

Oplegnotitie Laddertoets

8 november 2018

1. Inleiding

Op 6 september 2018 is een notitie opgesteld waarin het toestaan van 715 m² extra bebouwing (ten opzichte van hetgeen is toegestaan in het ter plaatse geldende bestemmingsplan) bij de opvanglocatie aan de Keijenbergseweg 10-12 aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (ex artikel 3.1.6, lid 2, Bro) is getoetst. In deze notitie is onderbouwd waarom er een actuele regionale behoefte bestaat aan de legalisering van 715 m² extra bebouwing dan reeds in het bestemmingsplan is toegestaan. Het gaat immers niet om een feitelijke uitbreiding, de bebouwing is al zeer lange tijd in gebruik. Daarnaast is ingegaan op de vraag waarom deze nieuwe stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden.

In deze oplegnotitie wordt – mede naar aanleiding van de zienswijze die is ingediend over het ontwerpbesluit – nader en op basis van de actuele stand van zaken ingegaan op enerzijds de groeiende vraag naar opvangplaatsen en anderzijds het huidige aanbod voor wat betreft het specifieke opvangregime dat in een POL- en Pre-POL locatie geldt. Verder wordt stil gestaan bij de vraag waarom deze legalisering buiten bestaand stedelijk gebied vereist is, en niet een andere oplossing mogelijk is.

2. Vraag

2.1 Inleiding

Om de vraag naar opvangplaatsen goed te begrijpen, is van belang te weten hoe een procedure verloopt vanaf het moment dat iemand Nederland binnenkomt totdat het moment waarop iemand ofwel Nederland moet verlaten ofwel een verblijfsvergunning verkrijgt. Als een vreemdeling asiel wil aanvragen in Nederland, kan hij zich melden bij één van de vijf aanmeldcentra (AC). Deze locaties bevinden zich in Budel, Den Bosch, Zevenaar, Ter Apel en Schiphol. Op deze locaties zijn de IND, de vreemdelingenpolitie, de KMAR en de rechtshulp van de Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers gevestigd. Na de aanmeldfase wordt de vreemdeling overgebracht naar de centrale ontvangstlocatie (COL). Hier vindt o.a. de verplichte tbc-controle plaats. Daarna gaat de vreemdeling naar een proces opvanglocatie (POL) waar zijn of haar asielprocedure aanvangt. Gedurende deze fase zal de vreemdeling bijna dagelijks heen en weer reizen naar één van de vijf AC's. Nadat de procedure is afgerond, stroomt iemand ofwel door naar een AZC in afwachting van de toewijzing van een reguliere woning, ofwel moet diegene Nederland verlaten. Die personen wachten elders hun uitzetting af, en nemen vanaf dat moment dus geen opvangplek meer in beslag.

2.2 De kwantitatieve vraag

De vraag wordt allereerst beïnvloed door het aantal nieuwe asielaanvragers in

Nederland. Dat aantal ligt sinds augustus 2018 gemiddeld rond de 800 per week. Dit zijn mensen die nieuw aankomen in Nederland en opvang nodig hebben totdat de IND hun asielaanvraag in behandeling kan nemen. Deze mensen zijn uitsluitend op tbc gescreend, waardoor het niet wenselijk is deze mensen te mengen met andere groepen personen die al wel hun procedure doorlopen hebben. Redenen daarvoor zijn onder meer veiligheidsrisico's en het feit dat personen die al wel de procedure hebben doorlopen onder een ander Rva-regime vallen met andere (geldelijke) verstrekkingen dan de groep wachtenden.

Verder wordt de vraag beïnvloed door de capaciteit bij de IND. Pas als een asielaanvraag volledig is behandeld, komt iemand ofwel in aanmerking voor een toewijzing van een woning ofwel dient diegene Nederland te verlaten en neemt iemand niet langer een opvangplek in beslag. Totdat de gehele procedure doorlopen is, heeft iemand recht op opvang. De IND neemt op dit moment gemiddeld 77 aanvragen per week in behandeling. Dat is veel te weinig gelet op de omvang van de instroom iedere week. De gemiddelde wachttijd tot de start van de procedure is dan ook opgelopen tot ongeveer 46 weken.

Voorts kampt het COA met een lagere uitstroom van asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen en dus in aanmerking komen voor een reguliere woning. Dit komt niet alleen omdat er een krapte is op de (sociale)woningmarkt, maar ook omdat gemeenten niet langer verplicht zijn om asielzoekers met een verblijfsvergunning extra urgentie te geven bij toewijzing van een woning. Hierdoor verblijven deze asielzoekers langer dan de bedoeling is op een AZC. Dat zorgt weer voor doorstromingsproblemen vanuit de andere opvangregimes.

Het aantal opvangplekken dat vrijkomt door uitstroom is gemiddeld ongeveer 500 per week. Dat aantal bestaat enerzijds uit personen die een woning toegewezen krijgen en anderzijds uit personen die geen verblijfsvergunning krijgen. Die laatste groep wacht niet in één van de opvanglocaties de uitzetting af.

De vraag naar opvangplekken wordt dus enerzijds bepaald door de instroom van asielzoekers en anderzijds door de uitstroom. Die uitstroom wordt beïnvloed door de doorlooptijd van de procedure en de mogelijkheid om vergunninghouders een reguliere woning toe te wijzen. In beide zit op dit moment vertraging waardoor er opstopping optreedt. Op dit moment is de zogenaamde delta, het verschil tussen de nieuwe asielaanvragers (ca. 800 per week) en de uitstroom van vergunninghouders en uitgeprocedeerde asielzoekers (ca. 500 per week), ongeveer 300 per week. Het verschil tussen in- en uitstroom is in **bijlage 1** in grafiekvorm weergegeven.

Op basis van alle voorgenoemde omstandigheden bedraagt op dit moment de totale groep personen die opvang nodig heeft 22.235.¹

¹ Dit getal, en ook de andere drie hierna genoemde totale getallen voor vraag een aanbod, is gebaseerd op een momentopname, de aantallen wisselen wekelijks (zo niet dagelijks). Ten behoeve van deze notitie is 30 oktober 2018 aangehouden als peildatum.

2.3 De kwalitatieve vraag

Iedere week neemt de omvang van de vraag naar opvangplaatsen dus fors toe. Er is geen reden om aan te nemen dat deze trend van een steeds verder toenemende vraag op korte termijn zal wijzigen. Er wordt wekelijks gekeken naar de instroom. Sinds augustus is er geen dalende lijn waargenomen en er zijn geen indicaties dat daarin verandering komt. Dat heeft gevolgen voor de verschillende opvangregimes. Doordat de uitstroom vanuit de AZC's (de locatie waar iemand verblijft die een verblijfsvergunning heeft verkregen) onvoldoende is, blijven mensen langer in POL-opvanglocaties (de locatie waar iemand verblijft in afwachting van de procedure van de asielaanvraag). Die locaties stromen daardoor niet goed door. Daarom zijn eerder dit jaar al zogenoemde Pre-POL-opvanglocaties in het leven geroepen. Dit zijn opvanglocaties waar personen het in behandeling nemen van hun asielaanvraag kunnen afwachten en vormen dus een aanvulling op de onder 2.1 geschetste procedure die normaal gesproken wordt gevolgd bij de behandeling van een asielaanvraag. Idee achter de Pre-POL-opvanglocaties is dat je alle personen die nog in afwachting zijn van hun procedure bij elkaar houdt, zoals hiervoor onder 2.1 al is toegelicht. Bij "normale" piekmomenten konden asielzoekers die nog enige tijd moesten wachten totdat hun aanvraag door de IND in behandeling kon worden genomen, worden opgevangen in reguliere AZC's. Daarin werd dan een deel van de opvangplaatsen ingezet voor deze groep mensen. Door de huidige hoge bezettingsgraad is deze noodoplossing niet meer mogelijk.

Vanwege de verschillende factoren die onder 2.1 zijn geschetst, is er – naast de algemene steeds verder toenemende vraag – in het bijzonder dus een behoefte aan extra Pre-POL-opvangplekken. Van de circa 800 nieuwe aanvragen per week, neemt de IND op dit moment 77 aanvragen per week in behandeling. De rest van de aanvragers blijven in de Pre-POL-opvanglocatie, in afwachting op de procedure. Daarmee is duidelijk dat de vraag naar Pre-POL-opvangplekken per week drastisch toeneemt (ca. 723 opvangplekken per week). In totaal bedroeg op 30 oktober jl. de groep personen die in afwachting was van zijn of haar procedure, en dus in een Pre-POL- of POL-opvanglocatie thuishoort, ca. 3.000 personen. En dit aantal stijgt iedere week fors.

3. Aanbod

3.1 Het kwantitatieve aanbod

Op dit moment heeft COA de beschikking over 52 locaties. Dat komt neer op 26.416 opvangplekken. Het gemiddelde bezettingspercentage is nu 85.61% tegenover 79% in augustus 2018. Een bezettingspercentage tot maximaal 90% is nog werkbaar voor COA. Als het bezettingspercentage hoger wordt dan dat, dan kan er niet langer worden ingespeeld op de samenstelling van de instromers. Als er bijvoorbeeld een gezin binnenkomt, dan moet er op een locatie nog plek zijn om een heel gezin bij elkaar te plaatsen en is het niet wenselijk een kamer verder op te vullen met andere volwassenen.

Naast die 52 locaties zijn er 22 locaties potentieel geschikt te maken als opvanglocatie. Het gaat om locaties die eerder als opvanglocatie hebben gefunctioneerd. Er wordt hard gewerkt aan het (her)openen van deze locaties, maar het dat zal niet bij iedere locatie haalbaar zijn. Dat ligt dan ofwel aan de eigenaar van de locatie ofwel het lokale bestuur wil niet een bestuursovereenkomst sluiten c.q. verlengen. Het onderhandelen met een eigenaar of het lokale bestuur kost heel veel tijd. Daarbij komt dat niet iedere locatie past in het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Bovendien is er – nadat alle juridische en formele hobbels overwonnen zijn – voorbereidingstijd nodig om leegstaande locaties (weer) geschikt te maken (het zogenaamde opstarten), niet alleen om het gebouw te herstellen, maar ook om voldoende capabel personeel te werven. Daar waar een mogelijkheid tot heropening bestaat, wordt daaraan gewerkt.

In totaal bedraagt per 29 oktober 2018 de capaciteit van de leegstaande locaties 6.740 opvangplekken. Zelfs als het zou lukken om binnen afzienbare tijd alle locaties weer in gebruik te nemen (hetgeen helaas absoluut niet realistisch is), dan is dit niet genoeg om de onder 2 geschetste – en steeds verder toenemende – vraag op te vangen. Daarom wordt er, en ook omdat heropening dus lang niet altijd tot de mogelijkheden behoort en de vraag iedere week toeneemt, naar andere, nieuwe locaties gezocht.

3.2 Het kwalitatieve aanbod

COA heeft op dit moment beschikking over 23 Pre-POL- en POL-opvanglocaties, hetgeen neerkomt op 3.276 opvangplekken. De gemiddelde bezettingspercentage ligt bij deze opvanglocaties hoger: 88,99%. Een en ander is weergegeven in **bijlage 2**. Uitgaande van de huidige bezetting en de forse groei van de vraag naar dit type opvang per week, is er voor ongeveer nog een maand voldoende opvangcapaciteit. Daarbij wordt er echter wel vanuit gegaan dat de capaciteit voor 100% wordt opgevuld, en niet tot de wenselijke 90%. COA is dan ook dringend op zoek naar nieuwe locaties die kunnen voorzien in (Pre)-POL-opvangplekken.

4. Actuele regionale behoefte

Uitgaande van de totale vraag en het totale aanbod, is er een behoefte aan extra opvangplekken. Zelfs als het zou lukken om alle leegstaande 22 locaties weer in bedrijf te krijgen, dan is dat onvoldoende om de totale vraag, die iedere week verder toeneemt op te vangen. Dat geldt te meer nu opvanglocaties niet goed functioneren bij een bezettingspercentage dat hoger is dan 90%.

Omdat de toenemende vraag voor doorstromingsproblemen in de verschillende opvangregimes zorgt, is er specifiek behoefte aan opvangplekken waarin mensen kunnen verblijven in afwachten van de start van de procedure van hun asielaanvraag. Dit zijn de Pre-POL- en de POL-opvanglocaties. Uitgaande van de totale vraag die op dit moment al bestaat, het gegeven dat die vraag iedere week met ruim 700 toeneemt en het bestaande aanbod is er een tekort aan opvangplekken in dit regime. De locatie aan

de Keijenbergseweg 10-12 is zo'n locatie. Deze locatie voorziet dan ook in een actuele regionale behoefte.

5. Buiten bestaand stedelijk gebied

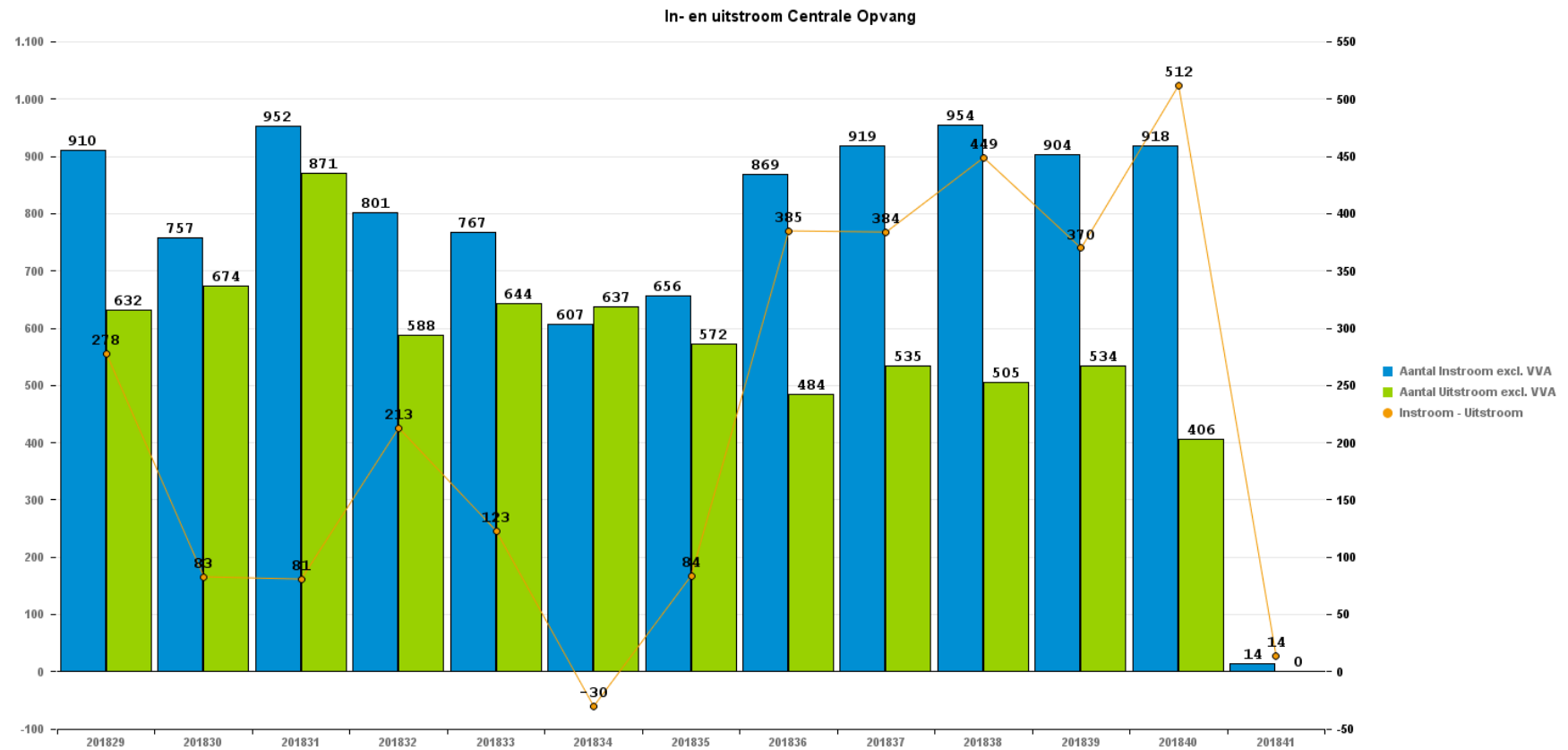
In theorie zou de behoefte aan opvangplaatsen in heel Nederland in leegstaande panden in bestaand stedelijk gebied opgevangen kunnen worden. In theorie, want het heeft nogal wat voeten in de aarde voordat een volledig nieuwe locatie ingezet kan worden als opvanglocatie. Allereerst moet zo'n locatie worden gehuurd of aangekocht. Daarnaast moet overeenstemming worden bereikt met het lokale bestuur. Verder moet de ter plaatse geldende bestemming passend zijn c.q. passend worden gemaakt (met ofwel een wijziging van het bestemmingsplan ofwel een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan). Deze stappen nemen veel tijd in beslag. Als het al lukt om een nieuwe locatie als opvanglocatie in gebruik te nemen, moeten alle voorzieningen nog verkregen worden en het personeel geworven worden. Ook dat neemt opnieuw veel tijd in beslag.

Daarmee neemt het op zoek gaan naar volledig nieuwe locaties ergens in bestaand stedelijk gebied niet de noodzaak van het in stand houden van de locatie aan de Keijenbergseweg 10-12 weg. Deze locatie is sinds 1992 al in gebruik in de huidige omvang van de bebouwing. De locatie beschikt over alle voorzieningen en personeel. Er ligt een bestuursovereenkomst met het lokale bestuur en de bestuurlijke verhoudingen zijn goed. Het niet toestaan van het alsnog legaliseren van de 715 m² die al sinds jaar en dag in gebruik is als opvanglocatie vergroot het al bestaande tekort aan opvangplaatsen. Daarmee is het voldoende gemotiveerd waarom de legalisering van de reeds bestaande bebouwing à 715 m² buiten bestaand stedelijk gebied toelaatbaar is.

6. Conclusie

De vraag naar opvangplaatsen neemt iedere week fors toe. Dat komt enerzijds door de aanhoudende instroom van asielzoekers, en anderzijds door verschillende factoren die maken dat de uitstroom te laag is. Hierdoor is sprake van een steeds verder oplopend tekort aan opvangplaatsen. Er wordt hard gewerkt aan het op orde krijgen van het aanbod aan opvangplaatsen. Het instandhouden van de locatie aan de Keijenbergseweg 10-12 is dan ook van groot belang. Deze locatie vervult een actuele regionale behoefte. Het belang van de legalisering van de 715 m² bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied is evident. De ontwikkeling voldoet dan ook aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Bijlage 1



Bijlage 2

Overzicht bestaande POL-opvanglocaties per 30 oktober 2018

Locatie	Aantal opvangplaatsen	Bezettingsgraad
Ter Apel	832	97%
Arnhem – Vredeburgh	339	85%
Budel	300	77%
Budel	100	0%*
Gilze	400	80%
Wageningen	300	83%

Overzicht bestaande Pre-POL-opvanglocaties per 30 oktober 2018

Locatie	Aantal opvangplaatsen	Bezettingsgraad
Almere	150	85%
Arnhem	339	92%
Assen	450	83%
Delfzijl	400	66%
Den Helder	100	92%
Drachten	135	98%
Dronten	200	100%
Echt	140	100%
Goes	247	0%*
Harderberg	150	100%
Heerhugowaard	40	100%
Luttelgeest	300	82%
Schalkhaar	50	98%
Sneek	165	98%
Wageningen	300	98%
Weert	403	92%
Zutphen	359	90%

*De locaties die als bezettingsgraad 0% hebben, zijn locaties die op dit moment worden opgestart. De overige (pre) pol-locaties hebben per 31 oktober 2018 weinig capaciteit om extra asielzoekers op te vangen.

** De meeste locaties die in deze lijst zijn opgenomen hebben een veel grotere capaciteit dan het genoemde aantal opvangplaatsen. Bij die locaties is echter slechts een deel van de locatie ingezet als (Pre)-POL-opvanglocatie. Voor die locaties is uitsluitend de capaciteit van het Pre-POL-gedeelte hier opgenomen.