

Van: prof. mr. drs. J.J.J. Sillen

Datum: 20 mei 2023

Betreft: Advies over de bevoegdheid tot het openen van een tijdelijke crisisnoodopvang in de gemeente Sittard-Geleen

1. Vraagstelling

U heeft mij verzocht de volgende vraag te beantwoorden:

'Heeft de burgemeester de bevoegdheid om op basis van artikel 5 Wet veiligheidsregio's en artikel 172 Gemeentewet zelfstandig een besluit te nemen over de inrichting van een tijdelijke crisisnoodopvanglocatie voor asielzoekers in de gemeente Sittard-Geleen?'

Naar mijn oordeel moet die vraag ontkennend worden beantwoord: niet de burgemeester maar de raad van de gemeente Sittard-Geleen is bevoegd om (al dan niet) tot het inrichten van een dergelijke crisisnoodopvanglocatie te besluiten.

2. Feiten

Op 9 mei j.l. heeft de burgemeester besloten een tijdelijke crisisnoodopvanglocatie in te richten in de gemeente Sittard-Geleen. Een dag later heeft hij dat besluit bekendgemaakt aan de raad. Aanleiding voor het besluit is het tekort aan opvangplekken voor asielzoekers in Nederland. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft daarom alle veiligheidsregio's gevraagd opvanglocaties te openen. De veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft daarop de gemeente Sittard-Geleen gevraagd een crisisnoodopvanglocatie te openen. Met zijn besluit van 9 mei heeft de burgemeester aan dat verzoek gehoor gegeven.

3. Opvang, noodopvang en crisisnoodopvang

De opvang van asielzoekers geschiedt normaliter in (reguliere) opvanglocaties van het COA. Als deze locaties vol zijn, wijkt het COA uit naar noodopvanglocaties. Dat zijn locaties met een lager voorzieningenniveau dan de reguliere opvanglocaties. Omdat ook de noodopvanglocaties vol zitten, openen gemeenten crisisnoodopvanglocaties. Dat zijn locaties met een (nog) lager voorzieningenniveau. Het betreft bijvoorbeeld een sporthal of andere locaties die geschikt zijn voor kortdurende opvang.

4. Wettelijke grondslag van het besluit van de burgemeester

De burgemeester baseert zijn besluit om in de gemeente Sittard-Geleen crisisnoodopvang te openen op artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 172 van de Gemeentewet.¹ Verlenen deze bepalingen de burgemeester daartoe de bevoegdheid?

4.1. Art. 5 Wet veiligheidsregio's

Art. 5 van de Wet veiligheidsregio's plaatst – 'in het geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' – de bij de rampenbestrijding betrokken diensten, zoals de brandweer, onder het 'opperbevel' van de burgemeester. De wetsbepaling schept geen extern werkende (burgers bindende) bevoegdheden, maar doorbreekt bestaande gezagsverhoudingen binnen de overheid in geval van een ramp of de vrees daarvoor. Wil de burgemeester in geval van een ramp besluiten nemen ten aanzien van burgers, objecten of gebieden, dan is hij aangewezen op de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet (art. 175 en 176 Gemeentewet).² Reeds omdat het inrichten van crisisnoodopvang verder gaat dan het aansturen van de bij rampenbestrijding betrokken diensten, kan art. 5 Wet veiligheidsregio's geen grondslag bieden voor het instellen van zulke opvang.

Er is nog een reden waarom art. 5 Wet veiligheidsregio's niet als grondslag kan dienen voor het besluit van de burgemeester. Uit (het systeem van) de Wet veiligheidsregio's volgt dat de genoemde bevoegdheid enkel betrekking heeft op *lokale rampen*.³ In het onderhavige geval is van zo'n lokale ramp (of de dreiging daarvan) geen sprake: hoewel er een nijpend landelijk tekort aan opvangplaatsen voor asielzoekers bestaat, zijn de gevolgen daarvan niet specifiek in de gemeente Sittard-Geleen voelbaar, laat staan dat in deze gemeente – als gevolg van dat tekort – sprake zou zijn van een 'gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen [...] worden bedreigd', zoals art. 1 van de Wet veiligheidsregio's een ramp definieert.⁴ Ook daarom is art. 5 van de Wet veiligheidsregio's hier niet van toepassing en kan die wetsbepaling het besluit van de burgemeester dus niet dragen.

4.2 Art. 172 Gemeentewet

Art. 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente (lid 1) en verleent hem daartoe enkele bevoegdheden (leden 2 en 3).

Ten eerste is de burgemeester op grond van die bepaling bevoegd 'overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen' (lid 2). Overtredingen van zulke voorschriften zijn hier niet aan de orde, zodat artikel 172 lid 2 Gemeentewet geen grondslag kan bieden voor het besluit van de burgemeester om crisisnoodopvang in te richten.

Ten tweede is de burgemeester op grond van art. 172 lid 2 Gemeentewet bevoegd 'bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde'. Het besluit om crisisnoodopvang te openen kan niet worden aangemerkt als zo'n bevel, omdat het geen reactie is op een concrete verstoring van de openbare orde in de gemeente Sittard-Geleen of op de concrete vrees daarvoor. Het doel van de in te richten crisisnoodopvang is immers om plek te vinden voor 300 asielzoekers die nu in Ter Apel verblijven, aldus de burgemeester.⁵ Dat *in Ter Apel* mogelijk sprake is van openbare orde-problemen als gevolg van het tekort aan opvangplekken aldaar, maakt niet de burgemeester van Sittard-Geleen *in zijn gemeente* openbare orde-bevoegdheden kan inzetten.

5. Wie is tot het instellen van crisisnoodopvang bevoegd?

De bepalingen die de burgemeester aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, kunnen zijn besluit dus niet dragen. Wie is wél bevoegd tot het instellen van crisisnoodopvang bevoegd? Daarvoor moet eerst de vraag worden beantwoord of het inrichten van crisisnoodopvang een autonome of medebewindstaak van de gemeente is (art. 147 Gemeentewet). Die vraag komt daarom eerst aan de orde.

5.1. Autonomie of medebewind?

Het gemeentebestuur beschikt over autonome en medebewindstaken. De autonome taken hebben betrekking op 'de huishouding' van de gemeente (art. 124 lid 1 Grondwet en artikel 108 lid 1 Gemeentewet). Van die huishouding is geen sluitende omschrijving te geven. Eenvoudig gezegd valt daaronder alles wat plaatsvindt in de gemeentelijke openbare ruimte of waarvan de gevolgen in de gemeentelijke openbare ruimte merkbaar zijn, tenzij een hogere overheid, zoals het Rijk, besloten heeft dat belang te behartigen. De bevoegdheden waarmee het gemeentebestuur de gemeentelijke huishouding kan behartigen, staan in de Gemeentewet.

Naast autonome taken heeft de gemeente ook medebewindstaken. Dat zijn taken die van het gemeentebestuur worden gevorderd door of vanwege (eenvoudig gezegd) het Rijk (art. 124 lid 2 Grondwet). Op die manier kan het Rijk taken aan zich trekken die oorspronkelijk tot de autonomie van de gemeente behoorden. Medebewindstaken behartigt het gemeentebestuur met bevoegdheden die hun grondslag vinden in een andere wet dan de Gemeentewet (art. 108 lid 2 Gemeentewet). Mij is geen medebewindsbevoegdheid bekend die een grondslag kan bieden voor het inrichten van crisisnoodopvang.⁶

Omdat de crisisnoodopvang zich afspeelt in de gemeentelijke openbare ruimte of daarin merkbaar is én de Rijksoverheid het gemeentebestuur ter zake geen medebewindsbevoegdheden heeft verleend,⁷ luidt de conclusie dat het instellen van crisisnoodopvang een autonome taak van de gemeente is.

5.1. Welk ambt van het gemeentebestuur is bevoegd tot het inrichten van crisisnoodopvang?

Als gezegd, behartigt het gemeentebestuur autonome taken met zijn bevoegdheden uit de Gemeentewet. In beginsel komen deze autonome bevoegdheden – zowel van regelgevende als bestuurlijke aard – toe aan de raad, zo bepaalt art. 147 lid 1 en 2 Gemeentewet. Dat uitgangspunt geeft uitdrukking aan de centrale positie die de Grondwet aan de gemeenteraad toekent: art. 125 lid 1 Grondwet bepaalt dat de raad 'aan het hoofd' van de gemeente staat. Omdat het instellen van crisisnoodopvang tot de autonomie van de gemeente behoort, komt de bevoegdheid om zulke opvang in te richten dus in beginsel toe aan de raad.

Dat beginsel lijdt slechts uitzondering als de Gemeentewet uitdrukkelijk een ander orgaan van

het gemeentebestuur (de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders) een bevoegdheid verleent die voor het instellen van crisishulpverlening een grondslag kan bieden. Van zo'n andere bevoegdheid is geen sprake:

- De *burgemeester* wordt door de Gemeentewet uitdrukkelijk belast met de handhaving van de openbare orde (art. 172 lid 1 Gemeentewet). Als gezegd (onder nr. 4) houdt het instellen van crisishulpverlening in de gemeente Sittard-Geleen geen verband met enig gemeentelijk openbare orde-vraagstuk.

- Het *college van burgemeester en wethouders* heeft op grond van de Gemeentewet (onder meer) de bevoegdheid om 'het dagelijks bestuur van de gemeente' te voeren (art. 160 lid 1 aanhef en onder a Gemeentewet). Wat precies onder dat 'dagelijks bestuur' valt, beslist de raad.⁸ Het college kan dus slechts een nieuw beleidsterrein oppakken, als de raad daarmee instemt. Van instemming van de raad van de gemeente Sittard-Geleen met het inrichten van crisishulpverlening is mij vooralsnog niet gebleken. Ook het college is daarom niet bevoegd tot het inrichten van zulke crisishulpverlening.

5.3 Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat naar mijn oordeel de raad bevoegd is tot het (al dan niet) inrichten van crisishulpverlening.

6. Tot besluit

Er is in Nederland een groot tekort aan opvangplekken voor asielzoekers. Op ons land rust de verdragsrechtelijke (mensenrechten) en EU-rechtelijke verplichting om voor deze groep personen adequate opvang te realiseren. Een juridische plicht schept echter geen bevoegdheid voor de burgemeester om zelfstandig te besluiten tot het inrichten van zulke crisishulpverlening in zijn gemeente. Alleen de raad, die aan het hoofd van de gemeente staat, is naar geldend recht bevoegd daartoe te besluiten.

¹ Hij doet dat conform de VNG-Handreiking crisishulpverlening van 2 december 2020 (p. 13).

² M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 291.

³ Heeft een ramp een bovenlokaal karakter, dan berust het opperbevel niet langer bij de burgemeester maar bij de voorzitter van de veiligheidsregio (art. 39 lid 1 Wet veiligheidsregio's).

⁴ De volledige definitiebepaling luidt: *'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'*.

⁵ Zie p. 3 van de brief van de burgemeester over de het instellen van crisishulpverlening (d.d. 10 mei 2023).

⁶ Van zulk gevorderd bestuur is bijvoorbeeld wel sprake bij de opvang van ontheemde Oekraïners. Zie daarvoor de – op basis van art. 4 lid 2 Wet verplaatsing bevolking – door de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid vastgestelde 'Regeling opvang ontheemden Oekraïne'.

⁷ Bij eventuele inwerkingtreding van het voorstel voor een 'Spreidingswet' kan het antwoord op deze vraag anders komen te luiden. Het voorstel voor die wet is thans aanhangig bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 333, nr. 1 e.v.).

⁸ Vgl. J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 151.