

Ladder voor duurzame verstedelijking
grootschalige huisvesting arbeidsmigranten
Dongenseweg 67 te Tilburg

Gemeente Tilburg



Ladder voor duurzame verstedelijking grootschalige huisvesting arbeidsmigranten Dongenseweg 67 Gemeente Tilburg

Rapportnummer: P00609_2

Datum: 23 mei 2019

Contactpersoon opdrachtgever: Dhr. J. Sars (Sabes Vastgoed BV)

Projectteam BRO: Aiko Mein, Daniëlle Bouwmans, Rian Vermeulen

Trefwoorden: Ladder voor duurzame verstedelijking, huisvesting, wonen, arbeidsmigranten

Beknopte inhoud: Een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking van de beoogde huisvesting van arbeidsmigranten aan de Dongenseweg 67 te Tilburg.

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

Inhoudsopgave

pagina

1. INLEIDING	2
1.1 Aanleiding onderzoek	2
1.2 Noodzaak doorlopen 'Ladder voor duurzame verstedelijking'	4
1.3 Leeswijzer	4
1.4 Conclusies Ladder voor duurzame verstedelijking	4
2. BELEIDSKADER	8
2.1 Provinciaal beleid	8
2.2 Regionaal beleid	9
2.3 Gemeentelijk beleid	10
2.4 Relatie met planinitiatief	12
3. BEHOEFTE HUISVESTING ARBEIDSMIGRANTEN	14
3.1 Ontwikkeling behoefte	14
3.2 Bestaand aanbod en nieuwe initiatieven	20
4. TOETS LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJ KING	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Toetsing ontwikkeling aan de Ladder	23
4.3 Conclusie	26

1. INLEIDING

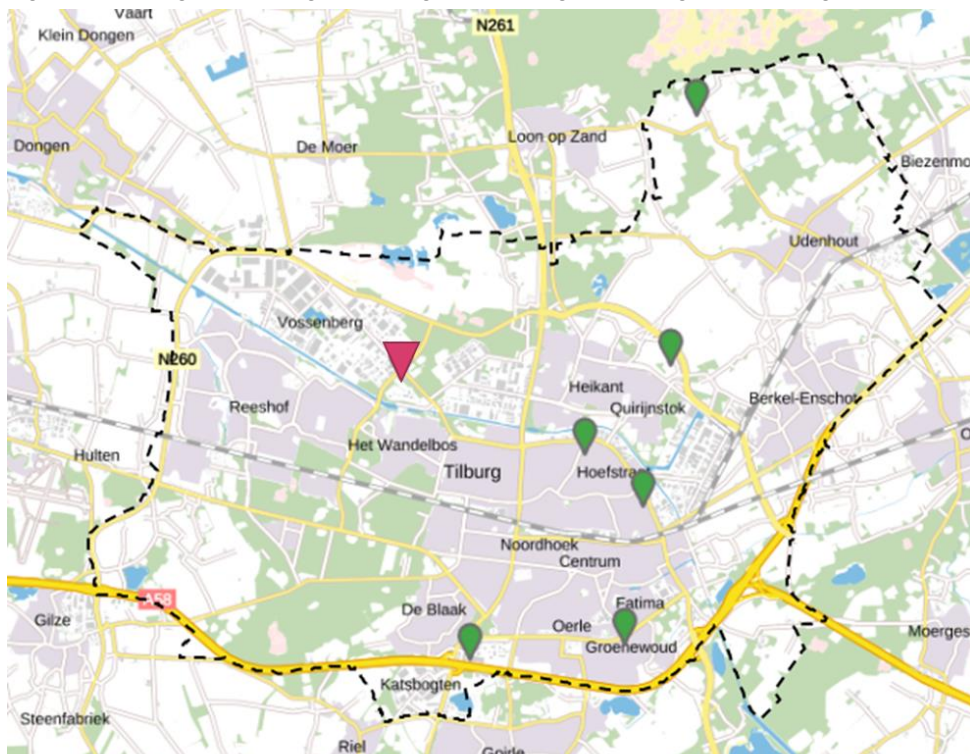
1.1 Aanleiding onderzoek

Aanleiding

Aan de Dongenseweg 67 in Tilburg wordt een voorziening voor grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten beoogd. Het gaat om een voorziening geschikt voor circa 700 personen. Een verzoek voor huisvesting arbeidsmigranten op deze locatie is in 2019 positief beoordeeld. Op basis van een Dienstverleningsovereenkomst wordt de haalbaarheid van het initiatief verkend.

De realisatie van de huisvesting voor arbeidsmigranten geldt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zodoende is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (art. 3.1.6. Besluit ruimtelijke ordening) wettelijk verplicht. Het tweede lid van art. 3.1.6. luidt als volgt: *“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.”*

Figuur 1.1: Beoogde locaties grootschalige huisvesting arbeidsmigranten Tilburg¹



* Dongenseweg 67 in roze

¹ Gemeente Tilburg (2019). Locaties huisvesting arbeidsmigranten.

Initiatief

Het beoogde initiatief is gelegen aan de Dongenseweg 67 in het noorden van de gemeente Tilburg. Voor de locatie is het voornemen om grootschalige huisvesting voor maximaal 700 arbeidsmigranten te realiseren. Het betreft hier een permanente toestemming voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. De arbeidsmigrant zelf woont er kort, maar de voorziening wordt structureel gebruikt door steeds wisselende groepen arbeidsmigranten. De kamers worden door een bemiddelende partij verhuurd aan arbeidsmigranten, met twee personen per kamer. Het precieze ontwerp voor de locatie is nog niet bekend.

Het huidige gebruik van de locatie is niet ideaal, er is sprake van een rommelige invulling met diverse activiteiten waaronder een buitenopslag met auto-onderdelen. Een nieuwe, programmatische en ruimtelijk passende invulling kan in de ogen van de gemeente Tilburg een bijdrage leveren aan het vergroten van de kwaliteiten in het gebied. De locatie ligt tussen industrieterrein Vossenbergh en industrieterrein Kraaiven en is goed ontsloten. Op deze bedrijventerreinen is een groot aantal arbeidsmigranten werkzaam.

Bestemming

Het initiatief is strijdig met het vigerend bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Vossenbergh 2008', zoals vastgesteld op 14 juli 2011. De gronden zijn binnen dit bestemmingsplan bestemd tot 'Bedrijf'. Het vigerend bestemmingsplan staat het gebruik ten behoeve van het huisvesten van arbeidsmigranten zoals beoogd door het planinitiatief dus niet toe.

Figuur 1.2: Ligging planlocatie Dongenseweg 67 Tilburg



1.2 Noodzaak doorlopen 'Ladder voor duurzame verstedelijking'

In de Ladder voor duurzame verstedelijking (art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening) is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan of projectafwijking moet voldoen aan de systematiek van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'. De ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument, waaraan iedere nieuwe 'stedelijke ontwikkeling' (art. 1.1.1. Bro) moet worden getoetst.

Per 1 juli 2017 is het tweede lid van art. 3.1.6. als volgt beschreven:

“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.”

Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de realisatie van grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten te verantwoorden is vanuit de methodiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

- Voldoet het initiatief van huisvesting voor maximaal 700 arbeidsmigranten aan de Dongenseweg 67 in Tilburg aan een (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte binnen het verzorgingsgebied en is er sprake van duurzaam ruimtegebruik?

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 Leeswijzer

Allereerst worden de resultaten en conclusies in de volgende paragraaf samengevat. In hoofdstuk 2 wordt de beoogde ontwikkeling gezien in het licht van het vigerende beleid. 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 aan de hand van de beschreven analyses in dit rapport.

1.4 Conclusies Ladder voor duurzame verstedelijking

Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd aan de hand van de methodiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking kan geconcludeerd worden dat de beoogde ontwikkeling voor het huisvesten

van arbeidsmigranten voorziet in een duidelijke behoefte en duurzaam ruimtegebruik conform de Ladder voor duurzame verstedelijking. Hieronder volgt een beknopte toelichting. De achterliggende onderbouwing van de behoefte is opgenomen in hoofdstuk 2, 3 en 4.

- De toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is sinds de toetreding van nieuwe EU-lidstaten in 2004 en 2007 enorm gegroeid. Door 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 dan ook beschouwd als onmisbaar voor de Brabantse economie. Recente cijfers (CBS, 2019) laten bovendien zien dat de Nederlandse bevolking harder stijgt dan gedacht, mede door het aandeel arbeidsmigranten.
- Binnen de regio Hart van Brabant maken veel bedrijven gebruik van buitenlandse arbeidskrachten. Anno oktober 2016 stonden er in de regio Hart van Brabant 6.976 personen met een MOE-nationaliteit ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). In de gemeente Tilburg waren dit er 4.278, oftewel 2,0% van de totale bevolking. In januari 2018 is dit aantal binnen de gemeente Tilburg gegroeid naar 5.842 personen oftewel een toename van 37% ten opzichte van oktober 2016.
- 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.
- In de gemeente Tilburg bestaat tot 2025 een extra behoefte aan huisvesting voor circa 3.600 tot 5.000 arbeidsmigranten. Het bestaande aanbod in huisvesting is niet toereikend om deze arbeidsmigranten te kunnen huisvesten. In kwantitatieve zin ligt er dus een belangrijke opgave om voldoende huisvesting te realiseren, met name binnen de as Tilburg-Waalwijk. De gemeente Tilburg heeft daarom de ambitie om circa 3.600 tot 5.000 extra plaatsen te realiseren om in de toekomstige behoefte te kunnen voorzien. Het planinitiatief aan de Dongenseweg 67 maakt onderdeel uit van deze ambitie door huisvesting te realiseren voor maximaal 700 personen en is gelegen in de as Tilburg-Waalwijk. Daarnaast zijn binnen de gemeente nog zes andere locaties/initiatieven bekend waar huisvesting voor arbeidsmigranten wordt gerealiseerd, voor in totaal 1.200 personen. Ook na realisatie van deze zeven huisvestingsmogelijkheden (circa 1.900 plekken) resteert nog een wezenlijke behoefte, zowel op lokaal als regionaal niveau.
- In het huidige beleid wordt door de provincie Noord-Brabant aangegeven dat er in kwantitatieve zin een tekort is aan kwalitatief goede huisvesting die aansluit op de behoefte van arbeidsmigranten. Voor huisvesting komen met name gebieden tussen woonwijken en bedrijventerreinen in beeld. Uit onderzoek van het Kennisplatform Integratie & Samenleving² onder Poolse arbeidsmigranten blijkt dat bij huisvesting via een uitzendbureau de woningen vaak overbewoond en duur zijn. Ook het afgelegen wonen ten opzichte van voorzieningen is een probleem. Vanwege de ligging van de Dongenseweg 67 aan de rand van een bedrijventerrein past het initiatief binnen het provinciaal beleidskader. De ligging zorgt er bovendien voor dat arbeidsmigranten niet al te ver van voorzieningen en tevens dichtbij hun werk wonen.
- De regio Hart van Brabant heeft als randvoorwaarde gesteld dat huisvesting voor arbeidsmigranten niet moet leiden tot overlast gevende situaties en voldoet aan elementaire kwaliteitseisen. De

² Kennisplatform Integratie & Samenleving (2015). Poolse arbeidsmigranten in Nederland en hun behoefte aan informatie en hulp.

beoogde voorziening aan de Dongenseweg 67 zorgt niet voor belemmeringen voor bedrijven en bovendien is de overlast voor omwonenden minimaal vanwege de ligging op een bedrijventerrein. Daarmee is de locatie vanuit regionaal oogpunt passend. Hier wordt tegenover gezet dat het de integratie van arbeidsmigranten in de samenleving wellicht niet ten goede komt, maar aangezien de huisvesting bedoeld is voor tijdelijke arbeidsmigranten hoeft dit geen probleem te zijn.

- De vraag naar huisvesting is het grootst in de as Tilburg-Waalwijk aangezien hier ook relatief veel bedrijven gevestigd zijn, die deels afhankelijk zijn van arbeidsmigranten. Voor huisvesting komt met name leegstaand vastgoed in beeld. In het gemeentelijk beleid is de planlocatie aan de Dongenseweg 67 opgenomen als ontwikkellocatie voor een grootschalige huisvestingsvoorzieningen voor arbeidsmigranten. Het initiatief geeft dus invulling aan de ambities die de gemeente heeft op het gebied van huisvesting voor arbeidsmigranten. De omvang van de ontwikkeling maakt dat de invulling van leegstaand vastgoed meestal minder goed mogelijk is. Overigens wordt in een deel van de overige planinitiatieven in de gemeente Tilburg wel aan deze ambitie voldaan.
- Al met al voorziet het initiatief in een kwalitatieve behoefte aan adequate huisvesting voor arbeidsmigranten binnen het verzorgingsgebied. De voorziening ligt op een geschikte locatie ten opzichte van werkgevers en het is bovendien niet de verwachting dat de aanwezigheid van de huisvestingsvoorziening tot overlast en/of belemmeringen zal zorgen voor omliggende bedrijven en (eventuele) omwonenden. Voor de realisatie van het initiatief moet rekening gehouden worden met een aantal zaken. Deze zijn opgenomen in een apart advies (zie onderstaand kader).
- Vanwege de aanzienlijke behoefte aan geschikte huisvesting voor arbeidsmigranten is het niet de verwachting dat de ontwikkeling zal leiden tot onaanvaardbare effecten op de leegstand dan wel het werk-, woon- en leefklimaat in de regio. De behoefte aan huisvesting in Tilburg en de regio Hart van Brabant is zelfs nog beduidend groter dan de 'claim' van de onderhavige ontwikkeling.
- Om de economie draaiende te houden heeft Brabant arbeidsmigranten nodig, wat het essentieel maakt dat deze groep mensen ook een goede plek heeft om te wonen. 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. Behalve dat daarbij 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 deze arbeidsmigranten relatief grote afstanden overbruggen tot winkels, scholen en andere voorzieningen. Daarbij komt dat de arbeidsmigranten van groot en groeiend belang zijn voor de economische bedrijvigheid in de regio Hart van Brabant en Tilburg in het bijzonder. Er moet derhalve passende huisvesting worden geboden, die voldoet aan de heden-daagse eisen qua locatie, inrichting, privacy, comfort en veiligheid. Dit sluit ook nadrukkelijk aan bij de beleidskaders.
- Op de planlocatie rust een stedelijke functie (bestemming 'bedrijf'). Daarnaast wordt door het initiatief een nieuwe, programmatische en ruimtelijk passende invulling gegeven aan een nu nog rommelige invulling van de ruimte. Er wordt daarom geconcludeerd dat er sprake is van duurzaam ruimtegebruik.

Advies

Op basis van de analyse komen een aantal punten naar voren waar voor het initiatief aan de Dongenseweg 67 rekening mee moet worden gehouden.

- De gemeente Tilburg heeft zes uitgangspunten opgesteld voor wat betreft grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Tilburg. Het initiatief aan de Dongenseweg moet aan deze uitgangspunten voldoen. Voor het verlenen van logies aan/c.q. onzelfstandig huisvesten van meer dan 10 arbeidsmigranten in een logiesgebouw zijn uitgangspunten van toepassing wat betreft Bezetting, Exploitatie algemeen, Leefklimaat arbeidsmigranten, Verhuurderschap, kwaliteit en behoud, Beheer van de locatie en Omgeving (zie ook hoofdstuk 2).
- De locatie aan de Dongenseweg 67 ligt binnen zone III (Integratie Stad Land) waar stedelijke ontwikkeling mogelijk is als rekening wordt gehouden met het integreren van groen in het gebied.

2. BELEIDSKADER

2.1 Provinciaal beleid

Arbeidsmigratie in Noord-Brabant, september 2018 (Provinciale werkgroep Arbeidsmigratie)

Het maatschappelijke vraagstuk rondom arbeidsmigranten is complex en er zijn veel partijen bij betrokken. Daarom heeft de provincie het thema vanuit meerdere invalshoeken benaderd en in kaart gebracht. Navolgend worden de belangrijkste bevindingen en conclusies genoemd ten aanzien van de beoogde ontwikkeling aan de Dongenseweg 67.

- In deze rapportage is de definitie van een arbeidsmigrant een buitenlandse EU-burger die zich in Noord-Brabant vestigt om werk voor laagopgeleiden te verrichten. De migrant is afkomstig uit Mid- den- of Oost-Europa en woont meestal tijdelijk in Nederland. Expats (kenniswerkers), grenswer- kers en statushouders vallen vanwege hun afwijkende karakteristieken en beleidsmatige benade- ring hier niet onder.
- De meeste arbeidsmigranten zijn jonger dan dertig jaar, fysiek sterk en zeer gemotiveerd om te werken. Vaak zijn arbeidsmigranten (over)gekwalificeerd voor het werk dat ze doen. Wat betreft de verblijfsduur van arbeidsmigranten worden drie varianten gehanteerd:
 1. Kort verblijf of short stay (3-6 maanden)
 2. Middellang verblijf of mid stay (6 maanden tot 3 jaar)
 3. Lang verblijf of long stay (langer dan 3 jaar)
- Naar schatting werken er momenteel circa 100.000 arbeidsmigranten in de provincie Noord-Bra- bant. Om de economie draaiende te houden heeft Brabant deze arbeidsmigranten nodig. Ze ver- dienen een structurele plek in gemeentelijk en provinciaal beleid en dit vraagt om een integrale aanpak.
- De verantwoordelijkheid voor huisvesting van arbeidsmigranten ligt primair bij gemeenten en werkgevers. De provincie heeft vooral een stimulerende en aanjagende rol en zorgt voor goede randvoorwaarden. Denk daarbij aan afstemming en verbetering van beleid en aan regelgeving die (planologisch) meer ruimte biedt. Ook kan de provincie de gemeenten ondersteunen bij capaci- teits- of kennisgebrek.
- Kleinschalige oplossingen voor de huisvesting van arbeidsmigranten volstaan niet meer, er moet grootschaliger gedacht worden. Via kleinschalige huisvesting kan namelijk niet voldoende worden voorzien in de kwantitatieve behoefte aan huisvesting. Omdat grootschalige huisvesting in wijken en dorpen weerstand oproept, komen gebieden tussen woonwijken en bedrijventerreinen in beeld. Vooral voor kort verblijf arbeidsmigranten is huisvesting dichtbij bedrijventerreinen gewenst.
- In de rapportage worden tot slot enkele knelpunten genoemd. Met input van alle partijen uit het werkveld (PON, gemeenten, VNO NCW, ZLTO, BrabantAdvies) is een overzicht gemaakt van er- varen knelpunten op het gebied van arbeidsmigratie. Voor drie punten geldt dat alle vijf partijen dit als knelpunt naar voren hebben gebracht:
 1. Er is een dringend kwantitatief tekort aan kwalitatief goede huisvesting, die aansluit op de behoefte van arbeidsmigranten. Woonvoorzieningen zijn niet altijd aantrekkelijk en hu- maan.

2. Op gemeentelijk en regionaal niveau ontbreekt het aan visie, beleid en uniforme regels rond huisvesting. Gemeenten komen alleen incidenteel op basis van signalen in actie.
3. Het probleem wordt niet integraal aangevlogen. Integratie, huisvesting, economische baten en sociaal-maatschappelijke gevolgen worden niet in samenhang overwogen.

2.2 Regionaal beleid

Regionaal Woonkader Hart van Brabant, november 2015

De samenwerkende gemeenten in Hart van Brabant hebben voor de regionale afstemming een gezamenlijke woonvisie opgesteld. Een van de centrale thema's in het regionale woonkader is de huisvesting van vergunninghouders en arbeidsmigranten. Over de spreiding van huisvesting van arbeidsmigranten en verblijfsgerechtigden maken de regiogemeenten onderling afspraken. Het streven is om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een deel van deze groepen te huisvesten in alternatieve voorzieningen. Hierbij kan worden gedacht aan oplossingen binnen bestaand vastgoed en tijdelijke huisvestingsconcepten. Overigens geldt hierbij als randvoorwaarde dat de huisvesting voldoet aan elementaire kwaliteitseisen en niet moet leiden tot overlast gevende situaties.

Huisvesting van arbeidsmigranten in de regio Hart van Brabant, maart 2017 (Companen)

De regio Hart van Brabant heeft eind 2015 haar Regionaal Woonkader vastgesteld. Onderdeel van het Woonkader is het in regionaal verband oppakken van de huisvestingsopgave rond bijzondere doelgroepen. In dit rapport wordt ingegaan op de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten, afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (MOE). De belangrijkste conclusies worden navolgend genoemd.

- In de regio Hart van Brabant stond op 1 oktober 2016 ongeveer 7.000 personen met een Midden- of Oost-Europese nationaliteit geregistreerd. Dit komt overeen met circa 1,6% van de totale bevolking in de regio. Veruit het grootste gedeelte van de geregistreerden, circa driekwart, bestaat uit mensen met een Poolse nationaliteit. De totale omvang van de doelgroep MOE-arbeidsmigranten in de regio Hart van Brabant wordt ingeschat op circa 12.600 tot 15.700 personen in 2016.
- Er zijn geen aanwijzingen dat de groeiende vraag naar arbeidsmigranten de komende jaren stagneert. Zeker op korte termijn zal de vraag blijven groeien. Op de langere termijn is het aannemelijk dat de vraag naar arbeidsmigranten enigszins afvlakt.
- Vooral op korte termijn (tot 2015 en 2025) bestaat grote behoefte aan permanente vormen van tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten. Zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht voldoet het aanbod in de regiogemeenten niet aan de (verwachte) vraag.
- In de sociale huurwoningvoorraad wordt een regionale opgave van +500 tot +600 woningen in de periode 2016-2020 voorzien. Dit komt voort uit de groeiende groep arbeidsmigranten die zich hier permanent vestigen. Gezien de relatief beperkte omvang van de groei en de huidige omvang van de sociale huurwoningvoorraad (bijna 60.000 woningen), lijkt de huisvestingsopgave voor deze groep beperkt.
- In de periode 2016-2020 groeit de groep arbeidsmigranten die tijdelijk in de regio verblijft met circa +3.700 tot +5.200 personen. Uitgaande van het feit dat minimaal 80% van de tijdelijke verblijvers zich concentreert in de as Tilburg-Waalwijk kunnen we stellen dat zich vooral hier een grote huis-

vestingsopgave voordoet. Het oppakken van deze opgave vraagt een nauwe samenwerking tussen gemeenten, werkgevers, uitzendbureaus, woningcorporaties en commerciële aanbieders die actief zijn binnen de regio Hart van Brabant.

2.3 Gemeentelijk beleid

Woonvisie Tilburg 2015

In de Woonvisie zet de gemeente uiteen welke voornemers zij heeft voor het beleidsveld wonen. De opgave voor de gemeente wordt in de Woonvisie verdeeld in vier thema's: Aantrekkelijkheid, Betaalbaarheid, Duurzaamheid en Zelfredzaamheid. In het kader van Betaalbaarheid ("voor iedereen een betaalbare woning") gaat de gemeente de komende jaren op zoek naar manieren om een min of meer permanente vorm van tijdelijke, betaalbare huisvesting te realiseren voor de doelgroepen arbeidsmigranten, statushouders, startende jongeren, ex-psychiatrische patiënten, etc. Voor deze huisvesting wordt in eerste instantie gedacht aan leegstaand vastgoed (kantoorpanden, winkels, zorgcomplexen).

Uitgangspunten grootschalige huisvesting arbeidsmigranten gemeente Tilburg, februari 2019

In deze beleidsnotitie worden zes uitgangspunten genoemd voor de grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten. Voor het verlenen van logies aan/c.q. onzelfstandig huisvesten van meer dan 10 arbeidsmigranten in een logiesgebouw zijn deze uitgangspunten van toepassing.

1. **Bezetting.** De gehuisveste arbeidsmigranten zijn hoofdzakelijk werkzaam in Tilburg of de regio Hart van Brabant. Grootschalige huisvesting is niet geschikt voor personen onder de 18 jaar. De bezetting dient te worden bijgehouden in een nachtregister waarin minimaal opgenomen: personalia en contactgegevens, datum aanvang huisvesting, datum beëindiging huisvesting.
2. **Exploitatie algemeen.** Het betrokken uitzendbureau of het bedrijf dat de exploitatie voor haar rekening neemt dient te beschikken over een keurmerk dat kwaliteitseisen vertegenwoordigt.
3. **Leefklimaat arbeidsmigranten.** Er moet voldaan worden aan normen wat betreft ruimte en privacy, sanitair, veiligheid en hygiëne, voorzieningen, informatievoorziening en overige eisen, en brandveiligheid. Per kamer zijn maximaal 2 personen gehuisvest.
4. **Verhuurderschap, kwaliteit en behoud van het gebouw.** De informatie voor de arbeidsmigranten is aanwezig in de taal van de bewoners maar in ieder geval ook in de Nederlandse en Engelse taal. Ook voldoet de ontwikkeling aan de uitgangspunten van het parkeerbeleid.
5. **Beheer van de locatie.** Voor iedere locatie dient een beheerder te worden aangewezen. Ook beschikt het logiesgebouw over een huisreglement en klachtenreglement.
6. **Omgeving.** De gemeente neemt de regie in het bepalen van het communicatietraject en de omgevingsdialoog op locatieniveau. In afstemming met de gemeente en overige partijen stelt de eigenaar/exploitant een plan op voor de momenten waarop tijdens de aanvraagprocedure overleg wordt gevoerd met de omgeving.

Locaties voor grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten, collegebesluit februari 2019

Tilburg heeft een grote opgave voor het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten. Het gaat om circa 3.600 tot 5.000 plaatsen om in de huidige behoefte te kunnen voorzien. In dit collegebesluit worden zeven locaties/initiatieven als kansrijk beoordeeld, waaronder de Dongenseweg 67. Voor deze

locatie voor maximaal 700 personen ligt de opdracht om te onderzoeken of hier een permanente logiesvoorziening mogelijk gemaakt kan worden. De locatie ligt in het gebied waarvoor de Visie integratie Stad Land van toepassing is, waarbij voor dit gedeelte een stedelijke ontwikkeling mogelijk is. De gemeente ziet mogelijkheden om de huidige ongewenste situatie te transformeren naar een wenselijke en meer kwalitatieve oplossing. Er zijn voor deze locatie geen doorslaggevende belemmeringen vanuit omliggende bedrijvigheid te verwachten.

Analyse huisvesting grootschalige huisvesting arbeidsmigranten (bijlage A), februari 2019

In dit document wordt een beschrijving gegeven van de locaties die in beeld zijn voor het realiseren van grootschalige huisvesting arbeidsmigranten. Het gaat om locaties die passen binnen de definitie: “Het verlenen van logies aan/c.q. onzelfstandig huisvesten van meer dan 10 arbeidsmigranten in een (grootschalig) logiesgebouw”.

Voor de omgeving Dongenseweg is de Visie Integratie Stad Land (2014) van toepassing. Deze visie geeft richting aan de ontwikkelmogelijkheden van diverse deelgebieden: 1) Ecologisch corridor, 2) Overgangszone en 3) Groene vingers, gemengde zone met kernrandfuncties/woningen. Voor de locatie Dongenseweg zijn drie aanvragen ontvangen en door de gemeente beoordeeld (zie figuur 2.1).

- A. Huisvesting voor circa 700 personen (kansrijk). Een verzoek voor huisvesting arbeidsmigranten aan de Dongenseweg 67 is in 2019 positief beoordeeld.
- De gemeente ziet mogelijkheden om een sterk verrommelde locatie te herontwikkelen tot een kwalitatief betere oplossing. Een nieuwe passende invulling kan een bijdrage leveren aan het vergroten van de kwaliteiten in het gebied.
 - De locatie ligt binnen zone III (Integratie Stad Land) waar stedelijke ontwikkeling mogelijk is wanneer rekening wordt gehouden met het integreren van groen in het gebied.
 - Er wordt geen belemmering voor omliggende bedrijven verwacht.
 - Een permanente bestemming is planologisch te overwegen. Deze voorziening zou voor een groot aantal jaren in de behoefte kunnen voorzien.
 - Volume is afhankelijk van diverse factoren. Een definitief scenario voor de omvang van de locatie moet nog uitgewerkt worden. Daarbij zullen onder andere bij het gebruik passende parkeeroplossingen, ruimte voor voorzieningen etc. een rol spelen.
 - De initiatiefnemer laat zien serieus met de uitgangspunten aan de slag te zijn in de vorm van een intentieovereenkomst met een uitzendbureau dat werkt voor Tilburgse bedrijven om arbeidsmigranten op deze locatie te huisvesten. Dit biedt mogelijkheden om te kijken naar het beperken van verkeersbewegingen voor het personeel op en naar/van het bedrijventerrein voor dit bedrijf.
- B. Huisvesting voor 480 tot 640 personen (niet meewerken). Een deel van de locatie ligt in de Overgangszone Integratie Stad Land. De uitwerking van parkeerplaatsen zou een negatieve uitwerking hebben op de ambitie om de natuur te versterken. Daarnaast liggen over de locatie veel hindercirkels vanuit omliggende bedrijven en bijvoorbeeld het dierenasiel. Bedrijven zouden te veel gehinderd worden in hun bedrijfsvoering. Bovendien zijn hier gezien het groot aantal betrokken bedrijven maatwerkoplossingen niet haalbaar. Tot slot bemoeilijken de kenmerken van het perceel de ontwikkeling vanwege een verlaagde ligging ten opzichte van de omgeving.

- C. Huisvesting voor 200 personen (niet meewerken). De locatie ligt volledig in de Overgangszone Integratie Stad Land. In dit deel zijn geen functies toegestaan die de natuur in het bosgebied verstoren. Naast de logiesvoorziening zelf, veroorzaakt ook de verkeersaantrekkende werking van het perceel verstoring.

Figuur 2.1: Aanvragen grootschalige huisvesting arbeidsmigranten aan de Dongenseweg³



2.4 Relatie met planinitiatief

- De **provincie Noord-Brabant** erkent het belang van arbeidsmigranten voor de Brabantse economie. Dit maakt dat arbeidsmigranten een structurele plek verdienen in het gemeentelijk en provinciaal beleid. Toch is er in kwantitatieve zin een tekort aan kwalitatief goede huisvesting die aansluit op de behoefte van arbeidsmigranten. Voor huisvesting van arbeidsmigranten komen met name gebieden tussen woonwijken en bedrijventerreinen in beeld, omdat grootschalige huisvesting in wijken en dorpen weerstand oproept. Tegelijkertijd wonen arbeidsmigranten op deze manier dicht bij hun werk, maar ook nabij voorzieningen.
- De verwachting is dat het aantal arbeidsmigranten in de **regio Hart van Brabant** zal blijven groeien. De regiogemeenten maken onderling afspraken over de spreiding van huisvesting van arbeidsmigranten. Er ligt met name een kwantitatieve en kwalitatieve opgave voor huisvesting voor arbeidsmigranten die tijdelijk in de regio verblijven. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat de huisvesting voldoet aan elementaire kwaliteitseisen en niet moet leiden tot overlast gevende situaties.

³ Gemeente Tilburg (2019). Bijlage A: Analyse huisvesting grootschalige huisvesting arbeidsmigranten.

- De **gemeente Tilburg** heeft een grote opgave om in de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten te kunnen voorzien. Daarom heeft de gemeente zeven locaties aangewezen waar grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten kansrijk is, waaronder de Dongenseweg 67. In het gemeentelijk beleid is de planlocatie dus opgenomen als mogelijkheid voor grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten. Daarnaast heeft de gemeente uitgangspunten vastgesteld waar het initiatief aan de Dongenseweg 67 rekening mee dient te houden.
- In zowel het provinciaal, regionaal als gemeentelijk beleid wordt aangegeven dat er in kwantitatieve en kwalitatieve zin een opgave ligt omtrent het adequaat huisvesten van arbeidsmigranten binnen de regio. Het planinitiatief in de gemeente Tilburg geeft invulling aan deze opgave door grootschalige huisvesting te realiseren voor arbeidsmigranten. Bovendien is de planlocatie binnen het gemeentelijk beleid aangewezen als kansrijke locatie. Ook vanuit provinciaal oogpunt is de locatie geschikt aangezien het gebied tussen een woonwijk en bedrijventerreinen in ligt.

3. BEHOEFTE HUISVESTING ARBEIDSMIGRANTEN

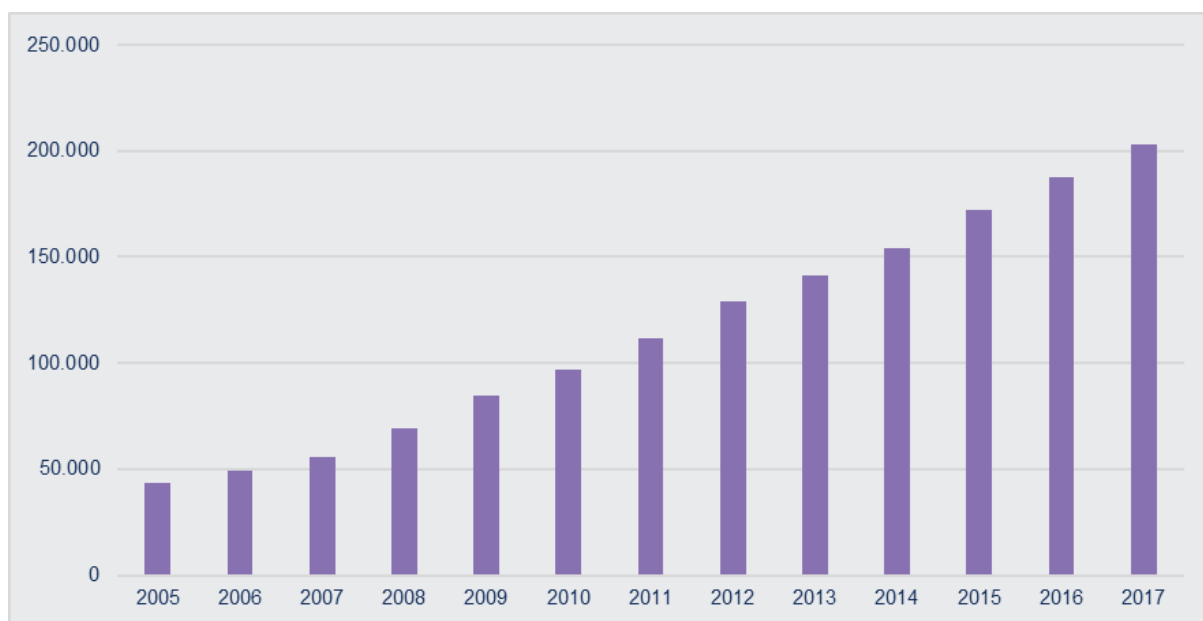
3.1 Ontwikkeling behoefte

In hoofdstuk 2 is een **arbeidsmigrant** gedefinieerd als een buitenlandse EU-burger die zich in Noord-Brabant vestigt om werk voor laagopgeleiden te verrichten. De migrant is afkomstig uit Mid- den- of Oost-Europa en woont meestal tijdelijk in Nederland. Expats (kenniswerkers), grenswerkers en statushouders vallen vanwege hun afwijkende karakteristieken en beleidsmatige benadering hier niet onder. In dit rapport wordt deze definitie van een arbeidsmigrant gehanteerd.

Ontwikkeling arbeidsmigranten in Nederland

De toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is sinds de toetreding van nieuwe EU-lidstaten in 2004 en 2007 enorm gegroeid.⁴ Sinds 2005 nam het aantal geregistreerde migranten uit deze landen landelijk toe met +370% tot ruim 203.000 in 2017. Deze ontwikkeling is in onderstaande grafiek weergegeven. Recente cijfers⁵ tonen bovendien aan dat de Nederlandse bevolking harder stijgt dan gedacht, mede door het aandeel arbeidsmigranten.

Figuur 3.1: Totaal in Nederland eerste generatie EU-migranten uit Midden- en Oost-Europa 2005-2017⁶



⁴ MOE-landers met een nationaliteit uit de landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Estland, Hongarije, Kosovo, Kroatië, Letland, Litouwen, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Polen, Roemenië, Servië, Slovenië, Slowakije, Tsjechoë, Wit-Rusland.

⁵ CBS (2019). Ruim 24 duizend mensen erbij in eerste kwartaal.

⁶ CBS (2018). Bevolkingsontwikkeling: migratieachtergrond en generatie. Gegevens hebben betrekking op MOE-landen.

Het belangrijkste herkomstland van de arbeidsmigranten in Nederland is, met afstand, Polen: circa 126.000 in 2017 (eerste generatie). 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, zo ook voor de Brabantse economie. Zonder hen zouden grote delen van de economie vastlopen. Ze zorgen primair voor additionele werkgelegenheid, productie en inkomen in de regio. Zonder deze arbeidsmigranten verwachten werkgevers dat ze hun productieproces moeten aanpassen, inperken of verplaatsen.⁷ 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.

Overigens is het totale aantal EU-migranten in Nederland nog veel hoger. Volgens de Migrantenmonitor van het CBS⁸ 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.

Arbeidsmigranten binnen het verzorgingsgebied

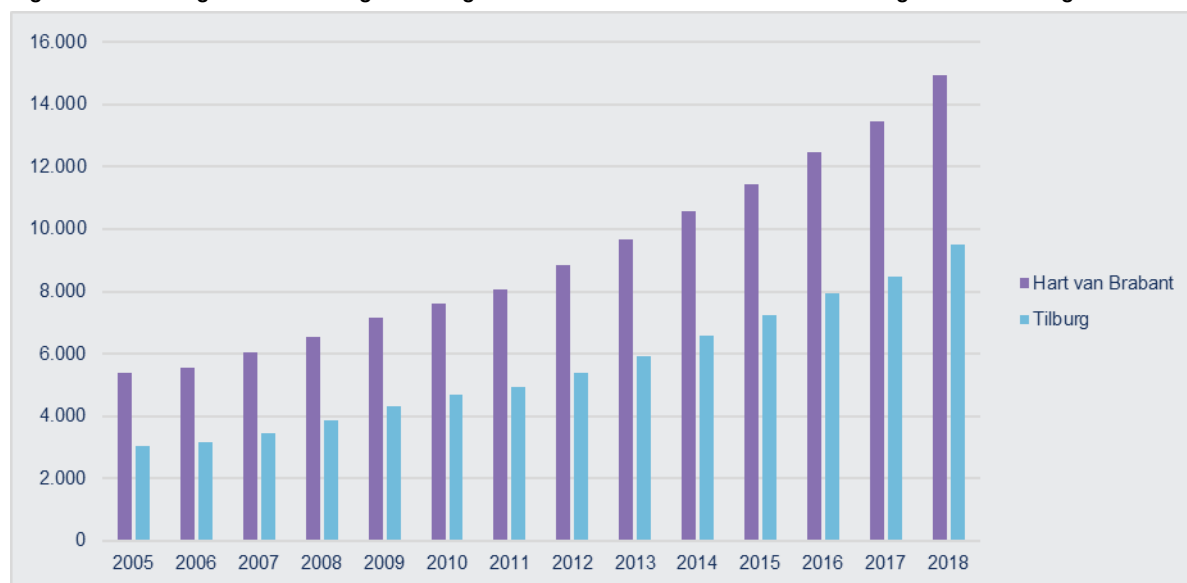
Binnen de regio Hart van Brabant maken veel bedrijven gebruik van buitenlandse arbeidskrachten. Zij zijn relatief goedkoop en vervullen bovendien functies waarvoor in de regio geen andere geschikte kandidaten te vinden zijn. In de regio verblijven momenteel 14.936 EU-migranten, in de gemeente Tilburg zijn dat er 9.509. Dit betreft alle EU-arbeidsmigranten⁹ 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. Dit betekent dat een groot deel van de EU-arbeidsmigranten niet geregistreerd is.

⁷ SEO Economisch Onderzoek (2018). De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland.

⁸ CBS Migrantenmonitor 2015-2016.

⁹ Deze cijfers zijn op gemeentelijk niveau niet beschikbaar voor alleen Midden- en Oost-Europese herkomstlanden.

Figuur 3.2: Eerste generatie EU-migranten ingeschreven in BRP in Hart van Brabant en gemeente Tilburg 2005-2018¹⁰



De grootste groep arbeidsmigranten bestaat uit mensen met een Poolse nationaliteit. Tussen 2015 en 2018 steeg het aantal geregistreerde Polen in de regio Hart van Brabant met ruim 40% en in de gemeente Tilburg met 38%. De gemeenten met veel landbouwactiviteit, industrie en logistiek hebben relatief veel arbeidsmigranten en dus Poolse inwoners. Binnen de regio hebben met name de gemeenten Waalwijk en Tilburg veel arbeidsmigranten.

Het CBS heeft niet voldoende gegevens beschikbaar op lokaal niveau om te berekenen hoeveel personen uit Midden- en Oost-Europa in de regio Hart van Brabant en de gemeente Tilburg staan ingeschreven. Eerder onderzoek van Companen (2017) voor de regio Hart van Brabant toont deze gegevens wel. Uit onderstaande tabel blijkt dat er anno oktober 2016 in de regio Hart van Brabant 6.976 personen met een MOE-nationaliteit staan ingeschreven in de BRP. In de gemeente Tilburg waren dit er 4.278, oftewel 2,0% van de totale bevolking. In januari 2018 is het aantal ingeschreven personen in de BRP uit MOE-landen gegroeid naar 5.842 personen, ook wel 2,7% van de bevolking. Dit betreft een toename van 37% ten opzichte van oktober 2016.¹¹

¹⁰ CBS (2018). Bevolking: leeftijd, migratieachtergrond, geslacht en regio, 1 januari.

¹¹ Gemeente Tilburg (2018). Presentatie Arbeidsmigranten HvB: Tilburg.

Figuur 3.3: Regio Hart van Brabant. Personen geregistreerd in de Basisregistratie Personen, naar nationaliteit en gemeente van registratie¹²

	Polen	Roemenië	Hongarije	Bulgarije	Litouwen	Bosnië en Herzegovina	Slowakije	Tsjechië	Overig MOE-landen	Totaal	% t.o.v. totale bevolking
Dongen	218	<10*	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	245	1,0%
Gilze en Rijen	146	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	173	0,7%
Goirle	37	<10	<10	<10	<10	46	<10	<10	<10	113	0,5%
Heusden	473	59	19	<10	<10	56	11	<10	35	669	1,5%
Hilvarenbeek	71	<10	10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	91	0,6%
Loon op Zand	193	21	18	<10	14	<10	<10	<10	<10	262	1,1%
Oisterwijk	71	12	13	<10	<10	<10	<10	<10	<10	109	0,4%
Tilburg	3.077	230	223	264	77	33	59	68	247	4.278	2,0%
Waalwijk	798	60	53	<10	42	<10	17	10	37	1.035	2,2%
Regio	5.084	403	352	294	149	148	104	102	339	6.975	1,6%

*Vanwege privacygevoeligheid worden waarden kleiner dan 10 personen niet weergegeven.

Bron: BRP regiogemeenten Hart van Brabant (peildatum 1 oktober 2016).

Registratiegraad arbeidsmigranten

Bovenstaande figuren tonen het aantal ingeschreven personen in de BRP. 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.

Tabel 3.1: Ramingen aandeel niet-ingeschreven EU-migranten

Bron/Onderzoek	Uitkomst onderzoek	Raming totale populatie arbeidsmigranten
Companen (2017)	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%

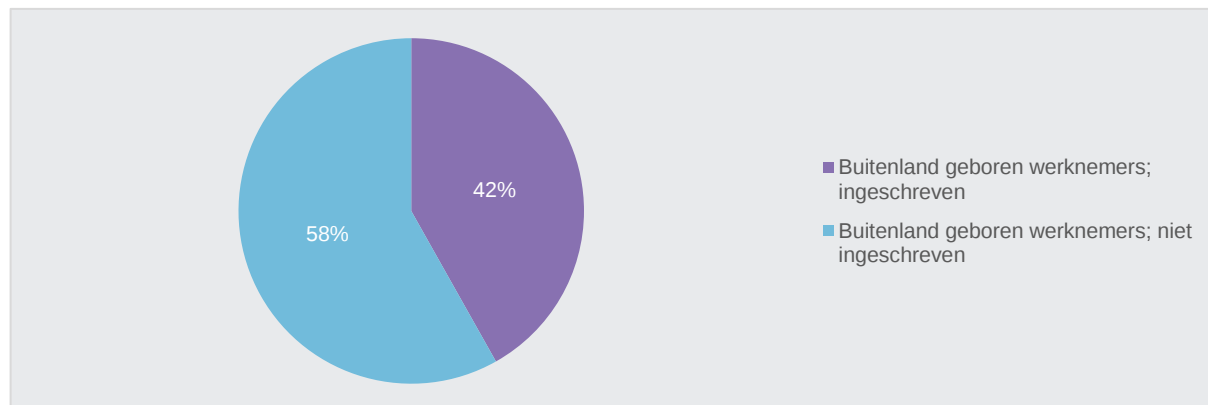
¹² Companen (2017). Huisvesting van arbeidsmigranten in de regio Hart van Brabant.

Bron/Onderzoek	Uitkomst onderzoek	Raming totale populatie arbeidsmigranten
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.

Kijkend naar deze verschillende, maar nogal uiteenlopende ramingen (tabel 3.1 en figuur 3.4), is het een reële inschatting dat het aantal arbeidsmigranten in werkelijkheid twee (+100%) à drie keer (+200%) hoger ligt dan de wel-ingeschreven EU-migranten.

Figuur 3.4: In Nederland gevestigde Poolse, Bulgaarse en Roemeense werknemers wel/niet ingeschreven in het BRP¹³



Acute behoefte binnen het verzorgingsgebied

De onderstaande tabel geeft inzicht in de acute behoefte voor nieuwe huisvesting voor arbeidsmigranten in de regio en in de gemeente Tilburg. Deze cijfers zijn gebaseerd op de in het BRP ingeschreven arbeidsmigranten¹⁴, de inschatting van de niet ingeschreven arbeidsmigranten en het percentage ar-

¹³ CBS (2014). Wel/niet ingeschreven arbeidsmigranten: Polen, Bulgarije en Roemenië.

¹⁴ Companen (2017). Huisvesting van arbeidsmigranten in de regio Hart van Brabant.

beidsmigranten dat onder slechte omstandigheden moet wonen. De cijfers beschrijven de acute behoefte aan nieuwe, geschiktere huisvesting voor arbeidsmigranten. In deze behoefte is nog niet de toekomstige behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten meegerekend, dit komt naar voren in de volgende paragraaf.

Tabel 3.2: Behoefte nieuwe huisvesting Tilburg en Hart van Brabant

Berekening:	Tilburg	Hart van Brabant
Aantal ingeschreven arbeidsmigranten	4.278	6.975
Raming werkelijk aantal ($2,5 * \text{ingeschreven populatie}$, afgerond)	Ca. 10.700	Ca. 17.500
Aandeel arbeidsmigranten in slechte huisvesting	20%	20%
Behoefte acute huisvesting in aantal arbeidsmigranten	Ca. 2.100	Ca. 3.500

- Vanuit een ‘behoudend’ uitgangspunt voor de behoefteraming wordt het huidige aantal ingeschreven arbeidsmigranten in Tilburg en de regio Hart van Brabant vermenigvuldigd met de factor 2,5 (+150%). Dit maakt dat de raming is dat het werkelijke aantal arbeidsmigranten in de gemeente Tilburg ligt op 10.700 en in de regio Hart van Brabant op circa 17.500.
- 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.¹⁵ De bewoners moesten direct op zoek naar een nieuwe woonplek. Ook uit onderzoek van Expertisecentrum Flexwonen blijkt dat tenminste één op de vijf arbeidsmigranten geen geschikte woonruimte heeft.
- We veronderstellen dat de huisvestingssituatie van migranten in Hart van Brabant in grote lijnen vergelijkbaar is met het Brabantse deel van De Peel en het landelijke onderzoek van Expertisecentrum Flexwonen. In de gemeente Tilburg ramen we dan ook, dat voor circa 20% van alle arbeidsmigranten (alleen eerste generatie) voor nieuwe huisvesting moet worden gezorgd. Voor Hart van Brabant houden we hetzelfde cijfer aan. Dit leidt tot een acute behoefte aan nieuwe huisvesting voor circa 2.100 personen in de gemeente Tilburg en zelfs 3.500 personen in geheel regio Hart van Brabant.

Toekomstige behoefte binnen het verzorgingsgebied

Naast een acute behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten is de verwachting dat de behoefte aan huisvesting voor deze doelgroep in de toekomst bovendien zal groeien. De behoefte aan arbeidsmigranten neemt immers ook toe.

- Uit prognoses voor de provincie Noord-Brabant¹⁶ blijkt dat de potentiële beroepsbevolking (20-64 jarigen) in de regio Hart van Brabant al sinds enige jaren afneemt. Vooral na 2022 zet een flinke daling in. Dit betekent dat de vraag naar buitenlandse werknemers toe zal nemen om te kunnen blijven voldoen aan de toenemende vraag naar arbeid.

¹⁵ Arbeidsmigranten uit de anonimiteit, verslag van een pilot in de Peel (juni 2016).

¹⁶ Bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant (2017).

- Daarnaast zijn er regionale ontwikkelingen binnen de regio Hart van Brabant die de vraag naar arbeidsmigranten beïnvloeden. Allereerst heeft de regio stevige economische ambities geformuleerd in haar Strategische Meerjarenagenda en kenmerkt de arbeidsmarktontwikkeling van Tilburg en Waalwijk zich door groei van logistieke bedrijvigheid. Dit maakt de aanwezigheid van voldoende arbeidsmigranten in de regio essentieel.

Eerder onderzoek¹⁷ voor de regio Hart van Brabant gaat uit van een omvang van 17.300 tot 22.200 arbeidsmigranten in 2020. 80% van de totaalopgave betreft huisvesting voor de korte en middellange termijn. De groei van het aantal korte en semipermanente verblijvers wordt ingeschat op +3.700 tot +5.200 personen in de periode 2016-2020. De verwachting is dat het gros hiervan huisvesting zal moeten vinden in de as Tilburg-Waalwijk aangezien de bedrijvigheid die afhankelijk is van arbeidsmigranten zich ook hier bevindt. Door in dit gebied huisvesting te realiseren, wonen arbeidsmigranten relatief dichtbij het werk. De gemeente Tilburg gaat uit van een toekomstige behoefte (tot 2025) aan huisvesting voor circa 3.600 tot 5.000 arbeidsmigranten (zie onderstaande tabel).

Tabel 3.3: Huisvestingsopgave gemeente Tilburg tot 2025¹⁸

	2016-2020 min - max	2020-2025 min - max	totaal min - max
Tilburg	2257 - 3172	1403 - 1891	3660 - 5063

3.2 Bestaand aanbod en nieuwe initiatieven

In de gemeente Tilburg is bestaande huisvesting voor arbeidsmigranten op verschillende plekken aanwezig¹⁹:

- Kardinaal de Jongplein, circa 160 personen;
- Pelgrimsweg, voormalig klooster, circa 100 personen;
- Voormalig hotel Central, 42 personen;
- Molenstraat, voormalig blijf-van-mijn-lijfhuis, 18 personen;
- Particuliere panden, circa 1.200 arbeidsmigranten staan ingeschreven op locaties voor kamerverhuur met vergunning. De gemeente heeft geen zicht op het aantal arbeidsmigranten dat niet ingeschreven staat.

De gemeente Tilburg heeft de ambitie om circa 3.600 tot 5.000 plaatsen te realiseren om in de behoefte te kunnen voorzien. Initiatieven worden zoveel mogelijk gerealiseerd op nieuwe en bestaande bedrijventerreinen, in het buitengebied en/of aan de randen van wijken en buurten. Vanwege de aard en omvang van de ontwikkelingen zijn deze minder geschikt om te realiseren in bestaande gebouwen (tenzij deze gelegen zijn in een van de eerdergenoemd voorkeurslocaties), omdat als uitgangspunt

¹⁷ Companen (2017). Huisvesting van arbeidsmigranten in de regio Hart van Brabant.

¹⁸ Gemeente Tilburg (2018). Presentatie Arbeidsmigranten HvB: Tilburg.

¹⁹ Gemeente Tilburg (2018). Presentatie Arbeidsmigranten HvB: Tilburg.

geldt dat onwenselijke situaties voor omwonenden in wijken en buurten en voor bedrijven zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Het college heeft zeven locaties/initiatieven als kansrijk benoemd, waar in totaal voor circa 1.900 arbeidsmigranten huisvesting wordt ontwikkeld. Van de zeven locaties/initiatieven worden er vijf (deels) gerealiseerd in bestaande panden. De twee overige locaties (Bundersestraat 30/Rugdijk en Dongenseweg 67) betreffen nieuwbouw. De omvang van de ontwikkeling aan de Dongenseweg 67 (maximaal 700 personen) maakt het herbenutten van bestaande gebouwen niet passend. Grootschalige locaties zijn wenselijk vanuit kostendekking voor voorzieningen, waaronder voor de beheerder. Een dergelijke grootschalige voorziening past meestal niet binnen bestaande gebouwen, zeker met inachtneming van de panden die in de overige initiatieven al worden ingezet voor de herontwikkeling tot huisvesting voor arbeidsmigranten.

Plannen en initiatieven

In de regio bestaan verschillende plannen voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

- *Gemeente Dongen*
 - Voormalige Broederhuis Glorieux, Triangelaan: het voornemen is om 100 migranten in het complex op te vangen.²⁰
 - Bedrijfsterreinen van fruitteler Jong Fruit: Jong Fruit moet 326 arbeidsmigranten onder kunnen brengen in piekperioden. Het bedrijf heeft in samenspraak met de gemeente een oplossing gevonden in huisvesting op de bedrijfsterreinen van de fruitteler.²¹
- *Gemeente Goirle*
 - Bedrijfswoning Veertels in Riel: voor een aantal jaar mogen maximaal 10 arbeidsmigranten worden gehuisvest in een bedrijfswoning aan de Veertels in Riel.²²
- *Gemeente Oisterwijk*
 - Metaalbedrijf De Cromvoirtse: het bedrijf heeft toestemming om voor 5 van zijn Poolse werknemers op zoek te gaan naar een woning. Het gaat voorlopig om toestemming voor een periode van één jaar. Bevalt de pilot, dan kunnen er meerdere woningen voor huisvesting van arbeidsmigranten komen.²³
 - Aardbeienkweker Scheffers: het college wil onder voorwaarden meewerken aan uitbreiding van huisvesting van arbeidsmigranten bij de aardbeienkwekerij van Scheffers in het buurtschap Kerkhoven.²⁴
- *Gemeente Tilburg*²⁵
 - (her)ontwikkeling van de locaties Dr. Hub van Doorneweg 81-99 in samenhang met het naastgelegen gemeentelijk kavel door één initiatiefnemer voor maximaal 750 personen, vooralsnog voor een periode van 10 jaar;

²⁰ Bron: <https://www.bndestem.nl/oosterhout/migranten-dongen-gefaseerd-in-glorieux-a239e431/>

²¹ Bron: <https://www.bndestem.nl/oosterhout/poolse-migranten-zijn-welkom-in-dongen-bewoners-stellen-zich-welwillend-op-aad53a8a/>

²² Bron: <https://www.bd.nl/goirle/vergunning-voor-het-huisvesten-van-arbeidsmigranten-aan-de-veertels-in-riel-a41f6290/>

²³ Bron: <https://www.bd.nl/oisterwijk/oisterwijk-wil-als-proef-een-woning-voor-arbeidsmigranten-toestaan-maar-aan-de-haareneweg-wonen-al-polen-aafc5316/>

²⁴ Bron: <https://www.bd.nl/oisterwijk/aardbeienkweker-scheffers-mag-in-oisterwijk-huisvesting-voor-polen-uitbreiden-a3b573f6/>

²⁵ Gemeente Tilburg (2019). Bijlage A: Analyse huisvesting grootschalige huisvesting arbeidsmigranten.

- Broekhovenseweg 130h en 136a, voor de huisvesting van circa 25 arbeidsmigranten voor een periode van maximaal 5 jaar;
- Ringbaan Oost 102 voor de huisvesting van circa 150 personen, vooralsnog voor een periode van 10 jaar;
- Ringbaan Noord 81, verbouwing van de bovenetages van het pand voor de huisvesting van circa 100 personen, vooralsnog voor een periode van 10 jaar;
- Bundersestraat 30/Rugdijk, nieuwbouw voor 128 personen, de opgave om de mogelijkheden te verkennen het naastgelegen gemeentelijk perceel deels in de ontwikkeling te betrekken;
- Dongenseweg 67, voor maximaal 700 personen, met de opdracht om te onderzoeken of hier een permanente logiesvoorziening mogelijk gemaakt kan worden;
- Mee te werken aan het verstrekken van een vergunning voor het verblijf voor 14 seizoenarbeiders aan de Schoorstraat 63 in Udenhout.
- *Gemeente Waalwijk*
 - Campussen distributiecentra Waalwijk: de gemeenteraad van Waalwijk gaat de regels veranderen waardoor straks minimaal 500 meter tussen campussen waar veel arbeidsmigranten bij elkaar wonen.

In de regio Hart van Brabant worden op relatief kleine schaal nieuwe huisvestingsvoorzieningen voor arbeidsmigranten gerealiseerd (waarvan een deel particulier). Zoals vermeld bestaat er in de gemeente Tilburg een behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten voor circa 3.600 tot 5.000 personen. We concluderen dat er ruim voldoende behoefte bestaat voor de onderhavige ontwikkeling aan de Dongenseweg 67 voor in totaal 700 personen. Na realisatie van deze huisvestingsmogelijkheden resteert er zelfs nog een wezenlijke behoefte, zowel op lokaal als regionaal niveau.

4. TOETS LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING

4.1 Inleiding

Bij de onderhavige ontwikkeling is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De huidige bestemming (bedrijf) in het bestemmingsplan (Bedrijventerrein Vossenberg 2008, vastgesteld 14 juli 2011) laat de beoogde woonvoorzieningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten niet toe. 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) dan 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 onderbouwing noodzakelijk maakt. De gebruikelijke eisen qua behoefte en uitvoerbaarheid in het kader van een ‘goede ruimtelijke ordening’ blijven ook van kracht.

4.2 Toetsing ontwikkeling aan de Ladder

Achtergrond

Voor de locatie aan de Dongenseweg 67 is het voornemen om grootschalige huisvesting voor maximaal 700 arbeidsmigranten te realiseren. Het betreft hier een permanente toestemming voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. De arbeidsmigrant zelf woont er kort, maar de voorziening wordt structureel gebruikt door steeds wisselende groepen arbeidsmigranten. De kamers worden verhuurd door een bemiddelende partij, waarbij geldt 2 personen per kamer. In de huidige situatie gaat het om

een gebied met de bestemming 'Bedrijf'. Het huidige gebruik van de locatie is niet ideaal, er is sprake van een rommelige invulling met diverse activiteiten. Er is nog geen duidelijkheid over het ontwerp van de voorziening. Een definitief scenario voor de omvang van de locatie moet nog uitgewerkt worden.

Behoefte binnen het verzorgingsgebied

Voor de onderbouwing van de huisvestigingsbehoefte is gekeken naar de afbakening van de relevante regio. In dit behoefteonderzoek gaat het om de gemeente Tilburg (primair verzorgingsgebied) en de regio Hart van Brabant (secundair verzorgingsgebied).

Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd aan de hand van de methodiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking kan geconcludeerd worden dat de beoogde ontwikkeling voor het huisvesten van arbeidsmigranten voorziet in een duidelijke behoefte en duurzaam ruimtegebruik conform de Ladder voor duurzame verstedelijking. Hieronder volgt een beknopte toelichting. De achterliggende onderbouwing van de behoefte is opgenomen in hoofdstuk 2, 3 en 4.

- De toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is sinds de toetreding van nieuwe EU-lidstaten in 2004 en 2007 enorm gegroeid. Door 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 dan ook beschouwd als onmisbaar voor de Brabantse economie. Recente cijfers (CBS, 2019) tonen bovendien aan dat de Nederlandse bevolking harder stijgt dan gedacht, mede door het aandeel arbeidsmigranten.
- Binnen de regio Hart van Brabant maken veel bedrijven gebruik van buitenlandse arbeidskrachten. Anno oktober 2016 stonden er in de regio Hart van Brabant 6.976 personen met een MOE-nationaliteit ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). In de gemeente Tilburg waren dit er 4.278, oftewel 2,0% van de totale bevolking. In januari 2018 is dit aantal binnen de gemeente Tilburg gegroeid naar 5.842 personen oftewel een toename van 37% ten opzichte van oktober 2016.
- 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.
- In de gemeente Tilburg bestaat tot 2025 een extra behoefte aan huisvesting voor circa 3.600 tot 5.000 arbeidsmigranten. Het bestaande aanbod in huisvesting is niet toereikend om deze arbeidsmigranten te kunnen huisvesten. In kwantitatieve zin ligt er dus een belangrijke opgave om voldoende huisvesting te realiseren binnen met name de as Tilburg-Waalwijk. De gemeente Tilburg heeft daarom de ambitie om circa 3.600 tot 5.000 plaatsen te realiseren om in de extra behoefte te kunnen voorzien. Het planinitiatief aan de Dongenseweg 67 maakt onderdeel uit van deze ambitie door huisvesting te realiseren voor maximaal 700 personen en is gelegen in de as Tilburg-Waalwijk. Daarnaast zijn binnen de gemeente nog zes andere locaties/initiatieven bekend waar huisvesting voor arbeidsmigranten wordt gerealiseerd, voor in totaal 1.200 personen. Ook na realisatie van deze zeven huisvestingsmogelijkheden (circa 1.900 plekken) resteert nog een wezenlijke behoefte, zowel op lokaal als regionaal niveau.

- In het huidige beleid wordt door de provincie Noord-Brabant aangegeven dat er in kwantitatieve zin een tekort is aan kwalitatief goede huisvesting die aansluit op de behoefte van arbeidsmigranten. Voor huisvesting komen met name gebieden tussen woonwijken en bedrijventerreinen in beeld. Uit onderzoek van het Kennisplatform Integratie & Samenleving²⁶ onder Poolse arbeidsmigranten blijkt dat bij huisvesting via een uitzendbureau de woningen vaak overbewoond en duur zijn. Ook het afgelegen wonen ten opzichte van voorzieningen is een probleem. Vanwege de ligging van de Dongenseweg 67 aan de rand van een bedrijventerrein past het initiatief binnen het provinciaal beleidskader. De ligging zorgt er bovendien voor dat arbeidsmigranten niet al te ver van voorzieningen en tevens dichtbij hun werk wonen.
- De regio Hart van Brabant heeft als randvoorwaarde gesteld dat huisvesting voor arbeidsmigranten niet moet leiden tot overlast gevende situaties en voldoet aan elementaire kwaliteitseisen. De beoogde voorziening aan de Dongenseweg 67 zorgt niet voor belemmeringen voor bedrijven en bovendien is de overlast voor omwonenden minimaal vanwege de ligging op een bedrijventerrein. Daarmee is de locatie vanuit regionaal oogpunt passend. Hier wordt tegenover gezet dat het de integratie van arbeidsmigranten in de samenleving wellicht niet ten goede komt. Vanwege het tijdelijke karakter van de huisvesting is dit ook niet het doel.
- De vraag naar huisvesting is het grootst in de as Tilburg-Waalwijk aangezien hier ook relatief veel bedrijven gevestigd zijn, die deels afhankelijk zijn van arbeidsmigranten. Voor huisvesting komt met name leegstaand vastgoed in beeld. In het gemeentelijk beleid is de planlocatie aan de Dongenseweg 67 opgenomen als ontwikkellocatie voor een grootschalige huisvestingsvoorzieningen voor arbeidsmigranten. Het initiatief geeft dus invulling aan de ambities die de gemeente heeft op het gebied van huisvesting voor arbeidsmigranten. De omvang van de ontwikkeling maakt dat de invulling van leegstaand vastgoed meestal minder goed mogelijk is. Overigens wordt in een deel van de overige planinitiatieven in de gemeente Tilburg wel aan deze ambitie voldaan.
- Al met al voorziet het initiatief in een kwalitatieve behoefte aan adequate huisvesting voor arbeidsmigranten binnen het verzorgingsgebied. De voorziening ligt op een geschikte locatie ten opzichte van werkgevers en het is bovendien niet de verwachting dat de aanwezigheid van de huisvestingsvoorziening tot overlast en/of belemmeringen zal zorgen voor omliggende bedrijven en (eventuele) omwonenden.

Geen onaanvaardbare effecten

Vanwege de aanzienlijke behoefte aan geschikte huisvesting voor arbeidsmigranten is het niet de verwachting dat de ontwikkeling leidt tot onaanvaardbare effecten op de leegstand dan wel het werk-, woon- en leefklimaat in de regio. De behoefte is in Tilburg en de regio Hart van Brabant zelfs nog beëddend groter dan de 'claim' van de onderhavige ontwikkeling. Eventuele belemmeringen en/of overlast voor omliggende bedrijven en omwonenden zijn ook niet te verwachten. Daarnaast wordt door het initiatief een nieuwe, programmatische en ruimtelijk passende invulling gegeven aan een nu nog rommelige invulling met diverse activiteiten.

²⁶ Kennisplatform Integratie & Samenleving (2015). Poolse arbeidsmigranten in Nederland en hun behoefte aan informatie en hulp.

De effecten van de onderhavige ontwikkeling zijn per saldo als positief te beoordelen, omdat slecht gehuisveste mensen een woonplek krijgen die voldoet aan de hedendaagse eisen qua inrichting, comfort en veiligheid. 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. Behalve dat daarbij 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 deze arbeidsmigranten relatief grote afstanden overbruggen tot winkels, scholen en andere voorzieningen. Daarbij komt dat de arbeidsmigranten van groot en groeiend belang zijn voor de economische bedrijvigheid in de regio Hart van Brabant en Tilburg in het bijzonder. Er moet derhalve passende huisvesting worden geboden, die voldoet aan de hedendaagse eisen qua locatie, inrichting, privacy, comfort en veiligheid. Dit sluit ook nadrukkelijk aan bij de beleidskaders.

Duurzaam ruimtegebruik

- Het plangebied heeft in dit bestemmingsplan (vastgesteld op 14-07-2011) de bestemming 'Bedrijf'. Dit betekent dat het plangebied een stedelijke functie heeft.
- Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: *'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, en ook de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'*.
- Op het plangebied rust een stedelijke functie. Het plangebied wordt ingesloten door de bestemming wonen, bos, verkeer en agrarisch gebied. Op basis van de analyse wordt daarom gesteld dat de planlocatie aan de Dongenseweg 67 gesitueerd is binnen bestaand stedelijk gebied. Met de beoogde ontwikkeling wordt dit deels verrommelde gebied herontwikkeld tot huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. Er is dus sprake van duurzaam ruimtegebruik.

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 Tilburg en de regio, omdat veel arbeidsmigranten niet staan ingeschreven. Wel is duidelijk dat het werkelijke aantal arbeidsmigranten beduidend hoger is dan het aantal 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 voorziening voor huisvesting van arbeidsmigranten aan de Dongenseweg 67 te Tilburg wordt vanuit de doelstellingen en kaders van de Ladder voor duurzame verstedelijking positief beoordeeld. Er is voldoende regionale behoefte aanwezig, zowel vanuit kwantitatief als kwalitatief perspectief er is geen sprake van onaanvaardbare effecten. De effecten op de leegstand en het woon-, werk- en leefklimaat zijn per saldo positief.

