

Aan Minister van BZK en Staatssecretaris van JenV
Van Directie Wonen

nota

Interbestuurlijk toezicht, instrumentarium ruimtelijke
ordening en Wet veiligheidsregio's

Aanleiding

Door het volraken van de COA-opvanglocaties is gemeenten verzocht met spoed opvanglocaties voor asielzoekers en huisvesting voor statushouders te realiseren. Hieronder informeren wij u over de mogelijkheden in het interbestuurlijk toezicht om dit verzoek dwingender te maken dan wel het proces te bespoedigen. Ook kan het Rijk in het kader van ruimtelijke ordening (RO) besluitvorming naar zich toe trekken of afdwingen. Ten slotte beschrijven wij de mogelijkheden binnen de Wet veiligheidsregio's.

Geadviseerd besluit

- Wij adviseren kennis te nemen van deze mogelijkheden en de aankomende periode te bezien of één van deze mogelijkheden ingezet moet worden.

Kernpunten

1. Escalatiemodel interbestuurlijk toezicht in het kader van de taakstelling

- Op basis van de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten een halfjaarlijkse taakstelling voor het aantal vergunninghouders die ze moeten huisvesten in de gemeente.
- Indien een gemeente niet of slechts gedeeltelijk voldoet aan zijn taakstelling kan door de provincie via interbestuurlijk toezicht worden ingegrepen (indeplaatsstelling). Hier geldt een beginselplicht tot handhaving. Bij geconstateerde taakverwaarlozing moet een toezichttraject gestart worden. Deze beginselplicht geldt niet altijd. In het beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zijn onder meer overmacht en de inschatting van de toezichthouder dat een indeplaatsstelling geen einde zal maken aan de problematiek genoemd als reden om het toezicht niet toe te passen.
- Het interbestuurlijk toezicht op de taakstelling is een verantwoordelijkheid van de provincie. Als de provincie niet optreedt, kan de minister de provincie verzoeken het interbestuurlijk toezicht toe te gaan passen. Als de provincie niets doet met deze uitnodiging binnen een daarvoor gestelde termijn, kan de minister zelf in de plaats treden. Dit betekent dat de provincie/minister op kosten van de gemeente die niet voldoet aan de taakstelling de statushouders kan laten huisvesten. Voorwaarde voor de uitnodiging en het eventueel overnemen van de bevoegdheid is dat er sprake moet zijn van een zwaarwegend algemeen belang.
- Er is geen ervaring met een verzoek in het kader van de huisvesting van vergunninghouders door de minister zoals hiervoor beschreven, maar

TER INFORMATIE

Datum

Onze referentie

Opgesteld door

■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

Samengewerkt met
Directie CZW, Directie
Democratie en Bestuur,
Directie Ruimte en
Leefomgeving en Directie
Woningbouw

Bijlage(n)

2

Aan

Minister van BZK

Van

Directie Wonen

Gedeputeerde Staten zal een reële termijn moeten krijgen om hier in een collegevergadering over te spreken en te besluiten hoe met het verzoek om te gaan.

Datum

Onze referentie

- **Een mogelijkheid om tot versnelling of meer actie te komen kan zijn op korte termijn een brief te sturen aan alle Gedeputeerde Staten waarin ze worden verzocht hier actief toezicht toe te gaan passen en de minister te informeren over de stand van zaken per gemeente.** Daarbij kan ook gewezen worden op mogelijkheden die gemeenten hebben om invulling te geven aan plannen voor (nood)woningen als zij een tekort hebben.
- Gezien het lopende bestuurlijke traject met de Rijksheren, is de timing van een eventuele brief belangrijk. Provincies hebben tot 8 oktober gekregen om hun groslijst terug te brengen tot een shortlist. Deze opbrengsten worden 14 oktober met de Rijksheren besproken. Daarna kan besloten worden om een brief te versturen.

2. RO instrumentarium

Hoe kan het Rijk via het RO-spoor zo snel mogelijk locaties ontwikkelen voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders?

- De snelste optie is een locatie waarbij de opvang past in het bestemmingsplan. Als een omgevingsvergunning voor bouwen nodig is vraagt het Rijk (specifiek COA/RVB) die bij de gemeente aan en kan de gemeente deze niet weigeren op ruimtelijke gronden (enkel wegens strijd met bouwregelgeving).
- Past de ontwikkeling niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente op aanvraag van het Rijk ook een omgevingsvergunning verlenen waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken, zolang dit naar oordeel van de gemeente niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.
- De provincie en het Rijk hebben instrumenten om ruimtelijke besluitvorming af te dwingen bij de gemeente of om de vergunningverlening zelf ter hand te nemen.¹ Hiervoor moeten zij kunnen onderbouwen dat sprake is van een project van provinciaal resp. nationaal belang.
 - De huisvesting van asielzoekers wordt expliciet als nationaal belang aangemerkt in de NOVI. Op locatieniveau kan nog discussie ontstaan (over alternatieven etc.) en is een op de casus toegespitste ruimtelijke onderbouwing nodig.

Welk instrument het meest geschikt is, is sterk casus-afhankelijk. Zie bijlage II voor een overzicht van het beschikbare Rijksinstrumentarium.

- **Goed om te beseffen dat deze instrumenten theoretische mogelijkheden bieden maar praktisch niet eerder toegepast zijn. Hier is bij de rijksoverheid zowel bij beleidsdirecties of de juridische afdeling geen werkproces voor ingericht. De snelste procedure neemt 8 weken in beslag voor een besluit op de aanvraag met eventueel 6 weken verlenging), met de mogelijkheden van**

¹ Het Rijk heeft enkel de mogelijkheid om de ruimtelijke ordening vergunningverlening naar zicht toe te trekken. Indien er nog andere vergunningen noodzakelijk zijn bijvoorbeeld een vergunning voor omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte (huisvestingswet/huisvestingsverordening) dan zal daarvoor alsnog een vergunning moeten gevraagd worden bij de gemeente. In de Huisvestingswet is geen mogelijkheid voorzien om die gemeentelijke bevoegdheid naar ons toe te halen.

bezwaar, beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. In beginsel hebben bezwaar en beroep geen schorsende werking.

- Een optie is dat de minister van BZK of de staatssecretaris van JenV in overeenstemming met de minister van BZK zelf een omgevingsvergunning verleent waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Ook kan de minister van BZK een aanwijzing geven om binnen een redelijke tijd (doorgaans een jaar) het planologisch regime voor een locatie aan te passen vanwege een nationaal belang en met het oog op een goede ruimtelijke ordening.
- **Wij zijn niet van mening dat de veiligheidsregio de vergunningverlening op basis van het ruimtelijke ordening instrumentarium door het Rijk zou kunnen tegenhouden.** De veiligheidsregio heeft bepaalde bevoegdheden en de voorzitter kan in een crisis of ramp van bovenplaatselijke aard wel *gemeentelijke* bevoegdheden uitoefenen in plaats van de burgemeester van de inliggende gemeenten. Maar besluitvorming door het Rijk doorkruisen kan niet, en al helemaal niet als er geen sprake is van een acute ramp of crisis (waar deze opvangcrisis niet toe gerekend kan worden).

Datum

Onze referentie

3. Wet veiligheidsregio's

- Deze wet is alleen toepasselijk als er sprake is van een *ramp*² of *crisis*³ in de zin van die wet. Indien er sprake is van een ramp of crisis moet bepaald worden in welke regio die ramp of crisis plaatsvindt. Dat is belangrijk om te bepalen welke Commissarissen van de Koning (CdK's) bevoegd zouden zijn en welke voorzitters van veiligheidsregio's zij dan kunnen aanspreken.
- Op basis van artikel 42 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) kan een CdK in geval van een ramp of crisis, de voorzitter van de veiligheidsregio volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie aanwijzingen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid.
- Op basis van artikel 53 Wvr is het mogelijk dat de minister van JenV een CdK opdraagt aan een burgemeester een opdracht te geven een plek aan te wijzen om noodopvang te verlenen. Op basis van artikel 54 Wvr is het mogelijk dat de minister van JenV zelf een plek aanwijst om noodopvang te verlenen. Het gaat in deze gevallen om een vorm van noodwetgeving.
- **Artikelen 53 en 54 Wvr zijn evenwel pas beschikbaar (a) in het kader van een noodtoestand (en dan moet de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden zijn geactiveerd) of (b) 'separaat' (d.w.z. buiten een noodtoestand), maar dan moeten die twee artikelen op grond van artikel 52 Wvr in werking zijn gesteld.**
- Voor beide opties is een Koninklijk Besluit nodig (waarbij artikelen 53 en 54 Wvr worden geactiveerd) dat ziet op het activeren van wetten of wettelijke bepalingen (en dus niet op het geven van opdrachten of het aanwijzen van noodopvang).
- De inzet van de Wvr is casuïstisch en vanwege de definitie van ramp en crisis en het regionale karakter van de bevoegdheid niet zonder meer toepasbaar voor de opvang van asielzoekers. Goed om te beseffen dat ten tijde van de

² *ramp*: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd **en** waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken

³ *crisis*: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast

hoge asielinstroom in 2015 en 2016 geen gebruik is gemaakt van de Wvr; toen hebben veiligheidsregio's als service (en niet als verplichting) taken uitgevoerd in het kader van de opvang van asielzoekers. Ook toen werd de situatie niet beschouwd als ramp of crisis conform de Wvr. Wel werd - destijds om pragmatische redenen de crisisstructuur gebruikt.

Datum

Onze referentie

Bijlage I

Datum

Voor het interbestuurlijk toezicht is een beleidskader opgesteld met een aantal te doorlopen stappen, dat door de provincies verschillend wordt toegepast:

Onze referentie

- **Fase 1 Signaleren.** Naar aanleiding van de ontvangen signalen neemt de toezichthouder een beslissing over het bestaan van een vermoeden van een misstand
- **Fase 2 Informatie opvragen en valideren.** Toezichthouder vraagt informatie op bij gemeenten eventueel via een ambtsbericht. Op basis van de informatie neemt de toezichthouder ter een beslissing over taakverwaarlozing.
- **Fase 3 Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg.** De toezichthouder maakt afspraken met de gemeente en de gemeente krijgt de gelegenheid om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Wanneer de gemeente na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar fase 4.
- **Fase 4 Vooraankondiging van juridische interventie.** Voordat de toezichthouder definitief besluit tot een juridische interventie, krijgt de gemeente een vooraankondiging van de geplande interventie waarin wordt aangegeven welke taak niet of niet naar behoren is uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wordt uitgelegd wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling.
- **Fase 5 Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien.** Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de gemeente niet binnen de gestelde termijn (de begunstigingstermijn) de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal de toezichthouder die maatregelen nemen op kosten van de betrokken provincie of gemeente.
- **Fase 6 Sanctie indeplaatsstelling.** Wanneer de termijn van de formele waarschuwingsfase is verstreken en de gemeente niet zelf aan zijn medebewindverplichting(en) heeft voldaan, gaat de toezichthouder in beginsel over tot feitelijke indeplaatsstelling van de onder toezicht gestelde. Dat betekent dat alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit te voeren, worden genomen door de toezichthouder.

Aangezien de taakstelling een exact aantal te huisvesten vergunninghouders in het komende halfjaar per gemeente bepaalt en de achterstand op de taakstelling per gemeente wordt vastgesteld, zijn fase 1 en 2 duidelijk.

De stappen kennen geen voorgeschreven termijn. Toepassing kan snel. De RvS heeft het doorlopen van de escalatieladder in een procedure tegen een indeplaatsstellingsbesluit van OCW gebruikt als argument om de indeplaatsstelling rechtsgeldig te verklaren. Daarmee lijkt het onverstandig stappen over te slaan. Dat betekent niet dat het doorlopen lang moet duren. Op zich kan dat in enkele weken of dagen als het moet (terwijl dat nu vaak in de praktijk vele maanden kan duren).

Bijlage II

Instrumenten voor het Rijk om van het bestemmingsplan af te wijken

1 *Omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan*

Een omgevingsvergunning voor een project van nationaal belang in afwijking van het bestemmingsplan via:

Datum

- A De zgn. kruimelregeling als het gaat om de transformatie van een bestaand gebouw of tijdelijke woningen voor max 10 jaar. Hieronder valt ook logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen in bestaand gebouw binnen of buiten de bebouwde kom. Reguliere procedure (max. 8 weken voor besluit op aanvraag evt. met 6 weken verlenging), met bezwaar, beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. De kruimelregeling kan niet worden toegepast als sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.
- B Afwijkvergunning via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (6 maanden met een evt. verlenging met 6 weken), met beroep en hogere beroep bij de bestuursrechter. Evt. met toepassing van de Rijkscoördinatieregeling (zie hierna onder 2).

Onze referentie

2 Rijksinpassingsplan met Rijkscoördinatieprocedure (RCR)

Met een inpassingsplan (Wro) kan de minister van BZK het planologisch regime voor een plangebied wijzigen. Om dit instrument te kunnen inzetten is de aanwezigheid van een nationaal belang vereist. Met toepassing van de RCR kan dit instrument door de minister van BZK en de minister die het aangaat (projectminister) in één procedure gecombineerd worden met de verlening van een omgevingsvergunning voor (alle) activiteiten die nodig zijn om het project te realiseren en de coördinatie van andere vergunningen. Een coördinatiebesluit moet toegezonden worden aan beide Kamers. Het coördinatiebesluit kan uitgevoerd worden na (evt. stilzwijgend) akkoord van beide Kamers.

3 Proactieve aanwijzing

De minister van BZK of de minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van BZK de gemeenteraad (al dan niet "getrapt" via een opdracht aan GS van de provincie) een aanwijzing geven om binnen een redelijke tijd (een jaar) het planologisch regime voor een locatie aan te passen vanwege een nationaal belang en met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Voorafgaand is overleg met de gemeente nodig en moeten de Kamers geïnformeerd worden.

Kanttekening inzet Rijk en doorlooptijden

- Als het Rijk de vergunningverlening naar zich toe trekt kan dat maatschappelijke weerstand oproepen met het risico dat het lokaal bestuur achteroverleunt.
- Wat betreft doorlooptijden zal het Rijk niet sneller zijn dan de gemeente. Lokale ruimtelijke aspecten zijn niet makkelijk af te wegen. Voor realisatie is een initiatiefnemer nodig (bijvoorbeeld RVB) en medewerking van de eigenaar van de grond.
- Voor inzet van deze instrumenten moeten de nodige onderzoeken uitgevoerd worden. De snelheid waarmee de vergunning kan worden verleend wordt niet zozeer bepaald door de wettelijke doorlooptijden (deze kunnen ook worden bekort), maar eerder door de (hoeveelheid aan) onderzoeken in het voortraject, afspraken met de ontwikkelaar, bezwaar- en beroepsprocedure of politieke discussie.
- Voor de RCR (stilzwijgende) toestemming van beide Kamers nodig. De laatste keer dat dit instrument werd ingezet (Radar Herwijnen) leverde

dat in beide Kamers veel discussie op, met een enorme vertraging als gevolg.

Datum

Onze referentie