

Aan de gemeenteraad
cc commissieleden
cc pers

DATUM 25 mei 2023
ZAAKNUMMER 1323226
BEHANDELD DOOR M. Top
BETREFT Gevolgen gerechtelijke uitspraak bij overlast door Oekraïense vluchtelingen

Geachte raadsleden,

Op 11 mei 2023 ontvingen wij bijgevoegde uitspraak van de rechter over een bezwaar van een Oekraïner tegen het ontzeggen van de toegang tot opvanglocatie Heuvellaan. De rechter heeft de betreffende persoon in het gelijk gesteld en de gemeente verplicht om een opvangplek beschikbaar te stellen. In Hilversum en op andere plekken in Nederland vinden vaker ontzeggingen van toegang plaats. Dit is de eerste keer dat er bezwaar tegen is aangetekend en er een uitspraak van de rechter is.

Het belangrijkste argument voor deze uitspraak is dat het recht op opvang niet mag worden ontzegd. Een gemeente mag de toegang tot een locatie ontzeggen, maar blijft verantwoordelijk voor de opvang en moet dan dus een alternatief bieden. De uitspraak van de rechter leidt daarmee voor Hilversum tot de onwenselijke situatie dat we wel voor opvang moeten zorgen, maar slechts beperkt kunnen handhaven bij overtreding van de regels. Daarmee heeft een gemeente weinig in handen om iets anders te bieden dan een plek in de reguliere opvang. Maatwerk in de vorm van een hotel of elders buiten de opvang leidt tot een slecht beheersbare situatie en geeft bovendien het signaal af dat misdragingen worden beloond.

De gemeente Hilversum heeft met teleurstelling kennisgenomen van deze uitspraak. In Hilversum hebben we 1034 opvangplekken voor Oekraïense ontheemden beschikbaar gesteld. We vinden het daarbij belangrijk dat mensen zich thuis en veilig voelen. De aard van de opvang, veel mensen binnen een beperkte ruimte, vraagt echter wel om huisregels. Het overgrote deel van de opgevangen mensen houdt rekening met elkaar en volgt de regels. Toch zijn er in een enkel geval uitzonderingen. Om de veiligheid in de opvang te waarborgen is het nodig om bij een herhaling van overtredingen van de huisregels door eenzelfde persoon de toegang te kunnen ontzeggen. Zo blijft er een leefbaar klimaat in de opvang en wordt duidelijk dat ontoelaatbaar gedrag, negeren van waarschuwingen, agressie of geweld niet zijn toegestaan.

Ondanks onze teleurstelling over de uitspraak zullen we de betrokken persoon opnieuw opvang bieden. Dit doen we op zo'n manier dat andere bewoners hier zo min mogelijk overlast van ondervinden. Vanuit ons principiële standpunt dat het niet zonder gevolgen kan blijven als mensen in de opvang ontoelaatbaar gedrag vertonen, zijn wij voornemens tegen de gerechtelijke uitspraak in beroep te gaan. Daarnaast brengen we dit onderwerp onder de aandacht van het veiligheidsberaad.

Als de handhavingsmogelijkheden zo beperkt blijven als ze nu zijn, is het Rijk aan zet om hierin te handelen. Op dit moment werkt het ministerie aan de mogelijkheden voor gemeenten om te kunnen optreden bij ontoelaatbaar gedrag. Er is echter van vertraging sprake. Wij voeren, in overleg met gemeenten uit de regio en provincie, een lobby richting het ministerie om hier alsnog snel mee te komen, om ervoor te zorgen dat de situatie in de opvanglocaties handhaafbaar blijft. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan een vergelijkbare voorziening als die er voor asielzoekers is. Het COA kan asielzoekers die veel overlast veroorzaken de 'htl-maatregel' opleggen. Zij moeten dan tijdelijk naar de handhaving en toezichtlocatie (htl). In deze locatie worden overlastgevers geconfronteerd met het vertoonde gedrag en in staat gesteld dat te verbeteren.

Op het moment dat er noemenswaardige ontwikkelingen te melden zijn op de in deze brief beschreven acties die wij ondernemen, stellen wij u daar graag van op de hoogte.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera

dr. ir. G.M. van den Top

ECLI:NL:RBMNE:2023:2169

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	08-05-2023
Datum publicatie	17-05-2023
Zaaknummer	UTR 23/904 en UTR 23/1579
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Mondelinge uitspraak Proces-verbaal Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	Regeling opvang ontheemden Oekraïne.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 23/904 en UTR 23/1579

proces-verbaal van de mondelinge uitspraak van de voorzieningenrechter van

8 mei 2023 op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

[verzoeker/eiser] , uit [woonplaats] , verzoeker/eiser

(gemachtigde: mr. F. Fonville),

en

de burgemeester van de gemeente Hilversum

(gemachtigde: F. Scherpenzeel).

Inleiding

Bij brief van 31 december 2022 is aan verzoeker/eiser (verzoeker) de toegang tot de opvang in het complex [adres] in [woonplaats] ontzegd. Daarnaast vermeldt de brief twee waarschuwingen en een gebiedsverbod voor een gebied van 500 meter rond [adres] in [woonplaats] .

Naar aanleiding van de brief van 31 december 2022 heeft verzoeker bezwaar ingediend. Ook heeft verzoeker op 28 februari 2022 een verzoek om voorlopige voorziening ingediend en de voorzieningenrechter van deze rechtbank verzocht om een voorlopige voorziening te treffen die inhoudt dat de werking van de brief van 31 december 2022 wordt geschorst en verzoeker weer toegang krijgt tot de opvang.

Bij besluit van 29 maart 2023 heeft de burgemeester het bezwaar kennelijk ongegrond verklaard. Hiertegen heeft verzoeker beroep ingesteld, waardoor het verzoek om voorlopige voorziening is omgeklapt naar de beroepsprocedure.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 8 mei 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van verzoeker en de gemachtigde van de burgemeester.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 29 maart 2023;
- herroept het besluit van 31 december 2022;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt de burgemeester op om verzoeker en zijn echtgenote uiterlijk 9 mei 2023 of zoveel eerder als mogelijk, op grond van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne in opvang te plaatsen in Hilversum of elders en de voorzieningen op grond van die Regeling voort te zetten;
- veroordeelt de burgemeester in de proceskosten van verzoeker tot een bedrag van € 2.511,-.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

1. De voorzieningenrechter geeft hiervoor de volgende motivering.

2. In deze uitspraak beslist de voorzieningenrechter op het verzoek om een voorlopige voorziening en beroep van verzoeker. Omdat de voorzieningenrechter na afloop van de zitting tot de conclusie is gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak beslist hij ook op het beroep van verzoeker daartegen. Artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt dat mogelijk.

3. Verzoeker heeft verzocht om vrijstelling van het griffierecht voor de behandeling van zijn verzoek wegens betalingsonmacht. Ter onderbouwing van dit verzoek heeft gemachtigde van verzoeker aangegeven dat verzoeker niet over inkomen of over vermogen beschikt. Gelet hierop wijst de voorzieningenrechter het verzoek om vrijstelling van het griffierecht toe.

4. Verzoeker is een ontheemde uit Oekraïne. De burgemeester heeft hem op grond van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (Regeling)¹ opvang verleend en voorzieningen verstrekt. Op grond van de Regeling heeft verzoeker onder andere aanspraak op onderdak en een maandelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven. Verzoeker heeft in de opvang overlast veroorzaakt. Op grond daarvan is aan hem de toegang tot de opvanglocatie ontzegd en een gebiedsverbod opgelegd.

5. De brief van 31 december 2022 is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Met die brief is aan verzoeker onder andere de toegang tot de locatie van de opvang in het complex [adres] in [woonplaats] ontzegd. Op de zitting heeft de burgemeester toegelicht dat het besluit door medewerkers van Top Security is genomen, namens de burgemeester, en dat met het besluit ook alle voorzieningen zijn stopgezet waaronder de maandelijkse financiële toelage. Met de brief van 31 december 2022 is daarom het publiekrechtelijke rechtsgevolg in het leven geroepen dat verzoeker geen recht meer heeft op opvang en de andere voorzieningen op grond van de Regeling. Bij het besluit van 29 maart 2023 heeft de burgemeester het bezwaar kennelijk ongegrond verklaard onder verwijzing naar het advies van de Commissie Bezwaarschriften. De Commissie Bezwaarschriften adviseerde om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren omdat sprake zou zijn van een privaatrechtelijke rechtshandeling. De voorzieningenrechter volgt dat standpunt dus niet omdat de toegangsontzegging als rechtsgevolg heeft dat alle voorzieningen zijn gestaakt waarop verzoeker op grond van de Regeling aanspraak maakt.

6. De voorzieningenrechter is verder van oordeel dat de burgemeester niet bevoegd was om voornoemd besluit te nemen op grond van de Regeling. De Regeling maakt het niet mogelijk om in dit geval voorzieningen te beëindigen of te beperken. Ook is het niet mogelijk om op grond van de Regeling een gebiedsverbod op te leggen. Op grond van artikel 4 van de Regeling beëindigt de burgemeester het recht op opvang indien (a) de ontheemde rechtens van zijn vrijheid is ontnomen of (b) door de Minister belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 is geoordeeld dat betrokkene tijdelijke bescherming wordt geweigerd vanwege het bepaalde in artikel 28 van de Richtlijn of (c) de betrokkene niet aannemelijk kan maken dat hij ontheemd is. Die situaties doen zich in dit geval niet voor. Uit artikel 7 van de Regeling volgt dat het mogelijk is om verstrekkingen te beperken of in te trekken als de opvang wordt beëindigd omdat opvang elders is voorzien, of als de ontheemde de opvang definitief verlaat zonder de burgemeester daarvan op de hoogte te stellen. Daar was in dit geval evenmin sprake van. De Regeling biedt dan ook geen grondslag om de voorzieningen van verzoeker te beëindigen of te beperken.

7. In het Huishoudelijk Reglement Opvanglocaties Ontheemden Gemeente Hilversum, 17 mei 2022, staat: "Het overtreden van bepalingen uit dit reglement kan tot gevolg hebben dat de betreffende bewoner en diens gezin de toegang tot de locatie wordt ontzegd." Deze bepaling in het Huishoudelijk Reglement kan echter geen grondslag zijn voor het besluit. Het Huishoudelijk Reglement geeft aan de burgemeester een ruimere bevoegdheid dan hij heeft gekregen op grond van de Regeling. De Regeling biedt echter geen mogelijkheden om via het Huishoudelijk Reglement ruimere bevoegdheden, zo nodig in afwijking van de Regeling, in het leven te roepen. Het Huishoudelijk Reglement biedt daarom evenmin een grondslag om de voorzieningen van verzoeker te beëindigen of te beperken.

8. Artikel 9 van de Regeling biedt de burgemeester de mogelijkheid om iemand te verplaatsen naar een andere voorziening binnen de gemeente als dat in het belang van de openbare orde of de veiligheid van andere ontheemden noodzakelijk wordt geacht. Dat heeft de burgemeester niet gedaan. De burgemeester heeft niet kenbaar naar een alternatieve locatie in [woonplaats] (of daarbuiten) gezocht en verzoeker daarheen feitelijk overgeplaatst.

9. Op de zitting heeft de burgemeester toegelicht dat het voor de leefbaarheid van de andere bewoners in de opvangvoorziening noodzakelijk was dat verzoeker daar niet meer verbleef. De voorzieningenrechter wijst er in dat verband op dat in zo'n situatie de mogelijkheid van overplaatsing op grond van de Regeling de enige begaanbare weg lijkt te zijn. Dat het niet mogelijk is voor de burgemeester om de opvang en de voorzieningen voor overlastgevende Oekraïners stop te zetten, is ook door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gesignaleerd. In antwoord op Kamervragen heeft de Staatssecretaris geantwoord: "Ontheemden hebben, net als alle asielzoekers, recht op opvang. Het onthouden van de opvang, in combinatie met het inhouden van andere verstrekkingen, is niet mogelijk. Zelfs ingeval een ontheemde zich schuldig heeft gemaakt aan ernstige inbreuk op de regels van de opvanglocatie waar hij of zij verblijft. Ontheemden die zich stelselmatig niet houden aan de huisregels kunnen door de gemeente worden overgeplaatst. Dit kan in sommige gevallen soelaas bieden, maar overplaatsing is niet voor alle overlastgevers een structurele oplossing."² In zijn antwoord verwijst de Staatssecretaris naar zijn brief van 1 juli 2020 waarin hij ingaat op de betekenis van het arrest Haqbin³ voor de opvang van asielzoekers die overlast veroorzaken.⁴ In die brief legt de staatssecretaris, samengevat, uit dat het (tijdelijk) onthouden van de opvang aan asielzoekers, in combinatie met het inhouden van andere verstrekkingen, niet mogelijk is. Gelet op het antwoord op de Kamervragen beperkt de betekenis van het arrest Haqbin zich volgens de Staatssecretaris dan ook niet tot de opvang van asielzoekers op grond van de Opvangrichtlijn⁵, maar strekt zich ook uit tot de toepassing van de Ontheemdenrichtlijn (Richtlijn tijdelijk bescherming⁶). De voorzieningenrechter is het daarmee eens omdat het doel van beide richtlijnen is om asielzoekers en ontheemden een waardige levensstandaard te bieden.

Conclusie en gevolgen

10. Het beroep is gegrond. De voorzieningenrechter vernietigt daarom het bestreden besluit en herroept het besluit van 31 december 2022. De voorzieningenrechter treft verder de voorziening dat de burgemeester verzoeker en zijn echtgenote uiterlijk 9 mei 2023 of zoveel eerder als mogelijk opnieuw in een opvang plaatst, in [woonplaats] of elders, en de voorzieningen op grond van de Regeling voortzet.

11. Omdat het beroep gegrond is krijgt verzoeker ook een vergoeding van zijn proceskosten. De burgemeester moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt € 2.511,- omdat de gemachtigde van verzoeker een beroepschrift heeft ingediend, een verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

12. Partijen zijn gewezen op de mogelijkheid om tegen de mondelinge uitspraak in hoger beroep te gaan op de hieronder omschreven wijze.

Deze uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2023 door mr. J.J. Catsburg, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. L. Mollerus, griffier.

griffier	voorzieningenrechter
----------	----------------------

Een afschrift van dit proces-verbaal is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak voor zover daarbij is beslist op het beroep, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak voor zover daarbij is beslist op het beroep. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop dit proces-verbaal is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen. Tegen deze uitspraak voor zover deze gaat over de voorlopige voorziening staat geen hoger beroep open.

¹ Staatscourant 2022 nr. 9469.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Aanghangsel 1007.

³ ECLI:EU:C:2019:956.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2642.

⁵ Richtlijn 2013/33/EU.

⁶ Richtlijn 2001/55/EG.
