

The page features a minimalist design with two large, overlapping orange circles in the top right and bottom right corners. A thin orange line runs diagonally from the top left towards the bottom right, passing through the circles. The text is positioned on the left side of the page.

Huisvesting van vergunninghouders

*Succesfactoren en knelpunten bij het realiseren van de
gemeentelijke taakstelling*

Roxanne Mulder

Huisvesting van vergunninghouders

Succesfactoren en knelpunten bij het realiseren van de gemeentelijke taakstelling

Masterscriptie Stadsgeografie
Oktober 2016
Roxanne Mulder
Studentnummer: 3850447

Universiteit Utrecht
Begeleider: Gerald Mollenhorst



Universiteit Utrecht

RIGO Research en Advies
Begeleider: Steven Kromhout



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis “Huisvesting van vergunninghouders: Succesfactoren en knelpunten bij het realiseren van de gemeentelijke taakstelling”, geschreven in het kader van de afronding van mijn master Stadsgeografie aan de Universiteit Utrecht en als onderdeel van mijn stage bij onderzoeksbureau RIGO Research en Advies. Ik heb er de afgelopen maanden met plezier aan gewerkt en ben blij dat er nu een afgerond rapport ligt en ik officieel kan zeggen afgestudeerd te zijn!

Vanaf het begin van mijn master wist ik dat ik graag mijn scriptie wilde combineren met een onderzoeksstage en dan het liefst een stage bij een bureau met de woningmarkt als specialisme. De vluchtelingenproblematiek was destijds veel in het nieuws en via een vriendin hoorde ik de verhalen over de asielzoekers in de asielzoekerscentra die maar met moeite een huis toegewezen kregen. Het hoofdthema van mijn onderzoek was al snel duidelijk: asielzoekers met verblijfsvergunning op de woningmarkt. De precieze afbakening was echter niet eenvoudig, vanwege de vele interessante invalshoeken die er waren. Uiteindelijk ben ik samen met RIGO op mijn huidige onderwerp gekomen, zodat ik mijn voorkeur voor data-analyse kon combineren met het doen van interviews. Al met al is het een leerzaam proces geweest. Vooral het afnemen van de interviews en het verwerken van al deze uitkomsten was iets waar ik nog niet veel ervaring mee had.

Mijn dank gaat uit naar iedereen die mij geholpen heeft om deze scriptie te maken tot wat het geworden is. In het bijzonder wil ik Steven Kromhout bedanken voor zijn begeleiding binnen RIGO en vooral voor het brainstormen aan het begin van het onderzoek toen ik bijna niet wist waar ik moest beginnen vanwege de vele mogelijkheden die ik had. Ook mijn begeleider vanuit de universiteit, Gerald Mollenhorst wil ik bedanken voor zijn opbouwende feedback en de lange gesprekken die wij hierover gevoerd hebben. Tot slot bedank ik alle geïnterviewden voor het delen van hun ervaringen en het beantwoorden van alle vragen die daarop volgden.

Roxanne Mulder
Oktober 2016
Utrecht

Samenvatting

Inleiding

In 2015 moesten 28.000 vergunninghouders (asielzoekers met verblijfsvergunning) door de verschillende Nederlandse gemeenten gehuisvest worden. Het lukte echter maar ruim een derde van de gemeenten om op dit vlak aan hun taakstelling te voldoen. In 2016 is bovendien deze taakstelling verhoogd naar 46.000 te huisvesten vergunninghouders. Het doel van dit onderzoek is om te verklaren waarom sommige gemeenten wel en andere gemeenten niet hun taakstelling hebben weten te realiseren, aan de hand van de volgende vraag: *In hoeverre kunnen gemeentelijke kenmerken een verklaring bieden waarom sommige gemeenten wel en andere gemeenten niet in staat zijn hun taakstelling met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders te realiseren?*

Theoretische achtergronden

Vanuit de literatuur komen verschillende factoren naar voren die in verband kunnen worden gebracht met het realiseren van de taakstelling. Zo blijkt de aanwezigheid van sociale huurwoningen cruciaal in het huisvestingsproces (Wren, 2003), maar is het ook belangrijk dat de woningmarkt niet te krap is en er voldoende doorstroming is zodat deze woningen ook beschikbaar zijn (Labyrinth, 2014). Daarnaast is het belangrijk dat een gemeente bezit over een divers woningaanbod zodat verschillende type huishoudens gehuisvest kunnen worden (Robinson, 2003). Verder wordt in eerder onderzoek aangedragen dat draagvlak belangrijk is (Schuyt, 1994). Regio's met veel lage inkomens of veel werklozen blijken meer weerstand richting asielzoekers te ervaren (Lubbers e.a., 2006; Jennissen & Van der Wissen, 2015). Ook mensen met een rechtspolitieke insteek vertonen vaak meer weerstand richting asielzoekers (Louis e.a. 2007). Naast deze fysieke en sociale kenmerken kan ook de gemeentelijke organisatie een rol spelen, aangezien gemeenten vrij zijn om zelf te bepalen hoe zij aan hun taakstelling willen voldoen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een Plan van Aanpak opstellen, de locatie van de huisvesting beïnvloeden, alternatieve huisvestingsvormen gebruiken of samenwerken met de woningbouwcorporaties en andere gemeenten. Tot slot zijn er verschillende redenen in de literatuur zichtbaar waarom grote (stedelijke) gemeenten makkelijker hun taakstelling zouden weten te volbrengen dan kleinere gemeenten. Zij hebben immers vaker een diverser woningaanbod (CBS e.a., 2010), meer bestuurskracht (Fraanje & Herweijer, 2013) en zijn bovendien aantrekkelijkere plaatsen voor vergunninghouders die zelfstandig woonruimte zoeken (Dourleijn & Dagevos, 2011).

Methode

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden is in eerste instantie data van het CBS, COA en enkele andere databronnen gekoppeld aan het aandeel gerealiseerde taakstelling in de periode 2013-2015. Het ging hier met name om fysieke en sociaaleconomische factoren. Aan de hand van een lineair regressiemodel is geprobeerd een verband tussen deze variabelen te zoeken. Dit model is zowel op de landelijke situatie (alle Nederlandse gemeenten) als op de stedelijke situatie getoetst. Vervolgens zijn er negen interviews afgenomen bij verschillende gemeenten en Platform Opnieuw Thuis om de invloed van de gemeentelijke organisatie op het realiseren van de taakstelling te onderzoeken.

Resultaten

Fysieke factoren: de woningmarkt

Op basis van de regressieanalyse blijkt dat hoe meer sociale huurwoningen een gemeente bezit, des te gemakkelijker het is om aan de taakstelling te voldoen. Verder speelt de omvang van de taakstelling een rol. Gemeenten met een grotere taakstelling (met name de steden) realiseren een kleiner aandeel van hun taakstelling dan gemeenten met een kleinere taakstelling. Daarnaast blijkt uit het model dat gemeenten in krappe woningmarkten minder vaak hun taakstelling weten te realiseren dan gemeenten in 'gemiddelde' woningmarkten. Ook de grootte van de te huisveste huishoudens is belangrijk; hoe groter de huishoudens gemiddeld gezien zijn, des te gemakkelijker het is om de taakstelling te realiseren. Dit bleek over het algemeen ook uit de interviews waarin aangegeven werd dat de eenpersoonshuishoudens lastig te huisvesten zijn vanwege een gebrek aan geschikte woningen of onzekerheden met betrekking tot aanstaande gezinshereniging. In stedelijke gemeenten speelt

naast de grootte van de taakstelling en het aandeel sociale huurwoningen ook doorstroming een rol: hoe groter de verhuismobiliteit is, des te gemakkelijker voldoen gemeenten aan hun taakstelling.

Sociaaleconomische factoren: het draagvlak

Uit het regressiemodel blijkt dat de sociaaleconomische factoren als werkloosheid, inkomen en politieke voorkeur landelijke gezien geen invloed hebben op het realiseren van de taakstelling. Draagvlak beïnvloed op deze wijze het realiseren van de taakstelling dus niet. Wel gaven verschillende gemeenten in de interviews aan dat zij tijdens het huisvesten volop rekening hielden met het behouden van het draagvlak. Mede hierdoor bleven de problemen en vertragingen beperkt. Echter, nu de druk op de woningmarkt toeneemt, nemen protestgeluiden toe. Uit de analyse met betrekking tot de stedelijke gemeenten blijkt dat werkloosheid een negatieve invloed op de taakstelling heeft. Daarnaast geldt dat als de grootste politieke partij een lokale partij is (i.p.v. PvdA, D66, SP, ChristenUnie of GroenLinks) dit op een positieve wijze het realiseren van de taakstelling beïnvloedt.

Institutionele factoren: het beleid(sproces)

Uit alle interviews blijkt dat het voor het succesvol realiseren van de taakstelling essentieel is dat er goed samengewerkt wordt met de woningcorporaties. Zij bezitten immers de woningen die geschikt zijn voor de vergunninghouders. Ook regionaal wordt er samengewerkt. Zo wisselen de meeste gemeenten (zij het zeer sporadisch) vergunninghouders uit als deze niet goed aansluiten bij het beschikbare woningaanbod. Verder wordt het gebruik van alternatieve huisvestingsvormen als kamergewijze verhuur of tijdelijke huisvesting in getransformeerd vastgoed steeds belangrijker bij het realiseren van de taakstelling, al gaat het maar om eenmalige projecten die voor een impuls in de woningvoorraad kunnen zorgen. Een laatste factor die uit de gesprekken naar voren komt is dat het belangrijk is dat de gemeente een actieve houding aanneemt en dat er daadkrachtig gehandeld wordt. Dit helpt bij het realiseren van de alternatieven en is bovendien bevorderlijk voor het vinden van een goede match tussen de vergunninghouders en het beschikbare woningaanbod.

Conclusie

Dit onderzoek is het eerste in zijn soort dat probeert te verklaren waarom sommige gemeenten in Nederland succesvoller zijn dan andere in het realiseren van de taakstelling. Door gebruik te maken van zowel een regressieanalyse als interviews is geprobeerd verschillende factoren te identificeren. Hieruit blijkt dat met name woningmarktfactoren (aandeel sociale huur, woningmarktkrapte, gemeente grootte), gemiddelde huishoudensgrootte en de samenwerking met de corporaties belangrijke factoren zijn. Opvallend is de landelijke uitkomst dat gemeenten met een grotere taakstelling meer moeite hebben deze te realiseren. Deze uitkomst werd andersom verwacht (zie theoretische achtergronden), al was hier nog nooit op basis van een vergelijkbare methode, onderzoek naar gedaan. Hoewel grotere gemeenten vaker een divers woningaanbod bezitten en bestuurskrachtiger zijn, kunnen zij blijkbaar dus toch vaker de grote aantallen niet verwerken. In stedelijke gemeenten blijken ook sociaaleconomische factoren een rol te spelen.

Aanbevelingen

- Breidt het onderzoek uit door:
 - Toevoeging van beleidsindicatoren in het regressiemodel zoals het gebruik van alternatieven
 - Extra interviews m.b.t. hoe regionale samenwerking precies (financieel) vorm krijgt en hoe verschillende gemeenten het alternatief 'meerdere vergunninghouders in een eengezinswoning' precies aanpakken
- Heroverweeg de verdeelsleutel met betrekking tot de taakstelling
 - Zo zou de sleutel ook rekening kunnen houden met woningmarktkrapte, aandeel sociale huur en arbeidsmarktperspectieven
- Stimuleer en ondersteun regionale samenwerking
 - Nog niet iedereen ziet het voordeel ervan, mede vanwege financiële complicaties
 - Onderzoek mogelijkheden om als regio één taakstelling te hebben i.p.v. per gemeente zodat er beter rekening gehouden kan worden met lokale woningmarkten.

Inhoud

Voorwoord	ii
Samenvatting.....	iv
Lijst met figuren en tabellen	viii
Figuren	viii
Tabellen	viii
1. Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Relevantie	2
1.3 Vraagstelling	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Onderzoeksachtergronden.....	5
2.1 Kernbegrippen: Asielverzoeken, asielzoekers en vergunninghouders	5
2.2 Asielinstroom in cijfers	5
2.3 Geschiedenis huisvestingsbeleid	7
2.4 Huidig asielbeleid: spreidingsbeleid	8
2.4.1 Partijen binnen de huisvesting.....	8
3. Theoretische benaderingen: Huisvestingsfactoren.....	12
3.1 Fysieke factoren: de woningmarkt	12
3.2 Sociaaleconomische factoren: de lokale bevolking en draagvlak	14
3.3 Institutionele factoren: de gemeentelijke organisatie en het beleid	15
3.4 Externe factoren: vrije keuze van de vergunninghouder	19
3.5 Grotere vs. kleinere gemeenten	19
3.6 Samenvatting: hypothesen	20
4. Methodologie	21
4.1 Onderzoeksopzet: methode van datacollectie	21
4.1.1 Secundaire data-analyse	21
4.1.2 Interviews.....	22
4.2 Operationalisering onderzoek	23
4.2.1 Onderzoekseenheden	23
4.2.2 Opbouw databestand.....	23
4.2.3 Operationalisering hypothesen en onderzoeksvariabelen	25
4.2.4. Aanpak interviews.....	27
4.3. Analyses	29
4.3.1 Kwantitatieve data: Regressieanalyse	29
4.3.2 Kwalitatieve data: contentanalyse.....	31
4.4 Kwaliteit onderzoek	31

5. Beschrijvende analyse	34
5.1 De realisatie	34
5.2 De taakstelling	34
5.3 De vergunninghouders	36
5.4 De woningmarkt	36
5.6 Sociale factoren	38
6. Analyse	41
6.1 Landelijke situatie	41
6.2 Stedelijke gemeenten	43
6.3 Interacties	44
6.4 Conclusie.....	46
7. De rol van de gemeente	47
7.1 Organisatie & proces	47
7.2 Plannen en alternatieven.....	48
7.3 Locatie van huisvesting: spreiding, kleinschaligheid en draagvlak.....	51
7.4 Woningcorporaties	53
7.5 Regionale samenwerking.....	55
7.6 Match vraag en aanbod	57
7.7 Vrije vesting vergunninghouders.....	58
7.8 Succesfactoren en knelpunten	59
7.9 Conclusie.....	60
8. Conclusie en discussie	61
8.1 Discussie resultaten	61
8.2 Reflectie	64
8.3 Aanbevelingen	66
Literatuurlijst	68
Bijlage	73
Bijlage 1. Alternatieve huisvesting: stimulerings- en subsidieregelingen vanuit het Rijk	73
Bijlage 2. Basis topiclijst interviews	74
Bijlage 3. Controle veronderstellingen	75
Bijlage 4. Codes contentanalyse	76
Bijlage 5. T-toets verhuismobiliteit in steden	77
Bijlage 6. Model zonder politieke voorkeur.....	77
Bijlage 7. Regressiemodellen met interacties.....	78

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1. Aandeel voltooide taakstelling 2015.....	2
Figuur 2. Aantal asielverzoeken en nareizigers 1975-2015.....	5
Figuur 3. Herkomstgebieden asielzoekers 1994 en 2015.	6
Figuur 4. Overzicht plaatsingsbeleid vergunninghouders.....	9
Figuur 5. Selectie participanten interviews.....	28
Figuur 6. Verdeling aandeel voltooide taakstelling 2013-2015.....	34
Figuur 8. Grootte taakstelling 2013-2015.....	35
Figuur 7. Realisatie taakstelling 2013-2015.....	35
Figuur 9. Percentage Sociale huurwoningen 2013-2014.....	37
Figuur 10. Percentage eengezinshuurwoningen 2013-2014.....	37
Figuur 11. Gemiddelde huishoudensgrootte 2012-2016.....	40
Figuur 12. Woningmarktindeling naar krapte.....	40
Figuur 13. Relatieve verhuismobiliteit 2013-2014.....	40
Figuur 14. Percentage lage inkomens 2013.....	40
Figuur 15. Percentage sociale huurwoningen 2013-2014.....	40
Figuur 16. Percentage eengezinshuurwoningen 2013-2014.....	40

Tabellen

Tabel 1. Onderzoekshypothesen.....	20
Tabel 2. Overzicht gebruikte onafhankelijke variabelen.....	24
Tabel 3. Selectie participanten interviews.....	29
Tabel 4. Gemiddeld aandeel voltooide taakstelling (2013-2015) naar percentage sociale huurwoningen (opgesplitst in 5 groepen).....	36
Tabel 5. Verdeling gemeenten over de woningmarkten.....	37
Tabel 6. Verdeling gemeenten over de verschillende politieke stromingen.....	38
Tabel 7. Kenmerken verschillende gemeenten.....	39
Tabel 8. Kenmerken stedelijke gemeenten.....	39
Tabel 9. Lineair regressiemodel, percentage gerealiseerde taakstelling 2013-2015.....	42
Tabel 10. Lineair regressiemodel, percentage gerealiseerde taakstelling 2015.....	45
Tabel 11. Geïnterviewde gemeenten.....	47
Tabel 12. Succesfactoren en knelpunten voor het succesvol realiseren van de taakstelling volgens de gemeenten.....	60

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het jaar 2015 kenmerkt zich door grootse vluchtelingenstromen over de hele wereld. Uit de recentste metingen van het UNHCR (2015) blijkt dat er een recordaantal van 60 miljoen mensen hun huis verlaten hebben op zoek naar een veilig onderkomen. In Nederland werd een recordaantal asielerzoekers ingediend. In 2015 waren dit er bijna 60.000, een verdubbeling ten opzichte van het jaar daarvoor (CBS, 2016). Een groot deel van deze asielerzoekers zal een (tijdelijk) verblijfsvergunning krijgen waardoor zij recht hebben op een woning in Nederland. Afgelopen jaar (2015) hebben meer dan 28.000 vergunninghouders een woning toegewezen gekregen.

De opgave voor komend jaar is alleen nog maar groter: 46.000 vergunninghouders moeten aan een woning geholpen worden (Aedes, 2016a). Een goede en snelle doorstroom van vluchtelingenopvang naar de woningmarkt is zeer belangrijk. Er is niet voor niets een aparte paragraaf over huisvesting opgenomen in het vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties. In artikel 21 genaamd Huisvesting staat: “[De Verdragsluitende Staten zullen] de regelmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.” (UNHCR Nederland, 1969, p.6). Veel vluchtelingen dragen traumatische ervaringen met zich mee waardoor het belangrijk is om op een eigen veilige plek, tot rust te komen en te herstellen (Netto, 2011; Perry, 2005; Phillips, 2006). Het niet hebben van een veilige plek is vaak de reden waarom een vluchteling überhaupt gevlucht is (Mateman, 2001). Bovendien stimuleert het hebben van een eigen woning vergunninghouders om actief te integreren in hun nieuwe maatschappij en helpt het bij de ontwikkeling van lokale contacten (Klaver & Van der Welle, 2009; Phillips, 2006). Tot slot is er ook een praktische kant waarom huisvesting snel gerealiseerd moet worden: het is belangrijk dat vergunninghouders snel doorstromen vanuit de opvangcentra naar een woning zodat zij geen plekken in asielerzoekerscentra bezet houden voor nieuwe vluchtelingen. Momenteel (voorjaar 2016) heeft ongeveer 1/3 van de bewoners van asielerzoekerscentra al een verblijfsvergunning, maar nog geen eigen woning toegewezen gekregen (Rijksoverheid, 2016a). De opvang van het grote aantal vergunninghouders, is dan ook niet eenvoudig;

“43.000 asielerzoekers hebben in 2016 een huis nodig” (AD, 6 oktober 2015)

Echter,

“Veel lege huizen, toch geen plek” (NRC, 9 oktober 2015)

Elke gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van een bepaald aantal vergunninghouders. Het precieze aantal wordt halfjaarlijks vastgelegd in een taakstelling opgesteld door het Rijk en is gebaseerd op het aantal inwoners wat in een gemeente woont (Rijksoverheid, 2016b). Dit betekent dus dat grotere gemeenten verantwoordelijke zijn voor meer vergunninghouders dan kleinere gemeenten. Vervolgens koppelt het Centrale Orgaan opvang Asielzoekers [COA] de vergunninghouders aan een gemeente.

Veel gemeenten hebben echter moeite om hun taakstelling compleet te realiseren (VNG, 2015). Niet elke gemeente heeft zomaar genoeg woningen beschikbaar en het is bovendien ook niet de bedoeling dat huidige woningzoekenden op de woningmarkt worden verdrongen. In 2014 wist slechts 34,2% van de gemeenten de aan hen toegewezen vergunninghouders te huisvesten. In 2015 ging het niet veel beter, toen volbracht 38,7% van de gemeenten hun taakstelling (figuur 1) (COA, 2016a). Aangezien de taakstelling meerdere personen omvat betekent het niet volbrengen van de taakstelling niet dat een gemeente niemand gehuisvest heeft. Als gekeken wordt naar het aandeel van de taakstelling dat gemeenten wel hebben weten te voltooien, lopen de statistieken sterk uiteen. Zo waren er twaalf gemeenten die nog geen 50% van de aan hen toegewezen vergunninghouders wisten te huisvesten. Dit waren alle twaalf kleinere gemeenten met maximaal 43.000 inwoners. Laren (NH) realiseerde bijvoorbeeld 22,7% van zijn taakstelling. Heumen, Sint-Oedenrode en Eijsden-Margraten wisten één derde van de aan hen toegewezen vergunninghouders te plaatsen. Verder waren er 114 gemeenten die 50 tot 85% van hun taakstelling wisten te voltooien. Daarnaast zijn er ook positievere verhalen zichtbaar. In 2015 waren er 130 gemeenten die niet alleen hun taakstelling volbrachten maar

daar bovenop ook extra mensen huisvestten. Zo waren er 55 gemeenten die tot 15% meer mensen dan dat zij verplicht waren wisten te huisvesten. Ook dit waren voornamelijk gemeenten met minder dan 43.000 inwoners verspreid over het hele land (COA, 2016a).

De vraag die opkomt is waarom zo veel gemeenten hun taakstelling niet weten te realiseren. Is het bovendien toeval dat vooral de kleinere gemeenten een hoger percentage voltooide taakstelling hebben? Er zijn verschillende dimensies om naar dit vraagstuk te kijken. Allereerst zou de verklaring gezocht kunnen worden bij de gemeente zelf. Elke gemeente heeft zijn eigen beleid met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Zouden verschillen verklaard kunnen worden tussen de gemeenten omdat zij het huisvestingsvraagstuk anders aanpakken? Of spelen misschien de meer fysieke- of sociaaldemografische kenmerken van een gemeente een rol? Denk hierbij aan kenmerken van de woningmarkt of de lokale bevolking. Indien dit laatste het geval is, zou dat erop kunnen wijzen dat de huidige verdeelsleutel naar inwonertal niet geschikt is (Horn, 2015).

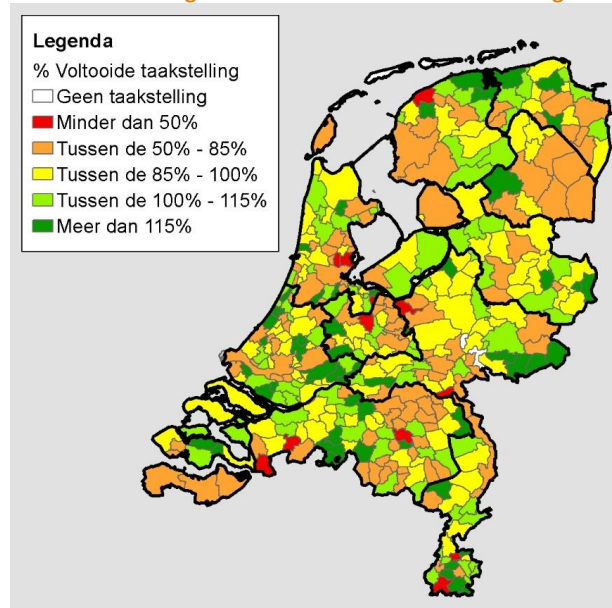
Het doel van dit onderzoek is om te analyseren of er factoren zijn die kunnen verklaren waarom sommige gemeenten hun taakstelling weten te realiseren en andere niet. Uitkomsten hiervan kunnen inzicht bieden waarom achterstanden ontstaan. Als er exacte oorzaken aan te wijzen zijn, zal het ook eenvoudiger zijn de achterstanden op te lossen. Dit onderzoek zal het vraagstuk voornamelijk vanuit een gemeentelijk perspectief bekijken omdat de gemeenten de eindverantwoordelijke voor de huisvesting van vergunninghouders zijn. Ook woningcorporaties spelen een belangrijke rol tijdens het huisvestingsproces, met name als verhuurder binnen de gemeenten. Echter, omdat gemeenten hun taakstelling niet kunnen overhevelen naar de corporaties en er bovendien mechanismen zijn waarmee de gemeenten corporaties kunnen sturen, is er voor een gemeentelijke invalshoek gekozen (Labyrinth, 2014; Platform Opnieuw Thuis, 2015).

1.2 Relevantie

De toestroom en (permanente) opvang van asielzoekers is een veelbesproken onderwerp in de Nederlandse maatschappij. Wekelijks zijn er nieuwsberichten te vinden die updates geven over het aantal asielzoekers, over nieuwe maatregelen met betrekking tot deze mensen, nieuwe (tijdelijke) opvanglocaties en reacties van de Nederlandse bevolking op de asielstroom. Onderzoek naar de opvang van vergunninghouders is dan ook een actueel onderwerp.

Om op de huisvestingsbehoeftes van het grote aantal vergunninghouders in te spelen, is er eind november 2015 een akkoord bereikt waarin maatregelen vermeld staan die de huisvesting van 14.000 vergunninghouders bevordert, bovenop de bestaande woningvoorraad (Rijksoverheid, 2015). Echter, de toestroom van asielzoekers blijft hoog. Zo voorspelde het CBS (2015) dat er in 2016 ongeveer 70.000 asielzoekers naar Nederland zouden komen. Bovendien lopen gemeenten gemiddeld gezien structureel achter op de huisvestingstaak waardoor op 1 maart 2016 35% van de asielzoekers opgevangen in vluchtelingencentra, vergunninghouder was en op een woning wachtte (Rijksoverheid, 2016a). Al met al zal ook in de komende jaren de woningbehoefte als gevolg van de aanwezige vergunninghouders hoog zijn. Om te voorkomen dat achterstanden oplopen is het nuttig om te weten of er factoren zijn die de achterstand van bepaalde gemeenten kunnen verklaren. Als een oorzaak van het probleem bekend is, kan het ook beter aangepakt worden.

Figuur 1. Aandeel voltooide taakstelling 2015



Data bron: COA, 2016a

In de wetenschappelijke literatuur wordt het belang van het hebben van een eigen woning veelvuldig benadrukt. Dit geldt voor iedereen, maar voor vluchtelingen is dit extra belangrijk omdat dit helpt bij het opbouwen van een nieuw bestaan (Perry, 2005). De manier waarop vergunninghouders aan een woning komen verschilt per land. Verschillende Europese landen kennen net als Nederland een spreidingsbeleid waarbij de asielzoekers en vluchtelingen via een bepaalde verdeelsleutel over het land verspreid worden (Netto, 2011; Robinson e.a., 2003). Meerdere studies hebben hier onderzoek naar gedaan, met name gericht op de effectiviteit van het beleid, de gevolgen die het spreidingsbeleid heeft voor de vluchtelingen en de relatie van het beleid met betrekking tot de integratie van de vluchtelingen. Vooral de Britse context is veelvuldig onderzocht en ook de Scandinavische situatie is meerdere malen omschreven (zie o.a. Andersson, 2003; Dwyer & Brown, 2008; Netto, 2011; Phillips, 2006; Wren, 2003).

Onderzoek over het functioneren van de verdeelsleutel in de Nederlandse context is beperkt en bovendien enigszins verouderd (Robinson e.a., 2003; Puts, 1995; Smid e.a., 1994). Een jaar na de invoering van de taakstelling hebben Smid e.a. (1994) de alternatieve huisvestingsvormen geanalyseerd. Hier werd met name ingegaan op de algemene mogelijkheden die gemeenten hebben om het vraagstuk aan te pakken. Verder heeft Puts (1995) een proefschrift geschreven genaamd: *Asielzoekers tussen Rijk en gemeenten, onderhandelingen over huisvesting van migranten*. Deze studie richt zich met name op het wettelijke proces (van twintig jaar geleden). Beide onderzoeken gaan echter niet diep in op hoe verschillende gemeenten met het vraagstuk om gaan. Bovendien waren er in die tijd nog geen grote problemen bij het realiseren van de taakstelling. Vanaf de invoering van de taakstelling begin jaren '90 tot het jaar 2000 was 94% van alle vergunninghouders gehuisvest (Ministerie van BZK, 2000; in Arnoldus e.a., 2003). Het recentere werk van Robinson e.a. (2003) vergelijkt het spreidingsbeleid van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland. De nadruk ligt hier echter op de vraag hoe verschillende landen met het vraagstuk om gaan en gaat niet in op uitdagingen die huisvesters ervaren tijdens hun zoektocht naar woningen.

Het gebrek aan onderzoek gericht op de uitdagingen van het huisvesten vanuit gemeentelijk perspectief is een gemis, aangezien in Nederland de gemeenten hoofdverantwoordelijke voor de huisvesting zijn (Rijksoverheid, 2016b). Geen enkel ander West-Europees land kent dit systeem (Arnoldus e.a., 2003) waardoor onderzoeken in andere landen maar een beperkt beeld kunnen geven van de problemen waar Nederlandse gemeenten mee te maken hebben. Dit onderzoek zal proberen bij te dragen aan de bestaande literatuur door niet alleen te onderzoeken hoe gemeenten het huisvestingsvraagstuk aan kunnen pakken, maar vooral door te proberen verklaringen te vinden waarom sommige gemeenten succesvoller zijn in het huisvesten van vergunninghouders dan andere.

Tot nu toe is het huisvestingsproces van vergunninghouders in de (buitenlandse) literatuur met name op een verkennende, kwalitatieve wijze onderzocht (Dwyer & Brown, 2008; Netto, 2011). Hieruit zijn inmiddels enige factoren naar voren gekomen die het huisvestingsproces beïnvloeden. Een tweede manier waarop dit onderzoek hoopt bij te dragen aan de bestaande literatuur is door de vermoedelijke verbanden tussen gemeentelijke kenmerken en het al dan niet voltooiën van de taakstelling te toetsen. Bij het CBS en via een aantal andere databronnen is informatie beschikbaar over fysieke en sociaaleconomische kenmerken van elke afzonderlijke gemeenten in Nederland. Deze informatie zal met behulp van een regressieanalyse vergeleken worden met het percentage voltooide taakstelling van de afgelopen drie jaar. Dit model zal zowel getoetst worden op alle Nederlandse gemeenten, als afzonderlijk voor de 50 meest stedelijke gemeenten in Nederland. Stedelijke gemeenten kennen immers een andere dynamiek en organisatie, waardoor de manier waarop zijn met vergunninghouders om gaan misschien anders is. Daarnaast zijn er negen aanvullende interviews afgenomen waarin naar persoonlijke ervaringen van gemeenten gevraagd is. Deze interviews bieden inzicht in de huidige gemeentelijke organisatie, en laten daarnaast de invloed van beleid op de taakstelling zien. Met deze mixed method benadering probeert dit onderzoek nieuwe inzichten met betrekking tot het realiseren van de taakstelling te vergaren, aangezien deze combinatie van methoden nog niet eerder met betrekking tot dit onderwerp toegepast is.

1.3 Vraagstelling

Naar aanleiding van de bovenstaande probleemstelling is de volgende vraagstelling geformuleerd:
In hoeverre kunnen gemeentelijke kenmerken een verklaring bieden waarom sommige gemeenten wel en andere gemeenten niet in staat zijn hun taakstelling met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders te realiseren?

- Hoe is het huisvestingsproces in Nederland georganiseerd?
- Welke fysieke en sociaaleconomische karakteristieken van een gemeente vereenvoudigen of compliceren het volbrengen van de taakstelling?
- In hoeverre is het beleid(sproces) dat een gemeente hanteert met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders bepalend voor het voltooien van de taakstelling?

1.4 Leeswijzer

Allereerst zal dit onderzoek aandacht besteden aan onderzoeksachtergronden zoals de ontwikkeling van de asielinstream in de afgelopen jaren en de feitelijke organisatie van het huisvestingsvraagstuk vanuit het Rijk. Daarna zal in het derde hoofdstuk de bestaande literatuur verkend worden. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan fysieke, sociale, institutionele (beleid) en externe factoren, die het huisvestingsproces beïnvloeden. Deze factoren leiden uiteindelijk tot veertien hypothesen. In het vierde hoofdstuk wordt de methodologie toegelicht. De onderzoekseenheden en -variabelen zullen hier worden geoperationaliseerd en de keuze voor de regressieanalyse en contentanalyse zal worden toegelicht. Daarnaast zal er gekeken worden naar de kwaliteit van het onderzoek. Het vijfde hoofdstuk bespreekt de relatie tussen verschillende fysieke en sociale variabelen, en hun relatie met de taakstelling waarna het zesde hoofdstuk toetst in hoeverre deze gevonden relaties daadwerkelijk significant zijn. Vervolgens wordt in het zevende hoofdstuk in gegaan op het beleid(sproces) van verschillende gemeenten door de uitkomsten van de interviews te analyseren. Uiteindelijk komt in het laatste hoofdstuk de conclusie aan bod. De onderzoeksvragen worden hier beantwoord, er zal gereflecteerd worden op de resultaten en tot slot zullen aanbevelingen worden gedaan.

2. Onderzoeksachtergronden

Voordat er op mogelijke succesfactoren en knelpunten kan worden ingegaan is het verstandig om bepaalde onderzoeksachtergronden duidelijk te hebben. Dit hoofdstuk zal eerst de verschillen tussen een aantal kernbegrippen uitleggen, namelijk asielverzoeken, asielzoekers en vergunninghouders. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op achtergrondkenmerken van de asielinstroom. Hierbij wordt zowel gekeken naar de ontwikkeling van het aantal asielaanvragen als kenmerken van deze asielmigranten. Daarna komt de geschiedenis van het asielbeleid aan bod, waarna de laatste paragraaf afsluit met een overzicht van de belangrijkste partijen in het huidige asielbeleid.

2.1 Kernbegrippen: Asielverzoeken, asielzoekers en vergunninghouders

Wanneer er over de vluchtelingenproblematiek gesproken wordt door onderzoekers en de media, komen er vaak verschillende termen voorbij. De één spreekt over asielzoekers, de ander over vluchtelingen of statushouders. Om te begrijpen waar dit onderzoek exact op gericht is, is het verstandig om duidelijk te hebben wat er precies onder asielzoekers en verwante termen verstaan wordt.

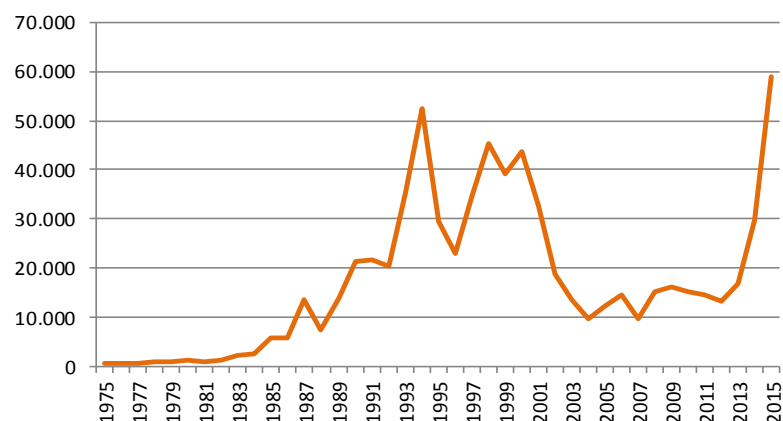
Hoewel de termen vaak door elkaar gebruikt worden, is een asielzoeker niet hetzelfde als een vluchteling. Onder asielzoekers wordt de groep mensen verstaan die hun land zijn ontvlucht, en vervolgens in Nederland asiel hebben aangevraagd. Hun asielverzoek is echter nog niet goedgekeurd. Men wordt een vluchteling genoemd als de asielaanvraag is goedgekeurd op basis van het Vluchtelingenverdrag van Geneve. Er is dan vastgesteld dat de desbetreffende persoon gegronde vrees heeft voor vervolging in zijn herkomstland. Een verzoek kan ook op andere gronden ingewilligd worden, bijvoorbeeld omdat men zijn land heeft moeten verlaten vanwege schokkende gebeurtenissen of omdat het onveilig is om naar het herkomstland terug te keren. De aanvrager is dan geen vluchteling maar heeft wel toestemming om in het land te blijven. Alle mensen met goedkeuring om in Nederland te verblijven worden samengevat onder de term vergunninghouder (of voorheen statushouder). Hoewel een vergunninghouder dus geen vluchteling hoeft te zijn, worden deze termen in de literatuur en media vaak door elkaar gebruikt (Dourleijn & Dagevos, 2011; IND, 2016).

Verder is het onderscheid tussen asielverzoek en asielzoeker relevant. Het feit dat er bijna 60.000 asielverzoeken zijn ingediend in 2015 betekent niet dat er ook 60.000 asielzoekers naar Nederland zijn gekomen. De term asielverzoeken verwijst naar alle aanvragen die bij IND zijn binnengekomen. Dit omvat ook herhaal aanvragen nadat het eerste verzoek afgewezen is. Het aantal feitelijke asielzoekers is dus lager dan het aantal asielverzoeken aangezien sommige mensen meerdere verzoeken indienen. Hoewel in de media meestal de cijfers met betrekking tot asielverzoeken besproken worden, geeft dit dus een vertekend beeld van het aantal asielzoekers (VNG, 2015).

2.2 Asielinstroom in cijfers

Zoals uit figuur 2 blijkt gaat de asielinstroom in Nederland gepaard met pieken en dalen. Eind jaren '70 werden er nog geen 1.000 asielverzoeken per jaar ingediend. Dit beperkte aantal verzoeken kwam toen

Figuur 2. Aantal asielverzoeken en nareizigers 1975-2015



Bron: CBS Statline, 2016

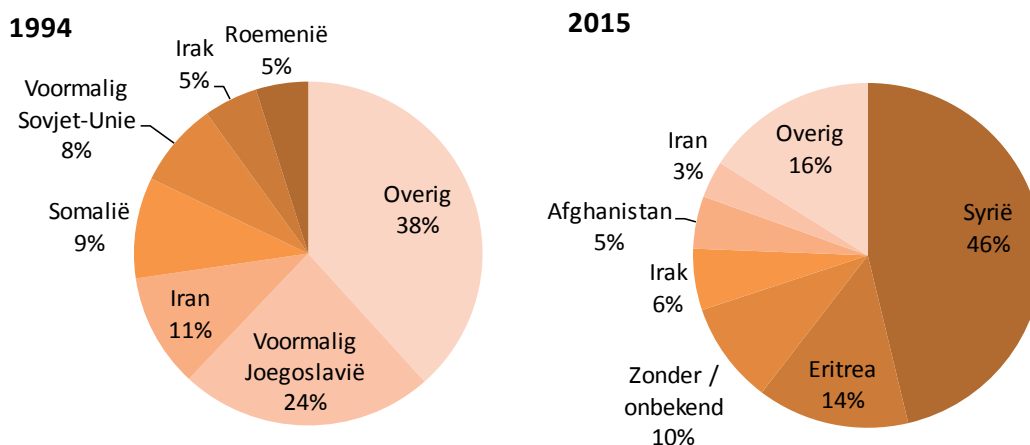
voornamelijk van asielzoekers uit omliggende, Europese landen of vanuit landen waar Nederland (koloniale) banden mee had. Vanaf begin jaren '80 is de stroom asielzoekers sterk toegenomen. Ook de herkomstlanden werden gevarieerder. Vanaf 1985 kwamen er veel asielverzoeken van de Tamils

uit Sri Lanka, en later ook van Ethiopiërs, Libanezen, Iraniërs, Irakezen en Somaliërs (Beer, 1998). De eerste grote 'asielpiek' was begin jaren '90. Zo werden er in 1994 52.575 asielverzoeken ingediend met name veroorzaakt door de oorlog in Joegoslavië. Ook in de periode die volgde tussen 1998-2000 dienden er gemiddeld elk jaar meer dan 40.000 mensen een asielverzoek in. Na een dip begin deze eeuw, zijn er het afgelopen jaar (2015) 58.880 asielverzoeken ingediend (IND, 2016). De asielzoekers die momenteel naar Nederland afreizen, zijn op sociaaleconomisch gebied vergelijkbaar met de grote groepen asielzoekers in de jaren '90 en begin 21^{ste} eeuw. Zo kwamen er in die periode veel Iraniërs en Irakezen. De sociale status van deze mensen verschilt niet veel van de status van de Syriërs van nu. Daarnaast kwamen er veel vluchtelingen uit Sub-Sahara-Afrika en dan met name uit Somalië, Sierra Leone en Liberia. Deze mensen komen sociaal-cultureel gezien sterk overeen met de huidige migranten uit Eritrea.

Er zijn natuurlijk ook verschillen zichtbaar. De grootste groep vluchtelingen uit de jaren '90 kwam uit Joegoslavië, een Europese regio. Bovendien is de huidige vluchtelingenstroom qua herkomstland veel geconcentreerder. In 2015 kwam bijna de helft van de asielaanvragen van Syriërs. De overige groep vormde toen slechts 16% van het geheel. In de jaren '90 was de samenstelling van de groep asielzoekers meer divers (figuur 3). Bijna 40% viel onder de groep overig en kwam uit zowel Afrikaanse, Aziatische als Europese landen. Een tweede verschil is dat vluchtelingen uit Arabische regio's in de jaren '90 vluchtten vanwege betrokkenheid bij politieke acties tegen de toen nog zittende dictators, terwijl de huidige asielzoekers vanwege algeheel oorlogsgeweld in het land vertrekken. Een laatste verschil is dat het aandeel jongvolwassen mannen in de huidige vluchtelingenstroom hoger is vergeleken met eerdere periodes (Engbersen e.a., 2015).

Niet alle groepen vluchtelingen krijgen echter ook een verblijfsstatus. Het aandeel van de aanvragers dat ook daadwerkelijk een vergunning krijgt wisselt met de jaren. Volgens Jansen (2006) werd in de periode 1988-1998 ongeveer tweederde van de behandelde asielaanvragen afgewezen. Praag (1998) concludeerde dat eind jaren '90 ongeveer de helft van de verzoeken niet ingewilligd werd. Begin 2015 kreeg ongeveer 70% van de asielzoekers een tijdelijke verblijfsvergunning¹ (Van der Laan, 2015). Met deze tijdelijke vergunning hebben zij het recht om (meestal) 5 jaar lang in Nederland te verblijven. Het land van herkomst heeft grote invloed op het al dan niet krijgen van een verblijfsstatus. Zo worden bijna alle asielverzoeken van Syriërs, Eritreeërs en staatlozen goedgekeurd terwijl maar de helft van de Afghanen bijvoorbeeld een verblijfsvergunning krijgt (Van der Laan, 2015). Deze verschillen hebben te maken met de situatie in het land van herkomst. Een asielverzoek wordt alleen ingewilligd als men een gegronde vrees heeft om in zijn herkomstland vervolgd te worden of als het daar echt niet veilig is (IND, 2016). Elke asielzoeker met een verblijfsstatus heeft vervolgens recht op een woning in Nederland.

Figuur 3. Herkomstgebieden asielzoekers 1994 en 2015.



Bron: CBS Statline (2016).

¹ Gebaseerd op Van der Laan, 2015. Exacte cijfers van het CBS zijn anno september 2016 nog niet bekend.

2.3 Geschiedenis huisvestingsbeleid

Tot de jaren '70 was er weinig politieke belangstelling voor de opvang en huisvesting van asielzoekers. Naarmate het aantal asielzoekers toenam, is ook de politieke betrokkenheid toegenomen. Zo verscheen er eind jaren '70 de notitie inzake het Nederlandse Vreemdelingenbeleid. Hierin werden de voorwaarden tot toelating en verblijf in Nederland besproken (Jansen, 2006). Het asielbeleid werd in de volgende jaren strikter zodat de vluchtelingen beter van de 'economische migranten' gescheiden konden worden. De overheid hield zich echter alleen nog bezig met het beoordelen van asielverzoeken en het bieden van vergoedingen aan gemeenten die betrokken waren bij de asielopvang. Beleid gericht op de opvang of huisvesting van deze mensen was er tot 1985 niet omdat de overheid dacht dat het hebben van een opvangbeleid alleen maar meer asielzoekers zou aantrekken (Puts, 1995). Het vinden van een woning was de verantwoordelijkheid van de vluchteling zelf. Omdat de aantallen klein waren, ging dit zonder al te veel problemen en konden vergunninghouders -geholpen door organisaties als VluchtelingenWerk-, eenvoudig de huurdersmarkt instromen (Jansen, 2006; Winter, 1994).

Problemen ontstonden toen in 1985 'grote' groepen Tamils asiel aanvroegen. Zij trokken met name naar de grote steden Amsterdam en Den Haag. Omdat VluchtelingenWerk de grote hoeveelheid aanvragen niet kon bijbenen, kwamen de vluchtelingen vaak in overvolle, brandgevaarlijke pensions terecht of werden zij uitgebuit door onbetrouwbare verhuurders. Een tweede probleem was dat zij veelal een bijstandsuitkering aanvroegen, waardoor gemeenten in financiële problemen kwamen. De Rijksoverheid greep in, al hielpen zij alleen bij de opvang van Tamils. Deze werden onder de Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RVVT) opgevangen in centra waar ze de uitkomsten van hun asielaanvraag konden afwachten.

Uiteindelijk kwam er in 1987 een uniform beleid met de Regeling Opvang en Asielzoekers (ROA). Dit beleid was met name gericht op de opvang van asielzoekers en niet zo zeer op (permanente) huisvesting. Opvang werd hiermee de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten en moest zoveel mogelijk decentraal plaatsvinden. Bijkomstigheid van deze regeling was dat de asielzoekers meer over het hele land verspreid werden en niet alleen in de grote steden terecht kwamen. De bedoeling was om asielzoekers en vergunninghouders binnen de bestaande woningvoorraad te huisvesten, maar er kwamen ook een aantal grotere centra voor het geval directe plaatsing in een gemeente niet meteen mogelijk was (Jansen, 2006; Puts, 1995).

In de volgende jaren werden de beoordelingsprocedures steeds strenger. Er kwam een lijst met veilige landen, met als gevolg dat men geen verblijfsstatus kreeg indien men hiervandaan kwam. In de jaren '90 stemden Europese landen hun asielbeleid steeds meer op elkaar af, zodat asielzoekers niet na afwijzing in andere Schengenlanden asiel konden aanvragen (Beer, 1998). Ook het beleid met betrekking tot de asielopvang en huisvesting werd door de jaren heen aangepast, maar problemen bleven bestaan. Een van de problemen was dat de opvang en huisvesting van de asielzoekers en vergunninghouders door elkaar heen liep (Jansen, 2006). In 1993 werd de taakstelling voor het eerst ingevoerd. Een jaar later werd officieel vastgelegd dat het Rijk verantwoordelijk was voor de opvang van asielzoekers en gemeenten de huisvesting van verblijfsgerechtigden moesten verzorgen. Gemeenten waren verplicht een bepaald aandeel van hun woningvoorraad voor deze groep te reserveren. Het aantal vergunninghouders dat een gemeente moest huisvesten was in eerste instantie gebaseerd op een verdeelsleutel naar rato van de mutaties in de huurwoningvoorraad en naar rato van het aantal inwoners van de gemeente. Sinds 1995 (en nu nog) is alleen nog maar het aantal inwoners in de gemeente leidend. In de jaren '90 werd ook de provincie bij de huisvesting betrokken. Zij konden indien nodig de taakstelling herverdelen over de verschillende gemeenten (Jansen, 2006).

Hoewel het beleid met betrekking tot de opvang van vluchtelingen door de jaren heen is uitgebreid, aangescherpt en aangepast is de basis begin jaren '90 gelegd. Ook het huidige systeem kent een duidelijke scheiding waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor asielzoekers en gemeenten de huisvesting voor vergunninghouders moeten regelen. In 2001 heeft wel nog een belangrijke verandering in het asielbeleid plaatsgevonden toen de *Vreemdelingenwet 2000* ingevoerd werd. Deze wet had als doel om de duur van de asielprocedures in te korten en tegelijkertijd beter onderbouwde beslissingen te nemen met betrekking tot het inwilligen van het asielverzoek. Asielzoekers kwamen

nog maar in aanmerking voor één type verblijfsvergunning: een tijdelijke vergunning die na vijf jaar kon worden herzien en omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd. Deze wetswijziging had echter geen directe gevolgen voor de huisvesting van vergunninghouders (Wijkhuis e.a., 2011). In 2012 veranderde tot slot de wijze waarop asielzoekers aan woningen gekoppeld werden. In eerste instantie boden gemeenten naar rato van het taakstelling woningen aan bij het COA. Het COA koppelde hier vervolgens een geschikte vergunninghouder aan. Tegenwoordig worden vergunninghouders gekoppeld aan een gemeente, waarna de gemeente een passende woning zoekt (Wissink & Lijzenga, 2014). Voor een uitgebreider overzicht van de ontwikkeling van het huisvestingsbeleid en de taakstelling, zijn de onderzoeken van Arnoldus e.a. (2003) en Jansen (2006) interessant.

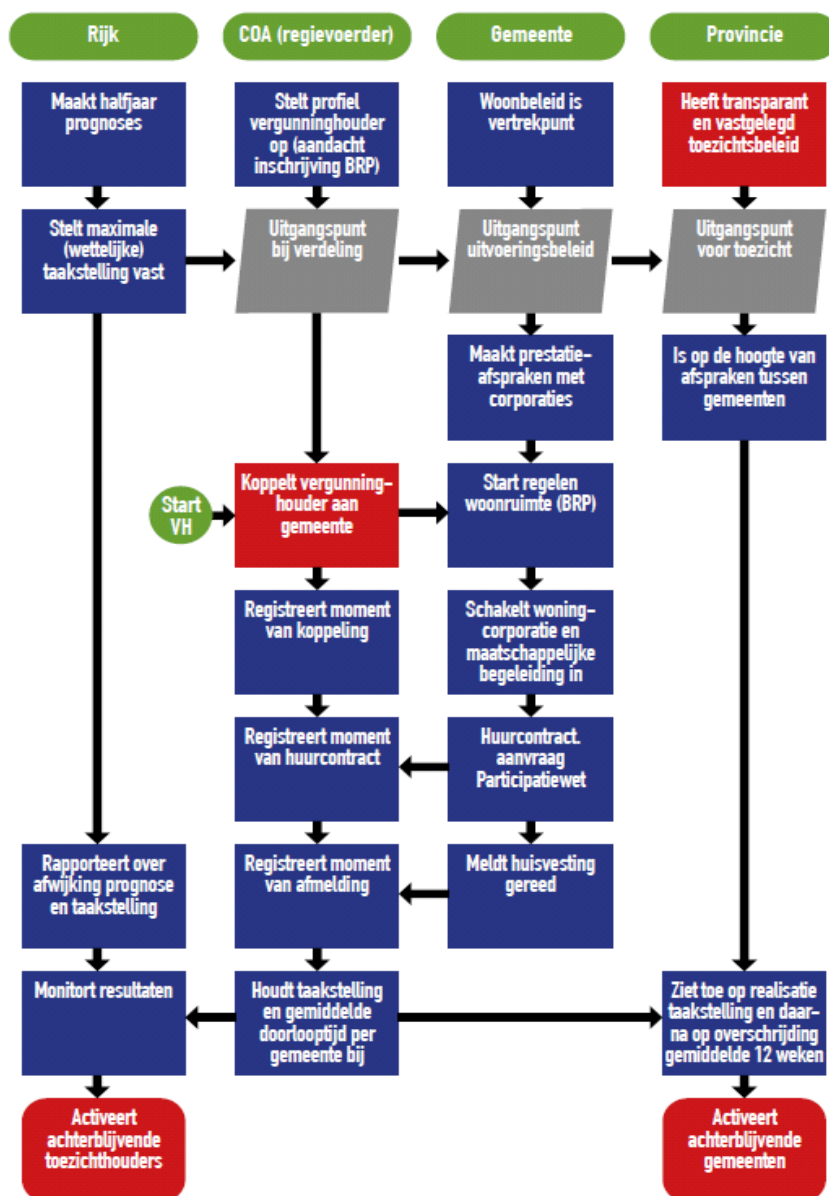
2.4 Huidig asielbeleid: spreidingsbeleid

De huidige insteek van de overheid kenmerkt zich door een spreidingsbeleid. Net als in de jaren '90 worden alle vergunninghouders naar rato van het aantal inwoners door het Rijk over de Nederlandse gemeenten verdeeld. Nederland is niet het enige land wat een spreidingsbeleid toepast. Ook de Scandinavische landen Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken verdelen de asielzoekers en vergunninghouders over het land, net als bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk (Netto, 2011; Wren, 2003). Het voordeel van een spreidingsbeleid is dat asielzoekers (met vergunning) niet geclusterd in bepaalde locaties gaan wonen waardoor de druk op de woningmarkt verspreid wordt, als mede de financiële lasten (Dwyer & Brown, 2008; Netto, 2011). De aanpak van het spreidingsbeleid is niet in alle landen hetzelfde. Zo worden de asielzoekers en vergunninghouders in Denemarken en Duitsland verdeeld onder de deelstaten, terwijl Nederland vergunninghouders rechtstreeks aan gemeenten toewijst (Boswell, 2003; Wren, 2003). In het Verenigd Koninkrijk worden asielzoekers al verspreid voordat het zeker is of zij een verblijfsvergunning krijgen. De verdeling gebeurt echter niet evenredig. Ze worden met name ondergebracht in regio's waar de vraag naar woningen laag is (Robinson e.a., 2003). Ook Zweden kent een spreidingsbeleid en heeft een soort jaarlijkse taakstelling afgesproken met alle 'counties' (deelregio's). Het aantal wat een regio moet huisvesten is gebaseerd op de condities op de arbeidsmarkt (Andersson e.a., 2010). Daarnaast worden er op vrijwillige basis afspraken met gemeenten gemaakt. Deze afspraken zijn afgeleid van de afspraken tussen het Rijk en de deelregio's. Ondanks dat gemeenten niet verplicht zijn vluchtelingen op te nemen heeft bijna elke Zweedse gemeente afspraken met het Rijk, mede omdat zij er anders van beschuldigd worden niet bij te dragen aan gemeenschappelijke verantwoordelijkheden.

2.4.1 Partijen binnen de huisvesting

Hoewel een vergunninghouder vrij is zelf een woning te zoeken, blijkt in de praktijk dat het merendeel is aangewezen op de landelijke procedures (Platform Opnieuw Thuis, 2016a). In het gehele huisvestingsproces zijn verschillende partners betrokken. Kort samengevat geeft het COA aan een geselecteerde gemeente door dat er woonruimte nodig is. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het vinden van een passende woning voor een vergunninghouder. Vaak schakelen zij hiervoor hulp in van woningcorporaties. Voor hoeveel vergunninghouders een gemeente een woning moet regelen wordt bepaald door het Rijk, die per half jaar een gemeentelijke taakstelling presenteert. Een overzicht van het proces is weergegeven in figuur 4. De verschillende verantwoordelijkheden en opties van de belangrijkste spelers zal vervolgens in de volgende paragrafen uitgebreid worden toegelicht.

Figuur 4. Overzicht plaatsingsbeleid vergunninghouders



Bron: Platform Opnieuw Thuis (2015, p.6)

Rijk

De belangrijkste taak van het Rijk in het huisvestingsproces is het vaststellen van de taakstelling voor gemeenten. Elk halfjaar wordt bepaald hoeveel vergunninghouders elke gemeente dient te huisvesten. Dit aantal is afkomstig uit een schatting gebaseerd op het aantal mensen dat momenteel in asielzoekerscentra zit met een vergunning of die binnenkort een vergunning mogen verwachten, gecombineerd met de prognose van het aantal verwachte asielzoekers in de komende periode. Het verwachte aantal vergunninghouders wordt verdeeld over alle Nederlandse gemeenten naar rato van het aantal inwoners van elke gemeente. Het idee hierbij is dat vergunninghouders over het land verspreid worden, maar tegelijkertijd meer vergunninghouders in de drukkere delen van Nederland terecht komen. Dit is belangrijk omdat hier meer werk te vinden is waardoor zij makkelijker een zelfstandig leven kunnen opbouwen (Platform Opnieuw Thuis, 2016a).

Naast het vaststellen van de taakstelling heeft het Rijk een wetgevende functie. Zij hebben invloed op landelijke regelgeving en bepalen zodoende welke verantwoordelijkheden de gemeenten hebben en welke wet en regelgeving er van kracht is die invloed heeft op het huisvestingsvraagstuk. Ook de mogelijkheden van de corporaties worden beïnvloed door de regelgeving van het Rijk.

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers [COA]

Als een asielzoeker een vergunning heeft gekregen, is het de verantwoordelijkheid van het COA om de vergunninghouder aan een gemeente te koppelen. De geselecteerde gemeente kan deze koppeling niet weigeren. Het COA heeft hier twee weken de tijd voor. In deze twee weken maken zij een informatieprofiel van de vergunninghouder met informatie over gezinsgrootte, land van herkomst, taal, opleiding, werkervaring en eventueel doktersadvies (Rijksoverheid, 2016b). Aan de hand van dit profiel en op basis van een aantal criteria wordt een gemeente geselecteerd. Hierbij zijn dwingende plaatsingscriteria:

- De woongemeente van eerstegraads familie;
- De locatie van het werk mits de vergunninghouder een arbeidsovereenkomst heeft van 20 uur voor minimaal een half jaar;
- De locatie van een specifieke opleiding;
- Eventuele specialistische ziekenhuisbehandelingen die niet overdraagbaar zijn naar een andere behandelend arts.

Nederland is opgedeeld in vijf regio's. Het is de bedoeling dat de geselecteerde gemeente in dezelfde regio ligt als het asielzoekerscentrum [AZC] waar de vergunninghouder tot dan toe verbleef. Ook houdt het COA tijdens de toewijzing rekening met de lokale woningmarkt en de eventuele voor- of achterstanden van gemeenten met betrekking tot het realiseren van de taakstelling (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Een lokale regiocoördinator regelt deze koppeling en onderhoudt het contact met de gemeenten zodat maatwerk met betrekking huisvesting zoveel mogelijk geleverd kan worden (Labyrinth, 2014; Platform Opnieuw Thuis, 2015).

Gemeenten

De gemeente is een van de belangrijkste spelers in het huisvestingsproces van vergunninghouders. Zij zijn er voor verantwoordelijk dat er een geschikte woning gevonden wordt. Vanaf het moment dat het COA een vergunninghouder aan een gemeente heeft gekoppeld, heeft de gemeente twaalf weken de tijd om een vergunninghouder te huisvesten. Hierbij zijn tien weken beschikbaar voor het vinden van een woning en twee weken om de verhuizing zelf te organiseren. Het is gebruikelijk dat op het moment dat de gemeente het verzoek tot huisvesten binnen krijgt, dit verzoek doorgestuurd wordt naar de woningcorporatie(s) en eventuele andere maatschappelijk organisaties betrokken bij de huisvesting. Als er een woning beschikbaar is melden deze partijen dat bij de gemeente waarna de gemeente weer contact opneemt met de vergunninghouder. Ook wordt contact opgenomen met de betrokken AZC's om afspraken te maken over de tekendatum van het huurcontract en andere administratieve zaken. De vergunninghouder mag de woning in de tussentijd bekijken en krijgt na het tekenen een inrichtingskrediet toegekend zodat het huis ook gemeubileerd kan worden. De vergunninghouder mag de woning niet weigeren. Doet hij dit wel, dan is hij zelf verantwoordelijk voor het vinden van een alternatieve woning. Na de verhuizing is de gemeente nog verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van de vergunninghouder (Platform Opnieuw Thuis, 2015).

Binnen het algemene overheidsbeleid zijn gemeenten vrij om te bepalen hoe zij het huisvestingsvraagstuk exact op willen pakken (Platform Opnieuw Thuis, 2015). De verschillende mogelijkheden die gemeenten hebben binnen het bestaande beleid en de gevolgen hiervan voor het realiseren van de taakstelling zullen verder besproken worden in hoofdstuk 3.

Provincie

De rol van de provincie bij het huisvesten van vergunninghouders is beperkt. Het is hun taak om toezicht te houden op de voortgang van de taakstellingen van de gemeenten. Bovendien kunnen zij vanwege hun regionale inzichten, gemeenten wijzen op samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten die de huisvesting kunnen versnellen (Platform Opnieuw Thuis, 2016a). Elk halfjaar controleert de provincie of gemeenten aan hun taakstelling hebben voldaan. Een proactieve houding van de provincie blijkt in de praktijk bij te dragen aan het realiseren van de taakstelling (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Indien nodig kan de provincie zelf namens de burgemeester en wethouders vergunninghouders huisvesten op kosten van de gemeente. Dit gebeurt echter alleen in uiterste noodgevallen, waaraan een bestuurlijk traject is voorafgegaan (Platform Opnieuw Thuis, 2015).

Woningcorporaties

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de taakstelling. Zij zijn de meest logische gesprekspartner van de gemeenten aangezien de woningcorporaties als primaire taak hebben om huisvesting te verzorgen voor diegene die dit niet op eigen kracht kunnen. De grote meerderheid van de vergunninghouders komt dan ook in een sociale huurwoning terecht. De landelijke vereniging van woningcorporaties Aedes schatte dat in 2015 ongeveer 10% van alle vrijkomende sociale huurwoningen aan een vergunninghouder is toegewezen Dit verschilt echter enorm per gemeenten (Aedes, 2015a). Gemeenten kunnen niet de gehele verantwoordelijkheid van het realiseren van de taakstelling afschuiven op de corporaties. Het is gebruikelijk dat er onderling prestatieafspraken gemaakt worden waarin duidelijk vermeld staat wat er van welke partij verwacht wordt. Mocht een corporatie weigeren mee te werken aan het huisvestingsproces dan kan een gemeente beroep doen op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Echter, in de praktijk blijkt dat bijna alle woningcorporaties bereid zijn om mee te werken (Platform Opnieuw Thuis, 2015).

Vergunninghouders

Vergunninghouders zijn niet verplicht om te wachten tot een gemeente een geschikte woning gevonden heeft. Zij mogen ook zelf actief op zoek naar woonruimte. In de praktijk blijken maar weinig vergunninghouders zelf een woning te zoeken. Het vinden van een woning is vaak lastig. Nederland kent over het algemeen een krappe woningmarkt en vaak ontbreekt het de woningzoekende vergunninghouder aan kennis over de werking van de Nederlandse woningmarkt. Daarnaast hebben maar weinig vergunninghouders meteen werk waardoor hun financiële middelen beperkt zijn (Arnoldus e.a., 2003). Aangezien vergunninghouders alleen voorrang krijgen op een sociale huurwoning in de gemeente waaraan COA hen gekoppeld heeft, zijn sociale huurwoningen in andere gemeenten geen optie (Rijksoverheid, 2016b)². Platform Opnieuw Thuis (2016a) stelt dat 95% van de vergunninghouders is aangewezen op de huisvestingsprocedure van het COA. Eerdere onderzoeken van Klaver & Van der Welle (2009, p.21) en Dourleijn & Davegos (2011, p.127) noemen lagere getallen. Zij geven aan dat maar 60-70% ondersteuning nodig heeft bij het vinden van een huis. Echter sinds de veranderingen in het plaatsingssysteem in 2012, is het voor vergunninghouders lastiger geworden zelfstandig woonruimte te vinden (Wissink & Lijzenga, 2014).

² Er is een wetswijziging aanstaande waarbij de automatische voorrang van vergunninghouders bij de toewijzing van een sociale huurwoning vervalt. Gemeenten mogen dan zelf bepalen of vergunninghouders voorrang krijgen. Dit voorstel moet nog door de eerste kamer goedgekeurd worden (Binnenlands Bestuur, 2016).

3.Theoretische benaderingen: Huisvestingsfactoren

De Nederlandse situatie waarbij elke gemeente verplicht is een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten is uniek (Arnoldus, 2003). Zoals al kort in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, kennen ook andere Europese landen een spreidingsbeleid. Echter de verantwoordelijkheden zijn daar anders verdeeld. Hoewel er nog weinig tot geen onderzoek uitgevoerd is specifiek gericht op knelpunten en succesfactoren met betrekking tot het realiseren van de gemeentelijke taakstelling, is het wel mogelijk succesfactoren en knelpunten met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders in andere landen te identificeren. Hieruit zijn verschillende factoren op te maken die succesvol huisvesten in de weg kunnen staan. Deze factoren vormen de basis voor een raamwerk waarbinnen de verklaringen voor verschillen tussen de gemeenten gezocht kunnen worden.

Dit onderzoek bekijkt verklaringen vanuit het gemeentelijke perspectief. Hier is voor gekozen omdat in Nederland de gemeente hoofdverantwoordelijke is voor de huisvesting van vergunninghouders (Rijksoverheid, 2016b) en daardoor het best in staat is de realisatie van de taakstelling te beïnvloeden. Binnen dit perspectief zijn verschillende type verklaringen te onderscheiden. Zo kunnen zowel fysieke, sociaaleconomische, institutionele als externe factoren een rol spelen. De volgende paragrafen zullen dieper ingaan op de verschillende verklaringen. Uiteindelijk zal dit leiden tot 14 verschillende hypothesen.

3.1 Fysieke factoren: de woningmarkt

Vergunninghouders hebben vaak weinig middelen om aan wonen te besteden. Het grote merendeel is voor huisvesting dan ook afhankelijk van de sociale huursector, waar zij vaak met voorrang gehuisvest worden (Klaver & Van der Welle, 2009; Zorlu & Mulder, 2008). Uit onderzoek onder woningorganisaties in Glasgow bleek dat een tekort aan sociale huurwoningen in bepaalde gebieden de oorzaak was waarom vergunninghouders niet gehuisvest konden worden (Netto, 2011). Ook in Denemarken bleek dat de aanwezigheid van voldoende sociale huurwoningen cruciaal is in het huisvestingsproces. Het spreidingsbeleid verdeelt alle vergunninghouders over de deelstaten van het land. Hierna zijn deze deelstaten vrij om te bepalen hoe de vergunninghouders over de gemeenten verdeeld worden. Wren (2003) ontdekte dat er een significante relatie bestond tussen de verdeling van sociale huurwoningen binnen de ondergeschikte gemeenten en het aantal vergunninghouders dat een gemeente huisvestte. Het hebben van voldoende sociale huurwoningen lijkt dus een belangrijke voorwaarde om aan de taakstelling te kunnen voldoen. Hierbij moet bedacht worden dat de opvang in sociale huur geen tijdelijke oplossing is. Uit onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland die tussen 1998 en 2008 een verblijfsvergunning hadden gekregen, bleek 34% in 2008 nog steeds van een uitkering te leven. In hetzelfde jaar was 10% van de autochtonen afhankelijk van de bijstand (Klaver & Van der Welle, 2009). Hieruit volgt direct de eerste hypothese: *H1: Gemeenten met een grote sociale huurvoorraad voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten met een kleinere sociale huurvoorraad.*

Echter, een gemeente kan veel (sociale) huurwoningen bezitten, het is ook belangrijk dat deze woningen beschikbaar zijn. Doorstroming speelt een belangrijke rol. Een lage mutatiegraad binnen gemeenten betekent dat weinig mensen verhuizen en de doorstroming laag is. Hierdoor zijn er maar weinig woningen beschikbaar voor vergunninghouders. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat een lage mutatiegraad het huisvesten van vergunninghouders compliceert (Labyrinth, 2014; Westerdijk, 1993). Het hebben van vrije woonruimte is cruciaal voor een succesvolle huisvesting (Wren, 2003). Dit leidt tot de volgende hypothese: *H2: Gemeenten waar de doorstroming hoger is voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten met weinig doorstroming op de woningmarkt.*

Toch is doorstroming alleen niet altijd genoeg. Sommige gemeenten hebben (zeer) krappe woningmarkten wat betekent dat de vraag naar woningen groter is dan het aanbod. Om als reguliere woningzoekenden aan een sociale huurwoning te komen moet men in de meeste gemeenten eerst een aantal jaar wachten. Hoewel er geen landsdekkende gegevens beschikbaar zijn, is wel bekend dat de wachttijden enorm per regio verschillen. In de regio Amsterdam wachten starters gemiddeld 8,7 jaar op een woning, terwijl men in de regio Haaglanden 'slechts' 2,5 jaar moet wachten (Kromhout

e.a., 2016, p.9). Ook binnen regio's zijn grote verschillen waarneembaar afhankelijk van het type woning of de wijk waarin men wil wonen. De lange wachttijden in bepaalde regio's zorgen al voor problemen bij het huisvesten van de lokale inwoners, de problemen worden alleen maar groter als ook nog vergunninghouders gehuisvest dienen te worden. Een tekort aan woningen zorgt ervoor dat vergunninghouders niet (binnen de gestelde termijn) gehuisvest kunnen worden (Horn, 2015; Labyrinth, 2014).

Het belang van een ontspannen woningmarkt wordt ook in buitenlands onderzoek erkend. Hoewel in Zweden rond 1990 bijna alle gemeenten meewerkten aan een vrijwillige taakstelling, was gebrek aan voldoende vrijkomende woningen de reden waarom steeds meer gemeenten de samenwerking stopzetten (Andersson, 2003). In Denemarken bleek dat de beschikbaarheid van woonruimte een van de belangrijkste factoren was om te bepalen hoe vergunninghouders binnen de deelstaten verspreid werden (Wren, 2003). Ook het spreidingsbeleid van het Verenigd Koninkrijk houdt rekening met de krapte van de lokale woningmarkt: *"Dispersal sites have been determined by the identification of locations with available housing"* (Audit Commission, 2000 in: Netto, 2009, p. 289). Hieruit volgt de hypothese dat *gemeenten met een krappe woningmarkt meer moeite hebben om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt (H3)*.

Daarnaast speelt het type beschikbare woning een rol. Er moet een match zijn tussen het type huishouden wat gehuisvest dient te worden en het aanwezige woningaanbod in de gemeente. De selectie van regio's verantwoordelijk voor asiel- en vluchtelingenopvang in het Verenigd Koninkrijk was onder andere gebaseerd op de vraag of een regio een divers woningaanbod had, geschikt voor verschillende type huishoudens (Robinson, 2003). Uit de literatuur komen verschillende groepen naar voren die vaak lastig te huisvesten zijn vanwege het gebrek aan beschikbare woningen: de grote gezinnen, de alleengaanden en hun nareizigers en de alleenstaanden.

Uit Canadees onderzoek kwam naar voren dat grotere huishoudens vaak terecht kwamen in 'te' kleine woningen vanwege het gebrek aan betaalbare grotere woningen (Hyndman & McLean, 2006). Utrechtse woningcorporaties gaven aan dat grote gezinnen vaak noodgedwongen langer in het asielzoekerscentra moesten wachten vanwege het gebrek aan grote, betaalbare eengezinswoningen (Van Heerde, 2014). Ook woningorganisaties in Verenigd Koninkrijk gaven te kennen dat de toenemende vraag naar (grote) gezinswoningen het huisvesten van toegelaten asielzoekers compliceert. Dit werd met name veroorzaakt door een veranderende samenstelling van de vluchtelinghuishoudens en het feit dat er steeds vaker gezinsherenigingen plaatsvinden (Dwyer, 2005; Netto, 2011).

Bovendien is het lastig om te bepalen hoe een vergunninghouder gehuisvest dient te worden als hij nu nog alleen is, maar er een kans op gezinshereniging bestaat (Perry, 2005). Gezinshereniging komt bij vluchtelingen uit bepaalde regio's vaker voor dan bij vluchtelingen uit andere regio's. Zo blijkt uit de statistieken over de asielaanvragen in 2015 in Nederland dat de verhouding nareizigers op de totale asielverzoeken voor Syriërs ongeveer 1 op 2 is. Voor Ethiopiërs is deze verhouding kleiner, bijna 1 op 7. Familieleden van Irakezen en Afghanen reizen in verhouding nog minder vaak na (CBS Statline, 2016). Als er van tevoren duidelijkheid bestaat over op handen zijnde gezinshereniging, dan kan hier meteen op ingespeeld worden door de alleengaande vergunninghouder een grotere woning aan te bieden. Echter, verschillende betrokkenen in het huisvestingsproces zijn ontevreden over de mate waarin zij hierover geïnformeerd worden (Labyrinth, 2014).

Andere huisvesters in het Verenigd Koninkrijk gaven juist aan dat het huisvesten van eenpersoonshuishoudens problemen oplevert (Perry, 2005). Ook meerdere Nederlandse gemeenten geven te kennen dat zij over veel gezinswoningen beschikken en daardoor moeite hebben de grote groep alleenstaanden te huisvesten (Platform Opnieuw Thuis, 2016; Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009). Met name de grote groep alleenstaande jongeren onder de 23 jaar is moeilijk te huisvesten. Hun huur mag namelijk niet boven een specifiek bedrag uitkomen omdat zij dan het recht op huurtoeslag verliezen. Er komen echter maar weinig woningen in deze laagste prijsklasse vrij (Van Heerde, 2014). Het is dus belangrijk dat er een match is tussen de type woningen in een gemeente en de het type huishouden wat gehuisvest dient te worden. Vanuit hoofdstuk 2 bleek dat het COA

tijdens de koppeling van de vergunninghouders aan de gemeenten rekening probeert te houden met het lokale woningaanbod. Echter meerdere gemeenten hebben in het onderzoek van Labyrinth (2014) naar de het functioneren van de toewijzingsprocedure aangegeven, dat er juist niet goed rekening gehouden werd met de mogelijkheden binnen de gemeente. Hierdoor ontstonden mismatches wat het realiseren van de taakstelling compliceerde. Hieruit volgt de hypothese dat *gemeenten waarbij het woningaanbod aansluit op de te huisvesten vergunninghouders eenvoudiger aan hun taakstelling voldoen dan gemeenten waar een mismatch is (h4a)*.

Een oplossing waar sommige gemeenten gebruik van maken om de mismatch op te vangen is dat zij meerdere vergunninghouders in één eengezinswoning plaatsen of dat ze deze woningen splitsen (Gemeente Eindhoven, 2016). Ook het Rijk heeft subsidieregelingen opgesteld waarin het onzelfstandig huisvesten van meerdere vergunninghouders in één woning gestimuleerd wordt. Tegelijkertijd speelt mee dat wanneer een gemeente een gezin huisvest, deze meteen meerdere personen van zijn taakstelling kan afstrepen (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009). Dit is efficiënter dan wanneer continu woonruimte voor één persoon gevonden dient te worden. Om deze redenen volgt de hypothese dat *gemeenten met meer eengezinswoningen eenvoudiger aan hun taakstelling kunnen voldoen dan gemeenten met weinig eengezinswoningen (h4b)*.

3.2 Sociaaleconomische factoren: de lokale bevolking en draagvlak

Naast dat de aanwezigheid van voldoende woningen van belang is voor het huisvestingsproces van vergunninghouders, kan de lokale bevolking de voortgang van de huisvesting ook beïnvloeden. Het valt voor te stellen dat als gemeenten onvrede en weerstand vanuit hun bevolking ervaren, het lastiger is huisvesting voor vergunninghouders te organiseren. Draagvlak is daarom belangrijk (Schuyt, 1994).

Volgens de *ethnic competition theory*, heeft men een negatieve houding richting etnische minderheden als er 'competitie' heerst om economische, sociale of culturele diensten of goederen (Lubbers e.a., 2006; Savelkoul e.a., 2011). Binnen deze theorie valt een belangrijk onderscheid te maken tussen ervaren competitie en feitelijke competitie (Blalock, 1967 in Scheepers e.a., 2002). Ervaren competitie is subjectief, en heeft te maken met een indruk die men heeft. De feitelijke competitie daarentegen verwijst naar de werkelijke 'strijd': "*competition between individuals from ethnic groups who hold similar social positions, e.g. work in similar niches of the labour market*" (Scheepers e.a., 2002, p. 18). Het klassieke werk van Blalock (1967) stelt dat de feitelijke competitie de percepties van mensen beïnvloedt waardoor negatieve houdingen jegens minderheden ontstaan. Deze negatieve houdingen hebben vervolgens weer invloed op het draagvlak van de bevolking.

De feitelijke competitie waar het huisvestingsvraagstuk om draait is de beschikbaarheid van een woning. Verschillende onderzoeken laten zien dat er weerstand voor de huisvesting van vergunninghouders kan ontstaan vanwege krapte op de woningmarkt en de daaraan gerelateerde lange wachttijden in de sociale huur. Wanneer vergunninghouders voorrang krijgen bij huisvesting in de sociale huur kan verontwaardiging ontstaan omdat men vindt dat zij worden achtergesteld (Horn, 2015; Engbersen e.a., 2015). Dit bleek ook uit het onderzoek van Wren (2003) in Denemarken waar de geïnterviewden te kennen gaven het niet eerlijk te vinden dat Deense families lang op wachtlijsten staan voor sociale huurwoningen en dat vrijkomende woningen vervolgens met voorrang aan vluchtelinggezinnen worden toegewezen. Het gaat hier dus om de competitie om goedkope woningen tussen lage inkomens en vergunninghouders. Tegelijkertijd kan er ook op andere vlakken competitie zijn, bijvoorbeeld op het gebied van werk of financiën. Ook deze competitie kan invloed hebben op het draagvlak van de bevolking voor het huisvestingsvraagstuk. Het is met name het deel van de bevolking met sociaaleconomische achterstanden die deze competitie ondervindt (Van der Paauw & Flache, 2012, gebaseerd op meerdere onderzoeken).

Sociaaleconomische indicatoren staan dan ook in verband met de houding van bewoners jegens asielzoekers en vluchtelingen. Zo ontdekten Lubbers e.a. (2006) dat in gemeenten waar relatief veel mensen met lage inkomens wonen, er meer weerstand is tegen de opvang van asielzoekers (in asielzoekerscentra). Ook in regio's waar de werkloosheid onder de bevolking hoger is, is er meer weerstand richting asielzoekers waarneembaar (Jennissen & van der Wissen, 2015).

Werkloosheid speelt dus een dubbele rol. Enerzijds geeft het een indicatie van de werkelijke competitie. In een gebied met veel werkloosheid zijn blijkbaar weinig banen die bij de bevolking aansluiten. Tegelijkertijd is het ook een indicator voor de ervaren competitie omdat hogere werkloosheidspercentages in een gebied, gerelateerd kunnen worden aan minder draagvlak.

Verder blijkt politieke voorkeur het draagvlak te kunnen beïnvloeden. Zo blijkt uit Australisch onderzoek dat mensen met een (sterk) rechtse ideologie vaker weerstand hebben tegen asielzoekers (Louis e.a. 2007; Nickerson & Louis, 2008). In Nederland is de PVV van Geert Wilders een voorbeeld van een politieke partij die een sterk anti-immigratiebeleid voert (Czaika & de Haas, 2013). Door uitingen van onvrede en weestand tegen de opvang van asielzoekers en vergunninghouders, kan het huisvestingsproces vertraging oplopen.

Draagvlak lijkt uiteindelijk beïnvloed te worden door een combinatie van de sociale positie die de inwoners innemen in de maatschappij, en tegelijkertijd de strijd die zij moeten voeren om beschikking te krijgen over bepaalde hulpmiddelen. Hoewel dit onderzoek niet direct onderzoek doet naar de (ervaren) competitie en het draagvlak van inwoners, zal hier wel op indirecte wijze naar gekeken worden. De eerdergenoemde onderzoeken hebben laten zien dat er verschillende sociaaleconomische kenmerken van de bevolking in verband gebracht kunnen worden met de mate van draagvlak. Deze karakteristieken zullen als een proxy dienen in het onderzoek. Uiteindelijk vallen er drie hypothesen op te stellen, die een indruk van draagvlak kunnen geven:

H5a: Gemeenten waar meer mensen met lage inkomens wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten waar weinig mensen met lage inkomens wonen.

H6a: Gemeenten waar meer werklozen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met weinig werklozen.

H7a: Gemeenten waar veel aanhangers van rechtse partijen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met weinig aanhangers.

Zoals Blalock (1967) al stelde, staat de feitelijke competitie in verband met de ervaren competitie en daardoor ook het draagvlak. Hierdoor valt te verwachten dat in gebieden waar de feitelijke competitie hoger is, bijvoorbeeld vanwege de krappe woningmarkt, het draagvlak lager is, wat het realiseren van de taakstelling in de weg staat. Dit leidt tot de volgende hypothesen:

H5b: Gemeenten met een krappe woningmarkt, waar meer mensen met lage inkomens wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt waar weinig mensen met lage inkomens wonen.

H6b: Gemeenten met een krappe woningmarkt waar meer werklozen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt en weinig werklozen.

H7b: Gemeenten met een krappe woningmarkt waar veel aanhangers van rechtse partijen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten een ontspannen woningmarkt met weinig rechtse aanhangers.

3.3 Institutionele factoren: de gemeentelijke organisatie en het beleid

Het is goed mogelijk dat er gemeenten zijn die ondanks negatieve karakteristieken toch de taakstelling weten te volbrengen. Of omgekeerd, gemeenten met positieve kenmerken die de taakstelling niet weten te realiseren. Dit zou erop kunnen wijzen dat gemeenten het huisvestingsvraagstuk anders aanpakken. Waarom een gemeente zijn taakstelling (niet) weet te realiseren zou dan misschien beter verklaard kunnen worden door naar verschillen in het gemeentelijk proces en beleid te kijken. Vanuit de literatuur komen verschillende kenmerken van gemeentelijk beleid en organisatie naar voren die het behalen van de taakstelling kunnen beïnvloeden.

Plan van Aanpak

Ondanks het algemene overheidsbeleid zijn gemeenten vrij om zelf te bepalen hoe zij exact met hun taakstelling om willen gaan (Platform Opnieuw Thuis, 2015). De aanpak, werkwijze en opzet van verschillende gemeenten kent dan ook (grote) verschillen (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009).

Begin 21^{ste} eeuw probeerde het Verenigd Koninkrijk ook (grote) groepen vluchtelingen te huisvesten. Echter op veel locaties verliep dit proces niet erg soepel: *“there is wide recognition that housing providers have failed”* (Perry, 2005, p.5). Het feit dat lokale overheden geen rekening hielden met vluchtelingenhuisvesting in hun strategische plannen werd als één van de oorzaken genoemd. Ook het onderzoek van Phillips (2006) benadrukt het belang van een beleidsgerichte aanpak van het huisvestingsvraagstuk. Niet alleen vanuit de Britse context komt naar voren dat lokale overheden zich actief moeten opstellen om succesvolle huisvesting mogelijk te maken. Het onderzoeksteam dat het huisvestingsproces van vergunninghouders onder de Pardonregeling analyseerde, kwam tot de conclusie dat gemeenten die proactief handelden tot meer resultaten komen dan gemeenten die een afwachtende houding aannamen. Onder deze regeling afgekondigd in 2007 dienden er meer dan 27.000 mensen binnen 2,5 jaar tijd, bovenop de reguliere taakstelling, gehuisvest te worden (IND, 2009; Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009). Bovendien was een gemeenschappelijk kenmerk van succesvolle gemeenten dat zij een visie hadden over hoe om te gaan met vergunninghouders (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009). Ook Reedijk (1994) noemde het belang van een actieve houding van gemeenten voor het huisvesten van vergunninghouders begin jaren '90. Volgens hem haperde het toen te veel *“bij de vertaling van de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten naar een lokaal Plan van Aanpak”* (p.30). De houding die gemeenten aannemen lijkt dus het succesvol volbrengen van de taakstelling te beïnvloeden.

Een mogelijkheid die gemeenten hebben is om in de woonvisie aandacht te besteden aan het huisvestingsvraagstuk. Zo kan in dit document onder andere aandacht besteed worden aan hoe door bouw of verbouw geschikte woonruimte gecreëerd gaat worden om te voorzien in de extra woningbehoefte voortkomend uit de instroom van vergunninghouders. Het gaat hierbij dan niet alleen om de aantallen, maar ook om het feit dat het type woningen moet aansluiten bij de huishoudenstypen. Ook is het verstandig een paragraaf op te nemen over hoe de gemeente om wil gaan met tijdelijke huisvesting, en hoe zij van plan zijn om achterstanden te voorkomen en eventueel in te lopen. Daarnaast is het verstandig informatie op te nemen over afspraken die gemaakt zijn met andere partijen (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Het belang van samenwerking en de mogelijkheden die gemeenten hebben zal verderop uitgebreider besproken worden. De aandachtspunten hoeven niet per se in de woonvisie opgenomen te worden, maar kunnen ook worden vastgelegd in een ander beleidsdocument zoals een Plan van Aanpak, specifiek gericht op het huisvestingsvraagstuk.

Een hypothese die hieruit volgt is dat *gemeenten die een beleidsdocument zoals een Plan van Aanpak hebben opgesteld met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders, minder moeite hebben bij het volbrengen van hun taakstelling dan gemeenten die dit niet hebben opgesteld (h8).*

Locatie van huisvesting

Omdat gemeenten vrij zijn zelf te bepalen hoe zij hun taakstelling willen realiseren valt het te verwachten dat verschillende gemeenten op andere thema's de nadruk leggen in hun huisvestingsbeleid. Verschillen zullen onder andere ontstaan bij het bepalen wat een geschikte locatie is om vergunninghouders te huisvesten. Enerzijds wordt er gesuggereerd dat wanneer vluchtelingen in een concentratiegebied met andere etnische minderheden komen te wonen, dit in de beginperiode positief werkt voor de integratie. Mensen die al langer in het land wonen en dezelfde achtergrond hebben, kunnen elkaar steunen en wegwijs maken in de maatschappij (Klaver & Van der Welle, 2009). Een experiment in Canada waar een groep van 104 Indonesische vluchtelingen in dezelfde stad gehuisvest werd, werd door de vluchtelingen positief ervaren (Hyndman & McLean, 2006). Bovendien kunnen er subculturen ontstaan, wat positief is voor landen, steden of buurten die een multiculturele identiteit willen uitstralen (Borevi & Bengtsson, 2015). Het clusteren van een grote groep vluchtelingen

in een getransformeerd kantoorpand, kan er bovendien voor zorgen dat er sneller aan de taakstelling wordt voldaan. Anderzijds wordt er ook in de literatuur gewezen op de nadelen van segregatie van etnische minderheden. Het eigen etnische netwerk kan ook een isolerende functie hebben waardoor de groep vluchtelingen moeite heeft om te integreren (Borevi & Bengtsson, 2015; Klaver & Van der Welle, 2009). Bovendien is het niet altijd gewenst om vergunninghouders uit hetzelfde land bij elkaar te huisvesten omdat zij van rivaliserende 'groepen' kunnen zijn. Dit kan onbedoeld onrust veroorzaken (Netto, 2011).

De wijze waarop gemeenten met dit locatieaspect omgaan, zal hoogstwaarschijnlijk invloed hebben op de snelheid waarmee zij vergunninghouders kunnen huisvesten. Vanuit de Nederlandse overheid geldt over het algemeen het uitgangspunt van spreiding en kleinschaligheid. Echter, met de grote instroom van het afgelopen jaar zullen concessies gedaan moeten worden, als de gemeenten werkelijk iedereen willen plaatsen (Engbersen e.a., 2015). Het valt voor te stellen dat als gemeenten eisen stellen aan de locatie waar vergunninghouders gehuisvest dienen te worden – bijvoorbeeld allemaal in dezelfde wijk, of juist iedereen verspreid door de stad-, dat het dan lastiger is om alle toegewezen vergunninghouders te huisvesten, dan wanneer elke vrijgekomen woning een optie is. Hieruit volgt de hypothesen dat *gemeenten die proberen de locatie van de huisvesting van vergunninghouders te sturen meer moeite hebben om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten die geen rekening houden met specifieke locaties in het huisvestingsproces (h9)*.

Open voor alternatieve huisvestingsmogelijkheden

Naast de vraag hoe gemeenten met integratie van vergunninghouders omgaat, speelt ook de vraag hoe open een gemeente staat voor alternatieve huisvesting. Als de bestaande woningvoorraad niet toereikend is, zullen de vergunninghouders op andere manieren opgevangen moeten worden. Een veel genoemd alternatief is het (tijdelijk) opvangen van vergunninghouders in getransformeerde kantoorpanden of ander leegstaand vastgoed (Aedes, 2015a; BZK, 2015; Schuyt, 1994). De transformatie van kantoorpanden tot woningen om zo een woningtekort op te vangen, is geen nieuw concept. Verschillende steden hebben al ervaring opgedaan door kantoorpanden te transformeren tot studentenwoningen, om zo het tekort aan studentenwoningen op te vangen. Zo is in Utrecht het voormalig provinciehuis getransformeerd naar een gebouw met 660 studentenwoningen. Ook in Amsterdam en Rotterdam hebben grootschalige transformatieprojecten plaatsgevonden (Facto, 2016). Het voorbeeld in Groningen laat zien dat transformatie ook op kleinere schaal in minder grote steden kan plaatsvinden. Hier is een voormalig KPN-gebouw getransformeerd naar een complex met 83 (studenten)studiowoningen (Remøy & Voordt, 2007). Bovendien maakt het onderzoek van Mulder (2015) duidelijk dat ook tijdelijke transformatie een optie kan zijn. Hierbij wordt wel genoemd dat het dan belangrijk is dat er niet al te hoge eisen aan het kwaliteitsniveau van de woningen gesteld worden. Omdat in Nederland het beleid voor de huisvesting van vergunninghouders *sober maar rechtvaardig* is, zou deze tijdelijke transformatie ook geschikt voor vergunninghouders kunnen zijn (Rijksoverheid, 2015).

Naast transformatie van leegstaand vastgoed, zijn er ook andere opties. Zo kan een gemeente (tijdelijk) gezinswoningen transformeren tot een locatie voor meerdere vergunninghouders, verplaatsbare woonunits plaatsen of tijdelijk vergunninghouders opvangen in vakantieparken (COA, 2016). Om dit soort alternatieve huisvestingsvormen te stimuleren, zijn in het bestuursakkoord van november 2015, verschillende tijdelijke (subsidie)regelingen opgenomen. De mogelijkheden tot vergoeding die gemeenten hebben vanuit het Rijk zijn terug te vinden in bijlage 1.

Dat alternatieve vormen bijdragen aan het realiseren van de taakstelling was ook in de jaren '90 bekend. In 1993 hadden gemeenten de taak om 30.000 vergunninghouders te huisvesten. Het jaar daarop bedroeg de taakstelling 37.000 (Winter, 1994). Verschillende gemeenten voegden toen alternatieve woonvormen aan hun woningvoorraad toe zodat zij hun taakstelling konden realiseren. Zo maakte de gemeente Zaanstad gebruik van kamergewijze verhuur door normale gezinswoningen te transformeren tot woningen voor drie alleenstaande vluchtelingen (Stelder, 1994). Ook werden er in verschillende gemeenten wisselwoningen geplaatst. Dit waren snel leverbare woningen die in korte

tijd opgebouwd konden worden. Voorbeelden hiervan zijn containers en units die voor een periode van bijvoorbeeld vijf jaar ingezet werden (Reedijk, 1994). Een andere alternatieve woonvorm was de tijdelijke opvang van 600 vluchtelingen bij 230 Nederlandse gastgezinnen (Böcker & Havinga, 2011). Deze manier van opvang leverde echter ook problemen op omdat de meeste particulieren niet goed om konden gaan met de trauma's van de vluchtelingen en bovendien zich van tevoren niet bewust waren van de impact die de opvang had op hun eigen privacy (VluchtelingenWerk, 2016).

De ene gemeente zal meer ruimte bieden ten aanzien van alternatieve huisvestingsmogelijkheden, terwijl een andere gemeente nooit heeft stilgestaan bij huisvesting buiten de standaard sociale huurwoningen om. Uit onderzoek van het RTL Nieuws onder 217 van de 390 gemeenten bleek dat 37% van de gemeenten in maart 2016 nog geen enkel plan had om extra woonruimte buiten de sociale huur om te creëren (RTL Nieuws, 2016). Uiteindelijk leidt dit tot de volgende hypothese: *Gemeenten die gebruik maken van alternatieve huisvestingsmogelijkheden buiten de bestaande sociale huur om hebben minder moeite om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten die hier geen gebruik van maken (h10).*

Samenwerking

Naast het hebben van duidelijk beleid is goede samenwerking tussen betrokken partijen een mogelijke factor die het realiseren van de taakstelling beïnvloedt. Robinson (2006) noemde samenwerking zelfs de sleutel tot succesvolle huisvesting. Hoewel het proces in Wales, het onderzoeksgebied van Robinson, andere stakeholders kent dan in Nederland, blijkt dat het met name belangrijk is dat stakeholders erop kunnen vertrouwen dat de samenwerkende partijen hun afspraken nakomen. Een belangrijke samenwerkingspartner voor de Nederlandse gemeenten zijn de woningcorporaties aangezien gemeenten zelf vaak geen betaalbare woningen bezitten. De gemeente kan de verdeling van de corporatiewoningen direct beïnvloeden door in hun huisvestingsverordening op te nemen dat vergunninghouders voorrang krijgen. Dit is echter alleen toegestaan voor gemeenten waar aantoonbare krapte op de woningmarkt heerst (Kromhout e.a., 2016). Daarnaast kunnen gemeenten en corporaties onderling (prestatie)afspraken maken. Dit is niet verplicht maar kan het wel helpen bij de uitvoering van de taakstelling (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Met deze afspraken wordt duidelijk wat de bijdrage van de woningcorporaties is; Wordt een bepaald deel van de woningvoorraad afgestaan? Hoe gaat de plaatsing in zijn werk? Zijn er bepaalde wijken of complexen die aanmerking komen voor huisvesting vanwege gewenste spreiding van vergunninghouders? Hoe wordt er getoetst of de corporaties aan bepaalde afspraken voldoen? Indien er meerdere corporaties in een regio actief zijn, is het ook verstandig duidelijke afspraken te maken, welke corporatie verantwoordelijk is voor welke type en welk aandeel vergunninghouders (Labyrinth, 2014; Platform Opnieuw Thuis, 2015). Toen in 1994 grote groepen asielzoekers gehuisvest dienden te worden, bleek de slechte communicatie tussen corporaties en diverse betrokken overheden een veel voorkomend probleem die het huisvestingsproces bemoeilijkte. Zo werd er vaak in een (te) laat stadium met corporaties gecommuniceerd over de te realiseren taakstelling en ontbrak vaak overleg over prestatieafspraken (Reedijk, 1994). Dit leidt tot de hypothese dat *gemeenten die werkafspraken hebben met de woningcorporaties minder moeite hebben om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten die dit niet hebben (h11)*. Hoewel er niet direct onderzocht gaat worden hoe corporaties in elke gemeenten exact bijdragen aan het realiseren van de taakstelling, zal de manier waarop gemeenten de samenwerking met corporaties ervaren als een belangrijke indicator gezien worden voor hun bijdrage aan het succes van het realiseren van de taakstelling.

Naast samenwerking met partijen binnen de gemeenten is het ook mogelijk om op regionaal niveau samen te werken. Volgens het onderzoek van Labyrinth (2014) speelt de mate van regionale samenwerking een belangrijke rol bij het realiseren van de taakstelling. Zo kunnen gemeenten onderling afspraken maken om de taakstelling te herverdelen of samen te voegen, zolang de totale taakstelling van de betrokken gemeenten hetzelfde blijft. Regionale samenwerking kan bijvoorbeeld een optie zijn als de woningcorporaties regionaal actief zijn of als er sprake is van duidelijke spreiding van bepaalde woningtypen. Gemeente A is misschien beter geschikt voor de opvang van

alleenstaanden terwijl gemeente B over veel eengezinswoningen beschikt. Dit zou de eerder besproken problemen die kunnen ontstaan vanwege een mismatch tussen de vergunninghouders en de aanwezige woningen enigszins kunnen opvangen (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Ook kan er bij regionale samenwerking een centrale co-coördinator ingesteld worden die het contact met het COA onderhoudt, wat efficiencyvoordelen kan bieden (Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009). De Regio FoodValley, bestaande uit de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen, is een voorbeeld van een regio die gekozen heeft voor een regionale aanpak. Zij konden zelfstandig niet aan de taakstelling voldoen en hebben daarom besloten om hun krachten te bundelen (Platform Opnieuw Thuis, 2016b). Ook in het Stedelijk Gebied Eindhoven hebben negen gemeenten een gezamenlijk actieplan opgesteld, zodat zij beter passende huisvesting konden realiseren (Gemeente Eindhoven, 2016). Uiteindelijk leidt dit tot de hypothese: *Gemeenten die regionaal samenwerken met betrekking tot vergunninghouders hebben minder moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten die niet regionaal samenwerken (h12).*

Ook zijn er een aantal gemeenten die de gehele taakstelling van andere overnemen. Zo neemt Arnhem sinds 2011 de taakstelling van Rozendaal over, en is Leeuwarden verantwoordelijk voor de taakstelling van Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog (Gemeente Rozendaal, 2016; NRC, 2015). Hoewel dit ook een vorm van samenwerking is, zorgt deze samenwerking er juist voor dat Leeuwarden en Arnhem meer vergunninghouders dienen te huisvesten. Omdat het echter over de overname van (zeer) kleine aantallen gaat en om maar twee ontvangende gemeenten, houdt dit onderzoek hier verder geen rekening mee.

3.4 Externe factoren: vrije keuze van de vergunninghouder

Het realiseren van de gemeentelijke taakstelling kan ook beïnvloed worden door factoren buiten de directe invloedssfeer van de gemeenten. Zo zijn vergunninghouders in de basis vrij om zelf een woning te zoeken in elke willekeurige gemeenten in Nederland. De meest recente schatting geeft aan dat 5% van de vergunninghouders van deze mogelijkheid gebruik maakt (Platform Opnieuw Thuis, 2016a). Het gaat dan in 2015 om ongeveer 1.400 vergunninghouders die op deze wijze aan een woning gekomen zijn. Deze zogenaamde vrijgevestigde vergunninghouders worden in mindering gebracht op de taakstelling van de gemeenten waar zij een woning hebben gevonden (Arnoldus e.a., 2003). Dit heeft tot gevolg dat sommige gemeenten structureel boven hun taakstelling zitten terwijl andere gemeenten structureel achterblijven (Klaver & Van der Welle, 2009). Aangezien vergunninghouders alleen voorrang krijgen op sociale huurwoningen als zij gebruik maken van de procedure van het COA, betekent dit dat als zij zelf een woning zoeken zij met name afhankelijk zijn van de particuliere huursector. De koopsector is vrijwel nooit een optie aangezien vergunninghouders een tijdelijke verblijfsvergunning hebben, waardoor men geen hypotheek kan afsluiten (Dwyer & Brown, 2008). Uiteindelijk leidt dit tot hypothese dat *gemeenten waar veel vergunninghouders zelfstandig in hun huisvesting voorzien vaker voldoen aan hun taakstelling dan gemeenten waar (bijna) geen vergunninghouders naar toe verhuizen (h13).*

3.5 Grotere vs. kleinere gemeenten

Tot slot is het belangrijk om er in het onderzoek rekening mee te houden dat niet alle gemeenten even groot zijn. Naast het feit dat grotere gemeenten een grotere taakstelling hebben, heeft dit gegeven invloed op de fysieke, institutionele en externe factoren en zou dus op verschillende manieren het realiseren van de taakstelling kunnen beïnvloeden.

Ten eerste hebben grotere gemeenten meer woningen. Bovendien kennen met name de grote stedelijke gemeenten ook een andere samenstelling van de woningvoorraad. Zo hebben steden meestal meer meergezinswoningen dan andere gemeenten (CBS e.a., 2010). Doordat stedelijke en niet-stedelijke gemeenten een andere woningvoorraad kennen, zullen zij ook andere mogelijkheden hebben tijdens het huisvestingsproces. Ten tweede wordt vaak gesteld dat grote gemeenten bestuurskrachtiger zijn dan kleine gemeenten. Hierdoor zouden zij beter in staat zijn maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren (Fraanje & Herweijer, 2013). Hoewel niet elk onderzoek het hierover eens is, is het wel een feit dat grotere gemeenten een grotere organisatie hebben met meer

ambtenaren in dienst, waardoor zij een andere aanpak van het huisvestingsvraagstuk kunnen hanteren. Uit de evaluatie van de eerder besproken Pardonregeling bleek dat voornamelijk kleinere plaatsen moeite hadden aan hun taakstelling te voldoen, terwijl de grotere plaatsen en steden wel op schema lagen (Inlia, 2009). Tot slot wanneer gekeken wordt naar de vergunninghouders die zelfstandig een woning zoeken, kan verwacht worden dat deze vaker voor stedelijke gemeenten zullen kiezen vanwege opleiding- en werkmogelijkheden of sociale relaties (Dourleijn & Dagevos, 2011). Dit leidt uiteindelijk tot de laatste hypothese: *Grotere, stedelijke gemeenten voldoen makkelijker aan hun taakstelling dan kleinere gemeenten (h14)*.

3.6 Samenvatting: hypothesen

In het afgelopen hoofdstuk zijn verschillende gemeentelijke factoren en kenmerken beschreven die het realiseren van de taakstelling kunnen beïnvloeden. In onderstaande tabel 1 wordt een samenvatting weergegeven van alle hypothesen die daar uit afgeleid zijn.

Tabel 1. Onderzoekshypothesen

H1.	Gemeenten met een grote sociale huurvoorraad voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten met een kleinere sociale huurvoorraad.
H2.	Gemeenten waar de doorstroming hoger is voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten met weinig doorstroming op de woningmarkt.
H3.	Gemeenten met een krappe woningmarkt hebben meer moeite om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt.
H4a.	Gemeenten waarbij het woningaanbod aansluit op de te huisvesten vergunninghouders voldoen eenvoudiger aan hun taakstelling dan gemeenten waar een mismatch is
H4b.	Gemeenten met meer eengezinswoningen voldoen eenvoudiger aan hun taakstelling dan gemeenten met weinig eengezinswoningen.
H5a.	Gemeenten waar meer mensen met lage inkomens wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten waar weinig mensen met lage inkomens wonen.
H5b.	Gemeenten met een krappe woningmarkt, waar meer mensen met lage inkomens wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt waar weinig mensen met lage inkomens wonen.
H6a.	Gemeenten waar meer werklozen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met weinig werklozen.
H6b.	Gemeenten met een krappe woningmarkt waar meer werklozen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt en weinig werklozen.
H7a.	Gemeenten waar veel aanhangers van rechtse partijen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten met weinig aanhangers.
H7b.	Gemeenten met een krappe woningmarkt waar veel aanhangers van rechtse partijen wonen hebben meer moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten een ontspannen woningmarkt met weinig rechtse aanhangers.
H8.	Gemeenten die een beleidsdocument zoals een Plan van Aanpak hebben opgesteld met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders, hebben minder moeite bij het volbrengen van hun taakstelling dan gemeenten die dit niet hebben opgesteld
H9.	Gemeenten die proberen de locatie van de huisvesting van vergunninghouders te sturen hebben meer moeite om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten die geen rekening houden met specifieke locaties in het huisvestingsproces.
H10.	Gemeenten die gebruik maken van alternatieve huisvestingsmogelijkheden buiten de bestaande sociale huur om hebben minder moeite om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten die hier geen gebruik van maken.
H11.	Gemeenten die werkafspraken hebben met de woningcorporaties hebben minder moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten die dit niet hebben
H12.	Gemeenten die regionaal samenwerken met betrekking tot vergunninghouders hebben minder moeite om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten die niet regionaal samenwerken.
H13.	Gemeenten waar veel vergunninghouders zelfstandig in hun huisvesting voorzien voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten waar (bijna) geen vergunninghouders naar toe verhuizen.
H14.	Grotere, stedelijke gemeenten voldoen makkelijker aan hun taakstelling dan kleinere gemeenten.

4. Methodologie

Zoals al kort in de inleiding naar voren kwam, wordt dit onderzoek uitgevoerd op basis van secundaire data-analyse aangevuld met interviews. In het komende hoofdstuk zal de keuze voor deze methode nader worden toegelicht. Verder vindt de operationalisering van de onderzoekseenheden en de onderzoeksvariabelen plaats en zal de gebruikte analysemethode uitgelegd worden. Tot slot zal kort de kwaliteit van dit onderzoek besproken worden door nader in te gaan op de representativiteit en betrouwbaarheid van de gebruikte methoden.

4.1 Onderzoeksopzet: methode van datacollectie

Dit onderzoek naar de huisvesting van vergunninghouders is zowel een verkennend als verklarend onderzoek. Het belangrijkste doel is om te ontdekken welke factoren het realiseren van de gemeentelijke taakstelling beïnvloeden. In de eerste plaats is dit onderzoek verkennend omdat het realiseren van de taakstelling een relatief nieuw thema is waar nog weinig onderzoek naar gedaan is (Babbie, 2012; Boeije e.a. 2009). Daarnaast probeert dit onderzoek meteen al een verklarende slag te maken door relaties tussen de gemeentelijke kenmerken en het al dan niet vervullen van de taakstelling te onderzoeken. De ‘waarom-vraag’ die antwoord probeert te geven waarom er verschillen zijn, zal worden onderzocht (Babbie, 2012).

Dit onderzoek zal gebruik maken van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Kwantitatief is een voor de hand liggende keuze aangezien er naar een verband tussen verschillende variabelen gezocht wordt (Boeije e.a., 2009). Tegelijkertijd zijn er ook minder goed meetbare factoren die de verschillen kunnen verklaren, en is het bovendien vanwege gebrek aan eerder onderzoek, niet 100% duidelijk welke factoren de verschillen tussen de gemeenten veroorzaken. Daarom is kwalitatief onderzoek een goede aanvulling zodat ook de ervaringen van de gemeenten zelf gehoord kunnen worden (Hay, 2010). Deze ‘mixed method’ benadering heeft als voordeel dat de zwaktes van de ene benadering, gecompenseerd worden door de sterktes van de andere benadering. Hierdoor zorgt deze benadering voor een completer, alles omvattend beeld. Kwantitatief onderzoek laat vaak de structuur van de samenleving zien terwijl kwalitatief onderzoek meer proces gerelateerd is (Bryman, 2012)

4.1.1 Secundaire data-analyse

Om verbanden tussen het realiseren van de taakstelling en gemeentelijke kenmerken te ontdekken zal een regressiemodel worden opgesteld, gebaseerd op secundaire data. Een van de belangrijkste bronnen waar secundaire data te vinden is, is via de ambtelijke statistiek. Hoewel deze gegevens voornamelijk zijn verzameld ten behoeve van beleidsvoorbereiding en ondersteuning zijn ze ook zeer geschikt om verklaringen te vinden voor bepaalde ontwikkelingen in de maatschappij (Boeije e.a., 2009). Gegevens verzameld op gemeentenniveau door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en informatie over de taakstelling verzameld door het COA vormen in deze scriptie de basis voor de data-analyse.

Een groot voordeel van het gebruik van secundaire data van het CBS is dat de gegevens (bijna altijd) beschikbaar zijn voor alle Nederlandse gemeenten. Hierdoor is de data representatief voor heel Nederland en gaat er ook geen informatie verloren als regressieanalyses uitgevoerd worden. Een veel voorkomend probleem bij kwantitatief onderzoek is hoge non-response of *missing data* voor bepaalde onderzoekseenheden, maar daar heeft dit onderzoek dus bijna geen last van. (Bryman, 2012). Een tweede voordeel van het gebruik van secundaire data is dat binnen een korte tijd, veel informatie beschikbaar is (Boeije e.a., 2009; Bryman, 2012). Om al deze gegevens zelf via enquêtes te achterhalen zou veel langer hebben geduurd en had bovendien veel geld kosten. Nu blijft er meer tijd over voor de data-analyse en het verzamelen van informatie uit interviews (Bryman, 2012).

Een nadeel van het gebruik van secundaire data is dat de gegevens niet actueel zijn (Burns & Bush, 2006). Dit onderzoek analyseert de taakstellinggegevens van 2013 tot 2015. Dit is de meest recente data aangezien de taakstelling van 2016 op dit moment nog loopt. Echter, de gegevens over het percentage lage inkomens zijn gebaseerd op gemeentelijke kenmerken van alleen 2013. Deze zijn

dus wel enigszins verouderd. Bijkomstig probleem is dat sindsdien een aantal gemeentelijke herindelingen plaats hebben gevonden. Voor nieuwgevormde gemeenten is geen rechtstreekse data beschikbaar. Als gemeenten samengevoegd zijn, is dit probleem vaak eenvoudig op te lossen door gegevens (gewogen) bij elkaar op te tellen. Ingewikkelder wordt het wanneer een gemeente opgesplitst is en onderverdeeld onder meerdere gemeenten. Hoe hier precies mee omgegaan wordt zal in de paragraaf over operationalisering besproken worden. Een bijkomend nadeel van het gebruik van secundaire data is dat de onderzoeker afhankelijk is van de gegevens die beschikbaar zijn. Je kunt de data maar in beperkte mate naar je eigen wensen aanpassen en variabelen die ontbreken in het bestaande bestand kunnen niet zomaar toegevoegd worden. Daarnaast ontbreekt de flexibiliteit om op bepaalde onderwerpen dieper in te gaan (Bryman, 2012, Boeije e.a., 2009). Mede hierdoor is ervoor gekozen om nog een aantal aanvullende, verdiepende interviews uit te voeren.

Bij het gebruik van secundaire data is het belangrijk om goed de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gebruikte data te analyseren (Burns & Bush, 2006; Neuman, 2012). De gebruikte data is grotendeels afkomstig van het COA en het CBS. Het COA is gebruikt voor gegevens over de taakstelling. Zij zijn de enige die gegevens hierover publiceren. Deze gegevens worden bovendien ook gebruikt door de Rijksoverheid. Het CBS is in Nederland het belangrijkste statistische bureau. Zij leveren data van hoge kwaliteit en geven bovendien duidelijk aan waar de verzamelde data exact betrekking op heeft.

4.1.2 Interviews

Een nadeel van het analyseren van secundaire data is dat men afhankelijk is van de data die beschikbaar is. Er kan alleen gekeken worden naar gemeentelijk karakteristieken maar minder goed meetbare factoren als *samenwerking met corporaties of openheid voor alternatieven* zijn niet zomaar in een model te vatten. Met behulp van de interviews is geprobeerd dit gebrek van de kwantitatieve analyse op te vangen. Een belangrijk doel van de interviews is dan ook om de data-analyse aan te vullen (Hay, 2010). Bovendien zijn interviews een goede methode om persoonlijke ervaringen en meningen met betrekking tot een onderwerp te onderzoeken (Hay, 2010).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Van tevoren zijn een aantal topiclijsten uitgewerkt (bijlage 2), echter de exacte vraagstelling als mede de volgorde van de gestelde vragen werd bepaald op het moment zelf, afhankelijk van het verloop van het interview. Voordeel van deze methode is dat men flexibel is en goed in kan spelen op de situatie (Bryman, 2012). Echter, er is wel enige structuur omdat er wel al vooraf nagedacht is over de interviewonderwerpen. Hierdoor is vergelijking tussen de interviews goed mogelijk (Hay, 2010).

Bij de selectie van de geïnterviewden is gebruik gemaakt van *purposive sampling*. Dit betekent dat er geen sampling frame gebruikt is, maar dat er bewust participanten uitgekozen zijn die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze methode wordt aangeraden door Bryman (2012) omdat dit een strategische manier is om juist die mensen te selecteren die relevant zijn voor het onderzoek. In eerste instantie is er een interview afgenomen bij een overkoepelende organisatie. Hoewel deze overkoepelende organisatie zelf niet verantwoordelijk is voor de feitelijke huisvesting, zijn zij er wel intensief bij betrokken. De organisatie kan inzichten bieden vanuit de praktijk omdat zij dagelijks met verschillende gemeenten in contact komen. Hierdoor kunnen zij ervaringen delen over de problemen die zij bij gemeenten tegenkomen waardoor deze hun taakstellingen niet weten te realiseren, maar ook welke alternatieven ingezet worden die helpen bij het volbrengen van de taakstelling.

Het interview met de overkoepelende organisaties schetst een algemeen beeld over de ervaringen en problemen van gemeenten. De interviews met individuele gemeenten zullen dieper ingaan op de persoonlijke ervaringen uit de praktijk. De selectie van de afzonderlijke gemeenten is gebaseerd op het idee van "maximale variatie". Via deze methode is het mogelijk de ervaringen van participanten met compleet verschillende achtergrond kenmerken te onderzoeken (Hay, 2010). Zo zijn er voor dit onderzoek zowel grote als kleine gemeenten geselecteerd, die zowel een krappe als ontspannen woningmarkt kennen. Bovendien is het mogelijk gemeenschappelijke patronen te identificeren die voorkomen onder participanten in verschillende situaties (Hay, 2010). Deze methode zorgt voor een verzameling van verschillende perspectieven waardoor de complexiteit van het

probleem duidelijk wordt. Het artikel van Onwuegbuzie & Leech (2007) beweert dan ook gebaseerd op eerder onderzoek dat selectie op basis van maximale variatie “*one of the most frequently used purposeful sampling techniques*” is (p. 112). Dit onderzoek is niet het eerste onderzoek dat interviews gebruikt om de huisvesting van vergunninghouders (of vluchtelingen) te analyseren. Ook Dwyer & Brown (2008) en Netto (2011) maakten bijvoorbeeld gebruik van deze methode in het kader van hun onderzoek naar huisvesting van vergunninghouders.

4.2 Operationalisering onderzoek

4.2.1 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden van dit onderzoek zijn alle gemeenten van het jaar 2015. Hier is voor gekozen aangezien dit het meest recente jaar is waarin een complete taakstelling gerealiseerd hoorde te zijn. Aangezien in het kwantitatieve deel naar de taakstelling van de jaren 2013, 2014 en 2015 gekeken wordt (verdere toelichting in paragraaf 4.2.2), moest er rekening gehouden worden met gemeentelijke herindelingen. In de meeste gevallen leverde dit geen problemen op omdat gemeenten samengevoegd werden. Door aantallen op te tellen of gebruik te maken van gewogen gemiddelden kon data afkomstig uit 2013 en 2014 getransformeerd worden naar de gemeentelijke indeling van 2015. Problemen ontstonden bij gemeenten die opgesplitst zijn over verschillende andere gemeenten. Zo werd de gemeente Maasdonk verdeeld onder zowel Den Bosch als Oss. De gemeente Boarnsterhim werd heringedeeld onder Leeuwarden, Heerenveen en de Friese Meren. In beide gevallen is ervoor gekozen om de taakstelling en andere gemeentelijke kenmerken volledig toe te wijzen aan de gemeente die de meeste inwoners opnam. In het geval van Maasdonk is dat Den Bosch. Voor Boarnsterhim was dit Leeuwarden.

Een aantal gemeenten te weten Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog en Rozendaal zijn buiten beschouwing gelaten. Deze gemeente hebben hun taakstelling overgedragen aan Leeuwarden (de Waddeneilanden) en Arnhem. Ook Zevenaar is vrijgesteld van de taakstelling omdat zij al een asielzoekersaanmeldcentrum bezitten. Tot slot wordt de gemeente Almelo buiten beschouwing gelaten. Deze gemeente kent als enige in Nederland de unieke situatie dat zij zover voorlopen met hun taakstelling, dat zij tussen 2013-2015 per saldo niemand diende te huisvesten. Zij hebben echter in de afgelopen 3 jaar 177 mensen aan een woning geholpen. Hierdoor kwam het percentage gerealiseerde taakstelling op een negatief getal uit, waardoor deze gemeenten niet mee kon worden genomen bij het opstellen van het model. Uiteindelijk blijven er 386 gemeenten over.

4.2.2 Opbouw databestand

Afhankelijke variabele

De kern van het onderzoek draait om de vraag waarom sommige gemeenten wel, en andere het niet voor elkaar krijgen de taakstelling te volbrengen. De afhankelijke variabele is dan ook het percentage voltooide taakstelling. De taakstelling (inclusief voor- en achterstanden) van de afgelopen 3 jaar is bij elkaar opgeteld en afgezet tegenover de realisatie in dezelfde periode. Er is voor gekozen om niet alleen op 2015 te richten omdat het per jaar varieert welke gemeenten wel en niet hun taakstelling weten te realiseren. Het is goed mogelijk dat men in het ene jaar een achterstand oploopt, die in het volgende jaar meteen weer weggewerkt wordt. Door te kijken naar de taakstelling over een langere periode, krijgt men een beter beeld van het structurele proces dat speelt. In oktober 2012 is de plaatsingsprocedure gewijzigd (Wissink & Lijzenga, 2014), daarom is het logisch om naar de taakstelling vanaf 2013 te kijken zodat niet twee verschillende plaatsingsprocedures met elkaar vergeleken worden. Om de betrouwbaarheid van het regressiemodel te testen is de analyse wel nog een keer herhaald voor de situatie met betrekking tot het jaar 2015. Dit is bovendien interessant omdat de situatie van 2015 afwijkend is in vergelijking tot de eerdere jaren. De taakstelling was nog nooit zo groot waardoor gemeenten ook meer aandacht aan de huisvesting moesten besteden om de taakstelling daadwerkelijk te realiseren.

De informatie met betrekking tot het realiseren van de taakstelling wordt verzameld door het COA. Elke maand publiceert het COA data over de voortgang en aan het eind van een taakstelling wordt een soort jaarverslag gepubliceerd. De gegevens over de jaren 2013, 2014 en 2015 zijn bewerkt en

samengevoegd om uiteindelijk tot bruikbare gegevens te komen. Hierbij is er gebruik gemaakt van de jaarverslagen die begin januari gepubliceerd zijn. Echter, omdat niet altijd alle geplaatste vergunninghouders voor die tijd zijn gemeld bij of geregistreerd door het COA, kan het voorkomen dat de achter- of voorstanden van sommige gemeenten niet geheel up-to-date zijn. Ook hanteren verschillende gemeenten andere definities voor ‘geplaatste vergunninghouders’ dan het COA. Door een combinatie van deze factoren kunnen de cijfers die individuele gemeenten hanteren (licht) afwijken van de gebruikte cijfers in dit onderzoek.

Onafhankelijke variabelen

In tabel 2 is een overzicht weergegeven van alle gebruikte variabelen in het regressiemodel. Indien mogelijk is een gemiddelde genomen van alle beschikbare jaren in de periode 2013-2015. Dit omdat er ook naar de taakstelling van al deze jaren gekeken is. De precieze operationalisering van de variabelen wordt besproken in de volgende paragraaf.

Tabel 2. Overzicht gebruikte onafhankelijke variabelen

Variabelen	Omschrijving	Jaar	Data bron
1. Taakstelling	Aantal vergunninghouders wat een gemeente dient te huisvesten	2013-2015	COA
2. Saldo	Voor- of achterstanden m.b.t. de taakstelling van een gemeente op 1 januari. Ingedeeld in twee groepen.	2013	COA
3. Huishoudensgrootte	Gemiddelde grootte van de gehuisveste huishoudens	2012- April 2016	COA
4. Sociale huurvoorraad	Percentage sociale huurwoningen op de totale woningvoorraad	2013-2014	ABF; Sysvov
5. Aandeel eengezinshuurwoningen	Percentage eengezinshuurwoningen op de totale woningvoorraad	2013-2014	ABF; Sysvov
6. Staat woningmarkt	Ingedeeld in de groepen schaarste, gemiddeld of krimp	2011	Rijksoverheid
7. Verhuismobiliteit	Mobiliteit van binnenlandse verhuizingen binnen een bepaalde gemeente.	2013-2014	CBS Statline
8. Aandeel werklozen	Werkloze beroepsbevolking als percentage van de gehele beroepsbevolking	2013-2015	CBS Statline
9. Aandeel lage inkomens	Percentage huishoudens vallend in de laagste inkomensgroep van het CBS (zie operationalisering).	2013	CBS Statline
10. Politieke voorkeur	Ingedeeld in de groepen lokaal, versoberd opvang of gelijkwaardige behandeling (zie operationalisering)	2014	Kiesraad

4.2.3 Operationalisering hypothesen en onderzoeksvariabelen

Tijdens het opstellen van de hypothesen en het uiteenzetten van het databestand zijn verschillende concepten besproken die nadere uitleg behoeven over hun definitie en de manier waarop zij gemeten zijn. Deze worden in de komende paragraaf besproken. De eventuele haakjes achter de variabele naam geven aan op welke hypothese de variabele betrekking heeft.

Taakstelling: Deze variabele geeft de grootte van de taakstelling weer. Hierbij is rekening gehouden met de voor- of achterstanden van een gemeente. Deze variabele geeft bovendien ook inzicht in de grootte van de gemeente, aangezien de taakstelling evenredig aan het aantal inwoners wordt bepaald. Het was niet mogelijk om een aparte variabele voor het aantal inwoners op te nemen, omdat deze sterk correleerde met de taakstelling. Vanwege het duidelijke, niet lineaire verband met het aandeel gerealiseerde taakstelling heeft een LN-transformatie plaatsgevonden.

Voor- en achterstanden. Deze variabele geeft inzicht in het aantal vergunninghouders dat bij de voorgaande taakstellingen gehuisvest diende te worden, maar niet geplaatst is, of het aantal vergunninghouders dat extra bovenop de vorige taakstellingen gehuisvest is. De variabele is opgesplitst in twee categorieën. De referentiecategorie zijn de gemeente die geen achterstand hebben of zelfs voorlopen. De andere categorie omvat alle gemeenten met achterstanden. Deze variabele is gecategoriseerd omdat hij zeer scheef verdeeld is en geen lineair verband vertoonde met het aandeel gerealiseerde taakstelling.

Huishoudensgrootte vergunninghouders: Het COA heeft gegevens aangeleverd met informatie over het aantal huishoudens dat elke gemeente gehuisvest heeft in de periode 2012-april 2016, naar huishoudensgrootte. Helaas was het niet mogelijk om onderscheid te maken naar verschillende jaren waardoor ervoor gekozen is om naar de gemiddelde huishoudensgrootte te kijken. Hierbij werd aangenomen dat de huishoudensamenstelling in 2012 en begin 2016, vergelijkbaar is met de huishoudensamenstelling in de periode 2013-2015. Omdat de gemeente indeling is gebaseerd op 2016, was de gemiddelde huishoudensgrootte voor Bussum, Naarden en Muiden (sinds 2016 Gooise Meren), en Edam-Volendam en Zeevang (sinds 2016 samengegaan in Edam-Volendam), onbekend. Er is voor gekozen om de gemiddelde huishoudens grootte van de nieuwe gemeenten toe te passen op alle individuele gemeenten zodat geen gegevens verloren gingen in het model. Wat bovendien bedacht moet worden is dat deze variabele een inzicht geeft in de gemiddelde huishoudensgrootte van huishoudens die daadwerkelijk gehuisvest zijn. Het zou kunnen dat een gemeente nog veel meer vergunninghouders, specifiek van een bepaalde grootte op hun wachtlijst heeft staan, maar voor die groep geen geschikt onderkomen kon vinden. Dat is niet uit de gegevens te herleiden. Het is daarom niet mogelijk deze gegevens te gebruiken om te onderzoeken of de woningvoorraad van een gemeente aansluit bij de vergunninghouders die de desbetreffende gemeenten moet huisvesten (h4a). Deze informatie zal aan de hand van interviews verzameld worden.

Sociale huurvoorraad (h1). Deze variabele verwijst naar het aandeel goedkope woningen in een gemeente die geschikt zijn voor verhuur aan vergunninghouders en andere lage inkomensgroepen. In het model is het percentage sociale huurwoningen als aandeel van de totale woningvoorraad gebruikt.

Doorstroming (h2): Doorstroming dient een indicatie te geven hoeveel mensen er verhuizen waardoor er woningen vrijkomen. Als indicator is hiervoor de verhuismobiliteit van het CBS gebruikt. Dit geeft een indicatie van de som van de binnen gemeenten verhuisde personen plus de halve som van de tussen gemeenten verhuisde personen (vestigers plus vertrekkers). Hoe hoger de verhuismobiliteit, hoe meer verhuizingen er in bepaalde gemeenten plaatsvinden.

Krapte woningmarkt (h3, 5b, 6b, 7b): Om te bepalen of een gemeente een krappe woningmarkt heeft, is gebruik gemaakt van de selectie van het Rijk. Zij hebben tien COROP-gebieden geselecteerd waar de woningmarkt het krapst is (de schaarstegebieden). Wat wel bedacht moet worden is dat deze indeling dus niet op gemeenteniveau is. De verschillen binnen een COROP-gebied kunnen groot zijn, maar vallen nu weg. Hier moet met het analyseren van de data rekening mee worden gehouden. Naast de schaarstegebieden is er ook een indeling naar anticipeer- en krimpggebieden gemaakt. Dit zijn de meest ontspannen woningmarkten omdat hier de bevolking

afneemt. De overige gemeenten die in geen van beide klassen vallen, zijn geclassificeerd als gemiddelde woningmarktgebieden.

Mismatch in het woningaanbod (h4a): Het gaat hierbij om de vraag of de type huishoudens gekoppeld aan een gemeente, past bij het type woningen wat een gemeente heeft. Omdat geen gegevens bekend zijn over de gekoppelde huishoudens maar alleen over de geplaatste huishoudens, kan dit niet getoetst worden in het model. Uit de interviews zal moeten blijken of dit het geval is.

Lage inkomens (h5): Lage inkomens zijn gedefinieerd op basis van de definitie van het CBS: “Personen zijn ingedeeld naar hoogte van het persoonlijk inkomen in drie groepen. De indeling vindt plaats nadat alle personen zijn gerangschikt van laag naar hoog persoonlijk inkomen. Bij de laagste 40-procent-groep worden de eerste (laagste) veertig procent personen met een persoonlijk inkomen meegenomen. Het persoonlijk inkomen omvat inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (met uitzondering van kinderbijslag).”

Werklozen (h6): Ook bij deze variabele is aangesloten bij de definitie van het CBS. De werkloze beroepsbevolking zijn die mensen die geen werk hebben, maar wel op zoek zijn naar betaald werk en hier ook direct voor beschikbaar zijn. De beroepsbevolking heeft betrekking op iedereen tussen de 15-75 jaar die werk heeft of onder de werkloze beroepsbevolking valt. In het model is de werkloze beroepsbevolking als percentage van de gehele beroepsbevolking opgenomen.

Rechtse partijen (h7): Om de politieke voorkeur van een gemeente te bepalen is gekeken naar welke politieke partij tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 het grootst was. Het gaat vervolgens om partijen die wat betreft het immigratiebeleid een rechtse insteek hebben. Dit zijn de partijen die voor versoberde huisvesting zijn, of tegen de opvang van asielzoekers in het algemeen. Er is een onderscheid gemaakt tussen de partijen die aangeven voor versoberde huisvesting te zijn (PVV, VVD, CDA, SGP) en partijen die aangeven dat vergunninghouders en Nederlanders gelijk zijn, en daarom ook wat betreft huisvesting gelijk behandeld moeten worden (PvdA, D66, ChristenUnie, GroenLinks, SP). Deze indeling is gebaseerd op een onderzoek van Nu.nl in oktober 2015, waarbij zij een overzicht probeerde te geven van de standpunten van verschillende politieke partijen met betrekking tot de vluchtelingenproblematiek. De lokale partijen vormen een aparte derde groep. Hierbij moet bedacht worden, dat deze groep waarschijnlijk een mengelmoes van voor- en tegenstanders is. Ook de vier gemeenten waarbij de kieswijzer aangaf dat de grootste partij de ChristenUnie/SGP was, vallen onder deze groep omdat de ChristenUnie en SGP wat betreft dit onderwerp een ander standpunt hebben. Tot slot zijn de drie gemeenten waar FNP (Fryske Nasjonale Partij) de grootste was, ook toegevoegd aan de groep lokaal. Voor de gemeenten die samengevoegd zijn in de periode 2013-2015 is naar het resultaat van de gemeentelijke herindelingsverkiezingen gekeken.

Hoewel deze driedeling natuurlijk een erg grove indeling is, was het vanwege celvullingsproblematiek niet mogelijk om ook een middengroep te onderscheiden met bijvoorbeeld CDA, D66 en ChristenUnie. Vooral de linkse groep zou met slechts 17 gemeenten dan zeer klein worden. Ook de PVV, met hun sterke standpunt wat betreft immigratie kon niet apart onderscheiden worden omdat de PVV maar in enkele gemeenten aan de gemeenteraadsverkiezingen heeft deelgenomen en de landelijke gegevens over PVV-stemmers dateren uit 2012.

De volgende zes begrippen hebben betrekking op hypothesen die op kwalitatieve wijze getoetst zijn met behulp van interviews. Omdat *wetenschappelijk* onderzoek naar deze onderwerpen in de Nederlandse context tot nu toe beperkt is, zijn deze onderwerpen met een verkennende insteek onderzocht. De definities voor de kernconcepten zijn daarom wat ruimer opgesteld (net als de eerder geformuleerde hypothesen).

Beleidsdocument (h8): In deze hypothese gaat het er om dat gemeenten een visie hebben hoe zij met het huisvesten van vergunninghouders om willen gaan, en dit ook daadwerkelijk vastgelegd hebben in een beleidsdocument. Een voorbeeld kan een gericht Plan van Aanpak zijn.

Locatie sturing (h9): ‘Locatie sturing’ wil zeggen dat er in een gemeente bewust geprobeerd wordt de locatie van de huisvesting van vergunninghouders te beïnvloeden. Dit kan zijn omdat men zich wil houden aan het idee van spreiding en kleinschaligheid of omdat men juist graag de vergunninghouders wil clusteren.

Alternatieve huisvestingsmogelijkheden (h10): Het gaat hierbij om woonvormen die speciaal gecreëerd of getransformeerd zijn voor vergunninghouders, eventueel in een gemengde bewoning met andere doelgroepen. Dit kan ook een bestaande sociale eengezinswoning zijn die getransformeerd is naar een woning met meerdere onzelfstandige woonruimtes.

Werkafspraken corporaties (h11): Het draait hierbij om de vraag of gemeente en corporatie(s) samen concreet hebben afgesproken hoe zij met de huisvesting van vergunninghouders om willen gaan. Dit kunnen zij bijvoorbeeld hebben vastgelegd in de prestatieafspraken, of tijdens structurele bijeenkomsten bespreken.

Regionale samenwerking (h12): Regionaal samenwerken kan op verschillende niveaus. Er wordt in het kader van dit onderzoek geen onderscheid gemaakt op welke manier er samengewerkt wordt, zolang er specifieke afspraken of doelstellingen op papier staan. Dit gaat dus zowel over het delen van een taakstelling als samenwerking op bestuurlijk vlak door het (gestructureerd) uitwisselen van kennis en ervaringen.

Zelfstandige huisvesting (h13): Deze term verwijst naar vergunninghouders die een woning hebben gevonden zonder hulp van het COA en de gemeenten.

Het laatste begrip heeft zowel betrekking op het kwalitatieve als in het kwantitatieve onderzoek.

Grote, stedelijke gemeenten (h14): De selectie van grote, stedelijke gemeenten is gebaseerd op de Atlas voor Gemeenten. Dit onderzoeksbureau brengt jaarlijks de gelijknamige Atlas voor Gemeenten uit waarin zij de 50 meest stedelijke gemeenten³ vergelijken op verschillende punten. Onder deze gemeenten vallen onder andere de G4 en G32 gemeenten. In het model is geen aparte variabele opgenomen voor deze 50 gemeenten, omdat de grootte van de taakstelling al een duidelijk beeld geeft wat de invloed van gemeentegrootte op de taakstelling is. Een aparte variabele zou ongeveer hetzelfde meten waardoor er sprake zou zijn van multicollineariteit. Immers 48 van de 50 meest stedelijke gemeenten behoren tot de top 50 van gemeenten met de grootste taakstellingen.

De selectie vinden we wel terug in het tweede model waar specifiek de situatie in *stedelijke gemeenten* onderzocht wordt. Dit kan relevant zijn omdat steden een hele andere dynamiek en problematiek kennen dan plattelandsgemeenten. Hierdoor hebben zij andere mogelijkheden om met hun taakstelling om te gaan dan plattelandsgemeenten.

Daarnaast is er bij het selecteren van participanten voor de interviews voor gekozen om een viertal stedelijke gemeenten te selecteren. Deze selectieprocedure zal verder omschreven worden in de volgende paragraaf.

4.2.4. Aanpak interviews

In de maanden juni–juli 2016, zijn een negental interviews afgenomen onder verschillende betrokkenen in het huisvestingsproces. Vooraf aan de interviews is een topiclijst opgesteld (zie bijlage 2). De topiclijsten is voor elke gesprek enigszins aangepast zodat ingespeeld kon worden op de lokale situatie. Bovendien is van een aantal gemeenten van tevoren al enige informatie ontvangen wat ook verwerkt is in de topiclijsten.

Tijdens de interviews stonden een zevental thema’s centraal waarna verschillende vragen gesteld zijn: organisatie en beleid, locatie van huisvesting, relatie met corporaties, regionale

³ Alkmaar, Almelo, Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Amstelveen, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Bergen op Zoom, Breda, Delft, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo (O.), ’s-Hertogenbosch, Hilversum, Hoorn, Leeuwarden, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Nissewaard, Oss, Purmerend, Roosendaal, Rotterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Velsen, Venlo, Vlaardingen, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

samenwerking, draagvlak, alternatieve huisvestingsmogelijkheden en succes- en faalfactoren. Er is geprobeerd om allereerst te focussen op het beleid van een gemeente, vervolgens hoe dit uitpakt in de praktijk om daarna te evalueren hoe succesvol dit is.

Van tevoren is toestemming gevraagd om de interviews op te nemen. Het voordeel hiervan is dat alle informatie teruggeluisterd kon worden. Bovendien kon de interviewer zo al zijn aandacht op de geïnterviewde richten in plaats van continu bezig te zijn met aantekeningen. Dit zorgt ervoor dat het gesprek natuurlijker is verlopen. Er zijn wel enkele aantekeningen tijdens het gesprek gemaakt, zodat de kern reeds op papier stond. Deze informatie kon dan weer toegepast worden in vervolg interviews met andere participanten. De interviews zijn na het afnemen getranscribeerd zodat alle informatie geanalyseerd kon worden.

Omschrijving Respondenten

Interview overkoepelende organisatie:

Platform Opnieuw Thuis is een samenwerkingsverband opgericht in 2014 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), het Rijk, COA en de vereniging van woningcorporaties Aedes. Het hoofddoel van het platform is om ondersteuning te bieden bij de huisvesting van vergunninghouders. Zij handelen proactief richting de gemeenten die het hardst steun kunnen gebruiken. Verder proberen zij zoveel mogelijk kennis te delen en zijn zij opzoek naar nieuwe oplossingen voor het huisvestingsvraagstuk.

Interviews gemeenten:

Naast het interview met de overkoepelende organisatie is een achttal interviews afgenomen onder verschillende gemeenten om een inzicht te krijgen in de persoonlijke ervaringen en het belang van institutionele factoren. In de meeste gevallen is gesproken met de beleidsmedewerker wonen, maar bij sommige gemeenten was een andere persoon verantwoordelijk of zaten er meerdere betrokkenen aan tafel. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van een aantal kenmerken om er zeker van te zijn dat er genoeg variatie tussen de geïnterviewden is. Hierbij is een selectie gemaakt op basis van de volgende factoren):

- Of een gemeente wel of niet een regionaal samenwerkingsverband is aangegaan met omliggende gemeenten;
- Of een gemeente wel of niet een huisvestingsverordening heeft waarmee zij aan vergunninghouders voorrang verlenen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Daarnaast geeft deze variabele ook een indruk van de krapte op de woningmarkt;
- Onderscheid tussen grote en kleine gemeenten; in elke subcategorie is een Atlas50-gemeente en een kleinere gemeente geïnterviewd. Er is bewust voor gekozen om niet gemeente uit de G4 te selecteren omdat deze gemeenten der mate groot zijn dat zij niet goed te vergelijken zijn met andere Nederlandse steden. Vanwege hun grootte hebben zij andere mogelijkheden dan de wat kleinere gemeenten;
- Ruimtelijke spreiding zodat niet alleen Randstedelijke gemeenten of gemeenten in de periferie geïnterviewd werden (figuur 5).

De selectie van de gemeenten beoogt niet om representatief te zijn voor heel Nederland, echter door maximale variatie aan te brengen onder de geïnterviewde is wel geprobeerd allerlei verschillende ervaringen zichtbaar te maken zodat meerdere gemeenten zich in de resultaten zullen herkennen (tabel 3).

Figuur 5. Selectie participanten interviews



Tabel 3. Selectie participanten interviews

	Huisvestingsverordening		
	Ja	Nee	
Samenwerkingsverband	Ja	Haarlem (91%; 93%) Nuenen Ca. (86%; 49%)	Lelystad (96%; 96%) Bronckhorst (103%; 141%)
	Nee	Amersfoort (81%; 67%) Rijswijk (113%; 79%)	Emmen (81%; 55%) Geldermalsen (98%; 118%)

* De haakjes weergeven het percentage voltooide taakstelling (inclusief voor- en achterstanden). Het eerste percentage verwijst naar de periode 2013-2015, de jaartallen die ook in het model onderzocht worden. Het tweede percentage heeft betrekking op de eerste helft van 2016. Dit is het aandeel waar veel gemeenten tijdens de interviews aan refereerden.

Samenwerkingsverbanden

Haarlem is onderdeel van het samenwerkingsverband Kennemerland bestaande uit tien verschillende gemeenten. Dit verband is met name gericht op de opvang van asielzoekers, maar er wordt ook kennis met betrekking tot vergunninghouders gedeeld. Nuenen Ca. is onderdeel van het samenwerkingsverband Stadsregio Eindhoven. Deze negen gemeenten hebben gezamenlijk een actieplan opgesteld waarbij ook uitwisseling van vergunninghouders onder de gemeenten mogelijk is. Bronckhorst is onderdeel van de gemeenten die vergunninghouders huisvesten onder de Achterhoekse Aanpak. Dit is een samenwerkingsverband tussen zeven gemeenten gericht op kennisdeling en het compenseren van elkaars negatieve taakstellingen. Tot slot is Lelystad onderdeel van het samenwerkingsverband Flevoland dat bestaat uit alle zes de Flevolandse gemeenten. Zij zoeken de samenwerking met name op het gebied van kennisdeling.

Van de overige vier gemeenten Amersfoort, Emmen, Geldermalsen en Rijswijk waren vooraf geen regionale samenwerkingsinitiatieven bekend. Echter, uit de interviews bleek dat Emmen wel degelijk regionale samenwerking was aangegaan met omliggende gemeenten. Naast kennisdeling, vangen zij ook gezamenlijk vergunninghouders op door middel van regelingen ingesteld door de Rijksoverheid. Op welke manieren de gemeenten exact samenwerken zal in het resultaten hoofdstuk besproken worden.

4.3. Analyses

Zoals uit de vorige paragrafen al duidelijk werd, is dit onderzoek gebaseerd op zowel kwantitatieve als kwalitatieve data. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn dan ook twee soorten analyses uitgevoerd. Allereerst is de kwantitatieve data geanalyseerd aan de hand van een multivariate lineaire regressie. Ter aanvulling is vervolgens aan de hand van een contentanalyse de informatie verzameld via de interviews geanalyseerd.

4.3.1 Kwantitatieve data: Regressieanalyse

Om de succes- en faalfactoren bij het realiseren van de gemeentelijke taakstelling te onderzoeken is als eerste een beschrijvende analyse uitgevoerd. De kwantitatieve gegevens verzameld uit de verschillende databronnen zijn onderzocht met behulp van SPSS. Daarnaast is ArcGIS gebruikt om geografische kaarten te maken waardoor de verschillen tussen de gemeenten overzichtelijk weergegeven konden worden en het bovendien duidelijk werd of bepaalde kenmerken gekoppeld zijn aan bepaalde regio's in Nederland. Na deze beschrijvende data verkenning, is vervolgens een multivariate analyse uitgevoerd om verbanden tussen de verschillende variabelen en het al dan niet voltooien van de taakstelling te ontdekken. Acht hypothesen zijn op deze wijze getoetst.

Er is voor gekozen om een lineaire regressieanalyse uit te voeren omdat de afhankelijke variabele – het percentage voltooide taakstelling- een ratio variabele is. Bij lineaire regressie zijn een aantal voorwaarden waaraan voldaan dient te worden. Zo moet er spraken zijn van een lineair model, moeten de residuen normaal verdeeld zijn en homoscedastisch gespreid en dient er geen sprake te

zijn van multicollineariteit (De Vocht, 2011). Aan de voorwaarden van genoeg cases en normaal verdeelde residuen is zonder problemen voldaan. De andere voorwaarden waren in eerste instantie een groter probleem, vandaar dat enkele transformaties van de onafhankelijke variabelen hebben plaatsgevonden, zoals beschreven in paragraaf 4.2.3 operationalisering. De controle van de voorwaarden kan teruggevonden in bijlage 3.

Om multicollineariteit te voorkomen is ervoor gekozen om geen aparte variabele voor aantal inwoners mee te nemen aangezien dit sterk correleert met de grootte van de taakstelling. Ook is er geen aparte variabele voor de stedelijke gemeenten omdat 48 van de 50 stedelijkste gemeenten ook de bij de top 50 behoren wat betreft grootte van de taakstelling. In het huidige model zijn geen correlatiecoëfficiënten hoger dan 0,65 waarneembaar en zijn alle tolerance-waarden boven de 0,6 met uitzondering van aandeel werklozen wat een tolerance-waarde van 0,4 heeft. Alle waarden zijn dus ruim boven de 0,2, de grens die Fields (2013) aangaf als waarde waarbij 'potentiële problemen' kunnen ontstaan.

Om te onderzoeken welke gemeentelijke kenmerken de taakstelling beïnvloeden zijn drie verschillende modellen opgesteld. Het eerste model houdt alleen rekening met gegevens met betrekking tot de taakstelling. Er wordt gekeken naar de grootte van de taak, de vraag of gemeenten een achterstand hadden en naar de gemiddelde huishoudensgrootte van de huishoudens die een gemeente gehuisvest heeft. In het tweede model zijn de woningmarktfactoren toegevoegd, aangezien deze factoren volgens Wren (2003) de grootste invloed hebben op het succesvol huisvesten van vergunninghouders. Hierbij kan gedacht worden aan het aandeel sociale huurwoningen, het aandeel eengezinshuurwoningen, de verhuismobiliteit en de staat van de woningmarkt (krap, gemiddeld, krimp). Tot slot houdt het derde model ook rekening met sociale factoren binnen de gemeente. Er wordt gekeken naar de werkloosheidspercentages van de gemeente, het aandeel lage inkomens en de politieke voorkeur van de bewoners.

Deze analyse is zowel uitgevoerd op de data met betrekking tot alle Nederlandse gemeenten als op de data met betrekking tot de stedelijke gemeenten, of te wel de gemeenten met de grootste taakstelling. Hier is voor gekozen omdat grotere gemeenten een andere dynamiek en bestuurskracht kennen, zoals ook in het theoretisch kader naar voren kwam. Hierbij moet wel bedacht worden dat het slechts om 49 gemeenten gaat⁴. Dit kan de betrouwbaarheid van het model beïnvloeden omdat gebrek aan power een rol kan spelen. Dit betekent dat er onterecht geconcludeerd kan worden dat er geen significante relaties zijn. Daarnaast is het model ook nog een keer getoetst op de situatie van 2015, omdat dit het jaar was waarin de taakstelling het hoogst was en gemeenten actief met het vraagstuk aan de slag gingen.

Uiteindelijk blijken er drie uitschieters in de data aanwezig te zijn. Dit zijn de gemeente Neerrijnen, Landsmeer en Giessenlanden. Alle drie hebben zij residuen die groter zijn dan drie. Neerrijnen en Giessenlanden blijken de taakstelling veel beter volbracht te hebben dan op basis van het model verwacht, terwijl Landsmeer het veel slechter deed. Fields (2013) geeft aan dat het belangrijk is om te onderzoeken of deze uitschieters ook veel invloed hebben op het model. Dit kan gedaan worden door te kijken naar de Cook's distance, deze moet niet boven de 1 uitkomen. De uitschieters in dit onderzoek blijken alle drie ver onder de één te blijven, wat betekent dat de invloed die zij op het model hebben beperkt is. Wat bedacht moet worden is dat deze uitschieters alle drie gemeenten zijn met een zeer kleine taakstelling. In drie jaar tijd moesten zij ieder tussen de 35-47 mensen huisvesten. Als zij in drie jaar tijd 15 mensen meer of minder huisvesten, heeft dit meteen enorme invloed op het percentage gerealiseerde taakstelling, terwijl het effect van 15 mensen in een grotere gemeenten veel geringer zou zijn.

Als er naar de situatie van alleen 2015 gekeken wordt dan zijn er slechts twee uitschieters te zien, Neerrijnen en Loppersum. Hier geldt hetzelfde als bij de drie uitschieters in de situatie kijkend naar 2013-2015. De Cook's distances zijn laag, en de desbetreffende gemeenten zeer klein. In de modellen betreffende de grote steden zijn geen uitschieters waarneembaar.

⁴ Almelo is buiten beschouwing gelaten in verband met de redenen besproken in paragraaf 4.2.1.

4.3.2 Kwalitatieve data: contentanalyse

Om de interviews te kunnen analyseren zijn deze allemaal getranscribeerd en geïmporteerd in het programma NVivo. Vervolgens zijn de verschillende transcripten nauwkeurig doorgenomen zodat een contentanalyse uitgevoerd kon worden (Hay, 2010). De contentanalyse is via twee verschillende manieren uitgevoerd. Er is zowel specifiek naar de data per case gekeken (casestudy analyse) als naar verbanden tussen de cases (cross-case analyse).

De casestudy heeft als voordeel dat het gehele proces en de samenhang tussen de verschillende factoren binnen een gemeente duidelijk werd. Dit is ook noodzakelijk omdat de huisvesting van vergunninghouders een breed vraagstuk is, wat verschillende beleidsterreinen raakt. Om dit mogelijk te maken zijn de verschillende interview transcripties op hoofdlijnen samengevat, waardoor het hele huisvestingsproces en daaraan gerelateerde beleid overzichtelijk werd. Deze samenvattingen kunnen indien gewenst opgevraagd worden.

Bij de cross-case analyse werden de ervaringen van de verschillende respondenten vergeleken, specifiek gericht op bepaalde onderwerpen (Miles e.a., 2014). Het vergelijken van de gemeenten is op deze manier eenvoudiger. Tegelijkertijd moet wel bedacht worden dat de context waarbinnen een bepaald fenomeen plaats vindt, minder duidelijk is. Om de cross-case analyse mogelijk te maken zijn de transcripties in NVivo gecodeerd. Het coderen heeft plaats gevonden in twee stappen. In eerste instantie is gebruik gemaakt van de 'directe benadering' (Hsieh & Shannon, 2005), ook wel 'deductieve benadering' (Miles e.a., 2014), waarbij van tevoren een thematische codelijst is opgesteld gebaseerd op zevental kernthema's die aansluiten bij eerdere literatuur en de opgestelde hypothesen. De thema's waren gemeentelijke beleid, locatie, relatie met corporaties, regionale samenwerking, draagvlak, alternatieve huisvesting en succes- en faalfactoren. Binnen deze thema's is de tekst vrij gecodeerd waarbij gebruik is gemaakt van de 'conventionele benadering' ook wel 'inductieve benadering' genoemd. De codes waren niet van tevoren bedacht maar werden direct uit de tekst afgeleid (Hsieh & Shannon, 2005; Miles e.a., 2014). Hierdoor kon goed ingespeeld worden op de unieke ervaringen van de respondenten in plaats van alle ervaringen in vooraf bedachte hokjes te plaatsen. Indien mogelijk werd aangesloten bij eerder gehanteerde codes. Dit was een iteratief proces waarbij codes continu opnieuw werden bedacht, gewijzigd en samengevoegd om uiteindelijk tot een gestructureerd, gecodeerd bestand te komen (zie bijlage 4).

Door gebruik te maken van codes was het mogelijk de meningen van de respondenten over de verschillende onderwerpen, overzichtelijk terug te vinden. Bovendien werd zo op een eenvoudige wijze inzichtelijk gemaakt in hoeverre er sprake was van overeenkomstige of juist tegenstrijdige ervaringen van de verschillende gemeenten.

4.4 Kwaliteit onderzoek

De kwaliteit van het onderzoek hangt samen met de representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens. Hoewel geprobeerd is de kwaliteit zo goed mogelijk te waarborgen, zijn er altijd omstandigheden die deze beïnvloeden. Zo is dit onderzoek afhankelijk van de beschikbare informatie, speelt tijd een rol en kunnen ook persoonlijke keuzes de kwaliteit van het onderzoek beïnvloeden. De komende paragrafen zullen dit zo goed mogelijk toelichten.

Representativiteit

In het kader van het regressiemodel zijn gemeentelijke karakteristieken van alle 393 gemeenten verzameld. Omdat een zestal gemeenten vrij is gesteld van het huisvesten van vergunninghouders, zijn deze gemeenten buiten beschouwing gelaten. Ook Almelo is niet meegenomen omdat zij zover voorliep op haar taakstelling en tegelijkertijd nog steeds meerdere vergunninghouders gehuisvest heeft dat het percentage gerealiseerde taakstelling negatief was. Uiteindelijk is het model getoetst op 386 gemeenten waardoor ervan uit gegaan kan worden dat het representatief voor Nederland is (immers, zo goed als alle gemeenten met en taakstelling zijn meegenomen).

Lastiger is het om de representativiteit van de interviews te beoordelen. Hier heeft geen aselechte steekproef plaats gevonden, maar er is wel geprobeerd om variatie aan te brengen tussen de geselecteerde gemeenten zodat uiteenlopende ervaring bloot gelegd konden worden. Zo zijn er een

drietal variabelen gekozen waarop de gemeenten dienden te verschillen (huisvestingsverordening, samenwerkingsverband, gemeentegrootte) en is er bovendien rekening gehouden met ruimtelijke spreiding. Men moet echter onthouden dat in de gesprekken de ervaring van de desbetreffende gemeente centraal staat en dat niet-geïnterviewde gemeenten, compleet andere ervaringen kunnen hebben (Hay, 2010). Bovendien is er maar één gemeente in Noord-Nederland geselecteerd (Emmen) en representeert Bronckhorst als enige een krimpgemeente. Vanwege het tijdsbestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om nog meer gemeenten te interviewen. De overkoepelende ervaringen die uit deze interviews naar voren komen geven in ieder geval een beeld van thema's die spelen bij gemeenten met compleet verschillende achtergronden. Thema's die in alle gemeenten naar voren komen zijn blijkbaar thema's die door heel Nederland spelen, ongeacht de gemeentelijke kenmerken.

Betrouwbaarheid

Bij de betrouwbaarheid van het onderzoek draait het om de nauwkeurigheid van de metingen. De vraag is of als het onderzoek herhaald wordt, dit dezelfde resultaten op zou leveren (De Vocht, 2011). Mede om de betrouwbaarheid van het model te toetsen, is de regressieanalyse uitgevoerd zowel op de situatie van 2013-2015 als alleen 2015. Hoewel de coëfficiënten niet exact hetzelfde weergeven, zijn vergelijkbare variabelen significant wat indiceert dat het een betrouwbaar model is. Het is niet vreemd dat coëfficiënten afwijken omdat de taakstelling in 2015 ook vele malen groter was, waardoor het belang van bepaalde variabelen alleen maar duidelijker werd. Een factor wat de betrouwbaarheid wel enigszins kan beïnvloeden is het feit dat de regressieanalyse met betrekking tot de stedelijke gemeenten gebaseerd is op slechts 49 cases. Hier moet tijdens het analyseren van het model rekening mee worden gehouden omdat dit een vrij laag aantal is, wat resulteert in een lage power van het model.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de data kan gezegd worden dat deze hoog is. Omdat er gebruik gemaakt is van de data van het CBS, COA en andere landelijke onderzoeksbureau, kan ervan uitgegaan worden dat er geen grote problemen met de betrouwbaarheid van de data zijn. Wat wel genoemd moet worden met betrekking tot de data van het COA over de realisatie van de taakstelling is dat er enige vertraging in de datacollecties zit, waardoor data aan het einde van het jaar met betrekking tot realisatie en saldo, niet altijd compleet up-to-date is. Hierdoor zou het kunnen dat er eind 2015 nog vergunninghouders gehuisvest zijn, die vervolgens (nog) niet in gegevens van het COA verwerkt waren. Wat betreft de overige kenmerken is het aandeel lage inkomens gebaseerd op het jaar 2013. De economische situatie in Nederland is de afgelopen 3 jaar wel gewijzigd. Bovendien valt uit de statistieken van het CBS op te maken dat tussen 2009-2013 het aandeel lage inkomens elk jaar toenam. Het zou dus kunnen dat deze variabele niet compleet overeenkomt met de werkelijkheid. Ook een aantal woningmarktstatistieken die betrekking hebben op 2013-2014, zijn dus enigszins verouderd.

Wat betreft de interviews gaat het om ervaringen van individuele gemeenten op dit moment. Omdat huisvesting van vergunninghouders momenteel zo een actueel thema is waarbij het beleid continu veranderd en men bovendien te maken heeft met een extreem grote taakstelling in vergelijking tot eerdere perioden, valt het voor te stellen dat als de interviews in een andere periode afgenomen waren, andere informatie verzameld was. Dat wil niet zeggen dat de huidige informatie niet betrouwbaar is, maar het is wel iets om rekening mee te houden als de resultaten vergeleken worden met eerdere (of toekomstige) onderzoeken.

Bovendien zijn de interviews gebaseerd op kwalitatief onderzoek, waarbij subjectiviteit tijdens het interpreteren van de gegevens een rol kan spelen. Door in de methode zo duidelijk mogelijk uiteen te leggen welke stappen tijdens de analyse genomen zijn, is geprobeerd zo veel mogelijk transparantie te creëren. Daarnaast is het hoofdstuk wat gebaseerd is op de interviews voorgelegd aan de verschillende gemeenten om te controleren of interpretaties juist waren. Als gevolg hiervan zijn enkele kleine wijzigingen doorgevoerd.

Validiteit

Bij validiteit draait het om de vraag of daadwerkelijk gemeten wordt wat men wil weten. Dit kan vooral problemen veroorzaken bij abstracte of complexe begrippen (De Vocht, 2011). Een aantal concepten getoetst met behulp van het regressiemodel waren complex. Er bestaat niet één indicator, of één harde grens die aangeeft wanneer een woningmarkt krap is bijvoorbeeld. Er is gebruik gemaakt van de schaarste-indicatoren van het Rijk, echter deze zijn wel gebaseerd op COROP-gebieden. Aangezien het model is gebaseerd op gemeenteniveau krijgt men te maken met een 'ecologische fout'. Dit refereert naar "*De foute veronderstelling dat uitspraken gedaan op aggregaat niveau geldig zijn op individueel niveau*" (Vincke, 2007). Alle gemeenten in een bepaalde regio zijn nu hetzelfde geclassificeerd terwijl het goed mogelijk is dat de verschillen binnen de regio's op gemeenteniveau groot zijn. Daarnaast is draagvlak een lastig te meten begrip. Meet werkloosheid draagvlak of zou het bijvoorbeeld ook samenhangen met de taakstelling omdat veel werklozen betekent dat een gemeente veel bijstandsuitkeringen moet verstrekken en daarom niet ook veel vergunninghouders wil opvangen die ook weer bijstand aanvragen? Hier zal in de discussie op terug gekomen worden. Omdat vanuit eerdere literatuur verbanden tussen de variabelen en draagvlak bleken, zijn werkloosheid en lage inkomens bij gebrek aan beter opgenomen in het model. Echter om een duidelijker beeld te krijgen is er ook in de interviews naar draagvlak gevraagd.

Verder kan gediscussieerd worden over de variabele politieke voorkeur. Om te onderzoeken of in gemeenten waar veel aanhangers van rechtse partijen wonen, minder vaak aan de taakstelling voldaan wordt, is gekeken naar de grootste partij in de gemeenteraad. Dit geeft echter maar een beperkt beeld omdat er veel meer partijen in een gemeente actief zijn, bovendien is deze variabele ook nog geclassificeerd in drie groepen. Hier moet tijdens de interpretatie rekening mee worden gehouden.

Een ander punt wat speelt bij validiteit van kwalitatief onderzoek is reactiviteit (Boeije e.a., 2009). De vraag is of er ook sociaal wenselijke antwoorden gegeven zijn, problemen zijn aangedikt of dat de vragen anders beantwoord waren als een andere persoon ze gesteld had. Als gemeenten het idee hebben dat hun antwoorden gevolgen hebben voor financieringsstromen of regelgeving zullen zij misschien geneigd zijn andere antwoorden te geven. Om dit te voorkomen is vooraf aan de interviews duidelijk genoemd wat het doel van het onderzoek is en het feit dat het om een afstudeeronderzoek gaat.

Tot slot is het belangrijk dat men met de juiste personen spreekt die ook het antwoord weten op de vragen die gesteld worden. Bij de meeste gesprekken (zes van de negen) is er tijdens het interview gesproken met twee personen, vaak zowel met iemand betrokken bij het beleid als met degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Hierdoor werden de vragen vanuit verschillende invalshoeken beantwoord (wat de betrouwbaarheid verhoogde) en waren er bovendien zo goed als geen vragen waar men het antwoord niet op wist.

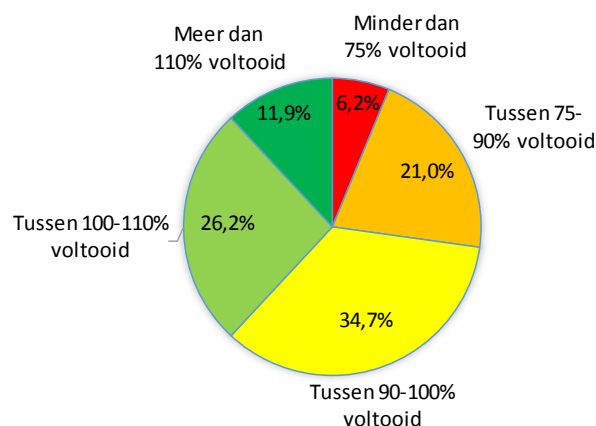
5. Beschrijvende analyse

De kern van dit onderzoek draait om de vraag waarom sommige gemeenten succesvoller zijn bij het vervullen van hun taakstelling dan andere. Dit hoofdstuk zal dit vraagstuk vanuit een kwantitatieve hoek bekijken, door kenmerken van de taakstelling, woningmarkt en sociale gesteldheid van de gemeente, in relatie tot het realiseren van de taakstelling te onderzoeken. Zowel de algemene (landelijke) situatie als de situatie specifiek voor de stedelijke gemeenten zal beschreven worden. Informatie over de situatie specifiek in 2015 staat in verschillende kaders weergegeven. In hoofdstuk 6 zal vervolgens getoetst worden of de gevonden verschillen, gecorrigeerd voor de overige variabelen, significant zijn.

5.1 De realisatie

In de periode 2013-2015 wisten 147 van de 386 onderzochte gemeenten hun taakstelling binnen de gestelde tijd te voltooien (38,1%) (figuur 6). Hiervan lagen 17 gemeenten exact op schema en wisten 38 van de onderzochte gemeenten tien of meer personen bovenop hun taakstelling te huisvesten. Hierbij moet wel bedacht worden dat een kleinere gemeente sneller aan zijn taakstelling voldoet, door bijvoorbeeld twee gezinnen te huisvesten, waardoor het ook makkelijker is om een voorsprong op te bouwen. Verder blijkt dat een derde (34,7%) van de gemeenten niet in staat was de gehele taakstelling te volbrengen, maar wisten zij wel meer dan 90% van de aan hen toegewezen vergunninghouders aan een woning te helpen. In dezelfde periode waren er 24 gemeenten (6,2%) die nog geen 75% van hun taakstelling wisten te voltooien. Hoewel succesvolle en minder succesvolle gemeenten verspreid zijn over het hele land valt wel een cluster in het zuiden van Noord-Holland waar te nemen (figuur 7). Zowel Amsterdam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Waterland, Edam-Volendam en Almere wisten nog geen driekwart van hun taakstelling te volbrengen. Wat verder opvalt is dat in de provincie Drenthe alleen Heerenveen de

Figuur 6. Verdeling aandeel voltooide taakstelling 2013-2015



Wat was de situatie in 2015?
In 2015 wist 38,7% van de gemeente hun gehele taakstelling te realiseren. Ook toen waren de verschillen groot, zo wisten 12 gemeenten nog geen 50% van hun taakstelling te volbrengen, terwijl 22 gemeenten percentages boven 130% haalden. In de 50 stedelijke gemeenten wist 16% hun taakstelling te realiseren terwijl 10% maar maximaal 75% wist te huisvesten.

gehele taakstelling wist te voltooien. Geen enkele andere gemeente was hier verder succesvol.

Van de stedelijke gemeenten wisten slechts negen van de 50 gemeenten alle aan hen gekoppelde vergunninghouders te huisvesten (inclusief Almelo die, zoals in de methode al naar voren kwam, verder buiten beschouwing wordt gelaten in dit onderzoek). De grote meerderheid van deze 50 gemeenten (60,0%) wist weliswaar niet iedereen te huisvesten, maar wel minstens 90% van hun taakstelling.

5.2 De taakstelling

In de periode 2013 -2015 dienden 54.921 vergunninghouders gehuisvest te worden. Dit is inclusief de voor- en achterstanden die gemeenten voor 2013 hadden. Iets meer dan de helft van deze mensen (28.871) viel onder de taakstelling van 2015. In totaal is er in deze periode voor 51.390 mensen een woning gevonden.

De grootte van de taakstelling loopt sterk uiteen (figuur 8). Zoals al eerder aangegeven, wordt dit verschil veroorzaakt door het feit dat alle vergunninghouders naar rato van het aantal inwoners over de gemeenten verdeeld worden. Zo moest de gemeente Renswoude slechts 22

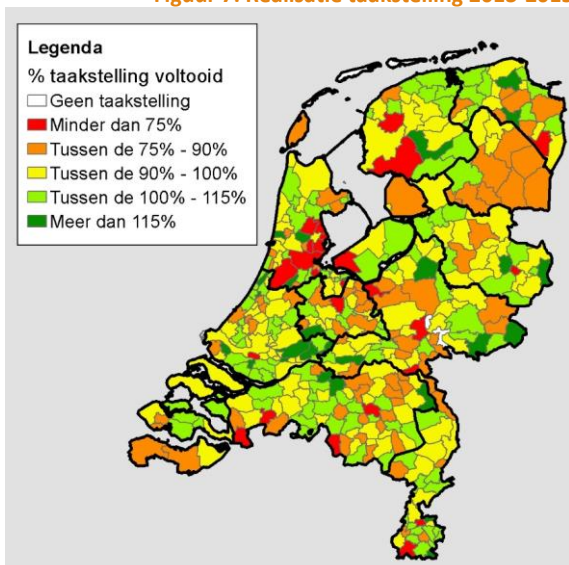
Wat was de situatie in 2015?
In 2015 moesten er (inclusief achterstanden) 31.504 vergunninghouders gehuisvest worden. De stedelijke gemeenten waren samen verantwoordelijk voor ongeveer 15.000 vergunninghouders.

vergunninghouders huisvesten, terwijl de gemeente Amsterdam in dezelfde periode verantwoordelijk was voor de plaatsing van 2.582 vergunninghouders. Uiteindelijk waren er 62 gemeenten met een taakstelling kleiner dan 50 vergunninghouders. De taakstelling van de succesvolle gemeenten bestond gemiddeld uit 98 personen, terwijl de gemeenten die hun taakstelling niet volbrachten gemiddeld 170 personen moesten huisvesten (tabel 7). De stedelijke gemeenten waren samen verantwoordelijk voor ongeveer 24.000 vergunninghouders. Dertien hiervan moesten meer dan 500 vergunninghouders binnen drie jaar huisvesten. Ook hier geldt dat de succesvolle gemeenten een kleinere taakstelling hadden in vergelijking tot de niet-succesvolle gemeenten (tabel 8).

De taakstelling waaraan gemeenten dienen te voldoen, is gebaseerd op het aantal inwoners in een gemeente. Echter, wat een gemeente daadwerkelijk in een jaar dient te realiseren, is afhankelijk van de voorsprong of achterstand die een gemeente in het vorige jaar heeft opgebouwd. Stel dat een gemeente in 2012 meer vergunninghouders gehuisvest heeft dan zij verplicht was, dan hoeft zij in het jaar daarop niet de gehele taakstelling te volbrengen (de gemeente had immers al een voorsprong). Een dergelijke voorsprong kan ontstaan wanneer er bijvoorbeeld een grootschalig complex wordt gerealiseerd waar meerdere vergunninghouders terecht kunnen. Heeft een gemeente nog een achterstand van vorige jaren, dan is de taakstelling hoger en dienen zij dus meer vergunninghouders te huisvesten om deze achterstand weg te werken. De voor- en achterstanden wisselen sterk per gemeenten. Arnhem en Leeuwarden hadden voor 2013 al voorsprongen van respectievelijk 175 (Arnhem) en 252 (Leeuwarden) personen. Dit zijn uitzonderingen, er waren slechts negen gemeenten die meer dan 30 personen extra gehuisvest hadden. Uiteindelijk bleek 43,8% van de onderzochte gemeenten een voorsprong te hebben. Nog eens 8,5% liep exact op schema. Dit betekent dat 47,7% van de gemeenten een achterstand had. Er waren echter maar tien gemeenten die in 2012 meer dan 30 vergunninghouders te weinig gehuisvest hadden. Gemiddeld gezien (mede vanwege de grote voorsprongen van Arnhem, Leeuwarden en Den Haag) liepen de gemeente een klein beetje voor op hun taakstelling (0,76 persoon; tabel 7). Als Arnhem, Leeuwarden en Den Haag, de drie gemeenten met extreem grote voorstanden, buiten beschouwing zouden worden gelaten dan liepen de gemeenten gemiddeld 0,35 persoon per gemeente achter. Opvallend is dat de gemeente die hun taakstelling in de drie jaar tijd niet wisten te realiseren, gemiddeld 1,6 persoon voorlagen op hun taakstelling, terwijl gemeenten die hun taakstelling wel wisten te realiseren, een achterstand van 0,6 persoon hadden.

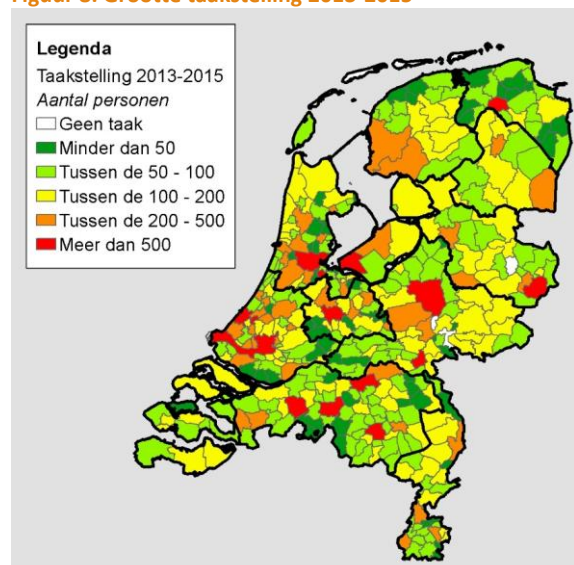
Wat was de situatie in 2015?
 Wordt er naar de situatie van het jaar 2015 gekeken dan valt op dat de gemeenten die de taakstelling in dat jaar niet wisten te realiseren, een achterstand hadden van 11,1 vergunninghouder terwijl gemeenten die wel succesvol waren, gemiddeld 'slechts' 1,8 vergunninghouder achterliepen. De achterstanden in de stedelijke gemeenten, waren in beide gevallen groter.

Figuur 7. Realisatie taakstelling 2013-2015



Databron: COA, 2013-2015.

Figuur 8. Grootte taakstelling 2013-2015



Databron: COA, 2013-2015.

5.3 De vergunninghouders

Wanneer gekeken wordt naar het type huishoudens dat tussen 2012 en maart 2016 gehuisvest is, valt direct op dat het in 68,4% van de gevallen om eenpersoonshuishoudens gaat. De percentages verschillen echter sterk per gemeente. Zo bestond 91,3% van de huishoudens gehuisvest in Leeuwarden uit één persoon. Voor nog eens elf andere gemeenten, waaronder Arnhem, Amsterdam, Den Haag en Groningen, gold dat meer dan 80% van de door hen gehuisveste huishoudens uit slechts één persoon bestond. In negen gemeenten lag dit percentage onder de 40%. Dit waren alle negen kleinere gemeenten met maximaal 37.000 inwoners. De gemeente Korendijk heeft procentueel gezien de minste eenpersoonshuishoudens gehuisvest: 11,1%. Naast het huisvesten van kleine huishoudens bleek bovendien uit de literatuur dat gemeenten moeite hadden met de opvang van zeer grote

Wat was de situatie in 2015?

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van Platform Opnieuw Thuis bleek dat momenteel met name eenpersoonshuishoudens gehuisvest moeten worden. Dit doet vermoeden dat de gemiddelde huishoudens grootte in 2015 iets lager lag dan over de hele periode 2013-2015. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar die dit vermoeden onderbouwen.

huishoudens (Perry, 2005). In de gehele periode zijn er 39 gezinnen opgevangen, bestaande uit 10 of meer personen. Deze mensen werden verspreid over 35 gemeenten waarbij Doesburg het grootste huishouden van 14 personen opving. Gemiddeld gezien bestonden de te huisvesten huishoudens uit 2,0 personen. De verschillen tussen de succesvolle en minder succesvolle gemeenten zijn beperkt (tabel 7, figuur 10). Wel blijkt dat de stedelijke gemeenten

gemiddeld gezien, wat kleinere huishoudens huisvesten. De gemiddelde huishoudensgrootte in succesvolle, stedelijke gemeenten was 1,9 tegenover 1,7 in minder succesvolle stedelijke gemeenten.

Wat bedacht moet worden, is dat het hier gaat om gehuisveste huishoudens. Gemeenten met achterstanden hebben nog een wachtlijst waar de overige aan hen gekoppelde vergunninghouders op staan. Uit de interviews bleek dat met name veel eenpersoonshuishoudens op de wachtlijst blijven staan. Dit zou betekenen dat de werkelijke huishoudensgrootte van vergunninghouders iets kleiner is. Deze variabele zegt dus weinig over de aansluiting met het woningaanbod omdat alleen informatie over de realisatie en niet de taakstelling beschikbaar is.

5.4 De woningmarkt

Sociale huurwoningen omvatten gemiddeld gezien 25,6% van de totale woningvoorraad in de gemeenten. Dit aandeel varieert echter sterk tussen de gemeenten waarbij in de gemeente Staphorst 11,1% van de woningen onder de categorie sociale huur valt, terwijl dit percentage in Delft bijvoorbeeld 47,2% is (figuur 9). Ook komt er op dit vlak een groot verschil tussen de stedelijke gemeenten en de overige gemeenten naar voren. In de kleinere gemeenten bestaat 24,4% van de woningen uit sociale huurwoningen terwijl dit percentage in de stedelijke gemeenten gemiddeld 34,0% is. Van de sociale huurwoningen is het merendeel (60,2%) een eengezinswoning. Ook hier zijn de verschillen tussen de gemeenten groot. Zo zijn er vijf gemeenten waar meer dan 90% van de sociale huurwoningvoorraad uit eengezinswoningen bestaat, terwijl in Amsterdam dit percentage 9,4% is. Het verschil tussen de grotere en stedelijke gemeenten is dan ook aanzienlijk. In de kleinere gemeenten is gemiddeld 62,1% van de sociale huurwoningen een eengezinswoning terwijl dit in de stedelijke gemeenten bij 47,8% van de woningen het geval is.

Hoewel het geen lineair verband is blijkt uit tabel 4 dat gemeenten met een groter aandeel sociale huurwoningen, een hoger percentage van de taakstelling hebben gerealiseerd dan gemeenten met een kleiner

Tabel 4. Gemiddeld aandeel voltooide taakstelling (2013-2015) naar percentage sociale huurwoningen (opgesplitst in 5 groepen)

Alle gemeenten	
Minder dan 15% (n=18)	94,2%
Tussen 15-20% (n=62)	93,6%
Tussen 20-25% (n=120)	96,1%
Tussen 25-30% (n=86)	95,5%
Meer dan 30% (n=99)	98,4%
Stedelijke gemeenten	
Tussen 20-25% (n=2)	81,3%
Tussen 25-30% (n=11)	92,2%
Meer dan 35% (n=36)	93,8%

aandeel sociale huurwoningen. Gemeenten waar sociale huurwoningen nog geen 15% van het totale woningaanbod uitmaken wisten gemiddeld 94,2% van hun taakstelling te vervullen terwijl gemeenten waar meer dan 35% van de woningen een sociale huurwoning is gemiddeld 98,4% van de taakstelling wisten te volbrengen. Ook in de stedelijke gemeenten is dit verschil zichtbaar. Daarnaast blijkt ook dat dit percentage iets hoger ligt bij gemeenten die meer eengezins-, sociale huurwoningen hebben in vergelijking tot meergezins-, sociale huurwoningen.

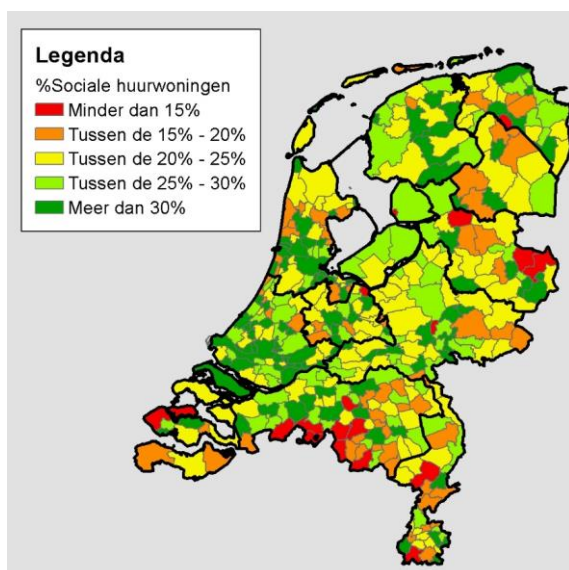
Omdat niet alle vergunninghouders in sociale huurwoningen geplaatst worden, maar sommige ook in particuliere huurwoningen terecht komen, is er ook gekeken naar het totale aandeel eengezinshuurwoningen in een gemeente (figuur 10). De verschillen tussen gemeenten die hun taakstelling wel en niet weten te realiseren zijn beperkt (tabel 7). In gemeenten die hun taakstelling wel wisten te realiseren bestaat de woningvoorraad gemiddeld voor 22,1% uit eengezinshuurwoningen, tegenover 21,1% in gemeenten die hun taakstelling niet volbrachten. In succesvolle stedelijke gemeenten is dit 19,4% tegenover 18,5% in de minder succesvolle gemeenten.

In gebieden waar krapte op de woningmarkt heerst, is er een grote vraag naar woningen, terwijl het aanbod in verhouding beperkt is. Eerder onderzoek gaf aan dat het voor gemeenten in krappere woningmarkten (schaarstegebieden) lastiger is om alle vergunninghouders te huisvesten (Labyrinth, 2014). De woningmarkten zijn het krapst in de strook die loopt van de zuidelijke gemeenten in Noord-Holland via Utrecht en West-Gelderland naar Oost-Brabant (figuur 12). Krimpgebieden kennen de meest ontspannen woningmarkt, hier neemt het aantal inwoners af. Deze gebieden zijn met name terug te vinden in de periferie. Hierbij moet wel bedacht worden dat deze indeling is gebaseerd op COROP-gebieden. De verschillen binnen een COROP-gebied kunnen groot zijn, terwijl op basis van deze indeling, alle gemeenten in een bepaalde regio hetzelfde geclassificeerd zijn. Uiteindelijk blijkt dat 65,0% van de gemeenten in schaarstegebieden hun taakstelling niet hebben volbracht, tegenover 53,9% van de gemeenten in krimpgebieden (tabel 5). De verschillen tussen de gemeenten in 'gemiddelde' regio's en de schaarstegebieden zijn klein.

Tabel 5. Verdeling gemeenten over de woningmarkten

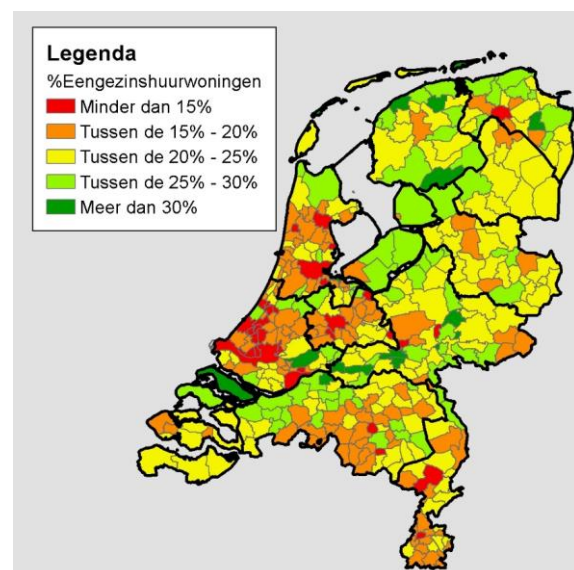
	Niet volbracht	Volbracht
Schaarste (n = 137)	65,0%	35,0%
Gemiddeld (n= 160)	63,7%	36,3%
Krimp (n= 89)	53,9%	46,1%
Totaal	61,9%	38,1%

Figuur 9. Percentage Sociale huurwoningen 2013-2014



Databron: Syswov, 2013-2104.

Figuur 10. Percentage eengezinshuurwoningen 2013-2014



Databron: Syswov, 2013-2104.

Om een idee te krijgen van de doorstroming op de lokale woningmarkt is gekeken naar de verhuismobiliteit. In tegenstelling tot wat men zou verwachten, is de verhuismobiliteit hoger in gemeenten die hun taakstelling niet gerealiseerd hebben, in vergelijking tot gemeenten die wel iedereen gehuisvest hebben (tabel 7). Het gaat hier om 77,5 verhuizingen per 1.000 inwoners tegenover 72,7 per 1.000 inwoners. In de grote gemeenten is de verhuismobiliteit hoger. Daar verhuisden gemiddeld 103,1 personen per 1.000 inwoners in gemeenten die hun taakstelling niet wisten te realiseren en 94,9 personen per 1.000 in gemeenten die wel succesvol waren. Wanneer naar de kaart van Nederland gekeken wordt valt vooral op dat er veel in Flevoland verhuisd wordt. In de meeste Overijsselse gemeenten is de verhuismobiliteit juist laag (figuur 13).

5.5 Sociale factoren

Wat betreft de sociale kenmerken van de bevolking zijn de verschillen tussen de gemeenten die de taakstelling wel of niet halen, niet erg groot (tabel 7). In beide gevallen ligt het werkloosheidspercentage rond het gemiddelde van 6,3%. Het werkloosheidspercentage ligt in de stedelijke gemeenten met 7,9% iets hoger, al blijven de verschillen tussen de succesvolle en minder succesvolle gemeenten beperkt. Wat opvalt is de regionale spreiding (figuur 14). Met name in de gemeenten in de provincies Groningen, Drenthe en Friesland ligt het werkloosheidspercentage boven het landelijk gemiddelde. In Zeeland is het werkloosheidspercentage daarentegen (veel) lager dan gemiddeld. Eerder bleek al dat juist in Drenthe opvallend weinig gemeenten hun taakstelling wisten te realiseren. In Groningen en Friesland is dit verband minder duidelijk.

Het aandeel lage inkomens is zowel bij de succesvolle als minder succesvolle gemeenten gemiddeld iets meer dan 36%. In de grote gemeenten ligt dit gemiddelde met 34,9% iets lager (tabel 7). In tegenstelling tot de werkloosheidspercentages, zijn de gemeenten met lage inkomens niet geclusterd in het noorden van het land (figuur 15).

Als er naar de politieke voorkeuren in de gemeenteraad gekeken wordt, valt meteen op dat in de meerderheid van de gemeenten, een lokale partij de verkiezingen gewonnen heeft (69,8%) (figuur 16). Opvallend is ook dat in de meerderheid (52,6%) van de gemeenten waar een partij met als standpunt versoberde opvang de gemeenteraadsverkiezingen gewonnen heeft de taakstelling volbracht is (VVD, CDA, PVV, SGP) (tabel 6). Met name partijen voor gelijkwaardige opvang waren minder vaak succesvol (73,2%) (PvdA, D66, SP, ChristenUnie, GroenLinks). Bij de stedelijke gemeenten wist geen enkele van de twaalf gemeenten waar een van deze partijen het grootste was, de complete taakstelling te volbrengen. Wordt er specifiek naar ruimtelijke spreiding gekeken dat valt op dat deze partijen met name de grootste partij zijn in de gemeenten gelokaliseerd in het midden van het land.

Tabel 6. Verdeling gemeenten over de verschillende politieke stromingen

	Niet volbracht	Volbracht
Lokale partij (n = 267)	64,4%	35,6%
Versoberd (n = 78)	47,4%	52,6%
Gelijkwaardige opvang (n = 41)	73,2%	26,8%
Totaal	61,9%	38,1%

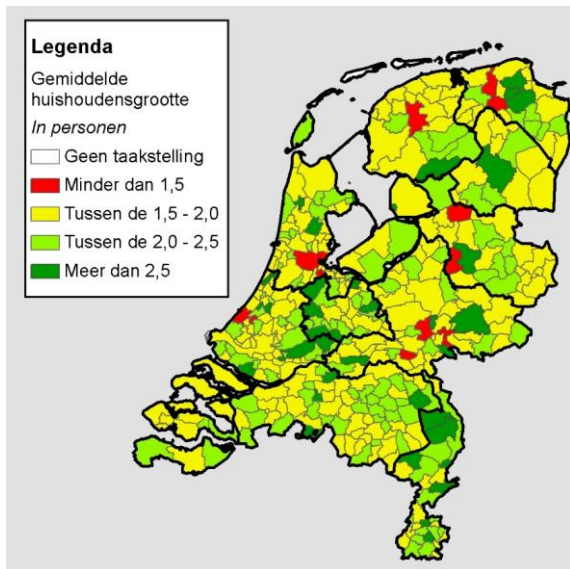
Tabel 7. Kenmerken verschillende gemeenten (n=386)

	Gemiddeld		Standaard deviatie		Minimum		Maximum	
	Niet voltooid	Voltooid	Niet voltooid	Voltooid	Niet voltooid	Voltooid	Niet voltooid	Voltooid
Percentage voltooide taakstelling	88,7	108,0	9,4	8,6	54,1	100,0	99,8	150,0
Taakstelling 2013-2015	170,0	97,7	256,6	75,0	22,0	23,0	2582,0	661,0
Saldo begin 2013	-1,6	0,6	24,9	7,9	-252,0	-21,0	71,0	43,0
Gemiddelde huishoudensgrootte	1,9	2,0	0,3	0,4	1,1	1,4	3,2	4,2
Aandeel sociale huur, 2013 - 2014	25,6	25,7	7,0	6,8	11,4	11,1	47,2	46,5
Aandeel eengezinshuurwoningen, 2013-2014	21,1	22,1	4,7	4,9	6,0	8,4	34,0	36,5
Relatieve gemiddelde verhuismobiliteit 2013-2014, per 1000 inwoners	77,5	72,7	18,7	12,2	51,6	51,9	181,0	126,1
Percentage werklozen 2013-2015	6,4	6,2	1,1	0,9	4,6	4,6	12,3	9,2
Aandeel lage inkomens 2013	36,1	36,3	3,8	4,0	28,2	28,5	52,6	56,8
n = 147 voor voltooid; 239 voor niet voltooid								

Tabel 8. Kenmerken stedelijke gemeenten (n=49)

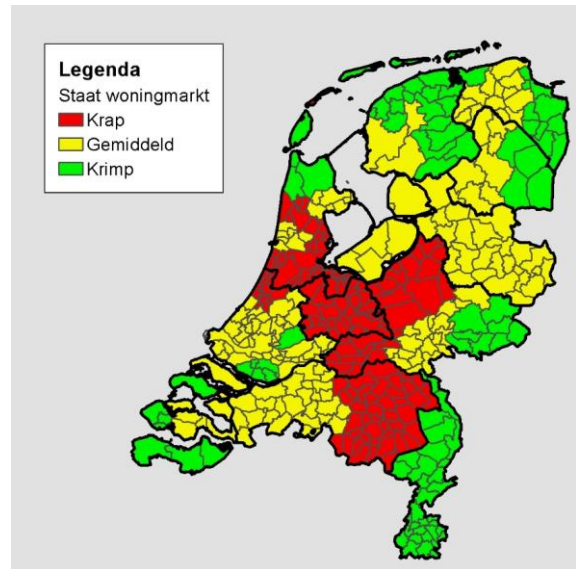
	Gemiddeld		Standaard deviatie		Minimum		Maximum	
	Niet voltooid	Voltooid	Niet voltooid	Voltooid	Niet voltooid	Voltooid	Niet voltooid	Voltooid
Percentage voltooide taakstelling	91,1	102,1	9,1	2,6	64,6	100,0	99,8	107,52
Taakstelling 2013-2015	518,7	325,1	478,2	141,4	142,0	226,0	2582,0	661,0
Saldo begin 2013	-15,8	-5,8	53,5	10,7	-252,0	-21	50,0	13,0
Gemiddelde huishoudensgrootte	1,7	1,9	0,2	0,2	1,1	1,7	2,1	2,1
Aandeel sociale huur 2013 - 2014	33,7	35,9	5,7	5,7	20,5	28	47,2	46,5
Aandeel eengezinshuurwoningen 2013-2014	18,4	19,4	5,4	4,7	6,0	11,4	29,3	26,9
Relatieve gemiddelde verhuismobiliteit 2013-2014, per 1000 inwoners	103,5	94,9	23,9	16,4	68,0	71,9	181	126,1
Percentage werklozen 2013-2015	7,9	7,8	1,3	0,9	5,8	6,6	12,3	9,0
Aandeel lage inkomens 2013	34,9	35,3	3,4	3,7	29,6	30,1	42,7	40,2
n = 8 voor voltooid; 39 voor niet voltooid								

Figuur 11. Gemiddelde huishoudensgrootte 2012-2016



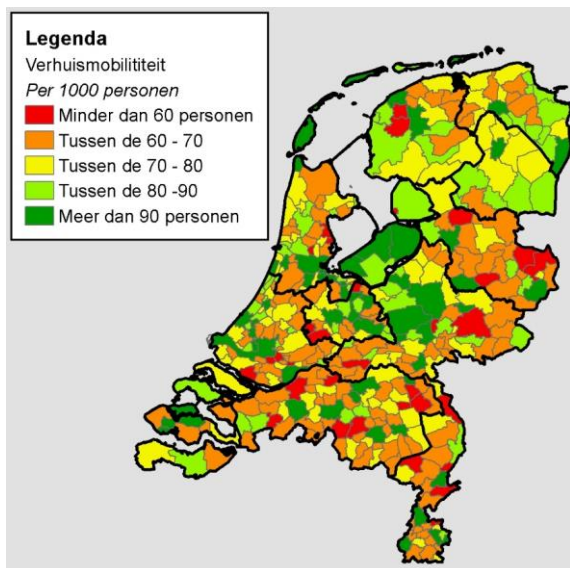
Databron: COA, 2012-2016

Figuur 12. Woningmarktindeling naar krapte



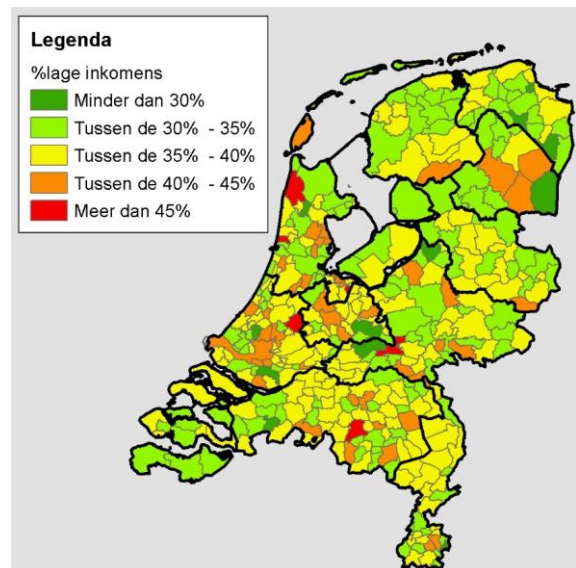
Databron: Rijksoverheid, 2011

Figuur 13. Relatieve verhuismobiliteit 2013-2014



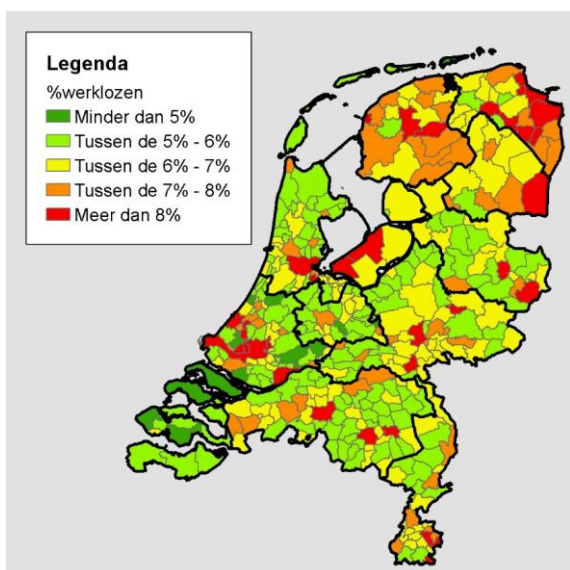
Databron: CBS, 2013-2014.

Figuur 14. Percentage lage inkomens 2013



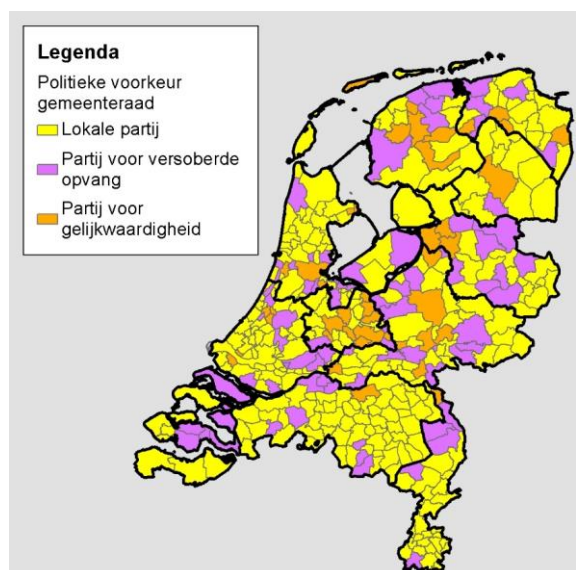
Databron: CBS, 2013.

Figuur 15. Percentage werklozen 2013-2015.



Databron: CBS, 2013-2015.

Figuur 16. Grootste politieke partij gem. raadsverkiezingen 2014



Databron: Kiesraad, 2013-2015.

6. Analyse

Om te bepalen waarom sommige gemeenten succesvoller zijn bij het voltooien van hun taakstelling dan andere, is een lineaire regressieanalyse uitgevoerd. Deze analyse is zowel uitgevoerd op de data met betrekking tot alle Nederlandse gemeenten als op de data met betrekking tot de stedelijke gemeenten. Er zijn drie verschillende modellen opgesteld, die de invloed van woningmarktfactoren en sociale factoren op het realiseren van de taakstelling toetsen. Het eerste model houdt alleen rekening met de kenmerken van de taakstelling, in het tweede model zijn de woningmarktfactoren toegevoegd. Tot slot houdt het derde model ook rekening met sociale factoren binnen de gemeente. De uitkomsten staan gepresenteerd in tabel 9. Zowel de regressiecoëfficiënt als het significantieniveau worden weergegeven. Allereerst zal de situatie met betrekking tot alle gemeenten geanalyseerd worden. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de stedelijke gemeenten en is in het kader de situatie met betrekking tot 2015 beschreven.

6.1 Landelijke situatie

Het eerste model onderzoekt het verband tussen de gerealiseerde taakstelling en de kenmerken van deze taakstelling. Hieruit blijkt dat hoe groter de huishoudens zijn die een gemeente gehuisvest heeft, hoe hoger het percentage gerealiseerde taakstelling is. Dit verband is significant ($p < 0,01$). Met een verklaarde variantie (R-kwadraat) van 0,040 is dit verband (gecorrigeerd voor de grootte van de taakstelling en het hebben van een achterstond) echter wel zeer zwak.

In het tweede model worden de kenmerken van de woningmarkt toegevoegd. Dit heeft een significante verbetering van het model tot gevolg. De R-kwadraat neemt bovendien toe tot 0,092. Dit betekent echter nog steeds dat het verband tussen de onderzochte variabelen en het aandeel gerealiseerde taakstelling, niet erg sterk is. Naast de gemiddelde huishoudensgrootte van de vergunninghouders, blijkt ook de grootte van de taakstelling invloed te hebben op de realisatie mits er gecontroleerd wordt voor woningmarktfactoren. Neemt de taakstelling met 1% toe in grootte, dan neemt de kans op realisatie daarvan met 0,032 procentpunten af⁵. Zoals ook al vanuit de literatuur naar voren kwam, heeft het aandeel sociale huurwoningen invloed op de realisatie van de taakstelling. Gecontroleerd voor kenmerken van de taakstelling en andere woningmarktfactoren blijkt dat hoe hoger het aandeel sociale huurwoningen is, hoe makkelijker het is om aan de taakstelling te voldoen: 1%-punt toename van het aandeel sociale huurwoningen leidt tot een 0,5%-punt toename van de taakstelling ($p < 0,01$). Tegelijkertijd blijkt ook dat de staat van de woningmarkt invloed heeft op het aandeel gerealiseerde taakstelling. Gemeenten in krappe woningmarktgebieden voldoen minder vaak aan de taakstelling dan gemeenten met een gemiddelde woningmarkt ($p < 0,10$). Er blijkt geen verschil te zijn tussen gemiddelde gemeenten en krimpgemeenten, en krimpgemeenten en krappe gemeenten (niet weergegeven in model). De verklarende variabele met de meeste invloed op het model is het aandeel sociale huurwoningen (Beta = 0,261), gevolgd door de omvang van de taakstelling en de gemiddelde huishoudensgrootte van de gehuisveste vergunninghouders.

In het derde model worden een aantal sociale factoren toegevoegd namelijk het aandeel werklozen, het aandeel lage inkomens en de grootste politieke partij in de gemeenteraad. Deze variabelen zeggen iets over het draagvlak in de gemeenten. De toevoeging van deze variabelen zorgt echter niet voor een significant beter model. De R-kwadraat neemt nauwelijks toe en alle drie de variabelen vertonen geen significante relatie met het percentage voltooide taakstelling. De Beta-coëfficiënten laten bovendien zien dat de mate waarin deze variabelen de uitkomst beïnvloeden, klein is. Wellicht is dit te verklaren doordat deze variabelen toch te sterk samenhangen met het aandeel sociale huurwoningen in een gemeente. De correlatie tussen aandeel sociale huurwoningen en werkloosheid bijvoorbeeld, is 0,643***. Het significantieniveau van de significante variabelen vanuit het vorige model verandert niet, en ook de coëfficiënten blijven min of meer gelijk. Gemeenten met een kleinere taakstelling (de kleinere gemeenten), die gemiddeld grotere huishoudens huisvesten, met veel sociale huurwoningen en die niet gelokaliseerd zijn in een schaarstegebied, voldoen over het algemeen makkelijker aan hun taakstelling.

⁵ $0,032 = B_{\text{taakstelling}} * \ln(\text{taakstelling})$. In het geval van een toename van 1% geldt dan: $-3,231 * \ln(1,01)$

Tabel 9. Lineair regressiemodel, percentage gerealiseerde taakstelling 2013-2015.

	Alle gemeenten									Stedelijke gemeenten								
	Model 1			Model 2			Model 3			Model 1		Model 2		Model 3				
	B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta	B.	Beta	B.	Beta			
Taakstelling (LN)	-1,437	-0,081		-3,231	-0,183	***	-3,171	-0,180	***	-5,533	-0,340	**	-7,486	-0,460	***	-6,995	-0,430	***
Achterstand 2013 <i>(ref. geen achterstand)</i>	0,165	0,006		1,304	0,05		1,288	0,049		0,512	0,026		1,55	0,079		0,592	0,030	
Gemiddelde huishoudensgrootte geplaatste vergunninghouders	5,828	0,159	***	6,561	0,179	***	6,355	0,173	***	6,461	0,141		13,226	0,289		-0,597	-0,013	
Aandeel sociale huur				0,493	0,261	***	0,538	0,284	***				0,385	0,237		0,503	0,310	**
Aandeel eengezinshuurwoningen				-0,090	-0,033		-0,121	-0,044					-0,049	-0,028		0,195	0,110	
Staat woningmarkt <i>(ref. gemiddeld)</i>				-2,534	-0,093	*	-2,553	-0,093	*				-1,193	-0,061		-1,526	-0,078	
<i>Krap</i>																		
<i>Krimp</i>				0,163	0,005		0,446	0,014					-3,365	-0,111		-2,560	-0,084	
Verhuismobiliteit				-0,045	-0,058		-0,005	-0,007					0,082	0,202		0,218	0,538	***
Werkloosheid							-0,912	-0,074								-3,022	-0,406	**
Lage inkomens							-0,128	-0,038								0,796	0,295	
Politieke voorkeur <i>(ref. gelijkheid)</i>							2,538	0,090								13,007	0,662	***
<i>Lokaal</i>																		
<i>Versoberd</i>							3,885	0,119								7,905	0,235	
Constante		91,121			90,956			95,417			114,532			94,237			79,937	
N		386			386			386			49			49			49	
Variabelen		3			8			12			3			8			12	
F-score		5,239***			4,783***			3,472			3,093**			1,960			3,103***	
R2		0,040			0,092			0,100			0,171			0,282			0,508	
Model significant		***			***			***			**			*			***	

* p < 0,10 ** p < 0,05 *** p < 0,01

6.2 Stedelijke gemeenten

Uit de eerste modellen blijkt dat de omvang van de taakstelling een negatieve relatie heeft met het aandeel gerealiseerde taakstelling. Zoals al eerder aangegeven zijn het met name de stedelijke gemeenten die een grote taakstelling hebben (immers de taakstelling is evenredig naar inwonertal verdeeld). Omdat de situatie van een stad afwijkt van de situatie in kleinere gemeenten (denk hierbij aan de woningvoorraad maar ook op bestuurlijk niveau), is de analyse opnieuw uitgevoerd, dit keer alleen op de data van de Atlas50 gemeenten. Hierbij moet bedacht worden dat de analyse uitgevoerd is op slechts 49 gemeenten⁶.

Het eerste model met de gegevens over de taakstelling is significant. Met een R-kwadraat van 0,171 blijkt het model een sterkere samenhang tussen de realisatie van de taakstelling en de kenmerken van de taakstelling te laten zien, dan de vorige modellen met betrekking tot alle Nederlandse gemeenten. Ook binnen de gemeenten met een grote taakstelling blijkt dat hoe groter de taakstelling is, des te lastiger het is om deze te realiseren. In tegenstelling tot de eerdere analyse, komt er geen significante relatie tussen huishoudensgrootte van de vergunninghouder en aandeel gerealiseerde taakstelling naar voren. Tegelijkertijd valt wel op dat regressiecoëfficiënt groot is en bovendien overeenkomt met de landelijke situatie. Misschien dat gebrek aan power hier een rol speelt.

In model twee worden de woningmarktfactoren toegevoegd. Hoewel de R-kwadraat sterk toeneemt, zorgen deze factoren niet voor een verbetering van het model. Gecorrigeerd voor elkaar heeft geen enkele van de woningmarktvariabelen in steden een significante invloed op de realisatie van de taakstelling in steden. De grootte van de taakstelling toont wel nog steeds een significante relatie. Als de grootte van de taakstelling met 1% toeneemt, neemt het aandeel gerealiseerde taakstelling met 0,074 procentpunt af.

In het derde model worden de sociale factoren toegevoegd. Deze zorgen voor een significante verbetering. De R-kwadraat neemt toe van 0,282 naar 0,508. Dit suggereert een sterke samenhang tussen taakstelling, woningmarkt en sociale factoren enerzijds en het aandeel gerealiseerde taakstelling anderzijds. Net als in de eerdere modellen blijkt nu ook dat als de taakstelling toeneemt, het percentage voltooide taakstelling afneemt. Ook de grootte van de sociale woningmarkt in de stad speelt een rol: hoe groter dit aandeel is, des te hoger het percentage voltooide taakstelling wordt.

Daarnaast blijken er in steden ook drie andere variabelen een rol te spelen, die niet significant waren in het model met betrekking tot alle gemeenten. Zo blijkt een hogere verhuismobiliteit te zorgen voor een hoger percentage gerealiseerde taakstelling. Dit is opvallend omdat in hoofdstuk 5 nog bleek dat succesvolle stedelijke gemeenten een lagere verhuismobiliteit hadden. Om deze uitkomst te controleren is een t-toets uitgevoerd. Hierdoor werd duidelijk dat de verschillen tussen succesvolle en minder succesvolle gemeenten, gevonden in hoofdstuk 5 niet significant zijn (bijlage 5). Dit verklaart waarom de regressieanalyse een relatie laat zien in de tegengestelde richting. Ter controle is de regressieanalyse drie keer opnieuw herhaald zonder de variabele taakstelling, aandeel sociale of huishoudensgrootte, om te onderzoeken of doorstroming wellicht met een van deze variabele samenhangt. Ook dit bleek niet het geval aangezien de positieve relatie met de taakstelling blijft bestaan. Blijkbaar, als er gecorrigeerd wordt voor verschillende factoren, betekent een hogere verhuismobiliteit dus dat een stedelijke gemeente makkelijker aan zijn taakstelling kan voldoen. Dit is in lijn met het idee vanuit de literatuur dat een hogere doorstromingsgraad zorgt voor meer vrijkomende woningen die toegewezen kunnen worden aan vergunninghouders.

Verder blijken steden waar het werkloosheidspercentage hoger is, een kleiner aandeel van de taakstelling te realiseren. Dit zou erop kunnen wijzen dat deze gemeenten meer weerstand ervaren, al kwam dit niet direct uit de interviews naar voren. Een andere verklaring kan zijn dat deze gemeenten al veel geld kwijt zijn aan bijstandsuitkeringen van hun eigen bewoners, en dat men daarom minder actief met de huisvesting van vergunninghouders bezig is, aangezien die ook een bijstandsuitkering zullen aanvragen.

⁶ Normaal gesproken valt Almelo ook onder de Atlas50 gemeenten. Echter in verband met hun unieke situatie zoals besproken in het methode hoofdstuk, is deze gemeenten buiten beschouwing gelaten.

Tot slot blijken gemeenteraden van stedelijke gemeenten waar de lokale partijen het grootst zijn, aanzienlijk hogere realisatiepercentages te halen, dan gemeenten waar de PvdA, D66, SP, ChristenUnie of GroenLinks de grootse partij is (B. = 13,0). Dit is de belangrijkste verklarende variabele van het model. Vanwege de arbitraire indeling en de lage celvulling moet deze uitkomst wel voorzichtig geïnterpreteerd worden. Wordt deze politieke variabele weggelaten uit het model, dan blijkt dit grote invloed te hebben op een aantal overige variabelen. De variabelen verhuismobiliteit en werkloosheid vertonen dan geen significante relatie met de taakstelling meer. Ook de coëfficiënt van de huishoudensgrootte verandert dan sterk en is dan meer in overeenkomst met de landelijke situatie (bijlage6). Blijkbaar hangt de politieke voorkeur in steden met deze variabelen samen.

En in 2015?

Omdat 2015 een bijzonder jaar was wat betreft de huisvesting van vergunninghouders is de gehele analyse opnieuw uitgevoerd, ditmaal gericht op de situatie van 2015 (tabel 10). Al deze regressiemodellen waren significant en de R-kwadraat viel in alle gevallen hoger uit in vergelijking tot de situatie met betrekking tot 2013-2015. Dit betekent dat er een sterkere samenhang is tussen het percentage voltooide taakstelling in 2015 en de verschillende verklarende factoren in vergelijking tot 2013-2015.

Het belangrijkste verschil tussen de modellen refererend naar 2013-2015 en alleen 2015 is dat in 2015 ook de achterstanden een grote invloed blijken te hebben bij het realiseren van de taakstelling. Dit was na het aandeel sociale huurwoningen, de belangrijkste verklarende variabele. Gemeenten met achterstanden scoren ongeveer 9 procentpunten lager op hun percentage gerealiseerde taakstelling in vergelijking tot gemeenten die geen achterstanden hadden. Bij de stedelijke gemeenten wordt dit onderscheid niet gevonden. Dit komt onder andere doordat er in 2015 slechts twee gemeenten waren die een voorsprong hadden vanuit voorgaande jaren (Leeuwarden en Enschede).

Een tweede opvallende waarneming is dat de invloed van huishoudensgrootte verder is toegenomen. Als de gemiddelde huishoudensgrootte met één persoon toeneemt, stijgt het aandeel gerealiseerde taakstelling met ruim 11 procentpunten. Tot slot blijkt dat in gemeenten waar de VVD, PVV, CDA of SGP de grootste partij was – partijen met een landelijke voorkeur voor sobere huisvesting- in 2015 vaker een hoger percentage voltooide taakstelling te halen dan gemeenten waar PVDA, D66, ChristenUnie of GroenLinks de grootste partij was. Dit is in strijd met de bevindingen vanuit de literatuur die aangaven dat rechtse politiek terughoudender is als het om asielzoekers gaat. In het model met alleen de steden was dit effect niet zichtbaar. Daar waren juist de gemeenten waar de lokale partijen het grootst waren beter in staat een hoger percentage voltooide taakstelling te realiseren (net als in 2013-2015).

6.3 Interacties

Omdat de power van het stedelijke model laag is, is ter controle een vervolg analyse met interacties uitgevoerd op het model met betrekking tot alle gemeenten. De taakstelling is vermenigvuldigd met respectievelijk de gemiddelde huishoudensgrootte van de vergunninghouders en het aandeel sociale huurwoningen om te achterhalen of gemeenten met grotere taakstellingen, die kleine huishoudens huisvesten of minder sociale huurwoningen bezitten, nog moeilijker hun taakstelling weten te realiseren dan gemeente met grote taakstellingen die grote gezinnen huisvesten dan wel veel sociale huur bezitten. Al deze interacties bleken niet significant (bijlage 7). Dit betekent dat huishoudensgrootte en het aandeel sociale huur geen andere invloed heeft op het realiseren van de taakstelling in steden (de gemeente met de grotere taakstelling) dan in de overige gemeenten. Op basis hiervan zou men eigenlijk verwachten dat deze twee variabelen ook in het stedelijke model een significante relatie zouden weergeven. Dat dit niet in alle modellen het geval is, zou verklaard kunnen worden door een gebrek aan power.

Naast deze stedelijke interactie zijn ook nog vier andere interacties in relatie tot de woningmarkt getoetst, namelijk de combinatie van huishoudensgrootte en aandeel eengezinswoningen, de verschillende categorieën van woningmarktkrapte en werklozen, woningmarktkrapte en aandeel lage inkomens en woningmarktkrapte en politieke voorkeur. Al deze interacties bleken echter geen significante invloed te hebben op het model ($p < 0,05$) (bijlage 7).

Tabel 10. Lineair regressiemodel, percentage gerealiseerde taakstelling 2015.

	Alle gemeenten									Stedelijke gemeenten								
	Model 1			Model 2			Model 3			Model 1			Model 2			Model 3		
	B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta	
Taakstelling 2015 (LN)	-1,776	1,506		-4,751	-0,169	**	-4,757	-0,169	**	-8,299	-0,392	***	-11,173	-0,527	***	-11,008	-0,519	***
Achterstand 2015 <i>(ref. geen achterstand)</i>	-11,042	2,533	***	-9,015	-0,183	***	-8,851	-0,180	***	-6,98	-0,197		-4,986	-0,141		-0,501	-0,014	
Gemiddelde huishoudensgrootte geplaatste vergunninghouders	10,271	3,271	***	11,571	0,179	***	11,274	0,174	***	6,321	0,097		17,168	0,263		-1,823	-0,028	
Aandeel sociale huur				0,706	0,212	***	0,747	0,224	***				0,562	0,244	*	0,754	0,327	**
Aandeel eengezinshuurwoningen				-0,185	-0,038		-0,265	-0,055					-0,100	-0,040		0,247	0,098	
Staat woningmarkt <i>(ref. gemiddeld)</i> <i>Krap</i>				-4,882	-0,101	*	-4,619	-0,096	*				-0,933	-0,033		-1,513	-0,054	
<i>Krimp</i>				-2,065	-0,038		-1,735	-0,032					-4,760	-0,110		-4,923	-0,114	
Verhuismobiliteit				-0,048	-0,035		0,009	0,007					0,125	0,217		0,305	0,529	***
Werkloosheid							-0,831	-0,038								-4,106	-0,388	**
Lage inkomens							-0,208	-0,035								1,028	0,268	*
Politieke voorkeur <i>(ref. gelijkheid)</i> <i>Lokaal</i>							4,803	0,096								16,160	0,579	***
<i>Versoberd</i>							9,093	0,158	**							9,225	0,193	
Constante		88,357			87,972			92,306			129,718			95,412			77,64	
N		386			386			386			49			49			49	
Variabelen		3			8			12			3			8			12	
F-score		13,694***			7,489***			5,429*			5,266***			3,045			3,591**	
R2		0,097			0,137			0,149			0,260			0,378			0,545	
Model significant		***			***			***			***			***			**	

* p < 0,10 ** p < 0,05 *** p < 0,01

6.4 Conclusie

Naar aanleiding van de resultaten kan geconcludeerd worden dat (gecorrigeerd voor overige factoren) hoe groter de taakstelling is, des te lastiger het is om eraan te voldoen. Aan de hypothese *H14: Grotere, stedelijke gemeenten voldoen makkelijker aan hun taakstelling dan kleinere gemeenten* wordt dus niet voldaan. Sterker nog dit is een tegengestelde uitkomst dan op basis van de literatuur werd verwacht en deze komt ook niet overeen met de bevindingen van het onderzoek van Inlia (2009) over de voortgang van het huisvesten van vergunninghouders onder de Pardonregeling. Blijkbaar kunnen veel grote gemeenten de hoge taakstelling niet goed aan.

Ook het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad speelt een rol bij het succesvol volbrengen van de taakstelling. In overeenstemming met de onderzoeken van Netto (2011) en Wren (2003) blijkt dat hoe groter dit aandeel is, des te gemakkelijker het is om iedereen te kunnen huisvesten. De hypothese *H1: Gemeenten met een grote sociale huurvoorraad voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten met een kleinere sociale huurvoorraad*, wordt dus bevestigd.

De staat van de woningmarkt in de gemeente, blijkt ook invloed te hebben op de realisatie van de taakstelling. Gemeente in schaarstegebieden halen lagere realisatiepercentages dan gemeenten die een gemiddelde woningmarktkrapte hebben. Hierbij moet wel bedacht worden dat het significantieniveau kleiner dan 0,1 en niet 0,05 is. Echter, omdat gebruik is gemaakt van een grove woningmarktindeling op basis van COROP-gebieden en het bovendien ook mogelijk is een eenzijdige toets uit te voeren omdat de hypothese op basis van de literatuur ervan uit gaat dat krappe woningmarkten meer moeite hebben met de taakstelling, kan de hypothese *H3: Gemeenten met een krappe woningmarkt hebben meer moeite om aan de taakstelling te voldoen dan gemeenten met een ontspannen woningmarkt* bevestigd worden voor de landelijke situatie. Verder blijkt op basis van deze gegevens in de stedelijke gemeenten doorstroming een rol te spelen, dit komt overeen met de resultaten van het onderzoek van Labyrinth (2014). In stedelijke gemeenten waar de verhuismobiliteit hoger is, is het percentage gerealiseerde taakstelling ook hoger. De hypothese *H2: Gemeenten waar de doorstroming hoger is voldoen vaker aan hun taakstelling dan gemeenten met weinig doorstroming op de woningmarkt*, wordt dus deels bevestigd.

De invloed van politieke stroming laat een wisselvalliger beeld zien. Stedelijke gemeenten waar lokale partijen het grootst zijn, zijn succesvoller in het realiseren van de taakstelling dan stedelijke gemeenten waar de PvdA, D66, ChristenUnie of GroenLinks het grootst is, terwijl in 2015 landelijk gezien juist de partijen voor versoberde opvang (VVD, PVV, CDA, of SGP) een groter percentage van de taakstelling wisten te realiseren. Op basis van de kwantitatieve gegevens blijkt er dus geen bevestiging te zijn voor de hypothesen dat gemeenten met veel aanhangers van rechtse partijen, hun taakstelling minder vaak volbrengen (H7). De arbitraire indeling kan hier een rol spelen.

Verder blijkt in de stedelijke gemeenten het werkloosheidspercentage invloed te hebben op de taakstelling. Hiermee wordt deze hypothese (6a) deels bevestigd, al zijn er landelijk gezien geen aanwijzingen dat het werkloosheidspercentage invloed heeft op de taakstelling. De hypothesen met betrekking tot het aandeel eengezinshuurwoningen (H4b) en de lage inkomens (h5) worden niet bevestigd in het model.

Tot slot blijkt uit het ontbreken van interactie-effecten dat gemeenten in krappe woningmarkten met veel werklozen, veel lage inkomens of met een bepaalde politieke voorkeur niet extra veel moeite hebben om aan hun taakstelling te voldoen, zoals voorspeld in hypothesen 5b, 6b en 7b.

7. De rol van de gemeente

Om duidelijkheid te krijgen over het gemeentelijk beleid(sproces) is in het kader van dit onderzoek gesproken met Platform Opnieuw Thuis en een achttal gemeenten. Een overzicht van de gemeenten en hun kenmerken is ter herinnering nogmaals weergegeven in tabel 11.

In de gesprekken zijn verschillende onderwerpen aan bod gekomen die samengevat zijn in de het komende hoofdstuk. Allereerst zal aandacht besteed worden aan de organisatie en het proces van verschillende gemeenten. Vervolgens wordt dieper ingegaan op hun plannen en alternatieven met betrekking tot de huisvesting. Daarna zullen achtereenvolgend de locatie van de huisvesting, de relatie met de woningcorporaties en buurgemeenten, de match tussen vraag en aanbod en vrije vestiging van vergunninghouders besproken worden. Tot slot zal het hoofdstuk afgesloten worden met een overzicht van de succesfactoren en knelpunten die uit de gesprekken naar voren kwamen.

Tabel 11. Geïnterviewde gemeenten

Samenwerkingsverband	Huisvestingsverordening	
	Ja	Nee
	Ja	Haarlem (91%; 93%) Nuenen Ca. (86%; 49%)
Nee	Amersfoort (81%; 67%) Rijswijk (113%; 79%)	Emmen** (81%; 55%) Geldermalsen (98%; 118%)

* De haakjes weergeven het percentage voltooide taakstelling (inclusief voor- en achterstanden). Het eerste percentage verwijst naar de periode 2013-2015, de jaartallen die ook in het model onderzocht worden. Het tweede percentage heeft betrekking op de eerste helft van 2016. Dit is het aandeel waar veel gemeenten tijdens de interviews aan refereerden.

** Uit de interviews bleek later dat Gemeente Emmen wel regionaal samenwerkt.

7.1 Organisatie & proces

In het theoretisch kader is besproken dat elke gemeente vrij is om zelf te bepalen, hoe zij met hun taakstelling met betrekking tot het huisvesten van vergunninghouders om wil gaan. Uit de interviews bleek dan ook dat de organisatie verschilt per gemeente. Er zijn grofweg drie verschillende werkwijzen waar te nemen.

In de meeste gemeenten (n= 4) is het zo geregeld dat de woningcorporatie woningen aanbiedt aan de gemeente. De gemeente bepaalt vervolgens welke vergunninghouder in de woning komt. Hierbij wordt rekening gehouden met de kenmerken van het huishouden van de vergunninghouder, zoals grootte en medische gesteldheid. De vergunninghouders zelf hebben geen invloed op hun plaatsing. Vaak is de corporatie wel op de hoogte van de type huishoudens die gehuisvest dienen te worden, zodat het aanbod hier op aangesloten kan worden.

Een tweede manier van doen is vergelijkbaar. Echter, nu wordt grotendeels door de corporaties bepaald welke vergunninghouder er in de woning komt (n=2). In Rijswijk, een gemeente waar twee corporaties actief zijn, wordt daar het volgende over gezegd: “We doen het gewoon heel pragmatisch [...] we maken afspraken van jij pakt die [vergunninghouder], jij pakt die, jij pakt die [...] op het moment dat er een woning beschikbaar is zegt de corporatie wij hebben een woning beschikbaar, die is voor die mevrouw of meneer” (Gemeente Rijswijk). Er wordt vervolgens wel met VluchtelingenWerk en de gemeente afgestemd of de woning ook daadwerkelijk geschikt is voor de betreffende vluchteling mede met het oog op eventuele gezinshereniging. Tot 2015 wist Rijswijk zijn taakstelling goed te realiseren. In Haarlem is er een verhuurmakelaar bij de corporatie die bepaalt in welke woningen vergunninghouders komen. “Als er een woning vrij komt wordt ook niet gevraagd door de corporatie, wie zouden jullie daar in willen. En dat is ook logisch want het is hun bezit. Het is niet ons bezit” (Gemeente Haarlem). Tegelijkertijd is er binnen de gemeente Haarlem wel een medewerker verantwoordelijk voor het administratief bijhouden van de taakstelling. Deze persoon

zorgt er onder andere voor dat nareizigers geregistreerd worden en niet bij hun partners intrekken zonder voor de taakstelling mee te tellen. Daarnaast houdt hij bovendien op persoonsniveau bij hoe lang vergunninghouders al op de wachtlijst staan en vraagt indien nodig aan corporaties om lang wachtenden voorrang te geven.

In een derde situatie is de koppeling van vergunninghouders aan woningen uitbesteed (n=2). Zo is in Nuenen de Dienst Dommelvallei verantwoordelijk voor het plaatsen van vergunninghouders in woningen. Dit is een samenwerkingsverband op het gebied van bedrijfsvoerings- en dienstverleningstaken van de gemeenten Nuenen, Geldrop-Mierlo en Son en Breugel. Het proces wordt verder op dezelfde wijze georganiseerd als omschreven in de eerste situatie waarbij corporaties nog steeds geschikte woningen aanbieden. Opvallend is ook dat de plaatsingsverantwoordelijke voor de gemeente Nuenen, ook de plaatsing van vergunninghouders toegewezen aan Son en Breugel organiseert. De plaatsingsverantwoordelijke geeft aan dat het voordeel hiervan is dat het gemakkelijker is vergunninghouders tussen de gemeenten te ruilen, bijvoorbeeld als in Son en Breugel een woning beschikbaar komt, die niet geschikt is voor de vergunninghouders op de lijst van Son en Breugel maar wel voor iemand op de lijst van Nuenen. Hierbij moet wel bedacht worden dat zowel Son en Breugel als Nuenen kleine gemeenten zijn. In grote gemeenten waar het plaatsen van vergunninghouders meer tijd kost, kan deze structuur lastiger te organiseren zijn.

Een andere gemeente die de plaatsingsprocedure heeft uitbesteed is Amersfoort. Hier is NVA, een bureau gericht op het ondersteunen van mensen van niet Nederlandse afkomst, verantwoordelijk voor het plaatsen van vergunninghouders in sociale huurwoningen. De wijze waarop dit gaat, bleek in geen andere geïnterviewde gemeente voor te komen. NVA reageert (indien mogelijk samen met de vergunninghouder) op de corporatiewoningen die online aangeboden worden aan alle woningzoekenden op Woningnet. De vergunninghouder heeft drie maandenlang een urgentieverklaring waardoor hij voorrang krijgt op andere woningzoekenden. Er zijn geen speciale 'urgentiewoningen' aangewezen dus in principe mag de vergunninghouder samen met NVA op alle vrijkomende woningen reageren. De voorwaarde is wel dat de woning moet aansluiten bij de situatie van de vergunninghouders. Alleen 6-persoonshuishoudens mogen op eengezinswoningen reageren en bovendien mag de woning niet boven een bepaald prijspeil uitkomen. Hoewel de corporaties liever zelf zouden bemiddelen omdat zij dan meer kunnen sturen, is deze methode een bewuste keuze van de gemeente: *"Transparantie is heel erg belangrijk in het aanbod"* (Gemeente Amersfoort).

7.2 Plannen en alternatieven

Hoewel de verantwoordelijke voor de plaatsingsprocedure per gemeente kan verschillen, is het wel de gemeente die bepaalt welk beleid of plan gehanteerd wordt ten opzichte van vergunninghouders. Zij blijven immers eindverantwoordelijk. Uit de literatuur bleek dat het hebben van een plan helpt bij het tijdig huisvesten van vergunninghouders. De verwachting was dan ook dat gemeenten die een beleidsdocument opgesteld hebben waarin zij aangeven hoe zij met de plaatsing van de vergunninghouders om willen gaan, succesvoller zijn dan gemeenten die dit niet hebben gedaan.

Uit de interviews blijkt dat zo goed als alle gemeenten (n=7) schriftelijk vastgelegd hebben hoe zij met vergunninghouders om willen gaan. Zes gemeenten geven aan een Plan van Aanpak [PvA] te hebben opgesteld (n=4) of hier mee bezig te zijn (n=2). Voor een aantal gemeenten was dit verplicht, omdat zij een aantal opvolgende meetmomenten achter lagen op schema en de provincie daarom ingreep, terwijl andere gemeenten er zelfstandig voor gekozen hebben om een plan op te stellen. De inhoud van de plannen is er in de meeste gevallen op gericht om uit te leggen welke alternatieve huisvestingsmogelijkheden overwogen worden.

De PvA's verschillen sterk. Zo heeft Amersfoort aangegeven dat de Strategie Sociale Woningbouw gezien moet worden als het PvA om hun achterstand met betrekking tot de vergunninghouders in te halen. Zij willen het huisvestingsvraagstuk breed oppakken en niet alleen vergunninghouders huisvesten maar tegemoetkomen aan de wensen van alle woningzoekenden. In Haarlem is een Taskforce opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van zes verschillende gemeenteafdelingen. Deze taskforce heeft 50 tot 60 grote leegstaande of braakliggende locaties

onderzocht op de mogelijkheid om deze te gebruiken voor woningen voor vergunninghouders. De vier meest kansrijke opties zijn uitgewerkt tot een plan. Bronckhorst heeft een integraal PvA opgesteld, niet alleen gericht op huisvesting maar ook op het integratietraject. Het unieke aan de situatie in Bronckhorst is dat dit plan met name opgesteld is, omdat de gemeente de ambitie heeft hun complete taakstelling te verdubbelen van 95 naar 190 vergunninghouders.

Lelystad heeft weliswaar geen PvA opgesteld maar wel in de recente woonvisie aandacht besteed aan hun kijk op de huisvesting van vergunninghouders (geen grootschalige projecten, rekening houden met draagkracht buurt, snelle integratie). De hieruit voortvloeiende prestatieafspraken met de corporaties gaan dieper in op hoe de vergunninghouders precies gehuisvest dienen te worden.

De gemeente Geldermalsen -een gemeente die tot nu toe (2016-1) altijd succesvol aan de taakstelling heeft kunnen voldoen- is de enige gemeente die aangeeft geen plan te hebben als het om het huisvesten van vergunninghouders gaat: *“Kijk ik heb voor mijn leidinggevende laatst een overzicht gemaakt van wat we aan de taakstelling moesten doen en dat bleek in 2012, waren het er nog maar 9. Nou moet je daar dan een plan voor maken?”* De corporaties konden de vraag nog aan dus was een plan tot nu toe niet nodig. Inmiddels overweegt de gemeente of het misschien toch noodzakelijk wordt een plan op te stellen, aangezien de taakstelling groeit en de grens van de corporaties bijna bereikt is. Ook andere gemeenten geven aan (n=5) dat er voorafgaand aan het huidige plan, geen duidelijke visie of plan was over hoe er met vergunninghouders omgegaan moest worden. De reden die hier voor gegeven wordt is dat de huisvesting van vergunninghouders simpelweg geen issue was:

“Nee, want het liep gewoon goed ... We kregen van de provincie ook de complimenten dat we de taakstelling gehaald hadden, dan is er ook geen reden... en de corporaties konden het allemaal nog aan.” (Gemeente Rijswijk)

“Tot 2013 was het echt een aansnurkend dossier.” (Gemeente Lelystad)

“Nee want het is eigenlijk nooit zo nijpend geweest. Wij hebben eigenlijk altijd gewoon goed aan de taakstelling kunnen voldoen, totdat die zo enorm werd opgevoerd en de druk werd opgevoerd. En toen ging het eigenlijk en beetje mis, want dat ging niet.” (Gemeente Nuenen)

Uit de interviews wordt dus duidelijk dat het opstellen van plannen pas gebeurt als het realiseren van de taakstelling in gevaar komt. Zodoende helpt het plan bij het realiseren van de taakstelling omdat er actief over de aanpak van achterstanden (of het mogelijk maken van verdubbelingen) nagedacht moet worden. Tegelijkertijd blijkt er geen duidelijke directe relatie te zijn tussen het hebben van een plan en het realiseren van de taakstelling. Dit komt vooral omdat gemeenten aangeven dat het niet nodig is om een duidelijk plan te hebben als het ‘gewoon goed gaat’. De relatie is eerder indirect, als het niet lukt de taakstelling te volbrengen, wordt een plan opgesteld waardoor het wel weer moet lukken de taakstelling te voltooien.

Alternatieven

De alternatieve huisvestingsvormen die een gemeente inzet, of wil gaan inzetten staan bij de meeste gemeenten beschreven in het Plan van Aanpak. Het tot uitvoering brengen van deze alternatieven kost echter tijd. Uit de interviews blijkt dan ook dat ondanks de vele Plannen van Aanpak, de helft van de gemeenten (n=4) nog geen vergunninghouders buiten de bestaande sociale voorraad heeft gehuisvest. Dit zijn voornamelijk gemeenten (n=3) die in de eerste helft van 2016 hun taakstelling niet wisten te realiseren. Hoewel alle vier de gemeenten bezig zijn mogelijke alternatieven te onderzoeken, heeft geen van allen al concrete locaties geselecteerd of (bouw)plannen gereed of in uitvoering. Wel verkennen zij de mogelijkheden voor het transformeren van leegstaand vastgoed of het plaatsen van tijdelijke eenheden om zo de woningvoorraad uit te breiden. Geldermalsen en Rijswijk geven aan dat zij nog geen gebruik gemaakt hebben van alternatieven omdat dit tot nu toe ook nog niet nodig was.

De reguliere voorraad kon de vraag immers nog opvangen. Hierbij moet wel genoemd worden dat het Rijswijk in 2016-1 niet gelukt is zijn taakstelling te volbrengen. In Geldermalsen speelt bovendien mee dat het draagvlak voor alternatieven niet erg groot is: *“Dat ligt heel gevoelig gelet op wat er hier in december [2015] is gebeurd met het AZC. Dus ons college is terughoudend”* (Gemeente Geldermalsen). Liever verkennen zij de mogelijkheden om een aantal bestaande sociale huurwoningen te transformeren, zodat deze geschikt worden voor meerdere alleenstaande vergunninghouders of stellen zij sloop en verkoop van de sociale huurvoorraad uit. Rijswijk verkent momenteel mogelijkheden voor transformaties en kamergewijze verhuur maar is nog in de oriënterende fase zowel met betrekking tot het PvA als met het onderzoeken van mogelijke alternatieven; *“De markt moet dat nog oppakken [...] wij hebben zelf geen kantoren vastgoed in eigendom”* (Gemeente Rijswijk).

Nuenen en Amersfoort lopen beide al enige tijd achter op de taakstelling. Hoewel beide gemeenten in hun PvA alternatieve oplossingen noemen, hebben zij allebei nog geen concrete projecten uitgewerkt. Amersfoort heeft wel een strategie sociale woningbouw opgesteld waar zij verschillende leegstaande panden en braakliggende locaties verkennen op de geschiktheid voor sociale woningbouw. Er zijn echter nog geen locaties in ontwikkeling genomen. In Nuenen speelt mee dat de gemeente waarschijnlijk een AZC gaat faciliteren en dat er regionale afspraken zijn gemaakt dat andere gemeenten de taakstelling overnemen (wordt verder besproken in paragraaf 7.5). In het voorlopige PvA worden oplossingen in de vorm van spaceboxen (containerwoningen) of transformatie van eengezinswoningen geopperd. De uitvoering hiervan is echter nog onzeker en mede-afhankelijk van de ontwikkelingen met betrekking tot de vestiging van het AZC⁸.

De vier gemeenten die wel vergunninghouders op alternatieve wijze gehuisvest hebben, hebben dit op verschillende manieren gedaan. In Emmen en Lelystad zijn bijvoorbeeld enkele eengezinswoningen getransformeerd zodat meerdere alleenstaanden er in terecht konden. In Bronckhorst en Lelystad worden ook vergunninghouders in particuliere woningen gehuisvest. Tot slot heeft Haarlem een kantoorpand getransformeerd zodat er tijdelijk meerdere eenpersoonshuishouders in terecht kunnen. Hierbij maakt de gemeente gebruik van de GVA-regeling van het Rijk. Deze regeling biedt bepaalde financiële voordelen en maakt het mogelijk om vergunninghouders tijdelijk (onzelfstandig) te huisvesten (voor verdere informatie zie bijlage 1). Echter de vergunninghouders die via deze regeling gehuisvest worden, dienen wel binnen twee jaar door te stromen naar een vast onderkomen.

Daarnaast blijken drie van deze gemeenten ook nog vergevorderde plannen te hebben. Emmen en Bronckhorst hadden ten tijde van de interviews nog geen mensen in getransformeerd leegstaand vastgoed gehuisvest maar waren wel al in een vergevorderd stadium met hun plannen. Zo is er in een buurgemeente van Emmen aan het begin van de zomer een regionaal GVA-centrum geopend waar 42 vergunninghouders van de taakstelling van Emmen opgevangen worden. Bovendien zijn er bouwvergunningen ingediend voor verschillende transformatieprojecten en is de gemeente plannen aan het voorbereiden voor de transformatie van een leegstaande school. In Haarlem is recentelijk door het college besloten dat een tweede kansrijke locatie uit hun PvA bebouwd mag worden. Er werd al sinds november 2015 aan de businesscase voor 160 containerwoningen gewerkt, en de verwachting is dat in het voorjaar van 2017 zowel vergunninghouders als reguliere woningzoekenden hun intrek in de (tijdelijke) woningen kunnen nemen. Het gebruik van alternatieven is dan ook vaak een langdurig proces waardoor het niet direct invloed op de huidige taakstelling heeft. Het is dus belangrijk om hier vroegtijdig mee aan de slag te gaan. Van de gemeenten die afgelopen half

⁷ Bij het gemeentehuis in Geldermalsen zijn in december 2015 rellen uitgebroken tijdens een raadsvergadering over de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum.

⁸ Inmiddels (oktober 2016) is bekend geworden dat het AZC in Nuenen niet doorgaat. Dit betekent dat de taakstelling van Nuenen niet door andere gemeenten overgenomen gaat worden. Er is een vernieuwd PvA opgesteld waarin opgenomen is dat de mogelijkheden van kamergewijze verhuur en tijdelijke verhuur onderzocht gaan worden.

jaar wel alternatieve woonvormen hebben gebruikt om vergunninghouders op te vangen en bovendien vergevorderde nieuwe plannen hebben, is er slechts één gemeenten die minder dan 90% van zijn taakstelling heeft weten te realiseren. Wat bedacht moet worden is dat alternatieven, en dan met name de grootschalige projecten, zorgen voor een impuls. De gemeente Emmen heeft in de zomer van 2016 in één keer een groot deel van zijn achterstand weggewerkt met de opening van het GVA-project. Zoals gemeente Haarlem met betrekking tot deze golfbeweging ook aangeeft: *De mogelijkheid bestaat dat we vanuit de reguliere voorraad er toch niet volledig in zullen slagen om die doorstroom vanuit het GVA-project, plus de nieuwe taakstelling voor de tweede helft van 2016, allemaal op te vangen in de reguliere voorraad sociale huurwoningen, zodat we te maken krijgen met een oplopende achterstand. En dat die achterstand dan weer in een klap weggehaald wordt met het realiseren van het project met 160 extra sociale huurwoningen.*"

Uit deze acht voorbeelden blijkt dat gemeenten die alternatieven gebruiken, gemakkelijker aan hun taakstelling voldoen, al zij het als gevolg van eenmalige projecten, al dan niet van tijdelijke aard. Het is dus belangrijk dat gemeenten hier vroegtijdig op anticiperen. Alle gemeenten verkennen dan ook mogelijkheden, al verschilt het per gemeente hoe actief zij hier mee bezig zijn. En juist die actieve houding is belangrijk zoals ook Platform Opnieuw Thuis aangeeft: *Het staat of valt ook echt met bestuurders die bereid zijn om hier zichtbaar in te worden [...] Niet alleen het hebben van een plan maar daar ook naar handelen, daar naar durven te handelen*". Juist de gemeenten die tijdig anticiperen op ontwikkelingen in de maatschappij, een actieve instelling tonen, actief marktpartijen benaderen, weten de projecten te realiseren:

"Een succesfactor [...] is het inspelen van signalen op de markt. We strooien het signaal van dat er behoefte is en we pikken signalen op als iemand denkt, hé is dat iets voor mij? Dan gaan we meteen in gesprek. [...] En daarom zijn de extra mensen die we noemden ook gewoon echt nodig. Om op alle signalen actief te kunnen reageren. Je hebt veel kansen nodig om eentje tot succes te maken, dat blijkt gewoon." (Gemeente Emmen)

"Je moet natuurlijk wel de politieke en bestuurlijke overtuiging hebben [...] er zijn ook gemeenten die hebben zoiets van ja, moeilijk moeilijk, het lukt niet, we zien wel waar het schip strand. Nou dat is Haarlem niet." (Gemeente Haarlem)

7.3 Locatie van huisvesting: spreiding, kleinschaligheid en draagvlak

Hoewel de huisvesting van vergunninghouders in eerste instantie draait om het hebben van voldoende woonruimte, is niet alleen het aantal woningen van belang, de locatie van de verschillende woningen speelt eveneens een belangrijke rol. In het gesprek met Platform Opnieuw Thuis komen hiervoor twee belangrijke redenen naar voren, namelijk draagvlak onder de bevolking en integratie van vergunninghouders: *"Je wil geen mini-AZC binnen je gemeentegrens gaan creëren. [...] Dat stuitert onherroepelijk op weerstand uit woonwijken en bij de burgers, dus je moet gaan spreiden. Dat is ook voor de vergunninghouder beter want je integreert veel makkelijker op die manier"* (Platform Opnieuw Thuis). Om vergunninghouders te spreiden over de gemeente is bewuste sturing nodig bij de toewijzing van de woningen. De meerderheid van de gemeente geeft aan er (samen met de corporaties) bewust op te sturen dat er niet te veel vergunninghouders in hetzelfde complex of dezelfde wijk geplaatst worden. Indien het niet mogelijk is alle vergunninghouders (in de toekomst) compleet te spreiden, wordt er in ieder geval ingezet op gemengde bewoning, zodat geen grootschalige wooncomplexen ontstaan waar alleen maar vergunninghouders wonen. Meerdere gemeenten (n=3) geven echter tegelijkertijd aan dat zij zelf weinig invloed op de spreiding hebben omdat zij afhankelijk zijn van de woningen aangeboden door de corporaties, maar dat het wel iets is waar de corporaties rekening mee proberen te houden. Alleen gemeente Amersfoort geeft aan niet bewust te sturen op de spreiding van vergunninghouders over de stad. Dit is echter ook de enige gemeente waar vergunninghouders zelf (samen met NVA) een woning moeten zoeken, terwijl in alle andere gemeenten vergunninghouders woningen toegewezen krijgen.

Ondanks dat de meerderheid van de gemeenten probeert de locatie van de huisvesting te sturen, komen er verschillende redenen naar voren waarom het (momenteel) lastig is om enige spreiding te realiseren. Ten eerste maakt de grote toestroom in combinatie met het willen realiseren van de gehele taakstelling dit moeilijk (n=2): *“Je streeft naar die spreiding, maar je merkt dat als de druk toeneemt, nou die druk is toegenomen voor de corporatie, ja dan kunnen ze niet meer zo [naar spreiding] kijken”* (Gemeente Emmen). Alle vergunninghouders dienen gehuisvest te worden dus als het aanbod dan beperkt is, zal er minder gespreid kunnen worden.

Hieraan gerelateerd spelen de regels van ‘passend toewijzen’ een rol (n=2). Via dit beleid wil de overheid voorkomen dat de laagste inkomens in voor hen te dure woningen gaan wonen. Omdat vergunninghouders over het algemeen geen eigen inkomen hebben, zijn zij aangewezen op de goedkoopste sociale huurwoningen. Zoals gemeenten Nuenen aangeeft: *“Omdat corporaties passend moeten toewijzen, liggen de woningen die in aanmerking komen voor de statushouders, ook al meer geconcentreerd. [...] Wij hebben vooral heel veel wat grotere eengezinswoningen, die wat gedifferentieerder zijn maar daar mogen ze nu niet in worden gehuisvest. Dus het wordt allemaal al wat geconcentreerder”*. Ook Amersfoort noemt dat het beleid van passend toewijzen de spreiding compliceert: *“Je ziet ook door het landelijk beleid van minister Blok dat het steeds meer concentreert op bepaalde wijken of buurten, want daar staan nou eenmaal de goedkope woningen.”*

Een derde complicatie is dat het financieel niet mogelijk is, kleinschalige projecten voor vergunninghouders rond te krijgen (n=2). Hierdoor zijn gemeente genoodzaakt om in te zetten op grootschaligere projecten: *“We hadden liever 80 woningen waarvan 40 aan statushouders en 40 aan Nederlanders, maar omdat dat financieel onmogelijk is gebleken zijn we genoodzaakt naar 160 te gaan, 80 voor statushouders en 80 voor reguliere woningzoekenden”* (Gemeente Haarlem). Vanwege dit soort ruimtelijke en financiële complicaties is complete spreiding dus niet altijd mogelijk.

Er is niet alleen sprake van een spreidingsbeleid, maar er zijn ook gemeenten die de huisvesting sturen door bewust bepaalde plekken te vermijden. Zo geven de gemeenten Lelystad en Rijswijk aan -gemeenten die tot 2015 succesvol hun taakstelling hebben weten te volbrengen- tijdens de plaatsingsprocedure te letten op het draagvlak van de wijk. Zo worden bewust geen vergunninghouders geplaatst in ‘onrustige’ of ‘kwetsbare’ wijken. Tegelijkertijd gaf gemeente Rijswijk wel aan dat zij in de luxepositie zitten dat de corporaties veel sociale huurwoningen hebben in verschillende wijken in de stad. Corporaties hadden dan ook de mogelijkheid om te sturen.

Een andere vorm van sturing valt waar te nemen in gemeenten die bestaan uit verschillende (kleine) kernen (n=3). Hier worden sommige dorpen bewust vermeden vanwege het gebrek aan voorzieningen en openbaar vervoer: *“Voorwaarden zijn dat er een school moet zijn, er moet openbaar vervoer zijn, er moeten wat winkels zijn, er moet een verenigingsleven zijn, daar kijken we eigenlijk naar. Dus dan gaan we niet in het buitengebied mensen plaatsen”* (Gemeente Bronckhorst). Het gebrek aan voorzieningen kan ervoor zorgen dat de vergunninghouders in een sociaal isolement raken, wat niet bevorderlijk is voor de integratie.

Er zijn gemengde signalen zichtbaar of de taakstelling daadwerkelijk lastiger te realiseren is als men rekening probeert te houden met de principes van spreiding en kleinschaligheid of bewust bepaalde plekken probeert te vermijden. Voor sommige gemeenten is het lastiger (n=3), voornamelijk omdat vraag en aanbod nu met de verhoogde instroom niet meer in balans zijn. Twee van deze gemeenten hebben hun taakstelling de afgelopen jaren niet weten te realiseren. Andere gemeenten (n=3) betwijfelen echter of het sturen van de locatie, invloed heeft op het gemak waarmee de taakstelling wordt gerealiseerd of geven aan dat het sturen de taakstelling niet ingewikkelder maakt. Dit zijn echter wel gemeenten die beschikking hadden over voldoende (sociale) huurwoningen en tot 2016 altijd hun taakstelling wisten te volbrengen. Het lijkt dus niet zo te zijn dat gemeenten die de locatie sturen, lastiger aan hun taakstelling kunnen voldoen. Wat echter wel uit de gesprekken blijkt is dat het lastiger wordt om te sturen als de woningmarkt al krap is, en er dan ook nog is aan een taakstelling voldaan moet worden.

Draagvlak

Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat draagvlak belangrijk is om het realiseren van de taakstelling mogelijk te maken (Schuyt, 1994). Verschillende gemeenten geven aan hier volop rekening mee te houden. Immers zoals gemeente Haarlem ook aangeeft: *“Als je de draagkracht verliest, ga je het ook niet meer redden”*. Een van de manieren waarop zij dit doen is het eerder besproken spreiden van de vergunninghouders over de gemeente. De meerderheid van de gemeenten (n=6) geeft aan mede hierdoor weinig problemen te hebben ondervonden vanuit de lokale bevolking: *“Tot nu toe viel het eigenlijk de mensen niet op dat er asielzoekers werden geplaatst. Ze waren verbaasd dat wij al lang mensen onderdak boden”* (Gemeente Geldermalsen). Gemeente Nuenen heeft ervoor gekozen om de bewoners te betrekken bij het vinden van mogelijke opvanglocaties voor vergunninghouders. Hierdoor kunnen deze meedenken en worden zij niet gepasseerd. Nu de druk op de woningmarkt groter wordt, geeft een aantal (n=3) gemeenten wel aan steeds vaker vragen te krijgen en protestgeluiden te horen. Niet alleen van de bevolking maar ook vanuit de politiek. Hoewel een enkele gemeente aangeeft vooral vragen van rechtse partijen te krijgen, geven de andere gemeenten een neutraler of gemengder beeld.

Vanwege het gebrek aan weerstand in de meeste bevroegde gemeenten valt er geen duidelijke relatie vast te stellen tussen weerstand en het realiseren van de taakstelling. Eén van de gemeenten die wel weerstand heeft ervaren zegt hierover: *“Wat wel vertraging oplevert is het creëren van draagvlak. Daar gaat heel veel energie in zitten. [...] Voor de taakstelling op lange termijn hoeft dat niet een probleem te zijn maar wel in het tempo waarin dingen gaan.”* (Gemeente Haarlem). Ook uit het regressiemodel kwam al naar voren dat er geen duidelijke, landelijke relaties zichtbaar werden tussen draagvlak (gemeten door te kijken naar werkloosheid en inkomen) en het aandeel gerealiseerde taakstelling.

7.4 Woningcorporaties

De belangrijkste samenwerkingspartner voor de gemeenten bij het realiseren van de huisvesting zijn de woningcorporaties. Het belang van goede samenwerking wordt dan ook door zo goed als alle gemeenten nadrukkelijk uitgesproken bij het opnoemen van ‘succesfactoren’ (n=7, zie verder paragraaf 7.8 over succesfactoren). Zij hebben immers de meeste betaalbare woningen in bezit. Het aandeel van de vrijkomende woningen, dat corporaties beschikbaar stellen voor vergunninghouders, verschilt sterk: van 5% in Emmen en Rijswijk tot 25% in Lelystad. Hierbij moet wel genoemd worden dat zowel Emmen als Rijswijk aangegeven hebben dat het percentage omhoog bijgesteld gaat worden om aan de toenemende vraag te voldoen. In de gemeente Nuenen gaat zelfs 50-60% van de vrijkomende woningen naar vergunninghouders. Deze cijfers hebben echter alleen betrekking op de woningen die volgens de regels van ‘passend toewijzen’ geschikt zijn. In bijna alle gemeenten (n=7) zijn meerdere corporaties actief. In de meeste gevallen worden de vergunninghouders naar rato van bezit over de corporaties verdeeld.

Om de samenwerking en taakverdeling te concretiseren, geeft een meerderheid van de gemeenten aan (duidelijke) afspraken gemaakt te hebben met de corporaties (n=6). Een drietal gemeenten geeft expliciet aan deze afspraken concreet vastgelegd te hebben in de prestatieafspraken, zoals ook geadviseerd werd door Platform Opnieuw Thuis (2015). Hierin is bijvoorbeeld vastgelegd welk percentage van de vergunninghouders onder verantwoordelijkheid van welke corporatie valt en welke afspraken met betrekking tot de taakstelling gemaakt zijn. De gemeente Bronckhorst is naast deze prestatieafspraken ook een intentieverklaring met de corporaties overeengekomen, mede met het oog op de verdubbeling van de taakstelling die de gemeente wil realiseren. Hierin is bijvoorbeeld vastgelegd dat beide corporaties willen helpen met het realiseren van de verdubbeling door zes woningen aan te kopen. Tegelijkertijd verwachten de corporaties van de gemeente dat die zorgen voor goede begeleiding en integratie van de vergunninghouders, zodat deze goed aarden in de buurt en er geen onrust ontstaat.

In de andere gemeenten vloeien de afspraken voort uit periodieke gesprekken en overleggen. In sommige gemeenten wordt van deze bijeenkomsten een verslag gemaakt zodat concrete afspraken op papier staan, in andere gemeenten zijn de afspraken informeler. Zo geeft de gemeente Nuenen aan

dat er *“niet echt officieel genotuleerd [wordt], maar ieder doet dat wat er wordt afgesproken, wat van hem [wordt] verwacht”*. Deze overleggen gaan dan met name over hoe de werkwijze versneld en verbeterd kan worden. Bovendien wordt gewerkt aan concrete afspraken over hoe de corporatie bij kan dragen aan het creëren van voldoende beschikbare woningen. Ook Haarlem geeft aan geen officiële verordening of convenant te hebben, maar dat er wel een verslag wordt gemaakt van de regelmatige GeCo (gemeente-corporaties) overleggen, waar de huisvesting van vergunninghouders een vast agendapunt is. In dit overleg is onder andere besproken dat de huisvesting een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is, waarbij het lokale bestuur voornamelijk faciliterend en ondersteunend werkt terwijl het leveren van de woningen feitelijk is doorgeschoven naar de corporaties. Zo is de gemeente verantwoordelijk geweest voor het onderzoek naar geschikte locaties voor nieuwbouw en transformatie projecten, terwijl de corporaties uiteindelijk de getransformeerde en nieuwbouwwoningen bezitten. De samenwerking tussen de gemeente Rijswijk en de corporaties is voornamelijk gebaseerd op het verdelingsvoorstel, dat twee keer per jaar wordt gemaakt. In dit overleg waar ook de regiovoerder van het COA, VluchtelingenWerk en vertegenwoordigers van de afdeling Sociale Zaken en Burgerzaken van de gemeente bij zitten, wordt pragmatisch bepaald welke corporatie verantwoordelijk is voor welke vergunninghouder.

Een tweetal gemeenten geeft om verschillende redenen aan geen concrete afspraken met de corporatie(s) gemaakt te hebben. In Amersfoort reageert de organisatie NVA (indien mogelijk samen met de vergunninghouders) online op vrijkomende sociale huurwoningen via Woningnet. Hierdoor is de rol van de corporaties beperkt en zoals de gemeente zelf aangeeft: *“Bij de normale procedure, hebben we de corporaties in die zin niet nodig”* (Gemeente Amersfoort). Wel heeft de gemeente door dat zij via de huidige werkwijze de taakstelling niet weten te realiseren en er gekeken moet worden naar andere oplossingen. Hoewel hier ten tijde van het interview nog geen concrete afspraken over waren gemaakt, vond wel regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en de corporaties over de uitbreiding van de sociale huurvoorraad en waren de gesprekken over de prestatieafspraken in volle gang.

Ook de gemeente Geldermalsen geeft aan momenteel geen concrete afspraken te hebben. Dit hangt echter voornamelijk samen met het kleine aantal vergunninghouders dat de gemeente jaarlijks moet huisvesten en het feit dat de lijntjes met de corporatie kort zijn: *“[Wij hebben] niet echt een duidelijke afspraak. Het zit zo, de lijntjes zijn kort. Maar dat komt omdat we hier nog redelijk klein zijn. Hoe groter die afstand is, dan moet je dat wel gaan doen. En straks zeker met de grotere aantallen, waar we nu al tegen aanlopen”*.

Uiteindelijk kan dus geconcludeerd worden dat een zestal gemeenten afspraken heeft gemaakt met corporaties, variërend van mondeling overleg tot prestatieafspraken. De overige twee gemeenten hebben dit niet gedaan. De gemeenten (n=3) die hun afspraken over vergunninghouders hebben vastgelegd in prestatieafspraken hebben alle drie hun taakstelling de afgelopen jaren (zo goed als) weten te realiseren. Van de twee gemeenten die compleet geen afspraken hebben, haalde één van deze gemeenten zijn taakstelling de afgelopen jaren wel, de andere niet. Hoewel de gesprekken niet in een directe relatie laten zien dat *gemeenten die werkafspraken hebben met de woningcorporaties minder moeite hebben om aan hun taakstelling te voldoen dan gemeenten die dit niet hebben*, zoals hypothese 11 suggereerde, blijkt uit deze acht voorbeelden wel dat de relatie die een gemeente met de corporaties heeft essentieel is voor het succesvol volbrengen van de taakstelling. De samenwerking draait niet alleen om duidelijke afspraken, maar vooral ook om goed overleg, met elkaar kunnen communiceren, elkaar kunnen ‘vinden’ en ‘korte lijntjes’ hebben. Niet voor niets geven alle verschillende gemeenten aan dat goede samenwerking met de corporaties een van de belangrijkste factoren is om de taakstelling te kunnen realiseren, zoals ook uit de volgende voorbeelden blijkt; *“Een succesfactor [voor het realiseren van de taakstelling] is het intensieve overleggen met corporaties. Gewoon het blijven zoeken van dialoog. Daar moet je elkaar echt in vinden en dat heeft best een tijdje geduurd ... gewoon intensief doorgaan, dat werkt.”* (Gemeente Emmen). *“Een héle belangrijke*

succesfactor is dat je gezamenlijkheid met de corporatie, met elkaar overeenkomt dat dit iets is wat we met elkaar moeten oplossen, met elkaar moeten realiseren. Dat je elkaar daarin voortdurend scherp houdt." (Gemeente Haarlem). Concrete afspraken kunnen de samenwerking alleen maar verduidelijken en ervoor zorgen dat de gemeente en de corporaties op één lijn staan.

7.5 Regionale samenwerking

Naast dat het belangrijk is dat de gemeente goed samenwerkt met partijen binnen de gemeente (met name de woningcorporaties), kan het aanvullend een optie zijn om het huisvestingsvraagstuk samen met buurgemeenten op te pakken. Uit het interview met Platform Opnieuw Thuis blijkt dat regionale samenwerking op het gebied van vergunninghouders zich het afgelopen jaar flink ontwikkeld heeft en nu steeds vaker voorkomt. Vijf van de acht ondervraagde gemeenten geven aan in meer of mindere mate een samenwerkingsverband te zijn aangegaan met omliggende gemeenten met betrekking tot dit onderwerp (let wel, hier zijn de gemeenten ook op geselecteerd). De manier waarop deze verbanden samenwerken verschilt sterk. Binnen de samenwerkingsverbanden vallen drie verschillende manieren van samenwerking te onderscheiden.

Een deel van de gemeenten (n=2) werkt voornamelijk samen op het gebied van kennisdeling; *"Dus ik schrijf een stuk en dat deel ik met iedereen en dan hoeven ze het wiel niet uit te vinden, of visa versa"* (gemeente Lelystad). Deze gemeenten komen periodiek bij elkaar en bespreken dan verschillende onderwerpen of hebben een externe partij uitgenodigd die in één sessie informatie kan geven over een specifiek thema voor een hele groep gemeenten.

Andere gemeenten werken intensiever samen en hebben naast kennisdeling ook afspraken gemaakt over het overnemen van elkaars taakstellingen onder bepaalde voorwaarden (n=2). Deze samenwerking is vooral gebaseerd op het principe van lastenverdeling. Zo investeert de ene gemeente bijvoorbeeld in het opzetten van een regionaal asielzoekerscentrum. Ter compensatie nemen andere gemeenten een deel van de taakstelling over; *"Regionaal hebben we dat ook zo afgesproken dus de een doet meer aan opvang [van asielzoekers] de ander doet meer aan opvang van statushouders. Dat je regionaal ook een beetje op het hele pakket [richt]"* (gemeente Bronckhorst). De Achterhoekse Aanpak waar de gemeente Bronckhorst onder valt, en het actieplan van de Stadsregio Eindhoven waar de gemeente Nuenen onderdeel van uitmaakt zijn hier goede voorbeelden van. In beide gevallen blijven de individuele gemeenten wel eindverantwoordelijk voor het realiseren van hun taakstelling en is het bijvoorbeeld niet zo dat de regio een gemeenschappelijke taakstelling heeft. Dit is wel iets dat de regio Achterhoek zou willen maar helaas niet mogelijk was. Mocht de regio gemiddeld gezien zijn taakstelling hebben gerealiseerd, dan maakt het niet uit dat enkele gemeenten achterblijven. Heeft de regio gemiddeld gezien de taakstelling niet gerealiseerd, dan worden individuele gemeenten met achterstanden daarop aangesproken. In de Stadsregio Eindhoven is het zo geregeld dat er al afspraken over aantallen overgedragen vergunninghouders worden gemaakt voordat een nieuwe taakstelling ingaat. Dit wordt ook officieel geregistreerd. Hierdoor wordt de nieuwe gemeente ook eindverantwoordelijk voor de huisvesting van deze overgedragen personen. In de praktijk heeft dit zich echter nog niet voorgedaan. Momenteel zijn er wel vergevorderde plannen om een AZC in Nuenen te openen, met als gevolg dat hun taakstelling door omliggende gemeenten overgenomen wordt⁹.

Een derde vorm van samenwerking bestaat uit de gemeenschappelijke financiering en uitvoering van grootschalige projecten. Zo kwam in de paragraaf 7.2 al het voorbeeld van het gemeenschappelijke GVA-project in Tynaarlo naar voren, waar de gemeente Emmen ook onderdeel van uitmaakt. Ook Lelystad is met omliggende gemeenten de mogelijkheden voor een vergelijkbaar project aan het verkennen, maar had hier ten tijde van het interview nog geen concrete plannen voor. Met name vraagstukken rondom de financiering zijn ingewikkeld op te lossen zoals verderop besproken zal worden.

⁹ Vanwege een teruglopende asielinstroom gaat het AZC uiteindelijk niet door en blijft Nuenen zelf verantwoordelijk voor haar taakstelling.

Daarnaast is er ook een vorm van samenwerking te onderscheiden waarbij niet meteen sprake is van een officieel samenwerkingsverband. Het gaat dan om de onderlinge uitwisseling van vergunninghouders tussen gemeenten. Het zijn dan vooral de (extreem) grote gezinnen die uitgewisseld worden omdat deze niet aansluiten bij het huidige beschikbare woningaanbod. In de meeste gemeenten gebeurt dit incidenteel (n=4), maar in Nuenen is er bijvoorbeeld wekelijks contact tussen de verschillende gemeenten in het regionale samenwerkingsverband over de verdeling van vergunninghouders; *“We zitten allemaal in hetzelfde schuitje. We krijgen woningen aangeboden en dan moeten we de mensen matchen. En als je dat op je eigen lijst niet kunt gaan we gewoon bij de burens kijken of het daar wel kan. En dat gaat wel heel erg goed want dan kunnen we een mailtje sturen naar de regiovoerder van het COA, en die zet dan de koppeling van de ene gemeente naar de andere gemeente”* (Gemeente Nuenen).

De complicaties die genoemd worden waarom sommige gemeenten niet samenwerken of niet zeer intensief, zijn verschillend. Meerdere keren wordt genoemd dat samenwerken financieel ingewikkeld te organiseren is. Dit is bijvoorbeeld een reden die genoemd wordt door de gemeente Lelystad waarom de uitvoering van een regionaal GVA-project lastig is. Maar ook als een gemeente vrijwillig vergunninghouders van andere overneemt speelt dit dilemma. Wie is er dan bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de kosten van de maatschappelijke begeleiding en een eventuele uitkering? En hoe lang blijft welke gemeente financieel verantwoordelijk?

De twee andere redenen die genoemd worden voor gebrek aan samenwerking spreken elkaar tegen. Enerzijds wordt er aangegeven dat gemeenten met achterstanden niet samenwerken vanwege het feit dat ze druk zijn met het oplossen van hun eigen ‘probleem’. Als de gehele regio achterstanden kent, is een gemeenschappelijk project lastig te realiseren; *“Ja het lastige is als wij een plek hebben voor 100 personen. Dan kunnen wij die voor onze eigen taakstelling beter gebruiken. En zo zit iedereen er een beetje in”* (Gemeente Amersfoort). Anderzijds gaf een tweetal (kleinere) gemeenten aan dat zij tot nu toe de taakstelling zelf konden vervullen. Hierdoor was regionale samenwerking niet nodig en hadden andere onderwerpen in regionale overleggen hogere prioriteit. In beide gevallen wordt de meerwaarde van regionale samenwerking niet direct ingezien. Een tweetal gemeenten gaf dan ook aan dat als er vanuit een hogere overheid meer druk zou komen, of meer steun, dit bevorderlijk zou zijn voor de regionale samenwerking.

Er kan niet duidelijk gesteld worden dat gemeenten die een regionaal samenwerkingsverband zijn aangegaan succesvoller zijn in het realiseren van de taakstelling dan gemeenten die dit niet doen zoals hypothese 12 suggereert. Zowel bij de samenwerkers als niet-samenwerkers zijn successen te zien. Als er gekeken wordt naar hoe de samenwerkende gemeenten het zelf ervaren, zijn wisselende reacties zichtbaar. De twee gemeenten die alleen regionaal kennis uitwisselen geven beide aan dat de samenwerking geen invloed heeft op het realiseren van de taakstelling: *“Kijk, omdat een kleine gemeente als Haarlemmerliede van onze knowhow gebruik kan maken, zullen ze wellicht eerder in staat zijn [de taakstelling te realiseren], maar dat is heel indirect. Moet je veel fantasie voor hebben”* (Gemeente Haarlem). Ook Lelystad geeft aan dat hun taakstelling niet sneller gerealiseerd wordt vanwege de samenwerking: *“Ik heb nog niet echt nieuwe ideeën gekregen van wauw, dat gaan we ook zo doen.”*

De gemeenten die intensiever samenwerken (n=3) zijn over het algemeen positiever, al, zijn de meningen in de gemeente Nuenen hierover verdeeld. De uitvoeringsverantwoordelijke geeft aan dat het realiseren van de taakstelling eenvoudiger wordt, doordat er een betere match tussen vraag en aanbod kan worden gemaakt. Tegelijkertijd geeft de beleidsmedewerker aan dat de invloed nog maar matig is: *“[Het is] ... nu vooral nog een gentlemen's agreement eigenlijk. Ik merk dat we daar nog aan het zoeken zijn van hoe gaan we dit nou constructief vormgeven”*.

Wat echter wel blijkt is dat het merendeel van de gemeenten vergunninghouders sporadisch uitwisselt zonder dat er direct sprake is van een officieel samenwerkingsverband. Zo wel grote, kleine, succesvolle als niet-succesvolle gemeenten maakten hier incidenteel gebruik van om complicaties en 'mis-matches' binnen hun taakstelling op te lossen. Deze 'ongeorganiseerde' vorm van regionale samenwerking draagt wel bij aan het succesvol vervullen van de taakstelling. Het gebeurt echter alleen nog (in de meeste gevallen) heel incidenteel waardoor de effecten niet erg groot zijn.

7.6 Match vraag en aanbod

Om vergunninghouders te kunnen huisvesten moet de vraag wel aansluiten bij het beschikbare aanbod van woningen in een gemeente. Vanuit de literatuur kwamen twee groepen naar voren die vaak niet aansluiten bij het huidige aanbod van een gemeente: de alleenstaanden en hun eventuele nareizigers (o.a. Perry, 2005) en de grote gezinnen (o.a. Hyndman & McLean, 2006).

Ook uit de interviews blijkt dat vraag en aanbod niet altijd goed in balans is. Met name de eenpersoonshuishoudens zijn moeilijk te huisvesten, zo geven de meeste gemeenten aan (n= 7). Vier van deze gemeenten wisten hun taakstelling dan ook niet met behulp van de reguliere woningvoorraad te volbrengen. Gemeente Amersfoort noemt met name de jongeren (18-23 jaar) lastig, omdat deze groep alleen recht heeft op huurtoeslag bij goedkopere woningen. Hierdoor zijn zij aangewezen op de zogeheten 'jongerenwoningen' van de gemeente Amersfoort, waar er gemiddeld drie per jaar van beschikbaar komen. Gemeente Haarlem heeft als oplossing voor hun grote groep jonge alleenstaanden een getransformeerd kantoorpand via de eerder besproken GVA-regeling gehuurd en in gebruik gegeven. Ook het toekomstige flexibele bouwproject, dat op korte termijn gerealiseerd wordt, is voor de helft gericht op eenpersoonshuishoudens. Ook in de gemeente Emmen worden door het gebruik van alternatieve huisvestingsmogelijkheden tijdelijk extra woningen voor eenpersoonshuishoudens aan de voorraad toegevoegd (met name transformaties en het regionale GVA-project). De drie andere gemeenten die noemden moeite te hebben met de grote groep alleenstaanden volbrachten hun taakstelling nog wel, maar gaven wel aan dat deze doelgroep langer op hun woning moest wachten. *"De lasten liggen [...] aan de aanbodzijde. We hebben allemaal huizen die op gezinnen toegeschreven zijn, heel weinig voor alleenstaanden. Dus dat zorgt voor een natuurlijk stagnatieproces."* (Gemeente Lelystad). Ook door gemeente Geldermalsen werd deze langere wachttijd genoemd. Dit werd ook veroorzaakt door het feit dat men niet te veel alleenstaanden in dezelfde complexen wilde huisvesten, waardoor niet alle vrijkomende woningen ook geschikt waren voor vergunninghouders.

Een tegenovergesteld beeld is zichtbaar in de gemeente Rijswijk. Hun woningaanbod sluit juist goed aan bij kleine huishoudens, terwijl het huisvesten van gezinnen lastiger is. Hoewel het plaatsen tot en met 2015 voorspoedig verliep vanwege de grote sociale huurvoorraad, hebben de corporaties in Rijswijk anno 2016 meer moeite. Ook de gemeente Nuenen geeft aan dat gezinnen van vijf of meer personen lastig te plaatsen zijn. Echter zij hebben ook moeite met de eenpersoonshuishoudens vanwege het algehele gebrek aan geschikte, goedkope woningen.

Een derde doelgroep die een uitdaging vormt en zorgt voor een mismatch zijn de alleengaande vergunninghouders en hun nareizende gezinsleden. In dit soort gevallen is één gezinslid bijvoorbeeld vast vooruit gereisd, heeft toestemming tot verblijf gekregen en vraagt daarna gezinshereniging aan om zijn partner en kinderen ook naar Nederland te laten komen: *"Ja dat is een heel groot spanningsveld, waar we in de praktijk zo goed mogelijk mee proberen om te gaan, maar wat nog weleens wat ongelukjes heeft opgeleverd. In de zin van dat de corporatie toch een alleenstaande in een drie- of vierkamerwoning heeft geplaatst omdat er sterke aanwijzingen waren dat die gezinshereniging aanstaande was. En 2 jaar later is er nog steeds geen gezinshereniging, en heeft die ene man die hele grote woning in z'n uppie. En omgekeerd gebeurt het ook. Dat er iemand in een studio gehuisvest wordt, en dat toch binnen korte tijd die gezinshereniging gerealiseerd wordt en er dan weer verhuisd moet worden. De regels van het passend wonen vormen hier wel een belemmering."* (Gemeente Haarlem). De helft van de geïnterviewde gemeenten (n= 4) gaf aan dat zij voorheen de alleengaande vergunninghouders in een eengezinswoning plaatste, zodat het gezin als het eenmaal in Nederland

aan kwam, direct gehuisvest kon worden en de alleengaande niet twee keer binnen een korte periode moest verhuizen. Dat scheelt ook de gemeente en corporaties werk. Echter, dit levert steeds vaker spanningen onder de bevolking op, mede omdat het steeds langer duurt voordat de verzoeken tot gezinshereniging door het IND ingewilligd worden. Ook vanwege de eerder besproken regels van het passend toewijzen, zien de meeste gemeenten hier momenteel van af of zij zijn van plan hun systeem aan te passen.

De gemeenten gaan op verschillende manieren met dit spanningsveld en de overbruggingsperiode om. Een veel voorkomende oplossing zien de meeste gemeenten in de opvang van deze alleengaanden via (evt. tijdelijke) kamergewijze verhuur. De eerder besproken GVA-projecten waar vergunninghouders maximaal twee jaar mogen wonen, zouden bijvoorbeeld uitkomst kunnen bieden. Andere gemeenten geven aan dat zij (daarnaast) actief proberen de voortgang van gezinsherenigingstrajecten in de gaten te houden: *“Sinds ik met de IND bel voordat er gehuisvest wordt, heb ik beter in kaart welke gezinsherenigingen kansloos zijn, of welke zeer waarschijnlijk wel door gaan. En dan kan het nog steeds mis gaan, maar is de kans daarop veel kleiner. Dan kun je ook makkelijk zeggen van nou deze meneer daar gaat het nog 1,5 jaar duren voordat de gezinshereniging een feit is, laten we dan maar vast gaan huisvesten.”* (Gemeente Nuenen).

Welk aandeel van de alleenstaanden precies gezinshereniging aanvraagt, is onduidelijk. Platform Opnieuw Thuis gaf in het interview aan dat deze vraag momenteel ook bij het IND en COA uitstaat voor onderzoek. Bovendien wordt momenteel onderzocht of de theorie klopt dat vergunninghouders die een verzoek tot gezinshereniging hebben aangevraagd, langer in het AZC zitten omdat gemeenten willen voorkomen dat zij deze persoon twee keer moeten huisvesten.

Uit de gesprekken met de acht gemeenten blijkt dat bijna elke gemeente wel (in verschillende mate) moeite heeft met een specifieke doelgroep. Meerdere gemeenten (n=4) geven dan ook aan dat het gebrek aan voldoende geschikt aanbod één van de knelpunten is waarom de taakstelling lastig te realiseren is. Hierbij gaat het weliswaar niet alleen om een type woningen die aansluit bij de doelgroep, maar überhaupt het hebben van genoeg beschikbare woningen. Op basis van deze acht gemeenten kan hypothese 4a *Gemeenten waarbij het woningaanbod aansluit op de te huisvesten vergunninghouders voldoen eenvoudiger aan hun taakstelling dan gemeenten waar een mismatch is bevestigd worden*. Meerdere gemeenten geven aan het probleem van de mismatch voor te willen zijn door bij de plaatsingsverantwoordelijke van het COA aan te geven dat zij juist graag (grote) gezinnen of de kleine huishoudens aan hun gemeente gekoppeld willen hebben, omdat zij juist ook over dit soort woningen beschikken. Het COA probeert hier wel rekening mee te houden maar kan dit simpelweg niet altijd nu het aantal vergunninghouders zo hoog ligt en bovendien de meeste gemeenten aangeven aan gezinnen gekoppeld te willen worden, terwijl er ook heel veel alleenstaanden zijn.

7.7 Vrije vesting vergunninghouders

De laatste hypothese veronderstelde dat gemeenten waar veel vergunninghouders zelfstandig naartoe verhuizen, gemakkelijker aan hun taakstelling voldoen dan gemeenten waar dit niet het geval is. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt echter dat er -zover zij daarvan op de hoogte zijn- van zelfstandige huisvesting zo goed als geen sprake is. Alleen de gemeente Rijswijk geeft aan afgelopen jaar een persoonlijk verzoek te hebben ontvangen; *“Ik werd laatst ook benaderd door een vrouw uit Den Haag, die zegt van goh, ik heb een vriendin in een AZC, die is gekoppeld aan uh gemeente Woerden. Maar ik zou graag haar willen helpen, en ik wil een huiskopen voor haar in Rijswijk [...] en dat gaat zij huren. Dat is dan een stukje zelfstandige huisvesting [...]. Maar dat is dan sporadisch.”* Dit zijn echter uitzonderlijke situaties en lijken de taakstelling niet te beïnvloeden.

7.8 Succesfactoren en knelpunten

In de afgelopen paragrafen zijn verschillende onderwerpen naar voren gekomen, variërend van de organisatie van de gemeenten tot omstandigheden die het realiseren van de taakstelling vereenvoudigen of juist compliceren. Aan het eind van de interviews is aan alle acht gemeenten gevraagd welke factoren volgens hen positief bijdroegen aan het succesvol realiseren van de taakstelling, en welke factoren een negatieve impact hebben. Tabel 12 geeft een overzicht van de antwoorden.

Het meest genoemde antwoord op de vraag welke factoren een positieve invloed op het realiseren van de taakstelling hebben, is de samenwerking met de woningcorporaties. Slechts één gemeente noemde de corporaties niet maar had wel eerder in het gesprek al aangegeven dat de corporaties essentieel waren in het huisvestingsvraagstuk. Daarnaast wordt de actieve houding door meerdere gemeenten (n=3) benoemd als een factor die een belangrijke bijdrage levert bij het realiseren van de taakstelling; *“We strooien het signaal van dat er behoefte is en we pikken signalen op als iemand denkt van hé, is dat wat voor mij, dan gaan we meteen in gesprek”* (Gemeente Emmen). Juist het actief inspelen op kansen vanuit de markt, en het ‘commitment’ hebben om het vraagstuk op te pakken, is belangrijk. Ook Platform Opnieuw Thuis noemt de actieve houding -*“bestuurlijke daadkracht”*- samen met goede samenwerking met de woningcorporaties als de belangrijkste succesfactoren. Tot slot wordt ook de regionale samenwerking door twee gemeenten expliciet genoemd als een succesfactor, juist door de gemeenten die het intensiefst samenwerken.

Wat betreft de knelpunten of vertragende factoren komt er een minder eenduidig beeld uit de gesprekken naar voren. Het grootste knelpunt is het tekort aan voldoende geschikt aanbod. Dit kan zijn omdat er te weinig vrijkomt, de druk op de woningmarkt te groot is of omdat het aanbod niet op bepaalde doelgroepen aansluit. Dit zijn factoren die ook het regressiemodel naar voren kwamen in de vorm van het belang van het hebben van genoeg sociale huur en de uitkomst dat krappe woningmarkten meer moeite hebben om aan de taakstelling te voldoen dan ‘gemiddelde’ woningmarkten. Waar een tweetal gemeenten vervolgens tegenaan loopt is dat zij niet eenvoudig uit kunnen breiden, vanwege regionale bouwafspraken. In sommige gevallen zijn deze gemaakt in het kader van de bevolkingskrimp. Deze gemeente geeft ook aan dat de afspraken begrijpelijk zijn, maar deze er wel voor zorgen dat het (tijdelijk) uitbreiden van de voorraad financieel duurder wordt. Tot slot wordt twee keer genoemd dat de huidige taakstelling simpelweg te groot is en dat men daarom niet iedereen binnen de gestelde tijd kan huisvesten. Deze uitspraak hangt samen met de uitkomst vanuit het regressiemodel dat gemeenten met een grotere taakstelling lastiger hun taakstelling weten te volbrengen, al is dit niet één op één vergelijkbaar. Immers het model geeft aan dat grotere gemeenten (met hun grotere taakstelling) meer moeite hebben om aan hun taakstelling te voldoen. De afspraken van de gemeenten hebben betrekking op het feit dat binnen de gemeente de taakstelling steeds groter wordt. Dit kan ook over een gemeente gaan met een taakstelling die in vergelijking tot andere Nederlandse gemeenten klein is. Het feit dat slechts twee gemeenten de grootte van de taakstelling een knelpunt noemen lijkt in eerste instantie misschien weinig, tegelijkertijd hangt deze uitspraak samen met de uitspraak dat een gemeente te weinig (geschikt) woningaanbod heeft. Immers als de taakstelling niet zo groot zou zijn, zou er ook geen sprake zijn van een tekort aan woningen.

De ervaringen van Platform Opnieuw Thuis wat betreft knelpunten sluiten grotendeels aan bij wat de gemeenten noemen. Ook zij ervaren de mismatch tussen vraag en aanbod als een vertragende factor: er zijn veel alleenstaanden onder de vergunninghouders terwijl de corporaties in veel gemeenten voornamelijk eengezinswoningen bezitten. Bovendien zorgt de regelgeving rondom passend toewijzen ervoor dat niet iedere vergunninghouder in elke type woning mag wonen. Dit is voornamelijk lastig wanneer men vermoedt dat gezinshereniging aanstaande is, waardoor gemeenten een vergunninghouder vaak twee keer moeten huisvesten. Tot slot geven zij aan dat er ook veel energie gaat zitten in het creëren van draagvlak onder de bevolking: *“Op lange termijn hoeft dat niet een probleem te zijn maar wel in tempo waarin dingen gaan”*.

Tabel 12. Succesfactoren en knelpunten voor het succesvol realiseren van de taakstelling volgens de gemeenten

Succesfactoren (n=8)	Knelpunten/vertragende factoren (n=8)
Samenwerking corporaties (n=7)	Te weinig geschikt aanbod (n=4) <ul style="list-style-type: none"> - Te weinig woningen (n=2) - Mismatch vergunninghouders - beschikbare woningen (n=1) - Druk woningmarkt (n=1) - Weinig mutaties (n=1)
Actieve houding, bestuurlijke daadkracht (n=3)	Regionale afspraken die uitbreidingsmogelijkheden voor woningbouw beperken (n=2)
Regionale samenwerking (n=2)	Huidige grootte van de taakstelling (n=2)
Draagvlak van de bevolking (n=1)	Nog geen gebruik gemaakt van alternatieven (n=1)
Samenwerking COA (n =1)	Afhankelijk van medewerking particulieren in vergunningentraject wat vertragend werkt (n=1)
In bezit zijn van voldoende woningen (n=1)	Tempo leveren van corporaties (n=1)
Snel plaatsingsproces(bezichtiging, aanvraag uitkering e.d. allemaal op één dag) (n =1)	Onvoorspelbaarheid taakstelling, lastig op in te spelen (n=1)
Inzet particulieren (n=1)	Gebrek aan financiële hulpmiddelen(n=1)

7.9 Conclusie

Uiteindelijk blijkt deze verkenning van succesfactoren en knelpunten te leiden tot de (gedeeltelijke) bevestiging van een viertal hypothesen, waarbij bedacht moet worden dat slechts acht gemeenten geïnterviewd zijn. Uit alle gesprekken komt naar voren dat het essentieel is dat er goed samengewerkt wordt met de woningcorporaties (H11) De hypothese stelde dat dit concreet vastgelegd moest zijn in werkafspraken. Hoewel niet alle gemeenten dit doen (of aangeven dat dit belangrijk is) zorgt het wel voor duidelijkheid. Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende passend aanbod is dat aansluit bij de vraag (H4a). Hierbij gaat het niet alleen om het feit dat er voldoende eenpersoonswoningen moeten zijn, maar ook dat er überhaupt genoeg woningen zijn. Dit kan bijvoorbeeld gecreëerd worden door het gebruik van alternatieven. Uit de interviews bleek dat gemeenten die gebruikmaakten van alternatieve vormen van huisvesting (buiten de standaard bestaande sociale huur om), makkelijker aan hun taakstelling voldoen, al zij het als gevolg van eenmalige projecten (H10). Het is dus belangrijk dat gemeenten hier vroegtijdig op anticiperen. Tot slot geven de gemeenten die intensief samenwerken aan, dat deze samenwerking het realiseren van hun taakstelling vereenvoudigd (H12). Het gaat er dan wel om dat er concrete afspraken zijn, en dat de samenwerking verder gaat dan alleen sporadisch vergunninghouders ‘ruilen’ of het periodiek wisselen van kennis. Een laatste factor die uit de gesprekken naar voren komt, waarnaar echter niet bewust onderzoek is gedaan, is de actieve houding van gemeenten: dat er bestuurlijke draagkracht is. Tegelijkertijd moet bedacht worden dat dit samenhangt met het gebruik van alternatieven. Immers, om een alternatief te realiseren moet ook actief en daadkrachtig gehandeld worden.

8. Conclusie en discussie

Dit onderzoek heeft geprobeerd antwoord te vinden op de vraag in hoeverre er factoren zijn die kunnen verklaren waarom sommige gemeenten succesvoller zijn in het vervullen van hun taakstelling met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders dan andere. Met behulp van data-analyse aangevuld met een negental interviews zijn verschillende factoren in beeld gebracht. Dit hoofdstuk zal als eerst de resultaten van het onderzoek presenteren aan de hand van de drie deelvragen. Vervolgens zal er gereflecteerd worden op het onderzoeksproces. Uiteindelijk zullen enige aanbevelingen volgen voor beleid en eventueel vervolgonderzoek.

8.1 Discussie resultaten

Hoe is het huisvestingsproces in Nederland georganiseerd?

Het eerste deel van dit onderzoek ging in op de vraag hoe het huisvestingsproces in Nederland georganiseerd is. Hierdoor werd duidelijk welke verantwoordelijkheden gemeenten hebben, wat de basis vormt waardoor er überhaupt verschillen kunnen ontstaan. De insteek van het landelijke huisvestingsbeleid kenmerkt zich door een spreidingsbeleid. Het totale aantal vergunninghouders wordt naar rato van het aantal inwoners door het Rijk over de Nederlandse gemeenten verdeeld. De exacte bepaling welke vergunninghouder in welke gemeente terecht komt, is de verantwoordelijkheid van het COA. Hierbij hebben zij een aantal dwingende plaatsingsfactoren zoals werk van de vergunninghouders of de woonplaats van eerstegraads familie en proberen zij daarnaast rekening te houden met kenmerken van lokale woningmarkten. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het vinden van een geschikte woning. Hierbij krijgen zij veelal hulp van de woningcorporaties omdat de gemeenten zelf (bijna) geen woningen bezitten. Hoewel verschillende Europese landen een spreidingsbeleid kennen met betrekking tot het verdelen van vergunninghouders over het land, is de Nederlandse situatie waarbij gemeenten verplicht zijn een bepaald aantal vergunninghouders op te nemen, uniek (Arnoldus, 2003).

Welke fysieke en sociaaleconomische karakteristieken van een gemeente vereenvoudigen of compliceren het volbrengen van de taakstelling?

Om te toetsen welke factoren invloed hebben op het realiseren van de taakstelling, is een regressieanalyse uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar de periode 2013-2015. Nog geen enkel ander onderzoek heeft een regressieanalyse uitgevoerd om verschillen tussen gemeenten te verklaren. Eerdere bevindingen waren meestal gebaseerd op interviews. De resultaten van de regressieanalyse geven dan ook een indruk of de ervaringen van betrokkenen uit eerder onderzoek, aansluiten bij de kwantitatieve werkelijkheid.

Uit het landelijke regressiemodel blijkt dat een deel van de verschillen in het aandeel gerealiseerde taakstelling verklaard kan worden door fysieke kenmerken van de gemeenten. Zo blijkt dat hoe groter het aandeel sociale huur in een gemeente is, des te makkelijker zij aan de taakstelling voldoet. Ook woningmarktkrapte speelt een rol, waarbij gemeenten met krappere woningmarkten gemiddeld gezien een lager percentage van hun taakstelling weten te realiseren dan gemeenten die een 'gemiddelde' woningmarkt kennen. Beide resultaten zijn in overeenstemming met de verwachtingen vanuit de literatuur (Wren, 2003; Arnoldus, 2003; Labyrinth, 2014).

Een andere verklaring voor de verschillende realisatie percentages kan gevonden worden door te kijken naar de grootte van de huishoudens van de vergunninghouders die gemeenten huisvesten. Gemeenten die gemiddeld gezien grotere huishoudens huisvesten, voldoen makkelijker aan hun taakstelling dan gemeenten die voornamelijk kleine huishoudens plaatsen. Hierbij moet wel bedacht worden dat het in het model gaat om *gehuiste* huishoudens en niet om alle huishoudens die aan een gemeente gekoppeld zijn. Welke type huishoudens er dus nog bij gemeenten op de wachtlijsten staan, is onbekend. Uit de interviews is gebleken dat het vooral vaak de alleenstaande huishoudens zijn die lang op de wachtlijsten staan. Dit komt omdat deze doelgroep vaak lastig aansluit bij het woningaanbod van de verschillende gemeenten. Ook eerder onderzoek gaf aan dat

eenpersoonshuishoudens vaak lastig te huisvesten zijn (Perry, 2005). Tegelijkertijd worden de grote gezinnen in de (buitenlandse) literatuur ook vaak gedefinieerd als een groep die lastig te huisvesten is (Hyndman & McLean, 2006; Van Heerde, 2014). Deze doelgroep blijkt echter niet uit het regressiemodel en is ook maar in een enkel interview naar voren gekomen als een moeilijk te huisvesten doelgroep. Dit verschil met eerder onderzoek kan op verschillende manieren verklaard worden. Ten eerste hebben gemeenten die problemen hadden met deze doelgroep aangegeven dat zij deze huishoudens 'ruilden' met andere type huishoudens gekoppeld aan omliggende gemeenten. Zo losten zij als het waren hun probleem op, op een manier die in het buitenland niet mogelijk is. Ten tweede gaf een aantal gemeenten aan juist blij te zijn met grote gezinnen omdat zij dan in één keer een groot deel van de taakstelling konden afwerken.

Verder blijkt dat hoe groter de taakstelling is, des te lastiger het is om deze compleet te volbrengen. Dit is een opvallende uitkomst, in een tegengestelde richting dan vooraf werd voorspeld. Een grotere taakstelling betekent immers ook dat het om een grotere gemeente gaat, terwijl grotere gemeenten juist een groter en diverser woningaanbod hebben, meer bestuurskracht bezitten en daarnaast ook gewilder zijn bij vergunninghouders die zelfstandig woonruimte zoeken (Fraanje & Herweijer, 2013; Dourleijn & Dagevos, 2011). Tegelijkertijd is het geen compleet onlogische uitkomst. Het is goed voor te stellen dat het lastiger is om in een korte periode 500 vergunninghouders aan een woning te helpen, dan dat het is om 20 mensen te huisvesten. Bovendien is er ook een methodologische verklaring. Het percentage voltooide taakstelling gaat veel sneller omhoog zodra er één persoon extra gehuisvest wordt in een kleine gemeente dan in een grotere gemeente.

Tot slot is het opvallend dat er geen enkele sociaaleconomische variabele directe invloed op de taakstelling heeft. Er is dus geen relatie zichtbaar tussen werkloosheid, lage inkomens of politieke voorkeur en het aandeel gerealiseerde taakstelling. Het idee dat hier wel een relatie tussen bestaat is gebaseerd op eerder onderzoek van o.a. Lubbers e.a. (2006) en Jennissen & Van der Wissen (2015). Deze onderzoeken waren echter gericht op weerstand tegen asielzoekers en asielzoekerscentra en niet op de vergunninghouders (de asielzoekers met verblijfsvergunning). Dit zou een reden kunnen zijn waarom hun resultaten verschillen ten opzichte van dit onderzoek. Wel gaven verschillende gemeenten in de interviews aan dat zij tijdens het huisvesten volop rekening hielden met het behouden van het draagvlak. Mede hierdoor bleven de problemen en vertragingen beperkt.

Na de analyse met betrekking tot alle Nederlandse gemeenten, is een tweede analyse uitgevoerd. Het model is opnieuw getoetst, ditmaal op de data met betrekking tot de 50 meest stedelijke gemeenten van Nederland. Hierbij moet wel rekening gehouden worden het feit dat deze analyse uitgevoerd is op 49 cases (Almelo is vanwege methodologische redenen buiten beschouwing gelaten), dit kan gevolgen hebben voor de power van het model.

Ook uit deze analyse blijkt dat het aandeel sociale huur en de grootte van de taakstelling invloed heeft op het aandeel gerealiseerde taakstelling. Daarnaast zijn er een aantal factoren die nu wel een significante relatie met het aandeel gerealiseerde taakstelling vertonen, terwijl dat in de eerste analyse niet het geval was. Zo blijkt in steden waar de verhuismobiliteit hoger is (en dus ook de doorstroming groter) het percentage gerealiseerde taakstelling hoger. Dit verband was landelijk gezien niet zichtbaar, maar is wel in overeenstemming met de literatuur (o.a. Westerdijk, 1993). De beschikbare literatuur is echter gebaseerd op interviews en niet op kwantitatieve gegevens, zoals in dit onderzoek het geval is. Dat zou kunnen verklaren waarom de landelijke resultaten afwijken.

Daarnaast hebben sociaaleconomische factoren in steden een grotere invloed op het realiseren van de taakstelling. Zo geldt dat in gemeenten waar het aandeel werklozen hoger is, de taakstelling minder goed gerealiseerd wordt. Ook speelt politieke voorkeur een rol: in gemeenteraden waar de lokale partijen het grootst zijn, wordt een aanzienlijk hoger aandeel van de taakstelling gerealiseerd, dan in gemeenten waar de PvdA, D66, SP, ChristenUnie of GroenLinks de grootste partij is. Dit is geen onverwachte uitkomst gezien het feit dat in geen enkele stedelijke gemeente waar één van deze partijen de grootste was, de complete taakstelling werd gerealiseerd. Vanwege de arbitraire indeling van de gemeentelijke partijen moet deze uitkomst wel voorzichtig geïnterpreteerd worden.

Tot slot is er een derde analyse uitgevoerd. Ditmaal is het model toegepast op de data met betrekking tot 2015. Dit was vanuit het vluchtelingenvraagstukperspectief een bijzonder jaar omdat de instroom van asielzoekers extreem hoog was en er vanuit de media en politiek veel aandacht aan het vraagstuk werd besteed. Dit leverde twee belangrijke verschillen op. Ten eerste was er sterkere samenhang (hogere R^2) tussen het percentage voltooide taakstelling in 2015 en de verschillende verklarende factoren in vergelijking tot 2013-2015. Ten tweede bleek dat gemeenten met achterstanden een lager percentage van hun taakstelling wisten te realiseren dan gemeenten zonder achterstanden of met voorsprongen. Eerder onderzoek heeft geen rekening met deze factor gehouden omdat achterstanden vroeger minder groot waren. Nu deze dus in grootte zijn toegenomen blijken zij het realiseren van de taakstelling te beïnvloeden.

In hoeverre is het beleid(sproces) dat een gemeente hanteert met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders bepalend voor het voltooien van de taakstelling?

Tijdens de volgende stap van dit onderzoek is geprobeerd te ontdekken in hoeverre het beleid(sproces) dat een gemeente hanteert met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders, bepalend is voor het voltooien van de taakstelling. De wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp was beperkt. Wel bleek uit verschillende onderzoeksrapportages en beleidsdocumenten dat elke gemeente vrij is om zelf te bepalen hoe zij met het vraagstuk om gaan (Platform Opnieuw Thuis, 2015). Ook bleken er twee oudere studies te bestaan, daterend uit de periode kort na de invoering van de taakstelling waar meerdere onderzoekers, verschillende aspecten van de taakstelling belichtten (Priemus & Smid, 1993; Smid e.a. 1994). Dit heeft geleid tot een verkennend onderzoek naar de relatie tussen enerzijds het hebben van een beleidsdocument, de locatiesturing van gemeenten, het gebruik van alternatieven, de relatie met de corporaties en het aangaan van regionale samenwerking, en anderzijds het realiseren van de taakstelling. In het kader hiervan is met een achttal gemeenten en Platform Opnieuw Thuis gesproken.

Uit de gesprekken blijkt dat meerdere gemeenten schriftelijk hebben vastgelegd hoe zij het huisvestingsvraagstuk aan willen pakken. Zowel gemeenten die hun taakstelling wel als gemeenten die hun taakstelling niet gerealiseerd hebben, hebben dit gedaan. Er is dan ook geen directe relatie zichtbaar tussen het hebben van een document en het realiseren van de taakstelling. De relatie blijkt eerder indirect: als het niet lukt de taakstelling te volbrengen, wordt een plan opgesteld hoe het vraagstuk aangepakt moet worden om de taakstelling alsnog te voltooien. Deze plannen omvatten vaak het gebruik van alternatieve vormen van huisvesting (buiten de reguliere sociale huur om). Uit de interviews blijkt dan ook dat het gebruiken van deze alternatieve vormen ervoor zorgt dat gemeenten makkelijker aan hun taakstelling voldoen. Deze alternatieven zorgen weliswaar niet altijd structureel voor het halen van de taakstelling, maar het huisvesten in getransformeerd vastgoed kan er wel eenmalig voor zorgen dat achterstanden weggewerkt worden. Tegelijkertijd geldt ook hier dat gemeenten die tot nu toe altijd eenvoudig hun taakstelling wisten te volbrengen, vaak geen alternatieven hebben gebruikt, simpelweg omdat het nog niet nodig was. Hiermee samenhangend komt uit meerdere interviews naar voren dat het belangrijk is dat gemeenten een actieve houding jegens het vraagstuk aannemen. Dit is in overeenstemming met de conclusie van het onderzoeksteam dat de Pardonregeling evalueerden en ander eerder onderzoek naar de taakstelling (Reedijk, 1994; Taskforce Huisvesting Statushouders, 2009).

Verder komt uit de gesprekken naar voren dat er binnen de gemeenten (eventueel door de corporaties) op verschillende wijzen geprobeerd wordt de locatie van de huisvesting van vergunninghouders te sturen. Zo wordt er vaak geprobeerd om niet te veel vergunninghouders in dezelfde complexen of wijken te plaatsen en proberen gemeenten met kleine dorpjes er rekening mee te houden dat vergunninghouders alleen op die plekken gehuisvest worden waar voldoende voorzieningen zijn. Vanuit de literatuur werd verwacht dat spreiden steeds lastiger ging worden, omdat de taakstelling simpelweg te groot is geworden (Engbersen e.a., 2015). Toch blijkt uit de

interviews niet dat in gemeenten waar sturing op huisvestingslocatie plaatsvindt moeilijker aan de taakstelling wordt voldaan. Wat wel uit de gesprekken blijkt is dat het lastiger wordt om te sturen, naarmate de druk op de woningmarkt toeneemt.

Wat betreft samenwerking blijkt, in overeenstemming met de literatuur, dat zowel de samenwerking van gemeenten met corporaties als samenwerking met anderen gemeenten in de regio het gemak waarmee de taakstelling gerealiseerd wordt kan beïnvloeden (Labyrinth, 2014; Reedijk, 1994). Hoewel de hypothese stelt dat goede samenwerking betekent dat er concrete werkafspraken gemaakt zijn met de corporaties, en dit bij de meeste gemeenten niet het geval is, blijkt wel dat de onderliggende gedachten van de hypothese -namelijk goede samenwerking- zeker bijdraagt aan het realiseren van de taakstelling. Dit wordt door alle geïnterviewde gemeenten als essentieel beschouwd. Verder geven de gemeenten die intensief samenwerken in een regionaal samenwerkingsverband met andere gemeenten aan, dat deze samenwerking het realiseren van hun taakstelling vereenvoudigt. Het gaat er dan wel om dat er concrete afspraken zijn, en dat de samenwerking verder gaat dan alleen het periodiek uitwisselen van kennis. Ook blijken veel gemeenten sporadisch vergunninghouders uit te wisselen indien een betere match tussen vergunninghouders en woningen over de gemeentegrens mogelijk blijkt. Omdat dit op zo een kleine schaal gebeurt, draagt dit momenteel nog niet sterk bij aan het realiseren van de taakstelling, maar dat zou wel kunnen als het vaker voor zou komen.

Conclusie

Terugkomend op de hoofdvraag *In hoeverre kunnen gemeentelijke kenmerken een verklaring bieden waarom sommige gemeenten wel en andere gemeenten niet in staat zijn hun taakstelling met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders te realiseren?* kan gesteld worden dat er zeker factoren zijn die het realiseren van de taakstelling beïnvloeden. Ten eerste zijn er de harde, meetbare factoren waaruit blijkt dat hoe meer sociale huurwoningen een gemeente bezit des te makkelijker het is de taakstelling te volbrengen, terwijl de grootte van de taakstelling en de woningmarktcrapte de taakstelling juist negatief beïnvloeden. Ten tweede blijkt het ook belangrijk te zijn hoe gemeenten het vraagstuk aanpakken. Een actieve, daadkrachtige houding is belangrijk net als goede samenwerking met de corporaties. Deze daadkrachtige houding kan zich uiten door aan de slag te gaan met alternatieve vormen van huisvesting maar ook door regionaal de samenwerking op te zoeken. Het is misschien lastig om opeens de sociale huurvoorraad te vergroten, en langs deze weg iets te doen aan de woningmarktcrapte, maar juist voor deze gemeenten, de gemeenten bij wie de karakteristieken 'tegen zitten' is het belangrijk om actief met het vraagstuk aan de slag te gaan en alternatieven te zoeken. Wat het probleem bij veel gemeenten vooral lijkt te zijn geweest is dat zij zijn 'overvallen' door de groter wordende taakstelling en met name dat zij te lang hebben gewacht tot ze hierop in gingen spelen. Immers, in 2014 begon de taakstelling met betrekking tot het aantal vergunninghouders al toe te nemen, en toen in de zomer en het najaar van 2015 een enorme instroom van asielzoekers kwam vanuit onder andere Syrië en Eritrea, was ook al duidelijk dat een groot deel hiervan binnenkort een woning nodig zou hebben. Toch zijn er nu, een jaar later, gemeenten die pas zeer recent beginnen na te denken over alternatieven. Het ontbrak tot dus ver soms nog bij gemeenten aan bestuurlijk draagkracht, zoals ook uit een aantal interviews naar voren kwam.

8.2 Reflectie

Dit onderzoek is op een zo zorgvuldig mogelijke en transparante wijze uitgevoerd. Het is desondanks goed om stil te staan bij gemaakte keuzes omdat deze invloed kunnen hebben op de gevonden resultaten. In deze paragraaf zal een reflectie plaatsvinden op de positieve kanten van dit onderzoek en mogelijke beperkingen of verbeterpunten.

De Nederlandse situatie waarbij alle gemeenten een taakstelling opgelegd krijgen door het Rijk is uniek. Dit onderzoek is het eerste onderzoek geweest dat met behulp van een regressieanalyse heeft geprobeerd te verklaren waarom sommige gemeenten succesvoller zijn bij het realiseren van hun taakstelling dan andere. Tot nog toe waren onderzoeksrapporten vaak gebaseerd op persoonlijke ervaringen of gebaseerd op een buitenlandse (beleids)context. Daarnaast was er tot dusver weinig

wetenschappelijk onderzoek verricht naar het belang van het beleids(proces) bij het realiseren van de taakstelling, zowel in de binnenlandse als in de buitenlandse literatuur. De uitkomsten van dit onderzoek bieden daarom nieuwe inzichten over welke factoren het realiseren van de taakstelling beïnvloeden, niet alleen gebaseerd op ervaringen maar ook cijfermatig onderbouwd.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de 'mixed method' benadering. Het positieve van deze methode van onderzoek is dat er vanuit verschillende perspectieven naar het realiseren van de taakstelling gekeken wordt, zowel via kwantitatieve, harde cijfers als een zachtere kwalitatieve kant, gebaseerd op ervaring. Een aantal factoren, zoals de aanwezigheid van voldoende geschikte (sociale huur) woningen, kwam vanuit beide methoden als belangrijk naar voren. Hierdoor bevestigen de resultaten elkaar waardoor het belang van een bepaalde factor zowel vanuit de data als vanuit de praktijk blijkt. Bovendien vullen beide methoden elkaar goed aan. Het gebrek aan flexibiliteit bij de data-analyse vanwege het gebruik van bestaande data kon zo worden opgevangen door aanvullend interviews af te nemen. Wat wel bedacht moet worden is dat er dus ook twee verschillende methoden gebruikt zijn om de hypothesen te toetsen. Hierdoor is het wel lastig om de uitkomsten één op één met elkaar te vergelijken. De fysiek en sociaaleconomische factoren zijn voornamelijk getoetst met behulp van een regressieanalyse. Hierdoor werd er ook voor andere factoren gecontroleerd waardoor hoofdeffecten zichtbaar werden. De invloed van het beleid(sproces) is onderzocht aan de hand van verschillende interviews. Er was met betrekking tot deze factoren geen harde data beschikbaar en bovendien was er vanuit de literatuur nog weinig bekend waardoor ook niet exact duidelijk was welke factoren belangrijk waren.

Verder is er in dit onderzoek voor gekozen om het model te baseren op bestaande data en geen enquêtes uit te zetten om data specifiek voor dit onderzoek te verzamelen. Deze keuze is met name gemaakt vanwege de goede landelijke dekking van bestaande data en vanwege de tijd die het zou kosten om data bij elke Nederlandse gemeenten op te vragen (en dan nog hopen dat een significant en representatief deel mee werkt). Het gevolg hiervan is dat een aantal factoren niet direct gemeten kon worden of niet op de meest ideale manier. Zo is er om de doorstroming te meten gekeken naar de verhuismobiliteit. Deze heeft echter zowel betrekking op de huur- als koopsector. Beter was het geweest om alleen naar de mutatiegraad binnen de sociale huursector te kijken. Ook zouden wachttijden voor een sociale huurwoning een goede indicator zijn geweest voor woningmarktkrapte in plaats van de huidige gebruikte indicator op COROP-niveau van schaarste en krimpgebieden van het Rijk. Tot slot zou het interessant geweest zijn om in plaats van te kijken naar de huishoudensgrootte van vergunninghouders die al gehuisvest zijn, te kijken naar de huishoudens van vergunninghouders die aan een gemeente gekoppeld zijn. Hierdoor had beter inzicht gekregen kunnen worden in de match tussen vraag en aanbod en bovendien zou duidelijk zijn geworden of juist bepaalde huishoudens standaard op de wachtlijsten achter blijven. Al deze data was echter niet voor elke gemeente voorhanden. Bovendien was er ook geen landsdekkende informatie over beleidsindicatoren waardoor deze factoren onderzocht zijn met behulp van de interviews.

Daarnaast is het goed om stil te staan bij de manier waarop draagvlak gemeten is. Zowel in het model, als in de interviews is hier aandacht aan besteed omdat dit een lastig te meten variabele is waar waarschijnlijk de meeste discussie over kan ontstaan. Zoals in de methode besproken en toegelicht zijn er een drietal variabelen gebruikt die als proxy moesten dienen voor het meten van draagvlak, namelijk: werkloosheid, laag inkomen en politieke voorkeur. Deze laten vervolgens verschillende relaties zien, die met name zichtbaar zijn in stedelijke gemeenten. De vraag is vervolgens in hoeverre deze variabelen echt een goede indruk van het draagvlak geven. Zo blijkt onder de stedelijke gemeenten dat gemeenten met meer werklozen lastiger aan hun taakstelling voldoen, maar komt dat dan door gebrek aan draagvlak of heeft dit een andere oorzaak? Zo is ook voor te stellen dat gemeenten met veel werklozen al veel uitkeringen moeten betalen, en daarom misschien minder open staan voor de opvang van vluchtelingen omdat het hen dan alleen maar meer geld kost. Verder laat de relatie tussen politieke voorkeur en het realiseren van de taakstelling in de verschillende modellen andere uitkomsten zien. Hier zijn drie mogelijke verklaringen voor. De eerste verklaring is dat er

simpelweg geen relatie tussen politieke partijen en het realiseren van de taakstelling is. Daarnaast is er de methodologische verklaring namelijk het feit dat er alleen naar de grootste politieke partij in de gemeenteraad is gekeken. Misschien dat GroenLinks ergens het grootst is, maar dat de PVV en VVD samen groter zijn. Tot slot kan ook omgekeerd geredeneerd worden, hoewel aanhangers van rechtser partijen over het algemeen meer weerstand tegen de opvang van vergunninghouders vertonen (Louis e.a. 2007), blijft de gemeente verplicht om aan de taakstelling te voldoen. Rechtsere partijen zijn er daarom vaker voorstander van om vergunninghouders zoveel mogelijk (grootschalig) versoberd te huisvesten. Hierdoor voldoen zij misschien sneller aan de taakstelling dan partijen die juist graag iedereen willen spreiden en kleinschaligheid promoten. Het is misschien dan niet juist om te stellen dat de grootste politieke partij iets over draagvlak zegt, maar misschien meer iets over de organisatie van het proces. Om de complicaties met dit concept op te vangen, is er ook in de interviews naar eventuele draagvlakproblematiek gevraagd. Dit bleek in sommige gevallen een gevoelig onderwerp. Vervolgonderzoek moet daarom vooraf goed stil staan bij de vraag hoe zij dit concept meetbaar maken.

Wat tot slot in ogeschouw genomen moet worden, is dat het antwoord op de vraag in hoeverre het beleidsproces van invloed is op de taakstelling, gebaseerd is op de ervaringen van slechts acht gemeenten. Deze zijn selectief gekozen zodat er variatie tussen de respondenten zou ontstaan en gemeenten met verschillende achtergrondkenmerken ondervraagd zouden worden. Hierdoor was het mogelijk allerlei ervaringen bloot te leggen waar meerdere gemeenten zich in zouden kunnen herkennen. Wat vervolgens tijdens de interpretatie wel bedacht moet worden is dat de genoemde verhoudingen in dit onderzoek – bijvoorbeeld de helft pakt het zo aan, de ander helft anders- niet gegeneraliseerd kunnen worden naar heel Nederland. Bovendien heeft een aantal gemeenten geweigerd deel te nemen aan het onderzoek. Het zou goed kunnen dat deze gemeenten meer moeite hadden om aan hun taakstelling te voldoen en bijvoorbeeld nog geen plan opgesteld hadden. De interviews geven met name een goede eerste indruk van hoe verschillende gemeenten met het vraagstuk om gaan en wat mogelijke manieren van aanpak zijn. Hier was immers tot dusver weinig over bekend.

8.3 Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusie en discussie vloeit een zestal aanbevelingen voort. Drie hiervan hebben betrekking op beleid, terwijl de andere drie betrekking hebben op vervolgonderzoek.

Aanbevelingen voor beleid

- *Heroverweeg de verdeelsleutel met betrekking tot de taakstelling*
Het aantal vergunninghouders dat een gemeente moet huisvesten wordt momenteel bepaald naar rato van aantal inwoners in de gemeente. Echter, de uitkomsten van het model laten zien dat er andere gemeentelijke kenmerken zijn waar de verdeelsleutel rekening mee zou kunnen houden, zoals ook in de introductie al genoemd werd (Horn, 2015). Zo zou de verdeelsleutel bijvoorbeeld rekening kunnen houden met factoren die het realiseren van de taakstelling beïnvloeden zoals de woningmarktkrapte in een gemeente, het aandeel sociale huurwoningen wat een gemeente bezit of, zoals in het eerste jaar van de taakstelling gebeurde, met het aantal mutaties (doorstroming) in de huurwoningvoorraad (Veld, 1994). Tegelijkertijd moet bedacht worden dat als men rekening houdt met de krapte van de woningmarkt, vergunninghouders onevenredig vaak in perifere regio's terecht zullen komen. Dit kan weer nadelig zijn voor de integratie omdat hier minder werkgelegenheids-mogelijkheden zijn. In Zweden wordt daarom in het spreidingsbeleid rekening gehouden met de arbeidsmarktperspectieven (Andersson, 2003). Een combinatie van verschillende factoren zou een oplossing kunnen bieden.
- *Stimuleer en ondersteun regionale samenwerking*
Uit de interviews blijkt dat een aantal gemeenten profijt heeft van de regionale samenwerking die zij zijn aangegaan met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders. Er kan zo

beter op de markt ingespeeld worden. Toch geeft ook een deel aan dat zij tegen financiële problemen aanlopen, dan wel het voordeel van samenwerking niet inzien. Als er vanuit een hogere overheid meer druk of meer steun zou komen om regionaal samen te werken, zou dit de regionale samenwerking kunnen stimuleren waardoor meer gemeenten ervan kunnen profiteren.

- *Maak het mogelijk om als regio een gemeenschappelijke taakstelling te hebben*

Een andere mogelijkheid kan zijn om bovenstaande aanbevelingen te combineren. In plaats van vergunninghouders rechtstreeks aan gemeenten toe te wijzen, zou het ook mogelijk moeten zijn om als regio een gemeenschappelijke taakstelling te hebben. Dit zouden de gemeenten die dit willen dan zelf aan moeten geven, waarbij zij idealiter aansluiten bij bestaande regionale samenwerkingsverbanden (met betrekking tot de woningmarkt). De regio zou dan vervolgens zelf kunnen bepalen hoe zij de vergunninghouders binnen de regio verdelen. Hierdoor zou er beter rekening kunnen worden gehouden met kenmerken van de lokale woningmarkt.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

- *Verder onderzoek naar de relatie tussen draagvlak en het realiseren van de taakstelling*

Zoals eerder besproken zijn er enige beperkingen geweest in de manier waarop draagvlak in relatie tot de taakstelling onderzocht is. Dit terwijl uit eerder onderzoek bleek dat draagvlak belangrijk is om de taakstelling te kunnen realiseren (Schuyt, 1994) en dat meerdere gemeenten aangaven dat nu de druk op de woningmarkt groter wordt, zij steeds vaker protest geluiden horen. Vervolgonderzoek zou beter inzicht kunnen geven in de relatie tussen draagvlak en het realiseren van de taakstelling.

- *Breid het regressiemodel uit door toevoeging van specifiekere variabelen en beleidsindicatoren*
- Herhaal de regressieanalyse maar voeg specifiekere variabelen toe zoals het percentage van de sociale huurwoningen wat bestemd is voor vergunninghouders en indicaties van de wachttijden voor sociale huurwoningen. Ook zouden beleidsindicatoren toegevoegd kunnen worden zoals het wel of niet hebben van een Plan van Aanpak, of een gemeente onderdeel is van een regionaal samenwerkingsverband en of een gemeente gebruik maakt van bepaalde alternatieve vormen van huisvesting. Dit is een betrouwbare manier om direct verbanden te vinden omdat er dan ook voor andere variabelen gecontroleerd wordt.

- *Breid het onderzoek uit met extra interviews, en richt je hierbij op specifieke thema's*

Zoals net besproken in paragraaf 8.2 zijn in het kader van dit onderzoek acht gemeenten geïnterviewd. Deze gesprekken geven een goede eerste indruk van hoe verschillende gemeenten met het vraagstuk om gaan en welke problemen zij ervaren. Er zijn vele verschillende thema's in de gesprekken naar voren gekomen. Deze werden tijdens de interviews allemaal behandeld terwijl zij slechts gemiddeld een uur duurden. Het is interessant om dieper in te gaan op bijvoorbeeld de regionale samenwerking of het gebruik van alternatieven. Verschillende gemeenten geven aan dat deze factoren bijdragen aan het realiseren van de taakstelling, tegelijkertijd lopen meerdere gemeenten tegen problemen aan als zij de samenwerking of de alternatieven proberen te realiseren. Gemeenten kunnen nog veel van elkaar leren. Zo kan er bij samenwerking verder onderzoek gedaan kunnen worden naar hoe gemeenten die momenteel regionaal samenwerken, dit financieel regelen. Hier lopen veel gemeenten op vast. Bij extra onderzoek naar alternatieven kan dieper ingegaan worden op de mogelijkheid om meerdere vergunninghouders te huisvesten in één eengezinswoning. Dit is namelijk een oplossing die al meerdere gemeenten aan het verkennen zijn. Uiteindelijk zou dit zowel in grotere, als kleinere gemeenten toegepast kunnen worden.

Literatuurlijst

- AD (2015).** *43.000 asielzoekers hebben in 2016 een huis nodig.*
<http://www.ad.nl/ad/nl/36281/Vluchtelingenstroom-West-Europa/article/detail/4157274/2015/10/06/43-000-asielzoekers-hebben-in-2016-een-huis-nodig.dhtml>. Geraadpleegd: 01-12-2015.
- Aedes (2015a).** *Aedes-notitie met voorstellen huisvesting vergunninghouders.*
<http://www.aedes.nl/content/dossiers/vergunninghouders.xml#Praktijkvoorbeelden>. Geraadpleegd: 16-2-2016.
- Aedes (2015b).** *Wie krijgt voorrang op een sociale huurwoning?*
<http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/wie-krijgt-voorrang-op-een-sociale-huurwoning-.xml>. Geraadpleegd: 16-2-2016.
- Aedes (2016a).** *Feiten & Cijfers, welke rol hebben corporaties bij het huisvesten van vergunninghouders?*
<http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/bewoners/wat-is-de-rol-van-corporaties-bij-de-huisvesting-v/wat-is-de-rol-van-corporaties-bij-de-huisvesting-v.xml>. Geraadpleegd: 15-2-2016.
- Aedes (2016b).** *Aedes: 'behoud voorrang vergunninghouders'.*
<http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/statushouders/aedes--behoud-voorrang-vergunninghouders.xml>. Geraadpleegd: 16-2-2016.
- Aedes (2016c).** *Beheer panden van derden toegestaan voor huisvesting vergunninghouders.*
<http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/statushouders/beheer-gemeentelijke-panden-toegestaan-voor-huisve.xml>. Geraadpleegd: 16-2-2016.
- Andersson, R. (2003).** *Settlement Dispersal of Immigrants and Refugees in Europe: Policy and Outcomes.* Vancouver: Vancouver centre.
- Andersson, R., L. Magnusson & E. Holmqvist (2010).** *Contextualising ethnic residential segregation in Sweden: welfare, housing and migration-related policies.* Uppsala: Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University.
- Arnoldus, M., T. Dukes & S. Musterd (2003).** *Dispersal policies in the Netherlands.* In: V. Robinson, R. Andersson & S. Musterd (Red.) *Spreading the 'burden'?* Bristol: The Policy Press.
- Babbie, E. (2012).** *The Practice of Social Research, International Edition.* Boston: Cengage Learning, Inc. 13e druk
- Beer, J. (1998).** Hoofdstuk 9: Migratie naar Nederland. In: R. Penninx, H. Münstermann & H. Entzinger (eds.) *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving.* (p. 237-258). Groningen: Wolters & Noordhoff bv.
- Binnenlands Bestuur (2016).** *Kamer schrap voorrang statushouders.* <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/kamer-schrapt-voorrang-statushouder.9548101.lynkx>. Geraadpleegd: 28-10-2016.
- Böcker, A. & T. Havinga (2011).** *Een eeuw opvang van Europese oorlogsvluchtelingen in Nederland.* Nijmegen: Sociology of law working papers series.
- Boeije, H., H. Hart & J. Hox (2009).** *Onderzoeksmethoden.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Achtste druk.
- Borevi, K. & B. Bengtsson (2015).** *The tension between choice and need in the housing of newcomers: A theoretical framework and an application on Scandinavian settlement policies.* *Urban Studies* 52(14). Pp. 2599–2615.
- Boswell, C. (2003).** *Burden-sharing in the New Age of Immigration.* *The online journal of migration policy institute.* <http://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>. Geraadpleegd: 7-4-2016.
- Bryman, A. (2012).** *Social research methods.* New York: Oxford University Press Inc. Vierde druk

- Burns, A. & R. Bush (2006).** Hoofdstuk 6. Secundaire data en online databases. In: *Principes van marktonderzoek*. Amsterdam: Peason Education Benelux. Vierde druk.
- CBS (2015).** CBS: *Bijna kwart miljoen immigranten verwacht in 2016*. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2015/bijna-kwart-miljoen-immigranten-verwacht-in-2016.htm> . Geraadpleegd: 4-4-2016.
- CBS (2016).** CBS: *In 2015 twee keer zo veel asielzoekers en nareizigers als in 2014*. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/in-2015-twee-keer-zo-veel-asielzoekers-en-nareizigers-als-in-2014.html>. Geraadpleegd: 10-2-2016.
- CBS, PBL & Wageningen UR (2010).** *Woningvoorraad naar type in stad en ommeland, 2000 - 2008*. www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. Geraadpleegd: 11-9-2016.
- CBS Statline (2016).** *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83102NED&D1=a&D2=0&D3=0&D4=a&D5=50&HDR=T,G4&STB=G1,G2,G3&VW=T>. Geraadpleegd: 7 -4- 2016
- COA (2016a).** *Overzicht huisvesting vergunninghouders*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/01/04/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-per-1-januari-2016>. Geraadpleegd: 23-2-2016.
- COA (2016b)** *Huisvesting vergunninghouders*. <https://www.coa.nl/nl/asielzoekers/huisvesting-vergunninghouders>. Geraadpleegd: 15-2-2016.
- COA (2016c).** *Gemeentelijk versnellingsarrangement (gva)*. <https://www.coa.nl/nl/gemeenten/huisvesting-vergunninghouders/gemeentelijk-versnellingsarrangement-gva>. Geraadpleegd: 22-2-2016.
- Czaika, H. & M. de Haas (2013).** The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review* 39 (3). Pp. 487-508.
- Dourleijn, E. & J. Dagevos (2011).** *Vluchtelingen groepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dwyer, P. (2005).** Governance, Forced Migration and Welfare. *Social Policy & Administration* 39 (6). Pp. 622-639.
- Dwyer, P. & D. Brown (2008).** Accommodating 'others'?: housing dispersed, forced migrants in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law* 30 (3). Pp. 203-218.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker & A. Leerkes (2015).** Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. Den Haag: WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Facto (2016).** *Leegstaande kantoren omgebouwd tot studentenwoningen*. <http://facto.nl/leegstaande-kantoren-ongebouwd-tot-studentenwoningen/> Geraadpleegd: 15-4-2016.
- Fields, A. (2013).** *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics*. 4th edition. London: Sage.
- Fraanje, R. & M. Herweijer (2013).** Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen* (3). Pp. 58-76.
- Gemeente Eindhoven (2015).** *Actieplan status houders 2016-2017: Samenwerken aan huisvesting in het Stedelijk Gebied Eindhoven*. <http://www.eindhoven.nl/actueel/persberichten/Stedelijk-Gebied-Eindhoven-huisvest-samen-statushouders.htm>. Geraadpleegd: 29-4-2016.
- Gemeente Rozendaal (2016).** *Notitie Vluchtelingenbeleid*. www.rozendaal.nl/dsresource?objectid=5396&type=org. Geraadpleegd: 20-4-2016.
- Hay, I. (2010).** *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford: Oxford University Press. Derde druk.
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005).** Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research* 15(9), 1277-1288.
- Hyndman, J. & J. McLean (2006).** Settling lika a state: Acehnese refugees in Vancouver. *Journal of Refugee Studies* 19 (3). Pp. 345-360.
- Heerde, L. van (2014).** Huisvesting Statushouders in Utrecht. *Aedes Magazine* 10. Pp. 6-11.

- Horn, T. (2015).** *Andere verdeling statushouders bittere noodzaak.* In Binnenlands bestuur: ruimte en milieu. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/andere-verdeling-huisvesting-statushouders.9495811.lynkx>. Geraadpleegd: 14-3-2016.
- IND (2009).** *De IND belicht; jaarresultaten 2008.* https://ind.nl/Documents/NL_jaaroverz_2008.pdf. Geraadpleegd: 1-3-2016.
- IND (2016).** *Wat is asiel?* <https://ind.nl/organisatie/informatie-jongeren/wat-is-asiel>. Geraadpleegd: 1-3-2016.
- Inlia (2009).** *Tussenbalans huisvesting gepardonneerden – vervolg.* <http://www.inlia.nl/news/show/tussenbalans-huisvesting-gepardonneerden---vervolg>. Geraadpleegd: 11-9-2016.
- Jansen, J. (2006).** *Bepaalde huisvesting; de geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland 1945-1995.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jennissen, R. & L. van Wissen (2015).** The distribution of asylum seekers over Northern and Western European countries, 1985-2005. *Genus* 71 (2). Pp.109-132.
- Klaver, J. & I. van der Welle (2009).** *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2009.* Nieuwegein: Schotanus en Jens.
- Kromhout, S., E. van Kessel & G. van der Wilt (2016).** *Wachten, zoeken en vinden.* Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Laan, S. van der (2015).** *Waarom mogen meeste asielzoekers in Nederland blijven?* In Elsevier: 8 oktober 2015. <http://www.elsevier.nl/Nederland/achtergrond/2015/10/Waarom-mogen-meeste-asielzoekers-in-Nederland-blijven-2699123W/>. Geraadpleegd: 01-03-2016.
- Labyrinth (2014).** *Evaluatieonderzoek Nieuwe Toewijzingsprocedure Vergunninghouders.* Utrecht:Labyrinth.
- Louise, W., J. Duck, D. Terry, R. Schuller & R. Lalonde (2007).** Why do citizens want to keep refugees out? Threats, fairness and hostile norms in the treatment of asylum seekers. *Europeans Journal of Social Psychology* 37. Pp. 53-73.
- Lubbers, M., M. Coenders & P. Scheepers (2006).** Objections to Asylum Seeker Centres: Individual and Contextual Determinants of Resistance to Small and Large Centres in the Netherlands. *European Sociological Review* 22 (3). Pp. 243-257.
- Mateman, S. (1991).** Good Practice Guide on housing for refugees. In: *Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union.* <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/integration/184.html>. Geraadpleegd: 19-2-2016.
- Miles, M., M. Huberman & J. Salsañña (2014).** *Qualitative Data Analysis: A methods Sourcebook.* Los Angeles: SAGE publications.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2015).** *Subsidieregeling huisvesting vergunninghouders.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Mulder, K. (2015).** Tijdelijk bewoond. Delft: TU Delft, Faculteit Real Estate & Housing.
- Neuman, W.L. (2012).** *Understanding Research.* Boston: Pearson Education.
- Netto, G. (2011).** Strangers in the City: Addressing Challenges to the Protection, Housing and Settlement of Refugees. *International Journal of Housing Policy* 11(3). Pp. 285-303
- Nickerson, A. & W.Louis (2008).** Nationality Versus Humanity? Personality, Identity, and Norms in Relation to Attitudes Toward Asylum Seekers. *Journal of Applied Social Psychology* 38 (3). Pp. 796–817.
- NOS (2016).** *Hulp bij verhuur van leegstaande koophuizen aan asielzoekers.* <http://nos.nl/artikel/2094749-hulp-bij-verhuur-van-leegstaande-koophuizen-aan-asielzoekers.html>. Geraadpleegd: 29-3-2016.
- NRC (2015).** *Veel lege huizen, toch geen plek.* <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/10/09/veel-lege-huizen-toch-geen-plek-1546157>. Geraadpleegd: 01-12-2015.
- Onweuegbuzie, A. & N. Leech (2007).** A Call for Qualitative Power Analyses. *Quality & Quantity* 41. Pp. 105-121.

- Paauw, M. van der & A. Flache (2012).** Lokale concentratie van allochtonen en steun aan de PVV. *Mens en Maatschappij* 87 (4). Pp. 371-394.
- Perry, J. (2005).** *Housing and Support Services for Asylum Seekers and Refugees: A Good Practice Guide*. London: Chartered Institute of Housing.
- Phillips, D. (2006).** Moving Towards Integration: The Housing of Asylum Seekers and Refugees in Britain. *Housing Studies* 21 (2). Pp. 539-553.
- Platform Opnieuw Thuis (2015).** *Huisvesting vergunninghouders: uitgebreide handreiking juli 2015*. Den Haag: Opnieuw Thuis.
- Platform Opnieuw Thuis (2016a).** *Veelgevraagd* <https://www.opnieuwthuis.nl/veelgevraagd> Geraadpleegd: 15-2-2016.
- Platform Opnieuw Thuis (2016b).** 'Niemand is voor zijn lol vluchteling' http://www.opnieuwthuis.nl/nieuws?news_id=19. Geraadpleegd: 20-4-2016.
- Praag, C. (1998).** Hoofdstuk 11: huisvesting en wonen. In: R. Penninx, H. Münstermann & H. Entzinger (eds.) *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. (p. 237-258). Groningen: Wolters & Noordhoff bv..
- Priemus, H. & I. Smid (1993).** *Asielzoekers: opvang en huisvesting*. Delft: Delftse Universitaire Pers/ Onderzoeksbureau OTB.
- Puts, J. (1995).** *Asielzoekers tussen Rijk en gemeenten; onderhandelingen over huisvesting van migranten*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.
- Reedijk, W. (1994).** Wisselwoningen, kamergewijze verhuur en andere mogelijkheden voor huisvesting. In: I. Smid, J. Kullberg & H. Priemus (Eds.) *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Remøy, H. & T. van der Voordt (2007).** A new life: conversion of vacant office buildings into Housing. *Facilities* 25 (3/4). Pp. 88 – 103.
- Rijksoverheid (2015).** *Bijlagen: Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom*. <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/27/kamerbrief-over-bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom>. Geraadpleegd: 16-2-2016.
- Rijksoverheid (2016a).** *Aanbiedingsbrief bij 2e voortgangsrapportage Platform Opnieuw Thuis*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/kamerstukken/2016/03/18/tk-tweede-voortgangsrapportage-platform-opnieuw-thuis>. Geraadpleegd: 4-4-2016.
- Rijksoverheid (2016b).** *Huisvesting asielzoekers met verblijfsvergunning*. <https://www.rijks-overheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>. Geraadpleegd: 15-2-2016.
- Robinson, V. (2003).** Dispersal policies in the UK. In: V. Robinson, R. Andersson & S. Musterd (Red.) *Spreading the 'burden'?* Bristol: The Policy Press.
- Robinson, V. (2006).** Mapping the field; refugee housing in Wales. London/Cardiff: Hact/Welsh Refugee Council.
- Robinson, V., R. Andersson & S. Musterd (2003).** *Spreading the 'burden'?* Bristol: The Policy Press.
- RTL Nieuws (2016).** *Veel gemeenten doen niets aan extra opvang vluchtelingen*. <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/veel-gemeenten-doen-niets-aan-extra-opvang-vluchtelingen>. Geraadpleegd: 29-3-2016.
- Savelkoul, M., M. Gesthuizen & P. Scheepers (2011).** Explaining relationships between ethnic diversity and informal social capital across European countries and regions: Tests of constrict, conflict and contact theory. *Social Science Research* 40(4). Pp. 1091–1107.
- Scheepers, P., Gijsberts, M., & Coenders, M. (2002).** Ethnic exclusionism in European countries. Public opposition to civil rights for legal migrants as a response to perceived ethnic threat. *European sociological review* 18(1). Pp. 17-34.

Schuyt, J. (1994). Nieuwe gezichten op de woningmarkt. In: I. Smid, J. Kullberg & H. Priemus (Eds.) *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Stelder, C. (1994). Kamer gewijze verhuur, de oplossing? In: I. Smid, J. Kullberg & H. Priemus (Eds.) *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Smid, I., J. Kullberg & H. Priemus (1994.) *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Taskforce Huisvesting Statushouders (2009). *Eindrapportage Taskforce Huisvesting Statushouders*. https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/RuWo/DEF_eindrapportage_THS.pdf. Geraadpleegd: 1-3-2016.

UNHCR (2015). *Global Trends Rapport 2015*. <http://www.unhcr.nl/home/artikel/1cc1385fbd54b5e585d8a12cbdcbe9c1/unhcr-waarschuwt-dat-de-wereld-afgli.html>. Geraadpleegd: 12-2-2016.

UNHCR Nederland (1969). *Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen*. <http://www.unhcr.nl/unhcr-in-nederland/juridische-documenten/verdragen.html>. Geraadpleegd: 23-3-2016

Veld, P. (1994). Asielzoekers en statushouders: Het beleid van VROM. In: I. Smid, J. Kullberg & H. Priemus (Red.) *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Vluchtelingenwerk (2016). *Vluchtelingen opvang op zolder?* <http://www.vluchtelingenwerk.nl/actueel/nieuws/vluchtelingenopvang-op-zolder>. Geraadpleegd: 30-3-2016.

Vocht, A. de (2011.) Syllabus Statistiek; Sociale Geografie en Planologie. Utrecht: Universiteit Utrecht, faculteit Geowetenschappen.

VNG (2015). *De staat van de gemeenten 2015. Speciale editie vluchtelingen*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

VNG (2016). *GVA biedt extra mogelijkheden bij huisvesting statushouders*. <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/gva-biedt-extra-mogelijkheden-bij-huisvesting-statushouders>. Geraadpleegd: 22-2-2016

Vincke, J. (2007). *Sociologie: Een klassieke en hedendaagse benadering*. Gent: Academia Press.

Westerdijk, C. (1993). De doorstroming naar een corporatiewoning, ervaringen in de gemeente de Ronde Venen. In H. Priemus & I. Smid (Red.) *Asielzoekers: opvang en huisvesting*. Delft: Delftse Universitaire Pers/ Onderzoeksbureau OTB.

Wijkhuis, V., M. Kromhout, R. Jennissen & H. Wubs (2011). Asielzoekers. In: R. Jennissen (Red.) *De Nederlandse migratiekaart: achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Winter, H. (1994). Huisvesting gevonden, nu tijd voor integratie. In: I. Smid, J. Kullberg & H. Priemus (Red.) *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Wissink, J. & J. Lijzenga (2014). *Huisvesting van vergunninghouders: patronen in migratie*. Arnhem: Comapanen.

Wren, K. (2003). Refugee Dispersal in Denmark: From Macro- to Micro-scale Analysis. *International Journal of Population Geography* 9. Pp. 57-75.

Zorlu, A. & C. Mulder (2007). Initial and subsequent location choices of immigrants to the Netherlands. *IZA Discussion Paper No. 3036*. Pp. 1-26.

Bijlage

Bijlage 1. Alternatieve huisvesting: stimulerings- en subsidieregelingen vanuit het Rijk

In de huidige situatie met de hoge asielinstroom moeten gemeenten actief opzoek naar alternatieve oplossingen zodat de achterstanden niet nog verder oplopen. Het Rijk heeft verschillende stimulerings- en subsidieregelingen ingesteld die met name de tijdelijke huisvesting dienen te bevorderen. Ook verschillende provincies hebben stimuleringsmaatregelen ingesteld, maar die worden verder niet in dit onderzoek besproken.

Transformatie van vastgoed

Een veel genoemd alternatief voor de opvang van vergunninghouders is om deze (tijdelijk) te huisvesten in leegstaand vastgoed. Hierbij kan gedacht worden aan het ombouwen van leegstaand vastgoed als zorgcomplexen, kantoorpanden of Rijksgebouwen. Om deze vorm van opvang te bevorderen heeft de Rijksoverheid de regeling 'tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders' ingesteld. Het doel is om versneld extra huisvesting mogelijk te maken, bovenop het bestaande woningaanbod om te voorkomen dat andere woningzoekende op de woningmarkt verdrongen worden. De gemeente kan een subsidie aanvragen om panden zonder woonfunctie te transformeren. De woning moet vervolgens wel geschikt zijn voor minstens vier vergunninghouders boven de 18 jaar. Gemengde huisvesting met andere doelgroepen is ook toegestaan, zolang er minimaal vier statushouders betrokken zijn. Verder zijn er eisen gesteld aan de maximale huur die gevraagd mag worden en moet de woning beschikbaar zijn voor een periode van minimaal vijf jaar. Na deze periode is de gemeente vrij om te bepalen wat er met de woning gebeurt. Deze subsidie mag ook aangevraagd worden voor nieuwbouwprojecten die aan de bovengenoemde voorwaarden voldoen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2015).

Gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA)

Het transformeren van leegstaand vastgoed kost tijd. De Rijksoverheid heeft daarom per 1 januari 2016 het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA) ingevoerd. Het GVA biedt gemeenten de mogelijkheid om vergunninghouders tijdelijke te huisvesting, totdat permanente opvang mogelijk is. Een belangrijke voorwaarde om van deze regeling gebruik te maken, is dat permanente bewoning in de opvang locatie geen optie is (VNG, 2016). Een voorbeeld van geschikte locaties zouden huisjes in een vakantiepark kunnen zijn of woningen waar de keuken en de sanitaire voorzieningen worden gedeeld door meerdere bewoners (COA, 2016c). De vergunninghouders mogen deze tijdelijk woningen niet weigeren. De tijdelijke woningen mogen maximaal twee jaar in gebruik worden genomen en de statushouders dienen zodra mogelijk gehuisvest te worden in een permanente woning. De geplaatste vergunninghouders tellen mee voor de taakstelling van de gemeenten. Echter, het verschil met de standaard regeling is dat de bewoners geen bijstand of andere financiële hulp mogen aanvragen. Zij betalen bovendien ook geen huur aan de gemeenten. Het COA betaalt wekelijks een klein bedrag voor levensonderhoud aan de vergunninghouder en ook de gemeente ontvang financiële tegemoetkoming. De gemeente is wel verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van de vergunninghouder. De doelstelling van het Rijk is om 10.000 vergunninghouders verspreid over verschillende gemeenten, op deze manier te huisvesten (COA, 2016c).

Mogelijkheden voor corporaties

Corporaties zijn niet alleen aangewezen op hun bestaande aanbod maar mogen sinds december 2015 ook investeren in het bewoonbaar maken van bestaande gebouwen en het beheren van panden van derden. Deze experimentregeling is geldig voor maximaal 5 jaar. De corporaties mogen een maximumbedrag van €10.000 per vergunninghouder investeren. De voorwaarde is dat er geen andere partijen zijn die in de investeringen voor hun rekening wil nemen en dat de gemeente aan heeft gegeven dat er behoefte aan de investering is (Aedes, 2016c; Rijksoverheid, 2015). Bij het beheren van panden van derden kan ook gedacht worden aan particuliere huiseigenaren die hun te koop staande woning beschikbaar stellen (NOS, 2016).

Bijlage 2. Basis topiclijst interviews

Hoe gaat de gemeente met zijn taak van huisvesting om?

- Hoe zit het proces in elkaar; een gemeente krijgt een brief over de taakstelling: wat gebeurt er dan?
- Heeft de gemeente een plan opgesteld hoe zij met de vergunninghouders omgaan?
 - o Waar wordt aandacht aan besteedt in dit plan?
 - o Sinds wanneer is er een plan (van aanpak), focus veranderd afgelopen jaren?
 - o Waarom is er geen plan?
- Staat er ook in de woonvisie iets over statushouders opgenomen?
- Is er een aparte afdeling? Is er iemand speciaal verantwoordelijk voor het huisvestingsproces?

Locatie

- Over het algemeen wordt geadviseerd vergunninghouders te huisvesten via de principes van spreiding en kleinschaligheid; Probeert de gemeente de locatie te beïnvloeden? Zo ja, hoe of waarom niet?
 - o Heeft dit nog invloed op het gemak waarmee de taakstelling gerealiseerd kan worden?
- Zijn er bepaalde buurten/kernen waar vergunninghouders voornamelijk gehuisvest worden?
 - o Waarom juist daar?

Relatie met corporaties

- Zijn er afspraken gemaakt met corporaties?
 - o Over wat voor onderwerpen (aantal, type, voorrang, versnelde nieuwbouw, uitstel sloop, verkoop)?
- Wat gebeurt er als afspraken niet nageleefd worden?
- Hoe is de verhouding met de corporaties?
- In zijn meerdere corporaties actief, hoe wordt hier in relatie tot vergunninghouders mee omgegaan?
 - o Zijn er met elke corporatie afzonderlijke afspraken of gezamenlijk?
- In hoeverre zijn de corporaties belangrijk voor het succesvol vervullen van de taakstelling?

Regionale samenwerking (indien er sprake is van samenwerking)

- Over wat voor een onderwerpen zijn er afspraken gemaakt?
- Hoe pakken deze afspraken uit in de praktijk?
- Worden er ook vergunninghouders "uitgewisseld", is er een gezamenlijke taakstelling?
- Hoeverre beïnvloedt deze samenwerking het realiseren van de taakstelling?

Zo niet, vragen waarom niet

Alternatieven buiten de sociale huur

- Is de sociale huur toereikend om iedereen te kunnen huisvesten?
- In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van alternatieve huisvestingsmogelijkheden? (Kamergewijs, tijdelijke units, transformaties, GVA, subsidieregelingen)
- Op wat voor een manier is de gemeente opzoek naar alternatieven?
- Hebben zij plannen om van de rijks/provincie subsidieregelingen gebruik te maken? *Waarom niet?*
- Is er apart beleid waardoor andere partijen (corporaties, particulieren) gestimuleerd worden van regelingen gebruik te maken?
- Worden ook particulieren betrokken bij de verhuur?
- Hoeverre beïnvloeden de alternatieve regelingen het realiseren van de taakstelling?

Zijn er ook asielzoekers die zich zonder bemiddeling in uw gemeente vestigen?

Draagvlak

- Hoe worden de bewoners betrokken?
- Ervaren zij veel weerstand vanuit de bevolking?
- Wat voor redenen voor bezwaar komen er naar voren?
- Hoe gaan zij met de weerstand om?
- Waarom denken zij weinig/veel weerstand te ervaren?

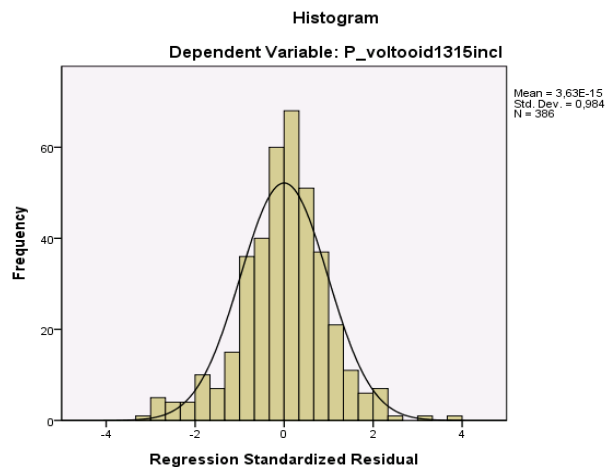
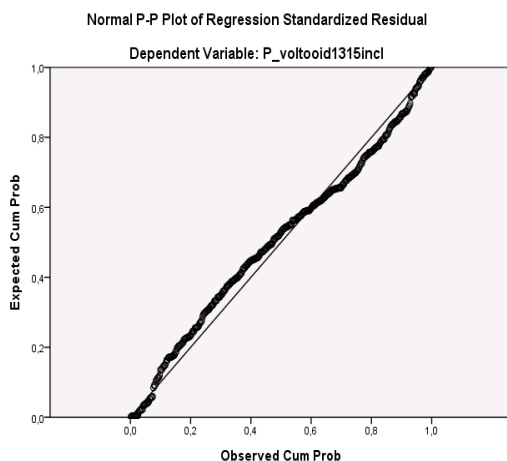
Hebben asielzoekers zelf nog invloed op welke woning zij binnen de gemeente betrekken?

De gemeente heeft de taakstelling afgelopen 3 jaar elk jaar (bijna) helemaal weten te realiseren/ niet weten te realiseren:

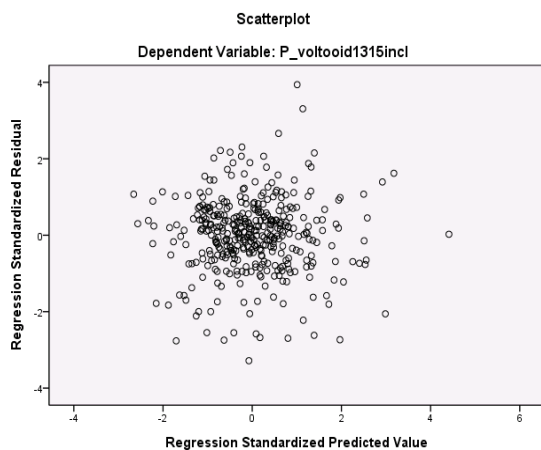
- Welke factoren zorgden ervoor dat het de gemeenten gelukt is de taakstelling te realiseren?
 - o Waren er ook knelpunten, hoe werden die opgelost?
 - o In hoeverre sluiten de groepen aan op het woningaanbod/zijn bepaalde doelgroepen moeilijker te huisvesten?
- Welke factoren zorgden ervoor dat de taakstelling niet gerealiseerd kon worden
 - o Hoe werden deze problemen aangepakt?
- Wat zijn volgens u de succes- en faalfactoren?

Bijlage 3. Controle veronderstellingen

Normaliteit residuen



Homoscedasticiteit residuen en lineariteit model



Bijlage 4. Codes contentanalyse

Code	Interviews	Aantal verwijzingen	Code	Interviews	Aantal verwijzingen
Alternatieve huisvesting	9	24	Match vraag en aanbod	8	21
AMV'ers	1	1	Alleenstaanden	9	16
Bepalen locatie	3	4	<i>Na-reizigers</i>	8	14
Geen alternatieven	4	7	AMV'ers	3	5
GVA	8	18	Gezinnen	3	3
Invloed op taakstelling	5	7	<i>Grote gezinnen</i>	3	6
Kamergewijze verhuur	8	14	Match vraag en aanbod	4	5
<i>Eengezinswoningen</i>	7	12	Sociale huur toereikend	8	14
<i>Kantoren</i>	2	3	Rol provincie	4	8
Particulieren	6	9	Regionale samenwerking	8	14
<i>Markt of beleggers</i>	5	5	Complicaties	4	5
<i>Reguliere woningen</i>	6	10	Tussen corporaties	2	3
Subsidie regeling	6	12	Invloed op taakstelling	6	7
<i>Provincie</i>	2	2	Geen samenwerking	3	5
Tijdelijke units	4	8	Onderwerpen samenwerking	3	5
Transformatie	7	19	<i>Alternatieven</i>	2	2
<i>Tijdsperiode</i>	3	3	Regionale GVA	2	4
<i>Uitstellen sloop, verkoop of versnellen nieuwbouw</i>	5	7	<i>Gemeenschappelijk taakstelling</i>	4	6
Beleid	6	10	<i>Kennis uitwisseling</i>	3	5
AZC	3	4	<i>Uitwisseling vergunninghouders</i>	7	14
Beleidsdocument	4	9	<i>Verdeling taken</i>	4	8
Geen document	2	2	Spreiding en kleinschaligheid	4	8
<i>Plan van Aanpak</i>	7	18	Invloed op taakstelling	5	6
Vroeger	7	10	Kleinschaligheid	4	7
Integrale visie	2	2	Mixen	6	12
Provincie	5	7	Spreiden	8	21
<i>Urgentieregeling</i>	2	2	<i>Kernen</i>	3	6
<i>Woonvisie</i>	4	6	Succes- en faalfactoren	1	4
Organisatie	9	38	Knelpunten	9	17
COA	1	4	Statistieken	9	17
<i>Invloed statushouder op woning</i>	4	5	Succes	9	22
<i>Uitbesteed</i>	4	6	Woningcorporatie	3	6
Voorrang vergunninghouders	5	7	Afspraken	9	21
Draagvlak	9	27	Alternatieven	5	6
Politiek	5	6	Invloed taakstelling	5	5
Protesten	4	5	Korte lijnen	2	2
Redenen	4	5	Meerdere corporaties gemeente	6	9
Krimp	2	4	Mutaties	8	11
			Overleg	3	6
			Zelfstandige huisvesting	9	10

Bijlage 5. T-toets verhuismobiliteit in steden

Taakstelling volbracht in 2013-2015,	Relatieve gemiddelde verhuismobiliteit 2013-2014, per 1000				
	N	Gemiddelde	Std. Deviatie	Std. Error gem.	
	Nee	41	103,529	23,9019	3,7329
Ja	8	94,858	16,4129	5,8028	

Independent Samples Test									
Levene's Test for Equality of Variances					t-test for Equality of Means				
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
								Lower	Upper
Equal variances assumed	2,130	,151	,978	47	,333	8,6707	8,8673	-9,1680	26,5094
Equal variances not assumed			1,257	13,585	,230	8,6707	6,8998	-6,1704	23,5118

Bijlage 6. Model zonder politieke voorkeur

	B.	Beta	
Taakstelling (LN)	-7,518	-0,462	**
Achterstand 2013 (ref. geen achterstand)	1,009	0,051	
Gemiddelde huishoudensgrootte geplaatste statushouders	7,118	0,155	
Aandeel sociale huur	0,503	0,310	*
Aandeel eengezinshuurwoningen	0,076	0,043	
Staat woningmarkt (ref. gemiddeld)	-2,999	-0,153	
	<i>Krap</i>		
	<i>Krimp</i>	-1,448	-0,048
Verhuismobiliteit	0,084	0,208	
Werkloosheid	-1,446	-0,194	
Lage inkomens	0,58	0,215	
Constante		90,209	
N		49	
Variabelen		11	
F-score		1,804	
R2		0,322	
Model significant		*	
* p < 0,10 ** p < 0,05 *** p < 0,01			

Bijlage 7. Regressiemodellen met interacties

Interactie	Stedelijke interacties				Interacties huishoudensgrootte			
	Steden * sociale huur		Steden *		huishouden * eengezinswoningen			
	B.	Beta	B.	Beta	B.	Beta		
Taakstelling (LN)	-3,479	-0,197	-8,779	-0,497 *	-3,236	-0,183		***
Achterstand 2013 (ref. geen achterstand)	1,283	0,049	1,394	0,053	1,257	0,048		
Gemiddelde huishoudensgrootte geplaatste statushouders	6,342	0,173 ***	-5,744	-0,156	-3,195	-0,087		
Aandeel sociale huur	0,487	0,257	0,54	0,285 ***	0,521	0,275		***
Aandeel eengezinswoningen	-0,118	-0,043	-0,147	-0,054	-0,939	-0,344		
Staat woningmarkt (ref. gemiddeld)	-2,552	-0,093	-2,545	-0,093	-2,469	-0,09		
<i>Krap</i>								
<i>Krimp</i>	0,467	0,015	0,211	0,007	0,539	0,017		
Verhuismobiliteit	-0,006	-0,008	0,006	0,007	-0,01	-0,013		
Werkloosheid	-0,929	-0,076	-0,746	-0,061	-0,943	-0,077		
Lage inkomens	-0,129	-0,038	-0,125	-0,037	-0,139	-0,041		
Politieke voorkeur (ref. gelijkheid)	2,556	0,090	2,301	0,081	2,501	0,088		
<i>Lokaal</i>								
<i>Versoberd</i>	3,904	0,12	3,823	0,117	3,791	0,116		
Interactie	0,011	0,041	2,936	0,381	0,427	0,402		
Constante		96,914		117,397				115,365
N		385		385				385
Variabelen		13		13				13
F-score		3,197		3,298				3,309
R2		0,101		0,103				0,104
Model significant		***		***				***

* p < 0,10 ** p < 0,05 *** p < 0,01

Interacties woningmarktkrapte											
Interactie	Krapte * werkloosheid			Krapte * inkomen			Krapte* politiek				
	B.	Beta		B.	Beta		B.	Beta			
Taakstelling (LN)	-3,138	-0,178	***	-3,471	-0,197	***	Taakstelling (LN)	-3,195	-0,181	***	
Achterstand 2013 <i>(ref. geen achterstand)</i>	1,181	0,045		1,198	0,046		Achterstand 2013 <i>(ref. geen achterstand)</i>	1,324	0,051		
Gemiddelde huishoudensgrootte geplaatste statushouders	6,458	0,176	***	6,433	0,175	***	Gemiddelde huishoudensgrootte geplaatste statushouders	6,299	0,171	***	
Aandeel sociale huur	0,526	0,278	***	0,527	0,278	***	Aandeel sociale huur	0,562	0,297	***	
Aandeel eengezinshuurwoningen	-0,138	-0,051		-0,117	-0,043		Aandeel eengezinshuurwoningen	-0,153	-0,056		
Staat woningmarkt gemiddeld <i>(ref. Krap)</i>	-10,593	-0,387		23,084	0,844		Staat woningmarkt gemiddeld <i>(ref. Krap)</i>	-4,958	-0,181		
<i>Krimp</i>	-7,939	-0,255		6,108	0,197		<i>Krimp</i>	0,806	0,026		
Verhuismobiliteit	-0,005	-0,006		0,007	0,009		Verhuismobiliteit	-0,008	-0,01		
Werkloosheid	-1,39	-0,113		-0,804	-0,065		Werkloosheid	-0,96	-0,078		
Lage inkomens	-0,121	-0,036		0,191	0,056		Lage inkomens	-0,105	-0,031		
Politieke voorkeur gelijkheid <i>(ref. Lokaal)</i>	2,62	0,092		2,408	0,085		Politieke voorkeur gelijkheid <i>(ref. Lokaal)</i>	0,756	0,027		
<i>Versoberd</i>	4,002	0,123		3,844	0,118		<i>Versoberd</i>	4,406	0,135		
Interactie <i>Krap</i>	1,298	0,287		-0,703	-0,960	*	Interactie <i>Krap*lokaal</i>	3,762	0,122		
<i>Krimp</i>	1,279	0,276		-0,159	-0,182		<i>Krap*versoberd</i>	-0,743	-0,014		
							<i>Krimp*lokaal</i>	0,496	0,014		
							<i>Krimp*versoberd</i>	-2,767	-0,043		
Constante		98,493			83,928				96,416		
N		385			385				385		
Variabelen		14			14				16		
F-score		3,038			3,234				2,710		
R2		0,102			0,109				0,105		
Model significant		***			***				***		

* p < 0,10 ** p < 0,05 *** p < 0,01

