

Vergaderjaar 2020–2021

33 340

Evaluatie Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 augustus 2021

Hierbij bied ik u de landelijke evaluatie aan over de toepassing van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp).¹ Met de toezending van het rapport voldoe ik aan de bepaling in de Wbmgp dat iedere vijf jaar aan de Staten-Generaal verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

In deze brief geef ik u eerst mijn algemene indruk over de uitkomsten van de evaluatie mee, en sta ik stil bij de ingrijpendheid van selectieve woningtoewijzing voor woningzoekenden. Daarna ga ik in op de totstandkoming van de evaluatie en beschrijf ik hoe gemeenten selectieve woningtoewijzing toepassen en wat bij de inzet daarvan belangrijk aspecten zijn. Vervolgens beschrijf ik op hoofdlijnen de conclusies uit het rapport en de door gemeenten en andere partijen voorgestelde verbeter-suggesties voor de bestaande maatregelen. Tenslotte ga ik in op het interbestuurlijke programma Leefbaarheid en Veiligheid in relatie tot de Wbmgp.

Algemene indruk uitkomsten evaluatie

Het is allereerst van belang onder ogen te zien dat het instrument van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp is omgeven door dilemma's waar geen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn. Het belang van de vrijheid van vestiging moet uiteindelijk worden gewogen tegen het belang van leefbaarheid en perspectief van buurten, voor bestaande en voor nieuwe bewoners. Alles afwegende, op grond van de evaluatie en in het licht van de uitspraak van het Europese Hof voor de

¹ Selectieve woningtoewijzing; Landelijke evaluatie van artikel 8, 9 en 10 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, RIGO Research en Advies BV, 29 maart 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Rechten van de Mens, kom ik tot de conclusie dat de Wbmgp een belangrijk maatschappelijk belang dient en gerechtvaardigd ingrijpt op het recht van vrijheid van vestiging, uiteraard met inachtneming van de ingebouwde waarborgen. De evaluatie biedt voorts aanknopingspunten voor het doorvoeren van een aantal verbeteringen.

Uit de evaluatie blijkt dat selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp voor gemeenten een nuttige aanvulling is op het brede palet aan maatregelen en voldoet aan de lokale behoefte. De inzet van dit instrument draagt bij aan de versterking van kwetsbare buurten en wijken en aan het verbeteren van het perspectief van bewoners. Daarbij merk ik op dat de toepassing van selectieve woningtoewijzing onderdeel uitmaakt van een integrale gebiedsaanpak die een langjarige inzet vergt; effecten worden pas op langere termijn zichtbaar. Verder blijkt uit de evaluatie dat er voor de inzet van selectieve woningtoewijzing zowel bij bewoners als professionals in de aangewezen gebieden over het algemeen veel draagvlak is. De meeste bewoners waarderen de aandacht voor de wijk; de aanpak brengt meer rust en draagt bij aan het gevoel van veiligheid en erkenning. Ook professionals waarderen de maatregelen als extra onderdeel van de brede gereedschapskist. Er zijn echter ook verbeteringsuggesties die de uitvoering ten goede komen. De evaluatie biedt daarvoor aanknopingspunten. Gelet op de demissionaire status van het kabinet zal mijn opvolger daar verder invulling aan kunnen gaan geven.

Inbreuk op de vrijheid van vestiging

Graag benadruk ik dat selectieve woningtoewijzing voor individuele woningzoekenden ingrijpende gevolgen kan hebben; het beperkt de vrijheid van vestiging. In gemeenteraden en daarbuiten leidt de inzet van het instrument tot discussies, staan partijen er soms kritisch tegenover, waarbij het ook kan gaan om principiële bezwaren. Het zijn dan ook onorthodoxe en bijzondere maatregelen die gemeenten uitsluitend kunnen inzetten in wijken, straten of wooncomplexen waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staat. Daarom wordt dit middel slechts in uitzonderlijke omstandigheden ingezet, en is de inzet met veel waarborgen omgeven. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft dan ook geoordeeld dat toepassing van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp geen schending is van het EVRM en dat de beperking van de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd is.

Evaluatieproces; gemeenten, lokale professionals en bewoners centraal

Bijgaand evaluatierapport is opgesteld door bureau RIGO Research en Advies. Het rapport richt zich op de toepassing van selectieve woningtoewijzing in de praktijk. De voorbereidingen voor de evaluatie zijn door de gemeenten zelf getroffen. Het Rijk is daaraan ondersteunend geweest. In samenwerking met de Wbmgp-kenniskring van betrokken gemeenten is onder meer door bestuurskundige Pieter Tops voorwerk gedaan in de vorm van een raamwerk voor een lokale evaluatie. Het bijgevoegde rapport is gebaseerd op de evaluaties van de gemeenten. In aanvulling daarop zijn interviews gehouden met lokale professionals, betrokken bij de uitvoering van de selectieve woningtoewijzing en/of werkzaam in de aangewezen kwetsbare wijken en buurten. Ook is gesproken met bewoners in die gebieden over hun ervaringen. In de brief deel ik met u ook enkele citaten uit deze interviews (in de paragraaf «Conclusies uit de evaluatie; uitvoering en effecten selectieve woningtoewijzing»). U komt in het evaluatierapport meer citaten tegen.

Toepassing selectieve woningtoewijzing door gemeenten

De Wbmgp bevat drie maatregelen die gemeenten kunnen inzetten voor selectieve woningtoewijzing. Deze zijn gericht op potentiële huurders in bepaalde aangewezen wooncomplexen, straten of gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat:

- Artikel 8: Het stellen van eisen aan de aard van het inkomen;
- Artikel 9: Het verlenen van voorrang op basis van bepaalde sociaaleconomische kenmerken;
- Artikel 10: Het screenen op overlastgevend en crimineel gedragingen.
- Voor een toelichting op deze drie maatregelen en op de toetsing van de gemeentelijke aanvraag aan de wettelijke criteria, verwijs ik u naar bijlage 1.

Op dit moment maken tien gemeenten in bepaalde aangewezen gebieden gebruik van één of meer van deze drie maatregelen. Het betreft Capelle aan den IJssel (art. 8 en 9), Den Bosch (art. 8 en 10), Dordrecht (art. 10), Nijmegen (art. 10), Nissewaard (art. 9 en 10), Rotterdam (art. 8, 9 en 10), Schiedam (art. 9 en 10), Tilburg (art. 8, 9 en 10), Vlaardingen (art. 9) en Zaanstad (art. 9 en 10). Het aantal gemeenten is sinds 2015 sterk toegenomen. De uitbreiding van de wet in 2017 met artikel 10 lijkt de belangrijkste reden te zijn geweest.

De doelen die deze gemeenten bij de toepassing van selectieve woningtoewijzing voor ogen hebben zijn:

- een sociaaleconomisch minder kwetsbare bevolking, en
- een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid.

Via artikel 8 en 9 vindt directe sturing plaats op de instroom van sociaaleconomische kwetsbare huurders. Zo kan geleidelijk worden bijgedragen aan een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling en aan versterking van de sociaaleconomische positie van het gebied. Hierdoor kan indirect ook de leefbaarheid worden beïnvloed. Artikel 10 draagt direct bij aan het beperken van de instroom van huurders met een geschiedenis van overlastgevend en/of crimineel gedragingen met het oog op de leefbaarheid en veiligheid.

Zorgvuldige belangenafweging door gemeenten

Bij de afweging om selectieve woningtoewijzing in te zetten speelt niet alleen de inbreuk op de vrijheid van vestiging van woningzoekenden een rol, maar ook de kans op een beter perspectief voor individuele bewoners in de aangewezen gebieden, en het algemene belang van versterking van een kwetsbare wijk of buurt. Ik merk in dat verband op dat gemeenten de inzet van de maatregel in de praktijk zorgvuldig afwegen, voordat men besluit een aanvraag in te dienen. Ook leert de ervaring dat gemeenten tussentijds of bij een eventuele verlengingsaanvraag (max. 4 x 4 jaar) zorgvuldig beoordelen of de inzet van selectieve woningtoewijzing nodig blijft. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam, op basis van gebiedsanalyses en een integrale afweging, recent het aantal straten waar artikel 8 wordt toegepast gereduceerd met ca. 80%.

Integrale gebiedsaanpak en meerjarige inzet; lange adem nodig voor effect

In het kader van toetsing van de gemeentelijke aanvraag wil ik ook benadrukken dat vanwege de subsidiariteitseis en het ingrijpende karakter van selectieve woningtoewijzing dit instrument alleen kan worden ingezet in aanvulling op én in samenhang met andere maatregelen ten behoeve van de bewoners (bv. scholing, werk, gezondheid en hulpverlening, etc.) en voor de leefbaarheid en veiligheid in het gebied als geheel.

Een dergelijke integrale gebiedsaanpak maakt het overigens lastig om de effectiviteit aan te tonen van maatregelen afzonderlijk. Dat geldt ook voor de inzet van selectieve woningtoewijzing. De toenmalige Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft bij de wijziging van de wet ook hierop gewezen; er is per definitie sprake van de inzet van meerdere instrumenten, waardoor het effect per instrument en daarmee de causaliteitsrelatie – een lineair verband tussen ingrepen in grootstedelijke problematiek en resultaten – moeilijk is aan te tonen.²

Daar komt bij dat resultaten niet snel zichtbaar zijn. Het is een kwestie van lange adem en van veel uithoudingsvermogen, dat laat ook het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) zien. Een integrale gebiedsaanpak vergt inzet van vele partijen en vooral van bevroegen mensen, die zich voor een lange duur willen verbinden aan een gezamenlijke ambitie om de urgente opgaven aan te pakken.³

Conclusies uit de evaluatie; uitvoering en effecten selectieve woningtoewijzing

Hieronder beschrijf ik op hoofdlijnen de conclusies uit de evaluatie (zie ook hoofdstuk 6 van het rapport). Het betreft enerzijds de uitvoering en anderzijds de effecten, inclusief neveneffecten, van de toepassing van selectieve woningtoewijzing (zowel kwalitatief als kwantitatief).

Uitvoering

Voor een succesvolle uitvoering van selectieve woningtoewijzing blijken twee factoren relevant: samenwerking en handhaving. De lokale uitvoering vergt een goede samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder de gemeente en de woningcorporaties en, bij toepassing van artikel 10, de politie. Het is belangrijk dat onderling heldere afspraken worden gemaakt en partijen elkaar snel weten te vinden als dat nodig is. Het vroegtijdig betrekken van andere samenwerkingspartners, waaronder ook welzijns- en bewonersorganisaties, kan bijdragen aan het verder vergroten van het draagvlak en het succes van de uitvoering. Ook is voldoende aandacht en capaciteit nodig voor de handhaving. Door regelmatig te controleren of bewoners van huurwoningen in aangewezen gebieden een huisvestingsvergunning hebben, wordt voorkomen dat groepen die bij de toewijzing geweerd worden, alsnog in de aangewezen gebieden gaan wonen.

In de praktijk worden relatief weinig huisvestingsvergunningen geweigerd op grond van artikel 8 en artikel 10. Meestal gaat het om drie tot zes procent van de aangevraagde vergunningen. Veel gemeenten en andere betrokken partijen geven aan dat de toepassing van artikel 8 en 10 ook een sterke preventieve werking heeft. Woningzoekenden die niet in aanmerking zouden komen voor een huisvestingsvergunning reageren volgens hen bij voorbaat niet op huurwoningen in de aangewezen gebieden.

De gemeente Schiedam merkt hierbij het volgende op: «De geweigerde aantallen zijn relatief klein, maar van grote waarde in de meest kwetsbare gebieden van onze gemeente. De niet-aangewezen gebieden bezitten aantoonbaar meer veerkracht om als wijk eventuele problemen op te vangen.»

² Kamerstuk 33 797, C; EK 26, 8 april 2014.

³ Willem van Spijker en Pieter Tops (april 2021). *Het verhaal van NPRZ; Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren*. Stichting Maatschappij en Veiligheid. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/het-verhaal-van-nprz/>.

Alle gemeenten die artikel 10 toepassen, maken bij de screening van woningzoekenden gebruik van politiegegevens en niet van verklaringen omtrent het gedrag (VOG). De belangrijkste reden hiervoor is dat bij screening op grond van politiegegevens meer gedragingen (met name overlast) kunnen worden meegenomen dan bij de VOG. Uit het onderzoek van screeningsautoriteit Justis blijkt dat 82% van de woningzoekenden met een negatieve woonverklaring van de burgemeester (op basis van politiegegevens) mogelijk wel een VOG zou hebben gekregen, omdat zij geen (relevante) justitiële gegevens op hun naam hadden. Uit dit specifieke onderzoek kan worden geconcludeerd dat bij de screening op basis van VOG's veel minder woningzoekenden met een geschiedenis van overlastgevende of criminele gedragingen geweerd kunnen worden dan op grond van politiegegevens.

Een betrokken wijkagent in Dordrecht geeft aan: «Wat ik van mijn wijkbewoners hoor is dat men het zeer op prijs stelt dat de gemeente en politie een screening doen bij toekomstige bewoners. Men vindt het belangrijk dat de nieuwe bewoners goed in de wijk passen en niet voor overlast zorgen. Het geeft mij als wijkagent meer rust dan voorheen en het is prettig dat er kritisch naar de nieuwe bewoners wordt gekeken.»

Verder heeft de toepassing van artikel 9 een duidelijk direct effect op de instroom van nieuwe huurders in de aangewezen gebieden; huurwoningen die met voorrang worden aangeboden, worden in veruit de meeste gevallen daadwerkelijk toegewezen aan woningzoekenden die tot de voorrangsgroepen behoren. Vanwege de schaarste aan huurwoningen zijn er bijna altijd kandidaten die voorrang krijgen. Artikel 9 wordt tot nu toe alleen toegepast voor woningen van woningcorporaties. Samen met de gemeente Rotterdam zal worden gezien hoe deze maatregel ook voor de particuliere huurwoningen ingezet kan worden.

Een bewoonster in Vlaardingen vertelt: «Toen ik hier 45 jaar geleden kwam wonen, was dit een nette, schone, groene wijk waar het heel fijn wonen was. (...) Inmiddels hebben wij een veel te grote voorraad goedkope woningen en van een goede verdeling tussen «arm» en «modaal» is al lang geen sprake meer. Natuurlijk moeten die mensen ook goed kunnen wonen, maar het is niet goed om ze allemaal op één hoop in de Westwijk te zetten.»

Effecten

- Kwalitatieve beeld

Uit de kwalitatieve informatie en de interviews met betrokken professionals en bewoners komt het volgende beeld naar voren. Bij bewoners in de aangewezen gebieden is er over het algemeen veel draagvlak voor toepassing van de Wbmgp. Uit de interviews blijkt dat de meeste bewoners de aandacht voor de wijk waarderen en vinden dat de aanpak meer rust brengt en bijdraagt aan het gevoel van veiligheid en erkenning. Maar er zijn ook kritische bewoners.

In Tilburg vertellen medewerkers van de gemeente en woningcorporatie: «Een bewoner zei: «dit is het beste dat jullie ooit hebben gedaan voor de buurt» en een andere bewoner heeft aangegeven: «ik durf mijn kinderen weer buiten te laten spelen». Maar er zijn ook bewoners die de maatregelen onzin vinden, omdat iedereen moet kunnen wonen waar hij of zij wil.»

Uit de kwalitatieve informatie en de interviews wordt verder geconcludeerd dat gemeenten en professionals die in de aangewezen wijken en

buurten werkzaam zijn over het algemeen een positief beeld hebben over de effecten van selectieve toewijzing op de bevolkingssamenstelling en de leefbaarheid en veiligheid. Zij spreken onder andere over een positieve verandering in de sfeer op straat. Ook professionals die (nog) weinig verbeteringen van de leefbaarheid en veiligheid zien, waarderen de instrumenten als extra onderdeel van de brede gereedschapskist.

Gemeenten en professionals rapporteren daarnaast ook over (positieve) neveneffecten, zoals het eenvoudiger aanpakken van malafide verhuur in de particuliere huursector.

In Schiedam werd de regisseur woonoverlast tijdens een regulier wijkoverleg voor bewoners aangesproken door een bewoner die het volgende zei: «Ik dacht het zal allemaal wel met die Rotterdamwet van jullie. Maar het werkt. Ik zie dat er twee kamerverhuurbedrijven zijn vertrokken van de Boerhaavelaan.»

De screening op basis van artikel 10 kan ook bijdragen aan een beter contact met en hulp aan kwetsbare bewoners en/of zorgmijders. De gesprekken over de screeningsresultaten bieden ook de mogelijkheid om te spreken over kwetsbaarheid, zorg en begeleiding. Gemeenten komen dan ergens «binnen» waar het zorgverleners (nog) niet is gelukt.

Uit de ervaringen van gemeenten en professionals komen verder geen duidelijke aanwijzingen naar voren over het optreden van een mogelijk waterbedeffect. De meeste gemeenten zien door de spreiding naar andere buurten of de regio geen waterbedeffect. Andere gemeenten en professionals zien wel tekenen van achteruitgang in niet-aangewezen buurten, maar of die een direct gevolg is van de Wbmgp is niet duidelijk.

Een ander mogelijk neveneffect van de inzet van de Wbmgp is een toename van leegstand. Uit de lokale evaluaties blijkt dat de meeste corporaties geen tot weinig (extra) leegstand ervaren in de Wbmgp-gebieden.

- Kwantitatieve beeld

Behalve voor de gemeente Rotterdam, komt er geen duidelijk beeld naar voren als uitsluitend naar de cijfers wordt gekeken wat betreft de effecten van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp. Ook uit deze evaluatie blijkt dat de effecten van de (afzonderlijke) Wbmgp-maatregelen zich om diverse redenen moeilijk laten kwantificeren. Zoals ik hierboven heb opgemerkt, maakt de inzet van de maatregelen deel uit van een bredere, integrale gebiedsgerichte aanpak. Het effect van de individuele instrumenten afzonderlijk is dan moeilijk te onderscheiden van andere lokale maatregelen en (externe) invloeden. Ten tweede worden de effecten pas op de langere termijn zichtbaar in de cijfers. In sommige gemeenten worden de instrumenten nog niet lang genoeg toegepast om kwantitatieve effecten te kunnen waarnemen. Ten derde zijn de benodigde data niet altijd beschikbaar of niet op het juiste schaalniveau. Dit laatste geldt vooral voor kleine aangewezen gebieden, mede in verband met privacywaarborgen.

«Met zo'n project heb je niet binnen een jaar het lek boven. Je hebt een lange adem nodig,» aldus een Rotterdamse agent. Een bewoonster van Vlaardingen ziet het ook zo: «Je moet ermee doorgaan, er is langer tijd nodig om de leefbaarheid nog beter te krijgen.»

Omdat in de gemeente Rotterdam artikel 8 en 9 al enige jaren worden toegepast, valt aan de hand van kwantitatieve analyses wel meer te

zeggen over de effectiviteit van de inzet. Uit een externe evaluatie uit 2017 blijkt dat de toepassing van artikel 8 in de meeste aangewezen wijken in Rotterdam-Zuid geleid heeft tot een lager aandeel bewoners met een uitkering. In een aantal referentiewijken is het aandeel bewoners met een uitkering groter geworden en soms ook hoger dan in de aangewezen wijken. Het heeft niet geleid tot een verbetering van andere sociaaleconomische kenmerken. Verder is volgens de onderzoekers op basis van hun onderzoek het effect van deze veranderde bevolkingssamenstelling op de grootstedelijke problematiek niet eenduidig vast te stellen.

In 2020 heeft de gemeente Rotterdam de toepassing van artikel 9 in Bloemhof en Hillesluis geëvalueerd over een periode van ruim drie jaar. Hierbij kregen woningzoekenden met werk, studie of vrijwilligerswerk voorrang bij sociale huurwoningen van een corporatie. Het aandeel nieuwe huurders met inkomen uit werk steeg van 40% (2015) naar 85% (2019). Als gevolg van de gewijzigde instroom is het aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering in deze wijken gedaald. Daarnaast hebben andere sociaaleconomische kenmerken van de bevolking zich gunstig ontwikkeld: het aandeel lage inkomens is afgenomen en het aandeel economisch zelfstandigen toegenomen. Van beide wijken is de positie op de Rotterdamse veiligheidsindex verbeterd.

Omdat de eerste gemeenten met de toepassing van artikel 10 pas in de tweede helft 2017 zijn begonnen, is over de effectiviteit daarvan op basis van cijfermateriaal nog weinig te zeggen. Sommige gemeenten rapporteren wel een daling van overlast en misdrijven in de aangewezen gebieden, maar het is nog te vroeg om die toe te schrijven aan de inzet van de Wbmgp.

Verbetersuggesties en aanbevelingen; uitvoering centraal

Op basis van de lokale evaluaties, en de gesprekken met professionals werkzaam in de aangewezen gebieden en betrokken bij de uitvoering van de selectieve woningtoewijzing, zijn door de gemeenten, Aedes en RIGO een aantal verbetersuggesties en aanbevelingen gedaan. Deze voorstellen richten zich op het verbeteren en vereenvoudigen van de uitvoering en op het vergroten van de effectiviteit van de bestaande maatregelen op grond van de Wbmgp.

Voor een overzicht van alle voorstellen verwijs ik u naar de bijlage 2. Het is aan mijn opvolger om deze voorstellen van een beleidsreactie te voorzien en invulling te geven aan een wetswijziging.

Nationaal Herstel- en Perspectiefprogramma Leefbaarheid en Veiligheid

Het ministerie ondersteunt gemeenten en regio's met kennis die is opgedaan uit onderzoek en verkenningen voor een integrale, meerjarige gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid.⁴ In mijn brieven van 31 maart 2020 en 6 november 2020 heb ik u eerder hierover geïnformeerd.^{5, 6} Dit interbestuurlijke programma Leefbaarheid en Veiligheid wordt uitgevoerd langs twee sporen: 1) een gebiedsspecifieke integrale aanpak van 16 stedelijke vernieuwingsgebieden en 2) een verkenning van nieuwe handelingsperspectieven voor andere gebieden waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staat.

⁴ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 101; Onderzoeken programma leefbaarheid en veiligheid d.d. 28 mei 2021. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/>. Zie ook www.WijkWijzer.org.

⁵ Kamerstuk 30 995, nr. 98.

⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 694.

Verder blijft het ministerie gemeenten ook ondersteunen in de uitvoering van de Wbmgp, onder meer via een kennis- en leerkring van de betrokken gemeenten, en via algemene voorlichting aan belangstellende gemeenten en andere partijen.

Recent hebben 15 burgemeesters een nieuw kabinet opgeroepen zo snel mogelijk te starten met een meerjarig Nationaal Herstel- en Perspectiefprogramma Leefbaarheid en Veiligheid. Een programma dat voorziet in langjarige extra investeringen en onorthodoxe oplossingen.⁷ Daarbij kan de ervaring die is opgedaan met het NPRZ als inspiratie dienen. Om meer maatwerk in wetgeving voor een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken vragen de burgemeesters ook om de Wbmgp uit te breiden en te vernieuwen, zodat «slepende problemen kunnen worden aangepakt en de verkokering tussen de beleidsterreinen kan worden doorbroken». Het ministerie heeft al in een eerder stadium een uitvraag gedaan aan gemeenten en regio's om met voorstellen te komen die alle relevante «leevelden» kunnen betreffen (wonen, werk en inkomen, onderwijs, veiligheid en criminaliteit, economie en ondernemen, gezondheid en hulpverlening). De inventarisatie wordt deze zomer afgerond, waarna vervolgens op specifieke thema's samen met de indieners en betrokken departementen kansrijke voorstellen kunnen worden uitgewerkt. Het is aan een nieuw kabinet om daar verder invulling aan te geven.

Deze brief met bijlagen is tevens toegezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁷ <https://www.ad.nl/binnenland/dicht-de-kloof~-a560d9b1/>.

Selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp

De Wbmgp bevat drie maatregelen die gemeenten kunnen inzetten voor selectieve woningtoewijzing. Deze zijn gericht op potentiële huurders in aangewezen wooncomplexen, straten of gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat:

- *Artikel 8: Het stellen van eisen aan de aard van het inkomen*
Om in aanmerking te komen voor een huisvestingsvergunning kan de gemeente van woningzoekenden vragen dat zij beschikken over een inkomen uit een dienstbetrekking, zelfstandig beroep of bedrijf. Ook komen woningzoekenden in aanmerking met een inkomen op grond van een regeling voor vrijwillig vervroegd uittreden, een ouderdoms- of nabestaandenpensioen, en studenten die aanspraak kunnen maken op studiefinanciering. Deze eisen kunnen worden gesteld aan alle woningzoekenden die korter dan zes jaar in de regio woonachtig zijn. De wet biedt de gemeente de mogelijkheid om een hardheidsclausule op te nemen in de huisvestingsverordening als het weigeren van een vergunning zou leiden tot een «onbillijkheid van overwegende aard».
- *Artikel 9: Het verlenen van voorrang op basis van bepaalde sociaaleconomische kenmerken*
Het kan daarbij gaan om kenmerken zoals de samenstelling van het huishouden, beroepen uit bepaalde sectoren (bv. uit de maatschappelijke sector; politiemensen, leraren en zorgmedewerkers), een bepaald opleidingsniveau (bv. minimaal startkwalificatie) of het doen van vrijwilligerswerk. De wet biedt gemeenten bij dit artikel beleidsruimte waarbij rekening gehouden kan worden met lokale omstandigheden en behoeften.
- *Artikel 10: Het screenen op overlastgevende en criminele gedragingen*
Op basis hiervan kan aan woningzoekenden (en gezinsleden vanaf 16 jaar) een huisvestingsvergunning worden geweigerd. De wet geeft aan gemeenten hiervoor twee opties: of op grond van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) of door middel van een onderzoek op basis van politiegegevens.
Net als bij artikel 8 kan de gemeente gebruik maken van een hardheidsclausule in de wet. Voor de verwerking van de persoonsgegevens is een algemene maatregel van bestuur opgesteld, zodat de privacy en rechtszekerheid van woningzoekenden is gewaarborgd.

Bij de toepassing van artikel 10, in geval van een onderzoek op basis van politiegegevens, geldt een limitatieve lijst van gedragingen, vastgelegd in artikel 10a van de wet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om ernstige overlast door geluid of stank, en ook om onrechtmatig gebruik van een woning, beledigende of discriminerende taal of intimidatie jegens omwonenden of bezoekers, gewelddadigheden of openlijke geweldpleging, overtreding van de Opiumwet, openbare dronkenschap, vermogensdelicten, vernieling en vandalisme. De gedragingen hebben betrekking op een periode van ten hoogste vier jaar (voor onder de 18 jaar geldt dat twee jaar wordt teruggekeken).

De burgemeester beoordeelt de politiegegevens aan de hand van in de wet vastgelegde wegingscriteria (bijvoorbeeld aard en ernst, frequentie, onderlinge samenhang en tijdsverloop) en bepaalt vervolgens de inhoud van de zogenoemde woonverklaring. In deze woonverklaring geeft de burgemeester aan of er voor het college van burgemeester en wethouders gronden zijn om de huisvestingsvergunning te weigeren. Ook is het mogelijk om voorschriften aan de vergunning te verbinden in de vorm van een gedragsaanwijzing (Wbmgp artikel 10b).

Toetsing gemeentelijke aanvraag aan wettelijke criteria

Om selectieve woningtoewijzing toe te passen dient de gemeenteraad bij mij een aanvraag in voor een gebiedsaanwijzing voor een periode van vier jaar. De gemeente dient in de aanvraag «voldoende aannemelijk» te maken dat voldaan is aan de toetsingscriteria die in de wet zijn vastgelegd, namelijk noodzakelijkheid, geschiktheid, subsidiariteit, en proportionaliteit. Ik betrek bij mijn besluit ook het advies van de betrokken provincie over de mogelijkheden om elders binnen de regio passende huisvesting te vinden voor woningzoekenden die door toepassing van artikel 8 en/of 10 geen vergunning kunnen krijgen.

Het toepassen van selectieve woningtoewijzing is ook op Europees niveau getoetst. De Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft eind 2017 geoordeeld dat toepassing van artikel 8 van de Wbmgp geen «violation of Article 2 of Protocol No. 4» van het EVRM oplevert (the right to freely choose one's residence).⁸ Later heeft het EHRM in een andere zaak dit oordeel bevestigd.⁹

⁸ Garib vs. The Netherlands, EHRM 6 november 2017, case number 43494/09.

⁹ Haddaouchi vs. The Netherlands, EHRM 16 januari 2018, case number 4965/10.

Zie Evaluatierapport Wbmgp, par. 4.5, 6.2 en 6.6

Uitgangspunt: uitvoering verbeteren en vereenvoudigen, en effectiviteit vergroten.

ARTIKEL	SUGGESTIES GEMEENTEN	TOELICHTING
ART. 8	1. Schrap het zesjaarscriterium voor het niet kunnen weigeren van woningzoekenden uit de regio zonder inkomen uit arbeid.	Woningzoekenden die zes jaar of langer in de regio wonen en geen inkomen uit arbeid hebben, kunnen niet geweigerd worden. Gemeenten geven aan dat de meeste woningzoekenden, die een woning zoeken in aangewezen gebieden, zes jaar of langer onafgebroken in de regio wonen. Hierdoor is de effectiviteit van artikel 8 beperkt om de instroom en concentratie van personen in een kwetsbare sociaaleconomische positie tegen te gaan.
ART. 10	2. Verruim de terugkijktermijn van vier jaar voor het onderzoek op basis van politiegegevens naar de gedragingen art. 10a, tweede lid.	Er kan in de politiegegevens maximaal vier jaar worden teruggekeken (en voor woningzoekenden tot 18 jaar ten hoogste twee jaar). Zware overlastgevende en criminele gedragingen van langer geleden blijven buiten beeld. Een langere terugkijkperiode is relevant als de potentiële huurder in die vier jaar in detentie of in een instelling verbleef.
ART. 10	3. Verruim de te raadplegen bronnen (naast het onderzoek op basis van politiegegevens), bijvoorbeeld signalen of meldingen van overlast, criminaliteit en ondermijning, die bij de gemeente of corporatie zelf bekend zijn.	Gemeenten beschikken zelf ook over relevante informatiebronnen die de burgemeester kan helpen bij het zorgvuldig beoordelen en afgeven van een woonverklaring (ten behoeve van het verlenen van een huisvestingsvergunning door het college). Burgemeesters mogen die eigen gegevens nu niet gebruiken. Ook andere gegevens zoals de justitiële gegevens mogen niet worden benut. Uitbreiding van de te raadplegen bronnen leidt tot een meer integrale beoordeling van de gegevens en een meer doeltreffende woonverklaring (o.a. het opleggen van gedragsaanwijzingen).
ART. 10	4. De bestaande drie gronden voor het intrekken van huisvestingsvergunning (op basis van art.10 Wbmgp) verruimen.	Wanneer niet langer aan de opgelegde voorschriften (art.10b Wbmgp) van de huisvestingsvergunning wordt voldaan, kan de vergunning in het uiterste geval niet door de gemeente worden ingetrokken.

ARTIKEL	SUGGESTIES GEMEENTEN	TOELICHTING
ART. 10	<p>5. Breid de gedragingen art.10a Wbmgp uit met:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ondermijnende criminaliteit, zoals wapenbezit en -opslag (overtreding Wet wapens en munitie); – belediging en discriminerende taal, bedreiging en intimidatie jegens politieke ambtsdragers, dienstverleners en andere professionals. 	<p>De meest kwetsbare straten, buurten of wijken zijn soms ook een broedplaats voor ondermijnende criminaliteit. Sociaaleconomisch kwetsbaar bewoners kunnen daar vatbaar voor zijn. Bedreiging, intimidatie, etc. van politieke ambtsdragers en andere personen met een publieke taak ondermijnt het functioneren van de overheid, de democratische processen en tast de rechtsstaat aan.</p>
ART. 10	<p>6. De verplichtingen uit de Wbmgp en het bijbehorende Besluit over de gegevensverwerking laten aansluiten bij de al bestaande verplichtingen in de AVG (bv. rechtmatigheid van de verwerking, verantwoordelijkheid verwerkingsverantwoordelijke, en beveiliging van de verwerking).</p>	<p>Dubbele bepalingen met de waarborgen die zijn neergelegd in de AVG voorkomen, waarmee ook een vermindering van administratieve lasten voor de gemeente wordt bewerkstelligd, zonder dat dit ten koste gaat van het niveau van gegevensbescherming.</p>
ART. 10	<p>7. Loslaten in art. 10a Wbmgp van «in of in de omgeving van de woning», «een woning», «een directe relatie tot de woonomgeving» en «van omwonenden».</p>	<p>Overlastgevend en crimineel gedrag beperkt zich vaak niet tot de eigen woning of tot überhaupt een woning (bv. drugsdealers). De huidige bepalingen zorgen ook voor onduidelijkheid en interpretatieverschillen bij gemeenten en politie. Een heldere wettekst die beter aansluit op de problematiek in de praktijk verhoogt de effectiviteit van art. 10 Wbmgp.</p>
ART. 9	<p>8. Bedenk oplossingen die de beperkingen vanuit de AVG met zich meebrengen voor een effectieve toepassing van de Wbmgp</p>	<p>De AVG beperkt de mogelijkheden om bescheiden te toetsen (bv. bewijs van vrijwilligerswerk, of informatie te delen (bv. van andere gemeente over specifieke zorgvraag of steun die iemand behoeft). Dit beperkt de effectiviteit van de toepassing van de Wbmgp.</p>
ART. 10	<p>9. Herzien van het proces van de wijze waarop de hardheidsclausule is ingericht.</p>	<p>Bij beoordeling van het beroep op de hardheidsclausule door het college mag zij inhoudelijk niet weten wat er speelt. De burgemeester (in zijn rol als zelfstandig bestuursorgaan) mag namelijk op basis van art.10 niet met het college delen wat zijn bevindingen zijn op basis waarvan hij een woonverklaring weigert. Het college (in de praktijk de wethouders) moet afgaan op het gegeven van de negatieve woonverklaring zonder de details te kennen, terwijl het college wel in detail de argumenten van betrokkenen voor de hardheidsclausule kent. Dit maakt de beoordeling door het college lastig. De rechter mag wel van beide feiten en omstandigheden kennisnemen.</p>

ARTIKEL	SUGGESTIES GEMEENTEN	TOELICHTING
ART. 10	10. Meer eenduidigheid aanbrengen in de verschillende manieren waarop de politie voor de verschillende gemeenten die artikel 10 toepassen gegevens opvraagt en verwerkt.	Gemeenten constateren dat de politie in verschillende gemeenten verschillende methoden (handmatig of geautomatiseerd) gebruikt bij het doorzoeken van hun gegevens. Daarom pleiten zij voor heldere richtlijnen, om rechtsongelijkheid te voorkomen.
ART. 8, 9 EN 10	11. Een langere termijn hanteren voor de gebiedsaanwijzing; eerste termijn van een gebiedsaanwijzing te verlengen naar zes of acht jaar. (RIGO-aanbeveling).	Uit alle lokale evaluaties komt naar voren dat het aanpakken van de problemen waarvoor de selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp bedoeld is een zaak van de lange adem is. De totale termijn van de inzet, die nu (inclusief mogelijke verlengingen) maximaal twintig jaar bedraagt, zou niet moeten worden verlengd.
ART. 9	12. De provincie ook advies uit laten brengen over de «proportionaliteit» inzake de toepassing van art. 9; niet alleen bij toepassing van art. 8 en 10. (RIGO-aanbeveling).	Uit de cijfers over de vergunningverlening blijkt dat in de meeste gemeenten die artikel 9 toepassen, bijna alle huurwoningen in de aangewezen gebieden worden toegewezen aan voorrangsgroepen. De toepassing van artikel 9 heeft dus grote invloed op de huisvestingsmogelijkheden van woningzoekenden die niet tot de voorrangsgroepen behoren in de aangewezen gebieden. Daarom wordt de Minister aanbevolen om bij de aanvraag in het kader van artikel 9 ook mee te wegen of woningzoekenden voldoende mogelijkheden hebben om in de regio passende huisvesting te vinden en de provincie hierover advies te vragen.
ART. 8, 9 EN 10	13. Meer zicht op effecten. (RIGO-aanbeveling).	De gemeenten die de Wbmgp toepassen, hanteren elk hun eigen indicatoren en bronnen om effecten te monitoren, waardoor resultaten niet vergelijkbaar zijn. Het Rijk zou betere effectmetingen door gemeenten kunnen faciliteren door een gestandaardiseerde methode aan te reiken. Hierbij gaat het niet alleen om kwantitatieve gegevens maar ook om kwalitatieve bronnen, zoals gestandaardiseerde interviews met betrokken partijen.

ARTIKEL	SUGGESTIES GEMEENTEN	TOELICHTING
ART. 6	14. Meer eisen stellen ten aanzien van de regionale afstemming «aan de voorkant» (aanbeveling van de provincie Zuid-Holland, en Aedes m.m.v. de corporaties Talis, Tiwos en Waterwegwonen).	De provincie Zuid-Holland signaleert dat bij het aanvragen van de gebieds- aanwijzing weinig regionale afstemming plaatsvindt. De provincie vreest dat dit ertoe kan leiden dat een gemeente die relatief laat is met een aanvraag achter het net vist. Bijvoorbeeld omdat door bestaande gebiedsaanwijzingen in andere gemeenten binnen de regio onvoldoende passende verhuismogelijkheden over zouden blijven voor woningzoekenden die als gevolg van selectieve toewijzing geweerd worden. Ook Aedes c.s. dringt erop aan dat de aanvraag «aan de voorkant» in regionaal verband verplicht is afgestemd.
ART. 6	15. Meer ruimte voor zienswijzen van betrokken woningcorporaties en bewoners-vertegenwoordigingen (aanbeveling van Aedes m.m.v. de corporaties Talis, Tiwos en Waterwegwonen).	Expliciet zichtbaar maken in de aanvraag dat er in de betreffende gemeente voldoende draagvlak is voor een effectieve uitvoering.
ART. 3, 4	16. Onderzoek naar belemmeringen in de toepassing, en naar alternatieven inzake een economische stimulerings- maatregel voor kleine ondernemers.	Art. 3 en 4 van de Wbmgp biedt gemeenten de mogelijkheid de onroerendezaakbelastingen in zelf aan te wijzen kanszones te verminderen, dan wel af te schaffen om daar de lokale wijk/buurteconomie te stimuleren door het behouden en aantrekken van kleine ondernemers. De specifieke maatregel is tot nu toe niet gebruikt, ondanks een eerdere aanpassing /vereenvoudiging.
NIEUW	17. Middels een uitvraag is aan gemeenten met stedelijke vernieuwingsgebieden, aan krimp- en grensregio's en aan andere partijen de mogelijkheid geboden om te komen met voorstellen voor (experimentele) ruimte in wet- en regelgeving. Dit in het kader van de voorbereiding van een mogelijk Nationaal Herstel- en Perspectief-programma Leefbaarheid en Veiligheid.	Ter ondersteuning van gemeenten en regio's bij een langjarige, integrale en gebiedsgerichte aanpak is een belangrijk onderdeel van het programma ook het experimenteren en innoveren. Om ruimte te maken voor bijzondere maatregelen en onorthodoxe oplossingen kan het nodig om barrières in wet- en regelgeving te doorbreken. Dat kan door af te wijken van (sectorale) wet- en regelgeving of daarvoor een aparte wettelijke basis te introduceren. Hiervoor kunnen alle relevante «leefvelden» en beleidsterreinen in aanmerking komen, in het bijzonder wonen, werk en inkomen, onderwijs, veiligheid en criminaliteit, economie en ondernemen, gezondheid en hulpverlening.