

Het College van B & W
van de gemeente Midden-Drenthe
Postbus 24
9410 AA BEILEN

Sluyter Advocaten B.V.
Oranjestraat 2
9401 KJ Assen
Telefoon 0592 316362
Fax 0592 317470
Correspondentieadres
Postbus 605
9400 AP Assen
www.sluyter-advocaten.nl
info@sluyter-advocaten.nl
Stichting Beheer Derdengelden
Sluyter Advocaten
IBAN NL07 RABO 0510 1271 65
BIC RABONL2U
Op al onze opdrachten en
overeenkomsten zijn de aan
onmetzijde vermelde algemene
voorwaarden van toepassing
(RvK nr. 011552BB)

inzake: Gem. Midden-Drenthe/COA 2015047-1 sl/gw

Assen, 6 maart 2015

Geacht College,

U verzoekt mij te adviseren over de huidige juridische positie van de gemeente ten aanzien van het opvangcentrum in Oranje.

Inleiding

De gemeente is betrokken bij de wens in Oranje een opvangcentrum te realiseren door een daartoe strekkend verzoek van het COA na -kennelijk – een particulier aanbod van een ondernemer. De betrokkenheid van de gemeente betreft de vraag of en onder welke voorwaarden daartoe ontheffing kan worden verleend van het bestemmingsplan.

Bevoegdheid

De bevoegdheid om via een omgevingsvergunning voor een termijn van ten hoogste 10 jaar af te wijken van het volgens het bestemmingsplan toegestane gebruik ligt bij het college van B & W.¹ Eveneens is het college het bevoegd gezag om de mate van afwijking bij overeenkomst nader in te kaderen.² De Raad van State acht een samenstel, waarbij een publiekrechtelijke afwijking van het bestemmingsplan nader wordt ingekaderd door contractuele afspraken tussen het bevoegd gezag en de vergunninghouder geoorloofd.³

In relatie tot het opvangcentrum te Oranje brengt dit mee, dat aan de raad geen juridische bevoegdheden toekomen ten aanzien van enig besluit van het college om af te wijken van het bestemmingsplan. Evenmin heeft de raad juridische bevoegdheden ten aanzien van voormelde contractuele afspraken.

Het spreekt voor zich dat een en ander niet afdoet aan de politieke verantwoordelijkheid welke het college ter zake heeft jegens de raad. Die politieke verantwoordelijkheid kan er evenwel niet toe leiden, dat rechtens getornd kan worden aan door het college bevoegdlijk gedane toezeggingen en gemaakte afspraken.

¹ Art. 2.12 sub a 2 Wabo jo. art. 4 sub 11 Bijlage II.

² Art. 160 aanhef en onder e Gemeentewet

³ Bijv. ABRvS 21 januari 2015, 201400832/1/R3

vervolgblad 1 d.d. 6 maart 2015

inzake: Gem. Midden-Drenthe/COA 2015047-1 sl/gw

Capaciteit

Op 23 september 2014 heeft COA de gemeente benaderd met het initiatief ter plaatse een opvangcentrum te mogen realiseren. In de daaropvolgende periode heeft intensief overleg plaatsgehad tussen COA en voornamelijk, maar niet uitsluitend, de burgemeester en de gemeentesecretaris. Uit mondeling verkregen ambtelijke informatie volgt dat dit overleg en de terugkoppeling daarvan steeds in overeenstemming met het standpunt van het college is geweest. Het College is in overleg met COA over de vastlegging van de afspraken in een bestuursovereenkomst.

Het College heeft zich positief opgesteld ten aanzien van het initiatief. Door het COA zijn op basis daarvan afspraken zijn gemaakt met de betrokken ondernemer⁴. Het College heeft in samenspraak met COA het initiatief naar buiten gebracht.⁵ Er zijn gedetailleerde vervolgafspraken over de opvang gemaakt⁶. De uitvoering van de opvang is aangevangen. Er wordt een gedoogbeschikking afgegeven, vooruitlopend op de afgifte van een omgevingsvergunning.

COA heeft, ter nadere inkadering van de bestuursovereenkomst, bij brief d.d. 5 maart 2015 aan het College kenbaar gemaakt dat zij, afhankelijk van de duur van de bestuursovereenkomst, 800 tot 1000 asielzoekers in het opvangcentrum wenst te huisvesten.

Gesteld voor de vraag welke juridische positie de gemeente heeft ten opzichte van de door COA verlangde capaciteit merk ik het volgende op.

Onderhandelende partijen zijn verplicht hun gedrag mede door elkaars gerechtvaardigde belangen te laten bepalen. Het staat hen in de onderhandelingsfase niet vrij terug te komen op eerdere proposities, indien dat op grond van het gerechtvaardigde vertrouwen van de wederpartij in het tot stand komen van een overeenkomst of in verband met de andere omstandigheden van het geval onaanvaardbaar zou zijn.⁷ Uit de goede trouw (redelijkheid en billijkheid) kunnen verplichtingen voortvloeien om afspraken te maken, welke passen binnen eerder tussen partijen besproken kaders. Indien een partij zulks weigert, kan de goede trouw (redelijkheid en billijkheid) meebrengen dat zij tot het aangaan van de overeenkomst verplicht is.⁸ Daarnaast of in plaats daarvan kan een partij, die ondanks opgewekt gerechtvaardigd vertrouwen of andere omstandigheden van het geval niet meewerkt aan het tot stand brengen van daarmee samenhangende afspraken veroordeeld worden tot schadevergoeding.⁹

⁴ Brief 28 oktober 2014, p. 3

⁵ Brief 28 oktober 2014, p. 3

⁶ Uit de brief van 28 oktober 2014 blijkt dat met name op 8 en 10 oktober 2014 uitvoerig is ingegaan op de detaillering van de opvang en de uitvoering daarvan.

⁷ HR 23 oktober 1987, NJ 1988,1017

⁸ Hof 's-Hertogenbosch 30 oktober 1989, NJ 1992, 429

⁹ HR18 juni 1982, NJ 1983, 723

vervolgblad 2 d.d. 6 maart 2015

inzake: Gem. Midden-Drenthe/COA 2015047-1 sl/gw

Uit de stukken blijkt dat het partijen van meet af aan duidelijk is geweest dat COA beoogde een opvangcentrum te vestigen met een zekere capaciteit en dat partijen ook in uitvoerende zin daarnaar hebben gehandeld. Het thans geconcretiseerde verlangen deze capaciteit, afhankelijk van de duur van de bestuursovereenkomst, vast te stellen op 800 tot 1000 asielzoekers komt overeen met deze uitgangspunten. De goede trouw (redelijkheid en billijkheid) brengt naar mijn oordeel mee dat het de gemeente in juridische zin niet (meer) vrij staat slechts te bewilligen in een mindere capaciteit.

Aard van de opvang

Uit de brief aan COA d.d. 28 oktober 2014 blijkt slechts dat gesproken is over een zg. POL-opvang. Uit de schriftelijke stukken blijkt niet, dat een uitbreiding of wijziging naar een AZC met COA is besproken. Daaruit volgt, dat uit de stukken evenmin blijkt dat het College zo'n uitbreiding of wijziging heeft geaccordeerd. Uit de stukken blijkt dus niet dat het College de gemeente heeft gebonden aan de vestiging van een AZC.

Uit mondeling verstrekte ambtelijke toelichting is mij gebleken dat steeds gesproken is over een centrum voor de eerste opvang van asielzoekers, omdat bij COA een urgente behoefte aan deze opvangmogelijkheid bestaat. Het COA heeft, volgens ambtelijke informatie ook tijdens de bewonersbijeenkomst, wel aangegeven het centrum te eniger tijd ook te willen aanwenden voor de reguliere opvang van asielzoekers. Zoals in de brief d.d. 18 november 2014 is aangegeven, is de opstelling van het College jegens COA op geen enkel moment geweest dat de opvang zich hoe dan ook tot de POL- categorie zou moeten (blijven) beperken.

Gesteld voor de vraag of de gemeente, ofschoon niet expliciet geaccordeerd, voor de duur van de overeenkomst medewerking moet verlenen aan de opvang van andere categorieën van asielzoekers dan POL-opvang merk ik het volgende op.

Die vraag zal bevestigend moeten worden beantwoord, als er geen rechtens en bestuurlijk relevante redenen zijn om voor de duur van de overeenkomst asielzoekers van andere categorieën dan de POL-categorie te weren. Het ongemotiveerd beperken van de opvang uitsluitend tot de eerste opvang van asielzoekers kan dan als willekeurig en daarmee strijdig met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden uitgelegd.

In de beantwoording d.d. 18 november 2014 van raadsvragen heeft het College ten aanzien van het verschil tussen de POL-opvang en andere opvang van asielzoekers opgemerkt dat er in dat laatste geval minder verhuisbewegingen zijn, de bewoners langer blijven, Nederlands leren, druk zijn met het volgen van programma's en meer gewend zijn aan en bekend met de omgeving en de Nederlandse gewoonten.¹⁰ Indien dit geen relevante redenen zijn om deze categorie asielzoekers uit te sluiten van de opvang, zal het College deze opvang in redelijkheid niet om deze redenen mogen weigeren.

¹⁰ Brief van het College aan de raad d.d. 18 november 2014, p. 8.

vervolgblad 3 d.d. 6 maart 2015
inzake: Gem. Midden-Drenthe/COA 2015047-1 sl/gw

Conclusies

Samenvattend ben ik van oordeel dat een capaciteit, afhankelijk van de duur van de bestuursovereenkomst, van 800 tot 1000 asielzoekers voldoet aan de uitgangspunten van partijen, zodat daarop door de gemeente thans niet (meer) kan worden teruggekomen. Hoewel expliciet is gesproken over de eerste opvang van asielzoekers, kan de opvang voor de duur van de overeenkomst niet zonder redenen slechts tot deze categorie worden beperkt.

Hoogachtend,

mr. P.J.G.G. Sluyter

