

Notitie: Onderbouwing actuele en regionale behoefte van “uitbreiding van” asielzoekerscentrum Keijenbergseweg 10 tot 12 in Wageningen

*Pascal Meertens, Unitmanager Uitvoering COA
6 september 2018*

1. Inleiding

De opvanglocatie voor asielzoekers aan de Keijenbergseweg 10-12 te Wageningen kent een lange geschiedenis. In 1992 is in en rond het landhuis "De Leemkuil" na (ver)bouw een opvanglocatie voor asielzoekers in gebruik genomen. De opvanglocatie is toen gevestigd in bouwwerken die al sinds 1902, 1934, 1950 en 1986 aanwezig zijn op de locatie. Er zijn sinds de ingebruikname van de locatie geen nieuwe bouwwerken opgericht. Een deel van de bouwwerken is vergund in 1934, 1950 en 1986. Het geheel aan bouwwerken is in bestemmingsplan “Landelijk Gebied Oost” (vastgesteld door de raad op 23 oktober 1995, goedgekeurd door gedeputeerde staten op 29 mei 1996) positief bestemd. In het huidige ter plaatse geldende bestemmingsplan “Buitengebied” (vastgesteld op 30 september 2013) is de locatie opnieuw positief bestemd als asielzoekerscentrum, maar is abusievelijk het bestemmings- en bouwvlak zo vastgesteld dat een marginaal deel van de bebouwing net buiten het vlak valt. Daarbij komt dat het bestemmingsplan maximaal 40% bebouwing van het bouwvlak toestaat. Uitgaande van alle bouwwerken tezamen wordt dat maximum met 715 m² overschreden. Daarom is er, ter legalisering van de (reeds lange tijd) bestaande situatie, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aangevraagd én verleend, op 28 juni 2017.

In de uitspraak van 5 april 2018 heeft de rechtbank Gelderland dit besluit vernietigd. Aan deze uitspraak heeft onder meer ten grondslag gelegen dat onvoldoende concreet inzichtelijk is gemaakt dat er een actuele en regionale behoefte is aan de planologische toename van het ruimtebeslag. Daarmee voldeed het besluit niet aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (‘de Ladder voor duurzame verstedelijking’) en berustte het besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering als vereist op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Deze notitie heeft tot doel dit geconstateerde gebrek te herstellen, en bevat de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) en meer concreet een motivering van de actuele en regionale behoefte van de “uitbreiding van” het asielzoekerscentrum Keijenbergseweg 10-12 te Wageningen.

2. Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Een asielzoekerscentrum is een stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Een stedelijke ontwikkeling hoeft echter uitsluitend aan de Ladder te worden getoetst als het een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling is. Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Buitengebied' is aan de Keijenbergseweg 10-12 1.680 m² aan bebouwde oppervlakte toegestaan. Met het voorliggende plan wordt dit maximum planologisch gezien overschreden met 715 m². Dat betekent dat voor deze 715 m² sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die aan de Ladder moet worden getoetst.

Zie AbRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2458, r.o. 12.

Daarbij moet benadrukt worden dat de 715 m² al sinds de oprichting van deze opvanglocatie in gebruik is, en dat daarmee geen feitelijke uitbreiding plaatsvindt van de locatie. Het aantal opvangplaatsen blijft dan ook gelijk (300 opvangplaatsen). Dat aantal is een minimum aantal om een locatie draaiende te houden omdat de kosten van alle voorzieningen (die aanwezig moeten zijn ongeacht het aantal bewoners) per persoon te hoog worden. Als de 715 m² die al gedurende lange tijd in gebruik is dus niet gelegaliseerd wordt en gesloopt moet worden, dan heeft dat tot gevolg dat de gehele locatie gesloten moet worden.

3. Actuele regionale behoefte

Op grond van de Ladder dient een beschrijving van de behoefte van een nieuwe stedelijke ontwikkeling onderdeel uit te maken van het besluit dat voorziet in die nieuwe stedelijke ontwikkeling. Normaal gesproken komt die beschrijving neer op het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling verminderd met het aanbod in planologische besluiten. Een dergelijke behoeftebeschrijving leent zich niet goed voor dit type stedelijke ontwikkeling. De vraag naar opvangplaatsen fluctueert namelijk sterk en is afhankelijk van de wereldpolitiek, iets dat zich nu eenmaal zeer lastig laat voorspellen.

Dat blijkt ook wel uit het feit dat eerst door een stagnerende vraag naar opvangplaatsen in Nederland op 25 april 2017 een besluit tot inkrimping van de capaciteit is genomen. Op de bij dat besluit behorende lijst van te sluiten locaties stond ook de locatie Keijenbergseweg 10-12 opgenomen. Vlak nadat dit besluit was genomen, werd echter duidelijk dat de vraag weer toeneemt. Die toename wordt veroorzaakt door capaciteitsproblemen bij de IND waardoor vertraging in de afhandeling van procedures optreedt en er langer in opvang moet worden voorzien. Daarnaast doen er zich ontwikkelingen voor in de rechtspraak waardoor meer personen voor langere tijd in aanmerking komen voor opvang. Op basis van die ontwikkelingen is op 27 maart 2018 een nieuw besluit genomen waarbij besloten is de ingezette inkrimping gedeeltelijk te stoppen en zelfs terug te draaien. In dat laatste

besluit is onder meer de locatie Keijenbergseweg 10-12 niet langer opgenomen als te sluiten locatie, omdat de behoefte bestaat deze locatie en de daar beschikbare opvangplaatsen in stand te laten. Daarmee is de actuele regionale behoefte in feite al gegeven. Dat laat zich als volgt nader onderbouwen.

1. De locatie voldoet aan de actuele, specifieke vraag

Doordat de IND niet in staat is het huidige aanbod asielaanvragen tijdig in behandeling te nemen, is er sprake van een toename van asielzoekers die wachten op hun asielprocedure. Normaal gesproken wordt ook de groep die in afwachting is van de procedure opgevangen in zogenoemde procesopvanglocaties (hierna: POL-locaties), maar vanwege de langere wacht- en doorlooptijden is de capaciteit aan POL-locaties niet meer voldoende. De groep asielzoekers die in afwachting zijn van de start van hun procedure wordt daarom nu opgevangen in zogenoemde Pre-POL locaties. Dat is een nieuw type locatie waar asielzoekers verblijven voordat hun procedure in behandeling wordt genomen en zij in een POL-locatie terecht kunnen.

Daarnaast zijn er recent twee uitspraken gewezen die ook bijdragen aan de toename van de vraag naar opvangplaatsen. Het gaat om het 'Gnandi-arrest' van het Hof van Justitie van de Europese Unie, op grond waarvan asielzoekers tijdens een beroepsprocedure recht hebben op opvang als zij een verzoek om voorlopige voorziening vragen, en om de 'HASA-uitspraak' van de Raad van State, op grond waarvan al vanaf de kennisgeving dat er een HASA (herhaalde asielaanvraag) wordt ingediend recht op opvang ontstaat. Het is nu nog onduidelijk welke concrete gevolgen deze uitspraken hebben voor de benodigde capaciteit, maar het is zonder meer de verwachting dat de vraag verder zal toenemen nu er meer personen gedurende langere tijd recht op opvang krijgen.

Onder normale omstandigheden beschikt het COA over genoeg POL-capaciteit (1400 POL-plekken). Vanwege voornoemde omstandigheden is de behoefte echter vanaf juni 2018 gaan stijgen. Op dit moment is de behoefte 3035 opvangplaatsen (met nog 387 mensen in aankomstreservering komt dit op een totale behoefte van zelfs 3422 opvangplaatsen). De verwachting is dat de behoefte zeker tot eind 2018, en waarschijnlijk ook nog begin 2019, zal doorgroeien naar ruim 4500 opvangplaatsen. Bij een bezettingspercentage van 85% betekent dit een capaciteitsbehoefte van minimaal 5300 plekken. Er wordt gewerkt met een dergelijk bezettingspercentage omdat er enige speling moet zijn in het aantal opvangplaatsen (om te kunnen inspringen op gezinssamenstellingen e.d.). Hiervan uitgaande bedraagt het tekort op dit moment al bijna 2000 opvangplaatsen en loopt dit verder op tot bijna 4000 opvangplaatsen.

Dat is aanleiding geweest om de ingezette krimp (gedeeltelijk) stop te zetten en terug te draaien, en in maart van dit jaar een nieuw besluit te nemen. Het COA heeft onderzocht welke locaties ingezet kunnen worden als Pre-POL-locatie om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen. Eén van die geschikte locaties betreft de

Keijenbergseweg 10-12. Deze locatie is dan ook met het besluit van 27 maart 2018 niet langer als te sluiten locatie aangemerkt en inmiddels al in gebruik als Pre-POL-locatie.

De locatie Keijenbergseweg 10-12 fungeert op dit moment overigens niet alleen als opvanglocatie. Op deze locatie worden ook zogenoemde vreemdelingenketenprocessen uitgevoerd. De artsen van de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) adviseren de IND of een asielzoeker medisch en psychisch in staat is om de asielprocedure te doorstaan. Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) geeft hier bovendien advisering over de asielprocedure aan de asielzoekers.

2. Evenwichtige spreiding

Met het in stand houden van de locatie Keijenbergseweg 10-12 te Wageningen wordt voldaan aan de door het COA nagestreefde evenwichtige spreiding van locaties over Nederland. De locaties die na het genomen besluit van 27 maart 2018 in tact worden gelaten, waaronder dus de Keijenbergseweg 10-12, zijn goed verspreid over Nederland (dit was namelijk ook één van de criteria op basis waarvan is besloten welke locaties wel en welke locaties niet in tact worden gelaten).

Bovendien vervult de locatie Keijenbergseweg 10-12 een belangrijke aanvulling op de locatie aan de Bosrandweg te Wageningen (een POL-locatie) en de locatie in Zevenaar (een aanmeldlocatie). Deze drie locaties tezamen zorgen ervoor dat asielzoekers op zeer korte afstand van elkaar de volledige procedure kunnen doorlopen en dus niet steeds grote afstanden moeten afleggen.

3. De locatie is een eigendomslocatie die al in gebruik is

De vastgoedportefeuille van het COA bestaat uit eigendomslocaties en huurlocaties. Ondanks de hiervoor genoemde fluctuaties in de vraag naar opvangplaatsen, is er altijd een bepaalde minimumbehoefte aan opvangplaatsen. Om daaraan te voldoen zijn de eigendomslocaties van belang. De eigendomslocaties vormen binnen de vastgoedportefeuille een noodzakelijke stabiele hoeveelheid van opvangplaatsen voor asielzoekers. De zogenaamde huurlocaties zijn dynamischer, en worden ingezet om te kunnen inspelen op de fluctuaties in de vraag naar opvangplaatsen, waardoor los van de vaste opvangcapaciteit ook flexibele opvangcapaciteit nodig is. Het is gelet op de recent weer groeiende vraag naar opvangplaatsen logisch dat het COA deze groeiende behoefte zoveel mogelijk probeert onder te brengen in eigendomslocaties. Dat scheelt niet alleen het op zoek gaan naar nieuwe locaties, maar er hoeft dan ook niet eerst een hele opstartperiode van zo'n nieuwe locatie te worden doorlopen. De locatie Keijenbergseweg 10-12 is een eigendomslocatie die bijdraagt aan de stabiele basisbehoefte opvangplaatsen en al in gebruik is. Behoud van deze locatie ligt dan ook gelet op de groeiende vraag voor de hand.

4. De locatie is al langdurig aanwezig en de bestuurlijke relatie tussen gemeente Wageningen en COA verloopt goed

Er is voor behoud van deze locatie gekozen omdat deze locatie al meer dan 25 jaar aanwezig is in Wageningen. Vanaf het begin bestaat er een hechte bestuurlijke relatie tussen de gemeente Wageningen en COA voor wat betreft het asielzoekersvraagstuk. Een relatie die door COA zeer wordt gewaardeerd en waar veel waarde aan wordt toegekend, voor nu én in de toekomst. Een goede bestuurlijke relatie is namelijk van groot belang voor het duurzaam functioneren van een asielzoekerscentrum.

Conclusie actuele regionale behoefte

Kortom, de locatie Keijenbergseweg 10-12 vervult een actuele regionale behoefte. Dat blijkt al uit het gegeven dat bij besluit 27 maart 2018 de locatie niet langer als te sluiten locatie is aangemerkt. De locatie vervult namelijk een belangrijke rol in de het voorzien in de groeiende behoefte aan Pre-POL locaties. Het ligt voor de hand om daar deze locatie voor te gebruiken, nu dit een eigendomslocatie van het COA is die al (geruime tijd) in gebruik is. Ook past dit gebruik binnen de bestuurlijke afspraken die het COA en de gemeente Wageningen hebben vastgelegd in de zogenaamde Bestuursovereenkomst en sluit de locatie geografisch aan op de procesafspraken met de ketenpartners. Tot slot sluit de locatie goed aan bij de andere twee typen nabijgelegen locaties, waardoor voorkomen wordt dat asielzoekers onnodig lange afstanden moeten afleggen tijdens hun procedure.

4. Buiten bestaand stedelijk gebied

De aanvraag is gericht op de legalisering van de bestaande situatie rondom het asielzoekerscentrum aan de Keijenbergseweg 10-12. De aanvraag heeft enerzijds betrekking op de legalisering van een marginaal deel van de aanwezige bebouwing op gronden waarop de bestemming “Bos” geldt, en anderzijds op het planologisch toestaan van 715 m² extra ruimtebeslag binnen de bestemming “Maatschappelijk”. De motivering voor het legaliseren van de reeds aanwezige bebouwing op deze bestaande locatie buiten bestaand stedelijk gebied is erin gelegen dat zonder legalisering deze locatie niet langer kan functioneren en gesloten moet worden. Dat terwijl er nu juist behoefte aan Pre-POL-locaties is en er dus alle reden is om juist ook deze locatie in tact te laten. Daarbij komt dat dit een eigendomslocatie is van het COA die bovendien al in gebruik is en waar alle voorzieningen beschikbaar zijn. Als op zoek gegaan zou worden naar een nieuwe locatie dan gaat er eerst lange tijd overheen voordat deze locatie daadwerkelijk in gebruik kan worden genomen. Daarvoor is geen tijd gelet op het groeiende tekort aan opvangplaatsen. Bovendien kunnen de huidige bewoners van deze locatie gelet op het tekort aan Pre-POL-locaties niet elders worden ondergebracht. Tot slot heeft deze locatie als belangrijk voordeel dat deze centraal is gelegen ten opzichte van de aanmeldlocatie en de POL-locatie in de omgeving. Dit alles tezamen rechtvaardigt de legalisering van deze ontwikkeling (een marginale planologische uitbreiding) buiten bestaand stedelijk gebied.

5. Conclusie

De locatie Keijenbergseweg 10-12 is al sinds 1995 in gebruik als opvanglocatie. Slechts 715 m² en een aantal strookjes van de bebouwing buiten het bestemmings- en bouwvlak zijn nog niet voorzien van een planologische basis. De aanvraag ziet dan ook slechts op het legaliseren van dat deel van de locatie. De aanvraag voorziet niet in een feitelijke uitbreiding van de locatie, en evenmin in een feitelijke uitbreiding van het aantal opvangplaatsen.

De locatie Keijenbergseweg 10-12 voorziet in een actuele regionale behoefte. Dat blijkt allereerst uit het gegeven dat de locatie niet langer als te sluiten locatie is opgenomen in het besluit van 27 maart 2018. Bovendien blijkt de actuele regionale behoefte uit de toegenomen vraag naar Pre-POL-opvangplaatsen. Deze opvangplaatsen moeten in de komende periode groeien met bijna 4000 opvangplaatsen. Vanwege de groeiende vraag naar dit specifieke opvangtype is de locatie Keijenbergseweg 10-12 al omgevormd tot Pre-POL-locatie. Daarmee voorziet de locatie in een actuele regionale behoefte.

Daarbij komt nog dat deze locatie al gedurende lange tijd aanwezig en in gebruik is, de bestuurlijke relatie met de gemeente Wageningen zeer goed is, de locatie bijdraagt aan een evenwichtige spreiding van opvanglocaties over Nederland en de locatie samen met de nabijgelegen POL-locatie en aanmeldlocatie het mogelijk maakt om de volledige procedure op één geconcentreerde locatie af te wikkelen.

Een en ander rechtvaardigt dan ook de legalisering van de bebouwing van deze locatie, ondanks het feit dat dit voor een marginaal deel buiten bestaand stedelijk gebied gebeurt. Zonder legalisering van de 715 m² aan bebouwing en de verkeerd ingetekende strookjes op de plankaart kan de locatie Keijenbergseweg 10-12 niet langer functioneren en dient de locatie dan ook te worden gesloten. Gelet op de behoefte die is toegelicht in deze notitie én gelet op het gegeven dat er op dit moment 265 bewoners in de locatie verblijven, dient dat te worden voorkomen.