



provincie
Zuid-Holland



Aanvullend beleidskader huisvesting vergunninghouders



1 Inleiding

Dit aanvullend beleidskader maakt inzichtelijk op welke wijze wij invulling geven aan het bepaalde in artikel 124 van de gemeentewet¹ ten aanzien van het in artikel 28 van de Huisvestingswet 2014² gevorderde resultaat, namelijk het voorzien in de huisvesting van vergunninghouders.

Met dit beleidskader geven wij u inzicht in onze wijze van toezichthouden.

Het kader voor dit beleidskader en dus voor de invulling van onze toezichthoudende taak is de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna Wrgt) en het beleidskader indeplaatsstelling dat in het kader van de Wrgt is opgesteld.

Achtereenvolgens worden in dit aanvullend beleidskader, de uitgangspunten voor het provinciaal toezicht, het gebruik van de interventieladder, de uitwerking van het provinciaal toezicht en het toezicht en de interventieladder in de praktijk beschreven.

- 1 De Gemeentewet (artikel 124) bepaalt in het eerste lid dat “wanneer (...) het college (...) een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten (...) daarin namens (...) het college (...) te voorzien ten laste van de gemeente”.
- 2 Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 bepaalt dat burgemeester en wethouders zorgdragen voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling.

2 Uitgangpunten provinciaal toezicht

In principe gaan wij in onze rol als toezichthouders uit van vertrouwen in de uitvoering door de gemeenten en in de werking van de horizontale verantwoording bij gemeenten. Mocht echter blijken, dat een gemeente niet, of niet in voldoende mate voorziet in de huisvesting van vergunninghouders, dan hebben wij de beginselplicht³ om in te grijpen met behulp van het middel: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van een overheid.

Wij zullen in principe telkens als een gemeente haar taakstelling niet of niet tijdig realiseert invulling geven aan deze beginselplicht. Wij gaan daarbij zorgvuldig te werk en gebruiken daarvoor de interventieladder, zoals die in het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is opgenomen. Het gebruik van de interventieladder waarborgt een zorgvuldige procedure naar een eventueel besluit tot indeplaatsstelling.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin wij na een bestuurlijke afweging constateren dat een besluit tot indeplaatsstelling in een concreet geval (in ieder geval op dat moment) niet de aangewezen weg is. Hieronder beschrijven wij (niet limitatief) situaties waarin wij, nadat wij hebben vastgesteld dat er sprake is van taakverwaarlozing, gemotiveerd kunnen besluiten dat een besluit tot indeplaatsstelling (in ieder geval op dat moment) niet de juiste maatregel is:

- Wij komen tot de conclusie dat een gemeente op korte termijn zelf haar opgave zal realiseren;
- Wij constateren dat een bepaalde problematiek in wezen niet kan worden opgelost door het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling omdat de oorzaak van de problematiek hierdoor niet wordt weggenomen. Dat kan blijken uit het feit dat gemeenten op grote schaal – ondanks geleverde inspanningen – niet aan een bepaalde wettelijke verplichting kunnen voldoen. Bestuurlijk overleg met bijvoorbeeld de betreffende vakminister is dan de aangewezen weg om tot een oplossing te komen;
- Overmacht. Dit is aan de orde als wij vaststellen dat een gemeente haar wettelijke taak niet kan uitvoeren vanwege een niet aan de gemeente toe te rekenen situatie. De situatie van overmacht betekent dat ook wij de wettelijke taak niet uit kunnen voeren.

³ zie over deze beginselplicht ook het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling onder 4.2.2.

3 Bestuurlijk traject: gebruik van de bestuurlijke interventieladder

Uitgangspunt van de wettelijke regeling is dat een besluit tot indeplaatsstelling niet wordt genomen zonder dat de gemeente eerst in de gelegenheid is gesteld zelf in de zaak te voorzien. Een juridische interventie in het kader van Interbestuurlijk Toezicht (hierna IBT) in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling wordt dus voorafgegaan door een bestuurlijk traject.

In de huidige bestuurspraktijk blijkt dat ambtelijk en bestuurlijk overleg, het verder stijgen op de interventieladder en het aankondigen van een juridische interventie in het algemeen voldoende is om ervoor te zorgen dat een bestuursorgaan de gevorderde taken naar behoren uitvoert. Een juridische interventie is dus niet los te zien van het bestuurlijk traject dat eraan vooraf gaat.

Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die verschillende treden kent.

- **Trede 1 Signaleren**
Het toezicht begint met het signaleren van een achterstand in het realiseren van de opgave en/of het niet op schema lopen bij het realiseren van de opgave.
- **Trede 2A Informatie opvragen en beoordelen**
Als de achterstand in het realiseren van de opgave aanhoudt, volgt een ambtelijk gesprek met de gemeente, de regiovoerder van het COA en eventueel de in de gemeente werkzame corporaties.
- **Trede 2B Afspraken maken (ambtelijk)**
Op deze trede van de interventieladder gaan provincie, gemeente, regiovoerder van het COA en corporaties in gesprek over de maatregelen die worden genomen om de taakstelling te halen. In deze fase wordt aan de gemeente gevraagd om een plan van aanpak waarin staat hoe het huisvestingsproces zal worden verbeterd. De provincie levert hiervoor een vast format aan dat door de gemeente en corporaties kunnen worden ingevuld.
- **Trede 3 Actief toezicht (bestuurlijk): afspraken over acties, termijnen en vervolg**
Als de achterstand in het realiseren van de opgave aanhoudt, bestaat er grond voor een interventie. In deze fase maken wij afspraken met de gemeente over de te nemen acties en termijnen (het realiseren van de opgave in het lopende halfjaar). In deze fase krijgt de gemeente de gelegenheid om alsnog aan haar verplichtingen te voldoen.
- **Trede 4 Vooraankondiging van juridische interventie**
Wanneer de gemeente de te nemen acties niet of onvoldoende heeft uitgevoerd of na het verstrijken van de gestelde termijnen niet aan haar verplichtingen heeft voldaan, nemen wij een beslissing over de overstap naar trede 4. Dit betekent dat wij de gemeente aankondigen dat wij voornemens zijn over te gaan tot indeplaatsstelling. In onze aankondiging aan de gemeente, een brief, geven wij in grote lijnen aan dat de gemeente niet of niet in voldoende mate heeft voorzien in de huisvesting van vergunninghouders, waarom wij tot juridische interventie over gaan en leggen wij uit wat de consequenties zijn van een toekomstig besluit tot indeplaatsstelling. Een afschrift van deze aankondiging sturen wij aan de gemeenteraad en wij publiceren ons voornemen in het Provinciaal blad dan wel op andere geschikte wijze. Het betrekken van de gemeenteraad geeft de gemeenteraad de mogelijkheid haar rol in het kader van de horizontale verantwoording te nemen. De bekendmaking van ons voornemen kan bijdragen aan een publiek debat en dat kan weer bijdragen aan versterking van het proces van horizontale verantwoording.

- **Trede 5 Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien**

Wanneer onze vooraankondiging niet het gewenste effect heeft (het realiseren van de opgave) dan besluiten wij over te gaan tot indeplaatsstelling. Het besluit formuleren wij als een last: wanneer de gemeente niet binnen de gestelde termijn (de begunstigingstermijn) haar opgave heeft gerealiseerd, zullen wij maatregelen nemen om te voorzien in de huisvesting van vergunninghouders op kosten van de betrokken gemeente. Wanneer het voorzien in de huisvesting van vergunninghouders een omvangrijke resultaatsverplichting betreft, kan het besluit tot indeplaatsstelling deelstappen en verschillende termijnen bevatten. Met de verschillende termijnen wordt voorkomen dat de indeplaatsstelling niet kan worden geëffectueerd door iedere keer precies te doen wat in een besluit tot indeplaatsstelling wordt voorgeschreven en vervolgens weer stil zit zodat een nieuw besluit – met alle noodzakelijke voorbereiding – nodig is om verdere stappen af te dwingen. Vanaf het moment dat één van die termijnen is overschreden wordt niet aan de last voldaan en treden wij daadwerkelijk in de plaats van de gemeente. Op kosten van de gemeente treffen wij zelf de maatregelen die nodig zijn om de gemeentelijke opgave te realiseren.

- **Trede 6. Sanctie en indeplaatsstelling**

Als de formele waarschuwingstermijn is verstreken én de gemeente niet aan haar verplichtingen heeft voldaan, gaan wij feitelijk over tot indeplaatsstelling. Dat betekent dat alle maatregelen die nodig zijn om de gevorderde taak uit te voeren, door ons worden genomen. Het is mogelijk dat wij het besluit tot indeplaatsstelling niet effectueren als de gemeente voldoende aannemelijk maakt dat zij op korte termijn zelf haar opgave realiseert.

4 Uitwerking van het provinciaal toezicht

Wij vinden het belangrijk dat gemeenten deze wettelijke taak uitvoeren. Daarom monitoren wij de voortgang van de huisvesting van vergunninghouders en sturen wij op basis van de stand van zaken elk kwartaal alle gemeenten een brief met onze bevindingen ten aanzien van het huisvesten van vergunninghouders op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober.

Op 1 april en 1 oktober melden wij of een gemeente op schema ligt met het huisvesten van vergunninghouders. Op 1 januari en 1 juli melden wij of een gemeente haar opgave al dan niet heeft gerealiseerd. Bij onze melding geven wij ook aan wat dat betekent voor het al dan niet plaatsen of het al dan niet stijgen op de interventieladder.

Bij het uitoefenen van deze toezichthoudende taak hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- De provincie past bij haar toezichthoudende taak het selectiviteit- en proportionaliteitsprincipe toe;
- De provincie gaat uit van de gemeentelijke opgave;
- De provincie gebruikt bij haar toezichthoudende taak enkel informatie van het COA;
- De provincie houdt bij haar toezichthoudende taak met een aantal redenen van overmacht rekening.

In het onderstaande worden deze uitgangspunten uitgewerkt.

4.1 Selectiviteit en proportionaliteit

Wij oefenen onze toezichthoudende taak uit op basis van selectiviteit (terughoudendheid) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument). Deze principes passen wij toe door het gebruik van de interventieladder.

4.2 De gemeentelijke opgave

Wij gaan bij onze toezichthoudende taak uit van de gemeentelijke opgave. De gemeentelijke opgave is de taakstelling van het lopende halfjaar vermeerderd met de achterstand die is opgebouwd in de periode voorafgaand aan het lopende halfjaar of verminderd met de voorsprong die is opgebouwd in de periode voorafgaand aan het lopende halfjaar. Het provinciaal toezicht ziet dus op de geaccumuleerde opgave toe.

4.3 Informatie van het COA

De provincie gebruikt bij haar toezichthoudende taak in principe de volgende gegevens van het COA:

- De taakstelling zoals die door het rijk bekend wordt gemaakt (maximaal aantal te huisvesten vergunninghouders per half jaar);
- De maandelijkse realisatiecijfers zoals die door het COA bekend worden gemaakt. Deze realisatiecijfers hebben betrekking op de gemeentelijke opgave voor het lopende halfjaar en het aantal gehuisveste vergunninghouders;
- De registraties in het Taakstelling Volg Systeem (TVS) op de COA-site. Het betreft onder meer de registraties ten aanzien van de gemeentelijke opgave en het aantal gekoppelden.

- Hierbij is een punt van aandacht, het aantal koppelingen⁴ op 1 april en 1 oktober in relatie tot de gemeentelijke opgave op die data. Dit is belangrijk omdat dit iets zegt over de mogelijkheid die een gemeente heeft om haar opgave te realiseren (zie ook paragraaf overmacht, onvoldoende koppelingen);
- De meldingen van het COA wat betreft het omkoppelen van vergunninghouders en het aanmerken van een gemeente als stapelgemeente.

Van omkoppelen is sprake als de regievoerder van het COA een of meer vergunninghouders, die na koppeling aan de gemeente al langer dan 10 weken⁵ wachten, van de gemeente ontkoppelt en aan een andere gemeente koppelt omdat in die gemeente per direct een woning beschikbaar is.

Een gemeente wordt door het COA aangemerkt als stapelgemeente als de gemiddelde wachttijd voor huisvesting de 10 weken ruimschoots overschrijdt⁶.

Wij beschouwen deze meldingen van het COA als een signaal dat de betreffende gemeente haar huisvestingsproces niet op orde heeft.

4.4 Overmacht.

De provincie houdt bij haar toezichthoudende taak rekening met situaties van overmacht en met versoombare redenen. Een versoombare reden is een reden waarvan de provincie vindt dat het niet halen van de gemeentelijke opgave de gemeente om deze reden niet aan te rekenen valt.

Deze redenen zijn:

- **Onvoldoende koppelingen**

Een gemeente is voor het kunnen realiseren van haar taakstelling afhankelijk van de koppelingen door de regievoerder van het COA. In principe moet de gemeente de gekoppelde vergunninghouder na 12 weken huisvesten.

De provincie houdt bij de beoordeling van de stand van zaken per 1 januari en per 1 juli rekening met de koppelingen. Dit doet de provincie door op 1 april en 1 oktober te kijken naar het aantal gekoppelde vergunninghouders en naar het aantal vergunninghouders dat de gemeente nog moet huisvesten om de opgave per 1 juli of 1 januari te kunnen realiseren. Als het aantal te huisvesten vergunninghouders groter is dan het aantal gekoppelde vergunninghouders kan de gemeente haar opgave in principe niet halen. De provincie zal in dit geval kijken of de gemeente ten minste het aantal vergunninghouders wat op 1 april of 1 oktober aan de gemeente gekoppeld was heeft geplaatst. Indien dit het geval is wordt de gemeente op trede 1 “signaleren” geplaatst. Als dit niet het geval is zal de gemeente verder stijgen op de interventieladder.

4 De regievoerder van het COA koppelt op basis van de gemeentelijke opgave vergunninghouders aan een gemeente. De gemeente dient er voor zorg te dragen dat deze gekoppelde vergunninghouders binnen 10 weken woonruimte wordt aangeboden en daarna binnen 2 weken van het AZC verhuist naar die woonruimte. Gezien deze termijnen zijn het aantal koppelingen per 1 april en 1 oktober van belang.

5 Het proces van huisvesting bestaat uit drie fasen. In de eerste fase (koppeling) koppelt de regievoerder een vergunninghouder aan een gemeente. Deze fase duurt maximaal 2 weken. In de tweede fase (huisvesting regelen) wordt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente naar woonruimte voor de vergunninghouder gezocht. Deze fase mag maximaal 10 weken duren. In de derde fase (verhuizen) verhuist de vergunninghouder naar de woning. Deze fase duurt maximaal 2 weken. De hiergenoemde 10 weken hebben dus betrekking op het regelen van huisvesting.

6 Stapelgemeente Een stapelgemeente is een gemeente waarbij de gemiddelde wachttijd in fase 2 van de vergunninghouders gemiddeld 120 dagen of meer bedraagt. Bij het bepalen van het gemiddeld aantal dagen wordt geen rekening gehouden met grote gezinnen (8 personen of meer) en met gezinnen waarvoor op medische gronden de huisvesting aan specifieke vereisten moet voldoen (denk aan woningaanpassingen op medische indicaties).

- **Gekoppelde vergunninghouder heeft geen Burger Service Nummer (hierna BSN)**
Als een vergunninghouder geen BSN heeft, kan/mag hij geen bankrekening openen en niet rechtsgeldig een huurcontract ondertekenen. Per saldo betekent dit dat een vergunninghouder zonder BSN niet te huisvesten is. Als een gemeente gebruik wil maken van deze verschoonbare reden zal die gemeente moeten aantonen dat het niet kunnen huisvesten van de vergunninghouders zonder BSN de oorzaak van het niet kunnen realiseren van de opgave is.
- **Gekoppelde vergunninghouder heeft geen (goede) verblijfspas of bankpas**
Als een vergunninghouder geen goede verblijfspas of bankpas heeft is de asielprocedure niet goed afgerond, waardoor de huisvesting belemmerd wordt. Als een gemeente gebruik wil maken van deze verschoonbare reden zal die gemeente moeten aantonen dat het niet kunnen huisvesten van de vergunninghouders zonder (goede) verblijfspas of bankpas de oorzaak van het niet kunnen realiseren van de opgave is.

De hierboven genoemde verschoonbare redenen zijn niet limitatief. De provincie kan ook andere redenen aanmerken als verschoonbare redenen. Bij de besluitvorming of iets een verschoonbare reden is, zal de provincie steeds afwegen of de reden dat de opgave niet is gerealiseerd daadwerkelijk buiten de invloedssfeer van de gemeente ligt.

Bij deze beoordeling geldt dat steeds rekening gehouden wordt met het reguliere proces in de asielketen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gezinssamenstelling van de gekoppelde vergunninghouders gezien de gemeentelijke woningvoorraad in principe geen verschoonbare reden kan zijn. In principe zal de gemeente elk gezin van welke samenstelling dan ook, moeten huisvesten.

Als een gemeente meent dat zij vanwege een verschoonbare reden de gemeentelijke opgave niet kan realiseren, is het aan de gemeente om dat bij de provincie aan de orde te stellen.

5 Het toezicht en de interventieladder in de praktijk

4 keer per jaar kijken wij naar de stand van zaken met betrekking tot de opgave van de gemeenten, namelijk aan het eind van de taakstellingsperiode (1 juli en 1 januari) en halverwege die periode (1 april en 1 oktober).

Halverwege de periode, dus op 1 april en 1 oktober, kijken wij of een gemeente op schema⁷ loopt.

Als dat niet het geval is plaatsen wij de gemeente in principe op de interventieladder op de trede “signaleren”, als die gemeente nog niet op de interventieladder stond, of op de trede “informatie opvragen en beoordelen” als de gemeente op de interventieladder op de trede “signaleren” stond. Als een gemeente op de trede “informatie opvragen en beoordelen” of op een hogere trede van de interventieladder staat, verbinden wij geen consequenties aan het niet op schema lopen. Dit wil zeggen dat de gemeente dan op dezelfde trede van de interventieladder blijft. Echter:

- Als een gemeente op 1 juli of 1 januari onvoldoende koppelingen heeft om de helft van de taakstelling op 1 oktober of 1 april te kunnen realiseren, kan een gemeente per 1 april of 1 oktober niet stijgen naar trede 1 “Signaleren” of trede 2A “Informatie opvragen en beoordelen”.

Door op deze data te kijken of een gemeente al dan niet op schema loopt, kunnen wij vroegtijdig de betreffende gemeente laten weten dat extra actie nodig is.

Aan het einde van de taakstellingsperiode, 1 juli en 1 januari, kijken wij of een gemeente al dan niet:

- haar opgave heeft gerealiseerd, en/of
- het aantal gekoppelde vergunninghouders op 1 april of 1 oktober heeft geplaatst

Als een gemeente haar opgave heeft gerealiseerd wordt de gemeente op de trede “taakstelling gerealiseerd” geplaatst, ook al is de gemeente aangemerkt als stapelgemeente of als er ontkoppelingen hebben plaatsgevonden. Bij het bepalen of een gemeente haar opgave heeft gerealiseerd gaan wij uit van de gegevens van het COA. Daarnaast houden wij rekening met het aantal vergunninghouders dat op de ijkdata 1 januari en 1 juli een getekend huurcontract heeft, als:

- wij afschriften van die huurcontracten hebben ontvangen, en
- de gemeente met het meerekenen van dit aantal vergunninghouders haar opgave heeft gerealiseerd.

Als een gemeente haar opgave niet heeft gerealiseerd en de regievoerder van het COA heeft op 1 april of 1 oktober voldoende⁸ koppelingen gemaakt, wordt de gemeente op de eerste trede van de interventieladder geplaatst of wordt de gemeente, als de gemeente al op de interventieladder staat, op een volgende trede van de interventieladder geplaatst.

Als een gemeente haar opgave niet heeft gerealiseerd en de regievoerder van het COA heeft op 1 april of 1 oktober onvoldoende⁹ koppelingen gemaakt, wordt een gemeente op de eerste trede van de interventieladder geplaatst indien de gemeente het op 1 april of 1 oktober gekoppelde aantal vergunninghouders op 1 juli of 1 januari heeft geplaatst. Als een gemeente met onvoldoende koppelingen het op 1 april of 1 oktober gekoppelde aantal vergunninghouders niet op 1 juli of 1 januari plaatst, zal de gemeente stijgen naar de volgende trede op de interventieladder. De hierboven beschreven principes zijn uitgewerkt in een stroomschema dat u in de bijlage Stroomschema vindt. Op basis van de stand van zaken per 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober sturen wij elke gemeente een brief met onze bevindingen en de conclusie die wij daaraan verbinden ten aanzien van het al dan niet op de interventieladder plaatsen of het al dan niet stijgen op de interventieladder.

⁷ Een gemeente loopt qua huisvesting van vergunninghouders op schema de helft van de opgave op 1 april of 1 oktober is gerealiseerd.

⁸ Een gemeente heeft voldoende koppelingen als het aantal koppelingen op 1 april of 1 oktober groter is dan of gelijk is aan het aantal vergunninghouders dat deze gemeente nog moet huisvesten voor respectievelijk 1 juli of 1 januari daaropvolgend.

⁹ Een gemeente heeft onvoldoende koppelingen als het aantal koppelingen op 1 april of 1 oktober kleiner is dan het aantal vergunninghouders dat deze gemeente nog moet huisvesten voor respectievelijk 1 juli of 1 januari daaropvolgend.

Bijlage 1: Stroomschema

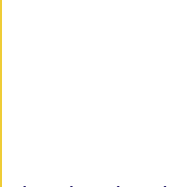


Bijlage 2: besluit tot indeplaatsstelling

Besluit tot indeplaatsstelling

Een besluit tot indeplaatsstelling bevat – zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna Wrgt) – in ieder geval:

1. informatie over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de toezichthouder;
2. informatie over de onder toezicht gestelde;
3. informatie over de wettelijke taak die verwaarloosd is, het maatschappelijk resultaat dat moet worden bereikt en (in hoofdlijnen aangegeven) de concrete gevolgen van dat resultaat;
4. een omschrijving van het met de uitvoering van de wettelijke taak te bereiken resultaat;
5. informatieverstrekking over de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling;
6. een verantwoording over het bestuurlijk voortraject, het horen van direct belanghebbenden en de overlegbereidheid van de onder toezicht gestelde gedurende de waarschuwingstermijn;
7. de termijn waarbinnen de onder toezicht gestelde de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen;
8. informatie over de wijze waarop de interventie wordt beëindigd;
9. informatie over de kosten die ten laste van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente komen;
10. informatie over de wijze waarop openbaarmaking van het besluit tot indeplaatsstelling zal plaatsvinden en welke bestuursorganen hierover worden geïnformeerd;
11. een beroepsclausule (de onder toezicht gestelde kan in deze fase tegen het besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroep moet worden ingesteld binnen zes weken na bekendmaking van het besluit tot indeplaatsstelling. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Daartoe zal een voorlopige voorziening moeten worden gevraagd.



241200394