

## Rapport

---

Projectnummer: 51003663  
Referentienummer: definitief  
Datum: 14-06-2021

---

## Huisvesting arbeidsmigranten gemeente Dronten

Definitief

Opdrachtgever: Gemeente Dronten  
t.n.v. A.M. (Andor) Hegger  
De Rede 58  
8250 AC DRONTEN

## Verantwoording

---

Titel	Huisvesting arbeidsmigranten gemeente Dronten
Projectnummer	51003663
Referentienummer	nl_rapport zonder bijlagen
Revisie	Revisie
Datum	14-06-2021
Auteur	Mark de Rooy
E-mailadres	Mark.derooy@sweco.nl
Gecontroleerd door	Violette Wieriks
Paraaf gecontroleerd	
Goedgekeurd door	Lourens Hogenbirk
Paraaf goedgekeurd	

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1	<i>Achtergrond</i> .....	4
<b>2</b>	<b>Huidige planologische regeling</b> .....	<b>4</b>
2.1	Paraplubestemmingsplan .....	4
2.2	Partiële wijziging van het bestemmingsplan .....	5
2.3	Omgevingsvergunning .....	5
2.4	Conclusie .....	5
<b>3</b>	<b>Nieuwe planologische regeling</b> .....	<b>6</b>
3.1	Partiële wijziging van het omgevingsplan .....	6
3.2	Omgevingsvergunning .....	6
3.3	Conclusie .....	7
<b>4</b>	<b>Woon- en logiesfunctie</b> .....	<b>7</b>
4.1	Woonfunctie .....	7
4.1.1	Begripsbepaling .....	7
4.1.2	Woonfunctie nader beschouwd .....	8
4.2	Logiesfunctie .....	9
4.2.1	Begripsbepaling .....	9
4.2.2	Logiesfunctie nader beschouwd .....	9
4.3	Conclusie .....	11
<b>5</b>	<b>Relevante milieu- en omgevingsaspecten</b> .....	<b>11</b>
5.1	Belemmeringen bedrijfsvoering .....	12
5.2	Milieuzonering .....	12
5.3	Geluid .....	13
5.4	Externe veiligheid .....	14
5.5	Bodem .....	14
5.6	Archeologie .....	14
5.7	Water .....	15
5.8	Luchtkwaliteit .....	15
5.9	Ecologie .....	15
5.10	Kabels en leidingen .....	15
5.11	Parkeren .....	15
5.12	Conclusie .....	16

## 1 Inleiding

### 1.1 **Achtergrond**

De gemeente Dronten heeft behoefte aan kwalitatief goede en gepaste huisvesting voor (tijdelijke) arbeidsmigranten. Sinds 2011 ontvangt de gemeente verschillende klachten en handhavingsverzoeken over het gebruik van reguliere woningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het aantal arbeidsmigranten is de afgelopen jaren bovendien gestegen en de verwachting is dat dit aantal de komende jaren verder toeneemt.

Om aan de toekomstige aanwas van arbeidsmigranten te voldoen, zoekt de gemeente Dronten naar nieuwe locaties voor huisvesting van migranten. De gemeente ziet hierbij mogelijkheden om één of twee grootschalige huisvestingscomplexen te realiseren voor arbeidsmigranten op locaties met als bestemming bedrijventerrein, in het bijzonder op de locatie aan het einde van de Bruggepoort op het bedrijventerrein 'de Bruggepoort'.

Geanalyseerd is de mogelijkheid om in (de nog) uit te werken bedrijfsbestemming zowel arbeidsmigranten te huisvesten als bedrijvigheid te hebben. Hierbij is naar de huidige en nieuwe planologische wetgeving gekeken, naar de vraag of huisvesting moet worden gezien als 'wonen' of 'logies' en wat hiervan - bij de keuze tot bestemmen - de (juridisch) positieve en negatieve gevolgen zijn. Verder is gekeken naar de relevante milieu- en omgevingsaspecten die van toepassing zijn bij huisvesting op een bedrijventerrein en de eventuele noodzaak tot het uitvoeren van onderzoeken.

Hierbij is in ieder geval rekening gehouden met de minimale huisvestingeisen gesteld door geldende wet- en regelgeving en beleid. Denk hierbij aan eisen uit het Besluit omgevingsrecht, het Bouwbesluit, de gemeentelijke Bouwverordening of Huisvestingsverordening en /of woonbeleid en het bestemmingsplan.

## 2 Huidige planologische regeling

Onder het huidige bestemmingsplan 'Poort van Dronten' is het gebied bestemd als bedrijventerrein. Deze bestemming laat het niet toe om arbeidsmigranten te huisvesten op het bedrijventerrein. Een woonfunctie ontbreekt. Ook een logiesfunctie is niet toegestaan.

### 2.1 **Paraplubestemmingsplan**

Het paraplubestemmingsplan 'Bijzondere woonvormen gemeente Dronten' biedt ook geen ruimte aan het mogelijk maken van huisvesting van arbeidsmigranten op de betreffende locatie.

Het parapluplan voorziet in een aanpassing van de bestemmings- of doeleindenomschrijving van een groot aantal bestemmingen. Het gaat dan om bestemmingen waar de woonfunctie globaal is omschreven als 'het wonen'.

Omdat het begrip 'het wonen' in de begripsbepalingen niet is omschreven, moet volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) aansluiting worden gezocht bij de betekenis die daaraan in het spraakgebruik wordt toegekend, met als consequentie dat diverse uiteenlopende vormen van huisvesting zijn toegestaan en dat bewoning van een woning niet is beperkt tot één huishouden.

Het begrip 'het wonen' wordt door middel van het parapluplan vervangen door 'woningen'. Hierdoor zijn woningen, zoals ook de intentie van de regeling in de geldende plannen altijd is geweest, in principe weer bedoeld voor de vestiging van één huishouden.

Het parapluplan geeft wel enkele uitzonderingen op het gebruik van een woning voor de huisvesting van meer dan één huishouden. In bijlage 2 behorende bij het parapluplan zijn enkele adressen opgenomen, waar een afwijkende huisvestingsvorm, alsmede het maximum aantal bewoners van die huisvestingsvorm (opgenomen in de rechterkolom bij het adres), zijn toegestaan.

Op locatie Bedrijventerrein de Bruggepoort zijn geen woningen aanwezig (en de betreffende locatie wordt dus ook niet in bijlage 2 genoemd). De reden dat we dit bestemmingsplan toch vermelden heeft ermee te maken dat in paragraaf 4.1 nader wordt ingegaan op de begrippen 'wonen' en 'woningen'.

## 2.2 Partiële wijziging van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan moet worden gewijzigd om huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren op een bedrijventerrein. Dit kan door middel van een partiële wijziging van het bestemmingsplan, waardoor een woonfunctie of logiesfunctie op specifieke delen van het bedrijventerrein mogelijk kan worden gemaakt.

Hierbij zal een juiste formulering en toepassing van de (ruimtelijk - juridisch relevante) begrippen moeten worden opgesteld in de bestemming / doeleindenomschrijving om de komst van huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk te kunnen maken.

## 2.3 Omgevingsvergunning

Een andere mogelijkheid is om (via de uitgebreide procedure) af te wijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo). In de ruimtelijke onderbouwing moet worden aangetoond dat het project haalbaar en uitvoerbaar is en dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Voorwaarde is dat sprake moet zijn van een specifieke, concrete activiteit / ontwikkeling. Er kan bijvoorbeeld voor worden gekozen om een aanduiding logiesfunctie of woonfunctie aan de bestemming 'bedrijventerrein' toe te voegen. Een dergelijke aanduiding kan overigens alleen worden toegevoegd op locaties waar er vanuit de milieu- en omgevingsaspecten geen onoverkoombare belemmeringen zijn én waar (planologisch mogelijke) bedrijvigheid geen hinder ondervindt van de woon- of logiesfunctie.

## 2.4 Conclusie

- **Een woonfunctie of logiesfunctie is niet toegestaan binnen de huidige bestemming 'bedrijventerrein'. Om huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk te maken is een wijziging van het planologisch regime nodig, waarbij ter plaatse een woonfunctie of logiesfunctie mogelijk wordt gemaakt. Dit kan door middel van een partiële wijziging van het bestemmingsplan of door een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing (buitenplanse afwijking).**
- **Indien wordt gekozen voor een woonfunctie dan is ook een toevoeging van het begrip '(het) wonen' (met of zonder verbijzondering) en/of 'kamergewijze bewoning' nodig aan de begripsbepaling van de bestemming/aanduiding, zodat geen misverstand kan ontstaan over de nadrukkelijke wens om bewoning van een woning door meer dan één huishouden toe te staan.**

### 3 Nieuwe planologische regeling

Op dit moment is de planning van de inwerkingtreding van de Omgevingswet gericht op 1 juli 2022. Het van kracht worden van de Omgevingswet heeft gevolgen voor ruimtelijke plannen, zoals onder meer het bestemmingsplan. Als niet voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp bestemmingsplan ter inzage is gelegd, zal met het instrumentarium van de Omgevingswet gewerkt moeten worden.

Voor het planologisch mogelijk maken van huisvesting van migranten kunnen de volgende instrumenten worden gebruikt.

#### 3.1 Partiële wijziging van het omgevingsplan

De Omgevingswet maakt het mogelijk om een omgevingsplan voor een deelgebied partieel te wijzigen.

De gemeenten krijgen tot 2029 de tijd om een eigen omgevingsplan voor het gemeentelijk grondgebied op te stellen dat voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet.

In de periode tot dat moment worden de bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en de 'bruidsschat' (rijksregels die naar gemeente verschuiven) gebundeld en beschouwd als omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat per 1 januari 2022.

Zolang de gemeente nog geen eigen omgevingsplan heeft opgesteld en derhalve het van rechtswege ontstane omgevingsplan geldt, is mogelijk praktisch niet werkbaar om van het instrument partiële wijziging van het omgevingsplan gebruik te maken. In het "overgangs"omgevingsplan is immers nog geen sprake van eenduidige definities en activiteiten.

In de partiële wijziging voor een deelgebied kan dus nog geen rekening worden gehouden met eenduidige definities en activiteiten, die gelden voor het gehele gebied van het omgevingsplan (een argument dat hier tegen in wordt gebracht is dat een partiële wijziging van het Omgevingsplan juist de uitgelezen kans is om een start te maken met het Omgevingsplan > klein beginnen).

#### 3.2 Omgevingsvergunning

Net als onder het huidige planologisch regime kan ook onder de Omgevingswet met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het omgevingsplan. Dit wordt een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit genoemd. De verleende vergunning moet door de gemeente(n) later worden vertaald in het omgevingsplan.

In het geval de huisvesting van migranten onder de Omgevingswet moet worden gerealiseerd, is mogelijk een nader advies wenselijk. "Hoe om te gaan met een onderwerp als participatie, heeft de gemeente tegen die tijd al beleid geformuleerd dat afwijkt van de bruidsschat, etc."

Wij laten dat nu verder buiten beschouwing.

### 3.3 Conclusie

- **Als niet voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp bestemmingsplan/ ontwerp omgevingsvergunning (buitenplanse afwijking) ter inzage is gelegd, zal met het instrumentarium van de Omgevingswet gewerkt moeten worden.**

## 4 Woon- en logiesfunctie

Bij de huisvesting van arbeidsmigranten worden drie groepen onderscheiden:

- Long-stay: arbeidsmigranten die voor een langere tijd in Nederland willen verblijven of zich hier willen vestigen, kunnen terecht op de reguliere woningmarkt. Deze groep onderscheidt zich niet van reguliere woningzoekenden en om deze reden worden er geen specifieke beleidsopvattingen verwoord met betrekking tot long-stay arbeidsmigranten. Bij long-stay spreken we van wonen.
- Short-stay: de arbeidsmigranten die niet de intentie hebben om voor een langere tijd te blijven. Deze groep heeft behoefte aan een tijdelijke woonvoorziening en kan daarvoor niet terugvallen op de reguliere woningmarkt. Bij de huisvestingsvormen voor short-stay spreken we van logies.
- Mid-stay: naast deze twee groepen arbeidsmigranten is er een groep die overweegt zich voor langere tijd te vestigen, maar hier nog geen beslissing over heeft genomen. Arbeidsmigranten uit deze groep worden vaak aangeduid als 'mid-stayers'. Deze term is echter verwarrend omdat deze gekoppeld lijkt te zijn aan een middellange verblijfsduur in plaats van aan de intentie waarmee men hier verblijft. Afhankelijk van de intentie kan deze groep arbeidsmigranten zowel in tijdelijke woonvoorzieningen als in reguliere woningen gehuisvest worden.

Vanuit het oogpunt van huisvesting onderscheiden we daarom slechts twee groepen arbeidsmigranten: de groep die de intentie heeft om zich permanent in Dronten te vestigen (long-stay, dus reguliere huisvesting) en de groep die zich niet-permanent in Dronten wil vestigen (short-stay, dus alternatieve huisvesting (logies)).

De huisvesting van beide groepen arbeidsmigranten kan worden gerealiseerd door het planologisch mogelijk maken van een woon- of logiesfunctie. Beide worden hieronder nader toegelicht en met elkaar vergeleken.

### 4.1 Woonfunctie

#### 4.1.1 Begripsbepaling

Het begrip 'wonen' houdt volgens het bestemmingsplan in dat gronden bestemd zijn voor (onder meer) de gebruiksfunctie wonen. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven zijn onder dit begrip diverse uiteenlopende vormen van huisvesting toegestaan en is bewoning van een woning niet beperkt tot één huishouden. Dit geldt ook voor 'kamergewijze bewoning' waarbij met name gedacht kan worden aan studenten en starters, maar waarbij bewoning door een andere groep (bijvoorbeeld arbeidsmigranten) niet is uitgesloten.

Het begrip 'woning' daarentegen, biedt voldoende aanknopingspunten om dergelijke huisvestingsvormen, zoals arbeidsmigrantenhuisvesting, te weren. Dit begrip komt erop neer dat een woning een gebouw is bedoeld voor 'de huisvesting van één huishouden'. Op grond van vaste jurisprudentie kunnen groepen van arbeidsmigranten, studenten of hiermee vergelijkbare groepen die gezamenlijk één woning bewonen niet worden aangemerkt als één huishouden. Zoveel personen die in de woning woonachtig zijn, zoveel afzonderlijke

huishoudens zijn dan in de woning gehuisvest. Wanneer er dus meer dan één arbeidsmigrant in de woning is gehuisvest, is niet voldaan aan de definitie van 'woning'. Het in strijd zijn met het bestemmingsplan is daarmee een gegeven. Vanwege de "werende functie" van het begrip 'woning' voor arbeidsmigrantenhuisvesting, laten we het dit begrip verder buiten beschouwing.

#### 4.1.2 Woonfunctie nader beschouwd

'Wonen' wordt over het algemeen geacht te zijn bestemd voor onbepaalde tijd of in ieder geval voor een langere termijn dan 12 maanden. Het is mogelijk om in een bestemmingsplan de categorie wonen te verbijzonderen, bijvoorbeeld wonen ten behoeve arbeidsmigranten. Het arbeidsmigrantendorp aan de Visvijverweg in Swifterbant heeft een dergelijke bestemming 'Wonen – Tijdelijke werknemers'. De gronden op dit terrein zijn daarmee bestemd voor gebouwen ten behoeve van de huisvesting van ten hoogste 300 tijdelijke werknemers.

Zoals eerder vermeld, komt ook 'kamergewijze bewoning' voor. Hierbij is het mogelijk dat arbeidsmigranten zich korter vestigen. Dit kan ervoor zorgen dat door belanghebbenden onterecht het standpunt wordt ingenomen dat een pand wordt gebruikt voor logies.

De Afdeling beantwoordt in een recente uitspraak van 14 augustus 2019, met als kenmerk ECLI:NL:RVS:2019:2761, de vraag of arbeidsmigranten gehuisvest mogen worden als de bestemming 'wonen' en 'kamergewijze bewoning' geldt. Het feit dat kamers aan arbeidsmigranten ter beschikking worden gesteld gedurende de periode dat ze een arbeidsovereenkomst hebben en deze kamers na drie à vier maanden weer worden verlaten, betekent volgens de Afdeling niet dat om die reden geen sprake is van 'kamergewijze bewoning', maar sprake zou zijn van logies. Het is naar het oordeel van de Afdeling bij een discussie van deze aard van belang te kijken naar de bij logies behorende faciliteiten, zoals gemeenschappelijke maaltijdverstrekking, en of de kamers niet enkel gebruikt worden om te overnachten. Is vorenstaande niet het geval, dan is er volgens de Afdeling geen sprake van een logiesfunctie maar van 'wonen'. Het voorgaande biedt dus ruimte om locaties op een bedrijventerrein te bestemmen of aan te duiden als wonen'

Er zijn echter wel wettelijke regels verbonden aan de woonfunctie, die niet gelden voor logiesfunctie. Hierbij kan gedacht worden aan regels inzake huurbescherming (Een huurder van een woonruimte geniet wettelijke huurbescherming. Dat betekent dat de huur niet zonder meer door de verhuurder kan worden opgezegd), huurprijzen (Huurprijzenwet op grond waarvan huurprijs van woonruimte jaarlijks wordt bepaald) en regels ingevolge de Leegstandwet. Daarnaast gelden enkele bepalingen in het Bouwbesluit ter voorkoming van overbewoning. Voor logies gelden dergelijke wettelijke bepalingen niet.

Een ander mogelijk nadeel van de keuze voor de woonfunctie kan zijn dat 'wonen' –in tegenstelling tot logies - meer beperkingen oplevert voor de verdere ontwikkeling van een bedrijventerrein en de reguliere bedrijvigheid.

Verder kunnen belanghebbenden bij de rechtbank een procedure starten, waarin zij stellen dat er in verband met het kortdurende verblijf van arbeidsmigranten geen sprake is van een woonfunctie maar van logies. (Dit geldt overigens visa versa voor de logiesfunctie). Er is weliswaar een uitspraak van de Afdeling hierover, maar soms kan het weer net even iets anders liggen.

Tot slot kan de Provincie om verschillende redenen de gewenste woonfunctie afwijzen, bijvoorbeeld als het geen voorstander is van permanente huisvesting, of meent dat de



huisvesting ten onrechte bij een industrieterrein of woonwijk plaatsvindt. Provincies geven dan een reactieve aanwijzing. Deze mogelijke knelpunten zijn minder van toepassing bij de logiesfunctie, waarbij de provincie minder betrokken is in het besluitvormingsproces.

## 4.2 Logiesfunctie

### 4.2.1 Begripsbepaling

Een gebruik is als logies c.q. logiesverblijf aan te merken als de gebruiker zijn/haar hoofdverblijf elders heeft. Het is het in gebruik hebben of houden van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig recreatief verblijf of tijdelijk onderdak wordt verschaft aan personen die elders hun hoofdverblijf hebben.

Wie in een bestemmingsplan op zoek gaat naar het begrip 'logies' zal dat niet of bij hoge uitzondering aantreffen. Omwille van de vergelijkbaarheid zijn bestemmingsplannen volgens een zelfde systematiek opgebouwd. Van de hoofdgroepen van bestemmingen zijn, waar het gaat om huisvesting van arbeidsmigranten, vooral 'wonen' en 'horeca' van belang. Wonen spreekt voor zich en horeca kan de functie/gebruiksdoel omvatten: 'het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf'. Die functie komt het meest overeen met het begrip logies, Overigens kan ook bij de bestemmingen 'recreatie' en 'maatschappelijk' feitelijk sprake zijn van logies.

Bovengenoemde bestemmingen, waarbij feitelijk sprake kan zijn van logies, komen niet voor op het betrokken bedrijventerrein en het is ook niet wenselijk om onderdelen van het bedrijventerrein alsnog zodanig te bestemmen. Er zal dus expliciet een logiesfunctie voor arbeidsmigranten mogelijk moeten worden gemaakt.

### 4.2.2 Logiesfunctie nader beschouwd

Logies worden over het algemeen geacht van kortere duur te zijn. Het gaat dan om short-stay met een aangesloten verblijfsduur van tussen de één en zes maanden, met een maximum van 12 maanden. Dit is de groep arbeidsmigranten die voor een zeer korte tijd in Nederland verblijft en (regelmatig en voor langere tijd) naar het land van herkomst terugkeert. Deze groep is meestal niet op zoek naar een woning, maar naar een plek om tijdelijk te kunnen verblijven. Bij voorkeur in de nabijheid van het werk. Logiesfuncties op bedrijventerreinen, op agrarische bouwpercelen en aan de randen van kernen komen dan het meest in aanmerking.

Zoals hiervoor al aangegeven, hebben bewoners "in logies" geen huurbescherming. Een gebouw dat als logiesvoorziening wordt gebruikt kan dezelfde kenmerken vertonen als een gebouw waarin gewoond wordt. Vaak zijn de verblijfsruimten kleiner dan in een woning en soms ontbreken voorzieningen die maken dat iets als zelfstandige woning wordt aangemerkt (zoals bijvoorbeeld een eigen kookgelegenheid en/of eigen sanitaire voorzieningen).

Op basis van het Bouwbesluit 2012 (hierna: bouwbesluit) worden aan een logiesvoorziening andere eisen gesteld dan aan een woning. Dit heeft te maken met het veronderstelde gebruik. De verblijfsduur van een persoon in een logiesfunctie ligt lager dan die in een woning. De accommodatie is gericht op tijdelijk verblijf en de eisen die hieraan worden gesteld met betrekking tot een goed leefklimaat zijn hierop afgestemd. In een logiesvoorziening zullen de bewoners elkaar en het gebouw bijvoorbeeld niet of nauwelijks kennen en worden om die reden bijvoorbeeld andere eisen gesteld aan brandveiligheid en vluchtwegen. Het is daarom onwenselijk dat langere tijd wordt verbleven in een logiesfunctie. Naast dat voornoemde ongewenst is ontstaat door een langdurig verblijf in

een logiesaccommodatie ook een vorm van strijdig gebruik van deze functie in de vorm van wonen. Om deze reden wordt de maximaal toegestane aaneengesloten verblijfsperiode van een tijdelijke medewerker bepaald op 12 maanden.

Voor arbeidsmigranten zijn bovendien de normen van het Stichting Normering Flexwonen (SNF) tegenwoordig leidend. Een belangrijk aspect van het verschil tussen de functies 'wonen' en 'logies' is dat logies op plekken kunnen worden gebouwd waar woningbouw niet mogelijk is. Voorbeelden hiervan zijn:

- een logies in de buurt van een provinciale weg (waar woningbouw niet mogelijk is vanwege geluidsniveau(s));
- wonen op een bedrijventerrein is in beginsel niet en/of alleen onder strengere voorwaarden vanwege het effect op milieucategorieën mogelijk. Logies op een bedrijventerrein is wel eerder mogelijk.

De keuze voor een logiesfunctie heeft dan ook als voordeel dat deze gemakkelijker ruimtelijk inpasbaar en realiseerbaar is dan een woonfunctie. Ook als er vanuit het provinciale beleidskader beperkingen zijn met betrekking tot het aantal te realiseren woningen is het dus aantrekkelijker om te kiezen voor een logiesfunctie.

Een ander voordeel is dat de arbeidsmigrant bij logies een hoofdverblijf elders heeft. De arbeidsovereenkomst kan dus gekoppeld worden aan de toegestane aangesloten verblijfsduur (12 maanden) van de arbeidsmigrant. Verder kan ook belasting worden geheven aan de hand van de registratie van de arbeidsmigrant (toeristenbelasting of niet-ingezetenen belasting).

Ook aan de bestemming logies zijn uiteraard wettelijke regels verbonden. Zo geldt bij logiesvoorzieningen de verplichting om een zogenaamd nachtregister bij te houden. Dat is onder meer van belang om te allen tijde, bijvoorbeeld bij calamiteiten, inzicht te hebben wie er in het gebouw verblijft. Daarnaast gelden in vergelijking met de woonfunctie strengere regels/eisen op het gebied van brandveiligheid (brandveiligheid, vluchtwegen en moet elke verblijfsruimte zijn voorzien van een rookmelder die aan bepaalde eisen moet voldoen). De reden van deze strengere eisen hebben met het volgende te maken:

De brandveiligheid van een gebouw wordt bepaald door de samenstelling en groepsbinding van/bij de gebruikers van dat gebouw. Bij logies is niet altijd sprake van groepsbinding/sociale cohesie. Dit is terug te zien bij arbeidsmigranten. De (diverse) arbeidsmigranten vormen namelijk niet één huishouden zoals (juridisch) bedoeld is; er is geen sprake van een gezins- of familierelatie noch van een vriendschappelijke relatie. In wezen is men over het algemeen een onbekende van elkaar. Daarnaast zullen de arbeidsmigranten op verschillende momenten aankomen en vertrekken en de verblijfsduur zal ook verschillend zijn. Gelet hierop is het de verwachting dat in het geval van een brand en/of calamiteit de arbeidsmigranten in het bouwwerk niet als één groep zullen acteren met betrekking tot het alarmeren en informeren van hulpdiensten. Er is zodoende geen garantie voor gewenst gedrag bij calamiteiten, de samenstelling en groepsbinding van/bij de gebruikers.

Een nadeel van de keuze voor een logiesfunctie kan zijn dat belanghebbenden kunnen stellen dat arbeidsmigranten in strijd met het bestemmingsplan langdurig wonen in een gebouw dat een bestemming heeft op grond waarvan enkel logies zijn toegestaan. Dit kan onnodige, (kosten) intensieve procedure(s) met zich meebrengen.

Gemeenten willen vaak een tijdelijke omgevingsvergunning verlenen bij een complex voor (tijdelijke) migrantenhuysvesting. Daar kleeft direct een nadeel aan. Gemeenten mogen maar voor maximaal 10 jaar een omgevingsvergunning verlenen voor tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan. Het ter plaatse toestaan van het tijdelijke gebruik ten behoeve van de huysvesting van arbeidsmigranten valt namelijk onder de werkingssfeer van artikel 4, aanhef en onder 9, van Bijlage II bij het Bor. De omgevingsvergunning voor tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan kan na die 10 jaar niet meer verlengd worden.

Als voor een logiesfunctie wordt gekozen zullen de gemaakte investeringen ten behoeve van de bouw en de huysvesting van arbeidsmigranten dus ook binnen 10 jaar moeten worden terugverdiend. Verder kan bij een logiesfunctie geen tijdelijke vergunning worden verleend voor een nieuw bouwwerk, als duidelijk is dat dit bouwwerk wordt opgericht met de bedoeling om niet na 10 jaar te worden gesloopt. Dit volgt uit de nota van toelichting bij artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, blz. 55 en 56; Stb. 2014, 333. Die stelt dat bij het verlenen van een vergunning aannemelijk moet zijn dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Daarvoor is relevant dat het feitelijk mogelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Zodoende moet worden nagegaan wat voor type woningen er geplaatst (kunnen) worden.

#### 4.3 Conclusie

- **Als het gaat over tijdelijke huysvesting (verblijf van maximaal 12 maanden) van arbeidsmigranten ligt een keuze voor een logiesfunctie voor de hand. Mede omdat de procedures voor het regelen en realiseren van huysvesting als logies minder intensief en langdurig zijn dan bij een woonfunctie en er zodoende sneller huysvesting kan plaatsvinden.**
- **Het is aan te raden om te kiezen voor een woonfunctie (verblijf van minimaal 12 maanden) als behoefte is aan niet-tijdelijk meer permanente huysvesting voor arbeidsmigranten. Hierbij is wel van belang dat een woonfunctie, anders dan een logiesfunctie, door bepaalde wettelijke voorschriften meer administratieve / procedurele rompslomp met zich mee kan brengen.**

## 5 Relevante milieu- en omgevingsaspecten

Huysvesting van arbeidsmigranten en bedrijvigheid zijn twee functies die niet zonder meer in de directe nabijheid van elkaar passen. Voor huysvesting dient sprake te zijn van een goed woon- en leefklimaat, waar bedrijvigheid een negatieve invloed op kan hebben. Om de huysvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen mogelijk te maken, moet zodoende worden onderzocht in hoeverre de huysvesting van arbeidsmigranten belemmeringen kan opwerpen voor de (planologisch mogelijke) bedrijvigheid in de omgeving.

Daarnaast moet gekeken worden naar de relevante milieu- en omgevingsaspecten die van toepassing zijn bij huysvesting op een bedrijventerrein. Ingegaan wordt op de huidige geldende voorwaarden en de mogelijke onderzoeken die uitgevoerd moeten worden om de haalbaarheid van huysvesting voor arbeidsmigranten op het bedrijventerrein te kunnen toetsen.

In dit hoofdstuk laten wij eventuele toekomstige wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet buiten beschouwing.

### **5.1 Belemmeringen bedrijfsvoering**

Op 18 december 2018 is door de Raad van State een interessante uitspraak gedaan omtrent huisvesting op een bedrijventerrein. Volgens de uitspraak, met kenmerk 201710138/1/A1 t.a.v. Altenaweg 18 te Waalwijk, heeft het college van Waalwijk juist en voldoende aangetoond dat de gebruiksmogelijkheden van omliggende functies nauwelijks worden belemmerd door de huisvesting van arbeidsmigranten op een bedrijventerrein. De Raad van State heeft vastgesteld dat voor de eventuele uitbreidingsplannen van bedrijven geen verdergaande belemmering gelden dan de belemmering die reeds wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van bedrijfswoningen op het bedrijventerrein. Migrantenhuisvesting beperkt dus omliggende bedrijven niet direct in hun bedrijfsvoering. Het maakt hierbij niet uit of sprake is van (de aanvraag van) om een omgevingsvergunning of een bestemmingsplanherziening, woon- of logiesfunctie.

Voorname uitspraak wordt ook van toepassing geacht op Dronten. Dit impliceert dat migrantenhuysvesting de omliggende bedrijven niet direct beperkt in de bedrijfsvoering.

### **5.2 Milieuzonering**

Een belangrijk aspect bij arbeidsmigrantenhuysvesting op een bedrijventerrein is milieuzonering. Milieugevoelige functies zijn volgens de VNG brochure 'Bedrijven en milieuzonering' woningen, ziekenhuizen, scholen en verblijfsrecreatie. Migrantenhuysvesting behoort niet rechtstreeks tot deze functies. Deze lijn wordt ook gevolgd in voornoemde uitspraak van de Raad van State (kenmerk 201710138/1/A1 t.a.v. Altenaweg 18 te Waalwijk, d.d. 12 december 2018).

Dat arbeidsmigrantenhuysvesting geen milieugevoelige functie is, neemt niet weg dat de in de VNG-brochure opgenomen richtafstanden een indicatie kunnen vormen voor de aanvaardbaarheid van een woon- of logiesfunctie op een bedrijventerrein. In de VNG brochure is bepaald binnen welke straal bedrijven invloed hebben op de milieugevoelige functies in de omgeving en met welke milieuaspecten (zoals geluid, gevaar, e.d.) rekening gehouden dient te worden.

Op het bedrijventerrein De Bruggespoort kunnen bedrijven zich vestigen die in de VNG-lijst zijn opgenomen in de milieucategorieën 1 tot en met 4. Rekening houdend met de aangrenzende woonbebouwing op bedrijventerrein Business Zone Delta en de woonwijk De Gilden is niet elke categorie aan bedrijvigheid overal toegestaan.

De voorgenomen ontwikkeling is gevestigd aan de rand van het bedrijventerrein. Op basis van de richtafstanden moet worden geanalyseerd of de mogelijke bedrijvigheid een belemmering vormt voor de huysvesting van de arbeidsmigranten én andersom of de huysvesting van arbeidsmigranten een belemmering vormt voor de uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven.

Bepaald moet worden of de directe omgeving van de beoogde percelen kan worden aangeduid als omgevingstype 'rustige woonwijk' of als 'gemengd gebied', zoals bedoeld in de VNG-handreiking. De directe omgeving van de beoogde percelen kan worden aangeduid als omgevingstype 'gemengd gebied'.

Er is op het bedrijventerrein sprake van enige mate van functiemenging als bedoeld in die handreiking, omdat het perceel is gelegen aan een hoofdontsluiting en nabij auto(snel)wegen N307, de A6 en de A28, en ter plaatse verder ook kleine bedrijfjes, een printshop en kantoren aanwezig zijn. Het bedrijventerrein is bovendien in het

Omgevingsplan Flevoland (Provincie Flevoland, 2006) aangemerkt als een gemengd bedrijventerrein met een bovenlokale functie.

Een 'rustige woonwijk' is een wijk waarin afgezien van wijkgebonden voorzieningen vrijwel geen andere functies voorkomen, zoals bedrijven en kantoren. Dat is op dit bedrijventerrein niet aan de orde.

De minimale afstand van bedrijven tot de huisvestingslocatie voor wonen bij een gemengd gebied dient voor categorie 4.2 200 m te zijn, voor categorie 4.1 100 meter, categorie 3.2 50 m, categorie 3.1 30 m, categorie 2 10 m en categorie 1 0 m (gebaseerd op de VNG Bedrijven en milieuzonering). Voor functies die meer milieuhinder veroorzaken, kan een grotere afstand gelden.

Als de huisvesting van migranten wordt gezien als een logiesfunctie wordt het voor de milieubelasting redelijk geacht om de functie te vergelijken met een hotel. Hiervoor geldt een richtafstand van 10 meter voor de aspecten geur, geluid en gevaar tot gevoelige objecten. De huisvesting van migranten werpt dan weinig belemmeringen op voor de toekomstige uitbreidingsopties van bedrijven. In gemengd gebied (zoals op een bedrijventerrein) kan deze afstand (m.u.v. gevaar) gereduceerd worden tot 0 meter. Derhalve wordt vanuit de milieubelasting van migrantenhuisvesting geen belemmeringen verwacht.

### **5.3 Geluid**

Woningen worden gezien als geluidsgevoelige objecten. De wet stelt dat in principe de geluidsbelasting op de gevel van woningen als gevolg van wegverkeer-, railverkeer- en industriewelawaai niet hoger mag zijn dan de voorkeursgrenswaarde, dan wel een nader bepaalde hogere waarde. Bedrijventerrein De Bruggepoort is krachtens de Wet geluidhinder (Wgh) niet-gezoneerd, wat betekent dat toetsing aan de Wet geluidhinder voor woningen op een industrieterrein en dus ook voor andere geluidsgevoelige objecten verplicht is, of dat het bevoegd gezag erom kan vragen. Akoestisch onderzoek is deswege een aandachtspunt.

Indien sprake is van een logiesfunctie gelden er andere regels dan bij een woonfunctie. Een logiesgebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt op grond van artikel 1 van de Wet geluidhinder niet aangemerkt als een ander geluidsgevoelig gebouw. Dit betekent dat een logiesgebouw geen gevoelig gebouw is in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidgrenswaarden gelden daarom niet en deze vormen dan ook geen belemmering voor de omringende bedrijfsvoering.

Weliswaar wordt vanuit een goede ruimtelijke ordening aanbevolen om een goed woon- en leefklimaat te creëren ter plaatse van migrantenhuisvesting, aangezien er ook (nachtelijk) verblijf plaatsvindt.

Analoog aan jurisprudentie over recreatiewoningen (uitspraak ABRvS d.d. 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2) geldt dit ook voor arbeidsmigrantenhuisvesting. Het verblijf van de arbeidsmigranten heeft namelijk in de regel een permanenter en langduriger karakter dan dat van de recreant. Het beoogde gebruik van het pand voor overnachting en verblijf gedurende de periode van maximaal één jaar respectievelijk zes maanden is aan te merken als een zodanig duurzaam verblijf dat een woonkarakter aanwezig moet worden geacht. Ook voor zover het beoogde gebruik niet als 'wonen' kan worden aangemerkt betekent dit niet dat logies in het geheel geen bescherming tegen geluidhinder toekomt.

De uitspraak luidt: "Niet in geschil is dat de in het plan voorziene 350 recreatiewoningen weliswaar geen bescherming genieten ingevolge de Wet geluidhinder, maar dat dit niet betekent dat de recreatiewoningen in het geheel geen bescherming tegen geluidhinder toekomt. Gezien het feit dat de toegekende bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" onder andere nachtverblijf toestaat, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een situatie waarin met een zekere regelmaat en gedurende langere tijd personen zullen verblijven in de recreatiewoningen. In het kader van een goede ruimtelijke ordening komt daarom aan de recreatiewoningen een zekere mate van bescherming tegen geluidhinder toe."

Aanbevolen wordt om bij de migrantenhuysvesting aandacht te hebben voor bescherming tegen onaanvaardbare geluidhinder. Bij een concreet initiatief is het daarom aan te bevelen om een nadere onderbouwing, aangevuld met (akoestisch) onderzoek, uit te voeren.

#### **5.4 Externe veiligheid**

De huisvesting van arbeidsmigranten wordt gezien als een kwetsbaar object, volgens artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Bij een concrete ontwikkeling dient aandacht te zijn voor eventuele plaatsgebonden risicocontouren (PR 10-6) en de verantwoording van het groepsrisico conform artikel 13 van het Bevi1, artikel 7 en 8 van het Bevi2 en artikel 12 van het Bevi3.

Het advies is om op het gebied van externe veiligheid onderzoek te doen voordat de huisvesting van arbeidsmigranten kan plaatsvinden. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de hoofdgastransportleiding die op het bedrijventerrein ligt en zich in de buurt van de voorgestelde huisvestingslocatie bevindt. Verder worden in de directe omgeving van het plangebied o.b.v. de risicokaart geen risicovolle inrichtingen en transportroutes voor gevaarlijke stoffen verwacht.

Het voorgaande geldt zowel voor de woon- als logiesfunctie.

#### **5.5 Bodem**

In het kader van de Wet ruimtelijke ordening dient in geval van een bestemmingswijziging of een omgevingsvergunning aangegeven te worden of de bodemkwaliteit geschikt is voor de beoogde planologische wijziging. Bij de invulling van nieuwe bouw mogelijkheden dient de kwaliteit van de bodem door middel van een bodemonderzoek (opgesteld volgens de daarvoor geldende normen) te worden onderzocht. Uit onderzoek in 2016 is gebleken dat de bodem van het bedrijventerrein als relatief schoon kan worden aangemerkt. De conclusie van het onderzoek was dat ten aanzien van de kwaliteit van de bodem op basis van de Wet Bodembescherming geen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Voor de gewenste ontwikkeling van de huisvesting van arbeidsmigranten is de verwachting dat dit geen verandering brengt in de kwaliteit van de bodem. Op voorhand worden geen belemmeringen verwacht ten aanzien van het aspect bodem welke de huisvesting van arbeidsmigranten in de weg kunnen staan.

#### **5.6 Archeologie**

Gemeente Dronten heeft een eigen Archeologische beleidskaart opgesteld. Op de kaart is per gebied aangegeven bij welke ingrepen archeologisch onderzoek nodig is. Het bedrijventerrein Poort van Dronten is op de beleidskaart aangegeven als archeologievrij gebied. Archeologisch gezien zijn er geen belemmeringen voor de mogelijke huisvesting van arbeidsmigranten op het bedrijventerrein.

### **5.7 Water**

In de voorgenomen ontwikkeling wordt voornamelijk gebruikgemaakt van de huidige inrichting en structuur van het gebied. De consequenties voor de waterhuishouding blijven hierdoor beperkt. Mocht wel extra verharding worden toegevoegd, dan dient in het beleid van het waterschap te worden nagegaan of compensatie nodig is.

Het is in ieder geval verstandig om te overleggen met het waterschap over de ontwikkeling en de uitvoering van een Watertoets om zo te achterhalen welke maatregelen mogelijk genomen moeten worden om eventuele wateroverlast te voorkomen en (voor zover van toepassing) het water in de sloten schoon te houden.

Het voorgaande geldt zowel voor de woon- als logiesfunctie.

### **5.8 Luchtkwaliteit**

Door de aanwezigheid van bedrijven en de eventuele uitstoot van die bedrijven is er mogelijk sprake van een verslechterde luchtkwaliteit. Aanbevolen wordt om in eerste instantie op basis van de globale luchtkwaliteitskaarten, welke bijvoorbeeld beschikbaar zijn op PDOK of bij de Omgevingsdienst, in kaart brengen wat de huidige situatie is.

Huisvesting van arbeidsmigranten draagt naar verwachting in zeer beperkte mate bij aan de luchtverontreiniging. Door de vestiging van arbeidsmigranten neemt mogelijk het verkeer toe, maar op basis van de genoemde aantallen is de verwachting dat dit niet met een betekende mate bijdraagt aan de verslechtering van de luchtkwaliteit.

Het voorgaande geldt zowel voor de woon- als logiesfunctie.

### **5.9 Ecologie**

Voor het afwijken of opstellen van bestemmingsplannen is een QuickScan natuur nodig. Deze QuickScan brengt in beeld:

- welke mogelijke beschermde soorten in het plangebied voorkomen en of de ontwikkeling hierop effect heeft en
- of de ontwikkeling effect heeft op beschermde natuurgebieden in of bij het plangebied.

Daarnaast moet een Aerius-berekening worden uitgevoerd.

Het voorgaande geldt zowel voor de woon- als logiesfunctie.

### **5.10 Kabels en leidingen**

In of in de directe omgeving van het gebied, uitgezonderd van de hoofdgasttransportleiding, zijn geen kabels of leidingen aanwezig die een noemenswaardige belemmering vormen voor arbeidsmigrantenhuisvesting.

### **5.11 Parkeren**

In het bestemmingsplan Poort van Dronten wordt vastgesteld dat een bouwwerk met parkeerbehoefte niet kan worden gebouwd of gebruikt op het moment dat het bouwperceel en / of omgeving daarvan niet voorziet in voldoende parkeergelegenheid. De ontwikkeling van huisvesting voor arbeidsmigranten, zowel als er sprake is van een woon- als logiesfunctie, zorgt voor een behoefte aan parkeergelegenheid. Berekend moet worden hoeveel parkeerplaatsen nodig zijn om in die parkeerbehoefte te voorzien.



Gemeente Dronten hanteert een parkeernorm van 0,5 parkeerplaats per arbeidsmigrant. De verwachting is dat met name de short-stay arbeidsmigranten veelal met een touringcar van-en-naar Nederland reizen en via groepsvervoer of lopend of per fiets naar het werk gaan. Parkeergelegenheden worden door een groot deel van de short-stay arbeidsmigranten daarom niet of weinig gebruikt. Verder is de verwachting dat het gros van de short-stay arbeidsmigranten geen auto aanschaft, omdat vervoer vaak al geregeld is en het verblijf meestal van tijdelijke aard is.

#### **5.12 Conclusie**

- **Zowel bij een partiele wijziging van het bestemmingsplan als bij een omgevingsvergunning (buitenplanse afwijking) zullen onderzoeken moeten worden uitgevoerd op het gebied van milieuzonering, geluid, externe veiligheid, ecologie, stikstof en parkeren.**
- **Voor wat betreft het onderwerp 'water' dient contact te worden gezocht met het waterschap.**
- **Logiesfunctie op bedrijventerreinen is ten opzichte van woonfunctie makkelijker te realiseren vanwege de lagere (milieu)eisen die daaraan worden gesteld. Bij een woonfunctie moet, indien de richtafstanden van de VNG brochure 'Bedrijven en milieuzonering' worden gevolgd, meer afstand gehouden worden van bedrijven dan bij een logiesfunctie. Dit gaat ten koste van het gebruik van het bedrijventerrein voor bedrijven.**