

Advies ingevolge artikel 17 van de Verordening bezwaarschriftencommissie

De bezwaarschriften ingediend door de omwonenden en bedrijven als genoemd in bijlage 1 en bijlage 2 bij dit advies (hierna: "bezwaarmakers"), tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland (hierna: verweerder) van 12 februari 2025, met kenmerk D2025-00001422 (hierna: bestreden besluit).

1. Ontvankelijkheid

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") kan uitsluitend een belanghebbende bezwaar maken tegen een besluit in de zin van de Awb. Er bestaat tussen partijen discussie over de vraag of alle bezwaarmakers kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en daarmee of hun bezwaren ontvankelijk zijn.

Om die reden zal de commissie primair adviseren omtrent de ontvankelijkheid.

Een belanghebbende in de zin van de Awb is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ (hierna: de Afdeling) is sprake van een belanghebbende als – kort gezegd – wordt voldaan aan de volgende (OPERA-)criteria:

1. Objectief bepaalbaar belang: u mag niet enkel een subjectief belang hebben.
2. Persoonlijk belang: u moet zich voldoende kunnen onderscheiden van willekeurige anderen.
3. Eigen belang: u moet opkomen voor het belang van uzelf en niet dat van een ander.
4. Rechtstreeks belang: er mag in beginsel geen sprake zijn van een afgeleid belang (bijvoorbeeld op grond van een contractuele relatie), tenzij het gaat om een tegengesteld belang.
5. Actueel belang: uw belang mag niet enkel zijn gebaseerd op toekomstige of onzekere gebeurtenissen.

Volgens rechtspraak van de Afdeling,² is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - 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, planologische 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. Uit rechtspraak van de Afdeling³ volgt dat een louter gevoel van betrokkenheid, hoe sterk dat gevoel ook is, niet voldoende is om belanghebbende te kunnen zijn. Een belang dat zich onvoldoende onderscheidt van de belangen van willekeurige anderen, is geen persoonlijk belang.

De commissie stelt vast dat de woningen van een deel van de bezwaarmakers (genoemd in **bijlage 2** van dit advies) zijn gelegen op een afstand van meer dan 500 meter van het perceel waar de tijdelijke opvanglocatie voor asielzoekers (hierna: AZC) vergund is. Bovendien heeft dit deel van de bezwaarmakers geen zicht op het betreffende perceel.

¹ Zie voor een voorbeeld van de toepassing van een aantal criteria de uitspraak van de Afdeling van 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020.

² zie de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 en bijvoorbeeld ook de uitspraak van 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:523.

³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 23 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:235.

Er is ook bezwaar gemaakt namens diverse bedrijven. Voor de bedrijven genoemd in **bijlage 2** van dit advies geldt dat de afstand tussen deze bedrijven en het perceel waar de tijdelijke opvanglocatie vergund is meer dan 400 meter bedraagt. Deze bedrijven hebben, net als voornoemde bezwaarmakers, ook geen zicht op het betreffende perceel.

Bij de beantwoording van de vraag of deze groep bezwaarmakers kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden dient echter ook het planologische effect van het beoogde strijdige gebruik op de woon-, werk en/of leefomgeving van bezwaarmakers te worden meegenomen.

De commissie heeft deze groep bezwaarmakers daarom de mogelijkheid geboden om aan te geven om welke reden zij als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Hier heeft de commissie van diverse bezwaarmakers een reactie op ontvangen. Kort samengevat zijn zij van mening dat zij toch een voldoende objectief en eigen belang hebben om de volgende redenen:

1. Het AZC zorgt voor een potentiële toename van verkeersbewegingen (langs de woningen), potentiële geluidsoverlast en druk op de lokale infrastructuur.
2. Het AZC zorgt voor een negatieve impact op woongenot, woonkwaliteit, woonomgeving, gezondheid en directe leefomgeving door verminderde bereikbaarheid van de woningen en veiligheid in de buurt. Er wordt een beroep gedaan op artikel 8 EVRM.
3. In Den Hoorn is al bijna geen woning te krijgen. De mensen uit het AZC krijgen ook voorrang op een vaste verblijfplaats. Die plek is dan niet meer beschikbaar voor iemand anders.
4. De voorzieningen in Den Hoorn, zoals scholen en huisartsen, staan al onder grote druk en zijn niet ingericht op alle extra personen.
5. Kinderen van bezwaarmakers maken intensief gebruik van voorzieningen die zich in de directe nabijheid van de opvanglocatie bevinden, zoals de BSO Kicker en Basisschool Het Galjoen en sport bij DIOS. De komst van een AZC zorgt dat bezwaarmakers genoodzaakt zullen worden de zelfstandigheid van de kinderen te beperken uit zorg voor hun veiligheid.
6. Volgens vaste jurisprudentie is fysieke afstand op zichzelf niet doorslaggevend. Ook klopt de maatstaf van 500 meter niet. Dit AZC wordt middenin een woonwijk gebouwd. De intensiteit van de overlast is hoger en reikt verder dan 500 meter. Een AZC treft alle burgers van Den Hoorn en zelfs daarbuiten direct. De criteria die de gemeente hanteert zijn willekeurig. Bezwaarmakers zijn uitgenodigd voor de informatieavond over het AZC en zijn daardoor direct belanghebbende.
7. De gemeente moet zich houden aan haar zorgplicht om een veilige en leefbare woonomgeving te garanderen voor haar inwoners.
8. Er worden geen woningen voor inwoners van Den Hoorn gebouwd en de supermarkt wordt niet uitgebreid en vernieuwing van sportcomplexen wordt tegengehouden terwijl daar grote behoefte aan is.
9. Een aantal jaar geleden is iemand uit de directe omgeving achtervolgd door een bewoner van de Sterappel met een mes.
10. Het is een schande hoe de gemeente zich in allerlei bochten wringt om de burger zo veel mogelijk uit te schakelen in deze procedure.
11. De bezwaarmakers hebben een uitnodiging gekregen voor een informatieavond, zodat zij erop mochten vertrouwen dat ze belanghebbende zijn bij het besluit.

De commissie stelt voorop dat wat haar betreft niet ter discussie staat dat ook inwoners die op een afstand van meer dan 500 meter van het AZC wonen (negatieve) gevolgen kunnen ondervinden van het bestreden besluit. Echter, zoals hierboven ook is overwogen, geldt op basis van vaste jurisprudentie van de Afdeling het criterium 'gevolgen van enige betekenis' als correctie op dit uitgangspunt.

Daarnaast dienen het directe gevolgen te zijn, hetgeen betekent dat ze niet afhankelijk moeten zijn van andere (onzekere) omstandigheden. De wetgever heeft uitdrukkelijk een beperking opgenomen ten aanzien van het belanghebbende begrip, omdat dit noodzakelijk wordt geacht om de uitvoering van de administratieve wetgeving en de in dat kader plaatsvindende procedures efficiënt en slagvaardig te kunnen doen verlopen.

Het enkele feit dat iemand mogelijkerwijs (negatieve) gevolgen kan ondervinden van een bepaalde activiteit betekent niet zonder meer dat diegene ook als belanghebbende in de zin van de Awb kwalificeert. Alleen wanneer iemand binnen een beperkte afstand woont, zicht heeft op en/of aantoonbare gevolgen van enige betekenis ondervindt kan in beginsel voldoende eigen en direct belang worden aangenomen. De stelling dat de route van het AZC "langs de woning loopt" of dat het AZC "tegen een woonwijk ligt" zijn zelfstandig niet voldoende, tenzij de woning zich dus in de directe nabijheid van het AZC bevindt of anderszins concrete hinder aantoonbaar is. Eventuele zorgen voor overlast en/of een aantasting van de veiligheid zijn, hoe begrijpelijk ook, onzekere toekomstige gebeurtenissen en daarmee op zichzelf ook onvoldoende om iemand als belanghebbende te kwalificeren als zij niet gepaard gaan met concrete en objectiveerbare gevolgen.

Naar het oordeel van de commissie is door deze groep bezwaarmakers (die op een afstand van meer dan 500 meter van het toekomstige AZC wonen) onvoldoende aangetoond dat sprake is van structurele aantasting, overlast of hinder die hun woon- en leefklimaat wezenlijk beïnvloedt.

Voor wat betreft de mogelijke overlast (in de zin van criminaliteit) langs de eventuele looproute overweegt de commissie dat de vergunningverlening uiteraard geen toestemming omvat voor het verrichten van dergelijke handelingen. Mocht zich dergelijke overlast voordoen, dan is dat dus niet het gevolg van de vergunning die hier aan de orde is en hiervan kan melding worden gedaan bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: "COa") en/of de politie en de gemeente. Bezwaarmakers kunnen ook met een verwijzing naar overlast bij andere asielzoekerscentra, wat daar overigens ook van zij, niet als belanghebbenden bij de vergunningverlening worden aangemerkt. De commissie verwijst op dit punt naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 23 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:235.

Het benoemen van een incident uit het verleden maakt dit niet anders. Dergelijke standpunten raken veeleer het algemene belang of een principieel bezwaar tegen de ontwikkeling op zichzelf en tonen geen persoonlijk en direct belang aan. Ook het beroep op artikel 8 van het EVRM kan naar het oordeel van de commissie niet slagen omdat de gestelde aantasting niet concreet, zwaarwegend en individueel genoeg is om te kwalificeren als een inbreuk op het privéleven.

Voor wat betreft de mogelijke zorgen over de woningmarkt, verkeersdruk, geluid, druk op de infrastructuur en andere voorzieningen overweegt de commissie tevens dat deze algemeen van aard zijn en het publieke domein raken. Deze punten zijn niet concreet gemaakt voor de eigen situatie van de bezwaarmakers. Ook de verwijzing naar "woongenot", "gezondheid" en/of "kwaliteit van leven" is subjectief en niet objectief onderbouwd met gegevens of feiten.

Met andere woorden: er kan weliswaar een vrees bestaan voor een aantasting van het woongenot, maar dit betekent niet dat er ook daadwerkelijk sprake zal zijn van een aantasting van het woongenot. Er is door bezwaarmakers niet concreet en voldoende objectief onderbouwd dat daadwerkelijk sprake zal zijn van een aantasting van het woongenot. Ditzelfde geldt voor de veiligheid (van kinderen). Er is niet specifiek gemaakt dat sprake zal zijn van gevolgen, die dan overigens ook enige betekenis moeten hebben, op het perceel of de directe leefomgeving van bezwaarmakers. Vrees voor toekomstige overlast van specifieke groepen vormt daarnaast geen relevante juridische grondslag voor belanghebbendheid en wordt reeds herhaaldelijk in jurisprudentie verworpen.

Er is door diverse bezwaarmakers nog aangevoerd dat de "500 meter maatstaf" niet klopt. In de Awb noch in de jurisprudentie is bepaald welke afstandsnorm gehanteerd moet worden om iemand als belanghebbende te kunnen kwalificeren. Uit jurisprudentie volgt dat bij een afstand van meer dan 200 meter vaak al sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden of concrete gevolgen voor gebruik of beleving van het perceel. Het college heeft er in dit geval voor gekozen om een afstandsnorm van 500 meter te hanteren. De commissie acht dit, mede gelet op het voorgaande, niet onredelijk.

Met betrekking tot het gebruik van nabijgelegen voorzieningen, zoals BSO, school en sportvelden merkt de commissie op dat ook dit geen persoonlijk belang oplevert aangezien bij het besluit tot het

vestigen van het ACZ deze voorzieningen niet worden verplaatst of afgesloten en tevens zelf op een relatief grote afstand van het AZC gevestigd zijn.

De commissie overweegt concluderend dat de aangedragen nadere motiveringen waarom deze bezwaarmakers van mening zijn dat zij ondanks de grote afstand tot het AZC toch belanghebbend zijn, te algemeen van aard zijn.

De economische-, sociale-, veiligheids- en gezondheidsbelangen die bezwaarmakers stellen te hebben zijn in essentie allemaal algemene belangen. De motivering van bezwaarmakers waarom zij zouden voldoen aan de hiervoor genoemde OPERA-criteria, ziet in essentie ook op algemene belangen. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat natuurlijke personen alleen in rechte kunnen opkomen voor algemene belangen als deze belangen nauw verweven zijn met een (eigen) persoonlijk belang.

De commissie deelt verder niet het standpunt van bezwaarmakers dat de gemeente onjuist en/of vooringenomen handelt of bezwaarmakers anderszins probeert uit te schakelen of te ontmoedigen. Voordat naar de inhoud van een bezwaarschrift wordt gekeken dient eerst te worden beoordeeld of een bezwaarmaker ontvankelijk is. Als dat niet het geval is, dan wordt niet toegekommen aan een inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift. Het zou in strijd zijn met de systematiek van de Awb om – zoals bezwaarmakers aanvoeren – belanghebbendheid te constateren op basis van de materiële inhoud van de bezwaarschriften. Dat bezwaarmakers uitgenodigd zijn voor een informatieavond of een uitnodiging hebben ontvangen om naar de hoorzitting te komen en hieraan deel te nemen, maakt dit niet anders. Hoewel de commissie kan begrijpen dat de uitnodiging voor de informatieavond is gezien als een teken van betrokkenheid, betekent dit niet automatisch dat men ook belanghebbende in de zin van de Awb is. Daarvoor zijn bovenstaande, meer juridische, argumenten relevant.

Het voorgaande brengt met zich dat, naar het oordeel van de commissie, de bezwaarmakers zoals benoemd in **bijlage 2** niet als belanghebbenden in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. De commissie adviseert verweerder dan ook de bezwaren van deze bezwaarmakers niet-ontvankelijk te verklaren. De commissie merkt daarbij op dat deze bijlage niet geheel overeenkomt met de lijst van personen waarvan volgens verweerder de bezwaren niet-ontvankelijk verklaard moeten worden.

Met betrekking tot de groep bezwaarmakers zoals benoemd in **bijlage 1** overweegt de commissie dat deze bezwaarmakers op een afstand van minder dan 500 meter van het betreffende perceel wonen en een deel van deze bezwaarmakers hier tevens zicht op heeft. Vanwege de (geringe) afstand tot het AZC heeft deze groep bezwaarmakers tevens gevolgen van enige betekenis voor hun woon- en leefsituatie. Daarbij betreft de commissie de ruimtelijke uitstraling van het AZC en de gevolgen voor de directe leefomgeving. Dit is naar het oordeel van de commissie voldoende om in dit geval te kunnen spreken van een objectief, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang, zoals hiervoor besproken. De commissie adviseert dan ook deze bezwaarmakers aan te merken als belanghebbenden zoals bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zodat hun bezwaren ontvankelijk zijn.

De commissie concludeert dat naast de groep bezwaarmakers in **bijlage 2** er een nog grotere groep bezwaarmakers is (zie **bijlage 1**) waarvan de commissie adviseert de bezwaren ontvankelijk te verklaren. Nu de bezwaren van beide groepen bezwaarmakers overeenkomen, komen alle bezwaren inhoudelijk toch integraal aan bod.

2. Inhoud van de bezwaarschriften

De commissie constateert dat door bezwaarmakers (samengevat) de volgende bezwaargronden naar voren zijn gebracht:⁴

1. Veel bezwaarmakers maken zich zorgen over de veiligheid in en rondom de beoogde locatie.

⁴ Om praktische redenen volgt de commissie hierbij de samenvatting van de bezwaargronden uit het verweerschrift d.d. 16 mei 2025.

2. De infrastructuur van Den Hoorn is niet ingericht op de aanzienlijke stijging van het aantal inwoners door de komst van 225 personen en biedt onvoldoende waarborgen voor zowel de bewoners van het AZC als de bewoners in de omgeving.
3. Door de groep asielzoekers te centreren wordt de integratie bemoeilijkt. Dit zou anders zijn bij verspreiding van de groep asielzoekers over verschillende locaties.
4. De woning van bezwaarmakers daalt door de komst van het AZC in de nabije omgeving in waarde.
5. Er worden meer vluchtelingen opgevangen dan nodig is. Het aantal van 225 op te vangen personen voldoet niet aan de door de Rijksoverheid vastgestelde norm van 122 asielzoekers en 11 alleenstaande minderjarige vluchtelingen voor de gemeente Midden-Delfland.
6. Door de verhoging van het aantal inwoners zal er (meer) druk komen te staan op de sociale voorzieningen (supermarkten, sportverenigingen, scholen, zorginstellingen, etc.).
7. Verschillende bezwaarmakers spreken over angst doordat de looproute naar het dorp langs hun woning loopt.
8. Er is sprake van een locatieonderzoek dat niet toereikend/ondeugdelijk is. Er zijn immers betere alternatieven voorhanden.
9. De financiering van het project is niet duidelijk en niet transparant. De vraag rijst waarom er wel geld beschikbaar is voor een AZC, maar niet voor andere benodigdheden in de gemeente.
10. De gemeente zou onvoldoende geparticipeerd hebben en heeft onvoldoende geluisterd naar de adviezen en geluiden die de inwoners van de gemeente hebben gegeven.
11. De beoogde locatie is ongeschikt voor een AZC. De Harnaschdreef is immers een drukke weg waardoor er veel geluid wordt geproduceerd. Daarnaast bevindt de locatie zich nabij hoogspanningsmasten wat gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de bewoners van het AZC.
12. Op de beoogde locatie broedt zowel de Kievit als de Scholekster. De Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving stellen dat het verboden is om dergelijke nesten te vernietigen of verstoren.
13. De beoogde ontwikkeling is in strijd met het huidige bestemmingsplan. De beoogde locatie voor het AZC valt namelijk binnen een bestemming voor industriële/economische doeleinden.
14. Door de komst van 225 nieuwe inwoners zal het woningtekort voor huidige inwoners van Den Hoorn (nog) groter worden.
15. Gevraagd wordt hoe het mogelijk is dat er toch permanente bewoning wordt toegestaan op de beoogde locatie, terwijl dit eerder als onveilig werd beschouwd. De locatie is reeds onderdeel geweest van een onteigeningsprocedure vanwege de geplande aanleg van een bedrijventerrein en hoogspanningsleidingen.
16. De lokale politiecapaciteit is te beperkt om snel en adequaat te kunnen handelen bij incidenten.
17. De bouw en exploitatie van het AZC hebben negatieve gevolgen voor het milieu.
18. De vergunning is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel (artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht).
19. Het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning is in strijd met Cittaslow.
20. De gemeenteraad is niet gevraagd om bindend advies te geven over de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en dit had wel gemoeten.
21. Er zijn geen veiligheidsvoorschriften opgenomen in de omgevingsvergunning.
22. De onderzoeken en overige documenten waarnaar wordt verwezen bij de omgevingsvergunning bieden mogelijk niet de correcte weergave van de situatie.
23. De ETFAL motivering is niet opgesteld/er is geen sprake van ETFAL.
24. Het woongenot van omwonenden wordt aangetast nu er een vergunning is verleend voor een AZC in hun nabije omgeving.
25. Bezwaarmakers maken zich zorgen over hun eigen veiligheid en die van hun gezin en de veiligheid van kwetsbaren en omwonenden. Bezwaarmakers zijn bang dat de komst van het AZC zal leiden tot toenemende criminaliteit in de omgeving.
26. De gemeente heeft verzuimd te toetsen aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

27. Er heeft onvoldoende onderzoek plaatsgevonden naar de bodemkwaliteit, beheer van het watersysteem en stikstof.
28. Het besluit levert strijd op met de omgevingsvisie Zuid-Holland.
29. Er heeft onterecht geen onderzoek plaatsgevonden naar richtafstanden en geluidsnormen.
30. De besluitvorming is niet op objectieve en onpartijdige wijze tot stand gekomen. Er is gebrek aan lokale verbinding.
31. De beleidskaders uit het raadsvoorstel van oktober 2023 zijn bij het besluit niet nageleefd.
32. De parkeercijfers die mede aan de omgevingsvergunning ten grondslag liggen, kloppen niet.
33. Data van de onderzoeken zijn verouderd.
34. Totstandkoming van het besluit.
35. Brandgevaar, waterveiligheid en kwaliteitseisen.
36. Voorwaarden verbonden aan de omgevingsvergunning.
37. Omgevingsvergunning ziet niet op het afwijken van het gebruik.
38. Dubbelrol van wethouder F. Voskamp.

De commissie benadrukt dat dit een samenvatting is en dat de commissie kennis heeft genomen van alle (volledige) bezwaarschriften. Voor de behandeling van de bezwaren zal de commissie sommige bezwaargronden gezamenlijk behandelen.

3. Inhoud van het verweerschrift

Voor de reactie van verweerder op de ingediende bezwaarschriften verwijst de commissie naar punt 5 "Behandeling bezwaren" van het op 16 mei 2025 gedateerde verweerschrift.

4. Hoorzitting

Overeenkomstig artikel 7:2 van de Awb heeft de bezwaarschriftencommissie, bestaande uit voorzitter [REDACTED] en leden [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED], op 27 mei 2025 belanghebbenden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. De secretaris van de commissie was [REDACTED].

Van de mogelijkheid om voor de commissie te verschijnen is gebruik gemaakt door diverse bezwaarmakers. Namens verweerder waren aanwezig: [REDACTED]
[REDACTED] Namens vergunninghouder (thans het COa) waren aanwezig:
[REDACTED]

De nieuwe stukken die door verweerder tijdens de hoorzitting zijn genoemd, waaronder nader bodem- en ecologisch onderzoek, zijn door de commissie niet opgevraagd en maken derhalve geen onderdeel uit van het bezwaardossier. De commissie kent die stukken niet en heeft de inhoud daarvan niet bij haar advies betrokken. Om die reden is de commissie dan ook tot de conclusie gekomen dat er geen reden is om bezwaarmakers hierop te laten reageren en eventueel een nadere hoorzitting te houden.

Het zakelijk verslag van de hoorzitting (zoals bedoeld in artikel 7:7 van de Awb) is opgenomen in **bijlage 3** van dit advies.

5. Overwegingen

De omgevingsvergunning

De commissie constateert dat het perceel waarop het AZC is voorzien, is gelegen op gronden waarop het tijdelijk deel van het Omgevingsplan 'Harnaschpolder Zuid 2014' van kracht is. Deze gronden hebben de bestemming 'Bedrijventerrein' (artikel 4) en 'Waterstaat-Waterkering' (artikel 13). De commissie stelt vast dat zoals tussen partijen ook niet ter discussie staat - het plan niet voldoet aan de regels van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan en hiermee in strijd is.

Een activiteit die in strijd is met (het tijdelijk deel van) het omgevingsplan wordt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) genoemd. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan beoordelingsregels. Deze beoordelingsregels vormen het toetsingskader dat geldt wanneer verweerder de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleent. In artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl staat dat de omgevingsvergunning voor een BOPA alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (afgekort als ETFAL).

Verweerder heeft besloten de omgevingsvergunning te verlenen (zoals bepaald in artikel 5.21 lid 2 onder b van de Omgevingswet) omdat hij van mening is dat het bouwplan voldoet aan een ETFAL. De commissie stelt in dat verband voorop dat verweerder 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, beleidsruimte toekomt en de betrokken belangen moet afwegen.⁵

De commissie ziet zich dan ook gesteld voor de vraag of verweerder zich terecht en op juiste gronden op het standpunt heeft kunnen stellen dat het toestaan van de tijdelijke opvang van asielzoekers op de locatie voldoet aan het criterium van een ETFAL, en niet onevenredig is ten aanzien de groep bezwaarmakers. Daarbij dient het nu vergunde gebruik te worden afgezet tegen het in het omgevingsplan toegestane gebruik en uit te worden gegaan van de maximale vergunde invulling. In dit geval stelt de commissie vast dat dit betekent dat uit moet worden gegaan van het toestaan van overnachting op een locatie waar dat eerder niet was toegestaan en tot een maximum van 225 personen tegelijk.

Heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)?

De ETFAL is in de Omgevingswet de vervanger van de voorheen te verrichten toets aan de 'goede ruimtelijke ordening' maar ziet, in tegenstelling tot de goede ruimtelijke ordening, niet enkel op de ruimtelijke ordening van de leefomgeving en daarmee slechts op de ruimtelijk relevante aspecten, maar op de hele fysieke leefomgeving. Het betreft daarmee een breder begrip, waarbij ook gedoeld wordt op de niet-ruimtelijke motieven.

De commissie overweegt dat het COa en de gemeente nogmaals tijdens de hoorzitting hebben aangegeven zich te zullen houden aan de uitgangspunten zoals opgenomen in de bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvanglocatie in de gemeente Midden-Delfland, versie 16 november 2023.

Hierin is voor wat betreft de aantallen en samenstelling van de opvang het volgende opgenomen: (artikel 3 – COA-opvanglocatie: Aantal vreemdelingen en capaciteitsplaatsen)

- In de COA-opvanglocatie worden maximaal 225 vreemdelingen opgevangen, waarvan maximaal 25 AMV'ers.
- In de COA-opvanglocatie worden maximaal 275 capaciteitsplaatsen gerealiseerd. Het COA garandeert dat er niet op enig moment meer dan 225 vreemdelingen op de COA-opvanglocatie zullen worden opgevangen.
- Het COA spant zich in voor een evenwichtige samenstelling van de vreemdelingen voor wat betreft herkomst, geslacht, leeftijd en gezinssituatie.
- Door de in lid 1 op te vangen AMV'ers zal het COA de groep vreemdelingen in de COA-opvanglocatie voor 50% uit gezinnen laten bestaan en voor 50% uit asielzoekers (dit kunnen alleenreizende mannen zijn) die langer dan 6 maanden in de asielprocedure zitten.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5780.

- Door de in lid 1 op te vangen AMV'ers zal het COA in de COA-opvanglocatie geen uit spoor 2 behorende vreemdelingen, uitgezonderd de kwetsbare vreemdelingen, op deze COA-opvanglocatie opvangen.
- Op verzoek van het gemeentebestuur verstrekt het COA het gemeentebestuur informatie over het aantal vreemdelingen dat in de gevraagde periode in de COA-opvanglocatie verblijft en over de in het vorige lid bedoelde samenstelling.

Dit betekent dat de commissie de volgende maximale aantallen en samenstelling als uitgangspunt neemt:

- 25 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV)
- 25 tot 50 ouders met 50 tot maximaal 75 kinderen (maximaal aantal kinderen is afhankelijk van een gezinssamenstelling met 1 of 2 ouders)
- 100 alleenreizende asielzoekers

De commissie is van mening dat deze beperkingen in aantallen en samenstelling in de verleende omgevingsvergunning onvoldoende zijn gewaarborgd. Als verweerder van mening is dat met deze aantallen en deze samenstelling sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is het eveneens van belang om te garanderen dat hieraan wordt voldaan. Dit kan worden bereikt door de aantallen en de samenstelling op te nemen in voorschriften bij de omgevingsvergunning.

De commissie adviseert derhalve om in ieder geval de hierboven genoemde aantallen en samenstelling, zoals beschreven in artikel 3 van de bestuursovereenkomst, een op een over te nemen als gebruiksvoorschrift(en) bij de omgevingsvergunning en de omgevingsvergunning bij de beslissing op bezwaar hiermee aan te vullen. Tijdens de hoorzitting is door de gemeente en het COA aangegeven dat die bereidheid er is.

Behandeling bezwaargronden

De bezwaargronden dat het besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bezwaargrond 18), dat er geen ETFAL motivering is opgesteld / er geen sprake is van ETFAL (bezwaargrond 23) en dat er voorwaarden aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden (bezwaargrond 36) zijn algemeen van aard en dermate verweven met de overige bezwaargronden dat zij hierna in dit advies (mede) bij de bespreking van de verschillende gronden aan bod zullen komen.

Sociale veiligheid en te verwachten overlast (bezwaargrond 1)

Looproute vanuit het AZC is langs woningen bezwaarmakers (bezwaargrond 7)

Hulpdiensten kunnen de komst van het AZC niet aan (bezwaargrond 16)

Er ontbreken veiligheidsvoorschriften in de vergunning (bezwaargrond 21)

Beperking woongenot omwonenden (bezwaargrond 24)

Angst omwonenden (bezwaargrond 25)

De commissie stelt vast dat de zorgen van bezwaarmakers voornamelijk gaan over de (sociale) veiligheid in de buurt en de te verwachten overlast. Dit zijn naar het oordeel van de commissie aspecten die verweerder bij de beoordeling of er sprake is van een ETFAL moet betrekken en die dus relevant zijn bij zijn besluitvorming over de vergunningverlening.

De commissie stelt vast dat er in het rapport van Witteveen+Bos in paragraaf 4.14 aandacht is voor de sociale veiligheid. In de conclusie (4.14.2) op dit onderdeel is opgenomen dat het COA een pakket aan maatregelen treft om de sociale veiligheid in de omgeving van de planlocatie te waarborgen en hierover afstemming heeft met de gemeente. De commissie constateert dat dit rapport onderdeel is van de verleende omgevingsvergunning en is opgenomen in het overzicht van alle documenten die onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning (naam document OVG RAP RO onderbouwing effecten fysieke leefomgeving 141599/24-018.767 d.d. 2024-12-18).

Tevens stelt de commissie vast dat verweerder een veiligheidsplan heeft opgesteld (Veiligheidsplan AZC Den Hoorn gemeente Midden-Delfland versie d.d. 2-7-2024). Het veiligheidsplan bevat een aantal voorwaarden die dienen ter bescherming van de op te vangen asielzoekers, maar ook ter bescherming van (de veiligheid van) de omwonenden. In het plan is opgenomen dat het later kan worden aangevuld en het plan daarom (de komende maanden) een dynamisch karakter zal behouden. De commissie constateert dat dit rapport geen onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning.

De commissie is van oordeel dat verweerder in het veiligheidsplan voldoende aandacht heeft besteed aan maatregelen om de veiligheid in de buurt te waarborgen en overlast zoveel mogelijk te voorkomen. Dat het veiligheidsplan mogelijk voor een (groot) deel is overgenomen van andere gemeenten, doet hier niet aan af. De commissie vindt het begrijpelijk om gebruik te maken van documenten of ervaringen van andere gemeenten.

Daarbij is juist van belang dat het plan kan worden aangepast, indien blijkt dat er zich specifieke overlast of andere situaties zouden voordoen in Den Hoorn. De commissie ziet dan ook geen aanknopingspunt voor het oordeel dat verweerder onvoldoende oog heeft gehad voor het effect van de huisvesting van de asielzoekers op de veiligheid.

Daarbij overweegt de commissie dat het veiligheidsplan gelet op hoofdstuk 2.1 aandacht heeft voor de verschillende groepen asielzoekers met een onderscheid in wijze waarop deze doelgroepen worden gehuisvest en begeleid. Wel mist de commissie in het veiligheidsplan een duidelijk standpunt over de hoeveelheid benodigde begeleiding per doelgroep en hoeveel asielzoekers van een specifieke doelgroep een begeleider aankan. Tevens ziet de commissie in het veiligheidsplan onvoldoende randvoorwaarden waar naleving van kan worden geborgd.

Nu het veiligheidsplan en de daarin opgenomen voorwaarden in tegenstelling tot het rapport van Witteveen+Bos geen onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning, de voorwaarden ook niet zijn verwerkt in gebruiksvoorschriften die onderdeel zijn van de omgevingsvergunning en het veiligheidsplan een dynamisch karakter lijkt te hebben, is naleving van de in het veiligheidsplan opgenomen voorschriften onvoldoende geborgd.

De commissie adviseert dan ook het veiligheidsplan te herzien, inclusief duidelijke randvoorwaarden en gebaseerd op het overeengekomen aantal asielzoekers (inclusief de samenstelling van het AZC), en het veiligheidsplan onderdeel te laten uitmaken van de omgevingsvergunning door middel van een specifiek voorschrift.⁶ Dit kan bij het te nemen besluit op bezwaar worden bepaald.

Infrastructuur (bezwaargrond 2)

De commissie stelt vast dat in het verweerschrift is ingegaan op de verkeerssituatie ter plaatse van het AZC. Gelet hierop en de onderbouwing van Witteveen+Bos is naar het oordeel van de commissie door bezwaarmakers onvoldoende aangetoond dat de infrastructuur niet is toegerust op de komst van het beoogde AZC.

Centreren grote groep personen bemoeilijkt de integratie (bezwaargrond 3)

Alternatieve locaties (bezwaargrond 8)

Financiering van het project (bezwaargrond 9)

Gebrek aan lokale verbinding en vooringenomenheid (bezwaargrond 30)

Totstandkoming van het besluit (bezwaargrond 34)

Dubbelrol Voskamp (bezwaargrond 38)

De commissie overweegt dat het haar niet gebleken is dat de voorbereidende besluitvorming op een zodanige manier tot stand is gekomen dat dit de vergunningverlening onrechtmatig maakt.

De kern van deze bezwaren ziet op het voortraject dat uiteindelijk tot de verleende omgevingsvergunning heeft geleid en dat valt buiten de reikwijdte van het beoordelingskader van de vergunning. De keuze om in totaal 225 asielzoekers te centreren en niet te verdelen over de gehele gemeente is een politieke keuze die niet ter discussie kan komen bij de toetsing of verweerder de BOPA terecht heeft kunnen verlenen en er tevens nog steeds sprake is van een ETFAL.

Daarbij merkt de commissie op dat het COa vanaf een bepaalde omvang van de opvang de financiering en bepaalde coördinatietaken op zich neemt, bijvoorbeeld ten aanzien van faciliteiten op het gebied van veiligheid, zorg, participatie en integratie.

⁶ Zie bijvoorbeeld r.o. 14-14.4 van de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126 of r.o. 6 van de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 22 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:6031.

Ook is het de commissie niet gebleken dat de onderzochte alternatieve locaties op het gebied van integratie, lokale binding en veiligheid dermate beter geschikt waren dat verweerder de vergunning voor deze locatie had moeten weigeren. Op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling geldt dat als een project op zichzelf aanvaardbaar is, het bestaan van alternatieven alleen dan tot het onthouden van medewerking dwingt, indien op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.⁷ Daarbij is het aan verweerder om te beslissen op de aanvraag zoals die is aangevraagd; alternatieve locaties maken van die besluitvorming geen deel. Bezwaarmakers hebben verschillende alternatieve locaties en het alternatief van gespreide opvang naar voren gebracht. Tegen deze alternatieven heeft verweerder naar voren gebracht dat gronden niet (direct) beschikbaar waren en dat voor een goede begeleiding (en financiering) vanuit het COa een minimale omvang vereist is. De commissie acht dit omstandigheden die maken dat deze alternatieven niet op voorhand beter zijn dan de aangevraagde en vergunde locatie.

Naar het oordeel van de commissie valt ook de financiering van het project buiten de reikwijdte van de beoordeling van de verleende omgevingsvergunning en de vraag of sprake is van een ETFAL. Daarbij is niet aannemelijk dat het project op voorhand niet uitvoerbaar is vanwege een tekort aan financiën. De mogelijk door de gemeente te maken kosten zijn in de eerdere (politiek-bestuurlijke) besluitvormingsfase aan de orde gekomen, of hadden daar aan de orde moeten komen, en staan nu als zodanig niet ter discussie, waarbij zoals hierboven al is opgemerkt het COa vanaf een bepaald aantal asielzoekers de kosten (voor wat betreft veiligheid, etc.) op zich neemt.

Woningwaardevermindering (bezwaargrond 4)

De commissie kan de door verweerder opgenomen reactie in het verweerschrift op dit punt volgen. Er zijn geen aanwijzingen dat het besluit zal leiden tot een zodanige daling van de woningwaarde dat verweerder de vergunning niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

Aantal vluchtelingen dat wordt opgevangen is hoger dan de vastgestelde norm (bezwaargrond 5)

De commissie overweegt dat een omgevingsvergunning op basis van de Omgevingswet alleen geweigerd kan worden als er geen sprake is van een ETFAL. De zogenoemde Spreidingswet en de daaruit voortvloeiende verdeling met betrekking tot het aantal opvangplekken per gemeente vormt in de Omgevingswet geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning. Dat betekent dat, zelfs als de gemeente veel meer mensen opvangt dan in het kader van de Spreidingswet is geïndiceerd, verweerder daarin op zichzelf geen reden kan zien om een omgevingsvergunning te weigeren.⁸ De commissie is van oordeel dat dit een politieke keuze is geweest die buiten de omvang van deze bezwaarprocedure valt. Wel is de commissie van mening dat het aantal en de samenstelling van de asielzoekers medebepalend is voor de vraag of sprake is van een ETFAL en dat dit in de omgevingsvergunning goed moet zijn geregeld. Zie daarover de vorige overwegingen en zie over de behoefte ook hierna bij de bespreking van bezwaargrond 26.

Druk op de voorzieningen (bezwaargrond 6)

De commissie is van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd dat de omgevingsvergunning niet zal leiden tot een onevenredige druk op lokale voorzieningen en in het bijzonder de scholen. Weliswaar illustreert de situatie in Ter Apel het tekort aan landelijke opvanglocaties en wordt met de Spreidingswet een eerlijkere en evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid voor opvang over alle gemeenten in Nederland beoogd, maar dit sluit niet uit dat een asielzoekerscentrum van 225 inwoners veel druk kan leggen op bestaande voorzieningen en dat deze dermate onder druk komen te staan dat geen sprake meer is van een ETFAL. Daarvoor moet de lokale situatie worden gezien.

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2058. Deze uitspraak is weliswaar gebaseerd op de Wabo (en dus op het oude recht), maar de commissie is van oordeel dat deze rechtspraak ook onverkort toegepast kan worden onder de Omgevingswet.

⁸ Zie op dit punt bijvoorbeeld r.o.20.1 van de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.

Naar het oordeel van de commissie is het voeren van gesprekken met sportverenigingen, scholen, kinderopvang- en vrijwilligersinstellingen, waarbij is gesteld dat er vertrouwen is om een passend aanbod te kunnen realiseren, onvoldoende voor verweerder om zich zorgvuldig en goed gemotiveerd op zijn standpunt te kunnen stellen.

De commissie overweegt dat bijvoorbeeld onweersproken is dat de drie basisscholen in de buurt slechts beperkte extra capaciteit hebben en de druk op scholen in Den Hoorn reeds hoog is. Ook heeft de gemeenteraad vervolgens verweerder de eis gesteld dat minimaal honderd van de toekomstige asielzoekers onderdeel uitmaken van een gezin. Tijdens de hoorzitting is gesproken over een initiatief voor een taalklas, maar ook hierbij is onvoldoende duidelijk in hoeverre hiermee de behoeftes die behoren bij de vergunde activiteit zijn ondervangen. Daarbij is niet duidelijk van welke aantallen kinderen er tijdens de gesprekken met de scholen is uitgegaan dan wel in welke leeftijdsgroepen deze kinderen zich bevinden. Ook de stelling dat indien nodig kinderen geplaatst kunnen worden op (basis)scholen in de omgeving en/of het AZC zelf in scholing kan voorzien, is naar het oordeel van de commissie onvoldoende om te kunnen spreken van een zorgvuldig voorbereid en voldoende gemotiveerd besluit op dit punt. Hierbij merkt de commissie tevens op dat juist nu er meer asielzoekers worden opgevangen dan uit de Spreidingswet volgt, het kunnen garanderen van scholing voor deze grote groep van groot belang is om een ETFAL te waarborgen. De motivering van verweerder mist concrete invulling, zoals de verwachte aantallen waarvoor voorzieningen moeten worden gevonden en de verschillende manieren waarop hier invulling aan kan worden gegeven.

Naast voorzieningen op het gebied van scholing geldt dit ook voor voorzieningen als lokale politie en handhaving. Concrete aantallen of cijfers zijn niet opgenomen en de wijze waarop hierin is voorzien is niet nader gemotiveerd.

Omdat is nagelaten deugdelijk te onderzoeken dat de druk op de lokale voorzieningen (en dan met name op het gebied van scholing en veiligheid) niet onevenredig zal zijn, is de commissie van oordeel dat het besluit op dit punt onzorgvuldig is voorbereid. Verweerder heeft dan ook niet deugdelijk gemotiveerd dat het verlenen van de omgevingsvergunning in zoverre in overeenstemming is met een ETFAL. Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Gebrek aan overleg en communicatie gedurende het traject/ Geen goede participatie (bezwaargrond 10)

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is een plicht opgenomen voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven of derden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, op welke wijze zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Dit is slechts een vereiste voor een aanvraag en geen wettelijke verplichting om aan participatie te doen. Daar geldt één uitzondering op, te weten artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is. De wetgever heeft echter niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van voldoende participatie.

De commissie constateert dat in de ruimtelijke motivering is opgenomen op welke wijze er aan participatie is gedaan en hoe dit is vormgegeven. Tevens constateert de commissie dat er een gemeentelijke website beschikbaar is die actueel wordt bijgehouden. De commissie oordeelt dat participatie, zo die hier al verplicht is, in voldoende mate heeft plaatsgevonden.

De locatie van het AZC is een ongeschikte locatie voor de asielzoekers (bezwaargrond 11) Er heeft onterecht geen onderzoek plaatsgevonden naar richtafstanden en geluidsnormen (bezwaargrond 29)

De commissie volgt het standpunt van verweerder wat betreft het relativiteitsvereiste niet. Het relativiteitsvereiste geldt namelijk niet in de bezwaarfase zodat bezwaren ten aanzien van de geschiktheid van de locatie als zodanig voor de te plaatsen asielzoekers wel degelijk aan de orde kunnen komen en dienen te worden betrokken bij de integrale heroverweging in bezwaar. De commissie vindt echter dat verweerder voldoende heeft toegelicht dat sprake plaatse zal zijn van een aanvaardbaar leefklimaat voor de te plaatsen asielzoekers op het gebied van geluid en in verband

met hoogspanningsmasten en de omliggende industrie. Daarbij benadrukt de commissie, net als verweerder, dat er voor tijdelijke situaties (met een duur van minder dan 10 jaar) ruimere uitgangspunten en eisen gelden dan voor een permanente situatie (met bijvoorbeeld een woonbestemming).

Bijkomend heeft de commissie geen reden om aan te nemen dat het deskundige (geluid)onderzoek op dit punt onzorgvuldig is of op basis van onjuiste uitgangspunten en richtlijnen tot stand is gekomen. Bezwaarmakers hebben overigens ook niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek onzorgvuldig, onvolledig of onjuist is. In zoverre is er ook geen aanleiding om aan te nemen dat in de omgeving gevestigde bedrijven in hun bedrijfsmogelijkheden zullen worden beperkt door de (tijdelijke) vestiging van het AZC.

Voor zover zij vrezen dat er na het AZC permanente woningen zullen komen, is van belang dat die situatie thans uitdrukkelijk niet vergund is en dus buiten de reikwijdte van dit advies valt.

Flora- en fauna activiteiten (bezwaargrond 12)

De commissie overweegt dat de Omgevingswet de flora- en fauna-activiteit heeft geïntroduceerd. Dat is iedere activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten te verrichten die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn aangewezen. Voor de soortenbescherming verschilt deze omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten inhoudelijk niet van de ontheffingsplicht die gold op grond van de Wet natuurbescherming. Ook de aan het provinciebestuur toekomende bevoegdheden verschillen niet. Nieuw onder de Omgevingswet is de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten, die verplicht om bij het verrichten van die activiteiten nadelige gevolgen voor de natuurbescherming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

De commissie is van oordeel dat in het rapport van Witteveen+Bos en daarmee in de omgevingsvergunning onvoldoende is opgenomen om deze zorgplicht te waarborgen.

De commissie constateert dat hierover het volgende is opgenomen:

COA is overeengekomen met de gemeente dat de grond bouwrijp wordt aangeleverd. Het is de verantwoordelijkheid van diegene die de grond bouwrijp beschikbaar maakt om rekening te houden met soortenbescherming, daar onderzoek naar te doen en indien nodig vervolgstappen te ondernemen (nader onderzoek/ontheffing aanvragen). Deze werkzaamheden vallen buiten de scope van het COA en daarmee is soortenbescherming geen belemmering op de voorgenomen tijdelijke ontwikkeling.

De specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal ziet op degene die een flora- en fauna-activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de natuurbescherming. De commissie stelt voorop dat de specifieke zorgplicht geldt voor alle flora- en fauna-activiteiten, in het bijzonder ook als zij niet omgevingsvergunningplichtig zijn.

In de toelichting op artikel 11.27 van het Bal staat⁹: “Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor van nature in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving achterwege laten”.

Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde activiteit wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen.

Alleen als het achterwege laten van de activiteit die nadelige gevolgen kan hebben redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan betrokkene de activiteit toch verrichten. Maar dan zal hij wel alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen. En bij de daadwerkelijke verrichting zal hij steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen.

⁹ Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Staatsblad 2021, nr. 22, p. 230-231.

Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de afweging ten aanzien van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen. Het gaat steeds om dingen die iemand in redelijkheid kan weten, doen of nalaten. Er is niet beoogd om extreme eisen te stellen. Wel wordt vereist dat de zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd die in redelijkheid vanuit een oogpunt van natuurbescherming mag worden geëist.

Het voorgaande betekent naar het oordeel van de commissie dat ook wanneer is overeengekomen dat de grond bouwrijp wordt opgeleverd, dit niet betekent dat er geen deugdelijk (ecologisch) onderzoek ten grondslag aan de verleende vergunning moet liggen en er op dit onderwerp geen voorschriften aan de vergunning verbonden hoeven te worden om zo handhaving van de zorgplicht mogelijk te maken en de uitkomsten van het onderzoek te borgen in de omgevingsvergunning.¹⁰

Verweerder heeft dan ook niet deugdelijk gemotiveerd dat de verlening van de omgevingsvergunning op deze punten is voorzien van deugdelijk onderzoek. Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Op de hoorzitting heeft verweerder naar voren gebracht dat inmiddels ecologisch onderzoek is verricht en dat het rapport daarvan aan de vergunning zal worden verbonden. De commissie adviseert verweerder dit bij de heroverweging mee te nemen en op die manier het geconstateerde gebrek te herstellen. Daarbij is van belang dat duidelijk moet zijn dat het verbinden van een rapport aan een vergunning betekent dat in overeenstemming daarmee dient te worden gehandeld. De commissie ziet in zoverre parallellen met haar oordeel ten aanzien van het veiligheidsplan.

Strijd met bestemmingsplan (bezwaargrond 13)

Omgevingsvergunning stelt niks over het afwijken van de regels van het omgevingsplan met betrekking tot het gebruik (bezwaargrond 37)

De commissie overweegt dat de omgevingsvergunning juist voorziet in een toestemming voor de ontwikkeling ondanks de strijdigheid daarvan met het omgevingsplan. Ter beoordeling ligt of sprake is van een ETFAL. Wel adviseert de commissie in ieder geval de omgevingsvergunning aan te vullen met het onderdeel strijdig gebruik en gebruiksvoorschriften op te nemen (zie ook eerder in dit advies). Het feit dat er ondertussen op 26 maart 2025 door het Hoogheemraadschap van Delft een omgevingsvergunning wateractiviteit is verleend kan dan ook in de omgevingsvergunning worden opgenomen.

Woningtekorten voor huidige inwoners Den Hoorn (bezwaargrond 14)

Gronden zijn ooit onteigend vanwege de industrie bestemming, dit valt niet te rijmen met realisatie AZC (bezwaargrond 15)

De commissie constateert dat het door verweerder ingenomen standpunt over de 30 wooneenheden die per direct beschikbaar worden gesteld voor lokale woningzoekenden niet meer actueel is. Ook het standpunt dat de overige 66 wooneenheden na vijf jaar beschikbaar komen voor lokale groepen kan niet langer zonder meer worden gevolgd.

Deze aantallen komen voort uit het raadsvoorstel, waarbij tevens het uitgangspunt was dat er units voor 3 tot 4 personen zouden worden gerealiseerd. De commissie constateert dat de onderhavige omgevingsvergunning is verleend voor 27 units voor 8 personen verdeeld over drie slaapkamers en 7 woningen voor vier personen verdeeld over twee slaapkamers. Geen enkele van deze units wordt echter per direct beschikbaar gesteld voor lokale woningzoekenden. Ook is er bij deze omgevingsvergunning geen kenbare koppeling gemaakt met een ander plan dat er (gelijktijdig) op een andere locatie woningen voor lokale woningzoekenden worden gerealiseerd, terwijl het de oorspronkelijke bedoeling was dat op dezelfde locatie te doen.

¹⁰ De commissie verwijst hier naar een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910.

Verder is het de commissie niet duidelijk dat de nu te realiseren woonunits verplaatsbaar zijn en elders in Den Hoorn kunnen worden ingezet na afloop van de opvangperiode, dan wel dat de lokale woningzoekenden behoefte hebben aan woonunits met drie slaapkamers.

De commissie stelt vast dat de locatie waar het AZC is voorzien was beoogd voor het uitplaatsen van bedrijven uit het centrum, waarbij (een deel van) de gronden zelfs zijn verworven in een onteigeningsprocedure, zodat in het centrum vervolgens meer woningen gerealiseerd kunnen worden. Verweerder is op de gevolgen van de omgevingsvergunning door het verdwijnen van potentiële bedrijfslocaties niet ingegaan, zowel in het algemeen als met het oog op woningbouwplannen die daarmee mogelijk zouden kunnen worden gemaakt. Niet is gebleken of er directe behoefte bestond aan deze bedrijfslocaties en of er in zoverre gevolgen te verwachten zijn.

De commissie kan verweerder in zoverre volgen dat beleid en maatschappelijke inzichten in de loop der jaren kunnen wijzigen en dat het feit dat de locatie onderdeel is geweest van een onteigeningsprocedure ten behoeve van een bedrijventerrein niet automatisch betekent dat een locatie ongeschikt is voor de realisatie van een AZC. Dat het realiseren van een AZC een maatschappelijk belang dient en voor een tijdelijke duur wordt gerealiseerd kan voorts naar het oordeel van de commissie weliswaar worden betrokken bij de vergunningverlening, maar is niet doorslaggevend om te voldoen aan een ETFAL.

Omdat is nagelaten de (gevolgen van de) wijziging van de door de gemeenteraad gestelde uitgangspunten, waardoor met deze omgevingsvergunning geen, al dan niet tijdelijke, nieuwe woningbouw wordt toegestaan, maar wel potentiële bedrijfslocaties worden onttrokken, te onderzoeken en te onderbouwen oordeelt de commissie dat het besluit op dit punt niet zorgvuldig is voorbereid.

Verweerder heeft daarbij niet deugdelijk gemotiveerd dat de verleende omgevingsvergunning op dit punt in overeenstemming is met een ETFAL. Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Bouw en exploitatie van het AZC hebben gevolgen voor het milieu (bezwaargrond 17)

Stukken behorende bij de vergunning bieden mogelijk niet de correcte weergave van de situatie (bezwaargrond 22)

Onvoldoende onderzoek naar bodemkwaliteit en het beheer watersysteem (bezwaargrond 27)

Data onderzoeken (bezwaargrond 33)

Verweerder heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat er nog aanvullende onderzoeken zijn die hij bij zijn voorbereiding heeft betrokken. Daarnaast heeft hij gezegd dat er recent nog externe adviezen zijn ontvangen die zijn standpunt (over bijvoorbeeld de bodemgesteldheid en de geschiktheid voor een AZC) verder bevestigen en die bij het besluit op bezwaar als nadere motivering aan de omgevingsvergunning ten grondslag kunnen worden gelegd.

Bezwaarmakers en de commissie beschikken niet over deze (aanvullende) onderzoeken en adviezen. De commissie heeft derhalve geen kennis genomen van deze (aanvullende) onderzoeken en adviezen en kan ook niet beoordelen of deze onderzoeken volledig, juist en concludent zijn. In ieder geval is er ten aanzien van de conclusies en adviezen niets geborgd in de omgevingsvergunning.

Verder nog het volgende. Er is in bezwaar een contra-expertise ingebracht van Robur proceduremanagement d.d. 26 maart 2025 ten aanzien van de AERIUS-berekening. Tijdens de hoorzitting is namens verweerder aangegeven dat deze contra-expertise niet is meegenomen in de beoordeling en er is evenmin door de door verweerder ingeschakelde deskundige op de contra-expertise gereageerd. De commissie adviseert verweerder dit rapport alsnog aan de eigen adviseur voor te leggen en de uitkomst te betrekken bij het besluit op bezwaar.

Verweerder heeft, naar het oordeel van de commissie, dan ook op diverse onderwerpen vóór het nemen van het besluit onvoldoende onderzoek gedaan, niet deugdelijk gemotiveerd dat het verlenen van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een ETFAL en tevens onvoldoende geborgd dat conform de uitkomsten van de onderzoeken wordt gehandeld.

Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Besluit valt niet te rijmen met Cittaslow (bezwaargrond 19)

De commissie is met verweerder van oordeel dat Cittaslow geen bindend toetsingskader is voor deze omgevingsvergunning. De commissie constateert dat in het verweerschrift is aangegeven dat de besluitvorming van de omgevingsvergunning is onderbouwd met een onderbouwing effecten fysieke leefomgeving en adviseert deze uitdrukkelijk bij de beslissing op bezwaar te betrekken.

Bindend advies gemeenteraad (bezwaargrond 20)

De beleidskaders uit het raadsvoorstel van oktober 2023 worden niet nageleefd (bezwaargrond 31)

Tussen partijen bestaat discussie over de vraag of sprake is van "wonen" dan wel van "logies".

De commissie kan het standpunt van verweerder volgen dat in dit geval sprake is van logies en wijst daarbij ook op vaste rechtspraak van de Afdeling.¹¹ Gelet daarop volgt de commissie verweerder ook in het ingenomen standpunt dat er in onderhavige aanvraag geen sprake is van het realiseren van 2 of meer woningen binnen de bebouwde kom. De commissie stelt vast dat er derhalve op basis van de letterlijke tekst van artikel 2, onder b, van de "lijst met gevallen waarvoor een bindend advies van de raad vereist is" géén sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in dat besluit.

Tegelijkertijd is de commissie van oordeel dat niet alleen naar de letterlijke tekst dient te worden gekeken, maar ook naar de intentie van de raad.

Uit de Toelichting besluit adviesrecht omgevingswet, met registratienummer 2021-35474 / 21Z.004532, staat dat een advies van de gemeenteraad alleen is vereist als "het gaat om een ontwikkeling met een wezenlijke impact op de fysieke leefomgeving én om een ontwikkeling die niet past of kan worden getoetst aan een ruimtelijk kader dat door de raad is vastgesteld." Uit deze toelichting volgt verder dat de raad heeft beoogd aan te sluiten bij de lijst van gevallen waarin geen verklaring van geen bezwaar benodigd was van de gemeenteraad. In dat besluit, geldend voorafgaand aan de Omgevingswet, was een ontwikkeling van één of twee woningen in de bebouwde kom opgenomen als ontwikkeling waarvoor géén verklaring van bezwaar nodig was. Hieruit kan worden afgeleid dat alles wat meer is dan de bouw van één of twee woningen wél als een voor de gemeenteraad relevante ontwikkeling wordt gezien.

Met bezwaarmakers is de commissie van mening dat de impact van een AZC wezenlijk is en groter dan de bouw van één of twee woningen. Gelet hierop is de commissie van oordeel dat het als zodanig wel als een ruimtelijke ontwikkeling dient te worden aangemerkt als bedoeld in de 'lijst van gevallen waarvoor een bindend advies van de raad vereist is'.

Het bouwplan past echter, naar het de commissie voorkomt, binnen een ruimtelijk kader dat door de gemeenteraad voor het AZC is vastgesteld, namelijk de genomen raadsbesluiten. Daarbij betreft de commissie ook dat verweerder de gemeenteraad op de hoogte moet houden van de ontwikkelingen en de gemeenteraad bekend is met het instrument van een bindend advies. Over dit onderwerp heeft de raad niet gereageerd. Gelet hierop zijn er geen aanwijzingen dat de raad hierover anders denkt dan het college. De commissie volgt verweerder derhalve in het standpunt dat geen bindend advies van de raad nodig was.

Ladder voor duurzame verstedelijking (bezwaargrond 26)

Op grond van artikel 8.0b, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn op de beoordeling van een aanvraag voor een BOPA de regels van hoofdstuk 5 van het Bkl van overeenkomstige toepassing. Op grond van artikel 8.0b, tweede lid, van het Bkl wordt deze omgevingsvergunning geweigerd als de omgevingsplanactiviteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van een regel of instructie als bedoeld in het eerste lid, met andere woorden een situatie die in strijd is met hoofdstuk 5 van het Bkl.

In artikel 5.129g van het Bkl zijn regels opgenomen ter voorkoming van leegstand en voor zorgvuldig ruimtegebruik, voor stedelijke ontwikkelingen die bestaan uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, die voldoende substantieel is.

¹¹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 14 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2443.

Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan (voor zover hier van belang) rekening gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling (artikel 5.129g, tweede lid van het Bkl). De commissie is van oordeel dat, nu het hier gaat om een functiewijziging met een behoorlijke impact die grotendeels verschilt van de impact van het huidige gebruik, sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Derhalve is terecht de ladder doorlopen.

Op grond van artikel 5.129g, vierde lid van het Bkl, heeft in de gevallen waarin het gaat om de vestiging van een dienst, waarbij de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, die beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

In de ruimtelijke onderbouwing die onderdeel is van de vergunningaanvraag en vergunning is onder 3.1.3. ingegaan op de ladder voor duurzame verstedelijking. Daarin is opgenomen dat de behoefte aan maatschappelijke opvanglocaties de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen, onder meer door de toenemende druk op het Nederlandse asielsysteem. Ook wordt in deze paragraaf verwezen naar de Spreidingswet.

De commissie is van oordeel dat voor wat betreft het voorkomen van leegstand niet is gebleken dat er huidige bestaande leegstand is die aan dezelfde behoefte kan voorzien. Voor wat betreft de behoefte aan het AZC in deze omvang, constateert de commissie echter dat hiervoor geen cijfermatige onderbouwing is gegeven. De verwijzing naar de Spreidingswet om daarmee de behoefte aan te tonen is voorts onvoldoende, reeds omdat een groter aantal asielzoekers wordt toegelaten dan de Spreidingswet oplegt.

Het ligt daarom op de weg van verweerder om in dit geval zelf het bestaan van een behoefte voor een specifieke samenstelling te onderzoeken dan wel de aanvrager te verplichten om het bestaan van een behoefte van deze specifieke groep te onderzoeken.¹² De enkele verwijzing naar problematiek in Ter Apel, gelet op de andersoortige opvang daar, voldoet daar niet aan. Daarbij kan wel conform de genoemde jurisprudentie worden gekeken naar de trendmatige ontwikkeling van de behoefte en de kwalitatieve aspecten daarin, maar de huidige onderbouwing acht de commissie onvoldoende. Zo is bijvoorbeeld in het verweerschrift en ter hoorzitting onvoldoende ingegaan op de stelling dat er op dit moment minder vraag is naar opvanglocaties om gezinnen met kinderen te huisvesten.

In zoverre is onvoldoende onderzocht en onvoldoende gemotiveerd dat de verlening van de omgevingsvergunning op dit punt voorziet in een 'blijvende' behoefte voor het vergunde AZC. Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Strijd met de Omgevingsvisie Zuid-Holland (bezwaargrond 28)

De commissie constateert dat op het perceel waar het AZC zou moeten komen een omgevingsvisie is vastgesteld. De commissie overweegt dat verweerder in beginsel gebonden is aan wat in de Omgevingsvisie is geschreven, maar daar onder omstandigheden wel gemotiveerd van kan afwijken.

In de Omgevingsvisie wordt bedrijventerrein Harnaschpolder aangemerkt als regionaal bedrijventerrein, waar naast een hotel en een foodcourt als afwijkende functies voor een aantrekkelijke entree op het terrein overige verblijfsfuncties of publiek aantrekkende voorzieningen in het kader van veiligheid niet worden gezien als passende functies. Naar het oordeel van de commissie staat daarmee vast dat de komst van het AZC in strijd is met de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. Dit heeft verweerder, in ieder geval in het verweerschrift, niet onderkend. Dit betekent dat, naar het oordeel van de commissie, verweerder nader dient te motiveren waarom, gelet op de Omgevingsvisie waarin het bedrijventerrein Harnaschpolder uitgebreid wordt beschreven, wordt afgeweken van de Omgevingsvisie.

¹² De commissie verwijst hier naar de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:872.

Hierbij merkt de commissie tevens op dat het slechts verwijzen naar de Spreidingswet en het feit dat de gronden al in eigen bezit zijn onvoldoende is om deze strijdigheid deugdelijk te motiveren. Verweerder heeft dit aspect onvoldoende onderzocht en niet deugdelijk gemotiveerd waarom in dit specifieke geval wordt afgeweken van de Omgevingsvisie.¹³ Dat is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

De parkeercijfers (bezwaargrond 32)

De commissie constateert dat in de nota parkeernormen 2020 van de gemeente Midden-Delfland geen parkeernormen zijn opgenomen voor de functie AZC. Ook kan de commissie verweerder volgen in het ingenomen standpunt dat er in de CROW richtlijnen geen passende verkeersnorm voor deze doelgroep is opgenomen. De commissie overweegt dat op basis van vaste jurisprudentie in dergelijke gevallen aansluiting moet worden gezocht bij de parkeernormen van een vergelijkbare functie.

Nu niet is aangesloten bij een vergelijkbare functie en daarmee is afgeweken van vaste jurisprudentie, is de commissie van oordeel dat de keuze om aan te sluiten bij ervaringscijfers van het COa, hoewel op zichzelf toegestaan, nader moet worden onderbouwd.

De commissie constateert dat uit de ervaringscijfers van het COa volgt dat een parkeernorm van 1 parkeerplaats per 10 bewoners kan worden gehanteerd. Hoewel dit betekent dat er afgerond 23 parkeerplaatsen gerealiseerd moeten worden, constateert de commissie dat er op de locatie 30 parkeerplaatsen worden gerealiseerd.

De commissie lijkt 30 parkeerplaatsen in beginsel voldoende om te kunnen voorzien in de eigen parkeerbehoefte maar vindt wel dat dit aantal moet zijn onderbouwd. De ervaringscijfers van het COa zijn voor de commissie niet inzichtelijk. Niet is gebleken dat er bijvoorbeeld een rapport is van het COa waarin deze ervaringscijfers zijn vastgelegd en toegelicht. Het is derhalve volstrekt onbekend van welke ervaringscijfers uit wordt gegaan, hoe deze ervaringscijfers tot stand zijn gekomen, of deze ervaringscijfers nog actueel zijn en of zij ook toegepast kunnen worden op dit concrete geval.

Nu het de commissie niet duidelijk is hoeveel medewerkers en bezoekers er maximaal gelijktijdig aanwezig zijn op de onderhavige locatie, op welke ervaringscijfers van het COa verweerder zich heeft gebaseerd en ook niet is ingegaan op de vraag of asielzoekers die worden gehuisvest zelf over een auto zouden kunnen beschikken, heeft verweerder dit aspect niet deugdelijk gemotiveerd.¹⁴ Dat is in strijd met 3:46 van de Awb.

De commissie merkt verder op dat deze cijfers belangrijke input zijn voor een aantal andere onderzoeken, waaronder die naar de stikstofdepositie als gevolg van de vergunning. In zoverre zal deze nadere motivering ook nodig zijn om een koppeling te kunnen maken met (de onderbouwing van) die andere aspecten.

Brandgevaar, waterveiligheid en kwaliteitseisen (bezwaargrond 35)

De commissie kan verweerder volgen in het verweer op deze bezwaargrond. Brandveiligheid wordt geborgd door de bouwtechnische brandveiligheidseisen uit het BBL en door de beoordeling van de gebruiksmelding. De waterveiligheid ziet niet op mogelijk verdrinkingsgevaar en de kwaliteitseisen vallen buiten het toetsingscriterium voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

Conclusie

Verweerder 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 beleidsruimte toe, waarbij hij de betrokken belangen moet afwegen. Deze belangenafweging en beoordeling of het verlenen van een omgevingsvergunning in overeenstemming is met een ETFAL, moet berusten op een zorgvuldig onderzoek en deugdelijke motivering

¹³ De commissie verwijst hier naar de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5423.

¹⁴ De commissie verwijst hier tevens naar de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 29 juni 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3537.

De ETFAL is de vervanger van de toets aan de 'goede ruimtelijke ordening' maar ziet in tegenstelling tot de goede ruimtelijke ordening niet enkel op de ruimtelijke ordening van de leefomgeving en daarmee slechts op de ruimtelijk relevante aspecten, maar op de hele fysieke leefomgeving. Het betreft daarmee een breder begrip waarbij ook bedoeld wordt op de niet-ruimtelijke motieven.

Nu het op grond van het omgevingsplan planologisch niet mogelijk was dat er mensen op (dit deel van) het industrieterrein overnachten, de gronden de bestemming 'bedrijventerrein' tot en met categorie 3.1 hebben en uit de Omgevingsvisie volgt dat het regionale karakter van het bedrijventerrein zoveel mogelijk moet worden behouden en hier in het verleden zelfs een onteigeningsprocedure voor is gevolgd, is naar het oordeel van de commissie door verweerder onvoldoende gemotiveerd dat een AZC op deze locatie niet in strijd is met een ETFAL.

Ook is de commissie van oordeel dat verschillende ruimtelijke en sociale factoren onvoldoende zijn onderzocht en tevens onvoldoende is gebleken dat de huidige voorzieningen deze aantallen en samenstelling van asielzoekers aankunnen. Dit maakt dat ook op dit punt onvoldoende is gemotiveerd dat er sprake is van een ETFAL.

Daarnaast concludeert de commissie dat diverse aspecten onvoldoende zijn geborgd in de vergunning. Het gaat in ieder geval om de aantallen en samenstelling van de bewoners van het AZC, de maatregelen uit het veiligheidsplan, de watervergunning, nader bodemonderzoek en het ecologisch onderzoek en werkprotocol.

Alles overwegende concludeert de commissie dan ook dat het besluit tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning alleen in stand kan blijven als dit op de in dit advies aangegeven onderdelen alsnog wordt voorzien van een deugdelijke motivering en de uitkomsten van alle onderzoeken positief zijn, in lijn met het vorenstaande. Verweerder heeft de gelegenheid om de gebreken in bezwaar te herstellen en dit in het te nemen besluit op de bezwaren neer te leggen.

Proceskostenvergoeding

In dit advies wordt geconcludeerd dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid en gebrekkig is gemotiveerd. Verweerder heeft in het verweerschrift aangegeven dat, vanwege een aantal gebreken die verweerder zelf al heeft onderkend, aan sommige bezwaarmakers een proceskostenvergoeding kan worden toegekend. De commissie volgt dit en adviseert voor de professionele rechtsbijstandverlening van de ontvankelijke bezwaarmakers een proceskostenvergoeding toe te kennen voor het indienen van het bezwaarschrift (1 punt) en het verschijnen op de hoorzitting (1 punt) met een waarde per punt van € 647,-.

6. Advies

Gelet op het vorenstaande adviseert de commissie aan verweerder van burgemeester en wethouders:

1. de bezwaren van bezwaarmakers genoemd in bijlage 1 ontvankelijk te verklaren;
2. de bezwaren van bezwaarmakers genoemd in bijlage 1 gegrond te verklaren;
3. de bezwaren van bezwaarmakers genoemd in bijlage 2 niet-ontvankelijk te verklaren;
4. met inachtneming van dit advies een besluit te nemen op de bezwaren;
5. een vergoeding van de proceskosten toe te kennen als hiervoor vermeld.

Schipluiden, 23 juni 2025

De bezwaarschriftencommissie Midden-Delfland,

de secretaris,



drs. J. Duits

de voorzitter,

VOOR EENSLUIDEND AFSCHRIFT

De Secretaris van de bezwaarschriftencommissie

mr. P. Posthumus

**Bijlage 1: De commissie adviseert de bezwaren van de volgende bezwaarmakers
ontvankelijk te verklaren:**

1.
2.
3.
6.
7.
8.
9.
10
15
18
19
21
25
26
27
28
29
30
31
33
34
35
36
42
43
44
45
46
47
48
50
52
53
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
71
78
79
80
83
84



87.	
90.	
92.	
93.	
94.	
95.	
96.	
98.	
99.	
100.	
101.	
102.	
103.	
104.	
105.	
107.	
108.	
109.	
111.	
113.	
114.	
116.	
117.	
118.	
119.	
120.	
122.	
123.	
124.	
125.	
126.	
128.	
129.	
131.	

Bijlage 2: de commissie adviseert de bezwaren van de volgende bezwaarmakers niet-ontvankelijk te verklaren

4.	
5.	
11.	
12.	
13.	
14.	
16.	
17.	
20.	
22.	
23.	
24.	
32.	
37.	
38.	
39.	

40.
41.
49.
51.
54.
55.
67.
68.
69.
70.
72.
73.
74.
75.
76.
77.
81.
82.
85.
86.
87.

88.
89.
91.
97.
106
110
112
115
121
127
130
132

Bijlage 3: Verslag van de hoorzitting als bedoeld in artikel 7:7 van de Awb.

Inleiding

De voorzitter opent de zitting, heet alle aanwezigen welkom, stelt de onafhankelijke commissie voor en licht de werkwijze van de commissie en het verloop van de avond toe.

Procedurele opmerkingen bezwaarmakers

Bezwaarmakers geven aan dat zij geen inzicht hebben gekregen in elkaars bezwaarschriften en ook niet formeel op de hoogte zijn gesteld van de toevoeging van het verweerschrift aan het digitale dossier. Daarnaast merken zij op dat het verweerschrift zes bijlagen kent die volgens hen onderdeel hadden moeten zijn van het besluit. Zij betwijfelen de rechtsgeldigheid van het proces van deze gang van zaken.

Na een korte schorsing licht de voorzitter toe dat iedere bezwaarmaker recht heeft op de op de eigen zaak betrekking hebbende stukken. De bezwaren van andere bezwaarmakers vallen daar niet onder. De voorzitter meldt dat iedereen op 12 mei per e-mail op de hoogte is gesteld van het digitale dossier, met de mededeling dat het verweerschrift later zou worden toegevoegd. Hoewel dit misschien wat ongelukkig is gegaan, heeft iedereen daarna zelf de website in de gaten kunnen en moeten houden. De commissie deelt mee dat ingeval de commissie over het verloop en of het proces nog iets wil adviseren, dit in het uiteindelijke advies wordt meegenomen.

De hoorzitting wordt vervolgens voortgezet.

Aantal op te vangen asielzoekers

Er is onduidelijkheid over het aantal personen dat op de opvanglocatie gehuisvest zal worden. De aanvraag vermeldt 250 personen, de vergunning 225, en de ruimtelijke onderbouwing spreekt eveneens over 250. Uit de tekeningen blijkt dat er ruimte lijkt voor circa 240 bedden. De commissie vraagt verduidelijking.

De verweerder antwoordt dat de vergunning is afgegeven voor maximaal 225 personen. Het COa vult aan dat er meer dan 225 bedden beschikbaar zijn, dit de zogenoemde sturingscapaciteit betreft. In de praktijk zijn niet alle bedden tegelijk bezet en wordt gehouden aan het maximale aantal van 225 personen dat in de bestuurdersovereenkomst is opgenomen.

Samenstelling op te vangen asielzoekers

Bezwaarmakers geven aan dat oorspronkelijk werd gesteld dat de locatie bestemd zou zijn voor gezinnen. Inmiddels lijkt het aantal gezinnen af te nemen, wat mogelijk leidt tot een overwegende bezetting door alleenstaande jonge mannen. De commissie vraagt hoe dit zich vertaalt in de praktijk.

Verweerder en COa antwoorden dat er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt tussen gemeente en het COa over een maximale capaciteit van 225 personen, en de samenstelling van de drie doelgroepen. Indien er geen gezinnen beschikbaar zijn, wordt de locatie niet met andere doelgroepen (bijvoorbeeld alleenstaande jonge mannen) gevuld als deze maximale aantallen voor die doelgroepen al zijn bereikt. Dit is vastgelegd in de overeenkomst. De commissie vraagt hoe deze afspraken juridisch en bestuursrechtelijk zijn geborgd, aangezien deze niet in de vergunning zijn opgenomen. Het COa zegt zich aan de bestuurlijke afspraken te houden die op bestuurlijk niveau tussen het COa en de gemeente worden geëvalueerd.

Bezwaarmakers uiten zorgen over de handhaafbaarheid van de samenstelling en pleiten voor het opnemen van gebruiksvoorschriften in de vergunning. Verweerder geeft aan dat dit in de beslissing op bezwaar als voorschrift kan worden opgenomen. Het COa zegt toe te onderzoeken of dat juridisch mogelijk en wenselijk is.

Samenhang met flexwoningen

Bezwaarmakers verwijzen naar het verweerschrift waarin staat dat 30 wooneenheden beschikbaar worden gesteld aan woningzoekenden uit de buurt. Zij vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de 225 bedden.

Verweerder antwoordt dat de flexwoningen een aparte procedure betreffen en buiten deze omgevingsvergunning vallen. Daarom is in de aanvraag uitgegaan van een logiesfunctie.

Veiligheidsplan

De commissie vraagt naar de status van het veiligheidsplan, dat volgens verweerschrift aan de vergunning wordt verbonden. Er wordt opgemerkt dat het plan een dynamisch document betreft dat bij nieuwe inzichten kan worden aangepast.

Verweerder geeft aan dat het plan ter volledigheid is toegevoegd, niet als onderbouwing van de vergunning. Wel is het gebruikelijk om bijvoorbeeld in een voorschrift te verwijzen naar de meest recente versie.

Bezwaarmakers uiten zorgen over de handhaafbaarheid van een dynamisch document en stellen dat het huidige veiligheidsplan voor 97% overeenkomt met een veiligheidsplan opgesteld voor een andere gemeente. Zij vinden dat het onvoldoende is toegespitst op de lokale situatie in Den Hoorn.

Het COa en de verweerder geven aan dat het veiligheidsplan tot stand is gekomen op basis van eerdere ervaringen en in overleg met de lokale politie en dat bij noodzakelijke opschaling extra inzet mogelijk is. Er worden tevens evaluatiemomenten ingebouwd.

Bezwaarmakers betwijfelen of er voldoende politiecapaciteit is, gezien bestaande problemen in Den Hoorn. Er wordt verwezen naar een recent incident waar gevraagd is de aangifte uit te stellen wegens capaciteitsgebrek. Zij stellen dat het veiligheidsplan meer maatwerk moet bevatten om vertrouwen in de veiligheid van omwonenden en toekomstige bewoners te waarborgen.

Rol van de burgemeester

Enkele bezwaarmakers uiten onvrede over de beperkte zichtbaarheid van de burgemeester in dit dossier. Zij wijzen op haar afwezigheid bij veiligheidssessies en missen een leidende rol in de communicatie met omwonenden.

Verweerder geeft aan dat de burgemeester nauw betrokken is, maar niet altijd persoonlijk aanwezig kan zijn.

Veiligheidsplan en handhaafbaarheid

Bezwaarmakers geven aan dat zij zich als omwonenden in het veiligheidsplan onvoldoende gehoord en serieus genomen vinden. Zij betwijfelen of handhaving daadwerkelijk plaatsvindt, en wijzen erop dat vanuit Delft is aangegeven dat er onvoldoende capaciteit is. Men vreest toekomstige overlast en vraagt expliciet of de commissie deze zorgen deelt.

De voorzitter geeft aan dat de commissie zich hierover zal buigen en hierover zal adviseren in haar advies.

Motivering Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties (ETFAL)

De commissie vraagt naar de onderbouwing van de ETFAL, dat in het bestreden besluit summier is gemotiveerd. Verweerder verwijst naar de ruimtelijke onderbouwing van Witteveen+Bos, waar gedeeltelijk op deze aspecten is ingegaan. Daarnaast zijn in het verweerschrift enkele aanvullingen voorgesteld. Deze moeten als onderdeel van de ETFAL-motivering worden beschouwd.

De commissie stelt vast dat het aangeleverde rapport mogelijk niet volledig de reikwijdte dekt die ETFAL volgens de Omgevingswet behelst – die breder is dan de traditionele toets op 'goede ruimtelijke ordening'.

Verweerder erkent dat, en wijst erop dat daarom onder andere het veiligheidsplan als voorschrift is opgenomen in de vergunning en ook een watervergunning is toegevoegd. Deze elementen dragen bij aan de volledigheid van de ETFAL-motivering.

Bodemgesteldheid en asbest

De commissie vraagt naar de actuele bodemgegevens. Er blijken verschillende uitgangspunten te zijn gehanteerd in eerdere rapporten van Witteveen+Bos, waarbij nu tevens mogelijk sprake is van asbestvervuiling.

Verweerder verwijst naar recent ontvangen stukken van de Omgevingsdienst waaruit blijkt dat de bodem geschikt is voor zowel bedrijfsmatig gebruik als logiesfuncties. Deze bevestiging is pas na de vergunningsverlening binnengekomen. De gronden waren ten tijde van de aanvraag nog eigendom van het bedrijfsvaard, dat de locatie conform afspraken 'schoon' heeft opgeleverd.

De commissie vraagt waarom deze informatie pas na besluitvorming beschikbaar was. Verweerder geeft aan dat het een parallel traject betrof en dat er inmiddels bevestiging is dat de bodem geschikt is voor langdurig verblijf. Wel is op het terrein een asbestplaat aangetroffen en verwijderd. Dit betekent echter niet dat de grond zelf een overschrijding van de toegestane normen kent of niet meer geschikt is voor gronden met een logiesfunctie.

De commissie stelt dat de bodemparagraaf in de vergunning onzorgvuldig is gemotiveerd en dat dit punt in bezwaar moet worden hersteld. De verweerder bevestigt dit.

Een bezwaarmaker wijst erop dat als er aanvullende (bodem)stukken worden nagezonden aan de commissie, hier door bezwaarmakers nog geen kennis van kan worden genomen. In dat geval wordt verzocht om de mogelijkheid tot een schriftelijke reactie of een tweede hoorzitting.

Bindend adviesrecht gemeenteraad

De commissie stelt vragen over het zogeheten bindend adviesrecht van de raad bij ruimtelijke ontwikkelingen. In het verweerschrift is beargumenteerd dat dit recht niet van toepassing is, omdat er geen sprake is van woningbouw binnen de bebouwde kom.

De commissie vraagt of de intentie van de raad, zoals blijkt uit toelichting op het raadsvoorstel, niet breder is: namelijk om bij ruimtelijke ontwikkelingen met aanzienlijke impact betrokken te zijn.

Bezwaarmakers verwijzen naar deze toelichting en stellen dat de opvanglocatie wel degelijk aanzienlijke impact heeft, en dat het adviesrecht alsnog betrokken had moeten worden.

Verweerder herhaalt dat op basis van jurisprudentie een AZC geen woonfunctie maar een logiesfunctie heeft, en dat de raad dat in de lijst expliciet had moeten opnemen als het daar anders over dacht en ook voor dergelijke zaken adviesrecht had willen hebben.

De commissie wijst erop dat de term 'woning' niet is gedefinieerd in de context van de lijst. Een bezwaarmaker stelt dat logies niet passend is: als er eten wordt verstrekt, is er volgens hen sprake van wonen.

Er wordt gediscussieerd over de juistheid van de in het verweerschrift aangehaalde jurisprudentie. Overigens staat in ook de vergunningstabel voor meerdere onderdelen 'woonfunctie' vermeld, wat volgens bezwaarmakers ook tot verwarring leidt.

Een bezwaarmaker stelt dat in de aangehaalde uitspraak sprake was van crisishulpverlening en niet van een regulier AZC. De verweerder benadrukt dat er meerdere uitspraken bestaan waarin logies wordt bevestigd als juiste aanduiding.

Looptijd van de vergunning en ingangsdatum

De vergunning is verleend voor een termijn van vijf jaar. De commissie vraagt naar de ingangsdatum van deze termijn. Volgens het besluit gaat deze in op de dag van verzending.

Verweerder geeft aan dat hierover met het COa nog wordt afgestemd, maar dat in principe de verzenddatum leidend is.

De commissie informeert ook naar de intentie achter de tijdelijke termijn en merkt op dat de wet mogelijkheden biedt voor verlenging. Verweerder gemeente antwoordt dat op dit moment vijf jaar wordt aangehouden.

Ontvankelijkheid

Door bezwaarmakers wordt nogmaals aangegeven dat het voor een deel van de bezwaarmakers op dit moment onduidelijk is of zij ontvankelijk zijn. Dat hadden zij graag eerder geweten.

Beperkt contact vanuit het gemeentebestuur

Bezwaarmakers uiten ook teleurstelling over het beperkte contact met het gemeentebestuur. Men heeft geen gelegenheid gehad om met de burgemeester of een wethouder te spreken. Dit leidt tot wantrouwen en het gevoel dat het bestuur zich onttrekt aan verantwoordelijkheid. Zij spreken verder hun zorgen uit over het verloop van het participatietraject, de beperkte ruimte voor inhoudelijke inbreng en het gevoel dat beslissingen al in een vroeg stadium zijn genomen. Ook werd gewezen op de hoge druk op voorzieningen en de geringe transparantie over (de planning van) de bouw.

Verweerschrift ontoereikend

Bezwaarmakers vinden het verweerschrift ontoereikend: het gaat nauwelijks in op ingebrachte alternatieven, op de ETFAL-bezwaren en op de belangen van omwonenden en ondernemers die in de locatie hebben geïnvesteerd. Zij missen een serieuze belangenafweging en zien onvoldoende erkenning van de impact die deze ontwikkeling op hun leefomgeving heeft.

Verweerder geeft aan te begrijpen dat het traject voor omwonenden ingrijpend is, maar stelt dat op het moment van vergunningverlening veel zaken – waaronder de locatiekeuze – reeds zijn vastgesteld via het politieke besluitvormingsproces. De toetsing in het kader van de vergunning heeft zich beperkt tot de ruimtelijke en juridische criteria.

Een gemachtigde stelt namens ondernemers en particulieren dat de gemeenteraad betrokken had moeten worden in de besluitvorming, gezien de impact van het plan. Hij betwist dat sprake zou zijn van een ETFAL en stelt dat het plan in strijd is met het omgevingsplan en evident onuitvoerbaar is. Daarbij wijst hij onder meer op ecologische bezwaren, de aanwezigheid van broedende kieviten en eksters, en het ontbreken van een flora- en fauna-activiteit. Hij uit kritiek op het overnemen van teksten in de onderbouwing ('knip-en-plakwerk') en stelt dat de motivering ontoereikend is.

Ecologie en uitvoerbaarheid

Volgens verweerder zijn in maart 2025 ecologische onderzoeken uitgevoerd en is een ecologisch werkprotocol opgesteld. De Omgevingsdienst heeft dit op 16 mei beoordeeld en positief geadviseerd, mits conform het protocol wordt gewerkt.

Bezwaarmakers betwijfelen de betrouwbaarheid van het ecologisch onderzoek, omdat bijvoorbeeld broedende kieviten aanvankelijk niet waren opgemerkt.

Parkeren en verkeersgeneratie

De discussie over parkeren en verkeersdruk spitst zich toe op het gebruik van ervaringscijfers van het COa in plaats van CROW-normen.

Verweerder stelt dat dit legitiem is, gezien de aard van de opvang.

Bezwaarmakers stellen dat deze cijfers niet transparant en niet geverifieerd zijn.

Het COa licht toe dat de norm 1 parkeerplaats per 10 bewoners is gebaseerd op ervaring met andere AZC-locaties.

Ontvankelijkheid en motivering

Een gemachtigde voert namens bezwaarmakers aan dat afstand alleen geen doorslaggevende factor is voor ontvankelijkheid. Gewezen wordt op effecten van enige betekenis, zoals zicht, verkeersdruk en parkeerdruk. Ook wordt erop gewezen dat veel onderbouwing uitsluitend is gebaseerd op niet-toegankelijke gegevens van het COa.

Stikstof, geluid en MER

Bezwaarmakers stellen dat stikstof- en geluidsberekeningen mogelijk zijn gebaseerd op onjuiste aannames. De contra-expertise van Robur Proceduremanagement d.d. 26 maart 2025 is niet betrokken bij de beoordeling.

Verweerder bevestigt dat de bevindingen van deze contra-expertise niet zijn meegenomen.

Locatiekeuze en alternatieven

Bezwaarmakers betogen dat betere locaties mogelijk waren en verwijzen naar de ijsbaan.

Verweerder stelt dat de huidige locatie gekozen is vanwege het snel kunnen verkrijgen van de eigendom en beschikbaarheid, en dat andere alternatieven niet realistisch of haalbaar waren.

Volgens de commissie moet in dat kader worden gekeken of sprake is van "overduidelijk betere alternatieven met op voorhand aanzienlijk minder bezwaren".

Scholen en voorzieningen

Verschillende bezwaarmakers spreken hun zorgen uit over de druk op het onderwijs.

Verweerder stelt dat er overleg is geweest met de drie basisscholen die aangaven het aan te kunnen en een taalklas (voor waarschijnlijk 15 kinderen) wordt ingericht.

Bezwaarmakers zijn van mening dat dit onderzoek en deze aantallen onvoldoende en niet voldoende representatief zijn. Ook wordt de timing van communicatie op dit onderwerp bekritiseerd: relevante informatie kwam pas vlak voor het verlopen van de reactietermijn beschikbaar.

Participatieproces

Bezwaarmakers stellen dat de participatie beperkt was tot twee inloopavonden en dat deze onvoldoende inhoudelijke ruimte boden.

Volgens verweerder is wel voldaan aan de eisen voor participatie

Omgevingsvisie en gebruiksfunctie

Bezwaarmakers voeren aan dat het perceel onderdeel is van een bedrijventerrein met een regionale functie tot 2040. Volgens hen is het plan daarmee in strijd met de omgevingsvisie en kan om die reden alleen al geen sprake zijn van een ETFAL.

Verweerder stelt dat met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) van de visie kan worden afgeweken.

Financiële aspecten en bouwplanning

Op vragen over aankoop, rentekosten en startdatum van de bouw kan verweerder geen concrete informatie geven. Mondelinge afspraken zijn gemaakt, maar overdracht van de grond heeft nog niet plaatsgevonden.

Akoestiek en ventilatie

Bezwaarmakers vragen naar de betrouwbaarheid van geluids- en ventilatieberekeningen, gezien het feit dat ramen open kunnen en airco's op tekeningen zichtbaar zijn.

Verweerder geeft aan dat de ramen open kunnen en gaat uit van de expertise van de adviseur met betrekking tot de gestelde uitgangspunten en normen van de geluidsberekeningen.

ETFAL en cumulatie van plannen

Tot slot wordt de vraag gesteld in hoeverre nog gesproken kan worden van een ETFAL, nu naast het AZC ook flexwoningen voor statushouders en mogelijk een hotel voor arbeidsmigranten worden gerealiseerd in één straat.

Verweerder benadrukt dat alleen de huidige vergunning op dit moment aan de orde is.

Afronding

De voorzitter sluit de zitting af en geeft aan dat aanvullende stukken – indien overgelegd – aan alle partijen beschikbaar worden gesteld. De voorzitter dankt alle aanwezigen voor hun bijdragen en geeft aan dat het advies van de commissie binnen enkele weken wordt uitgebracht, waarna verweerder een beslissing op bezwaar zal nemen.