

*Nederland geeft thuis*

taskforce

thuisgeven



# *Eindrapportage*

Taskforce Thuisgeven

JUNI 2011





## Eindrapportage Taskforce Thuisgeven





# Inhoudsopgave

<i>Resultaten en Aanbevelingen</i>	6
<i>1 Taskforce Thuisgeven: analyseren, adviseren en aanpakken</i>	10
1.1 Inzet en werkwijze	10
1.2 Het verbeteren, versnellen en versterken van het huidige huisvestingsproces	10
1.3 Structurele knelpunten vragen een structurele oplossing	11
<i>2 De versnelling is ingezet</i>	14
2.1 Gestage afname van bezetting COA-opvang	14
2.2 Gemeentelijke achterstanden in het huisvesten zijn structureel en hardnekkig	15
2.3 Investeren in betrouwbaarheid cijfers is nodig	16
<i>3 Nieuwe toewijzingsprocedure versterkt de uitvoeringspraktijk</i>	19
3.1 Draagvlak voor nieuwe toewijzingsprocedure in uitvoeringspraktijk	19
3.2 Nieuwe toewijzingsprocedure vraagt nog om uitwerking van slot op de achterdeur	20
<i>4 Van ontwerpen naar testen</i>	22
4.1 De regievoerder als cruciale succesfactor	22
4.2 Intensieve samenwerking met COA voor voorbereiding pilot	22
4.3 Voorbereiding voor regionaal maatwerk	23
4.4 Een succesvolle pilot resulteert in een versnelling en verbetering van het huisvestingsproces	23
4.5 Aandacht voor organisatie van de pilot en monitoring is gewenst de komende periode	23
<i>5 Quick Wins zorgen voor een directe verbetering in de praktijk</i>	25
5.1 Versnelling van uitgifte en afgifte van verblijfspas: ketenbesef en betere communicatie	25
5.2 Nareizigers sneller laten uitstromen	26
5.3 Ook versnelling mogelijk bij nareizigers met vergunning in opvang	28
<i>Op stoom, maar nu doorpakken</i>	29
<i>Bijlage</i>	31

# Resultaten en Aanbevelingen

## 1. Snellere huisvesting en minder vergunninghouders en nareizigers in de opvang

Gemeenten, corporaties, COA, IND en de Vrom-Inspectie hebben zich ingezet om de huisvesting van vergunninghouders sneller en beter te laten verlopen. Sinds de start (juli 2010) van de Taskforce is er een gestage daling waarneembaar van de bezetting van vergunninghouders in de COA-opvang. Op 1 juni 2011 verbleven er 4121 vergunninghouders in de verschillende centra. In juli 2010 waren dat er 5235. Een daling van ruim 1000 personen. Verder is ruim 50% van de vergunninghouders in de opvang reeds bemiddeld naar woonruimte en zal op korte termijn uitstromen. Vergunninghouders verblijven gemiddeld vijf maanden in de opvang. Dat is ten opzichte van juli 2010 een versnelling van 2 maanden. Gemeenten zijn per maand meer vergunninghouders gaan huisvesten. Ook het aantal nareizigers in de opvang is sinds september 2010 terug gelopen. Het COA meldde in september 2010 dat er op dat moment een groep van 2580 nareizigers met MVV in de opvang verbleef. Op verzoek van de Taskforce heeft het COA, in juni 2011 een uitgebreide bestandsanalyse gemaakt, die laat zien dat er op dat moment 324 nareizigers met MVV en ruim 900 met vergunning in de opvang verblijven.

## 2. Opbrengst tot nu toe: € 24 miljoen

De Taskforce Thuisgeven adviseerde in januari 2011 een nieuw toewijzingsprocedure in te voeren om een snellere huisvesting en participatie van de vergunninghouder te realiseren. De maatschappelijke opbrengsten hiervan zijn dat vergunninghouders sneller in het eigen onderhoud kunnen voorzien en eerder kunnen meedraaien in de Nederlandse maatschappij. Daarnaast was er een theoretisch besparingspotentieel van maximaal 65 miljoen te realiseren door het verkorten van de opvangperiode in het AZC naar maximaal 3 maanden. De onderstaande berekening (fig.1) toont dat aan.

Inmiddels zijn door de geleidelijke versnelling van het proces van 7 naar 5 maanden en de daling van bezetting vergunninghouders besparingen gerealiseerd. Een daling van het proces van 7 naar 5 maanden levert per vergunninghouder een besparing van 3.400 euro op. In totaal een structurele besparing van ongeveer 24 miljoen. De besparing is geleidelijk in de loop van de afgelopen maanden gerealiseerd. Deze besparing is op de lopende begroting 2011 voor het COA door het ministerie reeds ingeboekt door minder opvangplaatsen te bestellen bij het COA.

Aantal	Kosten per maand pp	Kosten huidige situatie; gemiddelde duur van 7 mnd	Kosten gewenste situatie; gemiddelde duur van 3 mnd	Opbrengst
5200 vergunninghouders	1700	€ 61.880.000,00	€ 26.520.000,00	€ 35.360.000,00
2580 nareizigers	1700	€ 30.702.000,00	€ 877.200,00	€ 29.824.800,00
Totaal				€ 65.184.800

Figuur 1: beoogd besparingspotentieel

## Aanbevelingen

### 1. De huisvesting kan efficiënter en effectiever

Op de lange termijn zijn er enkele structurele verbeteringen nodig om het huisvestingsproces te optimaliseren. De Taskforce concludeert dat er sprake is van weeffouten in het huidige proces en stelt een structurele herziening van het proces voor dat zal moeten leiden tot een verkorting van de opvangperiode na vergunningverlening van zeven naar drie maanden. De daarbij voorgestelde omkering van het proces en verbetering van de matching zijn absoluut noodzakelijk, stelt de Taskforce. De inmiddels gestarte pilot in Friesland, Drenthe en Utrecht, waar de Nieuwe toewijzingsprocedure wordt uitgetest in de praktijk, zal moeten uitwijzen of en hoe het proces verbeterd kan worden met de voorgestelde aanpassingen.

### 2. De sturing op uitstroom van vergunninghouders moet verbeteren

Zonder inzicht geen overzicht! Wie wil sturen op een snelle uitplaatsing van vergunninghouders naar gemeenten, moet inzicht hebben in actuele cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom van vergunninghouders in de COA-opvang. Vanwege de uiteindelijke ministeriële verantwoordelijkheid moet het vanzelfsprekend zijn dat de uitvoeringsorganisatie verantwoording aflegt.

In de huidige financieringsystematiek wordt het COA gefinancierd op basis van een jaarlijkse bestelling van opvangplaatsen. Deze is gebaseerd op een jaarlijkse prognose. Wanneer de prognose in werkelijkheid hoger uitvalt, legt het Rijk middelen bij. Wanneer de prognose lager uitvalt, kan het Rijk in theorie de bestelde plaatsen gedeeltelijk afbestellen.

Door het ministerie is met het COA overleg gestart om te komen tot heldere prestatie-indicatoren voor COA -mede in verband met de huisvesting van vergunninghouders- en tot een betere informatievoorziening over de aantallen vergunninghouders in de opvang. Deze afspraken moeten stimulerend zijn en uitdagen tot rechtmatig en doelmatig handelen en leiden tot een efficiënte bedrijfsvoering. De Taskforce adviseert de ministers een sturingsarrangement te ontwikkelen waar een uitstroombevorderende werking van uitgaat. In het takenpakket en de financiering van het COA zou het wenselijk zijn een onderscheid te maken tussen enerzijds de opvang van vreemdelingen en anderzijds de opvang van vergunninghouders en van uitgeprocedeerde asielzoekers. Ook taken zoals bemiddeling van vergunninghouders en het verstrekken van medische indicaties zouden aparte financieringsgronden moeten zijn. Een dergelijke sturing verduidelijkt het verband tussen de inzet van middelen en de daarvoor te leveren producten en diensten.

Om te bepalen welke organisatievorm (thans ZBO) daarbij het meest geëigend is, dient een zorgvuldige politiek-bestuurlijke afweging gemaakt te worden waarbij tal van argumenten een rol spelen. Het gaat dan onder meer om de ruimte die de geldende wet- en regelgeving biedt, de politieke wenselijkheid om de uitvoering al dan niet op meer afstand te zetten en de beoogde slagvaardigheid van de uitvoering. Een advies hierover gaat de scope van de Taskforce te boven.

### 3. De pilot “Sneller thuisgeven” is gestart, nu doorpakken

De Taskforce stopt haar activiteiten tijdens de looptijd van de pilot. Vanuit haar onafhankelijke rol was de Taskforce in staat om alle





betrokken partijen na te jagen, te motiveren, te overtuigen en te stimuleren. Er is veel geïnvesteerd in commitment van alle betrokken partijen, met name van gemeenten en COA. Een pilot betekent innoveren, snel kunnen schakelen, soms bijsturen, afremmen of juist een versnelling forceren. Veel is al gebeurd, maar minstens zoveel moet nog gebeuren. Een goede transitie van tijdelijke projectorganisatie naar staande organisatie is nodig.

#### 4. Quick Wins zorgen voor een directe verbetering in de praktijk

De Taskforce adviseert de procesafspraken rond de pasjesuitgifte de komende tijd te monitoren en om ook in de komende periode aandacht te besteden aan urgentiebesef en communicatie over snelle GBA-inschrijving door AZC-gemeenten bijvoorbeeld via de Vereniging voor Burgerzaken. Daarnaast adviseert de Taskforce dat het COA in haar managementafspraken met opvanggemeenten ook de snelle inschrijving in het GBA structureel meeneemt. Op korte termijn leveren de ingezette procesaanpassingen direct de gewenste resultaten op. Tegelijkertijd stelt de Taskforce vast dat een verdere procesoptimalisatie gerealiseerd kan worden door een verregaande verbetering en synchronisatie van de gegevensuitwisseling tussen IND, COA en gemeenten.

#### 5. Vrijblijvendheid voorbij: een prikkel stimuleert gemeenten om tijdig vergunninghouders te huisvesten

In de pilot wordt gekeken in hoeverre gemeenten in staat zijn om in een periode van maximaal 10 weken een vergunninghouder te huisvesten. Eén van de knelpunten in de

huidige systematiek is dat er geen goede 'stop' in het systeem zit bij niet leveren van de gewenste resultaten. Hiervoor is nu alleen het zeer omslachtige middel van de in de plaatstreding, dat tot nu toe om die reden nooit is ingezet. Een prikkel is nodig om te garanderen dat de verplichte termijnen ook door alle partijen gehanteerd worden. Dat kan positief bij (snelle match) of negatief (bij overschrijding van matchingstermijn). De verschillende technische varianten om dit vorm te geven zijn verkend door de Taskforce, maar vragen nog een verdere verkenning de komende periode naar het draagvlak bij de betrokken stakeholders.

#### 6. Focus niet op inhalen achterstanden, maar op leeg managen van het COA

Op zeer regelmatige basis komt de roep naar een herziening van de huidige taakstelsystematiek. De voor- en nadelen van de verschillende systematieken zullen, in welke variant dan ook, niet tot de gewenste consensus leiden. Zo hebben gemeenten waar woonruimte beschikbaar is, vaak te maken met een krappere arbeidsmarkt. En omgekeerd: in gebieden waar de woningmarkt krap is, is het vaak juist weer eenvoudiger om actief te kunnen participeren in het arbeidsproces. De Taskforce pleit dan ook niet voor een herziening van de verdeelsystematiek. Wel pleit de Taskforce voor een herwaardering van de rol van de taakstellingen. Die zijn namelijk bedoeld als middel om vergunninghouders evenredig te verdelen over het land en zijn geen doel op zich. Uitgangspunt is de opvang zo goed en snel mogelijk leeg te managen en een eerste woonruimte in de samenleving te bieden voor vergunninghouders.



De Taskforce Thuisgeven dankt de mensen die het ons mogelijk hebben gemaakt om resultaten te boeken hartelijk voor de inspirerende samenwerking. Het huisvesten van vergunninghouders is mensenwerk. Het ging vaak, te vaak, over de cijfers, maar de mensen achter de cijfers maakten het afgelopen jaar tot een warme en kleurrijke ervaring.



# 1 Taskforce Thuisgeven: analyseren, adviseren en aanpakken

## 1.1 Inzet en werkwijze

De Taskforce Thuisgeven heeft de afgelopen periode een versnelling en verbetering van het proces van opvang naar woning en werk gerealiseerd voor diegenen die een verblijfsvergunning krijgen om zich in Nederland te vestigen. Op verzoek van de ministers Donner en Leers van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) is ingezet op een verkorting van de tijd die vergunninghouders in de opvang verblijven van gemiddeld zeven naar maximaal drie maanden. De Taskforce Thuisgeven bouwde daarbij voort op de geleerde lessen uit de snelle huisvesting van de groep van 27.700 mensen die onder de Pardonregeling vielen. De Taskforce heeft haar werkzaamheden langs 3 sporen ingericht:

1. Het versnellen en verbeteren van het huidige huisvestingsproces (par. 1.2)
2. (Het voorbereiden van de invoering van) een nieuwe toewijzingsprocedure (H 3)
3. De realisatie van enkele Quick Wins in het huidige proces (H 5)

De Taskforce kent een klein, slagvaardig team onder voorzitterschap van Ed Nijpels. De kracht van de Taskforce ligt in het direct kunnen schakelen op uitvoerend, management en bestuurlijk niveau, zowel landelijk als ook in de regio. De Taskforce heeft slagkracht om gesignaleerde knelpunten in de praktijk direct te benoemen en waar nodig op de juiste bestuurlijke bordjes te leggen. De aanpak van de Taskforce kenmerkt zich door pragmatisme, onafhankelijkheid en betrokkenheid. Pragmatisme in werkwijze en gekozen oplossingen, onafhankelijkheid met betrekking tot alle betrokken partijen en belangen en betrokkenheid waarbij de uitvoeringspraktijk altijd leidend is.

## 1.2 Het verbeteren, versnellen en versterken van het huidige huisvestingsproces

Het proces van huisvesten van vergunninghouders stukt op meerdere plekken, concludeert de Taskforce Thuisgeven bij de start van haar activiteiten:<sup>1</sup>

- Vergunninghouders verblijven te lang in opvang nadat zij een vergunning krijgen;
- Vergunninghouders zijn onnodig lang inactief omdat huisvesting- en participatieproces onvoldoende aansluiten;
- In de realisatie van de taakstellingen zijn structurele achterstanden bij (fors deel van) gemeenten ondanks systematiek van toezicht;
- Vraag en aanbod (matching van vergunninghouder en woonruimte) zijn niet voldoende op elkaar afgestemd en sluiten onvoldoende aan bij gemeentelijke processen.

De Taskforce heeft vanaf september 2010 meer dan 100 werkbezoeken afgelegd bij gemeenten, woningcorporaties, provincies en stadsregio's met het doel meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden een directe versnelling in het huidige huisvestingsproces te realiseren. Dit heeft tot directe verbeteringen in het bestaande huisvestingsproces geleid. De procesmanagers van de Taskforce bespraken de succesfactoren en knelpunten in de uitvoeringspraktijk en adviseerden waar mogelijk direct op verbeterpunten. Deze verbeterpunten liggen in het bijzonder op drie terreinen:

- De ketensamenwerking binnen en buiten de gemeente;
- Regionale samenwerking;
- Bestuurlijk draagvlak en operationele uitvoeringskracht.

1) De weg naar woning en werk, Werkplan Taskforce Thuisgeven, juli 2010

De Taskforce heeft daarnaast in de diverse toezichtgebieden deelgenomen aan ruim twintig regionale huisvestingsoverleggen. In het voorjaar van 2011 hebben 114 gemeenten (en ketenpartners) deelgenomen aan vijf door de Taskforce georganiseerde regiobijeenkomsten waarin de verbeteringen in het huidige proces en informatie over het beoogde nieuwe proces centraal stonden. De opgehaalde kennis en ervaringen zijn gedeeld met andere betrokken gemeenten onder meer via de website en de uitgifte van 4 nieuwsbrieven.

De gesprekken in de regio's hebben de Taskforce inzicht gegeven in enkele algemene knelpunten die vragen om een directe oplossing (de zogenaamde quick wins, zie hoofdstuk 5) maar ook in structurele knelpunten, die vragen om een structurele oplossing.

### 1.3 Structurele knelpunten vragen een structurele oplossing

De Taskforce heeft aansluitend het huidige systeem van matching geanalyseerd. Daaruit is de noodzaak naar voren gekomen voor een andere, verbeterde werkwijze en ontwerp voor een nieuwe toewijzingsprocedure die tot een verkorting van de opvangperiode voor vergunninghouders leidt. Daarbij is goed gekeken naar de huidige goedwerkende methoden. Het huidige systeem is onvoldoende in staat om de beoogde versnelling structureel te kunnen realiseren en de opgelopen achterstanden definitief in te lopen om zo het lokale participatieproces eerder te kunnen starten.

Een nieuwe toewijzingsprocedure is nodig om drie redenen:

1. De realisatie blijft –structureel– achter en de opvangkosten nemen toe;
2. De bestaande vijf matchingsmethoden zijn niet transparant en te vrijblijvend;
3. De sturing en regie op de diverse niveaus

van beleid tot uitvoering en toezicht is versnipperd.

De Taskforce heeft de belemmeringen in het huidige toewijzingsproces geanalyseerd en signaleert knelpunten met betrekking tot de sturing, het proces en het systeem.

### De sturing

In het advies van eind januari 2011 aan Minister Donner en Leers<sup>2</sup> noemt de Taskforce 3 knelpunten ten aanzien van de sturing:

1. Op Rijksniveau is de sturing op het toewijzingsproces versnipperd en complex georganiseerd. De verantwoordelijkheid om beleidsmatige acties te ondernemen enerzijds en de gevolgen daarvan in uitvoering en bekostiging anderzijds, is over twee ministers en twee Directoraats-Generaal georganiseerd. Door deze gescheiden verantwoordelijkheden kan de rijksoverheid niet snel genoeg en onvoldoende effectief de beschikbare instrumenten inzetten (toezicht), dan wel aanpassingen aanbrengen in de ter beschikking staande instrumenten (bijv. regelgeving aanpassen).  
De Taskforce Thuisgeven concludeert dat in de afgelopen maanden er door het ministerie fors is ingezet op het verbeteren van de afstemming. Zowel op niveau van de DG's, als op laagambtelijk niveau wordt steeds meer en steeds beter afgestemd.
2. In het jaarlijkse activiteitenplan van het COA ontbreken ten aanzien van de bemiddeling en opvang van vergunninghouders specifieke en meetbare resultaatafspraken, waarop het ministerie kan sturen. (In 2.3 wordt hier nader op in gegaan)

2) Advies "nieuwe Toewijzingsprocedure", januari 2011, Taskforce Thuisgeven, zie [www.taskforcethuisgeven.nl](http://www.taskforcethuisgeven.nl)

3. Een integrale visie op huisvesting en inburgering cq participatie voor vergunninghouders ontbreekt.

### Het proces

Het huidige proces van matching waarbij de gemeente woonruimte aanlevert en door het COA op centraal niveau een vergunninghouder wordt gekoppeld aan deze woonruimte werkt onvoldoende effectief en efficiënt. Dit heeft te maken met:

1. Het gebrek aan volledige en tijdige informatie over de vergunninghouder en de omstandigheden ( o.a. eventuele nareizigers) en de korte tijd voor gemeenten om uitplaatsing voor te bereiden (2 weken tussen matching en verhuizing) Gemeenten ervaren weinig beïnvloedingsmogelijkheden en transparantie van het proces. Hierdoor dreigt het gevaar dat deze merendeel centraal, geregisseerde werkwijze een bijzondere bypass blijft binnen de gemeente die veel aandacht en tijd behoeft en tevens verhindert dat er een efficiënt ketenproces op gang komt;
2. De achterstand op de taakstelling wordt steeds meer als 'gewoon' ervaren, waarbij er steeds minder een gevoel van urgentie aanwezig is en er geen handavingsdruk gevoeld wordt;
3. De verschillende matchingsmethoden die naast elkaar bestaan, bieden in praktijk de ruimte voor de 'shoppende vergunninghouder' en 'shoppende gemeenten' zonder dat transparant is voor gemeente en vergunninghouder wat de status is van de matching. Zo kan een vergunninghouder die middels een contingent gekoppeld is aan een gemeente, in de tussentijd via de methode van zelfzoeken een woning in een andere gemeente accepte-

ren. Gevolg is dat meerdere gemeenten bezig zijn om dezelfde vergunninghouder te huisvesten zonder dit van elkaar te weten. Dat werkt frustrerend en wekt, voor alle partijen, geen vertrouwen in het matchingsproces.

### Het systeem

Het huidige systeem is bedoeld om op een snelle wijze de aangeleverde woonruimte te koppelen aan de langst wachtende vergunninghouder. De vergunninghouder mag de aangeboden woning in beginsel niet weigeren. De knelpunten in het huidige systeem zijn divers:

- het huidige systeem verliest veel tijd doordat de vergunninghouder zelf gedurende een bepaalde periode de gelegenheid krijgt huisvesting te zoeken, daarvoor wel verantwoordelijkheid draagt, maar niet gehouden wordt aan het bereiken van een positief resultaat;
- de processen op elkaar wachten waardoor een langere doorlooptijd ontstaat;
- de wettelijke taakstellingverplichting voor gemeenten en de vrijblijvende matchingsaanpak van het COA sluiten niet goed aan;
- op meerdere plekken in het proces zijn er voor de betrokken partners mogelijkheden om zich aan systematiek te onttrekken. Dat geldt voor de vergunninghouder, het COA en de gemeenten;
- het toezicht is weinig effectief en instrumenten waarover zij beschikken zijn tandeloos.

De analyse en het ontwerp van een nieuwe toewijzingsprocedure zijn beschreven in een advies aan de ministers Donner en Leers van eind januari 2011<sup>3</sup>. Op 29 april 2011 hebben de bewindspersonen dit advies ook aangeboden aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer

3) Advies "Nieuwe toewijzingsprocedure", januari 2011, Taskforce Thuisgeven, zie [www.taskforcethuisgeven.nl](http://www.taskforcethuisgeven.nl)



heeft dit advies in de vergadering van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel voor kennisgeving aangenomen. De Taskforce concludeert hieruit<sup>4</sup> dat de Kamer instemt met het genoemde voorstel voor een nieuw ontwerp. In meerdere expertmeetings heeft de Taskforce de analyse van het huidige proces en de ideeën voor een nieuw ontwerp getoetst bij de

directe uitvoeringspraktijk. Bij de betrokken stakeholders is draagvlak voor een andere werkwijze en ontwerp voor de toewijzing van vergunninghouders aan gemeenten. Deze nieuwe procedure leidt tot een structureel snellere en betere overgang van de COA-opvang naar gemeente. Hoofdstuk 3 beschrijft de Nieuwe toewijzingsprocedure uitvoerig.



4) Brief van de heer E.H.T.M. Nijpels,  
voorzitter Taskforce Thuisgeven,  
aan woordvoerders  
Vreemdelingenbeleid d.d. 15 juni 2011,  
zie bijlage 1

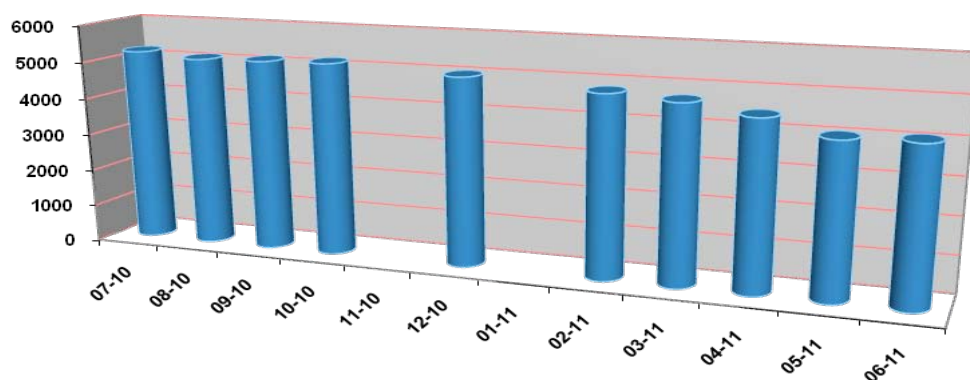
## 2 De versnelling is ingezet

### 2.1 Gestage afname van bezetting COA-opvang

Sinds de start van de Taskforce is er een gestage daling waarneembaar van de bezetting van vergunninghouders in de COA-opvang. De bezetting in de verschillende opvangcentra is in de afgelopen maanden met circa 1000 personen teruggelopen. Op 1 juni 2011 verbleven er 4121 vergunninghouders in de verschillende centra. In juli 2010 waren dat er zo'n 5235.

Ook het aantal nareizigers in de opvang is sinds september 2010 terug gelopen. Het COA meldde in september 2010 dat er op dat moment een groep van 2580 nareizigers in de opvang verbleef. Op verzoek van de Taskforce heeft het COA, in juni 2011 een uitgebreide bestandsanalyse gemaakt, die laat zien dat er op dat moment 324 nareizigers met MVV en ruim 900 met vergunning in de opvang verblijven. Opvallend is dat het aantal vergunninghouders in de opvang een dalende tendens laat zien, maar de gemiddelde verblijfsduur afneemt, maar niet evenredig. De maandrapportage van het COA van juni 2011 laat zien dat de gemiddelde verblijfsduur na vergunningverlening 5 maanden is. De reden voor een dalend

aantal vergunninghouders in de opvang, maar geen snellere uitstroom is uit de beschikbare rapportages van het COA niet eenduidig te interpreteren. Een mogelijke verklaring is dat de versnelling vooral in de start van het bemiddelingsproces zit, als gevolg van één van de door de Taskforce geïnitieerde quick wins waarbij de bemiddeling door het COA eerder gestart kan worden (zie H5) maar deze in het verdere proces nog niet wordt geëffectueerd. Een feit is verder dat het COA de afgelopen maanden niet in staat is geweest om de contingenten te vullen. COA erkent dit probleem en geeft aan dat op dit moment alle contingenten alsnog gevuld zijn. Van het totale aantal vergunninghouders in de opvang is ruim 50% al bemiddeld naar woonruimte. Dit betekent dat in de maandrapportage over juni 2011 een stevige daling van het aantal vergunninghouders in de opvang zichtbaar zal zijn. In de afgelopen jaren zien we een duidelijke toename van het aantal plaatsingen per maand van vergunninghouders in een gemeente. Deze groei zet door voor de gezamenlijke gemeenten. Wel is er een aanzienlijk aantal gemeenten dat achterblijft in de taakstellingsrealisatie.



Figuur 2 : bezetting vergunninghouders per maand

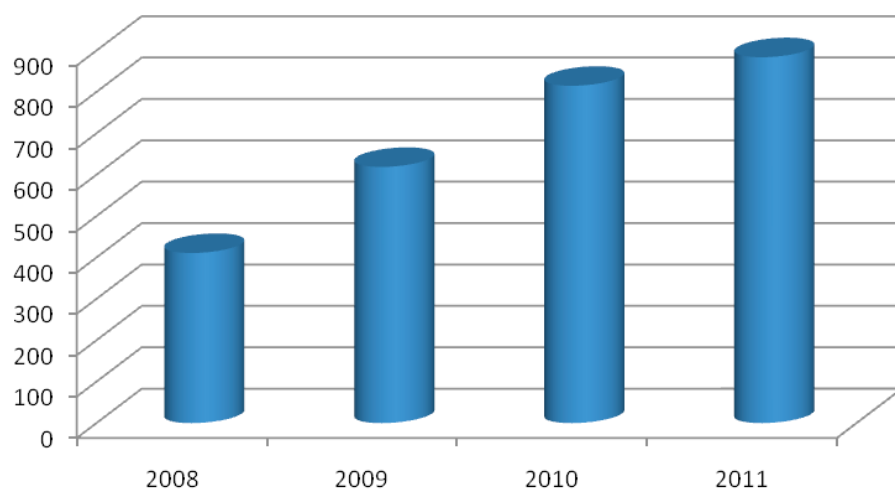
Bron: Maandrapportages COA d.d. juli 2010 – juni 2011

## 2.2 Gemeentelijke achterstanden in het huisvesten zijn structureel en hardnekkig

Voor de huisvesting van vergunninghouders geldt een taakstelsystematiek waarbij alle individuele gemeenten halfjaarlijks een taakstelling opgelegd krijgen. Dit systeem is een middel om het doel, een evenredige en eerlijke verdeling van vergunninghouders over het land, te kunnen realiseren. Het dubbele toezicht ten spijt, hebben gemeenten in de afgelopen jaren structureel achterstanden opgelopen bij het realiseren van hun huisvestingsdoelstellingen. De oorzaken van deze achterstanden zijn divers:

- Gemeenten leveren onvoldoende inspanningen om geschikte woonruimte aan te bieden;
- Vergunninghouders maken keuzes voor specifieke gebieden (grotere gemeenten en Randstad);
- Het COA was onvoldoende in staat om voldoende vergunninghouders voor bijvoorbeeld contingenten in bepaalde gebieden te leveren.

In de eerste helft van 2010 was de gezamenlijke taakstelling 4900 en de nog te realiseren achterstanden 2035. Dit resulteerde in een taakstelling van totaal 6935 vergunninghouders voor het eerste half jaar van 2010 in . Een verdubbeling ten opzichte van twee jaar eerder, waarbij het totaal aantal te huisvesten vergunninghouders 3573 betrof. Dit is een consequentie van het 'doortellen' van taakstellingen: de achterstanden van eerdere jaren, worden opgeteld bij de nieuwe taakstellingen, wat resulteert in een steeds grotere taakstellingdruk voor een aanzienlijk aantal gemeenten. Het niet tijdig inlopen van achterstanden resulteerde in de afgelopen jaren in sommige gemeenten dan ook in een ver-5-, 6- of 7-voudiging van de oorspronkelijke taakstelling. De Taskforce stelt vast dat het huidige systeem van toezicht onvoldoende doorzettingsmacht heeft gehad om dit tij de afgelopen jaren te keren. De huidige toezichtrol is een weinig effectief instrument gebleken. De sanctiemethodiek kent een zeer lange doorlooptijd, is vaak reactief en heeft geen structureel effect. De slagkracht om op korte termijn bij gemeenten een verbetering



Figuur 3: gemiddeld aantal plaatsingen per maand

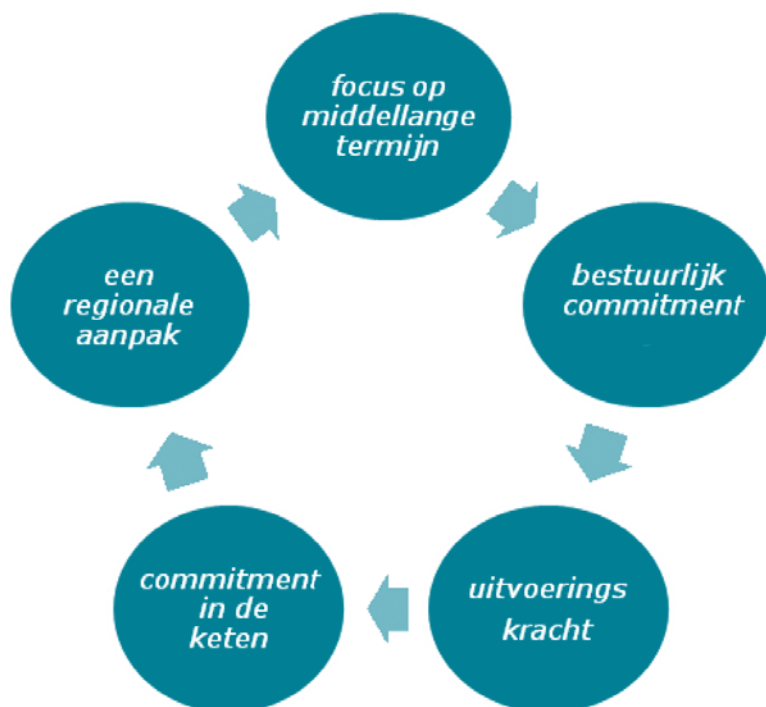


te forceren en zo achterstanden in de kiem te smoren ontbreekt. Het beschikbare instrumentarium is een onevenredig zwaar middel (in de plaats tredingsprocedure) die niet tot nauwelijks wordt ingezet. Als gevolg hiervan is het toezicht vooral een 'papieren tijger' tussen gemeenten, provinciale en landelijke toezichthouder en geen effectieve manier om de betrokken partijen hun wettelijke taak te laten uitvoeren. De grote achterstanden en het gebrek aan een realistisch inloopplan hebben in enkele gevallen een verlamdend effect gehad op het huisvestingsproces en de samenwerking in de keten. De Taskforce heeft in afgelopen periode in diverse regio's de succesfactoren voor het inlopen van achterstanden geïnventariseerd en beschreven. Daarbij gaat het om een aanpak die draagvlak heeft bij alle betrokken bestuurlijke en uitvoe-

rende partijen met een realistische doorlooptijd. In onderstaand figuur staan de succesfactoren beschreven zoals opgehaald door de Taskforce uit de diverse regio's waar met succes achterstanden zijn ingelopen. De combinatie van inzet op de verschillende factoren resulteren in een effectieve inhaalstrategie die van bovenop gestuurd, maar van onderop gedragen wordt.

### 2.3 Investeren in betrouwbaarheid cijfers is nodig

Zonder inzicht geen overzicht! Wie wil sturen op een sneller uitplaatsing van vergunninghouders naar gemeenten, moet inzicht hebben in actuele cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom van vergunninghouders in de COA-opvang. De Taskforce stelt vast dat de minister, in zijn rol als opdrachtgever, onvol-



Figuur 4: succesfactoren inlopen achterstanden taakstelling



doende heldere sturingsindicatoren heeft in het bijzonder met betrekking tot de gewenste uitstroom. Het COA blijkt in de afgelopen periode onvoldoende in staat om op een willekeurig moment de gewenste informatie up to date aan te leveren. Op meerdere momenten heeft de Taskforce het COA tevergeefs gevraagd om specifieke data bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal n-reizigers dat zich in de opvang bevindt, de instroom in de verschillende centra, het aantal feitelijke weigeringen en de samenstelling van de groep vergunninghouders, zoals het aantal grote gezinnen en jongeren tot 23 jaar. De Taskforce constateert twee oorzaken:

1. De betrouwbaarheid van de cijfers lijkt beperkt. Dit valt of staat met de discipline binnen het COA voor het invullen en leveren van de relevante gegevens. Met name de noodzakelijke managementinformatie van de opvangcentra richting COA-Rijswijk vraagt om verbetering. Op de centra lijkt men onvoldoende bewust van de noodzaak om deze informatie up to date en betrouwbaar te leveren.
2. Het COA en het ministerie hebben geen heldere afspraken over de gewenste indicatoren voor monitoring. Het resultaat is dat het ministerie van BZK maandelijks een uitgebreide rapportage van het COA krijgt waarin zeer gedetailleerd inzicht wordt gegeven in allerlei beschikbare cijfers met betrekking tot vergunninghouders in de opvang, maar die tegelijkertijd op bepaalde cruciale indicatoren (woningweigeringen, instroom, doorlooptijden van o.a. contingenten, nareizigers) onvoldoende of geen specifieke informatie biedt.

De Taskforce adviseert om de maandrap-

portages om te vormen tot een transparant monitoringsinstrument aan de hand van tussen COA en ministerie overeengekomen indicatoren. De Taskforce heeft hierover de afgelopen periode meerdere malen met het ministerie en het COA gesproken en eerste verbeterstappen zijn gezet. Door het ministerie is met het COA overleg gestart om te komen tot heldere prestatie-indicatoren voor COA -mede in verband met de huisvesting van vergunninghouders- en tot een betere informatievoorziening over de aantallen vergunninghouders in de opvang. Deze afspraken moeten stimulerend zijn en uitdagen tot rechtmatig en doelmatig handelen en leiden tot een efficiënte bedrijfsvoering.

Een verbetering van de betrouwbaarheid van de cijfers en heldere monitoring versterkt tegelijkertijd de sturing op uitstroom bij het COA. Jaarlijks stelt het COA op grond van de Wet COA een activiteitenplan en een begroting op. De hoogte van de begroting is onder meer afhankelijk van het totaal aantal mensen dat naar verwachting in dat jaar moet worden opgevangen. Wanneer er meer vergunninghouders moeten worden opgevangen, legt het Rijk middelen bij. Wanneer er minder vergunninghouders moeten worden opgevangen, kan het Rijk in theorie de bestelde plaatsen gedeeltelijk afbestellen. In het takenpakket en de financiering van het COA zou het wenselijk zijn een onderscheid te maken tussen enerzijds de opvang van vreemdelingen en anderzijds de opvang van vergunninghouders en van uitgeprocedeerde asielzoekers. Ook taken als bemiddeling van vergunninghouders en het verstrekken van medische indicaties zouden aparte financieringsgronden moeten zijn. In zijn offerte aanvraag aan het COA ten behoeve van de bestelling van opvang capaciteit 2012 heeft het ministerie het COA aangekondigd in de financiering dit onderscheid te zullen gaan maken.

De Taskforce adviseert de ministers een sturingsarrangement te ontwikkelen waar een uitstroombevorderende werking van uitgaat en die leidt tot sturing op een efficiënte bedrijfsvoering. Om te bepalen welke organisatievorm ( thans ZBO) daarbij het meest geëigend is, dient een zorgvuldige politiek-bestuurlijke afweging gemaakt te worden waarbij tal van ar-

gumenten een rol spelen. Het gaat dan onder meer om de ruimte die de geldende wet- en regelgeving biedt, de politieke wenselijkheid om de uitvoering al dan niet op meer afstand te zetten en de beoogde slagvaardigheid van de uitvoering. Een advies hierover gaat de scope van de Taskforce te boven.

### Woningweigerings of zelfzoeker?

Een voorbeeld hiervan zijn de beschikbare gegevens uit de maandrapportage van het COA over het aantal woningweigerings die bij eerste lezing van de cijfers een stijging laten zien. De VNG signaleerde dit vervolgens in een bestuurlijk overleg. Een nadere analyse laat zien dat er sprake is van een relatief laag en constant aantal formele woningweigerings. In de overige gevallen heeft men alsnog de woonruimte geaccepteerd, was er sprake van een procedurefout (bijvoorbeeld omdat de aangeboden woonruimte voor de vergunninghouder op medische indicatie ongeschikt was) of heeft, in het overgrote deel van de gevallen, de vergunninghouder zelf elders woonruimte gevonden. In dit laatste geval is er sprake van een 'no show' en geen woningweigerings.

## 3 Nieuwe toewijzingsprocedure versterkt de uitvoeringspraktijk

### 3.1 Draagvlak voor nieuwe toewijzingsprocedure in uitvoeringspraktijk

De Taskforce Thuisgeven heeft samen met de uitvoeringspraktijk de huidige toewijzingsprocedure geanalyseerd. In twee expertmeetings en in veel gesprekken met gemeenten, toezichthouders en corporaties zijn de ervaren knelpunten in kaart gebracht.

Een nieuwe toewijzingsprocedure kan op draagvlak rekenen van de betrokken partijen als:

- De snelle participatie van de vergunninghouder het uitgangspunt wordt;
- Uitgangspunt is 'wat werkt' in de huidige uitvoeringspraktijk waarbij het nieuwe systeem voortbouwt op deze sterktes;
- Gemeenten meer en eerder regie kunnen voeren op het proces;
- Het uitgaat van evenredige verdeling van

lasten & lusten over gemeenten;

- 'Shoppen' van de vergunninghouder wordt tegengegaan;
- Informatievoorziening naar gemeenten over vergunninghouder verbeterd en geüniformeerd wordt;
- De taken & verantwoordelijkheden van alle spelers helder zijn en iedereen daarop aanspreekbaar is.

De Taskforce heeft de bewindslieden geadviseerd om een nieuw huisvestingsproces in te richten. In haar Advies "Nieuwe toewijzingsprocedure" beschrijft de Taskforce de knelpunten in het huidige systeem en het beoogde nieuwe proces uitvoerig.<sup>5</sup>



5) Advies "Nieuwe toewijzingsprocedure", Taskforce Thuisgeven 20 januari 2011, zie [www.taskforcethuisgeven.nl](http://www.taskforcethuisgeven.nl)

Figuur 5: inventarisatie knelpunten huidige huisvestingsproces

In het kort de voorgestelde stappen in het nieuwe proces:



Drie kernpunten kenmerken in de nieuwe aanpak:

- Omkering van de matching: in plaats van het aanleveren van woonruimte krijgt de gemeente de taak om zorg te dragen voor het huisvesten van een door het COA aangeleverd profiel van een persoon. De gemeente zoekt aan de hand van het profiel naar passende woonruimte.
- Benoemen van een nieuwe functionaris: de regievoerder die als makelaar en één-loket tussen vraag van de vergunninghouder en het aanbod van een aantal gemeenten fungeert.
- Maximaliseren van de doorlooptijd van het proces naar drie maanden.

### 3.2 Nieuwe toewijzingsprocedure vraagt nog om uitwerking van slot op de achterdeur

In het advies aan de Ministers geeft de Taskforce aan dat de Nieuwe toewijzingsprocedure aan kracht wint, wanneer deze wordt opgevolgd door een financiële stimulans met direct effect. De Taskforce adviseert daarom de kosten voor de opvang van de vergunninghouder na de beoogde termijn van gemiddeld 3 maanden te verschuiven van het COA naar de gemeenten en het toezicht direct bij het

Rijk; momenteel de Minister voor Binnenlandse Zaken, te beleggen. De Taskforce beschouwt dit nadrukkelijk als een 'slot op de achterdeur' in de Nieuwe toewijzingsprocedure.

#### Directe verantwoordelijkheid bij het Rijk

Het huidige toezicht levert onvoldoende op. Met name de provincies/ stadsregio's zijn niet in staat om snel en gericht op te treden zodra gemeenten hun taakstellingverplichting niet nakomen. Ook de controle van de VROM Inspectie of de provincies/ stadsregio's hun taak naar behoren uitvoeren is weinig effectief. Dit dubbele toezicht ten spijt, hebben gemeenten in de afgelopen jaren structureel achterstanden opgelopen. De vraag rijst of de provincies een logische bestuurslaag is om het toezicht op deze taak te beleggen. In tegenstelling tot het Rijk, hebben de provincies immers geen politieke en financiële verantwoordelijkheid voor het snel en goed huisvesten van vergunninghouders. De Taskforce Thuisgeven pleit er voor de verantwoordelijkheid van een adequate huisvesting direct bij het Rijk te beleggen en te sturen middels een 'slot op de achterdeur' in de Nieuwe toewijzingsprocedure. De toezichthoudende rol van de provincie komt hiermee te vervallen.



### Financiële stimulans

De Taskforce heeft de afgelopen periode het initiatief genomen voor een uitgebreide technische verkenning naar de mogelijkheden voor de invulling van een financiële stimuleringsmaatregel variërend van aanpassing van de huisvestingswet, via gemeentefonds of via doorbelasting naar provincies/WGR+-regio's. Deze verkenning heeft uitgewezen dat het opnemen van een stimuleringsmaatregel in de Huisvestingswet geregeld zou moeten worden. De Taskforce adviseert om een stimulans te ontwikkelen met positieve en negatieve financiële prikkels. Dit houdt in dat de financiële verantwoordelijkheid voor de huisvesting van vergunninghouders vanaf drie maanden wordt verlegd naar gemeenten. Snellere huisvesting (dan gemiddeld drie maanden gemeten over een jaar) levert de gemeenten financieel voordeel op, vertraagde huisvesting financieel nadeel. Voorgesteld

wordt per jaar te bezien welke gemiddelde resultaten een gemeente boekt. De Taskforce stelt nadrukkelijk dat na deze technische verkenning een verkenning naar haalbaarheid en draagvlak noodzakelijk is met betrokken stakeholders. De Taskforce stelt nadrukkelijk dat na deze technische verkenning een verkenning naar haalbaarheid en draagvlak noodzakelijk is met betrokken stakeholders. Daarbij is het in elk geval noodzakelijk dat er gebruik wordt gemaakt van een eenduidig registratiesysteem en dat voor gemeenten dit niet resulteert in een toename van de administratieve lasten.

De beschrijving van de verschillende scenario's draagt de Taskforce over aan de beoogde projectorganisatie van het ministerie van BZK. De 'stuurgroep Nieuwe toewijzingsprocedure' heeft inmiddels ingestemd met het voorstel om het vervolg van deze technische verkenning verder vorm te geven en voort te zetten.

## 4 Van ontwerpen naar testen

Op verzoek van de Taskforce zijn de provincies Friesland en Drenthe en Utrecht (buiten toezichtgebied Bestuursregio Utrecht) bereid gevonden te participeren in een pilot voor de Nieuwe toewijzingsprocedure. In deze drie regio's, met elk een eigen problematiek, wordt de Nieuwe toewijzingsprocedure in verschillende omstandigheden getoetst. Friesland en Drenthe kennen structurele achterstanden op de taakstelling en hebben grote moeite om voor de beschikbaar gestelde woonruimte een vergunninghouder te vinden. In de regio Utrecht blijft juist de beschikbaarheid van geschikte woonruimte achter bij de vraag van vergunninghouders. De Taskforce heeft in de afgelopen periode, in samenwerking met het COA en de betrokken regio's, de pilot voorbereid, vormgegeven en opgestart.

### 4.1 De regievoerder als cruciale succesfactor

De Taskforce signaleert dat in het huidige toewijzingsproces gemeenten en COA nog te vaak tegenover elkaar in plaats van met elkaar werken aan de snelle en goede instroom van vergunninghouders in de Nederlandse samenleving. Hoewel op papier de taken en verantwoordelijkheden in het huidige huisvestingsproces belegd zijn, is er in de praktijk sprake van fricties. Zoals tussen de behoefte aan centrale uitplaatsing versus lokaal maatwerk en tussen helderheid over koppeling van vergunninghouder aan gemeente versus de ruimte die de verschillende matchingsmethoden de vergunninghouder biedt in het proces. Om de verschillende belangen in het toewijzingsproces weer bij elkaar te brengen, heeft de Taskforce bij de ontwikkeling van een nieuwe toewijzingsprocedure gekozen voor de introductie van de regionale regievoerder. Dit is een nieuwe functionaris die gaat fungeren

als een regionale makelaar tussen vergunninghouder en gemeente. In deze makelaarsrol is de regievoerder verantwoordelijk voor het realiseren van een optimale match van een beschikbare vergunninghouder aan een gemeente, binnen de gestelde termijn. De regievoerder kan stimuleren, ondersteunen en aanjagen, maar de match niet afdwingen. De regievoerder streeft dus zoveel mogelijk naar medewerking op basis van vrijwilligheid door overtuigingskracht, synergie in belangen en kennis van de lokale omstandigheden. De regievoerder staat zakelijk en resultaatgericht ten opzichte van gemeenten en het COA. Voor de gemeente is de regievoerder het ene loket voor huisvesting van vergunninghouders, voor vergunninghouders is de regievoerder het enige kanaal waarlangs een match tot stand komt. Per 1 mei 2011 zijn er drie regievoerders aangesteld in de drie pilotregio's.

### 4.2 Intensieve samenwerking met COA voor voorbereiding pilot

Vanaf december 2010 is, in een projectstructuur, intensief samengewerkt met het COA, om de implementatie van de nieuwe procedure voor te bereiden en de pilot te kunnen starten. Een projectgroep van COA en Taskforce-medewerkers heeft vanaf februari 2011 op wekelijkse basis overleg gevoerd. De projectgroep heeft de stuurgroep van ministerie, COA en Taskforce geadviseerd over de invulling, doel en randvoorwaarden voor de pilot. Het COA staat, gedurende de pilot, garant voor het tijdig en snel kunnen koppelen van vergunninghouders aan gemeenten, zodat gemeenten de hun opgelegde taakstelling en (een deel van ) de opgelopen achterstanden kunnen realiseren.

### 4.3 Voorbereiding voor regionaal maatwerk

Vanaf februari zijn gesprekken zijn gevoerd op bestuurlijk en uitvoerend niveau, met gemeenten, corporaties, maatschappelijke organisatie en de toezichthouders om op beide niveaus draagvlak voor de pilot te krijgen. Daarbij is voor de drie regio's in kaart gebracht welke specifieke knelpunten opgelost kunnen worden met de pilot. Dit heeft geresulteerd in drie door de Taskforce georganiseerde kick off bijeenkomsten voor alle betrokken uitvoerders van gemeenten, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties. In deze bijeenkomsten is de opgehaalde informatie uit de inventarisatieronde teruggekoppeld en is men geïnformeerd over de nieuwe procedure en is input gevraagd op de inzet en invulling van de pilot, de regiospecifieke knelpunten en de rol van de regievoerder. De uitkomsten van de inventarisatieronde zijn input geweest voor het functieprofiel van de regievoerder maar ook voor het pilotinformatiedocument dat de Taskforce heeft opgesteld en dat zal worden overgedragen aan de landelijke projectorganisatie.

### 4.4 Een succesvolle pilot resulteert in een versnelling en verbetering van het huisvestingsproces

De pilot is geslaagd als deze leidt tot een versnelling en verbetering van de huisvesting van vergunninghouders. Naast het terugbrengen van de periode na vergunningverlening tot maximaal drie maanden, gaat het ook om het verbeteren van de match wat ondermeer resulteert in minder 'no shows' en mismatches. Om het succes vast te kunnen stellen is een doorlooptijd vastgesteld van een half jaar, van mei tot en met december 2011. Doel van de pilot is het in de praktijk beproeven van de nieuwe toewijzingsprocedure, die uit vier

kernelementen bestaat:

1. Omkering van de matching: gemeente ontvangt een profiel van een vergunninghouder en zoekt hierbij een geschikte woonruimte;
2. Het werken met een gestandaardiseerd informatiedocument ten behoeve van overdracht vergunninghouder aan gemeente;
3. Eén kanaal voor de koppeling van de vergunninghouder aan een gemeente, door introductie van een regievoerder die regionaal opereert;
4. Snellere uitplaatsing na vergunningverlening door een opsplitsing van het proces in 3 fases (koppeling vergunninghouder met gemeente, matching door gemeente en afmelding).

Het doel, aanpak, beoogde resultaten en structuur van de pilot is vastgelegd in een project informatiedocument dat aan de landelijke projectorganisatie wordt overgedragen.

### 4.5 Aandacht voor organisatie van de pilot en monitoring is gewenst de komende periode

De voorbereiding van de pilot is de afgelopen periode onder leiding van de Taskforce tot stand gekomen. Met het beëindigen van de werkzaamheden van de Taskforce per 1 juli, verdwijnt ook de intensieve betrokkenheid bij de voortgang van de pilot en onafhankelijke rol naar de verschillende betrokken partijen en belangen. Juist de komende maanden is een stevige regie op de pilot nodig om de voortgang te garanderen. De Taskforce adviseert daartoe het volgende:

- De instelling van een landelijke regiegroep die verantwoordelijk is voor het monitoren van alle aspecten van de pilot

en de opgeleverde producten. De landelijke regiegroep ziet er op toe dat de pilot conform de afspraken wordt beheerst en uitgevoerd, houdt de doelstelling van het project in de gaten en stuurt indien nodig bij. Tegelijkertijd is de regiegroep ook bereikbaar en aanspreekbaar om waar nodig te kunnen escaleren;

- de inrichting van een regionaal pilotoverleg om ervaringen, voortgang en werkwijzen te bespreken en te kunnen bijsturen. Dit overleg is bedoeld om het werkproces binnen de pilot te bespreken en knelpunten te signaleren naar de landelijke regiegroep;
- De structurele monitoring van de pilot op de gewenste kwalitatieve en kwantitatieve onderdelen (versnelling en verbetering). De Taskforce heeft hiertoe een opzet gemaakt van een monitoringssysteem in afstemming met het COA. De regievoerder zal deze database invullen, opdat monitoring mogelijk is. In juni is een eer-

ste webenquête onder de betrokken pilot partners uitgezet waarin hun ervaringen met betrekking tot de gestelde resultaten worden gemeten (belevingsmonitor).

Daarnaast houden de regievoerders de beoogde kwantitatieve indicatoren bij met betrekking tot de doorlooptijden;

- De Taskforce adviseert de ministers de pilot op meerdere momenten te evalueren teneinde tijdens de pilot desgewenst nog bij te kunnen sturen en de resultaten in januari 2012 te kunnen presenteren. In ieder geval is het wenselijk om de webenquête later in het jaar te herhalen.

Naast de voorgestelde projectstructuur hanteert COA een interne projectstructuur waaraan ook de clustermanagers van de drie regio's, een kernteam rond de projectleider en uiteraard de drie regievoerders deelnemen. Een intensieve samenwerking met het COA is en blijft de komende maanden essentieel voor succes van de pilot.



## 5 Quick Wins zorgen voor een directe verbetering in de praktijk

Naast de noodzaak om het proces op termijn efficiënter en beter in te richten, signaleerde de Taskforce dat enkele procesverbeteringen direct kunnen zorgen voor verbetering en versnelling. De Taskforce heeft in de afgelopen periode drie quick wins gedefinieerd, de huidige (uitvoerings)praktijk hiervan in kaart gebracht, verbeterpunten geformuleerd en met de betrokken partijen afspraken gemaakt over het direct oplossen van deze verbeterpunten. Dit zijn:

- Een versnelling van de afgifte van het pasje door IND en COA;
- De bemiddeling voor huisvesting door COA eerder starten;
- Snellere uitplaatsing van de huidige groep nareizigers.

### 5.1 Versnelling van uitgifte en afgifte van verblijfspas: ketenbesef en betere communicatie

Wie deel wil nemen aan het maatschappelijke verkeer, heeft een GBA-inschrijving nodig en krijgt daarmee een Burger Service Nummer. Nadat de vergunninghouder door de IND positief beschikt is, krijgt de vergunninghouder een fysieke verblijfspas als bewijs van zijn of haar verblijfsvergunning. Gemeenten signaleerden dat niet alle vergunninghouders

bij binnenkomst in de gemeenten beschikten over deze fysieke verblijfspas en/of een Burger Service Nummer. De verblijfspas met Burger Service Nummer maakt het voor de vergunninghouder mogelijk om een bankrekening te openen, om een huurcontract te ondertekenen en om bijvoorbeeld zelfstandig een ziektekostenverzekering af te sluiten. Voor gemeenten is het ontbreken van het fysieke pasje hinderlijk en vertragend bij de start van het huisvestingsproces. De Taskforce heeft een feitenanalyse uitgevoerd op het proces van de uitgifte en afgifte van pasjes met alle betrokken ketenpartners op management en uitvoerend niveau en de knelpuntenanalyse gedeeld met IND, COA en ministerie van BZK:

- De afgifte van de verblijfspas door de IND varieert van enkele dagen tot een periode van wel 6 maanden of langer.
- IND beschouwt 'leveren' pasje niet als onderdeel van haar primair proces, namelijk de vergunningverlening. Men is klaar als pasje klaarligt, niet als pasje is opgehaald. Hierop wordt ook niet vanuit het management gestuurd.
- Er is geen contact op (uitvoerend) niveau rondom pasjeslevering tussen IND en COA met als gevolg dat COA niet interverniërend (kan) optreden richting vergun-



Figuur 6: het proces van afgifte en uitgifte van pasjes





ninghouder om het pasje op te halen.

- De gebrekkige communicatie richting gemeenten door alle betrokken partijen (COA, IND, Inspectie en ministerie) over het proces van pasjesafgifte; waardoor feiten & fictie door elkaar heen lopen met betrekking tot pasjes.
- De verblijfspas is voor gemeente vooral noodzakelijk vanwege het Burger Service Nummer. Er is weinig tot geen sturing op snelle inschrijving in GBA van COA-opvang-gemeente na vergunningverlening waardoor het Burger Service Nummer niet al in begin van het proces kan worden gegenereerd.
- IND en gemeenten hanteren verschillende regels met betrekking tot de tenaamstelling en vermelding van geboortedata.

Eerste inzet van de Taskforce is dan ook om het besef "Toegang tot zelfstandig bestaan in Nederland krijg je pas met een (fysiek) pasje" bij alle betrokken ketenpartners te vergroten. Op verzoek van de Taskforce zijn bijeenkomsten belegd met IND, COA en enkele gemeenten waarin de Taskforce haar analyse en verbeterpunten heeft gepresenteerd. Dit heeft geresulteerd in verbeterde procesafspraken vanaf mei 2011 tussen IND en COA. Op korte termijn leveren de ingezette procesaanpassingen direct de gewenste resultaten op. In het overdrachtdossier van de Taskforce Thuisgeven is een overzicht van de verbeterde procesafspraken opgenomen.

De Taskforce heeft meerdere opvanggemeente bezocht en met hen de optimalisatie van de huidige werkprocessen besproken. Ook hier geldt dat het besef bij de medewerkers van afdeling Burgerzaken met betrekking tot de noodzaak tot een snelle verwerking van de

GBA-inschrijving voor deze specifieke groep omhoog kan.

### Korte termijn verbeteringen maar lange termijn oplossingen

De Taskforce adviseert de procesafspraken de komende tijd te monitoren en om ook in de komende periode aandacht te besteden aan urgentiebesef en communicatie over snelle GBA-inschrijving door AZC-gemeenten bijvoorbeeld via de Vereniging voor Burgerzaken. Daarnaast adviseert de Taskforce dat COA in haar managementafspraken met opvanggemeenten ook de snelle inschrijving in GBA structureel meeneemt. Op korte termijn leveren de ingezette procesaanpassingen direct de gewenste resultaten op. Tegelijkertijd stelt de Taskforce vast dat een verdere procesoptimalisatie gerealiseerd kan worden door een verregaande verbetering en synchronisatie van de gegevensuitwisseling tussen IND, COA en gemeenten. Op dit moment wordt niet tot nauwelijks gebruik gemaakt van eerder opgehaalde informatie in de keten. Nodig is structurele uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners en toepassing van GBA-regels door IND bij optekenen van personalia bij binnenkomst. Hiermee kan het gemeentelijk inschrijvingsproces in het GBA sterk vereenvoudigd en versneld worden. Een natuurlijk moment hiervoor is wanneer het nieuwe informatie systeem van de IND – INDIGO – operationeel en stabiel is.

### 5.2 Nareizigers sneller laten uitstromen

Om gezinsleden zo snel mogelijk te herenigen met de (hoofd)vergunninghouder die hen is voorgedaan en daarmee de opvangtermijn voor deze groep te verkleinen, is een snelle uitplaatsing van nareizigers nodig. Uit gesprekken met gemeenten komt geregeld

de wens naar voren om *eerder* – lees zo snel als mogelijk - *geïnformeerd te worden* over de komst van nareizigers. Voor gemeenten is zekerheid over de betrouwbaarheid van de informatie erg belangrijk. Het betekent namelijk dat men moet gaan zoeken naar passende woonruimte voor de vergunninghouder en de eventueel nareizende gezinsleden. Het IND heeft, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het proces van vergunningverlening, geen bezwaren om een nareiziger vrijwel direct na aankomst in Nederland uit te plaatsen bij de (hoofd)vergunninghouder.

De Taskforce heeft de afgelopen periode een feitenanalyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in de groep nareizigers:

Het bleek lastig om van inzicht te krijgen in de precieze omvang van de groep nareizigers die met een MVV (Machtiging tot Voorlopig Verblijf) en een lopende asielprocedure in de COA opvang zijn gehuisvest. De IND registreert iedereen direct na aanmelding in de AC procedure. Als iemand op een MVV is in gereisd, wordt dit in het IND informatie systeem vermeld. De IND kan inzicht geven wie als nareizigers kunnen worden getypeerd. Alleen door middel van bestandsvergelijkingen tussen IND en COA kan duidelijk worden wie binnen de COA bewonerspopulatie als nareiziger moet worden getypeerd. In verband met de nood-

zakelijke sturing op uitstroom van het zittende bestand nareizigers is een directe koppeling/ gegevensuitwisseling tussen de informatie systemen van IND en COA noodzakelijk.

De Taskforce stelt de volgende verbeteringen voor:

### *1. Een eenduidige en juiste registratie van gegevens is een absolute voorwaarde*

Door het COA zal geïnvesteerd moeten worden in de directe beschikbaarheid van betrouwbare nareis gegevens. Daartoe zullen sluitende afspraken met de IND gemaakt moeten worden. Betrouwbare en up to date informatie is cruciaal om gericht op uitstroom van nareizigers te kunnen sturen.

### *2. Aanmelding van de nareiziger in AC Ter Apel als vertrekpunt voor uitplaatsing*

Vanuit het oogpunt van gemeentelijke huisvesting is het moment dat de nareiziger met succes de MVV procedure heeft afgerond en zich bij de IND in Ter Apel heeft aangemeld een belangrijk vertrekpunt. Uit informatie van de IND blijkt namelijk dat een positief MVV advies doorgaans gevolgd wordt door een (afgeleide) asiel verblijfsvergunning. Met andere woorden: na een positief MVV advies is rechtmatig verblijf van de nareiziger de meest waarschijnlijke uitkomst van het IND proces. Op dit moment

Een nareiziger is een vreemdeling die op basis van een melding van de hoofdbewoner (het familielid dat inmiddels een zelfstandige verblijfsvergunning asiel in Nederland heeft gekregen) via de ambassade in het land van herkomst een aanvraag bij de IND heeft ingediend om te mogen na reizen naar de desbetreffende hoofdbewoner.

worden gemeenten door het COA pas geïnformeerd wanneer de asielprocedure is afgerond. Grotere snelheid in het huisvestingsproces is te behalen wanneer de betreffende gemeente direct na aankomst van de nareiziger in AC Ter Apel wordt geïnformeerd dat de komst van de nareiziger is te verwachten.

### *3. Intensivering van de samenwerking tussen IND en COA (en gemeenten)*

De informatie uitwisseling tussen COA en IND kan en moet structureel verbeteren. Alleen aan de hand van “harde” IND procesinformatie is het COA in staat de betreffende gemeente tijdig en volledig te informeren. Dit vraagt met name om een aanpassing van de werkprocessen binnen het COA. Het is (omgekeerd) ook noodzakelijk dat gemeenten (zachte/onbetrouwbare) signalen over nareizigers eerst verifiëren bij het COA voordat zij huisvestingsacties in gang te zetten.

### *4. Betere sturing op uitstroom nareizigers*

Wanneer de ‘nareis informatie huishouding’ van het COA op orde is, kunnen specifiek voor deze doelgroep ook prestatie indicatoren voor uitstroom worden geformuleerd. Aan de hand hiervan kan zeer gericht centraal op vlotte uitstroom gestuurd worden. Hele grote gezinnen zouden bijvoorbeeld in grote woningen in de plattelandsgebieden gehuisvest kunnen worden.

### *5. Breder bewustwording op noodzaak van uitstroom*

Nareizigers worden binnen de COA-opvang op dit moment niet gezien als een specifieke doelgroep, maar als gewone bewoner van de (centrale) opvang. Dat is verklaarbaar, maar het gevolg hiervan is een gebrek aan urgentiebesef op een snelle uitstroom naar de hoofdvergunninghouder, al voordat iemand zijn vergunning heeft.

De Taskforce adviseert om de bovenstaande verbeterpunten te implementeren en dit ook met de betrokken partijen te monitoren.

#### *5.3 Ook versnelling mogelijk bij nareizigers met vergunning in opvang*

Naast de groep die met MVV in opvang verblijft, is er ook een versnelling mogelijk voor de groep nareizigers die met vergunning in de opvang verblijft. Van de 4.100 vergunninghouders die op dit moment binnen een COA opvang verblijven, zijn er ruim 900 personen aan te merken als nareizigers. Deze groep valt onder de reguliere doelgroep die na vergunningverlening sneller uitgeplaatst kan worden, maar vraagt vanwege de specifieke uitplaattingvraag ook een eigen aanpak. In een deel van de gevallen gaat het om grotere gezinnen. Het advies van de Taskforce is om een apart uitplaatstraject in te richten om het gezin snel te kunnen uitplaatsen naar een beschikbare geschikte woonruimte.

## Op stoom, maar nu doorpakken

De afgelopen periode heeft de Taskforce stappen gezet in het direct versnellen van het huidige uitplaatsingsproces van vergunninghouders naar gemeenten. De eerste resultaten zijn zichtbaar in een verkorting van de opvangtijd na vergunningverlening en de afname van het aantal vergunninghouders in de opvang. De ketenpartners (IND, COA en gemeenten) zijn door de Taskforce nadrukkelijker gewezen op hun rol in de keten. Dit heeft geresulteerd in enkele directe verbeteringen aan de kop van het proces met name tussen IND en COA en afspraken op ook middellange en langere termijn om de processen van vergunningverlening tot participatie zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Tegelijkertijd heeft de Taskforce enkele structurele weeffouten aan het licht gebracht, waardoor de huisvesting van vergunninghouders in veel gemeenten achterblijft bij de aan hen opgelegde taakstelling. Met name de introductie van een regionale regievoerder die maatwerk kan leveren binnen de aan gemeenten

opgelegde taakstellingen, biedt kansen om vergunninghouders veel sneller in te laten stromen in een eerste vestigingsgemeente en zo de opgelopen achterstanden in te lopen. De pilot in de drie regio's zijn daarvan en eerste testcase. Maar veel werk is nog te verzetten de komende periode. In de regie op en monitoring van de pilot, in het verder uitwerken van de procesoptimalisaties tussen IND, COA en gemeenten (bijvoorbeeld met betrekking tot inschrijving in het GBA en pasjesafgifte) en in een stevigere focus in de sturing naar de uitvoeringspartijen vanuit het ministerie op snelle en goede uitplaatsing vanuit de opvangcentra.

De beoogde projectorganisatie van het ministerie van BZK die het stokje van de Taskforce per 1 juli overneemt zal op deze onderdelen moeten doorpakken. Om de energie, inzet en betrokkenheid van alle ketenpartners te ondersteunen en te benutten, de gerealiseerde successen verder uit te bouwen en om gezamenlijk te werken aan snelle participatie van diegenen die gerechtigd zijn om in Nederland een bestaan op te mogen bouwen.





## Bijlage

Aan de woordvoerders van de algemene  
Commissie voor Immigratie en Asiel van de Tweede Kamer

Den Haag, 15 juni 2011  
Kenmerk: 2011/SB-011

Geachte dames en heren,

Op 29 april 2011 jl. stuurde minister Leers, mede namens de heer Donner een brief naar de Tweede Kamer over de procedures rond de huisvesting en participatie van vergunninghouders. In deze brief gaven de verantwoordelijke bewindslieden tevens een reactie op de voorstellen van de Taskforce Thuisgeven.

Deze voorstellen behelzen een drastische vereenvoudiging van de procedures rond de huisvesting van vergunninghouders, een snellere integratie en een mogelijke kostenbesparing van 65 miljoen euro.

Een paar woordvoerders hebben onmiddellijk na publicatie commentaar gegeven in de media.

Het verbaast mij daarom in hoge mate dat u voornoemde brief in een vergadering van de Algemene Commissie voor Immigratie en Asiel voor kennisgeving heeft aangenomen.

Of is de brief aan uw aandacht ontglipt?

Ik neem aan dat ik daarmee mag vaststellen dat u met de voorstellen instemt en dat ik zulks in de eindrapportage van de Taskforce Thuisgeven als gegeven kan meenemen.

Met vriendelijke groet,

drs. E.H.T.M. Nijpels,  
voorzitter Taskforce Thuisgeven





*Nederland geeft thuis*

taskforce

**thuisgeven**



EVF: Ruimte voor innovatieve projecten

Taskforce Thuisgeven

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
070 3709013

[www.taskforcethuisgeven.nl](http://www.taskforcethuisgeven.nl)