

# Startdocument

Behorende bij  
**Initiatief: AZC Europalaan 44**  
**Initiatiefnemer(s): COA**

Voor ruimtelijke projecten waarvoor het Utrechts planproces (UPP) 0, 1 of 2 werd gevolgd, werd een Intentiedocument (Idoc) gemaakt. Met de overgang naar het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG) (besluitvorming raad 14 november 2024) is het Idoc vervallen en wordt een nota van uitgangspunten (NVU) aan de raad voorgelegd, indien het initiatief binnen een omgevingsvisie valt dan kan deze bevoegdheid bij het college liggen. In het UPG wordt bij een particulier bouwproject geen intentiedocument meer opgesteld. Bestuurlijke besluitvorming vindt plaats – na samenwerking met de stad – en bij vaststelling van de NVU. Dit startdocument is nog geen NVU, maar voor dit bijzondere project is wel eerder bestuurlijke besluitvorming noodzakelijk om verder te kunnen met het initiatief: Met het vaststellen van dit startdocument spreekt het college van B&W uit om samen met de initiatiefnemer te gaan onderzoeken of het realiseren van het initiatief haalbaar en wenselijk is. Als volgende stap wordt samen met de initiatiefnemer het initiatief verder uitgewerkt tot een ruimtelijke onderbouwing die, ten grondslag wordt gelegd aan het besluit om omgevingsvergunning te verlenen (Buitenplanse omgevingsplanactiviteit(BOPA)). Een locatiebesluit is nodig om het traject samen met de stad in te zetten.

Typ hier uw vergelijking.

## Inhoudsopgave

### STARTDOCUMENT

Deel I. Het initiatief.....	2
a. Omschrijving van het initiatief, zoals ingediend door de initiatiefnemer .....	2
b. Omschrijving van het plangebied.....	3
c. Inschatting wenselijkheid en kansrijkheid van het initiatief .....	6
d. Onderzoeksvragen voor de definitiefase .....	7
Deel II. Proces.....	13
e. Te doorlopen proces .....	13
f. Afspraken rondom rolverdeling, samenwerking en communicatie en participatie.....	14
g. Planning.....	15
Deel III. Financiële afspraken.....	15
h. Voorschot plankosten.....	15
i. Erfpacht/economische meerwaarde/leges/diversen .....	16

# Deel I. Het initiatief

## a. Omschrijving van het initiatief, zoals ingediend door de initiatiefnemer

### Wie

Het initiatief betreft de ontwikkeling van een asielzoekerscentrum aan de Europalaan 44 en Eendrachtlaan 15 kadastraal bekend als Gemeente Utrecht, Sectie R en nummers 663, groot circa 11.510 m<sup>2</sup> en gelegen in deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone. (Hierna: het Perceel) in eigendom van Bental Greek Oak (hierna: BGO). Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna te noemen COA) is initiatiefnemer. Onderdeel van het initiatief is het mogelijk splitsen van de kavel, waardoor alleen Europalaan 44 wordt verkocht aan COA.

### Wat

De Plannen bestaan uit een transformatie van het pand tot een asielzoekerscentrum (AZC) met plek voor max. 385 asielzoekers (424 bedden), in een appartementenmodel, waarbij het plan Einstein invulling krijgt door op de opvanglocatie gelegenheid te bieden voor betekenisvolle interactie tussen asielzoekers en omgeving, geboden activiteiten moeten openstaan voor de omgeving en wijkbewoners. Asielzoekers krijgen gelegenheid zich actief in de buurt in te zetten. In nauw overleg met de gemeente wordt bij leegstand onderzocht of maximaal 25% van de opvangplekken beschikbaar kan worden gesteld aan andere doelgroepen.

Deze 'duurzame' opvanglocatie is tijdelijk beschikbaar, COA zal een omgevingsvergunning aanvragen met een maximum van 17,5 jaar na het verlenen van de voor de Plannen benodigde omgevingsvergunning, rekening houdend met een verbouwing van circa 2,5 jaar tot eerste ingebruikname. Indien de verbouwing sneller verloopt dan de gestelde termijn van 2,5 jaar zal de periode van maximaal 17,5 jaar naargelang evenredig naar beneden worden bijgesteld. Feitelijke exploitatie van het AZC is gemaximeerd tot 15 jaar.

### Waarom

Op 30 mei 2023 heeft het college het besluit genomen om een zoektocht te starten naar nieuwe locaties voor duurzame asielopvang. Om in 2030 evenredig bij te dragen (conform Raadsbesluit kaders nieuwe grootschalige opvanglocaties asielzoekers (17 september 2020)) is extra benodigde duurzame asielopvangcapaciteit vastgesteld op 400 asielopvangplekken (gebaseerd op de landelijke capaciteitsbehoefte van 45.000 duurzame langdurige plekken), in combinatie met maximaal 134 plekken gemengd wonen (flexibele schil en regulier wonen) conform de kaders Grootschalige locaties asielopvang. Deze plekken komen boven op de vaste asielopvangcapaciteit van 590 plekken op de Joseph Haydnlaan. Om het proces totstandkoming van nieuwe asiellocaties inzichtelijk te maken is in juni 2021 een raadsbrief verzonden met als onderwerp toezeggingen kadernota nieuwe grootschalige opvanglocatie asielopvang. Als bijlage bij deze raadsbrief was het stappenplan grootschalige toekomstige asiellocatie toegevoegd. Op

basis van dit stappenplan is op 30 mei 2023 de zoektocht (stap 2) naar locaties voor duurzame asielopvang gestart. De Europalaan is een van de genoemde locaties en lijkt kansrijk.

De locatie Europalaan 44 maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone, zoals opgenomen in de door de gemeenteraad op 7 oktober 2021 vastgestelde Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2. Op 6 juni 2024 is voor deelgebied 6 vervolgens een [Nota van Uitgangspunten](#) vastgesteld door de gemeenteraad. Deelgebied 6 bestaat uit twee fasen; de 1e fase is het oostelijk gelegen deel aan het Merwedekanaal. Europalaan 44 maakt onderdeel uit van de 2e fase van ontwikkeling in het westelijk deel. Op de lange termijn transformeert deze locatie naar een meer gemengd gebied met wonen werken. Daarom wordt voor deze locatie uitgegaan van een tijdelijke ontwikkeling voor maximaal 15 jaar vanaf ingebruikname (en 17,5 jaar vanaf afgifte omgevingsvergunning).

Met het COA is onderzocht of er op de locatie een AZC mogelijk is conform de kaders nieuwe grootschalige opvanglocatie asielzoekers. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat er een afwijking van de kaders nodig is. Hiertoe wordt aan de raad instemming gevraagd.

## b. Omschrijving van het plangebied

### Waar

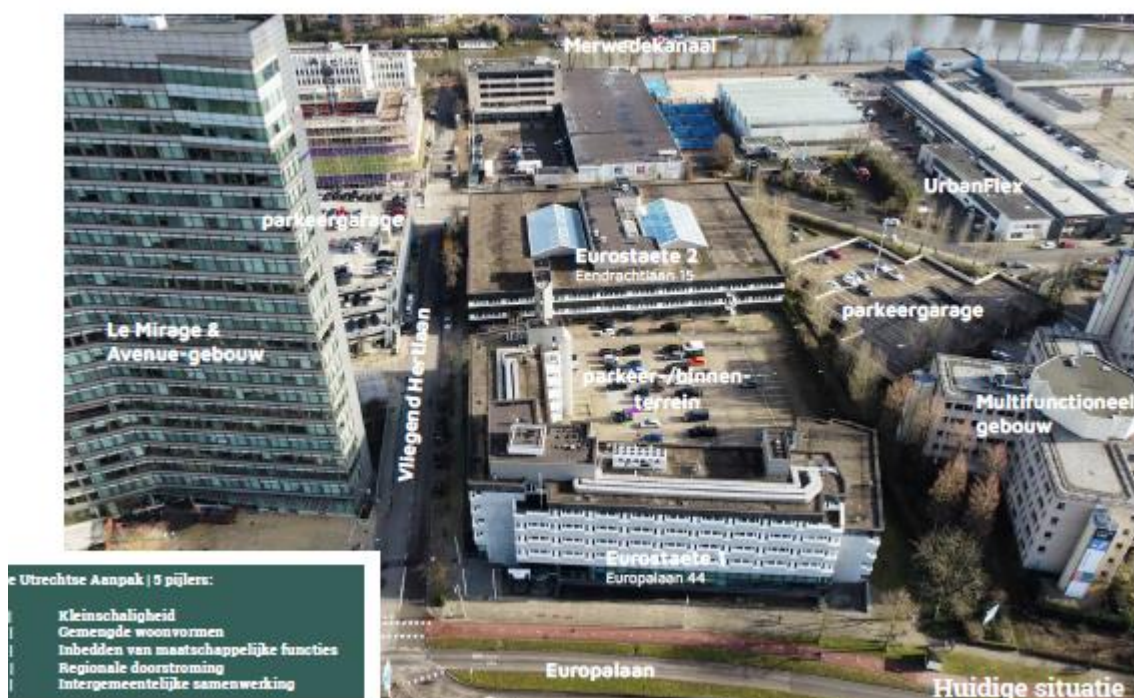
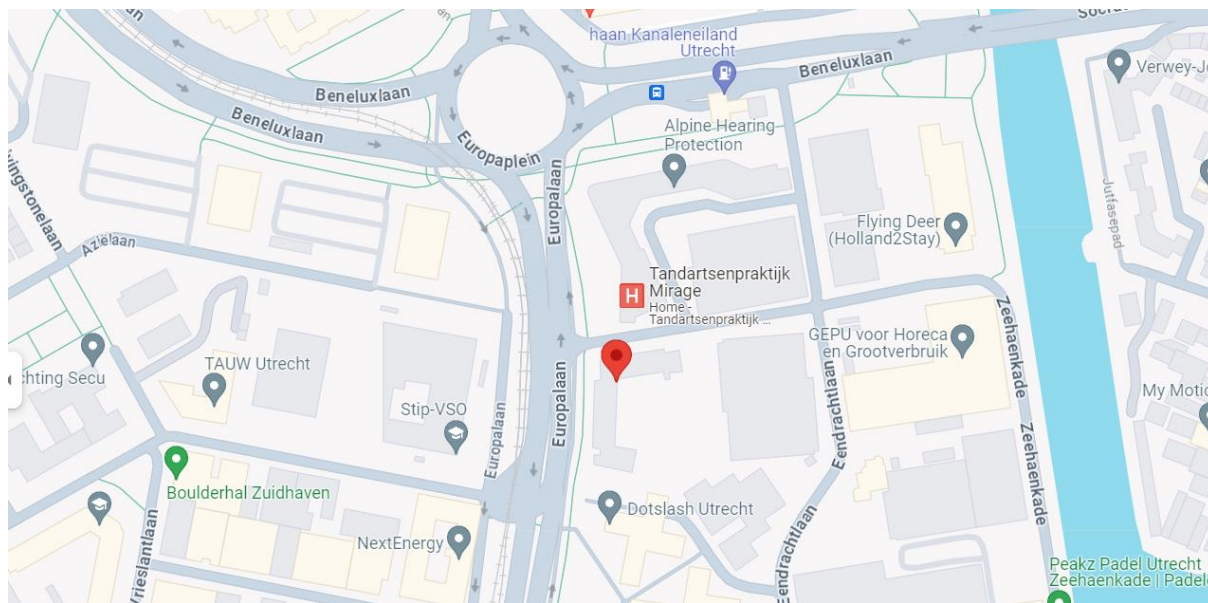
Het voormalige kantoorcomplex 'Europastaete' (momenteel 'Square 44') is gelegen op de hoek van de Europalaan en Vliegend Hertlaan (wijk Zuidwest) en bestaat uit twee gebouwen die een samengesteld bouwblok vormen: Europastaete 1 is een U-vormig gebouw met 6 bouwlagen, aan de noord- en westzijde en een lager deel van 4 bouwlagen aan de zuid-zijde. Het is gebouwd in 1985 en gerenoveerd in 2007. Het was eerst in gebruik door Rijkswaterstaat en later door de Rabobank.

Europastaete 2 ligt achter het eerste gebouw en heeft het adres Eendrachtlaan 15. Dit betreft een pand van 2 bouwlagen, als het ware 'opgetild' boven een parkeervoorziening op het maaiveld dat toegankelijk is via het binnenterrein. Aan de achterzijde toont dit pand zich momenteel met een anonieme achterzijde aan de Eendrachtlaan. Tussen de twee panden ligt een binnenterrein dat eveneens wordt gebruikt als parkeerterrein en voor logistiek.

Het COA beoogt Europastaete 1 als potentiële duurzame opvanglocatie. Daarbij wordt het perceel in twee delen opgeknipt. Dit maakt een afzonderlijke ontwikkeling van het andere perceel-deel mogelijk, dit deel is onderdeel van het omgevingsplan 2e fase deelgebied 6.

Het kantorencomplex in zijn geheel wordt niet meer als zodanig gebruikt en fungeert momenteel (deels) als multifunctionele trainings- en opleidingslocatie voor o.a. taaltraining (per 1 mei 2023). Op de 1ste en 2de verdieping wordt sinds april 2024 tijdelijk een groep van 130 asielzoekers (vrouwen en kinderen) opgevangen. Eind juni 2025 is met het COA overeengekomen om de huidige noodopvang te verlengen tot december 2026 en het aantal mensen dat wordt opgevangen in deze periode te verhogen naar 200 mensen. Hiervoor moet de vergunning worden aangepast.

De huidige eigenaar is voornemens het pand te verkopen aan het COA. COA en BGO hebben daarvoor in de eerste helft van 2024 een koopovereenkomst gesloten met een aantal voorbehouden. De locatie maakt onderdeel uit van een grote gebiedsontwikkeling (Deelgebied 6), maar deze dient zich pas op termijn aan. De locatie biedt een kans om een **duurzame opvang** te realiseren op een manier die past bij de korte- én lange-termijn ambities die de gemeente heeft in de Merwedekanaalzone.



<AZC Europaalaan>  
 Versie: <2>  
 paraaf initiatiefnemer

paraaf gemeente Utrecht

## Huidig planologisch kader

De huidige functie in het Omgevingsplan is de functie 'Kantoor'. Het bestemmingsplan "Merwedekanaalzone, deelgebied 6 Zeehaenkade e.o." is onherroepelijk en vastgesteld op 8 juni 2023, dit bestemmingsplan maakt nu onderdeel uit van het Omgevingsplan. Dit was een zogenoemd "conserverend" bestemmingsplan om huidige functies te bestendigen, maar geen nieuwe functies of uitbreidingen toe te staan.

## Relatie met ander gebieden en ontwikkelingen

In de directe omgeving zijn diverse ontwikkelingen die relatie hebben met het plangebied:

### Merwedekanaalzone

De gemeenteraad heeft op 7 oktober 2021 de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2 en bijbehorende MER vastgesteld. De Omgevingsvisie schetst kaders voor de transformatie van de gehele Merwedekanaalzone naar een gemengde stadswijk met ruimte voor wonen, werken en verblijven/recreëren. De Merwedekanaalzone is verdeeld in deelgebied 4, 5 en 6.

Deelgebied 4 betreft de ontwikkeling van De Nieuwe Defensie. Het betreft de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, gelegen op brugloopafstand van de historische binnenstad. Hier komen tussen de 800 en 950 woningen te koop en te huur te, variërend van appartementen en eengezinswoningen, tot penthouses en woon-werkwoningen. In het gebied is er veel aandacht voor groen en is er ruimte om naar hartenlust te recreëren. Dit project is inmiddels in aanbouw.

Deelgebied 5 betreft de ontwikkeling van Merwede. Deelgebied 5 ligt tussen de Balijebrug/ Wilhelminalaan en Socratesbrug/ Beneluxlaan. Hier komt het grootste deel van de woningen en voorzieningen. Merwede wordt een duurzame, nieuwe stadswijk voor Utrecht met ongeveer 6.000 nieuwe woningen waar ruim 12.000 mensen kunnen leven. In het 1e kwartaal van 2025 start de bouw van de eerste woningen.

Deelgebied 6 is onderdeel van de Merwedekanaalzone. Deelgebied 6 is het gebied van de Beneluxlaan tot de A12 en van de Zeehaenkade tot aan de Europalaan Zuid. Deelgebied 6 bestaat uit twee fasen; de oost- en westzijde van de Eendrachtlaan. Aan de oostzijde vinden de eerste ontwikkelingen plaats. Op 6 juni 2024 heeft de gemeenteraad een [Nota van Uitgangspunten](#) (NvU) vastgesteld. Na vaststelling van NvU heeft er een optimalisatieproces plaatsgevonden naar een financieel haalbare ontwikkeling voor de 1e fase.

Op 12 december 2024 heeft de raad richtinggevende uitspraken gedaan die als uitgangspunt dienen voor het omgevingsplan zonder tijdvak. De ontwikkeling gaat uit van ruim 2.000 woningen. Het omgevingsplan heeft ter inzage gelegen vanaf 7 maart tot en met 17 april 2025.

De westzijde van deelgebied 6 is gelegen tussen de Europalaan–Zuid, Eendrachtlaan, Vliegend Hertlaan en Winthontlaan en geduid als fase 2 van de transformatie. De herontwikkeling van fase 2 wordt pas op een latere termijn voorzien, onder andere vanwege het kantoorprogramma dat op dit moment voor het overgrote deel goed verhuurd is. Ook is meer duidelijkheid nodig over hoe het tracé van de Merwedelijn wordt ingepast, waar de haltes komen en hoe wordt omgegaan met de ontsluiting van de A12. Op de lange termijn transformeert dit gebied naar gemengd gebied met wonen en werken. Daarom wordt voor deze

locatie uitgegaan van een tijdelijke ontwikkeling voor maximaal 15 jaar vanaf ingebruikname (en 17,5 jaar vanaf afgifte omgevingsvergunning).

Gelijktijdig met de gesprekken over de duurzame opvang van maximaal 15 jaar zijn gesprekken gevoerd met de eigenaar van het pand aan de Europalaan 44 en het COA om de locatie te gebruiken voor *tijdelijke* opvang van asielzoekers. Hiertoe heeft het college op 9 april 2024 een besluit genomen. De locatie wordt op dit moment gebruikt ten behoeve van tijdelijke opvang van maximaal 130 asielzoekers. De tijdelijke opvang is vergund en in november 2024 verlengd met een jaar. Op 14 juli 2025 is afgesproken dat de noodopvang wordt verlengd tot december 2026 en het aantal mensen dat wordt opgevangen op deze locatie wordt verhoogd tot 200 mensen (mits de vergunning hiervoor wordt verleend). Voor de duurzame opvang (maximaal 17,5 jaar, 15 jaar exploitatie) voldoet de tijdelijke vergunning niet, hiervoor moeten andere procedures doorlopen worden. We nemen de ervaringen uit de tijdelijke opvang mee in de vervolgfase.

### **c. Inschatting wenselijkheid en kansrijkheid van het initiatief**

In dit deel wordt een globale inschatting gemaakt van de kansrijkheid van het initiatief.

Het initiatief moet in ieder geval voldoen aan wettelijke kaders en het vastgestelde beleid ten tijde van ondertekening van de Intentie Overeenkomst, inclusief de wettelijke kaders en het vastgestelde beleid (ook te vinden op [Beleid en omgevingsvisie | gemeente Utrecht](#)) waarvan verwacht kan worden dat deze gelden ten tijden van het vaststellen van dit startdocument, tenzij het bewust afwijken van het vastgestelde beleid tot een wenselijkere situatie leidt voor de gemeente Utrecht en/of over deze afwijking van het beleid een besluit genomen is in de raad.

- In het volgende deel worden per relevant thema onderzoeksvragen meegegeven voor nader onderzoek en uitwerking van dit initiatief in de vervolgfase.
- De kansrijkheid wordt bepaald door een eerste inschatting van wenselijkheid en haalbaarheid, maar in deze fase is er uitdrukkelijk nog geen volledig akkoord tussen gemeente en initiatiefnemers op het voorgestelde programma/initiatief. In de volgende fase wordt aan de hand van de hierna geformuleerde onderzoeksvragen, onderzocht of èn onder welke voorwaarden het initiatief daadwerkelijk wenselijk en economisch/financieel haalbaar is en vindt een integrale afweging van de relevante thema's plaats.

Utrecht wil ook in de toekomst een bijdrage blijven leveren aan de opvang van asielzoekers. Utrecht draagt op dit moment evenredig bij door de inzet van tijdelijke en nood-asiellocaties. Zonder die locaties zou Utrecht niet evenredig bijdragen en daarom is het voor de langere termijn nodig om meer duurzame opvangplekken te realiseren. Het AZC aan de Europalaan kan een duurzame opvanglocatie zijn.

De ontwikkeling lijkt kansrijk maar heeft ook een aantal negatieve punten en onzekerheden. Belangrijkste is de afwijking van de nota Volksgezondheid: de locatie ligt binnen 50 meter van een drukke invalsroute, geen geschikte plek voor de opvang voor kwetsbare doelgroepen. Daarnaast onttrekken we kantoorruimte uit het gebied. Hoewel kantoorruimte aan de markt wordt onttrokken wordt in het plan ruimte gecreëerd voor incubators. Deze kunnen zowel afkomstig zijn vanuit de asielzoekers als de omgeving. Hiermee wordt

een nieuwe dimensie toegevoegd voor wat betreft nieuw ondernemen in de wijk (zie ook het inspiratiedocument). Het is nog onzeker hoe het binnenterrein verder ontwikkeld wordt. Ook in relatie met de omliggende percelen en parkeren. Verder is onzeker hoe de aandachtspunten van duurzaamheid en geluid verder worden uitgewerkt.

COA hanteert hoge duurzaamheidsnormen bij herontwikkeling, gericht op het verlagen van de ecologische voetafdruk door energiezuinige installaties, goede isolatie, CO<sub>2</sub>-gestuurde ventilatie en het gebruik van hernieuwbare energie zoals zonnepanelen en warmtepompen en geeft aan hiermee de ambities van de gemeente Utrecht ruim te bereiken.

## d. Onderzoeksvragen voor de definitiefase

### *Mobiliteit en parkeren*

Opvang realiseren we bij voorkeur bij goede voorzieningen van duurzame mobiliteit. Met name t.b.v. lopen en OV. Voor wat betreft OV is een korte loopafstand naar de sneltram gewenst, zodat daarmee een snelle verbinding met het centrum tot stand kan komen. De tramhalte is op ca. 200 meter van de locatie gelegen. De loopafstand vanaf de locatie tot aan de halte is daarmee als voldoende beoordeeld.

De voorgestelde locatie aan de Europalaan lijkt wel minder geschikt voor wat betreft de drukke verkeersroute (Europalaan) en er is geen optimale loopverbinding naar de tramhalte. Deze verbinding is niet volledig verkeersveilig te noemen voor de doelgroep asielzoekers (voornamelijk voor als er kinderen komen). Daar komt bij dat de nieuwe bewoners in het begin onbekend zullen zijn met de route. Er ontbreekt namelijk een duidelijke loopverbinding naar de tramhalte. Een goed voorbeeld en duidelijke uitleg aan de bewoners kan hierin een positief effect betekenen. Dit wordt door het COA meegenomen in de instructies voor de asielzoekers. De loopbrug over de Europalaan naar de tramhalte is vanaf de oostzijde van de Europalaan niet te gebruiken door personen in een rolstoel of een scootmobiel. De loopbrug biedt een veilige oversteek over de Europalaan maar vraagt wel een langere loopafstand dan de oversteek op de kruising Europalaan–Australiëlaan. Deze oversteek is geregeld door een VRI (verkeersregelininstallatie) en biedt mede daardoor een voldoende veilige oversteek voor de nieuwe bewoners. De dichtstbijzijnde bushalte op de Beneluxlaan ligt op ca. 200 meter loopafstand. Dit wordt voor de locatie als voldoende beoordeeld. Indien sprake gaat zijn van parkeren (auto dan wel de fiets) dan moet dit volledig op het eigen terrein plaats vinden.

Gezien de ontwikkeling van het aanliggende terrein (Eendrachtslaan15) is de inrichting van de buitenruimte te verdelen in 3 fases:

Fase 1 met leegstaand pand aan Eendrachtslaan 15

Fase 2 fase waarin ontwikkeling plot Eendrachtslaan 15 plaatsvindt

Fase 3 nieuwe situatie met gerealiseerd plan op dit plot.

De parkeereis (auto) wordt gebaseerd op de meest vergelijkbare functie, dit is: verpleeghuis. Er is bewust gekeken naar een parkeernorm voor bewoners en het daaraan gekoppelde bezoek. De geplande huisvesting van het COA komt daarmee dus het meeste overeen met de normen voor een verpleeghuis. Dit resulteert in een parkeereis van  $7+10,53=18$  parkeerplaatsen. Echter, de kortparkeeders zullen er niet altijd gelijktijdig zijn, dus die 10,53 mag naar 10 worden afgerond. De totale parkeereis is dus: 17 parkeerplaatsen. Dit mag niet afgewenteld worden op het openbare gebied. Dit aantal is gebaseerd op de

indeling van de opvang en het aantal bewoners. Als dit wijzigt dan zal dit logischerwijs ook resulteren in een andere parkeereis.

Let op: de plintfuncties moeten nog beoordeeld worden. De bovenstaande totale parkeereis is dus exclusief de plintfuncties. Ook deze functies moeten gefaciliteerd worden op het eigen perceel danwel via een voorziening zoals voorgesteld bij Eendrachtslaan 15.

In fase 1 mag een deel van de parkeereis (de 17 plekken) ingevuld worden bij Eendrachtlaan 15 of een andere garage. Dit is conform beleidsregel Aw4 / Artikel 16 'Parkeren op loopafstand in een garage'. Er moet daarvoor wel een overeenkomst gesloten worden met de eigenaar daarvan. Dit moet dus geborgd zijn zodra het COA het object in gebruik gaat nemen (dus fase 1).

Er is wel een alternatief plan ("plan B") nodig voor als de ontwikkeling op de Eendrachtlaan de parkeerplekken teruggeeft (Fase 2 en 3). In dat geval moet een terugvaloptie omschreven worden (bijv. In een andere parkeergarage of op eigen terrein). Ook moet onderzocht worden of in fase 3 er een andere oplossing voor parkeren op eigen terrein mogelijk is zonder afwenteling op het openbaar gebied.

Een norm van 1 fiets per bewoner is een realistisch scenario. Dit heeft ook te maken dat de bewoners juist gestimuleerd worden om gebruik te maken van de fiets. 70 fietsplekken voor het personeel is beoordeeld als voldoende. Deze stalling moet, o.a. voor de toegankelijkheid, ook voldoen aan bijlage 1 van de Beleidsregel parkeernormen fiets 2021 van Gemeente Utrecht.

Omdat er geen formele normen zijn voor een dergelijke opvanglocatie, en omdat de standaardnormen van het COA zelf niet van toepassing zijn op deze locatie, is het advies om te monitoren wat de werkelijke parkeervraag is. Op basis van die monitoring kan t.z.t. bijgestuurd worden op het aantal te huren/ te realiseren plekken.

In de volgende procesfase zal moeten blijken hoe en wanneer aan de voorwaarden voldaan kan worden.

### *Volksgezondheid*

In de beleidsnota gezondheid wordt een afstandscriterium gesteld waarbij we geen verblijfsgebouwen voor kwetsbare groepen op minder dan 50 meter afstand van een drukke binnenstedelijke weg (de Europalaan valt hieronder) bestemmen.

We streven ernaar om de normen voor gezonde lucht en minimale geluidshinder snel in heel Utrecht te realiseren. We beschermen daarbij groepen die gevoelig zijn voor luchtverontreiniging en/of groepen met (een risico op) gezondheidsachterstanden. Dit zou betekenen dat er geen kinderen tot 18 jaar binnen 50 meter van de rand van de Europalaan mogen komen te wonen. Ook de overige asielzoekers worden als kwetsbare groep gezien. We kunnen niet sturen op de groep die in dit AZC wordt opgevangen (we kunnen geen onderscheid maken tussen kinderen, vrouwen of mannen). Vanuit de beleidsnota Gezondheid is deze locatie daarom niet geschikt. We vragen de raad af te wijken van dit beleid.

### Geluid

De locatie is op voorhand dus niet de meest logische vanuit geluid om een asielzoekerscentrum te realiseren. De geluidsbelasting op de gevel is hoog vanwege wegverkeer. Belangrijk bij een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) is dat er inzicht wordt geboden in de geluidssituatie en de

aanvaardbaarheid in het kader van evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) wordt beoordeeld. Het is mogelijk om een oplossing te vinden voor de hoge geluidsbelasting op de gevel.

De gebruiksfunctie om straks een aanvraag voor een technische omgevingsvergunning te kunnen verlenen conform het Bbl (Besluit bouwwerken Leefomgeving) is wonen. Aan de hand van de eerste beoordelingen zijn er ingrijpende technische aanpassingen nodig om tot vergunningverlening te komen. Het COA moet in de vervolgfase aantonen dat zij, door middel van integrale quickscan waar in de aspecten die van toepassing zijn in het gebouw, kunnen voldoen aan de eisen van het Bbl. We kennen de uitgavenkant van de businesscase van het COA. We kunnen zien dat er bedragen zijn gereserveerd voor aanpassing van het gebouw om aan het Bbl (besluit bouwwerken leefomgeving) te voldoen.

### Luchtkwaliteit

Het blijft een locatie langs een drukke weg en daarmee is de luchtkwaliteit op die locatie slechter dan op vele andere locaties. Vandaar ook de link met gezondheid door de afstandsrichtlijn uit het gezondheidsbeleid. Op de locatie wordt wel voldaan aan de huidige en toekomstige grenswaarden (2030) vanuit de EU.

Onderzocht wordt of met filters de luchtkwaliteit in het gebouw kan worden verbeterd.

Het treffen van maatregelen aan het pand zal nauwelijks invloed hebben op de luchtkwaliteit in het gebouw.

### *Stedenbouw*

1. Hoe wordt de tijdelijkheid geborgd? Met een omgevingsvergunning, anterieur of anders? En hoe houdt dat dan stand?

De aanvrager (COA) heeft naast de 15 jaar gebruik van de voorziening ook bouwtijd nodig. Het COA stelt max. 2,5 jaar ontwikkel- en bouwtijd voor.

We gaan uit van een Buitenplanse omgevingsplansactiviteit (BOPA). Het COA verzorgt het BOPA-traject inclusief de benodigde onderzoeken, in nauwe samenwerking en afstemming met de gemeente waarbij het participatietraject zorgvuldig wordt uitgevoerd met oog voor de belangen van de betrokkenen. Het betreft hier een omgevingsvergunning voor 17,5 jaar waarvan max. 2,5 jaar voor beroep en verbouwing. De vergunning moet voldoen aan de eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Voor de technische bouwactiviteit gaat de termijn van start op het moment van gereedmelding van de bouw (gereedmelding als bedoeld in [artikel 2.21 Bbl](#)). Dit kan ook enige tijd na vergunningverlening zijn. Dit maakt een feitelijke exploitatie van 15 jaar mogelijk.

In de privaatrechtelijke afspraken leggen we deze termijnen (15 jaar exploitatie en 2,5 jaar beroep en verbouw) ook vast. We kunnen 17,5 jaar na vergunningverlening handhavend optreden. De verbouwtijd zullen we in de loop van het traject zo scherp mogelijk afspreken met het COA.

2. Het COA koopt alleen de westzijde van het perceel. Wat betekent dat scenario voor de oostzijde van het perceel? Wat zijn de ontwikkelmogelijkheden daar als het COA aan de westzijde + binnenterrein gevestigd is? En wat betekent dit als er een mobiliteitshub voor de verdere ontwikkeling van deelgebied 6 moet landen op deze plek?

3. Wat betekent het plan voor de oost-west route voor langzaamverkeer? Is het mogelijk de oost-westroute realiseren? Oost-west route lijkt niet mogelijk bij behoud van bestaand gebouw op zuidzijde perceel (In de schets uit het inspiratieboekje ligt de route op het perceel van Boron en strak langs het oostelijk gelegen gebouw aan de Eendrachtlaan 15).
4. Hoe kan op het perceel en in de directe nabijheid van het perceel een goed verblijfskwaliteit worden gerealiseerd.
5. Hoe kan op het perceel invulling worden gegeven aan het principe 'groen tenzij'.
6. Hoe kan toegankelijkheid vanaf de Europlaan worden georganiseerd.
7. Met welke middelen kan de uitstraling van het gebouw zo worden aangepast dat het herkenbaar wordt als woongebouw, een gebouw bovendien waarin het zichtbaar prettig wonen is,
8. Welk programma draagt bij aan het realiseren van een gebouw dat communicatie tussen bewoners en omwonenden stimuleert.
9. Waar ligt de nieuwe perceelsgrens. Hoe wordt met de ligging van de perceelsgrens de gebruiks- en ontwikkelmogelijkheden van beide plots beïnvloed.
10. Hoe kan de plint aan de zijde van de Vliegend Hertlaan zo worden ingevuld (programmatisch en architectonisch) dat deze een bijdrage levert het realiseren van een uitnodigende entree van fase 1 in deelgebied 6.
11. Wordt het binnenterrein toegankelijk en zo ja wanneer (de gehele dag?) Wordt het binnenterrein toegankelijk voor de toekomstige ontwikkeling op het resterende perceel van BGO?
12. Hoe kan het dak van het pand beter worden benut (energie/groen/water/verblijf)?

COA geeft aan dat het binnenterrein naast de functionele ook een sociale functie krijgt die bijdraagt aan sociale cohesie binnen het kader van Plan Einstein. Ruimte en voorzieningen worden zo ingericht dat ze aansluiten bij de gebouwstructuur, gemeentelijk beleid en draagvlak in de buurt.

#### *Concept Plan Einstein:*

Toekomstige opvanglocaties in Utrecht zijn gemodelleerd naar Plan Einstein en hebben naast asielopvang een mix met een regulier woonprogramma bestemd voor andere woningzoekenden. De asielopvang heeft een flexschil, in te zetten voor tijdelijke huisvesting van andere groepen woningzoekenden en maatschappelijke opvang.

Het Plan Einstein concept geven we op deze locatie invulling door op de opvanglocatie gelegenheid te bieden voor betekenisvolle interactie tussen asielzoekers en omgeving, geboden activiteiten moeten openstaan voor de omgeving en wijkbewoners. De focus ligt op samen leven, samen leren en samen werken in samenwerking met lokale partners. Asielzoekers krijgen gelegenheid zich actief in de buurt in te zetten.

Het transformeren van een bestaand pand tot een gecombineerde functie met wonen is op deze locatie niet mogelijk vanwege hoge kosten en het geluid van het verkeer op de Europalaan. De luchtkwaliteit is ook slecht op deze locatie.

Uitgangspunt van COA is ook dat bij gecombineerd wonen de kostprijs (van de woningen) dekkend verhuurd dient te verhuren. Uit berekeningen (gemaakt door een externe partij) blijkt dat het voor een corporatie (of andere marktpartij) niet financieel aantrekkelijk is (te hoge onrendabele top) om hierin te stappen. Bij leegstand wordt in nauw overleg met de gemeente onderzocht of maximaal 25% van de opvangplekken beschikbaar kan worden gesteld aan andere doelgroepen.

Daarnaast is deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone geen gebied waar veel mensen wonen. Voor een fijne woon- en leefomgeving is aanpassing van de openbare ruimte nodig, met meer groen, minder ruimte voor de auto en meer sociale veiligheid.

Aan het plan Einstein concept kan nu wel invulling gegeven worden door op de opvanglocatie gelegenheid te bieden voor betekenisvolle interactie tussen asielzoekers en omgeving, geboden activiteiten moeten openstaan voor de omgeving en wijkbewoners. Asielzoekers krijgen gelegenheid zich actief in de buurt in te zetten.

#### *Economie:*

Er is schaarste op de kantorenmarkt in Utrecht. Voor een gezonde kantorenmarkt is een frictieleegstand van 5 tot 7% noodzakelijk, terwijl deze in Utrecht nu maar 3% bedraagt. Het onttrekken van kantoorruimte in deze krappe markt is vanuit het goed functioneren van de kantorenmarkt dus niet wenselijk. Daarnaast heeft de locatie grote potentie om uiteindelijk een gemengd stedelijk knooppunt te worden, als toegangspoort tot de A12-zone. Als er nu wordt ingezet op opvang, verspelen we die kans.

De urgentie voor de opvang van asielzoekers is momenteel erg hoog waardoor er na integrale afweging voor gekozen wordt om een deel van deze locatie in te zetten als opvanglocatie. Daarbij is het van belang dat een levendige plint wordt gecreëerd, dat komt de leefbaarheid ten goede en kan maatschappelijk relevante banen toevoegen. We hebben de volgende vragen daarbij:

1. Welke economische functies voorziet het COA in de plinten, om levendigheid naar buiten toe uit te stralen? Een voorbeeld kan zijn om in de plint plaats te maken voor kleine ondernemers of startups. Ook kan aan placemaking worden gedacht, om deelgebied 6 op de kaart te zetten tijdens de ontwikkelingen in het gebied. In het inspiratiedocument geeft Leendert de Bell zijn visie op het ruimte geven aan incubators wat kansen biedt voor nieuw ondernemerschap in het merwedegebied.
2. Op welke manier betreft het COA de omliggende bedrijven om te onderzoeken welke mogelijkheden tot samenwerking zij zien? Voorbeelden zijn Dotslash, Urban Industrial, de Stadswerkplaats, etc.
3. Wat voorzien we als ontwikkeling op het adres Eendrachtlaan 15? Het is zeer wenselijk hier de economische functie te behouden, omdat we al veel m<sup>2</sup> werkruimte verliezen. In de RSU staat dat we het aantal m<sup>2</sup> werkruimte juist willen laten toenemen, dus het is vanuit economisch perspectief logisch dat we voor dit gedeelte inzetten op behoud van de werkfunctie.

#### *Duurzaamheid:*

##### Energie

Wij gebruiken steeds meer stroom op hetzelfde moment. Dit zorgt ervoor dat ons stroomnet steeds meer onder druk komt te staan en overbelast raakt. De uitbreiding van het elektriciteitsnet duurt nog jaren. In het onderzoek naar de energievoorziening moet rekening gehouden worden met de volgende punten:

1. Het volgen van de stappen van het Utrechts Energieprotocol (UEP).
2. De transformatie van kantoor naar een asielzoekerscentrum levert een andere energievraag op. Welke behoefte aan warmte, koude, elektriciteit en gas is er? Sluit dit aan bij de huidige capaciteit van warmte (stadsverwarming), elektriciteit (ook koude, netcongestie, provinciale energietoets) en gas?
3. Welke energieoplossing is er voor koeling en het op peil houden van de binnentemperatuur? Kan de koeling passief geregeld worden (zonder airco's)?
4. Hoe wordt ingezet op een lage energievraag (denk ook aan kierdichtheid en warm tapwater)?
5. Is het zinvol om bij een grotere vraag naar warmte en koude aan te sluiten bij bestaande WKO-systemen in de directe omgeving van het perceel in de Merwedekanaalzone (bijvoorbeeld Casino)?

### Circulariteit

Utrecht wil in 2050 volledig circulair zijn. Dit betekent zo min mogelijk gebruik van primaire grondstoffen door in te zetten op hergebruik of biobased alternatieven. Vanuit deze gedachte dient op het gebied van circulariteit rekening te worden gehouden met de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de visie en inzicht op circulaire materiaalstromen in het project? Zowel voor de verbouw/transformatie als na verstrijkingstermijn tijdelijke woningen (restwaarde na 15 jaar). Denk bijvoorbeeld aan behoud casco en duurzame invulling.
2. Welk percentage aan materiaal is hergebruikt of herbruikbaar (losmaakbaarheidsindex) en biobased (isolatie)? Kan voor biobased materialen bijvoorbeeld worden aangesloten bij Building Balance?
3. Wat is de materiaalgebonden CO<sub>2</sub> uitstoot?

### Klimaatadaptatie – hittestress

We maken onze stad meer bestand tegen de gevolgen van klimaatverandering. Zo zorgen we enerzijds voor voldoende verkoeling en wordt regenwater opgevangen om vervolgens weer te gebruiken. Op deze locatie is hittestress een serieus probleem, zie kaart: [Hitte | Klimaatportaal \(arcgis.com\)](#).

Op deze locatie is het daarom van belang om vanuit klimaatadaptatie rekening te houden met de volgende punten:

1. Zorgen voor (passieve) koeling en een gezond binnenklimaat.
2. Zon buiten houden door toepassen van zonwering (indien niet al aanwezig).
3. Onderzoek naar mogelijkheden om dak in te zetten voor groen, waterberging en energieopwekking.
4. Zorgen voor een koele buitenruimte met veel groen en schaduw.

### Groen en Stadsnatuur

1. Binnenterrein mag niet op gaan aan parkeren. Dit staat op gespannen voet met de lijn: parkeren op eigen terrein. Er moet genoeg groen zijn voor gezondheid, ontspanning, waterberging en cool spot. Hoe wordt een goede inrichting van het binnenterrein gegarandeerd?
2. Bij renovatie is het van belang op tijd te beginnen met de quickscan natuurwaarden.

## Deel II. Proces

### e. Te doorlopen proces

Gezien de bestuurlijke gevoeligheid gaat het hier om een complexe aanvraag. De planologische procedure kan met de relatief minder zware Buitenplanse omgevingsplansactiviteit (BOPA-) procedure. Er is 1 eigenaar betrokken en het vindt plaats op 1 bouwvlek. Daarom gaan we hieruit van een plotontwikkeling. Bovendien gaat het hier om een tijdelijke situatie waarbij een afwijking van het omgevingsplan via BOPA beter past dan een wijziging van het omgevingsplan.

Het proces ziet er als volgt uit:

A: Locatiekeuze en initiatieffase:

1. Collegebesluit over voorgenomen locatiebesluit inclusief Startdocument en raadsvoorstel (als bijlage zit daarbij de plankostenovereenkomst). Dit besluit is openbaar en bepaalt mede de start van de participatie. Raad en omgeving worden daarmee tegelijkertijd geïnformeerd over het initiatief.
2. Besluit raad over afwijkingen van gemeentelijke beleidskaders.
3. Collegebesluit over locatiebesluit wanneer raad instemt met het advies om af te wijken van de gemeentelijke beleidskaders.

B: Definitiefase:

4. Collegebesluit over anterieure overeenkomst en bestuursovereenkomst
5. Uitwerken bouwplan

C: BOPA procedure:

6. Start planologische procedure door middel van een Buitenplanse omgevingsplansactiviteit (BOPA) al dan niet met een benodigd bindend advies van de raad\*.
7. Omgevingsvergunning

D: Uitvoering

\* Op 2 november 2023 heeft de [raad](#) op grond van artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet besloten bindend advies te willen geven over aanvragen die niet passen binnen het Omgevingsplan en waarvoor een buitenplanse afwijkvergunning nodig is voor functiewijzigingen van niet-woonpanden naar onzelfstandige woonruimtes/wooneenheden boven de 100 stuks. Het AZC is zo'n functiewijziging.

De raad en omgeving worden gelijktijdig geïnformeerd over het voorgenomen locatiebesluit. Het college kan op basis van het besluit van de raad besluiten het plan niet door te zetten.

De situatie met de tijdelijke asielopvang (die nu op deze locatie is) geeft inzicht hoe de buurt en raad asielopvang, hoewel tijdelijk, op deze locatie beoordeeld. En wat er eventueel aanvullend nodig is om duurzame asielopvang hier mogelijk te maken.

Omdat het een geval betreft waarvoor bindend advies op het BOPA aan de raad moet worden gevraagd, kan er richting de initiatiefnemer geen uitspraak worden gedaan in de omgevingstafel over de haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief, het gehele initiatief wordt namelijk via het bindend advies behandeld in de raad. De initiatiefnemer is dan al wel enige tijd met de gemeente in gesprek, maar kan pas na indiening van de formele aanvraag (met daarbij op voorhand alle bijkomende kosten voor het indienen van een volledige aanvraag zoals bijvoorbeeld de kosten van een architect en het aanleveren van onderzoeksrapportages (Bouwbesluittoets, stikstofdepositie, flora en fauna, etc.) én de behandeling van zijn aanvraag in de raad duidelijkheid krijgen over de haalbaarheid van zijn aanvraag.

## **f. Afspraken rondom rolverdeling, samenwerking en communicatie en participatie**

### **Rolverdeling**

Zodra het startdocument door het college is vastgesteld, start de communicatie met de omgeving. De initiatiefnemer, het COA, is daarbij een zeer belangrijke partner. Gemeente en COA werken gedurende het gehele traject tot en met de realisatie en implementatie zeer nauw samen bij de samenwerking en communicatie met de omgeving. De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van de samenwerking met de stad volgens de Utrechtse methode en basisprincipes van Samen Stad Maken. Tijdens de uitwerking van het bouwplan en tijdens de bouwperiode is COA in de lead voor de samenwerking met de omgeving. Over deze rolverdeling maken gemeente en COA heldere afspraken. Beide partijen committeren zich aan Samen Stad Maken en bijbehorende principes en kwaliteitseisen.

Het traject begint met een analyse van het vraagstuk, wie betrokken moeten worden en welke ruimte er is om inbreng van betrokkenen mee te nemen. Dat is de basis van waaruit de keuzes volgen voor de uitwerking van de aanpak.

### **Samenwerkingsplan en samenwerkingsverslag**

Zodra dit startdocument duurzame opvang door het college is vastgesteld is deze informatie openbaar. Dit betekent ook het startsein voor informatie aan de omgeving én – na het raadsbesluit over deze locatie – voor de uitrol van het samenwerkingstraject volgens de methode Samen Stad Maken. Zodra we de communicatie met de omgeving opstarten plannen we ook al een eerste dialoog met stakeholders uit de directe omgeving. We informeren hen over het proces, we vragen hen hoe ze geïnformeerd en betrokken willen zijn. We nemen de eventuele zorgen en wensen vanuit de omgeving waar mogelijk mee. En onderbouwen dit met argumenten wanneer dat niet kan. Deze informatie zullen we ook nog delen met de raad, voorafgaand aan het raadsbesluit. Utrechters krijgen geen eigenaarschap van het proces. Wél zullen we de onderzoeks- en ontwikkelfase van de locatie Europalaan 44 verder onderzoeken samen met de omgeving van de locatie, en hun wensen en eventuele zorgen – daar waar mogelijk – meenemen in de ontwikkelfase. Bij deze fase gelden de volgende twee vragen: ‘Hoe kunnen we de meerwaarde van het AZC voor en met de buurt vormgeven?’ en ‘Hoe kunnen we het AZC goed inpassen in de omgeving?’. Het

Kompas van Zeggenschap binnen Samen Stad Maken leidt ons naar ‘peilen’. Hiervoor hebben we een ‘Plan voor samenwerking met Utrechters’ gemaakt. We betrekken de omgeving bij de twee bovengenoemde vragen en gaan het gesprek met hen aan over hun ideeën rondom de invulling van het plan Einstein en over de inpassing van de voorziening in de omgeving. De opbrengsten hiervan verwerken we in Samenwerkingsverslag via methode Samen Stad Maken.

## **g. Planning**

De indicatieve planning ziet er als volgt uit:

- Collegebesluit over voorgenomen locatiebesluit inclusief startdocument en raadsvoorstel en over het omzetten naar een definitief locatiebesluit als de raad akkoord is gegaan met de voorgestelde afwijkingen van het gemeentelijk beleid zoals opgenomen in het raadsvoorstel.  
Dit besluit is openbaar en bepaalt mede de start van de samenwerking met de stad. Raad en omgeving worden daarmee tegelijkertijd geïnformeerd over het initiatief (september 2025).
- Besluit raad over afwijkingen van gemeentelijke beleidskader (november 2025)
- Vervolg communicatie en Samen Stad Maken (na raadsbesluit in november 2025)
- Collegebesluit over anterieure overeenkomst en bestuursovereenkomst (2026)
- Uitwerken bouwplan en aanvraag omgevingsvergunning voorbereiden: Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) (snelheid te bepalen door COA (eind 2026)
- Start planologische procedure door middel van een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA, na indiening wettelijk termijn 8 weken voor behandeling mede afhankelijk van bindend advies) (gereed begin 2027)
- Start bouw (begin 2027)
- Ingebruikname AZC (eerste kwartaal 2028)

## **Deel III. Financiële afspraken**

### **h. Voorschot plankosten**

De gemeente is op grond van de Omgevingswet verplicht haar kosten op de initiatiefnemer te verhalen (het kostenverhaal). Onder deze kosten vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend, de gemeentelijke plankosten (voor zover niet door leges gedekt), kosten voor benodigde of gewenste aanpassingen aan openbare voorzieningen (voor zover de initiatiefnemer deze niet zelf draagt), nadeelcompensatie, bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen zoals het casco van de stad (Nota & Fonds Bovenwijkse Voorzieningen) en casco van de wijk.

De Gemeente wenst het kostenverhaal zeker te stellen door het aangaan van een anterieure overeenkomst tussen de initiatiefnemer (eigenaar van het Exploitatiegebied) en de Gemeente. Voorafgaand aan de anterieure overeenkomst wordt de plankostenovereenkomst gesloten waarin een voorschot op de plankosten wordt gevraagd. Uiteindelijk worden deze plankosten verrekend met de exploitatiebijdrage die de initiatiefnemer op grond van de anterieure overeenkomst is verschuldigd. Voor het publiekrechtelijke traject (planologische maatregel en/of omgevingsvergunning) zijn daarnaast leges aan de Gemeente verschuldigd.

In tegenstelling tot andere ontwikkelingen ontvangt de gemeente Utrecht op basis van het Faciliteitenbesluit, welke een onderdeel vormt van de nog af te sluiten bestuursovereenkomst, gedurende de exploitatieperiode een periodieke bijdrage per opgevangen asielzoeker.

Omdat we met dit plan af wijken van door de gemeenteraad vastgestelde kaders zijn COA en gemeente overeengekomen om vooruitlopend op het laten vaststellen van dit startdocument en ondertekenen van de plankostenovereenkomst per 1 januari 2025 alvast een voorschotbedrag bij het COA in rekening te brengen ter hoogte van EUR 25.000,00.

De plankosten worden afgerekend op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Voor deze ontwikkeling wordt een voorschot gevraagd van EUR 50.000,00. De factuur zal na het aangaan van de plankostenovereenkomst worden gestuurd naar de initiatiefnemer. Wanneer het voorschot is voldaan wordt gestart met de definitiefase. Vervolgens zal periodiek een factuur voor een nieuw voorschotbedrag worden verstuurd, in het geval het betaalde voorschotbedrag opgemaakt is.

De publiekrechtelijke maatregel die nodig is voor het initiatief wordt niet eerder ter bestuurlijke besluitvorming voorgelegd dan nadat de anterieure overeenkomst door zowel de initiatiefnemer als de gemeente is getekend.

## **i. Erfpacht/economische meerwaarde/leges/diversen**

De percelen grond met opstallen zijn in volledig eigendom van BGO. COA is initiatiefnemer en heeft met BGO een (koop)overeenkomst gesloten over de verkoop. Er is geen sprake van erfpacht c.q. een te wijzigen privaatrechtelijke bestemming of eventuele meerwaarde. Voor het publiekrechtelijke traject zijn leges aan de Gemeente verschuldigd.

Bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen zoals het casco van de stad (Nota & Fonds Bovenwijkse Voorzieningen) en casco van de wijk zijn voor rekening van de initiatiefnemer. De hoogte en eventuele andere (financiële) afspraken over exploitatiebijdrages en eventuele nadeelcompensatie worden vastgelegd in de anterieure overeenkomst.

### **Voor akkoord tekenen**

Aldus in tweevoud opgemaakt en voor akkoord getekend te Utrecht op [datum]

<AZC Europalaan>

Versie: <2>

paraaf initiatiefnemer

paraaf gemeente Utrecht

-----  
Initiatiefnemer  
Door:  
Datum:

-----  
Gemeente Utrecht  
Door:  
Datum: