

Bezwaarschrift

Van: Zie Bijlage 2 (alleen aan Bestuursorgaan Burgemeester)

Aan: (per e-mail)

Burgemeester van Schagen

Postbus 8

1740 AA Schagen

burgemeester@schagen.nl

CC: (per email, zonder Bijlage 2)

- College van Burgemeester en Wethouders d.t.v. Bestuurssecretariaat
- Politieke fracties van de gemeenteraad van Schagen d.t.v. de Griffie
- Commissie Bestuur van de Provinciale Staten Noord Holland d.t.v. de Statengriffie
- College van Gedeputeerde Staten Noord Holland d.t.v. de Statengriffie
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Onderwerp: Bezwaarschrift tegen het Burgemeester besluit d.d. 30 oktober 2023

Referten:

1. Burgemeester besluit d.d. 30 oktober 2023, zonder kenmerk of nummer
2. Brief met vragen van omwonenden d.d. 8 november 2023
3. Voorlopig bezwaarschrift d.d. 29 november 2023
4. Verzoek tot handhaving van het vigerende bestemmingsplan, d.d.13 december 2023
5. Uw brief met de beantwoording van de vragen van de omwonden d.d. 22 december 2023, zonder kenmerk of nummer
6. Uw brief aan de omwonenden aan de Nes met een reactie op het proces CNO, d.d. 22 december 2023

Schagen, 27 december 2023

Geachte Burgemeester,

1. Inleiding

Door middel van een ‘Burgemeester besluit’ heeft u, als burgemeester van Schagen, besloten dat u een terrein aan de Priggeweg in Schagen Oost, een parallelweg langs de provinciale weg N 241, ter beschikking stelt voor crisisnoodopvang van 250 asielzoekers. Deze crisisnoodopvang gaat minimaal 1 jaar duren. Het betreffende Burgermeester besluit is gedateerd 30 oktober 2023 en is gepubliceerd op de gemeentelijke website op 29 november 2023. Het aangewezen gebied ontbeert alle noodzakelijke infrastructuur en nutsvoorzieningen voor 250 personen. Er is daar geen riolering, watertoevoer of afvoer, stroomvoorziening enz.

Ook verkeersvoorzieningen moeten nog getroffen worden, evenals aan- en afvoerwegen of ontsluitingen. Brandweer- en andere veiligheidsvoorschriften zullen ook moeten worden gehandhaafd, om maar niet te spreken over de nadelige milieueffecten, mogelijk met onherstelbare schade. Hierbij wordt ook aangetekend dat dit gebied een bijzondere beschermde status heeft.

Door ingebruikneming van het terrein als crisisnoodopvang worden veel wettelijke bepalingen overtreden zonder vergunning of ontheffing.

In uw brief d.d. 22 december 2023 (Referte 6) stelt u dat na 1 jaar de inrichting voor de crisisnoodopvang wordt verwijderd en dat het terrein wordt teruggebracht naar de oorspronkelijke status. In dezelfde brief stelt u ook dat er een procedure wordt gestart voor een tijdelijke omgevingsvergunning m.b.t. noodopvang voor hetzelfde terrein.

Blijkbaar wordt het terrein eerst gereed gemaakt met een compleet nieuwe infrastructuur en nutsvoorzieningen voor de crisisnoodopvang, vervolgens wordt dit terrein na 1 jaar teruggebracht in de oorspronkelijke status, waarna via een tijdelijke omgevingsvergunning het terrein weer wordt voorzien van een nieuwe infrastructuur en nutsvoorzieningen ten behoeve van noodopvang. Dit geeft geen blijk van doordacht en efficiënt handelen nog afgezien van de substantiële kapitaalvernietiging. Tenzij de noodopvang op een andere locatie wordt gerealiseerd.

Dit bezwaarschrift begint met een analyse van het Burgemeester besluit, daarna zullen de gronden van het bezwaar hiertegen worden uiteengezet. Dit bezwaarschrift eindigt met een samenvatting van alle bezwaren tegen het Burgemeester besluit.

2. Besluit

Het onderhavige document is een bezwaarschrift afkomstig van belanghebbende omwonenden rond de geplande crisisnoodopvang in Schagen Oost. Dit bezwaarschrift richt zich tegen het Burgemeester besluit van het bestuursorgaan Burgemeester van Schagen d.d. 30 oktober 2023, waarin blijkbaar is beslist om de hiervoor genoemde crisisnoodopvang te voorzien van een wettelijke grondslag.

Een betere precisering van het gewraakte besluit, zoals een kenmerk of datum van inwerkingtreding, is momenteel helaas niet mogelijk.

Het doel van dit bezwaarschrift is om het Burgemeester besluit d.d. 30 oktober te schorsen, in te trekken, te vernietigen of nietig te verklaren.

2.1. Appellabel besluit

Tijdens de informatieavond op 6 november jl. heeft de burgemeester, meerdere malen onder verschillende namen over het besluit gesproken, zoals noodbesluit, besluit, verordening en beslissing. Omdat op de website van de gemeente Schagen de term 'besluit' wordt gebezigd nemen de genoemde bewoners aan dat dit een besluit is volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen de rechtsmiddelen beroep/bezwaar en voorlopige voorziening openstaan.¹ Het Burgemeester besluit voldoet aan alle wettelijke eisen voor een besluit zoals genoemd in de Awb, namelijk:

- Het besluit is een schriftelijke beslissing omdat het via de gemeentelijke website is gepubliceerd.
- Het besluit is afkomstig van het bestuursorgaan Burgemeester.

¹ Zie artikel 1.3 Awb

- Er is sprake van een rechtshandeling gericht op een rechtsgevolg, omdat er een recht of een plicht in het leven wordt geroepen, zoals het beschikbaar stellen en het verhuren van een terrein, inclusief (voorbereidende) bouwwerkzaamheden, voor de crisisnoodopvang van 250 asielzoekers. Deze bouwwerkzaamheden bestaan uit het verharden van het terrein en het plaatsen van tenten, wat ingaat tegen het vigerende recht. Het mogen verzorgen van de exploitatie van het terrein door het COA is ook een voorbeeld van een nieuw ontstaan recht voor het COA en een nieuwe plicht voor de gemeente Schagen.

Een rechtshandeling is een handeling gericht op een rechtsgevolg, dus gericht op het aanbrengen van een wijziging in de rechtspositie of rechtsbetrekking. Er ontstaan wijzigingen in rechtsposities of rechtsbetrekkingen als gevolg van het Burgemeester besluit ook externe.

De Centrale Raad van Beroep heeft rechtsgevolg omschreven als: ‘(…) daarvan is sprake indien is beoogd om een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel om de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen’.²

Het Burgemeester besluit vindt zijn grondslag in het publiekrecht. Er wordt een publiekrechtelijke rechtshandeling met een rechtsgevolg beoogd, zoals, onder andere, het beschikbaar stellen aan derden van een gemeentelijk terrein voor de crisisnoodopvang van 250 asielzoekers, inclusief alle (rechts)gevolgen.

Het Burgemeester besluit heeft ook als publiekrechtelijk rechtsgevolg het overtreden van wettelijke bepalingen door het terrein te verharden en door er een tentenkamp op te zetten met perifere gebouwen voor 250 personen. Om niet te spreken over het aanbrengen van de benodigde nutsvoorzieningen. Het besluit heeft ook nadelige effecten op de omwonenden.

In uw brief genoemd in Referte 5 stelt u dat het Burgemeester besluit een bestuurlijk besluit is met interne werking. De appellanten vinden ook dat het een bestuurlijk besluit is, maar de rechtsgevolgen van dit besluit zijn meer dan intern, omdat ook externe entiteiten zoals COA en Veiligheidsregio worden geadresseerd. COA huurt dit terrein, terwijl de Veiligheidsregio het terrein gaat verharden, er gaat bouwen en het vervolgens gaat exploiteren. Dit alles tegen de vigerende wettelijke bepalingen in.

Kortom, het besluit is wel degelijk gericht op externe publiekrechtelijke rechtsgevolgen en niet alleen op puur op interne processen binnen de gemeente.

Het Burgemeester besluit heeft verder geen enkel kenmerk van een gedoogbeschikking of -beslissing en wordt door de bezwaarmakers dan ook niet als zodanig gezien en behandeld. Zij zien dit als een appellabel besluit. Dit besluit heeft ook geen enkel kenmerk of eigenschap van een noodbesluit o.i.d.

Subconclusie

Omdat het Burgemeester besluit een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb staan voor belanghebbenden omwoners van de geplande crisisnoodopvang alle rechtsmiddelen open, zoals bezwaar/beroep en voorlopige voorziening, ondanks het ontbreken van de rechtsmiddelenclausule in het besluit.

² CRvB 21 oktober 1998, NJB 1998 nr. 34.

3. Gronden van het bezwaar

Voordat de gronden voor het bezwaar worden beschreven, zullen eerst enkele begrippen worden genoemd en gedefinieerd, gevolgd door een korte analyse van de relevante en vigerende wet- en regelgeving op het gebied van crisis- en noodwetgeving. Subconclusies kunnen ook dienen als een verkorte weergaven van de bezwaren.

3.1. Definitie begrippen

Hieronder enkele definities van begrippen die hier relevant zijn. Dit zijn veelal wettelijke of door hulpdiensten vastgestelde termen.

- **Crisis**
Een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast;
- **Crisisbeheersing**
Het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen;
- **Kenmerken crisis**
Het belangrijkste kenmerk van een crisis is dat deze het gevolg is van een gebeurtenis die zich plotseling en onverwacht voordoet. Bovendien is bij een crisis vaak sprake van gevaar voor personen of de volksgezondheid. Het plotse, onverwachte karakter van de gebeurtenis leidt in combinatie met één of meer van deze kenmerken vaak tot een radeloze, paniekerige of besluiteloze reactie op de situatie. Mensen weten dan doorgaans niet wat ze moeten doen. Ze zijn overdonderd. Reguliere omstandigheden worden ruw verstoord door deze gebeurtenis. Een crisis overkomt je en is het gevolg van een gebeurtenis waarop je geen invloed kunt uitoefenen.³
- **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;
- **Vitaal belang**
Betreft levensbedreigende situaties en/of aspecten van veiligheid die leiden tot ontwijking van de samenleving.
- **Tijdsduur voor crisisnoodopvang**⁴
 - Het is de verwachting dat er landelijk binnen zeven dagen geen opvangplekken meer beschikbaar zijn voor nieuwe asielzoekers, en dat de inzet van crisisnoodopvang nog de enige mogelijkheid is.
 - Het advies is om als richtlijn voor het gebruik van een specifieke locatie voor crisisnoodopvang een duur van 1 week te hanteren. Zo nodig kan deze duur één of tweemaal verlengd worden met 24 uur. Hierbij is het advies om enkel in het uiterste geval de duur van zeven dagen met een of enkele dagen te verlengen. Het is belangrijk om in verband met zowel de bestuurlijke betrouwbaarheid als het maatschappelijke draagvlak hier uiterst terughoudend mee om te gaan.

³ Slaman, H., *Crisismanagement, Orde in de chaos*, Boom Nelissen, Den Haag 2011.

⁴ Rijksoverheid, *Handreiking crisisnoodopvang*, 2 december 2020.

3.2. Analyse wet- en regelgeving bij crisis

Hieronder een korte analyse waarom er in Schagen geen sprake is van een crisis of ramp en dat hier dus ook geen bevoegdheden aan kunnen worden ontleend.⁵

Een belangrijke vraag is wanneer er precies sprake is van een ‘crisis’ die inzet van een bijzonder soort recht (noodrecht/Burgemeester besluit) mogelijk maakt. Wat het antwoord op die vraag lastiger maakt is dat crises zeer verschillend van aard zijn. Tegen die achtergrond is het niet mogelijk heel precies te omschrijven onder welke bijzondere omstandigheden bijzondere wettelijke bevoegdheden in werking kunnen worden gesteld. In dat verband valt op dat in de huidige wetgeving veel verschillende termen worden gehanteerd.

Artikel 103 Grondwet noemt de ‘uit- of inwendige veiligheid’ en een ‘uitzonderingstoestand’. De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) spreekt over ‘buitengewone omstandigheden’ en over ‘beperkte en algemene noodtoestanden’.

De Wet veiligheidsregio’s (Wvr) hanteert de begrippen ‘ramp’ en ‘crisis’, terwijl de Gemeentewet eenmaal spreekt over ‘ramp’ (art. 175) en vervolgens over de verstoring van de openbare orde.

De vraag is wat de betekenis van al deze begrippen is en hoe deze zich verhouden tot de inzet van de wettelijke bevoegdheden, zoals het nemen van het Burgemeester besluit.

Het kan niet zo zijn dat onduidelijke en verouderde wet- en regelgeving een bevoegdheid kan geven tot het nemen van het Burgemeester besluit met verstrekkende gevolgen, zoals overtreding van wet- en regelgeving, inclusief het veroorzaken van onherstelbare schade aan het eerdergenoemde gebied voor crisisnoodopvang.

Crisis worden doorgaans gerelateerd aan de vitale belangen van de samenleving die, afhankelijk van de omstandigheden, kunnen nopen tot optreden op lokaal of landelijk niveau. Daarbij worden verschillende soorten crises onderscheiden.

In het kader van de Wvr wordt gedacht aan ernstige inbreuken op de territoriale veiligheid, de fysieke veiligheid, de ecologische veiligheid, de economische veiligheid en de sociale en politieke stabiliteit.

Als concrete voorbeelden waarin de veiligheid wordt of dreigt te worden aangetast gelden bijvoorbeeld de verstoring of uitval van vitale infrastructuur (zoals elektriciteit, ICT en water), overstromingen, infectieziekten, dierziekten, een kernongeval en een terroristische dreiging en aanslag.

Er is in Schagen geen crisis of noodtoestand, daarom kan er ook geen sprake zijn van crisisnoodopvang. De situatie in Schagen valt duidelijk niet onder deze wettelijke definities.

Ook landelijk is er geen duidelijk afgebakende crisis of noodtoestand, ook omdat die niet wettelijk is uitgeroepen, evenmin als een beperkte noodtoestand of algemene noodtoestand.⁶

Het Burgemeester besluit spreekt ook niet over een crisis of noodtoestand, maar over het feit dat de toestand in Ter Apel ‘schrijnend’ is. Dit wordt zelfs meerdere malen herhaald.

Een andere duidelijke aanwijzing dat er geen sprake is van een crisis of noodtoestand in Nederland is dat de ‘spreidingswet’ niet door het parlement is aangenomen.⁷

De wet- en regelgeving over crises en noodtoestanden is verouderd, complex en niet meer relevant.⁸

⁵ Raad van State, *Ongevraagd advies ‘Van noodwet tot crisisrecht’*, kenmerk W04.21.0291/I, 15 december 2021, Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65, para 4.2. e.v.

⁶ Artikel 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu).

⁷ Wetsvoorstel: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Uit bovenstaande typering komt naar voren dat niet elke crisis die in het dagelijks spraakgebruik een ‘crisis’ wordt genoemd, ook een crisis is waarvoor noodbevoegdheden kunnen worden ingezet. Het moet gaan om intersectorale gebeurtenissen die de vitale belangen van de samenleving raken en die, gelet op hun omvang en complexiteit, niet met de reguliere wettelijke instrumenten kunnen worden bestreden.

Er moeten zodanig buitengewone omstandigheden aan de orde zijn dat deze kunnen rechtvaardigen dat de drempel voor de inzet van het ingrijpende noodrechtelijke instrumentarium, zoals het Burgemeester besluit, wordt overgegaan. Om dat vast te stellen gelden procedurevoorschriften die in beginsel gevolgd moeten worden. Dit is niet gebeurd in Schagen.

De noodbevoegdheden van de burgemeester zijn relatief zeer open en vormvrije bevoegdheden. Er dient ook steeds sprake te zijn van een zich plotsklaps aandienende actuele en concrete noodsituatie of crisis die de toepassing ervan kan rechtvaardigen.

Subconclusie

- In Schagen is/was geen sprake van buitengewone omstandigheden die de inzet van het Burgemeester besluit rechtvaardigen.
- Het is duidelijk dat er in Schagen of landelijk geen sprake is/was van een ramp, crisis of noodtoestand.

3.3. Bevoegdheid tot vaststellen Burgemeester besluit

De vraag die hier beantwoord wordt is of er wel een bevoegdheid was om het Burgemeester besluit vast te stellen. Zoals uit het voorgaande blijkt is het (staats)nood- en crisisrecht geleidelijk gaan voorzien in een breed scala van bevoegdheden die in voorkomende gevallen kunnen worden ingezet. De vraag is of nog voldoende duidelijk en overzichtelijk is welke bevoegdheden dit precies zijn, in hoeverre - al dan niet doelbewust - van overlappende bevoegdheden sprake is en welke samenhang er bestaat tussen de bestaande bevoegdheden. In het bijzonder is een inventarisatie en integrale waardering van belang van de diverse (vormvrije) noodbevoegdheden die ‘verscholen’ zitten in reguliere wetgeving en niet altijd als een vorm van noodrecht zullen worden herkend. Daarnaast is met het oog op de praktische bruikbaarheid van het (staats)nood- en crisisrecht van belang dat nader wordt bezien bij welke soorten crises de inzet daarvan aangewezen kan zijn.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor, o.a. rampenbestrijding, crisisbeheersing en verstoring van de openbare orde. Deze wettelijke verantwoordelijkheid betreft zowel de voorbereiding daarop als het handelen in een concrete situatie.

Indien er op lokaal niveau sprake is van een ramp (of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan), dan is de burgemeester op grond van de Gemeentewet bevoegd een noodbevel te geven ter handhaving van de openbare orde. Zijn in deze situatie algemeen verbindende voorschriften nodig, dan kan de burgemeester een noodverordening uitvaardigen.

In beide gevallen geldt dat kan worden afgeweken van wettelijke voorschriften, maar niet van de Grondwet.

De burgemeester informeert de raad over het uitvaardigen van een noodverordening. Indien de raad de verordening niet bekrachtigt, vervalt deze. De burgemeester legt over zijn handelen verantwoording af aan de raad op de reguliere wijze.

⁸ Raad van State, Ongevraagd advies ‘van noodwet tot crisisrecht’, kenmerk W04.21.0291/I, 15 december 2021, Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65.

Er is in Schagen geen sprake van een noodbevel of noodverordeningen, omdat niet voldaan wordt aan de wettelijke criteria hiervoor.

De Gemeentewet geeft nadere invulling aan de voor de toepassing van de noodbevoegdheden vereiste noodsituatie: er dient sprake te zijn van ‘ernstige wanordelijkheden’ (oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden) of een ‘ramp’, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.⁹ Daar is in Schagen geen sprake van, daarom heeft de burgemeester ook geen noodbevoegdheden bij eerder beschreven opvang van asielzoekers. Artikel 172 Gemeentewet geeft een taakomschrijving weer en verleent geen bevoegdheden aan de burgemeester. Pas bij een ramp in Schagen gepaard gaande met verstoringen van de openbare orde kan de burgemeester aan dit artikel bepaalde bevoegdheden ontleen. Er is geen sprake van ordeverstoringen in Schagen.

De Memorie van Toelichting van de Wet Veiligheidsregio's¹⁰ is ook duidelijk over de bevoegdheden van de burgemeester. Die handelt bij een ramp of vrees daarvoor vanuit haar algemene verantwoordelijkheid voor de openbare orde binnen de gemeente Schagen. Dat is hier niet van toepassing, dus de Wet Veiligheidsregio's geeft de burgemeester in het geval van eerdergenoemde opvang geen bevoegdheden voor een eventuele aanwijzing of besluit. Artikel 5 Wvr beoogt de burgemeester het opperbevel te geven over personen die de ramp bestrijden. Andere bevoegdheden kunnen aan dit artikel niet ontleend worden.

Subconclusies

- Artikel 172 Gemeentewet en artikel 5 Wet veiligheidsregio's worden hier gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze zijn bedoeld. Dit ‘*détournement de pouvoir*’ ex artikel 3.3 Awb is verboden.¹¹
- Er is in Schagen of landelijk geen sprake van een crisis of noodtoestand, daarom kan er ook geen sprake zijn van een crisisnoodopvang in Schagen.
- In Schagen of landelijk werd geen ernstige ramp of crisis voorzien dus bestond er ook geen bevoegdheid tot het nemen van het Burgemeester besluit.

3.4 Onderzoek naar alternatieve locaties

Er is bij de aanwijzing van het gebied voor crisisnoodopvang in Schagen Oost geen onderzoek gedaan naar alternatieve locaties voor deze opvang. Het karakter van de besluitvorming omtrent de goedkeuring van het huidige gebied brengt mee dat alternatieven daarbij in beginsel aan de orde dienen te komen indien dat er sprake is van ernstige bezwaren tegen het voorgestane gebruik waarop het plan ziet.¹²

Bij het selecteren van een geschikt gebied moeten een aantal ruimtelijke, milieu en economische criteria worden gehanteerd, die hieronder worden toegelicht. Criteria voor geschikte bouwlocaties voor een crisisnoodopvang in een groene of stedelijke omgeving kunnen zijn:

1. Groene locaties met een agrarische of bouwfunctie.

In het zoekproces naar locaties zijn beschermde natuurgebieden uitgesloten. Zo ook gebieden die op meerdere en andere manieren worden beschermd. De zoektocht beperkt zich tot gebieden met een puur agrarische of bouwbestemming die niet extra worden beschermd door milieu- of andere beschermende wetgeving.

2. Inrichting die aansluit bij de ruimtelijke kwaliteit van het gebied.

⁹ A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Amsterdam: Reed Business 2016.

¹⁰ Kamerstukken II 2006/2007, 31 117 nr. 3.

¹¹ Raad van State, ECLI:NL: RVS:2014:2348 25 juni 2014.

¹² Raad van State, ECLI:NL: RVS:2003: AH8621, 25 juni 2003.

Naast het uitsluiten van natuurgebieden en bos- en duingebieden wordt rekening gehouden met bijzondere landschappelijke kwaliteiten van gebieden. Dit kan bijvoorbeeld een landschappelijk beschermd gebied zijn (nationaal of provinciaal), maar dit kan ook een landschappelijk waardevol gebied zijn dat geen bijzondere status heeft.

Eventuele aanpassingen of gedoogconstructies voor bestemmingsplannen dienen te worden genomen door de raad in het openbaar en niet door een persoon, achteraf en zonder tegenargumentatie of weerspraak.

3. Eenvoudige aansluiting op bestaande plaatselijk infrastructuur

De zoektocht beperkt zich tot gebieden die goed kunnen worden aangesloten op de bestaande infrastructuur van wegen en nutsvoorzieningen. Op kleinschalige locaties zijn lokale ontsluitende infrastructuurle investeringen vereist, en zijn dure infrastructuurle investeringen in capaciteitsuitbreiding van wegen en nutsvoorzieningen noodzakelijk, met het risico dat dit kapitaalvernietiging oplevert, door de zeer korte doorlooptijd van het project.

Subconclusies

- Er wordt een beschermd en kwetsbaar gebied aangewezen om asielzoekers op te vangen.
- Er is geen onderzoek gedaan naar alternatieve bouwplaatsen voor deze opvang.
- Een grote kans op kapitaalvernietiging is aanwezig, omdat het aanleggen van dure wegen en alle nutsvoorzieningen niet mag volgens wettelijke regels.

3.6. Overtreding wet- en regelgeving

Het gebied waar de crisisnoodopvang staat gepland wordt door meerdere wetten beschermd. Vanaf 1 januari 2024 zal dat voornamelijk de Omgevingswet zijn.

Hieronder worden, als voorbeeld, enkele wetten genoemd die worden overtreden indien de grond van het gebied wordt verhard en er tenten worden gebouwd, inclusief noodzakelijke bijbehorende bouwsels en voorzieningen in de periferie van deze tenten. Het Burgemeester besluit geeft aan dat dit gaat gebeuren. Genoemde onderstaande voorbeelden van potentiële overtredingen van wet- en regelgeving als gevolg van het Burgemeester besluit zijn niet limitatief en willekeurig, meer ter illustratie om aan te tonen dat er meerdere wetten en regelingen worden overtreden.

Omgevingswet

Deze nieuwe Omgevingswet (1-1-2024) zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Overheden, zoals de burgemeester als bestuursorgaan, moeten bij plannen voor de omgeving omwonenden betrekken; dus participeren in de plannen en niet alleen eenzijdig informeren over de uitvoering van de plannen. Zo moet in de definitieve plannen staan wie de overheid bij de plannen heeft betrokken en welke uitkomsten er zijn. En hoe het participatiebeleid is ingevuld. De overheid, zoals de burgemeester, weegt alle bijdragen en neemt uiteindelijk de beslissing over een plan.

Blauwe Reiger

In het gebied waar de crisisnoodopvang is gepland komt de blauwe reiger voor. Die nestelt in het zgn. Reigerbosje aldaar. De blauwe reiger is een beschermd inheemse vogelsoort. Net als alle andere vogels die van nature in het wild in Nederland voorkomen, zijn blauwe reigers beschermd op grond van de Europese Vogelrichtlijn.

De bescherming van de blauwe reiger wordt in Nederland geregeld door de Omgevingswet. Bij verharding van het terrein en het opbouwen van een groot tentenkamp met alle voorzieningen zullen deze blauwe en mogelijk ook andere reigers gestoord worden.

Het Burgemeester besluit rept hier niet over.

Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening regelt hoe de ruimtelijke plannen van o.a. gemeenten tot stand komen, dus ook het bestemmingsplan van de gemeente Schagen voor het gebied waar een crisisnoodopvang staat gepland. Dit is het bestemmingsplan Landelijk Gebied Schagen,¹³ waarin het bedoelde gebied een dubbele bestemming heeft: agrarisch en archeologie 3. Dit sluit het plaatsen van deze (crisis)noodopvang uit en beperkt bovendien de maximale graafdiepte ('beroeren van de grond') tot maximaal 0,4 meter diep. Hier kan men dus geen kabels, leidingen of riolering aanleggen.

Binnen de huidige bestemmingen van het terrein is de geplande crisisnoodopvang in elk geval niet toegestaan. Er is geen ontheffing of gedoogvergunning van de provincie Noord-Holland en het Burgermeester besluit is strijdig met het vigerende bestemmingsplan.

Wet natuurbescherming

Alle vogels die van nature in het wild in Nederland voorkomen zijn beschermd op grond van de Europese Vogelrichtlijn, dus ook de vogels die voorkomen in Schagen Oost. De bescherming van alle inheemse vogels en andere beschermde dier- en plantensoorten is in Nederland geregeld in de Wet natuurbescherming. Deze wet bevat regels voor de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten en de belangrijkste natuurgebieden in Nederland. Daarnaast bevat de wet onder meer bepalingen over de jacht en over houtopstanden.

De Wet natuurbescherming bevat een algemene zorgplicht. Die vereist dat eenieder voldoende zorg in acht neemt voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Deze wet verbiedt, onder andere, het:

- opzettelijk doden of vangen van vogels;
- opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels, of het wegnemen van nesten;
- opzettelijk storen van vogels.

Er is blijkbaar geen onderzoek gedaan naar beschermde weidevogels en plantensoorten. De Wet natuurbescherming zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. De Wabo maakt het mogelijk om, binnen een project, met één omgevingsvergunning verschillende activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik) uit te voeren.

Deze vergunning is niet aanwezig voor de geplande crisisnoodopvang Schagen Oost, evenmin als de nodige ontheffingen.

Provinciale verordening

Het gebied voor de geplande crisisnoodopvang in Schagen Oost is door de provincie aangegeven als 'Bijzonder Provinciaal Landschap' (BPL). Dit zijn landschappen waarop de provincie en de gemeente extra zuinig zijn vanwege de bijzondere eigenschappen en waarden van dit landschap voor mens en dier.

Het BPL is een beschermingsregime binnen de Omgevingsverordening NH2020 bedoeld om de meest waardevolle landschappen in Noord-Holland te beschermen. Per landschap is aan-

¹³ Raad van State, Uitspraak 201406077/1/R1, d.d. 29 juni 2015.

gegeven welke ecologische, landschappelijke, cultuurhistorische of aardkundige waarden aanwezig zijn. Dit worden de ‘kernkwaliteiten’ van het landschap genoemd.

Voorbeelden hiervan zijn het leefgebied voor weidevogels, waterlopen en verkavelingsvormen in oude polders, de openheid en de vergezichten in het landschap of een bijzondere opbouw van de ondergrond. De kernkwaliteiten mogen niet worden aangetast.

Vergunningen en ontheffingen zijn voor crisisnoodopvang wel nodig maar zijn niet verstrekt voor het verharden van het terrein en voor de bouw van tenten, inclusief infrastructuur voor water, stroom, riolering etc.

Subconclusies

- Het Burgemeester besluit wijst, zonder argumentatie, de voorgenomen bouwplaats aan in Schagen Oost, waarbij de bepalingen van het bestemmingsplan Landelijk gebied Schagen en de Omgevingsverordening NH2020 enz. worden overtreden door het terrein te verharderen en hier te bouwen en exploiteren, inclusief de hiervoor noodzakelijke voorbereidingswerkzaamheden voor nutsvoorzieningen etc.
- Het ligt in de rede dat niet alleen bovengenoemde regels zullen worden overtreden indien er in het gebied bij Schagen Oost bouwactiviteiten plaats zullen gaan vinden voor een crisisnoodopvang.
- Er zijn geen vergunningen of ontheffingen aanwezig die de verboden handelingen legitimeren.

3.7. Onherstelbare schade in het aangewezen gebied.

De nu geplande crisisnoodopvang en noodopvang zullen onherstelbare schade aanrichten in dit landschap. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van infrastructuur van wegen, stroomvoorzieningen met grote generatoren en aanleg riolering en/of septic tanks.

Archeologisch

Het gebied heeft ook een archeologische functie. Door graafwerkzaamheden kan een vindplaats sterk verstoord worden. Het plaatsen van funderingspalen en leidingen kan toekomstig onderzoek van de vindplaats lastig maken.

Een ander gevolg van bouwwerkzaamheden kan zijn dat er stoffen in de grond terechtkomen die de archeologische resten aantasten. Een overzicht van de mogelijke gevolgen van bebouwing op archeologische vindplaatsen is te vinden in de publicatie de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.¹⁴

Milieu en voorzorgsbeginsel

Het is evident dat er milieuschade zal optreden indien er een tentenkamp voor 250 personen wordt gebouwd en de grond verhard wordt in een beschermd gebied; gedeeltelijk zal deze milieuschade onomkeerbaar zijn. Vervuiling van water, lucht en bodem zijn voorspelbaar, daarom is toepassing van het voorzorgsbeginsel hier op zijn plaats.

Het voorzorgsbeginsel is het beginsel dat inhoudt dat overheden maatregelen nemen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Het voorzorgsbeginsel heeft primair tot doel om een handvat te bieden in situaties waarin er (nog) onzekerheid is over de milieueffecten, maar waarin het gewenst is om in een zo vroeg mogelijk stadium preventief in te grijpen om onacceptabele milieueffecten of zelfs onherstelbare schade te voorkomen.

¹⁴ Huisman e.a., *De invloed van bouwwerkzaamheden op archeologische vindplaatsen*, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Amersfoort, 2011.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zal het voorzorgsbeginsel voor het eerst gecodificeerd worden in de nationale rechtsorde, waardoor de rol van het voorzorgsbeginsel naar alle verwachting de komende jaren nog meer zal toenemen in het brede omgevingsrecht.

Bij het nemen van besluiten in het (omgevings)recht kan op dit moment het voorzorgsbeginsel als 'bestuurlijk' beginsel al worden toegepast. Het voorzorgsbeginsel vormt geen belemmering voor autoriteiten, maar het vormt daarentegen wel een rechtvaardiging voor het nemen van bepaalde keuzes.¹⁵ Het Burgemeester besluit rept niet over het voorzorgsbeginsel.

Subconclusies

- Het Burgemeester besluit geeft aanleiding tot het veroorzaken van onherstelbare schade aan het milieu, maar ook aan negatieve economische aspecten.
- In het Burgemeester besluit is geen sprake van het voorzorgsbeginsel, waardoor onherstelbare schade kan optreden.

4. Samenvatting bezwaren

- A. Omdat het Burgemeester besluit een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb staan er voor belanghebbenden omwoners van de geplande crisisnoodopvang alle rechtsmiddelen open, zoals bezwaar/beroep en voorlopige voorziening, ondanks het ontbreken van de rechtsmiddelenclausule in het besluit.
- B. In Schagen is/was geen sprake van buitengewone omstandigheden die de inzet van het Burgemeester besluit rechtvaardigen.
- C. Het is duidelijk dat er in Schagen of landelijk geen sprake is/was van een crisis of noodtoestand.
- D. Artikel 172 Gemeentewet en artikel 5 Wet veiligheidsregio's worden hier gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze zijn bedoeld. Dit '*détournement de pouvoir*' ex artikel 3.3 Awb is verboden.
- E. Er is in Schagen of landelijk geen sprake van een crisis of noodtoestand, daarom kan er ook geen sprake zijn van crisisnoodopvang in Schagen.
- F. In Schagen of landelijk werd geen ernstige ramp of crisis voorzien dus bestond er ook geen bevoegdheid tot het nemen van het Burgemeester besluit.
- G. Er wordt nu een beschermd en kwetsbaar gebied aangewezen om asielzoekers op te vangen.
- H. Er is geen onderzoek gedaan naar alternatieve bouwplaatsen voor de deze opvang.
- I. Een grote kans op kapitaalvernietiging is aanwezig, omdat het aanleggen van dure wegen en alle nutsvoorzieningen niet mag volgens wettelijke regels.
- J. Het Burgemeester besluit wijst, zonder argumentatie, de voorgenomen bouwplaats aan in Schagen Oost, waarbij de bepalingen van het bestemmingsplan Landelijk gebied Schagen en de Omgevingsverordening NH2020 enz. worden overtreden door het terrein te verharderen en hier te bouwen, inclusief de hiervoor noodzakelijke voorbereidingswerkzaamheden voor nutsvoorzieningen etc.
- K. Het ligt in de rede dat niet alleen bovengenoemde regels zullen worden overtreden indien er in het gebied bij Schagen Oost bouwactiviteiten plaats zullen gaan vinden voor een crisisnoodopvang.

¹⁵ Smits, P.M., Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht, in: *Tijdschrift voor bouwrecht* 2023/42, nr. 4, april 2023, pp. 317-327.

- L. Er zijn geen vergunningen of ontheffingen aanwezig die de verboden handelingen legitimeren.
- M. Het Burgemeester besluit geeft aanleiding tot het veroorzaken van onherstelbare schade aan het milieu, maar ook aan negatieve economische aspecten.
- N. In het Burgemeester besluit is geen sprake van het voorzorgsbeginsel, waardoor onherstelbare schade kan optreden.

5. Ten slotte

- De bewoners willen hun bezwaren graag uitleggen in een hoorzitting;
- De bewoners willen een vergoeding van de kosten die voor deze bezwaarprocedure moeten worden gemaakt;
- Primair vragen de bewoners om intrekking, schorsing, vernietiging of nietigverklaring van het Burgemeester besluit.
- Secundair vragen de bewoners om het Burgemeester besluit niet uit te voeren, totdat er over dit bezwaar is beslist en er verder geen rechtsmiddelen meer openstaan tegen het besluit, zoals een (hoger) beroep en/of voorlopige voorziening.

Ter informatie, meerdere belanghebbende bewoners kunnen en/of zullen zich in deze bezwaarschriftprocedure voegen of dienen zelfstandig een bezwaarschrift in.

Onder voorbehoud van alle rechten en wettelijke bepalingen verblijven wij hoogachtend,

Namens de belanghebbende omwonenden van de voorgenomen crisisnoodopvang Schagen Oost



Bijlagen:

1. Burgemeester besluit d.d. 30 oktober 2023

Bijlage 1

Burgemeester besluit

Datum 30 oktober 2023
[REDACTED] [REDACTED]
Team Veiligheid
Onderwerp Crisisnoodopvang Schagen oost

Burgemeester besluit

De burgemeester besluit:

Op grond van artikel 172 Gemeentewet en artikel 5 wet op de Veiligheidsregio's: Het terrein gelegen aan de Priggeweg te Schagen hierna te noemen Schagen Oost beschikbaar te stellen als crisisnoodopvanglocatie voor de opvang van 250 asielzoekers.

Samenvatting

Sinds 2022 is de situatie in Ter Apel schrijdend. Er zijn te weinig opvangplekken voor de instroom die op dit moment plaats vindt. Er slapen momenteel geen mensen buiten, maar de capaciteit in Ter Apel is schaars. Met het sluiten van de CNO in Petten medio 1 april 2024 zal het probleem in Ter Apel toenemen. Het verzoek van het COA is dan ook om een alternatieve opvanglocatie in te richten voor 250 asielzoekers voor de duur van minimaal 1 jaar.

Achtergrond

Verzoek Crisisnoodopvanglocatie

Sinds 2022 werd aan de veiligheidsregio's gevraagd om per Veiligheidsregio 225 crisisopvangplekken te realiseren. Binnen de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord werd dit opgepakt door Schagen, Heiloo, Alkmaar en Bergen.

Boven op deze al afgesproken CNO-plekken is de veiligheidsregio's medio augustus 2022 gevraagd nog 225 opvangplekken te realiseren. Vanuit de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord is Schagen verzocht om een locatie beschikbaar te stellen. Wij hebben een CNO in Petten geopend met een einddatum tot 1 april 2024. Op dit moment hebben wij in de regio Noord Holland Noord een opvang locatie in Petten voor 225 en in Avenhorn met 200 beschikbare plekken.

De situatie in Ter Apel is op dit moment nog steeds schrijnend. Er slapen op dit moment geen mensen buiten, maar het aantal bedden is te kort in verhouding met het aantal mensen dat er verblijft. Door het voorgenomen besluit tot sluiten van de CNO Petten is de capaciteit vraag op dit moment niet afgenomen. De verwachting is dat de problematiek bij het COA ook in 2024 nog langere tijd aanhoudt.

Het COA heeft de gemeente verzocht te faciliteren aan een crisisnoodopvang.

Crisisnoodopvanglocatie Schagen Oost

Het terrein ter grootte van 3 hectare gelegen aan de Priggeweg te Schagen zal beschikbaar worden

gesteld aan het COA voor crisisnoodopvang voor de duur van minimaal 1 jaar. De locatie moet ruimte bieden voor 250 opvang plekken. Op dit terrein zal de Veiligheidsregio Noord Holland Noord verharding aanbrengen en daarop de tenten die nu in Avenhorn staan plaatsen. Ten doel gesteld is de locatie 1 januari 2024 gereed te hebben. De exploitatie van de locatie zal geheel verzorgd worden door het COA.

Met het COA moet nog een huurprijs voor het ter beschikking stellen van de grond nader worden overeengekomen.

Informereren omwonenden

Alle inwoners in de direct aangrenzende straten van de locatie Schagen Oost ontvangen op 31 oktober 2023 a.s. een eerste informatiebrief. In deze brief wordt aangegeven dat de locatie Schagen Oost ter beschikking wordt gesteld voor Crisisnoodopvang. Ook worden deze inwoners uitgenodigd voor een inloopavond op 6 november 2023 a.s.

De gemeenteraad zal op 30 oktober geïnformeerd tijdens het seniorenconvent.

Kosten

Vanaf het moment dat het COA de locatie in gebruik heeft zullen alle kosten worden voldaan door het COA. In de voorbereiding kunnen de kosten die de gemeente/ Veiligheidsregio maken doorberekend worden naar het COA.

burgemeester van de gemeente Schagen

Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen

▪ 

