

Masterplan - herontwikkeling opvangcentrum Ter Apel



datum: 23 februari 2010

bedrijfsonderdeel: directie Huisvesting



Inhoudsopgave

Inleiding	pag. 2
Leeswijzer	pag. 4
Historie gemeente Vlagtwedde en COA	pag. 5
Intentie tot bestendigen van samenwerking en relatie	pag. 6
Beleidswijziging per 1 juli 2010	pag. 7
Toelichting op nieuwe werkwijze	pag. 8
Consequenties nieuwe werkwijze voor locatie Ter Apel	pag. 10
Bestaande situatie	pag. 12
Ruimtelijke opgave op hoofdlijnen	pag. 15
Kenmerken concept bestuursovereenkomst	pag. 18
Overwegingen ten aanzien van concept bestuursovereenkomst	pag. 19
Bijlagen	
I plankaart huidig gebruik	
II concept bestuursovereenkomst	
III planning / fasering	

Inleiding

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de gemeente Vlagtwedde kennen al jaren een intensieve samenwerking vanuit de aanwezigheid van het opvangcentrum Ter Apel. Deze locatie, van essentieel belang voor het COA en van groot belang voor de werkgelegenheid in en om Ter Apel, kent verschillende ontwikkelingen.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is als het ware een lappendeken ontstaan van gebouwen en bestuursovereenkomsten. Er is voor zowel de gemeente Vlagtwedde als het COA behoefte aan een structurele inbedding van de locatie en duidelijkheid voor de lange termijn. Het voorliggend masterplan is de strategische aanzet daartoe, en vormt de onderlegger voor het verzoek aangaande een nieuwe bestuursovereenkomst tussen de gemeente en het COA.

Een recente ontwikkeling betreft de zogenaamde asielbrief. De staatssecretaris heeft het voornemen om een aantal proceswijzigingen voor de opvang van vreemdelingen en asielzoekers door te voeren. Deze beleidsvoornemens zijn vastgelegd in de zogenaamde asielbrief. Enkele verduidelijkingen rondom de asielbrief zijn in dit masterplan opgenomen voor zover relevant voor het huidige en specifieke gebruik van de locatie Ter Apel.

Daarnaast wil het COA in het algemeen komen tot een meer duurzame invulling van de opvang en huisvesting van vreemdelingen en asielzoekers. De noodzaak hiertoe voor het opvangcentrum Ter Apel komt eveneens dichterbij vanuit de per 2012 expirerende bestuursovereenkomst.

Al met al zijn er voldoende redenen om voor de locatie Ter Apel te komen tot een nieuwe bestuursovereenkomst om daarmee voor lange periode zekerheid te bieden voor betrokken partijen zoals de gemeente Vlagtwedde, het COA en tal van andere partners en toeleveranciers binnen de asielketen. Deze nieuwe bestuursovereenkomst zal onlosmakelijk verbonden zijn met een herontwikkeling van de huidige locatie Ter Apel.

Niet voor niets wordt al langer aan Ter Apel gerefereerd als de hoofdstad van het COA. Dit rechtvaardigt het streven om invulling te geven aan de wederzijdse wens om te komen tot een bestendiging van de relatie. Zowel de aanleidingen hiertoe als de consequenties hiervan zijn in dit masterplan op hoofdlijnen uitgewerkt.

Er zijn evenwel meer partijen betrokken bij de opvang van asielzoekers binnen het opvangcentrum Ter Apel. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de provincie, vluchtelingenwerk, vreemdelingenpolitie en de regiopolitie. De gemeente Vlagtwedde neemt de regie in het, middels een convenant, juridisch verankeren van afspraken voor langere periode met deze betrokken partijen.



Vanuit de gemeente Vlagtwedde en het COA is ter voorbereiding op besluitvorming een gezamenlijke projectgroep geformeerd waaraan de volgende personen deelnemen.

Gemeente Vlagtwedde

burgemeester mevr. Kompier
wethouder dhr. Kuipers
mevr. Kuil (ambtelijke coördinatie)
dhr. Van der Wal (juridische zaken)

dhr. Gringhuis (ruimtelijke ordening)

COA

dhr. Askamp (realisatie)
dhr. Wolthof (opvang)
dhr. Van Dam (portefeuillemanagement)
dhr. Van der Veen (vastgoedadvies en –
ontwikkeling)
mevr. Schellius – Wilmink
(vastgoedadvies en –ontwikkeling)
mevr. Reynaers (vastgoedbeheer)
dhr. Van Laar (vastgoedbeheer)
dhr. De Kiewit (opvang)
mevr. Leeuwenhoek (opvang)



Leeswijzer

Als eerste wordt in dit masterplan kort stilgestaan bij de historie tussen de gemeente Vlagtwedde en het COA, beschrijft het welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, en geeft het de aanleidingen weer tot de wederzijdse intentie om de huidige samenwerking en relatie voor langere periode vorm te geven.

Een belangrijke recente ontwikkeling vormt de zogenaamde asielbrief. De hierin opgenomen beleidsvoornemens zijn voor de locatie Ter Apel relevant omdat een groot deel van deze voornemens betrekking hebben op de processen zoals die op dit moment binnen de locatie Ter Apel worden uitgevoerd. Daarom wordt de nieuwe werkwijze toegelicht, en worden de thans voorziene consequenties voor de huidige locatie in beeld gebracht.

Vanuit de bestaande situatie wordt uiteengezet tot welke ruimtelijke opgave eerdergenoemde consequenties leiden, en op welke majeure punten de huidige bestuursovereenkomst aanpassing zou behoeven. Naast enkele niet-limitatieve overwegingen die hierbij een rol spelen, volgt tot slot in de bijlage een concept-bestuursovereenkomst.



Historie gemeente Vlagtwedde en COA

Het opvangcentrum in Ter Apel is ontstaan in 1996. Hiertoe werden delen van het voormalige NAVO-depot gebruikt. Vanaf deze periode is er een goede samenwerking ontstaan tussen de gemeente Vlagtwedde en het COA. Dit vormde ook de basis voor de goede relatie waar vandaag de dag sprake van is.

De opvang van vreemdelingen en asielzoekers was, is en blijft onderhevig aan beleidswijzigingen. Vanuit eerdere beleidswijzigingen werden regelmatig nieuwe termen geïntroduceerd, en werd afscheid genomen van oude termen. Daartoe moesten regelmatig de bestuurlijke en operationele etiketten die op de opvangplaatsen werden geplakt, in wisselende aantallen worden vervangen.

Voorbeelden hiervan zijn ruimschoots voorhanden: vertrekcentrum, asielzoekerscentrum, aanmeldcentrum, hotelfunctie, tijdelijke noodvoorziening, vrijheidsbeperkende locatie dan wel onderdaklocatie enzovoorts.

Om dit in de praktijk te regelen werden vaak nieuwe bestuursovereenkomsten dan wel tijdelijke addenda gesloten. Hierop betrekking hebbende looptijden begonnen daarmee eveneens te schuiven. Voor bijna elke doorgevoerde beleidswijziging werd opnieuw de gang naar de gemeenteraad gemaakt, wat het beeld bij raadsleden niet erg verduidelijkte.

Constante factor was de continue en professionele huisvesting en begeleiding van vreemdelingen en asielzoekers op de locatie, en de goede samenwerking tussen het COA, de gemeente Vlagtwedde, en tal van ketenpartners.

Intentie tot bestendigen van samenwerking en relatie

De bedoeling van dit masterplan is om vanuit diverse aanleidingen de samenwerking met, en relatie tussen de gemeente Vlagtwedde en het COA te bestendigen, en de eerder genoemde bestuurlijke en fysieke lappendeken te vervangen.

Dit om te voorkomen dat vanuit de asielbrief de bestaande lappendeken van termen, aantallen, gebouwen en looptijden opnieuw uitgelegd en gewijzigd moet worden, en dit proces zich tot in lengte van dagen blijft herhalen.

Het verdient de sterke voorkeur om daarom te komen tot een nieuwe bestuursovereenkomst voor lange termijn welke de bestaande overeenkomsten en addenda vervangen.

Dit scheidt de ruimte om in de bestaande locatie te investeren, en deze duurzamer in te vullen dan nu het geval is. Duurzaam in materiaal- en energiegebruik. Duurzaam in functionele uitwisselbaarheid en aanpasbaarheid van nieuwe gebouwen. Duurzaam in doelmatigheid van aanwending van publieke middelen. Ook duurzaam in mogelijkheden voor het opwekken en behoud van energie middels wind- of zonne-energie en warmte-/koudeopslag.

De hiermee gepaard gaande investeringen zullen hoog zijn. Zo hoog dat een uitbreiding van de huidige capaciteit – mede in relatie tot de asielbrief – nogmaals aan de orde wordt gebracht. Uiteraard met respect voor hiermee samenhangende overwegingen binnen de plaats Ter Apel en de gemeente Vlagtwedde.

De details van de nieuw te realiseren gebouwen zijn in dit plan niet opgenomen, deze zullen uiteindelijk vastgelegd worden in de noodzakelijke bouwvergunningen. Wel stelt dit plan de ruimtelijke opgave op hoofdlijnen vast. Voor infrastructurele aanpassingen in de onmiddellijke omgeving van het opvangcentrum, een separaat traject, trekken de gemeente en het COA gezamenlijk op.

Beleidswijziging per 1 juli 2010

Het COA moet uitvoering geven aan de maatregelen die de staatssecretaris van justitie heeft opgenomen in de zogenaamde asielbrief. Deze is juni 2008 naar de Tweede Kamer gezonden en bevat voorstellen voor een efficiëntere en zorgvuldigere asielprocedure, en een effectiever terugkeerbeleid.

De nieuwe procedure moet sneller duidelijkheid geven op de vraag of een asielzoeker recht heeft op verblijf in Nederland. Om dit te bereiken wordt meer tijd gestoken in de beoordeling van de aanvraag, met minder herhaalde asielaanvragen en een snellere terugkeer naar het land van herkomst voor uitgeprocedeerde asielzoekers als gevolg.

Voor het COA heeft de asielbrief ook gevolgen op het gebied van huisvesting van asielzoekers gedurende de nieuwe procedure. Het COA zal de asielzoekers per 1 juli 2010 zo veel als mogelijk overeenkomstig de nieuwe situatie huisvesten, al is duidelijk dat niet alle gebouwen op die datum al in permanente vorm zullen voldoen. Veel onderdelen binnen de asielbrief hebben betrekking op processen die binnen de locatie Ter Apel plaatsvinden. Des te meer reden om juist nú voor de locatie Ter Apel te komen tot een duurzame samenwerking tussen de gemeente Vlagtwedde en het COA.

De Tweede Kamer is in december 2008 akkoord gegaan met de beleidsvoorstellen. In december 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel waarin de aanpassing van de Vreemdelingenwet (inclusief regelgeving in het Vreemdelingenbesluit) wordt geregeld. Naar verwachting zal de Eerste Kamer in februari 2010 het wetsvoorstel behandelen.

Toelichting op nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze laat zich het best verduidelijken aan de hand van de volgende indeling:

- aankomst
- rust- en voorbereidingstermijn
- algemene asielprocedure
- verlengde asielprocedure
- terugkeer

Aankomst

Het COA vangt vanaf 1 januari 2010 asielzoekers op gedurende de hele asielprocedure. Vóór die tijd zorgde het aanmeldcentrum voor de eerste huisvesting. De registratie en opvang van vreemdelingen vindt vanaf 1 juli 2010 plaats binnen de centrale ontvangstlocatie Ter Apel. Op die locatie doet de Vreemdelingenpolitie identiteitsonderzoek, controleert zij de documenten van de vreemdeling, en neemt zij vingerafdrukken af.

- De centrale ontvangstlocatie laat zich vergelijken met het voormalige verblijf binnen het aanmeldcentrum, en de tijdelijke noodvoorziening.

Rust- en voorbereidingstermijn

De asielzoeker heeft na de aankomstfase, recht op *minimaal* 6 dagen rust en voorbereiding. Die tijd is nodig ter voorbereiding op de asielprocedure. Zo krijgen asielzoekers voorlichting van Vluchtelingenwerk over het verloop van de procedure, en bestaat de mogelijkheid tot overleg met de advocaat. Daarnaast krijgen ze een verplichte tbc-screening. Tot slot vindt medisch advies plaats. Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn vindt de opvang plaats in een procesopvang locatie. Deze bevinden zich in de nabijheid van een IND-kantoor. Voor deze vorm van opvang zal het opvangcentrum Ter Apel – naast soortgelijke centra in de nabijheid van Zevenaar en Den Bosch – één van de drie hoofdlocaties zijn. In de nabijheid van Schiphol zal een vierde locatie van beduidend kleinere omvang gerealiseerd worden.

- De proces opvanglocatie laat zich vergelijken met de huidige tijdelijke noodvoorziening.

Algemene asielprocedure

Na de rust- en voorbereidingstermijn start de algemene asielprocedure van 8 werkdagen met een vaste indeling. De huidige 48-uurs procedure komt daarmee te vervallen. De procedure aan het begin van het traject wordt daarmee weliswaar langer, maar de hele asielprocedure wordt naar verwachting korter. Door bij het begin van de procedure meer tijd uit te trekken voor de beoordeling van de asielaanvraag, is de verwachting dat de asielzoeker later in de procedure minder grond heeft om in hoger beroep te gaan. Om voorts de problematiek rondom met name de rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers op straat zo klein mogelijk te houden, is inmiddels opvang gerealiseerd voor medische aanvragers (motie Spekman), en komt er medio 2010 ook opvang voor

aanmeldcentrum afdoeningen. Ook tijdens de algemene asielprocedure verblijft de asielzoekers in een proces opvanglocatie. De opvang vanuit de motie Spekman, en de nieuwe opvang per medio 2010, zal waarschijnlijk gestalte krijgen binnen reguliere opvangcentra.

- De proces opvanglocatie laat zich vergelijken met de huidige tijdelijke noodvoorziening.

Verlengde asielprocedure

Als de IND geen beslissing kan nemen binnen de 8 werkdagen van de algemene asielprocedure, dan komt de behandeling van de aanvraag terecht in de verlengde asielprocedure.

- Het verblijf gedurende deze fase, vindt plaats binnen een regulier opvangcentrum.

Terugkeer

De zogenaamde vrijheidsbeperkende locatie blijft van kracht, en zal daarom niet verder worden toegelicht. Wellicht komen echter meer asielzoekers voor plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie in aanmerking, dan nu het geval is.

Consequentie nieuwe werkwijze voor locatie Ter Apel

Analoog aan het huidige gebruik is het voornemen om de locatie ter Apel te gebruiken voor opvang gedurende aankomst, rust en voorbereiding, algemene asielprocedure en vrijheidsbeperkende locatie. Naar huidig inzicht heeft dit de volgende capacitaire consequenties; een en ander op basis van een jaarlijkse instroom van 16.000 asielzoekers zoals geprognostiseerd door de IND en COA.

Aankomst

Per 1 januari 2010 neemt COA de capacitaire verantwoordelijkheid voor huisvesting gedurende de 1^e aanmelding bij de vreemdelingenpolitie over van de IND. Dit volgt uit het verder doorvoeren van onderscheid in verantwoordelijkheid tijdens de aankomstfase voor het proces (vreemdelingenpolitie) en de huisvesting (COA). Dit bedraagt conform de huidige situatie 250 plaatsen.

Uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur van vier dagen, bedraagt de capacitaire behoefte voor de centrale ontvangst locatie $(16.000/365) * 4 \text{ dagen} / 87,5\%$ bezettingsgraad = 200 plaatsen.

Rust en voorbereiding

De gemiddelde termijn tussen de 1^e aanmelding bij de vreemdelingenpolitie en de start van de algemene asielprocedure zal naar verwachting 29 dagen bedragen. Uitgaande van een jaarlijkse instroom van 16.000 personen, en een gemiddelde verblijfsduur van 29 dagen -/ 4 dagen (aankomst), bedraagt de capacitaire behoefte $(16.000/365) * 25 \text{ dagen} / 87,5\%$ bezettingsgraad = 1.252 plaatsen.

Algemene asielprocedure

Per week behandelt de IND circa 310 dossiers (instroom van 16.000 / 52 weken). Rekening houdend met 5 werkdagen zijn per dag 62 dossiers onder handen. Het gemiddeld aantal op te vangen asielzoekers per dossier bedraagt 1,2 personen (verhouding tussen alleenstaanden en gezinssamenstelling). De gemiddelde verblijfstijd tijdens de algemene asielprocedure bedraagt 12 dagen (inclusief weekenddagen).

Wederom uitgaand van een jaarlijkse instroom van 16.000 personen bedraagt de capacitaire behoefte $(310 \text{ dossiers} / 5 \text{ werkdagen}) * 1,2 \text{ asielzoekers per dossier} * 12 \text{ dagen} / 87,5\%$ bezettingsgraad = 850 capaciteitsplaatsen.

Vanaf de rust en voorbereidingstermijn tot en met de algemene asielprocedure verblijft de vreemdeling/asielzoeker in een zogenaamde proces opvang locatie. Deze dient zich te bevinden in de omgeving van het IND-behandelkantoor (Ter Apel, Zevenaar en Den Bosch).

Het totaal van circa 2.100 plaatsen dient capaciteitsverdeeld te worden. Rechtevenredig komt dit voor Ter Apel neer op circa 725 capaciteitsplaatsen.

Vrijheidsbeperkende locatie

Momenteel bedraagt de capaciteit van deze opvangvorm 400 plaatsen.

Totaal

De behoefte aan opvangcapaciteit binnen de locatie Ter Apel komt op basis van huidig gebruik en implementatie van de asielbrief per 1 juli 2010, op het volgende neer.

Fase	Capaciteit
Overname IND-capaciteit	250
Aankomst	200
Rust en voorbereidingstermijn (afgerond)	425 (1.252 plaatsen verdeeld over drie hoofdlocaties)
Algemene asielprocedure (afgerond)	300 (850 plaatsen verdeeld over drie hoofdlocaties)
Vrijheidbeperkende locatie	400
Regulier opvangcentrum	425
Totaal	2.000

Deze behoefte is inclusief enige capacitaire reserve ten aanzien van opvang gedurende de aankomst en vrijheidbeperkende locatie (in die zin is Ter Apel uniek), als ook ten aanzien van opvang gedurende de rust en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure. Wat betreft laatstgenoemde vormen van opvang, zal een capacitaire reserve gerealiseerd moeten worden in samenhang met mogelijkheden binnen Zevenaar en Den Bosch.

Daarnaast is het voor het COA zinvol om ook capaciteit in Ter Apel beschikbaar te hebben voor de verlengde asielprocedure. Op deze wijze zullen onnodige verhuisbewegingen deels voorkomen kunnen worden indien de IND tijdens de algemene asielprocedure in het opvangcentrum Ter Apel geen beslissing kan nemen. De asielzoekers kunnen dan binnen hetzelfde opvangcentrum verblijven voor de verlengde asielprocedure.

Deze laatste overwegingen maken de vestiging van een regulier opvangcentrum van 425 plaatsen wenselijk.

Vanuit deze gedachten, en de verwachte investeringsomvang welke volgt uit het voornemen om de relatie ook in fysiek opzicht voor lange termijn te bestendigen, volgt dan ook de wens / het verzoek van het COA om binnen de locatie Ter Apel in totaal 2.000 opvangplaatsen te realiseren.

Bestaande situatie

De huidige locatie lijkt mede vanuit de snelle realisatie in 1995, ook het resultaat van tot nu toe opeengestapelde tijdelijke afspraken. De aard van de bebouwing varieert van semi-permanent tot permanent, en de daarmee samenhangende technische levensduur en onderhoudsbehoefte varieert daarmee ook sterk.

Er zijn veel verschillen in verschijningsvorm (unit- of systeembouw, caravans, loodsen, reguliere bouw) en veel verschillen in gebruik (woonfunctie voor verschillende opvangsoorten, kantoorfunctie en overige functies). De uitwisselbaarheid van de verschillende gebouwen en functies is echter uiterst gering. Daardoor is de flexibiliteit voor het COA ook gering.

Op dit moment wordt de locatie Ter Apel met name gebruikt voor de tijdelijke noodvoorzieningen (tnv) en de vrijheidsbepenkende locatie (vbl). In onderstaande tabel is e.e.a. kernachtig weergegeven inclusief de onderhoudsbehoefte. De nummers verwijzen naar de gebouwen(verzameling) op de kaart welke is opgenomen als bijlage I.

Woongebouwen

Gebouw	Nr. kaart	modaliteit	Onderhouds-behoefte	Type bouw	Capaciteit	m2 bvo
Koolmees	5	Vbl	Hoog	2-laags unitbouw	48	480
Sperwer	17	Vbl	Hoog	2-laags unitbouw	48	480
TNV zuidwest	13	Tnv	Hoog	1-laags caravans	125	1.250
Zwaluw	8	Vbl	Gemiddeld	2-laags unitbouw	48	480
Buizerd	7	Vbl	Gemiddeld	2-laags unitbouw	60	744
TNV overig I	14	Tnv	Gemiddeld	1-laags caravans	320	3.200
TNV overig II	9	Tnv	Gemiddeld	1-laags caravans	30	300
Hal tijdelijk	2	Tnv	Laag	1-laags hal/loods	225	3.375
Havik	6	Vbl	Laag	2-laags unitbouw	60	744
Overig I	4	Vbl	Laag	2-laags unitbouw	64	684
Overig II	11	Vbl	Laag	2-laags unitbouw	64	684
Totaal					1.092	12.421

Uit deze opstelling blijkt dat circa 7.000 m2 bvo op korte (hoge onderhoudsbehoefte) dan wel middellange termijn (gemiddelde onderhoudsbehoefte) grondig gerenoveerd dan wel vervangen moet worden. Dit laatste omdat het voornamelijk semi-permanente opstallen betreft. Deze opstallen bieden thans plaats voor de opvang van circa 680 personen.

Overige gebouwen

Gebouw	Nr. kaart	Modaliteit	Onderhouds-behoefte	Type bouw	M2 bvo
School	1	School-gebouw	Hoog (gesloopt)		(700)
Hal	12	Eetzaal / opslag	Gemiddeld	1-laags hal/loods	3.645
Kantoren COA I	15	Kantoor	Gemiddeld	1-laags unitbouw	600
Kantoren COA II	3	Kantoor	Laag	1-laags hal/loods	270
Kantoren COA III	10	Kantoor	Laag	1-laags permanent	1.720
Totaal					6.235 (6.935)

Onderwijs zal op de locatie gerealiseerd worden. Daarin zal een fysieke scheiding aangebracht worden tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De wijze waarop deze scheiding in de permanente situatie vorm wordt gegeven, bijvoorbeeld door middel van een sportzaal, zal in de komende ontwerpfase bepaald worden.

Met de realisatie van een tijdelijk, gescheiden en kwalitatief verantwoorde schoolvoorziening op het centrum per augustus 2010, zal het gebouw Barnflair vanaf aanvang van het nieuwe schooljaar niet langer ingezet hoeven te worden. Tot die tijd zal COA alle hiermee verband houdende exploitatiekosten voor haar rekening blijven nemen.

In de nieuwe situatie zullen de huurpenningen voor het te realiseren permanente schoolgebouw gefinancierd worden vanuit de onderwijshuisvestingsbudgetten asielzoekers (ohba-regeling).

Uit bovenstaande opstelling blijkt dat circa 5.000 m2 bvo op korte (hoge onderhoudsbehoefte) dan wel middellange termijn (gemiddelde onderhoudsbehoefte) grondig gerenoveerd dan wel vervangen moet worden.

In totaal (woongebouwen + overige gebouwen) blijkt dus dat circa 12.000 m2 BVO (bruto vloeroppervlak) op korte en middellange termijn grondig gerenoveerd dan wel vervangen moet worden. De nadruk ligt daarbij op de woonfunctie met ruim 7.000 m2 BVO waarmee bijna 700 capaciteitsplaatsen zijn gemoeid. Het betreft hier semi-permanente unit-/systeembouw, en caravans. Het COA heeft voor ogen deze te vervangen door permanente bouw.



De gebouwen met een lage onderhoudsbehoefte betreffen eveneens semi-permanente unit-/systembouw en caravans. Grondige renovatie dan wel vervanging is ook hier slechts een kwestie van tijd.

Hoewel de beide loodsen (thans in gebruik als respectievelijk eetzaal en tijdelijke noodvoorziening) ook als permanente bouw gekwalificeerd mogen worden, is het maar de vraag of bij de denkbeeldige realisatie van een nieuw opvangcentrum een bewuste keuze voor een dergelijke verschijningsvorm gemaakt zou worden. Het enige permanente en functioneel min of meer optimale gebouw betreft het kantoorgebouw aan de voorzijde.

Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat circa 90% van het totale brutovloeroppervlak zich niet optimaal verhoudt tot de intentie voor een langdurige bestemming van afspraken tussen de gemeente Vlagtwedde en het COA, en dat herontwikkeling van het huidige opvangcentrum opportuun is.

Ruimtelijke opgave op hoofdlijnen

De ruimtelijke opgave kan op hoofdlijnen als volgt worden samengevat.

Ruimtegebruik

De ruimtelijke behoefte bij een capaciteit van 2.000 opvangplaatsen wordt bepaald door het genormeerde brutovloeroppervlak van 12 m² per plaats voor de woonfunctie, en 2,3 m² per plaats voor overige functies waaronder kantoren. Dit komt neer op 28.600 m² bvo. Rekening houdend met de realisatie van een schoolgebouw (1.400 m² bvo) en het clusterkantoor (500 m² bvo) is aanvullend 1.900 m² bvo benodigd. Het benodigd totale brutovloeroppervlak komt daarmee neer op circa 30.500 m².

Het huidige brutovloeroppervlak bedraagt circa 18.700 m² waarvan circa 14.400 m² éénlaagsbebouwing en circa 4.300 m² tweelaagsbebouwing. Ten opzichte van het perceeloppervlak van circa 80.000 m² heeft de huidige locatie een bebouwingsdichtheid van circa 21%.

Uitgangspunten voor realisatie

Als uitgangspunt voor realisatie van het masterplan zal, uiteraard binnen de mogelijkheden van zowel het huidige als opnieuw vast te stellen bestemmingsplan, worden gekozen voor variëteit van bebouwingshoogte. De toekomstige bebouwingsdichtheid zal daarmee afnemen ten opzichte van de huidige situatie. Door de toekomstige bebouwing en open ruimten goed te positioneren wordt de sociale veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op het opvangcentrum minimaal in stand gehouden, en waarschijnlijk zelfs verbeterd.

Tweede uitgangspunt is dat gedurende de herontwikkeling, de opvang van vreemdelingen en asielzoekers doorgang moet blijven vinden. Dit volgt vanuit de implementatie van de nieuwe procedure per 1 juli 2010, en het cruciale belang van het opvangcentrum Ter Apel hierin. Dit betekent dat het masterplan in fasen gerealiseerd moet worden, en dat per fase een deel van het huidige gebruik gestaakt moet worden om daarmee ruimte te bieden voor sloop en nieuwbouw.

De eerste fase kan daarom pas starten als als eerste, tijdelijke vervangingscapaciteit ten behoeve van de herontwikkeling wordt gerealiseerd. Het ligt voor de hand om hiervoor gebruik te maken van een aangrenzend deel van het Sindorf-perceel.

Daarnaast zal de overgang naar het openbaar gebied rondom de locatie, en de ontsluitingen blijven voldoen aan huidige en toekomstige opvattingen, en zal de infrastructuur op de locatie (elektriciteit, riolering, water, glasvezel enzovoorts) waar nodig heringericht worden. Voor dit laatste vormt duurzame energievoorziening het uitgangspunt.

Ontwerp

In het ontwerp van de nieuwbouw zal rekening worden gehouden met toekomstige uitwisselbaarheid van gebruik binnen de diverse onderdelen van het asielproces (aankomst, rust- en voorbereidingstermijn, algemene asielprocedure, verlengde asielprocedure en terugkeer).

Huidige gedachten gaan voor wat betreft de woongebouwen uit naar een mix van gebouwen met uiteenlopende capaciteit (bijvoorbeeld 80, 160 en 240 plaatsen), met 8-persoonsverblijven met een mix van 1-, 2- en 4-persoonsslaapkamers. Een en ander óók rekening houdend met mindervalide vreemdelingen en asielzoekers.

In de overige gebouwen zullen werkplekken worden ingericht voor personeel van zowel COA als haar ketenpartners, en zullen recreatieruimten, spreekkamers, creche-verblijven, een open leercentrum en dergelijke een plaats krijgen.

In het algemeen zullen gebouwen zodanig worden ontworpen en gesitueerd dat zowel functiemenging (verblijf en kantoor) als functiedifferentiatie (wijzigingen binnen de verblijfsfunctie) mogelijk zal zijn. Dit uiteraard rekening houdend met verschillende toegankelijkheidsregimes gedurende de diverse stadia van verblijf. Dit komt zowel de beheersbaarheid als de flexibiliteit ten goede.

Fasering en tijdslijnen

Gezien de omvang en de complexiteit van de ruimtelijke opgave zal de herontwikkeling meerdere jaren in beslag nemen. Op basis van traditioneel opdrachtgeverschap ziet de tijdsplanning er als volgt uit (zie ook bijlage III).

Jaar 2010

- Valideren van de haalbaarheid middels een businesscase en daaruitvolgende besluitvorming;
- Opstellen van het projectplan in termen van kwaliteit, geld, tijd, organisatie en informatie en daaruitvolgende goedkeuring;
- Initiatief- en definitiefase / opstellen van Programma van Eisen;
- Opstellen ambitiedocument ten behoeve van de architectenselectie;
- Architectenselectie;
- Bijkomend I: realisatie van onderwijsvoorzieningen op het opvangcentrum per aanvang schooljaar 2010/2011;
- Bijkomend II: noodzakelijke aanpassing van bestaande gebouwen teneinde de implementatie van de asielbrief per 1 juli 2010 te borgen.

Jaar 2011

- Opstellen van het voorlopig ontwerp
- Opstellen van het definitief ontwerp
- Uitwerken van het definitief ontwerp in bestek en tekeningen

Jaar 2012

- Indienen aanvraag bouwvergunning
- Aanbesteding / opdrachtverstrekking
- Start realisatie 1e fase / start bouw

Jaar 2013

- Oplevering 1^e fase / eerste oplevering
- Start realisatie 2^e fase

Jaar 2014:

- Oplevering 2^e fase
- Start realisatie 3^e fase

Jaar 2015:

- Oplevering 3^e fase (eindoplevering)

In de businesscase of de definitiefase (jaar 2010) zal een keuze worden gemaakt tussen traditioneel opdrachtgeverschap of een samenwerkingsvorm zoals een design-build-maintain constructie. Indien voor dit laatste wordt gekozen, zal de tijdsplanning / fasering aangepast worden. Dit zal naar verwachting een langer voorbereidingstraject, maar kortere realisatietermijn met zich meebrengen.

Kenmerken concept bestuursovereenkomst

Ten opzichte van de huidige bestuursovereenkomst zal voorgaande leiden tot enkele majeure aanpassingen op het gebied van looptijd, capaciteit en modaliteit. Dat wil overigens niet zeggen dat andere onderdelen binnen de bestuursovereenkomst geen bespreking behoeven.

Looptijd

Het concept gaat uit van een looptijd van dertig jaar. Deze termijn doet recht aan de omvang van de investeringen die de komende jaren gedaan zullen worden, en stelt het behoud van werkgelegenheid vanuit de asielketen voor eenzelfde termijn zo goed als zeker.

In termen van een eventuele beëindiging van de samenwerking is er sprake van gelijkwaardigheid. Zowel het COA als de gemeente Vlagtwedde heeft het recht om de overeenkomst op te zeggen. Gezien de omvang van de investeringen vanuit het COA, en het belang van onder andere werkgelegenheid voor de gemeente Vlagtwedde, wordt voorgesteld de eerste mogelijkheid tot ontbinding te bieden vijftien jaar na oplevering van de laatste fase.

Capaciteit

Het concept gaat uit van een capaciteit van 2.000 opvangplaatsen. Dit aantal volgt vanuit het huidige gebruik, de implementatie van de asielbrief, enige capacitaire reserve, en de verwachte investeringsomvang. Door middel van fasering zal de capaciteit volgens een groei-model gerealiseerd en ingezet worden.

Modaliteit

Het concept gaat uit van onderlinge uitwisselbaarheid van plaatsen zoals die op enig moment het best passend is. In de praktijk betekent dit dat het totaal van 2.000 opvangplaatsen vrijelijk toegewezen kan worden voor verblijf gedurende aankomst, rust- en voorbereidingstermijn, algemene asielprocedure, verlengde asielprocedure en terugkeer.

Het vrijelijk toewijzen betekent niet dat daarover geen afstemming plaatsvindt met de verantwoordelijk portefeuillehouder. Integendeel, bestaande overlegstructuren zullen volledig intact blijven om het proces te waarborgen waarbinnen op het niveau van werkafspraken, regelmatig afstemming plaatsvindt over het feitelijk gebruik van de locatie.

Overwegingen ten aanzien van de concept-bestuursovereenkomst

De concept-bestuursovereenkomst kan geïnterpreteerd worden in termen van meer, langer en flexibeler. Ten behoeve van zorgvuldigheid in de besluitvorming zijn daarom een aantal punten met name van belang voor de overweging. Ook dit betreft nadrukkelijk geen limitatieve opsomming.

- **Veiligheid**

De verantwoordelijkheid voor veiligheid in en rond het opvangcentrum is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het COA, de vreemdelingenpolitie en de regiopolitie.

Huidige situatie

Binnen het opvangcentrum worden de toezichthoudende taken uitgevoerd door een externe beveiligingsorganisatie (Trigion), daartoe uitgeruste bedrijfshulpverlening-medewerk(st)ers van het COA en de vreemdelingenpolitie. Buiten kantooruren gaat het daarbij om minimaal 3 beveiligers van Trigion of BHV'ers per locatie (aanmeldcentrum, tijdelijke noodvoorziening, vrijheidsbeperkende locatie). Dit betekent continu tien beveiligers tussen 22:00 uur en 08:00 uur. Tussen 08:00 uur en 23:00 uur is het eigen COA-personeel aanwezig (circa 55 medewerk(st)ers).

Buiten het opvangcentrum is de regiopolitie verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde. Vanuit de aanwezigheid van het opvangcentrum wordt er reeds extra regiopolitie ingezet.

Bij het plegen van strafbare feiten door een vreemdeling of asielzoeker zal de regiopolitie deze overdragen aan de vreemdelingenpolitie welke de zaak verder afhandelt. Er is sprake van een goede samenwerking en korte communicatielijnen. Ondersteuning vindt plaats waar nodig met respect voor de verschillende rollen.

Nadere informatie vanuit de vreemdelingen- en regiopolitie die wellicht van belang is voor de beoordeling van voorliggend verzoek, kunnen niet in dit masterplan opgenomen worden. Het college zal de raad hierover afzonderlijk informeren voorafgaand aan, of tijdens de raadsbehandeling.

De populatie binnen het opvangcentrum kenmerkt zich veelal door kortdurend verblijf. De ervaring leert dat deze bewoners zich minder in het dorp ophouden; mede omdat verstrekkingen in natura plaatsvinden. Specifiek voor de vrijheidsbeperkende locatie geldt een dagelijkse meldingsplicht waarmee deze bewoners voortdurend in beeld zijn, en er bij eventueel crimineel gedrag snel en adequaat gehandeld kan worden. De afgelopen jaren is er in totaliteit geen toename geweest van winkeldiefstallen of overlast in het dorp.

In geval van winkeldiefstal, vooral bij eenmanszaken, is al langer een verkorte en versnelde aangifte per formulier mogelijk. Dit om te voorkomen dat eigenaren, zoals voorheen, zich moesten vervoegen bij het politiebureau in Stadskanaal. Het belang van het doen van aangifte is onverminderd groot.

Veiligheid in relatie tot voorliggend verzoek

Door zowel het college, de regiopolitie, de vreemdelingenpolitie en het COA wordt erkend dat de gedachte aan ophoging van het aantal vreemdelingen of asielzoekers binnen het opvangcentrum, kan leiden tot gevoelens van emotionele onveiligheid.

Zo kan een gevoel van onveiligheid in het dorp ontstaan door de simpele aanwezigheid van een vreemdeling of asielzoeker in een wachtrij bij bijvoorbeeld de bank of de Lidl. Ook al kenmerkt de toekomstige populatie binnen het opvangcentrum zich met name door kortdurend verblijf, vindt voor deze groep verstrekkingen in natura plaats, en zal de gang naar de winkel of de bank daardoor niet aan de orde zijn.

In concrete is een ophoging van de opvangcapaciteit voor de gemeente aanleiding om extra politie-inzet te vragen bij de korpsbeheerder. Los hiervan zal in daartoe aanleiding gevende gevallen, opgeschaald worden om mensen en middelen vrij te maken.

Daarnaast levert de regiopolitie een bijdrage aan analyse op het gebied van openbare orde en veiligheid, en verstrekt aan de hand daarvan advies ten aanzien van het afdekken van mogelijke risico's. De buurtagent speelt vanuit de contacten in de wijk hier eveneens een rol in. Een en ander leidt tot een veiligheidsplan om risico's in beeld te brengen, en dekkende maatregelen te borgen.

De buurtagent zal effectief fulltime gepositioneerd worden in Ter Apel, en onderhoudt de contacten tussen het opvangcentrum en het dorp Ter Apel.

Vooruitlopend hierop is in relatie tot beoordeling van voorliggend verzoek, toegezegd een aantal maatregelen vanuit het COA door te voeren. Zo zal op het opvangcentrum een stand-alone pin-automaat geplaatst worden. Een andere maatregel is dat vanaf een nader overeen te komen tijdstip binnen het groeimodel, twee á drie beveiligings-medewerk(st)ers de rol van stadswacht op zich zullen nemen in het winkelgebied. Een andere bijdrage welke tegemoet komt aan beheersbaarheid zal geleverd worden op het gebied van schoonmaak. Gezien de schaalgrootte van het toekomstige opvangcentrum, zal ook op en rond de toegangswegen tot het opvangcentrum zorg worden gedragen voor verwijdering van afval en zwerfvuil.

Daarnaast komt er structureel overleg met de handelsvereniging. De van oorsprong intensieve contacten zijn langzamerhand teruggebracht tot het niveau van contact wanneer opportuun. Dit nadat het aantal incidenten voor een groot deel terug is gedrongen. Om dreigende gevoelens van onveiligheid tegen te gaan, wordt dit overleg weer nieuw leven ingeblazen.

- Werkgelegenheid

De aanwezigheid van het opvangcentrum maakt de asielketen tot een werkgever van formaat. Onderstaande telling per december 2009 geeft de omvang en diversiteit weer van de werkgelegenheid welke volgt uit de aanwezigheid van de asielketen (aantal medewerk(st)ers).

Huidige situatie

Organisatie	Tijdelijke noodvoorziening + vrijheidsbeperkende locatie	Aanmeldcentrum	Totaal
Immigratie- & Naturalisatiedienst	-	425	425
Trigion (bewaking)	58	-	58
Centraal Orgaan opvang asielzoekers	54	-	54
Vreemdelingenpolitie	3	44	47
Dienst Terugkeer & Vertrek	23	-	23
Hago (schoonmaak)	16	-	16
Gezondheidscentrum asielzoekers	14	-	14
Sodexo (catering)	13	-	13
Koninklijke Marechaussee	-	8	8
Onderwijs	8	-	8
Vluchtelingenwerk Nederland	4	-	4
Kindercreche	2	-	2
Wedeka (sociale werkvoorziening)	2	-	2
Internationale Organisatie voor Migratie	1	-	1
Werkgelegenheid primair	198	477	675
Werkgelegenheid secundair (30%)	59	143	203
Werkgelegenheid totaal	258	620	878

Opgemerkt wordt dat voor het aanmeldcentrum de facilitaire werkgelegenheid (catering, schoonmaak enzovoorts) is meegenomen in de telling van de Immigratie- & Naturalisatiedienst.

Bijna 900 mensen hebben aldus een betaalde betrekking binnen de asielketen. Daarnaast zijn circa 40 vrijwilligers – meerendeels vluchtelingenwerk – actief binnen de COA-

locaties (tijdelijke noodvoorziening en vrijheidsbeperkende locaties. De ketenintegraliteit zorgt ervoor dat mensen met verschillende opleidings-, werk- en ervaringsniveaus hun stek hebben gevonden.

Werkgelegenheid in relatie tot voorliggend verzoek

Een ophoging van de capaciteit naar 2.000 opvangplaatsen zal de werkgelegenheid binnen met name de tijdelijke noodvoorziening en vrijheidsbeperkende locatie (COA-deel) doen toenemen. Afhankelijk van de mate waarin schaalvoordelen leiden tot een minder dan evenredige werkgelegenheidsgroei, lijkt een uitbreiding van de totale werkgelegenheid met circa 22% niet onrealistisch.

Dit zal worden bereikt binnen het COA-deel. Uitgaande van 75% werkgelegenheidstoename betekent dit ruim 190 extra medewerk(st)ers (primair + secundair) ten opzichte van de circa 880 huidige medewerk(st)ers. Dit komt neer op circa 22%.

Het COA zal binnen haar mogelijkheden zoveel als mogelijk gebruik maken van diensten binnen de regio. Rekening houdend met lopende verplichtingen zal de toekomstige werving van nieuw personeel in eerste instantie plaatsvinden in het kader van het project “Ons Werk”, en vervolgens bij het UWV Werkbedrijf in Stadskanaal.

Naar verwachting zal vanuit de aanbesteding van realisatie van bouwkundige werken (hoewel europees aan te besteden), een tijdelijke werkgelegenheidsgroei binnen lokale of regionale ondernemingen ontstaan.

- Financiën

De huidige vergoedingen vanuit het faciliteitenbesluit zijn gebaseerd op de bestuurlijke capaciteit van 1.050 plaatsen. Per aanvangsdatum van de nieuwe te sluiten bestuursovereenkomst zal de vergoeding gebaseerd zijn op 1.600 capaciteitsplaatsen. Vanaf het moment dat 1.500 capaciteitsplaatsen zijn gerealiseerd, zal de vergoeding gebaseerd zijn op de uiteindelijke capaciteit van 2.000 plaatsen.

Naar ervaring van het COA worden de kosten die de gemeente maakt inzake de opvang van asielzoekers volledig gecompenseerd vanuit het faciliteitenbesluit. In combinatie met uitbreiding van werkgelegenheid zal de opvang van asielzoekers voor de gemeente meer opleveren dan de hiermee verband houdende kosten.

Bij het afsluiten van de nieuwe bestuursovereenkomst zal de gemeente tot slot een aanvraag indienen voor de ohba-regeling (onderwijshuisvestingsbudgetten asielzoekers). Deze regeling voorziet in vergoedingen voor huurlasten, 1^e onderwijsleerpakketten, 1^e inrichting meubilair, en in bijdragen voor gymnastiek, onroerende zaakbelasting en verzekeringen. Ook deze vergoeding is naar ervaring van het COA kostendekkend.

- **Communicatie**

Het COA is meer dan bereid om de gemeente bij te staan in haar voorlichtingstaak richting inwoners. Ondersteuning door communicatieadviseurs vanuit het COA is een vanzelfsprekendheid. Hetzelfde geldt voor eventueel gewenste aanwezigheid van het COA tijdens mogelijke bijeenkomsten met de plaatselijke bevolking en/of de winkeliersvereniging. Onderdeel daarvan kan zijn de inwoners op het huidige opvangcentrum uit te nodigen, en voor te lichten over het dagelijkse leven van vreemdelingen en asielzoekers in het opvangcentrum.

- **Infrastructuur**

Een uitbreiding van de capaciteit tot een nivo van 2.000 plaatsen brengt de noodzaak met zich mee om de toegangsweg tussen het opvangcentrum en het dorp Ter Apel aan te passen. Het COA zal de hiermee verband houdende kosten voor haar rekening nemen.

- **Clusterkantoor**

In het masterplan wordt de realisatie opgenomen van het clusterkantoor voor de regio. Deze bevindt zich thans in de stad Groningen. De komst van het nieuwe clusterkantoor naar Ter Apel mag eveneens gezien worden als een erkenning van het belang van de locatie Ter Apel voor het COA.