

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 26/526

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 10 JULI 2026

in de zaak tussen

, uit Vorden, eiseres
(gemachtigde: mr. C.R. Post),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bronckhorst
(gemachtigde: mr. D. Robbertsen-Boon),

Als derde-partijen nemen aan de zaken deel:

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) uit Den Haag

en

de gemeenteraad van de gemeente Bronckhorst, uit Bronckhorst
(gemachtigde: mr. D. Robbertsen-Boon).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de aan het COA verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van een opvanglocatie voor minderjarige asielzoekers aan de Bedrijvenweg in Vorden (het perceel) voor een periode van 10 jaar.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het college voldoende heeft gemotiveerd waarom het toestaan van de opvanglocatie op deze plek en in deze vorm voldoet aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college heeft de omgevingsvergunning dus mogen verlenen. Eiseres krijgt dus geen gelijk en het beroep is dan ook ongegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

2. Bij besluit van 16 december 2025 (het bestreden besluit) heeft het college de omgevingsvergunning verleend. Dit besluit is voorbereid met toepassing van de uitgebreide

voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹ Het ontwerpbesluit heeft van 24 oktober 2025 tot en met 4 december 2025 ter inzage gelegen. Eiseres heeft een zienswijze ingediend tegen het ontwerpbesluit. Het college heeft de omgevingsvergunning verleend conform het ontwerpbesluit. De zienswijzen hebben dus niet tot aanpassingen van het plan geleid.

2.1. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

2.2. De rechtbank heeft het beroep op 8 mei 2026 op zitting behandeld. Namens eiseres zijn [REDACTED] en de gemachtigde verschenen. Het college heeft zich op zitting laten vertegenwoordigen door [REDACTED] en de gemachtigde. Namens het COA zijn mr. L.A. van Elst, [REDACTED] verschenen. De gemeenteraad heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank bespreekt hieronder eerst kort waar deze zaak over gaat en staat vervolgens stil bij het wettelijk kader. Daarna beoordeelt zij de rechtmatigheid van de verleende omgevingsvergunning aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

Waar gaat deze zaak over?

4. Op 8 juli 2025 heeft het COA een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aangevraagd voor het realiseren van een opvanglocatie voor asielzoekers aan de aan de Bedrijvenweg (ongenummerd) in Hengelo (het perceel). Het plan is om in de opvanglocatie maximaal 80 minderjarige asielzoekers te huisvesten voor een periode van 10 jaar. Een omgevingsvergunning voor deze activiteit is vereist, omdat de opvang van asielzoekers op deze locatie niet is toegestaan op grond van (het tijdelijk deel) van het omgevingsplan. De gemeenteraad heeft op 16 oktober 2025 een positief bindend advies afgegeven voor het project. Vervolgens heeft het college van 24 oktober 2025 tot en met 4 december 2025 een ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Bij besluit van 16 december 2025 heeft het college de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verleend conform het ontwerpbesluit.

4.1. Eiseres is een transportbedrijf gevestigd in de directe nabijheid van de opvanglocatie en zij is het niet eens met de verleende omgevingsvergunning, omdat zij vreest voor nadelige gevolgen die de opvang heeft voor haar bedrijfsvoering.

Wettelijk kader

5. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet heeft elke gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege dat regels geeft over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente.² Dat omgevingsplan bestaat voor nu uit een tijdelijk deel, waarin onder meer alle bestemmingsplannen zijn opgenomen die vóór 1 januari 2024 golden. Op het perceel waar de opvang gerealiseerd wordt, waren vóór 1 januari 2024 de bestemmingsplannen

¹ Het college heeft hiertoe de mogelijkheid op grond van artikel 16.65, vierde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

² Zie artikel 22.1, aanhef en onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

‘Stedelijk gebied Bronckhorst’, ‘Stedelijk gebied; Veegplan 2022-1B’, ‘Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B’ en ‘Landelijk gebied; Veegplan 2025-1B’ van kracht. Die bestemmingsplannen maken dus onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente Bronckhorst. Volgens de bestemmingsplannen gelden op het perceel de enkelbestemmingen ‘Groen’, ‘Water’ en ‘Agrarisch met waarden - Landschap’. Daarnaast geldt de dubbelbestemming ‘Waarde - Archeologische verwachting 2’. De opvang van de asielzoekers is in strijd met deze bestemmingsplannen, omdat het langdurig bieden van dagen nachtverblijf aan asielzoekers niet is toegestaan binnen de bestemmingen.

5.1. Een activiteit die in strijd is met het (tijdelijk deel van) het omgevingsplan wordt een omgevingsplanactiviteit genoemd.³ 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 het college de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleent. In artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl staat dat de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

5.2. De voornaamste vraag die in het kader van deze procedure moet worden beantwoord, is dus of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het toestaan van de opvang van de minderjarige asielzoekers op het perceel voldoet aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

6. Eiseres voert aan dat geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties dan wel dat het college dit onvoldoende heeft gemotiveerd. In dat kader voert eiseres aan dat de gronden mede bestemd zijn voor het beheer en het onderhoud van de watergangen en/of retentievoorzieningen met de bijbehorende voorzieningen, zoals bermen en beschoeiing. Aangezien deze bestemming niet is genoemd, is het geen onderdeel geweest van de beoordeling van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en is niet beoordeeld of dit in de weg staat aan verlening van de vergunning. Het bestreden besluit is op dit punt onzorgvuldig tot stand gekomen en onvoldoende gemotiveerd, aldus eiseres. Verder heeft eiseres zorgen over sociale veiligheid. Het veiligheidsgevoel van eiseres is ernstig aangetast, met name door de onbereikbaarheid van de wijkagent op bepaalde momenten.

6.1. Het college heeft in het verweerschrift erkend dat de bestemming ‘Waterstaat-Waterlopen’ niet genoemd en dus ook niet betrokken is in het bestreden besluit. Het college heeft daar echter terecht bij opgemerkt dat aspecten met betrekking tot beheer en onderhoud van een watergang pas aan de orde zijn bij het realiseren van de uitrit. De uitrit wordt namelijk gerealiseerd over een sloot die een a-watergang is. Het realiseren van de uitweg maakt geen onderdeel uit van deze vergunningaanvraag. De omgevingsvergunning voor het realiseren van de uitweg moet nog apart aangevraagd worden. In zoverre acht de rechtbank het begrijpelijk dat in het bestreden besluit verder geen aandacht is besteed aan de bestemming ‘Waterstaat-Waterlopen’, omdat het bouwplan geen gevolgen heeft voor

³ Dit volgt uit bijlage A behorend bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, waarin het begrip ‘omgevingsplanactiviteit’ is gedefinieerd.

watergangen en/of retentievoorzieningen. Eiseres heeft geen concrete redenen aangedragen waarom de bestemming 'Waterstaat-Waterlopen' aan vergunningverlening voor de opvang van de asielzoekers in de weg zou staan. Van een motiveringsgebrek is dan ook geen sprake.

6.2. Ten aanzien van de sociale veiligheid overweegt de rechtbank dat de sociale veiligheid en de te verwachten overlast aspecten zijn die het college bij de beoordeling of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet betrekken. De rechtbank stelt vast dat er een beheerplan is opgesteld. Dat beheerplan bevat een heel aantal voorwaarden die dienen ter bescherming van de op te vangen asielzoekers, maar ook ter bescherming van de omwonenden en (medewerkers / klanten van) omliggende bedrijven. In het beheerplan is expliciet aandacht besteed aan het sociale veiligheidsaspect en ook aan wie te benaderen wanneer er (onverhoopt) wel iets gebeurt. De rechtbank stelt vast dat het beheerplan en de daarin opgenomen voorwaarden expliciet onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. In de omgevingsvergunning is namelijk het volgende voorschrift opgenomen: 'Het COA voert het beheer uit conform het vastgesteld beheerplan.' De rechtbank is van oordeel dat het college in het beheerplan voldoende randvoorwaarden heeft gesteld om de veiligheid in de buurt te waarborgen en overlast zoveel mogelijk te voorkomen van overlast. Omdat de naleving van de in het beheerplan gestelde randvoorwaarden is geborgd in de omgevingsvergunning, is er geen aanknopingspunt voor het oordeel dat het college onvoldoende oog heeft gehad voor het effect van de huisvesting van de asielzoekers op de (sociale) veiligheid. De beroepsgrond slaagt niet.

Heeft er voldoende participatie plaatsgevonden?

7. Eiseres erkent dat er meerdere bijeenkomsten voor omwonenden zijn georganiseerd, maar het schort aan de kwaliteit van de participatie. Geregeld worden concept-stukken pas kort voor een overleg toegezonden, waardoor de voorbereidingstijd zeer gering is. Ook worden notulen niet of zeer beperkt gemaakt en worden bepaalde afspraken niet nagekomen. Eiseres betreurt dit en is van mening dat onvoldoende wordt geparticipeerd. Ook wijst eiseres erop dat op verzoek van een meerderheid van de omwonenden is besloten de ontsluiting te verplaatsen van de Kerkhoflaan naar een hoek van de Bedrijvenweg. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad, op verzoek van één bedrijf, besloten om die ontsluiting weer enkele tientallen meter te verplaatsen naar het midden van de Bedrijvenweg.

7.1. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat participatie door de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen vrijwillig is, maar de gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin verplicht aan participatie moet worden gedaan.⁴ Participatie is in dit geval niet verplicht gesteld door de gemeenteraad. Ook bevat de Omgevingswet geen verplichting voor het college om aan participatie te doen. Kortom; de wet bevat geen verplichting om omwonenden vooraf te betrekken bij dit project. Nu participatie voor dit project niet verplicht is, kan de gestelde omstandigheid dat de participatie gebrekkig was, ook als dat inderdaad zo is, dus niet tot het oordeel leiden dat de omgevingsvergunning om die reden niet verleend had mogen worden.

⁴ De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid op grond van artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet.

7.2. Ten overvloede merkt de rechtbank nog het volgende op. Met participatie wordt niet wordt beoogd om unanieme steun of draagvlak onder alle omwonenden te verkrijgen. Dat kan ook niet. Het doel van participatie is wel om burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de besluitvorming, maar participatie gaat dus niet zó ver dat de inbreng van omwonenden vervolgens ook van beslissende betekenis is en dat plannen per definitie aangepast moeten worden aan alle wensen van omwonenden. Participatie kan het draagvlak bij de burger zeker vergroten, maar heeft dus niet automatisch tot gevolg dat dit ook leidt tot een voor alle omwonenden wenselijke beslissing. Zoals ook op de zitting besproken heeft de participatie in dit geval wel geleid tot onder meer een andere oriëntering van de gebouwen, waardoor het geluid wordt verminderd, en tot verplaatsing van de ontsluiting van de Kerkhoflaan naar de Bedrijvenweg. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad, in een laat stadium, op verzoek van een van de eisers besloten om de ontsluiting nog weer een aantal meter te verplaatsen, tegen de wil van andere eisers. Dit is buiten het COA omgegaan en illustreert dat participatie vaak niet tot een voor alle omwonenden wenselijke beslissing kan leiden. Dit kan dus ook niet worden verlangd. Dat het college naar aanleiding van de door omwonenden naar voren gebrachte bezwaren op andere punten geen aanleiding heeft gezien het plan te wijzigen, maakt ook niet dat gezegd kan worden dat het college daarom niet rechtmatig heeft gehandeld of dat de participatie onvoldoende was. De beroepsgrond slaagt niet.

Wordt eiseres onevenredig zwaar getroffen door de bestuursovereenkomst?

8. Eiseres wijst op de bestuursovereenkomst tussen COA en gemeente. In artikel 4, derde lid is bepaald dat uitsluitend het COA bevoegd is tot tussentijdse opzegging van de overeenkomst, terwijl het college deze bevoegdheid zelf niet heeft. In die overeenkomst is alleen afgesproken dat er na 5 jaar een evaluatiemoment plaatsvindt, maar er bestaat geen enkele mogelijkheid voor het college om de opvang tussentijds te beëindigen. Eiseres geeft aan dat het bedrijf onevenredig zwaar wordt getroffen ten gunste van het overheidsbelang. Het college heeft deze disproportionele binding en de daaruit voortvloeiende onmogelijkheid tot tussentijdse heroverweging niet kenbaar meegewogen in de belangenafweging.

8.1. De rechtbank stelt voorop dat eiseres niet heeft onderbouwd waarom zij onevenredig zwaar wordt getroffen. Daar komt bij dat uit de Omgevingswet geen verplichting voortvloeit om een verleende omgevingsvergunning tussentijds te heroverwegen.

De beroepsgrond slaagt niet.

Energiebehoefte

9. Eiseres heeft er nog op gewezen dat bedrijven in de omgeving zoals het hare geen (extra) elektriciteitsaansluiting kunnen krijgen, terwijl het COA die wel krijgt.

9.1. Zoals het college op zitting heeft toegelicht, is het de netbeheerder die bepaalt hoe stroom verdeeld wordt over bedrijven en woningen. De netbeheerder geeft voorrang aan woondoeleinden, waaronder ook huisvesting van asielzoekers, boven bedrijfsdoeleinden. Hoe stroom verdeeld wordt is aan de netbeheerder en eisers hebben niet onderbouwd dat het al dan niet doorgaan van deze opvang consequenties heeft voor het kunnen krijgen van een aansluiting voor hun bedrijven. Dit betekent dat in zoverre geen sprake is van een (direct) gevolg van deze omgevingsvergunning, zodat dit betoog niet tot vernietiging van de omgevingsvergunning kan leiden.

Blijkt onvoldoende uit het bestreden besluit hoe het college zijn beleid toepast?

10. Eiseres stelt dat uit het bestreden besluit niet blijkt op welke wijze het college de 'Beleidsregels artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' toepast. Het college hanteert deze beleidsregel volgens eiseres als vaste gedragslijn. Eiseres geeft aan dat in dit beleid in artikel 3 staat opgenomen dat een termijn voor een tijdelijke vergunning ten hoogste 10 jaar mag zijn waarbij in beginsel een termijn van 5 jaar gehanteerd wordt. Daarnaast wordt erop gewezen dat in het beleid staat dat de voorkeur wordt gegeven aan een herziening van het bestemmingsplan boven het buitenplans afwijken. Het besluit is volgens haar hiermee onzorgvuldig tot stand gekomen en onvoldoende gemotiveerd.

10.1. De beleidsregel waar eiseres op wijst is ondertussen vervallen, maar het college hanteert de beleidsregel nog wel als vaste gedragslijn. Het college mag afwijken van een vaste gedragslijn, mits het college motiveert waarom het daarvan afwijkt.

10.2. De rechtbank overweegt dat in de beleidsregel de voorkeur wordt uitgesproken voor een herziening van het bestemmingsplan. Dat neemt niet weg dat het college heeft te beslissen op een aanvraag. De keuze voor het aanvragen van een omgevingsvergunning of voor een wijziging van het omgevingsplan ligt in principe bij de initiatiefnemer. Het college heeft, als er een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt gedaan, te beslissen op deze aanvraag en is gehouden om deze te verlenen als wordt voldaan aan de criteria daarvoor. Daarbij merkt de rechtbank op dat in dit geval een tijdelijke vergunning wordt gevraagd, wat zich moeilijker verhoudt met het wijzigen van het omgevingsplan, omdat dat naar zijn aard een permanente wijziging is. Het college heeft ook voldoende gemotiveerd dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

10.3. De rechtbank merkt verder op dat het college ten aanzien van de termijn in principe niet handelt in strijd met de vaste gedragslijn, omdat die gedragslijn ook ruimte biedt voor het verlenen van een tijdelijke vergunning voor de duur van 10 jaar. Daarbij hebben het college en het COA toegelicht dat het vanwege de noodzakelijke investeringen niet rendabel is om de opvang maar voor 5 jaar te plaatsen. Hiermee is voldoende duidelijk gemaakt waarom in dit geval voor de periode van 10 jaar is gekozen. De beroepsgrond slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

11. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

11.1. Voor een proceskostenveroordeling of een vergoeding van het griffierecht bestaat dan ook geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.A. van der Straaten, rechter, in aanwezigheid van mr. A. Goldebeld, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op



griffier



rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **10 JULI 2026**

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.