Raadsvoorstel

Onderwerp:	Adviesrecht gemeenteraad BOPA Bellweg 2
Portefeuillehouder:	M. Peters
Datum college besluit:	27 oktober 2026
Behandelend ambtenaar:	Jan de Rooij
Registratienummer:	GZDGCB2597517/2840664

Inleiding

Op grond van de Spreidingswet zijn gemeenten in Nederland verplicht om opvangplaatsen voor asielzoekers (vluchtelingen) beschikbaar te stellen. Voor Culemborg geldt dat in 2026 een opvangcapaciteit van 164 personen gerealiseerd moet zijn. Op dit moment vangt de gemeente geen vluchtelingen op. Om aan de Spreidingswet te (gaan) voldoen heeft u op 19 september 2024 het college opdracht gegeven om de realisatie van een opvangcentrum voor vluchtelingen voor een periode van circa zeven jaar aan de Bellweg 2 voor te bereiden en te realiseren. Na een grondige voorbereiding is op 27 november 2025 een aanvraag omgevingsvergunning ingediend. Op 9 juni 2026 heeft de Omgevingsdienst Rivierenland een positief ontwerpbesluit vastgesteld. Op dit ontwerpbesluit zijn zienswijzen ontvangen. Eén van de zienswijze gaat in op het ontbreken van het bindend advies van de gemeenteraad over deze aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). De zienswijze is gegrond. Om deze reden wordt aan de raad alsnog om advies gevraagd. Daarmee wordt een procedurefout in het vergunningenproces voor het opvangcentrum voorkomen.

Voorstel Raadsbesluit

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. Om een positief advies te geven voor de BOPA voor het opvangcentrum voor vluchtelingen voor de duur van circa zeven jaar op de locatie Bellweg 2.

Argumenten

1.1 Het realiseren van een opvanglocatie voor vluchtelingen op bedrijventerrein Pavijen valt onder de categorie 'activiteiten binnen de bebouwde kom gericht op maatschappelijke doeleinden op Pavijen', zoals dat in het raadsbesluit van 30 januari 2025 is vastgesteld.

Op 30 januari 2025 heeft de gemeenteraad besloten een lijst van categorieën van activiteiten vast te stellen waarover de raad zijn adviesrecht wil uitoefenen. Onderdeel b van activiteiten binnen de bebouwde kom omvat activiteiten voor

recreatieve doeleinden en maatschappelijke doeleinden op het bedrijventerrein Pavijen. De opvang van vluchtelingen kan als een maatschappelijke activiteit worden gekwalificeerd. Daarom kan terecht worden gesteld dat het adviesrecht van de gemeenteraad hier van toepassing is. Het is gebruikelijk om de gemeenteraad direct na het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning in positie te brengen om zijn adviesrecht uit te oefenen. Dat is in deze procedure niet gebeurd. Immers het college heeft (via de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR)) na indiening van de aanvraag om vergunning reeds een ontwerpbesluit gepubliceerd en zienswijzen ontvangen. De reden om eerder geen advies aan u te vragen lag in de gedachte dat de raad op 19 september 2024 reeds heeft ingestemd met de locatie Bellweg 2. Immers in het raadsbesluit van 19 september 2024 wordt het kantoor en het parkeerterrein aan de overzijde van de Bellweg 2 aangewezen als opvanglocatie voor de periode van circa zeven jaar. Het, na indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning op 27 november 2025, verzoeken om advies als bedoeld in artikel 16.15a onderdeel b van de Omgevingswet zou kunnen worden gezien als 'dubbelop'. Ondanks deze redenering is het wenselijk om de aanvraag om omgevingsvergunning nu alsnog aan u voor te leggen. Omdat de raad voorafgaand aan het nemen van het definitieve besluit door het college zijn advies kan uitbrengen, kan het college het advies overnemen in het definitieve besluit en wordt recht gedaan aan het instrument van het adviesrecht. Het advies van de gemeenteraad komt zodoende op een juiste en volwaardige wijze tot haar recht.

1.2 We moeten voorkomen dat, een complex dossier als het realiseren van een opvangcentrum voor vluchtelingen, als gevolg van een procedurefout in het proces van vergunningverlening, onnodige vertraging oploopt.

Uit recente jurisprudentie ECLI:NL:RBDHA:2026:26866, Rechtbank Den Haag, SGR 25/5516 blijkt dat, het niet betrekken van een gemeenteraad bij een bopa-procedure, niet automatisch betekent dat het besluit onrechtmatig tot stand komt. In de aangehaalde jurisprudentie is geen advies gevraagd, maar heeft de betreffende gemeenteraad zich eerder wel uitgesproken over de beoogde ontwikkeling. Dat geldt voor de opvanglocatie aan de Bellweg ook. De raad heeft op 24 september 2024 al uitgesproken voorstander te zijn van het realiseren van het opvangcentrum op deze locatie. Ondanks dit voorbeeld is het wenselijk om de raad alsnog om advies te vragen om zodoende de kans op een procedurefout zo klein mogelijk te maken.

1.3 *Het realiseren van een opvangcentrum aan de Bellweg 2 voldoet aan het ETFAL-criterium.*

De op 27 november 2025 ingediende aanvraag voor een omgevingsvergunning is voorzien van een onderbouwing die ingaat op het criterium van een ‘Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties’ (ETFAL). Dit criterium is met het inwerkingtreden van de Omgevingswet in de plaats gekomen van het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’ en vormt het centrale afwegingskader om aanvragen om vergunningen te toetsen. Op basis van onder meer deze onderbouwing heeft ODR op 9 juni 2026 een positief ontwerpbesluit vastgesteld waarin de (planologische) vergunning voor het opvangcentrum in ontwerp wordt verleend. Via een informatienotitie (GZDGCB2597517/2597688) is de raad daarover geïnformeerd. In het ontwerpbesluit is de aanvraag getoetst aan het ETFAL-criterium. Het ontwerpbesluit heeft gedurende 6 weken ter inzage gelegen. Gedurende deze periode zijn drie zienswijzen ontvangen. Als bijlage bij dit voorstel is de concept-nota van beantwoording gevoegd. De bopa-onderbouwing uit de aanvraag om vergunning, het ontwerpbesluit van de ODR en de concept-nota van beantwoording geven de raad het beeld van dit dossier.

1.4 Als het opvangcentrum wordt gerealiseerd kan de gemeente (gaan) voldoen aan de verplichtingen uit de Spreidingswet.

De druk op de asielketen in Nederland is hoog. Al jaren is er – gegeven de bestaande instroom - sprake van een tekort aan opvangcapaciteit voor asielzoekers/vluchtelingen. Om deze reden is door de Regering en het Parlament de Wet mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de Spreidingswet) vastgesteld. Op grond van deze wet zijn gemeenten verplicht om asielopvangplaatsen beschikbaar te stellen. Voor de gemeente Culemborg geldt in 2026 een verplichting om 164 opvangplaatsen aan te bieden. Aan die verplichting voldoen we nu niet. De bopa-procedure is erop gericht om het opvangcentrum te realiseren om zodoende aan de verplichtingen uit de Spreidingswet te kunnen gaan voldoen.

Kanttekeningen

1.1 Op 19 september 2024 heeft de gemeenteraad al besloten de locatie Bellweg 2 aan te wijzen als tussentijdse opvanglocatie voor vluchtelingen. Het gevraagde advies is feitelijk overbodig.

In de ontvangen zienswijzen wordt ingegaan op het ontbreken van het advies van de gemeenteraad zoals dat in artikel 16.15a onder b in de Omgevingswet is geregeld. Op basis van de besluitvorming van de raad op 30 januari 2025 waarin de raad activiteiten voor maatschappelijke doeleinden op het bedrijventerrein Pavijen heeft aangewezen als een categorie waarover u uw adviesrecht wil uitoefenen, kan terecht worden gesteld dat het adviesrecht hier van toepassing is. Om te voorkomen dat in een onverhoopte beroepszaak dit als een gebrek wordt aangemerkt en de conclusie wordt getrokken dat het college onbevoegd een besluit heeft genomen, is het wenselijk om alsnog het advies voorafgaand aan het definitieve besluit aan het college te geven. Ook al heeft de raad eerder al besloten om de Bellweg 2 als opvanglocatie aan te wijzen.

Kosten, Baten, Dekking

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Personele en/of Juridische gevolgen

Dit voorstel heeft geen personele of juridische gevolgen.

Communicatie en Burgerparticipatie

De indieners van een zienswijze op het ontwerpbesluit worden voorafgaand aan de behandeling van dit voorstel door de raad actief geïnformeerd over deze procedurele stap.

Bijlagen:

1. Onderbouwing ETFAL BOPA Bellweg 2 (GZDGCB2597517/2840764)
2. Ontwerpbesluit omgevingsvergunning vluchtelingenopvang Bellweg 2 (geanonimiseerd) (GZDGCB2597517/2597534)
3. Concept-nota van beantwoording zienswijzen ontwerpbesluit vluchtelingenopvang Bellweg 2 (GZDGCB2597517/2840662)

Raadsbesluit

Registratienummer: GZDGCB2597517/2840664

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. Om een positief advies te geven voor de BOPA voor het opvangcentrum voor vluchtelingen voor de duur van circa zeven jaar op de locatie Bellweg 2.

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 26 november 2026.

De griffier	De voorzitter
D.M. van der Harst	M.A. Mulder