

UITSLUITEND PER E-MAIL

Wijkraad Hoogkerk
Zuiderweg 70 5
9744 AP GRONINGEN

Ossenmarkt 7
Postbus 7015
9701 JA Groningen
050 314 08 40

info@boutadvocaten.nl
www.boutadvocaten.nl

Stichting Derdengelden
Bout Advocaten
IBAN NL54 INGB 0669 7740 57
BIC INGBNL2A

KvK Groningen 01141202

Per e-mail: info@vwhoogkerk.nl

Mr. A.A. Westers (advocaat)

Uw ref : -
Onze ref : bw / dm / 2024.17529 / 24-00061039
Inzake : Wijkraad / gemeente Groningen
E-mail : westers@boutadvocaten.nl

Groningen, 6 november 2024

Geachte heer/mevrouw,

Op maandagmiddag 28 oktober 2024 spraken wij elkaar. U heeft mij gevraagd om u nog te adviseren over het concept-besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) tot verlening van een vergunning voor een noodopvanglocatie van asielzoekers aan de Eemsgolaan 7 te Groningen. Met dit schrijven doe ik u mijn advies toekomen.

Op 4 juli 2024 heb ik u geadviseerd over de komst van de noodopvang en de permanente opvang in algemene zin. Vervolgens heb ik u op 2 september 2024 geadviseerd over de specifieke totstandkoming van een noodopvanglocatie aan de Eemsgolaan 7 voor de periode van een jaar. Nu er een conceptbesluit ligt, zal ik u adviseren over de strekking van dit conceptbesluit.

Het advies zal bestaan uit 3 delen. Allereerst zal ik ingaan op de randvoorwaarden van besluitvorming in de fysieke leefomgeving. Vervolgens zal ik ingaan op het voorliggende conceptbesluit. Daarna zal ik ingaan op de voorgenomen komst van een permanente opvanglocatie.

Inhoud

I. Randvoorwaarden

- *Participatie en draagvlak*
 - o *Rol en positie Wijkraad*
 - o *Inwoners*
 - *Ja*
 - *Ja, mits*
 - *Nee*
 - o *Werkwijze college*
 - o *Governance Bureau Beke*
- *Veiligheid*
 - o *Criminele veiligheid*
 - o *Brandveiligheid*
 - o *Veiligheidsbeleving*
- *Ruimtelijke inpassing*
- *Nadeelcompensatie*

II. Conceptbesluit

- *Strekking besluit*
 - o *Instemmen ingebruikname noodopvang*
 - o *Tijdelijke omgevingsvergunning*
 - o *Veiligheidsplan*
 - *Veiligheidsplan*
 - *Handhaving*
 - o *Permanente opvanglocatie*
 - *Principebesluit prematuur?*
 - *Motivering principebesluit*
 - o *Participatietraject De Nieuwe Route*
 - *Inzet Eemsgolaan 7 als regulier AZC*
 - *Dynamisch veiligheidsplan*
 - *Halfjaarlijkse evaluatie*
 - *Preventief cameratoezicht*
- *Zorgvuldige besluitvorming*
- *Inhuizing asielzoekers*
 - o *Rechtsbescherming*
 - o *Oud en Nieuw*

III. Permanente opvanglocatie

- *Evenwichtige toedeling van functies aan locaties*
- *Ladder van duurzame verstedelijking*
- *Vergunningstraject en -duur*

IV. Samenvatting aanbevelingen

V. Afsluiting

I. Randvoorwaarden

Participatie en draagvlak

Alle partijen die betrokken zijn bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, zijn gebaat bij een goed participatieproces. Een goed participatieproces dient immers meerdere doelen. Zo draagt het participatieproces bij aan de inzichten van het college in de omstandigheden en gevoelens die relevant zijn voor besluitvorming. Voor de inwoners wordt zo een mogelijkheid geboden tot inspraak en (voor zover mogelijk) invloed. Voor de initiatiefnemer wordt daarmee een kans geboden om inzicht te bieden, informatie te delen en draagvlak te vergroten.

Voor participatie en draagvlak is van belang dat de inwoners zich gehoord voelen, zoals al is uiteengezet in het advies van 2 september 2024. Daarvoor is – onder meer – van belang dat er een reële samenhang bestaat tussen de verwachtingen van inwoners bij hun inspraak en de wijze waarop het college en het COA omgaan met de inspraak. Ook moet worden onderkend dat procesdeelnemers weliswaar gelijkwaardig dienen te worden behandeld, maar tegelijkertijd ook ieder een andere rol kunnen en moeten vervullen.

Rol en positie Wijkraad

De Wijkraad vervult een belangrijke en waardevolle rol in Hoogkerk en omstreken. Daarom is en blijft het van belang dat de rol van de Wijkraad wordt erkend en gewaardeerd door de betrokken overheden, zoals ook in een eerder advies is bepleit. De (bestuurs)leden van de Wijkraad zijn immers vrijwilligers die zich naast hun dagelijkse werkzaamheden en privé-besognes inspannen voor de belangen van hun wijk. Dergelijke constructieve en intensieve betrokkenheid is zeldzaam en moet daarom worden ondersteund. Tegelijkertijd is het van belang dat alle betrokken partijen rolvast blijven. Het college dient te staan voor het algemeen belang en de Wijkraad voor de inwoners en maatschappelijke organisaties uit haar wijk.

Met het huidige proces laat het college duidelijk zien dat het de rol van de Wijkraad erkent en waardeert, door de Wijkraad proactief in de besluitvorming te betrekken. Daarmee is een positieve lijn ingezet door het college, waarvan het van belang is dat deze ook in toekomstige (gebieds)ontwikkelingen behouden blijft. De huidige mate van responsiviteit en samenwerking tussen Wijkraad en college kan daarmee een voorbeeld vormen voor de samenwerking met andere wijkverenigingen. Daarmee fungeert Hoogkerk (wederom) als positief voorbeeld voor samenwerking en participatie, waarin ruimte wordt geboden voor de opvattingen van alle inwoners.

Inwoners

Het is van belang voor het college om te realiseren dat de omwonenden van Hoogkerk geen homogene groep zijn. Niet in hun persoonlijke situatie noch in hun opvattingen. Grofweg zijn er binnen Hoogkerk drie groepen inwoners te onderscheiden in relatie tot hun opvattingen tot de komst van de noodopvang.

1. *Ja*
2. *Ja, mits*
3. *Nee*

Hierna zal ik per groep bespreken hoe het college rekening dient te houden met hun gevoelens en belangen.

1. Ja

Inwoners die positief (althans niet uitgesproken negatief) staan tegenover een ontwikkeling in hun fysieke leefomgeving, geldt dikwijls dat deze groep buiten de aandacht van het bestuursorgaan blijft. Immers, wanneer inwoners het eens zijn met de ontwikkelingen in hun wijk zien zij vaak geen aanleiding om zich daarin te roeren. Daarmee komen zij ook niet op de radar van het college. Dat laat echter onverlet dat het college ook aandacht dient te hebben voor deze groep inwoners.

Het is van belang dat het college bijdraagt aan het behoud van het draagvlak dat reeds bestaat voor de komst van de noodopvang. In dat verband dient te worden opgemerkt dat ook na het verlenen van de vergunning het college open en bereikbaar moet zijn voor zorgen, vragen of aanbevelingen vanuit de wijk. Ook is voor deze inwoners van belang dat zij ook benaderd worden voor deelname aan het participatietraject voor de mogelijke komst van een permanent AZC.

Voor het behoud van draagvlak is daarmee eveneens van belang dat eventueel nadeel dat wordt ondervonden als gevolg van de komst van de noodopvang, ruimhartig en snel door het college wordt gecompenseerd. Vertrouwen komt immers te voet, maar gaat te paard. Dat geldt in het bijzonder voor vertrouwen en draagvlak in de context van een controversiële ruimtelijke ontwikkeling. Draagvlak moet je koesteren en voeden, zeker wanneer dit draagvlak kwetsbaar is.

2. Ja, mits

Er zijn veel inwoners in Hoogkerk die onder strenge voorwaarden mogelijk kunnen instemmen met de komst van een noodopvang. Zij hebben terechte zorgen over de veiligheidssituatie ter plekke en de gevolgen van de noodopvang voor de wijk, hun privéleven en de waarde van hun woning. In dat verband is het essentieel dat deze terechte zorgen worden herkend en erkend door het college. Zo heb ik in een eerder advies al opgemerkt dat het wegzetten van deze zorgen als “*racisme*” een behoorlijk bestuursorgaan niet betaamt.

Om tegemoet te komen aan de zorgen van deze inwoners en draagvlak voor de komst van de noodopvang te realiseren, is het daarom van belang dat het college in redelijkheid aan deze terechte zorgen tegemoet komt. Dat kan middels ruimhartige (reeds aanbevolen) planschaderegelingen, of subsidies voor aanvullende veiligheidsmaatregelen. Ook in dat verband is van belang dat de uitkomsten van het onderzoek van Bureau Beke over de veiligheidskundige randvoorwaarden bij een noodopvang worden afgewacht, alvorens een vergunning kan worden verleend en met inhuizing kan worden begonnen.

3. Nee

Inwoners die tegen de komst van de noodopvang zijn, moet ook de mogelijkheid tot inspraak worden geboden. Het algemeen belang dat het college dient te dienen, bestaat immers niet uit de opvattingen van tenminste de helft van de bevolking of de zetels in de raad, maar bestaat ook uit de opvattingen van mensen die het niet eens zijn met voorgenomen ontwikkelingen.

Het blijft ook van belang dat het college zich inspant om de onderliggende oorzaak van de ‘nee’ te herkennen, te erkennen en waar mogelijk mee te nemen in beleid. Met het oog op de voorgenomen komst van een permanent AZC blijft het essentieel om deze mensen niet te laten afhaken, zoals van de werkwijze van een responsief bestuursorgaan mag worden verwacht.

Werkwijze college

Zoals gesteld mag van het college worden verwacht dat het staat voor de algemene belangen van de gemeente en zijn inwoners. Daarin is tevens van belang dat het college rolvast is, maar niet ten koste van alles koersvast is. Het totstandkomingsproces van de noodopvang wekt echter niet de indruk dat de betrokken procespartijen rolvast zijn. De toenmalige keuze voor een gedoogconstructie getuigde daar ook niet van, nu daarmee enkel de belangen van het COA en de asielzoekers werden gediend en geen oog bestond voor de belangen van de omwonenden.

Het college heeft de fout met de gedoogverklaring rechtgezet met het opstarten van het onderhavige participatietraject en het toekennen van een belangrijke adviesrol aan de Wijkraad en de andere belangenverenigingen. Tegelijkertijd wekt het procesverloop de indruk dat het college daarmee ook een deel van zijn taken als overheid uit handen heeft gegeven, bijvoorbeeld door informatie te laten delen door de belangenverenigingen of de publicatie van stukken afhankelijk te maken van de Woo-verzoeken van betrokken inwoners. Dat past niet bij de regierol die van het college in het onderhavige proces mag worden verwacht.

De verantwoordelijkheid van het college als bevoegd gezag bij de vergunningverlening en de positie van het college als onderdeel van het decentraal bestuur, brengen immers met zich dat het een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de taken en bevoegdheden die het toekomt. Hoewel het een positief signaal is dat de belangenverenigingen bijdragen aan de kenbaarheid van het participatieproces, is het primair de verantwoordelijkheid van het college om alle betrokkenen te bereiken. Dat geldt eveneens voor de kenbaarheid en openbaarmaking van de stukken die ten grondslag liggen aan het besluitvormingsproces.

Het onderhavige proces wekt de indruk dat het college intern geen integrale visie op haar werkwijze kent. Zoals is gebleken, heeft het even geduurd voordat alle relevante afdelingen en deskundigen van de gemeente Groningen bij het besluitvormingsproces betrokken waren. Van een grote, professionele en deskundige overheid zoals de gemeente Groningen mag worden verwacht dat er voor dergelijke processen een interne werkinstructie bestaat voor het betrekken van alle relevante afdelingen. Voor zover dit niet bestaat, is het aanbevelingswaardig om een dergelijke werkinstructie op te stellen.

Van de individuele afdelingen binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Groningen mag immers worden verwacht dat zij een zekere synergie kennen in hun onderlinge samenwerking. Indien een dergelijke synergie ontbreekt, bestaat het risico dat men enkel verantwoordelijkheid neemt voor het eigen beleidsdomein en daarmee niemand verantwoordelijkheid neemt voor het geheel. Daaruit volgt het risico dat de regierol door een van de betrokken belangenorganisaties wordt opgepakt, terwijl dit juist de kerntaak van het college is.

Een dergelijk risico doet zich met name voor ten aanzien van de openbaarmaking van informatie die ten grondslag ligt aan de besluitvorming. Bij herhaling hebben inwoners en belangenorganisaties aan moeten dringen op de publicatie van stukken die essentieel zijn voor het participatieproces. Soms hebben inwoners zich genoodzaakt moeten zien om daartoe een WOO-verzoek in te dienen. Dat verhoudt zich slecht tot de plicht tot actieve openbaarmaking die het college blijkens de Wet open overheid heeft. Juist in kwesties waarin het draagvlak kwetsbaar is en de zorgen groot zijn, verdient het aanbeveling voor het college om maximale openbaarheid te betrachten. Het verdient daarom ook aanbeveling dat het college de stukken die ten grondslag liggen aan besluitvorming, zo snel mogelijk en vanuit eigen beweging openbaar ter beschikking stelt.

Governance (Bureau Beke)

Bij het AZC Zutphen heeft Bureau Beke geadviseerd om een beheergroep in te stellen, die adviezen ontvangt vanuit een omwonendenoverleg en informatie vanuit een openbare orde overleg. Het is denkbaar dat Bureau Beke een vergelijkbaar advies geeft in de onderhavige procedure, nu deze aanbeveling ook voortkomt uit de *Toolbox met maatregelen tegen overlastgevende en/of crimineel gedrag door asielzoekers* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: de Toolbox). Daarom is van belang dat het advies van Bureau Beke wordt afgewacht, zodat dergelijke participatiestructuren kunnen worden ingevuld voordat met de ruimtelijke ontwikkeling wordt begonnen. Als met het inhuizen van asielzoekers kan worden begonnen alvorens een dergelijke governance is vormgegeven en ingevuld, doet dat afbreuk aan het draagvlak voor de ontwikkeling. Ook is het nog maar de vraag of inwoners een bijdrage willen leveren aan een dergelijke participatiestructuur, indien de belangrijkste ontwikkelingen en zorgen daarin buiten beschouwing blijven.

Veiligheid

Zoals geschetst, is de veiligheid in de wijk een grote zorg van de inwoners van Hoogkerk. Op hoofdlijnen zijn de veiligheidszorgen te onderscheiden in objectieve veiligheid (bestaande uit criminele veiligheid en brandveiligheid) en de subjectieve veiligheid (de zogeheten veiligheidsbeleving). Hierna zal ik afzonderlijk op deze aspecten ingaan.

Criminele veiligheid

Zoals in een eerder advies is uiteengezet, gaat de komst van een AZC of asielnoodopvang soms gepaard met een toename van de criminele veiligheid en overlast in een wijk. Het is daarom terecht dat inwoners zich hier zorgen over maken. Het college dient die zorgen te erkennen en zo mogelijk daaraan middels beleid en feitelijk handelen daaraan tegemoet te komen. Uit de stukken volgen ook aanknopingspunten dat het college zich dat realiseert, maar dat dient nog wel te worden omgezet in concrete maatregelen.

Zo blijkt uit de bestuursovereenkomst en het veiligheidsplan dat er beveiliging aanwezig zal zijn op het terrein te Eemsgolaan 7. Dat is echter onvoldoende geconcretiseerd. Niet is gebleken hoeveel beveiliging er aanwezig zal zijn voor de 300 inwoners, noch is aangegeven wat voor beveiligers dit zijn. Het verdient daarom aanbeveling dat het college en het COA concretere afspraken maken over de invulling van de beveiliging en dienen zij dit kenbaar te maken aan de omwonenden.

Ook hebben omwonenden aangegeven dat zij behoefte hebben aan een vast aanspreekpunt onder de politie, BOA's en beveiligers. Het is daarom aanbevelingswaardig dat het college een vaste medewerker aanwijst als aanspreekpunt in de wijk. Tegelijkertijd is het voor de asielzoekers ook van belang dat zij toezichthouders herkennen, waardoor het aanbevelingswaardig is dat de politie, COA en het college vaste personen toewijzen aan de omgeving van het AZC.

Voorts blijkt uit de bestuursovereenkomst en het veiligheidsplan dat de gemeentelijke handhaving de eerste weken vaker zal controleren in de omgeving van de Eemsgolaan 7. Ook dat is onvoldoende geconcretiseerd. Niet is gebleken hoeveel handhaving hiervoor beschikbaar wordt gesteld, noch is aangegeven op welke wijze zal worden gehandhaafd en of daar aanvullende afspraken over zijn gemaakt met de politie ter ondersteuning. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat zowel de politie als de gemeentelijke handhaving met ernstige onderbezetting te maken hebben, waardoor dergelijke toezeggingen ook met concrete werkafspraken gepaard moeten gaan. Ook is het een feit van algemene bekendheid dat het geweldsmonopolie bij de politie berust, waardoor de gemeentelijke handhaving voor haar

veiligheid afhankelijk is van de politie. Het verdient daarom aanbeveling om nadere werkafspraken te maken over de inzet en ondersteuning van de gemeentelijke handhaving en deze afspraken kenbaar te maken aan de omwonenden.

Brandveiligheid

Het pand te Eemsgolaan 7 is niet gebouwd voor bewoning. Nu de concept-omgevingsvergunning en de bijbehorende voorwaarden niet beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om daar concrete aanbevelingen over te geven. Desondanks is de brandveiligheid van een te groot belang om daar geen aandacht aan te besteden. Daarom zal ik hierna enkele algemene opmerkingen maken over brandveiligheid.

Het is de vraag of het pand te Eemsgolaan 7 voldoet aan de eisen voor bewoning conform het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat dient te worden getoetst door het college alvorens het pand veilig in gebruik kan worden genomen. Het verdient aanbeveling om de uitkomsten van deze beoordeling openbaar te maken.

Er is een pad aanwezig tussen de Eemsgolaan 7 en het pand te Eemsgolaan 9 waar (onder meer) Kids United is gevestigd. De ligging van dit pad kan voor Bureau Beke aanleiding zijn om aanbevelingen te geven over de vergrendeling van het aldaar aanwezige hek. Desondanks dient in ogenschouw te worden genomen dat dit pad mogelijk onderdeel uitmaakt van de vluchtroute van de terreinen van Eemsgolaan 9 naar de openbare weg via Eemsgolaan 7. Het omringende perceel van Eemsgolaan 9 ten noorden en oosten van het pand leent zich immers niet voor een veilige vluchtroute, nu deze vluchtroute zich dan binnen circa 5 meter van de gevel zou bevinden en de stralingsintensiteit van een brand aldaar dan te hoog zou zijn. Het verdient daarom aanbeveling om bij een (mogelijke) afsluiting van dit pad rekening te houden met het gebruik van het pad als vluchtroute, waardoor een afsluiting van de zijde van Eemsgolaan 9 dient te kunnen worden geopend.

Veiligheidsbeleving

Zoals geschetst, is veiligheid ook deels een beleving en een persoonlijke opvatting. Dat maakt zorgen daaromtrent echter niet minder terecht. In dat kader is het van belang dat het college – waar mogelijk – maximale transparantie betracht omtrent de genomen veiligheidsmaatregelen en de afspraken met veiligheidspartners. Ook kan het relevant zijn om de statistieken omtrent veiligheid (zoals meldingen van overlast of aangiften van strafbare feiten) te monitoren en periodiek proactief openbaar te maken.

Ruimtelijke inpassing

Ten behoeve van de komst van de noodopvang zal een omgevingsvergunning worden verleend ten behoeve van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het toetsingskader van de verlening van een dergelijke vergunning, betreft de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dat kader is het van belang dat het college rekenschap geeft van de beoordeling van de ruimtelijke inpassing die wordt gemaakt voor het verlenen van de vergunning. Daarbij moet rekening worden gehouden met de vergewisplicht die het college heeft, indien gebruik wordt gemaakt van externe deskundigen. In dat verband moet worden opgemerkt dat het huidige conceptbesluit geen rekenschap geeft van de vergewisplicht.

Ook voor de mogelijke komst van een permanent AZC geldt dat het college de gevolgen voor de fysieke leefomgeving nog niet heeft onderzocht. Het beschikbare rapport van Witteveen en Bos is immers beperkt en ziet niet op de gevolgen van de vestiging van een AZC voor een periode die langer is dan een jaar. Voor de mogelijke komst van een permanent AZC dient

aldus meer onderzoek te worden verricht en dient een eventuele vergunning daartoe beter en verstrekkender te worden onderbouwd.

Nadeelcompensatie

In de eerdere adviezen heb ik geschetst dat het college een toegankelijke regeling tot compensatie van planschade en ander nadeel dient in te richten, indien een noodopvang of AZC wordt toegestaan. Ook heb ik aangegeven waarom het standpunt van het college, dat planschade casuïstisch is en niet op voorhand kan worden vastgesteld, niet in de weg staat aan het instellen van een ruimhartige compensatieregeling zoals ook met de Moerdijkregeling en de Vangnetregeling Oostpolder wordt beoogd. In ieder geval kan het college vaststellen dat de komst van een asielnoodopvang of permanent AZC beslist niet in de lijn der verwachtingen lag voor Hoogkerk, waardoor het forfaitaire eigen risico bij planschade buiten toepassing kan worden gelaten. Het verdient daarom aanbeveling dat het college inhoudelijk reageert op de eerdere adviezen en een planschaderegeling overeenkomstig vaststelt.

II. Conceptbesluit

Strekking besluit

Het dictum van het conceptbesluit bevat de concrete besluiten die worden genomen en luidt als volgt:

“Het college en de burgemeester, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft, besluiten:

- In te stemmen met het verzoek van het COA om de Eemsgolaan 7 vanaf 1 december 2024 in te zetten als noodopvanglocatie voor maximaal 300 asielzoekers voor de duur van een jaar, dan wel tot de opening van het reguliere AZC;*
- De omgevingsvergunning voor het tijdelijk (een jaar) opvangen van maximaal 300 personen door het COA op het perceel Eemsgolaan 7 te verlenen;*
- Het veiligheidsplan vast te stellen en te handhaven indien deze niet wordt nageleefd;*
- De bestuursovereenkomst met het COA ten aanzien van de noodopvang te ondertekenen;*
- Het pand aan de Eemsgolaan 7 na één jaar noodopvang in te zetten als permanent AZC voor de duur van negen jaar, mits wordt voldaan aan de voorwaarden genoemd in dit collegevoorstel;*
- De kaders die als uitgangspunt dienen voor het intensieve participatietraject volgens de Nieuwe Route vast te stellen;*
- Mevrouw M. Molema, wethouder van asielzaken, te machtigen de bestuursovereenkomst met het COA te ondertekenen namens de gemeente Groningen;”*

Hieronder zal ik nader ingaan op de afzonderlijke besluiten die volgen uit het dictum, voor zover deze relevant zijn voor de strekking van dit advies.

Instemmen ingebruikname noodopvang

Het besluit om instemming te verlenen aan het gebruik van de Eemsgolaan 7 als noodopvanglocatie maakt onderdeel uit van het dictum en luidt als volgt:

“In te stemmen met het verzoek van het COA om de Eemsgolaan 7 vanaf 1 december 2024 in te zetten als noodopvanglocatie voor maximaal 300 asielzoekers voor de duur van een jaar, dan wel tot de opening van het reguliere AZC;”

Hieruit volgt dat het college zal instemmen met het verzoek van het COA voor het gebruik van het pand te Eemsgolaan 7 vanaf 1 december 2024 als noodopvang voor maximaal 300 asielzoekers voor de duur van een jaar, dan wel tot de opening van het reguliere AZC. De formulering van dit besluitpunt roept echter wel vragen op, nu het voor meerderlei uitleg vatbaar is.

Allereerst dient te worden gezien in hoeverre de toestemming voor maximaal 300 asielzoekers in overeenstemming is met de aanvraag van het COA. Uit de brief van 24 april 2024 blijkt immers dat het COA in eerste instantie 200 opvangplekken per Veiligheidsregio wenst te realiseren. Ook spreekt de concept-bestuursovereenkomst over de realisatie van 330 capaciteitsplaatsen, hetgeen de indruk wekt dat er meer capaciteit wordt gerealiseerd dan dat er op voorhand wordt toegestaan vanuit het college. Gelet op de alom bekende problematiek rondom de opvangcapaciteit, wordt daarmee de indruk gewekt dat het college en het COA nu al voorsorteren op een capaciteitsoverschrijding van 10%.

Ten tweede wekt de formulering van dit besluitpunt de indruk dat de verlenging van de inzet van de noodopvang een mogelijkheid is, indien het permanente AZC niet tijdig gereed is. Niet duidelijk is hoe “dan wel tot de opening van het reguliere AZC” moet worden geïnterpreteerd.

Gelet op het bovenstaande is het aanbevelenswaardig om voorafgaand aan de besluitvorming duidelijkheid te bieden over de werkelijke capaciteit en inzet van de noodopvang. Temeer nu het collegebesluit aangeeft te zullen optreden indien de (veiligheids)plannen of termijnen niet zullen worden nageleefd. Het is daarmee onduidelijk hoe het college zal optreden tegen capaciteitsoverschrijding en termijnoverschrijdingen, indien daarmee met de bestuursovereenkomst al op wordt geanticipeerd. Nu het college een beginselplicht tot handhaving heeft en haar inwoners erop moeten kunnen vertrouwen dat overtredingen daadwerkelijk gehandhaafd worden, is het noodzakelijk dat over de uitleg van de toegestane activiteiten geen onduidelijkheid bestaat. Het college dient vooraf duidelijk te maken dat capaciteits- en termijnoverschrijdingen niet worden toegestaan.

Tijdelijke omgevingsvergunning

Het besluit om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor de inzet van de Eemsgolaan 7 als noodopvang voor 300 asielzoekers voor de periode van een jaar, maakt onderdeel uit van het dictum en luidt als volgt:

“De omgevingsvergunning voor het tijdelijk (een jaar) opvangen van maximaal 300 personen door het COA op het perceel Eemsgolaan 7 te verlenen;”

Hieruit volgt dat het college een tijdelijke omgevingsvergunning zal verlenen voor het gebruik van het pand te Eemsgolaan 7 vanaf 1 december 2024 als noodopvang voor maximaal 300 asielzoekers.

Allereerst moet worden opgemerkt dat de concept-omgevingsvergunning geen onderdeel uitmaakt van de gedeelde stukken, zodat dit advies daar niet concreet op in kan gaan. Het is daarmee de vraag of dit besluit ten volle aan daadwerkelijke participatie is onderworpen, nu bij uitstek de omgevingsvergunning de concrete voorwaarden voor (brand)veiligheid bevat. Daarmee is ook niet duidelijk of het pand aan de Eemsgolaan 7 zal voldoen aan de geldende voorschriften uit het Besluit bouwwerken leefomgeving, waarmee niet duidelijk is of de veiligheid van de aldaar aanwezigen en de gebruikers van de naburige panden geborgd is. Voor vervolgotrajecten is het daarmee aanbevelenswaardig om ook de concept-

vergunning(svoorwaarden) te delen met de participanten en duidelijk te maken of het pand voldoet aan de relevante bepalingen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Veiligheidsplan

Het besluit tot het vaststellen en handhaven van het veiligheidsplan maakt onderdeel uit van het dictum en luidt als volgt:

“Het veiligheidsplan vast te stellen en te handhaven indien deze niet wordt nageleefd;”

Hieruit volgt dat het college het bijgevoegde veiligheidsplan zal vaststellen en deze zal handhaven indien deze niet wordt nageleefd. Daarin zijn twee elementen van belang, te weten de strekking van het veiligheidsplan en de strekking van de handhaving.

1. Veiligheidsplan

Bij het conceptbesluit is een conceptveiligheidsplan gevoegd. Dat er al een veiligheidsplan ligt, is bevreemdend nu voor de beoordeling van de veiligheidssituatie Bureau Beke is ingeschakeld en diens onderzoek nog niet is afgerond. Dat verklaart ook waarom het veiligheidsplan zich hoofdzakelijk bedient van standaardteksten die niet zien op de specifieke omstandigheden van de Eemsgolaan 7. Het is daarmee de vraag of de vaststelling van het veiligheidsplan niet prematuur is, hetgeen zich slecht verhoudt tot de beginselen van voorzorg en zorgvuldigheid.

De beginselen van voorzorg en zorgvuldigheid zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur en tevens verdisconteerd in de algemene en specifieke zorgplichten uit Hoofdstuk 1 van de Omgevingswet.

Het zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich dat het college alle relevante feiten en belangen in kaart dient te brengen en moet betrekken bij haar besluitvorming. Nu de relevante feiten en betrokken belangen omtrent de veiligheidssituatie rond de Eemsgolaan 7 nog niet in kaart zijn gebracht door Bureau Beke, staat het voorgenomen besluit van het college op gespannen voet met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel en de zorgplichten uit de Omgevingswet brengen met zich dat het college eerst alle relevante gevolgen en gevaren voor de fysieke leefomgeving in kaart moeten brengen en dienen af te wegen tegen het belang dat gediend is met de komst van de noodopvang, alvorens het veiligheidsplan kan worden vastgesteld en de omgevingsvergunning kan worden verleend. Ook in dit geval staat de werkwijze van het college op gespannen voet met het voorzorgsbeginsel en de zorgplichten uit de Omgevingswet.

Ook is niet duidelijk of het veiligheidsplan daadwerkelijk onderdeel uitmaakt van de vergunningsvoorschriften van de omgevingsvergunning. Dat zou wel moeten, nu het college voornemens is om de naleving van het veiligheidsplan te handhaven.

Gelet op het bovenstaande dient de definitieve rapportage van Bureau Beke te worden afgewacht alvorens de omgevingsvergunning kan worden verleend en het veiligheidsplan kan worden vastgesteld. Dat brengt met zich dat de aanvraag van het COA buiten behandeling kan worden gelaten met toepassing van artikel 4:5 lid 1 onder c Awb, in afwachting van het rapport van Bureau Beke. Er bestaat dus ook geen noodzaak om binnen de gestelde termijn een besluit te nemen, temeer niet nu het conceptbesluit daartoe geen dragende motivatie kent. Daarnaast dient het college het veiligheidsplan op te nemen als vergunningsvoorwaarde.

2. Handhaving

In het conceptbesluit geeft het college aan de bepalingen van het veiligheidsplan (en de vergunning) te zullen handhaven. Het is echter nog niet duidelijk op welke manier het college dat zal doen. Ook is niet duidelijk hoe dit voornemen tot handhaving zich verhoudt tot het voorgenomen principebesluit voor de komst van een permanent AZC. Daarmee is niet duidelijk hoe het college binnen deze kaders voornemens is te zullen handhaven.

Het is in het belang van alle partijen om op voorhand duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop overtredingen van de betrokken bepalingen zullen worden gehandhaafd. Het is daarmee aanbevelenswaardig voor het college om een beleidskader te formuleren voor de handhaving van de noodopvang aan de Eemsgolaan 7. Ook kan daarin duidelijkheid worden geboden over het handhavingsinstrumentarium dat het college wel of niet in zal zetten. Zo doet de strekking van het conceptbesluit vermoeden dat *ultima remedia* zoals intrekking van de omgevingsvergunning of handhaving middels bestuursdwang niet aan de orde zijn. Het is daarmee de vraag op welke wijze het college nog effectief kan handhaven.

Permanente opvanglocatie

Het principebesluit om toestemming te zullen verlenen voor het gebruik van de Eemsgolaan 7 als permanent AZC, maakt onderdeel uit van het dictum en luidt als volgt:

“Het pand aan de Eemsgolaan 7 na één jaar noodopvang in te zetten als permanent AZC voor de duur van negen jaar, mits wordt voldaan aan de voorwaarden genoemd in dit collegevoorstel;”

Hieruit volgt dat het college nu al voornemens is om een principebesluit te nemen over de inzet van Eemsgolaan 7 voor een periode van negen jaar als permanent AZC. Ten eerste volgt daaruit de vraag of een dergelijk principebesluit prematuur is en welke gevolgen een dergelijk principebesluit heeft. Ten tweede volgt daaruit de vraag of een dergelijk principebesluit voldoende gemotiveerd kan worden.

1. Principebesluit prematuur?

Het college wenst nu al een principebesluit te nemen over de komst van een permanent AZC voor de periode van negen jaren. Dat is een opmerkelijk keuze, nu (A) het participatietraject nog niet heeft aangevangen, (B) de gevolgen van de komst van het permanente AZC voor de fysieke leefomgeving nog op geen enkele wijze zijn onderzocht en (C) de brandveiligheid van het pand ten behoeve van permanente bewoning nog niet is onderzocht.

Een dergelijk principebesluit zou dan ook op gespannen voet staan met (A) de Participatieverordening en het Convenant Wijkorganisaties, (B) de beoordelingsregels uit artikel 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving en (C) de bepalingen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Een dergelijk principebesluit is immers een vertrouwenwekkende toezegging van het bevoegd gezag inzake de verlening van een omgevingsvergunning, waaraan ook het COA een zekere mate van vertrouwen mag ontleen. Indien een dergelijk onvoorwaardelijk principebesluit wordt genomen en in de toekomst blijkt dat de Eemsgolaan 7 niet geschikt is voor een permanent AZC, kan het college zich niet geheel zonder gevolgen aan het principebesluit onttrekken. Het is daarmee vooraleerst de vraag of het college vindt dat zij zich met een dergelijk algemeen principebesluit zich jegens haar inwoners, het COA en de asielzoekers opstelt als een betrouwbaar bestuursorgaan. Het zou van dienstbaarheid getuigen om eerst uit te zoeken wat er kan, voordat het college iets toezegt.

Het verdient daarom aanbeveling dat het college de besluitvorming omtrent de permanente opvanglocatie volledig 'losknipt' van de besluitvorming omtrent de noodopvang. Het conceptbesluit dient enkel te zien op de besluitvorming omtrent de noodopvang. Voor het vergunnen van een permanent AZC zal een zelfstandig besluitvormingstraject moeten worden opgestart.

2. Motivering principebesluit

Het dienstbaarheidsbeginsel houdt in dat het college bij zijn handelen de burger centraal dient te stellen en zich bewust dient te zijn van de effecten van zijn handelen op de burger. Dat brengt met zich dat een principebesluit niet lichtzinnig kan worden genomen, maar ook al in dit stadium een zorgvuldige en goed gemotiveerde beslissing op zijn plaats is. In dat licht moet worden opgemerkt dat het onderhavige conceptbesluit onvoldoende aanknopingspunten biedt om een weloverwogen principebesluit te nemen.

Zoals eerder gesteld is nog volstrekt onduidelijk wat de gevolgen van de komst van een permanent AZC voor de inwoners en de fysieke leefomgeving zijn. Ook is nog niet onderzocht of het pand geschikt is voor de permanente bewoning door 300 asielzoekers en heeft er in dat kader ook nog geen enkele participatie plaatsgevonden. Het zou dan ook onzorgvuldig en in strijd met het motiveringsbeginsel zijn om zonder enige relevante onderbouwing in dit stadium al een principebesluit te nemen. Bovendien is een dergelijk principebesluit ook niet nodig, nu het college gehouden is om tijdig te besluiten op een (nog in te dienen) aanvraag vanuit het COA tot het vestigen van een permanent AZC.

Ten overvloede moet worden opgemerkt dat het niet duidelijk is hoe het principebesluit voor de duur van negen jaar zich verhoudt tot de ambitie van het COA voor de vestiging van een AZC voor de duur van tien jaar. Het verdient daarom aanbeveling om deze discrepantie te verduidelijken.

Participatietraject De Nieuwe Route

De vaststelling van de kaders van het participatietraject volgens de methode 'De Nieuwe Route', maakt onderdeel uit van het dictum en luidt als volgt:

“De kaders die als uitgangspunt dienen voor het intensieve participatietraject volgens de Nieuwe Route vast te stellen;”

Hieruit volgt dat het college voornemens is om met het voorgenomen besluit de kaders van het participatietraject volgens De Nieuwe Route vast te stellen. Daaruit volgt de vraag welke kaders dat zijn. Volgens de bijlage luiden deze kaders (voor zover relevant) als volgt:

- “
- *Eemsgolaan 7 wordt na een jaar noodopvang ingezet als regulier AZC voor maximaal 300 asielzoekers voor de duur van 9 jaar;*
- [...]
- *Dynamisch veiligheidsplan gemeente Groningen – COA;*
 - *Na een half jaar noodopvang vindt er een evaluatie plaats;*
 - *Preventief Cameratoezicht in de publieke ruimte is niet mogelijk, nu dit niet overeenkomt met het beleid;”*

Daaruit volgt – onder meer – dat reeds vaststaat dat Eemsgolaan 7 na een jaar noodopvang wordt ingezet als regulier AZC voor maximaal 300 asielzoekers voor de duur van 9 jaar; dat

het dynamische veiligheidsplan reeds vastligt; dat er na een half jaar noodopvang een evaluatie zal plaatsvinden en dat preventief cameratoezicht in de publieke ruimte niet mogelijk is nu dat niet overeenkomt met het beleid. Hierna zullen deze kaders afzonderlijk worden besproken.

1. Inzet Eemsgolaan als regulier AZC;

Met de conceptkaders voor het participatietraject ligt het gebruik van de Eemsgolaan 7 als regulier AZC reeds vast. Dat is een opvallende keuze, nu over de gevolgen van dit gebruik nog weinig bekend is. Ook is het een vreemde processtap als het college werkelijk wil kiezen voor daadwerkelijk en effectieve participatie.

Eerder in dit advies is al beschreven dat een principebesluit tot het gebruik van de Eemsgolaan 7 op basis van de beschikbare informatie niet zorgvuldig of goed gemotiveerd kan worden genomen. Er moet dus nog veel gebeuren, voordat het college een goed besluit kan nemen over de inzet van de Eemsgolaan als regulier AZC. Het onderhavige participatietraject is dan ook bij uitstek geschikt om de opvattingen en gevoelens van de inwoners te peilen over de mogelijke komst van een regulier AZC. Door het participatietraject te beperken tot de vraag hoe een regulier AZC moet worden ingericht, wordt daarmee een essentiële processtap overgeslagen.

Als het college ervoor kiest om een essentiële processtap in de participatie over te slaan, is het voorts nog maar de vraag of de betrokken inwoners zich daadwerkelijk gehoord gaan voelen. Het zou niet getuigen van daadwerkelijke interesse in de betrokken inwoners indien zij zich niet mogen uitlaten over de kern van de besluitvorming en zich enkel mogen uitlaten over (bij wijze van hyperbool) de kleur van de gordijnen en de hardheid van de matrassen.

2. Dynamisch veiligheidsplan

Veiligheid is een grote zorg van de inwoners van Hoogkerk. Diverse rapporten hebben geconstateerd dat de komst van een AZC niet altijd zonder consequenties is voor de veiligheid in de omliggende wijken. Hoewel het begrijpelijk is dat het veiligheidsplan voor de noodopvang op korte termijn moet worden vastgesteld, is het onverminderd van belang dat de inwoners nog mee kunnen praten over de invulling van het veiligheidsplan zodra er een regulier AZC komt. Het kan immers niet zo zijn dat het veiligheidsplan enkel een dynamisch karakter kent ten aanzien van de belangen van de betrokken overheden, maar niet ten aanzien van diens inwoners.

3. Halfjaarlijkse evaluatie

Uit de conceptkaders van het participatietraject volgt dat er na een half jaar noodopvang een evaluatie plaats zal vinden. Het is echter niet duidelijk wat dit kader voor gevolg dient te hebben voor de Plandag. Het verdient daarom aanbeveling voor het college om te specificeren of er op de Plandag nadere eisen of kaders aan het evaluatiemoment mogen worden gesteld, of dat men zich uitlaat over de gevolgen die aan een dergelijk evaluatiemoment mogen worden verbonden.

In dat verband is het ook van waarde voor het college om inzichtelijk te maken wat het college beoogd met een dergelijk evaluatiemoment. Het is denkbaar dat het evaluatiemoment na een half jaar noodopvang tevens een “go / no go” moment vormt van de komst van het reguliere AZC. Voor alle betrokken partijen is het uiteindelijk van belang om vooraf te weten welke verwachtingen zij aan een dergelijk evaluatiemoment mogen verbinden.

4. *Preventief Cameratoezicht*

Het college stelt als kader dat “*Preventief Cameratoezicht*” niet mogelijk is, nu dit niet overeenkomt met het beleid. Dat is een opmerkelijk standpunt dat zich niet zonder meer laat onderbouwen.

Allereerst valt op dat het college beide woorden met een hoofdletter schrijft. Dat doet vermoeden dat het woord ‘*Preventief*’ er later aan is toegevoegd. Het is aanbevelenswaardig voor het college om vooraf aan te geven hoe deze nadere nuancering door dient te werken in de afkadering van de Plandag. Zo zou deze nadere nuancering kunnen betekenen dat wel degelijk enige vorm van (repressief) cameratoezicht bespreekbaar is, of cameratoezicht dat niet ziet op de openbare ruimte.

Voorts valt niet in te zien waarom het huidige camerabeleid in de weg hoeft te staan aan de bespreking van cameratoezicht op de Plandag. De komst van een groot regulier AZC is immers geen omstandigheid waar rekening mee is gehouden bij de formulering van het huidige beleidskader voor cameratoezicht. Ook is het college de opdrachtgever van het participatietraject, terwijl de burgemeester blijkens artikel 151c Gemeentewet en de Verordening cameratoezicht gemeente Groningen het bevoegd gezag is voor cameratoezicht. Het is dan ook de vraag of het college de bespreking van de toepassing van een burgemeestersbevoegdheid kan beperken in een participatietraject. De Verordening cameratoezicht gemeente Groningen staat daarnaast niet in de weg aan toepassing van cameratoezicht in het onderhavige geval, nu enkel de beperkingen van artikel 2 van toepassing zijn op de burgemeestersbevoegdheid. Het verdient daarom aanbeveling dat de burgemeester zich uitdrukkelijk uitlaat over de vaststelling van dit participatiekader en daartoe het volgende in overweging neemt.

Zoals geconstateerd is de veiligheidssituatie een grote zorg van de inwoners van Hoogkerk. De aanwezigheid van preventief cameratoezicht kan bijdragen aan de veiligheidsbeleving van de inwoners, de veiligheid in de omgeving van het AZC en tevens een preventieve werking hebben in het tegengaan van criminaliteit. In dat opzicht is het dan ook begrijpelijk dat de inwoners als onderdeel van het participatietraject de mogelijkheden van preventief cameratoezicht willen bespreken. Wel dient daarbij het uitgangspunt te zijn dat de persoonlijke leefomgeving van de betrokkenen wordt gerespecteerd en het cameratoezicht zich aldus dient te beperken tot het monitoren van (delen van) de openbare ruimte.

Ook maakt cameratoezicht onderdeel uit van de aanbevelingen uit de Toolbox. Om dergelijke landelijke aanbevelingen op voorhand uit te sluiten, getuigt niet van een zorgvuldige voorbereiding of daadwerkelijke participatie.

De veiligheidssituatie is aldus het grootste onderwerp van zorg van de betrokkenen. Daarom zou de burgemeester enkel om zwaarwegende redenen van algemeen belang het besluit moeten nemen om de bespreking van preventief cameratoezicht uit te zonderen van het participatietraject. De enkele opmerking dat het huidige beleid in de weg staat aan cameratoezicht, kan een dergelijk besluit niet dragen.

Zorgvuldige besluitvorming

Het zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich dat het college zich in haar besluitvorming dient te baseren op een volledige en juiste afweging van de relevante feiten en belangen. In dat kader is het van belang om op te merken dat het conceptbesluit een gebrekkige motivering kent. Immers wordt aan de besluitvorming rondom de noodopvang, de motivering van de permanente opvanglocatie ten grondslag gelegd.

Zo verwijst het conceptbesluit naar de regionale bestuursovereenkomst, maar deze bestuursovereenkomst schept geen nadere verplichtingen voor noodopvangplekken aan de gemeente Groningen. De Spreidingswet en de bestuursovereenkomst kunnen aldus het besluit tot het instellen van een noodopvanglocatie niet dragen. Het bijgevoegde ambtelijke advies is dan ook onjuist en onvolledig voor zover dit ziet op de noodopvanglocatie.

Ook verwijst het conceptbesluit naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarmee miskent het conceptbesluit dat op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking is getreden. Onder de Wabo bestond er immers geen omgevingsplan.

Alle aanvragen die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend, vallen ook niet onder de Wabo. Deze miskennis zou tot gevolg hebben dat het college de verkeerde wettelijke regeling ten grondslag legt aan haar besluit. Dat is te meer van belang, nu met de invoering van de Omgevingswet het toetsingskader van buitenplanse planactiviteiten is veranderd. Onder de Wabo diende te worden getoetst aan de *goede ruimtelijke ordening*, terwijl onder de Omgevingswet dient te worden getoetst aan de *evenwichtige toedeling van functies aan locaties* en rekening dient te worden gehouden met de algemene en specifieke zorgplichten voor de fysieke leefomgeving. Deze toetsing heeft blijkens het conceptbesluit echter nog niet plaatsgevonden. Voor zover het rapport van Witteveen en Bos daartoe dient te strekken, verdient het aanbeveling om dat rapport ook op te nemen in het besluit nu het college ook een vergewisplicht heeft met betrekking tot de zorgvuldigheid van de totstandkoming van dit rapport en de juistheid van de daaraan verbonden conclusies. In dat verband moet ook nadrukkelijk worden opgemerkt dat het rapport van Witteveen en Bos enkel ziet op de ruimtelijke gevolgen van de noodopvang en geen beoordeling is van de komst van een regulier AZC.

Inhuizing asielzoekers

Het college is voornemens om vanaf 1 december 2024 de inhuizing van asielzoekers toe te staan. Bij de inwoners zijn er diverse zorgen omtrent dit inhuismoment. Eerder is toegelicht waarom het rapport van Bureau Beke dient te worden afgewacht, hetgeen eveneens overeenstemt met de Toolbox. Daarnaast hebben inwoners van Hoogkerk zorgen over de rechtsbescherming bij dit besluit en de Oud en Nieuw viering.

Rechtsbescherming

Het college is voornemens om het besluit tot het verlenen van de vergunning voor de noodopvang op of omstreeks 11 november te nemen. Daarmee verstrijkt de termijn voor bezwaarschriften op of omstreeks 24 december 2024. Een dergelijk kort tijdsbestek tussen het nemen van het primaire besluit en het inhuizen van de asielzoekers is nadelig voor alle betrokkenen. Een dergelijke korte inhuistermijn verhoudt zich bovendien zeer slecht tot eerder gedane toezeggingen waaruit zou volgen dat met het inhuizen de verstrijking van de bezwaartermijn zou worden afgewacht. Immers heeft het college op 25 juli 2024 het volgende toegezegd:

“Na de termijn voor het indienen van bezwaar en de mogelijkheid een voorlopige voorziening aan te vragen (circa 6 + 2 weken) zal het COA overgaan tot inhuizing van de asielzoekers.”

Daaruit volgt dat het college heeft toegezegd dat pas circa acht weken na het verstrijken van de bezwaartermijn zal worden begonnen met het inhuizen van de asielzoekers. Indien het college op 11 november 2024 een besluit neemt, verstrijkt deze termijn pas op 7 januari 2025. In dat licht is het onbegrijpelijk dat het conceptbesluit spreekt over het inhuizen van asielzoekers per 1 december 2024. Een dergelijke fundamentele toezegging dient het college immers gestand te doen, zeker in een gevoelig vergunningstraject als het onderhavige. Daarom verdient het uitdrukkelijk aanbeveling dat het college het COA pas toestaat om asielzoekers in te huizen na het verstrijken van de acht weken na het primaire besluit.

Voor zover het college haar toezegging niet naleeft, geldt hiertoe het volgende:

Ten aanzien van de inwoners geldt dat het indienen van een bezwaarschrift geen schorsende werking heeft. Om tot schorsing van het primaire besluit te komen, dienen zij aldus een verzoek tot voorlopige voorziening in te dienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland, sectie bestuursrecht. Het is echter de vraag of de behandeling van een dergelijk verzoek kan plaatsvinden in de drie weken tussen het nemen van het primaire besluit en het inhuizen van de asielzoekers. Daarmee zijn inwoners zo mogelijk genooddaakt om een civielrechtelijk kort geding aanhangig te maken, om daadwerkelijke en effectieve rechtsbescherming te verkrijgen.

Ervaringen uit het verleden leren voorts dat reeds ingehuisde asielzoekers ook na het verlenen van een voorlopige voorziening zullen mogen verblijven in het pand, waarmee het effect van een niet tijdig afgegeven voorlopige voorziening beperkt zal zijn. Het zou van responsiviteit getuigen van het college om het inhuizen pas toe te staan vanaf 8 weken na het nemen van het primaire besluit. Het ligt tevens in de lijn van de zorgplicht van het COA om bij het inhuizen rekening te houden met mogelijke voorlopige voorzieningen en kort gedingprocedures.

Ten overvloede moet worden opgemerkt dat in een eerder stadium het college is teruggekomen van haar overweging om noodopvang middels een gedoogverklaring toe te laten, teneinde betere participatie en effectieve rechtsbescherming te realiseren. De korte termijn tussen het beoogde primaire besluit en de inhuisdatum van 1 december verhoudt zich daar ook slecht toe.

Oud en Nieuw

Jaarlijks vindt er in Hoogkerk een uitgebreide Oud en Nieuwviering plaats. Dat gaat gepaard met welbekende tradities, zoals het afsteken van vuurwerk en carbidschieten. Daaruit komen harde knallen voort. Het is de vraag of dergelijke geluiden gewenst zijn bij de opvang van de asielzoekers die gevlucht zijn voor oorlog en geweld en van een lange reis moeten herstellen. Tegelijkertijd is het van belang dat het college zich inspant voor het behoud van draagvlak en aldus geen beperkingen oplegt aan de eindejaarsviering. Daarom verdient het aanbeveling om de asielzoekers pas na 1 januari in te huizen.

III. Permanente opvanglocatie

Het college is voornemens om het permanente AZC te vergunnen middels een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de duur van negen jaren. Met een dergelijke vergunning wordt de omgevingsactiviteit ‘wonen’ toegestaan op de locatie te

Eemsgolaan 7, hetgeen nu volgens het bestemmingsplan is verboden. De ontwikkeling van woonruimte dient te worden getoetst aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook moet het college beoordelen of de ontwikkeling dient te worden getoetst aan de ladder van duurzame verstedelijking.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Voor de invoering van de Omgevingswet, dienden buitenplanse planactiviteiten te worden getoetst aan de maatstaf van de goede ruimtelijk ordening. Met de invoering van de Omgevingswet dienen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te worden getoetst aan de maatstaf van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarmee dient niet langer enkel aan de ruimtelijk inpassing te worden getoetst, maar moet ook een bredere afweging worden gemaakt voor de gevolgen van de omgevingsplanactiviteiten op de fysieke leefomgeving. Daaronder vallen, blijkens artikel 1.3 Omgevingswet, ook de goede omgevingskwaliteit en de veilige en gezonde fysieke leefomgeving. In dat verband dient te worden opgemerkt dat er (voor zover bekend) nog geen onderzoek is verricht naar de gevolgen van de komst van een permanent AZC voor de fysieke leefomgeving in Hoogkerk.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Paragraaf 5.1.5.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de zogeheten ‘ladder voor duurzame verstedelijking’. Deze ladder is onder de Wro ingevoerd om een hogere motiveringsdrempel op te leggen aan verstedelijkende ontwikkelingen. De ladder houdt in dat in de plantoelichting nadrukkelijk dient te worden gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van het gebied waar de ontwikkeling ligt.

De ladder is van toepassing indien meer dan 12 woningen worden gerealiseerd. Met de komst van woonruimte voor 300 asielzoekers is mijns inziens sprake van een activiteit waarop de ladder van toepassing is. Eerder oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de functiewijziging van een bedrijfspand naar (onder meer) woningen ook een nieuwe stedelijke ontwikkeling is waarop de ladder van toepassing is in ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:437. Het college zal ongetwijfeld bekend zijn met deze uitspraak, nu deze ziet op diens bestemmingsplan “Friesestraatweg 145”.

In het kader van de Eemsgolaan 7 dient te worden opgemerkt dat de ladder uitdrukkelijk een toetsing van de planontwikkeling aan de lokale behoeften vereist. Het verdient daarom aanbeveling voor het college om toe te lichten hoe en waarom de komst van een AZC voorziet in de behoeften van de inwoners van Hoogkerk. Het valt echter slecht in te zien hoe enkel de komst van een AZC daaraan voldoet, waardoor het college rekening dient te houden met een meer integrale benadering van deze verstedelijking. Zo is er nog steeds een tekort aan woningen in Hoogkerk, heeft De Kring een sterke behoefte aan extra standplaatsen voor woonwagens en zouden ook de omringende bedrijfspanden baat kunnen hebben bij een verbreding van de toegestane activiteiten onder het vigerende omgevingsplan.

In dat verband moet ook worden opgemerkt dat het college daarin ook rekening dient te houden met de opvattingen van de inwoners van Hoogkerk. Bij herhaling hebben de inwoners

aangegeven dat ze het liefste gezinnen en kinderen in hun wijk opvangen, die daar ook naar de (internationale) school kunnen en zo in de gelegenheid worden gesteld om een band met de wijk op te bouwen. Het verdient daarom aanbeveling voor het COA en het college om daar nadere invulling aan te geven.

Ook vereist de ladder dat genoegzaam onderzoek is gedaan naar (binnenstedelijke) alternatieven. Uit de beschikbare stukken blijkt echter niet dat er onderzoek is gedaan naar alternatieve locaties voor de komst van een permanent AZC. Dat dient echter wel plaats te vinden, alvorens een omgevingsvergunning kan worden verleend. Dat het COA een grondpositie verwerft of zal verwerven middels aankoop/huur van het pand te Eemsgolaan 7, kan daarin geen rol spelen.

Vergunningstraject en -duur

Het college is voornemens om het permanente AZC toe te staan voor een periode van negen jaren. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het COA de ambitie heeft uitgesproken voor de realisatie van een AZC voor de periode van tien jaren. Een dergelijke langjarige ambitie past ook niet binnen de beleidskaders die het Ministerie van Asiel en Migratie stelt, die zijn gericht op vermindering van instroom, opvangcijfers en kosten.

Daarnaast is niet duidelijk waarom het college en het COA inzetten op een langjarige uitbreiding van het aantal opvangplaatsen in de gemeente Groningen. Allereerst dient te worden opgemerkt dat de staande afspraken met het Rijk niet strekken tot de realisatie van noodopvang noch een uitbreiding van het aantal opvangplaatsen vergen. Met al deze onzekerheden dient het college echter wel rekening te houden bij het verlenen van een buitenplanse omgevingsplanvergunning. Dat geldt ook voor (de handhaving van) de uitkomsten van de periodieke evaluaties. Daarom verdient het uitdrukkelijk aanbeveling om de vergunning niet voor negen jaren, maar per drie jaren te verlenen met een maximum van negen jaren; en daarin rekening te houden met de uitkomsten van de tussentijdse evaluaties.

Voorts is het de vraag hoe de keuze voor een vergunning voor negen jaren zich verhoudt tot de afspraken met de omwonenden om het AZC periodiek te evalueren. Als nu al vaststaat dat het college het AZC voor negen jaren toe wil staan, is het de vraag wat van de uitkomsten van een dergelijke evaluatie mag worden verwacht. Ook is niet duidelijk hoe het college haar publiekrechtelijk handhaving wenst in te richten, als het voornemens is om het AZC voor negen jaar toe te staan. Onderdeel van het handhavingsinstrumentarium is immers de intrekking van de vergunning of de toepassing van bestuursdwang, indien de vergunningsvoorschriften niet worden nageleefd. Het verdient daarom aanbeveling dat het college de reikwijdte van de handhaving nader duidt middels een beleidskader en ook inzicht biedt in de wijze waarop met de uitkomsten van een periodieke evaluatie moet worden omgegaan.

IV. Samenvatting aanbevelingen

Samengevat komen de aanbevelingen op het volgende neer:

I. Randvoorwaarden

a. Participatie en draagvlak

- i. Aanbevolen wordt om een duidelijke afbakening te stellen de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken procespartijen.
- ii. Aanbevolen wordt om alle inwoners betrokken te houden, ook als deze hun bedenkingen hebben bij de komst van de noodopvang of volledig tegen de komst van de noodopvang zijn.
- iii. Aanbevolen wordt om beleid op te stellen voor een integrale benadering van multidisciplinaire vraagstukken.
- iv. Aanbevolen wordt om stukken en besluiten proactief te openbaren.
- v. Aanbevolen wordt om het advies van Bureau Beke af te wachten, met het oog op de inrichting van een participatiestructuur.

b. Veiligheid

- i. Aanbevolen wordt om concrete afspraken te maken over de invulling van het toezicht en handhaving van de noodopvang.
- ii. Aanbevolen wordt om vaste personen toe te wijzen aan de handhaving van de omgeving van de noodopvang.
- iii. Aanbevolen wordt om het brandveilig gebruik van Eemsgolaan 7 te beoordelen en de resultaten openbaar te maken.
- iv. Aanbevolen wordt om het advies van Bureau Beke af te wachten, met het oog op de te nemen veiligheidsmaatregelen.

c. Ruimtelijke inpassing

- i. Aanbevolen wordt om het rapport van Witteveen en Bos te beoordelen in het kader van de vergewisplicht.

d. Nadeelcompensatie

- i. Aanbevolen wordt om te reageren op eerdere adviezen en een ruimhartige planschaderegeling in te stellen waarin het forfaitaire eigen risico buiten toepassing wordt gelaten.

II. Conceptbesluit

a. Strekking besluit

- i. Aanbevolen wordt om vooraf duidelijk te maken dat capaciteits- en termijnoverschrijdingen niet worden toegestaan.
- ii. Aanbevolen wordt om alle stukken die onderdeel uitmaken van de besluitvorming, te delen met de participanten.
- iii. Aanbevolen wordt om het rapport van Bureau Beke af te wachten, gelet op het voorzorgsbeginsel, het veiligheidsplan en de zorgplichten voor de fysieke leefomgeving.
- iv. Aanbevolen wordt om een beleidskader te formuleren voor de handhaving van de voorschriften van de noodopvang.

- v. Aanbevolen wordt om de besluitvorming omtrent de permanente opvanglocatie volledig 'los te knippen' van de besluitvorming omtrent de noodopvang.
 - vi. Aanbevolen wordt om de stringente kaders van het participatietraject los te laten.
 - vii. Aanbevolen wordt om een gelijkwaardige verantwoordelijkheid te nemen als de overige veiligheidsregio's, met dien verstande dat de capaciteit van de noodopvang op 200 asielzoekers wordt gezet.
 - b. Zorgvuldige besluitvorming
 - i. Aanbevolen wordt om het juiste juridisch kader toe te passen op het voorgenomen besluit.
 - ii. Aanbevolen wordt om nader onderzoek te doen naar de gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij de komst van een permanent AZC.
 - c. Inhuizing asielzoekers
 - i. Aanbevolen wordt dat het college haar toezeggingen nakomt en inhuizing pas toestaat vanaf 7 januari 2025.
- III. Permanente opvanglocatie
- a. Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
 - i. Aanbevolen wordt om aanvullend onderzoek te doen naar de gevolgen van de komst van een permanent AZC voor de fysieke leefomgeving.
 - b. Ladder van duurzame verstedelijking
 - i. Aanbevolen wordt om de komst van een permanent AZC te onderbouwen middels de ladder van de duurzame verstedelijking.
 - ii. Aanbevolen wordt om de komst van een permanent AZC onderdeel te maken van een bredere gebiedsontwikkeling, waarin ook rekening wordt gehouden met de behoeften van de inwoners van Hoogkerk, De Kring en de ondernemers.
 - iii. Aanbevolen wordt om de samenstelling van de populatie van het AZC aan te laten sluiten op de voorkeuren van de inwoners van Hoogkerk, te weten een samenstelling van gezinnen met kinderen.
 - c. Vergunningstraject en -duur
 - i. Aanbevolen wordt om geen vergunning te verlenen voor de periode van negen jaren, maar om een vergunning te verlenen voor de periode van drie jaren met de mogelijkheid tot tweemaal verlenging met drie jaren met een maximale duur van negen jaren in totaal.
 - ii. Aanbevolen wordt om de periodieke evaluaties mee te laten wegen in de besluitvorming omtrent de verlenging van de omgevingsvergunning.

V. Afsluitend

De komst van een asiel(nood)opvang in een wijk is een ruimtelijke ontwikkeling die dikwijls op de nodige weerstand kan rekenen. Het is daarom goed om te zien dat het college, de wijkraad en de andere betrokken organisaties en inwoners een constructieve houding hebben aangenomen. Dat vergt van alle betrokken partijen de nodige inzet, responsiviteit en geduld.

Om in een dergelijk maatschappelijk controversieel dossier actief te blijven samenwerken aan een oplossing, getuigt van een zeldzame vorm van maatschappelijke betrokkenheid.

Door elkaar tegemoet te komen, respect te hebben voor elkaars opvattingen en elkaar serieus te nemen, kan altijd een goede middenweg worden gevonden. Zo kunnen veel pijnpunten worden weggenomen, indien het permanente AZC wordt bewoond door gezinnen met kinderen. Daarmee komen college, COA en omwonenden elkaar tegemoet en wordt een werkbare oplossing bereikt voor vrijwel iedereen. Niet alles kan overal, maar samen kan er veel meer.

Met vriendelijke groet,



A.A. Westers