

Reflectie door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen naar aanleiding van motie 2025-M0025

Motie 2025-M0025 23 juni 2025

Roept het college op:

1. Het huidige proces Dienstencentrum stop te zetten;
2. Een voorstel aan de gemeenteraad te doen over de wijze waarop de inwoners en gemeenteraad betrokken worden bij extra opvang van asielzoekers / vluchtelingen in de gemeente Zutphen;
3. Te reflecteren op het gelopen proces en de leerervaringen mee te nemen in het bovenstaande voorstel.

Algemene reactie van het college op motie 2025 – M0025

Het college wenst te reflecteren op zijn handelen in het doorlopen proces voorafgaand aan de besluitvorming van 23 juni 2025 en vooral te leren van deze ervaringen. Het college vraagt zich daarbij af; wat waren de intenties en overwegingen achter ons handelen en hoe is dit overgekomen bij de raad en bij inwoners?

Behalve meerdere gesprekken is hiervoor op 15 september 2025 een bijeenkomst georganiseerd met het college onder begeleiding van een deskundige van een extern bureau. De uitkomsten hiervan zijn betrokken in deze reflectie.

Voor de feitelijke (proces-) informatie wijst het college naar de opgestelde tijdslijn in de bijlage.

Reflectie van college langs de chronologie van de tijdslijn:

Periode 2021 – einde 2022

Processtap & handelen

Het college ging aan de slag met de oproep van de raad aan het college in 2021 om: “terstond contact te zoeken met het COA om met hen te onderzoeken wat wij als Zutphen kunnen betekenen voor (primair Afghaanse) vluchtelingen. Wij voelen een grote verantwoordelijkheid om mensen in nood zo snel mogelijk op te vangen en een veilig onderkomen te bieden”.

Hoe dit vorm moest krijgen is dan nog onduidelijk en door de actuele ontwikkelingen moest dit geregeld worden bijgesteld. Het college deelde oktober 2022¹ aan de raad en aan de pers mee, dat het in gesprek was met het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) over een kantoorfunctie van het COA en andere diensten plus een kleine opvang van maximaal 250 personen. Het college ging in overleg met het COA om te verkennen wat er nodig was en wat er kon.

In de beleving van de collegeleden werkten zij hiermee een expliciete oproep van de raad uit. Het college wilde met de resultaten van de verkenning naar buiten treden als het zelf meer duidelijkheid kon geven over de vorm waarin opvang mogelijk en het meest gewenst was en er duidelijkheid was over een locatie waar de te vormen plannen gerealiseerd zouden kunnen worden.

¹ Zie verslag van 10 oktober 2022 vastgesteld in de raad van 14 november 2022, onder agendapunt 6a, handelingen (pagina 460)

<https://raad.zutphen.nl/Agenda/Index/99ac295c-b0ee-4e92-8f2a-291c8f391831>

Voor het betrekken van inwoners vond het college het dan nog te vroeg. Immers, het was nog onduidelijk waarover die dan zouden kunnen meedenken of meepraten.

De verkenning van het college nam geruime tijd in beslag. Er werden mogelijke locaties verkend, ook van andere eigenaren dan de gemeente zelf. Om te voorkomen dat bij iedere verkenning onrust zou ontstaan bij de omwonenden, terwijl zo'n locatie bij nader inzien misschien niet eens geschikt bleek, werd hierover in deze fase niet naar buiten gecommuniceerd.

Reflectie

In het streven naar meer duidelijkheid over het kunnen uitvoeren van de opdracht van de raad, geeft het college tussentijds niet aan dat er wordt gewerkt aan deze opdracht en op welke manier. Door tijdens de verkennende fase geen procesinformatie te verschaffen, ontstaat achteraf bij een deel van de raad het beeld dat het college "niet transparant" heeft gewerkt aan de realisatie van een Dienstencentrum (DC) en dat het inwoners "bewust heeft buitengesloten" van het proces er naartoe. Het college erkent dat het beter was geweest om van het begin af de raad in het openbaar actief te betrekken en zo meer te investeren in helderheid naar de inwoners. Daarnaast meent het college dat het beter zou zijn geweest op voorhand de raad een kaderstellende notitie vast te laten stellen. Het college blijft van mening dat het niet wenselijk is te communiceren over mogelijke locaties, zonder dat zeker is dat deze ook werkelijk in aanmerking komen.

Periode 2023 - april 2025

Processtap & handelen

Toen de plannen met het COA meer vorm kregen en het duidelijk werd dat een DC (Dienstencentrum) gewenst was en er daarvoor een geschikte locatie in beeld kwam, wilde het college de raad informeren. Op dat moment was het afsprakenkader met het COA nog niet rond. Het college wilde het naar buiten brengen van de informatie eerst nog goed voorbereiden. Daarom werd ervoor gekozen de raad meermaals te informeren via het seniorenconvent. Vervolgens, toen het college meer duidelijkheid had over de concrete plannen, werd de raad ook schriftelijk geïnformeerd 'onder geheimhouding'. Intussen werd de besluitvorming verder voorbereid. In de periode 2023 - 2024 is het seniorenconvent 3 x geïnformeerd over de stand van zaken in dit dossier.

Overzicht van de wijze en overige tijdstippen van informatieverstrekking:

10 maart 2025 – Seniorenconvent. Portefeuillehouder informeerde het seniorenconvent onder vertrouwelijkheid (er kan niets worden gedeeld in de fracties).

17 maart 2025 - De tekst die de portefeuillehouder op 10 maart van papier las, werd omgezet in een geheim memo die voor ieder raadslid en iedere fractievertegenwoordiger onder geheimhouding ter inzage lag. (Er is die week geen seniorenconvent geweest.)

24 maart 2025 – Seniorenconvent (onder geheimhouding, met uitzicht op spoedig openbare stukken)

8 april 2025 – Besloten (informatieve) bijeenkomst voor de Raad over vluchtelingen, in aanwezigheid van portefeuillehouder en COA

Reflectie

In het streven naar zorgvuldigheid heeft het college de raad willen informeren over het Dienstencentrum en daarbij gelijktijdig aangedrongen op vertrouwelijkheid en later op geheimhouding van deze informatie.

Het doel was naar buiten te kunnen treden met een duidelijk verhaal zonder 'losse eindjes'.

Op dat moment is vooral gekeken naar een haalbare werkwijze en is niet gezocht naar de beste terminologie voor deze vorm van vertrouwelijke informatiedeling.

Echter in de beleving van een deel van de raad, heeft dit juist een gevoel van een ongelijkwaardige informatiepositie opgeroepen.

Daarnaast bleek het voor een deel van de raadsleden, in hun streven naar openheid, een belastende ervaring om over informatie te beschikken, die niet gedeeld kon/mocht worden. Het college betreurt uiteraard dat het deze belevingen oproept. Maar het college gaat er nog steeds van uit, dat sommige besluitvormingsprocessen niet altijd direct volledig openbaar gemaakt kunnen worden tijdens een voorbereidende fase.

Dat laat onverlet dat het college op deze wijze de raad onbedoeld de mogelijkheid heeft ontnomen om dit te kunnen bespreken met hun achterban. Een kaderstellende notitie op voorhand zou dit hebben voorkomen.

Periode Mei 2025

Processtap & handelen

Het college besloot op 6 mei 2025 in te stemmen met de concept bestuursovereenkomst voor de vestiging van een DC op de Revelhorst inclusief de werkafspraken en besloot de overeenkomst te willen ondertekenen onder voorwaarde van wensen en bedenkingen van de gemeenteraad en de herbevestiging van de Gemeenteraad dat het college ook het mandaat had om deze samenwerkingsovereenkomst te tekenen. Daarmee gaf het college aan de raad op dat moment meer zeggenschap dan de raad bestuursrechtelijk heeft.

Reflectie

Ondanks dat de raad een volledig besluit is voorgelegd inclusief overeenkomst en werkafspraken, ontstaat de indruk dat de raad “alleen maar” wensen en bedenkingen kan inbrengen, en krijgen sommige raadsleden het gevoel dat zij voor een voldongen feit staan. Ook op de gemeentepagina van het Contact werd de indruk gewekt dat het college het besluit zou nemen. De manier van communiceren vanuit het college in de beginfase heeft dit gevoel derhalve versterkt. Het college is in de terugblik van mening dat dit anders had moeten zijn. Dit is later wel herzien maar direct had duidelijk moeten zijn dat de raad aan zet was.

Sommige raadsfracties voelden zich niet gefaciliteerd maar overdonderd door het college en ervaarden dat hen de kans was ontnomen om eerder in het proces mee te denken en hun invloed uit te oefenen. Het college begrijpt dit gevoel en erkent dat het de raad beter in haar kaderstellende positie had kunnen brengen door de raad in een veel eerder stadium, met behulp van kaderstelling, actief te betrekken in de voorbereidende fase.

Periode Mei- juni 2025

Processtap & handelen

Direct na de besluitvorming op 6 mei werd, mede op advies van het COA, een actieve informatie campagne gestart onder direct omwonenden en overige inwoners. De gemeente had hiervoor ook een communicatieplan opgesteld. Er werden brieven rondgebracht, informatiesessies georganiseerd, advertenties geplaatst en inwoners konden inspreken. Demonstraties werden toegestaan, voor- en tegenstanders en neutralen werden gehoord.

Het college twijfelde maar volgde daarbij uiteindelijk het advies van het COA om online bijeenkomsten te houden. Hiermee had het COA bij andere gemeenten goede ervaringen opgedaan. Ook was de veiligheid hiermee goed te borgen.

Het college wilde geen valse verwachtingen scheppen en droeg daarom op dat moment vooral de boodschap uit, dat het besluit over (de plaats van) het dienstencentrum een

collegebevoegdheid was, die niet 'onderhandelbaar' was. Want de plaatsing van opvang voor vluchtelingen bleek recentelijk ook veel weerstand op te kunnen roepen.

Deze weerstand kan heftig en soms ongefundeerd zijn en het is niet wenselijk dat de uitvoering van democratisch genomen besluiten hierdoor wordt gedwarsboemd.

Het college benadrukte dat omwonenden wel actief zouden worden betrokken bij de inrichting en de veiligheidsaspecten van de locatie, zoals dat eerder ook gebeurde bij het AZC aan de Voorsterallee.

Reflectie

De informatieverstrekking van het college, die het doel had omwonenden en overige inwoners, snel, gelijktijdig en zo volledig te informeren zonder valse verwachtingen te scheppen over hun inspraak, schiet sommige inwoners 'in het verkeerde keelgat'. Zij voelen zich erdoor overvallen en overrompeld en begrijpen niet waarom er niet eerder in dit proces met hen gesproken is. Het college betreurt het gevoel van afstand dat is ontstaan door de online communicatie in plaats van een fysieke interactie met inwoners. Het college heeft zich laten leiden door veiligheidsoverwegingen maar wil voortaan bij voorkeur vooral alle geluiden uit de samenleving horen.

Sommige inwoners uitten zich daarna behoorlijk agressief en dreigend, ook naar raads- en collegeleden. In de reflectie kan het college inzien hoe deze informatiecampagne de inwoners onbedoeld heeft overvallen. Het college betwijfelt desondanks dat het beter was geweest als inwoners eerder waren betrokken, omdat in die fase informatie met teveel onduidelijkheid zou zijn verspreid.

Anderzijds was het voor collegeleden soms moeilijk te hanteren dat zij persoonlijk werden uitgescholden en geïntimideerd, terwijl zij een oproep vanuit de raad uitvoerden, door opvang te organiseren voor een kwetsbare doelgroep. College heeft zich onvoldoende gerealiseerd dat de raad hier vooraf beter op had moeten worden voorbereid.

Gehele periode

Processtap & handelen

De uitwerking van de oproep van de raad uit 2021, om "terstond contact te zoeken met het COA om met hen te onderzoeken wat wij als Zutphen kunnen betekenen voor (primair Afghaanse) vluchtelingen. Wij voelen een grote verantwoordelijkheid om mensen in nood zo snel mogelijk op te vangen en een veilig onderkomen te bieden" was aan een portefeuillehouder toebedeeld. Net als aan de andere portefeuilles werd hieraan gewerkt door de portefeuillehouder en de organisatie en werden de besluitvormingsmomenten met het voltallige college afgestemd en besloten.

Reflectie

In de reflectie is het college van oordeel, dat in de aanloop naar besluitvorming van onderwerpen met een dergelijke grote impact en mogelijke maatschappelijke onrust, nog fundamenteler en in gezamenlijkheid over een dergelijk onderwerp zou moeten worden gesproken. Ook in de voorbereidende fasen voorafgaand aan de besluitvorming, zouden collegeleden meer met elkaar moeten meedenken en moeten zorgdragen voor een meer gezamenlijke aanpak. Een bredere bestuurlijke feedback zorgt voor een betere besluitvorming, een breder draagvlak, neemt mogelijke 'blinde vlekken' weg en biedt ook steun aan de mens achter de portefeuillehouder.

Conclusies /samenvatting

Het college is voortvarend aan de slag gegaan met de oproep van de raad uit 2021, om: "terstond contact te zoeken met het COA om met hen te onderzoeken wat wij als Zutphen kunnen betekenen voor (primair Afghaanse) vluchtelingen. Wij voelen een grote verantwoordelijkheid om mensen in nood zo snel mogelijk op te vangen en een veilig onderkomen te bieden".

Het onderwerp is in de loop der jaren enorm gepolariseerd. Het college heeft zorgvuldigheid willen betrachten door niet voortijdig informatie naar buiten te brengen en door geen onrust of valse verwachtingen te scheppen. Ook was het college zich steeds bewust van de eigen verantwoordelijkheid om aan deze oproep te voldoen. Pas toen de vorm duidelijk werd waaraan met deze oproep kon worden voldaan, is het college direct en voluit gaan informeren, aan inwoners en aan de raad.

Het college heeft hierop gereflecteerd en ingezien dat het beeld is ontstaan dat het hiermee de inwoners heeft overvallen en hiermee ten onrechte de indruk heeft gewekt dat hun inbreng niet van belang werd gevonden. De communicatie over de bevoegdheid van het college inzake het besluit tot een DC is later bijgesteld maar daarmee is toch een verkeerd beeld ontstaan dat de raad geen doorslaggevende besluitvormende stem had.

Desondanks blijft het een lastige afweging om inwoners eerder te informeren. Want zolang de voorkeurs-locatie niet bekend is en de intenties tot afspraken met het COA nog niet helder zijn, leidt communicatie hierover tot meer onduidelijkheid en onrust. Het college betreurt echter dat het de raad en inwoners niet in een veel eerdere fase een voorstel voor een degelijke kaderstelling heeft voorgelegd. Dit had meer inzicht gegeven in de intenties en procesgang van het proces.

Het college heeft van de reflectie op dit proces ook geleerd om voortaan al in de aanloop naar besluiten met grote impact, beter onderling af te stemmen, eerder de raad in het openbaar te betrekken en belanghebbenden te informeren over de processtappen en hen zo snel mogelijk te betrekken in de vervolgstappen.

Het college meent terug kijkend ook, dat het van belang was geweest dat het college de raad eerder in een kaderstellende positie had gebracht.

Weliswaar werd in oktober 2022 de raad tijdens de openbare vergadering op de hoogte gebracht, dat het college met het COA gesprekken voerde over een kantoorfunctie en een kleinschalige opvang van 250 asielzoekers. Maar raad en college hadden zoals gesteld juist aan het begin van het proces de kaders moeten stellen waarbinnen opvang van vluchtelingen zou moeten worden uitgewerkt. Het college onderkent daarbij dat het de indruk heeft gewekt dat de raad in besluitvormende zin niet meer aan bod kwam, ondanks dat de invloed van de raad wel expliciet in het raadsvoorstel (in besluitpunt 2) werd genoemd.

Deze inzichten uit de reflectie bieden helaas geen volledige blauwdruk voor de werkwijze voor toekomstige besluiten. Het college wil voorkomen dat besluiten die weerstand zouden kunnen wekken, niet genomen kunnen worden vanwege de anticipatie op de (mogelijke) weerstand vanuit een deel van de inwoners. Elk traject zal daarom maatwerk blijven, waarbij de geleerde lessen steeds worden meegenomen.