

Gedoogbeslissing tijdelijke opvanglocatie Boerenbondterrein

Er is in Nederland een groot tekort aan opvangplekken voor asielzoekers. In het aanmeldcentrum in Ter Apel is er te weinig ruimte om alle mensen op te vangen. Dit leidt tot mensenwaardige situaties. De Rijksoverheid, de commissaris van de Koning en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) deden een klemmend beroep op provincies om op zoek te gaan naar nieuwe opvangplekken. De voorzitter van onze Veiligheidsregio deed een dringende oproep aan burgemeesters in de regio om de noodzakelijke opvangplekken te organiseren.

Om de druk op de toestroom van asielzoekers in Ter Apel te ontlasten en te voorkomen dat mensen buiten moeten slapen, richt gemeente Waalre een tijdelijke gemeentelijke opvang (hierna: 'TGO') in. Het college van burgemeester en wethouders van Waalre voelt de humanitaire en maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensen in nood te helpen en stelt om die reden het voormalige Boerenbondterrein tijdelijk beschikbaar voor de opvang van 150 personen.

Tijdelijke gemeentelijke opvang

In Waalre wordt de TGO gerealiseerd op het voormalig Boerenbondterrein gelegen aan Willibrorduslaan 141, locatie kadastraal bekend als gemeente Aalst, sectie A, nummer 4705. Het gaat om tijdelijke opvang van 150 personen gedurende een periode van maximaal 26 weken, waarbij als startdatum van de opvang heeft te gelden 15 juli 2026 en de einddatum 15 januari 2027.

Aan de opvangperiode gaat een opbouwperiode vooraf van 10 juni 2026 tot en met 15 juli 2026, waarin de locatie wordt ingericht en de benodigde voorzieningen worden gerealiseerd. Na afloop van voornoemde periode van 26 weken zullen alle voorzieningen worden verwijderd en zal de locatie in oorspronkelijke staat worden teruggebracht. De periode voor afbouw loopt van 15 januari 2027 tot en met 15 februari 2027. Er zal uitdrukkelijk geen sprake zijn van permanente opvang.

De tijdelijke opvanglocatie wordt voorzien van 40 tijdelijke woonunits geschikt voor maximaal 4 personen per unit. Verder worden ook tijdelijke sanitaire voorzieningen, een centrale ruimte en diverse overige voorzieningen geplaatst om de tijdelijke opvanglocatie op de juiste wijze in goede banen te leiden. In figuur 1 is de indeling van het terrein weergegeven.

Figuur 1



Toetsing regelgeving

Op de locatie van de TGO geldt het omgevingsplan gemeente Waalre, onderdeel bestemmingsplan "Waalre", met de enkelbestemming 'Maatschappelijk' en de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie'. Binnen dit omgevingsplan zijn geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden opgenomen. Het gebruik van deze gronden als tijdelijke opvanglocatie, evenals het realiseren van bouwwerken ten behoeve van dit gebruik, is daarmee in strijd met het omgevingsplan.

Voor het afwijken van het omgevingsplan is op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet een omgevingsvergunning vereist (een zogenaamde 'BOPA' OF buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De reguliere procedure kent een beslistermijn van tenminste 8 weken, waarbij het college van burgemeester en wethouders kan besluiten of zij bereid is de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen, teneinde de vergunningverlening mogelijk te maken. Gelet op de benodigde snelheid van realisatie van de TGO en de tijdelijke aard van het (strijdige) gebruik, is het niet haalbaar om deze uitgebreide voorbereidingsprocedure tijdig volledig te doorlopen en af te ronden vóór ingebruikname. Het college heeft wel reeds uitgesproken voornemens te zijn medewerking te verlenen aan een tijdelijke buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Daarnaast is op grond van artikel 6.7 van het Besluit bouwwerken leefomgeving een gebruiksmelding vereist. Een gebruiksmelding is een verplichte kennisgeving waarmee je vóór ingebruikname laat zien dat een gebouw of ruimte brandveilig gebruikt zal worden volgens de regels van het Bbl. Ook hiervoor geldt dat het niet mogelijk is deze tijdig vóór ingebruikname in te dienen. De locatie wordt echter in nauw overleg met de veiligheidsregio ingericht, waarbij rekening wordt gehouden met de geldende brandveiligheidseisen.

Gelet op het voorgaande wordt, vanwege de benodigde snelheid, eerst een gedoogbeslissing genomen. Deze gedoogbeslissing dient ter overbrugging van de periode die benodigd is voor toetsing en besluitvorming op de vergunningaanvraag. Ten tijde van het nemen van de gedoogbeslissing is een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend en zal worden zorggedragen voor een gebruiksmelding.

Beginselplicht tot handhaving

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het bevoegd gezag, in dit geval het college van burgemeester en wethouders van Waalre, bij overtreding van wettelijke voorschriften in beginsel verplicht is om daartegen handhavend op te treden.

Onder bijzondere omstandigheden kan worden afgezien van handhavend optreden en kan de strijdigheid met wet- en regelgeving tijdelijk worden gedoogd. Volgens de gangbare juridische praktijk -voortkomend uit de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen'- is gedogen aanvaardbaar indien:

1. het gedogen beperkt is in omvang en/of tijd;
2. het gedogen expliciet bij een besluit gebeurt;
3. sprake is van een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
4. duidelijke voorwaarden aan het gedogen worden gesteld;
5. regelmatig wordt gezien of de situatie zodanig is dat gedogen nog gerechtvaardigd is en of aan de voorwaarden die aan het gedogen zijn gesteld wordt voldaan.

Voorts dient het gedogen beperkt te blijven tot drie uitzonderingssituaties, namelijk overmachtssituaties, overgangssituaties en situaties waarin handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.¹ Met andere woorden, een zwaarwegend belang rechtvaardigt het gedogen.

Belangenafweging

Bij de vraag of tijdelijk van handhavend optreden kan worden afgezien, zijn alle betrokken belangen tegen elkaar afgewogen. Daarbij is van belang dat het hier gaat om een uitzonderlijke, tijdelijke situatie waarin op zeer korte termijn opvangcapaciteit nodig is, terwijl ondertussen voor de locatie een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, waaraan het college medewerking wil verlenen. Daarmee is op korte termijn sprake van een concreet zicht op legalisatie en van een situatie die naar haar aard en duur geschikt is om tijdelijk te worden gedoogd.

Het college weegt hierbij zwaar mee dat de huidige landelijke opvangproblematiek groot is en dat het COA kampt met een aanhoudend tekort aan opvangplaatsen. Vanuit humanitair en maatschappelijk oogpunt bestaat daarom een zwaarwegend belang om op korte termijn opvang te realiseren. Dat belang weegt in dit geval zwaarder dan het belang om de komst van de opvanglocatie pas toe te staan nadat de omgevingsvergunningsprocedure is doorlopen, te meer nu het gaat om een beperkte periode.

1) Kamerstukken II, 1996-97, 25085, nr. 2.

Er is gekozen voor het voormalig Boerenbondterrein omdat we hier snel de faciliteiten kunnen neerzetten om een groep mensen zo goed mogelijk op te vangen. De locatie is daarbij goed bereikbaar en centraal en kan worden afgescheiden met een eigen toegang. Daarbij is gekeken dat de evenwichtige toedeling van functies aan deze locatie hierbij niet uit het oog verloren wordt. Dit betekent dat de mogelijk negatieve gevolgen voor de omgeving (in het bijzonder de direct omwonenden en ondernemers) zoveel als mogelijk moeten worden beperkt. De belangen van omwonenden en bedrijven worden gewaarborgd door maatregelen te nemen zodat overlast en onveilige situaties zoveel mogelijk voorkomen worden. Verder speelt mee dat het hier gaat om een tijdelijke situatie.

Zicht op legalisatie/tijdelijkheid

De omgevingsvergunning wordt aangevraagd, zodat de tijdelijke strijdigheid met het omgevingsplan gemeente Waalre, "onderdeel bestemmingsplan Waalre", slechts een korte overbruggingsfase betreft. De tijdelijke aard van de situatie, mede gelet op de afzonderlijke en beperkte opbouw- en afbouwperiodes, en het bestaan van een vergunningstraject rechtvaardigen dat in afwachting daarvan niet direct handhavend wordt opgetreden.

De gedoogconstructie geldt voor de duur van de behandeling van de aanvraag om de benodigde omgevingsvergunning, met dien verstande dat het gebruik van de locatie als opvanglocatie is beperkt tot een maximale periode van 26 weken. Deze gebruiksperiode vangt aan op 15 juli 2026 en eindigt op 15 januari 2027. De gedoogconstructie eindigt eerder indien op de aanvraag om omgevingsvergunning positief wordt beslist of de gedoogbeslissing wordt ingetrokken.

Voorafgaand aan deze gebruiksperiode vindt een opbouwfase plaats van 10 juni 2026 tot en met 15 juli 2026. Na afloop van de gebruiksperiode volgt een afbouwfase van 15 januari 2027 tot en met 15 februari 2027, waarin de tijdelijke voorzieningen worden verwijderd en de locatie in oorspronkelijke staat wordt teruggebracht. Gedurende de opbouw- en afbouwfase is het gebruik van de locatie ten behoeve van opvang uitdrukkelijk niet toegestaan.

Indien niet wordt voldaan aan de constructieve veiligheidseisen of andere relevante veiligheidseisen, wordt hierover onverwijld overleg gevoerd met de daartoe bevoegde toezichthouder. Indien uit dit overleg blijkt dat de veiligheid onvoldoende kan worden geborgd, dan wel niet binnen een redelijke termijn alsnog aan de gestelde eisen kan worden voldaan, kan het college besluiten de gedoogbeslissing geheel of gedeeltelijk in te trekken. In geval van acute onveiligheid kan het college zonder voorafgaand overleg direct overgaan tot intrekking. De veiligheid van bewoners, personeel en omgeving staat hierbij te allen tijde voorop.

Openbare orde en veiligheid

Uitgaande van het tijdelijke gebruik als opvanglocatie en de daarbij getroffen maatregelen is geen sprake van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat in de directe omgeving. Overlast dient zoveel mogelijk te worden voorkomen door toezicht, verplichte huisregels, afscherming van het terrein en een goede bereikbaarheid van de locatiemanager en beveiliging. Voor zover omwonenden of bedrijven tijdelijk hinder zouden ondervinden, dient deze hinder, gelet op de duur van de situatie en het zwaarwegende maatschappelijke belang, als beperkt en aanvaardbaar te worden beschouwd.

De tijdelijke opvanglocatie wordt 24 uur per dag en 7 dagen per week beveiligd door een externe organisatie. Daarnaast is er een vast aanspreekpunt en kan bij eventuele overlast direct contact worden opgenomen met de locatie, zodat snel kan worden opgetreden of ingegrepen. Tevens vindt afstemming plaats met de boa's en de wijkagent. Door deze organisatorische maatregelen is de openbare orde en veiligheid in en rond de locatie voldoende geborgd.

Verkeersveiligheid

De verkeersveiligheid wordt niet wezenlijk beïnvloed door de tijdelijke opvanglocatie. Wel zal er enige impact op het verkeer optreden, met name in relatie tot het parkeren en gedurende de bouwfase. Hoewel sprake kan zijn van een beperkte toename van verkeersbewegingen, zoals bevoorrading, in- en uitrijdend verkeer en bezoekers, blijft de feitelijke belasting van het wegennet over het geheel genomen gering, mede omdat het terrein reeds als parkeerterrein in gebruik was. Deze verkeersbewegingen kunnen bovendien via de inrichting en het beheer van het terrein adequaat worden gereguleerd. Tijdens de bouwfase kan tijdelijk sprake zijn van een verhoogde verkeersdruk en een gewijzigde verkeersafwikkeling, welke met passende maatregelen dient te worden begeleid. Uitgaande van het tijdelijke gebruik van de opvanglocatie als doorstroomlocatie zijn er dan ook geen omstandigheden die leiden tot een structurele verslechtering van het woon- en leefklimaat op dit aspect in de directe omgeving van de opvanglocatie.

Brandveiligheid opvanglocatie

Voor de tijdelijke opvanglocatie van 26 weken is door De Veiligheidsregio Brabant Zuidoost beoordeeld of de gebouwen veilig zijn voor de opvang en daarmee het verblijf ter plaatse. In het kader van de omgevingsvergunning voor de verblijfsduur van 26 weken uiterlijk tot 15 januari 2027 worden de gebouwen wederom beoordeeld op de veiligheid. Daarmee is voldoende verzekerd dat het gebruik niet leidt tot een onaanvaardbaar risico voor bewoners, personeel of omgeving.

Belang omliggende bedrijven en omwonenden.

De tijdelijke opvanglocatie bevindt zich op een parkeer en evenemententerrein. Gelet op de tijdelijke aard van het gebruik, de afscherming van het terrein en de getroffen beheermaatregelen wordt niet verwacht dat het aangrenzend horecabedrijf en de omwonenden onevenredig worden belemmerd in hun dagelijks leven of bedrijfsvoering. Eventuele hinder is naar verwachting zeer beperkt en weegt niet op tegen het maatschappelijke belang van de tijdelijke opvang.

Conclusie

Alle betrokken belangen tegen elkaar afwegend, dient te worden geconcludeerd dat het algemeen belang en de maatschappelijke noodzaak aan opvanglocaties prevaleren boven de andere belangen. Hierbij speelt een grote rol dat het een tijdelijke opvanglocatie betreft. Het belang van een veilige en goede tijdelijke opvanglocatie weegt beduidend zwaarder dan het belang van handhaving van de wet- en regelgeving in afwachting van de uitkomst van een omgevingsvergunningprocedure. De direct omwonenden en bedrijven rondom de locatie zijn per brief geïnformeerd. Tevens is er op 3 april 2026 een informatiebijeenkomst georganiseerd in het Huis van Waalre.

Gedoogbeslissing

Het vorenstaande in overweging nemende, besluiten wij om de tijdelijke gemeentelijke opvang voor maximaal 150 personen aan de Willibrorduslaan 141 te Waalre, kadastraal bekend als gemeente Waalre, sectie A, nummer 4705, onder de voorwaarden zoals opgenomen in deze beslissing en daarvan integraal onderdeel uitmakend, in strijd met het omgevingsplan te gedogen.

De gedoogbeslissing heeft betrekking op het gebruik van de locatie als opvanglocatie gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 26 weken, zijnde de periode van 15 juli 2026 tot en met 15 januari 2027. Voorafgaand aan deze gebruikperiode vindt een opbouwfase plaats van 10 juni 2026 tot en met 15 juli 2026. Na afloop van de gebruikperiode volgt een afbouwfase van 15 januari 2027 tot en met 15 februari 2027, waarin de tijdelijke voorzieningen worden verwijderd en de locatie in oorspronkelijke staat wordt teruggebracht.

Met deze activiteiten wordt gehandeld in strijd met artikel 5.1, eerste lid, en artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, nu zowel sprake is van een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteiten als van een technische bouwactiviteit waarvoor op dit moment nog geen omgevingsvergunning is verleend.

Met deze gedoogbeslissing wordt het mogelijk om het perceel tijdelijk in strijd met de in het Omgevingsplan gemeente Waalre opgenomen functies, bestemming(en) en regelgeving te gebruiken, waaronder mede wordt begrepen de opbouw, het plaatsen en bouwen, en de latere verwijdering van de tijdelijke units en een omheining, een en ander vooruitlopend op de besluitvorming over de benodigde vergunningen voor het oprichten en in werking hebben van een tijdelijke opvanglocatie (noodopvang) voor 150 asielzoekers vanuit de reguliere asielzoekersopvang.

Gezien de tijdelijke en uitzonderlijke aard van de situatie, de concreet te verwachten vergunningprocedure en de maatschappelijke noodzaak van tijdelijke opvang, acht het college dat de opgelegde voorwaarden toereikend zijn om de gevolgen voor de omgeving zo beperkt mogelijk te houden. Daarmee wordt afgezien van het nemen van een handhavingsbesluit, zolang de activiteiten voldoen aan de voorwaarden van dit gedoogbeslissing.

Voorwaarden

Aan deze gedoogbeslissing verbindt het college de hiernavolgende voorwaarden:

1. Deze gedoogbeslissing heeft betrekking op bovengenoemde locatie op het voormalig Boerenbondterrein gelegen aan Willibrorduslaan 141, locatie kadastraal bekend als gemeente Aalst, sectie A, nummer 4705.
2. Deze TGO wordt gebruikt als tijdelijke opvanglocatie. Dat betekent dat gedurende de gebruikperiode uit deze gedoogbeslissing asielzoekers in de tijdelijke opvanglocatie zullen verblijven, in afwachting van doorstroming naar een andere (permanente) opvanglocatie.
3. Gedurende de gebruikperiode mag het maximaal aantal op te vangen personen in de tijdelijke opvanglocatie niet meer dan 150 bedragen.
4. Deze gedoogbeslissing geldt voor de periode vanaf 10 juni 2026 tot en met 15 februari 2027.

5. De gedoogbeslissing heeft betrekking op zowel de opvangperiode als de daarmee samenhangende opbouw- en afbouwperiode, met dien verstande dat:
 - a. de opvang (het feitelijk gebruik ten behoeve van de TGO) uitsluitend is toegestaan in de periode van 15 juli 2026 tot en met 15 januari 2027;
 - b. de opbouwperiode loopt van 10 juni 2026 tot en met 15 juli 2026 en uitsluitend ziet op voorbereidende werkzaamheden en het realiseren van de benodigde voorzieningen, zodat dat sprake is van feitelijke opvang;
 - c. de afbouwperiode loopt van 15 januari 2027 tot en met 15 februari 2027 en uitsluitend ziet op het verwijderen van de voorzieningen en het terugbrengen van de locatie in de oorspronkelijke staat, zonder dat sprake is van feitelijke opvang.
6. De gedoogbeslissing vervalt van rechtswege op het moment dat de vereiste omgevingsvergunning wordt verleend, dan wel indien de hiervoor genoemde perioden verstrijken, afhankelijk van welk moment zich het eerst voordoet.
7. Voor de TGO worden tijdelijke voorzieningen gerealiseerd. Deze mogen uitsluitend aanwezig zijn gedurende de looptijd van deze gedoogbeslissing en de te verlenen omgevingsvergunning, gedurende de onder punt 5 genoemde perioden en worden na afloop volledig verwijderd, waarna de locatie in oorspronkelijke staat wordt teruggebracht.
8. De TGO dient uiterlijk ten tijde van de feitelijke ingebruikname en gedurende de gehele crisisnoodopvangperiode te voldoen aan alle eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), in het bijzonder op het gebied van gezondheid, constructieve veiligheid, brandveiligheid en overige veiligheidsaspecten. Deze eisen worden betrokken bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de noodopvang. De Veiligheidsregio Brabant Zuidoost inspecteert de TGO op (brand)veiligheid voordat deze feitelijk in gebruik wordt genomen.
 - a. Indien niet aan voornoemde eisen wordt voldaan, wordt hierover onverwijld overleg gevoerd met de bevoegde toezichthouder. Indien de veiligheid naar het oordeel van het college onvoldoende is geborgd, dan wel niet binnen een redelijke termijn alsnog kan worden geborgd, wordt de gedoogbeslissing ingetrokken.
 - b. In geval van acute onveiligheid kan het college zonder voorafgaand overleg direct overgaan tot (gedeeltelijke) intrekking van de gedoogbeslissing. De veiligheid van bewoners, personeel en omgeving staat hierbij te allen tijde voorop.
9. Er is een veiligheidsplan opgesteld en huisregels waaraan aan betrokkenen zich moeten houden.
10. Het terrein wordt omheind en voorzien van adequate verlichting. Tevens wordt een tijdelijke parkeervoorziening gerealiseerd om parkeeroverlast voor de omgeving te voorkomen.
11. Deze gedoogbeslissing strekt uitsluitend tot het tijdelijk gedogen van een strijdige situatie en dient niet te worden aangemerkt als een toezegging of garantie dat de vereiste omgevingsvergunning zal worden verleend. Hieraan kunnen derhalve geen rechten worden ontleend, noch kan een beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel.
12. De omstandigheid dat de gemeente de realisatie van de tijdelijke opvanglocatie faciliteert, doet niet af aan de eigenstandige toetsing in het kader van de vergunningenprocedure. Het college behoudt zich te allen tijde alle publiekrechtelijke bevoegdheden voor, waaronder de bevoegdheid tot handhavend optreden
13. Het college van burgemeester en wethouders behoudt zich alle rechten voor om deze gedoogbeslissing, indien de omstandigheden naar diens oordeel hierom vragen, in te trekken, zonder daarbij enige aansprakelijkheid te aanvaarden voor eventuele extra te maken of gemaakte kosten danwel geleden of te lijden schade door het Centraal Orgaan Asielzoekers, of daaraan gelieerde instanties of organen.

Bekendmaking

Aangezien een gedoogbeslissing geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bekendmaking geen voorwaarde voor inwerkingtreding. Echter, in het kader van de rechtszekerheid en overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wordt deze beslissing wel bekendgemaakt. De gedoogbeslissing wordt bekend gemaakt door publicatie in het Gemeenteblad op www.officielebekendmakingen.nl. In de eerstvolgende uitgave van het huis-aan-huisblad De Schakel zal op de gemeentepagina, onder Bekendmakingen, een (informerende) verwijzing naar deze bekendmaking worden opgenomen.

Rechtsmiddelen

Tegen deze gedoogbeslissing staat geen bezwaar of beroep open, aangezien deze niet wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen de toekomstige omgevingsvergunning(en) kunnen belanghebbenden na bekendmaking bezwaar en beroep instellen. In de kennisgeving van de vergunning staat omschreven hoe een belanghebbende dit kan doen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van Waalre

*Waalre, 16 juni 2026
Waarnemend Gemeentesecretaris, Burgemeester,
mvr. mr. S.R.M. Cannemeijer M.F. Oosterveer*