

Vergaderjaar 2015–2016

34 314

Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 24 mei 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak om op te treden tegen ernstige overlast en criminaliteit in woonwijken. Wel hebben deze leden enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben een positieve grondhouding ten opzichte van dit wetsvoorstel. Zij zien deze wetgeving als een ultimatum remedium voor als andere, bestaande, wetgeving niet meer werkt. Zij hebben nog enkele vragen.

Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in achterstandswijken. Die investeringen hebben effect gehad, blijkt uit evaluaties. Er is ook een aantal wetten ingediend en aangenomen om gemeentebesturen de mogelijkheid te geven deze wijken schoon, heel en veilig te houden. De «Rotterdamwet» is daarvan een goed voorbeeld. De gemeenten krijgen de mogelijkheden om personen met een asociale levensstijl te weigeren om in bepaalde buurten te gaan wonen om daarmee een complex, straat of wijk niet verder te laten afglijden. Toch roept de wet ook tegenstrijdige gevoelens op. Het beperken van de vrijheid van wonen van burgers door

¹ Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Knip (VVD), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Bikker (CU), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Vreeman (PvdA), Van Weerdenburg (PVV).

de overheid is immers niet iets om lichtvaardig aan voorbij te gaan. De overheid moet dan de vrijheid van wonen van het ene individu afwegen tegenover het woongenot van andere burgers. Het blijft een lastig dilemma. D66 staat daarbij aan de kant van hen die beschermd dienen te worden tegen hen die moedwillig het woonplezier van een ander aantasten. Het wetsvoorstel brengt de leden van de **D66**-fractie tot een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het – gewijzigde – wetsvoorstel. Deze leden kunnen instemmen met de opvatting van de regering dat voor de beperking van de vrijheid van vestiging door middel van selectieve woningtoewijzing ter voorkoming van overlastgevend en crimineel gedrag een wettelijke grondslag vereist is en dat die wettelijke basis ontbreekt in de Huisvestingswet 2014 en de huidige Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Daarnaast hebben de leden van de **SP**-fractie een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling om gemeenten in staat te stellen een effectievere aanpak van de criminaliteitsbestrijding mogelijk te maken in overleg met de woningbouwcorporaties. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

2. Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel

De leden van de **SP**-fractie stellen de volgende vragen. In hoeveel en in welke gemeenten wordt momenteel een of andere vorm van selectieve woningtoewijzing toegepast waarbij woningzoekenden worden beoordeeld op overlastgevend en crimineel gedrag, daarbij rekening houdend zowel met gemeenten waarbij sprake is van een wettelijke grondslag als van gemeenten die niet over een wettelijke grondslag hiervoor beschikken? Kan de regering daarbij een chronologisch overzicht verschaffen van de gemeenten die wel over een wettelijke grondslag beschikken voor de hier bedoelde vorm van selectieve woningtoewijzing en de gemeenten die niet over een dergelijke wettelijke grondslag beschikken?

Kan de regering een gemotiveerd overzicht geven van alle incidenten die tot nu toe in alle gemeenten, met of zonder wettelijke grondslag, gehanteerd zijn bij de beoordeling door de politie van de door een gemeente bij de politie ingediende aanvraag voor het bepalen van het zogenaamde woonrisico? Kan de regering daarbij aangeven hoe vaak en op welke wijze bij het bepalen van het woonrisico de politie een of andere vorm van overlast heeft vermeld die veroorzaakt is door dan wel op enigerlei wijze gerelateerd is aan de «verwarde» geestelijke gesteldheid van betrokkene en daarbij tevens ingaan op het gegeven dat het aantal door de politie gemelde incidenten met verwarde personen de afgelopen jaren sterk gestegen is?

Op p. 11 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het niet proportioneel zou zijn om én een verklaring omtrent het gedrag (VOG) én een antecedentenonderzoek uit te voeren. In welke mate betreft het bij deze afweging een «vrije» keuze voor het subject, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Tevens wordt erop gewezen dat de VOG uitsluitend op strafrechtelijke feiten uitspraak doet en «overlast» een bredere afweging en duiding vraagt op basis van antecedentenonderzoek. Welke ruimte heeft de burgemeester van de betreffende plaats bij beoordeling of een VOG in voldoende mate relevante informatie bevat dan wel dat een woning toegewezen kan worden zonder antecedentenonderzoek? De leden van de **PvdA**-fractie gaan ervan uit dat het uitsluitend ontbreken van

een VOG onvoldoende grond is om iemand huisvesting te weigeren. Onderschrijft de regering deze zienswijze?

3. Het wetsvoorstel selectieve woningtoewijzing

Bij de aanvraag van een gebiedsaanwijzing moeten gemeenten onder meer voldoen aan de eisen van subsidiariteit en effectiviteit. Daartoe moeten zij aangeven welke andere sociale en fysieke maatregelen zij hebben getroffen, alsmede het al dan niet voldoende resultaat van die inzet. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af hoe inzet en effect van eerdere en andere maatregelen door de Minister gemeten en beoordeeld zullen gaan worden. Er zijn telkens nieuwe varianten van maatregelen denkbaar en een effectmeting kan jaren duren. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel in een beslistermijn van 13 weken. Kan echter deze termijn omzeild worden door een afwijzend besluit van de Minister, gevolgd door een nieuwe aangepaste aanvraag door de gemeenteraad? Brengt dit de kans met zich mee van een langdurige vertraging als gevolg van een verschil van mening tussen gemeente en Minister? Al is selectieve toewijzing geen crisismaatregel maar preventief van aard, een langdurige vertraging zouden deze leden betreuren.

Voor een afgewezen woningzoekende moet geschikte huisvesting binnen de regio beschikbaar zijn. Betekent dit dat deze afgewezen woningzoekende urgentie of voorrang krijgt?

Tegen afwijzing van een huisvestingsvergunning kan bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden ingesteld. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat er dan ook een verzoek om een voorlopige voorziening kan worden ingediend. Moet er dan ook een woning gereserveerd blijven? Wie betaalt dan de leegstand? Of krijgt de reclamant een voorrangpositie nadat over zijn beroep beslist is?

Wanneer er een huisvestingsvergunning is verleend, heeft de verhuurder dan nog een mogelijkheid om een huurder te weigeren, bijvoorbeeld omdat hij verwacht dat hij ten gevolge van wangedrag van de huurder zijn plicht met betrekking tot ongestoord gebruik en woongenot van nabijgelegen woningen niet kan waarmaken? Of omdat hij uit eigen bron over informatie met betrekking tot een gegadigde beschikt?

Zou het de voorkeur verdienen de verstrekking en duiding van politiegegevens op te dragen aan de korpschef in plaats van aan de regionale politiechef? Wellicht beschikt de politiechef niet altijd over alle relevante gegevens met betrekking tot een woningzoekende. En zou er behoefte kunnen zijn aan eenvormigheid bij de gegevensverstrekking? Zo ja, kan dit binnen de politieorganisatie worden opgelost?

Volgens de nota naar aanleiding van het verslag is er reeds voorzien in de capaciteit die nodig is voor handhaving. Is hierbij ook rekening gehouden met een uitbreiding van gedragsvoorschriften en andere vergunningsvoorwaarden? Maakt het gewenste maatwerk bij vergunningsvoorwaarden deze handhaving niet extra arbeidsintensief?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering op welk niveau van de Nationale Politie de politiegegevens verzameld en geanalyseerd zullen gaan worden: op het niveau van de regionale politie-eenheid of door een centraal bureau van de Nationale Politie?

De leden van de CDA-fractie juichen toe dat maatwerk mogelijk wordt door naast gebieden ook straten en complexen aan te wijzen. In de praktijk kan het echter lastig kan zijn om betrouwbare statistische

gegevens te verzamelen voor deze kleinere «gebieden». Herkent de regering dit, en zo ja, wat is haar reactie daarop?

De Raad van State is erg kritisch over dit voorstel en vraagt zich af of het feitelijk wel werkt. Dit wordt ondersteund door een evaluatie van de Universiteit van Amsterdam (UvA). Hieruit zou blijken dat selectieve toewijzing geen aantoonbaar effect heeft op de leefbaarheid. Daar staat tegenover dat direct betrokkenen – en ook Aedes en gemeenten – positief zijn over het instrument. Een verband met afname van overlastcijfers is overigens niet te leggen. Daarom vragen de leden van de fractie van **D66** aan de regering om nog eens te beargumenteren waarom zij dit instrument nu mogelijk wil maken voor alle gemeenten.

Leefbaarheid heeft te maken met het voorkomen van overlast en het creëren van een veilige leefomgeving. Sociaaleconomische omstandigheden hoeven daar geen verband mee te houden. In de evaluatie van de UvA kon geen verband worden gelegd tussen het weren van mensen zonder werk en een laag inkomen en de verbetering van de leefbaarheid. Nu er een gerichte screeningsmogelijkheid komt, zoals verwoord in artikel 9, lijkt het voor de hand te liggen artikel 8, waar het om werk en inkomen gaat, te schrappen. Toch heeft de regering hier niet voor gekozen. Kan de regering uitleggen op grond van welke argumenten zij besloten heeft artikel 8 te handhaven?

Voor de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag komt nu een wettelijke basis. Alle gemeenten kunnen, onder voorwaarden, van de regeling gebruikmaken. Eerder brachten al 13 gemeenten de regeling in praktijk. Juist omdat zij positief zijn, en niet zozeer door de gemaakte evaluaties, komt er nu dit wetsvoorstel. Kan de regering nader toelichten waarom de betreffende gemeenten de vrijheid hadden de regeling toe te passen terwijl er geen wettelijke grondslag voor was, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De regering stelt dat het instrumentarium van het wetsvoorstel uitsluitend kan worden ingezet als ultimum remedium. Volgens de regering betekent het dat het alleen kan worden toegepast op een complex, straat of gebied indien daar de overlast en criminaliteit ver boven het gemeentelijk niveau uitsteken. De in het voorstel genoemde maatregelen zijn erop gericht, zo betoogt de regering, om de overlast te beperken en bij te dragen aan het verbeteren van de leefbaarheid. Beide doelstellingen zijn volgens de leden van de **SP**-fractie op zichzelf begrijpelijk en valide, maar geven nog geen antwoord op de vraag of de maatregelen ook een ultimum remedium zijn. Er dient met andere woorden door de regering aangetoond te worden dat andere middelen om de leefbaarheid te verbeteren niet voorhanden zijn of niet toereikend zijn gebleken in de praktijk.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering derhalve, met verwijzing naar onderdeel 4.2 van de memorie van toelichting, gemotiveerd aan de tonen welke andere maatregelen, die minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer en de keuzevrijheid van betrokkenen, met name in Rotterdam genomen zijn, wat de resultaten van die andere maatregelen zijn, en waarom die andere maatregelen en inspanningen van de kant van de lokale overheid onvoldoende soelaas bieden en welke afwegingen de gemeente Rotterdam en de regering daarbij hebben gemaakt. Naar de mening van de leden van de SP-fractie vereist het EVRM een dergelijke benadering. Deze leden verzoeken de regering daarbij ook specifiek te reageren op de uitkomsten van de wetenschappelijke evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek door de UvA van oktober 2015.

In het Financieel Dagblad van 9 mei jongstleden werd onder de titel «Inzicht in structuren» «Zolang het onder de radar blijft, ertert het door» verwezen naar de voordelen die het ontsluiten van gegevensbestanden kan hebben voor fraudeonderzoek en criminaliteitsbestrijding. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering kennis heeft kunnen nemen van dit artikel en of zij kan aangeven hoe de gewenste koppeling van gegevensbestanden zich verhoudt tot het artikel 10b, lid 7, van dit wetsvoorstel waarin de inventarisatie en beoordeling uitsluitend worden beoogd ten behoeve van het verlenen van een huisvestingsvergunning.

4. Relatie met grondrechten

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie, dat vormen van ernstige woonoverlast die direct effect hebben op het privéleven van de andere bewoners een positieve verplichting voor de overheid met zich mee brengen om op te treden tegen die woonoverlast of maatregelen te treffen ter voorkoming van verdere woonoverlast. Dit wetsvoorstel geeft invulling aan deze verplichting, waarbij gestreefd is naar evenwicht tussen de rechten van de slachtoffers en de rechten van de potentiële overlastgevers. Waar kunnen de leden van de **VVD**-fractie de uitwerking van dit streven terugvinden in de tekst van het wetsvoorstel voor wat betreft de rechten van de slachtoffers?

Welke andere mogelijkheden hebben slachtoffers dan het accepteren van de overlast, nolens volens, hun beklag doen of verhuizen? Kwantitatief bezien is er in de ontwerptekst van de wet geen sprake van evenwicht tussen aandacht voor rechten van de slachtoffers en die van potentiële overlastgevers. Is dit in kwalitatief opzicht anders?

Waarom nopen de ingrijpendheid van de selectieve toewijzing en de beperking van grondrechten tot vaststelling van de gebiedsaanwijzing door de Minister (memorie van toelichting, p. 31, derde alinea)? Waarom kan dit niet aan de gemeenteraad of de burgemeester worden opgedragen? Kan dit aspect ook worden betrokken bij de vijfjaarlijkse evaluatie (memorie van toelichting, p. 60)?

Het wetsvoorstel behelst maatregelen om vormen van ernstige criminaliteit en overlast te beperken dan wel te voorkomen door geen huisvestingsvergunning te verlenen aan potentiële huurders in een bepaalde wijk of buurt. De leden van de **SP**-fractie vernemen graag of de regering een dergelijke of vergelijkbare wettelijke maatregel ook overweegt of heeft overwogen in het geval de overlast of criminaliteit veroorzaakt wordt door een (potentiële) eigenaar van een eigen woning of de gebruiker respectievelijk eigenaar van een bedrijfspand, bijvoorbeeld indien met betrekking tot zo'n pand is aangetoond dat er ernstige criminele feiten worden of zijn gepleegd of overlast is veroorzaakt, bijvoorbeeld op milieugebied (Moerdijk, Dordrecht etc.)? Zo ja, op welke wijze? En zo nee, waarom zou er in die situatie dan geen sprake zijn van discriminatie van huurders ten opzichte van eigenaren in de zin van een ernstige inbreuk op de grondrechten van vrijheid van vestiging en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer?

De regering stelt in dit verband in de nota naar aanleiding van het verslag dat de voorgestelde maatregel alleen betrekking heeft op woningzoekende huurders en dat er voor overlastgevers die in een woonhuis wonen er instrumenten zijn als buurtbemiddeling en hulpverleningsorganisaties en in zwaardere gevallen de maatregelen uit Gemeentewet, Woningwet en Opiumwet. Kan de regering aangeven waarom deze mogelijke maatregelen tegen bewoners van een woonhuis wel passend en effectief

worden geacht, maar kennelijk niet passend en effectief zijn tegenover huurders? En kan de regering aangeven waarom gelet op het EVRM het door het wetsvoorstel gemaakte onderscheid in behandeling door de overheid tussen enerzijds huurders en anderzijds eigenaar-bewoners redelijk en acceptabel is? Of is het naar de mening van de regering zo dat in wijken en buurten waarin (voornamelijk) huurwoningen staan overlast en criminaliteit zo extreem veel hoger zijn dan in andere buurten en wijken dat daarin een gerechtvaardigde grond voor het maken van zulk een onderscheid te vinden is?

In dat kader verzoeken de leden van de SP-fractie de regering specifiek te reageren op de bezwaren die het College voor de Rechten van de Mens heeft geuit in zijn brief aan de Minister van 3 februari 2015, zijn brief van 15 maart 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer en zijn brief aan de voorzitter van de commissie Binnenlandse Zaken van 11 mei 2016², waarin het College met name de aspecten noodzakelijkheid, proportionaliteit, en de zogenaamde voorzienbaarheidseis aan de orde stelt. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering daarbij ook expliciet in te gaan op de opmerking van het College voor de Rechten van de Mens in zijn brief van 15 maart 2016, waar het College erop wijst dat het krachtens het huidige wetsvoorstel mogelijk is dat een woningzoekende het recht van vrije vestiging en het recht op privacy wordt ontzegd op grond van gedragingen waarvan het niet vaststaat dat deze daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

5. Evaluatie en monitoring

De leden van de **CDA**-fractie hebben vernomen dat vanuit gemeentelijke kringen twijfel bestaat over het inzetten de zogenaamde verklaring omtrent het gedrag (VOG). Zij hebben tevens gelezen dat na een evaluatie over vijf jaar de afweging gemaakt wordt of volstaan kan worden met een VOG of dat de screening door middel van politiegegevens en de daarbij behorende duiding door de politiechef nodig blijft. Graag vernemen deze leden welke gegevens bij deze evaluatie doorslaggevend zullen zijn.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht met belangstelling de antwoorden van de regering af en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

² De brieven zijn te vinden op <https://mensenrechten.nl/> onder «Publicaties».