

Ladder voor duurzame verstedelijking tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten Vieruitersten 25 te Meijel

Gemeente Peel en Maas



Ladder voor duurzame verstedelijking tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten Vieruitersten 25 te Meijel

Gemeente Peel en Maas

Rapportnummer:	P01975
Datum:	20 maart 2020
Opdrachtgever:	LK
Projectteam BRO:	RH, RO en SS
Trefwoorden:	Ladder voor duurzame verstedelijking, tijdelijke huisvesting, wonen, arbeidsmigranten
Beknopte inhoud:	Toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking van de beoogde huisvesting voor arbeidsmigranten aan de Vieruitersten 25 te Meijel voor een periode van tien jaar.

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

Inhoudsopgave	pagina
1. INLEIDING	2
1.1 Beoogde ontwikkeling	2
1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking	3
1.3 Opzet rapport	3
2. BELEIDSKADER	4
2.1 Provinciaal beleid	4
2.2 Regionaal beleid	6
2.3 Gemeentelijk beleid	7
2.4 Relatie met planinitiatief	10
3. BEHOEFTE HUISVESTING ARBEIDSMIGRANTEN	11
3.1 Ontwikkeling behoefte	11
3.2 Bestaand aanbod en nieuwe initiatieven	16
4. TOETS LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJ KING	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Toetsing planinitiatief aan de Ladder	19
4.3 Conclusie	23

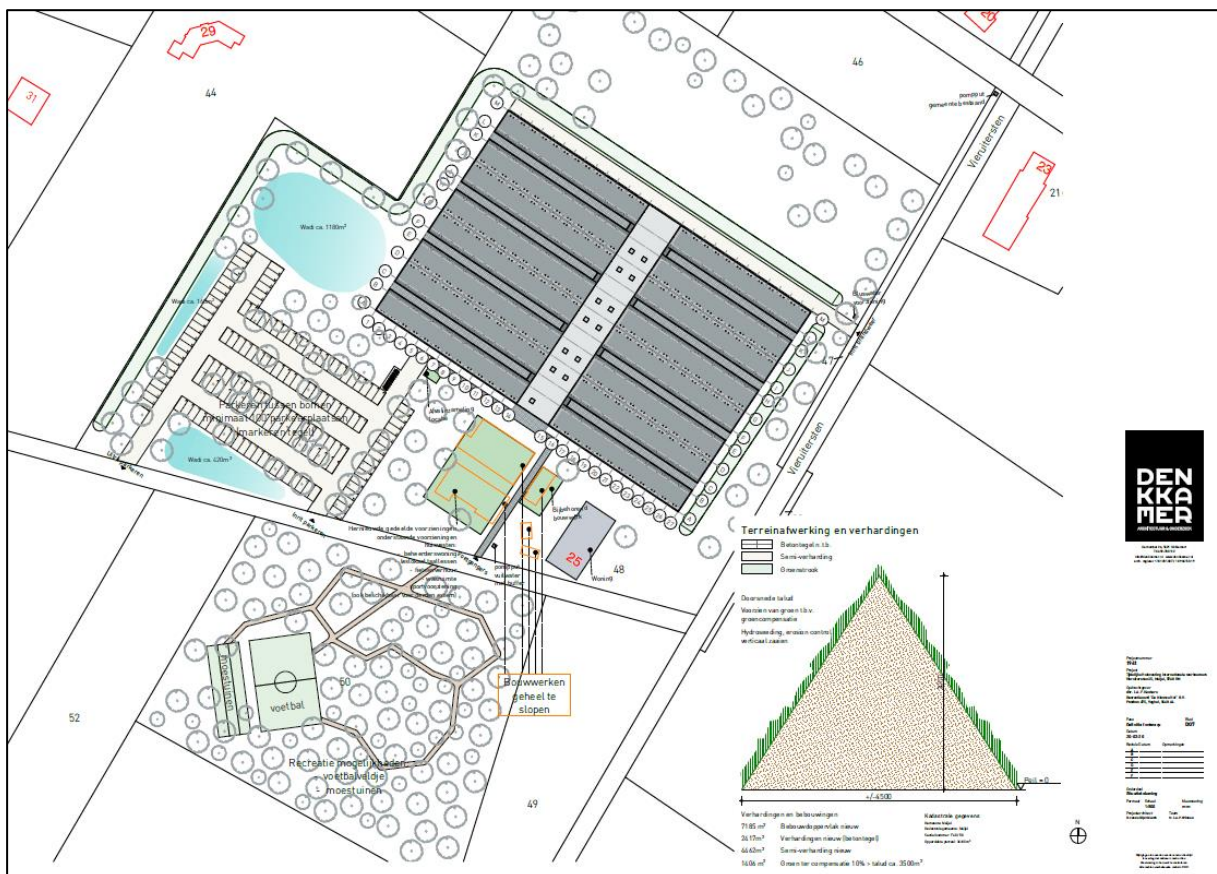
1. INLEIDING

1.1 Beoogde ontwikkeling

Er zijn plannen om tijdelijk arbeidsmigranten te huisvesten op de voormalige camping Nieuwe Hof, gelegen aan de Vieruitersten 25 te Meijel. Het beslaat in totaal 2 percelen MELOO-F-48 en MELOO-F-50 met een respectievelijke omvang van 34.160 m² en 9.710 m², in totaal 43.870 m². Ten noorden, oosten en westen van het besluitgebied liggen agrarische gronden. Ten zuiden van het besluitgebied ligt een bos. De camping is al langere tijd permanent gesloten. In de directe omgeving zijn voornamelijk agrarische bedrijven, enkele woningen (zowel bedrijfs- als burgerwoningen) en agrarische percelen gelegen.

De gewenste ontwikkeling bestaat uit het tijdelijk inrichten, voor een periode van 10 jaar, van huisvesting voor maximaal 400 arbeidsmigranten.

Figuur 1.1: Toekomstige situatie plangebied



Noodzaak onderbouwing

Het initiatief is strijdig met de vigerende bestemmingsplan '1e reparatieherziening bestemmingsplan buitengebied Peel en Maas', zoals dat door de gemeente Peel en Maas op 29-03-2017 is vastgesteld. Binnen dit bestemmingsplan zijn de gronden van het gebied bestemd tot 'Recreatie - Verblijfsrecreatie'.

Voor het beoogde plan wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde 'kruimelgevallenregeling' in artikel 4 van bijlage II bij het Bor een omgevingsvergunning aan te vragen voor strijdig gebruik voor een periode van maximaal 10 jaar. Voor de hiervoor genoemde omgevingsvergunning voor tijdelijk strijdig gebruik is formeel geen ruimtelijke onderbouwing vereist. Wel dient te worden aangetoond dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij moet onder andere aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid van het plan. In het kader van uitvoerbaarheid moet aandacht worden besteed aan de behoefte. Door in het kader van de uitvoerbaarheid zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Ladder voor duurzame verstedelijking, kunnen procesrisico's geminimaliseerd worden. In dit rapport wordt hieraan invulling aan gegeven via het doorlopen van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

Nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten worden getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (art. 3.1.6. lid 2 Bro). In de toets worden de volgende fasen doorlopen:

1. Is er een actuele regionale behoefte?
2. Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied?
3. Indien stap 2 onvoldoende mogelijkheden biedt: is er een locatie die passend, multimodaal ontsloten is of kan worden voor de resterende regionale behoefte. (Deze fase hoeft niet te worden doorlopen, omdat hier sprake is van bestaand stedelijk gebied, zoals later wordt gemotiveerd.)

De Ladder voor duurzame verstedelijking heeft zowel kwalitatieve als kwantitatieve componenten. Ook de 'behoefte' als bedoeld in de Ladder is zowel kwalitatief als kwantitatief van aard en een afgeleide van de verhouding tussen de actuele en toekomstige vraag, de trends en het huidige regionale aanbod (incl. plancapaciteit). Omdat er vaak geen 'absolute', eenduidig te berekenen regionale behoefte bestaat, wordt deze hier indicatief bepaald. Voor de beoordeling van de kwalitatieve aspecten (aanbod, vraag, behoefte, etc.) zijn waardeoordelen soms onontkoombaar. De beoordeling in dit rapport is afkomstig van BRO.

1.3 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 worden de beoogde ontwikkeling gezien in het licht van het vigerende overheidsbeleid. In hoofdstuk 3 spitst de analyse zich toe op de behoefte, mede aan de hand van het landelijke en regionale perspectief. Tot slot worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste conclusies geformuleerd in het kader van de Ladderonderbouwing. Dit aan de hand van de beschreven analyses in dit rapport.

2. BELEIDSKADER

2.1 Provinciaal beleid

Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014)

De grote variatie in omgevingskwaliteiten is een kenmerkend en sterk punt van Limburg. Om daaraan recht te doen, worden in het POL2014 zeven globaal afgebakende gebiedstypen onderscheiden: zones met elk een eigen karakter, herkenbare eigen kernkwaliteiten en met veel verschillende opgaven en ontwikkelingsmogelijkheden. Het plangebied ligt binnen de zone 'Buitengebied': alle andere gronden in het landelijk gebied, vaak met een agrarisch karakter, met ruimte voor doorontwikkeling van agrarische bedrijven. De accenten in deze zone liggen op ruimte voor ontwikkelingsmogelijkheden voor nieuwe bedrijfslocaties landbouw, terugdringen milieubelasting vanuit landbouw en kwaliteit en functioneren ondergrond.

In de aanpak van de Limburgse woningmarkt wordt ingezet op een aantal ambities:

- Dynamisch voorraadbeheer
- Transformatieopgave bepalen (kwantitatief)
- Verhouding huur/koop
- Kwaliteit bestaande woningvoorraad
- Sloop
- Terugdringen plancapaciteit
- Spelregels ontwikkeling van de voorraad
- Aandacht voor doelgroepen
- Terugdringen wonen recreatieterreinen/recreatieverblijven

Als belangrijke uitdaging wordt 'een aantrekkelijke regio die jongeren en arbeidskrachten bindt (menselijk kapitaal en werkgelegenheid; kwaliteit woon- en leefomgeving)' benoemd:

De kwaliteit van het fysieke leefklimaat (wonen, voorzieningen, cultuur, landschap) maakt Limburg tot een aantrekkelijke vestigingsplek voor bedrijven en hun werknemers. Ook de bereikbaarheid is grotendeels van hoog niveau. Heel Limburg heeft nu al te maken met een stevige daling van de beroepsbevolking. Naast hoogopgeleide kenniswerkers heeft Limburg in de toekomst vooral behoefte aan werkers in de zorg, techniek en land- en tuinbouw. Dit, gevoegd bij de sterke ontgroening die zich voordoet, leidt ertoe dat het binden en boeien van jongeren, kenniswerkers en arbeidsmigranten een belangrijke uitdaging is. Hun wensen, bijvoorbeeld op het gebied van stedelijke ontmoetingsplekken en huisvesting vragen dan ook onze bijzondere aandacht. Het landschap en natuur vormen één van de grootste vestigingsvoordelen die Limburg te bieden heeft. Het is belangrijk om te blijven werken aan de kwaliteit ervan, maar ook aan de gebruiksmogelijkheden.

Omgevingsverordening Limburg 2014

Op 12 december 2014 is de Omgevingsverordening Limburg 2014 vastgesteld en in werking getreden. De verordening bevat regels over diverse onderwerpen, waaronder de noodzaak van een toets

aan de Ladder voor duurzame verstedelijking voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen bij een wijziging van het bestemmingsplan.

Nieuwe ontwikkelingen moeten bij voorkeur worden gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied. Hieronder wordt volgens artikel 1.1.1 lid 1 aanhef van Bro verstaan: *“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”*. De onderhavige ontwikkeling voldoet hier niet aan. De locatie is volgens het POL2014 gelegen buiten het bebouwd gebied, namelijk in de zone ‘Buitengebied’. Dit maakt dat in de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking tevens moet worden ingegaan op de keuze om het planinitiatief te realiseren buiten het bestaand stedelijk gebied (zie hoofdstuk 4 van onderhavig rapport).

Agenda Limburgse Woningmarkt 2016-2019, ‘ieder zijn thuis’

De woningmarkt in Limburg verandert als gevolg van demografische, maatschappelijke en macro-economische ontwikkelingen waaronder een afname van de groei van het aantal huishoudens, een groeiend aantal eenpersoonshuishoudens en een toenemende vergrijzing en ontgroening. Ook de betaalbaarheid van wonen staat onder druk. Voor studenten, ouderen, alleenstaanden, arbeidsmigranten en statushouders is een ‘standaard wooncarrière’ in veel gevallen niet haalbaar.

De relevante punten die in de woonagenda worden benoemd:

- De effecten van Rijksbeleid werken in Limburg ten dele negatief uit. De woningmarkt in een krimpgebied functioneert immers anders dan in een gebied waar veel vraag naar woningen is.
- Bijzondere doelgroepen hebben moeite met het vinden van geschikte huisvesting. Vooral nog gaat het om de volgende doelgroepen: zorgbehoevenden (o.a. ouderen), woonurgente (o.a. arbeidsmigranten), verblijfsgerechtigden, jongeren (o.a. studenten), particuliere eigenaren in kwalitatief minder goed onderhouden woningen, huurders met een hoge woonquote, starters op de koopwoningmarkt, woningzoekenden die gelet op hun inkomen zijn aangewezen op een betaalbare huurwoning.

Vervolgens zijn in de agenda actielijnen geconcretiseerd, dit zijn de meest relevante:

- Verschuiving van de vraag van koop- naar huurwoningen. Er moeten meer (vooral sociale) huurwoningen beschikbaar komen gezien de behoefte hieraan op de woningmarkt. Waar mogelijk moet dit gebeuren binnen bestaand vastgoed, tijdelijke nieuwbouw (5-10 jaar) geldt als laatste optie.
- Betere regionale kwantitatieve afstemming van woningvoorraad en woningbehoefte om te zorgen dat de woningmarkt aansluit bij de demografische ontwikkeling.

Beleidsnotitie Huisvesting Arbeidsmigranten 2016

In de beleidsnotitie huisvesting arbeidsmigranten worden de algemene uitgangspunten benoemd voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten in de provincie Limburg. Kort en bondig zijn dit de volgende:

- Als algemeen uitgangspunt geldt het provinciale beleid zoals verwoord in het Provinciaal Omgevingsplan 2014.

- Voor alle huisvestingsvormen geldt als basisvereiste dat tenminste wordt voldaan aan de eisen zoals opgenomen in het Bouwbesluit. Het is wenselijk dat bij plannen voor huisvesting van arbeidsmigranten een huisvestingsnorm gehanteerd wordt.
- Met betrekking tot het beheer van huisvestingslocaties dienen afspraken gemaakt en geborgd te worden tussen gemeente en verhuurder.
- Huisvesting van arbeidsmigranten moet zoveel mogelijk plaatsvinden in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden of dorpen.
- Huisvesting binnen de planologische bestemming bedrijventerrein is niet toegestaan.
- Nieuwbouw buiten de reguliere woningvoorraad ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten is uitgesloten, tenzij het gaat om transformatie van bestaande bebouwing (sloop en vervolgens nieuwbouw op dezelfde plek).
- Huisvesting op recreatieterreinen is niet toegestaan. Uitzondering hierop is huisvesting van arbeidsmigranten voor de duur van maximaal 10 jaar op te saneren of revitaliseren recreatieterreinen. Dit is tijdelijk mogelijk onder voorwaarde dat een deel van de inkomsten wordt gebruikt om de sanering of revitalisering te bekostigen.

Huisvesting van arbeidsmigranten kent in Limburg de volgende prioritering:

1. Huisvesting binnen de reguliere woningvoorraad in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen.
2. Huisvesting binnen de bestaande (eventueel te saneren of transformeren) bebouwing in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen,
indien optie 1 niet binnen de regio voorhanden is.
3. Huisvesting op bestaande (te saneren of te revitaliseren) recreatieterreinen,
indien optie 1 en 2 binnen de regio niet voorhanden zijn.
4. Bij uitzondering huisvesting in tijdelijke woonunits,
indien optie 1, 2 en 3 binnen de regio niet voorhanden zijn.

2.2 Regionaal beleid

Regionale structuurvisie Wonen Noord-Limburg (2016)

In de Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg geven de bestuurders van de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Venlo, Venray en Peel en Maas en de provincie Limburg sturing aan de regionale woningmarkt. Het document heeft een juridische status met een zelfbindend karakter.

Het aantal plannen voor nieuwbouw moet in een ‘gezonde’ verhouding staan tot de kwantitatieve behoefte. In gemeenten met een plancapaciteit die hoger is dan de huishoudensgroei moet een reductie van de plancapaciteit plaatsvinden. Hiertoe is een afwegingskader ontwikkeld waarmee gemeenten op basis van een aantal indicatoren de aantrekkelijkheid van woningbouwplannen en –locaties kunnen prioriteren

In de Regionale Structuurvisie Wonen Noord Limburg wordt onderkend dat bijzondere aandacht nodig is voor de huisvesting van (toekomstige) werknemers en dan vooral arbeidsmigranten. In de visie wordt aangegeven dat arbeidsmigranten veel banen invullen en een voorwaarde zijn voor de verdere economische ontwikkeling. De visie is verder uitgewerkt in lokaal woonbeleid.

2.3 Gemeentelijk beleid

Woonvisie Plus 2011-2015 Gemeente Peel en Maas

De gemeente Peel en Maas heeft een Woonvisie opgesteld waarin beleid voor onder andere arbeidsmigranten is geformuleerd. Hierin komt naar voren dat de gemeente de woningvoorraad wil uitbreiden, waarbij ook rekening gehouden moet worden met woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten.

- Er is een verschuiving waar te nemen naar permanente arbeid én daardoor behoefte aan reguliere huisvesting van arbeidsmigranten. Dit vraagt om een huisvestingskader, waarin naast de tijdelijke huisvestingsmogelijkheden, ook de mogelijkheden voor huisvesting in de reguliere woningen of wooncomplexen aan de orde komen. Hierbij komt de volgende vraag naar voren: *Hoe gaat Peel en Maas deze instromers vanuit Nederland en elders verleiden zich in hun gemeente te vestigen?*
- Er zijn steeds meer soortige bedrijven die gebruik maken van tijdelijke arbeidsmigranten. Een belangrijk gevolg van de inzet van deze tijdelijke werknemers is dat er voor deze mensen tijdelijk huisvesting beschikbaar moet zijn, liefst op korte afstand van de werkplek. Intussen blijkt uit onderzoek dat een aanzienlijk percentage van deze aanvankelijk tijdelijke werknemers zich permanent wil vestigen (ca. 50%) en daarbij voor een groot deel ook op zoek gaat naar permanente en reguliere huisvesting.
- Ook is er een grote groep arbeidsmigranten die tijdelijk hier werkt en nog twijfelt aan permanent verblijf, de zogenaamde „semipermanenten“. Met name voor deze groep zijn er weinig goede, tijdelijke woonvormen beschikbaar. De gemeente Peel en Maas ziet kansen voor specifieke woonvormen voor deze groep (bijvoorbeeld tijdelijke woonunits). Vanuit deze woningen kunnen arbeidsmigranten op termijn doorstromen naar reguliere huur- en koopwoningen.

Factsheet Beleid voor EU-migranten Peel en Maas 2016

Voor de huisvesting van arbeidsmigranten heeft de gemeente specifiek beleid ontwikkeld middels Factsheet Peel en Maas, Beleid voor EU-migranten (2016). Hier komen een aantal feiten naar voren die inzicht geven in de arbeidsmigranten die zich gevestigd hebben in de gemeente Peel en Maas. Zo ligt het percentage autochtone inwoners in de gemeente hoger dan het landelijke gemiddelde (90% tegenover 78% gemiddeld over Nederland). Het overgrote deel van de migranten in Peel en Maas is afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (91%), en binnen deze groep komt het merendeel van de migranten uit Polen (89%).

Het beleid geeft aan dat de gemeente Peel en Maas de komende jaren te maken krijgt met bevolkingskrimp. In deze context is de visie van de gemeente dat de vestiging van EU-arbeidsmigranten

van groot belang is voor Peel en Maas. Niet alleen zorgen EU-arbeidsmigranten ervoor dat de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid in stand wordt gehouden en kan worden uitgebreid, ook versterken zij de kwaliteit van de beroepsbevolking. Daarnaast hebben arbeidsmigranten die zich blijvend in de gemeente vestigen volgens het beleid een gunstig effect op de voorziene bevolkingskrimp en een dempend effect op de vergrijzingstendens. Om deze redenen kiest de gemeente Peel en Maas ervoor EU-migranten die in de gemeente willen wonen en werken te faciliteren en actief te ondersteunen.

Beleid huisvesting short stay arbeidsmigranten 2019, gemeente Peel en Maas

Het beleid omtrent de huisvesting van short stay arbeidsmigranten (2014) is aan een update toe. Het beleid kent beperkingen qua het aantal te huisvesten mensen, de locaties waar huisvesting mag plaatsvinden en de verblijfsduur van de arbeidsmigranten. Bedrijven merken steeds vaker de gevolgen van deze beperkingen: het huidige beleid geeft hen onvoldoende mogelijkheden om mensen te kunnen huisvesten. Nieuw beleid is nodig om economische, demografische en regionale ontwikkelingen het hoofd te bieden.

De doelen die voorop staan in het nieuwe beleid sluiten aan bij de lokale kaderstelling en de regionale bouwsteen.

- Economie: ruimte bieden aan groei en ontwikkeling door te zorgen dat huisvesting van personeel geen remmende factor wordt;
- Demografie: bevolkingskrimp tegengaan door arbeidsmigranten te verleiden zich langdurig of permanent in Peel en Maas/de regio te vestigen om de vitaliteit en balans in de dorpskernen te behouden;
- Regio: economische en demografische ontwikkelingen houden niet op bij de gemeentegrens, zodat beleidsmatig aansluiting zoeken bij regionale ontwikkelingen en signalen nodig is;
- Maatwerk: elk huisvestingsinitiatief is alleen al vanwege de ligging anders en vraagt dus om een eigen aanpak, zodat het beleid waar het kan doelen en grenzen in plaats van juridisch uitgeschreven generieke regels vastlegt.

Het beleid uit 2014 kende de indeling van arbeidsmigranten naar short stay, mid stay en long stay. Omdat bij de uitvoering van het beleid is gebleken dat deze indeling niet werkt en niet aansluit bij de praktijk, is in de regio en in het nieuwe coalitieakkoord afgesproken alleen nog short stay en long stay te onderscheiden. Het nieuwe beleid omtrent short stay arbeidsmigranten gaat in de basis uit van een aantal overwegingen, namelijk:

1. De gemeente wil de arbeidsmigranten verleiden om in de gemeente/regio te blijven. Hiervoor is het noodzakelijk om de arbeidsmigranten te laten zien wat de gemeente heeft te bieden. Elk huisvestingsinitiatief wordt daarom beoordeeld op de maatschappelijke bijdrage die vanuit het initiatief wordt geleverd om de arbeidsmigrant deelgenot te maken van het goede leven in Peel en Maas. Welke middelen vanuit een concreet initiatief het beste zijn, is afhankelijk van het initiatief.
2. Elke locatie kan in beginsel in aanmerking komen. Een geschikte locatie:
 - zorgt voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor buurtbewoners en arbeidsmigranten;
 - heeft draagvlak: de omgeving (bedrijven en omwonenden die wat kunnen gaan merken van de huisvesting) moet aantoonbaar zijn meegenomen in de huisvestingsplannen;

- levert geen beperking op voor bedrijven binnen wiens invloedssfeer de huisvesting plaatsvindt;
 - past in het ruimtelijk beleid van de provincie dan wel het Rijk.
3. In de kwaliteit van de huisvesting zijn enkele uniforme basisbeginselen van belang:
 - het gebruik van bestaande bebouwing staat voorop;
 - nieuwbouw alleen als aangetoond kan worden dat in bestaande bebouwing geen ruimte is;
 - permanente woonunits alleen als nieuwbouw niet haalbaar of rendabel is;
 - tijdelijk woonunits alleen voor seizoensarbeid/peikmomenten;
 - woonunits (structureel of tijdelijk) niet in de bebouwde kom of bebouwingslinten;
 - de huisvesting moet kwalitatief goed zijn, waarbij het voldoen aan de op het moment van de benodigde besluitvorming actuele SNF-normen de ondergrens is.
 4. Bij initiatieven voor huisvesting mag de arbeidsmigrant standaard 18 maanden in de huisvesting verblijven. De initiatiefnemers moet altijd motiveren hoe lang de arbeidsmigranten nodig zijn voor het werk dat ze doen. Om de doorstroming naar reguliere huisvesting te bevorderen is het bovendien van belang te controleren of de arbeidsmigrant de verplichting zich in te schrijven in de BRP nakomt.
 5. Peel en Maas zet in op een verdubbeling van het aantal te huisvesten mensen bij agrarische bedrijven naar maximaal 80, maar in tegenstelling tot het huidige beleid wel onder de voorwaarde dat voor het aantal een motivatie wordt gegeven. Daarnaast is de gemeente bereid om bij/voor grote agrarische bedrijven de huisvesting tot maximaal 200 personen te faciliteren, mits de ondernemers aantoont de mensen daadwerkelijk nodig te hebben voor zijn bedrijf.
 6. Peel en Maas maakt het voor agrarische bedrijven die alleen tijdens piekmomenten behoefte hebben aan extra arbeidskrachten mogelijk om voor de opvang van piekmomenten maximaal 4 maanden maximaal 40 personen te huisvesten in tijdelijke woonunits. De woonunits moeten voldoen aan de SNF-norm en moeten na afloop van het piekmoment weer worden verwijderd.
 7. Als de huisvestingslocatie geen agrarisch bedrijf betreft of als het bedrijf is beëindigd maar er op de locatie nog wel een bij het beëindigde gebruik passende bestemming rust staat Peel en Maas huisvesting tot maximaal 80 arbeidsmigranten toe.
 8. Peel en Maas wil experimenteeruimte geven aan enkele goede nieuwe plannen, binnen de volgende voorwaarden: innovatief, maximaal tot 400 personen, alleen tijdelijke omgevingsvergunningen voor maximaal 10 jaar.
 9. De initiatiefnemer moet zorgen voor voldoende parkeergelegenheid op het eigen terrein en als dat niet lukt, motiveren waarom niet.
 10. Als de huisvesting resulteert in nieuwe bebouwing of als het gewijzigde gebruik van gronden en/of bestaande bebouwing de ruimtelijke uitstraling ter plaatse verandert, dan moet dit op een goede manier in de omgeving worden ingepast.
 11. Peel en Maas gaat bij elke aanvraag voor een ruimtelijke toestemming beoordelen hoe de initiatiefnemer het toezicht en beheer heeft georganiseerd en welke maatregelen er komen om overlast voor zowel de arbeidsmigranten (onderling) als omwonenden te voorkomen. Toezicht en beheer zal daarnaast ook in de op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV) benodigde exploitatievergunning terugkomen.

12. Peel en Maas treedt handhavend op tegen huisvesters die herhaaldelijk of structureel de voorwaarden en voorschriften van de exploitatievergunning en de ruimtelijke toestemming niet nakomen of huisvestingslocaties waar herhaaldelijk of structureel ingrijpen door de politie nodig is.
13. In de ruimtelijke toestemmingen wordt vastgelegd dat het gebruik van/voor huisvesting ongedaan gemaakt moet worden als de huisvesting gedurende 1 jaar niet wordt gebruikt.
14. Het nieuwe beleid betekent een behoorlijke verruiming ten opzichte van het huidige beleid. Daarom gaat het college de uitvoering van het beleid monitoren.

2.4 Relatie met planinitiatief

Uit bovenstaande beleidskaders kan geconcludeerd worden dat er op verschillende schaalniveaus in de provincie Limburg extra aandacht bestaat voor de huisvesting van woonurgente en in het bijzonder arbeidsmigranten. In het beleid wordt benoemd dat de behoefte aan woningen voor deze doelgroepen groot is. Bovendien wil Peel en Maas experimenteerruimte geven aan enkele goede nieuwe plannen, binnen de volgende voorwaarden: innovatief, maximaal tot 400 personen, alleen tijdelijke omgevingsvergunningen voor maximaal 10 jaar. Het beoogde planinitiatief realiseert huisvesting onder al deze voorwaarden. Huisvesting in de vorm van woonunits (structureel of tijdelijk) mogen niet in de bebouwde kom of bebouwingslinten en deze moeten kwalitatief goed zijn, waarbij het voldoen aan de op het moment van de benodigde besluitvorming actuele SNF-normen de ondergrens is. Peel en Maas wil de arbeidsmigranten verleiden om in de gemeente/regio te blijven. Hiervoor moet kwalitatief goede huisvesting worden gerealiseerd, het planinitiatief realiseert dit. Bovendien is het in de buurt van vele kwekerijen en tuinbouwbedrijven, waar arbeidsmigranten vaak in dienst zijn. Woon-werk verkeer zal daarom beperkt zijn. Voorzieningen zoals de supermarkt, huisarts, school en horeca zijn relatief dichtbij, namelijk op afstand van ca. 5 minuten fietsen, dit zal de lokale economie te bevorderen. Op het terrein zijn er ruim voldoende parkeerplekken aanwezig. Het planinitiatief sluit daarmee aan bij het bestaande beleid.

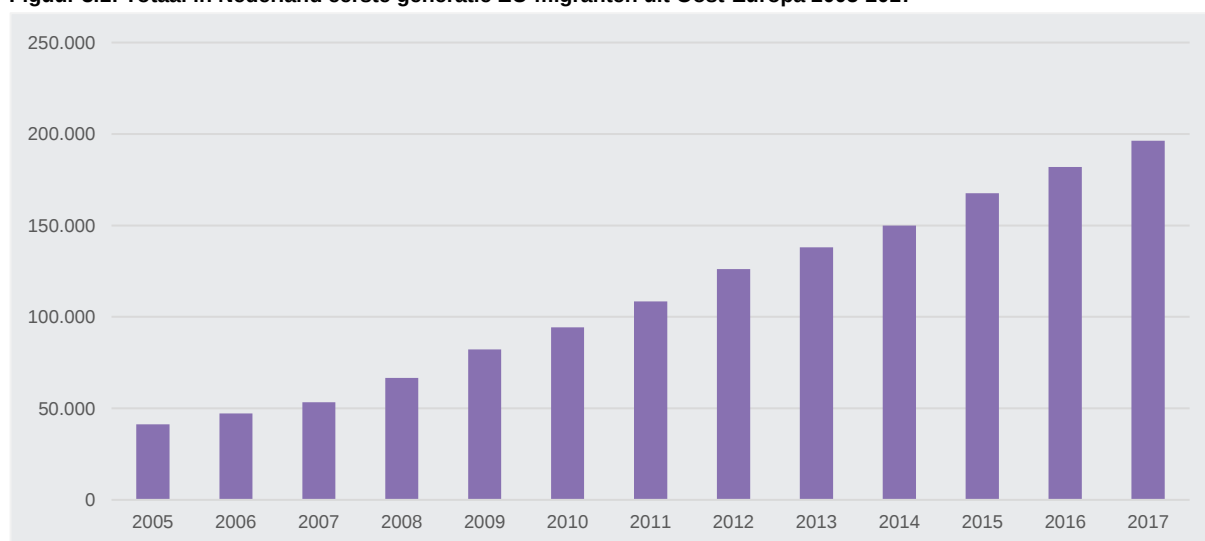
3. BEHOEFTE HUISVESTING ARBEIDSMIGRANTEN

3.1 Ontwikkeling behoefte

Nederland

De toestroom van arbeidsmigranten uit Oost-Europa is sinds de toetreding van nieuwe EU-lidstaten in 2004 en 2007 enorm gegroeid. Voor mensen uit tien Oost-Europese EU-landen¹ is het sinds 2008 officieel toegestaan om in Nederland te werken. Sinds 2005 nam het aantal geregistreerde migranten uit deze landen landelijk toe met +375% (dus met een factor van 4,75) tot ruim 196.000 in 2017. Deze ontwikkeling is in onderstaande grafiek weergegeven.

Figuur 3.1: Totaal in Nederland eerste generatie EU-migranten uit Oost-Europa 2005-2017²



Het belangrijkste herkomstland van de arbeidsmigranten is, met afstand, Polen. Overigens is het totale aantal EU-migranten in Nederland nog veel hoger. Volgens de Migrantenmonitor van het CBS³ waren er eind 2016 circa 905 duizend migranten in Nederland aanwezig afkomstig uit alle (kandidaat)lidstaten van de Europese Unie, met eveneens een duidelijke groei.

In Nederland verblijven ongeveer 400.000 arbeidsmigranten uit Oost-, Midden- en Zuid-Europa (EU-arbeidsmigranten). Door de vergrijzing en de economische groei is de algemene verwachting dat de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten in Nederland nog aanzienlijk zal toenemen in veel sectoren. Ze worden inmiddels dan ook beschouwd als onmisbaar voor de Nederlandse economie. In bepaalde regio's (zoals Noord-Limburg) is die betekenis zelfs nog groter. In die regio's betreft het vooral de land- en tuinbouw en de logistiek, maar ook andere sectoren (zorg, bouw, etc.).

¹ Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

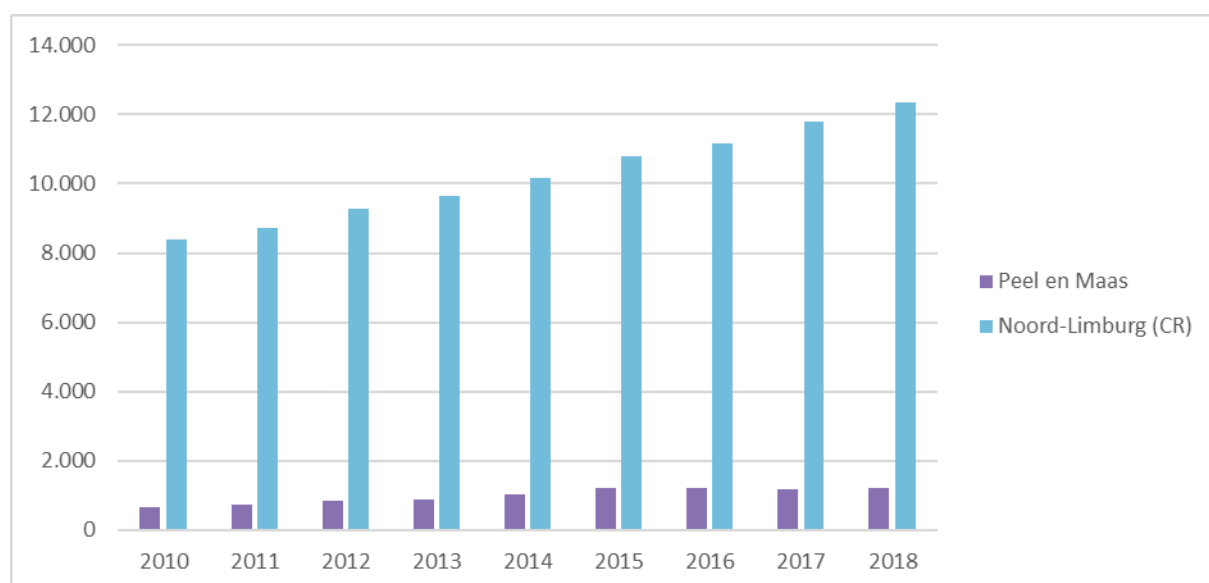
² CBS (2018). Bevolkingsontwikkeling: migratieachtergrond en generatie.

³ CBS Migrantenmonitor 2015-2016.

Behoefte binnen het verzorgingsgebied anno 2019

Binnen de regio Noord-Limburg maken veel bedrijven gebruik van buitenlandse arbeidskrachten. Zij zijn relatief goedkoop en vervullen bovendien functies waarvoor in de regio geen andere geschikte kandidaten te vinden zijn. In de regio verblijven momenteel 12.352 EU-migranten, in Peel en Maas zelf zijn dat er 1.209. Dit betreft alle EU-arbeidsmigranten⁴ die staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de eerste generatie. Hierin wordt de tweede generatie niet meegenomen, dit betreft immers voornamelijk kinderen en die zitten niet in het arbeidsproces. Wanneer EU-migranten aangeven niet langer dan 4 maanden in Nederland te verblijven, hebben zij geen registratieplicht in het BRP.⁵ Dit betekent dat een groot deel van de EU-arbeidsmigranten niet geregistreerd is.

Figuur 3.2: Eerste generatie EU-migranten ingeschreven in de BRP in Noord-Limburg en gemeente Peel en Maas 2010-2018⁶



De grootste groep arbeidsmigranten bestaat uit mensen met een Poolse nationaliteit. Tussen 2012 en 2016 steeg het aantal geregistreerde Polen in de regio met ruim 60 procent. De gemeenten met veel landbouwactiviteit, industrie en logistiek – Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venray en Venlo – hebben relatief veel arbeidsmigranten en dus Poolse inwoners.

Uit verschillende bronnen (zie onderstaande tabel) blijkt dat het aantal niet-geregistreerde EU-migranten aanmerkelijk hoger ligt dan het aantal wel ingeschreven EU-migranten. Het werkelijke aantal migranten is echter moeilijk te bepalen en de ramingen variëren nogal, zoals te zien is in onderstaande tabel. Overigens wordt benadrukt dat de bronvermelding in de (vele) onderzoeken over dit onderwerp vaak onduidelijk is of zelfs ontbreekt. Het lijkt erop dat veel inschattingen oorspronkelijk dezelfde bron hebben, maar dit valt niet te verifiëren.

⁴ Deze cijfers zijn op gemeentelijk niveau niet beschikbaar voor alleen Oost-Europese herkomstlanden.

⁵ Nieuw in Nederland voor Europese Arbeidsmigranten, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019

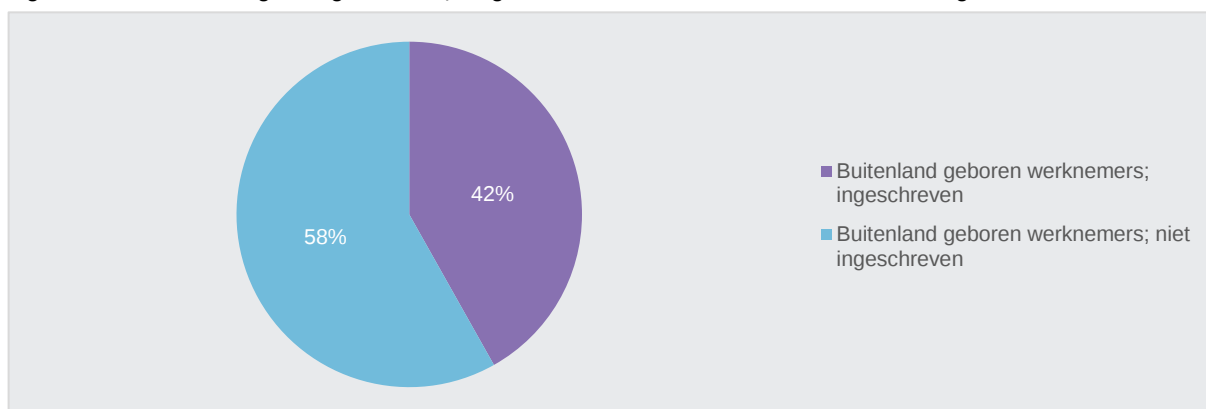
⁶ CBS (2018). Bevolking: leeftijd, migratieachtergrond, geslacht en regio, 1 januari.

Tabel 3.1: Ramingen aandeel niet-ingeschreven EU-migranten

Bron/Onderzoek	Uitkomst onderzoek	Raming totale populatie arbeidsmigranten
Companen	Regio Hart van Brabant: Gemiddelde registratiegraad arbeidsmigranten 50%.	+ 100%
Bollenstreek	Raming o.b.v. kleine steekproef: slechts 25% Polen is ingeschreven.	+ 300%
Onderzoek Prof. Van der Heijden landelijk (2013)	Slechts 53% MOE-landers (excl. ZE-landers) geregistreerd in GBA en/of UWV.	+ 90%
Platform 31 (2017)	Slechts kwart migranten schrijft zich in in BRP, bij UWV is de helft geregistreerd.	+ 300%
Ministerie Sociale Zaken/Werkgelegenheid (2013)	62% van geregistreerden UWV staat niet ingeschreven bij gemeente (BRO: 38% (100-62%) * 50% geregistreerd UWV = 19% wel ingeschreven bij gemeente).	+ 426% (100/19%)
Wonen Limburg met TU Eindhoven (2010)	Circa 20% van de arbeidsmigranten schrijft zich daadwerkelijk in bij het BRP.	+400%
Andere onderzoeken (Dronten, Professionals in Flex)	39% - 60% is <u>wel</u> geregistreerd bij gemeente.	+ 66% - + 156% (100/60 - 100/39)

Het CBS heeft in 2014 voor het laatst de cijfers van wel/niet ingeschreven werknemers in kaart gebracht. Dit is voor een aantal herkomstlanden gedaan, waaronder Polen, Roemenië en Bulgarije. In onderstaand figuur zijn de laatste cijfers van het verschil tussen de wel en niet ingeschreven Poolse, Roemeense en Bulgaarse werknemers in Nederland te zien. Hierin is te zien dat in 2014 er meer niet-ingeschreven (circa 95.900), dan wel-ingeschreven (circa 69.000) Polen, Roemenen en Bulgaren in Nederland waren. Kortom, volgens het CBS is slechts 42% van de Poolse, Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten ingeschreven.

Figuur 3.3: In Nederland gevestigde Poolse, Bulgaarse en Roemeense werknemers wel/niet ingeschreven in het BRP⁷



⁷ CBS (2014). Wel/niet ingeschreven arbeidsmigranten: Polen, Bulgarije en Roemenië.

Kijkend naar deze verschillende, maar nogal uiteenlopende ramingen (tabel 3.1 en figuur 3.3), is het een reële inschatting dat het cijfer niet-ingeschreven arbeidsmigranten in werkelijkheid twee (+100%) à drie keer (+200%) hoger ligt dan de wel-ingeschreven EU-migranten.

De onderstaande tabel geeft inzicht in de behoefte voor nieuwe huisvesting voor arbeidsmigranten in de regio en in de gemeente Peel en Maas. Deze cijfers zijn gebaseerd op de in het BRP ingeschreven arbeidsmigranten, de inschatting van de niet ingeschreven arbeidsmigranten en het percentage arbeidsmigranten dat onder slechte omstandigheden moet wonen. Vanuit een 'behoudend' uitgangspunt voor de behoefte-raming wordt het huidige aantal ingeschreven arbeidsmigranten in Peel en Maas en Noord-Limburg vermenigvuldigd met de factor 2,5 (+150%). Dit maakt dat de raming is dat het werkelijke aantal arbeidsmigranten in gemeente Peel en Maas op circa 3.030 ligt en in Noord-Limburg op circa 30.900.

Tabel 3.2: Behoeftte nieuwe huisvesting Peel en Maas en Noord-Limburg

Berekening:	Peel en Maas	Noord-Limburg
Aantal ingeschreven arbeidsmigranten	1.209	12.352
Raming werkelijk aantal ($2,5 \cdot \text{ingeschreven populatie}$, afgerond)	Ca. 3.030	Ca. 30.900
Aandeel arbeidsmigranten in slechte huisvesting	20%	20%
Behoeftte nieuwe huisvesting in aantal arbeidsmigranten	Ca. 600	Ca. 6.200

De huisvesting van arbeidsmigranten wordt momenteel op verschillende manieren (tijdelijk) opgelost. Veel arbeidsmigranten wonen nu in vakantieparken, wat deels ten koste gaat van de recreatieve capaciteit en uitstraling. Daarnaast wordt er veel gewoond op onveilige accommodaties of locaties zonder woonbestemming (bijvoorbeeld agrarische bedrijven). Dit gegeven kan deels worden beschouwd als een 'latente behoefte' aan nieuwe huisvesting. Uit recent onderzoek in De Peel bleek 19% van de accommodaties dusdanig onveilig dat ze acuut werden gesloten.⁸ De bewoners moesten direct op zoek naar een nieuwe woonplek.

We veronderstellen, dat de huisvestingssituatie van migranten in Noord-Limburg in grote lijnen vergelijkbaar is met het Brabantse deel van De Peel. In de gemeente Peel en Maas ramen we dan ook, dat voor ca. 20% van alle arbeidsmigranten (alleen eerste generatie) nieuwe huisvesting moet worden gezorgd. Voor Noord-Limburg houden we hetzelfde cijfer aan. Dit leidt tot een actuele behoefte aan nieuwe huisvesting voor circa 600 personen in de gemeente Peel en Maas en zelfs 6.200 mensen in geheel Noord-Limburg (tabel 3.2).

Echter heeft de gemeente Peel en Maas recent (16 april 2019) ingestemd met een nieuw, ruimer huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten. Met dit beleid geven zij toestemming om op drie plekken complexen voor maximaal 400 personen te realiseren, dit betekent een behoefte van 1.200 bedden voor arbeidsmigranten. Zij zien de noodzaak, mede door het onderzoek van Etil Research Group, dat aantoonde dat in de regio tot 2022 een tekort dreigt aan zo'n 4800 bedden.⁹

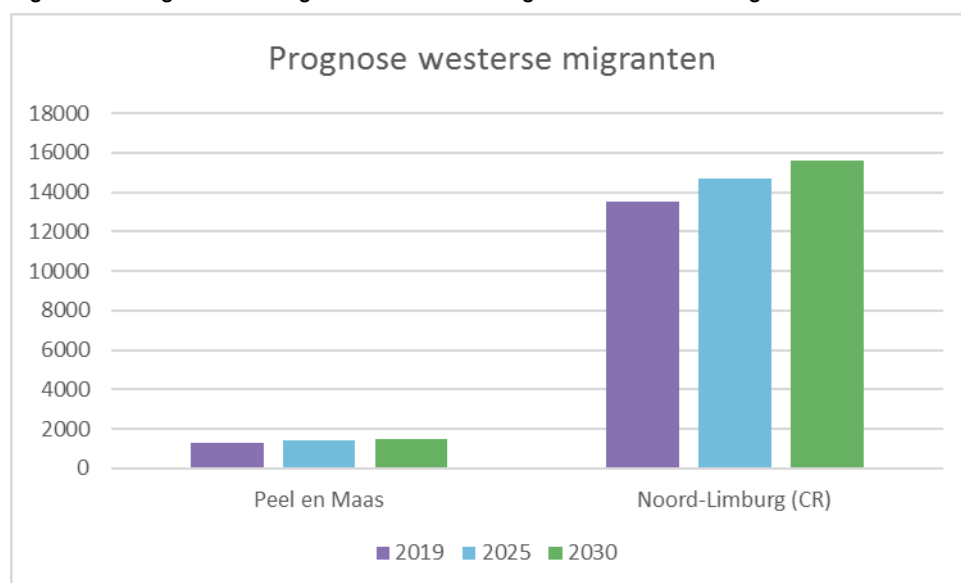
⁸ Arbeidsmigranten uit de anonimiteit, verslag van een pilot in de Peel (juni 2016).

⁹ Bron: https://www.limburcher.nl/cnt/dmf20190416_00101487/groen-licht-ruimere-huisvesting-arbeidsmigranten-peel-en-maas

Behoefte binnen het verzorgingsgebied in de toekomst

De Regionale prognose Bevolkingsopbouw 2011-2040 (CBS, 2011) is de meest recente prognose met een uitwerking in bevolking naar herkomstgroepering op gemeentelijk niveau. Uit onderstaand figuur blijkt dat er in de periode van 2019 tot 2030 in de regio Noord-Limburg naar verwachting circa 2.100 westerse migranten extra zich gaan vestigen. In Peel en Maas is er een stijging van circa 200 migranten te zien.

Figuur 3.4: Prognose eerste generatie westerse migranten Noord-Limburg en Peel en Maas 2019 – 2030¹⁰



Verder bestaat er een sterk toenemende behoefte aan arbeidskrachten in de gemeente en de regio. Dit komt onder andere door de vergrijzing waardoor één op de vijf bedrijven in Noord-Limburg te weinig personeel heeft. In tabel 3.3 is te zien dat de bevolking in zowel gemeente Peel en Maas als de gehele regio Noord-Limburg tot 2030 krimpt. Het tekort kan oplopen naar 10.000 werknemers over vier jaar, zegt recent onderzoek van Etil.¹¹ Dit zal er toe leiden dat de behoefte aan het aantal arbeidsmigranten naar verwachting nog verder zal toenemen, hoewel dergelijke prognoses in praktijk zeer lastig zijn. Het onderzoek van Etil laat zien dat er op basis van een aantal scenario's eind 2022 behoefte is aan 1.100 tot 4.800 extra arbeidsmigranten in Noord-Limburg (t.o.v. het jaar 2017). Hierbij is reeds rekening gehouden met kansrijke oplossingsmogelijkheden, zoals mobiliteitsverbetering, onbenut arbeidspotentieel en automatisering. Etil verwacht eind 2022 een tekort aan 7.500 tot 12.500 werkzame personen in Noord-Limburg. Mede doordat er tot 2022 naar verwachting 5.000 nieuwe banen worden geschapen, voornamelijk door de komst van logistieke bedrijven bij Venlo. Ook deze nieuwe arbeidsmigranten zullen adequate huisvesting moeten krijgen.

¹⁰ CBS (2011). Regionale prognose Bevolkingsopbouw 2011-2040.

¹¹ Etil (2018). Quickscan toekomstige vraag naar Arbeidsmigranten Noord-Limburg.

Tabel 3.3: Bevolkingsprognose Peel en Maas en Noord-Limburg 2018-2030¹²

	2018	2020	2025	2030	Vershil
Gemeente Peel en Maas	43.452	43.511	43.425	43.145	-306
Noord-Limburg	282.200	282.513	281.472	279.700	-2.500

3.2 Bestaand aanbod en nieuwe initiatieven

Het aantal gerealiseerde huisvestingsplekken in de regio Noord-Limburg bedraagt minstens 6.490 in totaal.¹³ Noord-Limburg wil zich gaan onderscheiden door goede verblijfsaccommodatie te realiseren waarbij de arbeidsmigrant niet afhankelijk is van de werkgever. Bovendien willen zij de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieterreinen afbouwen. Deze doelen leiden ertoe dat er een grote vraag bestaat naar nieuwe concepten voor huisvesting van arbeidsmigranten.¹⁴

Uit de Structuurvisie Wonen Noord-Limburg blijkt dat er meer passende, doelgroepgerichte huisvesting nodig is. Volgens inschatting in de Structuurvisie betreft dit circa 1.500 woningen voor arbeidsmigranten in de gehele regio. Volgens de Structuurvisie kan dat in de reguliere voorraad, maar ook door het verbouwen van leegstaande panden dan wel het realiseren van tijdelijke woonconcepten in afwachting van een meer ontspannen woningmarkt.¹⁵

Herbenutting bestaande gebouwen en plancapaciteit

Conform de Omgevingsverordening Limburg moet bij de Ladderonderbouwing van een initiatief als het onderhavige ook worden gekeken naar de mogelijkheden voor herbenutting van leegstaande monumentale en beeldbepalende panden in de regio, in dit geval de gemeente Peel en Maas. Uit onze inventarisatie komen geen alternatieve panden naar voren, die op korte termijn kunnen worden ingericht voor de huisvesting van arbeidsmigranten met de aard en omvang als beoogd voor de onderhavige ontwikkeling (huisvesting voor maximaal 400 arbeidsmigranten). Bovendien wordt het terrein van de camping Nieuwe Hof wel herbenut: het gaat om een transitie van de camping.

Wel ontstaan er op langere termijn wellicht mogelijkheden van invulling van bestaande gebouwen, maar die bieden geen soelaas voor de actuele, acute behoefte als berekend in deze Ladderonderbouwing. De onderhavige ontwikkeling is gericht op een acute invulling van de grote behoefte aan (tijdelijke) huisvesting van maximaal 400 arbeidsmigranten, die voldoet aan de hedendaagse eisen qua inrichting, comfort, faciliteiten en veiligheid.

¹² Neimed (2018). Bevolkings- en huishoudensprognose Limburg.

¹³ Huisvesting EU-arbeidsmigranten: stand van zaken in de regio's per januari 2016.

¹⁴ SEO Economisch Onderzoek, 2018. De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland.

¹⁵ Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, 2016.

Bestaande plannen in de regio voor huisvesting van arbeidsmigranten:

- *Gemeente Horst aan de Maas*
 - America: Van Dijk groenteprodukties heeft het plan 300 arbeidsmigranten te gaan vestigen op eigen perceel (vergunning moet nog aangevraagd worden).¹⁶
 - Grubbenvorst: Wijnen Square Crops wil een oude boerderij opknappen en uitbreiden om 160 migranten te kunnen huisvesten (gemeente moet locatie nog toetsen).¹⁷
 - Melderslo: Uitzendbureau Sunpower is voornemens 240 arbeidsmigranten te huisvesten op camping Engelke (vergunning aangevraagd).¹⁸
 - Sevenum: Otto Work Force realiseert op dit moment een tijdelijk wooncomplex voor 416 buitenlandse uitzendkrachten (vergunning verleend, bouw gestart).¹⁹
- *Gemeente Peel en Maas*
 - Baarlo: Oostappen Groep wil arbeidsmigranten verplaatsen van vakantiepark De Berckt naar circuit De Berckt. Op het circuit moet short-stay-huisvesting (maximaal zes maanden) voor zevenhonderd arbeidsmigranten komen, net zoveel als nu op het vakantiepark gevestigd zijn (wachten op goedkeuring van gemeente, procedure loopt sinds 2016. De tijdelijke vergunning van recreatiepark De Berckt in Baarlo om arbeidsmigranten te huisvesten op het campinggedeelte, is verlengd tot 31 december 2019. Verplaatsing zal voorlopig dus nog niet gerealiseerd worden.).²⁰
 - Maasbree: Plan voor een tijdelijke inrichting voor de huisvesting van arbeidsmigranten aan de Middenpeelweg. Planvorming omvat 79 mobiele units met ruimte voor maximaal 4 personen per unit, dus ruimte voor totaal 316 arbeidsmigranten. (vergunning is aangevraagd).
- *Gemeente Leudal*
 - Haelen: Er zijn plannen om 375 arbeidsmigranten te huisvesten op Landgoed Leudal (vergunning inmiddels ingetrokken door gemeente Leudal; in het bestemmingsplan was het maximale aantal op 300 vastgesteld).²¹
- *Gemeente Venlo*
 - Venlo: Uitzendbureau Verbeek wil op het bedrijventerrein Noorderpoort in Venlo 192 wooneenheden voor arbeidsmigranten realiseren ten behoeve van het huisvesten van maximaal 750 arbeidsmigranten, die nu nog in Arcen verblijven (wachten op goedkeuring van gemeente).²²
 - Venlo: Otto Work Force heeft het plan om maximaal 800 arbeidsmigranten te huisvesten in mobiele units op de voormalige plantenkwekerij aan de Venrayseweg 111. (vergunning nog niet verleend).

¹⁶ Bron <http://hallohorstaandemaas.nl/Article/Details/212>

¹⁷ Bron <http://www.reindonk.nl/huisvesting-arbeidsmigranten/nieuws/item?1097358>

¹⁸ Bron https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180403_00058952/voorlopig-geen-arbeidsmigranten-op-camping-melderslo

¹⁹ Bron <https://www.limburg.nl/sevenum-krijgt-definitief-een-polenhotel>

²⁰ Bron <http://www.hallopeelenmaas.nl/Article/Details/555> & <http://www.hallopeelenmaas.nl/Article/Details/832>

²¹ Bron https://www.limburger.nl/cnt/dmf20190523_00106985/rechter-leudal-trok-vergunning-huisvesting-375-arbeidsmigranten-in-haelen-terecht-in

²² Bron https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180703_00066584/vragen-over-verplaatsing-arbeidsmigranten-arcen-naar-venlo

- Venlo: Flexrooms heeft goedkeuring gekregen voor de uitbreiding van 225 naar 400 bedden (ofwel 175 extra slaapplekken) voor arbeidsmigranten in voormalig klooster Bethanië.²³
- *Gemeente Venray*
 - Venray: Otto Work Force heeft het plan om zestig chalets te plaatsen voor de tijdelijke huisvesting van 240 arbeidsmigranten op De Hulst I (omgevingsvergunning is verleend).²⁴
 - Blitterswijk: bungalowpark Het Roekenbosch wordt gedeeltelijk gesloopt en in totaal 250 arbeidsmigranten gehuisvest (50-60 woningen). (contracten zijn getekend).²⁵

Zoals vermeld bestaat er in de gemeente Peel en Maas een actuele behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten voor ca. 600 personen (tabel 3.2). We concluderen dat er ruim voldoende behoefte bestaat voor de onderhavige ontwikkeling aan de Vieruitersten voor maximaal 400 arbeidsmigranten. Na realisatie van deze huisvestingsmogelijkheden resteert er zelfs nog een wezenlijke behoefte, voornamelijk regionaal.

Economische urgentie

De Noord-Limburgse economie heeft groot belang bij arbeidsmigranten. Met het oog op ontwikkelingen als bevolkingskrimp en vergrijzing groeit dit belang zelfs nog verder in de toekomst. Het Expertisecentrum Flexwonen stelt dat als Nederland niet genoeg investeert in voldoende verblijfsplaatsen voor arbeidsmigranten, het nadelige gevolgen zal hebben voor de economische groei. Het functioneren van bestaande bedrijven en het vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijven zal hier vervolgens negatieve effecten door ondervinden. Noord-Limburg komt in 2022 10.000 mensen tekort om alle banen te vervullen. Zonder arbeidsmigranten is het probleem niet op te lossen.²⁶

²³ Bron https://www.limburger.nl/cnt/dmf20190603_00108401/venlo-blij-met-175-extra-bedden-voor-arbeidsmigranten-in-klooster

²⁴ Bron https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180822_00071556/plan-voor-chalets-met-240-arbeidsmigranten-in-venray

²⁵ Bron https://www.limburger.nl/cnt/dmf20190417_00101644/beheerdersechtpaar-gaat-toezien-op-huisvesting-arbeidsmigranten-roekenbosch

²⁶ Etil (2018). Quicksan toekomstige vraag naar Arbeidsmigranten Noord-Limburg.

4. TOETS LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

4.1 Inleiding

Bij de onderhavige ontwikkeling is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, hoewel van tijdelijke aard (maximaal 10 jaar). In deze paragraaf toetsen we de ontwikkeling kort en bondig aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. In de toetsing leggen we het accent op de essentiële doelen en aspecten binnen de Ladder. Voor de onderbouwing van de behoefte verwijzen we naar de voorgaande hoofdstukken.

Per 1 juli 2017 is een nieuwe versie van de Ladder van kracht geworden, met de intentie deze korter en duidelijker te maken. Het toetsingskader is nu (conform tweede lid van art. 3.1.6) als volgt geformuleerd:

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

Verder omvat het vierde lid per 1 juli 2017 het volgende:

“Een onderzoek naar de behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid, ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.”

Uitgangspunt van de Ladder is nog steeds dat stedelijke ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvinden. De locatie hoeft alleen te worden gemotiveerd, indien deze buiten het stedelijk gebied ligt. Dat is in de onderhavige ontwikkeling het geval, wat een nadere motivatie noodzakelijk maakt. De gebruikelijke eisen qua behoefte en uitvoerbaarheid in het kader van een ‘goede ruimtelijke ordening’ blijven overigens ook van kracht.

Bij flexibele planvormen is het mogelijk om de Laddertoets door te schuiven naar het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan. Dit geldt ook voor de raming van de effecten op de leegstand en het (regionale) woon-, leef- en ondernemersklimaat. Regionale afstemming over plannen met bovenlokale effecten (leegstand, woon-, leef- en ondernemersklimaat) wordt door de rijksoverheid van groot belang geacht.

4.2 Toetsing planinitiatief aan de Ladder

Achtergrond

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in het tijdelijk bieden van huisvesting voor arbeidsmigranten. In de huidige situatie gaat het om een camping met de bestemming 'Recreatie - Verblijfsrecreatie'. De gewenste ontwikkeling bestaat uit de tijdelijke inrichting van het gebied voor de huisvesting van maximaal 400 arbeidsmigranten. De units worden geplaatst voor een periode van maximaal 10 jaar en zijn daarna eenvoudig te verwijderen, waardoor het perceel weer in gebruik kan worden genomen conform de onderliggende bestemming.

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Voor de onderbouwing van de huisvestingsbehoefte is gekeken naar de afbakening van de relevante regio. In dit behoefteonderzoek gaat het om de gemeente Peel en Maas (primaire verzorgingsgebied) en het COROP-gebied Noord-Limburg (secundaire verzorgingsgebied). Op basis van het onderzoek aan de hand van de methodiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking kan geconcludeerd worden dat de beoogde, tijdelijke ontwikkeling voor het huisvesten van arbeidsmigranten voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en dat er geen sprake is van onaanvaardbare effecten op de leegstand dan wel op het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

Kwantitatieve behoefte

- Geconcludeerd wordt dat er ruim voldoende behoefte bestaat voor de onderhavige ontwikkeling aan de Vieruitersten 25 te Meijel (totaal ruimte voor maximaal 400 personen). De kwantitatieve behoefte aan woningen voor arbeidsmigranten in de gemeente Peel en Maas en de regio Noord-Limburg (behoefte nieuwe huisvesting respectievelijk ca. 600 en 6.200 slaapplekken) is zelfs groter dan de 'claim' van de onderhavige ontwikkeling. Met het realiseren van 400 slaapplekken voorziet het initiatief dus in een kwantitatieve behoefte binnen het verzorgingsgebied.
- Inzicht in het aantal niet-geregistreerde arbeidsmigranten ontbreekt, zowel op landelijk, regionaal als gemeentelijk niveau. Kijkend naar de verschillende (uiteenlopende) ramingen is het een reële inschatting dat het werkelijke aantal arbeidsmigranten twee à drie keer hoger ligt dan de wel-ingeschreven EU-migranten.
- De toekomstige behoefte voor de doelgroep arbeidsmigranten is in hoge mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen en dus lastig te voorspellen. Uit verschillende onderzoeken zoals genoemd in onderhavig rapport blijkt dat de behoefte aan arbeidsmigranten in de regio in de toekomst blijft groeien. Nadrukkelijk is alleen de 'eerste generatie' bij het onderzoek betrokken en dus niet hun kinderen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen veel migranten in de regio blijven en op termijn hun gezin over laten komen.

Kwalitatieve behoefte

- Veel arbeidsmigranten wonen nu in vakantieparken (ten koste van de recreatieve capaciteit c.q. uitstraling), op locaties zonder woonbestemming (bijvoorbeeld agrarische bedrijven) en/of in onveilige accommodaties. Uit recent onderzoek onder 67 verblijfplaatsen in de Peel (Zuidoost Brabant) bleek 19% van de accommodaties dusdanig onveilig dat ze acuut moesten worden gesloten als woonplek voor arbeidsmigranten. Deze bewoners hebben acuut behoefte aan een nieuwe woonplek. We veronderstellen, dat de huisvestingssituatie van migranten in Noord-Limburg in grote lijnen vergelijkbaar is met het Brabantse deel van De Peel.

- Naast dat er vaak sprake is van een planologisch ongewenste situatie, leiden deze woonvormen soms tot ongewenste effecten op de omgeving (overlast, samenscholing, geluidsoverlast, zwerfvuil, etc.) en moeten arbeidsmigranten relatief grote afstanden overbruggen tot winkels, scholen en andere voorzieningen. Voorzieningen zoals de supermarkt, huisarts, school en horeca liggen relatief dichtbij de beoogde planlocatie, namelijk op afstand van ca. 5 minuten fietsen. Daarbij komt dat de arbeidsmigranten van groot en groeiend belang zijn voor de economische bedrijvigheid in Noord-Limburg en Peel en Maas. Er moet derhalve passende huisvesting worden geboden, die voldoet aan de hedendaagse eisen qua locatie, inrichting, privacy, comfort en veiligheid.
- De gemeente Peel en Maas heeft recent nieuw beleid opgesteld ten behoeve van de huisvesting van short stay arbeidsmigranten. De ambitie is om arbeidsmigranten te verleiden ook in de gemeente/regio te blijven wonen. De regio Noord-Limburg wil zich gaan onderscheiden door goede verblijfsaccommodatie te realiseren, waarbij de arbeidsmigrant niet afhankelijk is van de werkgever. Bovendien wil de regio de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieterreinen afbouwen. Deze doelstellingen leiden ertoe dat er een grote vraag bestaat naar nieuwe concepten voor huisvesting van arbeidsmigranten. Het realiseren van wooneenheden zoals beoogd wordt via onderhavig planinitiatief past hierbij.
- Peel en Maas geeft in het nieuwe beleid ook aan dat zij experimenteerruimte willen geven aan enkele goede nieuwe plannen, binnen de volgende voorwaarden: innovatief, maximaal tot 400 personen en alleen tijdelijke omgevingsvergunningen voor maximaal 10 jaar. Huisvesting in de vorm van woonunits (structureel of tijdelijk) mogen niet in de bebouwde kom of bebouwingslinten en deze moeten kwalitatief goed zijn, waarbij het voldoet aan de op het moment van de benodigde besluitvorming actuele SNF-normen de ondergrens is. Het beoogde planinitiatief realiseert huisvesting onder al deze voorwaarden.
- Uit bovenstaande blijkt dat er in de regio Noord-Limburg behoefte is aan kwalitatief goede en passende huisvesting voor arbeidsmigranten. Het initiatief voorziet in deze kwalitatieve behoefte door passende huisvesting te realiseren die voldoet aan de hedendaagse eisen qua locatie, inrichting, privacy, comfort en veiligheid. Als er meer legale en geschikte verblijfsaccommodaties worden gerealiseerd is de kans bovendien kleiner dat er gebruik moet worden gemaakt van illegale en/of onveilige huisvesting door een tekort aan bedden.

Geen onaanvaardbare effecten

- De beoogde ontwikkeling heeft in diverse opzichten duidelijke positieve effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat in de regio. De effecten van de onderhavige ontwikkeling zijn per saldo als positief te beoordelen, omdat slecht gehuisveste mensen een (tijdelijke) woonplek krijgen die niet voldoet aan de hedendaagse eisen qua inrichting, comfort en veiligheid.
- Het is niet de verwachting dat er als gevolg van de ontwikkeling aan de Vieruitersten 25 Meijel negatieve effecten op de leegstand optreden. De behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten is immers dusdanig groot dat ook soortgelijke ontwikkelingen elders gevuld zullen worden. De regio Noord-Limburg telt meerdere ontwikkelingen omtrent huisvesting van arbeidsmigranten in diverse regiegemeenten.
- De units worden geplaatst voor een periode van maximaal 10 jaar en zijn hierna eenvoudig te verwijderen, waardoor het perceel weer in gebruik kan worden genomen conform de onderliggende bestemming, of een andere bestemming die in overleg tussen eigenaar(s) en de gemeente wordt

bepaald. Bovendien kunnen de wooneenheden in de toekomst elders worden gebruikt bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten, maar ook voor een andere doelgroep.

Gesitueerd buiten bestaand stedelijk gebied

- De beoogde planlocatie ligt buiten het bestaand stedelijk gebied. Uit de inventarisatie komen geen alternatieve panden binnen bestaand stedelijk gebied naar voren die op korte termijn kunnen worden ingericht voor de huisvesting van arbeidsmigranten met de aard en omvang als beoogd voor de onderhavige ontwikkeling.
- De algemene randvoorwaarde om gebruik te maken van bestaande bebouwing voor huisvesting van arbeidsmigranten gaat in onderhavig geval niet op. Het is namelijk niet mogelijk om binnen afzienbare tijd gebruik te maken van bestaande bebouwing in de directe omgeving, om in de actuele en in sommige opzichten zelfs acute behoefte aan verblijfsplaatsen voor arbeidsmigranten te kunnen voorzien. In plaats daarvan zet het initiatief in op de ruimtelijke en functionele herstructurering en herinrichting van de voormalige camping Nieuwe Hof voor tijdelijke huisvesting.
- Bij dergelijke ontwikkelingen als de huisvesting van arbeidsmigranten komen al snel locaties aan de rand van/buiten het stedelijk gebied in beeld. Deze locaties zijn vaak geschikter voor een grootschalige huisvestingsvoorziening voor arbeidsmigranten, vanwege de nabijheid tot zowel woonwijken (voor o.a. dagelijkse boodschappen) als werklocaties. Bovendien is er op locaties binnen bestaand stedelijk gebied vaak meer kans op overlast voor omwonenden. De aard en omvang van de ontwikkeling maakt dat deze locatie (Vieruitersten) buiten bestaand stedelijk gebied toch geschikt is om in de behoefte te voorzien.

Tenslotte: kwaliteit boven kwantiteit

De aangegeven behoefte is het resultaat van berekeningen gebaseerd op beschikbare cijfers en diverse aannames. Er bestaat veel onduidelijkheid over het werkelijke aantal arbeidsmigranten in Peel en Maas en de regio, omdat veel arbeidsmigranten niet staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Wel is duidelijk dat het werkelijke aantal arbeidsmigranten beduidend hoger is dan het aantal in de GBA geregistreerde personen.

De uitkomsten van de ramingen mogen derhalve niet als normatief, maar slechts als *indicatief* worden beschouwd. Het gaat bij de Ladder voor duurzame verstedelijking in essentie om de *ruimtelijke* effecten.

4.3 Conclusie

De beoogde nieuwe, tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten te Meijel als omschreven in hoofdstuk 1 wordt vanuit de doelstellingen en kaders van de Ladder voor duurzame verstedelijking positief beoordeeld. Er is voldoende regionale behoefte aanwezig, zowel vanuit kwalitatief als kwantitatief perspectief en er is geen sprake van onaanvaardbare effecten. De effecten op de leegstand en het woon-, leef- en ondernemersklimaat zijn per saldo positief.

