

## BEZWARENCOMMISSIE HILVARENBEEK

### Advies over de bezwaarschriften van de 5.1.2.e 5.1.2.e e.a. en familie 5.1.2.e en familie 5.1.2.e tegen het besluit van het college van Hilvarenbeek van 25 juni 2025

#### Inleiding en inhoud van het bestreden besluit

- De heer 5.1.2.e 5.1.2.e en 5.1.2.e e.a.<sup>1</sup> (hierna: reclamanten I) en
- De familie 5.1.2.e en familie 5.1.2.e (hierna: reclamanten II)

hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van het college van 25 juni 2025, waarbij aan de gemeente Hilvarenbeek een omgevingsvergunning is verleend voor de activiteiten 'Bouwactiviteit (technisch)', 'Bouwactiviteit (omgevingsplan)' en 'Afwijken van regels in het omgevingsplan' ten behoeve van de tijdelijke opvang (12 maanden) van asielzoekers op het perceel Esbeeksedijk 4B te Diessen.

#### Hoorzitting

Op 9 september 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van deze hoorzitting is als bijlage aan dit advies gehecht.

#### Ontvankelijkheid van het bezwaar

##### *Ten aanzien van het bezwaarschrift van reclamanten I*

Het bezwaarschrift van reclamanten I wordt niet-ontvankelijk geacht. De commissie licht hieronder toe waarom de commissie van oordeel is dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Volgens vaste jurisprudentie is dat degene met een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang, dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. Een persoon die wellicht enig belang heeft, doch zich op dat punt niet onderscheidt van grote aantallen anderen, kan niet worden beschouwd als een persoon met een rechtstreeks betrokken belang. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon derhalve een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit.

Ook geldt het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium "gevolgen van enige betekenis" dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, ruimtelijke uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Een overzicht met vermelding van de namen van reclamanten I is als bijlage 2 bij dit advies gevoegd. Hierbij is gebruik gemaakt van een nummering, die in dit advies – voor zover het gaat over deze reclamanten – wordt aangehouden.

<sup>2</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 23 januari 2023, ECLL:NL:RVS:2023:235.

Reclamanten stellen dat zij belanghebbenden zijn bij het besluit omdat er sprake is van een aanzienlijke impact op hun leefomgeving vanwege de unieke geografische en infrastructurele situatie van Baarschot. De inwoners van Baarschot zijn qua voorzieningen aangewezen op het dorp Diessen, er is slechts één ontsluitingsweg richting de voorzieningen in Diessen en deze weg wordt daarvoor dagelijks gebruikt. Reclamanten moeten dezelfde route gebruiken om de voorzieningen te bereiken als de bewoners van de asielopvang. De enige voorziening van Baarschot, de bushalte, is gelegen op korte afstand van de woning van reclamante '55' (zie in verband met deze nummering bijlage 2 bij dit advies). Dit leidt tot confrontaties. Verder is er sprake van een gevoel van onveiligheid bij het passeren van de locatie. Door onder meer een toename van verkeersbewegingen in Baarschot en groepsdruk wordt de rust en leefbaarheid substantieel aangetast.

De commissie stelt vast dat het overgrote deel van reclamanten op meer dan één kilometer afstand van de opvanglocatie wonen, met uitzondering van reclamanten '9', '10', '11' en '13' (zie in verband met deze nummering bijlage 2 bij dit advies). De dichtstbijzijnde woning (de woning van reclamanten '13') ligt hemelsbreed gemeten op een afstand van ruim 600 meter<sup>3</sup>. De commissie constateert verder dat reclamanten I geen zicht hebben op de opvanglocatie, vanwege de afstand, tussenliggende bebouwing en groenstructuur. De commissie acht het mede gelet hierop niet aannemelijk dat reclamanten I gevolgen van enige betekenis ondervinden van het bestreden besluit. Dat geldt ook voor de door reclamanten I aangegeven omstandigheid dat bewoners van de opvanglocatie mogelijk lopend, fietsend of met het openbaar vervoer over de Tongerloseweg naar Diessen zullen gaan. Ten aanzien van de bushalte merkt de commissie op dat deze is gelegen aan de Baarschotsestraat op ongeveer een kilometer afstand van de opvanglocatie. Het enkele feit dat asielzoekers mogelijk gebruik maken van deze bushalte, is onvoldoende reden om aan te nemen dat er sprake is van gevolgen voor enige betekenis. Door het ontbreken van voorzieningen zal verder naar het oordeel van de commissie buiten de hoofdwegen niet veel gebruik worden gemaakt van de wegen in Baarschot. Gelet hierop is niet de verwachting dat een route door Baarschot de meest voor de hand liggende loop- of fietsroutes is waarvan de asielzoekers gebruik gaan maken. Ter zitting is door het college nog aangegeven dat de route naar Hilvarenbeek en Middelbeers via Esbeek loopt en dat dan geen gebruik hoeft te worden gemaakt van de Tongerloseweg. Gelet hierop is de Tongerloseweg/Baarschotsestraat niet de enige toegangsweg naar voorzieningen. Daarnaast is niet gebleken dat de opvanglocatie tot verkeersonveilige situaties en overlast in Baarschot zal leiden. Dat de bewoners van Baarschot de asielzoekers kunnen tegenkomen, maakt nog niet dat zij daardoor gevolgen van enige betekenis ondervinden. Voorts is een subjectief gevoel van onveiligheid onvoldoende om als belanghebbende te worden aangemerkt. De ruimtelijke effecten voor de woon- en leefsituatie van verzoekers zijn gelet op de grote afstanden dermate gering dat niet kan worden gesproken van gevolgen van enige betekenis.

#### *Ten aanzien van het bezwaarschrift van reclamanten II*

Het bezwaarschrift van reclamanten II is tijdig ingediend en gericht tegen een besluit zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Reclamanten zijn door dit besluit rechtstreeks in hun belang getroffen. Het bezwaarschriften wordt daarom ontvankelijk geacht.

---

<sup>3</sup> Een overzichtskaart met daarop de locatie van de woningen van reclamanten I is als bijlage 3 bij dit advies gevoegd.

## Advies van de Bezwarencommissie

### *Omgevingsvergunningen*

Op 29 december 2023 heeft het college aan de gemeente Hilvarenbeek een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een tijdelijke opvang voor asielzoekers op het perceel Esbeeksedijk 4 te Diessen. Aan deze omgevingsvergunning zijn onder meer de voorschriften gekoppeld dat het gaat om de periode van 3 januari 2024 tot en met 30 april 2024 en de opvang maximaal 50 personen betreft.

Bij besluit van 8 mei 2024 is wederom een omgevingsvergunning aan de gemeente Hilvarenbeek verleend voor het realiseren van een tijdelijke opvang voor asielzoekers op het perceel Esbeeksedijk 4 te Diessen. De tijdelijke vergunning is verleend tot 1 juli 2025.

Op 3 september 2024 is een omgevingsvergunning aan de gemeente Hilvarenbeek verleend voor het plaatsen van een extra slaap-/opslagunit ten behoeve van de tijdelijke opvang voor asielzoekers op het perceel Esbeeksedijk 4 te Diessen. Ook hier geldt dat de vergunning is verleend tot uiterlijk 1 juli 2025.

Op 3 februari 2025 is een omgevingsvergunning verleend aan Den Elshorst voor het realiseren van extra woon-/slaap-/opslagunits ten behoeve van de opvang van asielzoekers op het perceel Esbeeksedijk 4B te Diessen. Ook deze vergunning wordt verleend tot uiterlijk 1 juli 2025.

### *Bestreden besluit*

Op 28 mei 2025 vraagt de gemeente Hilvarenbeek een omgevingsvergunning aan voor de tijdelijke opvang van asielzoekers voor maximaal 6 maanden. Uit de 'Onderbouwing buitenplanse omgevingsplanactiviteit/aanpassing omgevingsplan. Tijdelijk huisvesten asielzoekers op de Elshorst' (hierna: onderbouwing) blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op het huisvesten van 60 vluchtelingen.

Het college verleent vervolgens op 25 juni 2025 de omgevingsvergunning aan de gemeente ten behoeve van de tijdelijke opvang (12 maanden) van asielzoekers op het perceel Esbeeksedijk 4B te Diessen. De termijn loopt van 1 juli 2025 tot en met 1 juli 2026.

Aan de 'Bouwactiviteit – Technisch' zijn de volgende voorschriften verbonden:

- *I.v.m. de mogelijke kans op brandoverslag de units op minimaal 5 m afstand van andere bestaande gebouwen plaatsen;*
- *Volgens de aanvraag worden de units voorzien van een rookmelder. De volgende zaken zijn echter nog onduidelijk:*
  - *Welk type rookmelder wordt aangebracht? Het type volgens NEN 2555 of EN 14604?*
  - *De naastgelegen bestaande opvangaccommodatie is voorzien van een brandmeldinstallatie. Worden de rookmelders van de 6 nieuwe units op deze brandmeldinstallatie aangesloten?*
- *Uit de beoordeling van de aanvraag blijkt dat er geen bluswatervoorziening in de nabijheid van het perceel aanwezig is (dichtstbijzijnde bluswatervoorzienig bevindt zich op ca. 550 m). De door Brandweer Midden- en West-Brabant gehanteerde "Interregionale Adviesleidraad Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2022" schrijft voor dit adres – gelegen in het buitengebied en gebouwd na 1945 – het volgende voor:*
  - *B-water: binnen 15 minuten een capaciteit van 60 m<sup>3</sup>/h voor een periode van ten minste 4 uur op een maximale afstand van 200 meter tot de brandweeringang.**Voor een doeltreffend en adequaat repressief optreden adviseert de veiligheidsregio u om voorgenoemde bluswatervoorziening (alsnog) te laten realiseren.*

Ten aanzien van het afwijken van regels in het omgevingsplan overweegt het college het volgende:

*“Wij hebben het algemeen belang, uw belangen en ook de belangen van omwonenden en (eventuele) andere belanghebbenden gewogen. Wij vinden dat deze belangen niet onevenredig worden aangetast. Wij werken daarom mee aan het afwijken van regels in het omgevingsplan. Dit kan, omdat:*

- *Er reeds een tijdelijke vergunning verleend is op deze locatie voor de opvang van asielzoekers met in deze omgevingsvergunning een beperkte toename van het aantal asielzoekers en een verlenging van de vergunning. Gelet op de taakstelling uit de spreidingswet voor de opvang van asielzoekers zorgt dit initiatief voor verlichting van volle asielzoekerscentra in de omgeving;*
- *Het plaatsen van de extra units ervoor zorgt dat asielzoekers meer persoonlijke ruimte krijgen en wordt er ingespeeld op zelfredzaamheid;*
- *Omwonenden zijn in de gelegenheid geweest om naar de inloop/omgevingsdialog te komen, maar hebben hier geen gebruik van gemaakt. Drie weken na de inloopbijeenkomst is door de gemeente een mail ontvangen van een inwoner van Baarschot, geen omwonende, met zorgen over de asielopvang. Deze zorgen gingen in hoofdlijn over een onevenredige belasting van de kernen in de gemeente Hilvarenbeek en over veiligheidsgevoel. Daarnaast waren er door de inwoner nog wat algemene vragen gesteld. De ingediende reactie heeft geen aanleiding gegeven tot het aanpassen van de aanvraag;*
- *De locatie reeds landschappelijk is ingepast, waardoor het initiatief niet of nauwelijks zichtbaar is vanaf de openbare weg;*
- *Door de tijdelijkheid van de vergunning er minder streng getoetst wordt aan milieu hygiënische randvoorwaarden. Opvang van asielzoekers is tijdelijk en wij vinden dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Bovendien worden omliggende agrarische bedrijven niet belemmerd in uitbreidingsmogelijkheden vanwege de afstand tot het initiatief;*
- *Er geen onaanvaardbare aantasting is van woon- en leefklimaat van omwonenden. Er is namelijk geen sprake van belemmering van lichtinval of uitzicht voor aangrenzende woningen en de privacy wordt niet onevenredig aangetast. Bovendien is de kans op overlast minimaal, gelet op de afgelegen ligging in het buitengebied;*
- *Het plan voldoet aan een Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties (ETFAL), waarmee volgens artikel 8.0a, lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving de omgevingsvergunning kan worden verleend;*
- *De omgevingsvergunning is gevraagd voor een termijn van 12 maanden, welke ingaat op 1 juli 2025 en eindigt op 1 juli 2026.”*

#### *Bezwaren*

De commissie stelt vast dat de bezwaren van reclamanten II samengevat op het volgende neerkomen:

- Gelet op de gang van zaken en de investeringen die er zijn ingediend lijkt het erop dat de tijdelijkheid wordt omgezet naar een definitieve opvang;
- Niet is gemotiveerd waarom deze gevoelige functie passend is in de omgeving en niet onevenredig nadelig is voor reclamanten II. De dichtstbijzijnde woonunit ligt op circa 13 meter afstand van de perceelsgrens. Er is geen rekening gehouden met de spuitzone van 500 meter. Door de verleende vergunning worden reclamanten II beperkt in de bedrijfsvoering.

Ter zitting hebben reclamanten II aangegeven dat de bezwaargronden die zijn ingediend door reclamanten I overeenkomen met de door hen ingediende bezwaren. Gelet hierop en de heroverwegingsfunctie van bezwaar zal de commissie zich in de advisering niet beperken tot de schriftelijk ingediende bezwaargronden van reclamanten II.

### *Verweer college*

Het college heeft bij brief van 26 augustus 2025 verweer gevoerd. Samengevat komt dit verweer op het volgende neer:

- Er is sprake van een reële verdeling. Het gaat om een grotere opgave dan alleen de opvang van asielzoekers. In de kernen Diessen en Esbeek worden Oekraïners opgevangen en ook de kern Haghorst heeft twee jaar lang Oekraïners opgevangen;
- Van een gebrekkige participatie en communicatie is geen sprake. Omwonenden zijn uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst;
- Een deel van de te plaatsen units zijn buiten het bouwblok gelegen. Bij de beslissing op bezwaar zal nader worden onderzocht en onderbouwd of hiervoor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend;
- De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de Brandweer hebben geadviseerd dat het plan onder voorwaarden voldoet. De voorwaarden zijn opgenomen in de verleende vergunning;
- Er zijn geen klachten van overlast, zoals het lastigvallen van passanten, bekend bij de locatiebeheerders en de eigenaar. Tachtig procent van de vluchtelingen werkt lokaal. Bij uitbreiding naar 60 bewoners blijven de locatiebeheerders intensief toezicht en persoonlijke begeleiding bieden, ondersteund door de beveiliging;
- In de omgevingsvergunning is een periode van één jaar opgenomen, terwijl een periode van een half jaar is aangevraagd. In de beslissing op bezwaar wordt de voorwaarde opgenomen dat de omgevingsvergunning geldt tot en met 31 december 2025;
- De reden van het verlengen van de opvang van asielzoekers is omdat de gemeente een wettelijke taak heeft die volgt uit de Spreidingswet. In de beslissing op bezwaar wordt het maximaal aantal van 60 asielzoekers als voorwaarde opgenomen;
- Er is geen aanvraag voor een Natura 2000-activiteit ingediend. Dit is geen onderdeel van deze vergunnings- en bezwarenprocedure. Het college acht het project op grond van de Wet Natuurbescherming uitvoerbaar;
- Enkel bij de eerste omgevingsvergunning voor tijdelijke opvang is door het college toegezegd dat er geen verlenging komt. Er is geen sprake van schending van het vertrouwensbeginsel;
- Er is sprake van een tijdelijk verblijf van mensen, waardoor er een lichtere milieu-hygiënische toets geldt. Er hoeft in deze situatie dus qua spuitzone niet te worden getoetst aan de 50 meter afstand tussen agrarische gronden en gevoelige functies. De groepsaccommodatie is verder al een bestaand gebouw binnen deze 50 meter afstand. Reclamanten II worden dus niet (extra) in de bedrijfsvoering benadeeld.

### **Overwegingen commissie**

#### *Spreidingswet en verdeling over de kernen*

De Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: Spreidingswet) is sinds 1 februari 2024 van kracht. De commissie constateert dat deze tijdelijke opvanglocatie voor de gemeente Hilvarenbeek een uitwerking is van de Spreidingswet. In het verweerschrift heeft het college aangegeven dat de 'Strategische kadernotitie voor Huisvesting van ontheemden' uitgaat van een reële verdeling van Oekraïners, statushouders en asielzoekers over de zes kernen. Ter zitting heeft het college toegelicht dat in de kernen Esbeek, Diessen en Haghorst Oekraïners worden/zijn opgevangen en in de kern Hilvarenbeek statushouders komen. Voorts is aangegeven dat asielopvang niet kan worden verspreid over de kernen, omdat er sprake moet zijn van een gezamenlijke accommodatie vanwege de beveiliging. De commissie is gelet hierop van mening dat er geen sprake is van een onevenwichtige verdeling.

### *Participatie en bindend advies*

Artikel 16.15a, sub b, onder 1°, van de Omgevingswet (hierna: Ow) bepaalt dat de gemeenteraad – bij een aanvraag tot verlening van een omgevingsvergunning – als adviseur aangewezen moet worden in de door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij besluit van 21 juli 2022 heeft de gemeenteraad de lijst 'Verplicht bindend advies en verplichte participatie' vastgesteld. Voor gevallen zoals genoemd in deze lijst is bij afwijking van het omgevingsplan bindend advies en participatie verplicht.<sup>4</sup>

In de lijst 'Verplicht bindend advies en verplichte participatie' staat onder categorie 5 opgenomen dat bindend advies en participatie verplicht zijn bij realisatie van projecten waarbij de raad redelijkerwijs zou kunnen aannemen dat het om groot maatschappelijk belang gaat.

### Ten aanzien van bindend advies

Door het college is geen bindend advies aan de gemeenteraad gevraagd. Naar het oordeel van de commissie is gelet op de dringende behoefte aan extra opvang voor asielzoekers in Nederland het leveren van een bijdrage aan de opvang van asielzoekers van groot maatschappelijk belang. Het college heeft ter zitting aangegeven dat de raad geïnformeerd is en het college heeft geoordeeld dat er geen sprake is van een groot maatschappelijk belang. Het college heeft dit niet nader onderbouwd. De commissie kan niet anders concluderen dan dat de opvang van asielzoekers onder deze categorie valt. De commissie verwijst in dit kader ook naar de verleende omgevingsvergunning van 29 december 2023, waarbij wordt overwogen dat de tijdelijke opvang voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte en het algemeen maatschappelijk belang dient. De commissie overweegt dat uit artikel 7:11 van de Awb volgt dat in bezwaar een volledige heroverweging plaatsvindt<sup>5</sup>. Dat geldt dan dus ook voor de beoordeling van de gehonoreerde aanvraag en dus kan dit gebrek in bezwaar hersteld worden<sup>6</sup>.

### Ten aanzien van participatie

Gelet op het voorgaand was voor dit project ook participatie verplicht. De commissie is van mening dat er voldoende participatie heeft plaatsgevonden en licht dat hieronder toe.

De commissie is van mening dat de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.<sup>7</sup>

Door de gemeente Hilvarenbeek is aan participatie gedaan. Bij brief van 12 mei 2025 zijn diverse bewoners van de Esbeeksedijk, Larestaat, Tongerloseweg, Gijselstraat, Moleneind en Brakenweg op de hoogte gebracht van de verlenging van de opvang en daarnaast heeft er een inloopmoment plaatsgevonden op 27 mei 2025. De commissie is van mening dat dit voldoende is. De commissie neemt daar onder meer bij in aanmerking dat er op de locatie eerder al asielopvang is vergund en dat in verband daarmee participatie heeft plaatsgevonden. Uit de onderbouwing behorende bij de omgevingsvergunning blijkt dat de selectie van omwonenden hetzelfde is als bij de voorgaande omgevingsdialogen. Er is door de genodigden geen gebruik gemaakt van de inloopbijeenkomst. Dat reclamanten van mening zijn dat de kring van omwonenden onvolledig is, is naar de mening van de commissie niet voldoende om te oordelen dat niet of niet voldoende aan participatie is gedaan.

---

<sup>4</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-315334.pdf>

<sup>5</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7569 (r.o. 2.2.1).

<sup>6</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5780

<sup>7</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.

Tot slot overweegt de commissie dat met participatie niet wordt beoogd om zonder uitzondering onder alle omwonenden draagvlak te verkrijgen. Het doel van participatie is om omwonenden tijdig te betrekken bij de besluitvorming, maar participatie gaat niet zó ver dat de inbreng van omwonenden vervolgens ook van beslissende betekenis is. Daarbij komt ook dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat een ontwikkeling alleen doorgang kan vinden als daarvoor voldoende draagvlak bij omwonenden bestaat.

#### *Buiten bouwblok*

De commissie overweegt dat het college erkent dat een deel van de te plaatsen units buiten het bouwblok zijn gelegen en daarmee dus niet in overeenstemming zijn met het Omgevingsplan. Het college zal bij de beslissing op bezwaar moeten bepalen of voor dat deel van de te plaatsen units die buiten het bouwblok zijn gelegen een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden verleend. Dat deze units ook onderdeel uitmaken van de eerder verleende onherroepelijke tijdelijke omgevingsvergunning van 3 februari 2025 doet hieraan niets af. Deze omgevingsvergunning is inmiddels uitgewerkt. De commissie is van oordeel dat voor iedere afzonderlijk verleende tijdelijke activiteit expliciet moet worden getoetst aan het Omgevingsplan en dat er een belangenafweging dient plaats te vinden. De commissie geeft het college in overweging om een duidelijke tekening te laten maken van de units ten opzichte van het bouwblok.

#### *Veiligheidsregio*

Op 19 juni 2025 heeft de gemeente het advies van de veiligheidsregio ontvangen. Hierin staat dat de aanvraag niet voldoet aan de in deze rapportage genoemde artikelen. Geadviseerd wordt de aanvraag te weigeren. Om te komen tot een aanvraag die voldoet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) dient de aanvraag te worden aangepast zoals in dit rapport is aangegeven. In de bijlage bij dit advies zijn zes onderdelen beschreven die in strijd zijn, of onvoldoende aangetoond, in relatie tot de van toepassing zijnde regelgeving op het gebied van brandveiligheid:

1. Bij de aanvraag ontbreekt een situatietekening met noordpijl, met een schaal van ten minste 1:1000 (incl. omliggende straten en gebouwen). Deze nog aanvullend indienen.
2. Op plattegrondtekening 'Verblijven' de volgende zaken wijzigen of aanvullen: - De tekening voorzien van een kenmerk en datum; - De tekening uitvoeren met een schaal 1:100; - De perceelsgrenzen aangeven, incl. afstand (in m) tussen de units en de perceelsgrenzen; - I.v.m. de mogelijke kans op brandoverslag de units op minimaal 5 m afstand van andere bestaande gebouwen plaatsen (dit ook op tekening vermelden/maatvoeren); - De rookmelders in de units op tekening vermelden/weergeven.
3. Volgens de aanvraag worden de units voorzien van een rookmelder. De volgende zaken zijn echter nog onduidelijk: - Welk type rookmelder wordt aangebracht? Het type volgens NEN 2555 of EN 14604? - De naastgelegen bestaande opvangaccommodatie is voorzien van een brandmeldinstallatie. Worden de rookmelders van de 6 nieuwe units op deze brandmeldinstallatie aangesloten? Voorgenoemde zaken graag verduidelijken (bijv. vermelden op tekening 'Verblijven').
4. Bij de aanvraag zijn m.b.t. de te plaatsen units van "ela[container]" diverse documenten ingediend waaronder een tekening, technische omschrijving en een opdrachtbevestiging. Uit de ingediende brief 'Technische omschrijving woonunits' d.d. 26-05-2025 blijkt echter dat er 6 units worden geplaatst die gebouwd zijn door "Böhmer Prefab Wagenbouw Doetinchem", en dus niet door "ela[container]". De ingediende documenten van "ela[container]" zijn hiermee dus niet juist c.q. relevant en wijken af van wat er daadwerkelijk wordt gebouwd/geleverd. Daarom de juiste tekeningen van de units van "Böhmer Prefab Wagenbouw Doetinchem" ter beoordeling indienen bij het bevoegd gezag.
5. Naast de 6 units van "Böhmer Prefab Wagenbouw Doetinchem" blijkt dat er ook een aparte unit met kookruimte wordt geplaatst, gebouwd door "Direct Bouw Holland". Ook hiervan de tekening en technische omschrijving ter beoordeling indienen bij het bevoegd gezag.

6. Uit de beoordeling van de aanvraag blijkt dat er geen bluswatervoorziening in de nabijheid van het perceel aanwezig is (dichtstbijzijnde bluswatervoorzienig bevindt zich op ca. 550 m). De door Brandweer Midden- en West-Brabant gehanteerde "Interregionale Adviesleidraad Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2022" schrijft voor dit adres – gelegen in het buitengebied en gebouwd na 1945 – het volgende voor:
- B-water: binnen 15 minuten een capaciteit van 60 m<sup>3</sup>/h voor een periode van ten minste 4 uur op een maximale afstand van 200 meter tot de brandweeringang.
- Voor een doeltreffend en adequaat repressief optreden adviseren wij u om voorgenoemde bluswatervoorziening (alsnog) te laten realiseren.

Uit de voorschriften van de omgevingsvergunning en het verweerschrift blijkt dat het college van mening is dat de Veiligheidsregio en de brandweer hebben geadviseerd dat het bouwplan onder voorwaarden voldoet. Het college heeft de door de veiligheidsregio en brandweer gestelde voorwaarden opgenomen in de omgevingsvergunning. Gelet op het moment van vergunningverlening (25 juni 2025) en de advisering van de veiligheidsregio (19 juni 2025) en het gestelde ter zitting werd ten tijde van de verlening van de vergunning niet voldaan aan de voorwaarden van de vergunning. Gelet op de bewoordingen in het advies is de commissie van mening dat de omgevingsvergunning niet op deze wijze verleend had kunnen worden. De commissie is van mening dat dit gebrek kan worden hersteld in de beslissing op bezwaar. Het college zal in de beslissing op bezwaar moeten aangeven of wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden en zo niet, in hoeverre dit aan de vergunningverlening aan de weg staat.

#### *Overlast*

De commissie is van mening dat niet vaststaat dat de opvang van asielzoekers in Den Elshorst daadwerkelijk tot overlast leidt. Daartoe heeft het college toegelicht dat er locatiebeheerders en locatiemanagers zijn die op de locatie aanwezig zijn en toezien op het gedrag van de asielzoekers. Het merendeel van de asielzoekers heeft overdag een dagbesteding, doordat zij werken. De commissie overweegt voorts dat de door reclamanten ervaren of gevreesde overlast subjectief is. Er zijn verder geen meldingen van overlast of klachten van buurtbewoners bij de locatiebeheerders of de gemeente ingediend.

#### *Periode en aantal asielzoekers*

De commissie overweegt dat het college in beginsel dient te beslissen op (grondslag van) een aanvraag zoals die is ingediend. Er is een aanvraag ingediend voor zes maanden en de omgevingsvergunning is verleend voor de periode van één jaar. Ter zitting en in het verweerschrift is door het college aangegeven dat dit in de beslissing op bezwaar wordt hersteld en dat de periode waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, eindigt op 31 december 2025. De commissie onderschrijft dat dit in de beslissing op bezwaar moet worden hersteld. Ten aanzien van de tijdelijkheid overweegt de commissie nog dat het gebruik feitelijk gezien gemakkelijk weer is te beëindigen.

Voorts is in de omgevingsvergunning niet de voorwaarde vermeld dat er maximaal 60 asielzoekers mogen worden opgevangen. Het college is van mening dat dit voldoende blijkt uit de onderbouwing die onderdeel uitmaakt van de vergunning. Ter zitting is aangegeven dat het college wel bereid is dit in de beslissing op bezwaar te verduidelijken. De commissie is van mening dat het maximaal aantal asielzoekers als voorschrift in de omgevingsvergunning dient te worden opgenomen en dat een verwijzing naar de onderbouwing onvoldoende is.

### *Natura 2000*

De commissie stelt voorop dat het aan de aanvrager is om te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd. De onlosmakelijkheid zoals die gold onder de Wabo, is onder de Omgevingswet komen te vervallen. Vergunninghouder heeft de Natura 2000-activiteit niet aangevraagd bij het daarvoor bevoegde gezag. In principe valt deze activiteit buiten de reikwijdte van deze omgevingsvergunning. Desondanks moet het college bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wel motiveren waarom deze activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets. Pas als op voorhand duidelijk is dat stikstof de uitvoering van de aangevraagde buitenplanse omgevingsplanactiviteit onmogelijk maakt, zal de aanvraag geweigerd moeten worden. Mede gelet op de tijdelijkheid en de omvang van het project is naar het oordeel van de commissie niet gebleken dat het project de lat van uitvoerbaarheid op voorhand evident niet haalt, zonder verder diepgaand onderzoek.

### *Vertrouwensbeginsel*

De commissie constateert dat niet ter discussie staat dat de burgemeester naar aanleiding van de omgevingsvergunning van 29 december 2023 heeft aangegeven tijdens een bijeenkomst dat het gaat om eenmalige opvang. Reclamanten doen hiermee een beroep op het vertrouwensbeginsel. De commissie overweegt dat het vertrouwensbeginsel niet met zich meebrengt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Daartoe is vereist dat bij afweging van de betrokken belangen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Die zwaarder wegende belangen kunnen onder meer zijn gelegen belangen van derden.<sup>8</sup> De commissie is van oordeel dat de eerder gedane uitspraak van de burgemeester, mede gelet op het algemeen belang van asielopvang en het persoonlijke belang van de asielzoekers, niet aan vergunningverlening in de weg staan. Nog afgezien van de omstandigheid dat de uitlating indertijd van de burgemeester niet zonder meer aan het college van burgemeester en wethouders, als het verantwoordelijke bevoegd gezag in dezen, kan worden toegerekend.

### *Spuitzone*

Het college stelt dat artikel 4.8 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) een grondslag biedt om de spuitvrije zone tussen de opvanglocatie van vluchtelingen en landbouwgrond op minder dan de vereiste 50 meter (basisregel) vast te stellen. Op grond van artikel 4.8 van het Bbl mogen - kort gezegd - tijdelijke bouwwerken aan lagere eisen voldoen dan het nieuwbouwniveau. Naar het oordeel van de commissie biedt het artikel geen grondslag om de spuitvrije zone op minder dan de vereiste 50 meter vast te stellen. De in artikel 4.8 van het Bbl bedoelde eisen hebben betrekking op constructieve veiligheid en ander bouwkundige eisen van het bouwwerk. Ofwel artikel 4.8 van het Bbl heeft geen betrekking op milieuhygiënische aspecten zoals zonering ten behoeve van gewasbestrijdingsmiddelen.

De commissie is van mening dat er een afstand van 50 meter dient te worden aangehouden tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. De opvanglocatie dient te worden gekwalificeerd als gevoelige functie. Immers er verblijven mensen langdurig en daarmee lopen zij een grote kans op blootstelling aan gewasbestrijdingsmiddelen.<sup>9</sup> Dat, zoals gesteld door het college, al een andere gevoelige functie aanwezig is die beperkend zou (kunnen) werken acht de Afdeling onvoldoende om voor een nieuwe gevoelige functie de vereiste 50 meter niet aan te houden<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882.

<sup>9</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0392.

<sup>10</sup> De commissie verwijst naar de uitspraken van de Afdeling van 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4503, van 21 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4730, van 2 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4068 en van 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3710.

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat slechts gemotiveerd kan worden afgeweken van spuitzones, waarbij geldt dat deze motivering moet zijn gebaseerd op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek.<sup>11</sup>

Gelet hierop dient het college bij de beslissing op bezwaar na te gaan of op basis van locatie-specifiek spuihinderonderzoek een kortere afstand dan 50 meter kan worden aangehouden en indien dit het geval is, dient dit als voorschrift aan de omgevingsvergunning te worden verbonden.

#### *Evenwichtige toedeling van functies aan locaties*

Op grond van artikel 5.21, tweede lid, sub b, van de Ow strekken de regels voor een omgevingsplanactiviteit er in ieder geval toe om de omgevingsvergunning ook te kunnen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) is bepaald dat, als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, deze alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een aangevraagde omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit – anders dan een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang – wordt geweigerd indien een van de weigeringsgronden uit artikel 8.0b, tweede lid, van het Bkl zich voordoet.

Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beoordelingsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De commissie geeft het college in overweging bij de beslissing op bezwaar deze belangenafweging duidelijk te vermelden.

---

<sup>11</sup> De commissie verwijst onder meer naar de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1599.

## Conclusie

De Bezwarencommissie adviseert het college:

1. het bezwaar van reclamanten I niet-ontvankelijk te verklaren;
2. het bezwaar van reclamanten II gegrond te verklaren;
3. het bestreden besluit van 25 juni 2025 te heroverwegen met dien verstande dat:
  - Bindend advies aan de gemeenteraad moet worden gevraagd;
  - Moet worden bepaald of voor dat deel van de te plaatsen units die buiten het bouwblok zijn gelegen een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden verleend;
  - Moet worden bepaald of inmiddels wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en brandweer Midden- en West-Brabant en zo niet, welke consequenties daaraan moeten worden verbonden;
  - Indien de omgevingsvergunning na heroverweging in stand blijft, duidelijk moet worden vermeld dat de omgevingsvergunning die is aangevraagd eindigt op 31 december 2025;
  - Indien de omgevingsvergunning na heroverweging in stand blijft, aan de omgevingsvergunning de voorwaarde dient te worden gekoppeld dat er maximaal 60 asielzoekers mogen worden opgevangen;
  - Aan de hand van locatie-specifiek spuihinderonderzoek nagaan of een kortere afstand dan 50 meter tot nabijgelegen gevoelige functies kan worden aangehouden en indien dit het geval is dit als voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden.

Hilvarenbeek, 3 november 2025

de voorzitter,

ValidSigned door 5.1.2.e van  
op 03-11-2025

5.1.2.e

de secretaris,

ValidSigned door 5.1.2.e  
op 03-11-2025

5.1.2.e

Bijlagen:

1. Verslag hoorzitting.
2. Overzicht met vermelding van de namen van reclamanten I.
3. Overzichtskaart met daarop de locaties van de woningen van reclamanten I.