

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 103143-2025

Onderwerp: Bindend advies omgevingsvergunning asielzoekerscentrum Boekelsedijk

Auteur	: S. van Riet
Team	: Migratie
E-mail	: s.vanriet@gemeentemaashorst.nl
Port.	: F. van Lankvelt

Effect op de begroting

Ja Nee

Onderwerp

Bindend advies gemeenteraad asielzoekerscentrum Boekelsedijk

Voorstel

1. Een positief bindend advies af te geven voor de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ten behoeve van de realisatie van een tijdelijk asielzoekerscentrum op het perceel Boekelsedijk ongenummerd.

Inleiding

Op 31 oktober ontving de gemeente een vergunningaanvraag van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) voor het afwijken van de regels in het omgevingsplan (BOPA) en voor de bouwactiviteit voor het realiseren van een tijdelijke opvanglocatie voor maximaal 300 asielzoekers (gebruiksduur van 10 jaar) op het adres Boekelsedijk (percelen bekend als UDN00 P 736 en gedeeltelijk UDN00 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.

Het COA doet deze vergunningaanvraag zodat deze opvang kan realiseren vóór 1 oktober 2026, wanneer de huidige noodopvang in het Van der Valkhotel sluit. Hiermee kunnen wij doorlopende opvang organiseren binnen de gemeente. Doorlopende opvang is van belang omdat de mensen die nu in de noodopvang verblijven op deze manier binnen Uden kunnen verhuizen. Daarmee kunnen kinderen naar dezelfde school blijven gaan, kan het personeel van het COA blijven en kunnen de vrijwilligers betrokken blijven bij de opvang. Bovendien is de realisatie van deze opvanglocatie nodig om onze taakstelling, zoals omschreven staat in de Spreidingswet, te kunnen behalen.

Waar gaat dit raadsvoorstel over?

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 burgemeester en wethouders is hiervoor het bevoegd gezag. Maar op deze vergunningaanvraag is het bindend adviesrecht van de raad van toepassing. Op [16 november 2023 heeft uw raad categorieën van gevallen](#) aangewezen in de 'Lijst van aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarbij de gemeenteraad als adviseur wordt aangewezen'. Op 22 januari 2026 is deze lijst herzien door uw raad. In deze gevallen wenst uw 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. Daarom ligt deze vergunningaanvraag voor bij uw raad.

Dit betekent dat het college van B&W pas een definitief besluit kan nemen op de vergunningaanvraag voor de realisatie van de asielopvang aan de Boekelsedijk nadat het advies van uw raad is ontvangen. Uw advies is daarbij in principe bindend; het college kan hier niet van afwijken. Het advies is alleen bindend voor zover het gebaseerd is op de beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.15b Omgevingswet). Wanneer uw raad adviseert om de omgevingsvergunning te verlenen of te weigeren om redenen die géén deel uitmaken van de beoordelingsregels, of daarmee in strijd zijn, dan moet het college het advies van uw raad negeren.

Waar gaat het bindend adviesrecht over?

Met dit raadsvoorstel vraagt het college uw raad om advies of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Het advies gaat niet over of uw raad voor of tegen de vestiging van een opvanglocatie op deze locatie bent. Maar het gaat specifiek om de vraag of de ontwikkeling ruimtelijk past. Of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan beantwoord worden aan de hand van de volgende vragen:

1. Is het plan passend in de omgeving?
2. Zijn alle belangen van de omgeving goed tegen elkaar afgewogen?
3. Wordt er rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen?
4. Is sprake van een zorgvuldige motivering?

In de argumenten hieronder is een antwoord geformuleerd op deze vier vragen. Op basis van deze argumenten stelt het college voor om een positief advies af te geven, nu op basis van de belangenafweging blijkt dat de gevolgen voor de fysieke omgeving voldoende aanvaardbaar zijn.

Gelopen proces

Deze vergunningaanvraag is het resultaat van een intensief proces dat in april 2024 van start is gegaan. Op 9 april 2024 heeft uw raad aan verschillende dialoogtafels met elkaar het gesprek gevoerd over hoe we asielopvang in Maashorst willen vormgeven. Aan de hand van deze input is de Uitgangspuntennotitie Migratieopgaven opgetekend, welke vastgesteld is door uw raad op 4 juli 2024. In het presidium is afgesproken dat het college binnen de kaders van de Uitgangspuntennotitie geschikte locatie(s) zou aandragen. In maart 2025 kwamen wij terug bij uw raad met een voorstel voor drie woon- en opvanglocaties. Op 15 mei heeft uw raad groen licht gegeven voor de keuze van de locaties, waaronder de Boekelsedijk. Uw raad heeft in deze raadsvergadering ook wensen en bedenkingen meegegeven ten aanzien van de drie ontwikkelingen. Hiermee heeft uw raad richting meegegeven voor de nadere uitwerking. Het college is hiermee aan de slag gegaan.



Na deze locatiekeuze is het COA aan de slag gegaan om de vergunningaanvraag voor te bereiden. Hiervoor is in samenspraak met de gemeente 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. Op basis van deze informatie heeft het college een ontwerpbesluit genomen.

Uitgebreide vergunningprocedure

Voor deze aanvraag is de uitgebreide vergunningsprocedure gevolgd. Een uitgebreide procedure geeft de mogelijkheid voor inwoners om een zienswijze in te dienen. Hiermee hebben inwoners en belanghebbenden de mogelijkheid om te reageren op het ontwerp van de vergunning voordat de raad hier zijn advies over uitbrengt. Dit doen ze door een zienswijze in te dienen. Deze uitgebreide procedure stelt de raad in staat om een vollediger beeld van de vergunningaanvraag 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, te vinden in bijlage 2.

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 op 1 oktober 2026 sluit.

Argumenten

1.1 De raad heeft de zorgplicht om mee te werken bij een aanpassing in het Omgevingsplan volgens de Spreidingswet.

In de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (kortweg: de Spreidingswet) zijn de taken van het college en de raad vastgelegd. In artikel 7 lid 1 staat omschreven 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 de ingebruikneming van de opvangvoorzieningen mogelijk te maken, bijvoorbeeld door de tijdelijke aanpassing van het omgevingsplan.

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

Zoals hierboven omschreven, is onder de Omgevingswet het college het bevoegd om BOPA's te verlenen. Als gevolg van uw besluit 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 besluit op de aanvraag moet met inachtneming van het advies van de raad worden genomen. Dat betekent dat het college in principe de omgevingsvergunning alleen kan toekennen als uw raad een positief advies afgeeft. Bij een negatief advies moet het college de aanvraag weigeren. Een negatief advies van de raad moet voorzien zijn van een deugdelijke motivering gebaseerd op ruimtelijke aspecten.

Het advies is alleen bindend voor zover het is gebaseerd op de beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.15b Omgevingswet). Adviseert uw raad om de omgevingsvergunning

te verlenen of te weigeren vanwege redenen die geen deel uitmaken van de beoordelingsregels of daarmee in strijd zijn? Dan moet het college dit advies negeren.

1.3 Het plan 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). 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) 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 is dat 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, zoals bijvoorbeeld in het een veiligheidsplan (bijlage 3).. Om de belangen van de inwoners juridisch te borgen, heeft de gemeente een aantal voorwaarden aan de vergunning gekoppeld. Zo is toegevoegd dat het terrein omheind moet zijn, dat er maximaal 300 asielzoekers gehuisvest mogen worden en dat er géén sprake mag zijn van een aanmeldlocatie zoals Ter Apel.

3. Wordt er rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen?

Uit de onderbouwing blijkt dat er geen 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 Volkel-west. De ontwikkeling van de tijdelijke woningen voor 200 mensen die ook aan de Boekensedijk zal plaatsvinden is nog in een minder gevorderd stadium. Maar in de vergunningaanvraag voor die ontwikkeling zal ook onderbouwd moeten 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 de bredere participatie die de gemeente heeft georganiseerd in het traject van de migratieopgaven, startend bij de Uitgangspuntennotitie in 2024.

In elke fase van het traject zijn verschillende participatiemomenten georganiseerd. In hoofdlijnen zijn dat:

- Het opstellen van de uitgangspunten migratieopgaven door gemeenteraad (juni 2024);
- Dialoogsessies met inwoners (oktober-november 2024) en draagvlakonderzoek onder inwoners (november 2024-januari 2025);
- Informatieavonden Kruisherenkapel na bekendmaking locatiekeuze (april 2025);
- Inloopbijeenkomsten voor ontwikkeling Boekelsedijk (september 2025) en opstart van de klankbordgroep met omwonenden en;
- 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 (zie bijlage 27). Het tweede verslag vanuit de gemeente, 'Informatiememo Participatie Gemeente – locatiekeuze' is als 'bijlage ter informatie opgenomen' (bijlage 1).

Kanttekeningen

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 een goede voortgang en aan regie hierop, zoals ook omschreven in de Uitgangspuntennotitie. Dat belang is nu geborgd in de bestuursovereenkomst tussen het COA en gemeente Maashorst. In de bestuursovereenkomst 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. De bestuursovereenkomst is geen onderdeel van de

ETFAL-criteria en daarmee is deze geen onderdeel van de vergunningaanvraag en het advies van uw raad.

1.2 Mogelijkheid tot beroep.

Wanneer na een positief advies de omgevingsvergunning verleend wordt, 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.

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

Het college ziet dat asielopvang maatschappelijk veel teweeg brengt. 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.

Financiën

Het advies van uw raad heeft geen consequenties voor de financiën. De vergunningaanvraag wordt financieel afgehandeld via leges wanneer het besluit definitief is. We houden ons aan het uitgangspunt van budgetneutraliteit voor de migratieopgave.

Duurzame ontwikkeling



Participatie

Zie argument 1.3

Communicatie

Het besluit omtrent (het verlenen van) de vergunning wordt op de wettelijk voorgeschreven wijze gepubliceerd.

Vervolg

Wanneer uw raad besluit om een positief advies uit te geven, dan kan de omgevingsvergunning worden verleend door het college. De omgevingsvergunning zal hierna gepubliceerd worden, waarna de mogelijkheid tot beroep tegen de vergunning open staat.

Bijlagen die onderdeel uitmaken van het besluit



1. Conceptversie definitieve omgevingsvergunning
2. Nota van zienswijzen
3. Veiligheids- en omgevingsplan Maashorst Boekensedijk, 23-01-2026
4. onderbouwing van de effecten op de fysieke leefomgeving versie 5 22-01-2026
5. aanvulling participatieverslag COA Boekensedijk Uden 16-01-2026
6. aanvraagformulier ontvangen 31-10-2025
7. stikstofdepositie onderzoek 148926 24-10-2025
8. akoestisch onderzoek 148926 31-10-2025
9. aanvraagformulier aangevuld ontvangen 06-11-2025
10. MER-beoordeling COA 148926 05-11-2025
11. tekening NT-2000 plankaart 05-11-2025
12. ruimtelijke verkenning COA Uden VO-1001 05-11-2025
13. Aanvullend onderzoek naar marterachtigen Ontwerpbestemmingsplan Boekensedijk Uden Red Sox
14. Quickscan Flora en Fauna Ontwerpbestemmingsplan Boekensedijk Uden Red Sox
15. Archeologisch verkennend booronderzoek Ontwerpbestemmingsplan Boekensedijk Uden Red Sox
16. Archeologisch bureauonderzoek Ontwerpbestemmingsplan Boekensedijk Uden Red Sox
17. Bodemonderzoek Ontwerpbestemmingsplan Boekensedijk Uden Red Sox
18. Aanvulling aanvraag 103143-2025 met bouwactiviteit (omgevingsplan).pdf
19. aanvraagformulier aangevuld 2 ontvangen 06-11-2025
20. Quickscan natuur 15-12-2025
21. analyse omgevingsveiligheid COA 148926 versie 3 19-01-2026
22. onderzoek BB25-308-OC-01 ontplofbare oorlogsresten (concept) 21-11-2025
23. tekening BB25-308-OC-01-OT-02 bodembelastingkaart 21-11-2025
24. programma van eisen 2025/16 archeologisch onderzoek locatie Emmausweg te Uden P10018 AR C1 15-12-2025
25. waterhuishoudkundig plan AZC Uden P09780 versie 1.0 02-12-2025
26. tekening BB25-308-OC-01-OT-01 gebeurtenissenkaart 21-11-2025
27. Informatiememo Participatie Gemeente – invulling locatie Boekensedijk
28. foto hekwerk ontvangen 22-01-2026
29. materialen- en kleurenstaat exterieur grondgebonden woningen 12-01-2026
30. tekening voetbaldoel 120x180 cm ontvangen 22-01-2026
31. tekening voetbaldoel 300 x 200 cm met basket 22-01-2026
32. tekening DO-001 situatie 15-01-2026
33. tekening DO-100 8 pers. grondgebonden woning (blok van 4) 15-01-2026
34. tekening DO-101 8 pers. grondgebonden woning (blok van 5) 15-01-2026
35. tekening DO-102 8 pers. grondgebonden woning (blok van 6) 15-01-2026
36. tekening P09780-DO-DP-01-D01 doorsnede sportveld 10-12-2025
37. Participatieverslag klankbordgroep
38. Brief Klankbordgroep AZC aan College B&W en gemeenteraad
39. Reactie Klankbordgroep aan college-raad-projectleider
40. aanvraag aangevuld ontvangen 18-12-2025
41. aanvraagformulier aangevuld ontvangen 19-01-2026
42. aanvraagformulier aangevuld ontvangen 22-01-2026

Bijlagen ter informatie

1. Informatiememo Participatie Gemeente – locatiekeuze
2. Mobiliteit Boekesdijk – overzicht van maatregelen

Maashorst, 23 januari 2026

Burgemeester en wethouders van gemeente Maashorst,
de secretaris, de burgemeester,



J.A.G.M. van Aaken



J.A. van der Pas