

W04.13.0188/I

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)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek deze wet en de Huisvestingswet uit te breiden, zodat de effectieve aanpak van de grootstedelijke problematiek wordt versterkt;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a vervalt onder lettering van de onderdelen b tot en met e tot a tot en met d.
2. In onderdeel d (nieuw) wordt "Onze minister voor Wonen, Wijken en Integratie" vervangen door: Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst;
3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d (nieuw) door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. persoonsgegevens: persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste volzin, vervalt de zinsnede "met meer dan 100.000 inwoners of binnen een van de GSB-steden met 100.000 of minder inwoners".
2. In het vierde lid, derde volzin, wordt "een maal met ten hoogste vier jaar" vervangen door: vier maal met telkens ten hoogste vier jaar.

C

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede en derde lid vervallen onder vernummering van het vierde tot en met zevende lid tot tweede tot en met vijfde lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt de zinsnede "eerste tot en met zesde lid" vervangen door: eerste tot met vierde lid.

D

In het tweede lid van artikel 5, wordt "een maal met ten hoogste vier jaar" vervangen door: vier maal met telkens ten hoogste vier jaar.

E

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot vijfde tot en met zevende lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:

2. De gemeenteraad kan, indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van de grootstedelijke problematiek in de gemeente en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, in de huisvestingsverordening bepalen dat woningzoekenden slechts voor een huisvestingsvergunning voor het in gebruik nemen van in die verordening aangewezen categorieën van woonruimte in aanmerking komen indien de personen die op het tijdstip van de aanvraag de leeftijd van 12 jaren hebben bereikt en die de woonruimte, waarvoor de huisvestingsvergunning is aangevraagd, in gebruik zullen nemen, een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, bij de aanvraag overleggen.

3. Indien de gemeenteraad van oordeel is dat een verklaring omtrent gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, voor het bestrijden van de grootstedelijke problematiek niet toereikend is om de gevolgen van de huisvesting van een woningzoekende in verband met de mate van overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied, bedoeld in artikel 5, eerste lid, te beoordelen, kan de gemeenteraad bepalen dat een huisvestingsvergunning niet wordt verleend voor het in gebruik nemen van in die verordening aangewezen categorieën van woonruimte indien uit een onderzoek op basis van de politiegegevens, bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens, van de personen die de woonruimte in gebruik zullen nemen en op het tijdstip van de aanvraag de leeftijd van 12 jaren hebben bereikt, blijkt dat er een gegrond vermoeden is dat hun huisvesting een negatief gevolg zal hebben voor de overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het onderzoek, bedoeld in het derde lid, en de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van dat onderzoek. Deze nadere regels hebben in ieder geval betrekking op:

- a. de voorwaarden voor en de wijze van het onderzoek,
- b. de vastlegging, de beveiliging, de bewaartermijn en de vernietiging van de persoonsgegevens.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt "genoemd in het eerste lid" vervangen door: genoemd in het eerste, tweede of derde lid.

ARTIKEL II

De Huisvestingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 30, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na "aangewezen categorie" ingevoegd: en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk.

2. Onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het einde van onderdeel c, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. te verbouwen tot twee of meer woonruimten.

B

Onder vervanging van de punt aan het einde van artikel 38, onderdeel b, door ", of" wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. de voorwaarden en voorschriften, bedoeld in artikel 32, niet worden nageleefd.

ARTIKEL III

1. Indien het bij Koninklijke boodschap van 23 december 2009 ingediende wetsvoorstel Nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2013, Kamerstukken 32 271), tot wet is of wordt verheven, wordt artikel 22 van die wet als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na "aangewezen categorie gebouwen" ingevoegd: en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk.

2. Onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het einde van artikel 22, onderdeel c, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. te verbouwen tot twee of meer woonruimten.

2. Indien het bij Koninklijke boodschap van 23 december 2009 ingediende wetsvoorstel Nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2013), Kamerstukken 32 271, tot wet is of wordt verheven, en die wet later in werking treedt dan artikel II van deze wet, wordt artikel 43, onderdeel A, van die wet als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "onderdeel b" vervangen door: onderdeel a.

2. In het tweede lid wordt "onderdeel d" vervangen door: onderdeel c.

ARTIKEL IV

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VI

Deze wet wordt aangehaald als: **Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek**

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

drs. S.A. Blok

W04.13.0188/I

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding en aanleiding	1
2. Resultaten van de evaluatie van de Wbmgp	3
3. Voorstellen die niet tot wetgeving leiden	
3.1 Kamerverhuur	6
3.2 Registratie niet-ingezetenen en registratie van het eerste verblijfsadres	
3.3 Experimenteerruimte toegelaten instellingen volkshuisvesting voor bredere gebiedsinzet	6
3.4 Versnellen bouwprojecten in aandachtswijken in het kader van stedelijke vernieuwing (multifunctionele accommodaties)	6
3.5 Woonruimteverdeling aandachtswijken: toewijzing corporatiewoningen aan meer (lage)middeninkomens	7
3.6 Uitbreiding aanschrijvingsbevoegdheid om gebiedsgewijs energiebesparende maatregelen te laten aanbrengen in particuliere woningvoorraad)	8
4. Voorstellen die leiden tot wetwijziging	8
4.1. De aanpak van malafide pandeigenaren	9
4.2. Verlenging gebiedsaanwijzing	10
4.3. Screening op criminaliteit en overlast bij verlening huisvestingsvergunning	11
4.4. Vergunning tot woningvorming	12
5. Overige nog nader te verkennen maatregelen	13
6. Overige wijzigingen	23
7. Voorlichting en evaluatie	26
8. Consultatie	27
9. Handhaving	28
10. Administratieve lasten	28
11. Inwerkingtreding en overgangsrecht	35
II. ARTIKELSGEWIJS	36
	37
	38

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en aanleiding

Op 30 december 2005 is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (hierna Wbmgp) in werking getreden. Met deze wet hebben gemeenten met grootstedelijke problemen in bepaalde wijken de mogelijkheid een aantal specifieke instrumenten in te zetten om deze problemen tegen te gaan. Gemeenten en andere partijen op lokaal en nationaal niveau nemen al diverse maatregelen om de leefbaarheidsituatie in de woon- en leefomgeving te verbeteren. De problematiek in deze wijken is echter soms zo complex en opeengestapeld dat bestaande maatregelen en sectorale wet- en regelgeving tekort schieten. Deze wet biedt gemeenten een aanvullend instrumentarium waardoor zij in deze situaties meer armslag hebben om (ernstige) leefbaarheidsproblemen aan te pakken. De regering doet in dit kader enkele voorstellen die ingrijpend zijn, met name op het terrein van het tegengaan van ongewenste

woningvorming en het weren uit kwetsbare wijken van woningzoekenden met antecedenten ten aanzien van criminele activiteiten en overlastgevend gedrag. Deze voorstellen zijn nadrukkelijk bedoeld als laatste redmiddel en met de nodige waarborgen omkleed.

De huidige wet is na vijf jaar geëvalueerd. In dat kader is ook geïnventariseerd of de behoefte bestond om de wet te behouden of uit te breiden. De grote steden (G4, G32-stedennetwerk) hebben laten weten de wet zowel te willen behouden, als te willen aanvullen. De Tweede Kamer is bij brief van 18 juli 2012 over de uitkomst van de evaluatie en de nader uit te werken voorstellen geïnformeerd.¹

De reden waarom de regering voorstelt om deze wet te wijzigen is dat het huidige wettelijke kader in sommige situaties in onvoldoende mate voldoet. In bepaalde wijken in diverse steden is voor een lange periode sprake van grootstedelijke problematiek. Hierbij kan gedacht worden aan de aandachtswijken in het kader van de wijkenaanpak, maar ook aan andere gebieden waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat. Het gaat hierbij om kwetsbare gebieden met een opeenstapeling van problemen op zowel sociaal, fysiek, als economisch terrein. De veiligheidssituatie is er slechter dan in andere wijken en ook kennen deze wijken vaak grote integratieachterstanden. De maatschappelijke problemen in deze gebieden zijn complex en hardnekkig. Het betreft namelijk verschillende ernstige soorten problematiek die met elkaar vervlochten zijn, zoals een slechte kwaliteit van de leefomgeving en woningen, een door bewoners ervaren gevoel van onveiligheid, een lage sociaaleconomische positie van bewoners, opleidingsachterstanden, schuldenproblematiek en hogere criminaliteitscijfers. Bovendien zijn bij de aanpak van deze problemen meerdere partijen betrokken. Dat voortdurende en langdurige aandacht voor de grootstedelijke problematiek noodzakelijk is, blijkt ook uit de rapportage over de Leefbaarometer.² Hoewel de leefbaarheid in de grotere gemeenten wel is verbeterd tussen 2006 en 2010, scoort de leefbaarheid in deze steden nog altijd minder hoog dan het Nederlandse gemiddelde. Ook de score in de 40 aandachtswijken blijft steken op 'matig', terwijl de leefbaarheid sinds 2006 daar wel harder is vooruit gegaan dan gemiddeld genomen in de grote steden, mede dankzij een gerichte integrale aanpak in deze gebieden bovenop het reguliere beleid.

Verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten en Rijk

Bij de aanpak van grootstedelijke problematiek zijn de gemeenten primair aan zet, samen met lokale partners. De rol van de regering is hen daarin te ondersteunen en hiervoor de juiste voorwaarden te scheppen. De regering vult deze rol in door het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, het ruimte bieden voor maatschappelijke initiatieven, het samen met lokale partners ondersteunen van experimenten, en het stimuleren van onderzoek en kennisdeling over effectieve en efficiënte werkwijzen. Vanuit de rijksoverheid heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst op grond van artikel 80a, derde lid, van de Woningwet een regierol in het leefbaar maken en houden van steden en dorpen. Hij bevordert en ondersteunt gemeenten, provincies en andere partijen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid op dat gebied. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wbmgp, is aan de gemeenten dan ook gevraagd om aanvullende voorstellen te doen op die punten waar rijksregels op lokaal niveau tot belemmeringen kunnen leiden.

Ook de visitatiecommissie die in 2011 de 40 aandachtswijken onderzocht wijst in haar eindrapportage op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om in de komende periode te voorkomen dat de resultaten uit de periode 2007-2011 verdampen.³ De visitatiecommissie concludeerde dat de aanpak in de voorgaande periode heeft gezorgd voor extra energie en nieuw elan in de wijkvernieuwing. Onder bewoners is het vertrouwen gegroeid in de aanpak van de gemeente en corporaties. De commissie

¹ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 340, nr. 1 en bijlagen.

² Leefbaarheid in balans, juni 2011.

³ Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkenaanpak. Visitatiecommissie wijkenaanpak, Deel I en II d.d. 30 juni 2011.

waarschuwde tevens voor de mogelijkheid dat verkokerde nationale wet- en regelgeving het verankeren van een integrale werkwijze op het terrein van zeggenschap van bewoners, innovatie en deregulering op lokaal niveau in de weg kan zitten. Ieder departement zou zich, als probleemeigenaar moeten opstellen om knellende regels weg te nemen. Met dit wetsvoorstel draagt de regering hier concreet aan bij (zie hoofdstuk 4). Waar het raakt aan de rol van de provincie, blijft die ongewijzigd, bijvoorbeeld als interbestuurlijk toezichthouder op de Huisvestingswet.

Naast andere gemeenten is ook een aantal voorstellen tot wetwijziging aangedragen door de gemeente Rotterdam. Dit om vorderingen te kunnen maken in het aanpakken van leefbaarheidsproblemen in Rotterdam-Zuid. Dit gebied kampt met een zware maatschappelijke problematiek op meerdere terreinen (fysiek, economische en sociaal). In 2011 heeft het kabinet het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid ondertekend⁴. In dit programma is afgesproken dat Rotterdam en de lokale, maatschappelijke partners met ondersteuning van het Rijk de problematiek op sociaal, economisch en fysiek terrein aan zullen pakken.

Dit programma is op advies van de commissie Deetman/Mans⁵ tot stand gekomen en heeft een looptijd van 20 jaar omdat een langjarige aanpak en focus noodzakelijk is om de problematiek structureel aan te pakken.

2. Resultaten van de evaluatie van de Wbmgp

Met de inwerkingtreding van de huidige Wbmgp zijn de volgende maatregelen op een drietal terreinen mogelijk gemaakt:

- a. het stimuleren van de lokale wijk- en buurteconomie (hoofdstuk 2 van de Wbmgp);
- b. het weren of voorrang verlenen aan bepaalde woningzoekenden in aangewezen gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat (hoofdstuk 3 van de Wbmgp);
- c. het wegnemen van bedreigingen voor gevaar voor de gezondheid of de veiligheid en van de leefbaarheid ten gevolge van de wijze waarop gebouwen worden gebruikt of beheerd (hoofdstuk 4 van de Wbmgp).

Ad a. Stimuleren lokale wijk- en buurteconomie

Om de lokale wijk/buurteconomie te stimuleren biedt de Wbmgp de mogelijkheid om, in door de gemeente aangewezen kansenzones, de vestiging van kleine ondernemers te bevorderen of deze voor de buurt te behouden door een tijdelijke verlaging van de onroerendezaakbelasting (OZB-heffing) voor deze ondernemers.

Uit de evaluatie van de Wbmgp bleek dat veel gemeenten niet (goed) op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Daarnaast bleek dat een aantal gemeenten het instrument niet effectief genoeg vindt, omdat de betreffende bedragen relatief laag zijn en dat dit daardoor niet doorslaggevend zou zijn voor vestigingsbeslissing van de ondernemer. De specifieke maatregel is dan ook tot nog toe niet gebruikt, maar heeft wel tot alternatieve oplossingen geleid. Tal van gemeenten werken met een of andere vorm van kansenzones of ander instrumentarium om bepaalde ondernemingen aan te trekken ter bevordering van het leefklimaat in wijken met sociaaleconomische problemen. Verder heeft een aantal gemeenten aangegeven dat zij overwegen om in de toekomst de maatregel te willen toepassen. Zij stellen verbeteringen van de maatregel voor met betrekking tot de uitbreiding van de toepassingcriteria, het versoepelen van regelgeving en het ontwikkelen van een aanvullend instrumentarium ter verbetering van het vestigingsklimaat voor ondernemers in de specifieke wijken. Naar aanleiding hiervan is dit hoofdstuk op een beperkt aantal punten vereenvoudigd.

Ad b. Selectief woningtoewijzingsbeleid in aangewezen gebieden

⁴ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 847, nr 4, (blg 131919 'Zuid werkt! Nationaal programma Kwaliteitsprong Zuid.

⁵ Eindadvies van team Deetman/Mans over aanpak Rotterdam Zuid, februari 2011: "Kwaliteitsprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht".

De Wbmgp biedt gemeenten wettelijke mogelijkheden om bij de verlening van een huisvestingsvergunning de toegang tot de woningmarkt in aangewezen wijken te reguleren. Een eenzijdige bevolkingssamenstelling draagt bij aan een ernstige verslechtering van het leefklimaat en een afname van ontwikkelingsperspectieven van de bewoners. Het reguleren van de toegang tot de woningmarkt voor bepaalde, door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad aangewezen wijken, is in de Wbmgp geregeld. De Wbmgp geeft een gemeente voor deze wijken namelijk de mogelijkheid om te eisen dat een woningzoekende die minder dan zes jaar in de regio woont, slechts in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning als hij inkomen uit arbeid of uit een zelfstandig beroep of bedrijf heeft of een ouderdomspensioen of studiefinanciering ontvangt. Daarnaast is het mogelijk om bij de verlening van huisvestingsvergunningen voorrang te verlenen aan woningzoekenden die voldoen aan bepaalde sociaaleconomische kenmerken.

Tot nu toe is Rotterdam de enige gemeente die gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om op deze wijze de toegang tot de woningmarkt in bepaalde wijken te reguleren. De meeste gemeenten hebben momenteel voldoende aan andere maatregelen, maar willen wel graag dat het instrumentarium van hoofdstuk 3 van de Wbmgp behouden blijft, zodat zij dit als ultimatum remedium kunnen inzetten indien dit in de toekomst noodzakelijk zou zijn.

De gemeente Rotterdam is tevreden met het instrument. Inmiddels wordt het instrument toegepast in vijf wijken en is voor vier van deze wijken de eerste termijn van vier jaar verlengd met nogmaals vier jaar. De toepassing van de gebiedsaanwijzing in de vijfde wijk bevindt zich nog in de eerste vierjaarsperiode. Uit de evaluatie blijkt dat het wenselijk is om de mogelijkheid te scheppen om de termijn meerdere malen te kunnen verlengen (tot een maximum van 20 jaar) om er zo voor te zorgen dat duurzaam resultaat geboekt wordt.

Ad c. Gebruik en beheer van panden in verband met bedreiging van de leefbaarheid

Om beter in te kunnen grijpen bij pandeigenaren die door de wijze van gebruik van een pand, open erf of terrein een ernstige bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid en volksgezondheid vormen, hebben een aantal gemeenten de wens geuit om de mogelijkheden te verruimen om op grond van artikel 17 van de Woningwet een pand te sluiten, in beheer te geven en uiteindelijk te onteigenen. Het gaat hierbij om overtredingen van de bouwregelgeving (hoofdstuk 1 tot en met 3 van de Woningwet) die gepaard gaan met een bedreiging voor de leefbaarheid of gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Deze mogelijkheid bestaat al bij verstoring van de openbare orde rond de woning, het erf of terrein (wetten Victor en Victoria). Enkele gemeenten hebben tot nu toe gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, dan wel hebben succesvol met toepassing daarvan gedreigd. Gemeenten hebben tevens suggesties gedaan voor verbetering van dit instrumentarium. De huidige bepalingen blijken volgens de geconsulteerde gemeenten ontoereikend. Ook zitten er in de praktijk haken en ogen aan (kosten, tijdrovend, arbeidsintensief, juridisch afbreukrisico).

Lijst met verbeterpunten en aanvullingen

De evaluatie van de Wbmgp en de inbreng van een aantal voorstellen door gemeenten waar grootstedelijke problematiek speelt, hebben geleid tot een lijst met verbeterpunten en suggesties voor aanpassingen van de Wbmgp⁶. Hierbij is aangegeven dat, samen met de betreffende gemeenten, bekeken zou worden of verdere (juridische) uitwerking aan de voorstellen gegeven kon worden.

Er is een groot aantal verbeterpunten en suggesties gedaan. Voor een aantal voorstellen is in overleg met de gemeenten en departementen vastgesteld dat deze niet zullen leiden tot wetgeving (zie hoofdstuk 3). Ook is een aantal voorstellen gedaan waarvan de

⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 33 340, nr. 1, bijlage 3.

regering wijziging van wetgeving noodzakelijk acht (hoofdstuk 4). Ten slotte wordt een aantal voorstellen nog nader onderzocht, vanwege de complexiteit van de voorgestelde maatregelen (zie hoofdstuk 5). Dit vergt zorgvuldige uitwerking en vraagt meer tijd. Zodra deze voorstellen nader zijn uitgewerkt, beziet de regering of dit leidt tot aanpassing van wetgeving.

3. Voorstellen die niet tot wetgeving leiden

Voor de in dit hoofdstuk beschreven voorstellen is na onderzoek en in afstemming met de betreffende gemeenten gebleken dat geen nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving noodzakelijk is.

3.1 Kamerverhuur

Vanuit gemeenten is de wens gekomen om meer sturingsmogelijkheden te krijgen met betrekking tot de exploitatie van kamerverhuur⁷. Een concentratie van kamerverhuur in toch al kwetsbare wijken kan leiden tot een toenemende druk op de leefbaarheid. Immers per woonruimte neemt het aantal bewoners toe, wat leidt tot een grotere druk op het woon- en leefmilieu. Uit de nadere verkenning van dit verzoek is gebleken dat aanpassing van wetgeving niet noodzakelijk is. Gemeenten kunnen met de bestaande regelgeving al voldoende sturen op de exploitatie van kamerverhuur. Dit kunnen zij doen via de Huisvestingswet⁸ (de mogelijkheid een vergunning in te stellen voor het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte). Door de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob⁹ wordt het bovendien mogelijk dit instrument ook in te zetten ten aanzien van de aanvrager van vergunningen op grond van de Huisvestingswet. Daarnaast is er landelijke regelgeving inhoudende extra voorzieningen die in de woning moeten worden getroffen bij bepaalde vormen van kamerverhuur. Tevens geldt een algemene eis ten aanzien van het aantal personen per vierkante meter gebruiksoppervlakte. Dit is echter geen 'huisvestingsnorm'. Een dergelijke norm kunnen gemeenten geven in de voorwaarden bij een 'omzettingvergunning' op basis van de Huisvestingswet.

Uit de verkenning werd duidelijk dat een aantal gemeenten onbekend is met de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt. Om die reden zal de Minister voor Wonen en Rijksdienst een informatieblad maken, waarin de bestaande mogelijkheden nader worden toegelicht. Dat is naar verwachting gereed in de tweede helft van 2013.

3.2 Registratie niet-ingezetenen en registratie van het eerste verblijfsadres

In de brief van 18 januari 2013 over de Voortgang voldoende huisvesting EU-arbeidsmigranten¹⁰, is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang en inwerkingtreding van de registratie niet-ingezetenen (RNI). Voor de invoering van de RNI als onderdeel van de Basisregistratie personen (BRP) is afronding van de daarvoor benodigde wetgeving noodzakelijk. Het wetsvoorstel Basisregistratie personen is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard en bij de Eerste Kamer in behandeling.¹¹ Zodra de benodigde wetgeving gereed is en in werking zal zijn getreden, zal worden gestart met de registratie van niet-ingezetenen in de basisregistratie personen.

In de BRP wordt vanaf dat moment een aantal gegevens, zoals de naam, het geslacht, de geboorte, de nationaliteit, het verblijfsrecht van de vreemdeling en het woonadres van niet-ingezetenen geregistreerd. Van ingezetenen wordt een uitgebreidere set gegevens bijgehouden. In beide gevallen wordt dus het woonadres vastgelegd. Bij niet-ingezetenen komt dit in de praktijk neer op een buitenlands adres. De basisregistratie personen bevat geen gegevens over het verblijfsadres in Nederland, noch van ingezetenen, noch van

⁷ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 340, nr. 1, voorstel 4 uit bijlage 3.

⁸ Huisvestingswet, art. 30 e.v.

⁹ EK 2012/13, 32 676, nr. A, art. IVAC. Het wetsvoorstel is aangenomen in de Eerste Kamer, datum inwerkingtreding nog niet bekend.

¹⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 29 407, nr. 154.

¹¹ Kamerstukken 33 219.

niet-ingezetenen. Het verblijfsadres is voor de basisregistratie personen een te vluchtig gegeven om zinvol te worden bijgehouden.

In de bestuurlijke overleggen over EU-arbeidsmigranten, hebben het Rijk, de VNG en de gemeenten, waaronder Rotterdam, afgesproken de registratie van EU-arbeidsmigranten te verbeteren. Een registratie van het eerste verblijfsadres kan meer inzicht geven in het aantal niet-ingezetenen die in een gemeente verblijven en kan door gemeenten worden gebruikt voor bijvoorbeeld controle op overbewoning of gemeentelijke belastingen. Als niet-ingezetenen langer in Nederland blijven wonen en werken, en eigenlijk als ingezetene in de basisregistratie moeten worden ingeschreven, kunnen gemeenten trachten de persoon in kwestie op het verblijfsadres te contacteren.

In maart 2013 besloten het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Westland en Schiedam om een pilot te starten voor het vastleggen en het gebruik van het eerste verblijfsadres. Het eerste verblijfsadres wordt in een aangepaste versie van Digimelding 2.0¹² opgenomen. Het streven is om de pilot te starten op het moment dat met de registratie van niet-ingezetenen wordt gestart. Dat geeft de mogelijkheid om op het moment dat arbeidsmigranten zich melden voor inschrijving als niet-ingezetene bij een inschrijffoorziening, deze tegelijkertijd te vragen naar hun eerste verblijfsadres. De gemeenten Rotterdam en Den Haag zijn gemeenten met een inschrijffloket voor niet-ingezetenen. Deze gemeenten zullen de gegevens zelf gebruiken als personen in deze gemeenten verblijven en delen met de gemeenten Westland en Schiedam als personen daar verblijven. De pilot zal een jaar duren. Als het een succes is, kan landelijke uitrol overwogen worden.

3.3 Experimenteerruimte toegelaten instellingen volkshuisvesting voor bredere gebiedsinzet

Een gemeente heeft voorgesteld¹³ om samen met de betrokken woningcorporaties de behoefte aan experimenteerruimte te verkennen. Dit met het oog op het hanteren van een maatwerkprogramma ten aanzien van het transformeren van leegstaande gebouwen naar woningen, kleinschalige bedrijfsruimtes en ruimtes voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen.

Uit nader onderzoek blijkt echter dat de betrokken woningcorporaties vooralsnog niet worden belemmerd door de huidige wet- en regelgeving. Die biedt hen voldoende ruimte ten aanzien van de transformatie van leegstaande gebouwen. Het is thans niet nodig experimenteerruimte op dit punt te creëren.

3.4 Versnellen bouwprojecten in aandachtswijken in het kader van stedelijke vernieuwing (multifunctionele accommodaties)

Een gemeente heeft een voorstel¹⁴ ingediend om in bijzondere omstandigheden in aandachtswijken af te wijken van de reguliere ruimtelijke ordeningsprocedures. Aanleiding voor dit verzoek is dat door het volgen van reguliere ruimtelijke ordeningsprocedures vertraging kan optreden in bouw en verbouw van gebouwen, zoals multifunctionele accommodaties. Deze vertraging kan leiden tot andere vertragingen in de aanpak van aandachtswijken, waardoor ongewenste situaties in deze wijken onaanvaardbaar lang voort blijven bestaan. In de uitwerkingsfase is vooralsnog gebleken dat de directe aanleiding voor de gemeente die dit voorstel heeft gedaan, is komen te vervallen. Daarmee is geen nadere uitvoering gegeven aan het verzoek. Wel worden in ander verband eventuele juridische belemmeringen bij stedelijke vernieuwing onderzocht.

In het kader van het komen tot de Omgevingswet worden door de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties diverse

¹² Digimelding is een technische voorziening waarmee bestuursorganen binnen het stelsel van basisregistraties discrepanties van gegevens kunnen melden.

¹³ Kamerstukken II, 2011/12, 33 340, nr. 1, voorstel 12 uit bijlage 3.

¹⁴ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 340, nr. 1, voorstel 17 uit bijlage 3.

onderzoeken uitgevoerd. Daarmee wordt inzichtelijk gemaakt waar juridische belemmeringen voor bouwprojecten en stedelijke vernieuwingsprojecten zitten en hoe deze kunnen worden opgelost (op het niveau van een wet in formele zin, dan wel op het niveau van een Algemene maatregel van bestuur). De uitkomsten van deze verkenningen zullen naar verwachting in de loop van het najaar 2013 beschikbaar komen. Ook wordt er veel aandacht gegeven aan het beter benutten van de mogelijkheden die wetten nu al in zich hebben ("Eenvoudig beter nu") en toepassen van de Crisis- en Herstelwet.

3.5 Woonruimteverdeling aandachtswijken: toewijzing corporatiewoningen aan meer (lage)middeninkomens

Een aantal gemeenten heeft verzocht de toewijzingsregels voor sociale huurwoningen, waaraan woningcorporaties op grond van de beschikkingen van de Europese Commissie inzake staatssteun¹⁵ gehouden zijn, te versoepelen in aandachtswijken.¹⁶ Met deze versoepeling willen gemeenten in aandachtswijken meer (lage) middeninkomens huisvesten. De woningvoorraad in veel aandachtswijken kenmerkt zich vaak door een relatief groot aandeel sociale huurwoningen. Gemeenten beogen met dit verzoek om de bevolkingssamenstelling in deze gebieden op een positieve manier te veranderen en ervoor te zorgen dat er meer kapitaalkrachtige huishoudens in de wijk kunnen komen wonen of kunnen blijven wonen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft destijds aangegeven om, binnen de grenzen van de regelgeving, mee te denken en te werken aan mogelijke oplossingen voor deze problematiek.

Binnen de bestaande regelgeving zijn er diverse mogelijkheden waarmee woningcorporaties de bevolkingssamenstelling in kwetsbare wijken kunnen beïnvloeden. In de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting, worden regels gesteld over de wijze waarop corporaties vrijkomende woningen moeten toewijzen. Op grond hiervan hebben woningcorporaties een aantal bevoegdheden:

- Woningcorporaties kunnen woningen met een huurprijs boven de € 681,02 per maand (prijsspeil 2013) vrij toewijzen aan woningzoekenden;
- Woningcorporaties kunnen woningen met een huurprijs beneden de € 681,02 per maand toewijzen aan huishoudens met een inkomen dat niet hoger is dan € 34.229 (prijsspeil 2013). Hieronder vallen ook de lage en middeninkomens en kan in de meeste gevallen al een verbetering van de inkomenssamenstelling worden bereikt;
- Ook kunnen woningcorporaties woningen toewijzen aan studenten (ook inkomens onder de € 34.229);
- Woningcorporaties mogen verder jaarlijks 10% van de vrijkomende woningen met een huurprijs beneden de € 681,02 per maand toewijzen aan woningzoekenden waarvan het huishoudinkomen hoger is dan € 34.229. Het staat gemeenten vrij om met woningcorporaties af te spreken dat deze ruimte vooral of uitsluitend in kwetsbare wijken wordt benut;
- Door gebruik te maken van de Wbmgp (artikel 8) kan de instroom van woningzoekenden zonder inkomen uit arbeid of uit zelfstandig beroep of bedrijf worden voorkomen in de aangewezen wijken.
- Tot slot kunnen corporaties woningen te koop aanbieden en zich hierbij richten op huishoudens met hogere inkomens.

Binnen deze regels kan in de meeste gevallen al een verbetering van de inkomenssamenstelling in een wijk worden bereikt.

3.6 Uitbreiding aanschrijvingsbevoegdheid om gebiedsgewijs energiebesparende maatregelen te laten aanbrengen in particuliere woningvoorraad)

¹⁵ Besluit C(2009)9963 van 15 december 2009 van de Europese Commissie betreffende de steunmaatregelen E 2/2005 (bestaande steun) en N 642/2009 (bijzondere projectsteun).

¹⁶ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 340, nr. 1, voorstel 18 uit bijlage 3.

Een gemeente heeft voorgesteld¹⁷ om het mogelijk te maken gebiedsgewijs een verplichting op te kunnen leggen om energiebesparende maatregelen te laten aanbrengen in bestaande woningen en gebouwen door middel van de uitbreiding van het bestaande aanschrijvingsinstrument (artikel 13 van de Woningwet). Met een meer algemene, gebiedsgerichte aanschrijving tot het opleggen van energiebesparende maatregelen zou meer tempo gemaakt kunnen worden om de stedelijke milieudoelstellingen te halen en de sociale doelstellingen te bevorderen. In wijken met oudere woningen, waarvan de energetische kwaliteit veelal slecht is, wonen voornamelijk mensen met een laag inkomen. Door de energiebesparende voorzieningen kunnen hun energiekosten beheersbaar blijven. Het stimuleren van eigenaren om uit eigen beweging energiebesparende investeringen te treffen, bijvoorbeeld door middel van folders, voorlichtingsavonden voor VVE's, kleine subsidiebedragen en bouwkundige ondersteuning levert, volgens de gemeente onvoldoende resultaat op. De bestaande mogelijkheid tot het aanschrijven kan niet worden toegepast voor het realiseren van energiebesparende maatregelen, omdat er geen wettelijke energiezuinigheidseisen voor de bestaande woningvoorraad zijn. Verder geldt de bestaande aanschrijvingsmogelijkheid alleen voor het aanbrengen van door de gemeente noodzakelijk geachte voorzieningen in bijzondere gevallen van slecht onderhouden en verwaarloosde gebouwen.

Hoewel de ambitie op sociaal- en milieuterrein valt te prijzen, is de regering van mening dat het voorstel voor een meer algemene, gebiedsgerichte aanschrijving tot het treffen van energiebesparende maatregelen om de volgende redenen niet wenselijk is:

- De regering vindt dat het stimuleren van de energiezuinigheid in de bestaande woningen en gebouwen moet plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. Zo is vorig jaar de 'blok voor blok'-aanpak ingezet, waarbij door de grootschalige toepassing van werkbare oplossingen schaalvoordelen ontstaan. Dit maakt energiebesparing goedkoper en door de voorbeeldwerking, makkelijker aanvaardbaar voor eigenaren in de huur- en koopsector. Uit de evaluatie van de proefprojecten zullen in 2014 conclusies getrokken worden over het resultaat van deze aanpak. De regering wil hierop niet vooruitlopen door gemeenten een meer generieke gebiedsgerichte verplichting op te kunnen laten leggen. Naar aanleiding van vragen van Kamerlid De Boer (VVD) is tevens gemeld dat een verplichting niet voor de hand ligt¹⁸.
- Voor 2007 was er een mogelijkheid om specifieke energiezuinigheidsmaatregelen te kunnen eisen, namelijk thermische isolatie en het vervangen van de verwarmingsinstallatie (artikel 15 en 17a van de destijds geldende Woningwet). Deze mogelijkheid is in 2007 komen te vervallen en vervangen door artikel 13 van de Woningwet waarin de mogelijkheid is opgenomen om 'in bijzondere gevallen' een naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijke voorziening te laten treffen, tussen het niveau dat het Bouwbesluit eist voor bestaande bouw en voor nieuwbouw. Een dergelijke voorziening kan ook bestaan uit het op leggen van energiezuinigheidsmaatregelen, met name met het oog op de grootstedelijke problematiek van de integrale en complexgewijze aanpak van slecht onderhouden en verwaarloosde woningen¹⁹.
- Omdat energiebesparende maatregelen moeten worden gerealiseerd op basis van vrijwilligheid, kan de aanschrijvingsbevoegdheid op basis van artikel 13 van de Woningwet in bepaalde gevallen enkel als een stok achter de deur worden beschouwd. Aangezien de regering geen regels voor bestaande bouwwerken heeft gesteld met betrekking tot energiebesparende maatregelen, zou het 'oneigenlijk' zijn dat de gemeente via een aanschrijving deze verplichting gebiedsgewijs zou kunnen opleggen.
- Vanuit het oogpunt van CO₂-vermindering in de bestaande bouw zijn de Europese doelstellingen waartoe Nederland zich heeft verplicht niet vanuit de rijksoverheid doorvertaald naar CO₂ reductie op gemeentelijk niveau. De Europese doelstellingen kunnen ook op andere wijze gerealiseerd worden.

¹⁷ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 340, nr. 1, voorstel 19 uit bijlage 3.

¹⁸ Kamerstukken II, 2011-2012, Ahangsel; ah-tk-20112012-2822 d.d. 19 juni 2012.

¹⁹ Kamerstukken I, 2005-2006, 29 392, nr. C, p. 4; d.d. 6 september 2006.

4. Voorstellen die leiden tot wetwijziging

Allereerst wordt in paragraaf 4.1 kort het voorstel vermeld om het handhavingsinstrumentarium van gemeenten uit te breiden en te versterken rondom malafide pandeigenaren. Dit heeft geleid tot een separaat wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet, maar maakt wel deel uit van het in bijlage 3 bij de brief van 18 juli 2012 genoemde nader uit te werken pakket aan voorstellen.

Ook worden enkele aanpassingen van de onderwerpen uit de huidige wet voorgesteld. Het betreft de mogelijkheid om het instellen van een gebiedsaanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op aanvraag van de gemeenteraad met meer termijnen van ten hoogste vier jaar te verlengen (nu eenmaal mogelijk). Op grond van een dergelijke aanwijzing kunnen gemeenten aan woningzoekenden bepaalde toelatingseisen stellen om voor een huisvestingsvergunning in aanmerking te komen.

Tevens wordt voorgesteld om de maatregelen rondom de kansenzones te vereenvoudigen en de algemene en slotbepalingen aan te passen.

Daarnaast is er het voorstel om aan gemeenten de mogelijkheid te bieden een verbod in te stellen voor woningvorming zonder vergunning. Hierdoor kan het ongewenst verbouwen van woningen tot kleinere eenheden in bepaalde gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat worden voorkomen.

Ten slotte wordt voorgesteld het bestaande artikel 8 van de Wbmgp uit te breiden met de mogelijkheid voor gemeenten om woningzoekenden die zich in bepaalde aangewezen gebieden willen vestigen te screenen op antecedenten. Voordat een huisvestingsvergunning wordt verleend vindt deze screening plaats door middel van de afgifte van een Verklaring omtrent het Gedrag of, indien de toetsing in overwegende mate is gericht op overlastgevend gedrag, door raadpleging van politiegegevens door het college van burgemeester en wethouders in verband met de mate van overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied. Bij de screening wordt gekeken naar antecedenten van strafbare feiten en overlastgevend gedrag. Met dit voorstel wordt de bestaande praktijk in diverse gemeenten met wettelijke waarborgen omgeven en in goede banen geleid.

4.1. De aanpak van malafide pandeigenaren

Voor één van de maatregelen uit de brief van 18 juli 2012 is een apart wetsvoorstel tot aanpassing van de Woningwet in voorbereiding betreffende het uitbreiden en versterken van het handhavingsinstrumentarium voor gemeenten. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de oproep om gemeenten meer mogelijkheden te geven om (malafide) eigenaren ('huisjesmelkers') strenger aan te pakken. Er wordt voorgesteld om een bestuurlijke boete en een verhuurverbod te introduceren en de huidige maatregel voor beheerovername aan te vullen. Met de bestuurlijke boete wordt beoogd niet alleen herstel af te kunnen dwingen, maar ook de mogelijkheid te geven een bestraffende maatregel op te leggen als een eigenaar geen gehoor geeft aan herstelsancties. Het verhuurverbod en de beheerovername zijn meer gericht op het aanpakken van malafide eigenaren. Wanneer herstelsancties of boetes niet worden opgevolgd kan de gemeente, zo wordt voorgesteld, een verhuurverbod opleggen. Dit houdt in dat een eigenaar geen nieuwe huurcontracten meer aan mag gaan. Als ook aan een verhuurverbod geen opvolging wordt gegeven zou een gemeente over kunnen gaan tot het overnemen van het beheer van het pand. Een beheerder, bijvoorbeeld een woningcorporatie, krijgt vervolgens als opdracht om de ontstane schade te herstellen en krijgt de mogelijkheid de gemaakte kosten te verhalen op de eigenaar door middel van een executoriale titel. Voorgesteld wordt om zowel het verhuurverbod als de beheerovername ook eigenaargericht in te zetten. Dit betekent dat bij een overtreding in een volgend pand direct weer een verhuurverbod dan wel beheerovername kan worden opgelegd.

4.2. Verlenging gebiedsaanwijzing

De gemeente Rotterdam heeft het verzoek gedaan om het mogelijk te maken dat de werkingsduur van de gebiedsaanwijzing voor de huisvestingsvergunning op grond van de Wbmgp meer dan één maal met vier jaar kan worden verlengd.

De Wbmgp kent op dit moment de mogelijkheid dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad gebieden kan aanwijzen waar een huisvestingsvergunning slechts wordt verleend aan woningzoekenden die indien zij minder dan zes jaar onafgebroken ingezetenen zijn van de regio waarin het aangewezen gebied gelegen is, beschikken over inkomen uit arbeid of uit een zelfstandig beroep of bedrijf, een ouderdomspensioen of studiefinanciering genieten (artikel 8 van de Wbmgp). Daarnaast kan in de aangewezen gebieden voorrang gegeven worden bij de verlening van een huisvestingsvergunning aan woningzoekenden met in de verordening vastgelegd sociaaleconomische kenmerken (artikel 9 van de Wbmgp). De aanwijzing van deze gebieden gebeurt voor een periode van vier jaar met een eenmalige verlengingsmogelijkheid voor vier jaar (artikel 5, tweede lid, van de Wbmgp).

Op dit moment zijn er enkel gebieden aangewezen in de gemeente Rotterdam namelijk de Tarwewijk, Hillesluis, Oud-Charlois, Carnisse en Bloemhof. De aanwijzing van de gebieden Tarwewijk, Hillesluis, Oud-Charlois, Carnisse is al verlengd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2010. Op 15 april 2014 eindigt de aanwijzing voor deze vier gebieden. De gemeente Rotterdam heeft de regering verzocht om de gebiedsaanwijzing te kunnen verlengen.

a. Inhoud van de maatregel

De regering heeft mede in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, dat een looptijd kent van 20 jaar, positief gereageerd op het verzoek tot voortzetten van de maatregel van gebiedsaanwijzing. Door de instroom van kansarmen en uitstroom van kansrijken te beperken, wordt de kans groter dat de leefbaarheid in Rotterdam-Zuid wordt verbeterd. Uit de al opgedane ervaring met de gebiedsaanwijzing blijkt dat hiervan een positief effect uitgaat.

De regering acht het niet wenselijk om de gebiedsaanwijzing voor onbeperkte duur in kwetsbare wijken in te kunnen zetten. Het beperken van de vrijheid van vestiging in deze gebieden moet altijd een tijdelijke maatregel blijven, die met de nodige waarborgen is omkleed. Daarom zal de Minister voor Wonen en Rijksdienst bij de verlenging van de gebiedsaanwijzing telkens moeten toetsen of de inzet van deze middelen nog wel effectief is. Daarom wil de regering de verlenging van de gebiedsaanwijzing mogelijk maken voor ten hoogste vier maal met telkens een periode van vier jaar. Bij iedere verlenging wordt getoetst of deze verlenging nog steeds noodzakelijk is voor de aanpak van de problematiek, of de inzet van de voorgestelde maatregelen proportioneel is en of er elders in de regio voldoende mogelijkheden zijn voor woningzoekenden die zich niet kunnen huisvesten in de aangewezen wijken. Daarbij zal ook bezien worden in welke mate de inzet van de middelen in de voorbije vier jaar hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen. De gemeenteraad zal bij de aanvraag tot verlenging de noodzakelijke informatie over de ontwikkeling in het desbetreffende gebied moeten verstrekken. Daarnaast heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst de bevoegdheid om de gebiedsaanwijzing in te trekken indien tussentijds zou blijken dat de maatregel niet langer geschikt of proportioneel is voor de aanpak van de problematiek.

b. Redenen voor de verlenging

De toepassing van de bedoelde gebiedsaanwijzing betreft meestal aandachtswijken waar een concentratie is van huishoudens met een laag opleidingsniveau, een hoge schooluitval, hoge werkloosheid, een hoog aantal multiprobleemgezinnen en een groot aantal personen met weinig perspectief op de arbeidsmarkt. De fysieke omgeving kenmerkt zich door een eenzijdig aanbod van goedkope, soms slecht onderhouden

woningen. De opeenstapeling van dergelijke kenmerken leidt tot een situatie van verloedering en leefbaarheidsproblemen en is de voedingsbodem voor overlast, criminaliteit en andere strafbare praktijken.

De grootstedelijke problematiek in deze gebieden kan niet worden opgelost in enkele jaren, maar vraagt om een langdurige aanpak. Hierbij is ook geen sprake van een situatie waarbij één beleidsmaatregel of instrument de oplossing biedt, maar waarbij oplossingen vanuit meerdere beleidsdomeinen noodzakelijk zijn. Ook de fysieke investeringen die moeten plaatsvinden, gaan de investeringskracht van de gemeenten en de private partners zoals de toegelaten instellingen te boven indien ze moeten worden gerealiseerd in vier of acht jaren. In het geval van de wijken in Rotterdam zou, gezien de context van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, nu stoppen met de gebiedsaanwijzing leiden tot teruggang. De leefbaarheid in deze wijken verbetert, mede door inzet van deze maatregel, met kleine stapjes. Uit onderzoek²⁰ blijkt dat de doelen van het Nationaal Programma onder druk staan door de hoge instroom van kansarme en de uitstroom van kansrijke inwoners. De gemeente Rotterdam wordt geadviseerd, wil het de gestelde doelen behalen, het bestaande en in ontwikkeling zijnde instrumentarium effectief in te zetten. De tweede conclusie is dat grootschalige fysieke herstructurering noodzakelijk is om de situatie in deze wijken structureel te verbeteren. Er is dus sprake van een tijdelijke, maar noodzakelijke, maatregel.

Duidelijk is dan ook dat de aanpak van deze aandachtswijken langer duurt dan acht jaar. De mogelijkheid om de aanwijzing vier maal te verlengen is hier noodzakelijk.

c. Effecten van de inzet van de gebiedsaanwijzing

Uit de evaluatie van de gemeente Rotterdam²¹ blijkt dat er op de gestelde doelen vooruitgang is geboekt. Het aandeel personen met een uitkering op basis van de Wet werk en bijstand in deze wijken is gedaald en de leefbaarheid is verbeterd. De situatie is nog niet dusdanig dat de inzet van dit instrumentarium niet langer noodzakelijk is in deze wijken. De maatregel blijkt effectief te zijn, maar het vergt een langere inzet van deze maatregel om de doelen te behalen.

4.3. Screening op criminaliteit en overlast bij verlening huisvestingsvergunning

Dit voorstel betreft het verzoek om bij het woningtoewijzingsbeleid in de meest kwetsbare wijken meer mogelijkheden voor maatwerk te hebben, met name waar het gaat om het weren van probleemhuishoudens met antecedenten ten aanzien van strafbare feiten en het veroorzaken van overlast. Een aantal steden kampt met wijken die in een negatieve spiraal zitten op het gebied van leefbaarheid en criminaliteit. Hierdoor ontstaat de situatie dat er steeds meer mensen komen wonen met een scala aan sociale problemen, zoals huiselijk geweld, jeugdcriminaliteit en ernstig overlastgevend gedrag. Deze instroom versterkt de negatieve spiraal en ondermijnt de sociale stabiliteit van de wijk.

Om aan deze ontwikkeling een halt toe te roepen, ontwikkelen de betreffende gemeenten een brede, veelzijdige aanpak gericht op het verbeteren van de veiligheid in de wijk, het verbeteren van het wonen en de woonomgeving en het verbeteren van de sociale kwaliteit van de buurt. De betreffende gemeentebesturen zien selectieve woningtoewijzing als een belangrijk element van deze integrale aanpak. Hierdoor kan de negatieve spiraal gekeerd worden. Een wettelijke basis voor deze selectieve woningtoewijzing ontbreekt. Op basis van toestemming van de woningzoekende passen verscheidene gemeenten al screening van woningzoekenden toe in bepaalde wijken. Alvorens de woningcorporatie aan de woningzoekende de woning toewijst vraagt de corporatie aan de burgemeester een zogenoemde woonverklaring. Na toestemming van de betreffende woningzoekende raadpleegt de burgemeester de politiegegevens. Op

²⁰ 'Komen en Gaan, selectieve migratie in Rotterdam in 2009', februari 2010.

²¹ Evaluatie Huisvestingsvergunning Rotterdam, 1 juli 2006 - 1 juli 2009.

basis daarvan geeft hij al dan niet een woonverklaring af. Indien de woningzoekende geen woonverklaring krijgt, wordt hem geen woning in de desbetreffende wijk toegewezen. Hoewel in de desbetreffende gemeenten dit middel door de gemeenten als zeer positief wordt ervaren, is het mede vanuit het oogpunt van uniforme toepassing en rechtszekerheid noodzakelijk om de bestaande praktijk met de nodige wettelijke waarborgen te omgeven en in goede banen te leiden. Vanuit de hierboven geschetste problematiek is dan ook besloten tot de voorgestelde wijziging van de Wbmgp.

Overwogen alternatieven

Globaal zijn er drie manieren om invulling te geven aan de selectieve woningtoewijzing aan woningzoekenden die zich willen huisvesten in de aangewezen wijken, namelijk de toepassing van Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur), de Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) en screening door de gemeente op basis van de politiegegevens. Hieronder wordt ingegaan op de afwegingen bij deze drie onderzochte varianten.

Bibob-onderzoek

Via een amendement van het Kamerlid Bontes is in het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob²² opgenomen dat de Huisvestingswet zodanig wordt gewijzigd dat de gemeente een Bibob-onderzoek kan instellen naar de aanvrager van een vergunning op grond van deze wet. Dat betreft zowel eigenaren van woonruimte die deze willen onttrekken, samenvoegen, omzetten of splitsen, als mogelijke huurders die een huisvestingsvergunning aanvragen. De achtergrond van het amendement Bontes is dat hiermee huisjesmelkers geweerd kunnen worden. Dit wetsvoorstel is onlangs aanvaard door de Eerste Kamer. Het uitgangspunt van een Bibob-onderzoek is dat de vergunning geweigerd kan worden als de integriteit van het vergunningverlenend bestuursorgaan kan worden geschaad of wanneer er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede benut wordt voor witwassen van criminele vermogens of het plegen van criminele activiteiten. In het kader van de Huisvestingswet kan dan gedacht worden aan het gebruik van de woning voor hennepcultuur, drugsdistributie of illegale prostitutie. Het spreekt voor zich dat dergelijke activiteiten in kwetsbare wijken niet op prijs gesteld worden en daarvoor zou Bibob kunnen worden ingezet. De Bibob-procedure is minder doelmatig voor de screening van alle aanvragers van een huisvestingsvergunning op overlastgevend en crimineel gedrag ten behoeve van bepaalde kwetsbare wijken.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Een ander wettelijk geregeld instrument dat zou kunnen worden ingezet is de VOG. Een VOG is een verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie dat uit onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokkene niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd. Dit wordt afgewogen tegen het belang van de betrokkene (artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag kan de Minister van Veiligheid en Justitie kennis nemen van de op de aanvrager betrekking hebbende justitiële gegevens, evenals van de politiegegevens (artikel 36, eerste lid van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Daarnaast kan de Minister van Veiligheid en Justitie, indien daartoe aanleiding is, inlichtingen inwinnen bij het openbaar ministerie en reclasseringsinstellingen. Toepassing van dit wettelijk verankerde instrument door de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is gebonden aan beleidsregels.²³ In deze beleidsregels zal worden vastgelegd waarop specifiek wordt gescreend bij een VOG die wordt aangevraagd voor het doel van het verkrijgen van een huisvestingsvergunning. Dit waarborgt een uniforme en transparante toepassing. Voorgesteld wordt dat bij de aanvraag van de huisvestingsvergunning zowel de aanvrager, als personen van 12 jaar en ouder die met de aanvrager de woning in gebruik

²² Kamerstukken II, 2011/12, 32 676, nr. 12.

²³ Stcr. 2013, 5409

zullen nemen, een VOG dienen te overleggen. Zoals aangegeven kan de Dienst Justis bij de beoordeling van een VOG-aanvraag kennis nemen van politiegegevens. De aanvraag kan op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens echter alleen worden geweigerd als de betrokkene relevante justitiële documentatie heeft in de periode waarnaar wordt teruggekeken (artikel 35, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Politiegegevens kunnen pas bij de beoordeling worden betrokken als er in de relevante periode een beslissing door het openbaar ministerie of de rechter is genomen over het plegen van een strafbaar feit door de betrokkene. De politiegegevens kunnen dus niet in alle gevallen worden geraadpleegd en zijn op zich zelf staand niet doorslaggevend in de beoordeling. Indien de gemeenteraad van oordeel is dat in overwegende mate gegevens noodzakelijk zijn die niet tot een strafvervolgingsbeslissing hebben geleid, maar waar de politie wel toegang toe heeft, is de wijze van screenen op basis van de VOG ontoereikend.

Om deze redenen wordt middels een wijziging van artikel 8 van de Wbmgp voorgesteld dat als de gemeenteraad in de huisvestingsverordening gemotiveerd aangeeft dat de VOG in verband met de mate van overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied niet toereikend is voor de selectieve woningtoewijzing, gebruik kan worden gemaakt van een onderzoek op basis van de politiegegevens.

Wijziging van artikel 8 van de Wbmgp

Zoals gezegd beoogt de wetswijziging het gebruik van de VOG, alsmede het onderzoek op basis van de politiegegevens van potentiële huurders en hun gezinsleden in kwetsbare wijken, mogelijk te maken. Dit is een ingrijpende maatregel, waardoor de vrijheid van vestiging wordt beperkt. Om die reden is het van belang dat dit wordt opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wbmgp en dus alleen kan worden toegepast in door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad aangewezen gebieden. De toestemming kan slechts een beperkt aantal wijken per gemeente betreffen, zodat mensen die zich niet kunnen vestigen in de betreffende wijken, zich wel kunnen vestigen in andere wijken of buurten van de gemeente. De gemeenten moeten in hun aanvraag nut en noodzaak aantonen, alsmede dat de beoogde aanwijzing van de in de aanvraag genoemde gebieden voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voorgesteld wordt om in de Wbmgp op te nemen dat de gemeenteraad kan bepalen dat voor de verlening van een huisvestingsvergunning in de aangewezen gebieden een VOG noodzakelijk is of – indien dat niet toereikend wordt geacht – dat de politiegegevens kunnen worden geraadpleegd om vast te stellen dat er geen indicaties zijn waarop een gegronde vermoeden kan worden gebaseerd dat de huisvesting van de woningzoekenden, waarop de aanvraag betrekking heeft, een negatief gevolg zal hebben op de overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied. Ook kan de gemeenteraad bepalen dat de inzet van beide instrumenten noodzakelijk is (zowel VOG als politiegegevens). De keuze die de gemeenteraad hierin maakt wordt met een motivering vastgelegd in de huisvestingsverordening (met name indien de afgifte van een VOG als niet toereikend wordt geoordeeld). De gemaakte keuze kan per aangewezen gebied verschillend zijn, afhankelijk van de soort en ernst van de problematiek. Binnen elk aangewezen gebied wordt elke woningzoekende op dezelfde wijze gescreend.

Bij de nadere uitwerking van het voorstel onder hoofdstuk 3 is gebleken dat de aard van het voorstel beter aansluit bij de mogelijkheden die artikel 8 van de Wbmgp biedt (het stellen van toelatingseisen), dan bij de mogelijkheden onder artikel 9 (het stellen van voorrangseisen), zoals de regering eerder voornemens was te bezien. Het betreft hier namelijk de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om aan bepaalde woningzoekenden een huisvestingsvergunning in de aangewezen gebieden te weigeren.

Antecedentenonderzoek op basis van de VOG en de raadpleging van politiegegevens

De werkwijze die de regering bij het onderzoek op basis van de VOG of op basis van de raadpleging van politiegegevens voor ogen staat is als volgt. Indien een gemeente gebruik wil maken van artikel 8 van de Wbmgp, dan moet de gemeenteraad aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst een aanvraag doen om het gebied waar deze maatregelen zullen gelden aan te wijzen. Zulk een aanwijzing is voor een beperkte periode. Na de aanwijzing stelt de gemeenteraad in een huisvestingsverordening vast voor het aangewezen gebied, dan wel stelt in een aanvulling op de bestaande huisvestingsverordening daartoe vast, voor welke categorieën van woonruimte een huisvestingsvergunning door het college van burgemeester en wethouders geweigerd kan worden aan woningzoekenden op basis van het niet kunnen overleggen van een VOG of op basis van de raadpleging van politiegegevens. Bij de screening met een VOG gaat het om beslissingen door het openbaar ministerie of de rechter over strafbare feiten die van invloed kunnen zijn op de woon- en leefomgeving zoals (jeugd)criminaliteit en drugsdelicten met een uitstraling naar de buurt. Zo kan onder meer gedacht worden aan het telen van hennep, het vervaardigen van XTC of andere drugs, het dealen of verhandelen van verdovende middelen, gewelddadigheden in de omgeving van de woning en andere strafbare feiten die van invloed kunnen zijn op de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Bij het raadplegen van de politiegegevens gaat het naast deze strafbare feiten ook om de in de politiestructuren vastgelegde meldingen over zaken die niet tot strafvervolging hoeven te hebben geleid zoals openbare dronkenschap, vormen van jeugdcriminaliteit, hinderlijk gedrag, gewelddadigheden in de nabijheid van de woning of geluidsoverlast. Door het onderzoek te verbinden aan de verlening van de huisvestingsvergunning is deze niet beperkt tot woningen van corporaties, maar omvat de maatregel ook de woningen van particuliere verhuurders die binnen de reikwijdte van de verordening vallen.

Het onderzoek betreft zowel de aanvrager van de huisvestingsvergunning als de personen van 12 jaar en ouder die met de aanvrager de woning in gebruik zullen nemen. Dit is noodzakelijk omdat niet alleen de aanvrager maar ook andere leden van het huishouden een directe invloed hebben op de mate van overlast en criminaliteit in de buurt. In bepaalde wijken is juist heel veel overlast ten gevolge van jeugdcriminaliteit. Door het hele huishouden te betrekken bij het onderzoek op basis van de politiegegevens, kan een verdere instroom van personen waarvan een gegrond vermoeden bestaat dat ze bij hun huisvesting in dat gebied opnieuw crimineel of overlastgevend gedrag zullen ontplooiën dat van invloed is op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt, voorkomen worden. Het is daarom ook noodzakelijk om geen onderscheid te maken tussen personen die al dan niet voorafgaand aan de aanvraag van de huisvestingsvergunning wel of niet gedurende een zekere tijd in de regio hebben gewoond.

Indien door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening is vastgelegd dat bij de beoordeling van de huisvestingsvergunning gebruik kan worden gemaakt van een onderzoek op basis van de politiegegevens van de aanvrager en van de personen van 12 jaar en ouder die met hem de woning in gebruik willen nemen, wordt dit expliciet kenbaar gemaakt aan de woningzoekenden die voor een woning in deze wijk een huisvestingsvergunning willen aanvragen. In de wijken waarin nu bij de toewijzing van corporatiewoningen hiermee wordt geëxperimenteerd, blijkt dat hiervan een preventieve werking uitgaat. Woningzoekenden die op basis van hun antecedenten denken niet in aanmerking te komen voor een woning in de wijk, zullen veelal geen aanvraag doen voor een huisvestingsvergunning in de aangewezen wijk, maar elders (in de gemeente) passende huisvesting zoeken.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen – in aanvulling op de van toepassing zijnde regels van de Wet politiegegevens (Wpg) en het Besluit politiegegevens – nadere regels gesteld worden over de verwerking van deze politiegegevens. Dit betreft regels over het onderzoek op basis van de raadpleging van politiegegevens, over welke politiegegevens daarbij worden betrokken, de beperking van de toegang tot de gegevens door daartoe

bepaald aangewezen ambtenaren van de gemeente, de periode die wordt betrokken voorafgaand aan de aanvraag van de huisvestingsvergunning ('terugkijkperiode') en de vernietiging van de geraadpleegde gegevens. Dit komt nader aan de orde in de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel E).

Relatie met de grondrechten

a. Vrijheid van vestiging

In artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiek Rechten (IVBPR) wordt de vrijheid van vestiging beschermd. Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM bepaalt dat een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, het recht heeft zich binnen dat grondgebied vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Het derde lid stelt dat de uitoefening van dit recht aan geen andere beperkingen wordt gebonden dan die bij de wet

zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale

veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Net zoals de reeds bestaande maatregel in het eerste lid van artikel 8 van de Wbmgp, kan ook de nu voorgestelde maatregel een inbreuk zijn op de vrijheid van vestiging.

Een dergelijke beperking moet bij wet geregeld zijn. Dit houdt in dat de regeling voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar is. Hieruit vloeit ook voort dat de beperking niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur. De huidige beperking wordt bij formele wet geregeld. Indien de gemeenteraad er voor kiest om voor de verlening van een huisvestingsvergunning een VOG te eisen van de personen die zich willen vestigen in het aangewezen gebied, is de procedure hiervan geregeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Indien de gemeenteraad er voor kiest om een onderzoek op basis van de politiegegevens te doen naar de aanvrager en de personen die met hem de woning in gebruik willen nemen, wordt de procedure voor dit onderzoek vastgelegd in deze wet en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In de algemene maatregel van bestuur wordt precies omschreven welke politiegegevens betrokken mogen worden in het onderzoek. De raadpleging zal zijn beperkt tot de gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietoek, op grond van artikel 8 van de Wet politiegegevens. Met deze algemene maatregel van bestuur zullen ook de benodigde wijzigingen worden aangebracht in het Besluit politiegegevens. In artikel 4:2 van het Besluit politiegegevens zijn de personen en instanties opgenomen die in aanmerking kunnen komen voor de verstrekking van politiegegevens, die worden verwerkt op grond van de artikelen 8 en 13 van de Wpg, met het oog op bepaalde doelen die niet onverenigbaar zijn met de uitvoering van de politietoek. Dit besluit zal worden aangevuld met de mogelijkheid van verstrekking van politiegegevens ten behoeve van het onderzoek, bedoeld in het voorgestelde artikel 8, derde lid, van de Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Voorts zal worden vastgelegd dat de verstrekte gegevens worden vernietigd zodra de beslissing over de verlening van een huisvestingsvergunning onherroepelijk is. Indien de gemeenteraad het noodzakelijk acht om dit instrument in te zetten, geldt die maatregel voor alle personen vanaf 12 jaar die zich in het gebied willen vestigen.

Het vereiste dat de beperking in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn omwille van één of meerdere van de in artikel 12, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM genoemde belangen, betekent dat er een zwaarwegend algemeen belang dient te zijn voor de overheid voor deze beperking. In bepaalde wijken waar de criminaliteit ver boven het landelijke gemiddeld ligt, de onveiligheidsgevoelens van bewoners groot zijn en de leefbaarheid ernstig onder druk staat, kan deze beperking noodzakelijk zijn

voor de openbare orde en de bescherming van de vrijheden van anderen. Dit is het legitieme doel van deze maatregel. De maatregel voorkomt immers de instroom van woningzoekenden, waarvan een gegrond vermoeden bestaat dat ze overlastgevende of criminele activiteiten zullen ontplooiën, in kwetsbare wijken. Met het toepassen van de voorgestelde maatregel kan tevens worden voorkomen dat kinderen en jongeren die in deze gebieden opgroeien nog meer in aanraking komen met overlastgevend (voorbeeld)gedrag en (jeugd)criminaliteit. Het huisvesten van personen met een achtergrond van (ernstig) overlastgevend of crimineel gedrag versterkt de negatieve spiraal waarin een dergelijke wijk nu al verkeert. De regering acht het onwenselijk dat er gebieden zijn, waar door een concentratie van criminaliteit en overlastgevend gedrag de veiligheid van andere bewoners of bezoekers bedreigd wordt. Dit algemene belang maakt het volgens de regering noodzakelijk om het recht vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen te beperken.

Ook vindt de regering dat de maatregel voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. Dit houdt in dat de maatregel in verhouding moet staan tot het te bereiken doel. Bij deze maatregel, die beperkt is in tijd en plaats, wordt een "fair balance" (rechtvaardig evenwicht) bereikt tussen enerzijds het algemeen belang dat met de beperking gediend wordt en anderzijds de belangen van de woningzoekenden ten aanzien van wie de beperking kan gaan gelden. De gemeenteraad kan deze wijken, waarin deze maatregel van toepassing kan zijn, niet zonder meer aanwijzen, maar dient hiervoor toestemming te vragen aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Hij zal bij de aanvraag tot het aanwijzen van zo een gebied toetsen of de maatregel in dat gebied noodzakelijk, geschikt, proportioneel is en niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. Indien gedurende de periode waarvoor de aanwijzing geldt, blijkt dat de maatregel niet langer noodzakelijk of proportioneel is, kan de Minister voor Wonen en Rijksdienst de aanwijzing op basis van artikel 7 van de Wbmgp, intrekken, zodat de maatregelen niet langer kunnen worden toegepast. Woningzoekenden, met criminele of overlastgevende antecedenten, waarvan een gegrond vermoeden bestaat dat ze in de buurt opnieuw dit gedrag zullen ontplooiën, wordt niet de mogelijkheid ontnomen om zich elders in de gemeente of de regio te vestigen. Bij de aanwijzing van het gebied door de Minister voor Wonen en Rijksdienst, zal de gemeenteraad immers moeten aantonen dat door het instellen ervan de personen die niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning in het aangewezen gebied, voldoende mogelijkheden houden om zich elders in de gemeente of de regio te huisvesten. Hierdoor wordt bereikt dat de concentratie van personen waarvan een gegrond vermoeden bestaat dat ze overlastgevend of crimineel gedrag zullen ontplooiën in de kwetsbare wijk niet toeneemt en tegelijkertijd kunnen deze personen zich wel vestigen in andere wijken van de gemeente of de regio waar de leefbaarheid ten gevolge van overlast en criminaliteit minder onder druk staat.

Woningzoekenden die geen VOG kunnen overleggen en personen van wie op basis van het onderzoek van de politiegegevens een gegrond vermoeden blijkt dat hun huisvesting een negatief gevolg zal hebben voor de overlast en criminaliteit in het aangewezen gebied, zullen van het college van burgemeester en wethouders geen huisvestingsvergunning krijgen. Zij kunnen zich dus niet huisvesten in het aangewezen gebied. Echter het betreft slecht een zeer beperkt aantal wijken en er moet voor deze personen voldoende mogelijkheid zijn om elders in de gemeente of de regio passende huisvesting te vinden. Dat wordt immers al beoordeeld door de Minister voor Wonen en Rijksdienst bij de aanwijzing van het gebied.

Daarnaast heeft een persoon die door het college van burgemeester en wethouders een huisvestingsvergunning wordt geweigerd wegens het niet verkrijgen van een VOG of naar aanleiding van de uitkomst van een onderzoek op basis van de politiegegevens, op grond van de Algemene wet bestuursrecht, de mogelijkheid hiertegen bezwaar en beroep aan te tekenen, zodat een onafhankelijke instantie kan oordelen of in het concrete geval de rechten van de woningzoekenden niet onevenredig beperkt worden. Bovendien bestaat op grond van artikel 8, vijfde lid (nieuw), van de Wbmgp de mogelijkheid dat in gevallen

waarin het weigeren van een huisvestingsvergunning tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden, het college van burgemeester en wethouders alsnog een huisvestingsvergunning kan verlenen.

Ten slotte vindt de regering dat de maatregel niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is. De regering ziet geen andere mogelijkheden om de instroom van personen waarvan op basis van objectieve gegevens een gegrond vermoeden bestaat dat ze overlastgevend of crimineel gedrag zullen ontwikkelen, tegen te gaan in deze wijken waar de criminaliteit en overlast de leefbaarheid en veiligheid aantasten. De maatregel kan niet zonder meer worden ingezet en slechts in een beperkt aantal gebieden. Een algemeen gebruik van de maatregel wordt hierdoor voorkomen. De subsidiariteit van de maatregel zal bij aanvraag van de aanwijzing van het gebied door de gemeenteraad moeten worden gemotiveerd en door de Minister voor Wonen en Rijksdienst worden beoordeeld op basis van feitelijke en verifieerbare gegevens.

b. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Volgens artikel 10, van de Grondwet, heeft ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer (eerste lid). Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

Het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens kan enkel op basis van een wet in formele zin. Vooreerst is nagegaan of andere in en bij de wet verankerde en met waarborgen omklede middelen kunnen worden ingezet. Daarbij is al eerder het Bibob-onderzoek en de VOG besproken. Aangezien het Bibob-instrument slechts in uitzonderlijke gevallen geschikt is en ook qua proportionaliteit gezien kan worden als het zwaarste instrument, kan dit niet algemeen worden ingezet bij de verlening van huisvestingsvergunningen. Bij de VOG blijkt dat wel het geval. Daarom wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd dat de VOG kan worden ingezet bij de verlening van huisvestingsvergunningen door burgemeester en wethouders in - door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op aanvraag van de gemeenteraad - aangewezen wijken. Zoals hierboven is toegelicht kan de gemeenteraad oordelen dat onderzoek op basis van de politiegegevens noodzakelijk is om vast te kunnen stellen of er een gegrond vermoeden is dat de huisvesting van de woningzoekenden een negatief gevolg zal hebben voor de overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied. Daarom wordt voorgesteld in deze wet de mogelijkheid tot het doen van een dergelijk onderzoek vast te leggen, naast of in plaats van de mogelijkheid een VOG te vereisen. Indien de gemeenteraad beslist om dit onderzoek op basis van politiegegevens te gebruiken, zal ze in de huisvestingsverordening gemotiveerd moeten aangeven waarom de andere wettelijk geregelde mogelijkheden niet toereikend zijn. Bij de aanvraag tot aanwijzing van het gebied zal de Minister voor Wonen en Rijksdienst onderzoeken of deze aanwijzing geschikt, proportioneel en subsidiair is.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de voorwaarden voor en de wijze waarop het onderzoek op basis van de politiegegevens plaatsvindt. Daarbij moet gedacht worden aan de beperking van de raadpleging van gegevens tot de gegevens die worden verwerkt op grond van artikel 8 van de Wet politiegegevens, alsmede de wijze waarop deze gegevens gewogen worden bij de beslissing van het college van burgemeester en wethouders tot het al dan niet verlenen van een huisvestingsvergunning. Bij het onderzoek van de politiegegevens zal slechts een beperkte periode voorafgaand aan de aanvraag van de huisvestingsvergunning betrokken worden. Hierbij wordt, in aansluiting op de huidige praktijk, uitgegaan van een periode van drie jaar. In de algemene maatregel van bestuur zal deze 'terugkijkperiode' nader worden ingekaderd, waarbij onder meer zal worden bepaald op welke wijze bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met de duur en de herhaling van het ongewenste gedrag en met het voorkomen of ontbreken van relevante gedragingen in

het jaar voorafgaand aan het onderzoek. De toegang tot de gegevens zal in de algemene maatregel van bestuur worden beperkt tot de daartoe door de verantwoordelijke aangewezen ambtenaren van de gemeente, die zijn belast met de beoordeling van de aanvraag voor de huisvestingsvergunning (autorisaties). De verstrekte gegevens zullen niet langer worden bewaard dan nodig voor het doel waarvoor zij zijn verkregen en worden vernietigd zodra de beslissing over de verlening van een huisvestingsvergunning onherroepelijk is. Ten slotte worden ook regels gesteld over de beveiliging van deze gegevens. Uiteraard is de verwerker van deze gegevens ook gebonden aan de Wet bescherming persoonsgegevens.

Persoonsgegevens vallen onder de bescherming van artikel 8 van het EVRM. Hierin is geregeld dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De maatregel om bij het verlenen van een huisvestingsvergunning van de personen die een woning in een aangewezen wijk in gebruik willen nemen een VOG te verlangen, is geregeld in dit wetsvoorstel. De verwerking van de persoonsgegevens voor het al dan niet verlenen van een VOG is neergelegd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De regering acht de inzet van deze maatregel noodzakelijk in het licht van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De gegevens die ten grondslag worden gelegd aan het al dan niet verlenen van een VOG, worden enkel verstrekt aan de uitvoeringsinstantie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die namens de minister is belast met de beoordeling van VOG-aanvragen, te weten de Dienst Justis. Anderen kunnen in dit verband geen kennis nemen van de justitiële en strafvorderlijke gegevens van de betrokkene. De betrokkene heeft de mogelijkheid om in het geval dat hij geen VOG verstrekt krijgt – zonder opgaaf van reden – alsnog af te zien van de wens in het aangewezen gebied te willen wonen. Daarom wordt er ook geen verdere inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

De mogelijkheid om bij de verlening van een huisvestingsvergunning in de aangewezen gebieden een onderzoek te doen op basis van de politiegegevens wordt vastgelegd in deze wet, de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur en het Besluit politiegegevens. Dit houdt in dat het gebruik van persoonsgegevens in het kader van de verlening van huisvestingsvergunningen door het college van burgemeester en wethouders in de aangewezen gebieden voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar is en dat er geen strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod van willekeur.

De regering acht de mogelijkheid van het gebruik van persoonsgegevens uit de politiegegevens noodzakelijk in het licht van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Om te komen tot een gegrond vermoeden dat de huisvesting van de woningzoekenden negatieve gevolgen heeft voor de overlast en criminaliteit in het aangewezen gebied, kan het noodzakelijk zijn dat het college van burgemeester en wethouders zich kan baseren op de politiegegevens. De politiegegevens bevatten immers de gegevens die de meeste indicaties geven omtrent het gedrag van de woningzoekenden inzake overlast, misdragingen, gewelddadigheden en ander gedrag dat de veiligheid en de leefbaarheid in de wijk ernstig in gevaar kan brengen.

De maatregel om de politiegegevens te raadplegen is volgens de regering ook proportioneel. Het wordt publiekelijk kenbaar gemaakt dat in door de Minister voor

Wonen en Rijksdienst aangewezen wijken gebruik wordt gemaakt van politiegegevens bij de beoordeling van een aanvraag voor een huisvestingsvergunning. De mogelijkheid van screening heeft hiermee ook een preventieve werking. Woningzoekenden die vermoeden dat zij vanwege hun verleden niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning in het aangewezen gebied, zullen waarschijnlijk afzien van het aanvragen van een huisvestingsvergunning en zich elders in de gemeente of regio huisvesten. Bij het onderzoek op basis van de politiegegevens worden – net als bij de VOG – enkel feiten betrokken van overlastgevend gedrag, misdragingen en criminaliteit van de betrokken personen die in relatie staan met overlast en criminaliteit die de leefbaarheid van de woonomgeving kunnen aantasten. De raadpleging van de politiegegevens zal zijn beperkt tot de gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietoek. Zoals hierboven ook al kort uiteengezet, zullen naast en aanvullend op deze regels die gelden op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens, regels gesteld worden omtrent onder meer het beveiligen, het bewaren en het vernietigen van de persoonsgegevens. Uiteraard is duidelijk dat de geraadpleegde gegevens door het college van burgemeester en wethouders voor geen enkel ander doel gebruikt mogen worden dan voor de verlening van een huisvestingsvergunning in het aangewezen gebied.

Ook acht de regering de maatregel subsidiair. Er zijn geen andere middelen beschikbaar om het doel te bereiken en een geringere beperking op het recht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opleveren. Verder kunnen overlastgevend gedrag, lichtere vormen van jeugdcriminaliteit, openbare dronkenschap, gewelddadigheden in de nabijheid van de woning en andersoortig ongewenst gedrag, die niet hebben geleid tot een rechterlijke veroordeling of een door de politie of het openbaar ministerie opgelegde straf, onvoldoende reden zijn om een VOG te weigeren, maar dit zijn juist wel de gedragingen die de leefbaarheid en de veiligheid in de wijk aantasten. Indien betrokkenen dit soort gedrag frequent hebben ontplooid, is dat een goede indicatie om de huisvestingsvergunning niet te verlenen. De gegevens over deze ongewenste, maar niet strafrechtelijk vervolgd gedragingen worden uitsluitend bijgehouden in de politiegegevens, zodat dit de enige bron is die het college van burgemeester en wethouders kan raadplegen om ook hierin inzicht te krijgen.

4.4. Vergunning tot woningvorming

Er is in een aantal gemeenten behoefte om een vergunning tot woningvorming in te voeren. Dit in aanvulling op de al bestaande wettelijke mogelijkheid uit de Huisvestingswet²⁴ van een vergunning tot het splitsen van een gebouw in appartementsrechten. Splitsen is het opdelen van een pand in appartementsrechten. De eigenaar van een appartement wordt daarmee eigenaar van zijn aandeel in het geheel van het gebouw en kan dat aandeel doorverkopen. Bijvoorbeeld indien in één gebouw meerdere appartementen worden gemaakt, kan de eigenaar door de splitsing de appartementen afzonderlijk verkopen. De splitsing wordt vastgelegd in een notariële akte van splitsing en ingeschreven in de openbare registers bij het Kadaster. Het betreft het juridisch splitsen van het eigendomsrecht. In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad bepalen dat voorafgaande aan de splitsing een splitsingsvergunning moet worden verkregen.

a. Vergunning tot woningvorming

Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor de gemeenteraad 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 meerdere woningen, die afzonderlijk in de huurmarkt worden gezet, zonder dat het gebouw wordt gesplitst in appartementsrechten. De eigenaar van het oorspronkelijke pand krijgt na het door een

²⁴ Artikel 30 van de Huisvestingswet.

gemeente invoeren van de vergunning tot woningvorming uitsluitend na het verkrijgen van deze vergunning de mogelijkheid om woningen bouwkundig op te delen en te verhuren aan verschillende huurders. In wijken waar de woningen gemiddeld genomen al klein zijn, vinden veel gemeentebesturen het onwenselijk dat deze woningen nog verder worden opgedeeld waardoor de woningvoorraad wordt uitgebreid met nog kleinere woningen met een beperkte gebruikswaarde in het lagere prijssegment. Een aantal grote gemeenten voert beleid dat er op gericht is om de woningvoorraad in wijken waar de leefbaarheid onder druk staat te differentiëren. In de gemeente Rotterdam bestaat bijvoorbeeld een subsidieregeling, waarmee de kosten van het samenvoegen van kleine woningen tot één grotere woning gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd. Dit met het oog op bevordering van de woningkwaliteit en het vasthouden van meer kapitaalkrachtige huishoudens. Het is uiteraard ongewenst als de met subsidie samengevoegde woning ten behoeve van de verhuur weer wordt omgevormd tot twee of meer woningen. Door het behouden, dan wel toevoegen van middenklassewoningen aan de woningvoorraad kan aan huishoudens die hun wooncarrière willen voortzetten in de eigen wijk, de mogelijkheid geboden worden in die wijk te blijven wonen. Als een gemeente een dergelijk beleid voert en tegelijk geen rem kan zetten op de hierboven beschreven woningvorming, dan wordt dit beleid ernstig ondermijnd. In de meeste situaties heeft het omvormen van woningen in twee of meer woonruimten namelijk een negatieve impact op de leefbaarheid in de buurt, en op de kwaliteit en prijsontwikkeling van de woningen.

Ongewenste woningvorming komt op dit moment voornamelijk voor in grootstedelijke gebieden waar een groot aanbod is van relatief kleine, veelal oudere woningen. Maar ook in gebieden in krimpregio's kan het ongewenst zijn, waar het door een afname van de bevolking en met het risico op toekomstige leegstand niet wenselijk is om meer kleine woningen te creëren in bestaande panden.

Met deze wijziging van de Huisvestingswet wordt het voor alle gemeenten die dat noodzakelijk achten dan ook mogelijk gemaakt om ongewenste woningvorming tegen te gaan.

De huidige praktijk

Voor een verbouwing van één woning tot twee of meer woningen moet al een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Deze aanvraag wordt getoetst aan de landelijke prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2012, waarbij gemeenten geen strengere prestatie-eisen kunnen stellen. Zo worden in het Bouwbesluit 2012 onder meer gebruikseisen gesteld die betrekking hebben op de afmetingen van de vertrekken. Als aan de gestelde prestatie- en gebruikseisen wordt voldaan, moet de omgevingsvergunning worden verleend. Bij de verlening van een omgevingsvergunning kan het vormen van kleine woningen in bestaande panden dan ook niet worden voorkomen.

Aangezien er bij woningvorming geen sprake is van een juridische splitsing en evenmin van het omzetten van zelfstandige in niet-zelfstandige woonruimten, biedt ook de Huisvestingswet op dit moment niet het noodzakelijke instrumentarium om ongewenste woonvorming te kunnen voorkomen.

Voorwaarden

Bij het instellen van een vergunning voor woningvorming dient de gemeente te onderbouwen waarom het voor die specifieke categorie van woningen en voor de aangewezen wijk noodzakelijk is met het oog op de leefbaarheid en de samenstelling van de woonvoorraad. Net als bij het instellen van een vergunning voor omzetting, samenvoeging of onttrekking is het mogelijk dat de gemeenteraad een dergelijke maatregel noodzakelijk acht voor het hele grondgebied van de gemeente. In de huisvestingsverordening neemt de gemeenteraad de voorwaarden op waaraan de aanvraag moet voldoen en welke criteria zij hanteert bij de beoordeling ervan. Bij de verlening van een vergunning tot woningvorming moet in ieder geval getoetst worden

aan het algemene belang van een goede samenstelling van de woningvoorraad en de invloed die de woningvorming heeft op de leefbaarheid in het desbetreffende gebied.

Zowel voor het verbod op zonder vergunning samenvoegen, onttrekken en omzetten van woonruimte als voor het voorgestelde verbod op zonder vergunning vormen van woningen met betrekking tot woonruimten die in de verordening zijn aangewezen, geldt dat hieronder niet alleen de eenmalige handeling valt (de omzetting zelf), maar ook het zonder desbetreffende vergunning gebruiken of doen gebruiken van de woonruimte (het in stand houden van de illegale situatie).

b. Relatie met de grondrechten

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Door het instellen van een vergunning voor woningvorming is de eigenaar van een woning die is aangewezen in de huisvestingsverordening niet geheel vrij meer om met de woning te doen wat hij zelf wil. Dit is een beperking van zijn recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Een beperking kan gerechtvaardigd zijn indien aan drie voorwaarden wordt voldaan, namelijk dat deze bij wet is voorzien, in het algemeen belang noodzakelijk is en dat de maatregelen voldoen aan het vereiste van proportionaliteit.

- Dat een beperking van het eigendomsrecht bij wet geregeld moet zijn, houdt in dat de regeling voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar is. Hieruit vloeit ook voort dat de beperking niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur.
- Het vereiste dat de beperking in het algemeen belang noodzakelijk moet zijn betekent dat er een zwaarwegend algemeen belang dient te zijn voor de overheid voor de inbreuk. Daarbij wordt tevens nagegaan of er een "fair balance" (rechtvaardig evenwicht) is tussen enerzijds het algemeen belang dat met de beperking gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt.
- Ten slotte wordt bekeken of de beperking voldoet aan het vereiste van proportionaliteit.

De vergunning tot woningvorming wordt bij wet geregeld, zodat voldaan is aan het eerste criterium. Verdere uitwerking ervan wordt gegeven in de huisvestingsverordening. Hierdoor is deze maatregel voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar en is de beperking niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod van willekeur.

Het legitieme doel van deze beperking is dat het noodzakelijk is het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Bij de invulling van dit algemeen belang hebben de lidstaten een ruime beleidsvrijheid. In bepaalde wijken kan het erg ongewenst zijn om toch al kleine woningen feitelijk te verbouwen tot nog kleinere woonruimten. Dit heeft niet alleen een negatief effect op de woningvoorraad omdat daardoor steeds kleinere woningen ontstaan en de druk op de openbare ruimte door het toenemend aantal bewoners wordt vergroot. Het trekt ook voornamelijk woningzoekenden met een laag inkomen, wat nadelig kan zijn voor de inkomensdiversiteit en de leefbaarheid van de buurt. De bestrijding van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste in de woningvoorraad en het

bevorderen van de leefbaarheid zijn algemene belangen die volgens de regering een inbreuk op het eigendomsrecht rechtvaardigen.

De inbreuk op het eigendomsrecht is verder beperkt. De huurprijs die voor een grotere woning kan worden gevraagd, zou minder kunnen zijn dan de gezamenlijke huurprijs die gevraagd kan worden voor de verschillende woningen nadat de woningvorming heeft plaatsgevonden. Ook zou de verkoopwaarde van de woning voor de woningvorming lager kunnen zijn dan de verkoopwaarde na de woningvorming. Bij het niet verlenen van een vergunning tot woningvorming is het dus denkbaar dat de waarde van het eigendom niet vermeerdert. In veel gevallen zal een vergunning tot woningvorming verstrekt kunnen worden. Enkel 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, zal het college van burgemeester en wethouders, een vergunning kunnen weigeren. In de huisvestingverordening moet de gemeenteraad eerst afwegen of het instellen van de vergunning tot woningvorming voor de betreffende wijk(en) een geschikt en noodzakelijk middel is, daarnaast dient de gemeenteraad bij de aanwijzing van de categorieën woonruimten en de wijken waarvoor een vergunningsplicht wordt ingesteld, te beoordelen of de maatregel proportioneel is. Het ligt daarbij uiteraard niet voor de hand dat een vergunningplicht wordt ingesteld voor een villawijk of voor een boerderij op het platteland.

5. Overige nog nader te verkennen maatregelen

De regering heeft in de brief van 18 juli 2012 over de evaluatie en wijziging van de Wbmgp aangekondigd bereid te zijn om gemeenten meer experimenteerterruimte te bieden. De beleidspraktijk op het onderhavige terrein leert dat het ook noodzakelijk is om ruimte te bieden voor innovatieve en onorthodoxe maatregelen (stadsvernieuwing, sociale vernieuwing, grotestedenbeleid en wijkenaanpak). Het kan daarbij gaan om het integraal aanpakken van aandachtswijken, het ondersteunen van maatschappelijke (bewoners-)initiatieven en het bestrijden van de opeenstapeling van grootstedelijke problematiek. Een algemeen experimenteerartikel om af te wijken van hogere regelgeving, zoals voorgesteld door een aantal gemeenten, acht de regering onwenselijk zeker indien er geraakt wordt aan de grondrechten van burgers, er verplichtingen voor burgers en bedrijven worden gecreëerd of wordt ingegrepen in de staatsrechtelijke verhoudingen. Het creëren van een algemeen experimenteerartikel waarbij bij algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden afgeweken van de formele wet, zoals werd voorgesteld door een aantal gemeenten, is juridisch niet houdbaar en zou een uitholling zijn van de rol van de Staten-Generaal.

Wel kan een aantal specifieke voorstellen van gemeenten eventueel leiden tot de opstelling van experimenteerbepalingen, onder meer op het vlak van maatregelen op het gebied van rechten en vrijheden van burgers en betreffende de ondersteuning aan multiprobleemgezinnen. Zorgvuldige uitwerking van deze suggesties en verbeterpunten vergt echter meer tijd voor de uitwerking danwel afstemming met gemeenten, betrokken departementen en andere partijen. Dat geldt ook voor enkele andere voorstellen, die in bijlage 3 bij de brief van 18 juli 2012 staan vermeld.

Omdat het voorliggende voorstel tot wetwijziging vanwege de termijn van verlenging van de gebiedsaanwijzing (zie par. 4.2) niet langer kan wachten is het pakket aan voorgestelde maatregelen in tweeën geknipt. Naar verwachting zal begin 2014 - indien de uitwerking van een of meer van deze voorstellen leidt tot een wetsvoorstel - indiening van dit tweede wetsvoorstel kunnen plaatsvinden.

Het betreft de uitwerking van de volgende onderwerpen:

- bestuursdwangbevoegdheid burgermeester tot sluiten van panden; aanvulling Opiumwet art 13b ten behoeve van een sluitende aanpak van illegale hennepcultuur en xtc-productie;
- het mogelijk maken van een wooninvesteringszone (WIZ) naar analogie van de bedrijfsinvesteringszone (BIZ);

- het versterken van de positie van de gezinsregisseur bij de uitvoering en handhaving van een integraal plan voor multiprobleemhuishoudens, onder andere bestaande uit de mogelijkheid voor 'drang en dwang';
- het versterken van de zeggenschap van burgers via het geven van een aantal rechten aan burgerinitiatieven in een wijk²⁵;
- het mogelijk maken van een efficiëntere invordering van schulden door gemeenten;
- het verbeteren van de taalvaardigheid van peuterleidsters;
- het stimuleren van de deelname aan voor- en vroegschoolse educatie/groep 0;
- het tegengaan van voortijdig schoolverlaten door het verhogen van de kwalificatieplicht naar 23 jaar. Inmiddels hebben de Minister en Staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van een verkenning naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een verlengde duur van de kwalificatieplicht²⁶.

6. Overige wijzigingen

Uit de evaluatie van de Wbmgp blijkt dat gemeenten tot op heden het instrumentarium uit het tweede hoofdstuk van deze wet nog niet hebben ingezet. Wel hebben een aantal gemeenten kanszones aangewezen die speerpunt van beleid zijn, maar daar wordt de verlaging van de onroerendezaakbelasting voor kleine ondernemers niet toegepast. Ook werken gemeenten met ander instrumentarium om bepaalde ondernemingen aan te trekken ter bevordering van het leefklimaat in wijken met sociaal-economische problemen. Toch gaven gemeenten te kennen dat ze de maatregel wensten te behouden. Daarom wordt nu van de gelegenheid gebruik gemaakt om de maatregel te vereenvoudigen.

Eenzijds wordt het aantal inwoners waaraan een gemeente moet voldoen om deze maatregel te kunnen inzetten, geschrapt. De maatregel is immers bedoeld voor aandachtswijken en die zijn op zich zelf beschouwd niet gelieerd aan het aantal inwoners van een gemeente. De overige criteria, zoals het aantal niet-actieven en het aantal lage inkomens zijn en blijven bepalend of een gebied als een kanszone kan worden aangewezen waar een verlaging van de onroerendezaakbelasting kan worden ingezet.

Verder wordt ook de indexering op basis van de consumentenprijsindex van de maximale WOZ-waarde geschrapt. De reden daartoe is dat in de afgelopen periode de consumentenprijsindex altijd een stijging heeft laten zien, terwijl de WOZ-waarde vooral de laatste jaren is gedaald. Een jaarlijkse indexatie leidt dan ook tot ongewenste effecten. Het lijkt beter bij de vijfjaarlijkse evaluatie te bezien of het noodzakelijk is de maximale WOZ-waarde te wijzigen.

7. Voorlichting en evaluatie

De gewijzigde wet wordt na 5 jaar geëvalueerd. Daarnaast ziet de regering het als haar taak om gedurende deze periode gemeenten te informeren en te adviseren over de mogelijkheden die de wet hen biedt. Ook zal de regering in samenspraak met gemeenten zorgdragen voor het verspreiden van opgebouwde lokale ervaringskennis omtrent de toepassing van de verschillende maatregelen uit de wet.

8. Consultatie

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is over de verschillende onderdelen overleg geweest met de gemeente Rotterdam en andere betrokken gemeenten. Ook is gedurende het proces een aantal keren overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de voortgang van de uitwerking van de voorstellen. Voorts is overleg gevoerd met de Nationale Politie.

²⁵ Dit voorstel is na de brief van 18 juli 2012 (Kamerstukken II, 2011-2012, 33 340, nr. 1) door een gemeente en een landelijk bewonersplatform aan de minister voor Wonen en Rijksdienst gedaan.

²⁶ Brief 'Uitkomsten verkenning verlenging van de kwalificatieplicht' d.d. 15 april 2013 met bijlage. 'Kosten en baten verhoging kwalificatieplicht'.

Dit wetsvoorstel is openbaar geconsulteerd gedurende een periode van vier weken. Daarnaast zijn de VNG, de gemeente Rotterdam, de stadsregio Rotterdam, de G4, de G32, Woonbond, Aedes, het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken en het College bescherming persoonsgegevens gericht aangeschreven en uitgenodigd om hun zienswijze over de voorliggende wetswijziging kenbaar te maken.

a. Reacties VNG, G32-Stedennetwerk, gemeente Rotterdam en stadsregio Rotterdam

De VNG, het G32-Stedennetwerk en de gemeente Rotterdam hebben hun steun uitgesproken voor het wetsvoorstel. Ook de stadsregio Rotterdam heeft geen bezwaar tegen de voorgenomen wijzigingen. De VNG waardeert dat de voorgestelde maatregelen tegemoet komen aan de verzoeken van grote steden en onderstreept met name de urgentie om de termijn van de gebiedsaanwijzing te kunnen verlengen. De gemeente Rotterdam dringt daar ook sterk op aan.

De G32 zijn van oordeel dat de voorgestelde wetswijzigingen een toegevoegde waarde kunnen hebben bij de aanpak van problemen in wijken waar sprake is van een verslechtering van de leefbaarheid en sociale cohesie. De gemeente Rotterdam is voorstander van de introductie van een vergunning tot woonvorming. De in het wetsvoorstel geboden mogelijkheid tot het screenen van woningzoekenden in verband met overlastgevend en crimineel gedrag zal door de gemeente beoordeeld worden op bruikbaarheid als aanvulling op de bestaande praktijk. Verder hoopt de gemeente Rotterdam dat deze twee nieuwe maatregelen de behandeling van het wetsvoorstel niet zullen vertragen, gelet op het tijdig kunnen verlengen van de bestaande gebiedsaanwijzingen. Ten slotte vraagt de gemeente Rotterdam om in de memorie van toelichting te verduidelijken of de maatregel met betrekking tot het screenen van woningzoekenden in verband met overlastgevend en crimineel gedrag direct kan worden toegepast in al aangewezen gebieden. Voorts kan worden gemeld dat de gemeente Utrecht in een ambtelijke reactie de reactie van de gemeente Rotterdam onderschrijft.

In reactie hierop vindt de regering dat de maatregel met betrekking tot de screening niet automatisch kan worden ingezet in die gebieden waar al een gebiedsaanwijzing door de Minister van Wonen en Rijksdienst voor is afgegeven. Gelet op de ingrijpendheid van de maatregel dient een aanvraag tot verlenging te worden gedaan om deze gebieden opnieuw aan te kunnen laten wijzen voor een termijn van ten hoogste vier jaar. De Minister voor Wonen en Rijksdienst beoordeelt nieuwe aanvragen of aanvragen tot verlenging van de gebiedsaanwijzing op nut en noodzaak, alsmede op proportionaliteit en subsidiariteit. Na aanwijzing van een bestaand gebied zal de gemeenteraad voor het kunnen toepassen van de nieuwe maatregel de huisvestingsverordening dienen aan te passen, om vast te leggen voor welke categorieën van woonruimte een huisvestingsvergunning door het college van burgemeester en wethouders geweigerd kan worden aan woningzoekenden op grond van de screening. Na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel geldt zowel voor nieuwe gebiedsaanwijzingen als voor gebieden die worden verlengd dat in die gebieden zowel op grond van artikel 8 (nieuw) als op grond van artikel 9 van de Wbmgp eisen aan woningzoekenden kunnen worden gesteld. De gemeenteraad kan vervolgens besluiten één of beide artikelen in te zetten, dan wel één of beide maatregelen op basis van artikel 8 in de aangewezen gebieden verplicht te stellen.

Een van de criteria voor het aanwijzen van gebieden om artikel 8 en 9 van de Wbmgp te kunnen toepassen is dat de gemeenteraad naar het oordeel van de Minister voor Wonen en Rijksdienst voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat woningzoekenden, aan wie als gevolg van die aanwijzing, geen huisvestingsvergunning kan worden verleend voor woonruimte in de aangewezen gebieden, voldoende mogelijkheden houden om binnen de regio passende huisvesting te vinden. In dat kader acht de stadsregio Rotterdam het in hun reactie niet aannemelijk dat nieuwe weigeringen ten gevolge van de screening op criminaliteit en overlast de omliggende gebieden onevenredig zullen belasten, gelet op het huidige aantal weigeringen. Ook verwacht de stadsregio geen extra belastende effecten van de maatregel die het omvormen van een woning tot twee of meer

huurwoningen moet tegen gaan. Wel acht de stadsregio het van groot belang dat de effecten op omliggende gebieden, van de bestaande en nu voorgestelde maatregelen, worden gemonitord en regelmatig worden geëvalueerd. Onder die voorwaarde heeft de stadregio ook geen bezwaar tegen de verruiming van de verlengingsmogelijkheden van de gebiedsaanwijzing. In reactie hierop vindt ook de regering het van groot belang dat de effecten van de maatregelen door de desbetreffende gemeente worden gevolgd. De Minister voor Wonen en Rijksdienst trekt namelijk de aanwijzing voor een of meerdere gebieden in, indien hem is gebleken dat niet langer wordt voldaan aan de volgende vereisten:

- dat het instrumentarium noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek in de aangewezen gebieden;
- dat de aanwijzing van die betreffende gebieden niet langer voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, of
- dat er onvoldoende mogelijkheden overblijven voor woningzoekenden om zich binnen de regio te vestigen.

Ook bij de beoordeling van een aanvraag van de gemeenteraad voor verlenging van een of meer gebiedsaanwijzingen zullen de uitkomsten van de door de gemeente uitgevoerde evaluaties ten aanzien van bovenstaande vereisten een belangrijke rol spelen. Het is dan ook in het belang van gemeenten zelf om het instrumentarium van monitoring en evaluatie hiervoor op orde te hebben.

Omdat de Wbmgp niet los kan worden gezien van de Huisvestingswet, verzoekt het G32-Stedennetwerk het wetsvoorstel Huisvestingswet 2013 op korte termijn in de Tweede Kamer te behandelen. De VNG vraagt tevens aandacht voor de relatie tussen deze twee wetsvoorstellen bij de uitvoering.

Over deze relatie kan het volgende worden vermeld. Een gemeente waar geen schaarste aan goedkope woningen is en die geen wijken heeft waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat, zal geen gebruik hoeven maken van de Huisvestingswet. Is er wel sprake van schaarste, dan kan een huisvestingsverordening opgesteld worden, die voor de hele gemeente regels stelt voor de woonruimteverdeling. Heeft een gemeente daarnaast wijken met ernstige leefbaarheidsproblemen, dan kan op grond van de Wbmgp een aanvraag ingediend worden bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst om die wijken aan te wijzen waardoor er aan woningzoekenden bijzondere eisen gesteld kunnen worden ten aanzien van de aard van het inkomen (bestaande Wbmgp), dan wel ten aanzien van overlastgevend en crimineel gedrag (wetsvoorstel). Deze maatregelen worden eveneens vastgelegd in de huisvestingsverordening, waarbij ook de wijken waarin deze regels gelden worden vastgelegd. Toepassing van dit instrumentarium uit de Wbmgp kan dus gezien worden als een aanvulling op het instrumentarium van de Huisvestingswet.

b. Aedes

In reactie op het wetsvoorstel geeft Aedes aan het van toegevoegde waarde te vinden dat er een juridische basis wordt gecreëerd om kandidaat-huurders te kunnen weren uit bepaalde wijken via screening op ernstige vormen van overlast en criminele antecedenten. Wel acht Aedes het van belang dat gemeenten beleid ter zake vormgeven en uitvoeren in goed overleg met corporaties en dat er sprake is van een gedegen afweging. Ondanks extra administratieve lasten geeft Aedes aan voorstander te zijn van deze mogelijkheid.

In reactie daarop geeft de regering aan er vanuit te gaan dat gemeenten bij hun aanvraag voor een gebiedsaanwijzing de corporaties als belangrijke partner betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Met dit voorstel wordt de bestaande praktijk in goede banen geleid en met wettelijke waarborgen omgeven. Verder zal Aedes worden betrokken bij de kennisuitwisseling richting gemeenten over de mogelijkheden van deze wet en over de toepassing van andere, minder vergaande instrumenten en eventuele verbeteringen terzake.

Aedes is voorstander van de verlenging van de gebiedsaanwijzing: door de instroom van kansarmen en uitstroom van kansrijken te beperken, neemt de kans toe dat de leefbaarheid in Rotterdam-Zuid en soortgelijke wijken of gebieden wordt verbeterd. Wat Aedes betreft is, alles afwegende, sprake van een noodzakelijke maatregel om haar leden de kans te geven om effectief te kunnen werken aan verbetering van de situatie in de betrokken wijken. De grootschalige fysieke herstructurering die noodzakelijk is om de situatie in deze wijken ook structureel te verbeteren vraagt bovendien langer de tijd dan een periode van 8 jaar. Aedes dringt er op aan dat bij eventuele verlenging vooraf samen met de betrokkenen partijen in de wijk (waaronder corporaties) te evalueren of dit toch zware instrument werkelijk tot positieve veranderingen in de wijk leidt en daarbij mogelijke waterbedefferen van de maatregel mee te wegen.

In reactie hierop geeft de regering aan het van groot belang te achten om bij elke nieuwe aanvraag tot verlenging van een gebiedsaanwijzing te toetsen of deze verlenging nog steeds noodzakelijk en geschikt is voor de aanpak van de problematiek, of de inzet van de voorgestelde maatregelen voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, en of er elders in de regio voldoende mogelijkheden zijn voor woningzoekenden die zich niet kunnen huisvesten in de aangewezen gebieden. Ook de gemeenteraad zal aan deze aspecten bij de verlengingsaanvraag aandacht dienen te besteden. Daarmee worden de eventuele waterbedefferen van de maatregelen meegenomen.

c. Woonbond

De Woonbond waardeert de inzet en maatregelen om ernstige leefbaarheidproblemen in wijken aan te pakken. In dat kader ondersteunt de Woonbond de mogelijkheid om het opsplitsen van woningen te reguleren, omdat dit - zeker bij malafide huiseigenaren - kan leiden tot uitbuiting, overbewoning en aantasting van de leefbaarheid. Wel heeft de Woonbond kritiek op de inperking van de vrijheid van vestiging, en maakt in de reactie van de gelegenheid gebruik om tevens bezwaren naar voren te brengen op de bestaande mogelijkheid in de Wbmgp om inkomenseisen te stellen aan nieuwe bewoners (niet gerechtvaardigd om huurders met uitkering te weren uit bepaalde wijken, uitsluiting economisch kwetsbare groepen, stigmatiserend, aanbod goedkope huurwoningen erg laag door forse huurverhogingen, effectiviteit maatregel niet aangetoond). In plaats van kwetsbare groepen uit te sluiten pleit de Woonbond ervoor dat gemeenten zich meer moeten richten op verbetering van de wijk (woningen) en veiligheid (aanpak overlastgevers), waarbij de aandacht niet eenzijdig moet liggen bij huurders, maar ook bij eigenwoningbezitters en slapende Vereniging van Eigenaren (VVE's).

In reactie hierop brengt de regering naar voren dat bovenstaande kritiek geen betrekking heeft op de voorgestelde wetswijziging, zoals de Woonbond zelf ook aangeeft. Kortheidshalve wordt dan ook verwezen naar de memorie van toelichting bij dit onderdeel van de Wbmgp (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 091, nr. 3). De vrijheid van vestiging is een belangrijk grondrecht. Daarom maakt de Wbmgp het alleen mogelijk om onder een aantal stringente voorwaarden en in een beperkt aantal door de minister (op aanvraag van de gemeenteraad) aangewezen gebieden binnen een gemeente inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden, die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio. Eén van de vereisten is dat er voor woningzoekenden, aan wie geen huisvestingsvergunning kan worden verleend, voldoende mogelijkheden overblijven om binnen de regio passende huisvesting te vinden. Uit een eerste evaluatie eind 2009 van de gemeente Rotterdam in het kader van de aanvraag tot verlenging van een viertal gebiedsaanwijzingen ²⁷ blijkt dat het aandeel personen met een uitkering is gedaald en de leefbaarheid is verbeterd. De toenmalig verantwoordelijke minister constateerde dat de keuzemogelijkheden en slaagkansen voor de betrokken afgewezen woningzoekenden niet substantieel waren afgenomen, omdat het grootste deel op redelijk korte termijn andere woonruimte had gevonden. Deze conclusie ligt in lijn met de

²⁷ Evaluatie Huisvestingsvergunning, Rotterdam, 1 juli 2006 – 1 juli 2009.

ervaring en de verwachtingen van de stadregio Rotterdam, zoals hierboven vermeld (geen onevenredige belasting van de omliggende gebieden).

Verder benadrukt de regering dat het stellen van eisen aan woningzoekenden op basis van artikel 8 en 9 van de Wbmgp een ultieme maatregel is, in aanvulling op vele minder vergaande maatregelen om de leefbaarheid in kwetsbare wijken te verbeteren. De toepassing hiervan maakt dan onderdeel uit van een brede, samenhangende aanpak (veiligheid, woonomgeving, sociale kwaliteit van de buurt, voorzieningen, etc), waarbij er ook aandacht is van gemeenten en regering voor (malafide) pandeigenaren en slecht functionerende VVE's.

Vanwege de beperking van de vrijheid van vestiging is de Woonbond in principe ook geen voorstander van de mogelijkheid om bij de verlening van de huisvestingsvergunning te screenen op criminaliteit en overlast, maar kan zich wel voorstellen dat in sommige gevallen van zeer hoge concentratie van criminaliteit en overlast wordt overgegaan op het invoeren van screening. Daarbij moet dan wel aan strikte voorwaarden worden voldaan (aantonen specifiek probleem, geen andere oplossing, tijdelijke maatregel als onderdeel van brede aanpak, hoge zorgvuldigheidseisen aan de screening, geweigerde woningzoekenden elders voorrang, huurdersorganisaties betrekken bij opstellen huisvestingsverordening). In reactie hierop herkent de regering een groot deel van de door de Woonbond gestelde voorwaarden in de huidige vereisten waaraan moet worden voldoen bij de aanvraag voor een gebiedsaanwijzing (zie hierboven ad a). Deze vereisten blijven met de invoering van de screeningsmogelijkheid in de Wbmgp ongewijzigd (artikelen 6 en 7). Ook bij verlenging van een gebiedsaanwijzing zal de aanvraag hierop telkens kritisch worden getoetst.

Uiteraard zullen aan de screening hoge zorgvuldigheidseisen worden gesteld. In de memorie van toelichting wordt daarop uitgebreid ingegaan (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Verder zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld voor het screeningsonderzoek en de verwerking van de persoonsgegevens.

Wat betreft het elders voorrang verlenen aan woningzoekenden die zijn afgewezen voor woonruimte in de aangewezen gebieden, stelt de regering zich op het standpunt dat voor deze woningzoekenden op basis van dit enkele feit geen uitzondering dient te worden gemaakt, en dat in de niet-aangewezen gebieden de reguliere procedures ook voor hen blijven gelden. Verder gaat de regering er vanuit dat gemeenten bij de opstelling van de huisvestingverordening tijdens de periode van ter inzage legging ook huurdersorganisaties gelegenheid bieden hun zienswijze naar voren te brengen; dat is een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten.

Voorts vindt de Woonbond de verruiming van de verlengingstermijn om gebieden aan te wijzen wel heel erg ruim en stelt dat inperking van vrijheden altijd een tijdelijke maatregel moet blijven, waarbij ondertussen door alle partijen hard gewerkt wordt aan verbetering van de leefbaarheid.

In reactie hierop geeft de regering aan dat de ervaring leert dat de aanpak van aangewezen gebieden waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat een kwestie is van lange adem, van de inzet van een veelheid aan maatregelen op fysiek, sociaal en economisch terrein, en waar de inzet van vele partijen een rol speelt. Bij de onderbouwing en toetsing van de aanvraag zal voor de verlenging elke keer opnieuw worden getoetst op onder meer nut en noodzaak.

d. Reacties via de openbare Internetconsultatie

De regering heeft er voor gekozen om dit wetsvoorstel voorafgaand aan toezending aan de Tweede Kamer ook op internet te publiceren om burgers, bedrijven en andere belangstellende organisaties de gelegenheid te bieden te reageren. In de periode dat het wetsvoorstel op internet ter consultatie heeft gestaan zijn er vier reacties binnengekomen: twee instemmende reacties van particulieren, een reactie van

woningcorporatie Portaal (vestiging Leiden) en een reactie van de gemeente Rotterdam (afdeling Expertise Burgerzaken).

De woningcorporatie wijst erop dat alleen bij zwaarwegende redenen beperkingen mogen worden gesteld aan de vrijheid van vestiging, dat het weren van mensen met een crimineel verleden, zonder werk of met een beperkt inkomen geen garantie voor de toekomst is, en dat anderzijds een veroordeling wegens geweld of inbraak in het verleden niet hoeft te betekenen dat door de komst van deze huurder de veiligheid in de wijk/buurt zal verslechteren. Verder wordt aangegeven dat woningzoekenden met een crimineel verleden ergens moeten kunnen wonen, en dat er voor zover bekend geen overtuigende onderzoeken zijn die aantonen dat deze maatregel bijdraagt aan zichtbare en meetbare verbeteringen van de leefbaarheid en veiligheid. Voorts wordt er op gewezen dat de maatregel voorbij gaat aan het aanpakken van de problemen bij zittende huurders.

Voorts geeft de corporatie aan dat het uitsluiten van mensen met een crimineel verleden op steun kan rekenen van wijkbewoners en van professionals die in de wijk werken, dat het raadzaam is na te denken hoe het instrument wordt ingezet en waarom, en dat bescheidenheid op zijn plaats lijkt wat van de maatregel mag worden verwacht. De corporatie probeert voorts nog andere, minder vergaande instrumenten in te zetten (intakegesprekken, verhuurdersverklaring vorige verhuurder, tweedekansbeleid met een nieuw huurcontract onder strenge voorwaarden, drie-partijenovereenkomsten voor bijzondere doelgroepen waarbij een instelling zorg/ondersteuning levert). Ook geeft de corporatie aan dat goed monitoren bijdraagt aan het zichtbaar maken van de effecten en aan het draagvlak, en dat ook meer afstemming met andere corporaties nodig is. Ten slotte wordt ervoor gepleit dat het weren van huishoudens in een wijk alleen werkt als gekozen wordt voor een brede aanpak in de wijk.

In reactie hierop geeft de regering aan dat het weren van woningzoekenden in verband met een crimineel verleden of overlastgevend gedrag een ingrijpende maatregel is die als ultimum remedium kan worden ingezet, in aanvulling op minder vergaande maatregelen en als sluitstuk van een brede aanpak voor een gebied waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat. Uit experimenten in enkele gemeenten waar corporaties vrijwillige afspraken over selectieve woningtoewijzing door middel van het screenen van woningzoekenden hebben gemaakt, blijkt dat de leefbaarheid en veiligheid in de desbetreffende wijken verbetert. In de praktijk heeft deze methode ook een preventieve werking, waarbij potentiële woningzoekenden die niet door de screening zouden komen, afzien van een aanvraag en elders in het overige woningaanbod huisvesting zoeken waar deze beperkingen niet gelden. Verder zal de regering in het kader van de kennis- en ervaringsuitwisseling ook aandacht besteden aan het verspreiden van andere, minder vergaande instrumenten terzake, naast de toepassingsmogelijkheden van de verschillende maatregelen uit de Wbmgp.

Van het Expertise Burgerzaken Rotterdam is een uitgebreide reactie ontvangen waarin aandacht gevraagd wordt voor de ontwikkeling van een eenduidig toetsingskader bij de beoordeling door de dienst Justis of er wel of niet een VOG kan worden afgegeven, alsmede bij de beoordeling van de screening op basis van de politiegegevens. Ook wordt gevraagd naar de verhouding tussen de VOG en de screening op basis van de politiegegevens en het verschil in beoordeling. Verder wordt gevraagd of er bij verschillende aangewezen gebieden een andere vorm van screening kan worden ingezet, waarbij gevraagd wordt om de inzet te heroverwegen van twee verschillende instrumenten met een discrepantie tussen de beoordeling op basis van de VOG en de beoordeling op basis van politiegegevens. Het Expertisecentrum Burgerzaken Rotterdam vraagt onder welk regime de screening op basis van de politiegegevens plaatsvindt en de verhouding tussen de Wet politiegegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens. Verder worden twee suggesties gedaan te aanvulling van dit wetsvoorstel. Op de eerste plaats wordt verzocht om in artikel 8 van de Wbmgp niet langer het begrip "onafgebroken ingezetene" op te nemen omdat daardoor mensen die feitelijk wel

woonden in de gemeente, maar (tijdelijk) niet ingeschreven zijn in de gemeentelijke basisadministratie, buiten de boot zouden vallen. Op de tweede plaats vraagt men naar een definitiebepaling van het begrip "woningzoekende". Ten slotte wordt aandacht gevraagd voor het feit dat de huisvestingsvergunning in een aantal gevallen eerst aangevraagd wordt nadat de huurder het pand al betrokken heeft en de mogelijkheden te bezien om dit op te lossen.

De regering geeft de volgende reactie op de genoemde vragen en suggesties van het Expertisecentrum Burgerzaken Rotterdam: Er wordt een toetsingskader ontwikkeld in samenspraak met de dienst Justis, dat door hen gebruikt zal worden bij het beoordelen of er wel of niet een VOG kan worden afgegeven. Ook wordt er bij algemene maatregel van bestuur een toetsingskader ontwikkeld over de wijze waarop de screening op basis van de politiegegevens dient plaats te vinden. Daardoor wordt verzekerd dat er zowel een eenduidig systeem is voor de beoordeling van de aanvraag voor een VOG als een eenduidig systeem bij de screening op basis van de politiegegevens. Beide systemen hoeven echter niet hetzelfde te zijn aangezien ook de methodiek en de inzet van deze instrumenten verschillend is. De inzet van de VOG of de screening op basis van de politiegegevens is mede afhankelijk van de soort en ernst van de problematiek in de aangewezen wijk. De keuze voor toepassing van een dergelijk instrument kan dan ook per aangewezen gebied verschillen (VOG, dan wel screening op basis van politiegegevens of via de inzet van beide).

De Wet politiegegevens is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens bij de politie, op het moment dat de gegevens echter worden verstrekt voor een ander doel zoals in het onderhavige voorstel, is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing op de verdere verwerking. De geheimhoudingsplicht vanwege de Wet politiegegevens blijft steeds van toepassing.

Het begrip "onafgebroken ingezetene" in artikel 8 van de Wbmgp is noodzakelijk om de categorie woningzoekenden die niet voldoen aan de gestelde eisen over de aard van het inkomen af te bakenen. In eerste plaats is de gemeentelijke basisadministratie het enige instrument op basis waarvan kan worden vastgesteld of iemand ergens woonachtig is. Het is immers aan iedere burger om er zorg voor te dragen dat hij iedere van belang zijnde mutatie direct doorgeeft aan de gemeente. Indien hij dit nalaat is dat zijn eigen verantwoordelijkheid. Het zou een verkeerd signaal zijn om niet langer uit te gaan van de juistheid van de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie. In uitzonderlijke gevallen, zal de woningzoekende uiteraard op basis van andere bewijsstukken kunnen aantonen dat de feitelijke situatie anders is dan deze die in gemeentelijke basisadministratie is opgetekend. Het is dan aan het college van burgemeester en wethouders om te beoordelen of de aangeleverde bewijsstukken voldoende zijn om dit aan te tonen. Echter de bewijslast ligt in dit geval bij de persoon in kwestie, aangezien hij ook verantwoordelijk is voor het doorgeven van de mutaties.

Vooralsnog is er geen reden om een begripsbepaling van "woningzoekende" in de Wbmgp of in de Huisvestingswet op te nemen. Uit het normale spraakgebruik is duidelijk wat hieronder wordt verstaan.

In artikel 7 van de Huisvestingswet is bepaald dat het verboden is zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders een woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, in gebruik te nemen en in gebruik te geven. De wet bepaalt dus duidelijk dat de huisvestingsvergunning moet zijn verkregen vooraleer de aanvrager ze in gebruik neemt. Indien de vergunning wordt aangevraagd nadat de aanvrager er al in woont, is dit een overtreding van het verbod. Indien alsnog achteraf blijkt dat de aanvrager niet in aanmerking komt voor zo een vergunning, zijn de kosten die daaruit voortvloeien voor rekening van de aanvrager. Het is van overheidswege een verkeerd signaal richting betrokkene die het risico neemt om een vergunning niet tijdig aan te vragen en te handelen alvorens het bevoegd gezag een besluit heeft genomen alsof de vergunning zou zijn verstrekt.

9. Handhaving

De handhaving van de voorgestelde maatregelen, voor zover van toepassing, komt bij gemeenten te liggen. De vergunning voor woningvorming kan in iedere gemeente door de gemeenteraad worden ingevoerd. In het geval een gemeente hiertoe besluit, is de gemeente tevens verantwoordelijk voor de handhaving daarvan. Bij overtredingen (woningvorming zonder vergunning) kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast kan een vergunning tot woningvorming ingetrokken worden in het geval degene aan wie de vergunning is verleend zich niet houdt aan eventuele voorwaarden die bij de vergunningverlening zijn gesteld.

De andere maatregelen kunnen niet algemeen toegepast worden in alle gemeenten, maar slechts in de door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen gebieden. Dit wetsvoorstel heeft op dit vlak voor de handhaving geen gevolgen. De screening van woningzoekenden die een huisvestingsvergunning aanvragen, vindt immers plaats in het kader van de aanvraagprocedure. De handhaving betreft enkel het controleren of de daadwerkelijke bewoner een huisvestingsvergunning heeft. Maar die handhavingstaak volgt ook al uit het huidige artikel 8 van de Wbmgp.

10. Administratieve lasten

Naar verwachting leiden sommige nieuwe maatregelen slechts in beperkte mate tot een toename van administratieve lasten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vergunning tot woningvorming.

Indien een gemeente een vergunning instelt voor woningvorming, geeft dit administratieve lasten voor degenen die zijn woonruimte wil opdelen in meerdere woonruimten. Hij zal hiervoor een vergunning aan moeten vragen. Naar verwachting betreft het geen ingewikkelde procedure, een tot twee uur per aanvraag is een redelijke schatting.

De andere maatregelen kunnen enkel worden ingezet in een beperkt aantal door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen gebieden op aanvraag van de gemeenteraad. Het van te voren kwantificeren van de administratieve lasten is moeilijk, omdat niet kan worden voorzien in welke mate de bijzondere maatregelen toegepast gaan worden. Daarnaast kan de gemeenteraad besluiten om enkel het huidige instrumentarium van artikel 8 van de Wbmgp in te zetten (aard van inkomen), alleen de screening van de aanvragers van huisvestingsvergunningen in de aangewezen gebieden verplicht te stellen of beide maatregelen samen toe te passen. Ook heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de screening te doen enkel volgens de VOG-procedure, of (gemotiveerd) enkel via een onderzoek op basis van de politiegegevens of via de inzet van beide instrumenten. Voor de woningzoekenden die zich willen huisvesten in een aangewezen gebied, zal er sprake zijn van extra administratieve lasten ten aanzien van het verkrijgen van een VOG. Hierbij dient te worden aangetekend dat van deze maatregel een sterke preventieve werking uitgaat. Woningzoekenden die op basis van hun antecedenten namelijk denken niet in aanmerking te komen voor een woning in de aangewezen wijk, zullen – zoals uit de pilots blijkt – veelal geen aanvraag doen voor een huisvestingsvergunning en dus ook geen VOG aanvragen.

Wat de uitvoeringslasten voor de rijksoverheid betreft, kan ten aanzien van de VOG-aanvraag worden opgemerkt dat het aantal extra te verwachten VOG-aanvragen te verwaarlozen is in het licht van het totaal aantal aanvragen (circa 600.000 in 2012). Ook zullen de uitvoeringslasten voor de politie beperkt zijn, gelet op de preventieve werking van de maatregel en het beperkte aantal aangewezen gebieden. Om meer zicht te krijgen op de administratieve lasten en uitvoeringskosten en deze zo beperkt mogelijk te houden, zullen voor de aangewezen gebieden daarover in het kader van de evaluatie (en een eventuele verlengingsaanvraag) met de betrokken gemeenten afspraken worden gemaakt.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Het streven is het wetsvoorstel per 1 april 2014 in werking te laten treden. Naar de mening van de regering kunnen de gewijzigde maatregelen, evenals de aanvullingen van de vergunning tot woningvorming en de mogelijkheden tot het uitvoeren van een screening zonder bezwaar meteen na inwerkingtreding worden toegepast.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Aangezien het grotestedenbeleid zoals dat werd gevoerd ten tijde van het ontstaan van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) niet meer in die vorm bestaat, wordt deze verwijzing geschrapt. Met het voorliggende wetsvoorstel kunnen alle gemeenten die naar hun oordeel kampen met grootstedelijke problematiek, en met name in kwetsbare wijken waar de leefbaarheid onder druk staat, gebruik maken van de mogelijkheden die deze wet biedt.

Door de departementale herindeling bij het aantreden van het huidige kabinet, is de bevoegde Minister voor dit onderwerp Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst. De begripsbepaling wordt dienovereenkomstig gewijzigd.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 3 van de Wbmgp komt de verwijzing naar het grotestedenbeleid (GSB-steden) te vervallen, alsmede de grens van 100.000 inwoners. Deze harde grens van 100.000 inwoners is niet wenselijk omdat het minder van belang is of een gemeente al dan niet 100.000 inwoners heeft om deze maatregelen te kunnen toepassen. Er zijn immers ook gemeenten met een kleiner inwoneraantal die kampen met grootstedelijke problemen en met kwetsbare wijken waar de leefbaarheid onder druk staat. De criteria genoemd in het eerste lid onderdelen a en b, zijn toereikend om te bepalen of er in een bepaald gebied sprake is van lokale sociaal-economische problemen op grond waarvan de gemeenteraad het gebied kan aanwijzen als kanszone.

Verder wordt in dit onderdeel het vierde lid van artikel 3 van de Wbmgp dusdanig gewijzigd dat de maatregelen langer ingezet kunnen worden. Op basis van de huidige wet kunnen deze maatregelen ingezet worden voor vier jaar met de mogelijkheid tot het eenmalig verlengen van deze termijn. De aanpak van de grootstedelijke problematiek is in zijn algemeenheid echter een inspanning die meer tijd vergt. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat de gemeenteraad de maatregel viermaal kan verlengen, waardoor de totale duur twintig jaar bedraagt. Aangezien de verlaging van de onroerendezaakbelasting een maatregel is die de gemeente voor het aangewezen gebied geld kost, mag verwacht worden dat de gemeenteraad zulk een maatregel niet langer dan strikt noodzakelijk is, inzet.

Artikel I, onderdeel C

In het eerste lid van artikel 4 van de Wbmgp is bepaald dat de vermindering van de onroerendezaakbelasting enkel mogelijk is voor panden waaraan een waarde tot 500.000 euro is toegekend op basis van de Wet waardering onroerende zaken. In de leden twee en drie van dit artikel staat thans een bepaling omtrent de indexering van deze bedragen en de publicatie ervan in de Staatscourant. De indexering moet plaatsvinden op basis van de consumentenprijsindex. Echter, zeker in de afgelopen jaren met de dalende waarde van onroerende goederen, blijkt deze index geen goede graadmeter te zijn voor het vaststellen van de waardeontwikkeling van onroerend goed. Daarom wordt voorgesteld vast te houden aan de vaste prijsgrens van 500.000 euro, die nog steeds overeenkomt met de realiteit in de desbetreffende buurten.

Artikel I, Onderdeel D

Gebieden waarin de toegang tot de woningmarkt wordt beperkt kunnen op grond van de huidige wet door de minister op verzoek van de gemeenteraad worden aangewezen voor vier jaar met de mogelijkheid om deze aanwijzing te verlengen met eenmaal vier jaar. Zoals ook is uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie, duurt de aanpak van wijken waar een opeenstapeling van problemen aanwezig is, langer dan acht jaar. Het gaat naast de aanpak van sociale problemen ook om fysiek-ruimtelijke investeringen die niet zijn afgerond in zo een beperkt tijdvak. Daarom ligt het meer in het verlengde van de realiteit om het mogelijk te maken de aanwijzing vier maal te verlengen. Uiteraard zal het beperken van onder meer de vrijheid van vestiging in deze kwetsbare wijken altijd een tijdelijke maatregel moeten zijn. Daarom zal de minister bij de verlenging van de gebiedsaanwijzing moeten toetsen of de inzet van deze middelen nog steeds effectief is. Daartoe zullen gegevens over de ontwikkeling in deze wijken bij de aanvraag moeten worden verstrekt. Indien moet worden vastgesteld dat er in de periode van de aanwijzing geen of weinig vooruitgang geboekt is met de (integrale) aanpak van de problemen, ligt het niet in de lijn dat de minister de gebiedsaanwijzing verlengt. Daarnaast zal de minister ook de proportionaliteit van de maatregel moeten toetsen. Ten slotte heeft de minister de bevoegdheid om de gebiedsaanwijzing in te trekken indien tussentijds zou blijken dat de maatregel niet langer geschikt of proportioneel is voor de aanpak van de problematiek.

Artikel I, onderdeel E

In artikel 8 van de Wbmgp wordt een aantal leden toegevoegd. Het huidige artikel maakt het mogelijk dat in de door de minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen gebieden de toegang tot de woningmarkt beperkt wordt voor woningzoekenden zonder inkomsten uit arbeid, uit bedrijf en beroep of uit een daar genoemde uitkering.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij de verlening van huisvestingsvergunningen ook personen te weren waarvan op basis van antecedenten ten aanzien van overlast en criminaliteit een gegronnd vermoeden bestaat dat zij een negatieve impact zullen hebben op de mate van overlast of criminaliteit in dat gebied. Deze antecedenten moeten daarmee uiteraard in verband staan. Bijvoorbeeld het feit dat iemand een verkeersovertreding heeft begaan, kan dan ook geen grond zijn om deze persoon geen huisvestingsvergunning in het desbetreffende gebied te verlenen. Deze maatregel geldt voor iedere woningzoekende die zich in het aangewezen gebied wil vestigen, ongeacht of hij al op het moment van de aanvraag van de vergunning woonachtig was in de regio.

Om vast stellen of door het college van burgemeester en wethouders een huisvestingsvergunning voor een woningzoekende op basis van zijn antecedenten kan worden verstrekt, kan de gemeenteraad op basis van het tweede lid (nieuw) beslissen dat bij de aanvraag de woningzoekende en de andere personen van 12 jaar en ouder die met hem de woning zullen betrekken een VOG kunnen overleggen. Voor de gestelde leeftijdsgrens van 12 jaar en ouder wordt uitgegaan van de bestaande leeftijdsgrens voor minderjarigen die ook bij de VOG-aanvraag wordt gehanteerd.

Indien de gemeenteraad echter van mening is dat een VOG niet een toereikend middel is om te beoordelen of een woningzoekende of de andere personen die met hem de woning zullen betrekken een negatieve impact zou kunnen hebben op de overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied, kan zij op grond van het derde lid (nieuw) in de verordening bepalen dat er een onderzoek plaatsvindt op basis van de politiegegevens. Het betreft uitsluitend de politiegegevens, bedoeld in artikel 8 van de Wet politiegegevens. Het onderzoek en de verwerking van de persoonsgegevens moeten voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen (vierde lid (nieuw)).

Deze algemene maatregel van bestuur zal naast een wijziging van het Besluit politiegegevens, waarin een grondslag wordt opgenomen voor verstrekking van deze gegevens aan het college van burgemeester en wethouders, in ieder geval voorschriften bevatten ten aanzien van de voorwaarden en de wijze van het onderzoek. Hierbij zal een lijst van gedragingen worden opgenomen die in aanmerking mogen worden genomen bij het onderzoek op basis van de politiegegevens bij de verlening van een huisvestingsverordening in het aangewezen gebied. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de volgende gedragingen:

- ernstige (geluids)overlast in en rond de woning;
- ernstige misdragingen in of rond de woning, waardoor de veiligheid en de leefbaarheid in de wijk ernstig in gevaar kan worden gebracht;
- openbare dronkenschap en overlast door drank- en drugsgebruik;
- gewelddadig gedrag in de directe omgeving;
- handel in verdovende middelen en andere drugsdelicten die een uitstraling hebben naar de woonomgeving;
- (jeugd)criminaliteit die een relatie heeft met de woonomgeving (bv. woning- en auto-inbraak, vernielingen, graffiti, intimiderend of discriminerend gedrag, etc).

In de algemene maatregel van bestuur wordt ook opgenomen dat het onderzoek zich slechts kan uitstrekken tot gedragingen in het recente verleden, waarbij in aansluiting op de bestaande praktijk wordt uitgegaan van een periode van drie jaren voorafgaand aan de aanvraag van de huisvestingsvergunning. Deze 'terugkijkperiode' zal nader worden ingekaderd, waarbij bijvoorbeeld ook de duur, de herhaling en de in het jaar voorafgaand aan het onderzoek voorgekomen gedragingen een zware rol spelen bij de wijze van beoordeling van gegevens. Een eenmalige constatering van geluidsoverlast zal uiteraard geen reden kunnen zijn tot het weigeren door het college van burgemeester en wethouders van een huisvestingsvergunning voor woningzoekenden in het aangewezen gebied. Ten slotte worden in de algemene maatregel van bestuur regels gegeven omtrent de vastlegging, de beveiliging, geheimhouding, de toegang tot en de vernietiging van de politiegegevens die het college van burgemeester en wethouders heeft ontvangen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de bepaling dat het college van burgemeester en wethouders alle persoonsgegevens die zij uit de politiegegevens hebben ontvangen voor de beoordeling van de aanvraag voor een huisvestingsvergunning moeten vernietigen zodra het desbetreffende besluit onherroepelijk is geworden.

De verdere wijzigingen in artikel 8 zijn louter van technische aard.

Artikel II

Op basis van artikel 30 van de Huisvestingswet, had de gemeenteraad al de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën van woonruimte vergunningen inzake het onttrekken, samenvoegen en om te zetten van woonruimte in te stellen. In beginsel geldt zo een aanwijzing dan voor het gehele grondgebied van de gemeente.

De wijziging beoogt op de eerste plaats de mogelijkheid te creëren dat de gemeenteraad in de verordening kan differentiëren tussen de verschillende wijken in de gemeente omtrent het al dan niet vergunningplichtig maken van categorieën van woonruimte. Op die manier kan de gemeenteraad de vergunningplicht instellen in alleen die wijken waar deze maatregel geschikt en noodzakelijk is. Bij het vaststellen van de verordening zal de gemeenteraad dus moeten motiveren waarom het noodzakelijk is om een vergunningplicht in te stellen voor de gehele gemeente of dat kan volstaan worden met een vergunningplicht in bepaalde wijken.

Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt dat de gemeenteraad ook een vergunning tot woningvorming instelt voor bepaalde categorieën van woonruimte in bepaalde wijken. Onder woningvorming wordt verstaan het feitelijk opdelen van een bestaande woonruimte in meerdere woonruimten, die afzonderlijk in de huurmarkt worden gezet, zonder dat het gebouw wordt gesplitst in appartementsrechten.

Ten slotte wordt voorgesteld een onderdeel toe te voegen aan artikel 38 van de Huisvestingswet, waarmee de mogelijkheid wordt geïntroduceerd voor het college van burgemeester en wethouders om een vergunning ook te kunnen intrekken indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden en voorschriften die het college van burgemeester en wethouders op grond van de huisvestingsverordening aan de vergunning kunnen verbinden.

Artikel III

Dit artikel voorziet er in dat de wijzigingen die nu aangebracht worden in de Huisvestingswet ook bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2013) hun weerslag vinden.

Artikel IV

Gezien de ingrijpende maatregelen van dit wetsvoorstel is het wenselijk dat er vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet een evaluatie plaatsvindt, op basis waarvan de effectiviteit ervan kan worden beoordeeld.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

drs. S.A. Blok