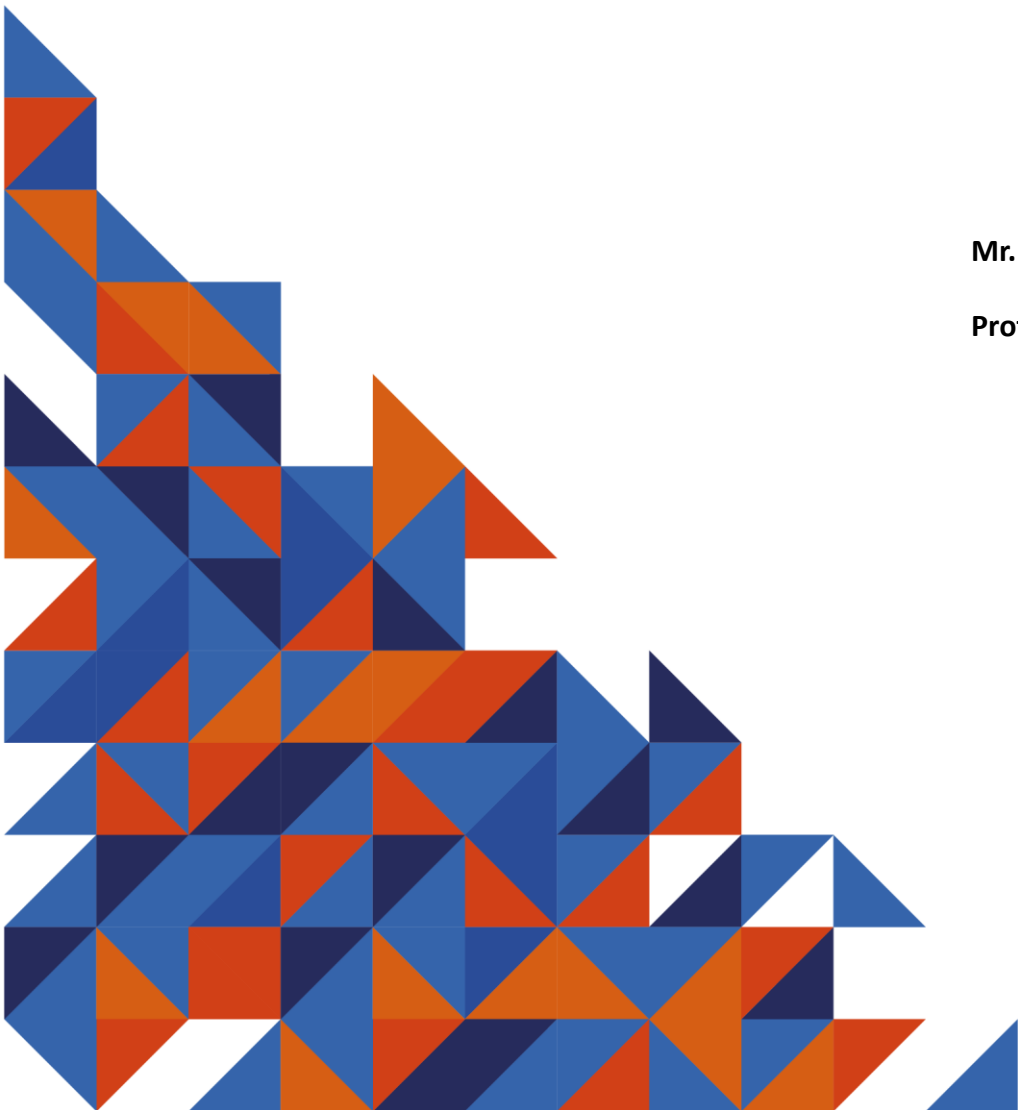


Advies

Gemeente Papendrecht

Mr. dr. F. de Vries

Prof. mr. D.J.Elzinga



Inhoud

Casus.....	2
Vorgelegde vragen	2
Vraag A	2
Vraag B.....	3
Vraag C.....	3
Opzet van de beantwoording	3
Plaats en taak van Veiligheidsregio's	4
De opvang van asielzoekers.....	5
De Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid en de noodopvang van asielzoekers.....	5
Het voorstel van het AB.....	6
Kanttekeningen bij het AB besluit.....	7
Beantwoording van de vragen.....	8
Vraag A	8
Antwoord	8
Vraag B.....	11
Antwoord	11
Vraag C.....	11
Antwoord	12

Casus

Op 25 november 2015 heeft het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid (hierna VRZHZ) besloten in te stemmen met een voorstel om de extra kosten, gemoeid met de opvang van asielzoekers, te financieren vanuit de middelen van de veiligheidsregio. Het ging in casu om dekking van het verschil tussen de kosten voor opvang gemaakt door de aan de veiligheidsregio verbonden gemeenten en de hiervoor van het COA ontvangen baten. Ter dekking werd voorgesteld een beroep te doen op het te verwachten positieve resultaat over het boekjaar 2015. Namens de gemeente Papendrecht maakte burgemeester C.J.M. de Bruijn hiertegen bezwaar. Een alternatief voorstel van zijn zijde werd niet in stemming gebracht.

Voorgelegde vragen

Per brief van 25 januari jl. heeft de griffier van de raad van Papendrecht, na overleg met de heer De Bruijn, gevraagd naar een oordeel over de rechtmatigheid van de hierboven geschetste besluitvorming. Drie hoofdvragen werden ons voorgelegd:

Vraag A

1. Is het besluit van het Algemeen bestuur van de VRZHZ dd. 25 november 2015 om de financiering van de kosten van opvang voor asielzoekers via de veiligheidsregio te laten verlopen en daarmee (gedeeltelijk) voor rekening van de gemeenschappelijke regeling te laten zijn in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving?
2. Is de VRZHZ überhaupt bevoegd om besluiten te nemen op het terrein van migrantenbeleid?
3. Is de VRZHZ te dezer zake gerechtigd eigen beslissingen te nemen en in dezen uitgaven te doen?

Vraag B

Indien het antwoord op (deel)vragen genoemd onder A ontkennend luidt, dient dan gebondenheid te worden verondersteld van de deelnemende gemeenten aan niet bevoegd bij meerderheid genomen besluiten?

Vraag C

Indien daadwerkelijk sprake is van onrechtmatig en/of onbevoegd genomen besluiten, welke (administratieve) rechtsmiddelen staan dan voor de gemeente Papendrecht open om het genomen besluit aan te tasten, dan wel het gewraakte besluit ongedaan te maken?

Opzet van de beantwoording

Bij de beantwoording van de vragen zullen we eerst ingaan op de positie van de veiligheidsregio's in Nederland en de inhoud en bedoeling van de Wet Veiligheidsregio's uit 2010. Vervolgens besteden we aandacht aan het proces van besluitvorming over de betreffende materie binnen het AB van de VRZHZ. Tenslotte willen wij de precieze inhoud van het voorstel, zoals dat in het AB van 25 november 2015 ter tafel lag, nader duiden. Nadat die context is beschreven, zijn wij in staat de gestelde vragen te beantwoorden.

Plaats en taak van Veiligheidsregio's

De wet Veiligheidsregio's (wet van 11 februari 2010) is bedoeld om op bovenlokaal niveau de aansturing van rampenbestrijding en crisisbeheersing te regelen. De wet legt de coördinatie daarvan in handen van een regionaal bestuur en is de grondslag voor gemeenschappelijke regelingen op grond waarvan deze regionale besturen functioneren.¹ De wet vloeide voort uit de toegenomen behoefte in de samenleving en bij betrokken gemeenten om op regionaal niveau tot afstemming te komen. In de memorie van toelichting wordt ook een aantal crises genoemd en omschreven die mede de aanleiding voor de wet vormden. De vuurwerkramp in Enschede, de café-brand in Volendam en de uitbraak van Sars komen onder meer voorbij.

Artikel 2 van de wet geeft aan dat de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbestrijding en geneeskundige hulpverlening bevoegdheden zijn van het college van B&W. Artikel 9 draagt de colleges van B&W van de in artikel 8 aangewezen regio's op een gemeenschappelijke regeling vast te stellen, waaraan conform artikel 10 een aantal taken en bevoegdheden wordt overgedragen. Hier relevant is het bepaalde onder artikel 10 a (inventariseren), b. (adviseren) en d. (organiseren) bij of ter zake van crises. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt jaarlijks een beleidsplan (art. 14) op en maakt daartoe een risicoprofiel (art. 15). De wet geeft geen exacte definitie wat onder ramp of crises moet worden verstaan. Uit de context waarin de wet tot stand gekomen is en de toelichting op het wetsvoorstel is af te leiden dat het moet gaan om plotselinge incidenten of calamiteiten, waarbij het maatschappelijk verkeer in ernstige mate ontwricht is of raakt en sprake is van grootschalige en indringende personele inzet op een bovenlokaal niveau, veelal door middel van inschakeling van hulpdiensten. Tot de taak van de veiligheidsregio behoort tevens de advisering van het bevoegd gezag (bv. gemeenten) over de risico's bij brand, rampen en crisis, of in andere gevallen bij of krachtens wet bepaald, dan wel voor in het beleidsplan omschreven kwesties.²

¹ Memorie van toelichting, Kamerstukken Tweede Kamer 2006-2007, 31117 nr 3.

² Idem, par 3.4

De opvang van asielzoekers

De primaire taak voor de opvang van asielzoekers is krachtens de Wet Centrale Opvang Asielzoekers (hierna: Wet COA) in handen gelegd van het COA. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is verklaard. Art. 3 Wet COA omschrijft de taken van het COA. Zij zorgt onder meer voor de materiële en immateriële opvang van asielzoekers, de plaatsing van asielzoekers in een opvangvoorziening, het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen en het betalen van een bijdrage aan gemeenten in de kosten daarvan en werkzaamheden met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden (statushouders) door de colleges van B&W, krachtens de Huisvestingswet. Als gevolg van de toegenomen stroom asielzoekers is van rijkswege medewerking gevraagd van provincies in het zoeken en aanwijzen van plekken voor crisisnoodopvang. Ook bij de 25 veiligheidsregio's is een dergelijk verzoek neergelegd.³ Gemeenten hebben bij de opvang tweeërlei taak. Zij kunnen een bijdrage leveren aan de zoektocht van het COA naar tijdelijke locaties en meer permanente vormen van opvang. Daarnaast zijn gemeenten belast met de vestiging van zogeheten statushouders. Krachtens de Huisvestingswet zijn hier de colleges van B&W bevoegd gezag.⁴

De Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid en de noodopvang van asielzoekers

Veiligheidsregio's spelen in beginsel geen rol bij de opvang van asielzoekers. Er is hier sprake van een rijksverantwoordelijkheid. Deze krijgt invulling door het optreden van het COA. Op onderdelen vraagt het COA medewerking van gemeenten. Dat is, zoals beschreven, het geval ten aanzien van de zoektocht naar opvangplekken. Gemeenten hebben een eigenstandige taak bij de huisvesting van statushouders.

³ In casu het verzorgen van een opvanglocatie van tenminste 500 plaatsen. Zie hiervoor de site van de VNG: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie>

⁴ Art. 1 lid 1 onderdeel g Huisvestingswet

De situatie rondom de aanhoudende toestroom van asielzoekers, zoals die in de loop van 2015 ontstond, heeft dit stelsel stevig onder druk gezet. Er zijn aanvullende maatregelen genomen en arrangementen gemaakt om de situatie beheersbaar en betaalbaar te maken. In december 2015 werd hiervoor een bestuursakkoord tussen het rijk en gemeenten gesloten.⁵ Ook provincies en veiligheidsregio's kwamen daarbij in beeld. Eén en ander geschiedde niet door hen nadrukkelijk zelfstandige bevoegdheden toe te kennen, doch veeleer door bestuurlijke medewerking te vragen bij de zoektocht naar locaties. Opvallend is overigens dat dit vraagstuk tot op heden niet zichtbaar belegd is in de beraadslaging en besluitvorming door het AB van de VRZHZ. Of deze kwestie wel aan de orde is geweest in het DB van de VRZHZ kon door ons niet worden vastgesteld.

Het voorstel van de VRZHZ om de deelnemende gemeenten te compenseren voor niet door COA-vergoedingen gedekte kosten gemaakt bij de crisisopvang, kwam voor het eerst aan de orde in de AB vergadering van 5 november 2015 (agendapunt II-2 2015/4014). Het agendapunt werd verschoven naar de vergadering van 25 november. Bij de stukken voor de vergadering was een 'hand-outs presentatie' met betrekking tot dit voorstel bijgeleverd (2016/43 B). Voor zover wij hebben kunnen waarnemen is het voorstel rondom de kostencompensatie voor noodopvang, zoals geagendeerd op 5 en 25 november, het enige moment geweest waarop het AB van de VRZHZ zich met het vraagstuk van de noodopvang van asielzoekers heeft bezig gehouden.

Het voorstel van het AB

Het voorstel van het AB, zoals dat uiteindelijk op 25 november definitief ter besluitvorming voorlag, ging uit van een verondersteld bedrag voor de kosten van crisisnoodopvang van maximaal € 105,- per vluchteling per nacht voor de periode tot en met 31 december 2015. De bijdrage van het COA (voor de betrokken gemeenten) zou moeten verlopen via de VRZHZ. Daartoe zou de VRZHZ de kassiersfunctie vervullen. In het besluit werd tevens een terugvaloptie geformuleerd voor het geval ontwikkelingen zich zouden voordoen in de hoogte van de bijdrage van het COA.

⁵ Zie hiervoor de ledenbrief van de VNG dd 22-12-2015 lbr 15/103

De geraamde kosten van het besluit werden gedekt uit een geraamd overschot en via een voorgestelde wijziging van de begroting verwerkt.

Inmiddels is inderdaad sprake van herijking van het op 25 november genomen besluit, zulks als gevolg van het hierboven genoemde bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten. De bijdrage van het COA werd op grond hiervan verhoogd van €40,- naar €100,-. Daarmee werden de maximale kosten van het besluit teruggeraamd van €690.000,- naar €321.000,-. Een herijkt besluit met deze strekking ligt voor in de geplande AB-vergadering van 18 februari 2016.

Kanttekeningen bij het AB besluit

Alvorens wij de gestelde vragen zullen beantwoorden, hechten wij er aan een enkele algemene kanttekening te plaatsen bij het voorstel dat op 25 november bij meerderheidsbesluit is aanvaard en op 18 februari in hernieuwde vorm voorligt. Ten eerste merken wij op dat de vluchtelingenproblematiek van veel bestuursorganen inspanningen vraagt en soms ook dwingt tot onorthodox handelen. We hebben gezien dat sprake is van inmenging en betrokkenheid van bestuursorganen die eerder niet in beeld waren. De concrete situatie vraagt in dit type gevallen om enige bestuurlijke lenigheid, waarbij eerdere werkwijzen of de precieze omvang van taken en bevoegdheden op het tweede plan komen te staan.

Een tweede kanttekening die wij willen maken, heeft betrekking op de taakomschrijving voor veiligheidsregio's in relatie tot de gespannen situatie rondom de opvang van asielzoekers. Wij kunnen ons voorstellen dat de veiligheidsregio's in gevallen als het onderhavige kunnen optreden als bestuurlijk platform waarop de betrokken lokale overheden tot gezamenlijke besluitvorming komen. Daartegen is in onze ogen weinig bezwaar in te brengen. Die handelwijze maakt de veiligheidsregio's overigens niet als vanzelf tot het bevoegde platform. Ook het enkele gebruik van het woord 'crisis' bij de noodopvang van vluchtelingen schept geen eigensoortige bevoegdheid.

Beantwoording van de vragen

Vraag A

1. Is het besluit van het Algemeen bestuur van de VRZHZ dd. 25 november 2015 om de financiering van de kosten van opvang voor asielzoekers via de veiligheidsregio te laten verlopen en daarmee (gedeeltelijk) voor rekening van de gemeenschappelijke regeling te laten zijn in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving?
2. Is de VRZHZ überhaupt bevoegd om besluiten te nemen op het terrein van migrantenbeleid?
3. Is de VRZHZ te dezer zake gerechtigd eigen beslissingen te nemen en in dezen uitgaven te doen?

Antwoord

Ad 1. Veiligheidsregio's vervullen, zoals beschreven, een bovenlokale rol bij de uitvoering van in beginsel lokale aangelegenheden. De regio's houden zich primair bezig met de bestrijding en voorkoming van crises en rampen en de daarbij behorende inzet van hulpdiensten. Als het gaat om de opvang van asielzoekers en vluchtelingen is sprake van een primair gemeentelijke taak. Die taak heeft zoals beschreven twee kanten. Ten eerste helpen gemeenten het COA bij de zoektocht naar locaties en in de tweede plaats zijn gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders. De veiligheidsregio speelt daarbij in beginsel geen rol. De wet laat wel ruimte voor veiligheidsregio's om zich te begeven op andere terreinen dan de gebruikelijke. Dat kan op een aantal manieren gestalte krijgen. Ten eerste kan de veiligheidsregio langs de adviesfunctie van art.10 Wet Veiligheidsregio nagaan of er een taak voor de veiligheidsregio ligt. Daarnaast kunnen veiligheidsregio's bij of krachtens wet tot nieuwe taken geroepen worden. Indien veiligheidsregio's zich willen begeven op het terrein van de opvang van asielzoekers, dan ligt het hoe dan ook voor de hand dat een dergelijk voornemen in de vorm van een voorstel, voorgenomen besluit of een verankering in het beleidsplan genoemd in art. 14 gestalte krijgt. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat zulks het geval is.

Daarmee komt het voorstel om de veiligheidsregio te gebruiken als kassier en vereveningsinstrument voor gemaakte meerkosten bij de opvang van asielzoekers geheel 'uit de lucht vallen'.

Het is uiteraard denkbaar dat veiligheidsregio's gebruikt worden als platform van informeel overleg en afstemming. Dat kan in onze ogen ook zonder expliciete besluitvorming. Aan de besluitvorming van het AB rondom het onderhavige voorstel kleven in onze ogen enkele problematische facetten. Wij stellen vast dat het DB van de VRZHZ op geen enkele wijze het AB in staat heeft gesteld zich formeel uit te spreken over een mogelijke taakuitbreiding door de veiligheidsregio. Daarmee heeft het DB de positie van het Algemeen Bestuur, als platform van deelnemende gemeenten, niet voldoende op waarde geschat. En dat is op zijn minst bestuurlijk weinig fraai te noemen.

Het gevolg hiervan is dat ook de betrokken gemeenten zelf geen expliciet besluit hebben kunnen nemen over de manier waarop zij de kostenverrekening bij de opvang van asielzoekers ter hand willen nemen en of zij daarbij inmenging van de VRZHZ wenselijk achten. Dat daarbij het overeengekomen arrangement gunstig uitpakt voor de gemeentelijke financiën doet hieraan ten principale niets af. In het licht van de geldende wet- en regelgeving achten wij het problematisch dat de deelnemende gemeenten rauwelijks zijn geconfronteerd met een taakuitbreiding van de regio zoals de onderhavige. De veiligheidsregio onderscheidt zich van andere vormen van regionale samenwerking vanwege het onvrijwillige karakter van deze samenwerking. De wetgever heeft de gemeenten verplicht om mee te doen aan deze gemeenschappelijke regeling. Die plicht betekent echter niet dat het dan aan de veiligheidsregio vrij staat om het bevoegdheidsbereik op te rekken naar een sfeer die niet direct aansluit bij de kerntaken van de veiligheidsregio, zoals financiële compensatie van crisisopvang. Een besluit daartoe van het AB, zonder dat de participerende gemeenten hebben ingestemd met deze taakuitbreiding, kent dan ook een procedureel gebrek en heeft om die reden in procedureel opzicht een niet rechtmatig karakter.

Ad 2. De veiligheidsregio is niet zonder meer bevoegd om op het terrein van het migrantenbeleid beslissingen te nemen. Bevoegdheden op dit terrein rusten bij het Rijk en bij de gemeenten. Bevoegdheden op dit terrein zouden kunnen ontstaan door toedeling op grond van een wettelijke bepaling, dan wel door expliciet handelen van de veiligheidsregio zelf. Is dit laatste het geval, dan is instemming door de deelnemende gemeenten vereist. Aan deze voorwaarde is voor zover wij hebben kunnen vaststellen niet voldaan.

Ad 3. Het vermogen van de veiligheidsregio om in deze eigen beslissingen te nemen hangt af van concrete besluiten hierover en van de opvatting van betrokken gemeenten. Er zijn beleidsinstrumenten voor handen om de veiligheidsregio in deze positie te laten innemen. Ontbreken hiervan maakt het doen van uitgaven in onze ogen problematisch in twee opzichten. De regeling voor de kosten van de opvang van asielzoekers zorgt voor betalingsverkeer tussen het COA en de betreffende gemeenten. Het COA heeft, voor zover ons bekend is, geen financiële relatie met de veiligheidsregio als zodanig. Aan een eventueel betalingsverkeer tussen COA en de Veiligheidsregio op dit terrein kleven in onze ogen in potentie dan ook aspecten van onrechtmatigheid. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe dit (toekomstige) betalingsverkeer gestalte moet krijgen, of heeft gekregen. Nader zicht daarop is essentieel om een definitief oordeel te kunnen vellen.

Er doet zich in het verlengde hiervan een volgend vraagstuk van rechtmatigheid voor. Dat heeft betrekking op het betalingsverkeer dat ontstaat tussen de Veiligheidsregio en de te compenseren gemeenten. Het is niet ondenkbaar dat de accountant van de VRZHZ bij controle van de jaarrekening vraagtekens zal plaatsen bij de rechtmatigheid van het onderhavige besluit. Niet helder is immers wat, gelet op de tot nu toe veronderstelde taken en bevoegdheden van de VRZHZ, de precieze grondslag is van de betalingen aan de gemeenten. Een enkelvoudig besluit om de geldstromen te laten lopen zoals voorgesteld, is ons inziens niet voldoende. Indien de accountant van de VRZHZ dit oordeel deelt, kan dit bijdragen aan de weigering van een goedkeurende verklaring van de jaarrekening. Eén en ander hangt af van de veronderstelde tolerantie marge.

De VRZVH kan ter zake uitgaven doen op voorwaarde dat sprake is van een besluit over of een toedeling van bevoegdheden. Zonder die grondslag is deze bevoegdheid er niet en is er geen grondslag voor de uitgaven. Overigens is het mogelijk de verrichte uitgaven ook achteraf van een grondslag te voorzien. Het Dagelijks Bestuur zal hiertoe een voorstel kunnen voorleggen aan het Algemeen Bestuur.

Vraag B

Indien het antwoord op (deel)vragen genoemd onder A ontkennend luidt, dient dan gebondenheid te worden verondersteld van de deelnemende gemeenten aan niet bevoegd bij meerderheid genomen besluiten?

Antwoord

Er dient in dit verband een onderscheid te worden gemaakt in de effecten van een mogelijk niet (geheel) rechtmatig genomen besluit. Eventuele onrechtmatigheid zal de VRZHZ als publiek orgaan nopen de gevolgen hiervan te onderkennen en deze waar mogelijk te herstellen. Dit betekent evenwel niet dat daarmee de betrokkenen bij de gemeenschappelijke regeling, na eventuele vaststelling van juridische complicaties verbonden aan eerdere besluitvorming, niet langer gebonden zijn aan een dergelijk besluit. Het besluit wordt verondersteld door de veiligheidsregio te zijn genomen. Die is in deze één en ondeelbaar. Dat bij de interne beraadslaging die vooraf is gegaan aan de besluitvorming sprake is geweest van verschil van opvatting en een stemming over het betrokken voorstel heeft plaatsgevonden, doet hier niets aan af.

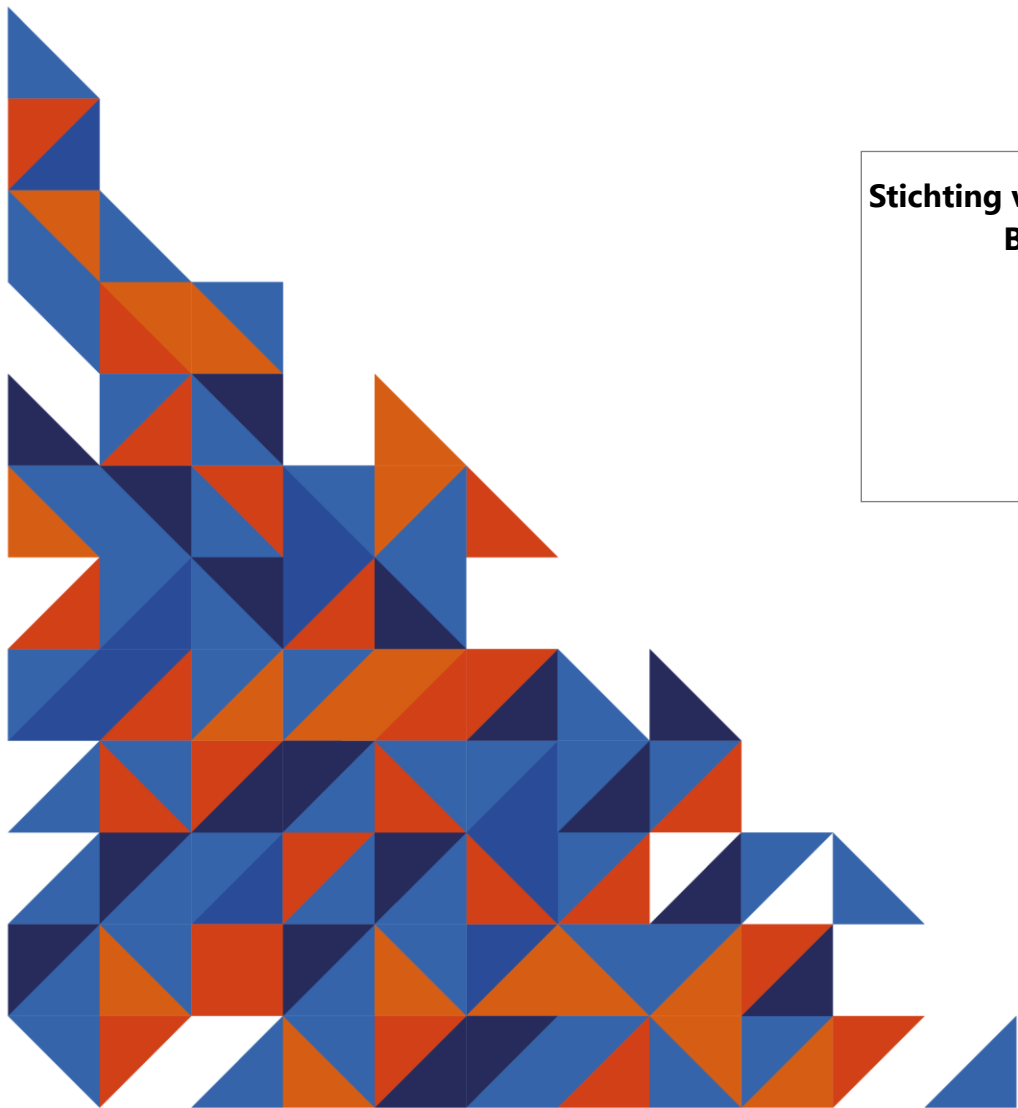
Vraag C

Indien daadwerkelijk sprake is van onrechtmatig en/of onbevoegd genomen besluiten, welke (administratieve) rechtsmiddelen staan dan voor de gemeente Papendrecht open om het genomen besluit aan te tasten, dan wel het gewraakte besluit ongedaan te maken?

Antwoord

De mogelijkheden hiertoe zijn beperkt. Het bestreden besluit is niet appellabel en zeker niet door partijen die deel uitmaken van het orgaan dat het betrokken besluit zelf heeft genomen. Wel is het mogelijk dat een van de betrokken partijen bij de VRZHZ het besluit van het AB bij de Kroon voordraagt voor schorsing c.q. vernietiging op grond van het ontbreken van een afdoende juridische grondslag voor de taakuitbreiding.

Daarnaast zou kunnen worden overwogen om het betrokken besluit te laten beoordelen door de accountant van de Veiligheidsregio. Deze zal zich er bij de opstelling van de jaarrekening 2015 van moeten vergewissen of dit besluit inderdaad rechtmatig genoemd kan worden. Een mogelijk oordeel van de accountant kan van invloed zijn op toekomstige besluitvorming door het Algemeen Bestuur. Bijvoorbeeld over het 18 februari aanstaande voorliggende voorstel om in lijn met het voorstel van 25 november en na verwerking van nieuwe cijfermatige uitgangspunten een aangepast besluit te nemen. Bij dit besluit kan een (voorlopig) oordeel van de accountant over dit onderdeel van de jaarrekening van 2015 van meerwaarde zijn. Het besluit dat op 18 februari geagendeerd is, zou kunnen worden aangehouden in afwachting van het oordeel van de accountant op dit punt.



**Stichting voor Beleidsanalyse en
Bestuursondersteuning**

Hoekje 11
9881 TA Kommerzijl
info@stibabo.nl
www.stibabo.nl