

Gemeente Oldebroek

Bestemmingsplan Buitengebied, Heidehoek

Toelichting, regels en analoge verbeelding

5 maart 2020

NL.IMRO.0269.BG146-VG01

Toelichting

Inhoudsopgave

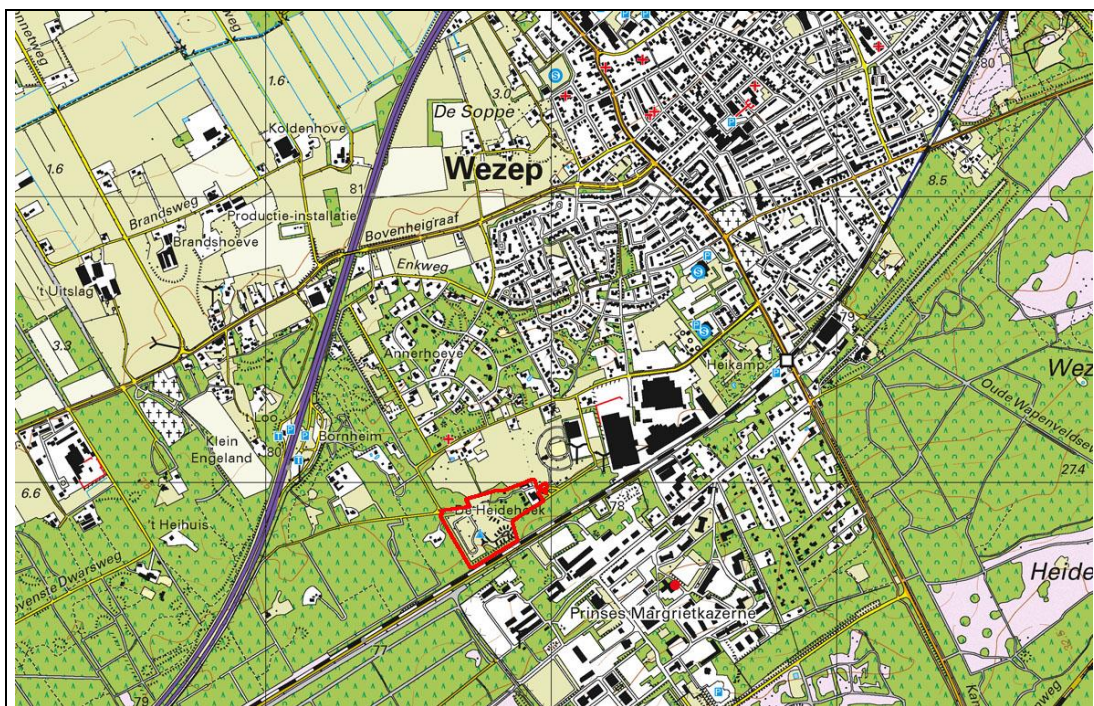
1.	Inleiding	1
2.	Plangebied	3
2.1.	Geschiedenis	3
2.2.	Bestaande situatie	4
2.3.	Bestemmingsplan	5
2.4.	Toekomstige situatie	6
2.4.1.	Ruimtelijk-functioneel	6
2.4.2.	Verkeer en parkeren	7
3.	Beleidskader	9
3.1.	Rijksbeleid	9
3.1.1.	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	9
3.1.2.	Visie erfgoed en ruimte	10
3.2.	Provinciaal beleid	11
3.2.1.	Omgevingsvisie Gelderland	11
3.2.2.	Omgevingsverordening Gelderland	13
3.2.3.	Conclusie provinciaal beleid	14
3.3.	Gemeentelijk beleid	14
3.3.1.	Structuurvisie 2030 gemeente Oldebroek	14
3.3.2.	Toekomstvisie 2030	16
3.3.3.	Omgevingsvisie Oldebroek	16
3.3.4.	Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020	17
3.3.5.	Beleidsnotitie Flexibele huisvesting arbeidsmigranten	17
3.3.6.	Conclusie gemeentelijk beleid	20
4.	Onderzoek	21
4.1.	Algemeen	21
4.2.	Natuur	21
4.3.	Luchtkwaliteit	23
4.4.	Akoestiek	24
4.5.	Bodem	25
4.6.	Externe veiligheid	25
4.7.	Bedrijven en milieuzonering	27
4.8.	Kabels en leidingen	28
4.9.	Water	29
4.10.	Archeologie	29
4.11.	Vormvrije mer-beoordeling	30
4.12.	Behoeft	30

5.	Juridische aspecten	32
5.1.	Algemeen	32
5.2.	Plansystematiek	32
5.3.	Regels	32
6.	Economische uitvoerbaarheid	35
7.	Maatschappelijke uitvoerbaarheid	36
7.1.	Communicatie	36
7.2.	Zienswijzen	36
7.3.	Overleg ex artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening	36

1. Inleiding

Camping Heidehoek ligt aan de zuidwestkant van de bebouwde kom van Wezep. Op het westelijk deel van de camping (zie afbeelding 1), waar voornamelijk chalets staan, zijn al enkele jaren arbeidsmigranten gehuisvest. Op basis van het vigerende bestemmingsplan is dat niet toegestaan. De gemeenteraad van Oldebroek heeft op 30 januari 2014 de Beleidsnotitie Flexibele huisvesting arbeidsmigranten vastgesteld. In die beleidsnotitie is opgenomen dat in de gemeente Oldebroek huisvesting wordt gerealiseerd voor de opvang van maximaal 300 arbeidsmigranten. Door middel van dit bestemmingsplan wordt de huisvesting van 150 arbeidsmigranten gelegaliseerd en kan de gemeente Oldebroek een groot deel van die taakstelling vervullen. De camping is gesloten en ter plaatse zal een zonnepark worden aangelegd. Voor de eventuele aanpassing van de bestemming van dat deel van de camping zal te zijner tijd een separate planologische procedure worden doorlopen.

Afbeelding 1: Situering plangebied.



De huisvesting van arbeidsmigranten is een zeer specifieke vorm van wonen. In het algemeen is het namelijk gebruikelijk dat een woning wordt gedefinieerd als: *een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden*. Uit de jurisprudentie blijkt dat alleen van een huishouden kan worden gesproken als er sprake is van continuïteit in de samenstelling van de bewoners en van onderlinge verbondenheid. Bij arbeidsmigranten is dat niet het geval. Arbeidsmigranten vormen derhalve geen huishouding en de huisvesting van deze categorieën is strikt juridisch niet mogelijk binnen een woonbestemming, tenzij een andere definitie voor het begrip huishouden wordt gehanteerd.

In dit bestemmingsplan is een regeling opgenomen waarin de huisvesting van de arbeidsmigranten wordt gelegaliseerd. Dit deel van Camping Heidehoek krijgt de bestemming "Wonen - Logiesverblijven".

In het geldende bestemmingsplan "Bestemmingsplan Buitengebied 2007" is per recreatiebedrijf één recreatieve bestemming opgenomen. Voor Heidehoek is dat de bestemming "Recreatie - 5". Hierin is het plandeel met de logiesverblijven en de camping opgenomen. Het onderhavige bestemmingsplan heeft alleen betrekking op het plandeel met de logiesverblijven.

Het bestemmingsplan dient als planologisch-juridisch kader voor het toestaan van het gebruik en voor de te verlenen omgevingsvergunningen en de handhaving op en naleving van die vergunningen.

2. Plangebied

2.1. Geschiedenis

Het reliëf en de bodem van het Oldebroeker landschap zijn voornamelijk tijdens de voorlaatste ijstijd, het Saalien, ontstaan. In die periode is de stuwwal van de Veluwe gevormd, doordat het landijs zand, grind en stenen voor zich uitschoof en opstuwde tot wallen. Het landschap van de gemeente Oldebroek kent relatief grote verschillen in zijn hoogteligging. De noordelijk gelegen polders liggen rond de hoogte van de zeespiegel en gedeeltelijk zelfs lager. Op de Veluwe in het zuiden trekt het reliëf op tot 60 meter boven NAP. Na het smelten van het ijs zijn de stuwwal met de hoge zandgronden en de dekzandgebieden met de lagere zandgronden blijven liggen. Aan de rand van de stuwwal waar het smeltwater niet afstroomde maar langzaam infiltreerde, heeft zich een smeltwaterterras gevormd. Waar het water wel kon wegstromen, ontstonden nieuwe tracés voor rivieren en beken. Wind en water hebben zanden uit de stuwwal meegenomen en op lagere plaatsen het dekzandgebied opnieuw gevormd met brede lage beekvalleien en de hogere dekzandruggen. Later in het Weichselien zijn de dekzandlandschappen ontstaan. Ze komen voornamelijk voor in de vorm van min of meer evenwijdige ruggen, die ongeveer noordoost-zuidwest lopen.

Het plangebied ligt in het bosgebied van de Veluwe. Het bosgebied bestaat uit een afwisseling van dichte bossen en open heidelandschap en wordt op verschillende plaatsen doorsneden door (spoor)weginfrastructuur. Het bos heeft daarbij de hei steeds verder verdrongen (zie afbeelding 2).

Afbeelding 2: Topografie 1872 en 1936.



Van oudsher hebben mensen zich bij voorkeur gevestigd op locaties die op de overgang van droog naar nat en van hoog naar laag liggen. Zo liggen de woonplaatsen en buurtschappen Hattemerbroek, Wezep, 't Loo, Mulligen en Bovenveen als een kralensnoer aan de noordrand van de huidige bossen. De drogere gronden werden gebruikt als akkers, de lagere zandgronden als weiland en de veengronden als hooiland.

Door de ligging op de Veluwe is Wezep met haar grote oppervlakte natuurgebied al decennia lang een belangrijke toeristische trekker. Op de topografische kaart van 1956 zijn voor het eerst huizen in het plangebied zichtbaar. De camping dateert uit 1953 met een uitbreiding in de jaren

'70. In 1965 wordt voor het eerst de naam (De) Heidehoek op de topografische kaart vermeld. Tot en met 2004 was het een puur toeristisch bedrijf met slechts 7 toeristisch verhuurde chalets; circa 10 vaste plaatsen en de rest toeristische kampeermiddelen als caravans, vouwwagens en tenten. In het begin van de 21e eeuw liep de belangstelling voor het recreatiebedrijf terug. Het chaletgedeelte van Heidehoek bleek destijds in toeristisch-recreatief opzicht niet levensvatbaar. De toenmalige eigenaar heeft daarom vanaf ongeveer 2005 chalets en recreatieverblijven verhuurd aan arbeidsmigranten.

2.2. Bestaande situatie

Op het westelijk deel van de camping staan nu 48 logiesgebouwen (chalets) en een aantal gebouwen met centrumvoorzieningen. In de logiesgebouwen zijn al enkele jaren arbeidsmigranten woonachtig. De logiesgebouwen hebben een omvang van 75 m². Per logiesgebouw worden maximaal 4 arbeidsmigranten gehuisvest.

Afbeelding 3: Bestaande situatie chalets en centrumvoorzieningen.



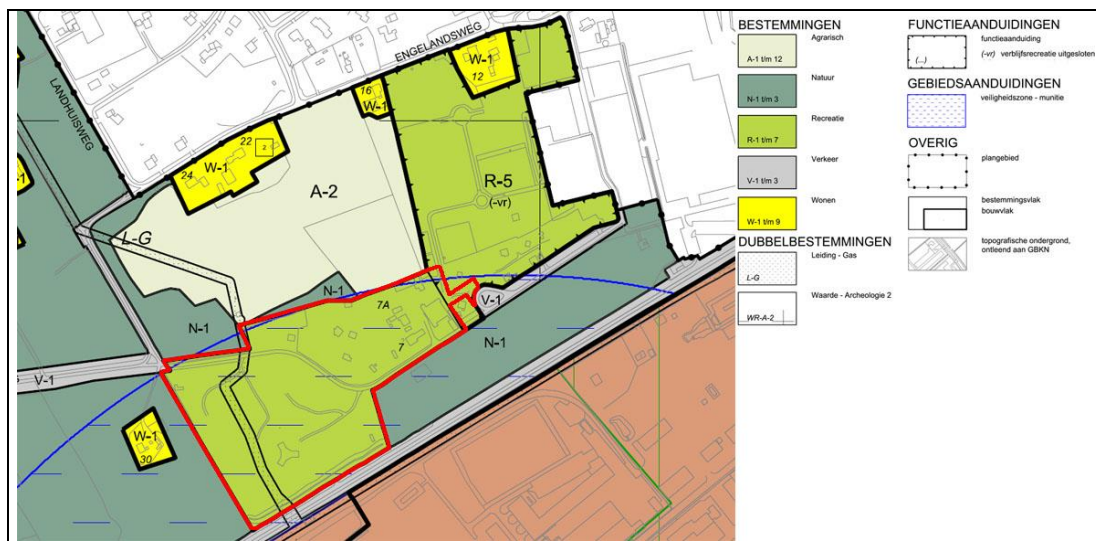
In de huidige situatie is 95% van de arbeidsmigranten via uitzendbureaus (Covebo/AB-Oost/Tempo-Team) bij productiebedrijven in de regio werkzaam. In de meeste gevallen verblijven ze tussen 3 en 10 maanden in een van de logiesverblijven en gaan daarna terug naar het land van herkomst. Een groot deel van de arbeidsmigranten gaat tussentijds (eens per 3 maanden) terug naar hun land van herkomst. Huisvesting vindt plaats via een all-in concept via een SKIA gecertificeerd uitzendbureau, voor korte en middellange termijn. Namens het uitzendbu-

reau is er 24 uur per dag een beheerder bereikbaar voor toezicht en beheer. Er is geen directe relatie tussen de huurders en de eigenaar van het terrein met de logiesgebouwen.

2.3. Bestemmingsplan

Voor het plangebied geldt het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Buitengebied 2007" dat op 15 december 2009 door de gemeenteraad van Oldebroek is vastgesteld.

Afbeelding 4: Fragment bestemmingsplankaart.



De camping, maar ook de gronden aan de Engelandsweg 12, hebben daarin de bestemming "Recreatie - 5". Het onderhavige plangebied omvat een deel van deze bestemming "Recreatie - 5". Dit betreft het roodomlijnde deel in afbeelding 4. In de bestemming "Recreatie - 5" zijn de gronden onder meer bestemd voor verblijfsrecreatie en voor recreatieverblijven en de daarbij behorende bijgebouwen en overkappingen. Per type accommodatie is voor het perceel Heidehoeksweg 7 het aantal eenheden daarbij gemaximeerd (zie afbeelding 5).

Huisvesting van arbeidsmigranten past niet binnen die bestemming, omdat de recreatieverblijven uitsluitend voor recreatieve bewoning mogen worden gebruikt.

Afbeelding 5: Maximum aantallen diverse accommodatietypes vigerend bestemmingsplan.

Maximum aantal groepsaccommodaties	Maximum aantal mobiele kampeermiddelen	Maximum aantal recreatieverblijven	Maximum aantal stacaravans	Maximum aantal trekkershutten
1	167	40	110	1

Door het onderhavige plangebied loopt een hogedruk gasleiding. Deze heeft de bestemming "Leiding - Gas".

Het volledige plangebied heeft de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 2". Op grond van deze dubbelbestemming is bij bouwwerkzaamheden archeologisch onderzoek noodzakelijk tenzij de oppervlakte kleiner is dan 100 m² of indien de graafwerkzaamheden niet dieper gaan dan 50 cm.

Daarnaast is op de verbeelding de aanduiding 'Veiligheidszone - munitie' aangegeven. In de planregels is hierover uitsluitend bepaald dat in afwijking van het bepaalde bij de andere daar voorkomende bestemming(en) geen gebouwen met vliesgevels of gordijngewelconstructies of gebouwen met zeer grote glasoppervlakten mogen worden gebouwd.

2.4. Toekomstige situatie

2.4.1. Ruimtelijk-functioneel

Het huidige gebruik van het westelijke deel van de camping waar de bewoning van de recreatieverblijven door arbeidsmigranten plaatsvindt, zal in de toekomst worden voortgezet. Het overige terreindeel van camping Heidehoek zal worden ingericht als zonnepark (zie afbeelding 7). Voor de toekomstige invulling van dit terreindeel zal te zijner tijd een separate planologische procedure worden doorlopen.

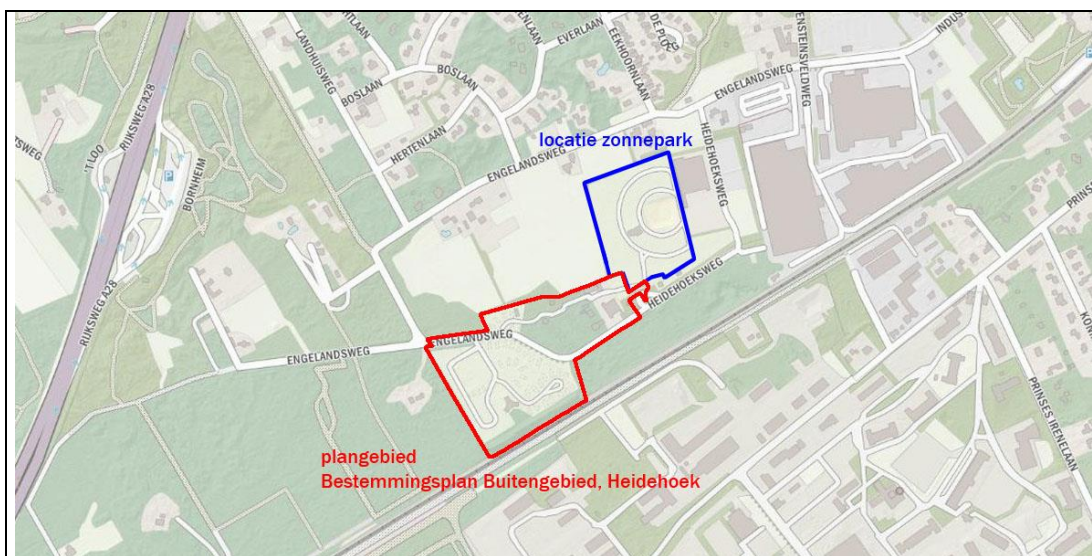
Afbeelding 6: Toekomstige situatie chalets en centrumvoorzieningen.



In verband met de huisvesting van arbeidsmigranten in de logiesverblijven is met de gemeente Oldebroek overeengekomen, dat er maximaal 150 arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest. Deze worden toegestaan in plaats van de 40 recreatieverblijven en de 110 stacaravans die op

grond van het vigerende bestemmingsplan (zie afbeelding 5) zijn toegestaan. Per logiesverblijf mogen maximaal 4 arbeidsmigranten worden gehuisvest. Dat betekent dat er maximaal 37 logiesverblijven mogen worden gehandhaafd en dat er in de bestaande woning Het Jachthuis nog 2 arbeidsmigranten worden gehuisvest. Op het terrein zijn daarnaast centrale voorzieningen en een beheerderswoning aanwezig.

Afbeelding 7: Toekomstige situatie Heidehoek met locatie zonnepark.



2.4.2. Verkeer en parkeren

Arbeidsmigranten carpoolen in het algemeen veel. Voor het woon-werkverkeer is daarom uitgegaan van 2,5 personen in één auto. Bij de maximale bezetting met 150 arbeidsmigranten betekent dit 120 autobewegingen per etmaal als gevolg van woon-werkverkeer. Aanvullend dient rekening te worden gehouden met aanvullende autobewegingen, voor overige doeleinden zoals boodschappen en dergelijke. Hiervoor zijn echter geen kengetallen beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een worst case benadering en zijn de kengetallen voor recreatiebungalows toegepast. Omdat de arbeidsmigranten een groot deel van de dag aan het werk zijn, is het aanneemelijk dat werkelijke verkeersgeneratie lager is. Op grond van het handboek (CROW publicatie 317:Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie) geldt voor een bungalow (huisjescomplex) in gebieden die worden gekenschetst als 'rest bebouwde kom' of 'niet stedelijk gebied', een maximale norm van 2,3 ritten per bungalow per dag. Voor 38 eenheden betekent dit 87 (87,4) voertuigbewegingen. In totaal is er derhalve sprake van 207 voertuigbewegingen per etmaal. De Heidehoeksweg en de aansluitende infrastructuur hebben voldoende capaciteit om dit verkeersaanbod te verwerken.

Voor het bepalen van de verkeersaantrekkende werking ten opzichte van de huidige situatie is ervan uitgegaan dat de maximale planologische invulling van Camping Heidehoek (alle gronden met de bestemming "Recreatie - 5") wordt vergeleken met de situatie waarin de toegestane

recreatieverblijven worden vervangen door logiesverblijven. Op basis van het vigerende bestemmingsplan zijn in de bestemming "Recreatie - 5" 1 groepsaccommodatie, 167 mobiele kampeermiddelen, 40 recreatieverblijven en 1 trekkershut toegestaan.

Afbeelding 8: Verkeersaantrekkende werking.

	aantal mvt/etmaal	aantal			aantal verkeersbewegingen		
		huidig	toekomstig		huidig	toekomstig	
			theoretisch.	feitelijk		theoretisch.	feitelijk
groepsaccommodatie (200 m²)	16,4/100 m²	1	1	0	32,8	32,8	0,0
mobiele kampeermiddelen	0,4/standplaats	167	167	0	66,8	66,8	0,0
recreatieverblijven	2,3/eenheid	40	0	0	92,0	0	0,0
stacaravans	2,3/eenheid	110	110	0	253,0	253,0	0,0
trekkershutten	0,4/eenheid	1	1	0	0,4	0,4	0,0
logiesverblijven	zie onderbouwing	0	38	38	0,0	207,0	207,0
Totaal					445,0	560,0	207,0
Een groepsaccommodatie wordt niet als zodanig genoemd in het CROW. Daarom is aansluiting gezocht bij de normering voor een 3*-hotel met 20 kamers (=40 gasten). Ook een trekkershut wordt niet genoemd. Deze is gelijkgesteld met een kampeerplaats.							

Uit afbeelding 8 blijkt dat de verkeersaantrekkende werking met deze uitgangspunten toeneemt. Feitelijk gezien is er echter sprake van een afname omdat gelijktijdig met onderhavig bestemmingsplan voor het grootste gedeelte van het overige plandeel met de bestemming "Recreatie - 5" het bestemmingsplan "Buitengebied, Zonnepark Heidehoeksweg" is vastgesteld. Hierdoor komt de verkeersaantrekkende werking van de toegestane recreatieve functies voor het overgrote deel te vervallen. De gronden die wel de recreatieve bestemming houden hebben zo'n beperkte omvang, dat het onmogelijk is om hier de toegestane aantallen mobiele kampeermiddelen en stacaravans te accommoderen. Dientengevolge zal voor deze gronden de verkeersaantrekkende werking naar rato ook beperkt zijn. Een zonnepark heeft nauwelijks verkeersaantrekkende werking. De verkeersaantrekkende werking daalt zodoende van 445 motorvoertuigen per etmaal naar 207 motorvoertuigen per etmaal.

Voor arbeidsmigranten wordt veelal uitgegaan van 0,5 parkeerplaats per persoon. Dit betekent dat er 75 parkeerplaatsen noodzakelijk zijn. In het plandeel voor de logiesverblijven is hiervoor ruimschoots ruimte beschikbaar.

3. Beleidskader

3.1. Rijksbeleid

3.1.1. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Op 13 maart 2012 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu het vaststellingsbesluit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) ondertekend. Daarmee is het nieuwe ruimtelijke en mobiliteitsbeleid zoals uiteengezet in de SVIR van kracht geworden.

Het Rijk streeft naar een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland door een krachtige aanpak die ruimte geeft aan regionaal maatwerk, de gebruiker voorop zet, investeringen prioriteert en ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur met elkaar verbindt. Om dit te bereiken, brengt het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), laat het meer over aan gemeenten en provincies ('decentraal, tenzij...') en komt de gebruiker centraal te staan. Het Rijk kiest voor een selectievere inzet van rijksbeleid op slechts 13 nationale belangen. Voor die belangen is het Rijk verantwoordelijk en wil het resultaten boeken. Het Rijk richt zich daarbij op het versterken van de internationale positie van Nederland en het behartigen van de belangen voor Nederland als geheel, zoals de hoofdnetwerken voor personen- en goederenvervoer (waaronder buisleidingen), energie en natuur, als ook ondergrond en ruimte voor militaire activiteiten. Ook waterveiligheid en milieukwaliteit (lucht, geluid, bodem, water en externe veiligheid) horen daarbij, evenals de bescherming van ons werelderfgoed (zoals de Waddenzee en de Nieuwe Hollandse Waterlinie).

Buiten de nationale belangen hebben decentrale overheden beleidsvrijheid. Het Rijk gaat zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten zitten en laat verstedelijkings- en landschapsbeleid over aan de provincies en gemeenten. De gemeente is in dat opzicht de overheid die het dichtst bij de burger staat en zorg draagt voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. In het ruimtelijk domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer belangen ten aanzien van mobiliteit, milieu, natuur, water, economie en wonen worden afgewogen. Gemeenten krijgen ruimte voor kleinschalige natuurlijke groei geënt op het bouwen van huizen die aansluiten bij de woonwensen van mensen. Bij het beheren en ontwikkelen van natuur krijgen boeren en particulieren in het landelijk gebied een grotere rol.

De gebieden met de meest unieke of kenmerkende landschappen zijn aangewezen als Nationaal Landschap. Deze gebieden zijn waardevol door hun cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten. Uitgangspunt voor het Nationaal Landschap is dat de belangrijkste landschappelijke kwaliteiten niet mogen worden aangetast. Voor nationale landschappen (twee in totaal) geldt het uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling': mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt ('ja, mits'-principe), zijn ruimtelijke ontwikkelingen binnen die landschappen mogelijk.

Grootschalige ontwikkelingen zijn niet toegestaan, tenzij het het nationaal belang betreft en er compenserende maatregelen worden getroffen. Binnen de nationale landschappen is ruimte

voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Daarnaast bieden de nationale landschappen ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid. Maat, schaal en ontwerp zijn bepalend voor behoud van de kwaliteiten van de landschappen.

Het begrip 'grootschalig' moet gerelateerd worden aan de aanwezige kernkwaliteiten en aan het reeds aanwezige verstedelijkingspatroon en het -volume. Zo kan in relatief onbebouwde landschappen een beperkte toename van de bebouwing reeds afbreuk doen aan de kernkwaliteiten van dat landschap, terwijl in andere landschappen een zelfde toename van bebouwing geen gevolgen hoeft te hebben voor de aanwezige kernkwaliteiten.

De gemeente Oldebroek ligt geheel in het nationaal landschap 'Veluwe'. De mogelijkheid om arbeidsmigranten te huisvesten in bestaande recreatieverblijven, heeft marginale ruimtelijke consequenties. Het areaal bebouwing neemt als gevolg van de planontwikkeling aanzienlijk af. Er waren immers 40 recreatieverblijven aanwezig, terwijl dit aantal door de onderhavige planontwikkeling tot 38 (inclusief Het Jachthuis) wordt gereduceerd. Derhalve is sprake van een afname van de bebouwing. De aanpassing van de bestemming heeft daarmee geen invloed op de aanwezige kernkwaliteiten.

Uitgangspunt is dat de ruimte zorgvuldig wordt benut en overprogrammering wordt voorkomen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Dat betekent: eerst kijken of er sprake is van een actuele regionale behoefte, vervolgens kijken of het bestaande stedelijk gebied of bestaande bebouwing kan worden hergebruikt en, mocht nieuwbouw echt nodig zijn, altijd zorgen voor een optimale (multimodale) bereikbaarheid. Met ingang van 1 juli 2017 is echter een wijziging in werking getreden. Deze wijziging betekent dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat 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 paragraaf 3.2.1 is aangetoond dat de planontwikkeling voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

Het project past daarom binnen de beleidsdoelstellingen van de SVIR.

3.1.2. Visie erfgoed en ruimte

In de Nota 'Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte' schetst het kabinet haar visie op het borgen van onroerend cultureel erfgoed in de ruimtelijke ordening. Om dit te bewerkstelligen is op 1 januari 2012 artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. Deze wijziging verplicht gemeenten nu om het aspect cultureel erfgoed expliciet mee te wegen bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

In de Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek wordt een onderscheid in de fysieke omgeving gemaakt tussen de cultuurhistorie in de ondergrond en de bovengrond:

- het bodemarchief;
- het bouwkundig erfgoed (gebouwen en structuren);
- het cultuurlandschap.

De logiesgebouwen zijn bestaande voormalige recreatieverblijven. Deze chalets zijn bovendien op het maaiveld geplaatst. Daarvoor zijn geen bodemingrepen noodzakelijk en wordt het bodemarchief derhalve niet aangetast. Op het perceel zijn geen cultuurhistorisch waardevolle panden aanwezig. Vanuit het oogpunt van cultuurhistorie hebben de ontwikkelingsmogelijkheden van dit bestemmingsplan daarom geen negatieve invloed.

3.2. Provinciaal beleid

3.2.1. Omgevingsvisie Gelderland

Op 9 juli 2014 hebben Provinciale Staten de Omgevingsvisie Gelderland vastgesteld. Sindsdien is de Omgevingsvisie diverse keren partieel herzien. Op 19 december 2018 hebben Provinciale Staten het laatste actualisatieplan van de Omgevingsvisie vastgesteld.

In die Omgevingsvisie zijn het Waterplan, het Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan, het Streekplan, het Milieuplan en de Reconstructieplannen herzien en samengebracht. De Gelderse omgevingsvisie is daarmee een integrale visie, niet alleen op het gebied van de ruimtelijke ordening, maar ook voor waterkwaliteit en veiligheid, bereikbaarheid, economische ontwikkeling, natuur en milieu, inclusief de sociale gevolgen daarvan.

De provincie kiest er in de Omgevingsvisie voor om vanuit twee hoofddoelen bij te dragen aan gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven. Deze zijn:

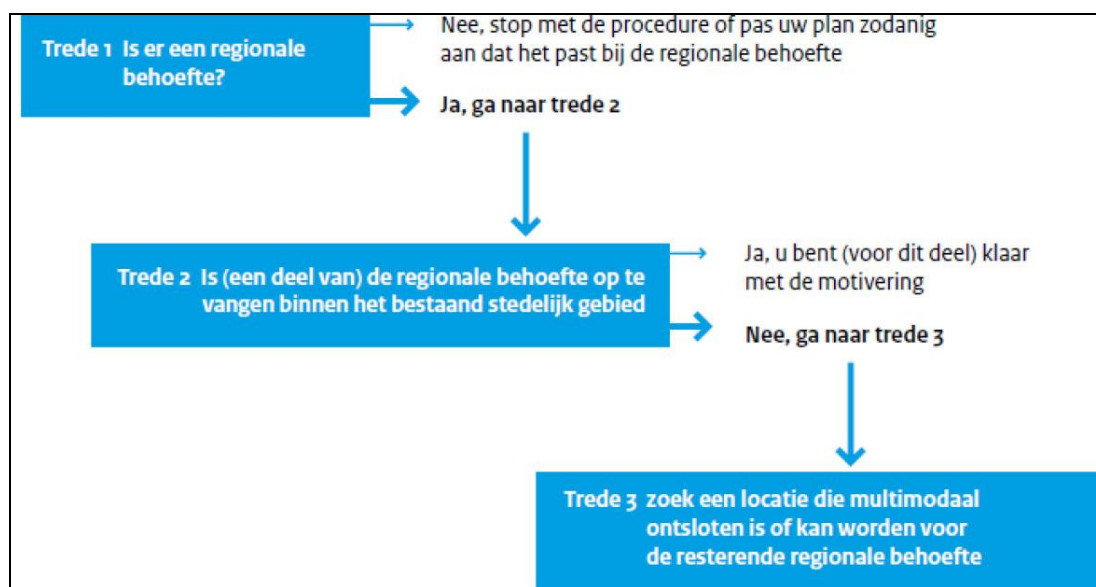
- een duurzame economische structuur;
- het borgen van de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving.

Vanuit de invalshoeken Dynamisch, Divers en Mooi Gelderland zijn ambities opgenomen om de doelen in de praktijk waar te maken. De strategie van de provincie om deze doelen te bereiken wordt gevoed door het besef dat stad en land elkaar nodig hebben. De provincie gaat daarom voor:

- sterke steden, van belang voor toekomstige aantrekkingskracht, waar kennis zich samenbalt en waar veel jongeren naar toe trekken, waar ook nu al de meeste mensen wonen en werken;
- een vitaal platteland, waar mensen inspelen op grote veranderingen, waar inwoners zich actief inzetten voor hun gezamenlijke toekomst, een platteland met een eigen economische kracht en een grote natuurlijke en landschappelijke waarde, waar kwaliteit en vitaliteit samen op gaan.

In de Omgevingsvisie is de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik geïntroduceerd. Het accent van stedelijke ontwikkelingen verschuift van nieuwbouw naar het vitaliseren van bestaande gebieden en gebouwen. Voor een goede afweging van keuzes voor locaties van nieuwe gebouwen staat deze Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik centraal. Met deze ladder wordt een transparante besluitvorming en een zorgvuldige ruimtelijke afweging nagestreefd. Binnen bestaand stedelijk gebied heeft hergebruik, transformatie en revitalisering van de bestaande voorraad aan gebouwen prioriteit boven het benutten van nog open plekken in stedelijk gebied. De locatiekeuze van nieuwe stedelijke ontwikkelingen dient volgens de ladder aan de hand van drie stappen te worden gemotiveerd (zie afbeelding 9).

Afbeelding 9: Ladder voor duurzame verstedelijking.



Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1503) blijkt dat de legalisering van een permanent bewoond recreatiepark als een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt. De Afdeling oordeelt dat in die situatie ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan extra gebruiksmogelijkheden van een groot aantal van de bestaande recreatiewoningen mogelijk zijn gemaakt. Gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging is de Afdeling van oordeel dat zich in dit geval een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voordoet, waarbij de actuele regionale behoefte moet worden beschreven en moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien. De huisvesting van arbeidsmigranten in het onderhavige plangebied is hiermee vergelijkbaar en ook in dit geval is er sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Uit het rapport 'Recreatie door arbeidsmigratie' (maart 2014) blijkt dat er in de regio Noord-Veluwe enerzijds sprake is van een overaanbod aan recreatiewoningen, waarvan een deel door gebrek aan investeringsmogelijkheden in verval is geraakt. Daarnaast is in het gebied ander-

zijds een grote vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten die aan bepaalde minimumvereisten voldoet. Uit dit rapport blijkt dat er in de regio begin 2013 3.000 arbeidsmigranten stonden ingeschreven in de bevolkingsadministratie. Van die groep verblijft zo'n 80 procent op recreatieparken. Deze gegevens geven echter een beperkt beeld, onder andere omdat inschrijven in de GBA niet verplicht is voor mensen die korter dan vier maanden per halfjaar in Nederland verblijven. Men gaat er dan ook van uit dat het aantal arbeidsmigranten in de regio beduidend groter is, mogelijk een veelvoud van 3.000. Voor de regio Noord-Veluwe geldt bovendien dat er veel arbeidsmigranten wonen die buiten de regio werken. Derhalve is er sprake van een kwantitatieve en kwalitatieve opgave voor de gemeenten in de regio om te voorzien in adequate huisvesting. Dit wordt bevestigd door het behoefteonderzoek (zie paragraaf 4.12) dat in het kader van het onderhavige bestemmingsplan is uitgevoerd.

Over de vraag of de behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 24 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4654), dat bij de uitleg van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' wordt uitgegaan van hetgeen planologisch is toegestaan op grond van het voorheen geldende plan. Het huidige bestemmingsplan maakte een omvangrijk recreatiepark mogelijk en voorziet daarmee in een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van dienstverlening als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro. Het plangebied kan dus als bestaand stedelijk gebied worden aangemerkt. In dat geval volstaat het sinds de aanpassing van de ladder op 1 juli 2017 dat –zoals in het bovenstaande is gebeurd– dat de behoefte aan die ontwikkeling is aangetoond.

In de Omgevingsvisie is de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ruimtelijk vastgelegd en gaat het in Gelderland verder onder een andere naam. Voor de EHS komen twee nieuwe natuurcategorieën in de plaats: het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de Gelderse Groene Ontwikkelingszone (GO).

3.2.2. Omgevingsverordening Gelderland

De Omgevingsverordening Gelderland die op 24 september 2014 door Provinciale Staten is vastgesteld, is op 18 oktober 2014 in werking is getreden. Op 19 december 2018 hebben Provinciale Staten de Omgevingsverordening Gelderland voor het laatst gewijzigd vastgesteld.

Op de deelkaart 'regels natuur' is het plandeel waar de logiesverblijven staan, vrijwel geheel aangeduid als 'Groene Ontwikkelingszone (GO)'. In artikel 2.7.2.1 van de Omgevingsverordening Gelderland is bepaald dat op gronden gelegen binnen de GO geen nieuwe grootschalige ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt die leiden tot een significante aantasting van de kernkwaliteiten van het betreffende gebied, tenzij:

- geen reële alternatieven aanwezig zijn;
- sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- de negatieve effecten op de kernkwaliteiten, de oppervlakte en de samenhang zoveel mogelijk worden beperkt; en

- de overblijvende negatieve effecten op de kernkwaliteiten, de oppervlakte en de samenhang gelijkwaardig worden gecompenseerd overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 2.7.1.1, derde tot en met zesde lid, en 2.7.1.3.

De omzetting van recreatieverblijven naar logiesverblijven is echter geen grootschalige ontwikkeling omdat de bebouwing afneemt. Zoals in paragraaf 3.1.1 is gemotiveerd neemt de gebruiksintensiteit per saldo op jaarbasis af. Uit paragraaf 2.4.2 blijkt dat er evenmin sprake is van een significante toename van de verkeersintensiteit.

Op de kaart 'regels landschap' is het plangebied, dat niet als GO is aangegeven, aangeduid als gronden binnen een Nationaal landschap en buiten de GO, het GNN en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Op grond van artikel 2.7.4.2, maakt een bestemmingsplan in dit gebied ten opzichte van het ten tijde van de inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan alleen bestemmingen mogelijk die de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap niet aantasten of versterken. Deze kernkwaliteiten zijn vastgelegd in Bijlage 6 Kernkwaliteiten Nationale Landschappen van deze verordening.

Het ruimtelijk beleid is er op gericht om de kernkwaliteiten van deze gebieden te behouden en verder te ontwikkelen. Behoud wordt bereikt door middel van een regel in de verordening die bepaalt dat alleen activiteiten zijn toegestaan die de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap behouden of versterken. De kernkwaliteiten Nationale Landschappen zijn per landschap beschreven.

Het plangebied behoort in het Nationaal Landschap Veluwe tot het deelgebied Oosterwolde – Oldebroek. Kenmerkend voor dit deelgebied is onder meer de gradiënt van Veluwe naar Randmeer: van besloten boslandschap via kleinschalig met houtsingels naar zeer open weidegebied ten noorden van Oosterwolde.

Ook in dit geval geldt dat de omzetting van recreatieverblijven naar logiesverblijven de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap niet aantast omdat de bebouwing niet toeneemt en omdat de gebruiksintensiteit niet wezenlijk verandert.

3.2.3. Conclusie provinciaal beleid

Ondanks dat het plangebied grotendeels in de GO ligt, is er geen sprake van een grootschalige ontwikkeling omdat de bebouwing afneemt en de gebruiksintensiteit per saldo op jaarbasis eveneens afneemt. De Omgevingsvisie en de -verordening bevatten voor het overige geen belemmeringen om de recreatieverblijven om te zetten in logiesverblijven voor arbeidsmigranten.

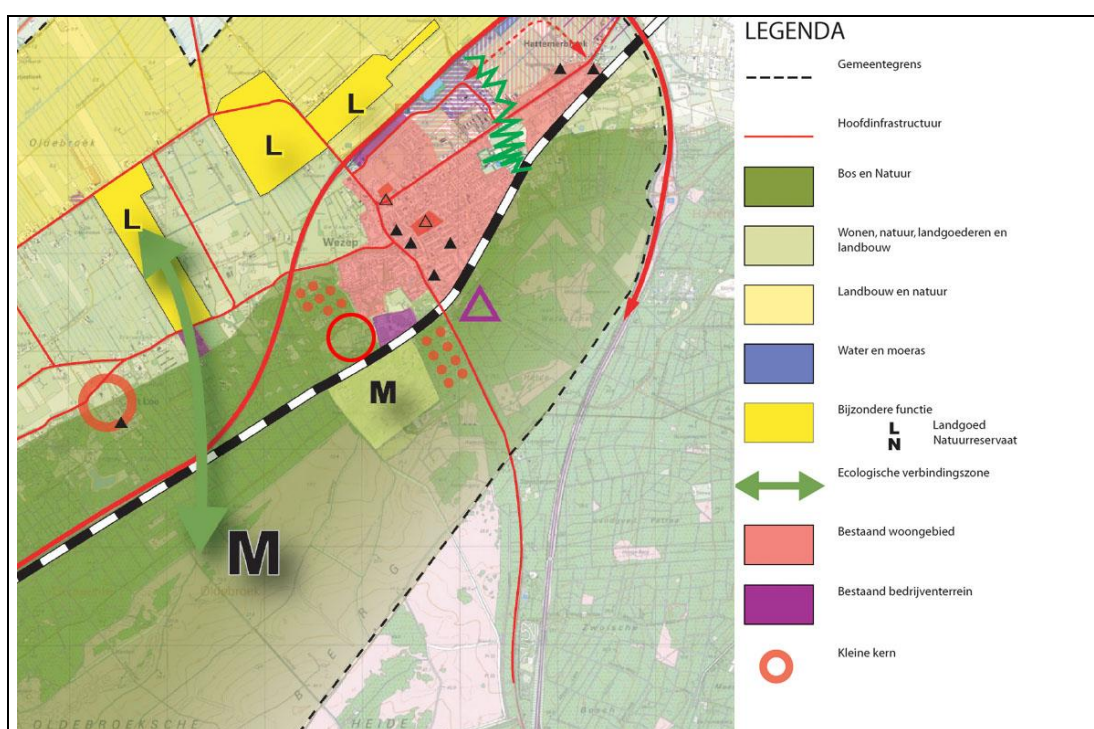
3.3. Gemeentelijk beleid

3.3.1. Structuurvisie 2030 gemeente Oldebroek

Op 18 februari 2003 heeft de raad van de gemeente Oldebroek de Structuurvisie 2030 gemeente Oldebroek vastgesteld. In de structuurvisie zijn de lijnen naar de toekomst uitgezet. In de visie wordt een beeld gegeven van de ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente tot 2030. Aan-

gegeven wordt hoe wordt omgegaan met zaken als woningbouw, bedrijventerreinen, voorzieningen, recreatie, infrastructuur, natuur, landschap en landbouw. De gemeente Oldebroek wil haar eigen identiteit bewaren. Oldebroek is een aantrekkelijke woongemeente met een prachtig buitengebied. Dat moet het over dertig jaar nog steeds zijn. Met deze gedachte als uitgangspunt geeft de gemeente aan wat er in de komende jaren wel en niet kan. De structuurvisie zal het uitgangspunt zijn voor bestemmingsplannen en andere ruimtelijke maatregelen die genomen gaan worden.

Afbeelding 10: Fragment Structuurvisieplankaart.



Het zuidoostelijk deel van de gemeente behoort tot het Centraal Veluws Natuurgebied (CVN). Dit is het grootste aaneengesloten natuurkerngebied binnen de ecologische hoofdstructuur van Nederland. Het beleid is niet alleen gericht op behoud van het bestaande areaal bos en heide, maar ook op kwaliteitsverbetering. Ook het waterbeheer is afgestemd op de natuur. Nieuwe functies of uitbreiding van bestaande functies zijn hier niet toegestaan. Daarbij wordt echter een kanttekening gemaakt omdat de grens van het CVN-gebied op regionale schaal is bepaald langs de rand van het bosgebied. Wanneer men gedetailleerder naar het gebied kijkt, blijkt daarbinnen op enkele plaatsen sprake te zijn van een verregaande vorm van versterking, in de vorm van bijvoorbeeld recreatiecomplexen of bedrijvigheid. De gemeente wil hier niet automatisch het strenge CVN-beleid van toepassing verklaren, maar daar op een iets genuanceerder wijze mee omgaan. Door het onderhavige bestemmingsplan is, zoals al eerder opgemerkt, geen sprake van een uitbreiding, maar van een transformatie van het terrein, met marginale

ruimtelijke consequenties, waarbij reeds jarenlang bestaand gebruik, planologisch wordt geëgaliseerd. De structuurvisie verzet zich niet tegen een dergelijke transformatie.

3.3.2. Toekomstvisie 2030

Op 28 juni 2011 heeft de gemeenteraad de Toekomstvisie Oldebroek 2030, met als ondertitel Oldebroek: Natuurlijk Dynamisch vastgesteld. De visie omvat een strategische koers voor de toekomst. De toekomstvisie geeft een beeld van de toekomst en beschrijft een route om dit beeld ook te realiseren. Nadat de toekomstvisie is vastgesteld kan een uitvoeringsprogramma worden uitgewerkt, waarin de doelstellingen van de toekomstvisie nader zijn uitgewerkt. Tevens kunnen een ruimtelijke en sociale structuurvisie worden uitgewerkt, evenals dorpsvisies en een woonvisie.

De toekomstvisie gaat niet in op de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.3.3. Omgevingsvisie Oldebroek

De Omgevingsvisie Oldebroek, die door de gemeenteraad op 13 december 2018 is vastgesteld, omvat de toekomstige ontwikkelingsrichting op hoofdlijnen voor de (fysieke leefomgeving van de) gemeente als geheel. De raad geeft hiermee de kaders aan en dit vormt voor de raad (na het in werking treden van de Omgevingswet) het enige kader stellende instrument. Het is een integrale visie, gebaseerd op bestaande beleidsnota's, op de kernagenda's, op kennis over trends en op de resultaten uit bijeenkomsten met bewoners en het maatschappelijk middenveld. De diverse documenten zijn via de Omgevingsvisie in te zien. Hierdoor vormt de Omgevingsvisie een sterk en bruikbaar instrument, voor zowel inwoners en partijen in de samenleving (geeft duidelijkheid, handvat, inspiratie), als voor de gemeente (helpt prioriteren, keuzes maken, versoepelt & versnelt processen).

De gemeente constateert in de Omgevingsvisie knelpunten in kwaliteit van een aantal verblijfsrecreatieparken. Samen met 11 gemeenten en de provincie, wordt op de Noord-Veluwe gewerkt aan een aanpak gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de verblijfsrecreatie in de regio. Daarbij richt Oldebroek zich op drie sporen: economische kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid en veiligheid. De notitie 'Vitale parken, op weg naar beter' is de uitkomst hiervan. Hierbij wordt uitgegaan van beloningsplanologie: hoe meer stappen een recreatieondernemer zet in de richting van kwaliteitsverbetering, hoe groter de vrijheid om het terrein naar eigen inzicht in te richten, te gebruiken en te bebouwen. Het toestaan van permanente bewoning is in sommige situaties een kans om tot kwaliteitsverbetering te komen, maar een stevige kwaliteitsimpuls voor de verblijfsrecreatie heeft de voorkeur. In de Structuurvisie Permanente Bewoning Recreatiewoningen zijn de voorwaarden opgenomen waaronder dat mogelijk is. Belangrijk onderdeel daarvan is het storten van een bijdrage die de gemeente gebruikt voor het verlenen van subsidies ter versterking van de toeristisch/recreatieve sector en natuurcompensatie. De Omgevingsvisie gaat niet in op de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.3.4. Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020

Op 7 juli 2016 is de Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020 gewijzigd vastgesteld. De Woonvisie omvat het gemeentelijk beleid op het gebied van het wonen. Daarmee geeft de Woonvisie een kader en toetssteen voor het handelen van de gemeente en haar partners en biedt deze een raamwerk voor (prestatie)afspraken met corporaties, huurdersorganisaties en eventueel andere partijen over te ondernemen acties. Daarnaast vormt de visie een basis voor de afstemming van de nieuwbouwproductie en eventueel overig beleid met de buurgemeenten en de onderbouwing in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Voor wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten wordt in de Woonvisie opgemerkt dat eind 2013 de 'Regionale intentieverklaring huisvesting van arbeidsmigranten in de Regio Noord-Veluwe' is gesloten. Op basis van dit convenant heeft de gemeente Oldebroek de taak om de opvang van 200 arbeidsmigranten¹ te realiseren. Geconstateerd wordt dat er ten tijde van de vaststelling van de Woonvisie plannen zijn om de bestemming van de camping Heidehoek in Wezep om te zetten van 'recreatie' naar 'logies' om de huisvesting van 150 arbeidsmigranten mogelijk te maken. De Woonvisie loopt daarmee vooruit op de totstandkoming en inwerkingtreding van onderhavig bestemmingsplan.

3.3.5. Beleidsnotitie Flexibele huisvesting arbeidsmigranten

Op 30 januari 2014 heeft de gemeenteraad van Oldebroek de Beleidsnotitie Flexibele huisvesting arbeidsmigranten vastgesteld. Deze is opgesteld omdat destijds in een aantal gevallen door omwonenden overlast werd ervaren als gevolg van die huisvesting. Deze beleidsnotitie heeft als doel om een kader te bieden om de huisvesting van arbeidsmigranten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te laten plaatsvinden in de gemeente Oldebroek voor zowel de arbeidsmigrant als de omgeving. Initiatieven die in deze behoefte voorzien worden op basis van deze beleidsnotitie beoordeeld.

De gemeente heeft daarbij de voorkeur voor kleinschalige vormen tot maximaal 50 personen. Het blijkt dat er zeer moeilijk geschikte locaties voor arbeidsmigranten te vinden zijn. Onderhavige locatie is weliswaar groter, echter worden de arbeidsmigranten in bestaande bebouwing gehuisvest. Vanwege het feit dat geschikte huisvesting schaars is, de ruimtelijke impact beperkt is en er tevens weinig klachten bekend zijn ten aanzien van onderhavige locatie, acht de gemeente het redelijk om op deze locatie maximaal 150 arbeidsmigranten te huisvesten.

Voor projecten die voorzien in de huisvesting voor arbeidsmigranten geldt, dat er moet worden aangetoond het project voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Hierbij is een onderscheid gemaakt in algemene en specifieke voorwaarden:

¹ De regionale taakstelling gaat uit van 200 arbeidsmigranten. De gemeente gaat uit van een structurele behoefte van 200 arbeidsmigranten die in de piekperiodes op kan lopen tot 300 arbeidsmigranten. Dit betekent dat de gemeente bereid is om huisvesting te verlenen aan maximaal 300 arbeidsmigranten. Zie hierover ook paragraaf 3.3.5.

Algemene voorwaarden (standaardtoetsingskader ro)

Een project moet voldoen aan goede ruimtelijke ordening, dit betekent dat de huisvesting:

- niet is opgenomen in de uitsluitingsgronden in hoofdstuk 2 van de beleidsnotitie. Voor Heidehoek is in dat verband van belang dat huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieterreinen en de toeristisch-recreatieve sector moeilijk verenigbaar zijn. Recreanten stellen andere eisen aan gebruik dan arbeidsmigranten. Vermenging van huisvesting van arbeidsmigranten en recreatieve huisvesting zal afbreuk doen aan het toeristisch-recreatieve product in de gemeente Oldebroek. De gemeente is juist gericht op een upgrading van deze sector. De provincie Gelderland heeft bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie aangegeven dat zij de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieterreinen als een ongewenste ontwikkeling zien. In het beleid van de gemeente Oldebroek is opgenomen dat permanente huisvesting op recreatieterreinen niet is toegestaan. Een probleem daarbij is dat als er op de ene locatie wel huisvesting van arbeidsmigranten wordt toegestaan, het niet te onderbouwen is dat dit op een ander recreatieterrein niet mag. Een gevolg hiervan zou kunnen zijn dat op alle recreatieparken in de gemeente arbeidsmigranten zullen verblijven. Dit tast het toeristische imago van de gemeente Oldebroek aan;
- stedenbouwkundig inpasbaar is;
- de locatie moet voorzien in parkeerruimte voor de eigen parkeerbehoefte, berekend volgens ASVV 2012 en GVVP 2005;
- milieutechnisch inpasbaar is;
- in de gemeente Oldebroek wordt huisvesting gerealiseerd voor de opvang van maximaal 300 arbeidsmigranten;
- er wordt een (anterieure en/of planschade) overeenkomst gesloten.

Specifieke voorwaarden

- De locatie is een onbebouwd perceel of een bebouwd perceel binnen of nabij een kern;
- de onzelfstandige eenheden zijn geschikt voor zowel wonen als logies;
- per locatie binnen een kern mogen maximaal 25 arbeidsmigranten worden gehuisvest;
- voor tijdelijke kamerverhuur binnen een kern geldt dat niet meer dan 5% per postcodegebied tijdelijk in gebruik mag zijn als kamerverhuurpand. Daarnaast wordt er een straal van minimaal 250 meter aangehouden tussen de kamerverhuurpanden;
- per locatie buiten een kern wordt op basis van de omvang en de omgeving het toegestane aantal arbeidsmigranten bepaald;
- de eenheden wordt aangeboden voor de duur van 1 tot maximaal 24 maanden per persoon. Dit wordt vastgelegd in een passend huurcontract;
- beperkte toename van het aantal verkeersbewegingen (hiermee o.a. stimuleren dat er groepsvervoer naar werklocaties plaatsvindt);
- bij de onzelfstandige eenheden zijn gezamenlijke ruimten aanwezig voor onder andere koken, eten, ontspanning en sanitair;
- voor de locatie zal een aanvraag Omgevingsvergunning inclusief afwijkingsprocedure moeten worden doorlopen, waarbij de vergunning voor een periode van maximaal 3 jaar wordt verleend;

- de initiatiefnemer/verhuurder heeft een convenant met gemeente ondertekend. In dit convenant worden afspraken vastgelegd over onder andere bindingseisen, aantal personen per eenheid, voorzieningen, oppervlaktes, huisregels, tijdelijkheid van huurcontracten, bijhouden nachtregister, inburgering, toezicht en beheer, contractbeëindiging, uitzetting, aansprakelijkheid en bereikbaarheid beheerder/verhuurder (24 uur per dag en 7 dagen per week). Het niet naleven van het convenant betekent dat de aanbieder geen nieuwe vergunning wordt verstrekt voor een volgende periode;
- organisaties die de huisvesting verzorgen voor arbeidsmigranten werken alleen samen met gecertificeerde uitzendbureaus en zijn zelf gecertificeerd door of in het bezit van het keurmerk van de Stichting Keurmerk Internationale Arbeidsbemiddeling (SKIA) of Certified Flex Home (CFH).

Niet alle hierboven genoemde aspecten hebben een ruimtelijke relevantie die kan worden vastgelegd in een bestemmingsplan. Veel van die onderwerpen zullen in een convenant en in een anterieure overeenkomst tussen de gemeente en initiatiefnemer worden geregeld. In dit bestemmingsplan wordt in hoofdstuk 2 aangetoond dat de huisvesting van arbeidsmigranten in het plangebied stedenbouwkundig (planologisch) inpasbaar is en dat er voldoende parkeergelegenheid beschikbaar is. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de ontwikkeling tevens in milieutechnisch opzicht inpasbaar is. Er zijn twee voorwaarden waardoor de huisvesting van arbeidsmigranten op Heidehoek op grond van deze beleidsnotitie niet zonder meer aanvaardbaar is. Dit betreft enerzijds de voorwaarde dat permanente huisvesting op recreatieterreinen niet is toegestaan en anderzijds de voorwaarde dat een vergunning voor een periode van maximaal 3 jaar wordt verleend.

Omdat het gedeelte waar de arbeidsmigranten zijn gehuisvest in toeristisch-recreatief opzicht niet levensvatbaar is, wordt door dit bestemmingsplan de recreatieve bestemming van het plan-deel veranderd in de bestemming "Wonen - Logiesverblijven". Hiermee wordt tevens voldaan aan de voorwaarde dat permanente huisvesting op recreatieterreinen niet is toegestaan.

De huisvesting van 150 arbeidsmigranten, is voor een periode van maximaal 3 jaar niet op verantwoorde wijze te exploiteren. Bovendien blijkt dat er op korte termijn onvoldoende alternatieven voorhanden zijn om deze arbeidsmigranten te huisvesten, zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de gemeente Oldebroek als uitgangspunt van de beleidsnotitie heeft dat voor in totaal 300 arbeidsmigranten binnen de gemeentegrenzen passende huisvesting wil faciliteren. Uit behoefteonderzoek (zie paragraaf 4.12) blijkt dat de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten de komende 10 jaar constant is.

In regionaal verband zijn afspraken over de aantallen te huisvesten arbeidsmigranten in de komende periode. De gemeente Oldebroek ziet dit als inspanningsverplichting en sluit in dit opzicht aan bij de afspraken in de regio. Daarmee wordt gemotiveerd afgeweken van de termijn van drie jaar zoals genoemd in deze beleidsnotitie.

3.3.6. Conclusie gemeentelijk beleid

In de Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020 wordt geconstateerd dat in het plangebied arbeidsmigranten de bestemming wordt omgezet ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten.

De transformatie van recreatiewoningen naar logiesverblijven ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten wijkt voor een deel af van de Beleidsnotitie Flexibele huisvesting arbeidsmigranten, omdat op grond van die beleidsnotitie een vergunning voor een periode van maximaal 3 jaar zou kunnen worden verleend. Gelet op de constante behoefte aan huisvesting en de regionale afspraken hierover, wordt door het mogelijk maken hiervan, afgeweken van deze beleidsnotitie.

Het gemeentelijk beleid verzet zich overigens niet tegen deze omzetting van de huidige recreatieve bestemming.

4. Onderzoek

4.1. Algemeen

In het kader van de vervaardiging van een bestemmingsplan dienen de omgevingsaspecten die van belang zijn onderzocht, te weten: archeologie, bodem, ecologie, geluid, geur, externe veiligheid, lucht en water. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd naar de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten. De uitkomsten van die onderzoeken zijn vertaald in dit hoofdstuk.

4.2. Natuur

Per 1 januari 2017 is de Flora- en faunawet samen met de Boswet en Natuurbeschermingswet vervangen door de Wet natuurbescherming (Wnb). Onder de Wet natuurbescherming vervallen de voormalige tabellen 1, 2 en 3 (Flora- en faunawet) waarin de beschermde soorten zijn opgenomen. Tevens zijn er circa 200 soorten niet langer beschermd en worden enkele bedreigde soorten toegevoegd. De soortenbescherming binnen de Wet natuurbescherming is opgedeeld in de volgende beschermingsregimes: Vogelrichtlijnsoorten, Habitatrichtlijnsoorten en andere soorten. Voor alle beschermde soorten geldt een ontheffingsplicht. Het bevoegd gezag (de provincie) kunnen voor de soorten die zijn opgenomen in het 'beschermingsregime andere soorten' vrijstellingsbesluit nemen en hierin onderscheid maken tussen meer en minder strikt beschermde soorten. Daarom is een quick scan² uitgevoerd om te bepalen of er vanuit de natuurwetgeving belemmeringen zijn voor de uitvoering van het plan.

Gebiedsbescherming

Het plangebied grenst aan Natura 2000-gebied Veluwe. Er vindt echter als gevolg van de bestemmingsplanwijziging geen activiteiten plaats die directe of indirecte gevolgen hebben voor het omliggende Natura 2000-gebied. Het aantal eenheden op het gedeelte voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt gereduceerd van 40 naar 38. Derhalve is sprake van een afname van de bebouwing.

Het plangebied grenst aan het Gelders natuurnetwerk (GNN, voorheen EHS). Er vindt echter als gevolg van de bestemmingsplanwijziging geen uitbreiding van activiteiten plaats die directe of indirecte gevolgen hebben voor het Nationaal natuurnetwerk of bijzondere natuurwaarden buiten het GNN. Een vervolgtraject in het kader van het beleid ten aanzien van Natura 2000 en het GNN is niet noodzakelijk.

Daarnaast is een stikstofdepositieonderzoek³ uitgevoerd. Daarbij zijn berekeningen gemaakt voor de huidige situatie, van de vergelijking tussen de huidige situatie en de aanlegfase en van de vergelijking tussen de huidige situatie en de toekomstige gebruiksfase. Geconcludeerd wordt dat uit de verschilberekeningen voor zowel voor de aanlegfase als voor de gebruiksfase blijkt dat de nu gehanteerde grenswaarde van de stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/jaar niet wordt overschreden. In beide gevallen is sprake van een afname van stikstofdepositie. Er zijn daarom

² Ecogroen, Quickscan natuurtoets Logiesverblijven camping Heidehoek Wezep, 15-471, Zwolle, 13 september 2016

³ SAB, Onderzoek stikstofdepositie Camping Heidehoek te Wezep Gemeente Oldebroek, 190559, Arnhem, 4 februari 2020

geen belemmeringen voor het aspect stikstof voor zowel de aanlegfase als de gebruiksfase. Er is geen vergunning ten behoeve van de Wet natuurbescherming nodig.

Soortenbescherming

In de Wet natuurbescherming zijn algemene en specifieke verboden vastgelegd ten aanzien van beschermde plant- en diersoorten. Naast een aantal in de wet (en daarop gebaseerde besluiten) vermelde specifieke mogelijkheden om ontheffing te verlenen van in de wet genoemde verboden, geeft de wet een algemene ontheffingsbevoegdheid (artikel 3.10 Wnb).

In de quick scan wordt geconstateerd dat er in het plangebied in de vaste bebouwing mogelijk vaste verblijfplaatsen van vleermuizen aanwezig zijn. Belangrijke foerageergebieden en vlieg-routes van vleermuizen worden niet verwacht. Verblijfplaatsen van zwaar beschermde grondgebonden zoogdieren zijn niet aangetroffen en niet te verwachten binnen de invloedssfeer van de plannen. Mogelijk is het park onderdeel van het foerageergebied van de strikt beschermde Boomarter (vml. Flora- en faunawet tabel 3). Aangezien er geen fysieke ingrepen zullen plaatsvinden is er geen sprake van schade. Eekhoorn (vml. Flora- en faunawet tabel 2) wordt vaak aangetroffen in vakantieparken. Er zijn in het park echter geen sporen, nesten of exemplaren gevonden. Wel zijn vaste verblijfplaatsen van enkele algemeen voorkomende, laag beschermde zoogdiersoorten als Bosmuis, Rosse woelmuis en Huisspitsmuis (vml. Flora- en faunawet tabel 1) aangetroffen en te verwachten.

Er zijn geen nesten van Huismus, roofvogels en uilen (jaarrond beschermde nesten) aanwezig. Wel zijn in het plangebied diverse algemene broedvogels van bos en struweel broedend te verwachten zoals Zanglijster, Merel, Roodborst en Heggenmus;

Oppervlaktewater ontbreekt in het plangebied. Vissen en voortplanting van amfibieën zijn zodoende niet aan de orde. Zwaar beschermde amfibieën worden op basis van bekende verspreidingsgegevens niet verwacht in het plangebied. Wel zijn enkele algemene en laag beschermde amfibieën zoals Bruine kikker en Gewone pad foeragerend en overwinterend te verwachten.

In de omgeving van het park is de aanwezigheid van de strikt beschermde Hazelworm (vml. Flora- en faunawet tabel 3) te verwachten. Met name de beboste randen van het park vormen geschikt habitat. Aangezien er geen fysieke ingrepen zullen plaatsvinden is er geen sprake van schade.

In het plangebied zijn geen overige beschermde soorten of soortgroepen aangetoond of te verwachten.

Voor alle soortgroepen geldt echter dat er aangezien er geen fysieke ingrepen zullen plaatsvinden, er geen sprake is van schade aan exemplaren, verblijfplaatsen, leefgebied en populaties van in de Wet natuurbescherming beschermde dieren en planten. Vanuit de soortenbescherming zijn er derhalve geen belemmeringen voor de planontwikkeling.

4.3. Luchtkwaliteit

Op 15 november 2007 is de Wet luchtkwaliteit samen met de AMvB "Niet in betekenende mate bijdragen" (NIBM), de ministeriële regeling NIBM, de ministeriële regeling Projectsaldering en de ministeriële regeling Beoordeling luchtkwaliteit in werking getreden. Projecten die 'niet in betekenende mate bijdragen' aan de luchtverontreiniging, hoeven volgens de wet niet meer afzonderlijk getoetst te worden aan de grenswaarden voor de buitenlucht. Het Besluit NIBM omschrijft het begrip nader: een project dat minder dan 3% van de grenswaarden bijdraagt is NIBM. Dit komt overeen met 1,2 microgram/m³ voor fijn stof en NO₂. Voor woningbouw ligt de 3%-grens op 1.500 woningen, voor kantoren op 100.000 m² BVO.

Met 38 logiesverblijven valt het plan binnen het criterium voor de categorie woningbouwlocaties (de grens ligt op 1.500 woningen, bij één ontsluitingsweg). Met andere woorden, het plan draagt niet of nauwelijks bij aan de luchtverontreiniging en is in dat opzicht niet in betekenende mate. Daarom is een onderzoek naar de luchtkwaliteit en/of toetsing aan de grenswaarden in dit verband niet nodig.

Logiesverblijven zijn geen gevoelige bestemmingen in de zin van de milieuwetgeving en niet gelijk te stellen aan woningen. In het kader van een goede ruimtelijke ordening dient echter te worden aangetoond⁴ dat ter plaatse van de verblijven een goed woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Daarbij speelt de mate van blootstelling en de gevoeligheid van bepaalde groepen mensen voor luchtverontreiniging een rol. Wat dat laatste betreft is het Besluit Gevoelige bestemmingen van belang. Het Besluit Gevoelige bestemmingen is op 15 januari 2009 in werking getreden. Het besluit is gericht op bescherming van mensen met een verhoogde gevoeligheid voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂), met name kinderen, ouderen en zieken. Het besluit kent zones waarbinnen luchtkwaliteitsonderzoek nodig is: 300 meter aan weerszijden van rijkswegen en 50 meter langs provinciale wegen, gemeten vanaf de rand van de weg. Het plangebied bevindt zich op meer dan 500 meter afstand van de rijksweg A28 en A50. Op minder dan 50 meter afstand bevindt zich geen provinciale weg. Met de gewenste ontwikkeling is geen sprake van het realiseren van een gevoelige bestemming. In dat verband is het Besluit gevoelige bestemmingen dus niet relevant voor de gewenste ontwikkeling.

Afbeelding 11: Jaargemiddelde achtergrondconcentraties en de grenswaarde; alles in [µg/m³].

Stof	Jaar 2016	Jaar 2030	Grenswaarde
NO ₂	12.89	7.67	40
PM ₁₀	18.20	15.81	40
PM _{2,5}	10.94	8.77	25
EC	0.44	0.25	.*

* Voor elementair koolstof is geen grenswaarde vastgesteld

⁴ SPA Ingenieurs, Luchtkwaliteit logiesverblijven Camping de Heidehoek in Wezep, 21520544.B20160909, Ede, 9 september 2016

Om de luchtkwaliteit ter plaatse van het onderhavige plangebied te bepalen is gebruik gemaakt van de Geomilieu V4.01 - Stacks. Bepaald zijn de achtergrondconcentraties voor de jaren 2016 (meest recent) en 2030. Deze achtergrondconcentraties zijn representatief voor de luchtkwaliteit ter plaatse van het plangebied. Dit omdat de bijdrage van lokale wegen en de snelwegen die op ruime afstand zijn gelegen, nihil zal zijn. In afbeelding 11 is een samenvatting van de jaargemiddelde achtergrondconcentraties weergegeven en blijkt dat alle waarden ter plaatse van de nieuwe logiesverblijven, ruim onder de grenswaarden blijven.

Samenvattend wordt geconcludeerd dat het aspect luchtkwaliteit geen belemmering voor de gewenste ontwikkeling vormt.

4.4. Akoestiek

Logiesverblijven zijn geen gevoelige bestemmingen in de zin van de Wet geluidhinder en niet gelijk te stellen aan woningen. In het kader van een goede ruimtelijke ordening dient echter wel te worden aangetoond dat ter plaatse van de verblijven een goed c.q. aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Gelet op de ligging van het plangebied nabij de spoorlijn Amersfoort-Zwolle is akoestisch onderzoek⁵ uitgevoerd. Daarbij is nog uitgegaan dat er 48 logiesverblijven aanwezig zijn in het plangebied. Inmiddels is met de gemeente Oldebroek overeengekomen dat er maximaal 38 (inclusief Het Jachthuis) logiesverblijven mogen worden gehandhaafd.

Uit akoestisch het onderzoek blijkt het volgende:

- de geluidbelasting op de logiesverblijven bedraagt maximaal 67 dB. Dit is hoger dan de voorkeurswaarde van 55 dB, maar lager dan de maximale ontheffing van 68 dB zoals deze gelden voor geluidgevoelige bestemmingen. Logiesverblijven zijn geen geluidgevoelige bestemmingen, maar dit geeft aan dat als dit wel zo zou zijn, de geluidbelasting van maximaal 67 dB aanvaardbaar is;
- bij 17 van de 37 logiesverblijven zal de geluidbelasting hoger zijn dan de voorkeurswaarde. Het betreft hier 12 logiesverblijven achter de grondwal, nabij de spoorlijn en 5 logiesverblijven op grotere afstand van de spoorlijn, maar niet in de afscherming van de grondwal;
- alle logiesverblijven beschikken over een geluidluwe gevel;
- uit de gezondheidseffectscreening (GES) blijkt dat de milieugezondheid kwalificatie als volgt is:
 - bij 30 logiesverblijven goed;
 - bij 3 logiesverblijven vrij matig;
 - bij 4 logiesverblijven onvoldoende.

⁵ SPA Ingenieurs, Logiesverblijven Camping de Heidehoek in Wezep Akoestisch onderzoek railverkeerslawaai, 21520544.R01, Ede, 9 september 2016

Gelet op het voorgaande (vooral bullets 1 en 3) en het gegeven dat de logiesverblijven gebruikt worden door arbeidsmigranten die telkens korte perioden in de logiesverblijven aanwezig zullen zijn, wordt de akoestische situatie als aanvaardbaar beschouwd.

4.5. Bodem

Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is het -met het oog op een goede ruimtelijke ordening- in principe noodzakelijk de bodemkwaliteit ter plaatse van het plan-gebied te onderzoeken.

In dit geval is er sprake van het aanpassen van de bestemming van bestaande recreatieverblijven in logiesverblijven voor arbeidsmigranten. Dit betreft bestaande chalets, die bovendien op de bodem zijn geplaatst. Als gevolg van de onderhavige aanpassing van het bestemmingsplan vinden daarom geen bodemingrepen plaats. Derhalve is geen bodemonderzoek uitgevoerd.

4.6. Externe veiligheid

Bij de externe veiligheid gaat het om het beheersen van de veiligheid van personen in de omgeving van een risico-opleverende activiteit met gevaarlijke stoffen. Het kan daarbij gaan om industriële activiteiten, transportroutes of buisleidingen.

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI) van 27 oktober 2004 en de hierin opgenomen Regeling externe veiligheid inrichtingen, geeft aan welke activiteiten/bedrijven risicocontouren kennen, waarmee rekening dient te worden gehouden bij het verlenen van vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer en bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Het BEVI heeft tot doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in bedrijven tot het aanvaarde maximum te beperken. Het gaat daarbij om het beperken van de kans op en effect van een ernstig ongeval vanwege activiteiten met gevaarlijke stoffen binnen inrichtingen. Het doel wordt in het BEVI vertaald naar de begrippen plaatsgebonden risico en groepsrisico.

- **Plaatsgebonden risico (PR):**
Risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als een kans per jaar dat een persoon onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongevoerd voorval binnen een inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.
- **Groepsrisico (GR):**
Cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongevoerd voorval binnen de inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

In het BEVI zijn de risiconormen wettelijk vastgelegd. Deze normen zijn niet effectgericht maar gebaseerd op een kansberekening. Tevens geven de risiconormen alleen de kans weer om als direct gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen te overlijden. Gezondheidsschade en de

kans op verwonding of materiële schade zijn daarin niet meegenomen. Er is in het BEVI geen harde norm voor het groepsrisico vastgesteld. Er is voor gekozen om de norm voor het groepsrisico als oriëntatiewaarde te handhaven, zij het met een nadrukkelijke verantwoordingsplicht.

Derhalve is onderzoek⁶ uitgevoerd om een uitspraak te kunnen doen, of voor het initiatief knelpunten zijn ten aanzien van de externe veiligheid. Met het onderzoek zijn risicobronnen in de omgeving van het plangebied geïnventariseerd, voor zover het plangebied zich binnen hun invloedsgebied bevindt. Op basis van het uitgevoerde onderzoek wordt voor de ontwikkeling aan de Heidehoeksweg 7 in Wezep het volgende geconcludeerd:

- het aantal personen dat binnen het plangebied aanwezig kan zijn neemt af en er treden geen wijzigingen op in de situering van bestemmingsvlakken;
- het plaatsgebonden risico vormt in geen van de gevallen een belemmering voor de planontwikkeling;
- het groepsrisico blijft na planrealisatie in alle situaties waarin het plan voorziet onder de oriëntatiewaarde en neemt ten opzichte van de geldende planologische situatie af. Vanwege dat laatste wordt een verantwoording van het groepsrisico niet nodig geacht.

Uit het oogpunt van het aspect externe veiligheid zijn er geen belemmeringen voor de planontwikkeling.

In een advies (VNOG, Adviesverzoek EV gemeente Oldebroek – Legalisatie permanente bewoning logiesverblijven op Camping de Heidehoek te Wezep) van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) wordt dit standpunt bevestigd.

In verband met de risico's als gevolg van de het vervoer van gevaarlijke stoffen, de hoofdgas-transportleiding en een aantal bedrijven in de nabijheid adviseert de VNOG om de eigenaar een sleutelkuis aan te laten brengen bij de achteringang aan de Engelandsweg. Deze achteringang kan gebruikt worden als tweede toegangsweg voor hulpverleningsdiensten, maar dan moet deze toegangsweg altijd toegankelijk zijn voor de hulpverleningsdiensten. Ten behoeve van de bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten is het verder van belang om een duidelijke plattegrond (met een nummering van de chalets) aanwezig te hebben op het park met de logiesverblijven. De infrastructuur van het park dient zodanig te zijn ingericht dat hulpverleningsdiensten goed bij de chalets kunnen komen. Verhogingen van de stoep, trappetjes in bestrating, paaltjes e.d. zijn voorbeelden van obstakels die van nadelige invloed zijn op de (geneeskundige) hulpverlening. Over het algemeen is de bereikbaarheid op het park goed te noemen, met uitzondering van een klein gedeelte dat alleen te bereiken is via een zandweg.

Daarnaast wordt geadviseerd om de eigenaar een geboorde put (minimale capaciteit 60 m³/uur) aan te laten leggen nabij het park. In de omgeving van het park is namelijk onvoldoende bluswater beschikbaar voor de bestrijding van een (woning)brand. De locatie van deze geboorde put dient in overleg met het brandweercluster Veluwe-Noord te worden bepaald.

⁶ SPA WNP ingenieurs, Logiesverblijven Camping de Heidehoek in Wezep Quickscan externe veiligheid, Project 21520544.R03, Ede, 28 september 2016

Ten aanzien van de zelfredzaamheid wordt geadviseerd om voorzieningen te treffen om de zelfredzaamheid van personen te vergroten en de bewoners te informeren hoe te handelen bij calamiteiten. De meeste chalets liggen namelijk binnen het Plasbrandaandachtsgebied (PAG) van het spoor.

4.7. Bedrijven en milieuzonering

Algemeen

In planologische procedures waarin de vestiging van woningen in de nabijheid van bedrijven mogelijk wordt gemaakt, moet rekening worden gehouden met ruimtelijk relevante milieuhygiënische aspecten van die bedrijven. In het bestemmingsplan staat het begrip "een goede ruimtelijke ordening" centraal. Ook het milieubeleid beoogt handhaving en bevordering van een goede kwaliteit van het leefmilieu. Om dit te realiseren wordt het begrip milieuzonering gehanteerd. Milieuzonering zorgt voor een voldoende afstand tussen milieubelastende activiteiten (zoals bedrijven) en milieugevoelige functies (zoals woningen) in ruimtelijke plannen en heeft twee doelen:

- het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van hinder en gevaar bij woningen en andere gevoelige functies;
- het bieden van voldoende zekerheid aan bedrijven dat zij hun activiteiten duurzaam onder aanvaardbare voorwaarden kunnen uitoefenen: "zware" bedrijven zullen verder van gevoelige bestemmingen worden gesitueerd dan "lichte" bedrijven.

Milieuzonering heeft met name betrekking op milieuaspecten die een ruimtelijke dimensie hebben, te weten geur, stof, geluid en gevaar. Een belangrijk hulpmiddel om hiermee rekening te houden is de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering', die voor het eerst in 1986 verscheen en voor het laatst in 2009 geactualiseerd. In deze brochure is een omvangrijke lijst van bedrijven opgenomen, waarin per bedrijf voor een aantal aspecten de mate van ruimtelijk relevante hinderlijkheid is weergegeven. Voor dit bestemmingsplan zijn de richtafstandenlijst en omgevingstypen belangrijkste bouwstenen van milieuzonering:

- richtafstandenlijst
In de richtafstandenlijst zijn bedrijven op grond van hun potentiële milieubelasting ingedeeld in zes categorieën. De categorie 1 staat voor de laagste potentiële milieubelastingen en de categorie 6 staat voor de hoogste potentiële milieubelasting. De lijst geeft richtafstanden voor de ruimtelijk relevante milieuaspecten geur, stof, geluid en gevaar. De grootste van de vier richtafstanden is bepalend voor de indeling van een milieubelastende activiteit in een milieucategorie en daarmee ook voor de uiteindelijke richtafstand. De richtafstandenlijst gaat uit van gemiddeld moderne bedrijven. Indien bekend is welke activiteiten concreet zullen worden uitgeoefend, kan gemotiveerd worden uitgegaan van de daadwerkelijk te verwachten milieubelasting, in plaats van de richtafstanden. Bij activiteiten met ruimtelijk duidelijk te onderscheiden deelactiviteiten (zoals productie, opslag, kantoren, parkeerterreinen) kunnen deze deelactiviteiten desgewenst als afzonderlijk te zonerende activiteiten worden beschouwd, bijvoorbeeld bij ligging van de activiteit binnen zones met een verschillende milieucategorie.

- omgevingstype

Hoe gevoelig een gebied is voor milieubelastende activiteiten, is onder meer afhankelijk van het omgevingstype. De richtafstanden van de richtafstandenlijst gelden ten opzichte van het omgevingstype rustige woonwijk. Een rustige woonwijk is ingericht volgens het principe van de functiescheiding: afgezien van wijkgebonden voorzieningen komen vrijwel geen andere functies voor; langs de randen is weinig verstoring door verkeer. Wanneer sprake is van het omgevingstype gemengd gebied kunnen de richtafstanden tussen milieubelastende functies en richtafstanden met één afstandsstap verlaagd worden, zonder dat dit ten koste gaat van het woon- en leefklimaat.

Het uitgangspunt van de VNG handreiking is dat de gemeente deze gemotiveerd toepast. Het is een hulpmiddel, maar het legt niet vast wat wel en wat niet is toegestaan. Een gemeente dient zelf zorgvuldig af te wegen, te bepalen en te motiveren welke functies en activiteiten zij in een bepaald gebied toelaatbaar acht en welke Staat van Bedrijfsactiviteiten zal worden toegepast, zodat maatwerk en flexibiliteit voor een plangebied ontstaat. Milieuzonering is niet zonder meer van toepassing op bestaande situaties, die historisch gegroeid zijn. In dergelijke situaties kan de richtafstandenlijst niet blindelings worden gebruikt, maar is maatwerk nodig.

Afbeelding 12: Omgevingstype.

Milieucategorie	Richtafstand tot omgevingstype rustige woonwijk en rustig buitengebied	Richtafstand tot omgevingstype gemengd gebied
1	10 meter	0 meter
2	30 meter	10 meter
3.1	50 meter	30 meter
3.2	100 meter	50 meter
4.1	200 meter	100 meter
4.2	300 meter	200 meter

Om te bepalen of er voor de bewoners van de logiesverblijven sprake is van een goed woon- en leefklimaat is onderzoek⁷ uitgevoerd met betrekking tot de milieuzonering. Daarbij zijn de relevante milieubelastende functies in de omgeving die mogelijk hinder kunnen geven aan de milieugevoelige bestemming geïnventariseerd. Bij die inventarisatie zijn de relevante milieuhinderlijke bestemmingen binnen 500 meter van de te realiseren logiesverblijven in beeld gebracht. Zo ligt CelaVita, een bedrijf in categorie 4.2, op meer dan 300 meter van het plandeel waar de arbeidsmigranten worden gehuisvest. Op basis van de inwaartse milieuzonering blijkt dat vanuit de milieubelastende bestemmingen in de omgeving geen hinder te verwachten is voor de te realiseren logiesverblijven binnen het plan. Daarom wordt geconcludeerd dat er een goed woon- en leefklimaat ter plaatse kan worden gerealiseerd.

4.8. Kabels en leidingen

In het plangebied bevinden zich geen straalpaden en hoogspanningslijnen. Het westelijk plan-deel wordt doorsneden door de hogedruk aardgastransportleiding A-510-03, met een werkdruk

van 66,2 bar en uitwendige diameter van 35,98 inch. Deze heeft een PR-contour van 180 meter. Uit de Quicksan externe veiligheid (zie paragraaf 4.6) blijkt dat, omdat er minder mensen in het plangebied aanwezig zijn, er geen bodemingrepen plaatsvinden en het groepsrisico lager is dan de oriëntatiewaarde, er geen verantwoording van het groepsrisico noodzakelijk is. De hogedruk aardgastransportleiding vormt zodoende geen belemmering voor de planontwikkeling.

4.9. Water

Het plangebied ligt binnen het beheersgebied van het Waterschap Vallei en Veluwe. Dit waterschap is in dit gebied verantwoordelijk voor de waterhuishouding: het waterkwaliteits- en -kwantiteitsbeheer en de zorg voor de waterkeringen. Sinds 1 november 2003 is de watertoets verplicht bij ruimtelijke plannen.

Op 12 september 2016 is de digitale watertoets ingevuld. Het plan is, vanuit de waterhuishouding bezien, voor het waterschap beperkt van belang. De motivatie daarvoor is dat plannen zonder (nieuwe) ontwikkelingsmogelijkheden, zoals functiewijzigingen en actualisaties, nauwelijks tot geen effect hebben op de waterhuishouding. Dit betekent dat geen essentiële waterbelangen worden geraakt en het waterschap op basis daarvan een positief wateradvies geeft.

4.10. Archeologie

Het Verdrag van Malta regelt de omgang met het Europees archeologisch erfgoed. Nederland ondertekende dit verdrag van de Raad voor Europa in 1992. Aanleiding voor dit verdrag was dat het Europese archeologische erfgoed in toenemende mate bedreigd werd. Niet alleen door natuurlijke processen of ondeskundig gebruik van het bodemarchief, maar ook door ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. In de Erfgoedwet, die op 1 juli 2016 in werking is getreden, worden de uitgangspunten van het Verdrag van Malta binnen de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De wet regelt de bescherming van archeologisch erfgoed in de bodem, de inpasping ervan in de ruimtelijke ontwikkeling en de financiering van opgravingen: 'de veroorzaker betaalt'.

In dit geval is er sprake van het aanpassen van de bestemming van bestaande recreatieverblijven in logiesverblijven voor arbeidsmigranten. Dit betreft bestaande chalets, die bovendien op de bodem zijn geplaatst. Als gevolg van de onderhavige aanpassing van het bestemmingsplan vinden daarom geen bodemingrepen plaats. Derhalve is geen archeologisch onderzoek uitgevoerd. De archeologische dubbelbestemming uit het vigerende bestemmingsplan is gehandhaafd. Op grond van deze dubbelbestemming is bij bouwwerkzaamheden archeologisch onderzoek noodzakelijk tenzij de oppervlakte kleiner is dan 100 m² of indien de graafwerkzaamheden niet dieper gaan dan 50 cm.

⁷ SPA Ingenieurs, Logiesverblijven Camping de Heidehoek in Wezep Onderzoek milieuzonering, 21520544.R02a, Ede, 9 september 2016

4.11. Vormvrije mer-beoordeling

Het Besluit ruimtelijke ordening stelt in artikel 3.1.1, onder f dat inzicht dient te worden gegeven in de uitvoerbaarheid van het plan. Bovendien dient het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit (tot vaststelling van het bestemmingsplan) de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3.2 Algemene Wet Bestuursrecht).

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het onderzoek dat is verricht ten behoeve van de in dit plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen, zodat voldaan wordt aan de onderzoeksverplichtingen van het Besluit ruimtelijke ordening. Voorheen kon worden volstaan met de conclusie dat de omvang van de activiteit onder de drempelwaarde lag en dus geen m.e.r.(-beoordeling) noodzakelijk was, onder de nu geldende regeling moet een motivering worden gegeven.

De consequentie van de nieuwe regeling is dat in elk besluit of plan dat betrekking heeft op activiteiten die voorkomen op de D-lijst aandacht moet worden besteed aan m.e.r. Het komt er op neer dat voor elk besluit of plan dat betrekking heeft op activiteit(en) die beneden de drempelwaarden vallen uit de D-lijst, een toets moet worden uitgevoerd of belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten. Voor deze toets, die dus een nieuw element is in de m.e.r.-regelgeving, wordt de term *vormvrije m.e.r.-beoordeling* gehanteerd. Deze vormvrije m.e.r.-beoordeling kan tot twee conclusies leiden:

- belangrijke nadelige milieugevolgen zijn uitgesloten: er is geen m.e.r.(-beoordeling) noodzakelijk;
- belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn niet uitgesloten: er moet een m.e.r.-beoordeling plaatsvinden of er kan direct worden gekozen voor m.e.r.

De in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksresultaten voldoen niet alleen aan de onderzoeksverplichting van het Besluit ruimtelijke ordening, maar kunnen ook worden opgevat als de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het in de voorgaande paragrafen beschreven onderzoek naar milieuaspecten geeft aan dat belangrijke nadelige milieugevolgen, als gevolg van de in dit bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen, zijn uitgesloten. Geconcludeerd kan worden dat er geen m.e.r.(-beoordeling) noodzakelijk is.

4.12. Behoeft

Al vanaf de Tweede Wereldoorlog wordt de overheid geconfronteerd met mensen die door een samenloop van (persoonlijke) omstandigheden behoefte hebben aan tijdelijke woonruimte. In de jaren variëren de groepen (mensen in scheidingssituaties, mensen die een nieuwe woning hebben gekocht en hun huidige woning al hebben verkocht, arbeidsmigranten) die deze behoefte hebben wel, maar de kwantitatieve behoefte zelf niet.

De huisvesting van arbeidsmigranten is een bijzondere vorm van deze flexibele huisvesting. De gemeente Oldebroek wil op grond van haar Beleidsnotitie Flexibele huisvesting arbeidsmigranten (zie paragraaf 3.3.5) voor bepaalde tijd meewerken aan de legalisatie van die huisvesting

van arbeidsmigranten. In het kader van dit bestemmingsplan is onderzocht⁸ hoe de landelijke behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten zich tijdens de planperiode ontwikkelt. Op basis van de recentste prognoses van Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de landelijke behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten de komende 10 jaar (= tevens de planperiode van een bestemmingsplan) stabiel blijft. Vervolgens is onder meer met behulp van interviews met grote werkgevers van arbeidsmigranten in Wezep onderzocht⁹ of de behoefte voor de gemeente Oldebroek zich op een andere manier ontwikkelt, dan de landelijke trend. Uit dit onderzoek blijkt eveneens dat de behoefte aan nieuwe en volwaardige huisvesting voor arbeidsmigranten de komende jaren onverminderd groot is.

⁸ buRO bureau voor ruimtelijke ordening B.V., Trends arbeidsmigratie, 0269-06-N01, Amersfoort, 23 december 2016

⁹ Vereniging Huisvesters Arbeidsmigranten, Huisvesting arbeidsmigranten in Oldebroek in nationaal en regionaal perspectief, Den Haag, 19 januari 2017

5. Juridische aspecten

5.1. Algemeen

Het digitale bestemmingsplan Buitengebied, Heidehoek is de verzameling geometrisch bepaalde planobjecten dat is vervat in een GML-bestand NL.IMRO.0269.BG146-ON01 met bijbehorende regels. Dit bestemmingsplan is via elektronische weg uitwisselbaar en raadpleegbaar. Hiervoor is de standaard uit de SVBP-2012 toegepast. Het geeft de bestemming en de bebouwingmogelijkheden van de gronden aan.

Met de invoering van het digitale bestemmingsplan bestaat de plankaart (zoals die tot 1 juli 2008 bekend stond) formeel niet meer. Het digitale bestemmingsplan bestaat uit een GML-bestand met bijbehorende regels. De papieren plankaart (nu bekend als de analoge verbeelding van het voorliggende bestemmingsplan) is getekend op een schaal 1:2.000 en omvat 1 kaartblad (genummerd 0269-06-P01). Het kaartblad geeft de bestemming van de gronden aan. Waar nodig zijn aanduidingen op de kaart opgenomen waarvan de betekenis in de regels wordt verklaard.

5.2. Plansystematiek

Voor de ontwikkeling is gekozen voor een gedetailleerde plansystematiek. Het plangebied heeft zodoende een rechtstreekse bouwtitel.

Inhoudelijk is zoveel mogelijk aangesloten op de regelgeving in het in de omgeving vigerende bestemmingsplan Buitengebied 2007. Door de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de RO-standaarden en de Wabo zijn de regels wel anders geformuleerd dan in het vigerende plan.

5.3. Regels

De regels geven inhoud aan de op de plankaart gegeven bestemmingen. Ze geven aan waarvoor de gronden en opstallen al dan niet mogen worden gebruikt en wat en hoe er gebouwd mag worden. Bij de opzet van de regels is getracht het aantal regels zo beperkt mogelijk te houden en slechts datgene te regelen, wat werkelijk noodzakelijk is. De regels van het voorliggende bestemmingsplan zijn onderverdeeld in vier hoofdstukken. Deze hoofdstukken zijn:

1. Inleidende regels;
2. Bestemmingsregels;
3. Algemene regels;
4. Overgangs-, en slotregels.

Inleidende regels

In de Inleidende regels worden de gebruikte begrippen beschreven (artikel 1). Vanwege de afstemming met het Bor zijn onder meer een aantal begrippen anders gedefinieerd dan tot nog toe gebruikelijk was.

In artikel 2 worden regels gesteld ten aanzien van de wijze waarop gemeten moet worden.

Bestemmingsregels

Voor de logiesverblijven is in artikel 3 een nieuwe bestemming geredigeerd: "Wonen - logiesverblijven". Deze gronden zijn bestemd voor wonen in logiesverblijven en de daarbij behorende centrale voorzieningen ten behoeve van de logiesverblijven, zoals receptie, kantoor, leslokalen, winkel, kantine, wasruimte, fitnessruimte, recreatieruimte, stilteruimte, sanitaire voorzieningen, opslagruimte en daarmee naar aard gelijk te stellen voorzieningen. De oppervlakte van een logiesverblijf is gemaximeerd op 75 m². De logiesverblijven dienen vrijstaand en in één bouwlaag te worden gebouwd, terwijl kelders, aanbouwen en/of dakkapellen en/of uitbouwen, waaronder erkers en/of serres niet zijn toegestaan. Het aantal logiesverblijven mag niet meer bedragen dan 38 (inclusief Het Jachthuis). Per logiesverblijf mogen maximaal 4 personen worden gehuisvest, in Het Jachthuis maximaal 2. Door middel van een voorwaardelijke verplichting is bepaald dat het gebruik ten behoeve van logiesverblijven uitsluitend is toegestaan indien binnen één jaar na het onherroepelijk worden van dit bestemmingsplan de bebouwing zoals aangegeven in bijlage 1 in de regels is verwijderd.

De gebouwen voor centrale voorzieningen mogen niet worden gebruikt voor horeca en/of verkoop- en/of handelsdoeleinden. In verband met de nabijheid van bos- en natuurbestemmingen is een omgevingsvergunningplicht voor bepaalde werken en werkzaamheden (aanlegvergunningenstelsel) opgenomen.

De gasleiding door het plangebied heeft de bestemming "Leiding - Gas" (artikel 4). Binnen deze dubbelbestemmingen is een hoofdgastransportleiding toegestaan. De regeling voorziet in de aanwezigheid van deze functie en in de bescherming ervan. Er is een omgevingsvergunningplicht voor onder meer het uitvoeren van graafwerkzaamheden dieper dan 30 cm opgenomen.

Het volledige plangebied heeft de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 2" (artikel 5). Bij bodemingrepen groter dan 100 m² dient een archeologisch rapport te worden overlegd.

Algemene regels

In artikel 6 is een antidubbeltelregel opgenomen. De antidubbeltelregel strekt ertoe dat gronden die al eens in aanmerking zijn genomen bij het verlenen van omgevingsvergunningen, niet nogmaals meegeteld kunnen worden.

De algemene aanduidingsregels (artikel 7) hebben betrekking op de aanduiding 'Veiligheidszone - munitie', die is opgenomen vanwege de veiligheid rondom de munitieopslagplaats van het militaire terrein aan de overzijde van de spoorlijn. In verband hiermee mogen geen gebouwen met vliesgevels of gordijngewelconstructies of gebouwen met zeer grote glasoppervlakten worden gebouwd.

In de algemene afwijkingsregels (artikel 8) hebben betrekking op kunstwerken, antennes en masten.

In de algemene procedureregels in artikel 9 zijn de procedureregels voor afwijkingsbevoegdheden en voor het stellen van nadere eisen geformuleerd.

Overgangs- en slotregels

De verplichte overgangsregels voor bouwwerken en gebruik zijn conform het bepaalde in artikel 3.2.2 van het Bro opgenomen (artikel 10). Tenslotte bevat het plan een slotregel (artikel 11).

6. Economische uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan heeft naast de onderzoeksaspecten echter ook betrekking op economische aspecten zoals planschade en grondexploitatiekosten. De initiatiefnemer heeft voor eigen rekening en risico de gronden tot ontwikkeling gebracht. Hieraan zijn voor de gemeente Oldebroek geen kosten verbonden. Het plan wordt op eigen grond door en voor rekening en risico ontwikkeld van een particulier.

De gemeente Oldebroek zal met de initiatiefnemer een uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot de totaaloplossing sluiten. Onderdeel van die uitwerkingsovereenkomst is een anterieure exploitatie-overeenkomst. Het kostenverhaal is hiermee anderszins verzekerd.

7. Maatschappelijke uitvoerbaarheid

7.1. Communicatie

De initiatiefnemer heeft een vertegenwoordiging van omwonenden geïnformeerd over de planontwikkeling. Omwonenden hebben daarbij aangegeven dat zij instemmen met de logiesverblijven op voorwaarde dat wordt voldaan aan de afspraken die in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen omwonenden en initiatiefnemer zijn vastgelegd.

Op 15 november 2017 is een inloopavond voor omwonenden georganiseerd. Van de +/- 100 uitnodigingen is door +/- 50 mensen gebruikt gemaakt. De meeste vragen betroffen de plannen voor de gronden welke de gemeente Oldebroek zal verwerven. Over dit onderwerp zal een aparte informatie bijeenkomst georganiseerd worden. De vragen met betrekking tot de opvang van arbeidsmigranten beperkten zich tot de onderwerpen handhaving, beheer en veiligheid.

7.2. Zienswijzen

Het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied, Heidehoek heeft na publicatie op 7 mei 2019 via de gebruikelijke weg (Staatscourant, www.ruimtelijkeplannen.nl, gemeentelijke website en de lokale Huis aan Huis courant) conform de Wet ruimtelijke ordening (artikel 3.8) met ingang van woensdag 8 mei 2019 gedurende zes weken (tot en met 18 juni 2019) ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn is een ieder in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze mondeling of schriftelijk kenbaar te maken aan de gemeenteraad.

Van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan zijn de Provincie Gelderland en het Waterschap Vallei en Veluwe op de hoogte gesteld. De omwonenden zijn door middel van twee informatiebijeenkomsten geïnformeerd over het voornemen om de huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk te maken in het plangebied.

Binnen de eerder genoemde gestelde termijn van zes weken zijn vijf zienswijzen binnengekomen. Deze zijn tijdig ingediend. Deze zienswijzen zijn samengevat en beantwoord in de Nota van beantwoording zienswijzen Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied, Heidehoek¹⁰. Naar aanleiding van de zienswijzen wordt het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld.

7.3. Overleg ex artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening

In het kader van het vooroverleg op grond van artikel 3.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening wordt het plan verzonden aan een aantal instanties, zoals de Provincie Gelderland en het Waterschap Vallei en Veluwe.

De vooroverlegreacties worden te zijner tijd in een separate notitie bij dit bestemmingsplan samengevat en beantwoord.

¹⁰ Gemeente Oldebroek, Nota van beantwoording zienswijzen Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied, Heidehoek, Code B2062, Versie : XXXX 2019, Oldebroek, 5 maart 2020