

Onderzoek naar gebruik van

Kleinschalige Centrale
Opvang (KCO)

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en onderzoeksopzet.....	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Probleemstelling	2
1.3	Onderzoeksvraag en deelvragen.....	2
2	Algemeen.....	3
2.1	Ontstaan van KCO.....	3
2.2	Kenmerken	3
3	Nieuwe Opvangmodel uit de Terugkeernota	5
4	Uitwerking van deelvraag A.....	6
4.1	Nadere uitwerking van de deelvraag.....	6
4.2	Huidige inzet van KCO	6
4.3	Het nieuwe opvangmodel.....	6
4.4	Verhuisbewegingen.....	7
5	Uitwerking van deelvraag B	9
5.1	Nadere uitwerking van de deelvraag.....	9
5.2	De rol van KCO.....	9
6	Uitwerking van deelvraag C.....	12
6.1	Nadere uitwerking van de deelvraag.....	12
6.2	De rol van KCO.....	12
7	Organisatorische consequenties	16
7.1	Voorraadbeheer en strategische planning.....	16
8	Conclusie	17
9	Advies.....	18
	Bijlagen.....	19

1 Aanleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de mogelijke aanwending van Kleinschalige Centrale Opvang-woningen (KCO) te bezien en haar bevindingen aan de Kamer te doen toekomen. Het ministerie van Justitie heeft verzocht aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) om in gezamenlijkheid uitwerking te geven aan deze vraag.

1.2 Probleemstelling

Er bevinden zich momenteel vergunninghouders in asielzoekerscentra die in afwachting zijn van een reguliere woning in de gemeenten. Het COA beschikt naast de asielzoekerscentra ook over zogenoemde Kleinschalige Centrale Opvang (KCO). Deze vorm van opvang zou wellicht geschikt kunnen zijn voor vergunninghouders die in afwachting zijn van een woning.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Verwijzend naar het verslag van het algemeen overleg tussen de minister van V&I en de vaste kamercommissie, TK 2004-2005, 19637, nr 885, is de probleemstelling verder geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvraag:

“Kan Kleinschalige Centrale Opvang (KCO) worden ingezet voor de opvang van vergunninghouders die in afwachting zijn van een woning?”

In het licht van de gevoerde discussie zijn een aantal elementen in relatie tot de KCO-woningen van belang om nader te bezien in dit onderzoek. Deze elementen zijn het nieuwe opvangmodel, het proces van doorstroom en huisvesting van de vergunninghouders in de T-lokaties en mogelijke andere aanwending van KCO-woningen. Deze elementen vertalen zich in de drie volgende deelvragen:

- a. *Past het gebruik van KCO-woningen in het per 1 januari 2005 structureel in het ingevoerde opvangmodel?*
- b. *Kunnen vergunninghouders woonachtig in de T(terugkeer)-lokaties mogelijkwijs gehuisvest worden in de KCO-woningen?*
- c. *Is er een ander aanwending mogelijk van de KCO-woning ter voorkoming van teruggave aan de verhuurders van de woningen zonder enig gebruik ten behoeve van de opvang van vergunninghouders?*

2 Algemeen

2.1 *Ontstaan van KCO*

In de jaren negentig heeft het COA, in een situatie van capaciteitsbehoefte de zogenaamde KCO-woningen verworven met als doel om asielzoekers die een vergunning ontvingen in een van de andere toenmalig gebruikte modaliteiten (AVO, ZZA, AZC) over te plaatsen naar een KCO-woning in afwachting van definitieve huisvesting. De ervaring leerde dat vergunninghouders toen niet bereid waren om daadwerkelijk te verhuizen naar de KCO-woning. De achterliggende reden daarvoor was de verwachting bij de vergunninghouders dat zij binnen een termijn van 3 à 6 maanden definitieve huisvesting zouden krijgen aangeboden en er dus de voorkeur aangaven om niet tweemaal te moeten verhuizen en te blijven wonen in de verblijfplaats waar de vergunning was verleend. Belangrijk hierbij was, en herkenbaar in de huidige context, de impact die dit had op de schoolgaande kinderen en het opgebouwde sociale netwerk. Het uitgangspunt ten tijde van de verwerving van de KCO-woningen was om de woningen in te zetten als ‘tussenstation’ voor alle vergunninghouders, ongeacht de gezinssamenstelling.

Na deze opgedane ervaring is besloten om KCO-woningen met name in te zetten voor langdurig verblijvenden in de centrale opvang. De KCO-woningen werden zodoende erg gewild bij de asielzoekerspopulatie, echter de doorstroom van de langdurig verblijvenden stagneerde en stagneert nog steeds, waardoor KCO-woningen slechts beperkt vrijkwamen en vrijkomen.

2.2 *Kenmerken*

De totale capaciteit van de huidige KCO-woningen is ongeveer 3600 plaatsen, beschikbaar in 750 woningen. De woningen liggen in 96 gemeenten, waarbij er op dit moment 1500 plaatsen beschikbaar zijn in de gemeenten Den Haag en Rotterdam. De woningen zijn geschikt voor een gezins- of huishoudensamenstelling van minimaal 4 personen. De woningen zijn vergelijkbaar met de woningen uit de sociale huursector. Het bestand aan woningen laat binnen die grenzen diversiteit zien in type woning, hetzij eengezinswoningen (in de lage huursector) of portiek c.q. flatwoningen.

Het vrijkomen van woningen kent een aantal afhankelijkheden, waarvan de voortgang van het project Terugkeer de belangrijkste is. Het grootste deel van de huidige bewoners behoort tot de groep die onder de Oude Vreemdelingenwet vallen en dus onder het project Terugkeer. In de totale planning van het COA wordt op dit moment rekening gehouden met het vrijkomen van ongeveer 70 capaciteitsplekken, wat neerkomt op ongeveer 18 woningen, per maand. Echter, de afhankelijkheid van de voortgang van het project Terugkeer en de bereidwilligheid van de burgermeesters om mee te werken aan ontruiming is erg groot.

De KCO-woningen bieden meer privacy voor de bewoners ten opzichte van het verblijf in een regulier asielzoekerscentrum, echter de afstand tot de inhoudelijke begeleiding is groot en het blijkt in de praktijk erg lastig te zijn om hier vorm en inhoud aan te geven. Als opvangvorm is de opvang van asielzoekers in KCO-woningen goedkoper dan de opvang van asielzoekers in een AZC. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt doordat er in de KCO-woningen bijna tot geen (inhoudelijke) begeleiding is en er geen extra faciliteiten aanwezig zijn (momenteel maken kunnen de bewoners van KCO-woningen gebruik maken van de faciliteiten op het dichtstbijzijnde AZC). In het huidige kostprijsmodel worden deze kosten voor personeel en faciliteiten alleen ten laste gebracht van de kostprijs van de AZC's.

Wanneer het opvangbestand enkel zou bestaan uit KCO-woningen zouden de kosten voor begeleiding dus bij de kosten voor de KCO-woningen moeten worden opgeteld. Na verrekening van deze kosten zullen de kosten voor opvang in KCO-woningen nog steeds enigszins lager uitvallen dan de kosten voor de opvang in AZC's. Echter zal het verkrijgen van voldoende KCO-woningen voor de totale opvang moeilijk realiseerbaar blijken te zijn, zie ook de problematiek rond de huisvesting van vergunninghouders.

3 Nieuwe Opvangmodel uit de Terugkeernota

Op 22 december 2004 is door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een brief¹ aan de Tweede Kamer gestuurd met betrekking tot de uitwerking van de nieuwe vormen van asielopvang. In de Terugkeernota² is aangegeven dat de opvang van asielzoekers zal worden ingedeeld naar de fase van de asielprocedure waarin de asielzoeker zich bevindt.

Uit de brief blijkt dat asielzoekers die nog in afwachting zijn op de beslissing van de IND op hun eerste asielaanvraag in een oriëntatie- en integratie lokatie (O/I-lokatie) worden opgevangen. Asielzoekers die een negatief besluit van de IND op hun eerste asielaanvraag hebben gekregen, maar daartegen bij de rechtbank in beroep zijn ge gaan, worden in een terugkeerlokatie (T-lokatie) opgevangen.

Voor asielzoekers die hun asielaanvraag hebben gehonoreerd gezien met een verblijfsstatus geldt dat zij in afwachting van uitplaatsing naar een woning ook worden opgevangen in de oriëntatie- en integratie lokatie (O/I-lokatie).

Het nieuwe opvangmodel bestaat uit drie fasen te weten de oriëntatiefase, de terugkeerfase en de inburgeringsfase. De oriëntatiefase geldt voor alle asielzoekers die nog wachten op een beslissing van de IND op hun eerste asielaanvraag. Afhankelijk van de uitkomst van deze beslissing zal de asielzoeker instromen in de terugkeerfase of de integratiefase. In de terugkeerfase zullen alle activiteiten gericht zijn op het voorbereiden van de asielzoeker op de terugkeer naar het land van herkomst. In de inburgeringsfase zullen alle activiteiten gericht zijn op een zo snel en zo goed mogelijke inburgering en integratie van de vergunninghouder.

Het mogelijke gebruik van de KCO-woningen zal moeten passen binnen de kaders van het nieuwe opvangmodel. In de uitwerkingen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt hiermee dan ook nadrukkelijk rekening gehouden.

¹ TK2004-2005, 19 637, nr. 885

² TK2003-2004, 29 344, nr. 1

4 Uitwerking van deelvraag A

Deelvraag A luidt:

“Past het gebruik van KCO-woningen in het per 1 januari 2005 structureel in het ingevoerde opvangmodel?”

4.1 Nadere uitwerking van de deelvraag

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden wordt deze vraag gezien vanuit drie invalshoeken:

- hoe zie het nieuwe opvangmodel eruit per 1 januari 2005?
- hoe verhoudt het een en ander zich met het strategische voorraadbeheer van het COA?
- en hoe wordt op dit moment omgegaan met KCO-woningen vanuit het nieuwe opvangmodel?
- Wat betekent het gebruik van KCO-woningen voor het aantal verhuisbewegingen?

4.2 Huidige inzet van KCO

Analoog aan het nieuwe opvangmodel, waar alleen sprake is van O/I-lokaties en T-lokaties, vindt er geen instroom in de KCO- woningen plaats. De uitstroom vindt plaats via natuurlijk verloop. Pas wanneer de bewoners een vergunning krijgen, niet aantoonbaar Nederland hebben verlaten, worden uitgezet of naar een vertrekcentrum gaan, zal de woning leeg komen. Volgens de planning zal het aantal KCO- woningen in de tweede helft van 2007 zijn teruggebracht tot 0.

De KCO-woningen die leeg komen gaan terug naar de verhuurder. Indien er een vergunninghouder in de woning woont wordt de woning, indien mogelijk, omgeklapt. Dat wil zeggen dat de woning door de vergunninghouder kan worden gebruikt als permanente woning. Daarbij gaat het huurcontract over van het COA naar de vergunninghouder. Echter, het is op dit moment geen verplichting en zelfs geen formeel beleid dat bij een vrijkomende woning de mogelijkheden worden onderzocht om de vrijkomende woning in te zetten voor vergunninghouders. In voorkomende gevallen gebeurt dit wel bij gemeenten met een achterstand in de taakstelling.

4.3 Het nieuwe opvangmodel

Het nieuwe opvangmodel is reeds in het kort besproken in hoofdstuk 3. In de paragraaf wordt de mogelijk inzet van KCO-woningen gezien vanuit dit nieuwe opvangmodel. In het nieuwe opvangmodel is er vooralsnog in voorzien, dat vanaf 2006 vergunninghouders die in de T-lokatie een vergunning ontvangen, na ontvangst van de positieve beschikking, overgeplaatst worden naar de zogenaamde O/I-lokatie. De overplaatsing zal plaatsvinden binnen vier weken na ontvangst van de positieve beschikking bij het COA. Overigens is er, ter voorkoming van grootschalige verhuisbewegingen in een kort tijdsbestek, voor gekozen in het jaar 2005 de vergunninghouders uit de T-lokaties nog niet over te plaatsen naar de O/I-lokaties. Bij sluiting van een locatie worden de bewoners natuurlijk wel overgeplaatst.

Om recht te doen aan hetgeen dat is opgenomen in de Terugkeernota, is het logisch dat er geen of zo min mogelijk vermenging ontstaat van een asielzoekerspopulatie, waarbij een deel een toekomstperspectief heeft in Nederland en een ander deel in het land van herkomst. Om situaties op de lokaties dusdanig beheersbaar te houden is het verstandig om de twee mogelijke groepen te scheiden, separate begeleiding te geven en doelgerichte expertise in te zetten. Een overplaatsing naar een O/I-lokatie is dan ook een logisch gevolg hiervan.

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe opvangmodel is de inhoudelijke begeleiding van de asielzoekers. Deze is in de T-lokatie specifiek gericht op terugkeer en in de O/I-lokatie specifiek gericht op oriëntatie op en inburgering in Nederland.

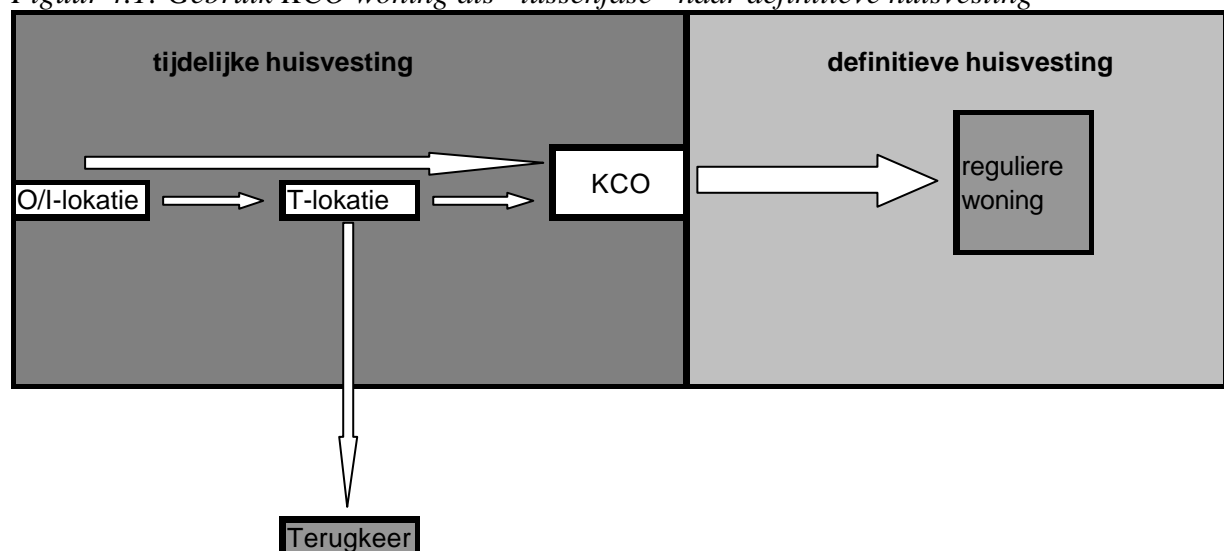
Naast de mogelijkheid van de overplaatsing van de T-lokatie naar de O/I-lokatie kan er ook voor worden gekozen de asielzoeker over te plaatsen in een KCO-woning. Ten minste wanneer deze vrijkomt.

4.4 Verhuisbewegingen

4.4.1 Gebruik KCO-woningen als “tussenfase”

Wanneer wordt besloten dat de KCO-woningen een structureel onderdeel uitmaken van het nieuwe opvangmodel dan zou dit het volgende betekenen voor de verhuisbewegingen van de vergunninghouder. Wanneer een asielzoeker in een T-lokatie een vergunning ontvangt zou deze zonder KCO worden overgeplaatst naar een O/I-lokatie en van daaruit wachten op een gemeentewoning. Voor de asielzoeker in de O/I-lokatie verandert er eigenlijk niets omdat deze in de O/I-lokatie blijft in afwachting van een gemeentewoning. Met KCO zou de vergunninghouders in de T-lokatie en in de O/I-lokatie worden overgeplaatst naar een KCO-woning. Vervolgens zal er alsnog worden gezocht naar definitieve huisvesting. Deze zal in de regel niet zijn in de gemeente waar de KCO-woning zich bevindt. In figuur 4.1 wordt dit schematische weergegeven.

Figuur 4.1: Gebruik KCO-woning als “tussenfase” naar definitieve huisvesting



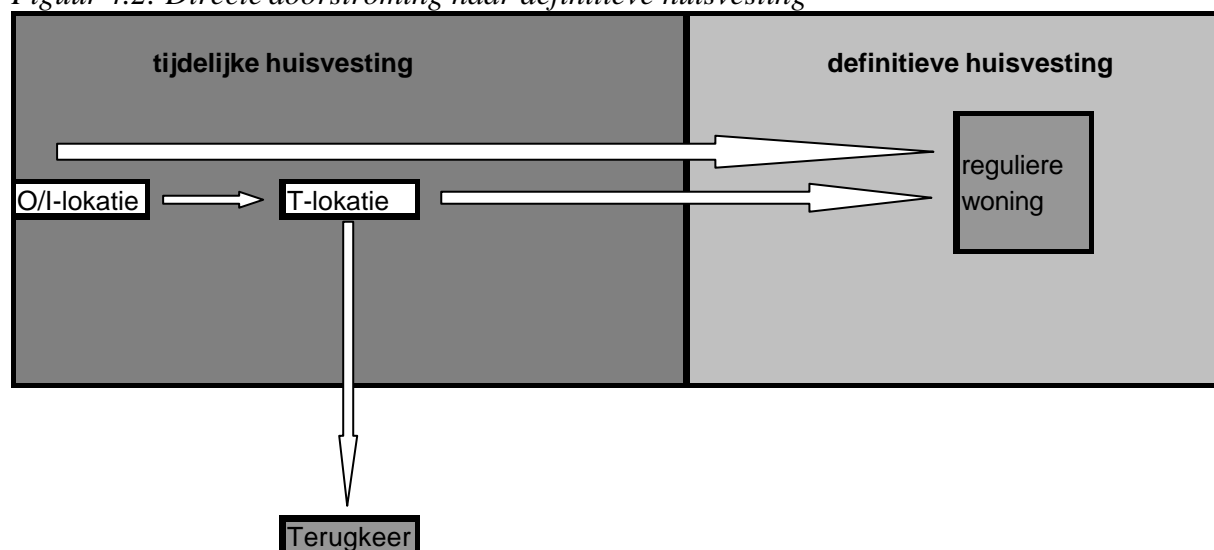
Voor de vergunninghouders in de O/I-lokaties betekent dit dus een extra verhuisbeweging. Gezien de ervaringen uit het verleden zal het animo hiervoor niet hoog zijn en wacht men liever in de O/I-lokatie op een definitieve woning. Voor de vergunninghouders in de T-lokatie betekent het geen extra verhuisbeweging en zal het animo naar verwachting groter zijn. Zij staan namelijk voor de keuze of te worden geplaatst in de O/I-lokatie of te worden geplaatst in een KCO-woning met alle positieve aspecten (privacy, integratie).

4.4.2 Directe doorplaatsing naar reguliere woning

Het nadeel van de wijze van gebruik van KCO-woningen zoals hierboven beschreven is dat dit niet de definitieve huisvesting is. Dit geldt zowel voor de vergunninghouders uit de T-lokaties en de O/I-lokatie. Dit betekent derhalve dat er na een plaatsing in een KCO-woning er nog een verhuizing zal dienen plaats te vinden naar een definitieve woning. In deze situatie wordt er echter wel van uitgegaan dat er voldoende KCO-woningen vrijkomen. Aangezien het nog maar de vraag is of deze woning in de zelfde woonplaats zal worden gevonden, hetgeen veelal niet het geval zal zijn, zal dit met name voor gezinnen met schoolgaande kinderen niet wenselijk zijn.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem kan worden gevonden in de verkorting van de uitplaatsingstermijn. Wanneer deze plaatsingstermijn naar gemeentewoningen kan worden verkort naar 2 tot 3 maanden (met name voor vergunninghouders in de T-lokaties) zou het gebruik van de KCO als “tussenfase” kunnen worden vermeden. De vergunninghouder kan in dat geval direct vanuit de T-lokatie naar de gemeente worden overgeplaatst. In figuur 4.2 is dit schematisch weergegeven. Dit betekent overigens dat er in dit geval geen plaats meer is voor KCO-woningen en dat het bestand aan KCO-woningen kan worden afgebouwd.

Figuur 4.2: Directe doorstroming naar definitieve huisvesting



5 Uitwerking van deelvraag B

Deelvraag B luidt:

“Kunnen vergunninghouders woonachtig in de T(terugkeer)-lokaties mogelijkwijs gehuisvest worden in de KCO-woningen?”

5.1 Nadere uitwerking van de deelvraag

In concreto zou dit betekenen dat de vergunninghouders uit de T-lokaties in een KCO-woning worden geplaatst in afwachting van een definitieve woning (analoog aan de oorsprong van KCO). Onderstaand is deze optie verder uitgewerkt.

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden wordt aangenomen dat de KCO- woningen worden aangehouden in plaats van afgestoten, waarbij deze worden ingezet voor vergunninghouders, die een positieve beschikking ontvangen in de T-lokatie. Omdat er reeds voldoende opvangcapaciteit aanwezig is door andere vormen van opvang (met name in AZC's) zal er geen verdere verwerving plaatsvinden van nieuwe KCO-woningen. Met het oog op de toezeggingen die zijn gedaan met betrekking tot het project Terugkeer zullen de huidige bewoners van de KCO-woningen niet actief worden verhuisd.

5.2 De rol van KCO

5.2.1 Inburgering

In het nieuwe opvangmodel worden diegenen die een positieve beschikking ontvangen, hetzij in de O/I-lokatie of de T-lokatie, geplaatst in de O/I-lokaties om hen begeleiding te geven en voor te bereiden op daadwerkelijke inburgering alvorens zij worden uitgeplaatst naar een gemeente voor definitieve huisvesting. Indien deze 'centrale' setting (dus het uitplaatsen van vergunninghouders naar KCO-woningen in plaats van naar de O/I-lokaties) wordt losgelaten zal het in de praktijk moeilijk kunnen zijn om de vergunninghouder goed in beeld te blijven houden. Doordat de vergunninghouder uit de T-lokatie niet meer op een centrum aanwezig is kan het door de fysieke afstand tussen de KCO-woning en de O/I-lokatie voor de vergunninghouder lastig zijn om de inburgeringscursussen op de O/I-lokatie te blijven volgen. Gezien het aantal O/I-lokaties zouden de afstanden wel eens te groot kunnen zijn, hetgeen drempelverhogend zou kunnen werken. Daarnaast nemen de reiskosten als gevolg hiervan mogelijk toe.

Daarentegen zal de WIN2 (Wet inburgering nieuwkomers) onverkort van toepassing blijven op de vergunninghouder. Zolang de vergunninghouder zich nog in de KCO bevindt bestaat er nog recht op de voorzieningen die het COA biedt. Vanaf het moment dat de vergunninghouder wordt uitgeplaatst naar een gemeentewoning wordt hij of zij zelf verantwoordelijk voor het inburgeringsproces en zal de vergunninghouder ook de kosten hiervoor zelf moeten dragen. De kans bestaat dat de vergunninghouder er dus toch voor zal kiezen gebruik te maken van de voorzieningen die het COA biedt op de centra. Daarbij komt nog dat door het zelfstandig wonen in een gemeente er betere randvoorwaarden worden gecreëerd om te integreren dan in geval van wonen op een O/I-lokatie.

In deze variant is er echter evenals bij deelvraag A sprake van een verhuizing naar een tijdelijk onderkomen voordat de definitieve woning wordt betrokken. Hierbij geldt tevens dat de definitieve huisvesting waarschijnlijk niet zal worden gerealiseerd in dezelfde gemeente. Dit betekent dat eventueel opgebouwde sociale structuren zullen moeten worden verbroken en de vergunninghouder in de nieuwe gemeente “opnieuw” zal moeten beginnen. Voor het aantal verhuisbewegingen maakt het echter niet uit of een vergunninghouder in een T-lokatie wordt overgeplaatst naar een O/I-lokatie of naar een KCO-woning.

5.2.2 Bemiddelingsproblematiek

Zoals hierboven gesteld zal de KCO-woning voor de vergunninghouder niet de definitieve woning zijn maar slechts een tussenstation. Het uitplaatsen van een vergunninghouder vanuit een KCO-woning naar een definitieve woning kan lastig blijken omdat de vergunninghouder de KCO-woning als ‘zijn’ woning gaat beschouwen, gewend raakt aan de gemeente waarin hij woont en daar zijn plek heeft gevonden. Hoewel de vergunninghouder formeel geen grond heeft kan dit in de praktijk lastige situaties geven. Aan de andere kant kan als voordeel gelden dat de vergunninghouder fysiek los is van het COA. De vergunninghouder woont min of meer zelfstandig in een gemeente, zal op een zelfstandige wijze woonachtig zijn en kan makkelijker kennis gaan maken met de arbeidsmarkt of diverse instanties op het gebied van werkgelegenheid.

5.2.3 Plaatsingsafspraken en leegstand

Het logistieke plaatsingsproces is een proces waarbij bezettingsafspraken een belangrijke rol spelen. Het toevoegen van extra beleidsregels kan de nodige impact hebben het daadwerkelijk kunnen realiseren van deze afspraak. In de huidige plaatsingsregels in de centrale opvang wordt zeer nauwkeurig gemonitord of daadwerkelijk voldaan wordt aan de afspraken. Omwille van deze afspraak wordt in de huidige praktijk een gereserveerde plek maximaal 48 uur ‘vastgehouden’ voor nieuwe bewoners. Immers langdurige leegstand verlaagt het bezettingspercentage. Zowel bij KCO-woningen als bij de centrale opvang is het nooit exact duidelijk wanneer de bedden of de woningen beschikbaar komen. Gezien de grote van de beschikbare capaciteit en de doelgroep is het gemakkelijker om hier in de centrale opvang mee om te gaan dan bij KCO-woningen.

In het kader van het project Terugkeer is afgesproken dat de huidige bewoners van de KCO-woningen niet actief zullen worden over- of uitgeplaatst. Dit brengt met zich mee dat het ‘matchen’ van de toekomstige bewoners met het beschikbare aanbod aan KCO-woningen lastig zal zijn. Zoals aangegeven zijn de KCO-woningen geschikt voor een huishouden van minimaal 4 personen (hetzij gezinnen, een aantal alleenstaanden of een combinatie). Gebaseerd op praktijkervaring is het vanuit logistiek oogpunt gemakkelijker om de KCO-woningen in te zetten voor gezinnen met kinderen als gevolg van de omvang van de gezinnen in relatie tot de grote van de woningen. Echter, vanuit de ervaring van de uitvoering is de verwachting dat vergunningshouders zonder een gezinsverband zich benadeeld zullen voelen en bezwaar zullen maken tegen deze mogelijke plaatsingsoptiek. Het opstellen van plaatsingsafspraken zal een zeer subjectief karakter krijgen, welke nadelig kan zijn voor de algehele beheersbaarheid en leefbaarheid op het centrum.

Deze complexiteit en het zeer waarschijnlijk niet altijd kunnen voldoen aan alle voorwaarden kan leiden tot onaangename situaties op lokaties en wellicht in de KCO-woningen. Uiteraard zijn er criteria op te stellen, waarbij bij het uitplaatsingsproces rekening dient worden gehouden. Echter, de complexiteit en de mogelijke belemmeringen zijn niet in een korte tijd en wellicht ook niet structureel weg te nemen.

5.2.4 *Kostenaspecten*

De kosten van krimp zullen stijgen als gevolg van de extra te sluiten centra (hierbij zullen kosten aanwezig zijn voor afkoop huurcontracten, afwaarderingskosten, kosten als gevolg van extra afstoot personeel COA en MOA). Bezien vanuit de huidige krimpnorm voor reguliere plaatsen, te weten €4.630,- per plaats, en de vergelijking tussen het afstoten van reguliere plaatsen en KCO-plaatsen komt dit neer op extra krimpkosten van ongeveer €2.300,- per plaats indien de strategische voorraadplannen worden aangepast en KCO-woningen structureel in stand worden gehouden.

Mogelijke bijkomende kosten laten zich zien in hogere reiskosten in het kader van de uitvoering van de inburgeringsfase en het inburgeringsprogramma en mogelijk een bezettingsverlies bij de KCO-woningen (afhankelijk hoe er in de praktijk plaatsingsregels kunnen worden opgesteld voor vrij te komen KCO-woningen). Aan de andere kant zijn KCO-woningen in zijn algemeenheid op termijn een structureel goedkopere opvangvorm. Hierbij moet er echter wel rekening mee worden gehouden dat de kosten voor de begeleiding zoals die nu geldt in de centrale opvang ook meegeteld dienen te worden. Daarnaast zal de financiële omvang van de meerkosten worden bepaald door afspraken over het algemene bezettingspercentage (de huidige beleidsafpraak gaat uit van een algemeen bezettingspercentage van minimaal 95% van de totale capaciteit).

6 Uitwerking van deelvraag C

Deelvraag C luidt:

“Is er een andere aanwending mogelijk van de KCO-woning ter voorkoming van teruggave aan de verhuurders van de woningen zonder enig gebruik ten behoeve van de opvang van vergunninghouders?”

6.1 Nadere uitwerking van de deelvraag

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden wordt er vanuit gegaan dat een mogelijke aanwending van de KCO-woningen ten gunste moet komen van vergunninghouders (bij voorkeur diegenen die al langdurig in de opvang verblijven) en dat de woningen niet zondermeer worden teruggegeven aan de verhuurders.

Deze vraag zal worden belicht vanuit de omvang van het aantal beschikbare KCO-woningen, de hoogte van de taakstellingen, de doorstroomtijden, first-in/first-out principe (fifo) in relatie tot woningtoewijzing en vergunninghouders die reeds woonachtig zijn in de KCO-woningen.

6.2 De rol van KCO

In deze optie worden de KCO-woningen die vrijkomen ingezet voor vergunninghouders. Gezien de huidige capaciteit zullen ook in dit model geen nieuwe KCO-woningen worden verworven. De personen die momenteel in de KCO-woningen verblijven zullen niet actief worden overgeplaatst naar een O/I- of een T-lokatie. Voor de nieuwe instroom geldt dat asielzoekers die nog geen beslissing hebben ontvangen op hun asielverzoek zullen worden opgevangen in een O/I-lokatie. Asielzoekers die een eerste negatieve beslissing hebben ontvangen (en daartegen in beroep zijn gegaan) worden overgeplaatst naar een terugkeerlokatie. De nieuwe instroom zal dus niet worden opgevangen in KCO-woningen. Hierbij wordt aangesloten bij het toekomstperspectief, waarbij het onlogisch is dat asielzoekers met geen of een negatieve beschikking nadrukkelijk in de “maatschappij” worden geplaatst. Bovendien zou er een verkeerde signaalwerking uitgaan richting deze groep door ze in woningen binnen woonkernen te huisvesten.

6.2.1 Omklappen KCO-woningen

Het is geen formeel beleid om daar waar mogelijk de KCO-woning om te klappen en definitieve huisvesting voor de vergunninghouder te realiseren indien een vergunninghouder reeds woonachtig is in de KCO-woning. Echter, in de praktijk wordt hier in voorkomende gevallen invulling aangegeven. Beredenerend vanuit het belang van de vergunninghouders en de verantwoordelijkheid van het Rijk is het verstandig om onderstaande aannames te formaliseren:

- Daar waar mogelijk kan een KCO-woning worden omgeklapt ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders als een bewoner een vergunning krijgt;
- Daar waar mogelijk kan een KCO-woning worden omgeklapt ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders indien de woning leegkomt.

Aan de eerste vraag voldoet het COA al, alleen het formaliseren hiervan geniet de aanbeveling. Voor wat betreft de tweede vraag zou het COA een actievere rol kunnen spelen bij het omklappen van woningen. Het beleid van het COA zou daartoe moeten worden aangepast. Overigens kan dit moeilijk uitvoerbaar blijken te zijn aangezien er voor zowel de gemeente als voor de verhuurder geen verplichting of andere aanmoediging is om mee te werken aan deze optie. In de huidige krimpmethodiek krijgt de verhuurder weer volledige zeggenschap over de woning, nadat de asielzoeker er geen gebruik meer van maakt.

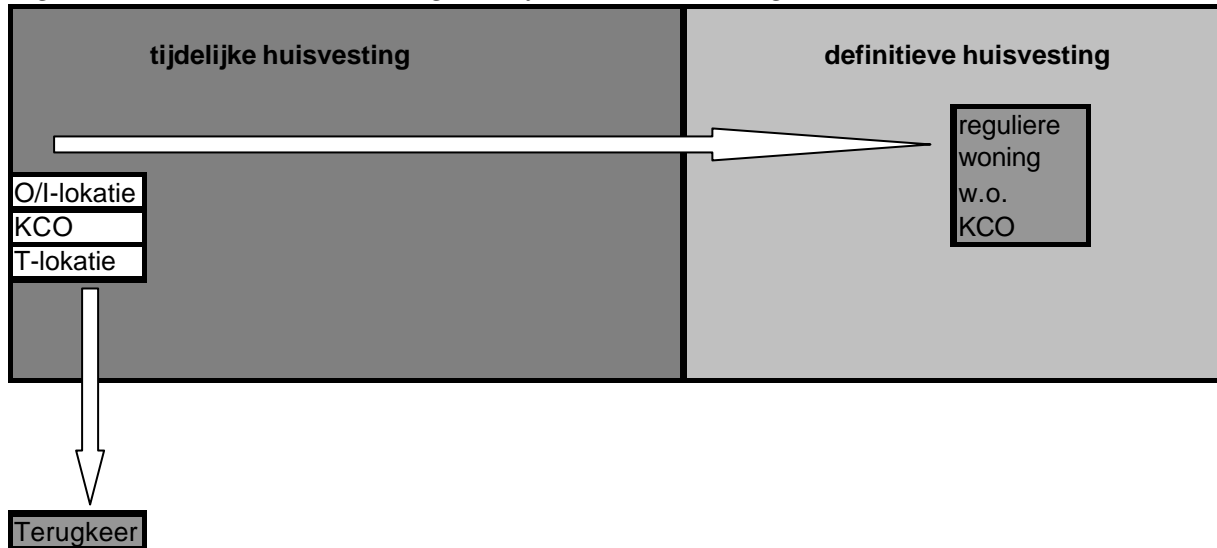
6.2.2 Gebruik van KCO-woningen als definitieve huisvesting van vergunninghouders

Bezien vanuit de verwachting dat de druk op gemeenten in het kader van de verhoogde taakstellingen voor de huisvesting zal toenemen en de verwachting van een stijging van het aantal vergunningverleningen kan de voorraad KCO-woningen dienen als voorraad om in te zetten voor de definitieve huisvesting van vergunninghouders. Zoals reeds aangegeven bevindt de voorraad KCO-woningen zich in 96 gemeenten, welke een breed gemeentelijk bestuurlijk draagvlak vertegenwoordigd. De combinatie van een verhoogde taakstelling (dus een grotere vraag) met een vergroting van de mogelijkheden tot definitieve huisvesting (dus een groter aanbod) levert een effectieve manier op om gebruik te maken van het huidige bestand aan KCO-woningen.

Wanneer de gemeenten aangeven dat zij bereid zijn KCO-woningen in te zetten voor definitieve huisvesting dan dient dit te worden afgestemd met de verhuurders van de KCO-woningen. Hierbij dient tevens een kritische toets plaats te vinden naar de staat van de woning en het overdrachtsmoment van huurders (van het COA naar de vergunninghouder). Hierbij kan wederom het verband getrokken worden met het project Terugkeer. Naar verwachting zal binnen één tot anderhalf jaar het project zijn afgerond en er duidelijkheid zijn over diegenen die onder het regime van de oude vreemdelingenwet vallen (waaronder het grootste deel van de huidige KCO-bewoners). Het op korte termijn aanvangen van het overplaatsen van KCO-bewoners met een negatieve beschikking is een onverstandige keuze in deze.

Aansluiting bij het verdere verloop van het Terugkeerproces is hierin een logische, waarbij het vrijkomen van een KCO-woning het moment is waarop de woning beschikbaar is voor de huisvesting van vergunninghouders of het moment wanneer de huidige KCO-bewoner zijn of haar vergunning ontvangt.

Figuur 6.1: Gebruik KCO-woning als definitieve huisvesting



6.2.3 Omvang

De huidige omvang van de groep vergunninghouders in de opvang beweegt zich tussen de 3400 en 3500 vergunninghouders (cijfers juli 2005), waarvan ruim 90% verblijft in de T-lokaties. Dit is conform de afspraken voor 2005 om vergunninghouders nog niet actief over te plaatsen naar de O/I-lokaties. Voor de 2^e helft van het jaar 2005 en de 1^e helft van 2006 zal de gemeentelijke taakstelling fors toenemen. Dit betekent dat er een grotere kans bestaat dat de verschillende gemeenten (met name die met achterstanden in de taakstelling) zullen meewerken.

6.2.4 Doorstroom

De doorstroomtermijnen van de groep vergunninghouders zijn in 2005 al een stuk lager dan in 2004: in de eerste maanden van 2005 waren dat gemiddeld 200 dagen (tussen de 6,5 en 6 maanden), in de eerste maanden van 2004 was dat ongeveer 280 dagen. De verwachting is dat deze dalende en positieve trend zich zal voortzetten. Bij de doorzetting van deze trend wordt het verblijf in de KCO-woning als 'tussenstation' steeds korter. In het ideale geval kan dit overigens betekenen dat de noodzaak om KCO-woningen te gebruiken als tussenstation niet meer aanwezig is. Immers dan is er binnen de termijn die nu in acht wordt genomen voor een verhuizing van T-lokatie naar O/I-lokatie of KCO-woning een gemeente woning beschikbaar.

6.2.5 Het Fifo-principe

Voor de uitplaatsingscriteria voor vergunninghouders wordt het uitgangspunt 'first-in/first-out' gehanteerd. In concreto betekent dit dat diegene die als eerste in tijd zijn asielaanvraag heeft ingediend ook als eerste in aanmerking komt voor een woningaanbod indien er een vergunning wordt verleend. Deze methodiek voorkomt bijvoorbeeld dat diegenen die al een aantal jaren in de opvang woonachtig zijn na verlening van de vergunning als laatste op de lijst worden geplaatst van diegenen die een woningaanbod zullen krijgen. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat diegenen die een vergunning ontvangen in de T-lokatie hoog op de uitplaatsingslijst staan, aangezien het zeer waarschijnlijk is dat deze vergunninghouders al een ruime proceduretijd hebben doorlopen.

6.2.6 *Medewerking gemeenten en verhuurders*

In het bovenstaande is er van uitgegaan dat de gemeenten en de verhuurders vrijwel automatisch meewerken aan het omklappen van KCO-woningen naar definitieve huisvesting. Zoals in paragraaf 6.2.1 reeds is aangegeven bestaat er vooralsnog niet per definitie een incentive voor de gemeenten om mee te werken.

Een gemeente die geen achterstand kent in de taakstelling voor het huisvesten van vergunninghouders zal er mogelijk voor kiezen om de woning die vrijkomt te gebruiken voor een andere persoon die op een woning zit te wachten. Gezien de nog steeds aanwezige woningnood in Nederland kan dit worden verwacht. Voor een gemeente die wel een achterstand kent zou het eerstelijns toezicht kunnen bevorderen dat met behulp van het omklappen van een KCO-woning de achterstand wordt verkleind. Het is echter in de eerste plaats aan de toezichthouder om af te wegen of van het omklappen gebruik zal worden gemaakt als middel om de taakstelling te realiseren. Momenteel gaat het echter om een klein aantal KCO-woningen dat beschikbaar komt, dat deze oplossing waarschijnlijk maar beperkt effect resulteert. Een mogelijkheid om medewerking van de gemeenten en de verhuurders te “forceren”, indien omklappen in eerste instantie niet tot de mogelijkheden behoort, is door in de vrijkomende woningen opnieuw tijdelijk een vergunninghouder te plaatsen.

In dit geval kan de gemeente kiezen: of een vaste bewoner of dat de woning wordt gebruikt als “doorgangshuis”. Gezien de zorgen die de gemeenten hebben uitgesproken over de opvang van asielzoekers bestaat er een redelijke kans dat gekozen zal worden voor het omklappen van de KCO-woning tot definitieve huisvesting. De KCO-woning zal derhalve alleen van eigenaar wisselen indien er kan worden omgeklapt in het andere geval zal het COA huurder blijven van de KCO-woning.

7 Organisatorische consequenties

7.1 Voorraadbeheer en strategische planning

7.1.1 *Het nieuwe opvangmodel vanaf 1 januari 2005 in relatie tot het strategisch voorraadbeheer*

Per 1 januari 2005 worden asielzoekers gehuisvest via het nieuwe opvangmodel, welke twee typen lokaties kent, de zogenaamde O/I-lokaties (Oriëntatie- en Inburgeringslokaties) en de T-lokaties (Terugkeerlokaties). In dit model wordt, conform de Terugkeernota, geen rekening gehouden met andere opvangvormen zoals de KCO-woningen en de ZZA (het Zelfzorgarrangement). Voor beide geldt dat er momenteel geen instroom meer plaats vindt en dat de capaciteit naar 0 wordt afgebouwd. Vanuit dit perspectief heeft het COA haar strategisch voorraadplan ontwikkeld.

In het Strategisch Voorraadbeheerplan van het COA (een plan voor de middellange termijn - tot 2008 - dat inzicht geeft in de wijze waarop het COA haar aanbod aan capaciteit in de Centrale Opvang afstemt op de vraag naar capaciteit) dat recent is vastgesteld wordt zoals reeds gesteld uitgegaan van de totale afbouw van KCO-woningen. Uitvoering geven aan een wijziging ten opzichte van de huidige uitgangspunten vergt een herziening van meerjarige strategische plannen zoals het Voorraadbeheerplan en dientengevolge andere plannen zoals het Meerjaren Onderhoudsplan en het Investeringsplan. Indien de KCO-voorraad structureel in stand wordt gehouden betekent dit extra sluitingen bovenop de huidige sluitingen. Er wordt ingeschat, conform de huidige inzichten, en op basis van in standhouding huidige KCO-voorraad, dat er 8 à 10 lokaties extra zullen moeten worden gesloten bovenop de huidige voorgenomen sluitingen. Dit heeft uiteraard financiële en personele consequenties.

7.1.2 *Criteria krimpplannen en uitwerking*

Bij de vaststelling van het Voorraadbeheerplan wordt gekeken naar spreiding, structurele capaciteit, kwaliteit en financiële aspecten. De krimp van het COA wordt gebaseerd op het Voorraadbeheerplan, de reeds genomen besluiten zijn grotendeels onomkeerbaar. Naast krimpplannen zijn ook andere plannen zoals bijvoorbeeld het Meerjaren Onderhoudsplan en Investeringsplan gebaseerd op het Voorraadbeheerplan. Een wijziging van dit beleid zal dus tot herziening van meerjarige strategische plannen leiden, een herziening die ook financiële consequenties zal hebben omdat bijvoorbeeld ten onrechte groot onderhoud is gepleegd of omdat krimpkosten zullen stijgen. Daarnaast zal een mogelijke beleidswijziging als consequentie hebben dat structurele capaciteit moeten worden afgestoten.

8 Conclusie

Vanuit de drie deelvragen kan het volgende worden geconcludeerd:

1. Het structureel inzetten en dus in stand houden van de huidige KCO-woningen ten behoeve van vergunninghouders die in een T-lokatie een vergunning ontvangen en daarna weer over te plaatsen naar een definitieve woning, waarbij de KCO-woningen als 'tussenstation' worden gebruikt stuit op bezwaren vanuit eerdere ervaringen, het consequente opvangmodel, logistiek en financieel oogpunt;
2. Het systeem voor de uitplaatsing voor vergunninghouders (waarbij het systeem first in/first out wordt gehanteerd, gezien vanaf het moment van de eerste asielaanvraag) werkt reeds in het voordeel, qua verblijfsduurs na verstrekking vergunning, van vergunninghouders vanuit de T-lokatie;
3. Het afstoten van KCO-woningen zonder deze op enige wijze in te zetten voor de huisvesting van asielzoekers of vergunninghouders is af te raden, mede gezien de hoeveelheid vergunninghouders die momenteel nog in de centrale opvang, verblijven. Hierbij verdient de inzetbaarheid ten gunste van vergunninghouders is de voorkeur;
4. Het gebruiken van deze woningvoorraad voor structurele bewoning voor vergunninghouders, met de wetenschap van sterk verhoogde taakstellingen voor individuele gemeenten in de 2^e helft van het jaar 2005 en de 1^e helft van 2006, strekt sterk de aanbeveling;
5. De medewerking van verhuurders en gemeenten is geen vanzelfsprekendheid, zeker niet in gevallen waarin geen achterstand in de taakstelling is. Door de KCO-woning in dat geval aan te houden voor een andere vluchteling of asielzoeker zou enige druk bij gemeenten kunnen worden gelegd.
6. Definitieve huisvesting van vergunninghouders geniet de absolute prioriteit, qua huisvesting.
7. Als de wachttijd niet langer is dan 3 maanden kan de asielzoeker rechtstreeks vanuit de T-lokatie worden overgeplaatst naar de woning in de gemeente.

9 Advies

Op grond van de conclusies en het verzoek van de Kamer om te bezien hoe KCO-woningen kunnen worden ingezet ten gunste van de opvang van asielzoekers kan tot het volgende praktische voorstel worden gekomen:

1. De huidige bewoners van de KCO-woningen zullen nietactief worden verhuisd ten gunste van huisvesting van vergunninghouders;
2. Conform het logistieke proces van het nieuwe opvangmodel zullen vergunninghouders die de positieve vergunning ontvangen in de T-lokatie worden overgeplaatst naar de O/I-lokatie, tenzij zij binnen de overplaatsingstermijn kunnen worden gehuisvest in een definitieve woning;
3. Met de gemeenten en verhuurders van de KCO-woningen zal contact worden gezocht om hen te verzoeken de woning beschikbaar te stellen voor definitieve huisvesting vergunninghouders na het vrijkomen van de woning;
4. Na het vrijkomen van deze woningen zullen de woningen volgens de first in/first out methode worden aangeboden, waarbij vanwege de logica van de langere verblijfsduur vergunninghouders uit de T-lokatie als eerste in aanmerking komen;
5. Deze uitplaatsing is niet expliciet gericht op gezinnen met kinderen, maar ook voor combinaties van alleenstaanden, die gezamenlijk een huishouden kunnen vormen;
6. Het KCO-woningbestand zal niet meer worden aangevuld;
7. Het eerstelijns toezicht zou, als middel om te taakstelling te realiseren, het omklappen van KCO-woningen naar definitieve huisvesting in de afweging mee moeten nemen om te bevorderen dat gemeenten bereid zijn om de woningen om te klappen naar structurele huisvesting voor vergunninghouders.
8. Daar waar gemeenten niet bereid zijn om de woningen om te klappen naar structurele huisvesting voor vergunninghouders zal de woning niet worden overgedragen naar de verhuurder, maar daar waar mogelijk worden behouden voor de huisvesting van asielzoekers of vluchtelingen.

Bijlagen

Cijfers juli 2005

1. Provinciale verdeling KCO-woningen

Provincie	aantal woningen	aantal gemeenten
Groningen	44	12
Friesland	24	8
Drenthe	9	2
Overijssel	79	12
Gelderland	54	9
Flevoland	9	1
Utrecht	18	4
Noord-Holland	44	8
Zuid-Holland	412	14
Zeeland	25	11
Noord-Brabant	34	9
Limburg	15	6
Totaal	767	96

2. Opbouw bestand vergunninghouders

sociale eenheid	aantal personen
alleenstaanden	283
tweepersoons	179
gezinnen (3)	296
gezinnen (4-6)	2552
Totaal	3310

3. Aantal gemeenten met KCO-woningen en met achterstanden in de taakstelling per provincie

Provincie	achterstand	aantal gemeenten
Groningen	145	9
Friesland	123	7
Drenthe	50	2
Overijssel	201	10
Gelderland	162	8
Flevoland	18	1
Utrecht	78	4
Noord-Holland	254	8
Zuid-Holland	552	13
Zeeland	117	11
Noord-Brabant	149	6
Limburg	117	5
Totaal	1966	84

4. Huidige bewoners KCO: VW2000 of oude VW

oude VW	2634	79,58%
VW2000	676	20,42%

5. Verblijfsduur huidige bewoners KCO

minder dan 1 jaar	31
1 - 2 jaar	42
2 - 3 jaar	71
3 - 4 jaar	97
langer dan 4 jaar	3069
Totaal	3310