Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van [PM], nr. [PM], houdende verlening van mandaat en machtiging aan [PM] (Mandaatbesluit en machtiging LVV)

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Gelet op de artikelen 10:3 en 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht;

Gezien de schriftelijke instemming van het college van burgemeester en wethouders en de convenanten [PM] en de daarin overeengekomen werkzaamheden,

Besluit:

Artikel 1
In dit besluit wordt verstaan onder:
a. Staatssecretaris: de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid;
b. gemeenten: de bij de verschillende convenanten aangesloten gemeenten, te weten Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht;
c. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht;
d. LVV: Landelijke Vreemdelingenvoorziening;
e. mandaat: de bevoegdheid om in naam van de Staatssecretaris besluiten te nemen;
f. machtiging: de bevoegdheid om namens de Staatssecretaris feitelijke handelingen te verrichten;
g. samenwerkingsafspraken: de op 29 november 2018 door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Rijk ondertekende samenwerkingsafspraken LVV;
h. convenanten: [PM].

Artikel 2
1. Ter uitvoering en met inachtneming van de samenwerkingsafspraken en de convenanten wordt aan [PM burgemeester /collegeleden/ wethouders/ afdelingshoofden/ beleidsontwikkelaars /adviseurs/ sectordirecteuren/ in dit besluit benoemde functionarissen] mandaat en machtiging verleend ten behoeve van het verrichten van handelingen die verband houden met:
a. de toelating tot de LVV;
b. het verblijf in de LVV;
c. het beëindigen van het onderdak in de LVV.
2. Ter uitvoering en met inachtneming van de samenwerkingsafspraken en de convenanten wordt aan het college mandaat en machtiging verleend om in het kader van de uitvoering van artikel 2, eerste lid namens de Staatssecretaris te beslissen op bezwaarschriften, met dien verstande dat degene die betrokken is bij het besluitvormingsproces ten aanzien van het bezwaarschrift niet ook betrokken is geweest bij het besluitvormingsproces in eerste aanleg.
3. Aan het college wordt mandaat en machtiging verleend om in het kader van de uitvoering van artikel 2, eerste en tweede lid namens de Staatssecretaris in rechte op te treden en om namens de Staatssecretaris tegen rechterlijke uitspraken ter zake hoger beroep in te stellen. Indien het een zaak betreft met een kennelijk aanmerkelijk financieel of rechtspositioneel belang, oefent het college deze bevoegdheid niet uit dan na verkregen instemming van de Staatssecretaris.

CONCEPT

Artikel 3
1. De in artikel 2, eerste lid van dit besluit genoemde functionarissen kunnen voor de in artikel 2, eerste lid bedoelde aangelegenheden ondermandaat en -machtiging verlenen aan ambtenaren van de gemeente.
2. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten kan voor de in artikel 2, tweede lid bedoelde aangelegenheden ondermandaat en -machtiging verlenen aan ambtenaren of leden van het college van de gemeente.
3. Het verlenen van ondermandaat en -machtiging geschiedt schriftelijk.
4. Een afschrift van besluiten inzake ondermandaat en -machtiging wordt gezonden aan de Staatssecretaris.

Artikel 4
In de ondertekeningen van stukken die met inachtneming van dit besluit tot stand zijn gekomen komt tot uitdrukking dat deze ondertekening namens de Staatssecretaris is.

Artikel 5
Bij de uitoefening van de in dit besluit gemandateerde bevoegdheden en gemachtigde handelingen worden de instructies van de Staatssecretaris in acht genomen.

Artikel 6
De Staatssecretaris kan de in dit besluit verleende mandaat en machtiging te allen tijde intrekken.

Artikel 7
Dit besluit treedt in werking met ingang van [PM XXX 2019].

Artikel 8
Dit besluit wordt aangehaald als: Mandaatbesluit en machtiging LVV.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

M.G.J. Harbers

CONCEPT

TOELICHTING

Algemeen

Doordat vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang niet altijd terugkeren naar hun land van herkomst worden Rijk en gemeenten geconfronteerd met de problematiek van deze vreemdelingen die zich in gemeenten bevinden en daar een beroep doen op voorzieningen. In het Regeerakkoord "Vertrouwen in de Toekomst" van 10 oktober 2017[1], het Interbestuurlijk Programma[2] en de Integrale Migratieagenda is bepaald dat Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV's) zullen worden ontwikkeld. Daartoe zijn op 29 november 2018 samenwerkingsafspraken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten.

Met de vijf LVV-pilotgemeenten Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht zijn op [PM 2019] convenanten afgesloten waarin de afspraken en uitgangspunten rondom de pilot-LVV's zijn uitgewerkt en vastgelegd. In de pilot-LVV's worden vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf – terwijl zij onderdak krijgen in een lokale onderdaklocatie – begeleid naar een bestendige oplossing voor hun illegaal verblijf. Door hen te begeleiden naar terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt tevens de bijbehorende zorg en/ of veiligheidsproblematiek ten behoeve van het algemeen belang aangepakt. Nu deze vaak problematiek lokaal gebonden is, krijgen gemeenten een nadrukkelijke rol in de pilot-LVV's.

Op dit moment is het op grond van de Vreemdelingenwet 2000 niet toegestaan om vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben onderdak te verschaffen. In de pilot- LVV's zal evenwel, in afwijking van het koppelingsbeginsel, genoemd in artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, onderdak en begeleiding worden geboden aan deze vreemdelingen. Om een uitzondering op het koppelingsbeginsel mogelijk te maken zal een wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in procedure worden gebracht. In afwachting van de implementatie van dit wetsvoorstel is het, met het oog op de uitvoering van het regeerakkoord, noodzakelijk dat de pilot-LVV's van start kunnen gaan. Met dit mandaatbesluit en machtiging LVV wordt zeker gesteld dat de gemeenten de, in de convenanten aan hen toebedeelde, taken ter hand kunnen nemen. Daarnaast zorgt dit besluit voor een grondslag op basis waarvan gemeenten gegevens mogen verwerken ten behoeve van het uitvoeren van deze taken.

Momenteel zijn gemeenten namelijk niet bevoegd beslissingen (feitelijke handelingen) te nemen die zien op het al dan niet toelaten van deze groep onrechtmatige vreemdelingen tot de LVV, dan wel tot het beëindigen van hun verblijf in de LVV. Uit bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[3] (Afdeling) volgt dat een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling die geen aanspraak heeft op voorzieningen vanwege het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en die meent op grond van een op de Staat rustende verdragsrechtelijke verplichting aanspraak te hebben op opvang, zich dient te wenden tot de Staatssecretaris. De gemeente heeft geen specifieke bevoegdheid om onderdak te bieden aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en is derhalve naar het oordeel van de Afdeling niet op basis van enige internationale of wettelijke verplichting gehouden om opvang aan deze doelgroep te verstrekken. Een gemeente kan hiertoe enkel gehouden zijn op grond van door de betreffende gemeente gevoerd buitenwettelijk begunstigend beleid (zoals de bed-bad-broodvoorziening). Het bieden van onderdak in de pilot-LVV's gebeurt echter niet op basis van gemeentebeleid, maar op grond van de eerdergenoemde samenwerkingsafspraken en convenanten tussen Rijk, gemeenten, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de politie. Daarmee geschiedt dit derhalve (mede) op basis van de buitenwettelijke bevoegdheid van de Staatssecretaris om

---

[1] Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst, p. 54; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, nr. 28 345-187 en bijlagen.

[2] De opgave 'Nederland en Migrant goed voorbereid' van het Interbestuurlijk Programma 2018 (p. 24 e.v.).

[3] O.a. uitspraken van 24 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:204:722) en 29 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1782)

onderdak te verlenen aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Gelet hierop is op dit moment enkel de Staatssecretaris bevoegd is (feitelijke) handelingen inzake de toegang tot de LVV en beëindiging van onderdak in de LVV te verrichten, te beslissen op bezwaarschriften die zich hiertegen richten en in rechte op te treden in juridische procedures hieromtrent.

Het wordt noodzakelijk geacht deze bevoegdheden en taken, met inachtneming van Afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb), door middel van mandatering en machtiging door de gemeenten uit te laten voeren. Hoewel mandaatverlening tussen verschillende bestuurslagen conform vaste jurisprudentie[4] slechts bij uitzondering toelaatbaar wordt geacht, doet zich hier een samenstel van uitzonderlijke omstandigheden voor op grond waarvan mandaatverlening en machtiging aangewezen wordt geacht. Allereerst aangezien deze bevoegdheid in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemeente ligt. Gemeenten nemen op basis van hun eigen buitenwettelijk begunstigend beleid immers al vergelijkbare beslissingen ter hand en voeren ter zake eveneens bezwaar- en beroepsprocedures (hierbij kan ook worden gedacht aan besluiten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning). Voorts is van belang dat deze bevoegdheid niet een zodanig karakter heeft dat enkel de Staatssecretaris deze kan afdoen. Het karakter van de (feitelijke) handelingen inzake (het beëindigen van) verblijf in de LVV of in rechte optreden en de aard van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen verzet zich derhalve niet tegen machtiging of mandatering hiervan. De gemeente wordt verder het meest geschikt geacht om deze taak in overeenstemming met het algemeen belang uit te oefenen vanwege haar positie en deskundigheid op dit gebied. De eerdergenoemde zorg- en veiligheidsproblematiek is, als opgemerkt, veelal lokaal gebonden en ook daarom ligt het in de rede gemeenten hier een specifieke rol te geven. Zo is de gemeente het meest bekend met omgevingsspecifieke situaties en het voorzieningenniveau in de betreffende pilot-LVV.

Vanzelfsprekend zal, in het bijzonder wanneer het gaat om beslissingen die betrekking hebben op de weigering van toegang tot de LVV of beëindiging van het verblijf in de LVV, ook de inbreng van de andere partijen die de convenanten ondertekend hebben een belangrijke rol spelen. Dergelijke beslissingen zullen immers in belangrijke mate samenhangen met de vraag of de vreemdeling behoort tot de doelgroep van de LVV en of hij of zij zich voldoende inspant om te komen tot een bestendige oplossing. Hierbij is de inbreng van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de politie onontbeerlijk. Het tot stand komen van deze beslissingen is derhalve gestoeld op samenwerking. Bij de afhandeling van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures zullen gemeenten voorts worden ondersteund door een specifiek juristennetwerk, van juristen werkzaam bij de partijen die de convenanten hebben ondertekend. Hierbij is het uitgangspunt dat zowel de gemeenten, als de overige partijen, bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden in de zin van dit mandaatbesluit en deze machtiging gebonden zijn aan het gezamenlijke LVV-beleid, dat voortvloeit uit het regeerakkoord. Beoogd wordt op deze manier zoveel mogelijk tot eensluidende besluitvorming te komen. Dit wordt tevens bewerkstelligd doordat het Rijk zorgdraagt voor de coördinatie tussen de verschillende pilot-LVV's.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1
In het eerste artikel worden de in dit besluit meermaals genoemde begrippen gedefinieerd.

Artikel 2
Artikel 2 beoogt de gemeenten in staat te stellen de (feitelijke) handelingen die zij in LVV-verband ter hand dienen te nemen uit te voeren, namens de Staatssecretaris. Wanneer een vreemdeling toegang krijgt tot de LVV of zijn onderdak hier juist wordt beëindigd, zal hem dat mondeling kenbaar worden

[4] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 mei 1998 (JM 1998/132)

gemaakt. Er is in dat geval sprake van een feitelijke handeling, als bedoeld in artikel 72, derde lid van de Vreemdelingenwet 2000. Gemeenten kunnen eveneens feitelijk handelen waar het gaat om het verblijf in de LVV, bijvoorbeeld door het bieden van voorzieningen aldaar. Op grond van bestendige jurisprudentie[5] kunnen dergelijke feitelijke handelingen middels machtiging worden overgedragen aan niet-ondergeschikten. In het eerste lid wordt derhalve geregeld dat [PM burgemeester/ afdelingshoofden/ functionarissen/ beleidsontwikkelaars/ adviseurs/ sectordirecteuren] worden gemandateerd en gemachtigd deze (feitelijke) handelingen uit te voeren. Zekerheidshalve wordt hier ook mandatering genoemd, zodat wanneer onverhoopt sprake is van het nemen van een besluit in de zin van de Awb, deze ook door de gemeente kan worden genomen. Afhankelijk van het systeem dat de betreffende gemeente hanteert, wordt gemandateerd en gemachtigd aan [een afdelingshoofd of PM]. Het tweede lid voorziet er voorts in om – overeenkomstig Afdeling 10.1.1 van de Awb – de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op bezwaarschriften te mandateren aan het college. Door de formulering van het tweede lid wordt voorkomen dat in strijd met artikel 10:3, derde lid, Awb degene die beslist op het bezwaarschrift ook degene is die ook de feitelijke handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid heeft verricht. Middels het derde lid wordt bewerkstelligd dat het college namens de Staatssecretaris bevoegd is in rechte op te treden en hoger beroep in te stellen. Om zeker te stellen dat het college een dergelijke beslissing niet zelfstandig neemt indien er een aanmerkelijk financieel of rechtspositioneel belang speelt, is in de laatste zin van het derde lid vermeld dat in een dergelijk geval instemming van de Staatssecretaris noodzakelijk is. Van een aanmerkelijk financieel belang is sprake wanneer er [PM bedrag] gemoeid is met de rechterlijke procedure. Een aanmerkelijk rechtspositioneel belang speelt in ieder geval wanneer er wezenlijke vragen over de rechtspositie van LVV aan de orde worden gesteld. De hier bedoelde instemming van de Staatssecretaris is vormvrij.

Artikel 3
De bevoegdheid om in voorkomende gevallen onder te mandateren en te machtigen wordt geregeld in artikel 3. Dit is noodzakelijk om de door de gemeenten gehanteerde werkwijzen aangaande ondermandatering en -machtiging in stand te kunnen houden.

Artikel 4
In artikel 4 is weergegeven dat uit de ondertekening van stukken altijd moet blijken dat de op grond van dit besluit genomen beslissingen namens de Staatssecretaris geschieden. Hierna is weergegeven hoe de ondertekening van een beschikking op bezwaar er per gemeenten uit komt te zien:

Amsterdam
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
namens deze,
burgemeester en wethouders van Amsterdam
namens hen,
(handtekening)
(naam)
Juridisch Bureau Sociaal

[PM Eindhoven]

Groningen:
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
namens deze,
burgemeester en wethouders van Groningen,
namens hen,

[5] O.a. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 december 2007 (NJB 2008, 191)

CONCEPT

wethouder
(handtekening)
Medewerker LVV (Groningen)

[PM Rotterdam]

Utrecht
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
namens deze,
Namens burgemeester en wethouders van Utrecht,
(handtekening)
Teammanager Meedoen naar Vermogen

Artikel 5 en 6
Aangezien de Awb enkel ten aanzien van mandatering expliciet voorschrijft dat de mandaatgever instructies kan geven en het mandaat kan intrekken is in artikel 5 en 6 zekerheidshalve opgenomen dat hiervan ook bij de in dit besluit bedoelde gemachtigde feitelijke handelingen sprake kan zijn. De in artikel 10:6 van de Awb bedoelde algemene instructie is in ieder geval opgenomen in de convenanten. Met deze instructies wordt beoogd zeker te stellen dat het gezamenlijk LVV-beleid zo eenduidig mogelijk wordt uitgevoerd door de gemeenten. Zo dient voorkomen te worden dat in vergelijkbare situaties verschillend wordt gehandeld vanwege plaatsgebonden beleidsmatige overwegingen. Voorts is de Staatssecretaris bevoegd per geval instructies te geven, deze zijn vormvrij.

Artikel 7 en 8
Artikel 7 regelt de inwerkingtreding van het besluit en artikel 8 geeft weer hoe het besluit dient te worden aangehaald.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

M.G.J. Harbers

CONCEPT