

CONCEPT-B&W memo versnelling komst asielzoekers AZC Albergen

5.1.2e	5.1.2e
--------	--------

Aanleiding/inleiding

Het college wil bezien of het huidige tijdspad om te komen tot opvang van asielzoekers op het AZC Albergen kan worden versneld. Daarom is gevraagd om de mogelijkheden daartoe te schetsen en te voorzien van voor- en nadelen, zodat er een beargumenteerde keuze kan worden gemaakt.

Wij hebben drie scenario's uitgewerkt, waarvan er twee uitgaan van versnellen:

1. Niet versnellen (volledig volgen uitgebreide voorbereidingsprocedure);
2. Wisselen van procedure (van uitgebreid naar regulier);
3. Afgeven gedoogbeschikkingen (in samenloop met uitgebreide voorbereidingsprocedure).

Hieronder zullen we schetsen hoe momenteel de procedure loopt en wat daarvan de globale planning is (scenario 1). Daartegenover zullen we scenario 2 zetten en de voor- en nadelen t.o.v. scenario 1 benoemen. Daarnaast zullen we bezien in hoeverre door het afgeven van gedoogbeschikkingen een versnelling kan worden bewerkstelligd en wat daarvan de voor- en de nadelen zijn. Tenslotte komen we met een ambtelijk advies.

Redenen om tot een versnelling over te gaan

- Momenteel is er nog veel weerstand tegen de komst van het AZC. Een deel daarvan komt voort uit angst voor het onbekende en de (negatieve) berichten uit de media. Zolang het AZC niet operationeel wordt, blijft dat angstbeeld bestaan. Uit ervaringen van de gemeente Dinkelland (Wyllandrie, 2015-2017) en vanuit elders in het land blijkt dat de weerstand tegen een AZC afneemt zodra de eerste vluchtelingen arriveren.
- Vanuit het COA wordt aangegeven dat de druk op de asielopvang onverminderd groot blijft en er een groot tekort is aan opvangplekken. Redenen voor de stijging zijn onder meer dat het aantal asielvragen toeneemt en de IND de toenemende instroom niet kan bijhouden, waardoor mensen langer in de opvang blijven. Daarbij is de verwachting dat een groter deel van de asielzoekers een grote kans heeft op een vergunning en daarna een woning nodig heeft in de huidige krappe woningmarkt. Voor het eind van 2023 dienen er landelijk 75.500 opvangplekken te zijn. Dat betekent dat het COA circa 38.000 extra plekken moet realiseren. Daarnaast gaan er de komende periode een aantal grote noodopvanglocaties sluiten.
- Gemeentelijke taak en verantwoordelijkheid in de vluchtelingenopvang(spreidingswet).

Traject vergunningverlening tot het moment van het indienen van de aanvraagEnkele datums

- 16-08-2022: aankondiging van Staatssecretaris Eric van der Burg over huisvesting van 150 tot 300 asielzoekers in hotel 't Elshuys in Albergen, d.m.v. inzetten dwangmiddelen vanuit het Rijk;
- 30-08-2022: gemeenteraad stelt een Voorbereidingsbesluit in werking gesteld waardoor vergunningverlening wordt verhinderd;
- 13-09-2022: tekenen kaderovereenkomst door Staatssecretaris, COA en B&W: Tubbergen werkt mee aan huisvesting van 150 asielzoekers/statushouders en neemt zelf de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening. Dwangmiddelen vanuit het Rijk van de baan.
- 19-09-2022: datum indienen vergunningaanvraag zoals genoemd in kaderovereenkomst;
- 27-09-2022: start ambtelijk vooroverleg vergunningverlening;
- 29-09-2022: *ontvangst eerste versie Ruimtelijke onderbouwing*;
- 10-11-2022: beantwoording '411 vragen' door B&W richting Achterbangroep Albergen;
- 14-10-2022: *ontvangst eerste versie AERIUS berekening*
- 14-10-2022: *COA kondigt brandveiligheidsrapport aan in vooroverleg*;
- 25-10-2022: gemeenteraad trekt Voorbereidingsbesluit in; vergunningverlening weer mogelijk;
- 28-10-2022: *ontvangst eerste indelingstekeningen*
- 24-11-2022: COA krijgt bouwstop opgelegd voor plaatsen vergunningplichtige bouwwerken;
- 05-01-2023: *ontvangst eerste versie stukken brandveiligheid*;
- 15-02-2023: officiële indiening vergunningaanvraag (aanvraag niet compleet).

Uitgangspunten

- Er worden twee sporen gevoerd. Het spoor van de bestuursovereenkomst (incl. Veiligheidsplan) en het vergunningenspoor. Beide sporen moeten aan het eind samen samenkomen, zodat B&W in dezelfde vergadering over de bestuursovereenkomst en vergunning kunnen besluiten.
- B&W leggen de concept bestuursovereenkomst voor wensen en bedenkingen voor aan de gemeenteraad (er wordt gewerkt aan de planning);
- Doel vooroverleg vergunningaanvraag: te komen tot een volledige en ontvankelijke aanvraag.
- Tijdens vooroverleg wordt wisseling naar reguliere procedure ambtelijk besproken (onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring).
- In de communicatie, zoals bij de beantwoording van de ‘411 vragen’, is steeds benadrukt dat ook het COA zich moet houden aan de regels (en dus niet mag bouwen zonder vergunning). Dit is naderhand ook herhaald richting omwonenden.

Huidige procedure en globale planning (scenario 1)

Op 15 februari is de aanvraag omgevingsvergunning voor het toekomstige asielzoekerscentrum aan de Gravendijk 6 in Albergen (’t Elshuys) officieel bij de gemeente ingediend door het COA. De vergunning is aangevraagd voor een periode van 5 jaar. Het gaat om één aanvraag voor drie vergunningplichtige activiteiten (strijdig gebruik, bouw, brandveilig gebruik).

Omdat de activiteit brandveilig gebruik onderdeel uitmaakt van de aanvraag is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing. Bij de uitgebreide procedure beslist de gemeente binnen 6 maanden na een aanvraag. Tijdens de procedure wordt een ontwerpbesluit gepubliceerd. Iedereen kan zienswijzen tegen het ontwerpbesluit naar voren brengen. Daarna wordt een besluit genomen. De beantwoording van de zienswijzen maakt onderdeel uit van het besluit. Nadat het besluit is genomen, is er nog beroep bij de rechtbank mogelijk.

Eerste stap in de procedure is dat de gemeente bekijkt of de aanvraag compleet is. Pas als de aanvraag compleet is wordt die in behandeling genomen. De ingediende aanvraag is niet compleet. Begin april 2023 krijgt het COA een brief met verzoek om de aanvraag binnen 4 weken alsnog te completeren.

Het besluit treedt in werking op de dag na bekendmaking. Pas dan kan het COA de benodigde verbouwwerkzaamheden aan de brandcompartimenten voortzetten. Zolang er nog beroep openstaat tegen het besluit, bouwt het COA op eigen risico. Onbekend is hoe lang het COA nodig heeft om de bouwwerkzaamheden af te ronden. Onbekend is ook hoelang het COA nodig heeft om, na afronding van het bouwen, vluchtelingen te huisvesten. Voor de onderstaande globale planning is aangenomen dat de bouw een maand duurt en dat de vluchtelingen direct na de bouw kunnen worden gehuisvest.

globale planning

Vergunningverlening

	April	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
4 weken termijn aanvulling aanvraag	xxxx								
toetsen aanvulling en gereedmaken ontwerp		xxxx							
ontwerpbesluit 6 weken ter inzage			xxxx	xx					
beantwoording zienswijzen, opmaken besluit				xx	xxxx				
besluitvorming B&W (incl. afstemming moment aangaan bestuursovereenkomst)						xx			
besluit (medio september)						x			

Bouw, voorlopige voorziening, eerste bewoners

	April	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
besluit (medio september)						x			
verzoeken voorlopige voorziening en zitting						xx	x		

uitspraak voorzieningenrechter							x		
bouwen (zonder schorsing)						xx	xx		
bouwen (met schorsing)								xxxx	
komst eerste asielzoekers							?	?	?

Bovenstaande planning is aan de krappe kant. Vertragingen liggen op de loer. Dat betekent dat de vergunning niet eerder dan op 15 september 2023 te verwachten is en de opvang van de eerste asielzoekers op z'n vroegst op 15 oktober 2023. Reëler is om alles 1 á 2 maanden later te verwachten. 15 oktober 2023 is 14 maanden na de aankondiging van de Staatssecretaris op 16 augustus 2022.

Mogelijkheden voor versnelling: het wisselen van procedure (scenario 2)

Wettelijke instrument: art. 3.10 Wabo

Artikel 3.10, lid 2 van de Wabo biedt de mogelijkheid om in plaats van de uitgebreide procedure, de reguliere procedure te volgen als: 'de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering als gevolg van een ongewone omstandigheid op korte termijn nodig is'. Tijdens het ambtelijk vooroverleg heeft het COA verzocht om van die mogelijkheid gebruik te maken, gezien de dringende landelijke behoefte voor opvangplekken. Het COA heeft daar ook al een concept-motivatíe voor ingediend (zie bijlage). Er is door het COA nog geen officieel verzoek voor ingediend. Een formeel verzoek van het COA om te wisselen van procedure is officieel niet nodig, maar wel wenselijk. Bij een aanvraag door het COA, zal het COA de noodzaak aannemelijk moeten maken.

Het toepassen van artikel 3.10 Wabo is een bevoegdheid van het college van B&W. Toestemming van de gemeenteraad is niet nodig.

Vergelijk procedures

	Regulier	Uitgebreid
Wettelijke termijn*)	<u>8 weken</u>	<u>26 weken</u> (incl. ontwerp)
Vergunning van rechtswege mogelijk?	Ja	Nee, de 26 wekentermijn is een termijn van orde
Ontwerpbesluit?	Nee	<u>Ja</u>
Zienswijzen?	Nee	Ja, voor <u>eenieder</u>
Overschrijden termijn	Vergunning van rechtswege	Geen consequenties
Bezwaar?	Ja, voor <u>belanghebbenden</u>	Nee, rechtstreeks beroep voor belanghebbenden

*) Kan bij beide procedures nog worden verlengd met 6 weken en de termijn die nog nodig is om een incomplete aanvraag aan te vullen.

Mogelijk te behalen tijdswinst

Als alsnog wordt overgegaan tot de reguliere procedure hoeft er geen ontwerpvergunning ter inzage gelegd te worden en hoeven er geen zienswijzen te worden beoordeeld. In theorie zou dat een tijdswinst van 10 á 12 weken kunnen opleveren. De procedure loopt al en zit momenteel in de 7^e week. Bij wisseling van procedure naar regulier is een verlenging van 6 weken onvermijdelijk om te voorkomen dat er een vergunning van rechtswege ontstaat. Samen met de verlenging van 4 weken om de stukken aan te vullen, komt de proceduredíjd dan uit op 8+6+4 = 18 weken. De aanvraag is ingediend op 15 februari 2023. Dat betekent dat de vergunning uiterlijk op 21 juni sept. 2023 verleend zou moeten worden. T.o.v. de genoemde datum van 15 september 2023 zou dat dus een versnelling van ca. 3 maanden zijn.

Argumenten om WEL mee te werken aan een procedurewisseling

- De drie bovenaan genoemde redenen om tot versnelling over te gaan (wegnemen angst voor het onbekende, landelijke asielcrises en de taakstelling van de gemeente om vluchtelingen op te vangen);
- De bezwaarschriftenprocedure is van toepassing waardoor het aantal ontvankelijke bezwaarmakers wordt beperkt tot belanghebbenden en dus geen bezwaarmogelijkheid bestaat voor 'een ieder' (filterwerking rechtsbescherming);
- Art. 3:10 is een wettelijk instrument dat ons ter beschikking staat;
- Het COA had de aanvraag kunnen 'knippen' waardoor in een reguliere procedure (bouwen, strijdig gebruik) en een uitgebreide procedure (brandveiligheid). Omwille van de proceseconomie (één procedure i.p.v. meerdere naast elkaar) en de integraliteit hebben ze daar niet voor gekozen. Hadden ze daar wel voor gekozen, dan hadden ze ook eerder kunnen gaan bouwen;
- *Vanwege het voorwerk dat is verricht (tijdens het vooroverleg) is het nog mogelijk om de vergunningprocedure af te ronden vóór 21 juni 2023; 5.1.2e mee eens 5.1.2e ??]*
- *De uitgebreide vergunningprocedure is op de aanvraag van toepassing omdat de activiteit 'brandveilig gebruik' onderdeel uitmaakt van de aanvraag, niet vanwege de activiteiten 'bouwen' en 'strijdig gebruik'. Brandveiligheid is met name van belang voor toekomstige bewoners i.p.v. voor de omwonenden. Bezien vanuit dat aspect worden de belangen van omwonenden amper geschaad als de kortere reguliere procedure wordt gevolgd. 5.1.2e geen sterk argument]*

Argumenten om NIET mee te werken aan een procedurewisseling:

- Door de uitgebreide procedure niet te volgen, wordt er geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd en kan niet iedereen een zienswijze indienen. Alleen belanghebbenden zullen achteraf een bezwaar kunnen indienen. De kring van belanghebbenden is beperkt. Inwoners van de kern Albergen bijvoorbeeld, zullen juridisch niet snel als belanghebbenden worden erkend. Het college stelt zich dan bloot aan het verwijt dat er 'wederom een vorm van inspraak aan de gemeenschap wordt onthouden'. Het wantrouwen van inwoners richting de gemeente wordt hiermee juist versterkt;
- Deze optie is nog niet eerder met de buitenwereld gedeeld en kan leiden tot commotie en het verdiepen van de kloof tussen voor- en tegenstanders;
- Tijdsdruk: bij een reguliere procedure kan er een vergunning van rechtswege ontstaan. Daardoor kan het lastiger worden om het tijdstip van vergunningverlening te laten samenvallen met het besluit omtrent de bestuursovereenkomst. Na vergunningverlening verdwijnt er een instrument voor de gemeente om tot een aanvaardbare bestuursovereenkomst te komen;
- De terinzagelegging van het ontwerpbesluit en de behandeling van de zienswijzen kan leiden tot een beter afgewogen en beter beargumenteerd besluit;
- De tijdsdruk van de reguliere procedure kan ten koste gaan van de kwaliteit van het proces en van de inhoud; gemeente is afhankelijk van inbreng externe partners zoals de Brandweer en de ODT;
- Het college hoeft maar één keer te beslissen over de vergunning. Bij een reguliere procedure zal eerst het besluit genomen moeten worden en daarna alsnog een beslissing op bezwaar.
- De bezwaarschriftencommissie hoeft niet belast te worden met het organiseren van de bezwaarschriftenprocedure. Juridische procedures worden alleen gevoerd bij de rechter.
- Bezien op een traject van minstens 14 maanden (16 aug. 2022 t/m 15 okt. 2023) is een maximum tijdswinst van 3 maanden relatief gering.

Tussenconclusie scenario 2

De risico's op negatieve aspecten van dit scenario (wantrouwen, commotie, tijdsdruk, kwaliteit) wegen niet op tegen de tijdswinst van max. 3 maanden?

Mogelijkheden voor versnelling: gedogen dat er al begonnen wordt (scenario 3)

Schets gedoogbrief

- *Wat is een gedoogbrief en wat kan er wel/niet mee worden bereikt?*
Een gedoogbrief is niets meer en minder dan een brief waarin het college afziet van handhavend optreden in een specifieke situatie. Met het gedogen van een situatie moet het algemeen belang worden gediend. Een gedoogbrief is geen besluit en kan om deze reden dus ook niet worden

aangevochten bij de bestuursrechter (ECLI:NL:RVS:2019:1356). Er staat dus geen bezwaar en beroep tegen open.

- **Moment afgeven gedoogbrief en te behalen tijdswinst**
 - bij een ontvankelijke aanvraag (begin mei =);
 - t.t.v. terinzagelegging ontwerpbesluit (begin juni?)
- **Voorwaarden afgeven gedoogbrief**
 - Aanvraag door het COA
 - Gedogen geldt voor alle strijdige situaties.
 - College kan wel voorwaarden stellen voor de veiligheid van de aanwezige personen.
 - Geen rechtsbeschermingsmogelijkheden voor belanghebbenden.
 -

Argumenten om WEL een gedoogbeschikking af te geven

- De drie bovenaan genoemde redenen om tot versnelling over te gaan (wegnemen angst voor het onbekende, landelijke asielcrises en wens gemeente om z.s.m. vluchtelingen op te vangen);
- Het COA kan alvast gaan bouwen 'voor eigen risico'
- Het COA kan alvast in gebruik nemen 'voor eigen risico'
- ...

Argumenten om GEEN gedoogbeschikking af te geven:

- Tot nu toe was het verhaal: 'ook het COA moet zich aan de regels houden'. Daar komt het college (deels) op terug, door voor COA een uitzondering te maken voor wat betreft het bouwen;
- Deze optie nog niet eerder met de buitenwereld gedeeld en kan leiden tot commotie en het verdiepen van de kloof tussen voor- en tegenstanders;
- Tijdsdruk: lastig worden om het tijdstip van toestemming (gedoogbesluit) te laten samenvallen met het besluit omtrent de bestuursovereenkomst; waarschijnlijk zal dat betekenen dat die samenkomst wordt losgelaten;
- Belanghebbende kunnen ondanks een gedoogbrief handavingsverzoeken indienen. De ervaring leert dat dat op dit moment veelvuldig gebeurt.
- Extra juridische procedures (procedures over handavingsverzoeken en over reguliere besluitvorming);
- Bezien op een traject van minstens 14 maanden (16 aug. 2022 t/m 15 okt. 2023) is een maximum tijdswinst van 3 maanden relatief gering.

Tussenconclusie scenario 3

De risico's op negatieve aspecten van dit scenario (wantrouwen, commotie, tijdsdruk, kwaliteit) wegen niet op tegen de tijdswinst van max. 3 maanden?

Afweging en conclusie

....

- Voorkeur 1: scenario 1: huidige procedure blijven volgen, geen gedoogbeschikkingen;
- Voorkeur 2: scenario 3: gedoogbeschikking afgeven;

BIJLAGE: motivering COA (d.d. 30-01-2023) voor gebruikmaking reguliere procedure

Het is van groot belang dat de asiel opvanglocatie aan de Gravendijk 6 in Albergen zo spoedig mogelijk kan openen om vluchtelingen te huisvesten. De druk op de asielopvang blijft onverminderd groot. Er is een groot tekort aan opvangplekken voor asielzoekers. Redenen voor de stijging zijn onder meer dat het aantal asielvragen toeneemt en de IND de toenemende instroom niet kan bijhouden, waardoor mensen langer in de opvang blijven. Daarbij is de verwachting dat een groter deel van de asielzoekers een grote kans heeft op een vergunning en daarna een woning nodig heeft in de huidige krappe woningmarkt. Voor het eind van dit jaar dienen er 75.500 opvangplekken te zijn. Dat betekent dat het COA circa 38.000 extra plekken moet realiseren. Daarnaast gaan er de komende periode een aantal grote noodopvanglocaties sluiten. Het COA werkt er met man en macht aan om ervoor te zorgen dat er voor alle asielzoekers voldoende plek is. Het is daarom van de grootste urgentie dat de locatie in Albergen zo snel mogelijk open gaat.

Voor de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik geldt op grond van artikel 3.10 lid 1 onder b van de Wabo dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Artikel 3.10 lid 2 onder a van de Wabo biedt echter een mogelijkheid om te bepalen dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure geheel of gedeeltelijk achterwege blijft. Dit artikellid bepaalt dat het bevoegd gezag kan bepalen dat de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb achterwege blijft, indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering als gevolg van een ongewone omstandigheid op korte termijn nodig is.

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wabo (Kamerstukken II 2006-2007, 30.844, nr. 3. p. 125) volgt dat deze bepaling slechts kan worden toegepast indien er geen andere oplossing voor versnelling van de procedure voor handen is. In dit geval is de beoogde opvanglocatie – en de daarmee gepaard gaande benodigde omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik - het gevolg van een ongewone omstandigheid, zijnde de urgente opvangcrisis. Er is in Nederland een dringend tekort aan opvangplaatsen voor asielzoekers. Er zijn te weinig opvangplekken voor asielzoekers en de versnelling van de doorstroom van statushouders naar woningen komt onvoldoende op gang. De huidige asielzoekerscentra in Nederland zitten overvol. Het COA heeft dringend behoefte aan opvangplekken om iedereen die daar recht op heeft een bed te bieden. Het bevoegd gezag wordt daarom verzocht om de reguliere procedure van toepassing te verklaren op grond van artikel 3.10 lid 2 onder a van de Wabo, om daarmee een spoedige ingebruikname van de beoogde opvanglocatie mogelijk te maken.