

Locatiekeuze Asielzoekerscentrum



Datum : 6 november 2024

Versie : 1.0

*“Elke keuze die je maakt sluit een andere keuze uit.
Dat is tragisch, maar niet alléén maar tragisch;
je kunt er enorm veel bevrediging in vinden.
Als je er maar tevreden mee bent.”*

Wilma de Rek – Stand-up filosoof

Colofon

Uitgave: Rekenkamer Kapelle/Vlissingen/Middelburg

Informatie:

Steven Hoven, hoven@rekenkamerkvm.nl

Erwin de Koster, de.koster@rekenkamerkvm.nl

<https://www.rekenkamerkvm.nl>

Samenvatting

Op verzoek van de gehele gemeenteraad heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de keuze voor de locatie van een nieuw asielzoekerscentrum in Middelburg. Daarbij hebben wij gekeken naar de besluitvorming door de raad en hoe dat vervolgens door het college is opgepakt.

Er is een locatie gekozen, maar bij het proces zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen.

- ◆ Tijd: er is onvoldoende vooruit gepland en daardoor te laat begonnen. Dit soort processen kosten nu eenmaal tijd, en soms zitten dingen tegen.
- ◆ Kaders: de raad heeft kaders gesteld voor de locatiekeuze, maar daarop valt het nodige aan te merken. Dat maakt het proces onnodig kwetsbaar.
- ◆ Voor participatie is ruimschoots aandacht geweest. Toch valt het te overwegen of er in de aanloop naar een dergelijk proces niet meer ruimte kan worden gevonden voor (burger)participatie.

De selectie van de locatie lijkt naar eer en geweten te zijn uitgevoerd. Projectgroep en college zijn zorgvuldig te werk gegaan. Een van de belangrijkste aanbevelingen aan de raad is om meer het stuur te pakken en meer eigenaarschap te tonen.

Inhoud

Samenvatting	3
Inhoud	4
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Afbakening.....	6
1.3. Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen.....	7
1.4. Uitvoering onderzoek	9
1.5. Leeswijzer.....	9
2. Kader, beleid en ontwikkeling.....	10
2.1. Inleiding.....	10
2.2. Wettelijk kader	10
2.2.1. Rijk.....	10
2.2.2. Spreidingswet.....	10
2.2.3. Opvang tijdens de asielprocedure.....	11
2.3. COA	12
2.4. Huidige opvang in Middelburg.....	12
2.4.1. Asielzoekersopvang (AZC)	12
2.4.2. Noodopvang.....	13
2.4.3. Tijdelijke noodopvang (bed, bad, brood).....	13
2.5. Rollen.....	14
2.5.1. Financiële verdeling gemeente en COA.....	14
2.5.2. Regio.....	14
2.5.3. Gemeente, wettelijke rolverdeling gemeenteraad en college	14
2.6. Werkwijze binnen de gemeente Middelburg	15
2.6.1. Projectorganisatie.....	15
3. Bevindingen.....	17
3.1. Tijdlijn	17
3.2. Feitenrelaas.....	18
3.2.1. Basiseisen voor de locatieselectie.....	18
3.2.2. Het gevolgde onderzoek naar de uiteindelijke keuze	19
3.2.3. Theoretisch kader selectiemethode.....	20

3.2.4.	Beoordeling van de gehanteerde methode tegen de theorie	21
3.2.5.	Van longlist via shortlist naar selectie.....	22
3.2.6.	Conclusie met betrekking tot het selectieproces	23
3.2.7.	De interactie tussen gemeenteraad en college gedurende het proces.....	24
3.3.	Participatie	24
3.3.1.	Verordening.....	24
3.3.2.	Gemaakte keuzes ten aanzien van participatie	25
4.	Conclusies.....	27
4.1.	Belangrijkste conclusies/bevindingen	27
4.2.	Beantwoording van de onderzoeksvragen	28
4.3.	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag	31
5.	Aanbevelingen	32
6.	Wederhoor en nawoord.....	33
6.1.	Wederhoorreactie college Middelburg.....	33
6.2.	Nawoord rekenkamer op wederhoorreactie college Middelburg.....	38
	Bijlage I: Geïnterviewde personen.....	42

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Waarom dit onderzoek?

In september 2023 heeft de gemeente Middelburg een keuze gemaakt voor de locatie van een nieuw te bouwen asielzoekerscentrum (AZC). Het college van B&W heeft op dinsdag 14 november 2023 de Cleene Hooze, aan de kant van de Europalaan, definitief aangewezen als nieuwe locatie voor een AZC. Deze keuze en de aanloop daarheen hebben in de raad en de samenleving het nodige losgemaakt. Enerzijds omdat de keuze voor deze locatie vooraf niet verwacht werd, en anderzijds vanwege zorgen over zaken als kosten, veiligheid en natuur.

Op 9 november 2023 heeft de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen ten aanzien van het voorgenomen besluit van het college kenbaar gemaakt. Via een motie heeft de raad in die vergadering de rekenkamer unaniem verzocht om een onderzoek naar het proces rond de locatiekeuze.

1.2. Afbakening

Omdat het onderzoek op verzoek van de gemeenteraad is gedaan, hebben wij op 6 december 2023 de raadsleden uitgenodigd om hun onderzoeksbehoefte toe te lichten.

Dit rapport geeft daar invulling aan.

De raad heeft vooral gevraagd om *leerpunten*. “Hebben we het goed gedaan? Wat moet er de volgende keer anders?”

- ◆ De raad wil graag een overzicht van het procesverloop (feitenrelaas) vanaf de kaderstelling (april 2023) tot en met het uiteindelijke besluit (14 november 2023). Dit is een duidelijke inkadering van de periode waarover het onderzoek zal plaatsvinden.
Indien nodig voor het goed beantwoorden van een vraag kan de rekenkamer zelf besluiten verder terug te kijken in de tijd.
- ◆ Men wil de geleerde lessen meenemen tijdens de ruimtelijke procedure eind 2024, en de leerpunten ook meenemen naar andere in de toekomst op te starten trajecten.
- ◆ Tijdens het stellen van de kaders in april 2023 is discussie geweest over de inrichting van het participatieproces naar de locatiekeuze. De raad wil de leerpunten uit de daarbij gemaakte keuzes meenemen naar volgende trajecten.

- ◆ Men vraagt aandacht voor hoe de gemeente is omgegaan met burgerparticipatie. Op welke wijze zijn burgers¹ betrokken in de diverse stadia van het proces?

Belangrijk is ook aan te geven wat er niet wordt gedaan in het onderzoek:

- ◆ De rekenkamer zal geen onderzoek doen naar 'het vinden van een geschikte locatie voor een AZC in Middelburg'. Dit is niet de taak van de rekenkamer maar van het college. Wij komen niet met alternatieve locaties en kijken uitsluitend naar de locaties die op enig moment in de genoemde periode de revue zijn gepasseerd. De rekenkamer komt met bevindingen naar hoe zowel raad als college het proces heeft uitgevoerd, de verkregen resultaten en welke conclusies, besluiten en verdere stappen er zijn genomen.
- ◆ Gevraagd werd aan de rekenkamer om te bekijken of de gemeente genoeg had geleerd uit het project Trekdijs of dat in dit project dezelfde fouten zijn gemaakt? Omwille van de doorlooptijd en om geen onzuivere onderzoeksvraag te krijgen nemen we deze vraag niet mee. Mocht de raad van mening zijn dat na afloop het onderzoek deze vraag wel degelijk een belangrijke aanvulling is, dan kan zij dit onder de aandacht brengen bij de rekenkamer, bijvoorbeeld via een motie. Ook de rekenkamer kan eventueel zelf beslissen hier na afloop naar te kijken in bijvoorbeeld een aparte scan. In dat geval wordt dat gecommuniceerd met de raad.
- ◆ De gemeente is recentelijk gestart met een inwonersberaad voor nieuwbouwlocaties. De rekenkamer neemt ook dit onderdeel niet mee in haar onderzoek. Het is duidelijk dat dit proces wel degelijk zal interfereren met het proces voor de locatiekeuze inzake nieuwbouw AZC, en in het bijzonder voor de gekozen wijk. Verder blijkt dat in verleden is aangegeven dat op de Cleene Hoge tachtig nieuwbouwwoningen gepland staan. Om niet meerdere onderzoeksvragen door elkaar te laten lopen, wordt dit niet meegenomen. Mocht het inderdaad te belangrijk blijken te zijn gedurende het onderzoek dan wordt de conclusies daarvan meegenomen. Na de rapportage kan besloten worden dat ook dit traject verder onderzocht dient te worden wat dan opgepakt kan worden.

1.3. Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen

In dit onderzoek is de centrale onderzoeksvraag: Hoe verliep het proces van de gemeente naar het vinden van een nieuwe locatie voor opvang asielzoekers in de gemeente Middelburg?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal ook antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

1. Algemeen

¹ Waar we over 'burgers' spreken, worden ook bedrijven, instellingen, organisaties en dergelijke bedoeld.

- ◆ Wat is ten aanzien van asielopvang formeel geregeld en gedocumenteerd door rijk, COA, regio en/of gemeente. En wat zijn ieders bevoegdheden en grenzen?
 - ◆ Hoe ziet het raamwerk/traject gevolgd bij de gemeente eruit?
 - ▶ Welke keuzes zijn gemaakt, door wie en wanneer?
 - ▶ Zijn de gemaakte keuzes voldoende onderbouwd en gedocumenteerd? (met een afwegingsnota o.i.d.?)
2. Kaderstelling
- ◆ Welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld? (tijd, budget, ruimte)
 - ◆ Passen deze kaders in de richtlijnen van het COA?
 - ◆ Wat zijn mogelijke instrumenten voor de raad?
 - ◆ Kon de gemeenteraad met deze kaders controleren en corrigeren?
3. Proces gemeenteraad en college
- ◆ Welke procedure voor communicatie is vooraf afgesproken en/of vastgelegd?
 - ◆ Hoe verliep de communicatie tussen gemeenteraad en college? Wanneer was er officieel en officieus contact en was dit volgens de vastgelegde procedure?
 - ◆ Hoe heeft het college gereageerd op de reacties vanuit de gemeenteraad?
4. Burgerparticipatie
- ◆ Hoe is het participatiebeleid van de gemeente Middelburg ingepast in dit project?
5. Proces extern
- ◆ Was vooraf een communicatieplan van gemeente naar bewoners opgesteld?
 - ◆ Werd dit gevolgd?
 - ◆ Welke regionale en internationale overleggen over asielopvang zijn er? Zijn de resultaten van deze overleggen helder en duidelijk bij de gemeente ingebracht? En hoe zijn ze ingepast door de gemeente?
6. Gekozen locatie
- ◆ Hoe kwamen locaties op de lijst met de te screenen opties?
 - ◆ Welke mogelijke locaties zijn de revue gepasseerd en waarom?
 - ◆ Wie waren betrokken bij de beoordeling van de locaties?
 - ◆ Hoe is de onafhankelijkheid van de individuele beoordelingen geborgd?

- ♦ Waren de beoordelingscriteria helder, duidelijk en zijn deze door de beoordelaars op eenzelfde manier geïnterpreteerd?

1.4. Uitvoering onderzoek

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. In deze fase hebben we met de contactpersoon van de gemeente afgestemd welke stukken we willen inzien en met hem gesprekken gevoerd over de onderzoeksvragen.
2. Literatuurstudie. Wij hebben kennis genomen van voor het onderzoek relevante stukken.
3. Gesprekken en interviews. Met enkele personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp, hebben wij interviews gehouden. Van deze interviews is een verslag gemaakt, dat ter accordering aan de geïnterviewden is voorgelegd. Het overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in de bijlagen.
4. Schrijven van het concept onderzoeksrapport dat voor wederhoor is voorgelegd aan ambtenaren en het college. Op de ontvangen reactie op het conceptrapport hebben wij een nawoord geschreven.
5. Het definitieve rapport is aangeboden aan de gemeenteraad.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft het uit te voeren onderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt het relevante kader beschreven, met daarin de wet- en regelgeving rond opvang van asielzoekers en de situatie in Zeeland en Middelburg.

Hoofdstuk 3 beschrijft de gang van zaken in aanloop naar de keuze voor de locatie.

In hoofdstuk 4 trekt de rekenkamer haar conclusies uit de voorgaande hoofdstukken.

Hoofdstuk 5 tenslotte bevat de aanbevelingen die wij doen aan de gemeenteraad.

2. Kader, beleid en ontwikkeling

2.1. Inleiding

Tot de invoering van de Regeling Opvang Asielzoekers (1987) was er in Nederland geen officiële asielopvang. Door een toenemende instroom van Vietnamese vluchtelingen en later Tamils uit Sri Lanka worden de eerste asielzoekerscentra geopend.

Vanaf 1992 werd de verzelfstandiging van de asielopvang verder uitgewerkt tot de Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Die wet is vanaf 1 juli 1994 van kracht. Het COA start dan officieel als zelfstandig bestuursorgaan met de opvang en begeleiding van asielzoekers. Als een vluchteling een asielaanvraag indient is er pas sprake van een asielzoeker. Op het moment dat deze aanvraag wordt gehonoreerd met een verblijfsvergunning krijgt de asielzoeker de status van statushouder of vergunninghouder.

2.2. Wettelijk kader

2.2.1. Rijk

Internationaal zijn er afspraken over de bescherming van deze vluchtelingen. Die staan in het VN Vluchtelingenverdrag. Ook zijn er Europese regels over hoe landen met asielzoekers om moeten gaan. In Nederland zijn deze regels terug te vinden in de Vreemdelingenwet.

In 2015-2016 had Nederland een opvangcrisis. Het was lastig asielzoekers te plaatsen en er was een voortdurende verplaatsing van personen van de ene gymzaal naar de andere. Landelijk is de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielopvang afgesproken. De opvang moest vanaf toen duurzaam en flexibel zijn.

Flexibilisering van de asielketen betekent dat de structurele plekken in het AZC niet meer worden afgeschaald bij verminderde instroom en dat via flexplekken wordt opgeschaald indien nodig. De inzet is om te voorkomen dat er gebruik moet worden gemaakt van crisisnoodopvang (bijvoorbeeld een gymzaal).

2.2.2. Spreidingswet

Tot voor kort bepaalde een gemeente zelf of zij ruimte bood voor de komst van een AZC. Sinds de *Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen* (Spreidingswet) hebben gemeenten een wettelijke taak in de opvang van asielzoekers. De wet biedt het Rijk ook de mogelijkheid om gemeenten te dwingen mee te werken aan opvang. Het doel van de wet is te komen tot voldoende opvangplekken en een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over provincies en gemeenten. Hierover is/komt regelmatig provinciaal overleg. De Spreidingswet is ingegaan op 1 februari 2024, en speelde dus geen rol in de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft.

Voor de verdeling van asielzoekers over de gemeenten gebruikt het Rijk een aantal formules, waarbij rekening wordt gehouden met de sociaaleconomische status van de

gemeente en het inwoneraantal. Dit wordt gewogen t.o.v. de rest van Nederland en de behoefte aan opvangplaatsen (Art. 3 Spreidingswet). De Spreidingswet staat op losse schroeven door het hoofdlijnenakkoord van de huidige coalitie tussen PVV, VVD, NSC en BBB.

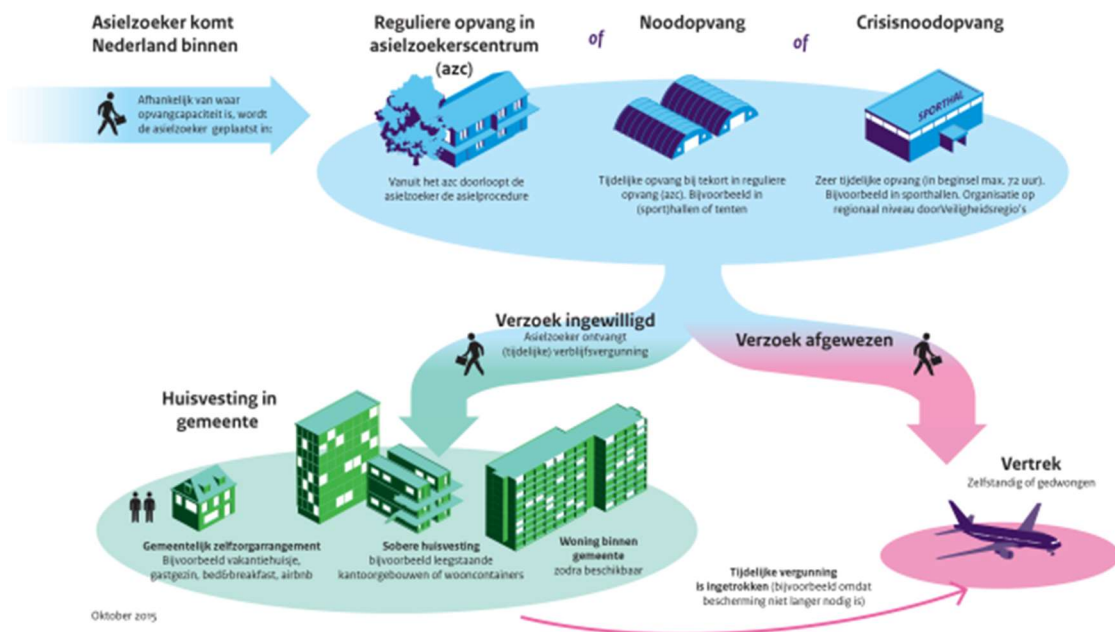
2.2.3. Opvang tijdens de asielprocedure

Opvang bij aankomst in Nederland

Wie asiel aanvraagt in Nederland, moet zich melden bij een aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vervolgens worden asielzoekers opgevangen in een centrale ontvangstlocatie (COL) van het COA. Daar krijgen ze de eerste opvang.

Opvang tijdens de asielprocedure

Zodra asielzoekers de asielprocedure ingaan, verhuizen ze van de centrale ontvangstlocatie naar één van de procesopvanglocaties (POL) van het COA. Worden ze in de algemene asielprocedure doorverwezen naar de verlengde asielprocedure, dan verhuizen asielzoekers van de proces opvanglocatie naar een asielzoekerscentrum (AZC).



(bron: VNG-Handreiking verhoogde asielinstroom t.b.v. het lokaal bestuur en betrokken partners)

Vertrek uit de opvang

Na de asielprocedure verlaten asielzoekers de POL of het AZC. Krijgen asielzoekers een verblijfsvergunning, dan wordt hen een eigen woonruimte toegewezen in een Nederlandse gemeente. Bij afwijzing van de asielaanvraag hebben ze nog maximaal vier weken recht op opvang in een AZC. In die tijd worden ze voorbereid op terugkeer naar hun land van herkomst.

2.3. COA

Het COA bestaat sinds de ingang van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (1994). In deze 'Wet COA' zijn de volgende taken vastgelegd voor het zelfstandig bestuursorgaan Centraal Orgaan opvang asielzoekers:

- ◆ Onderdak bieden aan asielzoekers;
- ◆ Hen begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten;
- ◆ Opvanglocaties verwerven en beheren;
- ◆ De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven;
- ◆ Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen.

Het COA opent bij voorkeur reguliere opvanglocaties met een looptijd van meer dan 15 jaar, zodat asielzoekers goed kunnen worden opgevangen en begeleid. Het is dan gemakkelijker om alle faciliteiten rondom een locatie te regelen. Bovendien kan het COA dan beter werken aan goede relaties met lokale (vrijwilligers)organisaties en landelijke samenwerkingspartners.

2.4. Huidige opvang in Middelburg

Middelburg kende drie soorten opvang:

- ◆ Asielzoekerscentrum (AZC)
- ◆ Noodopvang
- ◆ Tijdelijke gemeentelijke opvang² (voorheen Crisisnoodopvang) – tot medio 2022

Na het doorlopen van het initiële proces met de IND in de centrale locaties van het COA (zie par. 2.3) komt een asielzoeker in de vervolg-opvang terecht. Dat is in principe een AZC. Als er onvoldoende ruimte in de AZC's is, komt de noodopvang en eventueel crisisnoodopvang in beeld.

2.4.1. Asielzoekersopvang (AZC)

Een asielzoekerscentrum, afgekort AZC (ook wel opvangcentrum of asielcentrum genoemd), is een opvangcentrum voor asielzoekers die tijdelijk in een land verblijven tot over hun asielaanvraag is beslist. Deze vorm van opvang wordt gerund door het COA.

Na de algemene asielprocedure gaan de meeste volwassen asielzoekers naar een AZC:

1. Asielzoekers met een verblijfsvergunning, ook wel 'statushouders'. Zij mogen in een AZC wonen totdat zij woonruimte krijgen in een gemeente.
2. Asielzoekers die in de verlengde asielprocedure zitten.

² Middelburg heeft thans nog twee soorten opvang, AZC en noodopvang. De huidige noodopvang is eerst als crisisnoodopvang van de gemeente gestart en na ca. 8 weken overgenomen door het COA. Dat is nu zo'n 2 jaar geleden.

3. Afgewezen asielzoekers. Zij hebben nog maximaal 28 dagen recht op opvang in een AZC. In die tijd kunnen ze hun vertrek voorbereiden. Als ze niet zelfstandig binnen die termijn vertrekken, kunnen ze verhuizen naar een locatie voor terugkeer.

Asielzoekers wonen en leven zelfstandig in een AZC. Ze doen hun huishouden, brengen hun kinderen naar school³ en gaan naar gesprekken met de IND, het COA, Dienst Terugkeer & Vertrek en VluchtelingenWerk. Daarnaast bereiden zij zich voor op hun toekomst met programma's of vrijwilligerswerk op de locatie.

Bij de huidige locatie van het AZC aan de Laurens Stommesweg kunnen en mogen maximaal 330 mensen worden opgevangen. Deze locatie is vanaf 2015 in gebruik. De locatie is een voormalig verzorgingstehuis dat vrij eenvoudig geschikt te maken was voor gebruik als AZC. Zo was er geen bestemmingsplanwijziging nodig. De huidige bestuursovereenkomst met het COA over deze locatie loopt tot 1 juli 2025.

2.4.2. Noodopvang

Dit betreft flexibele opvang, in het algemeen ruimte bij een AZC om snel te schakelen indien nodig. Noodopvang is nodig omdat er een tekort is aan reguliere opvang. Deze vorm van opvang wordt meestal gerund door het COA.

Noodopvang is nu op de locatie Studio A58. Er zijn nu 180 plaatsen in die noodopvang. In het besluit voor het nieuwe AZC wordt uitgegaan van maximaal 150 plaatsen⁴ voor flexibele opvang.

2.4.3. Tijdelijke noodopvang (bed, bad, brood)

De tijdelijke gemeentelijke noodopvang (voorheen crisisnoodopvang) wordt gerund door de gemeente. De kosten worden vergoed door het COA. Tijdelijke noodopvang is een voorziening indien ook de noodopvang zelf niet beschikbaar is.

De locaties worden geregeld door gemeenten en veiligheidsregio's. Met de overgang van crisisnoodopvang naar tijdelijke gemeentelijk opvang heeft het COA de coördinatie van de Veiligheidsregio's overgenomen. De locaties worden beheerd door gemeenten.

In het najaar van 2021 is crisisnoodopvang georganiseerd in Studio A58. Daar is begin 2022 de opvang van Oekraïners bij gekomen. Zoals het woord al aangeeft is dit opvang voor nood- en crisissituaties, waarbij sprake is van grote pieken, bijvoorbeeld als ergens een oorlog is uitgebroken (Syrië, Oekraïne).

³ In Middelburg gaan de kinderen grotendeels naar het Taal Expertise Centrum (kinderen in de basisschool-leeftijd) c.q. de Internationale Schakelklas (oudere kinderen).

⁴ Op 5 september 2023 in het voorlopig besluit was dit 150-250 maar sinds 14 november 2023 (definitief besluit locatiekeuze) is dit definitief op maximaal 150 flexibele plaatsen gezet voor de nieuwe locatie (op zijn vroegst vanaf 2 jaar na opening AZC).

2.5. Rollen

2.5.1. Financiële verdeling gemeente en COA

Alle kosten van de opvang van asielzoekers worden gedragen door het Rijk. De kosten van de crisishulp worden door het COA vergoed aan de gemeente.

De financiële regelingen voor gemeenten met een opvang voor asielzoekers zijn vastgelegd in het Faciliteitenbesluit Opvangcentra. Op basis van een jaarlijkse opgaven van het aantal asielzoekers wordt de bijdrage voor dat jaar berekend.

De kosten voor o.a. het bouwrijp maken van het terrein van het AZC worden via de grondprijs verrekend met het COA.

2.5.2. Regio

In 2020 is de “Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen” bestuurlijk overeengekomen (Rijk, IPO en VNG) en heeft de minister van BZK alle Commissarissen van de Koning en burgemeesters aangeschreven. Doel van de uitvoeringsagenda is de opvang duurzaam en flexibel in te richten (zie ook par. 2.2.1). De provincie heeft daarop gezamenlijk met de gemeenten een “Plan van Aanpak Draagvlak Opvang asielzoekers Zeeland” opgesteld. Het duurde echter tot 2021 tot dit concreet werd.

De Provincie Zeeland heeft samen met de 13 Zeeuwse gemeenten een verdeling en afspraken voor deze opvang gemaakt (regiodeal Zeeland). Via het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) is gestart met een ambtelijke werkgroep ter voorbereiding op de bestuurlijke werkgroep. Zeeland was de eerste provincie met een voorstel.

Er is periodiek regionaal overleg van de Zeeuwse gemeenten op het onderwerp asielopvang. Dit overleg is de PRT (Provinciale Regietafel, elk kwartaal), waar wordt afgestemd tussen gemeenten, provincie, Rijk (BZK/J&V) en het COA. Het COA is op die manier vanaf begin betrokken. Ambtelijk zit men elke 14 dagen bijeen. Vanaf 1 april 2024 krijgt het PRT ook de opvang van Oekraïners erbij.

In februari 2021 is de raad ingelicht (middels een memo in het kader van de actieve informatieplicht) dat met deze flexibilisering was gestart. Het besluitvormingstraject is toen ingegaan. De raad stemde in juli 2021 in met het aanmelden van een duurzame opvanglocatie vanaf medio 2025 met een maximum van 330 asielzoekers als Middelburgse bijdrage aan de Zeeuwse opgave Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielopvang.

2.5.3. Gemeente, wettelijke rolverdeling gemeenteraad en college

De minister van Justitie en Veiligheid bepaalt eens in de twee jaren wat de behoefte is aan opvangplaatsen voor asielzoekers in de komende twee jaren. Deze behoefte wordt opgenomen in de aanwezige provinciale opvangopgave. Vanuit de provincie wordt de indicatieve verdeling over de gemeenten bepaald. Vervolgens werken de gemeenten samen met gedeputeerde staten en het COA in de uitvoering van de opvangopgave. De commissaris van de Koning brengt hierover verslag uit aan de minister welke hierop een verdeelbesluit neemt.

De gemeente heeft vervolgens een wettelijke taak om binnen de termijn van twee jaar de asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken overeenkomstig dit verdeelbesluit. Het college is hierbij verantwoordelijk voor enerzijds het ter beschikking stellen van een locatie of accommodatie aan het COA conform de wettelijke vereisten, en anderzijds voor het verlenen van de noodzakelijke vergunningen voor de ingebruikneming van de opvangvoorziening. De gemeenteraad is verantwoordelijk⁵ voor aanpassing van bestemmingsplannen of de beheersverordening indien dit noodzakelijk is.

2.6. Werkwijze binnen de gemeente Middelburg

In de gemeentelijke organisatie valt de vluchtelingen- en asielopvang onder de afdeling Samenleving. Meerdere ambtenaren houden zich bezig met deze taak. De inzet varieert, afhankelijk van de behoefte op een gegeven moment.

Bij de start van het proces om te komen tot een nieuwe locatie (medio 2021) was er zeer beperkte ambtelijke capaciteit om aan dit dossier te werken. Daar kwam begin 2022 een grote drukte bij de crisisnoodopvang bij, met name door de instroom van Oekraïners.

Daardoor was er onvoldoende tijd en capaciteit om te starten met het proces voor de zoektocht naar een nieuwe locatie voor het AZC. In de zomer van 2022 is een verzoek gedaan om een structurele oplossing wat betreft de werkbelasting voor het gemeentelijk team in het kader van asielopvang. Daaraan is gehoor gegeven. Er werkt nu één projectleider structureel aan het dossier asielopvang. Naar behoefte worden collega's ingezet.

2.6.1. Projectorganisatie

In januari 2023 heeft het COA een presentatie over de moderne manier van opvang van asielzoekers gegeven aan wethouder, ambtenaren en ambtelijk opdrachtgever (afdelingshoofd Samenleving). Daarna is in februari 2023 een projectgroep opgericht en gelijktijdig ook een stuurgroep (die laatste bestaand uit de wethouder en de ambtelijk opdrachtgever, aangevuld met de projectleider en diens vervanger als adviseurs). De projectgroep heeft als opdracht de voorbereidingen voor de realisatie van een nieuw AZC uit te voeren. Zij doet hiertoe voorstellen; de stuurgroep neemt besluiten hierover. Ook hierover is de raad geïnformeerd middels een memo in het kader van de actieve informatieplicht.

De projectgroep bestond uit 7 personen. Een projectleider vanuit afdeling Samenleving, 3 medewerkers vanuit afdeling Leefomgeving: de voormalig projectleider AZC, een stedenbouwkundige en een deskundige met betrekking tot de woningbouwopgave. Verder een Strategisch adviseur van afdeling Wijk en bestuur, en 2 medewerkers van afdeling Communicatie en Participatie. De samenstelling van de projectgroep evolueerde in de loop van de tijd.

⁵ bron: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, 31-01-2024, H1 t/m H3

Naast projectgroep en stuurgroep kent de gemeente ook nog het zogeheten Strategisch Beraad. Dit is een informele afstemming tussen het college en ambtenaren waarin men ideeën toetst.

Van al deze overleggen (projectgroep, stuurgroep, strategisch beraad) is slechts in beperkte mate verslaglegging aangetroffen. De meeste besluiten zijn terug te vinden in college- en raadsstukken.

Werkwijze

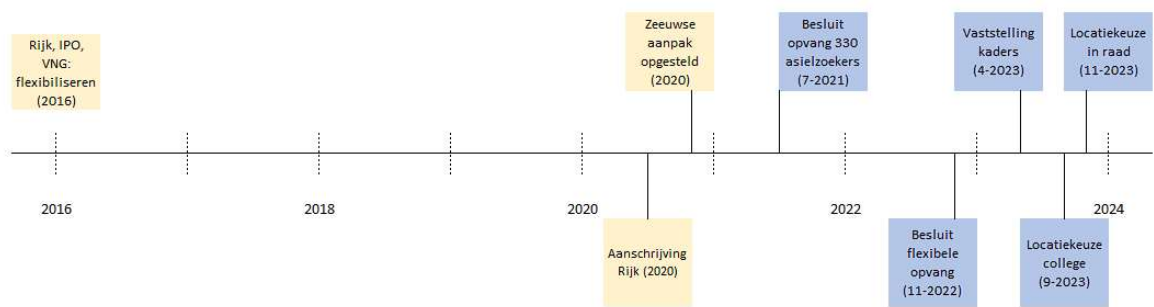
Vanuit de VNG is de Handreiking “Proces tot realisatie opvanglocatie asielzoekers” beschikbaar, waarin een stappenplan voor de gemeente wordt beschreven. De door de gemeente Middelburg genomen stappen komen in grote lijnen overeen met deze handreiking.

3. Bevindingen

3.1. Tijdlijn

In hoofdlijnen zijn de belangrijkste gebeurtenissen tot aan de keuze van de locatie de volgende:

Periode	Wat	Actoren
2015-2016	Rijk + partners willen toewerken naar flexibilisering van de opvang.	Rijk, VNG, IPO
2020	Aanschrijving Rijk aan provincies om uitvoering te geven aan de bestuurlijk overeengekomen "Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielopvang (hierna: uitvoeringsagenda)".	Rijk, VNG, IPO
2 ^e helft 2020	Opstellen "Plan van aanpak draagvlak opvang asielzoekers", de Zeeuwse aanpak	Provincie, gemeenten i.s.m. Rijk en COA
7-7-2021	Besluit tot opvang 330 asielzoekers in Middelburg na 2025	Raad
22-11-2022	Besluit tot flexibele opvang 150-250 personen	College
Februari 2023	Start interne voorbereidingen	College
13-4-2023	Vaststellen kaders voor locatiekeuze	Raad
5-9-2023	Voorgenomen besluit tot locatiekeuze	College
3/12/16-10-2023	Raadsbehandeling locatiekeuze	Raad
9-11-2023	Instemming raad met locatiekeuze en vervolgproces (geamendeerd)	Raad



Opvallend is dat de tijdlijn een aantal “gaten” vertoont. Zo zit er relatief veel tijd tussen de constatering op rijksniveau in 2015/2016 dat de opvang flexibeler moet, en de start van het traject bij de provincies ca. 2020.

In de opvang waren 2015/2016 crisisjaren (m.n. door de oorlog in Syrië), daarna werd het iets rustiger. Vanaf 2020 nam de drukte weer toe.⁶ Ook de coronacrisis droeg daaraan bij.

Verder is er na 2020 vrij gestaag doorgewerkt, met een aantal tussentijdse besluiten. Geïnterviewden geven aan dat de gemeenteraadsverkiezingen (maart 2022) en het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in februari 2022 (met veel vluchtelingen tot gevolg) veel aandacht hebben vereist. Daardoor konden zaken niet altijd even snel worden opgepakt. Tussentijds is de raad meermalen geïnformeerd middels memo’s in het kader van de actieve informatieplicht of bijpraatmomenten.

3.2. Feitenrelaas

3.2.1. Basiseisen voor de locatieselectie

De gemeenteraad is formeel het orgaan dat besluit over de opvang van asielzoekers. Afhankelijk van het soort opvanglocatie gelden er een aantal basiseisen vanuit het COA waar de locatie aan moet voldoen. Deze basiseisen zijn:

Voor gebouwen en terreinen:

- ◆ Leegstaand vastgoed (bij voorkeur bestemming wonen of maatschappelijk vastgoed);
- ◆ Bestaande gebouwen moeten met een redelijke investering geschikt kunnen worden gemaakt voor bewoning. Daarom is er de voorkeur voor gebouwen die al beschikken over verwarming en die voldoen aan de brandveiligheidseisen. De aanwezigheid van asbest is doorgaans een probleem.
- ◆ Terreinen groter dan 3000 m2 (bij voorkeur bouwrijpe grond, aanwezigheid van infrastructuur en gemakkelijk aan te sluiten op water, elektriciteit en riolering) waarop tijdelijke units voor noodopvang dan wel nieuwbouw voor reguliere opvang gerealiseerd kan worden.

⁶ Zie ook <https://www.coa.nl/nl/tijdlijn-30-jaar-coa>

- ◆ Voor reguliere locaties bij voorkeur een minimale gebruiksduur van vijf jaar en voor noodopvang locaties bij voorkeur een minimale gebruiksduur van zes maanden.

Specifieke eisen woonvoorzieningen jongeren (indien van toepassing):

- ◆ Leegstaande panden waarbij het aaneenschakelen van panden bespreekbaar is;
- ◆ Bij voorkeur bestemming 'wonen' of 'maatschappelijk vastgoed';
- ◆ Op fietsafstand van het centrum van de stad of een opvanglocatie in de buurt;
- ◆ In of dichtbij een woonwijk;
- ◆ Op korte termijn beschikbaar.

Daarnaast kan de gemeenteraad op basis van de eigen situatie aanvullende kaders vaststellen.

Nadat er door het college een locatiekeuze is gemaakt volgt er een toets door het COA of deze voldoet aan alle (wettelijke) uitgangspunten met aansluitend een papieren én fysieke schouw. Daarna volgt er een conclusie of de locatie passend is. Als de locatie passend wordt geacht volgt nog een check op technische, commerciële en bestuurlijke haalbaarheid. Als deze ook positief zijn, sluit het COA met de gemeente de contracten af en start de realisatie.

3.2.2. Het gevolgde onderzoek naar de uiteindelijke keuze

Het besluit voor een nieuw AZC is al in juli 2021 door de gemeenteraad genomen. Door onder meer de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 en de werkdruk als gevolg van de crisishulp voor Oekraïners zijn pas eind 2022 Zeeuws-brede afspraken voorgelegd aan colleges en raden over de opvang. In februari 2023 is de Middelburgse raad geïnformeerd over de voorbereidingen en planning voor de realisatie van een nieuw AZC met ruimte voor 330 personen en ruimte voor 150-250 flexibele plaatsen. De besluitvorming over de kaders t.b.v. de locatieselectie zijn in april 2023 genomen.

De door de raad vastgestelde kaders zijn:

- a. De opvang is bij voorkeur geconcentreerd op één locatie van circa 3 hectare of circa 3.000 m² BVO⁷ of indien niet beschikbaar anders verdeeld over maximaal twee locaties van tezamen dezelfde afmetingen.
- b. De locatie is in eigendom van de gemeente Middelburg of komt voorzienbaar binnen korte termijn in eigendom van de gemeente.
- c. De locatie is binnen afzienbare tijd beschikbaar voor gebruik.
- d. De locatie(s) biedt/bieden ook ruimte voor de extra flexibele opvang van 150-250 personen.
- e. De locatie is toekomstbestendig (heeft potentie als woonlocatie).

⁷ Bruto Vloeroppervlak

- f. De locatie voldoet aan de wensen van het COA voor bereikbaarheid van scholen/winkels, etc.
- g. De locatie is –al dan niet met aanpassingen- goed en veilig bereikbaar.
- h. De locatie heeft niet of nauwelijks milieutechnische beperkingen.

Er is hierbij besloten voor een trapsgewijze hantering van deze kaders. Ofwel a en b leveren samen een longlist van locaties op die daarna voor een eerste selectie worden getoetst aan c, d en e. Deze shortlist-locaties worden getoetst aan f, g en h om te komen tot de definitieve locatie.

Verder is besloten om in het proces tot aan de locatiekeuze de participatietrede *informer*en te hanteren. Ook is door de raad aan het college gevraagd een voorstel te doen om voor de verder uitwerking van de gekozen locatie een hogere trede op de participatieladder te hanteren (minimaal *advise*ren).

3.2.3. Theoretisch kader selectiemethode

Hoe worden dergelijke afwegingen meestal uitgevoerd? En wat is de theorie erachter? Ter toelichting een klein stukje theorie.

De kaders voor de besluitvorming zijn gebaseerd op een zogenoemde multi-criteria-analyse (MCA). Dit is een veelgebruikte methode om complexe beslissingen te nemen die niet eenvoudig op basis van één criterium (zoals kosten) kunnen worden genomen. Met een MCA kunnen andere aspecten zoals milieu-impact, sociale gevolgen en technische uitvoerbaarheid mee worden gewogen.

Bij deze methode kent men een waarde toe aan de criteria zodat alternatieven worden gerangschikt voor besluitvorming. Een MCA begint bij het definiëren van het besluit en vervolgens het identificeren van de criteria. Daarna kent men gewichten toe aan de criteria om de relatieve belangrijkheid ten opzichte van elkaar te bepalen. Dan scoort men de te kiezen opties tegen de criteria, waarna de scores worden geaggregeerd. Op basis van de totale score per keuze optie resteert dan een volgorde voor de besluitvorming.

Het voordeel van deze methode is de systematische aanpak en transparantie over het proces. Verder is deze methode bijzonder geschikt voor complexe beoordelingen. Een nadeel echter is dat het toekennen van de gewichten aan de criteria subjectief is door persoonlijke of institutionele voorkeuren. Dit laatste kan worden beperkt door meerdere belanghebbenden te betrekken bij het toekennen van de gewichten.

Het selecteren van de criteria voor een MCA is een cruciale stap die invloed heeft op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de uiteindelijke beslissing. De criteria en gewichtstoekenning dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen (SMART⁸). Enerzijds moeten zij direct bijdragen aan het te nemen besluit (relevant). Anderzijds moeten zij meetbaar zijn, hetzij kwantitatief, hetzij kwalitatief. Door stakeholdergroepen te consulteren bij de identificatie en gewichtstoekenning van de criteria, worden deze

⁸ SMART: Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.

specifiek en acceptabel. Bij de gewichtstoekenning kan tevens het tijdsaspect meegenomen worden.

Van belang is dat alle belangrijke aspecten van de beslissing zijn afgedekt zonder overlap of dubbeling. Hiervoor valideert men de criteria en de consistentie van de gewichten voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering van de beoordeling op de volledigheid.

Soms zijn criteria geschikt voor een binaire beoordeling. Dat is een beoordelingssysteem waarbij de mogelijke uitkomsten beperkt zijn tot twee verschillende waarden. Het is een eenvoudige manier om informatie vast te leggen en te verwerken omdat het slechts twee mogelijke toestanden heeft.

Het voordeel van een binaire beoordeling is de eenvoud en duidelijkheid, wat het makkelijk maakt om data te analyseren en verwerken. Het nadeel is dat het nuance mist, omdat er geen ruimte is voor tussenliggende of graduele verschillen.

3.2.4. Beoordeling van de gehanteerde methode tegen de theorie

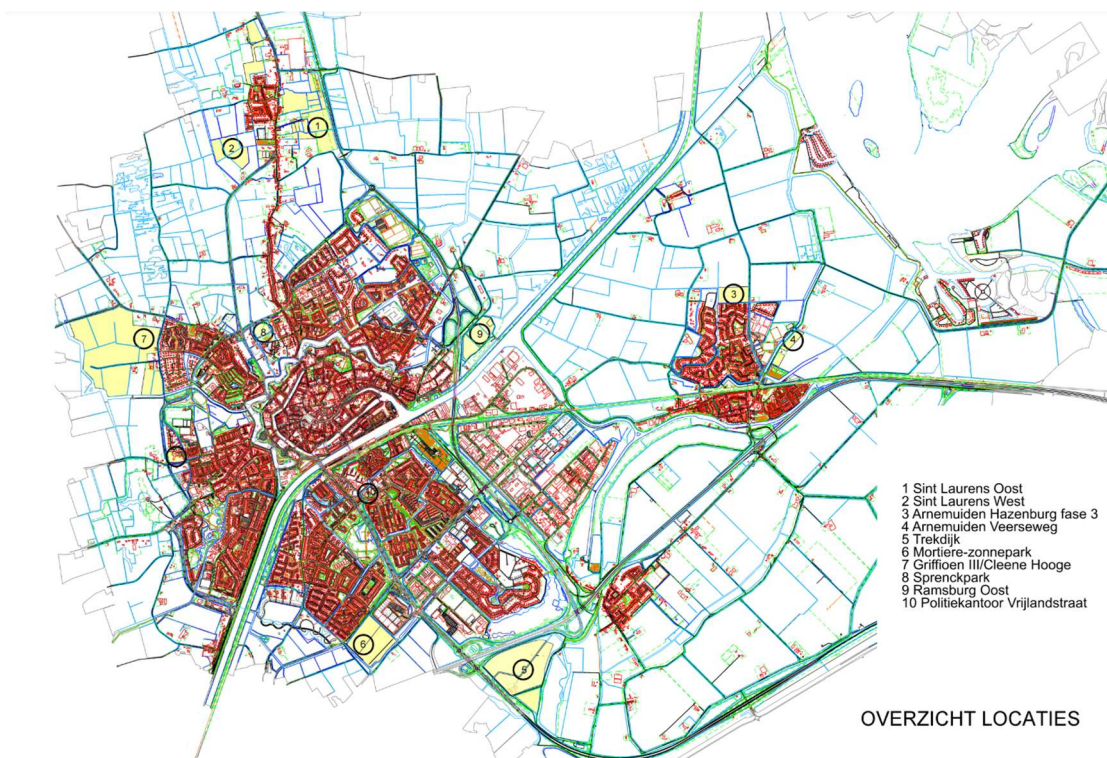
In de gestelde kaders zijn meerdere aspecten meegenomen zoals omvang, eigendom, bereikbaarheid, voorzieningen, toekomstbestendigheid en milieu. Enkele van deze aspecten zijn dubbel meegenomen (kaders: a en d). Voor andere criteria die de VNG aangeeft⁹ zoals gevolgen voor inwoners/bedrijven, planologische bestemmingen en financiële gevolgen, ontbreekt een toelichtende overweging waarom deze niet zijn meegenomen.

Een specifiek gewicht aan de afzonderlijke criteria is niet gegeven. Er is invulling aan de weging gegeven door de trapsgewijze volgorde te hanteren van de kaders.

De afzonderlijke criteria voldoen niet aan de SMART eisen (specifiek en meetbaar). Door de gebruikte bewoordingen zoals “bij voorkeur”, “circa”, “korte”, “afzienbare”, “potentie”, “toekomstbestendig”, “nauwelijks”, “al dan niet” is er ruimte voor interpretatie en dus subjectiviteit in de beoordeling ervan. Slechts een enkel kader is redelijk SMART, dit omdat de wensen van het COA ten aanzien van de opvang duidelijk zijn uitgewerkt. Echter doordat dit wensen zijn, kan hier op elementen ook van worden afgeweken.

⁹ https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/proces-tot-realisatie-opvanglocatie-asielzoekers_20210630.pdf - pag 12

3.2.5. Van longlist via shortlist naar selectie



Vanuit de gemeente (afdeling Leefomgeving) is een lijst aangedragen. Een tiental locaties zijn initieel bepaald¹⁰ als mogelijke locaties voor een nieuw AZC. Deze initiële lijst is bepaald door direct criterium a én b toe te passen. Naast de in de voetnoot benoemde locaties hebben wij niet vast kunnen stellen of, en welke locaties er mogelijk aan criterium a voldoen en niet aan criterium b. Er zijn geen locaties aangedragen die niet in het bezit van de gemeente zijn.

Deze 10 locaties zijn vervolgens beoordeeld op 3 criteria: binnen afzienbare tijd beschikbaar (c) / flexibele opvang mogelijk (d) / is het toekomstbestendig, m.a.w. heeft het potentie als woonlocatie (e). De gebruikte beoordeling is binair, namelijk voldoet (+) of voldoet niet (-).

Een binaire beoordeling is mogelijk wanneer helder is wanneer iets wel voldoet en wanneer niet. Bij de gestelde criteria is hier geen sprake van. Er is vooraf onvoldoende gedefinieerd wat er verstaan wordt onder “of flexibele opvang mogelijk is”? Wat “binnen afzienbare tijd” is? Wat men verstaat onder “beschikbaar”? En aan welke eisen moet de locatie voldoen om “potentie te hebben als woonlocatie”. Kortom, zonder een nadere

¹⁰ Initieel zijn ook de voetbalvelden van Nieuw- en St Joosland, een perceel aan de Walcherseweg (waar nu een kerk wordt gebouwd) en locatie Swerf-rust overwogen. Deze zijn om diverse redenen weer afgevoerd als niet-realistisch.

toelichting en nuancering op de criteria kan er eigenlijk geen binaire beoordeling worden uitgevoerd. (N.b. deze toelichting is achteraf in het raadsvoorstel (en bijlage 4) gegeven ter verklaring van de beoordelingen).

In de 2^e ronde zijn alle locaties die in de eerste selectie op alle onderdelen een + hadden gescoord op de aanvullende kaders: afstandscriteria (f), bereikbaarheid (g) en milieutechnische beperkingen (h). Hierbij is een 5-punts schaal gehanteerd (--, -, +/-, +, ++), maar ook hier is niet vooraf duidelijk gemaakt wat het onderscheid maakt tussen de scores.

Uit deze tweede ronde kwam Locatie 7 Griffioen III/Cleene Hooge als beste naar voren.

De projectgroep heeft zogenoemde “tegenspraak”-sessies gehouden waarbij collega’s uit verschillende disciplines zonder project-betrokkenheid de projectgroep hebben bevestigd over de scores en de verklaringen hierbij. Daaruit zijn geen wijzigingen in de scores voortgekomen. Wel is bij sommige scores de noodzaak tot verduidelijking gebleken, en de projectgroep heeft de betreffende scores dan ook aanvullend toegelicht.

Het locatievoorstel is vervolgens aan het college aangeboden voor besluitvorming. In deze besluitvorming heeft het college onderkend dat een nadere inhoudelijke onderbouwing nodig was voor het voorgenomen besluit (30-05-2023). Dit werd vooral ingegeven door de politieke gevoeligheid van het onderwerp en de behoefte tot zorgvuldig handelen. Deze nadere onderbouwing is door de projectgroep verstrekt (13-06-2023) en besproken in het college (20-06-2023). Naar aanleiding van de gegeven nadere onderbouwing is voor een tweetal locaties (Trekdijk/Ramsburg Oost) aan de projectgroep nader onderzoek gevraagd ten aanzien van criterium toekomstbestendigheid/potentiële woningbouwlocatie (e). En om locatie Sprenckpark mee te nemen in de beoordeling van de 2^e ronde criteria.

Deze aanvullende toelichting is door de projectgroep verstrekt (23-06-2023) en in het college (11-07-2023) besproken. De toelichting is ook aan de raad verstrekt. Op basis van de scoringsresultaten uit de 2^e ronde voor locatie Sprenckpark heeft het college aanvullend extern juridisch advies ingewonnen. Uit dit advies blijkt dat de criteria toekomstbestendigheid en beschikbaar binnen afzienbare tijd terecht negatief zijn gescoord en blokkerend zijn voor een tijdige realisatie van een AZC.

3.2.6. Conclusie met betrekking tot het selectieproces

De totstandkoming van de longlist is direct gebaseerd op de toepassing van criteria a én b, waardoor het voor de rekenkamer niet is te beoordelen of alle mogelijke locaties ook daadwerkelijk zijn overwogen (bijvoorbeeld locaties die op korte termijn te verwerven zouden zijn).

Daarnaast zijn de gestelde kaders vooraf niet specifiek genoeg gedefinieerd, evenals de manier waarop de scoring plaats zou vinden. De projectgroep heeft wel getracht om binnen haar mogelijkheden tot een objectieve selectie te komen. Het college heeft ingegeven de politieke gevoeligheid en de behoefte tot zorgvuldig handelen terecht om aanvullende toelichting gevraagd. Met deze toelichting heeft het college van B&W

vastgesteld dat de locatie Cleene Hooge als meest geschikt is beoordeeld. Met als tweede mogelijkheid Sint Laurens Oost.

Doordat de selectiekaders en de scoringsmanier vooraf niet concreet genoeg zijn vastgesteld, is er veel onbegrip ontstaan bij belanghebbenden (m.n. omwonenden en Stichting Cleene Hooge) over het gevolgde proces.

3.2.7. De interactie tussen gemeenteraad en college gedurende het proces

De raad beschikt over meerdere instrumenten. Initieel is zij degene die ervoor kiest om asielzoekers op te vangen binnen de gemeente (dit wijzigt met de komst van de Spreidingswet, zie par. 2.2.2). De *uitvoering* hiervan is een bevoegdheid van het college. Daarover is overigens landelijk enige discussie¹¹.

Bij de besluitvorming omtrent de te kiezen locatie betreft het college de raad, conform artikel 169 Gemeentewet. Bovendien is de raad aan zet in het vervolgtraject, bijvoorbeeld bij sommige te volgen ruimtelijke procedures. De raad heeft in de aanloop naar de uiteindelijke keuze voor Cleene Hooge op meerdere manieren gebruik gemaakt van de mogelijkheden:

- ◆ Door amendering van het raadsvoorstel voor de kaders in april 2023;
- ◆ Door indienen van wensen bij het voorgenomen collegebesluit tot aanwijzing van Cleene Hooge.

Hierbij merken we op dat hoewel het een collegebevoegdheid betreft, raad en college in dit geval nauw zullen moeten samenwerken. Indien het omgevingsplan moet worden aangepast, beschikt de raad over een grote mate van hindermacht. Bij een keuze voor een bestaand gebouw of toepassing van BOPA is dat mogelijk minder het geval.

In het vervolgtraject zal er een bestuursovereenkomst met het COA worden afgesloten. Dat betreft een collegebevoegdheid.

3.3. Participatie

3.3.1. Verordening

Op 16 december 2021 heeft de gemeenteraad de participatie- en inspraakverordening¹² vastgesteld. In deze verordening staan afspraken hoe Middelburg omgaat met burgerparticipatie, inspraak, overheidsparticipatie, het uitdaagrecht en (verplichte) participatie binnen de Omgevingswet.

De verordening kent een aantal begrippen, waarvan burgerparticipatie en inspraak de meest prominente zijn.

¹¹ Zie o.a. <https://www.gemeente.nu/blog/wie-beslist-lokaal-over-de-opvang-van-asielzoekers/>

¹² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671407>

Burgerparticipatie kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen of een combinatie daarvan. Dit zijn niveaus van de zogeheten participatieladder, waarbij informeren het laagste niveau is.

Inspraak betreft vooral dat raad of college de gelegenheid geeft aan belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad, of door het college of de burgemeester.

Opvallend in de verordening is dat het begrip *coproductie* hoog op de participatieladder staat, maar in de verordening niet is uitgewerkt of toegelicht. Een korte zoekactie op het internet leert dat er veel verschillende betekenissen aan de term worden gehecht.

3.3.2. Gemaakte keuzes ten aanzien van participatie

In de in april 2023 vastgestelde kaders voor de locatiekeuze wordt over participatie geregeld dat v.w.b. de locatiekeuze het participatieniveau op *informeren* (het laagste niveau) wordt gezet. De gemeente wil hiermee voorkomen dat wijken elkaar aanwijzen als locatie ("not in my backyard"). Begrijpelijk, maar het leidt er wel toe dat men zich overvallen kan voelen (dat is ook zo in de Griffioen).

Voor de volgende fase (uitwerking en inrichting van het gebied) is gekozen voor *adviseren of hoger* als participatieniveau. Dat is verwerkt in de op 18 april 2024 vastgestelde startnota¹³ voor de participatie.

Stakeholderanalyse

Gangbaar in veel van dit soort processen is om een zogeheten stakeholderanalyse te maken, waarbij alle betrokken partijen en hun belangen in kaart worden gebracht. Een dergelijke analyse kan dienen als basis voor het participatieplan. Deze aanpak wordt ook aanbevolen in de VNG-handreiking "Handreiking Besluitvorming opvang asielzoekers".

Bij de start van het project is er een projectplan opgesteld. Daarin staat beknopt aangegeven wie de belangrijkste stakeholders zijn en wordt verwezen naar een apart communicatieplan. Daarin is uitgewerkt op welke wijze er met wie wordt gecommuniceerd en wanneer.

Direct na de locatiekeuze is een stakeholderanalyse gemaakt door de gemeente, waarin de verschillende (soorten) spelers in kaart zijn gebracht. Daarbij is per soort¹⁴ speler geïnterviewd welke rol zij spelen. Men onderscheidt daarbij de rollen Meebeslissen, Meewerken, Meedenken en Meeweten.

In de raadsbehandeling is aangegeven dat het participatieniveau voor het traject na de locatiekeuze op *adviseren of hoger* moest worden gezet. Dit valt in de door de gemeente gebruikte methode te vertalen naar Meedenken, Meewerken of Meebeslissen. In de

¹³ Startnota Participatie AZC Cleene Hooge (college 19 maart 2024), vastgesteld in raad 18 april 2024

¹⁴ Men gebruikt de methode "Ringen van invloed". Die onderscheidt Beïnvloeders, Beslissers, Uitvoerders en Gebruikers.

stakeholderanalyse zien we dat een aantal categorieën betrokkenen op niveau Meedenken (adviseren) worden ingedeeld:

- ◆ Wijkteam;
- ◆ Werkgroep Cleene Hooge AZC;
- ◆ Natuur-/landschaps-/cultuurhistorische organisaties;
- ◆ Uitvoerders (COA incl. vrijwilligers, gemeente, wijkagent);
- ◆ Direct aanwonenden aan het perceel en aangrenzend Laurens Stommespad met uitzicht op perceel.

De (mede)beslissingsbevoegdheden worden nadrukkelijk bij gemeente, Rijk en COA gehouden.

Betrokkenheid raad

Op 18 april 2024 is door de raad de startnota voor de participatie vastgesteld. Hierin zijn de kaders en uitgangspunten voor de participatie beschreven. In de nota wordt uitgebreid ingegaan op de thema's waarover participatie plaatsvindt, de gekozen participatieniveaus en de motivatie daarbij. In de voorbereiding van de nota is inspraak mogelijk geweest. Ook zijn er voorbereidende gesprekken tussen college en raad geweest.

Er zijn meerdere thema's geïdentificeerd ('veiligheid', 'verkeer & ontsluiting', 'binnen het terrein van het AZC' en 'buiten het terrein van het AZC'). Voor ieder thema is een participatieniveau vastgesteld. Een aantal amendementen die het participatieniveau zouden verhogen, is verworpen.

Ondanks dat de raad eerder had gekozen voor adviseren of hoger als participatieniveau, heeft de raad voor de onderwerpen 'veiligheid' en 'binnen het terrein van het AZC' het participatieniveau vastgesteld op raadplegen.

4. Conclusies

In dit hoofdstuk besteden we, naast de belangrijkste conclusies, in par. 4.1 en 4.2 aandacht aan de beantwoording van de vragen die we vooraf gesteld hebben. Tenslotte voorzien we in hoofdstuk 5 deze conclusies waar nodig van aanbevelingen.

4.1. Belangrijkste conclusies/bevindingen

Een belangrijke observatie die wij tijdens het uitvoeren van het onderzoek hebben gedaan is dat naar onze mening de betrokken medewerkers professioneel, competent en naar eer en geweten handelen.

Daarnaast komen we tot de volgende conclusies:

Tijdpad:

- ♦ Vanuit het Rijk is er al in 2015/2016 een traject ingezet om de opvang te verbeteren en te flexibiliseren. In het tijdpad zien we grote gaten. Pas ca. 2020 komt er een eerste voorstel in Zeeland (raadsstuk 21-103, concept van 11 nov 2020). In juli 2020 stuurt de Commissaris van de Koning een brief naar de colleges om een plan op te stellen. Dat is er dan relatief vlot (4 maanden). Onduidelijk is wat er is gedaan in de periode 2016-2020.
- ♦ De overgang van het ene naar het andere college laat een gat zien in het tijdpad, waarin weinig gebeurde met het dossier. Dit terwijl Middelburg wist dat de huidige overeenkomst met het COA in 2025 afloopt.
- ♦ De raad heeft middels besluiten de einddatum van het huidige AZC aan de Laurens Stommesweg bepaald op 1 juli 2025. Het huidige tijdpad dat men loopt, met besluitvorming over de locatie, ruimtelijke procedure (BOPA - buitenplanse omgevingsplanactiviteit), bezwaar en beroep, bouwrijp maken en bouw, doet vermoeden dat men die datum niet gaat halen. Het gevolg is dat het huidige AZC langer in gebruik blijft.
- ♦ Mogelijk heeft dit geleid tot (een gevoel van) tijdsdruk op de (initiële) zorgvuldigheid inzake de locatieselectie.

Kaders:

- ♦ De kaders voor locatieselectie zijn kort, maar zeker niet SMART. Er is veel ruimte voor interpretatie. De kaders zijn ook niet compleet, met name expliciete kaders op tijd en budget ontbreken.
- ♦ Voor zover wij kunnen nagaan zijn de kaders naar eer en geweten gehanteerd; ook is er extra zekerheid in het proces ingebouwd door een sessie waarbij men niet-betrokken ambtenaren kritische vragen heeft laten stellen. De gehanteerde werkwijze heeft geleid tot een situatie waarin achteraf verklaringen over gemaakte keuzes zijn opgesteld.

- ◆ Gezien de ruimte voor interpretatie van de criteria zou naar onze mening bij een andere uitkomst ook discussie zijn ontstaan over de locatie.
- ◆ De raad heeft in de besluitvorming en discussies geen vragen gesteld over de toepassing van de kaders. Er zijn vooraf ook geen locaties uitgesloten of aangedragen door de raad.

Communicatie en participatie:

- ◆ **Communicatie** over het proces. Er is door de raad gekozen om de bewoners te informeren over de locatiekeuze. Gezien de te verwachten sentimenten rond een locatiekeuze (“not in my back yard”) is dit begrijpelijk, maar heeft ook de nodige nadelen. Zo worden steekhoudende argumenten pas gehoord na de keuze, en voelen bewoners zich overvallen. De participatie vooraf kan ook uitgebreider worden ingericht, waarbij de gemeente burgers laat meedenken over allerlei zaken voor er besluiten worden genomen. De VNG-handleiding biedt daar handvatten voor.
- ◆ De raad is op hoofdlijnen geïnformeerd en meegenomen in het voortraject, maar dat zou verder kunnen gaan, bijvoorbeeld door het vooraf verstrekken van de lijst van potentiële locaties.
Wij hebben geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat de raad is meegenomen in de consequenties van de te maken keuzes (“als dit dan dat”). Bij lastige keuzes kan dit helpen bij het vergroten van het eigenaarschap van de raad.
- ◆ Op de website van de gemeente zijn de relevante stukken te vinden. Wat daar staat geeft naar onze mening een voldoende compleet en transparant inzicht in het proces en de gemaakte keuzes.
- ◆ **Participatie** vooraf duidelijk maken. Het ligt voor de hand per onderwerp een eigen participatieniveau te kiezen, zoals op 18 april 2024 is gedaan in het participatieplan. Wanneer het de burger direct raakt en de raad er niet expliciet over is (bijv. inrichting van groen), kan een zeer hoog participatieniveau worden gekozen met alleen ruimte, regelgeving en financiën als kaders.

4.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf geven we antwoorden op de hoofd- en deelvragen.

1. Algemeen

- ◆ Wat is formeel geregeld en gedocumenteerd door rijk, COA, regio en/of gemeente. En wat zijn ieders bevoegdheden en grenzen?

Dit wordt beantwoord in par. 2.2 t/m 2.6.

- ◆ Hoe ziet het raamwerk/traject gevolgd bij de gemeente eruit?

- Welke keuzes zijn gemaakt, door wie en wanneer?
- Welke keuzes zijn gemaakt, door wie en wanneer?

Zie Tijdljn, par. 3.1.

- Zijn de gemaakte keuzes voldoende onderbouwd en gedocumenteerd? (met een afwegingsnota o.i.d.?)

Er is nagenoeg geen verslaglegging aangetroffen. De gemaakte keuzes zijn achteraf verantwoord.

2. Kaderstelling

- ◆ Welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld? (tijd, budget, ruimte)

De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld op grootte, eigendom, ruimte, veiligheid en kwaliteit. Kaders op het gebied van tijd en budget zijn niet expliciet gesteld.

- ◆ Passen deze kaders in de richtlijnen van het COA?

Ja.

- ◆ Wat zijn mogelijke instrumenten voor de raad?

Naast de geëigende instrumenten zoals kaderstelling en vaststelling van een (gewijzigd) omgevingsplan heeft de raad weinig mogelijkheden. Het college is uitvoeringsbevoegd nadat de keuze voor een AZC is gemaakt. Ingevolge Art. 169 Gemeentewet kan de raad haar wensen en bedenkingen kenbaar maken. Het is o.i. vooral een politieke afweging wat het college daarmee doet.

- ◆ Kon de gemeenteraad met deze kaders controleren en corrigeren?

Doordat de vastgestelde kaders niet volledig en niet "SMART" genoeg zijn kan de gemeenteraad niet controleren of deze juist zijn toegepast.

3. Proces gemeenteraad en college

- ◆ Welke procedure voor communicatie is vooraf afgesproken en/of vastgelegd?

Vooraf is een planning gemaakt met de momenten waarop communicatie plaatsvindt. Die momenten passen bij de momenten waarop besluitvorming moest plaatsvinden.

- ◆ Hoe verliep de communicatie tussen gemeenteraad en college?

Er is op meerdere manieren gecommuniceerd. Schriftelijk (bijvoorbeeld via raadsvoorstellen en memo's actief) en mondeling (presentaties en bijpraatmomenten).

- ◆ Hoe heeft het college gereageerd op de reacties vanuit de gemeenteraad?

Veel reacties vanuit de raad zijn gedaan in de vorm van amendementen op raadsvoorstellen. Deze zijn nagenoeg allemaal overgenomen.

4. Burgerparticipatie

- ◆ Hoe is het participatiebeleid van de gemeente Middelburg ingepast in dit project?

De Participatienota is toegepast. Er is vooraf nagedacht over hoe er participatie zou plaatsvinden en er is beargumenteerd waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. De gemeenteraad is er ook mee akkoord gegaan.

5. Proces extern

- ◆ Was vooraf een communicatieplan van gemeente naar bewoners opgesteld?

Ja. De keuze van de raad voor het gewenste participatieniveau is gebruikt voor het maken van de stakeholderanalyse, waarbij men in kaart heeft gebracht hoe met wie te communiceren.

Alle relevante besluiten en overige informatie is op één plek op de website van de gemeente terug te vinden.

- ◆ Werd dit gevolgd?

Ja.

- ◆ Welke regionale en internationale overleggen over asielopvang zijn er? Zijn de resultaten van deze overleggen helder en duidelijk bij de gemeente ingebracht? En hoe zijn ze ingepast door de gemeente?

Deze zijn beschreven in paragraaf 2.5.2. De resultaten zijn gebruikt door de gemeente.

6. Gekozen locatie

- ◆ Hoe kwamen locaties op de lijst met de te screenen opties?

De initiële locaties zijn bepaald door direct criteria a en b (locatie van voldoende omvang en in bezit van gemeente of vlot te verkrijgen) toe te passen. Er is geen lijst aangetroffen met mogelijke locaties die op basis van die criteria al afvallen.

- ◆ Welke mogelijke locaties zijn de revue gepasseerd en waarom?

Dat kunnen we niet vaststellen, omdat we niet weten welke locaties er op basis van criteria a en b zijn afgevallen.

- ◆ Wie waren betrokken bij de beoordeling van de locaties?

De projectgroep zelf heeft gezamenlijk vanuit hun expertisegebied de beoordeling van de locaties uitgevoerd. De samenstelling van de projectgroep staat beschreven in par. 2.6.1.

- ◆ Hoe is de onafhankelijkheid van de individuele beoordelingen geborgd?

Er zijn geen individuele beoordelingen gemaakt maar één gezamenlijke. Borging van het resultaat is gedaan door het voeren van een tegenspraaksessie met niet bij het project betrokken deskundige collega's. Vervolgens is nog een aanvullende verantwoording van de gemaakte keuzes gemaakt.

- ◆ Waren de beoordelingscriteria helder, duidelijk en zijn deze door de beoordelaars op eenzelfde manier geïnterpreteerd?

Doordat de beoordeling gezamenlijk is gedaan, zijn de criteria door de beoordelaars op eenzelfde manier geïnterpreteerd.

4.3. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

Hoe verliep het proces van de gemeente naar het vinden van een nieuwe locatie voor opvang asielzoekers in de gemeente Middelburg?

Het proces is onder tijdsdruk verlopen, vooral vanwege het aflopen van de huidige overeenkomst voor de huidige locatie van het AZC. Die tijdsdruk is er overigens nog steeds. De tijdsdruk is deels zelf veroorzaakt.

De selectie van de locatie lijkt naar eer en geweten te zijn uitgevoerd. Projectgroep en college zijn zorgvuldig te werk gegaan.

De gehanteerde criteria geven teveel ruimte voor interpretatie, waardoor je afhankelijk bent van de expertise van de persoon die de selectie uitvoert. Bovendien zijn ze onvolledig. Criteria als financiën en tijd zijn nu impliciet gehanteerd bij de selectie.

De betrokken stakeholders (waaronder raad en bewoners) zijn waar mogelijk tijdig en transparant geïnformeerd over het proces en de gemaakte keuzes. Wel zijn vragen te stellen over het participatieproces voorafgaand aan de locatiekeuze.

5. Aanbevelingen

1. Algemeen

- a. Maak zo mogelijk een planning bij de start van een traject, zodat helder is wat er wanneer gaat gebeuren. Neem tijdig besluiten, zodat de planning gehaald kan worden.

(toelichting: bekend was wanneer het huidige AZC zou stoppen. Je kunt dan terugrekenen wanneer je moet starten/besluiten om daarvoor op tijd te zijn.)

2. Kaderstelling

- a. Maak kaders SMART. Er was nu ruimte voor interpretatie, waarmee je de uitkomst persoonsafhankelijk maakt.
- b. Denk na over de hantering van de kaders. Wanneer scoort iets een + en wanneer een ++ ? Hoe zwaar wegen de verschillende aspecten t.o.v. elkaar? (sommige zaken zijn belangrijker dan andere)
In bijvoorbeeld de wereld van aanbestedingen zijn goede voorbeelden te vinden van hoe dit moet.

3. Proces gemeenteraad en college

- a. Overweeg het inbouwen van tussenstappen in het opstellen van de kaders en hoe deze gehanteerd moeten worden. Dat vergroot de kwaliteit van de kaders. Ook het gezamenlijk met de raad opstellen van de kaders (met voorbeelden om zaken herkenbaar te maken) is een optie.
- b. Overweeg het inbouwen van tussenstappen in het keuzeproces, zodat het eigenaarschap van de raad wordt vergroot.

4. Burgerparticipatie

- a. Het in april 2024 gepresenteerde participatieplan is concreet en een voorbeeld van hoe je ook met dit soort documenten kunt omgaan. Hou deze aanpak vast en gebruik deze ervaring bij toekomstige projecten. Blijf voeling houden met de beleving en verwachtingen van belanghebbenden.
- b. Maak meer gebruik van de handreikingen van de VNG, ook om de verwachtingen te beheersen.

5. Proces extern

Geen aanbevelingen.

6. Gekozen locatie

- a. Maak inzichtelijk met welke locaties je het proces ingaat. Dat kan ook nadat je de kaders hebt vastgesteld. We weten nu niet wat er is afgevallen door toepassing van criteria a en b.

6. Wederhoor en nawoord

6.1. Wederhoorreactie college Middelburg

Hierna vindt u de integrale tekst van het wederhoor van het Middelburgs college.

Gemeente Middelburg Wijk en Bestuur Kanaalweg 3 Postbus 6000 4330 LA Middelburg Tel 14 0118 Fax (0118) 623 717 info@middelburg.nl www.middelburg.nl	MIDDELBURG zaaknr.: 741790 categorie: 15 OKT. 2024 zaak type: toewijzer: foto:	MIDDELBURG	
Rekenkamer Middelburg ir. S.M. Hoven Tel. (06) 8110 5208 hoven@rekenkamerkm.nl			
uw kenmerk Wederhoorreactie conceptrapport inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc Middelburg	uw brief van 11 september 2024	ons kenmerk 741790	bijlage(n)
contactpersoon Sabine Bieren	doorkiesnummer +31118675324	datum 8 oktober 2024	datum verzending 16 OKT. 2024
onderwerp Conceptrapport Rekenkamer inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc in Middelburg			
Geachte leden van de Rekenkamer, Geachte heer Hoven,			
Op 10 september 2024 stuurde u ons de brief waarmee u ons het conceptrapport inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc in Middelburg voorlegt. In deze brief zullen wij ingaan op een aantal zaken die naar onze mening feitelijk niet juist zijn vermeld in het rapport. Daarna zullen wij een aantal inhoudelijke opmerkingen formuleren.			
Om te beginnen zijn wij heel blij zijn met uw eerste en belangrijke observatie onder conclusies en aanbevelingen, dat naar uw mening de betrokken medewerkers professioneel, competent en naar eer en geweten handelen. Dat geldt ook voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag waarin u aangeeft dat de selectie van de locatie naar eer en geweten lijkt te zijn uitgevoerd en de projectgroep en college zorgvuldig te werk zijn gegaan; en voor het belangrijke element dat de betrokken <i>stakeholders</i> (waaronder raad en bewoners) waar mogelijk tijdig en transparant zijn geïnformeerd over het proces en de gemaakte keuzes. Wij zien deze onderdelen van uw rapport als een steun in de rug.			
Graag leggen wij hieronder aan u voor, wat naar onze mening feitelijke onjuistheden zijn en wat voor ons noodzakelijke opmerkingen zijn bij de inhoud op bepaalde plaatsen.			
Feitelijke onjuistheden Pag. 7: Afbakening, <i>Belangrijk is ook aan te geven wat er niet wordt gedaan in het onderzoek, eerste bullet.</i>			
 MIX Papier / Ondersteunt verantwoord bosbeheer FSC® C014697			
Bankrelatie: N.V. Bank voor Ned. Gemeenten (BNG) te Den Haag, banknr. NL14BNGH0285005502 (IBAN) / BNGHNL2G (BIC/SWIFT). Wij verzoeken u bij beantwoording het onderwerp en ons kenmerk te vermelden.			

pagina
2 van 5

onderwerp

Reactie onderzoek Rekenkamer inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc

De zin 'Dit is niet de taak van de rekenkamer maar van het college.' zou moeten staan op de onderstaande plaats in de tekst:

'De rekenkamer zal geen onderzoek doen naar 'het vinden van een geschikte locatie voor een AZC in Middelburg'. **Dit is niet de taak van de rekenkamer maar van het college.** Wij komen niet met alternatieve locaties en kijken uitsluitend naar de locaties die op enig moment in de genoemde periode de revue zijn gepasseerd. De rekenkamer komt met bevindingen naar hoe zowel raad als college het proces heeft uitgevoerd, de verkregen resultaten en welke conclusies, besluiten en verdere stappen er zijn genomen.'

p.24, 3.3.2. Gemaakte keuzes ten aanzien van participatie, *Betrokkenheid raad*, tweede alinea, laatste zin: 'is verworpen' vervangen door 'haalde geen meerderheid'.

'Een aantal amendementen die het participatieniveau zouden verhogen, **haalde geen meerderheid.**'

p. 6, 1.1 Aanleiding tweede zin: oktober moet september zijn.

'In **september** 2023 heeft de gemeente Middelburg een voorlopige keuze gemaakt voor de locatie'

p. 12, 2.4. Huidige opvang in Middelburg:

Middelburg kent drie soorten opvang, schrap TGO:

* AZC

* Noodopvang

* **TGO (CNO)**

Dit is eerder aangegeven. Nederland kent deze varianten, maar in Middelburg hebben we op dit moment alleen AZC en NO, geen TGO/CNO. In Middelburg zijn dus geen drie soorten opvang.

p. 15, 2.6.1. 2e alinea: 'projectleider voor Cleene Hooge' vervangen door 'voormalig projectleider azc':

'De projectgroep bestond uit 7 personen. Een projectleider vanuit afdeling Samenleving, 3 medewerkers vanuit afdeling Leefomgeving: **de voormalig projectleider azc...**'

Er zat geen 'projectleider Cleene Hooge' in de projectgroep. De beoogde medewerker zat in de projectgroep als voormalig projectleider azc.

p. 23, 3.3.2. Gemaakte keuzes ten aanzien van participatie, vierde alinea:

'Dat plan hebben wij niet aangetroffen,...'

Er is een communicatieframe en communicatieplanning over de fase van de locatiekeuze naar uw rekenkamer gestuurd.

P. 25, 4.1. Belangrijkste conclusies/bevindingen, Tijkpad, derde *bullet*: Het langer in gebruik blijven van het huidige azc is nog geen besluit.

Inhoudelijke opmerkingen

pagina
3 van 5

onderwerp

Reactie onderzoek Rekenkamer inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc

p.15, 2.6.1 Projectorganisatie vierde alinea: De stuurgroep wordt als afstemming gezien. Verslaglegging daarvan volgt in een collegevoorstel en –besluit en indien van toepassing een raadsvoorstel.

p. 19, 3.2.4. eerste alinea:

"Voor andere criteria die de VNG aangeeft zoals gevolgen voor inwoners/bedrijven, planologische bestemmingen en financiële gevolgen, ontbreekt een toelichtende overweging waarom deze niet zijn meegenomen."

Middelburg heeft al vele jaren een azc. Onderzoek naar de gevolgen van een azc is vooral aan de orde bij de eerste vestiging van een azc in een gemeente. Ook hadden we geen locaties met de juiste bestemming, waardoor dat criterium geen waarde had. Omdat één van de criteria was dat het gemeentelijk bezit moest zijn, was het financiële uitgangspunt bij alle locaties hetzelfde.

p. 22, 3.2.6, Conclusie met betrekking tot het selectieproces, derde alinea:

Wij constateren dat erg de nadruk wordt gelegd op 'SMART'. Wij voelen mee in het streven naar concrete en objectieveerbare kaders, maar het volkomen absoluut en SMART maken doet meestal geen recht aan de werkelijkheid. Kaderstelling geeft altijd enige vrijheid in de ruimte van uitvoering. Een absoluut kader van 3 ha. grond is bijvoorbeeld zeer SMART, maar sluit stukken grond van 2,9 ha uit en dat werkt niet als zo'n stuk grond relatief goed binnen het totaal aan kaders valt.

p. 22, 3.2.7 De interactie tussen gemeenteraad en college gedurende het proces, voorlaatste alinea:

Op 23 mei 2024 is de lijst met categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is gewijzigd in verband met de realisatie van een azc op Cleene Hooge:

'Besluit: Aanpassing lijst met categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (24-065 RM)

De raad besluit 1 de op 24 februari 2022 vastgestelde lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor advies van de raad nodig is en waarvoor verplichte participatie geldt in te trekken, 2 in verband met de realisatie van een AZC op de locatie Cleene Hooge (bijgevoegde) gewijzigde lijst met categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor bindend adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie geldt vast te stellen.'

P. 25, 4.1. Belangrijkste conclusies/bevindingen, Tjdpad, tweede *bullet*:

Hier missen wij de eerder wel opgemerkte omstandigheden van verkiezingen, de noodzaak van het realiseren van een CNO voor asiel (Studio A58) en een paar maanden later de plotselinge opvang van Oekraïners.

p.25 4.1 Belangrijkste conclusies/bevindingen, Kaders, eerste *bullet*:

'De kaders zijn ook niet compleet, met name kaders op tijd en budget ontbreken.'

Hier twijfelen wij tussen een feitelijke onjuistheid en een inhoudelijke opmerking, maar kiezen voor plaatsing onder de inhoudelijke opmerkingen. 'Binnen afzienbare tijd beschikbaar' is namelijk één van de kaders en is een tijdskader. Het feit dat de locaties uit het eigen grondbezit kwamen, is op zich al een financieel kader.

p. 26, 4.1 Communicatie en participatie, eerste *bullet*,

pagina
4 van 5

onderwerp
Reactie onderzoek Rekenkamer inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc

1. 'Zo worden steekhoudende argumenten pas gehoord na de keuze...'

Deze steekhoudende argumenten waren bij verdergaande participatie vooraf voor alle locaties naar boven gekomen. Nu zijn ze niet door bewoners ingebracht, maar bij een andere vorm van participatie – met ook de nadelen van dien – waren ze voor alle mogelijke gebieden ingebracht. Dan is de vraag wat de winst is.

2. De participatie kan vooraf uitgebreider worden ingericht, maar de vraag is of dit voor de bewoners van de uiteindelijk gekozen wijk een verschil maakt. We zien nu ook dat participeren over de ontsluiting best goed gaat, maar zodra het besluit nabij is de eigenbelangen opspelen. De vraag is of je van mensen kunt vragen of verwachten dat ze er anders mee omgaan.

p.27, 4.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen, 2. Kaderstelling, eerste *bullet*: zie opmerking bij p. 25
4.1: 'binnen afzienbare tijd beschikbaar' is een tijds kader.

p.27, 4.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen, 2. Kaderstelling, vierde *bullet*:

'Doordat de vastgestelde kaders niet volledig en niet "SMART" genoeg zijn kan de gemeenteraad niet controleren of deze juist zijn toegepast.'

De raad heeft zich bij de vaststelling van de kaders waarschijnlijk onvoldoende gerealiseerd hoe bepalend die vaststelling was voor het vervolg van het proces. Het causale verband tussen 'niet SMART' en 'niet te controleren' zien wij niet. De kaders waren duidelijk en in het raadsvoorstel en de bijlagen is ook uitgelegd op welke manier zij zijn toegepast.

P. 28, 4.3. 'Het proces is onder tijdsdruk verlopen...':

Het was de planning dat het college 6 juni haar voorgenomen besluit zou nemen en in juli het definitieve besluit. Zorgvuldigheid bij de locatiekeuze heeft ertoe geleid dat dit 5 september en 14 november is geworden. Dit geeft aan dat er inderdaad tijdsdruk was, maar dat die niet ten koste ging van alles.

p. 29, Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, vierde alinea, eerste zin: dat de gehanteerde criteria ruimte gaven voor interpretatie kunnen wij volgen, maar in de waardering dat dit 'teveel' was kunnen wij ons niet vinden.

p. 29, Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, vijfde alinea:

'Wel zijn vragen te stellen over het participatieproces voorafgaand aan de locatiekeuze.'

De participatie kan vooraf uitgebreider worden ingericht, maar de vraag is of dit voor de bewoners van de uiteindelijk gekozen wijk een verschil maakt. We zien nu ook dat participeren over de ontsluiting best goed gaat, maar zodra het besluit nabij is de eigenbelangen opspelen. De vraag is of je van mensen kunt vragen of verwachten dat ze er anders mee omgaan.

p. 30, 5. Aanbevelingen, 2. Kaderstelling, a.

'Maak kaders SMART. Er was nu ruimte voor interpretatie, waarmee je de uitkomst persoonsafhankelijk maakt.'

pagina
5 van 5

onderwerp

Reactie onderzoek Rekenkamer inzake de locatiekeuze voor een nieuw azc

'Persoonsafhankelijk' lijkt hier niet de goede formulering, 'voor meerdere uitleg vatbaar' wel.

Wij trekken lessen uit uw rapportage, danken u hartelijk voor de prettige samenwerking en wensen u veel succes met de afronding van het rapport.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris,



Aart van den Brink

de burgemeester,



Yvonne van Mastrigt

6.2. Nawoord rekenkamer op wederhoorreactie college Middelburg

In deze paragraaf vindt u elementsgewijs de reactie van het college terug. Daarbij hebben we aangegeven of dit al dan niet is verwerkt in de tekst van het rapport.

De volgorde is gewijzigd t.o.v. de volgorde in de brief van het college, om van voor naar achter door het rapport te gaan. Door wijzigingen in tekst/opmaak kunnen paginanummers verschillen.

Reactie college	Actie rekenkamer
p. 6, 1.1 Aanleiding tweede zin: oktober moet september zijn. 'In september 2023 heeft de gemeente Middelburg een voorlopige keuze gemaakt voor de locatie'.	Overgenomen. Het college heeft dat inderdaad in september besloten, in oktober is het in de raad behandeld.
Pag. 7: Afbakening, <i>Belangrijk is ook aan te geven wat er niet wordt gedaan in het onderzoek</i>, eerste bullet: De zin 'Dit is niet de taak van de rekenkamer maar van het college.' zou moeten staan op de onderstaande plaats in de tekst: 'De rekenkamer zal geen onderzoek doen naar 'het vinden van een geschikte locatie voor een AZC in Middelburg'. Dit is niet de taak van de rekenkamer maar van het college. Wij komen niet met alternatieve locaties en kijken uitsluitend naar de locaties die op enig moment in de genoemde periode de revue zijn gepasseerd. De rekenkamer komt met bevindingen naar hoe zowel raad als college het proces heeft uitgevoerd, de verkregen resultaten en welke conclusies, besluiten en verdere stappen er zijn genomen.'	Overgenomen.
p. 12, 2.4. Huidige opvang in Middelburg: Middelburg kent drie soorten opvang, schrap TGO: • AZC • Noodopvang • TGO (CNO) Dit is eerder aangegeven. Nederland kent deze varianten, maar in Middelburg hebben we op dit moment alleen AZC en NO, geen TGO/CNO. In Middelburg zijn dus geen drie soorten opvang.	Tekst aangepast. Het stond reeds in de voetnoot. Middelburg had tot medio 2022 een TGO.
p. 15, 2.6.1. 2e alinea: 'projectleider voor Cleene Hooge' vervangen door 'voormalig projectleider azc': 'De projectgroep bestond uit 7 personen. Een projectleider vanuit afdeling Samenleving, 3 medewerkers vanuit afdeling Leefomgeving: de voormalig projectleider azc...' Er zat geen 'projectleider Cleene Hooge' in de projectgroep. De beoogde medewerker zat in de projectgroep als voormalig projectleider azc.	Overgenomen.
p.15, 2.6.1 Projectorganisatie vierde alinea: De stuurgroep wordt als afstemming gezien. Verslaglegging daarvan volgt in een collegevoorstel en -besluit en indien van toepassing een raadsvoorstel.	College- en raadsvoorstellen zijn de resultante van een proces, onder meer in de stuurgroep. Het is nu zeer lastig te

Reactie college	Actie rekenkamer
	volgen hoe de keuzes tot stand zijn gekomen. Geen aanpassing.
p. 19, 3.2.4. eerste alinea: 'Voor andere criteria die de VNG aangeeft zoals gevolgen voor inwoners/bedrijven, planologische bestemmingen en financiële gevolgen, ontbreekt een toelichtende overweging waarom deze niet zijn meegenomen.' Middelburg heeft al vele jaren een azc. Onderzoek naar de gevolgen van een azc is vooral aan de orde bij de eerste vestiging van een azc in een gemeente. Ook hadden we geen locaties met de juiste bestemming, waardoor dat criterium geen waarde had. Omdat één van de criteria was dat het gemeentelijk bezit moest zijn, was het financiële uitgangspunt bij alle locaties hetzelfde.	Het gaat hier vooral over de niet genoemde criteria. De criteria kunnen verschillend uitpakken, afhankelijk van de locatie. Zo kan bijvoorbeeld bij de ene locatie de ontsluiting veel kostbaarder zijn dan bij de andere. Ook gevolgen voor bewoners verschillen per locatie. Geen aanpassing.
p. 22, 3.2.6, Conclusie met betrekking tot het selectieproces, derde alinea: Wij constateren dat erg de nadruk wordt gelegd op 'SMART'. Wij voelen mee in het streven naar concrete en objectiveerbare kaders, maar het volkomen absoluut en SMART maken doet meestal geen recht aan de werkelijkheid. Kaderstelling geeft altijd enige vrijheid in de ruimte van uitvoering. Een absoluut kader van 3 ha. grond is bijvoorbeeld zeer SMART, maar sluit stukken grond van 2,9 ha uit en dat werkt niet als zo'n stuk grond relatief goed binnen het totaal aan kaders valt.	Het begrip SMART wordt hier door het college te eng geïnterpreteerd. Ook SMART criteria kunnen vrijheid bieden. De essentie is dat objectief kan worden gecontroleerd of eraan is voldaan. Ook een criterium als "tussen 2,5 en 3,5 ha groot" is SMART. Geen aanpassing.
p. 22, 3.2.7 De interactie tussen gemeenteraad en college gedurende het proces, voorlaatste alinea: Op 23 mei 2024 is de lijst met categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is gewijzigd in verband met de realisatie van een azc op Cleene Hooge: 'Besluit: Aanpassing lijst met categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (24-065 RM). De raad besluit 1 de op 24 februari 2022 vastgestelde lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor advies van de raad nodig is en waarvoor verplichte participatie geldt in te trekken, 2 in verband met de realisatie van een AZC op de locatie Cleene Hooge (bijgevoegde) gewijzigde lijst met categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor bindend adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie geldt vast te stellen.'	Voor kennisgeving aangenomen. Het onderzoek betrof de locatiekeuze. Genoemd besluit is van na die tijd en vooral interessant voor de realisatiefase.
p. 23, 3.3.2. Gemaakte keuzes ten aanzien van participatie, vierde alinea: 'Dat plan hebben wij niet aangetroffen,...' Er is een communicatieframe en communicatieplanning over de fase van de locatiekeuze naar uw rekenkamer gestuurd.	Gecorrigeerd. Zin is verwijderd.
p.24, 3.3.2, Gemaakte keuzes ten aanzien van participatie, Betrokkenheid raad, tweede alinea, laatste zin: 'is verworpen' vervangen door' haalde geen meerderheid'.	Niet overgenomen.

Reactie college	Actie rekenkamer
'Een aantal amendementen die het participatieniveau zouden verhogen, haalde geen meerderheid. '	De griffie hanteert 2 statussen voor amendementen: Aangenomen of Verworpen. Wij doen dit ook.
P. 25, 4.1. Belangrijkste conclusies/bevindingen, Tijdpad, derde bullet: Het langer in gebruik blijven van het huidige azc is nog geen besluit.	Correct, maar de conclusie blijft valide. Geen aanpassing.
P. 25, 4.1. Belangrijkste conclusies/bevindingen, Tijdpad, tweede bullet: Hier missen wij de eerder wel opgemerkte omstandigheden van verkiezingen, de noodzaak van het realiseren van een CNO voor asiel (Studio A58) en een paar maanden later de plotselinge opvang van Oekraïners.	Voor kennisgeving aangenomen. De conclusie blijft dat men op tijd moet beginnen. Ook zonder de genoemde oorzaken van vertraging was 2025 hoogstwaarschijnlijk niet gehaald. Dat er verkiezingen komen is ruim van tevoren bekend.
p.25 4.1 Belangrijkste conclusies/bevindingen, Kaders, eerste bullet: 'De kaders zijn ook niet compleet, met name kaders op tijd en budget ontbreken.' Hier twijfelen wij tussen een feitelijke onjuistheid en een inhoudelijke opmerking, maar kiezen voor plaatsing onder de inhoudelijke opmerkingen. 'Binnen afzienbare tijd beschikbaar' is namelijk één van de kaders en is een tijds kader. Het feit dat de locaties uit het eigen grondbezit kwamen, is op zich al een financieel kader.	Het gaat er hier om dat de kaders tijd en budget niet expliciet gemaakt zijn. Het woord 'expliciete' is toegevoegd.
p. 26, 4.1 Communicatie en participatie, eerste bullet, 1. 'Zo worden steekhoudende argumenten pas gehoord na de keuze...', Deze steekhoudende argumenten waren bij verdergaande participatie vooraf voor alle locaties naar boven gekomen. Nu zijn ze niet door bewoners ingebracht, maar bij een andere vorm van participatie - met ook de nadelen van dien - waren ze voor alle mogelijke gebieden ingebracht. Dan is de vraag wat de winst is. 2. De participatie kan vooraf uitgebreider worden ingericht, maar de vraag is of dit voor de bewoners van de uiteindelijk gekozen wijk een verschil maakt. We zien nu ook dat participeren over de ontsluiting best goed gaat, maar zodra het besluit nabij is de eigenbelangen opspelen. De vraag is of je van mensen kunt vragen of verwachten dat ze er anders mee omgaan.	Voor kennisgeving aangenomen.
p.27, 4.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen, 2. Kaderstelling, eerste bullet: zie opmerking bij p. 25 4.1: 'binnen afzienbare tijd beschikbaar' is een tijds kader.	"Binnen afzienbare tijd" is een tijds kader, maar niet expliciet en ook niet SMART. Geen aanpassing.
p.27, 4.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen, 2. Kaderstelling, vierde bullet: 'Doordat de vastgestelde kaders niet volledig en niet "SMART" genoeg zijn kan de gemeenteraad niet controleren of deze juist zijn toegepast.' De raad heeft zich bij de vaststelling van de kaders waarschijnlijk onvoldoende gerealiseerd hoe bepalend die vaststelling was voor het vervolg van het proces. Het causale verband tussen 'niet SMART' en 'niet te controleren' zien wij niet. De kaders waren	Het gaat hier om de controle op juiste toepassing. Een niet-SMART kader als "binnen afzienbare tijd" betekent voor de ene persoon wellicht "binnen 1 jaar" en voor een ander "binnen 2 maanden". Door deze interpretatievrijheid weet je niet of aan de verwachting is voldaan. De constatering van het college "De raad heeft zich bij de vaststelling van de kaders

Reactie college	Actie rekenkamer
duidelijk en in het raadsvoorstel en de bijlagen is ook uitgelegd op welke manier zij zijn toegepast.	waarschijnlijk onvoldoende gerealiseerd hoe bepalend die vaststelling was voor het vervolg van het proces.” herkennen wij. Des te belangrijker om dit in het begin strakker af te spreken en daar de tijd voor te nemen. Geen aanpassing.
P. 28, 4.3. 'Het proces is onder tijdsdruk verlopen...': Het was de planning dat het college 6 juni haar voorgenomen besluit zou nemen en in juli het definitieve besluit. Zorgvuldigheid bij de locatiekeuze heeft ertoe geleid dat dit 5 september en 14 november is geworden. Dit geeft aan dat er inderdaad tijdsdruk was, maar dat die niet ten koste ging van alles.	Voor kennisgeving aangenomen. We onderschrijven deze constatering.
p. 29, Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, vierde alinea, eerste zin: dat de gehanteerde criteria ruimte gaven voor interpretatie kunnen wij volgen, maar in de waardering dat dit 'teveel' was kunnen wij ons niet vinden.	Voor kennisgeving aangenomen. Het gebruik van het woord 'teveel' geeft vooral aan dat er in een volgend proces strakkere afspraken moeten komen over de te hanteren criteria.
p. 29, Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, vijfde alinea: 'Wel zijn vragen te stellen over het participatieproces voorafgaand aan de locatiekeuze.' De participatie kan vooraf uitgebreider worden ingericht, maar de vraag is of dit voor de bewoners van de uiteindelijk gekozen wijk een verschil maakt. We zien nu ook dat participeren over de ontsluiting best goed gaat, maar zodra het besluit nabij is de eigenbelangen opspelen. De vraag is of je van mensen kunt vragen of verwachten dat ze er anders mee omgaan.	Voor kennisgeving aangenomen.
p. 30, 5. Aanbevelingen, 2. Kaderstelling, a. 'Maak kaders SMART. Er was nu ruimte voor interpretatie, waarmee je de uitkomst persoonsafhankelijk maakt.' 'Persoonsafhankelijk' lijkt hier niet de goede formulering, 'voor meerdere uitleg vatbaar' wel.	Dit lijkt ons een andere formulering voor hetzelfde. Geen aanpassing.

Bijlage I: Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Nancy Baecke	Projectleider vluchtelingenopvang
Jan-Willem de Wolf	Medewerker afd. Leefomgeving
Mirjam Wisse	Afdelingshoofd Samenleving
Jeroen Louws	Wethouder
Wilfried Boonman	Raadslid VVD
Corné de Voogd	Raadslid SGP
Bas van der Reest	Raadslid D66
Marianne Golsteijn	Raadslid GL/PvdA
Hans Hooftman en Jan Hendriksen	Stichting Cleene Hooge