

Vergaderjaar 2013–2014

33 797

Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 januari 2014

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Aanleiding	2
3. Resultaten van de evaluatie van Wbmgp	5
4. Voorstellen die leiden tot wetwijziging	7
4.1. <i>Verlenging gebiedsaanwijzing</i>	7
4.2. <i>Vergunning tot woningvorming</i>	9
4.3. <i>Overige wijzigingen</i>	10
5. Voorstellen die niet tot wetgeving leiden	12
6. Overige nog nader te verkennen maatregelen	13
7. Voorlichting en evaluatie	13
8. Inwerkingtreding en overgangsrecht	14

1. Inleiding

Met belangstelling en een positieve grondhouding hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende de wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek). Zij onderschrijven het nut en noodzaak van onorthodoxe en meer omvattende mogelijkheden voor gemeenten in het tegengaan van ernstige, complexe en langdurige problematiek in woon- en leefomgeving. De leden hebben nog vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak om in wijken die kampen met leefbaarheidsproblemen onconventionele middelen te gebruiken. Zij staan positief tegenover de aanpassingen die worden voorgesteld maar hebben wel een aantal vragen en kanttekeningen.

De leden van de SP-fractie hebben met grote scepsis kennisgenomen van de het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarover nog vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de werking van de wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek uit te breiden. Zij hebben nog vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie willen benadrukken dat er volgens hen een gezonde balans moet zijn tussen het oplossen van de geconstateerde problematiek en het creëren van nieuwe wet- en regelgeving die veelal nieuwe aanwijzings- en vergunningsstelsels met zich meebrengen. Zij menen dat in elk afzonderlijk geval kritisch dient te worden bekeken of een voorgestelde maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstellingen van de wet. Deze leden vragen of de regering aanvullende maatregelen voorbereidt om gemeenten beter in staat te stellen invulling te geven aan het begrip «woon- en leefomgeving». Zo ja, welke maatregelen zijn dit en wanneer kan de Kamer deze tegemoet zien? Zoals ook uit de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is gebleken, biedt de wet een nuttig aanvullend instrumentarium waardoor gemeenten meer armslag hebben om ernstige leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Ondanks dat uit deze evaluatie is gebleken dat de geïntroduceerde mogelijkheden niet frequent door gemeenten worden ingezet, zien deze leden de meerwaarde van onderhavig wetsvoorstel in omdat deze kan dienen als «stok achter de deur» en ultimum remedium in problematische situaties waarin de conventionele mogelijkheden niet het gewenste effect sorteren. In dit kader willen zij graag weten wat de verwachting is van de regering ten aanzien van de inzet door gemeenten van de continuerende dan wel nieuwe mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt. Kan in dit licht ook worden ingegaan op de samenhang, de verschillen en eventuele complementerende bevoegdheden in onderhavig wetsvoorstel en de wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handavingsinstrumentarium¹ en de Huisvestingswet 2013²? Versterken de in deze wetten voorgestelde maatregelen elkaar en zo ja, op welke wijze? En in welk opzicht kunnen de juridische mogelijkheden die artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles), artikel 174a Gemeentewet (Wet

¹ TK 33 798.

² TK 32 271.

Victoria) en artikel 14 Woningwet (Wet Victor) bieden, bijdragen aan de doelstellingen van voorliggend wetsvoorstel? Daarnaast willen zij graag een antwoord op de vraag of, en zo ja hoe, het voorliggend wetsvoorstel kan bijdragen aan een oplossing van de vastgestelde problematiek rondom de huisvesting van EU-arbeidsmigranten en woonoverlast. Kan de regering aangeven of en zo ja hoe, dit wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen en aanpakken van woonoverlast door verhuurders enerzijds en huurders anderzijds? Is het mogelijk om een totaaloverzicht van de effecten van deze wet te geven uitgesplitst naar eigenwoningbezitter, verhuurder en huurder? Kan bij de beantwoording van deze vraag expliciet aandacht worden besteed aan het advies van de Raad van State³ waarin staat dat de screeningsmaatregel alleen de positie van nieuwkomers raakt en niet van overlastveroorzakende bewoners die al reeds in een wijk wonen?

Wel tekenen de leden van de VVD-fractie aan dat, gelet op de aard van de voorgestelde maatregelen, het noodzakelijk is dat aan de inzet van deze maatregelen duidelijke kaders en eisen zijn verbonden. Deze bijzondere en verstrekende maatregelen mogen volgens hen niet lichtvaardig worden ingezet. Voorts hechten zij waarde aan de lokale verantwoordelijkheid van de aanpak van grootstedelijke problematiek. Deze verantwoordelijkheid dient echter altijd te zijn ingebed in democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving. De rol van de rijksoverheid dient te worden beperkt tot het ondersteunen van gemeenten in hun aanpak van die problematiek en hiervoor de juiste voorwaarden te scheppen. Artikel 80a, derde lid, van de Woningwet biedt de regering slechts een regierol in de bevordering en ondersteuning van stedelijke vernieuwing. Gelet op de definitie gegeven in laatstgenoemde wet valt onder het begrip «stedelijke vernieuwing» een groot aantal aspecten dat toeziet op structurele kwaliteitsverhoging van het stedelijk gebied, waaronder de leefbaarheid. Ondanks dat het doel van onderhavig wetsvoorstel niet expliciet toeziet op het verbeteren van «de leefbaarheid» en dit begrip niet in de wet wordt gedefinieerd, blijkt uit de algemene en artikelsgewijze toelichting dat dit begrip een grote rol speelt in de wet en de doelstellingen ervan. De leden willen weten wat onder dit begrip in deze wet wordt verstaan. Wordt hier bijvoorbeeld ook leegstands- en krimpproblematiek onder geschaard? Omdat het begrip een speerpunt van de wet is, is het volgens hen van groot belang dat duidelijk wordt gemaakt wat onder de noemer van dit begrip aan activiteiten kan worden ondernomen en aan regelgeving kan worden ontworpen. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie dient ten alle tijden te worden voorkomen dat lokale overheden zich door een achterliggende gedachte van voorliggend wetsvoorstel, maar ook van de Woningwet en de Huisvestingswet 2013, gesterkt voelen velerlei regelgeving die ziet op de diverse aspecten van het begrip «leefbaarheid» op te tuigen en zaken te gaan reguleren terwijl hier geen expliciete juridische grondslag voor bestaat. Kan worden aangegeven op welke wijze wordt voorkomen dat dit zal plaatsvinden? Hoe kan worden gemonitord of dit plaatsvindt? En wat kan en zal de regering doen indien bovengenoemde risico's zich in concrete gevallen verwezenlijken? In dit licht wijzen deze leden ook op het advies van de Raad van State ten aanzien van de aanvankelijk voorgestelde screeningsmaatregel voor woningzoekenden. Deze maatregel werd als disproportioneel en niet noodzakelijk gezien. Naar aanleiding van dit advies is besloten de screeningsmaatregel geen onderdeel meer te laten uitmaken van het voorliggende wetsvoorstel maar dit verder uit te werken in nadere wet- en regelegeving. Dit wetsvoorstel lijkt gemeenten echter op grond van het begrip leefbaarheid wel een grote interpretatieruimte en discretionaire bevoegdheid te bieden om op lokaal niveau wet- en regelgeving te vormen die op landelijke niveau na afweging van alle belangen op grote

³ TK 33 797, nr. 4.

weerstand stuiten. Hoe schat de regering dit risico in? Zijn er mogelijkheden om dit risico te beperken? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren dat zij niet alleen staan in hun scepsis. Zo wees de Raad van State erop dat de bestaande handhavingsinstrumenten niet of onvoldoende worden benut en dat daarom met de introductie van nieuwe maatregelen en bevoegdheden terughoudend moet worden om gegaan. De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van het wetsvoorstel en adviseert dat het nader wordt overwogen. De regering stelde in antwoord op die kritiek dat de gemeenten om deze uitbreiding gevraagd hebben, «... dus dat verondersteld mag worden dat de nieuwe maatregelen aan de behoefte voldoen.» Naar aanleiding van dit antwoord vragen deze leden of het criterium dat lagere overheden vragen om nieuwe bevoegdheden voldoende is om onder het motto «u vraagt, wij draaien» te voldoen aan dit verzoek óf dat er ook nog inhoudelijke argumenten ten grondslag liggen aan het negeren van het advies van de Raad van State. De leden van de SP-fractie onderschrijven dat er in een flink aantal wijken van grote en kleinere steden sprake is van accumulatie van problemen: woonoverlast, criminaliteit, verpaupering. Zij denken dat deze problemen bestreden moeten worden met een combinatie van aanpak bij de bron en repressie van onmaatschappelijk gedrag. Onder aanpak bij de bron verstaan zij onder meer: verbetering van de scholing van huishoudens onderaan de sociale ladder; het in stand houden van een fatsoenlijk stelsel van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid in plaats van het faciliteren van een wegwerp-werknemers-maatschappij en tot slot het investeren in gemengde wijken met voorzieningen die de sociale samenhang versterken. Onder de repressie van onmaatschappelijk gedrag verstaan deze leden het gericht en snel aanpakken van asociale elementen met een combinatie van straf en begeleiding om de kans op herhaling te beperken. Zij hebben de sterke indruk dat er een relatie is tussen de verschijnselen die de regering aanduidt als «grootstedelijke problematiek» -de achterkant van het probleem- en anderzijds overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen die het probleem aan de voorkant vergroten. De arbeidsvoorwaarden voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid worden al twintig jaar systematisch verslechterd. De investeringen van het Rijk in stadsvernieuwing en wijkaanpak zullen vanaf 2015 nog € 0,30 per Nederlander bedragen, ongeveer een kwart gevulde koek per Nederlander per jaar. Onderschrijft de regering dat haar beleid en dat van haar voorgangers een belangrijke, misschien wel de belangrijkste, oorzaak is van de «grootstedelijke problematiek»? Is het in deze context fair om te stellen: «Bij de aanpak van grootstedelijke problematiek zijn de gemeenten primair aanzet, samen met lokale partners»⁴. Aan de repressiekant valt op dat het wetsvoorstel kiest voor een uitsluiting van een grote groep woningzoekenden van de toegang tot een substantieel deel van de woningmarkt zonder dat vast staat dat de personen in kwestie zich schuldig gemaakt hebben aan onmaatschappelijk gedrag. Welke argumenten heeft de regering om het beleid van «de goeden moeten onder de kwaden lijden» niet alleen te continueren, maar zelfs verder uit te breiden? Bij de behandeling van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is door onder meer de leden van de SP-fractie gevraagd welk alternatief de huishoudens, die de toegang tot bepaalde wijken ontzegd wordt, geboden wordt. Als er sprake is van een alternatief blijft het principiële bezwaar tegen deze aanpak staan, maar wordt de balans tussen maatschappelijk baten en individuele schade evenwichtiger. Kan worden aangegeven (ook aan de hand van een kwantitatieve analyse) waar de «geweigerden» terecht gekomen zijn, en hoe zij hun huidige

⁴ MvT TK 33 797, nr. 3, p. 3.

huisvesting waarderen? Wordt hier een nieuwe onderklasse, «de Bloknomaden», gecreëerd? De leden van de SP-fractie onderschrijven dat de aard van de problematiek die de wet beoogt te bestrijden niet beperkt is tot grotere gemeenten. Ook kleine gemeenten kunnen dit soort problemen ondervinden. Sterker nog ook in kleine kernen en in het buitengebied doen zich regionaal ontwikkelingen voor, waarbij kansarme bewoners steeds meer op één plek terecht komen. Zij denken daarbij bijvoorbeeld aan stacaravanterreinen/campings, die hun oorspronkelijke functie verloren hebben en steeds meer verworden tot woonplaats voor marginale groepen, inclusief EU-arbeidsmigranten. De leden van de SP-fractie denken dat de betreffende gemeenten dit probleem niet alleen kunnen oplossen. Onderschrijft de regering deze analyse en zo nee, waarom niet? Wel zijn de leden op hoofdlijnen zeer positief over de voorgestelde aanpak van malafide pandeigenaren in dit wetsvoorstel, waarvan het instrumentarium vevat is in de wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavinginstrumentarium⁵.

De leden van de PVV-fractie delen de opvatting van de regering dat een eenzijdige bevolkingssamenstelling bijdraagt aan een verslechtering van het leefklimaat en een afname van ontwikkelingsperspectieven van de bewoners. Deelt de regering de constatering dat de (gevolgen van de) massa-immigratie en de voortgaande islamisering de grootste hindernis zijn voor leefbaarheid in de wijken. Deze leden zijn van mening dat de mogelijkheden die de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek biedt een stap in de goede richting van leefbare wijken is, maar dat de gronden waarop woningzoekenden uit een bepaald gebied geweerd kunnen worden nog ontoereikend zijn. Zij zouden graag zien dat woningzoekenden met een verleden op het gebied van criminaliteit en overlast ook geweerd kunnen worden. Deze leden vragen of de regering daar ook mogelijkheden voor ziet en op welke wijze de regering dit juridisch rond wil krijgen op korte termijn.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel vooral tot doel heeft gemeenten een aanvullend instrumentarium te bieden om (ernstige) leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Hiertoe voorziet het voorstel onder meer in de mogelijkheid om woningzoekenden met antecedenten ten aanzien van criminele activiteiten en overlastgevend gedrag te weren uit kwetsbare wijken. Deze leden onderkennen de ernst van het probleem. Wel vragen zij of de bestaande handhavingsinstrumenten voldoende worden benut. Wanneer die niet benut worden heeft het weinig zin om nieuwe instrumenten toe te voegen, zo menen zij. Ook zijn zij van mening dat het voorstel ingrijpende maatregelen bevat die in het geval van de huisvestingsvergunning ernstig inbreuk maken op de grondrechten vrijheid van vestiging en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In dergelijke gevallen dient een beperking van deze grondrechten noodzakelijk en proportioneel te zijn. Zij vragen of dat steeds het geval zal zijn. Ook constateren de leden van de CDA-fractie dat de zogenaamde screeningsmaatregel is geschrapt. Zij menen dat het van belang is dat er een maatregel komt die de gemeente de mogelijkheid biedt woningzoekenden met een crimineel verleden of overlast gevend gedrag te weren in aangewezen gebieden. De leden van de CDA-fractie zien daarom uit naar een aangepast wetsvoorstel.

3. Resultaten van de evaluatie van Wbmgp

De leden van de VVD-fractie lezen dat een van de geëvalueerde maatregelen uit de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek de mogelijkheid betreft om woningzoekenden in aangewezen gebieden, waar

⁵ TK 33 798.

de leefbaarheid onder druk staat, te weren of voorrang te verlenen. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid voorgesteld de gebiedsaanwijzing met meer dan één maal met vier jaar te verlengen. Deze leden onderschrijven het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel aangezien de geconstateerde grootstedelijke problematiek in bepaalde gebieden niet kan worden opgelost in enkele jaren, maar een langdurige aanpak vergt. Ten aanzien van die maatregel kwam in de evaluatie naar voren dat de regelgeving voor het toepassen van de maatregel zeer complex is en dat de uitvoering veel capaciteit kost, zowel bij het stellen van inkomenseisen aan woningzoekende als bij het verlenen van voorrang aan woningzoekenden met bepaalde sociaal-economische kenmerken. Deelt de regering deze conclusie over de nadelen van de genoemde maatregel? Heeft de regering deze nadelen van de maatregel meegenomen in het huidige voorstel? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Hoe kunnen de genoemde nadelige kanten van de maatregel worden verminderd dan wel voorkomen? Voorts willen zij de regering vragen welke waarborgen en criteria gelden bij de verlenging van een gebiedsaanwijzing? Gelden hiervoor dezelfde criteria als bij een eerste gebiedsaanwijzing? Wat is de rolverdeling tussen regering en gemeenten bij de verlenging van een gebiedsaanwijzing?

Deze maatregel richt zich onder andere op het voorkomen van woonoverlast. Beschikt de burgemeester nog over andere, minder verstreckende maatregelen om ernstige woonoverlast te stoppen? Klopt het dat de burgemeester geen andere juridische mogelijkheden heeft dan het verzoeken om de woonoverlast te stoppen en de woning te sluiten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet? Is het zo dat indien een burgemeester in de zin van de Algemene wet bestuursrecht besluit dat 's avonds geen vrienden thuis meer mogen worden ontvangen of dat het portiek schoon moet worden gehouden, dat een dergelijke last, genomen op grond van een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in rechte geen stand houdt wegens strijd met artikel 10 Grondwet? Dit lijkt immers te volgen uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 december 2010⁶. Herkent de regering dit probleem? Zo ja, is zij van oordeel dat oplossing van het geconstateerde probleem een wijziging van de wet vergt? Is de regering voorts bekend met de voorstellen die mr. dr. Vols ten aanzien van een effectieve aanpak van woonoverlast doet in onder andere zijn proefschrift «Woonoverlast en het recht op priveleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België», zoals het opleggen van gerichte gedragsaanwijzingen aan notoire overlastveroorzakers? Deelt de regering de mening dat dit een effectieve en minder ingrijpende manier van het bestrijden van woonoverlast is? Burgemeesters hebben juridisch niet de mogelijkheid om deze gedragsaanwijzingen op te leggen. Deelt de regering het oordeel dat het juridisch borgen van deze mogelijkheid een extra handvat geeft voor de bestrijding van woonoverlast? Zo ja, op welke wijze zou deze kunnen worden vormgegeven? Hebben woningcoöperaties specifieke mogelijkheden om woonoverlast daadwerkelijk en effectief te kunnen aanpakken? Deelt de regering de mening dat het mogelijk maken van het sluiten van tijdelijke huurcontract een effectieve maatregel zou kunnen zijn in het kader van de aanpak van woonoverlast? Zo ja, welke stappen gaat de regering hiertoe zetten?

De leden van de SP-fractie constateren dat de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek gemeenten de mogelijkheid geeft om in probleemwijken «kansarme» woningzoekenden beperkingen op te leggen bij de vestiging in een probleemwijk. Uit de evaluatie blijkt dat Rotterdam de enige gemeente is die deze bepaling gebruikt. De gemeente geeft aan dat zij tevreden is over het instrument en de werkingsduur zou willen

⁶ zaak nr. 201005518/1/H3.

verlengen, tot maximaal 20 jaar. Deze leden vragen of het niet wenselijk is om ook de regio een stem te geven in het besluit om een beperking op te leggen aan de vestiging van kansarme woningzoekenden in een wijk. Het risico bestaat immers dat gemeenten dit instrument strategisch gaan inzetten om hun problemen over de schutting te gooien bij de burens. Is dit aspect onderzocht bij de evaluatie? Een ander onderbelicht aspect bij de evaluatie van dit onderdeel van de wet is naar de mening van de leden het gegeven dat alleen Rotterdam dit onderdeel van de wet gebruikt heeft. Weliswaar heet de wet in de volksmond niet voor niets de Rotterdamwet, maar de wet is zodanig vormgegeven dat hij in heel Nederland kan worden ingezet. Het feit dat dit niet gebeurt is opmerkelijk. Er zijn immers ook elders in Nederland volop wijken die een vergelijkbare problematiek hebben als in Rotterdam. Het is erg onwaarschijnlijk dat het niet inzetten van het wettelijk instrument alleen te wijten is aan de onbekendheid van gemeenten. Dus lijkt de praktijk uit te wijzen dat er feitelijk sprake is van gelegenhedswetgeving, die niet voldoet aan de algemene eisen die je mag stellen aan een wet. Daarnaast lijkt de wet dan ook in strijd met het voornemen van deze regering om dor hout in regelgeving te kappen. Moet op grond van de praktische toepassing van de wet, of het ontbreken daarvan, niet geconcludeerd worden dat het tijd is om de Rotterdamwet in te trekken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie merken op dat uit de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek blijkt dat veel gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de wetten Victor en Victoria nu al te bieden hebben en dat dit instrumentarium veel te weinig wordt toegepast. Deze leden zouden graag zien dat gemeenten gedwongen worden om structurele overlastplegers uit huis te plaatsen en onder te brengen in tuigdorpen buiten de bebouwde kom. De ervaring leert dat veel tuig het zelf ook prettig vindt om uit de reguliere woonomgeving te verdwijnen en zich prettiger voelt in een omgeving met gelijkstemden. Deze leden vragen de regering plannen te ontwikkelen om verplicht over te gaan op huisuitzettingen bij structurele overlast en meer tuigdorpen (asodorpen) in te richten. De leden van de PVV-fractie constateren dat inmiddels duidelijk is dat alle financiële impulsen voor de zogenaamde «aandachtswijken» totaal geen effect hebben gesorteerd (zie SCP-rapport «Werk aan de wijk, 2013).

De leden van de D66-fractie merken op dat uit de evaluatie is gebleken dat de maatregelen die in de huidige wet zijn vastgelegd niet of nauwelijks gebruikt zijn in de afgelopen jaren. De leden vragen daarom hoe dit zich verhoudt tot de voorgenomen maatregelen die erin voorzien deze wet uit te breiden. In hoeverre verwacht de regering dat van de voorliggende maatregelen gebruik zal worden gemaakt? Op welke manier wordt de effectiviteit gemeten?

4. Voorstellen die leiden tot wetswijziging

4.1. Verlenging gebiedsaanwijzing

De leden van de VVD-fractie merken op dat de maatregel «verlenging gebiedsaanwijzing» slechts kan worden toegepast indien voldaan is aan een aantal criteria. Een van deze criteria is dat voor woningzoekenden, aan wie geen huisvestingsvergunning kan worden verleend, voldoende mogelijkheden zijn om binnen de regio passende huisvesting te vinden. De leden vragen hoe bij de aanwijzing van een gebied door de regering, als bedoeld in artikel 5 en gelezen in samenhang met artikelen 8 en 9 van de huidige Wbmgp, wordt bepaald of aan voornoemd criterium wordt voldaan? En hoe wordt het risico ingeschat op het vormen van nieuwe wijken, waarin grootschalige en complexe woonproblemen zich voordoen

wanneer alle personen die worden geweerd in een bepaalde wijk, zich in een andere wijk vestigen? Zowel uit de evaluatie als uit andere geluiden uit de praktijk blijkt dat zodanige «waterbedeffecten» voorkomen, vooral in plaatsen en gebieden rondom Rotterdam. Gaat de regering actie ondernemen om deze effecten te mitigeren? Zo ja, welke acties zijn volgens de regering geschikt en effectief om omliggende gebieden niet onevenredig te belasten met de effecten van de gebiedsaanwijzing? Heeft de evaluatie van de huidige Wbmgp voorts uitgewezen dat het vanuit de praktijk gewenst is om te komen tot een gebiedsaanwijzing op grond van andere criteria dan het inkomen? Zijn deze mogelijkheden onderzocht en zo ja, wat is de uitkomst hiervan? Deelt de regering de mening dat het recht op vrijheid van vestiging, de aanpak van woonoverlast onverlet laat? Zo ja, welke (juridische) mogelijkheden en maatregelen heeft ze om de huisvesting van bijvoorbeeld personen uit Midden- en Oost-Europa te reguleren zonder dat dit een te grote druk legt op de plaatsen waar deze personen zich vestigen?

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de verruiming van de aanwijsbevoegdheid naar maximaal vijf periodes van vier jaar. Wel vinden ze dat elke vier jaar opnieuw bewezen moet worden dat de noodzaak voor de maatregelen er nog steeds is. De leden krijgen graag hierop een toelichting.

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel de mogelijkheid om restricties op te leggen aan vestiging in een probleemgebied van vier jaar naar maximaal vijf maal vier jaar verlengt. Het enige argument dat hiervoor wordt aangevoerd is dat een «langdurige aanpak» nodig is. De leden vinden dit een brevet van onvermogen. Vindt de regering écht dat de ernstige problemen in deze wijken niet binnen twintig jaar moeten en ook kunnen worden opgelost?

De leden van de PVV-fractie vragen of het mogelijk is om de termijn voor een gebiedsaanwijzing te laten vervallen om zodoende gemeenten de mogelijkheid te bieden om woningzoekenden, die niet voldoen aan de gebiedsvereisten, onbeperkt te weren. Voorts vragen zij waarom de Wmbpg niet gemeentebreed kan worden ingevoerd? Door slechts enkele gebieden aan te wijzen treedt een waterbedeffect op, zo constateren de leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de werkingsduur voor gebiedsaanwijzing meerdere malen kan worden verlengd. Zij vragen hoe en door wie de verlenging van deze maatregel getoetst gaat worden en welke criteria daarvoor zullen worden opgesteld. Hoe wordt de proportionaliteit en redelijkheid van een verlenging van gebiedsaanwijzing getoetst en hoe zwaar worden de principes van vrije vestiging daarin meegewogen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren in het bijzonder dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om de termijn van de zogenaamde gebiedsaanwijzing voor kansenzones en voor het beperken van de toegang tot de woningmarkt op grond van inkomen te verlengen. Genoemde leden onderschrijven dat hierbij steeds een belangenafweging dient plaats te vinden. Zij vragen of de huidige wetstekst voldoende duidelijk maakt dat ook bij verlenging van de termijn dezelfde toetsingscriteria worden gehanteerd, aangezien in artikel 6 lid 1 alleen naar de eerste aanvraag wordt verwezen (artikel 5 lid 1) en niet naar de aanvraag voor verlenging (artikel 5 lid 2).

4.2. Vergunning tot woningvorming

De leden van de VVD-fractie constateren dat dit wetsvoorstel de gemeenteraad de mogelijkheid geeft om voor de in de huisvestingsverordening aangewezen woningen, die gelegen zijn in aangewezen wijken, een verbod tot woningvorming zonder vergunning in te stellen. Bij een vergunning tot woningvorming gaat het om het afgeven van een vergunning door de gemeente aan een eigenaar voor het feitelijk opdelen van een bestaande woning in meer woningen die afzonderlijk worden verhuurd zonder dat het gebouw wordt gesplitst in appartementsrechten. Een verbod op woonvorming grijpt rechtstreeks in op het recht van de eigenaar van het pand dit te gebruiken zoals hij dit voorstaat en zijn woning eventueel op te splitsen. Kan de regering hier nader op ingaan? Welke waarborgen dan wel rechtvaardigingsgronden zijn er in relatie tot het ongestoord uitoefenen van het eigendomsrecht? De gemeente dient bij het instellen van een vergunning voor woningvorming te onderbouwen waarom het voor die specifieke categorie woningen en voor de aangewezen wijk noodzakelijk is met het oog op de leefbaarheid en de samenstelling van de woningvoorraad. Welke concrete criteria kunnen gemeenten hierbij hanteren? Kunnen bepaalde categorieën of doelgroepen, zoals studentenwoningen (zelfstandig dan wel onzelfstandig) bijvoorbeeld al bij voorbaat worden uitgesloten? Is een lokale woonvisie dan wel huisvestingsverordening voldoende basis om over te gaan tot een dergelijke vergunning? Wanneer is er sprake van zodanige noodzaak? En op welke wijze kan een beslissing van de gemeenteraad om voor bepaalde woningen in bepaalde wijken een vergunning tot woningvorming in te stellen, gerechtelijk worden getoetst? Is dit alleen mogelijk via de band van de exceptieve toetsing? Voorts staat in de toelichting op deze maatregel dat de vergunning kan worden geweigerd in die gevallen waarin het omwille van de beperkte omvang van de woonruimte, de woonomgeving of de leefbaarheid in de buurt niet wenselijk is dat woningen worden opgedeeld. Deze weigeringsgronden komen echter niet overeen met de weigeringsgronden genoemd in artikel 31 van de Huisvestingswet. De tekst van dat artikel biedt niet de mogelijkheid om de vergunning te weigeren indien dit nodig wordt geacht met het oog op de woonomgeving of de leefbaarheid in de buurt. Uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat via een (artikelsgewijze) toelichting geen aanvullende nieuwe weigeringsgronden kunnen worden opgenomen⁷. Welke mogelijkheden ziet de regering dan evenwel om een vergunning tot woningvorming te weigeren in het belang van leefbaarheid? Als de regering hiertoe nog mogelijkheden ziet, welke criteria en invulling worden bij het toepassen van dit begrip in dit specifieke geval gehanteerd? Deelt de regering de mening van voormelde leden dat het in het belang van de rechtszekerheid is indien alle gronden om een vergunning tot woningvorming te weigeren expliciet in de wettekst zijn opgenomen? Zo ja, is de regering voornemens het wetsvoorstel op dat punt aan te passen? Daarnaast willen de leden van de VVD-fractie nadrukkelijk aandacht vragen voor de kosten van het aanvragen om een vergunning tot woningvorming. Kan de regering de hieraan verbonden kosten monitoren en zo ja, kan ze invloed uitoefenen op de hoogte van de kosten? Zo ja, is de regering van plan dit te doen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er wel een mogelijkheid tot vergunningsplicht komt voor woningvorming maar niet voor splitsing / verkamering. Zij zijn een voorstander van een dergelijke vergunningsplicht, maar willen weten waarom die mogelijkheid voor een vergunningsplicht voor woningvorming niet in de Huisvestingswet wordt opgenomen?

⁷ Zaaknr. 201206921/1/A3.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de wenselijkheid om een wettelijke titel te creëren om woningvorming te reguleren. Feitelijk is hier sprake van een nieuwe vorm van «uitponding» aan de onderkant van de woningmarkt, die grote risico's oplevert voor het toekomstig beheer van dit deel van de woningvoorraad. Het is deze leden niet duidelijk waarom regulering van woningvorming zich zou moeten beperken tot wijken die al een stempel «probleemgebied» hebben. Hierdoor zullen gemeenten voortdurend achter de feiten aanlopen. Het lijkt ze daarom logisch om de regulering van woningvorming generiek te regelen. Deelt de regering deze mening?

De leden van de D66-fractie constateren dat er in het voorliggende wetsvoorstel sprake is van een maatregel die de mogelijkheid zal bieden een verbod tot woningvorming zonder vergunning in te stellen. Op basis van welke criteria wordt bepaald of er sprake is van ongewenste woningvorming en op welke manier kan bezwaar worden gemaakt? Hoe wordt de vinger aan de pols gehouden met betrekking tot de gevolgen voor de woningvoorraad?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel het voor de gemeenteraad mogelijk maakt om voor de in de huisvestingsverordening aangewezen woningen, die gelegen zijn in aangewezen wijken, een verbod tot woningvorming (het opdelen van een bestaande woning in meer woningen voor de verhuur) zonder vergunning in te stellen analoog aan de splitsingsvergunning (het opdelen van een bestaande woning in appartementsrechten). Door de toevoeging van «aangewezen wijken» wordt hierbij een gerichte inzet van beide instrumenten mogelijk. Deze leden vragen of de gemeenteraad hiermee in de huisvestingsverordening ook de mogelijkheid krijgt om het ene onderdeel van artikel 30 lid 1 in een specifieke wijk wel te laten gelden en het andere onderdeel van artikel 30 lid 1 niet. Bijvoorbeeld dat in een dergelijke wijk splitsen zonder vergunning niet is toegestaan maar samenvoegen wel.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de toevoeging dat gemeenten in hun verordening specifieke wijken moet benoemen uitdrukkelijk bedoeld is als aanscherping, waardoor gemeenten uitdrukkelijk moeten motiveren in welke wijken vergunningen noodzakelijk zijn met het oog op specifieke problematiek. Deze leden constateren dat de regering benadrukt dat het toevoegen van woonruimte tot problemen kan leiden in bepaalde wijken. Zij vragen in hoeverre de regering, gelet op de geschetste problematiek, ruimte ziet de criteria voor het samenvoegen van woonruimte te versoepelen. Deze leden vragen waarom bijvoorbeeld een eigenaar van de appartementsrechten van een beneden- en bovenwoning een vergunning dient te verkrijgen voor het samenvoegen van deze rechten tot een tussenwoning. De leden van de SGP-fractie zien graag een nadere inkleuring van de categorie woonruimte waarop de voorgestelde vergunning betrekking heeft. Het gaat volgens de regering namelijk om woningen die al erg klein zijn. Tegelijk zijn de bedoelde woningen kennelijk zo groot dat bij woningvorming aan de bouwtechnische vereisten wordt voldaan, terwijl kennelijk ook geen sprake is van omzetting in onzelfstandige woonruimte. Zij vragen in hoeverre, gelet op de genoemde omstandigheden, aanvullende beperkingsmogelijkheden noodzakelijk zijn.

4.3. Overige wijzigingen

De leden van de VVD-fractie maken uit de evaluatie op dat geen van de ondervraagde gemeenten gebruik heeft gemaakt van de in de huidige Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek opgenomen mogelijkheid om de onroerendezaakbelasting (OZB) voor kleine onder-

nemers te verlagen. Als reden wordt hiervoor onder andere gegeven dat het instrument niet noodzakelijk is voor de aanpak van de problematiek in de betreffende gemeenten. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de maatregel echter toch verlengd. Waarom is de regering hiertoe overgegaan terwijl de mogelijke gebruikers van de maatregel expliciet wordt aangegeven dat zij deze maatregel niet nodig hebben om complexe woonproblematiek aan te pakken? Dit geldt temeer nu gemeenten hebben aangegeven dat zij het instrument niet effectief achten. Kan de regering voorts een overzicht geven van de overige initiatieven die dan wel worden verkend ten behoeve van het stimuleren van de lokale wijk- en buurtconomie?

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen het loslaten van de drempel van 100.000 inwoners als grens voor het mogen verlagen van de OZB als impuls voor de buurtconomie. Wel vragen deze leden waarom de drempel voor het inroepen van de wet wel in stand wordt gehouden voor gemeenten die niet onder het grootstedelijk beleid (GSB) vallen? Deelt de regering de mening dat grootstedelijke problematiek zich niet alleen in die selecte groep steden kan manifesteren maar ook in kleinere gemeentes; al dan niet buurgemeenten van de in de huidige wet genoemde GSB gemeentes? En deelt de regering de mening dat er ook kleinere wijken zijn die wel kampen met grootstedelijke problematiek, maar die niet voldoen aan de kwantitatieve eisen die nu in de wet staan opgenomen? Met andere woorden: ook kleinere gemeentes en kleinere wijken kunnen baat hebben bij de extra bevoegdheden die deze wet voor specifieke wijken regelt. Graag hierop een reactie.

De leden van de SP-fractie constateren dat de zogeheten «kanszone» als onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek een wettelijke instrument is waarmee drempels voor startende ondernemers worden verlaagd om de wijkconomie te stimuleren. Zo kan de OZB voor ondernemers (tijdelijk) verlaagd worden en kunnen bepaalde wettelijke regels buiten werking worden gesteld. In de praktijk wordt dit deel van de wet nauwelijks gebruikt. Deze leden onderschrijven dat het bevorderen van de wijkconomie een goede strategie «aan de voorkant van het probleem» is, maar zij vrezen dat het gekozen instrumentarium als een tweesnijdend zwaard werkt waardoor vooral marginale bedrijvigheid wordt aangetrokken en op termijn extra ruimtelijke en milieuproblemen ontstaan. Kan de regering beargumenteren waarom wetgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening e.d., die bedoeld is om een beschavingsnorm te stellen, in bepaalde wijken minder noodzakelijk zou zijn? Is de korte termijn bedrijvigheid die hiermee wordt aangetrokken niet tegelijkertijd een hypotheek op de toekomst, die straks ten koste van publieke middelen gesaneerd dient te worden?

De leden van de PVV-fractie vragen waarom alleen in kanszones de vestiging van kleine ondernemers wordt bevorderd door een tijdelijke verlaging van de OZB. Deze leden zouden liever zien dat de al jaren stijgende OZB generiek wordt verlaagd, om overal ondernemerschap te stimuleren. Acht de regering het mogelijk, dat overal de OZB wordt verlaagd, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de vereenvoudiging van de maatregelen om de OZB voor kleine ondernemers in bepaalde wijken te verlagen. Waarom wordt naar inschatting van de regering nu maar weinig gebruik gemaakt van het instrument? Heeft de regering indicaties van kleinere gemeenten dat ze met het schrappen van de grens het instrument zullen gaan inzetten? Is er een kans dat de

maatregel door de Europese Commissie alsnog als staatsteun zal worden aangemerkt?

De leden van de SGP-fractie vragen naar de argumentatie om het aanwijzen van kansenzones in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek te behouden, nu deze mogelijkheid door het vervallen van de afbakeningscriteria niet meer specifiek is voorbehouden aan grootstedelijke gebieden. Verdient het niet de voorkeur deze mogelijkheid in andere wetten, bijvoorbeeld de Huisvestingswet, op te nemen, zo vragen deze leden. In hoeverre is het wenselijk om het karakter van de wet die gericht is op bijzondere problematiek in specifieke gebieden te laten vervagen door instrumenten voor algemene leefbaarheidsproblematiek op te nemen?

5. Voorstellen die niet tot wetgeving leiden

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering aan de hand van een aantal experimenten de investeringsbereidheid onderzoekt van individuele bewoners voor het realiseren van collectieve doelen. Op welke experimenten doelt de regering? Binnen welke kaders wordt een mogelijk wooninvesteringszone (WIZ) verkend en welke verplichtingen kan dit voor burgers gaan hebben? Op welke wijze worden de ervaringen met de bedrijfsinvesteringszone meegenomen?

De leden van de SP-fractie suggereren om in het kader van de aanpak van de grootstedelijke problematiek – maar wellicht ook breder – een wettelijk instrumentarium te ontwikkelen dat collectieve investeringen in de onderkant van het particulier woningbezit moet bevorderen. In veel probleemwijken zijn woningen, ook laagbouwoningen, verkocht aan eigenaren die het noodzakelijk casco-onderhoud niet kunnen of willen betalen. De gemeente kan daar in een laat stadium via aanschrijving tegen optreden maar dan is het vaak al te laat: de wijk is verpauperd en ook de eigenaren die wél investeren in hun woning ondervinden de financiële effecten van de rotte kiezen.

De leden kunnen zich voorstellen dat het in specifieke gebieden of voor specifieke woningcategorieën (bv. onder een gegeven WOZ-waarde) het lidmaatschap van een vereniging van eigenaren of liever nog een wijkontwikkelingscoöperatie verplicht kan worden gesteld, waarbij tevens kan worden afgedwongen dat eigenaren bijdragen aan elementaire investeringen in hun bezit. Een positief effect daarvan is dat de banken bij het verstrekken van leningen rekening zullen houden met deze kostenpost, waardoor het risico op overcreditering wordt verminderd. Het effect van zo'n regeling zou versterkt kunnen worden door naast de stok ook de wortel te hanteren, door bv. woningeigenaren die onder deze verplichting vallen standaard toegang te geven tot de renovatielening van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Is de regering bereid om deze richting te verkennen en zo ja, op welke termijn zou de Kamer een eerste schets van de mogelijke invulling tegemoet kunnen zien?

De leden van de D66-fractie hebben over de verschillende voorstellen die niet tot wetgeving leiden nog enkele vragen. Voor veel van deze voorstellen geldt dat er nu experimenten lopen. Hoe wordt de Kamer op de hoogte gehouden van de lopende experimenten? En is de regering bereid de experimenten regelmatig te evalueren en de uitkomst hiervan met de Kamer te delen? Deze leden vragen de regering hoe de pilot verlopen is en hoe het zit met de fraudegevoeligheid van de registratie niet-ingezetenen. Zij constateren dat er in het voorliggende wetsvoorstel gesproken wordt over maatregelen in het kader van een gezinsplan, waarin wordt gewerkt met één plan voor één familie. Op welke manier

zullen de rechten van de individuele leden van de familie in dit geheel gewaarborgd blijven?

6. Overige nog nader te verkennen maatregelen

De leden van de PvdA-fractie lezen dat een flink aantal andere voorstellen het niet gehaald hebben in dit wetsvoorstel. Deze leden willen daar enkele kanttekeningen bij plaatsen. Deze leden zien een meerwaarde in het wettelijk vastleggen van een minimum oppervlaktenorm voor bewoning, het kan overbewoning voorkomen alsmede bijdragen aan betere leefomstandigheden voor de bewoner. Vanwaar is deze norm niet opgenomen in deze wet, of in de Huisvestingswet? Zij hechten veel waarde aan een eenduidige gecoördineerde hulpverlening door gemeentes aan multiprobleemgezinnen. In het voorstel wordt gerefereerd aan de hervorming van de Jeugdzorg waar volgens het principe van een gezin, een regisseur en een plan wordt gewerkt. De jeugdzorg nieuwe stijl gaat van start in 2015 en de leden van de PvdA-fractie snappen dat de effecten daarvan nu niet duidelijk zijn. Toch vragen zij of er desalniettemin in deze wet geen mogelijkheden te vinden zijn die, gelijk met de nieuwe werkwijze van de jeugdzorg, aan gemeentes de gelegenheid bieden om andere partijen of hulpverleners, die te maken hebben met multiprobleemgezinnen, op een of andere manier niet-vrijblijvend te betrekken bij de hulpverlening. De nadelen van de huidige manier van werken zoals langs elkaar heen werken; te weinig informatiedeling en veel teveel hulpverleners op één familie, zijn evident. Waarom kiest de regering ervoor om vooralsnog af te zien van de mogelijkheid om gemeenten integraal de totale hulpverlening aan dergelijke families te regelen? Deze leden lezen tevens dat in de prostitutiewet bevoegdheden worden opgenomen die gemeentes in staat stellen om in te grijpen bij prostitutie-panden. Graag horen zij welke maatregelen specifiek worden opgenomen in de prostitutiewet, waarom deze worden opgenomen en welke problematiek daarmee kan worden aangepakt; hoort mensenhandel daar bijvoorbeeld ook bij? Ook lezen de leden van de PvdA-fractie dat er in deze wet geen bevoegdheid wordt opgenomen om via een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) mensen met een crimineel antecedent te weren uit de kwetsbare wijken, dit wordt later in een andere wet geregeld. Graag horen de leden hoe in de toekomst die wet eruit komt te zien. Ook willen zij weten of de reikwijdte van die nieuwe wet groter is dan het onderhavige wetsvoorstel die alleen maar extra bevoegdheden geeft aan gemeentes voor bepaalde wijken. De leden zien daarom graag een nadere toelichting op dit aspect.

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen naar aanleiding van de screeningsmaatregel. De regering heeft na het advies van de Raad van State besloten deze voorgenomen maatregel op dit moment niet in te dienen bij de Kamer. Is de regering nog steeds van plan om de maatregel op een later moment in te dienen? Op welke manier en in hoeverre gaat zij het oude voorstel dan aanpassen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de privacy van burgers voldoende gewaarborgd wordt? Wanneer wordt de Kamer hierover verder geïnformeerd?

7. Voorlichting en evaluatie

Tenslotte willen de leden van de PvdA-fractie opmerken dat het wat hen betreft beter lijkt om de evaluatie van deze wet meer in lijn te brengen met de uitkomsten van de experimenten waaraan in de wet gerefereerd wordt, en die aanleiding zijn om bepaalde artikelen niet op te nemen. Gaat de regering dit doen?

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie wanneer de voorliggende wet uiterlijk in werking moet treden om er zeker van te zijn dat ten aanzien van reeds aangewezen gebieden een verlenging van de gebiedsaanwijzing in orde kan worden gemaakt.

De voorzitter van de commissie,
De Rouwe

De adjunct-griffier van de commissie,
Thomassen