voorstel

Zwolle

Raadsbrief over artikel 45 vragen

Datum	2 juli 2025
Onderwerp	Beantwoording artikel 45 vragen van Swollwacht over Het voorgenomen plan tot realisatie van een opvanglocatie in de Tippe, gelegen in Stadshagen
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Anja Roelfs

Bijlagen
1. Artikel 45 vragen over: Het voorgenomen plan tot realisatie van een opvanglocatie in de Tippe, gelegen in Stadshagen (id 848)

Ontwerp besluit
De raad wordt voorgesteld kennis te nemen van de beantwoording van de artikel 45 vragen over Het voorgenomen plan tot realisatie van een opvanglocatie in de Tippe, gelegen in Stadshagen.

Datum 2 juli 2025

Inleiding

De fractie Swollwacht heeft op 2 juli 2025 schriftelijke vragen gesteld over:
Het voorgenomen plan tot realisatie van een opvanglocatie in de Tippe, gelegen in Stadshagen.
De technische vragen zijn voorafgaand op het raadsdebat op 20 juni per mail beantwoord. De geel gearceerde vragen worden met deze raadsbrief beantwoord. Voor de volledigheid zijn alle vragen in deze raadsbrief opgenomen.

Kernboodschap

Rechtszekerheid en juridische basis

Vraag 1: Op basis van welk juridisch kader wordt de functiewijziging van het bestemmingsplan toegestaan, gezien het feit dat maatschappelijke opvang niet is opgenomen in het vigerende bestemmingsplan Stadshagen II – De Tippe (2021)?
Antwoord: Binnen deze bestemming zijn maatschappelijk voorzieningen toegestaan.
Vluchtelingenopvang is passend binnen de omschrijving van het begrip ‘maatschappelijke voorzieningen‘. Binnen Gemengd -1 mogen verschillende functies, waaronder wonen, maar ook maatschappelijke voorzieningen. Er mag daar dus bijvoorbeeld ook een kerk, een school, een Tbs-kliniek een daklozenopvang of een andere functie komen. Een opvanglocatie past ook binnen de omschrijving van maatschappelijke voorziening. Er is daarom geen sprake van een functiewijziging.

Vraag 2: Hoe wordt invulling gegeven aan de participatieplicht zoals vastgelegd in art. 16.55 lid 4 en art. 5.10 van de Omgevingswet?
Antwoord: Het geldende bestemmingsplan is tot stand gekomen onder de vigeur van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De participatieplicht als bedoeld in de Omgevingswet was daarmee niet van toepassing op dit bestemmingsplan.
Alleen in specifieke, door de raad aangewezen, gevallen is er sprake van een participatieplicht bij een vergunningprocedure. Het moet dan in ieder geval gaan om afwijking van het omgevingsplan met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), zoals ook volgt uit artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet. Het gebruik als opvang past binnen het omgevingsplan, zoals volgt uit het antwoord op vraag 1. Daar is dus geen afwijking van het omgevingsplan voor nodig. Van een BOPA is dan geen sprake en dus ook niet van een eventuele participatieplicht.

Vraag 3: Op welke wijze is voldaan aan de vereisten voor een zorgvuldige voorbereiding conform art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?
Antwoord: Voor het geldende bestemmingsplan is de procedure gevolgd zoals die is voorgeschreven in de Wro. In het voortraject hebben diverse participatiebijeenkomsten plaatsgevonden. Tegen het ontwerpbestemmingsplan konden zienswijzen worden ingediend.

Vraag 4: Is er, gelet op het vertrouwensbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb), voldoende rekening gehouden met gerechtvaardigde verwachtingen van omwonenden die uitgingen van de oorspronkelijke bestemming?
Antwoord: Hoe hiermee om is gegaan bij de geldende bestemming is bij vraag 2 uitgewerkt.
Er is geen sprake van een afwijking van de bestemming. Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 1 past een opvang op deze plek in het omgevingsplan en dus is er geen sprake van een wijziging of verandering van de oorspronkelijke bestemming.

Vraag 5: Waarom is er gekozen voor een onlinebijeenkomst en wordt er slechts voor een handjevol “omwonenden” een openbare fysieke bijeenkomst gepland?
Antwoord: We kiezen in deze fase voor een online bijeenkomst, om zoveel mogelijk mensen te informeren over het besluit en wat dit betekent. Een online bijeenkomst biedt huidige en toekomstige bewoners iets meer flexibiliteit en mogelijkheden om deel te nemen. Ook kan de uitzending achteraf teruggekeken worden op een moment naar keuze.
Een groep van ruim 600 direct-omwonenden heeft daarnaast een brief ontvangen met een uitnodiging voor een inloopbijeenkomst. We hebben gekeken wie in de directe omgeving direct iets zou kunnen merken van een opvanglocatie, bijvoorbeeld vanwege de ligging of looproutes richting voorzieningen zoals winkelcentra. Op basis daarvan hebben we ruim 600 adressen geselecteerd, aangeschreven en uitgenodigd.

Vraag 6: Wie zijn precies de “omwonenden” die zijn uitgenodigd voor de fysieke sessies? Welke selectiecriteria zijn gehanteerd, en op basis van welke afstand tot de opvanglocatie?
Antwoord: Er is gekeken naar (toekomstig) bewoners van De Tippe die wonen of komen te wonen op kavels die dichtbij liggen. Het deel van Stadshagen dat direct uitkijkt op de locatie. Het deel van Westenholte waar straks de nieuwe brug naartoe leidt en de looproute naar het winkelcentrum in Westenholte en Stadshagen. Totaal ruim 600 adressen

Vraag 7: Welke straal rond de geplande opvanglocatie wordt gehanteerd bij het informeren en uitnodigen van bewoners? Wordt hier uniform beleid op toegepast?
Antwoord: Er is geen vaste straal die wij hanteren. In overleg met de wijkmanager en/of wijkregisseur kijken wij naar een logische indeling waarbij ook met looproutes naar voorzieningen rekening wordt gehouden. Informatie wordt verstrekt bij de online bijeenkomst zodat heel veel mensen tegelijk kennis kunnen nemen van de informatie die verstrekt wordt.

Vraag 8: Is ook contact gezocht met instellingen zoals de vrouwenopvang, maatschappelijke organisaties, scholen, zorginstellingen of wijkraden in de nabije omgeving? Zijn deze organisaties actief betrokken of uitgenodigd om hun standpunten in te brengen?
Antwoord: Ja, de wijkmanager en een drietal wethouders hebben partners en partijen in de wijk voor bekendmaking telefonisch en per mail benaderd. Daarbij is ook aangeboden om een persoonlijk gesprek te plannen als zij dat wensen.

Vraag 9: Is er een participatieverslag beschikbaar, wordt deze gedeeld met de raad en hoe is dit gewogen bij de besluitvorming?
Antwoord: Bij de besluitvorming van het college over het aanwijzen van deze locatie is geen apart participatietraject gevolgd, omdat het in de bestemming past is dit geen vereiste.

Na besluitvorming van het college is er en online informatiebijeenkomst geweest waar meer dan 500 mensen live naar gekeken hebben en waar vragen opgehaald zijn. Ook is er een inloopbijeenkomst geweest voor direct omwonenden (meer dan 600 adressen zijn uitgenodigd).

In 2023 hebben we stadsbrede participatie georganiseerd voor het zoeken naar vluchtelingenopvanglocaties. Link naar participatieverslag Er zijn bijeenkomsten geweest en er is een digitale enquête gehouden. Op basis daarvan heeft de gemeente besloten om ruimte te gaan zoeken voor 600 vluchtelingen verspreid over twee of drie locaties in Zwolle. Voor de drie locaties die we in

eerste instantie in beeld hadden voor een permanente opvanglocatie konden inwoners via Open Stad reageren.

Vraag 10: Hoe wordt voorkomen dat, zoals in de uitspraak van Rb Overijssel (ECLI:NL:RBOVE:2024:1473), de participatie tekortschiet en daarmee de juridische basis wordt ondergraven?
Antwoord: Deze uitspraak is niet relevant. Het gaat om een handhavingszaak waar de gemeente niet (vooraf) een zienswijze heeft gevraagd aan degene aan wie het uiteindelijke besluit is gericht. Totaal niet vergelijkbaar met de opvang die past in het omgevingsplan en waar geen sprake is van handhaving en ook nog geen sprake is van een (voorgenomen) besluit.

Sociale veiligheid en toezicht

Vraag 11: Welke maatregelen worden getroffen om sociale veiligheid in de directe omgeving van de opvanglocatie te waarborgen?
Antwoord: Maatregelen hiervoor zijn een belangrijk aandachtspunt en deze worden in de verdere planontwikkeling uitgewerkt. Ervaringen uit eerdere processen nemen we daarin mee. Er komt ook een klankbordgroep die hierover kan meedenken.

Vraag 12: Komt er permanent toezicht op of nabij de locatie, en hoe wordt dit gefinancierd en georganiseerd?
Antwoord: Het COA organiseert en financiert 24 uurs toezicht op de locatie.

Vraag 13: Hoe wordt omgegaan met signalen van mogelijke overlast of spanningen in de wijk?
Antwoord: Signalen en overlast kunnen direct bij de locatiemanager van de opvanglocatie die vanuit het COA is aangesteld worden gemeld. Wij hebben periodiek contact met de locatiemanager over binnengekomen melding en afhandeling van signalen en klachten

Verkeersdruk en overlast

Vraag 14: Is er een verkeersanalyse uitgevoerd om de impact van 400 extra bewoners (plus personeel/bezoekers) op de verkeersdruk in de wijk in kaart te brengen?
Antwoord: In het ontwikkelplan van de Tippe is op deze locatie rekening gehouden met hoog stedelijke ontwikkelingen nabij het station. Of anders gezegd, ontwikkelingen die eerder meer verkeer generen dan een vluchtelingenopvanglocatie.
De bewoners van deze locatie maken over algemeen gebruik van de fiets, OV en lopen en in mindere mate de auto. De bereikbaarheid van de locatie is goed voor auto's, OV en fiets. Voor voorzieningen is het uitgangspunt dat parkeren op eigen terrein moet worden gefaciliteerd, op deze locatie zal het COA dan ook moeten voorzien in voldoende parkeerplaatsen.

Vraag 15: Welke maatregelen worden overwogen om parkeerdruk, verkeersveiligheid en geluidsoverlast te beperken?
Antwoord: Dit wordt zoals gebruikelijk in de planvorming meegenomen

Vraag 16: Worden buurtbewoners structureel betrokken bij de evaluatie van de effecten na ingebruikname van de opvang?

Antwoord: Er wordt een structureel omwonendenoverleg georganiseerd waarbij dit aan de orde kan komen.

Jurisprudentie en precedentwerking

Vraag 17: Hoe wordt rekening gehouden met de uitspraak van de Rb Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2024:6554), waarin werd erkend dat opvang in een woonwijk vrijwel onvermijdelijk leidt tot overlast en aantasting van woonkwaliteit?

Vraag 18 Wat betekent deze uitspraak voor de risicoafweging en besluitvorming in dit specifieke geval?
Antwoord 17 en 18: Deze uitspraak heeft niet echt invloed op de risicoafweging en besluitvorming voor het azc in De Tippe. Deze uitspraak gaat over een uitbreiding van een dak- en thuislozenopvang. Daar was een afwijking van het bestemmingsplan nodig en dus een afweging of het niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In het geval van de opvang in Stadshagen past het in het omgevingsplan qua gebruik. Wij moeten dan ook een vergunning verlenen als deze wordt aangevraagd (even er van uitgaande dat er geen andere strijdigheden zijn, bijvoorbeeld bouwen buiten het bouwvlak of hoger bouwen dan het omgevingsplan toestaat). Als het gewoon past in het omgevingsplan hebben we geen mogelijkheid om een afweging te maken en dus ook niet om een vergunning te weigeren.

Toepasselijkheid van het Didam-arrest

Vraag 19: Is het college van oordeel dat het Didam-arrest (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778) van toepassing is op de aanwijzing of uitgifte van de locatie voor de opvangvoorziening?
Antwoord: Ja dit is van toepassing. Elk voornemen tot een nieuwe uitgifte moet volgens de Didam-regels worden gepubliceerd. Ook een voorgenomen 1-op-1 uitgifte.

Vraag 20: Is er sprake van een exclusieve gunning aan het COA, en zo ja: is hierbij een transparante, objectieve en non-discriminatoire procedure gevolgd?
Antwoord: We publiceren het voornemen tot een nieuwe (1:1) uitgifte altijd op www.officielebekendmakingen.nl en de gemeentelijke website. Op deze wijze kan eenieder kennisnemen van dit voornemen en binnen een termijn van 20 kalenderdagen bezwaar maken als een partij meent ten onrechte geen gelijke kans te hebben gekregen. Op deze wijze geven wij uitvoering aan het Didam-arrest.
Voordat we gaan gunnen publiceren wij de voorgenomen gunning conform de uitspraak van het Didam-arrest. Deze procedure wordt medio juli in gang gezet. Er zijn op dit moment geen andere geïnteresseerde partijen bij de gemeente bekend.

Vraag 21: Indien geen openbare selectie heeft plaatsgevonden: op welke gronden acht het college dit juridisch houdbaar, gelet op de vereisten van gelijke toegang tot schaarse publieke ruimte?
Antwoord: Dit heeft nog niet plaatsgevonden.

Transparantie en tijdigheid van besluitvorming

Vraag 22: Hoe weegt het College dat de opvanglocatie volledig onverwachts en zonder vooraankondiging op deze specifieke plek wordt voorzien, met een geplande ingebruikname al begin 2027?
Antwoord: De Tippe kwam in beeld als een geschikte plek voor een permanente opvang nadat het college opdracht heeft gegeven om te zoeken binnen de gebiedsontwikkelingen. Het eerste onderzoek naar geschiktheid doen wij niet in de openbaarheid, om geen onrust te veroorzaken rond locaties die helemaal niet kansrijk blijken te zijn na een eerste onderzoek. Deze locatie ligt in de buurt van OV en winkels en kan relatief snel ontwikkeld worden. Normaal gesproken wordt na een eerste onderzoek een besluit genomen door het college van B en W om een officiële verkenning te starten en wordt dit openbaar gemaakt. In dit geval was de locatie zo kansrijk dat B en W direct hebben besloten deze locatie aan te wijzen. Een verdere verkenning zou geen aanvullende informatie opleveren.

Dat betekent dat we ook de communicatie rond de start van de verkenning hebben gecombineerd met die over het locatiebesluit. Daarmee verloopt ook de communicatie iets anders en hoort de omgeving nu voor het eerst van deze locatie.
Ook bij eerdere bekendmakingen van de verkenningen is er geen participatie gevraagd op óf het op deze locatie gerealiseerd kan worden, maar vooral op hoe er invulling aan gegeven kan worden. Die ruimte om te participeren is er in het vervolgproces voor deze locatie ook nog.

We begrijpen dat mensen zich hierdoor overvallen voelen. Daarom hebben we de omgeving zo snel mogelijk na het besluit met een brief geïnformeerd en een online bijeenkomst en inloopbijeenkomst georganiseerd voor de buurt om uitleg te geven en gelegenheid te bieden geven voor vragen, zorgen en aandachtspunten.

Vraag 23: Waarom is deze locatie niet eerder in beeld gebracht bij de ontwikkeling van De Tippe, dan wel expliciet ingetekend in de bouw- en bestemmingsplannen, zodat woningzoekenden vooraf hadden kunnen afwegen of zij naast een grootschalige opvanglocatie zouden willen wonen?
Antwoord: Deze locatie is pas in beeld gekomen als een geschikte plek voor een permanente opvang nadat het college opdracht heeft gegeven om te zoeken binnen de gebiedsontwikkelingen.

Vraag 24: Acht het College het in overeenstemming met het vertrouwensbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) en de zorgvuldige voorbereiding (art. 3:2 Awb) dat bewoners nu worden geconfronteerd met een fundamentele functiewijziging zonder dat dit in het planologisch proces is meegenomen?
Antwoord: Ja, de beoogde voorziening past binnen de vigerende bestemming.

Vraag 25: Acht het College dit in lijn met transparant en betrouwbaar bestuur, waarbij inwoners daadwerkelijk invloed hebben op hun leefomgeving?
Antwoord: Ja, wij zijn duidelijk over het besluit dat wij deze plek aanwijzen voor het realiseren van een azc. Over het hoe betrekken we inwoners en partners zodat zij invloed hebben op hun leefomgeving.

Vertrouwen in de overheid

Vraag 26: . Begrijpt het College welke impact deze plotselinge ontwikkeling heeft op de inwoners van Zwolle, met name op hun vertrouwen in de overheid en in zorgvuldig en transparant bestuur?

Antwoord: De impact van het aanwijzen van een azc locatie is over het algemeen erg groot, daar zijn wij ons van bewust. De ervaring leert ook dat de impact in bijna alle gevallen groot is en over het algemeen als plotseling wordt ervaren, zelfs als het voor besluitvorming wordt gecommuniceerd.

Vraag 27: Op welke wijze is het College van plan dit vertrouwen actief te herstellen of te behouden, nu bewoners zich overvallen voelen door een besluit dat fundamenteel afwijkt van eerdere verwachtingen, plannen en communicatie?
Antwoord: Het bekendmaken van onderzoek naar een locatie voor een azc doen wij als deze na een eerste onderzoek kansrijk wordt ingeschat. Dit komt daarom, ondanks dat een vluchtelingenopvanglocatie zoals in dit specifieke geval past binnen het bestemmingsplan, over het algemeen als een verassing voor de omgeving. Wij blijven in gesprek gaan met omwonenden en partners en halen input op voor de wijze waarop het azc wordt gerealiseerd. Er worden hiervoor inloopmomenten georganiseerd.

Inconsistentie met HANZA-principes

Vraag 28: De gemeente Zwolle werkt volgens de HANZA-methodiek (Helder, Aansluitend, Nabij, Zorgvuldig en Aantoonbaar) bij participatie en communicatie. Op welke manier rijmt het College de gang van zaken rondom deze opvanglocatie met deze zelfopgelegde uitgangspunten?
Antwoord:
Voor het aanwijzen van de opvanglocatie hebben we er bewust voor gekozen om inwoners te informeren over en niet mee te laten denken over waar de opvanglocatie moet komen. Dit is een stedelijke afweging, we zoeken in de hele stad naar geschikte locaties. Als we vooraf bij elke mogelijke locatie vragen wat de buurt vindt van deze locatie, dan komt er geen opvanglocatie. Het besluit ligt primair bij het college en de gemeenteraad. Wij informeren daarom over de locatiekeuze (het waar) en participeren over de invulling van de locatie (het hoe). Voor het vervolgproces wordt input gevraagd van de omgeving en dit gebeurt conform Hanza! Hier willen we met de omwonenden onder andere bespreken hoe de locatie vorm krijgt.

Vraag 29: Acht het College de gevolgde werkwijze — met late, digitale communicatie, beperkte uitnodigingen en onduidelijke besluitvorming — in overeenstemming met deze principes?
Antwoord: We hebben gekozen voor deze communicatiestrategie, binnen de beperkte tijd die we hadden om dit bekend te maken en inwoners te informeren. We hebben bewust gekozen om alleen omwonenden uit te nodigen die in de toekomst ofwel dichtbij het azc komen te wonen, ofwel langs de route richting het winkelcentrum. We hebben zorgvuldig gecommuniceerd over hoe de besluitvorming plaats zal vinden.

Vraag 30: Indien de HANZA-methodiek hier niet is toegepast zoals bedoeld: wat zegt dit over de waarde en betrouwbaarheid van participatiebeleid in andere toekomstige trajecten?
Antwoord: Het antwoord op vraag 29 is toegespitst op het communicatietraject, omdat dit geen participatieproces is. En daarom is Hanza! niet toegepast. Er is geen ruimte voor inwoners om mee te denken over de locatie, zoals eerder al gesteld, maar wel in een later stadium over de randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte, veiligheid, verkeersafwikkeling en dergelijke. Vanzelfsprekend volgen we daarbij de stappen van Hanza! om een zorgvuldig vormgegeven participatieproces te doorlopen.

Datum 2 juli 2025

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer