

## **Paraplubestemmingsplan**

**‘Parapluplan internationale werknemers Horst aan de Maas 2021’**

**Toelichting**

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>1. INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1 Toelichting	
1.2 Aanleiding en doel	
1.3 Ligging en begrenzing plangebied	
1.4 Vigerend bestemmingsplan	
1.5 Leeswijzer	
<b>2. BESCHRIJVING VAN HET PLANGEBIED</b>	<b>5</b>
2.1 Algemeen	
2.2 Ruimtelijke en functionele structuur	
2.3 Historische ontwikkeling en cultuurhistorie	
<b>3. BELEID</b>	<b>7</b>
3.1 Inleiding	
3.2 Rijksbeleid	
3.3 Provinciaal beleid	
3.4 Gemeentelijk beleid	
<b>4. UITVOERBAARHEID</b>	<b>12</b>
4.1 Economische uitvoerbaarheid	
4.2 Handhaving	
4.3 Maatschappelijke uitvoerbaarheid	
<b>5. JURIDISCHE TOELICHTING</b>	<b>15</b>
5.1 Planstukken	
5.2 Toelichting op de verbeelding	
5.3 Toelichting op de regels	

# 1. INLEIDING

## 1.1 Toelichting

Onderhavig plan betreft het bestemmingsplan 'Parapluplan internationale werknemers Horst aan de Maas 2021'.

Voorliggend plan is opgesteld ten behoeve van de mogelijkheden voor het huisvesten van internationale werknemers. Onderhavig plan betreft de (actualisatie van de) planologisch-juridische regeling van het in 2019 vastgestelde gemeentelijk beleid inzake de huisvesting van internationale werknemers.

## 1.2 Aanleiding en doel

De gemeente Horst aan de Maas heet haar internationale werknemers van harte welkom. In een agrarische gemeente zoals Horst aan de Maas, zijn de arbeidsmigranten immers ontzettend belangrijk. Zij leveren een positieve bijdrage aan de gemeentelijke en regionale economie. Voor de arbeidsmigranten zijn er diverse huisvestingsmogelijkheden. De gemeente hecht er veel waarde aan dat de huisvesting voor de tijdelijke internationale werknemers goed en veilig is.

De gemeente heeft als uitgangspunt om de kwaliteit van de huisvesting van tijdelijke internationale werknemers goed te regelen. Deze kwalitatieve uitgangspunten zijn vastgelegd in het "Beleid arbeidsmigranten 2019", zoals dit door de gemeenteraad is vastgesteld op 18 juni 2019. Sinds de vaststelling van het beleidskader is het uitgangspunt dat de huisvesting onder voorwaarden kan worden gelegaliseerd dan wel gerealiseerd.

Onderhavig paraplubestemmingsplan vertrekt vanuit het uitgangspunt dat huisvesting van internationale werknemers in principe niet is toegestaan, mits kan worden voldaan aan de voorwaarden. Met dit paraplubestemmingsplan worden de regels omtrent het huisvesten van internationale werknemers aangescherpt.

Het paraplubestemmingsplan heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas met uitzondering van bestemmingsplan Californië 2. Het beleidskader Arbeidsmigranten 2019 geeft aan dat alleen maar tijdelijke vergunningen voor maximaal 10 jaar wordt verleend voor kwalitatieve en duurzame woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten. Er kan voor maximaal twee nieuw te bouwen grootschalige woonvoorzieningen tijdelijk medewerking worden verleend indien deze gelegen zijn op of nabij werkgelegenheidsgebieden. De beoogde locatie binnen Californië 2 wordt als één van deze grootschalige woonvoorzieningen aangewezen. In het bestemmingsplan is middels een functieaanduiding een zoekgebied aangewezen voor de huisvesting van maximaal 300 arbeidsmigranten. Het voorliggende paraplubestemmingsplan zou deze regel overrulen. Derhalve is dit gebied buiten beschouwing gelaten in het voorliggend plan.

In het kader van de handhaafbaarheid en uniformiteit van bestemmingsplannen wordt met dit paraplubestemmingsplan de definitie van de huisvesting voor internationale werknemers in alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen opgenomen en gelijkgetrokken. Doelstelling is om ongewenste huisvesting van internationale werknemers tegen te kunnen

gaan en een uniforme regeling te treffen voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Daarmee komt de eerdere paraplu-regeling en onderliggend beleid uit 2010 te vervallen.

In het bestemmingsplan staan de voorwaarden (beleidsmatig, ruimtelijk en milieutechnisch) waaraan dient te worden voldaan met betrekking tot de huisvesting van internationale werknemers. De gemeente hanteert daartoe aangescherpte regels. Echter dient de huisvester nog steeds zelf de verantwoordelijkheid te nemen en aan te tonen dat de huisvesting ook daadwerkelijk past binnen de regels. De verdere toetsing van individuele aanvragen zal op het moment van de omgevingsvergunningaanvraag worden gedaan.

### **1.3 Ligging en begrenzing plangebied**

De gemeente Horst aan de Maas is gelegen in Noord-Limburg. Aan de noordzijde wordt Horst aan de Maas voornamelijk begrensd door de gemeente Venray en een klein gedeelte door de gemeente Bergen. Ten oosten wordt de gemeente deels gescheiden van de gemeente Venlo door de Maas. Deze gemeente is ook gelegen aan de zuidzijde. Eveneens aan de zuidzijde ligt de gemeente Peel en Maas. Deze gemeente wordt voornamelijk gescheiden van de gemeente Horst aan de Maas door de A67. Ten westen van de gemeente Horst aan de Maas ligt de Noord-Brabantse gemeente Deurne.

### **1.4 Vigerend bestemmingsplan**

Het voorliggende paraplubestemmingsplan wordt voor het grondgebied van de hele gemeente vastgesteld. Met dit paraplubestemmingsplan komen de vigerende bestemmingsplannen 'Parapluplan Huisvesting Arbeidsmigranten' (NL.IMRO.1507.BPHMHUISVARBEIDSMG-BPG1) zoals vastgesteld op 25 juni 2014 en 'Correctieve herziening paraplubestemmingsplan "Huisvesting arbeidsmigranten"' (NL.IMRO.1507.HMHERZHUISVARBMIGR-BPV1) zoals vastgesteld op 16 december 2014 te vervallen. Met het voorliggende plan worden de huidige geldende planregels geactualiseerd en aangescherpt.

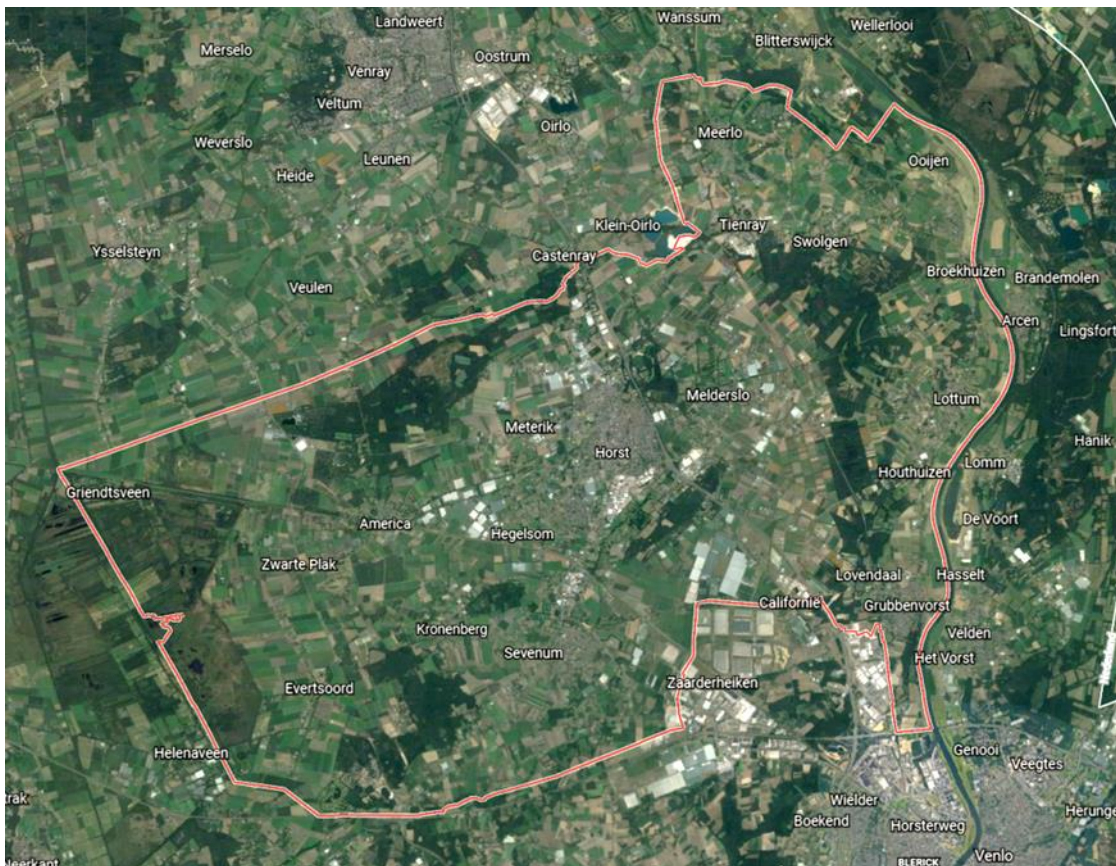
### **1.5 Leeswijzer**

Na dit inleidende hoofdstuk betreft hoofdstuk 2 een beschrijving de huidige situatie van het plangebied. Hoofdstuk 3 betreft een beschrijving van het relevante Rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid. In hoofdstuk 4 komen de sectorale aspecten aan bod. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 en 6 respectievelijk de uitvoerbaarheid en de juridische toelichting beschreven.

## 2. BESCHRIJVING VAN HET PLANGEBIED

### 2.1 Algemeen

Het plangebied betreft het gehele gemeentelijke grondgebied van Horst aan de Maas. Horst aan de Maas is een ondernemende plattelandsgemeente. Per 1 januari 2010 is de nieuwe gemeente Horst aan de Maas ontstaan als gevolg van een fusie tussen de voormalige gemeenten Horst aan de Maas, Sevenum en de dorpen Meerlo, Swolgen en Tienray. De nieuwe gemeente telt zo'n 42.300 inwoners en het oppervlak bedraagt circa 20.000 hectare. Hiermee is Horst aan de Maas qua oppervlak de grootste gemeente van Limburg. In de gemeente komen 16 dorpen en kernen voor, waarbij Horst het grootste dorp is met 13.080 inwoners.



Afbeelding 1: Plangebied/gemeentegrens

### 2.2 Ruimtelijke en functionele structuur

#### 2.2.1 Ruimtelijke structuur

Horst aan de Maas wordt omringd door enkele gemeenten (Venray, Bergen, Venlo, Peel en Maas en de Noord-Brabantse gemeente Deurne). Over de gehele oostelijke zijde van de gemeente stroomt de Maas. De Maas is belangrijk voor de economie en het toerisme van het gebied en is een belangrijke vaarroute.

Het bovenlokale wegennet zorgt voor een goede ontsluiting van de gemeente. De A73, die de gemeente doorsnijdt, vormt de belangrijkste ontsluitingsas in noord-zuidrichting. Aan de

zuidzijde van de gemeente, in oost-westrichting, ligt de andere belangrijke ontsluitingsas A67. Het knooppunt Zaarderheiken (A73-A67) vormt voor de gemeente het voornaamste aansluitingspunt richting het lokale wegennet. In noord-zuidrichting liggen twee provinciale wegen, de Midden Peelweg (N277) en de voormalige provinciale weg (N556).

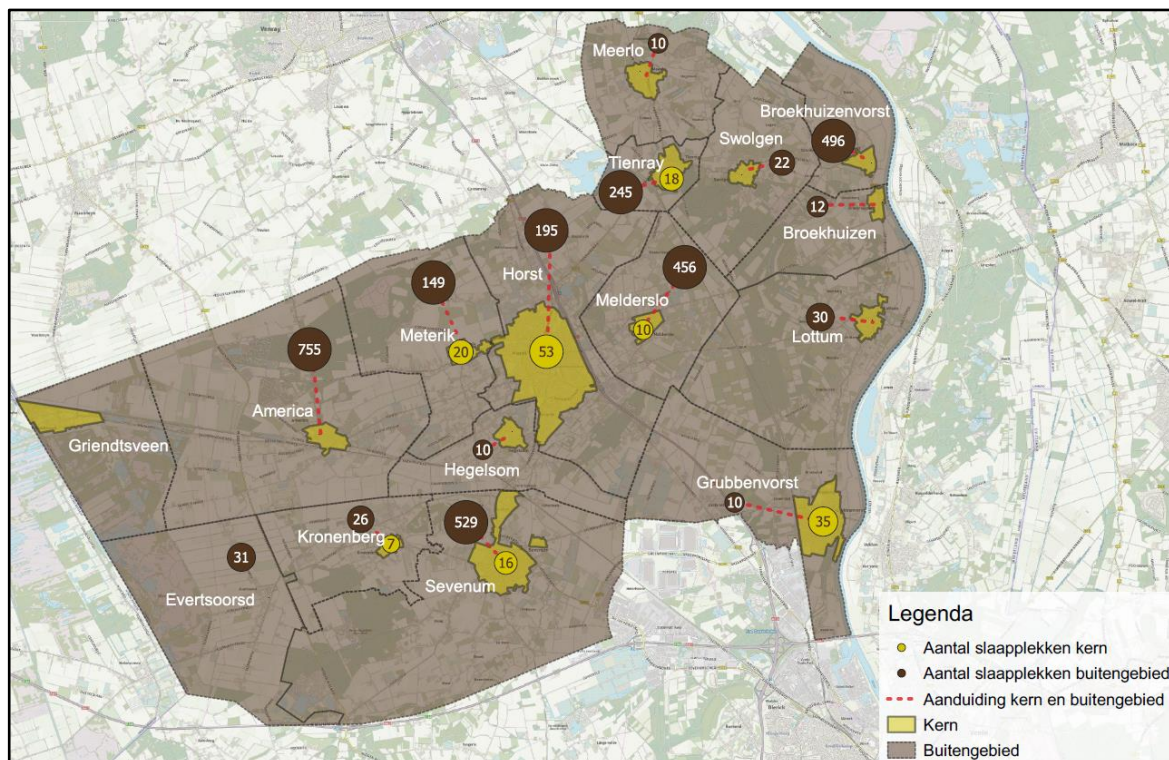
Per spoor is de gemeente goed bereikbaar. Twee spoorlijnen (Venlo-Eindhoven en Venlo-Nijmegen) doorkruisen de gemeente. Op de spoorlijn Venlo-Eindhoven kent de gemeente haar enige NS-Station (Horst-Sevenum).

### 2.2.2 Functionele structuur

Het gemeentelijke oppervlak bestaat voor zo'n 70% uit land- en tuinbouwgrond. Agrarische bedrijven zijn voornamelijk gesitueerd in het buitengebied en verspreid over het landschap in grotere en kleinere clusters. Met name het gebied tussen America, Meterik, Horst en Hegelsom is om die reden 'versnipperd'.

Als onderdeel van Greenport Venlo herbergt de gemeente belangrijke onderwijs- en onderzoeksvoorzieningen en innovatieve en beeldbepalende ondernemingen. Agribusiness, maakindustrie, detailhandel en recreatie en toerisme zijn de belangrijkste sectoren binnen de plaatselijke economie. Aansluitend aan enkele dorpen zijn kleine bedrijventerreinen gesitueerd. De drie grootste bedrijventerreinen bevinden zich ten zuiden van Horst en ten noorden van Sevenum.

In de gemeente komen ook enkele grote recreatieve voorzieningen voor, in de vorm van (gecombineerde) recreatieparken, Toverland, camping (Schatberg) en een aantal golfbanen. Deze liggen voornamelijk nabij de Midden Peelweg en de Maas (gebied De Peelbergen).



Afbeelding 2: Vergunde huisvesting short-stay arbeidsmigranten 2012 t/m 2018 (Gemeente Horst aan de Maas, 07-03-2019)

### **2.3 Historische ontwikkeling en cultuurhistorie**

De historische ontwikkeling en de cultuurhistorie van de gemeente Horst aan de Maas is mede bepaald door het landschap. Het landschap bestaat achtereenvolgens van west naar oost uit: het hoogveenontginningenlandschap, het zandgrondenlandschap en het rivierdallandschap.

Het hoogveenontginningenlandschap bestond in het verleden uit ontoegankelijk veenmoeras. Door turfwinning en ontginningen zijn grote delen van het hoogveen omgezet in agrarisch gebied, waarbij grote aaneengesloten, rationeel verkavelde landbouwgronden zijn ontstaan.

Het zandgrondenlandschap heeft een sterke menging van landschapselementen, functies en gebruikers. Het is namelijk opgebouwd uit beekdalen, waaraan in het verleden de dorpen en akkercomplexen zijn ontstaan. Daarnaast zijn er jonge heideontginningen en bosgebieden aanwezig. In dit gebied is de meeste bebouwing geconcentreerd en het gebied wordt het meest intensief gebruikt.

Het rivierdallandschap staat sterk onder invloed van de rivier de Maas. Het landschap bestaat uit een mix van oude akkercomplexen, jonge ontginningen, bos- en natuurgebieden, steilranden en glooiingen in het landschap. Dit landschapstype is het meest intact gebleven en deze zone heeft dan ook de meeste cultuurhistorische waarde. De meeste bebouwing is gesitueerd aan de Maas. De invloed van het water vertaalt zich onder meer in een afwisselend patroon van bebouwing en beplanting, afgewisseld met meer open gebieden.

## **3. BELEID**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het relevante Rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid met betrekking tot onderhavig plan.

### **3.2 Rijksbeleid**

Het Rijk verwacht van gemeenten dat zij voor de langere termijn zelf beleid maken en prestatieafspraken maken met corporaties over de huisvesting van internationale werknemers. Het Rijk is ook van mening dat er voor provincies een kaderstellende rol is weggelegd. Net als de Rijksoverheid moet ook de provincie meewerken aan samenwerking en gegevensuitwisseling tussen gemeenten.

Aanvullend hierop hebben partijen die betrokken zijn bij de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten op 28 maart 2012 de 'Nationale Verklaring tijdelijke huisvesting EU-arbeidsmigranten' getekend. Aan deze intentieverklaring is ook een zogenaamde 'bed-voor-bed regeling' gekoppeld. Deze regeling kan worden ingezet bij het handhaven en/of legaliseren van huisvestingsmogelijkheden.

In de kamerbrief van 18 januari 2013 beschrijft de minister de voortgang van de aanpak van voldoende en goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten. Conclusie van de minister is dat de huisvesting van internationale werknemers een goede samenwerking vraagt tussen partijen, waarbij kennisdeling en ervaringsuitwisselingen van belang zijn. Ook zijn enkele knelpunten in de wet- en regelgeving aangepakt. De regio's werken aan het maken van concrete afspraken voor de huisvesting van EU-arbeidsmigranten. Er is veel werk verzet, maar er moet nog meer werk worden gedaan om tot die afspraken te komen.

De Gemeente Horst aan de Maas is met het onderwerp huisvesting internationale werknemers voortvarend aan de slag gegaan en heeft sindsdien uitvoering gegeven aan het gestelde in de kamerbrief van de minister.

### **3.3 Provinciaal beleid**

Naast beleidsdocumenten op nationaal niveau dienen ook beleidsdocumenten op provinciaal niveau in acht genomen te worden bij het opstellen van een paraplubestemmingsplan. Voor de provincie Limburg betreft het:

- Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014;
- Omgevingsverordening Limburg 2014;
- Beleidsnotitie huisvesting arbeidsmigranten;
- Limburgs Kwaliteitsmenu (met een doorvertaling naar de Structuurvisie).

#### **3.3.1 Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014**

Het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014) is een integraal plan. Het POL2014 betreft een visie waarin staat welke elementen en aspecten van belang zijn om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren.



Een belangrijk middel om een goed vestigingsklimaat te creëren zijn wijken en woningen. Goed woonbeleid dient speciale aandacht te schenken aan groepen die moeite hebben met het vinden van geschikte huisvesting. Regionale visies geven een beeld van de actuele en toekomstige kwalitatieve en kwantitatieve vraag van prioritaire doelgroepen en in welke mate de woningvoorraad en woonomgeving hieraan voldoen. De prioritaire doelgroepen betreffen zorgbehoevenden, jongeren, verblijfsgerechtigden en woonurgenten waaronder internationale werknemers.

Momenteel zijn er grote groepen internationale werknemers werkzaam in Nederland en deze groep zal naar verwachting steeds verder groeien. Deze internationale werknemers zoeken dan ook voor kortere of langere tijd woonruimte. Het binden van arbeidsmigranten is hierbij een belangrijke uitdaging, waarbij de wensen onder andere op het gebied van huisvesting bijzondere aandacht vragen.

### **3.3.2 Omgevingsverordening Limburg 2014**

Naast het POL2014 is de Omgevingsverordening Limburg 2014 (geconsolideerde versie) op 22 november 2019 vastgesteld. Hierin staan de regels die nodig zijn om het omgevingsbeleid van POL2014 juridische binding te geven. De Omgevingsverordening is een samenvoeging van de Provinciale milieuverordening, de Wegenverordening, de Waterverordening en de Ontgrondingenverordening. Daarnaast zijn in de Omgevingsverordening Limburg 2014 ook de Verordening Veehouderijen en Natura 2000 (van oktober 2013) en de Verordening Wonen Zuid-Limburg (van juli 2013) vrijwel ongewijzigd overgenomen.

Het uitgangspunt met betrekking tot de huisvesting van internationale werknemers is dat de huisvesting zoveel mogelijk plaatsvindt in reguliere woningen in of nabij het bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen. Indien er binnen de reguliere woningvoorraad geen huisvestingsmogelijkheden zijn, zal worden onderzocht of bestaande bebouwing geschikt kan worden gemaakt voor huisvesting.

### **3.3.3 Beleidsnota huisvesting arbeidsmigranten**

De provincie Limburg heeft samen met de gemeenten in de regio Noord-Limburg in 2016 (nieuw) ruimtelijk beleid voor de huisvesting van internationale werknemers gemaakt. De beleidsnotitie kent een aantal algemene uitgangspunten:

- 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 ook een huisvestingsnorm gehanteerd wordt, zoals de uniforme huisvestingsnorm geformuleerd door Stichting Normering Flexwerken.
- Met betrekking tot het beheer van huisvestingslocaties dienen afspraken gemaakt en geborgd te worden tussen de gemeente en verhuurder.
- Huisvesting van arbeidsmigranten moet zoveel mogelijk plaatsvinden in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden of dorpen.
- 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 conform Omgevingsverordening Limburg 2014 niet toegestaan. Uitzondering hierop is huisvesting van arbeidsmigranten voor de duur

van maximaal 10 jaar op óf te saneren recreatieterreinen óf te revitaliseren recreatieterreinen<sup>2</sup>. Dit is tijdelijk mogelijk onder voorwaarde dat een deel van de inkomsten wordt gebruikt om de sanering of revitalisering te bekostigen. Deze voorwaarde is geborgd in Omgevingsverordening Limburg 2014.

### **3.3.4 Limburgs Kwaliteitsmenu**

Het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) is een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht. De beleidsregel LKM regelt de 'extra' condities en voorwaarden waaronder bepaalde ontwikkelingen in het buitengebied mogelijk zijn. Aangezien de gemeente het LKM heeft uitgewerkt in haar structuurvisie, geldt het gemeentelijk kwaliteitsmenu, zoals beschreven in paragraaf 3.4.1.

## **3.4 Gemeentelijk beleid**

### **3.4.1 Integrale structuurvisie Horst aan de Maas**

De Structuurvisie Horst aan de Maas is 26 november 2019 vastgesteld. Het betreft een integrale structuurvisie voor het gehele grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas. De structuurvisie geeft een integraal beeld van de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen die de gemeente op haar grondgebied voor ogen staat voor de langere termijn. Verder is de integrale structuurvisie opgesteld om maximaal gebruik te maken van de mogelijkheid tot het plegen van kostenverhaal dat de nieuwe Wro biedt. De structuurvisie bestaat uit een beleidskader en een uitvoeringsparagraaf waarin het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) wordt geïmplementeerd.

#### *Gemeentelijk Kwaliteitsmenu*

Het grondprincipe van het gemeentelijk (en provinciaal) kwaliteitsmenu (GKM) is, dat bepaalde ontwikkelingen ter plaatse leiden tot verlies aan omgevingskwaliteit, wat dient te worden gecompenseerd door een kwaliteitsbijdrage. Dit geldt zowel binnen als buiten de 'rode contouren'. De kwaliteitsbijdrage wordt ingezet om de omgevingskwaliteit en leefbaarheid te versterken. Het doel is dat per saldo daarmee de kwaliteit toeneemt.

#### *Regionaal niveau*

De gemeente Horst aan de Maas wil in het samenwerkingsverband Regio Noord-Limburg, bestaande uit de regio's Venlo, Maasduinen en Venray en omgeving, samenwerken voor wat betreft de kwalitatieve aspecten van wonen. De Regionale Woonvisie Noord-Limburg 2020-2024 is door de 8 Noord-Limburgse gemeenten in gezamenlijkheid opgesteld. In de woonvisie is tevens aandacht besteed aan de doelgroep internationale werknemers. Zij zijn ten slotte een belangrijk onderdeel geworden van de Limburgse economie. In de reguliere woningmarkt dient rekening te worden gehouden met de instroom van deze doelgroep. Indien de bestaande woningvoorraad onvoldoende ruimte biedt om internationale werknemers te huisvesten, hebben gemeenten de mogelijkheid om voor deze doelgroep aanvullend passende huisvesting te realiseren.

De regio heeft op 7 februari 2019 een regionale bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten (short stay) vastgesteld. Eén van de doelen van de bouwsteen is om kaders te bieden voor de grote behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten die hier tijdelijk verblijven.

De vraag naar arbeidsmigranten, en daarmee de behoefte aan adequate huisvesting voor deze doelgroep, neemt toe. De verzoeken die bij de gemeenten binnenkomen om planologische medewerking te verlenen aan huisvestingsinitiatieven zijn de afgelopen periode flink toegenomen. Daarnaast is een trend zichtbaar dat de huisvesting steeds grootschaliger wordt. Door deze wijze van huisvesten kan goed uitvoering gegeven worden aan een goed beheer en toezicht van de locatie om eventuele overlast voor de omgeving te beperken. Het huidige huisvestingsbeleid geeft geen adequaat antwoord op deze gewijzigde omstandigheden. Op regionaal niveau is daarom gekeken welke aanpassingen van het beleid nodig zijn om zo goed mogelijk in te spelen op (toekomstige) ontwikkelingen.

De uitgangspunten van de bouwsteen zijn als volgt:

- Locatiecriteria voor huisvestingsinitiatieven;
- Aansluiten bij landelijke normen voor huisvesting van de Stichting Normering Flexwonen (SNF);
- Combinatie met andere opgaven;
- Omgevingsdialogoog;
- Huisvesting op eigen agrarisch bedrijf;
- Registratie;
- Toezicht en handhaving.

### **3.4.2 Beleid Arbeidsmigranten 2019**

Na de gemeentelijke herindeling van 2010 ontstond de noodzaak om te komen tot een geharmoniseerd beleid voor het gehele grondgebied ten aanzien van de beleidskaders over de huisvesting van internationale werknemers.

De gemeente Horst aan de Maas benadert het project 'internationale werknemers' in een breder perspectief, waarbij huisvesting, 'burgerzaken, welzijn en imago belangrijke thema's zijn. Het beleidskader heeft zowel betrekking op internationale werknemers voor de short stay als voor de long stay. Naast de huisvesting van internationale werknemers dat hier tijdelijk verblijft, zijn er ook mensen die zich voor langere periode of zelfs permanent willen vestigen en hier een toekomst willen gaan opbouwen.

Deze beleidsnotitie betreft een wijziging en een aanscherping van de uitgangspunten zoals opgenomen in de notitie 'Beleidskader Huisvesting Arbeidsmigranten gemeente Horst aan de Maas 2010'.

In de beleidsnotitie zijn per huisvestingsvorm uitgangspunten opgesteld. De huisvestingsvormen hebben betrekking op:

- Huisvesting in woningen binnen de bebouwde kom;
- Huisvesting in nieuw te bouwen gebouwen;
- Huisvesting in woningen (geen vab) in het buitengebied
- Huisvesting in agrarische bedrijfsgebouwen;
- Huisvesting in bestaande vrijkomende (agrarische) bebouwing in het buitengebied;
- Huisvesting op bestaande recreatiebedrijven.

In bovenstaande gevallen, met uitzondering van recreatiebedrijven, worden (nieuwe) huisvestingsmogelijkheden geboden voor het huisvesten van internationale werknemers. Wel

dient hierbij te worden voldaan aan de voorwaarden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de regels van dit parapluplan.

## **4. JURIDISCHE TOELICHTING**

### **4.1 Planstukken**

Het voorliggende bestemmingsplan is vervat in een verbeelding, planregels en toelichting. In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de opzet en het gebruik van de verbeelding en planregels.

Met dit paraplubestemmingsplan worden de geldende ruimtelijke plannen in de gemeente Horst aan de Maas aangevuld en/of geactualiseerd met het nieuwe huisvestingsbeleid voor internationale werknemers zoals opgenomen in de nota “Beleid arbeidsmigranten 2019”, zoals deze door de gemeenteraad is vastgesteld op 18 juni 2019. Daarmee gaat voor alle ruimtelijke plannen dezelfde regeling voor de huisvesting van internationale werknemers gelden. Dit bestemmingsplan bestaat uit drie delen: een verbeelding, regels en een toelichting. De verbeelding omvat het volledige grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas. In de regels zijn de uitgangspunten uit de nota “Beleid arbeidsmigranten 2019” planologisch-juridisch verankerd. De verbeelding en regels vormen samen het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan. In deze toelichting worden onder andere de keuzes die in het bestemmingsplan worden gemaakt nader gemotiveerd en verantwoord.

Het paraplubestemmingsplan maakt in een aantal gevallen het huisvesten van internationale werknemers onder voorwaarden mogelijk. Bebouwing kan pas in gebruik worden genomen als huisvesting voor internationale werknemers wanneer voldaan wordt aan de opgenomen voorwaarden. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag bij het bepalen of kan worden voldaan. Hiermee is een uniforme regeling vastgelegd die geldt voor alle geldende ruimtelijke plannen.

### **4.2 Toelichting op de algemene plansystematiek**

Het voorliggende bestemmingsplan is opgesteld als een parapluplan waarmee voor alle ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen) binnen het grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas dezelfde regeling voor de huisvesting van internationale werknemers gaat gelden.

Het eerdere paraplu-bestemmingsplan ‘Huisvesting arbeidsmigranten’ alsmede de correctieve herziening daarop (uit respectievelijk 2010 en 2014) komen hiermee te vervallen. Dit bestemmingsplan heeft alleen betrekking op de regeling voor de huisvesting van internationale werknemers en beoogt geen wijziging aan te brengen in de overige regels van de vigerende ruimtelijke plannen.

### **4.3 Algemene toelichting op de regels**

Het bestemmingsplan is opgesteld aan de hand van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geformuleerde uitgangspunten. Voor de opbouw van de regels is aangesloten bij de geldende Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP 2012).

De regels bestaan uit drie hoofdstukken:

- Inleidende regels (hoofdstuk 1)
- Algemene regels (hoofdstuk 2)

- Overgangs- en slotregels (hoofdstuk 3)

#### Inleidende regels (hoofdstuk 1)

Bij de inleidende regels wordt ingegaan op de begrippen. Bij de begrippen zijn alleen de begrippen opgenomen die betrekking hebben op parkeren. Voor de overige begrippen zijn de begrippen uit de vigerende bestemmingsplannen van toepassing. De wijze van meten is niet opgenomen. Hiervoor zijn de bepalingen uit de vigerende bestemmingsplannen van toepassing. Hiervoor in de plaats is een artikel met het toepassingsgebied opgenomen.

#### Algemene regels (hoofdstuk 2)

##### Anti-dubbeltelregeling

Het opnemen van de anti-dubbeltelregel in de regels is verplicht gesteld in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Deze standaardbepaling (artikel 3.2.4 Bro) strekt ertoe te voorkomen dat van ruimte die in een bestemmingsplan voor de realisering van een bepaald gebruik of functie is mogelijk gemaakt, na realisering daarvan, ten gevolge van feitelijke functie- of gebruiksverandering van het gerealiseerde, opnieuw ten tweede male zou kunnen worden gebruik gemaakt.

#### Overgangs- en slotregels (hoofdstuk 3)

Hierin wordt ingegaan op het overgangsrecht en de slotregels (naam van het bestemmingsplan).

## 4.4 Inhoudelijke toelichting op de regels

De regels van de huidige geldende ruimtelijke plannen leggen de basis voor de regels van onderhavig plan, waarbij de bestaande regels zijn herzien, aangepast en nieuwe regels toegevoegd. De planregels voorzien in verschillende mogelijkheden om internationale werknemers te huisvesten. Uitgangspunt is dat de internationale werknemers hun hoofdverblijf elders hebben. Met andere woorden: permanente bewoning van een voorziening ten behoeve van huisvesting is niet toegestaan.

De volgende situaties kunnen zich voordoen:

### 4.3.1 Huisvesting van internationale werknemers in reguliere woningen

Onder voorwaarden is het mogelijk om reguliere woningen te gebruiken voor de huisvesting van internationale werknemers. In het paraplubestemmingsplan worden aan de woonbestemmingen van de geldende ruimtelijke plannen voorwaarden toegevoegd die het mogelijk maken om een woning te gebruiken voor de permanente huisvesting van maximaal 4 internationale werknemers binnen de bebouwde kom en de tijdelijke huisvesting van maximaal 10 internationale werknemers in het buitengebied. Alle woningen met een woonbestemming komen hier in beginsel voor in aanmerking.

Om overlast te voorkomen zijn er diverse voorwaarden verbonden aan de medewerking tot huisvesting. Dit geldt met name voor de woningen in het buitengebied, waar uitsluitend middels een te verlenen tijdelijke afwijking door het College kan worden meegewerkt aan een initiatief tot huisvesting van internationale werknemers. Daarnaast moet de woning voldoen aan de

wettelijke eisen met betrekking tot het Bouwbesluit, Bouwverordening, de Algemene Plaatselijke Verordening en het Keurmerk Stichting Normering Flexwonen.

Ook bepalen de aard van een geplande ontwikkeling en de omgeving waar die ontwikkeling gaat gebeuren wat nodig is om te kunnen spreken van een goede ruimtelijke ordening. Er is een interactie tussen deze twee, zodat de aspecten die bepalend zijn voor de invulling van de goede ruimtelijke ordening steeds anders en dus maatwerk zijn.

Deze interactie is er ook als het gaat om dezelfde activiteit, zoals in het licht van dit beleid om de huisvesting van arbeidsmigranten. De nuances van het concrete initiatief (bijvoorbeeld hoeveel migranten gaan er verblijven) en die van de omgeving (bijvoorbeeld de ligging ten opzichte van een van de kernen) bepalen waar de gemeente Horst aan de Maas op let om te kunnen spreken van de juiste plek in alle opzichten, of in formele taal van een goede ruimtelijke ordening.

Er is hier dan ook sprake van maatwerk. Maatwerk betekent tenslotte een specifieke weging van de specifieke aspecten, belangen en omstandigheden van zowel initiatief als omgeving. Het komt er dan op aan om alles op een goede en inzichtelijke manier af te wegen om zo tot het oordeel te komen of er sprake is van in alle redelijkheid de juiste plek. In alle objectiviteit de ideale plek bestaat immers niet.

Veel van de hiervoor genoemde mogelijke specifieke aspecten vallen onder de noemer leefbaarheid. Het gaat dan om de leefbaarheid voor de mensen in de (directe) omgeving, de dorpen of buurtschappen waar een concreet initiatief op afstraalt en de arbeidsmigranten zelf, die moet voldoende goed zijn en blijven. Leefbaarheid bevat bijvoorbeeld ook het geheel van voorzieningen die een goed leven mogelijk maken, zoals gezondheidszorg. Meer mensen betekent een grotere vraag, wat zorgt voor druk op het voorzieningenniveau omdat daar een capaciteitsgrens aan zit. Het gaat dus om de draagkracht die de omgeving heeft in relatie tot de aanwezige huisvestingsvoorzieningen. Dit kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld gezondheidszorg minder snel beschikbaar is én van mindere kwaliteit is. Dat is onwenselijk voor iedereen, dus zowel de inwoners van de gemeente Horst aan de Maas als de arbeidsmigranten.

Gemeente Horst aan de Maas beoordeelt dus of een concreet initiatief om arbeidsmigranten te huisvesten in alle redelijkheid op de juiste plek terechtkomt. Het is aan de initiatiefnemer om te motiveren dat dit zo is. Als de leefbaarheid in een bepaalde omgeving of kern onder te veel druk dreigt te komen, bijvoorbeeld omdat door het initiatief de capaciteitsgrenzen van bepaalde voorzieningen kunnen worden overschreden en dit een negatieve cumulatie van effecten geeft, werkt de gemeente niet mee aan het initiatief.

De regels voorzien enkel op een wijziging van gebruik en niet op bouwen. De bouwregels van de geldende woonbestemmingen zijn overeenkomstig van toepassing.

#### **4.3.2 Huisvesting van internationale werknemers in bestaande vrijkomende gebouwen nabij werkgelegenheidsgebieden**

De regels voorzien in een mogelijkheid voor het huisvesten van internationale werknemers in bestaande vrijkomende agrarische gebouwen waarbij de huisvesting enkel is toegestaan binnen de (voormalige) bedrijfswoning nabij werkgelegenheidsgebieden (aangeduid op een kaart in de bijlagen bij de planregels), mits kan worden voldaan aan de voorwaarden.

In de voorwaarden is onder andere aangegeven dat het tijdelijke huisvesting van internationale werknemers betreft en het te vestigen aantal nader dient te worden onderbouwd. Daarnaast moet worden voldaan aan de wettelijke eisen met betrekking tot het Bouwbesluit,

Bouwverordening, de Algemene Plaatselijke Verordening en het Keurmerk Stichting Normering Flexwonen.

Ook bepalen de aard van een geplande ontwikkeling en de omgeving waar die ontwikkeling gaat gebeuren wat nodig is om te kunnen spreken van een goede ruimtelijke ordening. Er is een interactie tussen deze twee, zodat de aspecten die bepalend zijn voor de invulling van de goede ruimtelijke ordening steeds anders en dus maatwerk zijn.

Deze interactie is er ook als het gaat om dezelfde activiteit, zoals in het licht van dit beleid om de huisvesting van arbeidsmigranten. De nuances van het concrete initiatief (bijvoorbeeld hoeveel migranten gaan er verblijven) en die van de omgeving (bijvoorbeeld de ligging ten opzichte van een van de kernen) bepalen waar de gemeente Horst aan de Maas op let om te kunnen spreken van de juiste plek in alle opzichten, of in formele taal van een goede ruimtelijke ordening.

Er is hier dan ook sprake van maatwerk. Maatwerk betekent tenslotte een specifieke weging van de specifieke aspecten, belangen en omstandigheden van zowel initiatief als omgeving. Het komt er dan op aan om alles op een goede en inzichtelijke manier af te wegen om zo tot het oordeel te komen of er sprake is van in alle redelijkheid de juiste plek. In alle objectiviteit de ideale plek bestaat immers niet.

Veel van de hiervoor genoemde mogelijke specifieke aspecten vallen onder de noemer leefbaarheid. Het gaat dan om de leefbaarheid voor de mensen in de (directe) omgeving, de dorpen of buurtschappen waar een concreet initiatief op afstraalt en de arbeidsmigranten zelf, die moet voldoende goed zijn en blijven. Leefbaarheid bevat bijvoorbeeld ook het geheel van voorzieningen die een goed leven mogelijk maken, zoals gezondheidszorg. Meer mensen betekent een grotere vraag, wat zorgt voor druk op het voorzieningenniveau omdat daar een capaciteitsgrens aan zit. Het gaat dus om de draagkracht die de omgeving heeft in relatie tot de aanwezige huisvestingsvoorzieningen. Dit kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld gezondheidszorg minder snel beschikbaar is én van mindere kwaliteit is. Dat is onwenselijk voor iedereen, dus zowel de inwoners van de gemeente Horst aan de Maas als de arbeidsmigranten.

Gemeente Horst aan de Maas beoordeelt dus of een concreet initiatief om arbeidsmigranten te huisvesten in alle redelijkheid op de juiste plek terechtkomt. Het is aan de initiatiefnemer om te motiveren dat dit zo is. Als de leefbaarheid in een bepaalde omgeving of kern onder te veel druk dreigt te komen, bijvoorbeeld omdat door het initiatief de capaciteitsgrenzen van bepaalde voorzieningen kunnen worden overschreden, werkt de gemeente niet mee aan het initiatief.

De regels voorzien enkel op een wijziging van gebruik en niet op bouwen. De bouwregels van de geldende woonbestemmingen zijn overeenkomstig van toepassing.

#### **4.3.3 Huisvesting van internationale werknemers in en bij een bestaand agrarisch bedrijf**

De regels voorzien in een mogelijkheid om voorzieningen ten behoeve van de huisvesting van internationale werknemers te realiseren bij een agrarisch bedrijf. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande gebouwen en kan nieuw worden gebouwd.

De regels voorzien in een mogelijkheid voor het huisvesten van internationale werknemers in bestaande en nieuwe bebouwing binnen de geldende agrarische bestemmingen, mits kan worden voldaan aan de voorwaarden.



In de voorwaarden is onder andere aangegeven dat het tijdelijke huisvesting van internationale werknemers betreft en het te vestigen aantal nader dient te worden onderbouwd. Daarnaast moet worden voldaan aan de wettelijke eisen met betrekking tot het Bouwbesluit, Bouwverordening, de Algemene Plaatselijke Verordening en het Keurmerk Stichting Normering Flexwonen.

Ook bepalen de aard van een geplande ontwikkeling en de omgeving waar die ontwikkeling gaat gebeuren wat nodig is om te kunnen spreken van een goede ruimtelijke ordening. Er is een interactie tussen deze twee, zodat de aspecten die bepalend zijn voor de invulling van de goede ruimtelijke ordening steeds anders en dus maatwerk zijn.

Deze interactie is er ook als het gaat om dezelfde activiteit, zoals in het licht van dit beleid om de huisvesting van arbeidsmigranten. De nuances van het concrete initiatief (bijvoorbeeld hoeveel migranten gaan er verblijven) en die van de omgeving (bijvoorbeeld de ligging ten opzichte van een van de kernen) bepalen waar de gemeente Horst aan de Maas op let om te kunnen spreken van de juiste plek in alle opzichten, of in formele taal van een goede ruimtelijke ordening.

Er is hier dan ook sprake van maatwerk. Maatwerk betekent tenslotte een specifieke weging van de specifieke aspecten, belangen en omstandigheden van zowel initiatief als omgeving. Het komt er dan op aan om alles op een goede en inzichtelijke manier af te wegen om zo tot het oordeel te komen of er sprake is van in alle redelijkheid de juiste plek. In alle objectiviteit de ideale plek bestaat immers niet.

Veel van de hiervoor genoemde mogelijke specifieke aspecten vallen onder de noemer leefbaarheid. Het gaat dan om de leefbaarheid voor de mensen in de (directe) omgeving, de dorpen of buurtschappen waar een concreet initiatief op afstraalt en de arbeidsmigranten zelf, die moet voldoende goed zijn en blijven. Leefbaarheid bevat bijvoorbeeld ook het geheel van voorzieningen die een goed leven mogelijk maken, zoals gezondheidszorg. Meer mensen betekent een grotere vraag, wat zorgt voor druk op het voorzieningenniveau omdat daar een capaciteitsgrens aan zit. Het gaat dus om de draagkracht die de omgeving heeft in relatie tot de aanwezige huisvestingsvoorzieningen. Dit kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld gezondheidszorg minder snel beschikbaar is én van mindere kwaliteit is. Dat is onwenselijk voor iedereen, dus zowel de inwoners van de gemeente Horst aan de Maas als de arbeidsmigranten.

Gemeente Horst aan de Maas beoordeelt dus of een concreet initiatief om arbeidsmigranten te huisvesten in alle redelijkheid op de juiste plek terechtkomt. Het is aan de initiatiefnemer om te motiveren dat dit zo is. Als de leefbaarheid in een bepaalde omgeving of kern onder te veel druk dreigt te komen, bijvoorbeeld omdat door het initiatief de capaciteitsgrenzen van bepaalde voorzieningen kunnen worden overschreden, werkt de gemeente niet mee aan het initiatief.

De regels voorzien enkel op een wijziging van gebruik en niet op bouwen. De bouwregels van de geldende woonbestemmingen zijn overeenkomstig van toepassing.

## **5. UITVOERBAARHEID**

### **5.1 Economische uitvoerbaarheid**

Het uitvoeren van het initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente. De financiële verantwoordelijkheid voor de realisatie van het plan, alsmede het daarbij horende risico wordt volledig gedragen door de initiatiefnemer(s). Ten behoeve van de financiële uitvoerbaarheid wordt in het kader van een concreet initiatief tussen de gemeente en de initiatiefnemer een GKM- en planschadeovereenkomst gesloten. De uitvoerbaarheid van het plan is daarmee anderszins verzekerd.

Het voorliggende plan voorziet daarnaast niet in een bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, Wro. Er doet zich dus geen mogelijkheid voor een kostenverhaal op te stellen, zoals bedoeld is in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening.

### **5.2 Handhaving**

Handhaving van het ruimtelijke beleid is een voorwaarde voor het behoud en de verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit. De doelstellingen van het ruimtelijke beleid kunnen slechts verwezenlijkt worden, indien de regels van het bestemmingsplan worden nageleefd. Beleidsuitgangspunten voor toezicht en handhaving zijn vastgelegd in de beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2017-2020 zoals vastgesteld op 11 april 2017.

De gemeenten Horst aan de Maas stelt een gezonde, veilige, leefbare en groene leefomgeving centraal. Binnen het vastgestelde beleid is regelgeving vooral gericht op het mogelijk maken van individuele- gemeenschaps- en ondernemersinitiatieven. Bij het uitvoeren van de gemeentelijke taken wordt een dienstbare houding aangenomen ten opzichte van de aanvrager, waarbij de verantwoordelijkheid blijft liggen waar deze hoort.

Handhaving is één van de middelen om de kwaliteit van wonen, leven en werken te behouden en te versterken. Het bestuur streeft naar een gestructureerd en integraal handhavingsbeleid waarbij preventie voorop staat. Als de preventieve inzet (informatievoorziening) niet werkt en het geschonken vertrouwen wordt beschaamd, volgt daadwerkelijke handhavend optreden.

In de gemeente Horst aan de Maas wonen naar verhouding veel internationale werknemers. Huisvesting dient plaats te vinden op een veilige manier en op een manier die de ruimtelijke kwaliteit borgt. Er geldt beleid, dat is vastgelegd in onderhavig bestemmingsplan. Indien huisvesting niet conform dit beleid plaatsvindt, zal in principe handhavend moeten worden opgetreden.

### **5.3 Maatschappelijke uitvoerbaarheid**

Het ontwerp bestemmingsplan zal gedurende een periode van zes weken ter inzage liggen voor het indienen van zienswijzen, als bedoeld in artikel 3.8, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening in verbintenis met Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Gedurende de inzagetermijn zal een ieder in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze naar voren te brengen, conform de daaraan gestelde eisen ingevolge de Algemene wet Bestuursrecht.