

MEMO

AAN : [redacted] (gemeente Nuenen)
VAN : [redacted] & [redacted] (Hekkelman Advocaten
N.V.)
DATUM : 22 mei 2025
BETREFT : Nuenen / Tijdelijke AZC; diverse vragen

1. Inleiding

1. De gemeente Nuenen en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: '*het COA*') hebben ten behoeve van een tijdelijke opvanglocatie voor asielzoekers (hierna: '*tijdelijke AZC*') een bestuursovereenkomst gesloten en zijn voornemens om een huurovereenkomst te sluiten. Het COA heeft een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor deze tijdelijke opvanglocatie. Tegen deze achtergrond zijn een aantal vragen gerezen, namelijk:
 1. wat heeft het COA precies aangevraagd? En voor welke duur is een omgevingsvergunning aangevraagd? In paragraaf 2 van dit memo gaan wij daar nader op in;
 2. wat is de status van het raadsbesluit van 21 maart 2024 en is het college van burgemeester en wethouders (hierna: '*burgemeester en wethouders*') daaraan gebonden bij het verlenen van de aangevraagde omgevingsvergunning? In paragraaf 3 van dit memo gaan wij daar nader op in;
 3. is het mogelijk om aan de te verlenen omgevingsvergunning een voorwaarde te verbinden inhoudende dat de (tijdelijke) omgevingsvergunning voor een duur van maximaal 10 jaar wordt verleend, met dien verstande dat geen gebruik (meer) wordt gemaakt van die omgevingsvergunning als de huurovereenkomst tussen de gemeente en het COA eerder eindigt? In paragraaf 4 van dit memo gaan wij hierop in.

2. Wat heeft het COA precies aangevraagd en voor welke duur is een omgevingsvergunning aangevraagd?

2.1. Vraagstelling

2. De eerste vraag die u ons heeft voorgelegd, luidt wat het COA precies heeft aangevraagd en voor welke duur een omgevingsvergunning is aangevraagd. Hierna volgen onze bevindingen.

2.2. Drie vergunningaanvragen

3. Het COA heeft – voor zover ons bekend – drie vergunningaanvragen ingediend:
- op **21 december 2023** heeft het COA een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor planologisch strijdig gebruik (ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wabo). De projectomschrijving luidt als volgt: *"Op het voormalige evenemententerrein Pastoorsmast is het plan om een tijdelijk AZC te bouwen voor een periode van maximaal 10 jaar. Dit AZC zal circa 192 asielzoekers huisvesten, verdeeld over twee drielaagse woonunits";*¹
 - op **6 april 2024** heeft het COA een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor de activiteiten: 'Bouwactiviteit (technisch)' en 'Bouwactiviteit (omgevingsplan)'.² De projectomschrijving luidt als volgt: *"In de gemeente Nuenen heeft het COA de intentie om op korte termijn een opvanglocatie te realiseren op een voormalig evenemententerrein. Het plan is om naast flexibele woonunits ook flexibele dienstengebouwen te plaatsen voor COA medewerkers en andere ondersteunende diensten. Deze aanvraag voorziet op het dienstengebouw en de wasruimte. Deze gebouwen zullen net als de opvangunits de komende 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar op de locatie staan.";*³
 - op **14 maart 2025** heeft het COA een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor de activiteiten: 'Bouwactiviteit (omgevingsplan)', 'Bouwactiviteit (technisch)' en 'Uitweg maken, hebben of veranderen of het gebruik daarvan veranderen'.⁴ De projectomschrijving luidt als volgt: *"In de gemeente Nuenen heeft het COA de intentie om op korte termijn een opvanglocatie te realiseren op een voormalig evenemententerrein. Het plan is om flexibele woonunits te plaatsen, waarmee in totaal 159 opvangplekken gecreëerd kunnen worden. Deze units zullen de komende 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar onderdak geven aan asielzoekers. Hiermee wordt beoogd de opvangcapaciteit te vergroten en tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar opvanglocaties.";*⁵
4. In het vervolg van dit memo gaan wij **uitsluitend** in op de vergunningaanvraag d.d. 21 december 2023 die is ingediend voor het planologisch afwijken ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wabo voor het bouwen van een tijdelijke AZC voor de duur van maximaal 10 jaar. Op deze vergunningaanvraag is het oude recht – de Wabo – zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (op 1 januari 2024) van toepassing.

2.3. Wat heeft het COA precies aangevraagd?

¹ Aanvraagformulier d.d. 21 december 2023, aanvraagnummer: 8295429, p. 1.

² Uitspraak Omgevingsloket d.d. 6 april 2025, onder 'Activiteit(en)'.

³ Uitspraak Omgevingsloket d.d. 6 april 2025, onder het kopje 'Projectomschrijving'.

⁴ Uitspraak Omgevingsloket d.d. 6 april 2025, onder 'Activiteit(en)'.

⁵ Uitspraak Omgevingsloket d.d. 14 maart 2025, onder het kopje 'Projectomschrijving'.

5. Ten aanzien van de vergunningaanvraag d.d. 21 december 2023 beschikken wij over het aanvraagformulier d.d. 21 december 2023. Wij hebben bij e-mail van 6 april 2025 ook een ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 (opgesteld door Arcadis) ontvangen. Gelet op de inhoud van deze ruimtelijke onderbouwing, gaan wij ervan uit dat dit een *aanvulling* betreft op de vergunningaanvraag d.d. 21 december 2023. Uit p. 49 van deze ruimtelijke onderbouwing leiden wij namelijk af dat deze ruimtelijke onderbouwing ziet op de aangevraagde omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik, voor een periode van maximaal 10 jaar (5 en 5 jaar verlenging), voor het realiseren van de tijdelijke opvangplekken in de vorm van twee woongebouwen én een voorzieningengebouw.
6. Wij wijzen hiervoor op het volledige citaat op p. 49 van de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025:

"Deze ruimtelijke motivering dient ter afweging voor het verlenen van een omgevingsvergunning (tijdelijk) strijdig gebruik op grond van artikel 2.12, eerste lid sub a onder 2a van de Wabo, waarmee het gebruik van het asielzoekerscentrum in afwijking van het bestemmingsplan tijdelijk mogelijk wordt gemaakt. In voorgaande hoofdstukken is de voorgenomen ontwikkeling getoetst aan het rijks-, provinciaal- en gemeentelijk beleid en is onderbouwd dat dit past binnen de genoemde beleidskaders. Daarnaast is het voornemen getoetst aan enkele milieuaspecten. Bij deze verschillende thema's is geconcludeerd dat er geen belemmeringen zijn, of negatieve effecten op de thema's optreden, bij het mogelijk maken van de tijdelijk opvang van asielzoekers. Bovendien gaat de aanvraag voor de omgevingsvergunning uit van een tijdelijk periode van maximaal 10 jaar (5 + 5 jaar verlenging).

Het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van de tijdelijke opvangplekken in de vorm van twee woongebouwen en een voorzieningengebouw aan de Pastoorsmast ongenummerd te Nuenen, gelet op het voorstaande, niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening." (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

7. Ik merk op dat op het aanvraagformulier d.d. 21 december 2023 geen informatie bevat over het **voorzieningengebouw**. In het aanvraagformulier werd enkel gesproken van twee drielaagse woonunits voor de huisvesting van ca. 192 asielzoekers:

"Op het voormalige evenemententerrein Pastoorsmast is het plan om een tijdelijk AZC te bouwen voor een periode van maximaal 10 jaar. Dit AZC zal circa 192 asielzoekers huisvesten, verdeeld over twee drielaagse woonunits." (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

8. Verder merken wij op dat uit de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 blijkt dat de aanvraag ziet op **159 opvangplekken**. Dit terwijl in het aanvraagformulier d.d. 21 december 2023 werd gesproken van ca. 192 asielzoekers. Zie bijvoorbeeld p. 5 van de ruimtelijke onderbouwing:

"Het plan is om flexibele woonunits te plaatsen, waarmee in totaal 159 opvangplekken gecreëerd kunnen worden" (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

9. Ook op. 9 van de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 is aangegeven dat het gaat om in totaal ca. **159 asielzoekers**, verdeeld over twee drielaagse woonunits:

"Op het voormalige evenemententerrein Pastoorsmast is het plan om een tijdelijk AZC te bouwen voor een periode van 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar. De maximale gebruiksfase komt dan neer op 10 jaar. Dit AZC zal conform het raadsbesluit dd. 21 maart 2024 circa 159 asielzoekers huisvesten, verdeeld over twee drielaagse woonunits (zie afbeelding 6). Het is de verwachting dat de bewoners hier maximaal 1,5 jaar zullen verblijven. Ieder woonblok biedt ruimte aan maximaal 96 personen." (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

10. Concluderend:

- uit het aanvraagformulier d.d. 21 december 2023 volgt dat de vergunningaanvraag ziet op het bouwen van een tijdelijk AZC voor de opvang van ca. **192 asielzoekers**, verdeeld over **twee drielaagse woonunits**;
- uit de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 blijkt dat de vergunningaanvraag ziet op de huisvesting van ca. **159 asielzoekers**, verdeeld over **twee drielaagse woonunits** en een **voorzieningengebouw**.

11. Deze onduidelijkheid dient te worden opgehelderd: moeten burgemeester en wethouders uitgaan van de aangepaste gegevens zoals deze volgen uit de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025, waarmee dus is afgeweken van de gegevens uit het aanvraagformulier?

2.4. Voor welke duur is de omgevingsvergunning aangevraagd?

12. Uit het aanvraagformulier d.d. 21 december 2023 blijkt dat de vergunningaanvraag ziet op een periode van maximaal 10 jaar:

"Op het voormalige evenemententerrein Pastoorsmast is het plan om een tijdelijk AZC te bouwen voor een periode van maximaal 10 jaar. Dit AZC zal circa 192 asielzoekers huisvesten, verdeeld over twee drielaagse woonunits."

13. Uit p. 5 van de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 blijkt dat het COA het voornemen heeft om flexibele woonunits te plaatsen waarmee in totaal 159 opvangplekken kunnen worden gecreëerd. Deze units zullen voor 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar onderdak geven aan asielzoekers, aldus de ruimtelijke onderbouwing:

"In de gemeente Nuenen heeft het COA de intentie om op korte termijn een opvanglocatie te realiseren op een voormalig evenemententerrein. Het plan is om flexibele woonunits te plaatsen, waarmee in totaal 159 opvangplekken gecreëerd kunnen worden. Deze units zullen de komende 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar onderdak geven aan asielzoekers. Hiermee wordt beoogd de

opvangcapaciteit te vergroten en tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar opvanglocaties.” (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

14. Uit p. 9 van de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 blijkt dat de maximale gebruiksfase neerkomt op 10 jaar:

“Op het voormalige evenemententerrein Pastoorsmast is het plan om een tijdelijk AZC te bouwen voor een periode van 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar. De maximale gebruiksfase komt dan neer op 10 jaar. Dit AZC zal conform het raadsbesluit dd. 21 maart 2024 circa 159 asielzoekers huisvesten, verdeeld over twee drielaagse woonunits (zie afbeelding 6). Het is de verwachting dat de bewoners hier maximaal 1,5 jaar zullen verblijven. Ieder woonblok biedt ruimte aan maximaal 96 personen. De totale oppervlakte van het AZC terrein bedraagt 11.595 m2.” (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

15. Concluderend:

- uit het aanvraagformulier d.d. 21 december 2023 volgt dat de vergunningaanvraag ziet op maximaal 10 jaar;
- uit de ruimtelijke onderbouwing d.d. 6 april 2025 blijkt dat de vergunningaanvraag ziet op een periode van 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar, en dus een maximale periode van 10 jaar.

16. De formulering van de tijdsduur waarop de vergunningaanvraag ziet uit de ruimtelijke onderbouwing (namelijk: een periode van 5 jaar met een mogelijke verlenging van 5 jaar) is mijns inziens onduidelijk. Daarentegen blijkt uit het aanvraagformulier wel klip-en-klaar dat het gaat om een tijdelijke periode van 10 jaar. Gelet hierop zullen burgemeester en wethouders als vertrekpunt moeten hanteren dat het COA een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik heeft aangevraagd voor maximaal 10 jaar.

3. Wat is de status van het raadsbesluit en zijn burgemeester en wethouders daaraan verbonden bij de vergunningverlening?

3.1. Vraagstelling

17. De tweede vraag die u ons heeft voorgelegd, ziet op het raadsbesluit van 21 maart 2024. U heeft ons gevraagd wat hiervan de (juridische) status is en of burgemeester en wethouders hieraan verbonden zijn bij de vergunningverlening. Hierna volgen onze bevindingen.

N.B. Wij beschikken alleen over een niet-ondertekende versie van het raadsbesluit. Wij gaan ervan uit dat het raadsbesluit op 21 maart 2024 (daadwerkelijk) is genomen.

3.2. Juridische analyse

18. Bij raadsbesluit van 21 maart 2024 heeft de gemeenteraad als volgt besloten:

"B E S L U I T :

1. *In te stemmen met de kaders voor de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van de opvanglocatie Pastoorsmast als uitgangspunten voor de bestuursovereenkomst met het COA.*
2. *In de genoemde kaders onder punt 1 de onderstaande 5 wijzigingen aan te brengen.*
3. *In te stemmen met de realisatie van de randvoorwaardelijke projecten en het leefbaarheidsplan en het budget voor beide.*

Wijzigingen kaders:

1. *Een uitgebreid en concreet veiligheidsplan toe te voegen aan de bestuursovereenkomst. Het veiligheidsplan bevat minimaal de volgende onderdelen:*
 - *Beschrijving van de overlegstructuur tussen alle bestuurlijk betrokkenen (bestuur Nuenen c.a., COA, veiligheidsdriehoek, veiligheidsregio);*
 - *Beschrijving van het overleg en de communicatie met omwonenden en alle belanghebbenden van Nuenen en dus te zorgen voor een continue proces van monitoring;*
 - *Duidelijke beschrijving van de beveiliging, zowel op het terrein zelf als in de omgeving;*
 - *Een duidelijke procedure bij incidenten met daarbij een gegarandeerde opvolging;*
 - *Directe opzegbaarheid bij ernstige calamiteiten, inclusief overleg in dat geval met de gemeenteraad.*
 2. *Het aantal op te vangen personen terug te brengen van 196 naar de taakstelling van 159. Daarbij een gefaseerde instroom te hanteren en dit op te nemen in de bestuursovereenkomst.*
 3. *De duur van de bestuursovereenkomst te wijzigen naar vijf jaar met de intentie deze te verlengen naar 10 jaar met daarbij een jaarlijkse evaluatie.*
 4. *De tekst van artikel 3 van de bestuursovereenkomst uit te breiden met: "Het COA spant zich in om te komen tot een evenwichtige samenstelling van de groep op te vangen asielzoekers. Daarbij wordt maximaal ingezet op het plaatsen van asielzoekers die uitzicht hebben op latere plaatsing in de regio".*
 5. *Uiterlijk een half jaar na aanvang van het project de gemeenteraad middels een raadsinformatiebrief, inclusief toelichting door de wethouder, op de hoogte te stellen van de vorderingen en daarna de gemeenteraad ieder halfjaar te informeren over het verloop van het project en de opvang"*
19. Het raadsbesluit ziet op de kaders voor de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van de AZC als uitgangspunten voor de **bestuursovereenkomst** met het COA. In het raadsbesluit heeft de gemeenteraad ook besloten om in te stemmen met de realisatie van de 'randvoorwaardelijke projecten' en het leefbaarheidsplan en het budget voor beide. Ons is overigens niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'de realisatie van de randvoorwaardelijke projecten'. Dat kunnen wij ook niet afleiden uit het raadsvoorstel.
20. Verder stellen wij vast dat er in het raadsbesluit **geen** beslispoint is opgenomen in relatie tot de vergunningverlening (door burgemeester en wethouders) op de vergunningaanvraag van het COA. Op p. 6 van het

raadsvoorstel staat over dit traject – volledigheidshalve – (slechts) de volgende informatie over de planning:

"Planning

Het COA heeft de vergunningaanvraag voor het azc in voorbereiding. Het al dan niet indienen van een vergunningsaanvraag is een afweging die bij de initiatiefnemer ligt, in dit geval het COA. Met het oog op de volgtijdelijkheid heeft de wethouder het COA geadviseerd de vergunningsaanvraag pas in te dienen nadat de raad zich heeft uitgesproken over het AZC en de daarvoor beoogde locatie. Het is echter voorstelbaar dat het COA de aanvraag indient voor 1 januari 2024. Dit gelet op de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouw. Maar ook als de vergunningsaanvraag wordt ingediend voor 1 januari 2024, wordt er pas een besluit op de aanvraag genomen nadat de raad zich heeft uitgesproken over het AZC en de daarvoor beoogde locatie."

21. Verder stellen wij vast dat onderdeel 3 van de passage 'Wijzigingen kaders' inhoudt dat de duur van de bestuursovereenkomst wordt gewijzigd naar 5 jaar met de intentie deze te verlengen naar 10 jaar met daarbij een jaarlijkse evaluatie. Wij stellen vast dat deze termijnaanpassing ziet op de bestuursovereenkomst. De gemeenteraad heeft in het hierboven aangehaalde raadsbesluit dus **niets** besloten ten aanzien van de door burgemeester en wethouders te verlenen omgevingsvergunning.
22. Wij hebben begrepen dat burgemeester en wethouders voornemens zijn om de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen op grond van de kruimelgevallenregeling ex artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo jo. artikel 4 van Bijlage II van het Bor. Gelet hierop is er **geen** verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist ex artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: 'het Bor').
23. Ook anderszins zien wij in het voorliggende geval geen grondslag voor een rol van de gemeenteraad c.q. voornoemd raadsbesluit bij de vergunningverlening door burgemeester en wethouders. Wij lichten dit als volgt toe.
24. Uit de inleiding van het raadsvoorstel (zie p. 1) blijkt dat de gemeenteraad op 13 april 2023 in vertrouwen door burgemeester en wethouders zijn geïnformeerd over het besluit van burgemeester en wethouders om het terrein aan de Pastoorsmast beschikbaar te stellen als opvanglocatie voor asielzoekers. Vervolgens heeft de gemeenteraad op 13 juli 2023 een motie aangenomen, hierover staat op p. 1 van het raadsvoorstel het volgende:

"Op 13 juli 2023 heeft u een motie aangenomen waarin u het college verzoekt om samen met de raad in september het proces van de ontwikkeling van de opvanglocatie voor vluchtelingen vorm te geven. Tevens vroeg u het college toen om geen beslissingen te nemen of toezeggingen te doen die onomkeerbaar zijn."

25. Burgemeester en wethouders hebben vervolgens in het raadsvoorstel toegelicht wat er tot nu toe is gedaan in het traject. Zij lichten verder toe dat

zij met het raadsvoorstel beogen dat de gemeenteraad kan instemmen met de kaders voor de **bestuursovereenkomst** die burgemeester en wethouders gaan afsluiten met het COA:

"Wat willen we bereiken

Het realiseren van een opvanglocatie waarin wij vluchtelingen uit crisisgebieden een menswaardig en veilig onderkomen bieden. Met dit raadsvoorstel beogen wij dat u kunt instemmen met de kaders voor de bestuursovereenkomst die het college gaat afsluiten met het COA."

26. Kortom, naar ons idee is het raadsbesluit van 21 maart 2024 alleen van betekenis in de verhouding tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. En als gevolg hiervan kan het raadsbesluit dus geen aanleiding zijn voor het oordeel dat burgemeester en wethouders de aangevraagde omgevingsvergunning niet kunnen verlenen noch dat zij gebonden zijn aan het raadsbesluit.
27. In dit verband trekken wij een vergelijking met de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') ten aanzien van moties die door de raad zijn aangenomen. Uit deze rechtspraak volgt, kort samengevat, dat een motie van de gemeenteraad (of de vraag of een motie naar behoren is uitgevoerd) alleen van betekenis is in de verhouding tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders en – als gevolg daarvan – een motie dus geen aanleiding kan zijn voor het oordeel dat burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning niet hebben kunnen verlenen. Wij wijzen bijvoorbeeld op de uitspraak van de Afdeling van 10 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:504):

"Vorbereiding besluit

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college omwonenden ten onrechte niet heeft betrokken bij het besluitvormingsproces voor het verlenen van de omgevingsvergunning van 27 november 2018. Zij wijst erop dat het college daardoor in strijd heeft gehandeld met een motie die de gemeenteraad van Weesp heeft aangenomen op 14 juni 2018.

2.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat op de voorbereiding van een besluit op de aanvraag van T-Mobile ingevolge artikel 3.7 van de Wabo de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.

[appellante] heeft niet betwist dat het college de procedure in overeenstemming met de daarop betrekking hebbende bepalingen van de Wabo en de Awb heeft gevolgd. De door de gemeenteraad op 14 juni 2018 aangenomen motie behelst een oproep aan het college om bij nieuwe aanvragen van (verlenging van) vergunningen voor antennemasten bewoners mee te nemen in het besluitvormingsproces. De motie is niet opgenomen in het ten tijde van het bestreden besluit geldende Antennebeleid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen onder 4.2 van haar uitspraak van 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2414, is een motie en de vraag of een motie naar behoren is

uitgevoerd alleen van betekenis in de verhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. Een motie leidt niet tot een juridische verplichting die het college bij het nemen van een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning in acht dient te nemen. Gelet op het voorgaande volgt de Afdeling de rechtbank dat in de motie geen aanleiding kan worden gevonden voor het oordeel dat het college de omgevingsvergunning niet heeft kunnen verlenen.

Het betoog slaagt niet." (onderstreping onzerzijds, [REDACTED])

28. Zie verder ook de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Afdeling van 27 oktober 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3986):

"(...) De rechtbank heeft in de tweede plaats niet onderkend dat de omgevingsvergunning in strijd is met een motie van 18 maart 2021 waarin staat dat er geen arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest op een perceel met bedrijfscategorie 3.2 of hoger en de huisvesting moet worden gespreid binnen de gemeentegrenzen. Anders dan de rechtbank vindt, is deze motie niet uitsluitend een politieke aangelegenheid.

(...)

11.3. Voor zover [verzoeker] en anderen verwijzen naar de motie van de raad van de gemeente Roosendaal van 18 maart 2021, overweegt de voorzieningenrechter dat een motie en de vraag of een motie naar behoren is uitgevoerd alleen van betekenis in de verhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, leidt deze motie dus niet tot een juridische verplichting voor het college." (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

29. Dat dit nog steeds de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling is, wordt bevestigd in haar recente uitspraak van 7 mei 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:2064):

"10. [appellant sub 2] voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de door de gemeenteraad afgegeven verklaring van geen bedenkingen aan het besluit van 13 april 2022 ten grondslag kon worden gelegd, ondanks een door de gemeenteraad aangenomen motie waarin het college wordt opgeroepen om nogmaals met de ontwikkelaar te bespreken of het appartementencomplex gewijzigd zou kunnen worden. Omdat deze handelswijze innerlijk tegenstrijdig is en uit de aangenomen motie kan worden afgeleid dat de raad de aangevraagde omgevingsvergunning nog niet heeft beoordeeld, is sprake van een gebrek in de besluitvorming."

10.1. Zoals de Afdeling al eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2951, is een motie alleen van betekenis in de verhouding tussen de raad en het college. Een motie leidt niet tot een juridische verplichting die de raad bij een besluit over een verklaring van geen bedenkingen in acht dient te nemen. Anders dan [appellant sub 2] meent, leidt het aannemen van een motie door de raad dan ook niet tot een gebrek in de besluitvorming van de raad over de verklaring van geen bedenkingen. In het aannemen van de motie lag dan ook voor het college geen reden om de verlening van de omgevingsvergunning niet op de verklaring van geen bedenkingen van de raad te baseren." (onderstreping onzerzijds, [REDACTED])

30. Naar ons idee kan deze jurisprudentie ook worden doorgetrokken naar de voorliggende kwestie voor wat betreft de vraag of het raadsbesluit van de gemeenteraad van 21 maart 2024 een rol kan spelen bij de vergunningverlening door burgemeester en wethouders. Wat ons betreft is dit raadsbesluit, en bijvoorbeeld de vraag of het raadsbesluit naar behoren is uitgevoerd, namelijk alleen juridisch van betekenis in de verhouding tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Deze speelt dus **geen** rol in de vergunningsprocedure.

4. Is het mogelijk om het voorgenomen vergunningsvoorschrift te verbinden aan de omgevingsvergunning?

4.1. Vraagstelling

31. Tussen de gemeente en het COA is al een bestuursovereenkomst gesloten waarin – kort samengevat – is vastgelegd dat de voorliggende locatie voor 5 jaar wordt verhuurd (door het COA) en dat de huur met 5 jaar kan worden verlengd als uit een tussentijdse evaluatie blijkt dat het gebruik als AZC niet tot wanordelijkheden leidt. Tegen deze achtergrond – en naar aanleiding van ons overleg – is de vraag gerezen of het mogelijk is om aan de te verlenen omgevingsvergunning een voorwaarde te verbinden inhoudende dat de omgevingsvergunning voor een duur van maximaal 10 jaar wordt verleend, met dien verstande dat geen gebruik wordt gemaakt van die vergunning als de huurovereenkomst tussen de gemeente en het COA eerder eindigt (of een ander voorschrift van vergelijkbare strekking). Naar ons oordeel kan een dergelijk voorschrift worden gesteld. Wij lichten dit hierna toe.

4.2. Juridische analyse

32. In de Nota van Toelichting bij artikel 4 onderdeel 11 van bijlage II van het Bor is toegelicht dat de in de omgevingsvergunning gestelde termijn op de grondslag hiervan maximaal 10 jaar kan bedragen. Daarbij is ook toegelicht dat de termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er opnieuw voor dezelfde activiteit een vergunning kan worden verleend, mits de totale tijdsduur van 10 jaar niet wordt overschreden:⁶

"De in de vergunning gestelde termijn op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan maximaal tien jaar bedragen. Indien een vergunning voor een langere tijdsduur moet worden verleend, kan (behoudens de mogelijkheden met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, van de Wabo), slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, vergunning worden verleend. De termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van tien jaar niet wordt overschreden. Op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan dus niet

⁶ Stb. 2014, 333, p. 56. Zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:487).

*telkens opnieuw voor een duur van tien jaar vergunning worden verleend.”
(onderstreping onzerzijds, RB/YD)*

33. Verder – en dat is belangrijk – staat in de Nota van Toelichting bij artikel 4 onderdeel 11 van bijlage II van het Bor dat in de vergunning een termijn kan worden opgenomen die afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde omstandigheid of het zich voordoen van een bepaald voorval of een bepaalde gebeurtenis. Zo is als voorbeeld toegelicht dat bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening het denkbaar is dat de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van de ontvangst van mantelzorg.⁷ Wij citeren:

“Uit de nieuwe benadering in de Wabo voor tijdelijke vergunningen, waarbij bij de wet pChw artikel 2.12, tweede lid, is vervallen en onder meer artikel 2.23 van de Wabo is verduidelijkt, volgt dat een planologische omgevingsvergunning, op grondslag van de aanvraag, zowel voor een permanent planologisch strijdig gebruik als voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan worden verleend. Met het oog op een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan aan de vergunning een beperkte werkingsduur worden gegeven. Het kan daarbij gaan om allerlei varianten in tijdsduur. Er kan in de vergunning een concrete termijn worden gesteld van bijvoorbeeld twee dagen of vijf, dan wel tien of vijftien jaar en langer. Ook kan een termijn worden opgenomen die afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde omstandigheid of het zich voordoen van een bepaald voorval of een bepaalde gebeurtenis. Bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening is het denkbaar dat de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van de ontvangst van mantelzorg.

*Indien de vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo wordt verleend met een beperkte tijdsduur, is het vergunde planologische strijdige gebruik toegestaan zolang de vergunning geldt. Indien de in de vergunning opgenomen geldigheidstermijn wordt overschreden, vervalt dus de rechtstitel voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik en kan er handhavend worden opgetreden wegens het verrichten van een activiteit zonder vereiste vergunning. (...) **De in de vergunning opgenomen termijn kan overigens door het bevoegd gezag te allen tijde worden verlengd of er kan voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik opnieuw omgevingsvergunning worden verleend.** Het ligt daarbij voor de hand dat naarmate een planologisch strijdige activiteit voor langere duur dan aanvankelijk voorzien wordt toegestaan – bijvoorbeeld indien wordt besloten om de geldigheid van de vergunning tussentijds te verlengen of indien een nieuwe tijdelijke vergunning wordt verleend om een planologisch strijdig gebruik langer te kunnen voortzetten – er zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering van het besluit. (...) De nieuwe benadering biedt op dat punt meer ruimte voor het tijdelijk toestaan van activiteiten. Op de grondslag van de aanvraag zoals ingediend en eventueel aangepast door de aanvrager, kan vergunning worden verleend om activiteiten voor een bepaalde tijdsduur toe te staan. Bij de aan die vergunning ten grondslag*

⁷ Stb. 2014, 333, p. 24-26.

te leggen afweging speelt niet langer een rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Het behoeft slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, omdat immers anders impliciet de activiteit voor onbepaalde tijd zou worden vergund. (...) Een ander voorbeeld dat kan worden genoemd is de tijdelijke plaatsing van mobiele zorgunits, vooruitlopend op de verwezenlijking van plannen voor nieuwbouw van zorgwoningen. Denkbaar is dat daarbij een termijn in de vergunning wordt gesteld die, eventueel met een absolute einddatum, afhankelijk is van de datum van oplevering van de nieuw te bouwen zorgwoningen. (...)” (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

34. Het voorgaande wordt ook bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 24 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2451). Aan de orde was een tijdelijke omgevingsvergunning voor de activiteit planologisch strijdig gebruik die ex artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo in samenhang met artikel 4 onderdeel 11 van bijlage II van het Bor was verleend voor het bouwen van een tijdelijke mantelzorgwoning met een instandhoudingstermijn van 10 jaar. In deze omgevingsvergunning was een vergunningvoorschrift opgenomen, inhoudende dat als de mantelzorgwoning gedurende 6 maanden niet meer bewoond zou worden voor mantelzorg, deze binnen 2 maanden moest worden verwijderd. De Afdeling laat dit vergunningvoorschrift in stand:

"(...) [appellant] kan zich niet verenigen met de rechtbankuitspraak. Volgens [appellant] heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college in de omgevingsvergunning een voorschrift zou kunnen opnemen, inhoudende dat als de mantelzorgwoning gedurende zes maanden niet meer bewoond wordt voor mantelzorg de mantelzorgwoning binnen twee maanden moet worden verwijderd.
(...)

Voorschrift in de omgevingsvergunning

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het in de toelichtende tekst van de omgevingsvergunning opgenomen voorschrift, op zichzelf redelijk is. Volgens [appellant] vormt dit voorschrift een extra restrictie, die gelet op de inhoud van zijn aanvraag en de hoge investering die hij wil doen om de mantelzorgwoning te bouwen, niet had mogen worden opgenomen in de omgevingsvergunning. Volgens [appellant] bestaat er geen reden om dit voorschrift in de omgevingsvergunning op te nemen, omdat de mantelzorgwoning na tien jaar hoe dan ook zal moeten worden gesloopt. Verder wijst [appellant] erop dat het weglaten van dit voorschrift niet in strijd is met enig raadsbesluit en ook geen precedentwerking heeft.

2.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat, gelet op de ligging van de tijdelijke mantelzorgwoning binnen de bestemming "Bos" met diverse natuurlijke, landschappelijke en historische waarden, het niet wenselijk is om de tijdelijke mantelzorgwoning na beëindiging van de mantelzorg langer dan zes maanden leeg te laten staan en heeft om die reden een voorschrift aan het besluit van 12 juni 2019 willen verbinden.

2.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat een dergelijk voorschrift op zichzelf mag worden opgenomen. De Afdeling acht in dit kader van belang dat het college zich hiervoor mede heeft mogen baseren op de door [appellant] niet

bestreden gedragslijn van de gemeente Epe om bouwen op gronden met de bestemming "Bos" in beginsel niet toe te staan. Gelet op deze gedragslijn, wordt bouwen op gronden met een bosbestemming door het college niet wenselijk geacht. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het de omgevingsvergunning als uitzondering op deze gedragslijn alleen heeft verleend omdat de mantelzorgwoning zou worden gebouwd voor de zieke moeder van [appellant]. Met het voorschrift wordt volgens het college zowel rekening gehouden met deze gedragslijn als met de situatie van [appellant]. De Afdeling acht verder van belang dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat, gelet op de ligging van de mantelzorgwoning op gronden met de bestemming "Bos" met diverse natuurlijke, landschappelijke en historische waarden, het niet wenselijk is om de mantelzorgwoning langer dan zes maanden leeg te laten staan en zo de tijdelijk toegestane afwijking van de bestemming Bos te laten voortduren, zonder dat de rechtvaardiging voor die afwijking nog langer aan de orde is.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat een voorschrift als hier aan de orde op zichzelf in de omgevingsvergunning zou mogen worden opgenomen. Dat [appellant] geen vergunning met een dergelijk voorschrift heeft aangevraagd, doet daar niet aan af, omdat een bevoegd gezag voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20 in samenhang met artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo.

Het betoog slaagt niet." (onderstreping onzerzijds, [REDACTED])

N.B. Zie in het verlengde hiervan – ter illustratie – de Beleidsregels prémantelzorgwoningen van de gemeente Rucphen waar bepalingen instaan over de vroegtijdige beëindiging van de vergunning.⁸

35. Zie verder ook bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Limburg van 2 maart 2021 (ECLI:NL:RBLIM:2021:1828) waarin de rechtbank (o.a.) overweegt dat de rechtszekerheid zich er niet tegen verzet dat in een tijdelijke omgevingsvergunning die is verleend op grondslag van artikel 4 onderdeel 11 van bijlage II van het Bor geen ingangsdatum wordt opgenomen die bepalend is voor het einde van de maximale termijn van 10 jaar. De rechtbank overweegt verder dat de start- en einddatum van de tijdelijke vergunning die is gekoppeld aan de feitelijke aanvang van het gebruik dat de vergunning mogelijk maakt (zoals blijkt uit het nachtregister) niet in strijd is met de rechtszekerheid:

"Aanvang van de termijn van de tijdelijke vergunning

23. Volgens eisers is het vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de termijn van tien jaar aanvangt bij de eerste verlening van een tijdelijke vergunning voor strijdig gebruik (uitspraak van de Afdeling van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212). De einddatum is dus 28 augustus 2029 ongeacht

⁸ Raadpleegbaar via deze link: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR708727/1>.

hoeveel nieuwe besluiten er in de tussentijd aangaande het tijdelijk strijdig gebruik worden verleend, aldus eisers. De koppeling aan de feitelijke aanvang van het gebruik achten eisers tevens in strijd met de rechtszekerheid omdat zij het nachtregister niet zelf kunnen inzien. Door de einddatum te koppelen aan de start van het strijdig gebruik wordt volgens eisers ook in strijd met de rechtszekerheid gehandeld omdat eisers zelf het nachtregister niet kunnen controleren.

24. De rechtbank overweegt dat de jurisprudentie waarop eisers zich beroepen, betrekking heeft op toepassing van artikel 4, onderdeel 11, van Bijlage II van het Bor. In die jurisprudentie is geoordeeld dat de tienjaarstermijn niet eerder kan ingaan dan de datum van vergunningverlening voor het strijdig gebruik. Deze jurisprudentie ziet op de situatie dat voor al bestaand (illegaal) gebruik een tijdelijke omgevingsvergunning wordt verleend. Die situatie is hier niet aan de orde. Uit die jurisprudentie kan niet zonder meer worden afgeleid dat de termijn van een tijdelijke vergunning niet later kan ingaan dan de datum van vergunningverlening. De rechtbank ziet overigens ook vanuit oogpunt van rechtszekerheid of anderszins geen aanleiding om aan te nemen dat in een omgevingsvergunning geen ingangsdatum kan worden opgenomen, die vervolgens bepalend is voor het einde van de tienjaarstermijn. De grondslag van de aanvraag wordt hiermee ook niet verlaten nu daarin slechts de termijn en geen aanvangsmoment wordt genoemd. (...) De rechtbank is verder van oordeel dat de start- en einddatum van de tijdelijke vergunning – gekoppeld aan de feitelijke aanvang van het gebruik dat de vergunning mogelijk maakt (zoals dat blijkt uit het nachtregister) – niet in strijd is met de rechtszekerheid omdat de aanvang van het strijdig gebruik objectief aan de hand van het nachtregister kan (en moet) worden vastgesteld. Vergunninghouder moet dat bijhouden en verweerder moet dat controleren. Het is niet de taak van eisers om dat te controleren en dat eisers dat niet zelf mogen doen, doet er niet aan af dat verweerder objectief kan vaststellen wanneer de einddatum wordt bereikt. Eisers kunnen bovendien zelf feitelijk bij benadering nagaan wanneer het feitelijk gebruik aanvangt en kunnen dit (vervolgens) exact nagaan door navraag bij verweerder c.q. inzage in het nachtregister. Dat het einde van de tienjaarstermijn op een (thans nog onzekere) datum is gelegen meer dan tien jaar na de vergunningverlening doet aan het voorgaande niet af omdat dit de in de vergunning opgenomen tienjaarstermijn niet verlengt.” (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

36. Gelet hierop zien wij niet in waarom de einddatum van de vergunde situatie niet afhankelijk gesteld kan worden van een gebeurtenis, zolang in ieder geval verzekerd c.q. geborgd is dat de te vergunnen termijn van 10 jaar niet wordt overschreden.
37. In de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 24 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2451) wordt verder onderstreept dat vergunningsvoorschriften uitsluitend kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning indien deze nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het beoordelingskader zoals volgt uit de artikelen 2.10 t/m 2.20 van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 2.22 lid 2 van de Wabo. In het voorliggende geval betekent dit dat de op te nemen vergunningsvoorschriften ruimtelijk relevant dienen te zijn gelet op het toetsingskader uit artikel 2.12 lid 1 aanhef van de Wabo. In de

rechtspraak van de Afdeling is bijvoorbeeld bevestigd het vereiste van het hebben van een schriftelijke (huur)overeenkomst niet ruimtelijk relevant is. Wij wijzen op de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1268):

"5.3. De Afdeling overweegt dat de raad terecht stelt dat in een bestemmingsplan alleen regels kunnen worden opgenomen die ruimtelijk relevant zijn. De Huisvestingsverordening bevat ook niet-ruimtelijk relevante regels of voorwaarden, zoals het vereiste van het hebben van een schriftelijke huurovereenkomst. Daarom kan de raad de regeling uit de Huisvestingsverordening niet één op één overnemen in het facetbestemmingsplan. (...)" (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

38. In het voorliggende geval ziet het voorgenomen vergunningvoorschrift evenwel niet op het vereiste van het hebben van een schriftelijke (huur)overeenkomst op zichzelf, maar is met het vergunningvoorschrift de *duur* van de vergunde activiteit gekoppeld aan de *duur* van het gehuurde. De Afdelingsuitspraak van 27 maart 2024 ziet dus niet op die situatie. Wel dient in het voorliggende geval onderbouwd te (kunnen) worden waarom burgemeester en wethouders ervoor kiezen om de duur van het vergunde te koppelen aan de duur van het gehuurde.
39. Tot slot – ter kennisname – nog het volgende. In een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 juni 2021 (ECLI:NL:RBZWB:2021:2900) was een omgevingsvergunning aan de orde waarbij (o.a.) een vergunningvoorschrift was opgenomen waarin de voorwaarde werd opgenomen dat de huurovereenkomst vroegtijdig zou moeten worden beëindigd als tot een permanente invulling zou worden gekomen. Hiertegen richtten zich geen beroepsgronden, waardoor de rechtbank dit voorschrift niet heeft beoordeeld. Wij geven hierna alsnog weer om welk voorschrift het ging:

"In een besluit van 4 februari 2020 (primaire besluit) heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning voor het huisvesten van arbeidsmigranten in het voormalige broederhuis verleend voor de duur van maximaal 10 jaar tot uiterlijk 3 februari 2030. De volgende activiteiten zijn vergund: (a) het bouwen van een bouwwerk en (c) het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

(...)

Aan het primaire besluit zijn de volgende voorschriften verbonden:

(...)

- De ontheffing op het gebruik volgens het geldende bestemmingsplan is aangevraagd voor een maximale periode van 10 jaar. De eigenaar/verhuurder van het complex gaat onderzoek verrichten om te komen tot een permanente invulling ter plaatse. Indien dit aan de orde is dient de huurovereenkomst voortijdig te worden beëindigd." (onderstreping onzerzijds, RB/YD)

- 4.3. Voorstel vergunningvoorschrift vroegtijdige beëindiging vergunde gebruik

40. **PM – TER BESPREKING:** Wij stellen, volledigheidshalve, voor om in de te verlenen omgevingsvergunning een vergunningvoorschrift op te nemen met de volgende strekking:

X. Vroegtijdige beëindiging vergunde gebruik

Het met deze omgevingsvergunning vergunde gebruik ziet op een periode van maximaal tien jaar. Als de huurovereenkomst tussen [het college] en [het COA] van het [duiding object] eerder wordt beëindigd, moet met ingang van de dag na afloop van deze huurovereenkomst het met deze omgevingsvergunning vergunde gebruik zijn beëindigd.

PM: Bovenstaand voorschrift is een eerste aanzet. Laat vooral jullie gedachten hier over heen gaan, dan kunnen we tijdens ons overleg op 2 juni 2025 met elkaar nader verkennen of bovenstaand voorschrift aanpassing of aanvulling behoeft.

5. Afsluiting

41. Tot zover onze bevindingen. Wij lichten deze graag toe.