



Rapport

Datum: 18 oktober 2005
Rapportnummer: 2005/319

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bij de uitplaatsing van statushouders naar reguliere huisvesting uitgaat van het zogenoemde “First in, First out” principe. Dat wil zeggen dat de statushouder die het langst in de centrale opvang verblijft bovenaan de uitplaatsingslijst staat. Verzoeker klaagt er in dit verband over dat in dit systeem alleen rekening wordt gehouden met de duur van het verblijf in de centrale opvang en niet wordt meegewogen hoe lang de vergunninghouder in het bezit is van een verblijfsvergunning. Dit betekent dat verzoeker hoewel hij reeds in oktober 2000 in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning nog niet in aanmerking komt voor een woningaanbod.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat het COA hem geen duidelijkheid kan verschaffen over het concrete moment waarop hij een woningaanbod kan verwachten.

Beoordeling

1. Verzoeker diende in november 1999 een asielaanvraag in en bij beschikking van 17 oktober 2000 werd zijn asielaanvraag ingewilligd. Vanaf november 1999 werd hem door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) opvang geboden. Na verkrijging van zijn verblijfsvergunning deelde het COA hem, bij brief van 27 oktober 2000, mee dat hij niet langer aangewezen was op de centrale opvang maar in aanmerking kwam voor huisvesting in een gemeente. Hij kon zelf op zoek gaan naar een woning en indien nodig kon het COA hem passende huisvesting aanbieden. Daarbij werd uiteengezet dat gemeenten bij het COA de door hen beschikbaar gestelde woningen aanmelden waarna het COA volgens het “first in first out” (FIFO) principe (zie Achtergrond, onder 1.) de woning toewijst aan de daarvoor in aanmerking komende vergunninghouder.
2. Verzoekers gemachtigde verzocht het COA bij brief van 13 februari 2004 om verzoeker binnen vier weken huisvesting aan te bieden en daarbij te laten weten waarom dit tot dat moment nog steeds niet was gebeurd. In reactie op de brief berichtte het COA voor het aan te bieden woonruimtebestand geheel afhankelijk te zijn van het aanbod van gemeenten en corporaties (zie Achtergrond onder 3.). Ook het feit dat verzoeker alleenstaand was maakte dat nog geen huisvestingsaanbod was gedaan omdat voor die categorie het woningaanbod gering was. Een extra vertragende factor daarbij was dat voor verzoeker een zogenoemd plaatsingscriterium gold vanwege zijn studie. Dit betekende dat verzoeker huisvesting aangeboden zou worden in een straal van vijftig kilometer rond Utrecht. Het COA kon geen uitspraak doen over de termijn waarbinnen verzoeker een woningaanbod, met inachtneming van het zogenoemde FIFO-systeem, zou ontvangen.
3. Desgevraagd liet het COA verzoekers gemachtigde bij brieven van 17 en 24 mei 2004 weten dat op dat moment van de groep alleenstaande vergunninghouders de personen

werden geselecteerd die ongeveer 1800 dagen in de opvang verbleven. Omdat verzoeker 1643 dagen in de opvang verbleef behoorde hij niet tot de geselecteerden en zou hem nog geen woonruimte worden aangeboden. Nogmaals wees het COA erop dat het aan verzoeker toegekende plaatsingscriterium vertragend werkte en op het feit dat het COA voor het aanbod van woningen afhankelijk was van de gemeenten. Bij brief van 28 juni 2004 liet het COA verzoekers gemachtigde onder meer weten geen enkel belang te hebben bij een onnodig lang verblijf van statushouders in de centrale opvang en te onderschrijven dat lang verblijf in de centrale opvang integratie zal bemoeilijken. Daarnaast liet het COA weten dat verzoeker naar verwachting in de loop van de tweede helft van 2004 een woningaanbod zou worden gedaan.

4. Verzoeker klaagt over het door het COA gehanteerde FIFO-systeem bij uitplaatsing van statushouders van de centrale opvang naar reguliere huisvesting in een gemeente. Daarnaast klaagt hij erover dat het COA geen duidelijkheid heeft kunnen verschaffen over het moment waarop hij een woningaanbod kon verwachten.

5. Omdat het aanbod van beschikbare reguliere huisvesting kleiner is dan het aantal vergunninghouders in de centrale opvang hanteert het COA het zogenoemde FIFO-systeem. Dit houdt in dat op het moment dat aan een asielzoeker een verblijfsvergunning wordt verleend, betrokkene op een uitplaatsingslijst wordt geplaatst. De vergunninghouder die het langst in de centrale opvang verblijft wordt bovenaan de lijst geplaatst en komt dus het eerst in aanmerking voor een woningaanbod. Gemeenten stellen de woningen beschikbaar en het COA zoekt uit de lijst van vergunninghouders degene die het eerst in aanmerking komt voor een bepaalde woning. Zoals hiervoor uiteengezet, wordt daarbij gekeken naar de periode dat betrokkene in de centrale opvang heeft gezeten. Daarnaast wordt rekening gehouden met het mogelijk van toepassing zijnde plaatsingscriterium. Het COA heeft vijf plaatsingscriteria (zie Achtergrond, onder 1.) opgesteld die mede van invloed zijn op de uitplaatsing. Eén van die criteria, het toegelaten zijn tot een specifieke opleiding in een gemeente, was van toepassing op de uitplaatsing van verzoeker.

6. Vanaf het moment dat een asielzoeker een verblijfsvergunning wordt verleend kan betrokkene daadwerkelijk deel gaan nemen aan het leven in de Nederlandse samenleving. Wonen buiten een asielzoekerscentrum is daartoe een belangrijke voorwaarde. Iedere vergunninghouder heeft dus een groot belang bij een spoedige uitplaatsing naar reguliere huisvesting in een gemeente. Het COA is afhankelijk van het door de gemeenten beschikbaar gestelde woningaanbod voor vergunninghouders. Door het tekort aan beschikbare passende huisvesting voor alle vergunninghouders diende een werkbaar en eerlijk systeem ontwikkeld te worden bij de toewijzing van passende woningen. Het COA heeft als uitgangspunt het FIFO-systeem gekozen waarbij de duur van het verblijf in de centrale opvang doorslaggevend is. Zoals bekend mag worden verondersteld is het verblijf in de centrale opvang sober en gebonden aan met name privacybeprekende maatregelen. Het is geen onredelijk uitgangspunt om diegenen die het langst woonachtig zijn in een

dergelijke omgeving het eerst uit te plaatsen naar reguliere huisvesting. In diverse rechterlijke uitspraken (zie Achtergrond onder 2.) liet de rechtbank zich in algemene bewoordingen uit over het door het COA gevoerde beleid en achtte het door het COA gehanteerde uitgangspunt bij uitplaatsing niet onredelijk.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

7. In reactie op de klacht liet het COA de Nationale ombudsman weten dat, nadat een asielzoeker een vergunning is verleend en hem is meegedeeld (middels de zogenoemde “aankondiging beëindiging opvang”) dat dit betekent dat de opvang door het COA wordt beëindigd zodra betrokkene zelf een woning heeft gevonden of het COA een woningaanbod heeft gedaan, pas weer contact met betrokkene wordt opgenomen zodra het COA passende huisvesting heeft gevonden. Het COA gaf daarbij aan het niet zinvol te achten tussenberichten te versturen omdat gezien het fluctuerende woningaanbod niet bericht kan worden wanneer men een woningaanbod kan verwachten. Daarbij is ook van belang dat voor sommige vergunninghouders ook nog een plaatsingscriterium geldt waardoor conclusies over wachttijden niet getrokken kunnen worden.

8. Bij brief van 27 oktober 2000 ontving verzoeker van het COA de “aankondiging beëindiging opvang”. Bij brief van 13 februari 2004 aan het COA verzocht zijn gemachtigde om informatie over de stand van zaken betreffende de uitplaatsing van verzoeker naar een gemeente. In de daarop volgende briefwisseling tussen het COA en verzoekers gemachtigde werd duidelijk waarom verzoeker nog geen aanbod was gedaan en dat hem op korte termijn ook nog geen aanbod zou worden gedaan. Daarbij werden de problemen met de uitplaatsing van alleenstaanden uiteengezet en aangegeven dat alleenstaande vergunninghouders die dat moment 1800 dagen in de opvang verbleven voor een concreet woningaanbod in aanmerking kwamen. In de brief van 28 juni 2004 liet het COA verzoekers gemachtigde weten dat verzoeker op dat moment 1688 dagen in de opvang verbleef en dat de verwachting was dat hem in de tweede helft van 2004 een woningaanbod zou kunnen worden gedaan.

9. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Voor de geloofwaardigheid van de overheid en voor het vertrouwen van burgers in de overheid is het van belang dat de overheid burgers, zeker bij langdurige procedures, met enige regelmaat tussentijds informeert over de stand van zaken. Dit is met name van belang om burgers duidelijk te maken dat hun probleem blijvende aandacht heeft en dat zij niet “vergeten” zijn.

10. Het COA informeerde verzoeker desgevraagd pas na ruim drie jaar na vergunningverlening over de stand van zaken met betrekking tot zijn uitplaatsing. Niet eerder dan nadat verzoekers gemachtigde herhaaldelijk vragen had gesteld over de werkwijze van het COA, werd duidelijk waarom in verzoekers geval nog geen

woningaanbod was gedaan, wanneer dit aanbod ongeveer te verwachten was, wat de specifieke problemen waren met de uitplaatsing van alleenstaanden en het effect van het op verzoeker van toepassing zijnde uitplaatsingscriterium. Weliswaar kon het COA niet exact aangeven wanneer hem een woningaanbod gedaan kon worden, de verstrekte informatie bracht wel meer duidelijkheid in verzoekers situatie. Door dit inzicht pas na meer dan drie jaar en in reactie op vragen gesteld door verzoekers gemachtigde te verstrekken handelde het COA in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

11. Uit dit onderzoek is gebleken dat het mogelijk is informatie te verstrekken die de vergunninghouder inzicht geeft over de stand van zaken op dat moment en de eventuele problemen bij uitplaatsing van bepaalde groepen vergunninghouders zoals alleenstaanden en/of het van toepassing zijn van bepaalde plaatsingscriteria. Het COA gaf in de reactie op klacht aan geen tussenberichten te verzenden omdat het niet mogelijk was betrokkene te informeren wanneer een concreet woningaanbod gedaan zou worden. De consequentie hiervan is dat vergunninghouders soms jarenlang geen informatie ontvangen over de voortgang bij hun uitplaatsing naar een gemeente en geen inzicht krijgen in eventuele vertragende factoren. Dit is voor de Nationale ombudsman aanleiding het COA een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, is

- niet gegrond ten aanzien van het door het COA gehanteerde FIFO-systeem en
- gegrond ten aanzien van het uitblijven van het verschaffen van duidelijkheid over een woningaanbod wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het COA in overweging om vergunninghouders in de centrale opvang in ieder geval jaarlijks een tussenbericht te sturen met daarin de stand van zaken met betrekking tot de uitplaatsing. Hierbij kan worden aangeven aan welke groepen vergunninghouders op dat moment een woningaanbod wordt gedaan en hoe zich dit verhoudt tot de situatie van betrokkene.

Onderzoek

Op 21 juli 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer N., ingediend door de heer mr. R. Hijma, advocaat te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het COA verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd het COA een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het COA en verzoekers gemachtigde deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In oktober 2000 werd aan verzoeker een verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd verleend. Op dat moment werd hem door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) huisvesting verleend en verbleef hij in een asielzoekerscentrum. Verzoeker was vanaf 14 november 1999 woonachtig in een asielzoekerscentrum.

Bij brief van 27 oktober 2000 liet het COA hem weten dat verzoeker, nu hij niet langer asielzoeker was maar in het bezit was gesteld van een verblijfsvergunning, in aanmerking kwam voor huisvesting in een gemeente. In de brief was daarover onder meer het volgende opgenomen:

“Het verkrijgen van woonruimte in Nederland is echter veelal moeilijk, zodat het niet alle houders van een A-status, VTV of VVTV die in de Centrale Opvang verblijven zal lukken om zelf woonruimte te vinden. Daarom zijn de gemeenten wettelijk verplicht om verblijfsgerechtigden huisvesting ter beschikking te stellen.

In het kader van deze wettelijke verplichting geven de gemeenten aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) door wanneer woonruimte vrijkomt. De Afdeling Spreiding en Plaatsing van het COA wijst de woonruimte toe aan de verblijfsgerechtigden. Het COA hanteert hierbij het “first in first out” (FIFO) principe, waarbij de meest recente datum waarop u zich in het Aanmeldcentrum (AC) gemeld heeft als uitgangspunt genomen wordt.

Als u, tot op het moment dat u voor bemiddeling aan de beurt bent, zelf nog geen woonruimte heeft kunnen vinden, zal het COA u passende woonruimte aanbieden.”

2. Bij brief van 13 februari 2004 verzocht verzoekers gemachtigde het COA hem te laten weten waarom aan verzoeker nog geen zelfstandige woonruimte was aangeboden en hem alsnog binnen vier weken huisvesting aan te bieden. Daarbij gaf hij aan dat huisvesting noodzakelijk was in Utrecht of omgeving in verband met de studie van verzoeker aan de universiteit van Utrecht. In reactie hierop liet het COA bij brief van 17 februari 2004 onder meer weten dat door de beperking van het zoekgebied tot vijftig kilometer rondom Utrecht de wachttijd kon oplopen. De combinatie van het zoekgebied en het feit dat voor een alleenstaande zoals verzoeker het woningaanbod gering is verklaarde volgens het COA waarom verzoeker nog geen aanbod was gedaan. Over de termijn waarop dit wel zou gebeuren kon geen uitspraak worden gedaan.

3. In de daarop volgende briefwisseling tussen het COA en verzoekers gemachtigde herhaalde het COA, onder meer bij brief van 17 mei 2004, dat het niet mogelijk was om aan te geven wanneer aan verzoeker een woningaanbod gedaan zou worden. Niet alleen waren er alleenstaande vergunninghouders die al langer dan verzoeker in de opvang verbleven en die gezien het gehanteerde FIFO-systeem (zie Achtergrond, onder 1.) eerder dan verzoeker uitgeplaatst zouden worden, het COA gaf daarnaast aan afhankelijk te zijn van het tempo waarmee gemeenten woonruimte ter beschikking stelden. Ook het plaatsingscriterium, woonruimte in de regio Utrecht, zou vertragend werken. Bij brief van 28 juni 2005 liet het COA weten dat verzoeker naar verwachting in de loop van de tweede helft van 2004 een woningaanbod gedaan kon worden.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt COA

In reactie op de klacht deelde het COA bij brief van 6 september 2004 onder meer het volgende mee:

“Klacht

De klacht van klager is als volgt geformuleerd:

1. het COA weigert klager een woning aan te bieden;
2. het COA heeft klager langdurig niet geïnformeerd omtrent de stand van zaken met betrekking tot aan te bieden woonruimte;

3. het COA reageert niet op de stelling dat klager reeds geruime tijd in het bezit is van een status;

4. deze gedragingen van het COA zijn onbehoorlijk.

De feiten

Klager heeft op 13 november 1999 een verzoek om toelating als vluchteling ingediend. In afwachting van de beslissing op het verzoek om toelating, is hem opvang geboden in het kader van de Rva, aangezien hij niet beschikte over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Bij beschikking van 17 oktober 2000 is klager toegelaten als vluchteling. Daarmee is hij bemiddelbaar geworden voor huisvesting in een gemeente. Op 27 oktober 2000 is klager hieromtrent geïnformeerd door het COA middels een brief "Aankondiging beëindiging opvang".

Op 13 februari 2004 heeft gemachtigde van klager (...) een brief gestuurd aan het COA met het verzoek hem te berichten hoe het kan dat aan klager nog geen woonruimte is aangeboden en verzoekt het COA dit alsnog binnen twee weken te doen. Het COA heeft op 17 februari 2004 schriftelijk gereageerd en gemachtigde geïnformeerd over de procedure en de afhankelijkheid van de gemeentes wat betreft het woningaanbod. Naar aanleiding van deze brief en een telefoongesprek op 15 april 2004, volgt er op 17 mei 2004 wederom een schrijven van het COA waarin opnieuw informatie wordt verstrekt omtrent de procedure. De gemachtigde van klager heeft hier 19 mei 2004 op gereageerd en benadrukt dat klager reeds sinds oktober 2000 statushouder is. Op 24 mei 2004 heeft het COA schriftelijk geantwoord en verwezen naar de eerdere brieven. In zijn brief van 24 juni 2004 legt gemachtigde van klager wederom nadruk op de periode dat klager inmiddels zijn status heeft. Vervolgens richt klager zich op 20 juli 2004 met de hier behandelde klacht tot uw kantoor.

De bemiddeling van vergunninghouders

Ingevolge het bepaalde in artikel 8 lid 1, sub a van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (Rva 1997) eindigen de verstrekkingen in elk geval indien het een vreemdeling betreft op wiens asielaanvraag inwilligend is beslist: op de dag waarop naar het oordeel van het COA passende huisvesting buiten een centrum kan worden gerealiseerd.

Bij beschikking van 17 oktober 2000 is klager toegelaten als vluchteling. Daarmee is hij bemiddelbaar geworden voor huisvesting in een gemeente.

De procedure voor bemiddeling van statushouders is als volgt. Voor de huisvesting van tot Nederland toegelaten asielzoekers is door de overheid aan alle gemeenten in Nederland gevraagd om een jaarlijks tevoren vastgesteld promillage van het inwonertal aan woonruimten beschikbaar te stellen voor de huisvesting van deze groep.

Om de huisvesting van deze mensen in goede banen te leiden, heeft het Kabinet met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bestuurlijk akkoord bereikt, op grond waarvan jaarlijks wettelijke "taakstellingen" door de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan gemeenten opgelegd worden. Ter realisatie van genoemde taakstellingen melden gemeenten woningen aan voor de huisvesting van de verblijfsgerechtigden die in de centrale opvang verblijven. Door het COA worden deze woningen beschikbaar gesteld aan de daarvoor in aanmerking komende verblijfsgerechtigden die in de centrale opvang verblijven.

In het kader van de gemaakte bestuurlijke afspraken tussen het Kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, worden deze mensen met voorrang gehuisvest. Het streven is er daarbij op gericht om verblijfsgerechtigden zo snel mogelijk te bemiddelen opdat de door hen bezet gehouden opvangplaatsen weer vrij kunnen komen voor de opvang van nieuwe asielzoekers.

Bij het aanbieden van woonruimte werkt het COA voorts volgens het zogeheten 'first-in-first-out-principe', hetgeen betekent dat de verblijfsgerechtigde die als eerste Nederland is ingereisd en opvang heeft gekregen, als eerste naar woonruimte in een gemeente wordt bemiddeld.

Bij het bemiddelen naar huisvesting geldt dat de door de gemeente aangemelde woonruimte passend is voor de vergunninghouder aan wie deze beschikbaar wordt gesteld. De passendheid wordt onder meer beoordeeld aan de hand van de door de gemeente gehanteerde regels inzake de toewijzing van woonruimte aan woningzoekenden.

Hoewel het 'passendheids criterium' uitgangspunt is bij de huisvesting van vergunninghouders heeft het COA een aantal criteria ontwikkeld, waarmee hij rekening wenst te houden bij de bemiddeling van vergunninghouders. Deze zijn: het reeds gehuisvest zijn van 1e graads-familieleden van betrokkene in een bepaalde gemeente; betrokkene heeft reeds (betaald) werk in een bepaalde gemeente; betrokkene volgt een (voltijds) opleiding in een bepaalde gemeente, welke niet in een andere gemeente gevolgd kan worden; voor betrokkene is door een arts of specialist een gemeente aangewezen voor medische behandeling aldaar of wegens een psycho-sociale noodzaak. Deze criteria zijn in het geval van klager getoetst: hiertoe heeft klager het zgn. "bijlage-6 document" ingevuld en ondertekend. Nu klager studeert aan de Universiteit Utrecht, bestaat er ten aanzien van klager een indicatie voor deze gemeente (met een straal van 50 km rondom).

Klager is, nadat hij zijn status ontvangen heeft, van het bovenstaande op de hoogte gebracht middels een informatieblad. Ook is klager erop gewezen dat hij zelf op zoek kan gaan naar woonruimte.

Reactie op de klacht

Hoewel het COA erkent dat klager reeds lange tijd wacht op huisvesting in een gemeente kan dit niet tot gegrondverklaring van de klacht leiden. Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn dat het COA, bij het bemiddelen van vergunninghouders naar huisvesting in een gemeente, afhankelijk is van het aanbod van woningen uit een gemeente. De ervaring leert dat met name alleenstaande vergunninghouders, ook na vergunningverlening, nog een lange periode in de centrale opvang verblijven, alvorens zij naar huisvesting bemiddeld kunnen worden.

Bovenstaande problematiek is bekend en reeds vele malen aangekaart in het bestuurlijk overleg tussen Kabinet, de VNG en het IPO. Van de zijde van de VNG is ook aangegeven dat de gemeenten een extra inspanning zullen verrichten om huisvesting voor vergunninghouders beschikbaar te stellen. Daarnaast heeft het Kabinet gezinspeeld op maatregelen indien gemeenten niet aan hun verplichtingen voldoen. Ook het COA spreekt gemeenten regelmatig aan op hun taakstelling. Voor klager heeft dit helaas nog niet geleid tot passende huisvesting. Dit betekent echter niet dat, door nalaten van het COA, het COA ten aanzien van klager de gemiddelde wachttijd heeft overschreden. Klager is ook niet de enige 'alleenstaande' vergunninghouder die na vergunningverlening nog geruime tijd in de opvang van het COA verblijft. Ook het COA ziet graag een spoedige uitstroom van vergunninghouders gerealiseerd, maar is daarbij afhankelijk van de medewerking van de gemeenten. Het nog niet kunnen huisvesten van klager is derhalve niet te wijten aan het COA. Het COA acht de klacht hieromtrent dan ook niet-ontvankelijk.

First-in, first-out-systeem

Zoals reeds genoemd, hanteert het COA bij het aanbieden van woonruimte het zogeheten 'first-in-first-out-principe', hetgeen betekent dat de verblijfsgerechtigde die als eerste Nederland is ingereisd en opvang heeft gekregen, als eerst naar woonruimte in een gemeente wordt bemiddeld.

De oorsprong van deze werkwijze ligt bij de beleidsafdeling van het (toenmalige) Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) dat zich in de jaren tachtig bezighield met de opvang van asielzoekers in Nederland. Er was nog geen centrale opvang en de kleine groep vreemdelingen die in Nederland asiel aanvroegen, werden meteen decentraal door gemeentes opgevangen. Nadat de aantallen asielzoekers die Nederland binnenkwamen explosief groeide, is vervolgens op 1 juli 1987 de Regeling opvang asielzoekers (ROA) in werking getreden. Hoewel het hierbij nog steeds ging om decentrale opvang, werd in de praktijk begonnen met centrale opvang om de grote instroom direct bij aankomst in Nederland te kunnen opvangen. Deze vreemdelingen werden vervolgens naar ratio aan de gemeentes toebedeeld. Ten aanzien van de gemeentes werd hierbij gekeken naar het aantal inwoners. Ten aanzien van de vreemdelingen werd er een aantal criteria opgesteld. Ten eerste werd er (natuurlijk) gekeken naar de gezinssamenstelling. Op deze manier kon worden voorkomen dat een alleenstaande asielzoeker ondergebracht zou worden in een woning die geschikt was voor vijf personen, en omgekeerd. Ten tweede werd er gekeken

naar de datum waarop de vreemdeling Nederland was binnengekomen. De gedachte hierachter was dat op deze manier asielzoekers die inmiddels het langst in de centrale opvang verbleven, ook als eerste een gemeentewoning konden worden aangeboden. Door dit criterium te hanteren, kon immers objectief, zonder externe factoren, worden vastgesteld wie als eerste geplaatst zou worden.

In de jaren negentig kwam de "waterscheiding" tot stand wat inhoudt dat de rijksoverheid zorgdraagt voor de opvang van asielzoekers en de gemeentes enkel nog statushouders huisvesten. In de uitplaatsing van statushouders uit de centrale opvang is toentertijd aansluiting gezocht bij de inmiddels bestendige uitvoeringspraktijk met betrekking tot de plaatsing van asielzoekers in gemeentes. Hierbij is ook het fifo-systeem overgenomen als de manier om te bepalen wie er als eerste in aanmerking komt voor een gemeentewoning. Deze procedure is door de rechtspraak een aantal malen in zijn geheel getoetst en niet onredelijk bevonden (...).

Het COA is van mening dat dit systeem in de afgelopen jaren zijn waarde ruimschoots heeft bewezen. Het uitgangspunt was en is om op een zo eerlijk mogelijke wijze de beschikbare gemeentelijke woonruimte toe te delen aan de asielzoekers dan wel statushouders. Hierbij is een uitgangspunt gezocht dat door het Ministerie van WVC danwel door het COA zelf objectief kan worden vastgesteld zonder afhankelijk te hoeven zijn van externe factoren (waaronder het verloop van een individuele asielprocedure zoals klager voor ogen staat).

Dat bovenstaande onvoordelig uitpakt voor klager, betwist het COA niet. Doch het COA wil graag benadrukken dat dit niet zozeer aan het gehanteerde systeem te wijten is, doch zeker ook aan het geringe aanbod uit de gemeentes met betrekking tot woonruimte voor alleenstaanden. Het COA acht derhalve de klacht hieromtrent ongegrond.

Ten slotte

Het COA heeft er klager inmiddels een aantal malen op gewezen dat hij ook zelf woonruimte kan zoeken. Klager maakt reeds sinds 2001 gebruik van het zelfzorgarrangement (ZZA) in de gemeente IJsselstein. Wellicht kan zijn huidige woonruimte worden aangemerkt als passend. Ik verwijs hiervoor naar de "Taakstelling huisvesting vergunninghouders voor het 2e halfjaar 2004" van het Ministerie van Justitie (...) waarin over de huisvesting van alleenstaande vergunninghouders onder andere het volgende wordt opgemerkt (...):

"Als tijdelijke noodmaatregel voor de huisvesting van vergunninghouders kan ook, als opmaat naar reguliere huisvesting, woonruimte voor kleine huishoudens aangeboden worden, bestaande uit hotel- of pensionvoorzieningen, kamergewijze verhuur, woonruimte bedoeld en geschikt voor studenten, woonunits, stacaravans, voormalige of delen van zorggebouwen e.d. Het aanbieden van tijdelijke voorzieningen, als noodmaatregel,

ontslaat de gemeente niet van haar verantwoordelijkheid om beleid te voeren zodanig dat snel en op structurele wijze in reguliere woonruimte wordt voorzien."

Bij bemiddeling door het COA van klager, is immers geenszins uitgesloten dat klager onzelfstandige woonruimte op een grotere afstand van de gemeente Utrecht krijgt aangeboden dan waar hij op dit moment woonachtig is. Afgaande op de uitplaatsingscriteria waar het COA bij klager rekening mee dient te houden, komt de woonruimte van klager wat betreft het COA zeker in aanmerking als passende woonruimte. De woning bevindt zich immers binnen de 50 kilometer grens van de gemeente Utrecht. Of de woning passend is volgens de door de gemeentes gehanteerde eisen, kan het COA echter niet vaststellen. Deze beoordeling is immers in casu aan de gemeente IJsselstein voorbehouden.

Conclusie

Op grond van het voorgaande komt het COA tot de conclusie dat onderhavige klacht deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond is."

D. Reactie verzoeker

Bij brief van 3 november 2004 reageerde verzoekers gemachtigde als volgt op de reactie van het COA:

"...In haar brief van 6 september jl. geeft de COA (...) mijns inziens een correcte samenvatting van de klacht van klager, onderverdeeld naar vier punten. Bij de daarop volgende bespreking van de klacht reageert de COA evenwel niet op het gestelde onder 2 en 3.

Onweersproken blijft dat het COA klager langdurig niet geïnformeerd heeft omtrent de stand van zaken met betrekking tot het aanbieden van woonruimte. Behoudens de brief van 27 oktober 2000 aan klager en de correspondentie met ondergetekende vanaf februari 2004 noemt het COA geen nadere informatievoorziening. In dit verband wijst klager erop dat hij op gezette tijden bij de afdeling wonen van het AZC Utrecht geïnformeerd heeft naar de stand van zaken omtrent het te verwachten woningaanbod, maar dat hem telkens gezegd is af te wachten.

Evenmin gaat het COA niet, althans onvoldoende, in op klagers stelling dat bij de woningtoewijzing kennelijk geen rekening gehouden wordt met het feit dat hij al sinds oktober 2000 statushouder en derhalve bemiddelbaar is, doch enkel gekeken wordt naar de periode van verblijf in de opvang. Zoals betoogd in eerdergenoemde correspondentie met het COA betekent dit in de praktijk dat iemand die in oktober 1999 of eerder asiel heeft gevraagd en in november 2004 een status krijgt bij woningtoewijzing eerder aan de beurt is dan klager hoewel deze al meer dan vier jaar als statushouder bemiddelbaar is. Klager

vindt dit onredelijk en onverteerbaar. Hierbij komt dat er de laatste maanden in het kader van de zogenaamde "schrijnende gevallen-regeling" relatief veel statussen verleend worden aan personen die langdurig in de opvang verblijven, ten gevolge waarvan de termijn waarbinnen klager huisvesting zal worden aangeboden nog weer aanzienlijk kan oplopen.

Voor zover het COA betoogt dat het "first-in-first-out principe" blijkens een aantal overgelegde uitspraken door de Rechtbanken als niet onredelijk wordt beschouwd, is deze stelling niet dan wel onvoldoende onderbouwd. De overgelegde uitspraken zien immers niet op onderhavig geschilpunt, maar op concrete gevallen van woningtoewijzing, waarin statushouders om uiteenlopende redenen aangeboden woningen weigeren en de COA vervolgens de opvang beëindigt. De Rechtbank spreekt zich in voornoemde uitspraken enkel uit over de redelijkheid van het concrete woningaanbod en de rechtmatigheid van de daaropvolgende beëindiging van de opvang. In casu is echter überhaupt nog geen woningaanbod gedaan.

Uit de door het COA overgelegde bijlage 4 blijkt weliswaar dat er aanzienlijke problemen zijn bij het huisvesten van alleenstaande statushouders. Dit zijn echter algemene stellingen en niet duidelijk is in hoeverre deze omstandigheden ook in onderhavig geval een bepalende rol hebben gespeeld, nu klager in of nabij Utrecht gehuisvest moet worden. Verder blijkt uit de door het COA overgelegde "Bijlage C behorende bij Circulaire 5280881" (...) dat huisvesting van statushouders op vier manieren kan plaatsvinden, waarbij het initiatief zowel van de gemeente als van het COA kan komen. Uit de reactie van het COA in onderhavige zaak blijkt niet dat het COA in dit geval ook maar enige actie richting een gemeente heeft ondernomen om klager gehuisvest te krijgen. Dit had wel van het COA verwacht mogen worden, althans is niet duidelijk gemaakt waarom dat in dit geval onmogelijk was.

Verder geldt dat nu voor klagers huisvesting - aldus het COA - niet enkel het aantal dagen in de opvang bepalend is, maar ook de regio, het COA mitsdien nadere informatie zou moeten kunnen geven omtrent het aantal alleenstaande statushouders in voornoemd plaatsingsgebied in relatie tot de duur van het verblijf in de opvang. Deze informatie heeft het COA tot op heden niet verstrekt, zodat voor klager ook niet inzichtelijk is wanneer hij nu wel "aan de beurt" is.

Dit klemt te meer nu het COA eerst in het kader van een klacht bij uw instelling met de stelling komt dat het zelf-zorg arrangement waar klager nu gebruik van maakt als passend zou zijn aan te merken. Gesteld al dit zo zou zijn, dan had het op de weg van het COA gelegen veel eerder met de gemeente IJsselstein contact op te nemen en te zien of deze woonruimte als zodanig kon worden aangeboden en klager hierover te informeren. Hoewel klager blijkens zijn eigen brief duidelijk betwist dat deze woonruimte passend is, had dit althans naar klager duidelijkheid verschaft. Overigens blijkt uit de door het COA overgelegde stukken en (...) de reactie (op de klacht; N.o.) dat onzelfstandige woonruimte

voor statushouders in beginsel alleen volstaat als "tijdelijke noodmaatregel". In die zin is de stelling van het COA inzake de passendheid van deze woonruimte onbegrijpelijk.

Gelet op het voorgaande handhaaft klager zijn stellingen en ziet hij in de reactie van het COA geen aanleiding om zijn klacht in te trekken..."

E. Reactie COA

Bij brief van 8 december 2004 verzocht de Nationale ombudsman het COA nader in te gaan op de reactie van verzoekers gemachtigde van 3 november 2004. Het COA liet vervolgens bij brief van 8 december 2004 onder meer het volgende weten:

"In uw brief verzoekt u mij nader in te gaan op de punten 2 en 3 van de klacht zoals deze in mijn brief van 6 september 2004 zijn geformuleerd.

Het eerste punt gaat over de mate waarin klager door het COA geïnformeerd is. Klager geeft aan dat hij vindt dat het COA hem langdurig niet heeft geïnformeerd over de stand van zaken wat betreft zijn bemiddeling.

Gebruikelijk is dat het COA een nieuwe vergunninghouder informeert over de gevolgen, van het verkrijgen van een vergunning, ten aanzien van de opvang. Klager is hierover op 27 oktober 2000 middels een brief "aankondiging beëindiging opvang" op de hoogte gesteld. Ook wordt er met de vergunninghouder een gesprek gevoerd waarin deze informatie wordt verstrekt. Daarna wordt er eerst weer contact opgenomen indien het COA passende huisvesting heeft gevonden.

Zoals reeds uitgebreid is beschreven, is het COA afhankelijk van de woonruimte die door gemeenten beschikbaar wordt gesteld. Doordat dit aanbod sterk fluctueert, meent het COA dat het niet zinvol is hieromtrent tussenberichten te laten uitgaan. Zoals in de brief van 17 mei 2004 is verwoord, kan er enkel worden aangegeven hoe lang de groep mensen in de opvang verblijft aan wie op dat moment een woning wordt aangeboden. Hierbij is echter nog niet gekeken naar eventuele plaatsingscriteria die voor de vergunninghouders individueel gelden zodat ook hier geen nadere conclusies omtrent wachttijden aan verbonden kunnen worden. Het spreekt immers voor zich dat het COA een vergunninghouder niet kan informeren zolang er geen concrete woonruimte aangeboden kan worden. Klager dient er, zoals alle andere vergunninghouders in de opvang, vanuit te gaan dat hij nog niet naar passende woonruimte is bemiddeld zolang hij daarover niets hoort.

Het tweede punt waarop u om een toelichting vraagt, is het gedeelte van de klacht dat betrekking heeft op het volgens klager niet reageren van het COA op de stelling dat hij reeds geruime tijd een vergunning heeft.

Er is inmiddels verschillende malen uitgebreid ingegaan op de wijze waarop het COA woonruimte aanbiedt; namelijk volgens het "first-in-first-out-principe". Kort gezegd houdt het COA enkel rekening met de tijd die een vergunninghouder in de opvang verblijft en wordt daarbij niet (ook nog) gekeken naar de periode dat iemand reeds een status heeft. In de diverse berichten aan klager en in de brief van 6 september 2004 is ingegaan op de reden waarom het COA "gekozen" heeft voor deze werkwijze. Ik verwijs u dan ook naar deze eerdere briefwisseling. Het feit dat klager zich in deze werkwijze niet kan vinden en meent dat het COA in zijn specifieke zaak ook rekening had dienen te houden met de periode dat hij reeds een status heeft, is voor het COA geen reden om een bestendige, en naar de mening van het COA ook een eerlijke, praktijk te (moeten) veranderen.

Naar aanleiding van het schrijven van (verzoekers gemachtigde; N.o.) van 3 november 2004, merk ik nog het volgende op. In zijn opmerkingen over de actie die het COA ten aanzien van klager richting een gemeente zou moeten ondernemen, miskent (verzoekers gemachtigde; N.o.) de (on)mogelijkheden van het COA om in een individueel geval actie te ondernemen. Er bevinden zich op dit moment ongeveer 3000 vergunninghouders in de opvang ! De contacten tussen het COA en de gemeenten richten zich vooral op algemene afspraken en spitsen zich eerst op een individu toe op het moment dat er concrete huisvesting wordt aangeboden. Nogmaals wil ik hierbij toch ook de eigen verantwoordelijkheid van klager in deze benadrukken."

Achtergrond

1. Procedures Afdeling Spreiding en Plaatsing, COA, versie februari 2000, hoofdstuk V.:

V.2. Uitplaatsingsbeleid

"Bij uitplaatsingen wordt uitgegaan van het zogenaamde 'First in, First out' principe (FiFo-principe). Dat principe wordt in de Bijlage 'Toelichting op FiFo' verder toegelicht. De datum waarop betrokkene zich heeft aangemeld in een AC geldt hiervoor als uitgangspunt. (Indien een persoon een tijd MOB is geweest en zich voor de tweede maal aangemeld heeft bij een AC, wordt de datum van tweede aanmelding gehanteerd). Naast het FiFo wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de volgende plaatsingscriteria (met dien verstande dat ASP afhankelijk is van het woningaanbod vanuit de gemeenten):

1. Medische of psycho-sociale indicatie;
2. Reeds in de gemeente gehuisveste bloed- of aanverwante in de eerste graad (echtgenoot, echtgenote, vader, moeder of kind);
3. Het hebben van werk of zicht hebben op een vaste aanstelling, aan te tonen door arbeidscontract of werkgeversverklaring, in een bepaalde gemeente;

4. Het toegelaten zijn tot een specifieke opleiding in een bepaalde gemeente;
5. Reeds in de gemeente gehuisveste familie in de 2e graad (broer, zus, opa, oma, kleinkind).

Het OC/AZC/Regiokantoor is altijd verplicht de door de statushouders opgegeven informatie op juistheid te controleren en eventueel bewijsmateriaal daarvoor in het **persoonsdossier** op te nemen.

Criterium 3, het hebben van werk in een bepaalde gemeente kan alleen maar worden opgegeven als statushouder voor tenminste 50% in het eigen onderhoud kan voorzien bij uitplaatsing naar een gemeente.

Criterium 4, het toegelaten zijn tot een opleiding in een bepaalde gemeente, kan alleen worden opgegeven als het gaat om een opleiding die alleen in die bepaalde gemeente gevolgd kan worden.

Over het algemeen werken bovenstaande **criteria vertragend voor uitplaatsing**. Als het niet strikt noodzakelijk is dat iemand in een bepaalde gemeente moet worden gehuisvest is het beter om geen criterium in te vullen.”

V.3.1.2.1. Vooraankondigingsbrief

“Als het AZC, Regiokantoor (AVO) of OC constateert dat de beschikking van Justitie is uitgereikt, wordt door het centrum een Vooraankondigingsbrief beëindiging opvang (zie bijlage 3) aangemaakt. Deze brief wordt door de centrumdirectie ondertekend en aan betrokkene uitgereikt. Het centrum houdt een kopie van deze brief in haar bezit in het **persoonsdossier**. (Dit in verband met een eventuele woningweigering van de statushouder). In de brief wordt de statushouder erop gewezen dat zijn/haar recht op opvang wordt beëindigd, zodra huisvesting buiten het centrum gerealiseerd kan worden. Bij die brief moet ook de vertaling worden uitgereikt.

Tegelijkertijd dient een afspraak voor een gesprek met de statushouder te worden gemaakt. Het streven moet zijn om de statushouders) maximaal een werkdag na het contact met de VD op gesprek te hebben. Geef bij het uitreiken van de Vooraankondigingsbrief direct een exemplaar van het 'Infoblad A-status en VTV of 'Info-blad WTV', (Procedure woonruimte statushouders) mee, zodat statushouders reeds voor het gesprek op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. De infobladen zijn te verkrijgen bij de afdeling Communicatie van het COA.”

Bijlage 13. Toelichting op First in First out (FiFo).

“...Het is de taak van ASP om de vraag naar woningen zo goed mogelijk te combineren met het beschikbare aanbod. Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

De statushouder die het langst in de centrale opvang verblijft wordt als eerste uitgeplaatst.

Hierbij wordt rekening gehouden met het volgende:

1. Aangegeven wooncriteria & medische-psycho/sociale indicaties;
2. Het type verblijfsvergunning;
3. Nationaliteit, sekse, religie en indien van toepassing de etnische afkomst van de huidige bewoners;
4. Verhouding alleenstaanden, duo's, gezinnen binnen de gemeente (ASP probeert er op aan te sturen dat de verhouding tussen alleenstaanden, duo's en gezinnen in de gemeente gelijk is aan die in de centrale opvang);
5. Het type woning;
6. De huurprijs van de woning.

Bij plaatsing van statushouders moet er dus met zeer veel factoren rekening gehouden worden. Dit kan tot gevolg hebben dat niet altijd de bovenste van de lijst uitgeplaatst kan worden, alhoewel de verblijfsduur in de centrale opvang het belangrijkste criterium is en blijft. ASP probeert altijd het aantal uitzonderingen tot een minimum te beperken.

(...)

Ad. C.

Om problemen in de woning zoveel mogelijk te voorkomen zal een geplaatste groep zo homogeen mogelijk moeten zijn. Het gaat dan met name om alleenstaanden die gezamenlijk worden uitgeplaatst, of om een mutatieplaats die wordt gevuld. Als men een gezamenlijke huishouding moet voeren kunnen dingen als religie, taal en sekse tot grote problemen leiden.

Wanneer hierdoor een nationaliteit duidelijk korter in de centrale opvang verblijft dan de andere nationaliteiten zal ASP er naar streven dit recht te trekken.

Ad. D.

De huisvesting van alleenstaanden is in Nederland een probleem. Het merendeel van de woningvoorraad in Nederland bestaat uit eensgezinswoningen of meerkamerflats. Om deze bewoonbaar te maken voor alleenstaanden moeten er meestal aanpassingen gedaan worden. Dit levert bij gemeenten en woningbouwverenigingen veel weerstand op. Daarom probeert ASP de alleenstaanden zoveel mogelijk landelijk te spreiden. Te allen tijde zal getracht worden om de wachttijden voor de verschillende plaatsingseenheden zoveel

mogelijk gelijk te houden..."

2. Rechterlijke uitspraken

In de onderstaande rechterlijke uitspraken betrof het vergunninghouders die de door het COA aangeboden woonruimte weigerden waarna het COA besloot de door hen verstrekte voorzieningen, waaronder opvang te beëindigen. Hierop werd de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen waardoor de voorzieningen van het COA niet zouden worden beëindigd voordat het bezwaar dan wel beroep tegen de beslissing van het COA tot beëindiging was behandeld. In deze zaken was in het geding de vraag of door het COA passende huisvesting werd aangeboden. In dit kader wijdde de rechtbank de volgende overwegingen aan het door het COA gehanteerde "first in-first out" principe en de daarbij opgestelde criteria bij uitplaatsing van statushouders.

1. Arrondissementsrechtbank Utrecht, nr. AWB 98/2131 VV:

"2. overwegingen

(...)

2.11 Ter zake van de huisvesting van zogenaamde statushouders, waaronder diegenen die beschikken over een vergunning tot verblijf, hanteert verweerder het volgende beleid. Verblijfsgerechtigden krijgen met het oog op hun integratie in de Nederlandse samenleving voorrang bij het vinden van woonruimte. Hiertoe zijn de gemeenten wettelijk verplicht om ieder half jaar een bepaald aantal verblijfsgerechtigden huisvesting ter beschikking te stellen. Bij de huisvesting hanteert verweerder het "first in, first out"- principe, hetgeen inhoudt dat degene die het langst in de centrale opvang verblijft het eerst voor woonruimte in aanmerking komt. Verweerder bepaalt voor welke gemeente een verblijfsgerechtigde wordt bemiddeld en houdt daarbij rekening met een aantal criteria. De toepassing van deze criteria is erop gericht dat bij de aanbidding van een woning aan een statushouder door verweerder rekening wordt gehouden met eventuele door de statushouder aangevoerde medische en sociale omstandigheden.

De criteria zijn:

- het reeds gehuisvest zijn van eerste en tweede graads-familieleden van betrokkene in een bepaalde gemeente;
- betrokkene heeft reeds (betaald) werk in een bepaalde gemeente;
- betrokkene volgt een (voltijds) opleiding in een bepaalde gemeente, die niet in een andere gemeente gevolgd kan worden;

- voor betrokkene is door een arts of specialist een gemeente aangewezen voor medische behandeling aldaar of wegens een psycho-sociale noodzaak.

2.12 Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting moet worden geoordeeld dat het door verweerder gevoede beleid met betrekking tot de uitplaatsing van statushouders niet onredelijk is. Zowel verweerder als de meewerkende gemeenten trachten op een uiterst zorgvuldige wijze verblijfsgerechtigden op een passende wijze te huisvesten. Gelet echter op het grote aantal verblijfsgerechtigden dat gehuisvest moet worden kan niet in redelijkheid van verweerder worden gevergd dat de statushouders overeenkomstig hun voorkeuren worden gehuisvest.”

2. Arrondissementsrechtbank Alkmaar, VRWET 00/84, VRWET 00/85:

“5. Motivering

(...)

Voor de beantwoording van de vraag of passende huisvesting buiten een centrum kan worden gerealiseerd voert verweerder een beleid dat uitvoering is uiteengezet in het verweerschrift (...) en is toegelicht ter zitting. Van dit beleid met betrekking tot de uitplaatsing van statushouders en met betrekking tot de bemiddeling naar woonruimte kan, mede gelet op vaste jurisprudentie, niet worden gezegd dat dit niet binnen de grenzen van de redelijkheid blijft.

Ter zitting heeft de gemachtigde van verzoeker verklaard dat dit beleid niet in geschil is, evenmin als de omstandigheid dat een woningaanbod is gedaan in de gemeente Purmerend.

Partijen blijven evenwel verdeeld over de vraag of de aangeboden vierkamerwoning passende huisvesting biedt aan een gezin van zes personen.

De president zal zich tot dit punt van geschil beperken.”

3. Circulaire van het Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken. Onderwerp: Taakstelling huisvesting vergunninghouders voor het 2e halfjaar 2004:

“1 Inleiding

In deze circulaire informeer ik u, mede namens de Minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, over de voortgang van de realisering van de taakstelling huisvesting voor vergunninghouders en ga ik nader in op de taakstelling voor de periode 1 juli 2004 t/m 31 december 2004. De inhoud van deze circulaire is met de VNG, het IPO en de Regionale Openbare Lichamen afgestemd.

Tevens stel ik u op de hoogte van een aantal zaken dat voor u van belang is bij de uitvoering van deze taakstelling.

(...)

4 Huisvesting alleenstaande vergunninghouders

Uit informatie van het COA blijkt dat het merendeel van de vergunninghouders in de centrale opvang alleenstaand is. Per 1 maart 2004 bestond ruim 72% van de te huisvesten huishoudens uit slechts één persoon. Nog eens bijna 10% bestond uit twee personen. Veel (met name kleine) gemeenten geven aan dat het huisvesten van kleine huishoudens problematisch is, gezien de samenstelling van de lokale woningvoorraad die vooral uit eengezinswoningen bestaat. Gemeenten bieden vooral eengezinswoningen aan met als voorwaarde dat slechts een meerpersoonshuishouden geselecteerd dient te worden, terwijl het COA niet anders kan dan vooral 1-persoonshuishoudens voor huisvesting voor te dragen. Door deze aanvullende eis is het COA niet in staat een succesvolle bemiddeling te realiseren en blijven de aangeboden woningen voor langere tijd leeg staan. Hierdoor kan een achterstand in het realiseren van de huisvestingstaakstellingen van de gemeente ontstaan, waardoor de alleenstaanden noodgedwongen te lang in de centrale opvang moeten verblijven. Ook kan de langdurige leegstand ten koste gaan van het draagvlak onder de plaatselijke bevolking. Gemeenten stellen dat zij wel woonruimte hebben aangeboden, maar - omdat er geen feitelijke huisvesting plaatsvindt - zij buiten hun schuld niet aan de taakstellingen hebben kunnen voldoen. Nadrukkelijk zij hier gesteld dat het alleen maar aanbieden van woonruimte die slechts geschikt is voor meerpersoonshuishoudens, gezien de samenstelling van de populatie vergunninghouders in de centrale opvang, in de optiek van het rijk onvoldoende is. Het COA zal voor elke aangeboden woning een aanbod doen. Als een gemeente woonruimte aanbiedt die geschikt is voor groepsgewijze bewoning van alleenstaande vergunninghouders kan het COA na overleg met de gemeente een dergelijk (overigens in de meeste gevallen willekeurig samengesteld) groepje bemiddelen. Eengezinswoningen kunnen hiertoe met relatief eenvoudige ingrepen en met beperkte verhoging van exploitatiekosten geschikt gemaakt worden voor 1-persoonshuishoudens. Zie hiervoor bijvoorbeeld het rapport van het RIGO uit 2001 dat u reeds eerder is toegezonden. Ook andere gebouwen kunnen voor verbouw tot woonruimte van alleenstaanden in aanmerking komen. Gemeenten kunnen over het geschikt(er) maken van woningen afspraken maken met verhuurders, zoals woningcorporaties. Gemeenten kunnen ook met het COA afspraken maken over contingentsgewijze uitplaatsing van vergunninghouders; op deze wijze weet een gemeente van te voren welke huishoudens kunnen worden verwacht, zodat hierop tijdig kan worden ingespeeld. Onderdeel van een goed en compleet volkshuisvestingsbeleid is immers, dat elke gemeente ook voor kleine huishoudens zelfstandige en eventueel onzelfstandige woonruimte beschikbaar heeft. Ook starters, ouderen, studenten en andere kleine huishoudens kunnen hiervan dan gebruik maken.

Als tijdelijke noodmaatregel voor de huisvesting van vergunninghouders kan ook, als opmaat naar reguliere huisvesting, woonruimte voor kleine huishoudens aangeboden worden, bestaande uit hotel-of pensionvoorzieningen, kamergewijze verhuur, woonruimte bedoeld en geschikt voor studenten, woonunits, stacaravans, voormalige of delen van zorggebouwen e.d. Het aanbieden van tijdelijke voorzieningen, als noodmaatregel, ontslaat de gemeente niet van haar verantwoordelijkheid om beleid te voeren zodanig dat snel en op structurele wijze in reguliere woonruimte wordt voorzien.

Conclusie is dat gemeenten verantwoordelijk blijven voor het realiseren van de taakstellingen, ook als zij op het eerste gezicht weinig mogelijkheden hebben voor huisvesting van alleenstaanden. De toezichthouder kan de gemeente erop aanspreken als zij woonruimte aanbiedt die niet geschikt is voor de door het COA te bemiddelen kandidaten. Uiteraard blijft formele herverdeling door de toezichthouder van de halfjaarlijkse taakstelling tot de mogelijkheden behoren."