

Collegevoorstel

Zaaknummer	:	103143-2025
Auteur	:	5.1.2.e
Telefoon	:	5.1.2.e
Team	:	Concerncontrol
Portefeuillehouder	:	J.A. van der Pas F. J. M. van Lankvelt

- ☒ Openbaar
- ☐ Openbaar na informeren betrokkenen
- ☐ Geheim
- ☐ Vertrouwelijk

Naar de Raad:

- ☒ Ja
- ☐ Nee
- ☒ Raadsvoorstel en -besluit
- ☐ Raadsinformatiebrief
- ☐ Antwoord schriftelijke vraag a/d raad

Intern betrokken mede adviseurs	:	5.1.2.e 5.1.2.e
---------------------------------	---	--------------------

Effect op de begroting:

- ☐ Ja
- ☒ Nee

Type besluit:

- ☐ Regelgeving
- ☐ Beleidskader
- ☒ Beschikking
- ☐ Overeenkomst
- ☐ Mededeling
- ☐ Overig besluit van algemene strekking

Onderwerp

Bindend advies vergunningaanvraag asielopvanglocatie en vaststellen veiligheidsplan.

Voorstel

1. De Raad voor te stellen een positief ~~bindend~~ advies af te geven over de aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de realisatie van een tijdelijk asielzoekerscentrum op het perceel Boekelsedijk ongenummerd in Uden, en;
2. Het veiligheids- en omgevingsplan opvanglocatie Boekelsedijk Uden vast te stellen.

Samenvatting

Dit collegevoorstel ziet toe op het bindend advies van de raad over de aanvraag omgevingsvergunning voor een BOPA voor de realisatie van een tijdelijk asielzoekerscentrum aan de Boekelsedijk in Uden. Daarnaast wordt hierin het veiligheids- en omgevingsplan voor de beoogde opvanglocatie vastgesteld. Deze hoort bij de vergunningaanvraag en wordt onderdeel van de bestuursovereenkomst. Het doel is om doorlopende opvang te realiseren wanneer de huidige noodopvang in het Van der Valkhotel per 1 oktober 2026 sluit.

1. Inleiding

Op 31 oktober ontving de gemeente een vergunningaanvraag van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voor de bouwactiviteit en het afwijken van de regels in het omgevingsplan (BOPA) voor het realiseren van een tijdelijke opvanglocatie voor maximaal 300 asielzoekers (gebruiksduur van 10 jaar) op het adres Boekelsedijk (percelen bekend als UDNO0 P 736 en gedeeltelijk UDNO0 I 3803) in Uden. Op dit moment kent de beoogde locatie nog een agrarische bestemming. In het verleden was hier namelijk de kwekerij van IBN gevestigd. Hierdoor kan de ontwikkeling niet plaatsvinden binnen het omgevingsplan en is een bestemmingswijziging nodig. Ook voor de bouwactiviteiten heeft het COA een vergunning nodig.

De vergunningverlening is nodig voor het realiseren van doorlopende opvang na het sluiten van de huidige noodopvang in het Van der Valkhotel. Doorlopende opvang is van belang, zodat de mensen die nu in de noodopvang verblijven binnen Uden kunnen verhuizen, kinderen naar dezelfde school kunnen, personeel kan blijven en de vrijwilligers betrokken kunnen blijven. Bovendien is de realisatie van deze opvanglocatie nodig om onze taakstelling, zoals omschreven staat in de Spreidingswet, te kunnen behalen.

Daarnaast is afgelopen maanden gewerkt aan het opstellen van het veiligheids- en omgevingsplan dat nodig is voor de beoogde asielopvanglocatie aan de Boekelsedijk. In het veiligheids- en omgevingsplan zijn maatregelen, afspraken en randvoorwaarden omschreven die bijdragen aan een veilige en verantwoorde inrichting van de nieuwe opvanglocatie. Het plan hoort bij de vergunningaanvraag waarover de raad bindend advies uitbrengt.

2. Bindend advies

Voor initiatieven die niet rechtstreeks in het omgevingsplan passen en waarvoor het omgevingsplan ook geen (toereikende) afwijkmogelijkheden bevat, kan via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa-procedure) afgeweken worden van het omgevingsplan. Het college van B&W is hiervoor het bevoegd gezag. Echter, op deze aanvraag is het bindend adviesrecht van de raad van toepassing. Op [16 november 2023 heeft de raad categorieën van gevallen](#) aangewezen in de 'Lijst van aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarbij de gemeenteraad als adviseur wordt aangewezen'. In deze gevallen wenst de raad gebruik te maken van het adviesrecht over het verlenen van een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan. Het realiseren van een asielzoekerscentrum is opgenomen in deze categorieën.

Uw college kan pas een definitief besluit nemen op de voorliggende vergunningaanvraag nadat het advies van de raad is ontvangen. Het advies van de raad is bindend; het college kan hier niet van afwijken. Dit bindend advies heeft alleen betrekking op het ruimtelijk proces en draait om de vraag of voldaan wordt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, de zogenaamde ETFAL.

2.2 Gelopen proces

Deze vergunningaanvraag is het resultaat van een intensief proces dat in april 2024 van start is gegaan. Het startschot was de dialoogavond op 9 april 2024 waarbij de raad aan verschillende dialoogtafels met elkaar het gesprek heeft gevoerd over hoe we asielopvang in Maashorst vormgeven. Aan de hand van deze input is de uitgangspuntennotitie Migratieopgaven opgetekend, welke vastgesteld is door de raad op 4 juli 2024.

Aan de hand van deze uitgangspunten heeft uw college de organisatie opdracht gegeven om te zoeken naar geschikte locatie(s). Die zoektocht resulteerde in het raadsvoorstel voor drie woon- en opvanglocaties, waarmee de raad op 15 mei 2025 heeft ingestemd. De raad heeft in deze vergadering ook wensen en bedenkingen meegegeven, waar wij mee aan de slag gegaan zijn.

Het COA is samen met de organisatie sinds dit besluit intensief aan de slag gegaan om de vergunningaanvraag voor te bereiden. Hiervoor is verdere participatie opgestart en heeft het COA verschillende onderzoeken uitgevoerd, die onderdeel zijn van de vergunningaanvraag. Deze informatie is bijgevoegd bij de vergunningaanvraag en getoetst door de gemeente. Vervolgens is een ontwerpvergunning opgesteld, waar uw college op 7 november 2025 een ontwerpbesluit op heeft genomen. Dit ontwerpbesluit is als bijlage toegevoegd aan het raadsvoorstel (bijlage 1).

2.3 Uitgebreide vergunningprocedure

Voor deze aanvraag is de uitgebreide vergunningsprocedure gevolgd. Deze uitgebreide procedure geeft de mogelijkheid voor inwoners en belanghebbenden om een zienswijze in te dienen, waarmee ze eventuele bezwaren kenbaar kunnen maken. Na uw ontwerpbesluit is de ontwerpvergunning gepubliceerd op de gemeentepagina en is de zienswijzeperiode van zes weken gestart. Op deze manier zijn alle zienswijzen en de inhoudelijke reacties beschikbaar voor de raad voordat hij zijn bindend advies over uitbrengt. Deze uitgebreide procedure stelt de raad in staat om een vollediger beeld te vormen dan wanneer de reguliere procedure zou zijn doorlopen.

Op het ontwerpbesluit zijn meerdere zienswijzen binnengekomen. Een overzicht van de ingekomen zienswijzen met reactie van de gemeente is opgenomen in de nota van zienswijzen, die als bijlage toegevoegd is aan het raadsvoorstel.

Commented [5.1.2.6]: aspecten

3. Veiligheids- en omgevingsplan

Na de locatiekeuze en in aanloop naar de vergunningaanvraag is een veiligheids- en omgevingsplan opgesteld. Het doel van dit plan is het creëren van een samenhangend pakket aan maatregelen en afspraken om de gewenste leefbaarheid en veiligheid in en rondom (directe nabijheid en openbare ruimte) de opvang zo goed mogelijk te waarborgen, ongewenste gedragingen te beperken en waar mogelijk te voorkomen, en een eventueel gevoel van onveiligheid te voorkomen.

Het veiligheids- en omgevingsplan is bijgevoegd bij de vergunningaanvraag van het COA en onderdeel van de bestuursovereenkomst, en moet worden vastgesteld door het college.

3.1 Totstandkoming Veiligheidsplan

Het veiligheids- en omgevingsplan is tot stand gekomen in samenwerking met COA en andere externe partners. De basis van het plan volgt uit het huidige veiligheids- en omgevingsplan voor de noodopvang in het Van der Valkhotel. De politie is op meerdere momenten om advies gevraagd en betrokken in de veiligheidsmaatregelen. Ook de wijkagent en operationeel experts vanuit de politie zijn betrokken bij de totstandkoming van het plan. Zij blijven bovendien betrokken in het vervolgproces. Daarnaast is COA ook intensief betrokken in de voor hen relevante onderdelen, namelijk het terrein zelf.

Daarnaast is er een klankbordgroep opgestart met 16 deelnemende inwoners uit Volkel-West, Uden-Zuid en de Zwembadwijk. De klankbordgroep is geïnformeerd en geraadpleegd over veiligheidsmaatregelen in de omgeving van de opvanglocatie op de Boekelsedijk. Dat is onder andere gebeurd door middel van het lopen van een schouw. Deze gezamenlijke input is gebruikt in de totstandkoming van het Veiligheids- en omgevingsplan. De verslagen van de bijeenkomsten kunt u terugvinden als bijlage bij het raadsvoorstel.

Het plan kan indien nodig tussentijds worden gewijzigd en bijgesteld, in afstemming met de lokale driehoek (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie), naar aanleiding van incidenten, evaluaties of andere ontwikkelingen.

Beoogd effect

Verlenen van de vergunning voor de realisatie van een asielzoekerscentrum op het perceel Boekelsedijk ongenummerd, waardoor doorlopende opvang kan plaatsvinden als de noodopvang in het Van der Valkhotel sluit op 1 oktober 2026.

Met het vaststellen van het veiligheids- en omgevingsplan worden de werkafspraken vastgelegd die moeten bijdragen aan de gewenste leefbaarheid en veiligheid rond de opvang, zowel voor de asielzoekers als de omwonenden en overige inwoners van Maashorst.

Argumenten

1.1 Het college en de raad hebben volgens de Spreidingswet de zorgplicht om voor opvangvoorzieningen te zorgen.

In de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (kortweg: de Spreidingswet) zijn de taken van het college en de raad vastgelegd. Artikel 7 lid 1 omschrijft dat het college zorgdraagt voor de beschikkingstelling van een locatie of accommodatie en voor het verlenen van de benodigde vergunning(en). Artikel 7 lid 2 schrijft voor dat de gemeenteraad een zorgplicht heeft om mee te werken bij een aanpassing van het Omgevingsplan om de opvangvoorziening mogelijk te maken.

1.2 De raad heeft de bevoegdheid om bindend advies uit te brengen, om een definitief besluit te nemen op de vergunningaanvraag.

Onder de Omgevingswet is het college het bevoegd om BOPA's te verlenen. Als gevolg van het raadsbesluit van 16 november 2023 moet het college de raad op grond van artikel 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet om een advies vragen.

Het collegebesluit op de aanvraag omgevingsvergunning moet met inachtneming van dit advies worden genomen. Dat betekent dat uw college de omgevingsvergunning alleen kan toekennen als de raad een positief bindend advies afgeeft. Bij een negatief advies moet het college de aanvraag weigeren. Een negatief advies van de raad moet voorzien zijn van een goede motivering. Middels het bijgevoegde raadsvoorstel (bijlage 1) stellen wij een positief bindend advies voor aan de raad.

Het bindend advies is alleen bindend voor zover het is gebaseerd op de beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.15b Omgevingswet). Wanneer de raad adviseert om de omgevingsvergunning te verlenen of te weigeren vanwege redenen die niet onderdeel zijn van de beoordelingsregels of daarmee in strijd zijn, dan moet het college dit advies negeren.

1.3 Het plan in de aanvraag voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Het plan in de vergunningaanvraag is onderbouwd en gemotiveerd in de 'Onderbouwing van de effecten op de fysieke leefomgeving' (bijlage 4 van het raadsvoorstel). De volgende aspecten zijn getoetst: bodem, verkeer en parkeren, milieuzonering, geluid, geurhinder, luchtkwaliteit, gezonde fysieke leefomgeving, waterbelang, flora en fauna, archeologie en cultuurhistorie, omgevingsveiligheid, trillingen, sociale veiligheid, kabels en leidingen en milieueffectrapportage-beoordeling. Voor een aantal aspecten voerde het COA aanvullende onderzoeken uit. Uit de onderbouwing en bijgevoegde onderzoeken blijkt dat de beoogde activiteit passend is in de omgeving.

We beantwoorden daartoe kort de vier vragen aan de hand waarvan bepaald wordt of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

1. Is het plan passend in de omgeving?

Alle relevante omgevingsaspecten zijn afgewogen. Uit de 'onderbouwing van de effecten op de fysieke leefomgeving' (bijlage 4 van het raadsvoorstel) bij de aanvraag kan worden geconcludeerd dat de beoogde activiteit passend is in de omgeving. Er is getoetst aan Rijks-, Provinciaal en gemeentelijk beleid en regelgeving. Aan deze onderbouwing zijn een groot aantal onderzoeken gekoppeld. Uit de onderbouwing en onderzoeken blijkt dat een goed woon- en leefklimaat is gegarandeerd en dat de ruimtelijke impact van het plan aanvaardbaar is. Zo heeft het plan een geringe milieu-impact. Het plan is economisch en maatschappelijk uitvoerbaar. Hieruit blijkt dus dat het passend is in de omgeving.

2. Zijn alle belangen van de omgeving goed tegen elkaar afgewogen?

De relevante belangen van de omgeving zijn tegen elkaar afgewogen. Aan de ene kant het algemeen belang van het realiseren van asielopvang, aan de andere kant de belangen van de omgeving. De belangen van inwoners van Maashorst zijn tijdens het participatieproces naar voren gekomen. Deze belangen zijn uitvoerig meegenomen in het plan, door bijvoorbeeld een omgevings- en veiligheidsplan (bijlage 2) aan de vergunning te koppelen. Om de belangen van de inwoners juridisch te borgen is een aantal voorwaarden aan de vergunning gekoppeld.

3. Wordt er rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen?

Uit de onderbouwing blijkt niet dat er strijdigheden zijn met andere toekomstige ontwikkelingen. De impact op het milieu heeft geen effecten op de haalbaarheid van andere plannen. Zo heeft deze ontwikkeling geen negatieve impact op de woningbouwplannen in de omgeving, zoals de plannen aan de Volkelseweg en Volk-el-west. De ontwikkeling van de tijdelijke woningen voor 200 mensen aan de Boekelsedijk is nog in een minder gevorderd stadium. Maar in de vergunningaanvraag voor die ontwikkeling dient ook onderbouwd te worden dat deze ontwikkeling geen belemmeringen veroorzaakt voor de omgeving.

4. Is sprake van een zorgvuldige motivering?

Het plan is goed onderbouwd en zorgvuldig gemotiveerd. De bijgevoegde milieuonderzoeken zijn zorgvuldig uitgevoerd en beoordeeld. De conclusies uit deze onderzoeken kloppen en zijn gebaseerd op goed onderbouwde informatie. De conclusie dat sprake is van een evenwichtige toedeling aan functies aan locaties is daarmee zorgvuldig onderbouwd.

Uit voorgaande beantwoording blijkt dat voldaan is aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

1.4 In het kader van de migratieopgave is uitgebreid en zorgvuldig geparticipeerd.

In het kader van de asielopvanglocatie is een zorgvuldig en uitgebreid participatietraject doorlopen. Het COA en de gemeente hebben hierin samen opgetrokken. Dit omvat niet alleen de verplichte participatie in het kader van de Omgevingswet voor de vergunningaanvraag, maar ook breder de participatie die de gemeente heeft georganiseerd in het bredere traject van de migratieopgaven, startend bij de Uitgangspuntennotitie in 2024. In elke fase van het traject zijn verschillende participatiemomenten georganiseerd. In hoofdlijnen zijn dat:

- Opstellen van de uitgangspunten migratieopgaven door gemeenteraad (juni 2024)
- Dialoogsessies met inwoners (oktober-november 2024) en draagvlakonderzoek onder inwoners (november 2024-januari 2025)
- Informatieavonden Kruisherenskapel na bekendmaking locatiekeuze (april 2025)
- Inloopbijeenkomsten voor ontwikkeling Boekelsedijk (september 2025) en opstart van de klankbordgroep met omwonenden
- Doorlopende participatieactiviteiten, zoals:
 - Continu bijwerken van de informatievoorziening via de website, social mediakanalen en het versturen van een periodieke nieuwsbrief;
 - Beantwoorden van vragen van inwoners via de mail, persoonlijk bericht of telefonisch;
 - Individuele gesprekken met direct omwonenden;
 - Gesprekken met de sportverenigingen;
 - Publiceren van artikelen in de weekbladen, en;
 - Informeren van de pers en meewerken aan publicaties.

Het participatietraject van het COA is beschreven in het participatieverslag dat als bijlage (bijlage 5) is opgenomen bij de vergunningaanvraag. Er zijn ook twee participatieverslagen gemaakt vanuit de gemeente. Het eerste verslag, Informatiememo 'Participatie Gemeente – Invulling locatie Boekelsedijk', is onderdeel van de aanvraag (bijlage 27 raadsvoorstel). Het tweede verslag vanuit de gemeente, 'Informatiememo Participatie Gemeente – locatiekeuze' is als 'bijlage ter informatie' opgenomen bij het raadsvoorstel.

2.1. Het veiligheids- en omgevingsplan is onderdeel van de bestuursovereenkomst met het COA en onderdeel van de vergunningaanvraag.

Het plan bevat werkafspraken, preventieve en fysieke maatregelen en een overzicht van de overlegstructuur voor de voorziene opvanglocatie aan de Boekelsedijk.

2.2 Het veiligheids- en omgevingsplan is een zogenaamd 'dynamisch document'.

Door middel van input van verschillende expertises, een gelopen schouw en input van de klankbordgroep is een zo volledig mogelijk plan opgesteld. Daarbij is het plan een 'dynamisch document'. Dat betekent dat het kan worden aangevuld/aangescherpt als we merken dat dat in de praktijk nodig blijkt te zijn. De maatregelen die in het plan opgenomen zijn, worden regelmatig geëvalueerd.

Kantttekeningen en risico's

1.1 Tijdelijkheid omgevingsvergunning is 10 jaar in plaats van 5 jaar met mogelijkheid tot verlenging van nog eens 5 jaar.

In het participatietraject is eerder gesproken over een vergunningstermijn van vijf jaar, met de mogelijkheid tot verlengen van nog eens vijf jaar. De gedachte hierachter is dat de gemeente veel belang hecht aan de mogelijkheid op een goede voortgang en regie, zoals ook omschreven in de Uitgangspuntennotitie. Dat is nu geborgd in de bestuursovereenkomst tussen het COA en gemeente Maashorst. Daarin zijn afspraken vastgelegd over onder andere een jaarlijkse evaluatie en over een uitgebreide evaluatie na 4 jaar. Die evaluatie moet positief zijn om de opvang van asielzoekers te kunnen voortzetten. Belangrijk om te benoemen is dat de bestuursovereenkomst los staat van de voorliggende vergunningaanvraag en daarmee het bindend advies. Het bindend advies spitst zich toe op het ruimtelijk domein en de bovengenoemde ETFAL-criteria.

1.2 Mogelijkheid tot beroep.

Wanneer na een positief bindend advies de omgevingsvergunning verleend wordt door uw college, kan gedurende zes weken beroep worden ingesteld. In het uiterste geval kan de rechter besluiten om de omgevingsvergunning te vernietigen. In dat geval kan er géén doorlopende opvang gerealiseerd worden voor de sluiting van de noodopvang Van der Valkhotel.

1.3 / 2.1 Ondanks zorgvuldige en uitgebreide participatie, brengt een dergelijke maatschappelijk gevoelige ontwikkeling onrust en zorgen met zich mee.

Asielopvang brengt maatschappelijk veel teweeg, ook hier in Maashorst. Ook met een uitgebreid participatietraject en informatievoorziening, worden de uitkomsten soms verschillend ervaren door inwoners. Wij spannen ons maximaal in om iedereen zo goed mogelijk te informeren, gehoord te laten voelen en waar mogelijk de inbreng in de plannen te verwerken.

2.2 De burgemeester bespreekt het document met de lokale driehoek (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie).

Het veiligheids- en omgevingsplan is afgestemd met de politie en het COA. Nadat het plan ter informatie voorgelegd is aan de gemeenteraad wordt het plan ook besproken in de lokale driehoek. Het plan is dynamisch en kan tussentijds worden gewijzigd en bijgesteld, in afstemming met de lokale driehoek, naar aanleiding van incidenten, evaluaties of andere ontwikkelingen.

Financiële gevolgen

Het afgeven van een advies door de gemeenteraad heeft geen financiële consequenties. De vergunningaanvraag wordt financieel afgehandeld via leges wanneer het besluit definitief is. We houden ons aan het uitgangspunt van budgetneutraliteit voor de migratieopgave.

De maatregelen die in het veiligheids- en omgevingsplan worden beschreven en de extra inzet van personeel worden betaald door het COA of worden bekostigd vanuit het faciliteitenbesluit.

Rechtmatigheid

Op grond van artikel 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet moet uw college de raad om een (bindend) advies vragen.

Op grond van artikel 7 lid 1 en 2 van de Spreidingswet hebben het college en de raad een zorgplicht om asielopvanglocatie mogelijk te maken.

Het college is bevoegd om het veiligheids- en omgevingsplan vast te stellen op grond van artikel 160 van de Gemeentewet.

Duurzame ontwikkeling



Communicatie

Na besluit van uw college worden de stukken via de griffie met de raad gedeeld. De stukken worden ook op de gemeentewebsite geplaatst.

Participatie

Zie hiervoor de participatieverslagen van de gemeente en het participatieverslag van het COA, die als bijlagen toegevoegd zijn bij het raadsvoorstel.

Uitvoering en vervolg

Na besluit van uw college wordt het raadsvoorstel en -besluit behandeld op de gecombineerde commissie- en raadsvergadering van 5 februari. Wanneer de raad een positief bindend advies afgeeft, kan het college een definitief besluit nemen op de vergunningaanvraag van het COA. De omgevingsvergunning zal hierna gepubliceerd worden, waarna de mogelijkheid tot beroep tegen de vergunning open staat. Deze mogelijkheid tot beroep staat open voor een periode van zes weken, daarna is de vergunning definitief.

Daarmee kan de realisatie van de opvanglocatie door het COA beginnen, waarmee doorlopende opvang gerealiseerd kan worden voor de sluiting van de noodopvang in het Van der Valkhotel op 1 oktober 2026 voor 1 oktober 2026 doorlopende opvang te realiseren.

Bijlagen

Bijlage 1. Raadsvoorstel Bindend advies omgevingsvergunning asielzoekerscentrum Boekelsedijk.

Bijlage 2. Veiligheids- en omgevingsplan Opvanglocatie Boekelsedijk Uden.

Maashorst, 23 januari 2026