



SNELLER EEN HUIS?

EVALUATIE TIJDELIJKE FINANCIËLE REGELING HUISVESTING GROTE GEZINNEN VERGUNNINGHOUDERS

KLANT

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

**DATUM
VERSIE**

15 juli 2022
Definitief

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
1.1	Belangrijkste bevindingen van het onderzoek	4
1.2	Conclusie: sneller een huis?	4
1.3	Lessen voor de toekomst	4
2	Inleiding	5
2.1	Doel van het onderzoek	6
2.2	Onderzoeksaanpak	6
2.3	Leeswijzer	7
3	De regeling in de praktijk	8
3.1	Met de tijdelijke regeling 'Financiële impuls huisvesting' wordt beoogd de gemeente te ondersteunen bij het (versneld) huisvesten van grote gezinnen en de druk op de COA-opvang te verlagen	8
3.2	De gemeenten zijn, ondanks de korte aanvraagperiode, overwegend positief over het proces van aanvraag, selectie en informatievoorziening over de regeling	9
3.3	Gemeenten zetten de regeling in de praktijk op verschillende manieren in; de meerderheid heeft de uitkering gebruikt voor fysieke verbouwingen van de woning	10
3.4	De meningen over het inzetten van extra begeleiding voor grote gezinnen zijn verdeeld	11
3.5	Gemeenten geven aan dat het moeilijk is om in te schatten wat een reëel bedrag is om grote gezinnen versneld te huisvesten; de hoogte van het benodigde budget hangt af van meerdere factoren	11
4	De regeling maakt het huisvestingsproces voor gemeenten makkelijker, maar een effect op het (versneld) huisvesten is niet vast te stellen	13
4.1	Een effect van de regeling op het (versneld) huisvesten van grote gezinnen vergunninghouders is niet vast te stellen	13
4.2	Gemeenten ervaren het effect van de regeling op het versnellen van het huisvestingsproces verschillend	16
4.3	Gemeenten zijn positief over het bestaan van de regeling: het prikkelt woningcorporaties, gemeenten voelen zich slagvaardiger en precedentwerking bij andere woningzoekenden wordt voorkomen	17
4.4	De selectiecriteria van de regeling zijn smal, waardoor andere grote gezinnen niet in aanmerking komen voor de specifieke uitkering	17

4.5	Huisvesting in de gemeente wordt gezien als belangrijke voorwaarde om de integratie en participatie van grote gezinnen vergunninghouders te stimuleren; de regeling stimuleert op zichzelf niet tot (snellere) integratie en participatie	18
5	Conclusie: sneller een huis?	19
5.1	De regeling helpt gemeenten bij het huisvestingsproces van grote gezinnen vergunninghouders, maar een versnellend effect kan niet worden vastgesteld	19
5.2	Gemeenten zijn positief over de regeling en voelen zich er op meerdere manieren door geholpen	19
5.3	De opzet van de regeling maakt maatwerk mogelijk	20
5.4	Enkele elementen van de regeling blijken minder effectief	20
6	Lessen voor de toekomst	21
6.1	Maak de regeling structureel en breder toegankelijk voor grote gezinnen, ongeacht of zij in de opvang verblijven	21
6.2	Wanneer de regeling structureel wordt, zijn er verschillende scenario's denkbaar	21
6.3	Verleng de bestedingstermijn van de specifieke uitkering naar 12 maanden	22
6.4	Heroverweeg de definitie van een groot gezin	22
6.5	Extra begeleiding kan helpen bij het stimuleren van integratie en participatie van deze gezinnen, maar stel eisen aan de begeleiding	23

1 Samenvatting

1.1 Belangrijkste bevindingen van het onderzoek

Met de tijdelijke regeling 'Financiële impuls huisvesting grote gezinnen vergunninghouders' beoogt het Rijk gemeenten te ondersteunen bij het (versneld) huisvesten van grote gezinnen en de druk op de COA-opvang te verlagen. Gemeenten zetten de regeling in de praktijk op verschillende manieren in; de meerderheid heeft de uitkering gebruikt voor fysieke verbouwingen van de woning. Gemeenten zijn positief over het bestaan van de regeling: het prikkelt woningcorporaties, gemeenten voelen zich slagvaardiger en precedentwerking bij andere woningzoekenden wordt voorkomen.

De gemeenten zijn overwegend positief over het proces van aanvraag, selectie en informatievoorziening over de regeling. Wel ervaren zij het effect van de regeling op het versnellen van het huisvestingsproces verschillend. De selectiecriteria van de regeling zijn smal, waardoor andere grote gezinnen niet in aanmerking komen voor de specifieke uitkering. Gemeenten geven aan dat het moeilijk is om in te schatten wat een reëel bedrag is om grote gezinnen versneld te huisvesten; de hoogte van het benodigde budget hangt af van meerdere factoren.

Huisvesting in de gemeente wordt gezien als belangrijke voorwaarde om de integratie en participatie van grote gezinnen vergunninghouders te stimuleren; de regeling stimuleert op zichzelf niet tot (snellere) integratie en participatie. De meningen over het inzetten van extra begeleiding voor grote gezinnen zijn dan ook verdeeld.

1.2 Conclusie: sneller een huis?

De regeling helpt gemeenten bij het huisvestingsproces van grote gezinnen vergunninghouders, maar een versnellend effect kan in dit onderzoek niet worden vastgesteld. Gemeenten zijn positief over de regeling en voelen zich er op meerdere manieren door geholpen. De opzet van de regeling maakt maatwerk mogelijk. Enkele elementen van de regeling blijken minder effectief, zoals de gehanteerde definitie van een groot gezin, de korte aanmeldperiode bij aanvang van de regeling en de voorwaarde dat alle gezinsleden in de opvang moeten verblijven om gebruik te kunnen maken van de regeling.

1.3 Lessen voor de toekomst

Het evaluatieonderzoek leert ons een aantal lessen voor de toekomst:

- a. Maak de regeling structureel en breder toegankelijk voor grote gezinnen, ongeacht of zij in de opvang verblijven. Wanneer de regeling structureel wordt, zijn er verschillende scenario's denkbaar: de regeling wordt meermaals per jaar óf continu opengesteld;
- b. Verleng de bestedingstermijn van de specifieke uitkering naar 12 maanden;
- c. Heroverweeg de definitie van een groot gezin;
- d. Extra begeleiding kan helpen bij het stimuleren van integratie en participatie van deze gezinnen, maar stel eisen aan de begeleiding.

2 Inleiding

Iedere asielzoeker in Nederland heeft recht op huisvesting, wanneer diegene een verblijfsvergunning heeft gekregen. We spreken dan niet meer over asielzoekers, maar over vergunninghouders. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) koppelt deze vergunninghouders binnen twee weken na het ontvangen van de verblijfsvergunning aan een gemeente. Het ministerie van Justitie en Veiligheid bepaalt elk halfjaar hoeveel vergunninghouders gemeenten een plaats moeten bieden om te wonen. Dit aantal is vastgesteld in de taakstelling voor huisvesting vergunninghouders¹. Gemeenten zijn verplicht om de aan hen gekoppelde vergunninghouders passende woonruimte aan te bieden. De Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT) helpt gemeenten bij de huisvestingsopgave van vergunninghouders. In de landelijke Regietafel Migratie zitten bestuurders van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, Aedes, het COA en vertegenwoordigers van de Rijksheren².

Op peildatum 25 mei 2021 verbleven ruim 10.000 vergunninghouders op de diverse COA-opvanglocaties door heel Nederland. Deze groep vergunninghouders houdt een groot aantal opvangplaatsen bezet. Ruim 500 personen maakten deel uit van een huishouden van 8 personen of meer. De gemiddelde uitstroomduur van vergunninghouders die een groot gezin vormen, ligt op deze peildatum op 31 weken, hoewel de afgesproken maximale streefduur van verblijf in de opvang van een vergunninghouder veertien weken na vergunningverlening is.

Het streven is dat een vergunninghouder binnen deze termijn verhuist naar de gemeente waaraan de vergunninghouder is gekoppeld.

De uitstroom van deze grote gezinnen van 8 personen of meer (hierna: grote gezinnen) komt niet goed op gang, doordat het woningaanbod in gemeenten niet goed aansluit bij de woonbehoefte van grote gezinnen. Dit komt omdat veel eengezinswoningen niet geschikt zijn voor de huisvesting van deze grote gezinnen, met als gevolg dat de verblijfsduur in de COA-opvanglocaties van deze groep vergunninghouders flink oploopt. Zolang zij verblijven in de opvang kunnen zij minder goed werken aan integratie en participatie. Daarnaast drukt het verblijf van deze doelgroep op de opvangcapaciteit van het COA.

Aan de LRT Migratie en Integratie van 28 oktober 2020 is afgesproken dat gemeenten financieel gestimuleerd worden om deze grote gezinnen met vergunninghouders versneld te huisvesten. Dit heeft geresulteerd in de tijdelijke regeling 'Financiële impuls huisvesting grote gezinnen vergunninghouders' (hierna regeling). Het doel van de regeling is het ondersteunen van gemeenten bij het (versneld) huisvesten en begeleiden van een deel van de groep grote gezinnen vergunninghouders die in de COA-opvang verblijft. Versnelde huisvesting moet ervoor zorgen dat grote gezinnen vergunninghouders zo spoedig mogelijk in de gemeente kunnen starten met integratie en participatie. Daarnaast zou de regeling de druk en de opvangcapaciteit van het COA moeten verlichten.

¹ Voorbeeld: Taakstelling huisvesting vergunninghouders eerste helft 2022, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staatscourant 2021, nummer 34491, 07-07-2021.

In de Integrale Handreiking voor opvang, huisvesting en inburgering van 12 februari 2021 is de regeling aangekondigd³. Bij aanvang van de regeling op 1 juli 2021 is afgesproken dat deze zal worden geëvalueerd, zodat kan worden besloten of de regeling een (structureel) vervolg krijgt en of budgetten voor de opvang van vergunningshouders anders kunnen worden ingezet. Mogelijk leidt dit tot een hernieuwde tijdelijke inzet van de regeling. Het COA heeft Significant Public gevraagd om deze evaluatie uit te voeren. Daarnaast is tevens het ministerie van Justitie en Veiligheid betrokken en is er een begeleidingscommissie aangesteld die hebben meegekeken met het onderzoek. In de begeleidingscommissie waren het ministerie van Justitie en Veiligheid, COA, VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vertegenwoordigd. In dit onderzoek is gekeken naar zowel de kwalitatieve als kwantitatieve effecten van de regeling op de doorlooptijd in de periode 1 juli 2021 tot 31 december 2021.

2.1 Doel van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre versnelt de financiële impuls de (gemiddelde) huisvesting van (grote gezinnen) vergunningshouders in gemeenten (ten opzichte van de vergunningshouders die niet deelnemen aan deze regeling), en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomstige huisvestingsopgave?

Hierbij beantwoorden we de volgende deelvragen:

- a. Welk effect heeft de regeling op de doorlooptijden voor de huisvesting van grote gezinnen vergunningshouders naar gemeenten (in vergelijking met gezinnen die niet onder de regeling vallen)?

- b. Wat is het effect van de regeling (impuls) op de slagvaardigheid van gemeenten om de huisvestingsopgave te realiseren?
- c. Wat is een reëel bedrag om de huisvesting van grote gezinnen te versnellen?
- d. Hoe kunnen lessen worden geborgd/aanbevelingen gedaan voor een eventueel besluitvormingsproces om de/een regeling structureel in te zetten (gelet op sorteren effect en in relatie met besparing op opvangkosten voor vergunningshouders)?
- e. Hoe en waaraan hebben gemeenten de ontvangen middelen besteed?
- f. Hoe is het proces van aanvraag, selectie en informatievoorziening over de regeling door betrokken partijen ervaren?
- g. In hoeverre verwachten betrokken partijen dat de regeling bijdraagt aan het zo spoedig mogelijk in de gemeente starten met integratie en participatie van deze grote gezinnen vergunninghouders?

2.2 Onderzoeksaanpak

In de eerste fase van het onderzoek is een beknopte documentstudie uitgevoerd om een beeld te krijgen van de regeling. Op basis van de documentstudie is een beleidstheorie geformuleerd, met als doel om de regeling scherp te krijgen en deze goed af te kunnen zetten tegen de resultaten die met de regeling worden bereikt. De beleidstheorie is gebruikt als uitgangspunt voor het verdere onderzoek.

In de tweede fase van het onderzoek zijn we gestart met de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling. Met 19 gemeenten hebben wij, op basis van een topiclijst, telefonische interviews gehouden van maximaal 30 minuten. In de telefonische interviews zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen: ervaring met de regeling, de besteding van de beschikbare middelen, informatievoorziening en selectieprocedure, visie op de regeling en succesfactoren en uitdagingen.

³ Integrale Handreiking voor opvang, huisvesting en inburgering, ministerie van Justitie en Veiligheid.

Eén gemeente heeft afgezien van een telefonisch interview, omdat zij uiteindelijk toch geen gebruik hebben gemaakt van de regeling. Met drie gemeenten hebben wij geen telefonisch interview kunnen inplannen.

In februari 2022 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid de gemeenten bevraagd in een tussentijdse peiling⁴ over het gebruik van de financiële middelen uit de regeling, met het oog op een tijdelijke verlenging van de regeling voor 2022. De respons van gemeenten op een eerder afgenomen enquête van het ministerie is gebruikt ter voorbereiding op de telefonische interviews. Tegelijkertijd hebben wij op basis van een registratiedata van het COA een kwantitatieve analyse uitgevoerd om het effect van de regeling op de doorstroom naar gemeenten in kaart te brengen.

In de derde fase van het onderzoek hebben wij een inhoudelijk (digitale) dialoogsessie georganiseerd waarin we met 9 betrokkenen (gemeenten, ministerie van JenV en COA) aan de hand van twee thema's (maatwerk & flexibiliteit en integratie & participatie) in gesprek zijn gegaan over de dilemma's die spelen bij gemeenten rondom huisvesting en vooruit te kijken naar de toekomst van de regeling.

Tot slot hebben wij vier aanvullende (telefonische) interviews gehouden met aanvullende betrokken partijen (ministeries van JenV en BZK, COA, VNG en VluchtelingenWerk). Ook hebben we 3 gemeenten geïnterviewd waarvan de aanvraag voor de regeling is afgewezen met als doel om ook hun perspectief in deze evaluatie mee te nemen. Dit breder perspectief heeft inzicht in effecten van de regeling waar de geselecteerde gemeenten mogelijk geen zicht op hebben.

2.3 Leeswijzer

Deze evaluatie start met een beschrijving van de regeling in de praktijk (hoofdstuk 3) In hoofdstuk 4 beschrijven we het effect van de regeling op het (versneld) huisvesten van grote gezinnen vergunningshouders. We lichten hierin de kwantitatieve analyse toe en wat dit zegt over het effect van de regeling op het (versneld) huisvesten van grote gezinnen. Daarna komen in hoofdstuk 5 de conclusies van het onderzoek aan bod. Tot slot beschrijven we in hoofdstuk 6 de aanbevelingen op basis van de geleerde lessen uit dit onderzoek.

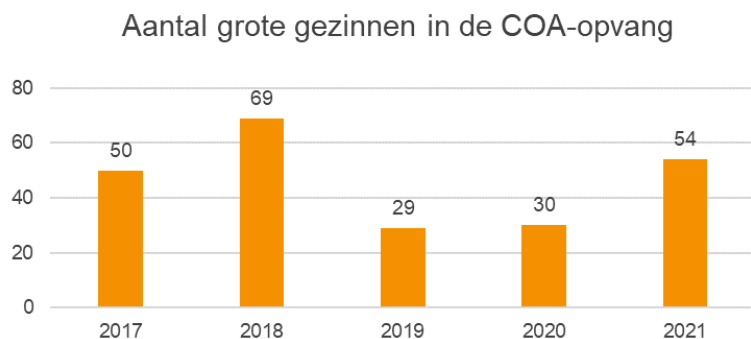
⁴ Samenvatting van de resultaten tussentijdse peiling. Tijdelijke financiële regeling huisvesting grote gezinnen. 23 maart 2022.

3 De regeling in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de regeling in de praktijk uitwerkt. We beschrijven de ervaringen van gemeenten rondom het proces van aanvraag, selectie en informatievoorziening en besteding van de ontvangen middelen door gemeenten.

3.1 Met de tijdelijke regeling 'Financiële impuls huisvesting' wordt beoogd de gemeente te ondersteunen bij het (versneld) huisvesten van grote gezinnen en de druk op de COA-opvang te verlagen

Zoals eerdergenoemd is het doel van de regeling om gemeenten te ondersteunen bij het (versneld) huisvesten en begeleiden van een deel van de groep grote gezinnen vergunninghouders die in de COA-opvang verblijft. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** laat het aantal grote gezinnen in de COA-opvang zien tussen 2017 en 2021. Gemiddeld verbleven in deze periode ongeveer 46 grote gezinnen per jaar in de opvang.



Figuur 1. Aantal grote gezinnen in de COA-opvang tussen 2017 en 2021

Er is een totaalbudget van 1.007.500 euro voor de regeling vrijgemaakt om gemeenten te ondersteunen bij de huisvesting van grote gezinnen. Door dit plafond kunnen niet alle gemeenten met deze huisvestingsopgave ondersteund worden. Daarom is er voorafgaand aan publicatie van de regeling een selectieproces georganiseerd, om zo tot een verdeling van de beschikbare middelen te komen.

Gemeenten konden zich aanmelden voor de regeling tussen 27 mei 2021 en 11 juni 2021. Naast het verstrekken van diverse administratieve gegevens moesten gemeenten een korte toelichting te geven waaruit bleek hoe de beschikbare budgetten zouden worden ingezet om de huisvesting en begeleiding te realiseren. De gemeenten kwamen in aanmerking voor deelname aan de regeling wanneer zij op peildatum 25 mei 2021 ten minste één groot gezin vergunninghouders van 8 personen of meer gekoppeld hadden staan. Een voorwaarde is dat op 25 mei 2021 alle gezinsleden zich in de opvang van het COA bevonden. Deze voorwaarden zijn voorafgaand aan de regeling met gemeenten gedeeld.

Een selectiecommissie bestaande uit medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het COA en de VNG heeft een selectie gemaakt van de deelnemende gemeenten. De samenstelling van de gemeenten is gebaseerd op een balans van de volgende voorwaarden:

- Geografische locatie (verspreid over Nederland en een mix tussen ruraal en urbaan gelegen gemeenten);
- Grootte van de gemeenten (een mix van G4, G40, M50 en kleine gemeenten);
- Voorgestelde besteding van de financiële middelen.

Daarnaast vond er een extra selectie plaats, doordat meer gemeenten (met de aan hen gekoppelde grote gezinnen) zich hadden aangemeld en daardoor het vastgestelde maximale budget van 1 miljoen euro zou worden overschreden. De geselecteerde gemeenten huisvesten in ieder geval 50% van de grote gezinnen die het langst in de opvang verbleven na de datum vergunningverlening en de gemeenten huisvesten gezinnen waarbij elke categorie huishoudensgrootte (boven de 8 personen) ten minste één keer voorkomt. Aan de hand van het aanmeld- en selectieproces zijn in uiteindelijk 24 gemeenten en 31 grote gezinnen voor de regeling geselecteerd door een selectiecommissie.

Om het doel van de regeling te bereiken, is ervoor gekozen om gemeenten een vaste, eenmalige vergoeding van 32.500 euro (inclusief btw) per aan de gemeente gekoppeld gezin van 8 of meer personen te verstrekken. De gemeenten dienen het ter beschikking gestelde budget te gebruiken voor het realiseren van een oplossing voor de huisvestingsproblematiek van grote gezinnen vergunningshouders. Gemeenten zijn hierin vrij om naar creatieve oplossingen te zoeken en het budget in te zetten voor de specifieke situatie. Dit kan bijvoorbeeld door het (deels) te betalen van een verbouwing om de woning passend te maken.

Daarnaast kan (een deel) van het budget worden besteed aan de bevordering van de begeleiding van grote gezinnen van de opvang bij het COA naar de huisvesting in de gemeente. Het budget dient besteed te worden gedurende de periode 1 juli tot en met 31 december 2021. In juli 2021 hebben de gemeenten de gehele uitkering ontvangen. De geselecteerde gemeente verbindt zich aan een verantwoordingsplicht om te controleren of de uitgekeerde budgetten voor het doel van de regeling zijn benut. De uitkering kan (deels) worden teruggevorderd als blijkt dat de uitkering niet of rechtmatig is uitgegeven. De verantwoording vindt achteraf plaats via de verantwoordingsmethode SiSa.

3.2 De gemeenten zijn, ondanks de korte aanvraagperiode, overwegend positief over het proces van aanvraag, selectie en informatievoorziening over de regeling

Gemeenten zijn door het ministerie van Justitie en Veiligheid, het COA en de VNG op verschillende manieren en via diverse kanalen op de hoogte gesteld van de regelingen de aanvraag- en selectieprocedure. Zo is er een informatiebijeenkomst georganiseerd en zijn er factsheets en informatiebrieven verspreid. De informatievoorziening via deze verschillende kanalen beschouwen gemeenten als voldoende, duidelijk en volledig. Gemeenten zijn positief over de heldere voorwaarden om in aanmerking te komen voor de regeling, de beschikbaarheid van een contactpersoon en de communicatie vanuit het ministerie.

Ook het aanvraagproces was overzichtelijk en duidelijk. Merendeel van de gemeenten vindt dat de voorwaarden voor het aanvragen van de uitkering duidelijk zijn gecommuniceerd. Eén gemeente geeft aan problemen te hebben met het achteraf verantwoorden van de bestede middelen. Deze gemeente geeft aan dat dit in de voorwaarden van de regeling duidelijker beschreven had moeten worden.

De korte aanvraagperiode van twee weken heeft bij veel gemeenten een grote tijdsdruk veroorzaakt om hun aanvraag op tijd te kunnen indienen. Een langere aanvraagperiode was wenselijk geweest. Ook omdat de aanvraagperiode vlak voor de zomervakantie viel. Zo benoemt een gemeente het risico van een korte aanvraagperiode dat een medewerker die verantwoordelijk is voor de aanvraag afwezig kan zijn en de gemeente hierdoor de uitkering kan mislopen.

Quote van een gemeente:

“De aanvraag ging onder grote tijdsdruk, we hadden graag wat meer tijd gehad om offertes te regelen, et cetera. Uiteindelijk was dat het wel waard.”

De gemeenten zijn snel (binnen 1 à 2 weken) op de hoogte gesteld van de toekenning van de uitkering. Dit werd als prettig ervaren. Een gemeente vertelt dat het lang duurde voordat de beschikking kwam. Dit heeft overigens geen vertraging opgeleverd in het zoekproces naar een geschikte woning.

3.3 Gemeenten zetten de regeling in de praktijk op verschillende manieren in; de meerderheid heeft de uitkering gebruikt voor fysieke verbouwingen van de woning

Uit de interviews en de analyse van de eerdergenoemde peiling door het ministerie van Justitie en Veiligheid onder de deelnemende gemeenten blijkt dat de uitkering op verschillende manier wordt ingezet. Figuur 2 geeft een overzicht van waaraan de financiële middelen uit de regeling zijn besteed. Waar de specifieke uitkering aan is besteed is onder te verdelen in 6 categorieën: het samenvoegen van woningen, verbouwing van de zolder, kleine aanpassingen, verbeteringen in en om het huis, huurverlaging en begeleiding. Uit de interviews blijkt dat 8 gemeenten de uitkering hebben besteed aan een combinatie van categorieën. De rest van de gemeenten hebben de uitkering specifiek aan één categorie besteed.

De meerderheid van de gemeenten heeft de uitkering gebruikt voor fysieke verbouwingen van de woning, zoals het samenvoegen van twee woningen tot één woning, een verbouwing aan de zolder of het plaatsen van een extra tussenwand om meer slaapkamers te creëren. We zien ook dat enkele gemeenten de keuze hebben gemaakt om (een deel) van de uitkering te gebruiken voor aanpassingen in- en rondom het huis, met als doel om de acceptatie van het gezin in de wijk te vergroten. Hierbij moet worden gedacht aan het aanleggen van de tuin of het geluidsdicht maken van de woning. In deze gevallen was dit mogelijk, omdat de kosten voor de verbouwing van het huis laag waren. Deze extra verbeteringen in en om het huis hebben als doel om bij te dragen aan een zachtere landing in de woonomgeving bij de huisvesting van deze grote gezinnen.

Waar is de specifieke uitkering aan besteed?



Figuur 2. Overzicht van de besteding van de specifieke uitkering

Eén gemeente heeft de uitkering specifiek ingezet om de huur van een duurdere grote woning omlaag te krijgen. De uitkering is opgedeeld en elke maand draagt deze gemeente bij aan de huur. Andere gemeenten benoemen echter dat dit geen structurele oplossing is, omdat het budget door de maandelijkse huurverlaging snel op is en er daardoor alleen voor een korte periode meebetaald kan worden.

3.4 De meningen over het inzetten van extra begeleiding voor grote gezinnen zijn verdeeld

Zoals Figuur 2 laat zien, zet een klein deel van de gemeenten (een deel van) de uitkering in voor extra begeleiding aan grote gezinnen. Eerder onderzoek⁵ maakt duidelijk dat de begeleiding van grote gezinnen om een andere inzet vraagt van de maatschappelijke begeleiding. In de huidige financiering van de maatschappelijke begeleiding is alleen budget beschikbaar voor inburgeringsplichtige vergunninghouders, maar niet voor hun minderjarige gezinsleden. Door de inzet van de middelen uit de financiële regeling in deze evaluatie kan extra gezinsbegeleiding door gemeenten worden ingezet.

Quote van een gemeente:

“De persoonlijke begeleiding die we hebben kunnen bieden heeft bijgedragen aan een versnelling van integratie. Wij hebben extra begeleiding kunnen bieden, zoals het meegaan naar de huisarts, schoolgesprekken et cetera. Daardoor hebben wij meer kunnen bieden dan de basis. En daardoor binnen het gezin meer duidelijkheid en begrip kunnen creëren.”

De meningen over het wel of niet prioriteit geven aan het inzetten van extra begeleiding aan grote gezinnen zijn verdeeld. Enerzijds willen sommigen gemeenten wel graag extra begeleiding inzetten, omdat zij zien dat de integratie van grote gezinnen om extra professionele begeleiding vraagt. Deze gemeenten geven aan dat de grote gezinnen meer hulp nodig hebben bij het regelen van praktische zaken, zoals het aanmelden van de kinderen bij een school en peuterspeelzaal, het regelen van vervoer, het ondersteunen van de ouders, et cetera. Desondanks is soms het inzetten van extra begeleiding niet haalbaar, omdat het budget volledig is opgegaan aan de verbouwing.

⁵ Hoe, wat en waarom? Maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen. Significant Public, 2020.

Quote van een gemeente:

“Wij hebben het budget ingezet om de woning geluidsdichter te maken en de tuin op te knappen. Met als doel dat acceptatie van het gezin in de buurt beter zou vallen. Dit gezin is niet per se sneller uitgestroomd. De uitkering draagt meer bij aan de binnenkomst van het gezin in de wijk (zachte landing).”

Anderzijds geven gemeenten aan dat zij moeite hebben met het vinden van professionals of vrijwilligers die deze extra begeleiding kunnen bieden. Daardoor kiezen zij er dan voor het overgebleven budget niet te gebruiken. Ook zijn enkele gemeenten van mening dat grote gezinnen geen andere begeleiding nodig hebben dan andere statushouders en dat de maatschappelijke begeleiding door (bijvoorbeeld) Vluchtelingenwerk rondom het regelen van de basisvoorzieningen voldoende is.

Quote van een gemeente:

“De gemeente kiest ervoor om middelen in te zetten voor fysieke verbouwing. Maatschappelijke begeleiding wordt toch wel aangeboden aan deze gezinnen vanuit de taakstellingsopdracht.”

3.5 Gemeenten geven aan dat het moeilijk is om in te schatten wat een reëel bedrag is om grote gezinnen versneld te huisvesten; de hoogte van het benodigde budget hangt af van meerdere factoren

De hoogte van het budget dat nodig is om een groot gezin te huisvesten is sterk afhankelijk van het type woning dat gedurende de pilot beschikbaar is gekomen en de omvang van de verbouwing die nodig is om het huis bewoonbaar te maken voor een groot gezin. Dit maakt het voor gemeenten ingewikkeld om vooraf in te schatten wat een reëel bedrag is om de huisvesting van grote gezinnen te versnellen.

Uit de interviews blijkt dat de bestede bedragen per gemeente uiteenlopen. In Figuur 3 is een globaal overzicht weergegeven van deze bedragen per gemeente. Het toegekende bedrag van 32.500 euro was voor het grootste deel van de gemeenten toereikend om een verbouwing te realiseren en een woning geschikt te maken voor een groot gezin. Drie gemeenten geven aan dat het toegekende bedrag niet toereikend was. Deze gemeenten hadden te maken met een grote verbouwing van de woning, zoals het samenvoegen van twee kleinere sociale huurwoningen tot één grote woning. Ook benoemen gemeenten de indirecte kosten die een verbouwing met zich meebrengt, zoals de procedurele kosten die het samenvoegen van twee woningen met zich meebrengt, het vastrecht en het meebetalen aan de huur bij het samenvoegen van twee woningen. Daarnaast speelt mee dat bij het samenvoegen van twee sociale huurwoningen één woning uit de markt wordt onttrokken. Hierdoor loopt de woningcorporatie de inkomsten van één sociale huurwoning mis.

Besteed budget per gemeente per groot gezin
vergunningshouders



Figuur 3. Inschatting van de bestede bedragen per gemeente per gezin⁶

⁶ Zeventien gemeenten hebben exact het bestede bedrag benoemd. Twee gemeenten hebben geen exact bedrag gegeven, maar aangegeven dat zij meer dan 32.500 euro hebben besteed.

Van de gevallen waarbij de uitkering niet toereikend was hebben gemeenten of woningcorporaties extra financieel bijgedragen om de verbouwing te realiseren. De totale kosten van de verbouwing bedroeg in deze gevallen tussen de 40.000 euro en 50.000 euro.

Quote van een gemeente:

“Voor het samenvoegen van appartementen zijn de kosten al snel hoger dan 32.500 euro, maar woningcorporaties zien het maatschappelijk belang en dragen daardoor ook bij aan de kosten”.

De gemeenten waarbij de uitkering toereikend was vertellen dat de woning vaak al redelijk passend was en er kleine(re) aanpassingen aan de woning nodig waren, zoals de verbouwing van een zolder of het samenvoegen van kamers. Dit was in de meeste gevallen voldoende om de woning geschikt te maken voor een groot gezin. De genoemde bestede bedragen lopen uiteen van 5.000 euro tot 32.500 euro. Meerdere gemeenten noemen het een toevalstreffer dat zij gedurende de pilot een geschikte woning vonden die met kleine aanpassingen leefbaar gemaakt kon worden voor een groot gezin.

Wat ook invloed heeft op de benodigde kosten voor het huisvesten van een groot gezin is dat de ene gemeente strengere eisen aan de woning stelt dan de andere gemeente. Dit heeft invloed op de kosten die nodig zijn om een woning geschikt te maken voor een groot gezin. Zo blijkt uit de interviews dat de ene gemeente kiest voor een pragmatische oplossing, zoals het gebruik maken van een kastenwand voor het scheiden van kamers of het plaatsen van stapelbedden om meer slaapplekken te creëren. Andere gemeenten stellen hogere eisen aan de woning, bijvoorbeeld door het aantal vierkante meters te vergroten via een uitbreiding van de woning.

4 De regeling maakt het huisvestingsproces voor gemeenten makkelijker, maar een effect op het (versneld) huisvesten is niet vast te stellen

In dit hoofdstuk lichten we allereerst de kwantitatieve analyses toe en wat deze zeggen over het effect van de regeling op het (versneld) huisvesten van grote gezinnen. Vervolgens staan we stil bij ervaringen van de gemeenten met de regeling, het effect van de regeling op de slagvaardigheid in het huisvestingsproces en de rol die de regeling speelt bij het starten van integratie en participatie van deze grote gezinnen.

4.1 Een effect van de regeling op het (versneld) huisvesten van grote gezinnen vergunninghouders is niet vast te stellen

Op basis van de kwantitatieve analyse van de registratie-data van het COA over de verblijfsduur van grote gezinnen in de opvang kunnen we niet vaststellen of de inzet van de regeling leidt tot een kortere tijd in de opvang van grote gezinnen vergunninghouders. Gemeenten ervaren wel dat de regeling financiële ruimte creëert om te zoeken naar mogelijkheden om deze gezinnen te huisvesten die er zonder deze middelen niet zouden zijn. Hierover valt meer te lezen in paragraaf 4.2.

We hebben de verblijfsduur in de opvang van grote gezinnen met en zonder specifieke uitkering met elkaar vergeleken. De geselecteerde grote gezinnen voor de specifieke uitkering vallen onder de groep van 50% die het langst opvang genoten hebben na de vergunningsverlening. Hiervoor hebben we gekeken naar de periode vanaf de peildatum die werd gehanteerd bij de totstandkoming van de regeling

(25 mei 2021) tot het moment van uitstroom uit de opvang. De lengte van de verblijfsduur in de opvang vóór de peildatum is niet meegenomen in de berekeningen. Alle gezinnen die in opvang waren op die peildatum zijn meegenomen in deze analyse.

Tabel 1 toont de gemiddelde tijd die gezinnen met en zonder specifieke uitkering op de peildatum in de opvang verbleven. Het verschil tussen de gemiddelde doorlooptijd van gezinnen met en zonder de specifieke uitkering is 6 dagen. Het verschil tussen de gemiddelde doorlooptijd van deze groepen is niet significant, de p-waarde bedraagt 0.78. Ook wanneer wij controleren voor de variabele 'gezinsgrootte' en gezinnen van zeven personen ook betrekken in de analyse, leidde dit niet tot een significant verschil in de verblijfsduur. Dit betekent dat we op basis van de kwantitatieve data-analyse niet kunnen vaststellen of de regeling effect heeft op het (versnellen) van de huisvesting van grote gezinnen.

	Met specifieke uitkering	Zonder specifieke uitkering
Aantal gezinnen van minimaal 8 personen die op peildatum in opvang waren	23	50
Gemiddelde doorlooptijd vanaf peildatum (25-5-2021) tot datum van uitstroom in dagen	166	160

Tabel 1. Resultaten van analyse van opvangtijd op gezinsniveau

We hebben ook onderzocht of er een verschil bestaat in de opvangtijd van grote gezinnen tussen gemeenten die wel en niet gebruik maken van de regeling. We hebben in deze analyse ook gezinnen van zeven personen meegenomen, aangezien voor deze gezinnen waarschijnlijk vergelijkbare uitdagingen spelen voor het vinden van een geschikte woning. Voor het uitvoeren van deze analyse hebben we daarom een extra correctie op de data moeten toepassen.

Tabel 2 toont deze gemiddelde doorlooptijd. De gemiddelde doorlooptijd voor gezinnen in gemeenten die gebruik maken van de regeling bedraagt 159 dagen, voor gezinnen uit gemeenten zonder de regeling is dit 158 dagen. Het verschil tussen de gemiddelde doorlooptijd van deze groepen is niet significant, de p-waarde bedraagt 0.92. Ook voor deze analyse geldt dat we op basis van de kwantitatieve data-analyse niet kunnen vaststellen of de regeling effect heeft op het (versnellen) van de huisvesting van grote gezinnen.

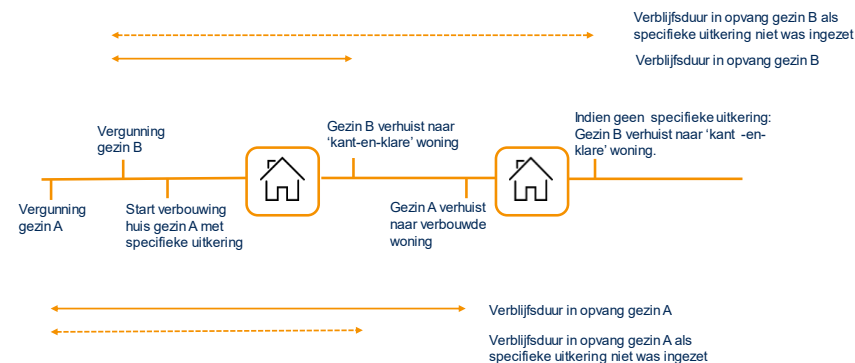
	Met specifieke uitkering	Zonder specifieke uitkering
Aantal gezinnen van minimaal 7 personen die op peildatum in opvang waren	38	121
Gemiddelde doorlooptijd vanaf peildatum (25-5-2021) tot datum van uitstroom in dagen	159	158

Tabel 2. Resultaten van analyse van opvangtijd op gemeenteniveau

Het gebrek aan een significant verschil in de analyse op gezinsniveau is mogelijk te wijten aan het feit dat de regeling juist de doorlooptijd van gezinnen zonder specifieke uitkering kan verkorten. Deze verklaring kwam in een van de gesprekken met gemeenten naar voren. Wij lichten dit effect hier nader toe aan de hand van een voorbeeld. Stel een gemeente heeft 2 grote gezinnen gekoppeld gekregen: een gezin met specifieke uitkering (gezin A) en een gezin zonder specifieke uitkering (gezin B) dat later in opvang kwam dan gezin A. De specifieke uitkering van gezin A kan ervoor zorgen dat juist de verblijftijd voor gezin B in de opvang wordt verkort.

De reden hiervoor is dat er een niet-geschikte woning wordt verbouwd voor gezin A. Op het moment dat er een geschikte woning vrijkomt, kan deze meteen worden toegekend aan gezin B.

In het alternatieve scenario zonder specifieke uitkering zou de 'kant-en-klare' woning aan gezin A worden toegekend en zou gezin B langer moeten wachten. Deze verklaring gaat alleen op voor gemeenten die meerdere grote gezinnen huisvesten en in ieder geval voor één gezin gebruik kunnen maken van de uitkering. De woningvoorraad met geschikte woningen voor grote gezinnen binnen de gemeente wordt op deze manier vergroot, waardoor zowel de grote gezinnen met de specifieke uitkering als de grote gezinnen zonder de specifieke uitkering profijt hebben van deze regeling. Een schematische weergave van dit effect is te zien in Figuur 4.



Figuur 4. Schematisch overzicht van hoe de regeling een verkorting van de verblijfsduur bij gezinnen zonder specifieke uitkering kan bewerkstelligen. Het huisicoon duidt op het vrijkomen van een kant-en-klare woning voor een groot gezin

Om dit effect nader te duiden, hebben we twee aanvullende analyses op gemeenteniveau uitgevoerd:

- a. We hebben de verblijfsduur in de opvang van gezinnen uit gemeenten die gebruik maken van de regeling vergeleken met deze verblijfsduur van gezinnen uit gemeenten die geen gebruik maken van de regeling;
- b. We hebben de verblijfsduur in de opvang van gezinnen uit gemeenten die gebruik maken van de regeling vanaf peildatum 25 mei 2021 vergeleken met de verblijfsduur van gezinnen van dezelfde gemeenten voor dezelfde datum een jaar eerder (25 mei 2020; dus vóór het bestaan van de regeling).

Hierbij hebben we deze gemeenten gedefinieerd als gemeenten die voor minimaal één gezin de specifieke uitkering hebben ontvangen. De verblijfsduur is ook hier gedefinieerd als de periode tussen de peildatum en het moment van uitstroom uit de opvang. Daarnaast hebben we ook gezinnen van zeven personen meegenomen in deze analyse. Voor het uitvoeren van deze analyse hebben we ook een extra correctie op de data moeten toepassen.

Uit tabellen 1 en 2 bleek al dat de verblijfsduur tussen gemeenten die wel of geen gebruik maken van de regeling nauwelijks van elkaar verschilt. Het verschil in verblijfsduur is daarnaast niet significant. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er een voorselectie plaatsvindt bij de gemeenten die de regeling aanvragen. Dit zijn wellicht gemeenten die meer moeite hebben met de huisvesting van grote gezinnen, bijvoorbeeld door een gebrek aan (geschikt te maken) eengezinswoningen in de gemeente.

In de aanvullende analyses op gemeenteniveau vergelijken we de doorlooptijd van grote gezinnen uit gemeenten die gebruik maken van de regeling en die op de peildatum van de regeling (25-5-2021) en op een peildatum exact een jaar daarvoor (25-05-2020) in opvang verbleven. Een complicerende factor hierbij is dat gezinnen die een jaar voor de daadwerkelijke peildatum nog in opvang waren, een jaar later soms nog steeds niet gehuisvest zijn.

Daarnaast is het zo dat gezinnen die op de peildatum in de opvang waren maar nog niet zijn uitgestroomd op het moment van ontvangst van data (24-5-2021) niet zijn opgenomen in de dataset. Dit betekent dat voor de gezinnen die op 25-5-2021 in opvang waren de maximale doorlooptijd 364 dagen betreft.

Om beide problemen te omzeilen hebben we de maximale doorlooptijd voor gezinnen die op 25-05-2020 in opvang waren gemaximeerd tot 364 dagen, ook al was dit in werkelijkheid langer. Op deze manier kan tot een zuiverdere vergelijking van beide peildata worden gekomen.

De resultaten van de aanvullende analyses zijn weergegeven in Tabel 3. Voor de gemeenten die gebruik maken van de regeling is er een verschil van gemiddeld 54 opvangdagen tussen het jaar met de regeling (2021, doorlooptijd 159 dagen) en het jaar voorafgaand aan de regeling (2020, doorlooptijd 213 dagen). Dat betekent dat gezinnen (gekoppeld aan gemeenten die gebruik maken van de regeling) in het jaar voorafgaand aan de regeling (2020) gemiddeld ruim anderhalve maand langer in de opvang verbleven ten opzichte van gezinnen die een jaar later (2021) in de opvang verbleven. Dit verschil is marginaal significant. Dit betekent dat deze uitkomst niet significant is, maar wel in deze richting wijst.

	Peildatum 25-5-2020	Peildatum 25-5-2021
Aantal gezinnen van minimaal 7 personen die op peildatum in opvang waren	19	38
Gemiddelde doorlooptijd vanaf peildatum tot datum van uitstroom	213	159

Tabel 3. Resultaten van de aanvullende analyses van doorlooptijd in dagen op gemeenteniveau

Het gebrek aan significantie is wellicht deels te wijten aan de kleine groepsgrootte waarop deze analyse is gebaseerd. Daarnaast moet ook de kanttekening worden geplaatst dat de situatie op de woningmarkt en rondom de COVID-19 pandemie op de twee peildata (25-5-2020 versus 25-5-2021) niet direct met elkaar vergeleken kan worden. Wij kunnen, afgaand op de uitkomsten van de analyses, niet vaststellen dat de regeling leidt tot een (significante) verkorting van de doorlooptijd. Toch zijn de resultaten van de aanvullende analyses dusdanig interessant dat wij aanraden een vergelijkbare analyse te herhalen, mocht er een vervolg aan de regeling komen en er meer data beschikbaar komt.

4.2 Gemeenten ervaren het effect van de regeling op het versnellen van het huisvestingsproces verschillend

De krapte op de woningmarkt is zeer groot. Geschikte woningen zijn schaars, zeker voor grote gezinnen is het tekort groot. Alle gemeenten merken dat het lang duurt voordat er woningen beschikbaar komen die (in potentie) geschikt zijn voor grote gezinnen. Daar komt bij dat gemeenten lang niet altijd invloed hebben op de toewijzing van een woning aan vergunninghouders, omdat de toewijzing van woningen bij de woningcorporaties ligt. Gemeenten voeren het gesprek met de corporaties over het huisvesten van vergunninghouders en hebben daarbij specifiek aandacht voor het huisvesten van grote gezinnen.

Op basis van de interviews met gemeenten ontstaat een wisselend beeld van hoe zij het effect van de regeling op het versnellen van het huisvestingsproces ervaren. Van de gemeenten die we hebben gesproken, ervaart meer dan de helft dat de regeling het huisvestingsproces van de aan hen gekoppelde grote gezinnen wel degelijk heeft versneld. In deze gemeenten zijn woningen door middel van het toegekende budget uit de regeling verbouwd en geschikt gemaakt voor bewoning door een groot gezin. Zonder verbouwing zouden deze woningen niet gekozen zijn om deze grote gezinnen in te huisvesten. De uitkering geeft gemeenten een bredere scope om een geschikte woning te zoeken voor een groot gezin.

Quote van twee gemeenten:

“De regeling hielp wel degelijk om dit gezin sneller te huisvesten. Zonder dit budget had de woningcorporatie deze locatie wellicht niet omgebouwd voor een groot gezin.”

“De regeling werkt als smeermiddel. Doordat we deze financiële middelen konden inzetten, gingen alle radertjes makkelijker lopen.”

De andere gemeenten zijn van mening dat de regeling het huisvestingsproces niet heeft versneld. De regeling kan pas worden ingezet, zodra er een woning beschikbaar komt. Vervolgens moet deze woning vaak geschikt gemaakt worden voor een groot gezin en is in veel gevallen een verbouwing noodzakelijk. Allereerst kost het tijd om deze verbouwing voor te bereiden, zoals het aanvragen van offertes en het contracteren van aannemers. Omdat het budget uit de regeling niet direct aan de woningcorporaties kan worden uitgekeerd, verloopt dit inkooptraject via de woningcorporaties en de gemeente samen. Dit werkt vertragend. Vervolgens kost het daadwerkelijk verbouwen van de woning ook tijd. Daar komt bij dat aannemers om de verbouwing uit te voeren schaars zijn en er ook tekorten zijn geweest aan bouwmaterialen (bijvoorbeeld door corona). Ook dit werkt volgens deze gemeenten vertragend.

Quotes van twee gemeenten:

“De regeling doet pas iets, zodra er überhaupt een geschikte woning is gevonden.”

“Het vinden van een geschikte woning staat voorop. Vervolgens neemt een verbouwing ook weer veel tijd in beslag. Bouwmaterialen waren schaars in de afgelopen tijd en aannemers hebben het ook erg druk.”

4.3 Gemeenten zijn positief over het bestaan van de regeling: het prikkelt woningcorporaties, gemeenten voelen zich slagvaardiger en precedentwerking bij andere woningzoekenden wordt voorkomen

Alle gemeenten die we geïnterviewd hebben zijn positief over het bestaan van de regeling. Ze voelen zich erkend in de moeilijkheden die de huisvestingsopgave met zich meebrengt en zien de regeling als ondersteuning bij dit proces. Door de regeling ervaren ze dat er vanuit het Rijk een poging wordt gedaan om het huisvesten van grote gezinnen vergunninghouders, ondanks de grote schaarste op de woningmarkt, gemakkelijker te maken. Het huisvesten van grote gezinnen vergunninghouders kan met het oog op het behalen van de taakstelling voor gemeenten interessant zijn. Met één woning kan direct een groot aantal vergunninghouders worden gehuisvest.

De meeste gemeenten (op één na) vinden dat de regeling hen meer slagvaardigheid geeft. De hoogte van de uitkering is in veel gevallen toereikend om een in potentie geschikte woning ook daadwerkelijk geschikt te maken. Gemeenten ervaren dat het budget dat gemoeid is met de regeling woningcorporaties prikkelt om te kijken naar huisvestingsmogelijkheden die anders niet gezocht worden. Het creëert medewerking bij corporaties als gemeenten meebetalen aan de verbouwing van een woning.

Quote van een gemeente:

“Je wordt als gemeente wel slagvaardiger door deze regeling. Je kunt de taakstelling makkelijker behalen door de huisvesting van een groot gezin, want je hebt maar één woning nodig.”

Eén gemeente geeft aan dat de regeling geen positief effect heeft op de slagvaardigheid, omdat het toegekende bedrag in de ogen van deze gemeente te laag is geweest om huisvesting van het desbetreffende grote gezin te realiseren.

Een ander voordeel dat gemeenten noemen is dat door het bestaan van de regeling geen precedentwerking ontstaat richting andere woningzoekenden. In veel gemeenten zijn geen eigen financiële middelen beschikbaar om woningen in specifieke gevallen te verbouwen. Mochten de gemeente toch eigen middelen willen inzetten, dan moet dit worden aangevraagd via een raadsbesluit. Alleen dit proces duurt vaak al enkele maanden. Als er vervolgens budget beschikbaar wordt gesteld, wijzen gemeenten erop dat hier een precedentwerking vanuit kan gaan. Door de huidige krapte op de woningmarkt, vooral in de sociale huursector, zijn er meer situaties denkbaar waar gemeenten een verbouwing zouden willen financieren. De Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA) biedt hier mogelijkheden toe, maar ook deze regeling voorziet niet in alle denkbare gevallen. Door de huidige regeling (en het geormerkte budget) voor grote gezinnen, ontstaat er binnen de gemeente geen discussie over de inzet van deze middelen voor een verbouwing aan een woning en is hiervoor dus geen raadsbesluit nodig. Dat versnelt het proces.

4.4 De selectiecriteria van de regeling zijn smal, waardoor andere grote gezinnen niet in aanmerking komen voor de specifieke uitkering

Gemeenten wijzen erop dat de selectiecriteria aan de voorkant van de regeling eenvoudig, helder en duidelijk geformuleerd zijn. Wel ervaren gemeenten dat door deze criteria er grote gezinnen gehuisvest moeten worden die buiten de regeling vallen. Het gaat hier bijvoorbeeld om gezinnen met 6 of 7 personen. Ook woningen voor gezinnen van deze grootte zijn schaars in Nederland. De huisvestingsopgave voor deze gezinnen is ook lastig voor gemeenten.

Ook gezinnen waarvan de referent al in Nederland verblijft en de nareizigers nog in de opvang verblijven, vallen buiten de regeling. In veel gevallen gaat dit om een vergunninghouder die voor het gezin uit is gereisd, al alleen woonachtig is in de gemeente en waar door de procedure van gezinshereniging het gezin zich later in Nederland vestigt.

In deze gevallen is de huidige woning meestal ook niet geschikt voor een groot gezin. Deze gezinnen vallen nu buiten de regeling. Ook kan het gaan om alleenstaande minderjarige asielzoekers (amv'ers) en hun familie.

Bij deze gezinnen speelt mee dat, vanuit de samenwoonverplichting die bij gezinshereniging als voorwaarde geldt, het gezin minimaal 1 jaar na vestiging in Nederland moet samenwonen op één adres. Woont het gezin gescheiden, dan kan dit reden zijn om het verlengde verblijfsrecht van gezinsleden in te trekken. Dit is een extra complicerende factor. Gemeenten kunnen er in deze gevallen niet voor kiezen om gezinnen in twee woningen te huisvesten.

4.5 Huisvesting in de gemeente wordt gezien als belangrijke voorwaarde om de integratie en participatie van grote gezinnen vergunninghouders te stimuleren; de regeling stimuleert op zichzelf niet tot (snellere) integratie en participatie

Vergunninghouders die in de opvang verblijven, hebben vaak het gevoel stil te staan in hun leven. Om die reden is het streven om vergunninghouders zo snel mogelijk te laten uitstromen uit de opvang naar een woning in een gemeente, zodat begonnen kan worden met de inburgering en integratie in Nederland. Mede daarom is het huisvestingsbeleid van vergunninghouders erop ingericht dat zij binnen 2 weken na vergunningverlening door het COA worden gekoppeld aan een gemeente. Deze gemeente heeft vervolgens 10 weken de tijd om huisvesting te organiseren. In de praktijk wordt dat vaak niet gehaald.

De regeling stimuleert op zichzelf niet direct tot (snellere) integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Hoewel wordt voorzien in de financiering van extra begeleiding van grote gezinnen, blijkt de inzet van extra begeleiding door gemeenten op basis van deze regeling beperkt. De meeste gemeenten zetten de financiële middelen in voor een verbouwing aan de woning. Als gemeenten wel kiezen om de extra begeleiding in te zetten, dan richt deze zich vaak op een 'zachte landing' in de omgeving en minder op integratie en participatie.

5 Conclusie: sneller een huis?

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag in hoeverre de financiële impuls de (gemiddelde) huisvesting van grote gezinnen vergunninghouders in gemeenten (ten opzichte van de vergunninghouders die niet deelnemen aan deze regeling) versnelt.

5.1 De regeling helpt gemeenten bij het huisvestingsproces van grote gezinnen vergunninghouders, maar een versnellend effect kan niet worden vastgesteld

Dat de woningmarkt aan alle kanten knelt en gemeenten voor een grote uitdaging staan met de huisvestingsopgave van grote gezinnen vergunninghouders is duidelijk. De tijdelijke financiële regeling waar het in dit evaluatieonderzoek om draait, heeft als doelstelling om (versnelde) huisvesting, met inbegrip van de begeleiding tijdens en na de huisvesting, van grote gezinnen vanuit de opvang bij het COA naar huisvesting in de gemeente te stimuleren.

Het versnellen van het huisvestingsproces door de regeling hebben we in dit onderzoek niet vast kunnen stellen. Een versnellend effect dat zich voorzichtig lijkt te openbaren (maar niet statistisch significant is), is dat door de regeling het huisvestingsproces in gemeenten waaraan meerdere grote gezinnen zijn gekoppeld wel versneld wordt (zie paragraaf 4.1), doordat er voor andere gezinnen sneller een woning beschikbaar komt. Wij raden aan een vergelijkbare analyse te herhalen, mocht de regeling worden voortgezet, om dit effect opnieuw te onderzoeken.

5.2 Gemeenten zijn positief over de regeling en voelen zich er op meerdere manieren door geholpen

Alle gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn, zijn positief over de regeling en willen dat de regeling wordt voortgezet. De voorwaarden voor de regeling zijn duidelijk, de informatievoorziening is toereikend, het selectieproces is snel en helder verlopen en gemeenten kregen snel de beslissing over hun aanvraag te horen.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat gemeenten zich geholpen voelen door de regeling. Dit zien we terug in de volgende bevindingen:

- a. Het huisvesten van grote gezinnen is met het oog op de taakstelling aantrekkelijk voor gemeenten, omdat met één woning een aanzienlijk aantal vergunninghouders van de taakstelling in één keer wordt gehuisvest. Woningen die in potentie geschikt kunnen zijn voor grote gezinnen, worden door middel van een fysieke verbouwing daadwerkelijk geschikt gemaakt voor bewoning door een groot gezin. Gemeenten krijgen door de regeling en de financiële prikkel meer keuzemogelijkheden in hoe zij de grote gezinnen kunnen huisvesten. Het aanbod aan huizen waarbinnen de gemeente een geschikte woning kan zoeken, wordt door de regeling groter, doordat de gemeente vooralsnog niet geschikte woningen geschikt kan maken;
- b. De regeling prikkelt woningcorporaties om te zoeken naar andere mogelijkheden voor de huisvesting van grote gezinnen die voorheen niet werden geschikt waren. Gemeenten kunnen woningcorporaties door de beschikbare middelen compenseren voor gemaakte verbouwingkosten of het (tijdelijk) aftoppen van huur;

-
- c. De regeling geeft de mogelijkheid om eventueel extra professionele begeleiding te bieden aan grote gezinnen, mits het geld niet volledig is besteed aan een verbouwing. Grote gezinnen vragen, volgens de gemeente, om extra professionele begeleiding, onder andere voor praktische zaken;
 - d. Doordat het een specifieke uitkering betreft, gaat er geen precedentwerking van de regeling uit voor andere woningzoekenden;
 - e. De regeling ondersteunt het vergroten van de woningvoorraad aan grote woningen. Zonder de regeling zouden er mogelijk minder grote woningen beschikbaar blijven;
 - f. Een reëel budget voor de specifieke uitkering per gezin is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat gemeenten behoefte hebben aan de ruimte voor maatwerk die nu binnen de huidige regeling bestaat. De regeling laat veel ruimte aan gemeenten om het toegekende budget naar eigen inzicht in te zetten.

5.3 De opzet van de regeling maakt maatwerk mogelijk

Door de ruimte voor maatwerk die er binnen de huidige regeling bestaat, maken gemeenten verschillende keuzes, mede afhankelijk van de specifieke gezinssituatie van gekoppelde gezinnen, lokale regelgeving voor woningwensen en de (in potentie) beschikbare woning. De financiële ruimte in de regeling is aanwezig en nodig. Juist door de weerbarstige praktijk en de verschillende situaties waar gemeenten zich per gezin in bevinden, is het niet mogelijk, en ook niet zinvol, om een 'reëel' bedrag vast te stellen. Voor de ene woning is het verbouwen van een zolder voldoende en is de helft van het budget toereikend. In een ander geval worden twee woningen samengevoegd tot één, is een grote verbouwing noodzakelijk en is 32.500 euro niet toereikend. Gemeenten of woningcorporaties leggen in deze gevallen vaak zelf financiële middelen in.

5.4 Enkele elementen van de regeling blijken minder effectief

Naast de voorgenoemde positieve bevindingen, komen er in dit onderzoek ook een aantal bevindingen naar voren die als minder effectief ervaren worden:

- a. De korte aanmeldperiode van 2 weken bij aanvang van de regeling is door meerdere gemeenten wel als (te) krap ervaren;
- b. Gemeenten geven aan dat het, naast grote gezinnen met 8 personen of meer, ook lastig is om gezinnen met 6 of 7 personen te huisvesten door de schaarste aan geschikte woningen;
- c. De regeling is nu specifiek gericht op grote gezinnen die in de opvang verblijven. Daardoor vallen gezinnen waarvan de referent al in Nederland verblijft en de nareizigers nog in de opvang verblijven buiten de regeling. In veel gevallen gaat dit om de zogenaamde alleenstaande minderjarige asielzoekers (amv'ers) en hun familie. Het kan ook gaan om een vergunninghouder die voor het gezin uit is gereisd, al alleen woonachtig is in de gemeente en waar door de procedure van gezinshereniging het gezin zich later in Nederland vestigt. In deze gevallen is de huidige woning meestal ook niet geschikt voor een groot gezin. Deze gezinnen vallen nu buiten de regeling. Het maakt voor de huisvestingsopgave van gemeenten niet uit of een gezin wel of niet (in zijn geheel) in de opvang verblijft.

6 Lessen voor de toekomst

Hoewel een versnellend effect van de regeling in deze evaluatie niet kan worden vastgesteld op basis van kwantitatieve analyses, is wel duidelijk geworden dat de regeling gemeenten ondersteunt bij de moeilijke huisvestingsopgave voor grote gezinnen. Op basis van het onderzoek zijn lessen te trekken voor de toekomst en zien we ruimte voor het verbeteren van de regeling.

6.1 Maak de regeling structureel en breder toegankelijk voor grote gezinnen, ongeacht of zij in de opvang verblijven

We bevelen aan deze financiële regeling structureel beschikbaar te maken. Gemeenten staan voor de lastige opdracht om binnen de huidige krapte op de woningmarkt te voldoen aan de taakstelling voor aan hen gekoppelde vergunninghouders. Grote gezinnen vormen hierbij een extra uitdaging. In deze weerbarstige context is het voortzetten van de regeling daarom raadzaam. Dit onderzoek laat zien dat de regeling de huisvestingsopdracht voor gemeenten makkelijker maakt.

Door de regeling structureel en breder toegankelijk te maken (zoals voor gezinnen waarvan de referent al in Nederland verblijft en de nareizigers nog in de opvang verblijven), zullen naar alle waarschijnlijkheid meer gemeenten een beroep doen op de beschikbare financiële middelen. Om het effect van de regeling te vergroten, is een hoger totaalbudget voor de uitvoering van de regeling wenselijk. Tevens stelt het structureel maken van de regeling gemeenten in staat om te anticiperen op de komst van grote gezinnen.

Daardoor verliezen gemeenten geen tijd. Gemeenten hoeven niet te wachten op de koppeling van een groot gezin, wat normaliter het moment is dat een gemeente pas op zoek gaat naar een mogelijkheid om een groot gezin te huisvesten.

6.2 Wanneer de regeling structureel wordt, zijn er verschillende scenario's denkbaar

De laagdrempeligheid van de regeling en de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk zijn sterke punten van de regeling. Bij het structureel maken van de regeling, zijn er verschillende scenario's voor de uitvoering denkbaar. Hieronder schetsen we er twee.

6.2.1 *Overweeg om de regeling meermaals per jaar open te stellen en geef daarbij gemeenten die meer dan één groot gezin moeten huisvesten voorrang bij de toekenning van de regeling*

Ieder halfjaar krijgen gemeenten een nieuwe taakstellingsopdracht opgelegd. De regeling prikkelt woningcorporaties om te zoeken naar andere huisvestingsmogelijkheden voor grote gezinnen en geeft gemeenten meer slagvaardigheid. Door de regeling meermaals per jaar (bijvoorbeeld ieder halfjaar bij de nieuwe taakstelling) open te stellen, worden gemeenten gestimuleerd om werk te maken van de huisvesting van grote gezinnen in het kader van deze taakstellingsopdracht. De efficiëntie in de selectieprocedure blijft op deze manier ook behouden.

Er zijn gemeenten die meer dan één groot gezin moeten huisvesten. Zij hebben een nóg grotere uitdaging in de huidige woningmarkt dan gemeenten met één groot gezin moeten huisvesten. We adviseren daarom om gemeenten die meer dan één groot gezin gekoppeld hebben, preferent te maken bij de toekenning van de regeling.

Hoewel we in dit onderzoek een versnellend effect van de regeling op de uitstroom uit de opvang niet hebben kunnen vaststellen, wordt dit versnellend effect mogelijk wel zichtbaar bij gemeenten die meer dan één groot gezin moeten huisvesten. Wanneer meer dan één grote gezinnen gehuisvest moeten worden in de gemeente, wordt de opvangtijd voor het tweede gezin mogelijk verkort door de inzet van de specifieke uitkering voor het eerste gezin. Zoals hoofdstuk 4 liet zien, is dit (gezien de kleine omvang van de onderzoekspopulatie) nog niet met zekerheid vast te stellen, maar de analyses wijzen voorzichtig in die richting. Om op dit effect voor te sorteren, is het te overwegen om gemeenten die meer dan één groot gezin gekoppeld hebben voorrang te geven bij de toekenning van de regeling.

6.2.2 Overweeg om de regeling continu open te stellen. Hierbij kan er een keus gemaakt worden of er al dan niet een budgetplafond moet zijn.

Wanneer de regeling structureel wordt en deze tevens 'continu' opengesteld wordt (dus zonder vastgestelde inschrijfmomenten), is het voor woningcorporaties mogelijk beter in te spelen op de komst van grote gezinnen. Zij kunnen vooraf anticiperen op de mogelijke komst van een gezin met een groter aantal gezinsleden. De zekerheid van de toekenning van het geld is hierbij helpend.

Hierbij is er een keuze of het budgetplafond dat er nu bestaat, gehandhaafd wordt of dat de limiet losgelaten wordt en gemeenten achteraf kunnen declareren. In de regeling geldt nu een vastgesteld plafond op 32.500 euro per gezin. Dit plafond zou behouden kunnen worden, omdat dit in veel gevallen toereikend is. Bovendien kan dit voor andere partijen, zoals de woningcorporatie, een prikkel zijn om ook bij te dragen aan het geschikt maken van een woning.

Ook zou er gekozen kunnen worden om meer ruimte te maken voor flexibiliteit in de hoogte van de uitkering of om de limiet zelfs los te laten. In specifieke gevallen (bijvoorbeeld wanneer twee woningen worden samengevoegd) kunnen gemeenten dan verzoeken de specifieke uitkering te verhogen. Gemeenten die een hogere uitkering nodig denken te hebben, moeten dit verzoek dan vooraf bij aanvraag van de regeling onderbouwen. Dit vraagt wel dat er duidelijke criteria voor de toekenning van een hogere uitkering moeten komen. Ook is denkbaar dat gemeenten achteraf, nadat de woning geschikt is gemaakt, het benodigde bedrag declareren waarbij zij verantwoordelijk zijn voor het bedrag aan hebben besteed.

Gemeenten kunnen bij het verhogen van de specifieke uitkering te maken krijgen met inkoopregelgeving. Bij de doorontwikkeling tot een structurele regeling is het belangrijk om aandacht te hebben voor de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun.

6.3 Verleng de bestedingstermijn van de specifieke uitkering naar 12 maanden

In de huidige regeling kregen gemeenten de mogelijkheid om de specifieke uitkering te besteden binnen 6 maanden. Gezien de krappe woningmarkt, schaarste aan bouwmaterialen en beperkte beschikbaarheid van aannemers is het raadzaam deze termijn te verlengen naar 12 maanden. We verwachten dat het realiseren van huisvesting voor grote gezinnen binnen deze termijn voor veel gemeenten haalbaar is.

6.4 Heroverweeg de definitie van een groot gezin

Een van de voorwaarden uit de huidige regeling is dat een groot gezin in aanmerking komt voor de specifieke uitkering als het gezin bestaat uit 8 personen. Omdat gemeenten aangeven dat ook het huisvesten van gezinnen met 6 of 7 gezinsleden een lastige opgave is door het aantal gezinsleden, bevelen we aan om te overwegen de definitie van een groot gezin die wordt gehanteerd in de regeling aan te passen naar 6 of 7 personen.

Daardoor wordt het selectiepotentieel van gezinnen voor de regeling wel aanzienlijk vergroot. Dit zal zich waarschijnlijk vertalen in een verhoging van het aantal aanvragen van gemeenten om gebruik te kunnen maken van de specifieke uitkering.

6.5 Extra begeleiding kan helpen bij het stimuleren van integratie en participatie van deze gezinnen, maar stel eisen aan de begeleiding

De maatschappelijke begeleiding van grote gezinnen vraagt in sommige gevallen om een andere inzet dan bij kleinere gezinnen. Bij sommige grote gezinnen is er specifieke kennis en ondersteuning nodig, zoals bij het aanvragen van specifieke regelingen of toeslagen. De regeling stelt nu geen voorwaarden aan de extra begeleiding. Het is raadzaam, met het oog op de kwaliteit van de begeleiding en de vereiste specifieke kennis, wel voorwaarden op te stellen.

Bijvoorbeeld de inzet van professionele ondersteuning bij grote gezinnen, wanneer op voorhand wordt verwacht dat de reguliere maatschappelijke begeleiding door vrijwilligers onvoldoende is. Dit sluit aan bij de regierol die gemeenten hebben gekregen in de nieuwe Wet inburgering 2021.