



VERTROUWELIJK

Aan de fractievoorzitters van de raad
van de gemeente Papendrecht
D.t.v. de heer M.A.J.R. Hermans,
Griffier a.i.

Uitsluitend per e-mail: majr.hermans@papendrecht.nl

Datum:

24 november 2025

Onderwerp:

Gemeente Papendrecht/Onderzoek besluitvorming
opvanglocatie
D40906/JB/mvr

Advocaat:

mr. J.J. Blanken
j.blanken@capra.nl

Geachte fractievoorzitters,

De griffier heeft mij bij e-mailbericht d.d. 12 september jl. verzocht een reconstructie te maken van het besluitvormingsproces inzake de opvanglocatie Weteringsingel, waarbij uitgangspunt is toetsing van de besluitvorming op rechtmatigheid en zorgvuldigheid, zulks op basis van dossierstudie, dus zonder interviews met de bij de besluitvorming betrokken personen.

In aansluiting hierop heeft de griffier mij een aantal stukken toegezonden die betrekking hebben op het desbetreffende besluitvormingsproces. Tevens beschik ik over de afscheidsbrief van de voormalige wethouder, mevrouw S. de Keizer, gericht aan de raad, waarin zij stelt dat 'de gang van zaken rondom de beoogde AMV-locatie' (Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling) voor haar een dieptepunt vormde en dat zij zich distantieert van het collegevoorstel, waarmee kennelijk bedoeld is het collegevoorstel betreffende deze AMV-locatie.

Op basis van deze stukken is op 25 september 2025 gereageerd op de vraagstelling. Nadien is aan mij op 21 november 2025 een aantal aanvullende stukken toegezonden ten behoeve van de reconstructie, in het bijzonder betrekking hebbend op de uitnodiging aan de raadsleden inzake de zogenaamde wensen- en bedenkingenprocedure, het voorlopig bod in het kader van de Spreidingswet, de zienswijze van de VVD-fractie en een e-mailwisseling tussen de portefeuillehouder en een ambtenaar over de concept-versie van het definitieve bod in het kader van de Spreidingswet.

Na bestudering van de op deze kwestie betrekking hebbende stukken die mij zijn toegezonden, zijn mijn bevindingen de volgende.



1. Analyse besluitvorming

In deze zaak gaat het om een interne discussie over de asielzoekersopvang in Papendrecht. Uit de 'Toelichting agendapunt voor agendacommissie en publicatie' blijkt dat op verzoek van de raad de coördinerend portefeuillehouder in de vergadering van 14 december 2023 heeft toegezegd in maart 2024 te zullen komen met een lokale langetermijnvisie huisvesting en integratie vluchtelingen.

Uit het verslag en de besluitenlijst van de collegevergadering d.d. 13 februari 2024 blijkt dat aanvullende werkafspraken met het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voor de vestiging van een noodopvanglocatie aan de Poldermolen 8 zijn vastgesteld en dat de raad hierover zou worden geïnformeerd.

Uit verslag- en besluitenlijst van de collegevergadering d.d. 5 maart 2024 blijkt dat overleg heeft plaatsgevonden over de langetermijnvisie vluchtelingenopvang en dat de voorkeur van het college was gericht op het specialiseren in de opvang van AMV'ers en dit te combineren met opvang in kleinere locaties in samenwerking met de regiogemeenten. Ambtelijk zou een concept-document worden opgesteld en besproken is dat de uitwerking meer tijd zou gaan kosten dan de portefeuillehouder aan de raad had laten weten. Het college heeft de voorkeur uitgesproken voor het realiseren van een beeldvormende bijeenkomst ten behoeve van de raad om de raad te informeren en tegelijkertijd ideeën op te halen die betrokken zouden kunnen worden bij het definitieve stuk.

Uit het paraferingsoverzicht collegevergadering d.d. 21 mei 2024 blijkt dat is besproken het voorgestelde besluit inzake de langetermijnvisie huisvesting en integratie asielzoekers en vluchtelingen gemeente Papendrecht en het ter besluitvorming aanbieden daarvan aan de gemeenteraad. Daaruit blijkt onder meer dat sprake was van breed draagvlak in het college voor het inzetten van kleinschalige locaties, passend bij de schaal van Papendrecht.

Het besluit inzake de vaststelling van de langetermijnvisie en het aanbieden daarvan aan de gemeenteraad is op 21 mei 2024 definitief vastgesteld, zo blijkt uit verslag- en besluitenlijst van dezelfde datum. Daaruit blijkt onder meer dat de kwestie is besproken los van de landelijke politieke ontwikkelingen inzake de Spreidingswet. Voorts is besproken dat het college er rekening mee hield dat de raad tweemaal oordeelsvormend deze kwestie zou willen bespreken. Tevens is aan de orde geweest dat er twee aanpassingen zouden worden verwerkt in de langetermijnvisie en dat deze zouden worden voorgelegd aan het gehele college respectievelijk dat een 'disclaimer' zou worden toegevoegd, daar waar het gaat om de opgave vanuit de Spreidingswet. Vervolgens is conform besloten op 28 mei 2024, zoals blijkt uit het paraferingsoverzicht van die datum.

Uit verslag- en besluitenlijst van de collegevergadering d.d. 2 juli 2024 blijkt dat het zogenaamde voorlopige bod van de gemeente in het kader van de Spreidingswet is vastgesteld en dat geheimhouding is opgelegd die per 5 september 2024 zou worden opgeheven.

In het paraferingsoverzicht van dezelfde datum is vermeld dat in het kader van de discussie over het voorlopig bod door wethouder De Keizer aandacht is gevraagd voor de financiële dekking. Daarop is door de steller gereageerd met de opmerking dat uitgangspunt dient te zijn



dat opvang en integratie kostenneutraal worden uitgevoerd. In het najaar zou een themacollege worden gepland over de uitwerking van de strategie.

Aan de raad is het geheime memo inzake het voorlopige bod d.d. 2 juli 2024 toegezonden alsmede de openbare bijlage inzake aankondiging wensen- en bedenkingenprocedure. In dat kader is aan de raadsleden gelegenheid geboden wensen en bedenkingen kenbaar te maken over het voorlopige bod gedurende de periode van 3 t/m 9 juli 2024. De zienswijzetermijn is vervolgens verlengd tot 16 juli 2024. Uit het paraferingsoverzicht d.d. 2 juli 2024 blijkt dat met de voorgestelde reactietermijn van één week is aangesloten bij de werkwijze die eerder is gehanteerd rond de opening van opvanglocaties in Papendrecht. Besloten is deze termijn iets te verlengen in verband met de drukke periode die de raad op dat moment had.

In het kader van de zienswijzeprocedure is door de VVD-fractie op 15 juli 2024 gereageerd op het voorlopige bod, blijkens een e-mailbericht van die datum, naar aanleiding van een geheim memo van 2 juli 2024, betrekking hebbend op het voorlopige bod.

Wethouder Janssen heeft als onderdeel van de zienswijzeprocedure telefonisch contact gehad met de fractievoorzitters over het voorlopige bod. Van deze belronde zijn geen aantekeningen gemaakt. Wel wordt hieraan gerefereerd in mailcorrespondentie met de betrokken ambtenaar. Uit een e-mailbericht van 23 juli 2024 blijkt dat de conclusie op basis van deze belronde luidde dat sprake was van een positief oordeel *“van alle fractievoorzitters op één na (met één zetel in de raad)”*. In de betreffende mail wordt gerefereerd aan een concept-versie van het definitieve bod, daterend van 23 juli 2024, zulks na afronding van de bespreking in de stuurgroep en de wensen- en bedenkingenprocedure respectievelijk de belronde langs de fractievoorzitters. Dat mailbericht bevat ook een planning met betrekking tot de besluitvorming, waaruit blijkt dat het streven was om te komen tot definitieve besluitvorming door het college op 3 september 2024, gevolgd door externe communicatie en een raadsinformatiebrief op 4 september 2024.

Blijkens verslag- en besluitenlijst van de collegevergadering d.d. 27 augustus 2024 is vervolgens gesproken over het definitieve bod in het kader van de Spreidingswet. Daarbij is ook de provinciale regietafel aan de orde geweest. Die was gepland op 12 september 2024. Wethouder De Keizer heeft haar zorgen kenbaar gemaakt naar aanleiding van actuele informatie over de toename van de groep risicojongeren, de bekostiging Jeugdzorg en berichten in de media over de inzet van jongeren door criminelen. Zij heeft laten weten zich af te vragen of Papendrecht dit bod aankan. Ook op het gebied van onderwijs vraagt de wethouder zich dit af, blijkens het betreffende verslag. Overigens blijkt uit het verslag dat er ruim voldoende steun was binnen het college voor het bod.

Uit verslag- en besluitenlijst van de collegevergadering van 3 september 2024 blijkt dat het definitieve bod in het kader van de Spreidingswet is vastgesteld. Onder meer is gesproken over het aangaan van een huurovereenkomst met het COA voor de opvang van AMV'ers in het pand Weteringsingel 14. Tijdens de desbetreffende vergadering was wethouder De Keizer niet aanwezig. Het college heeft ingestemd met het definitieve bod en besloten de raadsinformatiebrief daarover te verzenden aan de gemeenteraad.



Blijkens het paraferingsoverzicht d.d. 3 september 2024 heeft wethouder De Keizer niet ingestemd met het definitieve bod. Dat kan ook worden afgeleid uit het paraferingsoverzicht d.d. 10 september 2024 met betrekking tot de openbare besluitenlijst van de collegevergadering van 3 september 2024. Tevens blijkt uit het daaraan voorafgaande paraferingsoverzicht van 3 september 2024 dat het definitieve bod door alle betrokkenen behalve mevrouw De Keizer is goedgekeurd. Op het overzicht is vermeld dat mevrouw De Keizer op 1 september 2024 het voorstel heeft afgekeurd en daarbij als opmerkingen heeft geplaatst:

“In afwachting van uitkomst gesprekken BIZ en werkgroep KVO De Meent op rood. Mochten die gesprekken al plaats hebben gevonden, dan gespreksverslagen toevoegen a.u.b.”

Voorts blijkt uit het dossier dat de voorbereidingen zijn besproken ten behoeve van de inloopavond Vluchtelingenopvang op 16 en 23 september 2024, waarbij de wethouders De Keizer en Janssen aanwezig zouden zijn, evenals de burgemeester en de gemeentesecretaris. De wens is uitgesproken dat het voltallige college aanwezig zou zijn. Wethouder De Keizer heeft laten weten dat zij nog definitief zou laten weten of zij aanwezig zou zijn op de betreffende avond. Tevens heeft De Keizer laten weten blij te zijn met het feit dat een communicatieboodschap werd voorbereid en heeft gevraagd of zij daarvan gebruik zou kunnen maken bij de beantwoording van raadsvragen in het kader van de oordeelsvormende raadsvergadering over het onderwerp.

Vervolgens is binnen het college op 17 en 24 september 2024 gesproken in het kader van een terugblik op de inloopavonden.

Uit het bovenstaande blijkt niet dat zich bijzonderheden hebben voorgedaan in het kader van het besluitvormingsproces. Opvallend is wel de afwezigheid van wethouder De Keizer op 3 september 2024, waarbij het definitieve bod is besproken. Uit de stukken blijkt niet dat is afgeweken van de werkwijze inzake de bestuurlijke besluitvorming zoals deze in 2023 binnen het college is afgesproken. De aldus voorgeschreven werkwijze is dat collegevoorstellen digitaal worden aangeboden via iBabs en dat gebruik wordt gemaakt van de aldaar geboden paraferingsmogelijkheid. Daarbij kan ieder collegelid via een kleur in de parafering aangeven of hij of zij opmerkingen heeft over het collegevoorstel. De opmerkingen inclusief de ambtelijke reactie daarop worden toegevoegd aan de vergaderstukken. Via kleurencodes kan worden aangegeven of er opmerkingen zijn respectievelijk of het collegelid het niet eens is met een bespreekstuk. Tevens is de afspraak gemaakt dat vragen gedeeld worden met de steller van het desbetreffende stuk.

Uit het mij ter beschikking staande dossier blijkt niet dat in casu is afgeweken van de reguliere, door het college zelf vastgestelde, werkwijze.

2. Juridische analyse

Dat het college op 3 september 2024 heeft besloten een definitief bod te doen in het kader van de Spreidingswet vloeit voort uit de juridische verplichtingen die voor de gemeente uit die wet voortvloeien. Ter toelichting merk ik het volgende op.



Nederland is op basis van internationale juridische verplichtingen gehouden asielzoekers opvang te bieden. Het Rijk is verantwoordelijk voor die opvang. Het COA is belast met de uitvoering in opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid. Lange tijd was het COA daarbij afhankelijk van vrijwillige medewerking van gemeenten. Per 1 februari 2024 is hier verandering in gekomen door de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, oftewel de Spreidingswet. Op basis daarvan hebben gemeenten een expliciete wettelijke taak gekregen in het kader van de opvang van asielzoekers. Die taak houdt in dat van de gemeente een bijdrage wordt verwacht in het ter beschikking stellen van accommodaties of locaties die geschikt zijn om nieuwe asielopvang te realiseren of bestaande asielopvang te continueren. De wettelijke taak strekt zich uit tot zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad. Beoogd wordt duidelijk vast te stellen dat zowel het college als de raad de bevoegdheden die zij hebben zodanig inzetten dat zij hiermee binnen de gestelde termijn het vast te stellen aantal opvangplaatsen daadwerkelijk realiseren (Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 3). Doelstelling is te komen tot voldoende opvangplekken met een evenwichtige verdeling van asielzoekers over provincies en gemeenten.

Uit artikel 2, lid 1 Spreidingswet volgt dat de Minister eens in de twee jaren vóór 1 februari van het kalenderjaar bekend maakt aan hoeveel opvangplaatsen voor asielzoekers in de daarop volgende twee jaren naar verwachting behoefte zal zijn. Deze raming komt tot stand op een bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) te bepalen wijze. Artikel 3, lid 1 Spreidingswet schrijft voor dat bij of krachtens AMvB wordt vastgesteld hoe de verdeling van het benodigde aantal opvangplaatsen over alle provincies wordt bepaald en hoe een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente wordt bepaald. De verdeling is gebaseerd op het aantal inwoners van de betreffende gemeente en op de sociaaleconomische status. Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn.

Ter uitvoering van artikel 2 van de Spreidingswet is op 31 januari 2024 bekend gemaakt dat de verwachte behoefte aan opvangplaatsen voor asielzoekers in de komende twee jaar in totaal 96.000 plaatsen bedraagt. Op dezelfde datum is de indicatieve verdeling van het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente bekend gemaakt, waarbij is vermeld dat voor Papendrecht wordt uitgegaan van in totaal 183 opvangplaatsen, waarvan 16 geschikt dienen te zijn voor de opvang van AMV'ers.

Blijkens de Memorie van Toelichting dient op provinciaal niveau een plan te worden opgesteld waarin de behoefte aan opvangvoorzieningen over een aantal aan te wijzen gemeenten wordt verdeeld. In het kader daarvan wordt voor elke gemeente geïnterviewd welke geschikte opvangvoorzieningen aan het COA kunnen worden aangeboden. In dat kader wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten opvangvoorzieningen die aan specifieke eisen dienen te voldoen. Dit proces resulteert dan in een verslag van de Commissaris van de Koning aan de Minister. Artikel 4 Spreidingswet schrijft vervolgens voor dat de colleges van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en het COA dienen samen te werken bij de uitvoering van taken op grond van deze wet en dat zij overleggen over de verdeling van de



opvangplaatsen als bedoeld in artikel 3 voor de daaropvolgende twee jaren. Dat overleg vindt plaats onder voorzitterschap van de Commissaris. Deze dient vóór 1 juli van het in de artikelen 2 en 3 bedoelde kalenderjaar aan de Minister verslag uit te brengen.

Artikel 5, lid 1 Spreidingswet schrijft voor dat de Minister vóór 1 september van het kalenderjaar een besluit moet nemen, per provincie, waarin het aantal vereiste opvangplaatsen voor de duur van twee daaropvolgende kalenderjaren voor asielzoekers over de in het besluit aangewezen gemeenten wordt verdeeld. Op 20 december 2024 heeft de Minister een verdeelbesluit voor de Provincie Zuid-Holland genomen, waaruit blijkt dat voor Papendrecht geldt dat wordt uitgegaan van 30 reguliere opvangplaatsen en 130 AMV-opvangplaatsen, dus in totaal 160 opvangplaatsen.

Met dit verdeelbesluit is invulling gegeven aan de taak die de wet creëert voor gemeenten. Zij moeten immers de opvangplaatsen uit het verdeelbesluit mogelijk maken binnen de termijn van twee jaar, als bedoeld in artikel 5, lid 1 Spreidingswet.

Van belang in dit kader is met name ook artikel 7 van de Spreidingswet, waaruit volgt dat het college van een aangewezen gemeente zorg moet dragen voor terbeschikkingstelling aan het COA van een locatie of accommodatie binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit en voor verlening van de noodzakelijke gemeentelijke vergunningen.

Het tweede lid van artikel 7 schrijft voor dat de raad van een aangewezen gemeente zorgdraagt voor aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening indien dit noodzakelijk is voor ingebruikneming van de opvangvoorziening.

Hieruit volgt dat de opvanglocaties dus klaar moeten zijn vóór 1 juli 2025 en beschikbaar moeten blijven tot in ieder geval 1 februari 2026. Dat laatste volgt uit de door de Rijksoverheid daarover verspreide informatie ter toelichting bij de Spreidingswet.

Een minimum aantal opvangplaatsen per locatie/accommodatie is niet voorgeschreven, waarmee door het Rijk tegemoetgekomen is aan de wensen van gemeenten om kleinschalige opvang te realiseren.

Voor de gemeente Papendrecht geldt dat op grond van artikel 7 van de Spreidingswet binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit, derhalve per 1 juli 2025, zorg moet worden gedragen voor terbeschikkingstelling aan het COA van een locatie of accommodatie waarmee het in het verdeelbesluit vastgestelde aantal opvangplekken kan worden gerealiseerd. Het definitieve bod waarover besloten is op 3 september 2024 dient in dat kader te worden gezien. Het betreft aldus een bod dat dient ter uitvoering van wettelijke verplichtingen die zowel voor het college als de raad gelden. Aldus is de manoeuvreerruimte voor beide bestuursorganen beperkt. Dit zo zijnde, kan slechts worden geconcludeerd dat college en raad gehouden waren om zich te beraden over de opvangmogelijkheden en is, mede in het licht van de termijnstelling die voortvloeit uit de Spreidingswet, begrijpelijk dat op 3 september 2024 door het college besloten is tot het vaststellen van een definitief bod. Definitieve terbeschikkingstelling van een locatie of accommodatie was immers aan de orde per ultimo 1 juli 2025, hetgeen druk zet op het proces van besluitvorming.

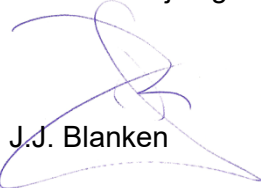


3. Conclusie

In casu gaat het om een onderwerp waarvoor geldt dat de manoeuvreerruimte voor college en raad beperkt is, aangezien rekening moet worden gehouden met wettelijke verplichtingen. Dat in het kader daarvan op 3 september 2024 door het college is besloten tot vaststelling van een zogenaamd definitief bod in het kader van de Spreidingwet is begrijpelijk en zelfs voor de hand liggend. Voor het proces van besluitvorming, zoals dat uit de stukken blijkt, geldt dat geen sprake is van bijzonderheden, gezien vanuit een bestuurlijk/juridische invalshoek. Uit niets blijkt dat is gehandeld in strijd met toepasselijke rechtsregels en evenmin dat is afgeweken van de intern vastgestelde werkwijze die wordt gehanteerd, daar waar het gaat om besluitvorming door het college. Dat het besluit van 3 september 2024 niet unaniem is genomen, doet niet ter zake. Niet duidelijk is dan ook wat mevrouw De Keizer precies bedoelt in de hiervoor gememoreerde afscheidsbrief, daar waar zij haar zorg uitspreekt 'over het tot dusver gelopen proces', ervan uitgaande dat daarbij bedoeld wordt op de kwestie van de AMV-locatie.

Tot dusver mijn bevindingen naar aanleiding van de mij toegezonden stukken. Voor nader overleg respectievelijk tot nadere toelichting ben ik uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



J.J. Blanken