

Vergaderjaar 2013–2014

33 797

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 september 2013 en het nader rapport d.d. 4 november 2013, aangeboden aan de Koning door de minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 2013, no. 13.001309, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel biedt gemeenten een aanvullend instrumentarium om (ernstige) leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Hiertoe voorziet het voorstel onder meer in de mogelijkheid om woningzoekenden met antecedenten ten aanzien van criminele activiteiten en overlastgevend gedrag te weren uit kwetsbare wijken. Daarnaast maakt het voorstel het mogelijk om ongewenste woningvorming tegen te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent de ernst van het beschreven probleem, maar wijst erop dat de bestaande handhavingsinstrumenten die een oplossing kunnen bieden om uiteenlopende redenen niet of onvoldoende worden benut. Met de introductie van nieuwe maatregelen en bevoegdheden dient terughoudend te worden omgegaan. Duidelijk moet zijn dat ook adequate toepassing van de bestaande wetgeving niet toereikend is. In dat licht is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak om daaraan nieuwe instrumenten of middelen toe te voegen. De Afdeling maakt daarom opmerkingen over onder meer de noodzaak

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

van het wetsvoorstel, het antecedentenonderzoek voorafgaand aan de verlening van een huisvestingsvergunning, het tegengaan van woningvorming, de uitbreiding van de mogelijkheid om de Onroerend Zaakbelasting (OZB-heffing) te verlagen en de evaluatie. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 juni 2013, nr. 13.001309, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 september 2013, nr. W04.13.0188/I, bied ik U hierbij aan.

Op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) wordt hierna ingegaan. De nummering in het nader rapport volgt die van het advies van de Afdeling.

1. Noodzaak tot uitbreiding

Eind 2005 is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) in werking getreden.² Deze wet geeft gemeenten met grootstedelijke problemen in bepaalde wijken de mogelijkheid om een aantal specifieke instrumenten in te zetten om deze problemen tegen te gaan. Ten eerste kunnen steden de OZB-heffing voor kleine ondernemers verlagen in door de gemeente aangewezen kansenzones. Ten tweede kan een gemeente de Minister verzoeken om bepaalde wijken binnen die gemeente aan te wijzen waarin een woningzoekende aan bepaalde eisen moet voldoen om in aanmerking te komen voor een huisvestingsvergunning. Ten slotte biedt de wet gemeenten extra mogelijkheden om panden te sluiten, in gebruik of beheer te geven en te onteigenen. De wet kwam met name tot stand op verzoek van de gemeente Rotterdam.³

Uit de evaluatie van de wet blijkt dat alle drie de maatregelen slechts in een zeer beperkt aantal gemeenten zijn toegepast. De eerste maatregel, het verlagen van de OZB-heffing, is in geen enkele gemeente toegepast. Hoewel dit deels is te wijten aan het feit dat veel gemeenten niet (goed) op de hoogte zijn van deze mogelijkheid, of haar niet effectief vinden – zoals in de toelichting wordt vermeld⁴ –, geven gemeenten ook aan dat deze maatregel niet noodzakelijk is voor de problematiek in hun gemeente of dat deze maatregel daarvoor te zwaar is (disproportioneel). De meeste respondenten geven tevens aan de kans niet groot te achten dat hun gemeente in de toekomst gebruik gaat maken van dit instrument.⁵

Het instrument van het stellen van eisen voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning is uitsluitend door de gemeente Rotterdam toegepast. De meeste andere gemeenten geven aan momenteel voldoende te hebben aan andere maatregelen, maar dat zij het wel wenselijk vinden het instrument als ultimum remedium te kunnen inzetten.⁶ Ook hier geven gemeenten in de evaluatie aan dat zij het middel niet gebruiken, omdat het niet noodzakelijk is voor het aanpakken van de problematiek in de gemeente en dat zij het middel te zwaar en niet proportioneel vinden in verhouding tot de ernst van hun problematiek.⁷

² Wet van 22 december 2005, houdende regel die een geconcentreerde aanpak van de grootstedelijke problematiek mogelijk maken (Wbmgp), Stb. 2005, 726.

³ Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3, blz. 1–2.

⁴ Toelichting, paragraaf 2a. Stimuleren lokale wijk- en buurt economie, tweede alinea.

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1, blz. 9–10.

⁶ Toelichting, paragraaf 2b. Selectief woningtoewijzingsbeleid in aangewezen gebieden, tweede alinea.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1, blz. 11.

Het derde instrument, het sluiten van panden, het in gebruik of beheer geven en het onteigenen hiervan, is slechts in twee gemeenten toegepast. Ook hier geven gemeenten aan dat zij het wenselijk vinden dat het instrumentarium blijft bestaan, voor geval van nood.⁸

De Afdeling wijst erop dat het voorstel ingrijpende maatregelen bevat die in het geval van de huisvestingsvergunning ernstig inbreuk maken op de grondrechten vrijheid van vestiging en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁹ Zoals in de toelichting wordt aangegeven dient een inmenging in deze grondrechten noodzakelijk en proportioneel te zijn. De Afdeling onderkent dat er bepaalde wijken kunnen zijn waarin sprake is van een dusdanige problematiek met betrekking tot de leefbaarheid dat de tijdelijke toepassing van het instrument van de huisvestingsvergunning niet afdoende is. De in het voorstel opgenomen mogelijkheid van verlenging van dit instrument kan daarom noodzakelijk zijn. Ook het gebruik van een verklaring omtrent gedrag (VOG) om in bepaalde wijken het aantal gezinnen dat crimineel gedrag heeft vertoond te verkleinen kan onder omstandigheden voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Voor de in het voorstel opgenomen mogelijkheid van onderzoek op basis van politiegegevens bij een aanvraag van een huisvestingsvergunning moet worden voldaan aan de eisen van noodzaak en proportionaliteit, nu het gevoelige persoonsgegevens betreft. Er wordt echter niet voor gekozen om eerst in de praktijk te gaan werken met de VOG, maar om tevens direct de zwaardere maatregel van het gebruik van politiegegevens mogelijk te maken. Nu uit de evaluatie blijkt dat de bestaande maatregelen niet gebruikt worden, mede omdat gemeenten aangeven dat deze niet noodzakelijk zijn voor de problematiek in hun gemeente of omdat gemeenten deze maatregelen te zwaar en niet proportioneel vinden, is de thans voorgestelde uitbreiding van de bestaande maatregelen niet noodzakelijk en proportioneel. De Afdeling merkt op dat de introductie van nieuwe maatregelen en bevoegdheden pas aan de orde is indien niet kan worden volstaan met een optimale toepassing van bestaande wetgeving. Het enkele feit dat gemeenten het voor noodgevallen wenselijk vinden een zwaar instrumentarium achter de hand te hebben, rechtvaardigt de voorgestelde uitbreiding evenmin.

Daarnaast worden er andere mogelijkheden vastgelegd voor gemeenten om problemen met de leefbaarheid aan te pakken. Het wetsvoorstel Huisvestingswet 2013 biedt gemeenten de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen waarmee een vergunningstelsel in het leven kan worden geroepen voor woonruimteverdeling en de wijziging van de woningvoorraad.¹⁰ Het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob kent, vanwege een amendement van het Kamerlid Bontes, de mogelijkheid voor een gemeente om een Bibob-onderzoek in te stellen naar de aanvrager van een vergunning voor onttrekking, samenvoeging, omzetting of splitsing van woonruimte, alsmede naar mogelijke huurders die een huisvestingsvergunning aanvragen.¹¹ Daarnaast bieden de wetten Victoria¹², Damocles¹³ en Victor¹⁴ vele handhavingsinstrumenten om de

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1, blz. 14.

⁹ Het recht van vrije vestiging (artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 2, vierde protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), respectievelijk het recht op ongestoord genot van eigendom (artikel 1, eerste protocol EVRM). Het recht op eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet).

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 676, nr. 12.

¹² Artikel 174a Gemeentewet.

¹³ Artikel 13b Opiumwet.

leefbaarheid in de wijken te verbeteren. Dat aan de huidige regelingen in de praktijk haken en ogen zitten, zoals de toelichting stelt¹⁵, is onvoldoende reden om tot de voorgestelde uitbreiding over te gaan.

De Afdeling onderschrijft op grond van het bovenstaande de onderdelen van het wetsvoorstel die zien op de toepassing van de huisvestingsvergunning en de mogelijkheid van het gebruik van een VOG. De noodzaak van de overige onderdelen van het wetsvoorstel is echter niet overtuigend aangetoond. De Afdeling adviseert die onderdelen van het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

1. Noodzaak tot uitbreiding

In algemene zin wordt het standpunt van de Afdeling onderschreven dat terughoudend moet worden omgegaan met de introductie van nieuwe maatregelen en bevoegdheden. Uit de evaluatie blijkt ook dat de bestaande maatregelen van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) om uiteenlopende redenen tot nu toe in een beperkt aantal gemeenten zijn toegepast. Daarom zal in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een aantal gemeenten en andere betrokken partijen worden zorg gedragen voor het verspreiden van kennis en ervaringen, niet alleen over de mogelijkheden van deze wet, maar ook over de toepassing van andere maatregelen (zoals de aanpak van malafide pandeigenaren) en van minder vergaande instrumenten die de leefbaarheid in buurten en wijken kunnen bevorderen.

Het feit dat de meeste gemeenten de bestaande maatregelen niet toepassen – omdat ze die te zwaar vinden en niet proportioneel – betekent niet dat de thans voorgestelde maatregelen niet noodzakelijk en niet proportioneel zouden zijn. De in de Wbmgp te onderscheiden maatregelen hebben soms geleid tot alternatieve oplossingen voor het aanpakken van de leefbaarheidsproblematiek, en soms zijn ze ook van nut geweest als «stok achter de deur». Een beperkte toepassing past ook bij het doel van de Wbmgp, aangezien deze uitsluitend wordt ingezet als er geen andere oplossingen zijn en de sectorale wet- en regelgeving niet (meer) toereikend is (ultimum remedium). Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de voorgestelde uitbreiding van gemeentezijde naar voren is gebracht, zodat aangenomen mag worden dat deze nieuwe maatregelen aan de behoefte voldoen en (in het uiterste geval) worden toegepast.

2. Antecedentenonderzoek op basis van politiegegevens bij aanvraag huisvestingsvergunning

Voorgesteld wordt een huisvestingsvergunning te weigeren indien een gegrond vermoeden bestaat dat de huisvesting van personen een negatief gevolg zal hebben voor de overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied. De gemeenteraad kan hiertoe vereisen dat zowel de aanvrager als personen boven de 12 jaren die met de aanvrager de woning in gebruik zullen nemen een VOG overleggen bij de aanvraag voor de woonruimte. Indien de gemeenteraad van oordeel is dat een VOG niet toereikend is om de gevolgen van de huisvesting van een woningzoekende te beoordelen in verband met de mate van overlast of criminaliteit, kan de gemeenteraad besluiten om een onderzoek te doen naar de woningzoekende op

¹⁴ Artikel 17 Woningwet.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 2c. Gebruik en beheer van panden in verband met bedreiging van de leefbaarheid.

basis van de politiegegevens, bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden nadere regels gesteld over dit onderzoek en de verwerking van de persoonsgegevens. Deze regels zien in ieder geval op de voorwaarden voor en de wijze van het onderzoek en de vastlegging, beveiliging, de bewaartermijn en de vernietiging van de persoonsgegevens. De Afdeling merkt over het gebruik van politiegegevens het volgende op.

a. Proportionaliteit gebruik politiegegevens

Zoals de toelichting aangeeft kan bij de toetsing van een VOG-aanvraag alleen relevante justitiële documentatie als weigeringsgrond worden gebruikt. Politiegegevens kunnen daarmee in deze procedure pas een rol spelen 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.¹⁶ Politiegegevens kunnen informatie uit bronnen van uiteenlopende aard bevatten: van een proces-verbaal tot zachte CLE-informatie, dat wil zeggen informatie of meldingen over zaken die nog niet tot strafvervolgning hebben geleid of hoeven te leiden en (nog) niet tot een veroordeling hebben geleid. De wijze waarop meldingen zoals ernstige (geluids)overlast, ernstige misdragingen, vernielingen, graffiti, intimiderend of discriminerend gedrag worden geïnterpreteerd en gewaardeerd zijn niet altijd eenduidig en objectief.¹⁷ In verband daarmee is het van belang dat de verstrekking van politiegegevens met sterke waarborgen is omgeven. In de toelichting wordt niet ingegaan op de wijze waarop het onderzoek op basis van de politiegegevens zal plaatsvinden en door wie de gegevensverstrekking zal plaatsvinden aan de gemeenteraad. Voorts is onduidelijk op welke wijze de politiegegevens zullen worden gewaardeerd en geïnterpreteerd met het oog op objectieve, uniforme en transparante toepassing.

Uit de toelichting blijkt dat het antecedentenonderzoek op basis van politiegegevens van toepassing is op zowel de woningzoekende als de overige personen die met de aanvrager de woning in gebruik zullen nemen.¹⁸ In het geval dat het onderzoek zich ook uitstrekt tot de overige bewoners, betwijfelt de Afdeling of de inmenging in de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van vestiging van anderen dan de aanvrager proportioneel is en of er voldoende rechtvaardigingsgronden zijn wanneer er geen aanwijzingen of vermoedens zijn dat de overige bewoners overlast of crimineel gedrag hebben veroorzaakt dan wel zullen veroorzaken.

De keuze voor toepassing van een VOG of onderzoek op basis van politiegegevens (of de inzet van beide tegelijk) kan per aangewezen gebied verschillen. De inzet is, aldus de toelichting, mede afhankelijk van de soort en ernst van de problematiek in de aangewezen wijk. De Afdeling wijst erop dat nu voor de inzet van één of beide ingrijpende maatregelen geen tijdsduur en tussentijdse toetsing is bepaald, de inzet automatisch gekoppeld is aan de duur van de gebiedsaanwijzing, namelijk vier jaar met een mogelijkheid van verlenging tot (uiteindelijk) 20 jaar. Nu deze ingrijpende maatregelen niet zijn beperkt in duur en op deze wijze algemeen kunnen worden gebruikt binnen het aangewezen gebied, is volgens de Afdeling de inzet ervan niet proportioneel en is er geen sprake van een «fair balance» tussen enerzijds het algemeen belang dat met de

¹⁶ Toelichting, paragraaf 4.3 Screening op criminaliteit en overlast bij verlening huisvestingsvergunning, vijfde alinea.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 4.3b Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, negende alinea.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 4.3 Antecedentenonderzoek op basis van de VOG en de raadpleging van politiegegevens.

inmenging wordt gediend en anderzijds de belangen van de woningzoekenden. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat de waarborgen die nodig zijn opdat deze vergaande maatregelen alleen als ultimum remedium in gezet worden, dat wil zeggen wanneer met lichtere maatregelen het beoogde doel niet kan worden bereikt, ontbreken.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat met het oog op de vrijheid van vestiging en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de noodzaak en de proportionaliteit van het gebruik van politiegegevens naast de in het voorstel opgenomen mogelijkheid om een VOG te vragen, niet overtuigend zijn aangetoond. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel van het wetsvoorstel te heroverwegen.

b. Wettelijke waarborgen

In het wetsvoorstel zelf wordt geen nadere duiding gegeven van de gedragingen uit het verleden van de woningzoekende die kunnen worden meegewogen in het besluit om wel of geen huisvestingsvergunning te verlenen. In de toelichting wordt opgemerkt dat bij amvb een toetsingskader zal worden ontwikkeld over de wijze waarop de screening op basis van de politiegegevens dient plaats te vinden.¹⁹ De Afdeling wijst erop dat in het voorstel niet uitdrukkelijk wordt bepaald dat dit toetsingskader bij amvb zal worden vastgesteld.

Gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheden is het met het oog op de kenbaarheid en de voorzienbaarheid van te verwachten overheids-optreden wenselijk om randvoorwaarden, temeer daar die nu reeds vaststaan, op te nemen in de tekst van het voorstel zelf en de toepassing hiervan niet over te laten aan gedelegeerde regelgeving. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

2. Antecedentenonderzoek op basis van politiegegevens bij aanvraag huisvestingsvergunning

Vanwege de kritische opmerkingen van de Afdeling inzake het voorstel tot antecedentenonderzoek op basis van politiegegevens bij de aanvraag van een huisvestingsvergunning in aangewezen gebieden, is besloten deze voorgenen screeningsmaatregel in zijn geheel in heroverweging te nemen en op dit moment niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Deze maatregel om gemeenten de mogelijkheid te bieden woningzoekenden met een crimineel verleden of overlastgevend gedrag te weren in aangewezen gebieden, heeft als doel om de huidige praktijk in gemeenten te voorzien van een noodzakelijke wettelijke grondslag in verband met de beperking van de grondrechten die ermee gepaard gaat en tevens deze praktijk te stroomlijnen en te voorzien van waarborgen voor de woningzoekenden (privacyaspecten, rechtszekerheid). Bij het uitwerken van een aangepast voorstel zullen de opmerkingen van de Afdeling worden meegenomen. Ook is uit nader overleg met de VNG, G4 en G32 gebleken dat de voorgestelde uitwerking onvoldoende aansluit op de huidige praktijk in gemeenten – die gebaseerd is op convenanten en afspraken tussen politie, gemeente en corporatie(s) – en waarbij de burgemeester op verzoek van de corporaties een risicoadvies afgeeft aan de corporatie na daartoe de politiegegevens geraadpleegd te hebben. De uitwerking en toetsing van dit aangepaste voorstel vragen echter enige tijd. Ik streef ernaar om dit wetsvoorstel voorjaar 2014 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te kunnen dienen.

¹⁹ Toelichting, paragraaf 8d. Reacties via de openbare Internetconsultaties, vijfde alinea.

Aangezien, zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, de voortgang van dit wetsvoorstel erg belangrijk is voor de op basis van de Wbmgp al aangewezen gebieden in de gemeente Rotterdam, is besloten om de maatregel in verband met de screening van woningzoekenden niet in dit wetsvoorstel op te nemen. Indien het wetsvoorstel niet in werking zou kunnen treden voor 1 april 2014, kan de aanwijzing van een aantal gebieden in deze gemeente immers niet verlengd kunnen worden.

3. VOG of gebruik politiegegevens

Zoals onder punt 2 is aangegeven kan worden besloten tot het inzetten van een VOG, het gebruik van politiegegevens, of beide. Over beide instrumenten merkt de Afdeling het volgende op.

a. Toepassingsbereik

In het eerste lid van artikel 8 van de Wbmgp – dat ziet op het stellen van inkomenseisen bij het verlenen van een huisvestingsvergunning – wordt het toepassingsbereik ervan beperkt tot woningzoekenden die minder dan zes jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning onafgebroken ingezetene zijn van de regio waarin de gemeente is gelegen. Een vergelijkbare beperking van de doelgroep is niet opgenomen in de voorgestelde nieuwe leden van het artikel dat ziet op het verstrekken van een VOG respectievelijk een onderzoek van de politiegegevens. In de toelichting wordt slechts zeer beperkt ingegaan op de vraag waarom bij deze maatregelen niet is gekozen voor een beperking tot «nieuwkomers» in de wijk. De toelichting vermeldt hierover uitsluitend dat het noodzakelijk is om geen onderscheid te maken tussen personen die al dan niet voorafgaande aan de aanvraag van de huisvestingsvergunning wel of niet gedurende een zekere tijd in de regio hebben gewoond, omdat door het hele huishouden in het onderzoek te betrekken kan worden voorkomen dat een verdere instroom plaats vindt van personen, waarvan een gegrond vermoeden bestaat dat ze bij hun huisvesting in dat gebied opnieuw crimineel of overlastgevend gedrag zullen ontplooiën.²⁰

De Afdeling wijst erop dat het achterwege laten van deze beperking tot gevolg kan hebben dat een woningzoekende die reeds in een aangewezen wijk woonachtig is en binnen die wijk wil verhuizen, voor de nieuwe woning geen huisvestingsvergunning krijgt op grond van crimineel of overlast veroorzakend gedrag van hemzelf of leden van zijn huishouden, maar vervolgens wel in zijn oude woning kan blijven wonen met dezelfde leden van zijn huishouden.²¹ Als deze bewoners verhuizen naar een woning buiten het aangewezen gebied kan een waterbedeffect plaatsvinden in andere wijken of gemeenten. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de positie van de zittende bewoners, indien zij geen huisvestingsvergunning kunnen krijgen om te verhuizen binnen het aangewezen gebied en ook in te gaan op mogelijk waterbedeffecten in andere wijken of gemeenten en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Effectiviteit

Uit de evaluatie van de gemeente Rotterdam inzake de toepassing van de huisvestingsvergunning in de periode 2009–2011 blijkt dat het stellen van inkomensmaatregelen voor nieuwkomers de veiligheid in de betrokken wijken niet per se heeft verbeterd. In deze evaluatie staat dat daarbij moet worden aangetekend dat de veiligheid in een gebied niet

²⁰ Toelichting, paragraaf 4.3 Screening op criminaliteit en overlast bij verlening huisvestingsvergunning, elfde alinea.

²¹ Toelichting, paragraaf 4.3, relatie met grondrechten, vrijheid van vestiging.

uitsluitend wordt bepaald door de bewoners in het gebied. Veel veiligheidsproblemen (zoals drugsoverlast, diefstal, geweld, inbraak e.d.) spelen zich af in deze wijken, maar worden deels door buitenstaanders veroorzaakt.²² De Afdeling wijst erop dat de inzet van de maatregelen van een VOG en onderzoek op basis van politiegegevens niet effectief zullen zijn als de veiligheidsproblemen worden veroorzaakt door buitenstaanders. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat na de toekenning van een huisvestingsvergunning ook anderen de woning kunnen betrekken die een directe negatieve invloed kunnen hebben op de mate van overlast en criminaliteit. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of gemeenten beschikken over voldoende handhavingscapaciteit om de samenstelling van de bewoners van woningen te kunnen controleren. Daarnaast heeft het voorstel uitsluitend betrekking op personen die lang genoeg in Nederland hebben gewoond om hier een dossier inzake crimineel of overlastgevend gedrag te hebben opgebouwd. Personen die zich vanuit het buitenland willen vestigen in deze wijken komen in het algemeen niet voor in de politiegegevens, noch in de registers die worden gebruikt voor het afgeven van een VOG. Ook in die zin kunnen de maatregelen maar in beperkte mate effectief zijn. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

c. Toepassing nieuwe maatregelen in reeds aangewezen gebieden

Het voorstel voegt aan artikel 8 nieuwe mogelijkheden toe om eisen te stellen bij het verlenen van een huisvestingsvergunning. De toelichting stelt dat, indien een wijk eenmaal is aangewezen, de gemeenteraad kan besluiten om artikel 8 of 9 of beide in te zetten. Ook kan de gemeenteraad besluiten dat hij één dan wel beide maatregelen die artikel 8 mogelijk maakt verplicht stelt in de aangewezen gebieden.²³ Deze bevoegdheid is bij de gemeenteraad en niet bij de Minister neergelegd. De regering geeft in de toelichting aan dat de in artikel 8 van dit voorstel opgenomen maatregelen niet automatisch kunnen worden ingezet in die gebieden waarvoor al een gebiedsaanwijzing door de Minister is afgegeven. De regering geeft aan dat, gelet op de ingrijpendheid van de maatregelen, hiervoor een aanvraag tot verlenging van de aanwijzing moet worden gedaan, zodat de Minister deze kan beoordelen op nut en noodzaak, alsmede op proportionaliteit en subsidiariteit. Na inwerkingtreding van het voorliggende voorstel 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.²⁴

De Afdeling wijst erop dat in het voorstel niet is geregeld dat de maatregelen die in artikel 8 worden toegevoegd pas kunnen worden toegepast in wijken die reeds zijn aangewezen nadat eerst een verzoek tot verlenging van deze aanwijzing is gedaan aan de Minister. Zoals hiervoor is aangegeven kan de Minister uitsluitend een wijk wel of niet aanwijzen, maar is het aan de gemeenteraad om vervolgens te besluiten welke maatregelen uit de artikelen 8 en 9 in die wijk worden ingezet. Indien het de bedoeling is dat voor het inzetten van de nieuwe maatregelen in alle gevallen, ook na inwerkingtreding van de wet, eerst een verzoek tot verlenging van de aanwijzing moet worden gedaan, dient dit in het voorstel te worden geregeld. Indien dit niet de bedoeling is, moet de toelichting op dit punt worden herzien.

²² Evaluatie Huisvestingsvergunning Rotterdam, juli 2009–2011, Centrum voor Onderzoek en Statistiek, augustus 2012, tweede herziene druk, blz. 8.

²³ Toelichting, paragraaf 8, Consultatie, derde alinea.

²⁴ Toelichting, paragraaf 8 Consultatie, derde alinea.

De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. VOG of gebruik politiegegevens

Zoals al opgemerkt bij punt 2 is besloten om de voorgenomen maatregel in verband met de screening van woningzoekenden in aangewezen gebieden te heroverwegen en in gewijzigde vorm in te dienen met een apart wetsvoorstel. Omdat de mogelijkheid van gebruik van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) in de aangewezen gebieden, samenhangt met de mogelijkheid voor gemeenten van onderzoek op basis van politiegegevens, zal ook dit onderdeel, waarover de Afdeling op zich zelf geen opmerkingen heeft gemaakt, worden meegenomen in dat aparte wetsvoorstel.

4. Tegengaan woningvorming

Het voorstel 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. Deze maatregel is bedoeld om in wijken waarin de woningen gemiddeld al klein zijn verdere opdeling daarvan tegen te gaan. Deze opdeling zorgt voor een uitbreiding van de woningvoorraad met nog kleinere woningen met een beperkte gebruikswaarde in het lagere prijssegment. Dit kan negatieve gevolgen hebben op de leefbaarheid in de buurt en op de kwaliteit en prijsontwikkeling van de woningen. Het voorschrijven van een vergunning voor woningvorming betekent een inmenging in het eigendomsrecht, zoals neergelegd in artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM. In de toelichting wordt ingegaan op deze inmenging en gesteld dat deze inmenging in dit geval is gerechtvaardigd. De Afdeling merkt over dit onderdeel van het voorstel het volgende op.

a. Voorwaarden voor het weigeren van de vergunning

In de toelichting staat dat de inmenging in het eigendomsrecht beperkt is, omdat in veel gevallen een vergunning tot woningvorming kan worden verstrekt. De toelichting stelt vervolgens dat enkel in die gevallen waarin het omwille van de beperkte omvang van de woonruimte, de woonomgeving of de leefbaarheid in de buurt niet wenselijk is dat de woningen worden opgedeeld, de vergunning kan worden geweigerd.²⁵ De Afdeling wijst erop dat artikel 31 van de Huisvestingswet, waarin de mogelijkheid tot het weigeren van deze vergunning is geregeld, deze voorwaarden niet stelt. Op grond van dit artikel wordt de vergunning verleend, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken aan de bestemming tot bewoning gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend. De tekst van het artikel lijkt daarmee niet de mogelijkheid te bieden om de vergunning te weigeren indien dit nodig wordt geacht met het oog op de woonomgeving of de leefbaarheid in de buurt. Via de toelichting bij het voorstel kunnen niet aanvullende gronden worden opgenomen op basis waarvan de vergunning tot woningvorming kan worden geweigerd.

Artikel 2 van de Huisvestingswet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen. De toelichting gaat niet in op de vraag of artikel 31 Huisvestingswet bedoeld is als uitputtende regeling, of dat in de gemeentelijke veror-

²⁵ Toelichting, paragraaf 4.4b Relatie met de grondrechten, vijfde alinea.

dening aanvullende weigeringsgronden kunnen worden opgenomen. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Gevolgen

De Afdeling onderkent het probleem van woningvorming in bepaalde wijken zoals dit door de toelichting wordt geschetst. De Afdeling wijst er echter ook op dat deze woningvorming voorziet in aanbod van kleine, betaalbare woningen. Deze maatregel kan daarom niet los worden gezien van de problematiek van de woningmarkt. Door het stilvallen van veel bouwprojecten in verband met de financiële crisis is het niet onaanneemelijk dat een mogelijk tekort aan dit type woningen verder zal toenemen.²⁶ In de toelichting wordt niet ingegaan op de effecten die dit onderdeel van het voorstel zal hebben voor het aanbod van kleine, betaalbare woningen in de grote steden en op welke wijze aan de vraag naar deze woningen dan voldaan kan worden. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

4. Tegengaan woonvorming

a. Voorwaarden voor het weigeren van de vergunning

Anders dan de Afdeling opmerkt, worden er in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel geen aanvullenden gronden opgenomen op basis waarvan een vergunning geweigerd kan worden. Al sinds de inwerkingtreding van de Huisvestingswet wordt er onder «het behoud en de samenstelling van de woonvoorraad» ook verstaan de invloed op de woonomgeving en de leefbaarheid. Zo vermeldt de memorie van toelichting bij de Huisvestingswet: «in het wetsvoorstel is de formulering «het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad» gekozen. Bescherming van die belangen kan, behalve vanwege bestaande of dreigende schaarste, ook om andere redenen, zoals bijvoorbeeld de leefbaarheid, wenselijk zijn.»²⁷ Verder vermeldt de artikelsgewijze toelichting: «Ook is het motief op grond waarvan het vergunningvereiste in het leven kan worden geroepen, niet langer beperkt tot bestaande of te duchten woningnood, zodat bijvoorbeeld ook met het oog op de leefbaarheid een woonruimte-onttrekkingsvergunning zal kunnen worden geëist.»²⁸ Dit wordt ook in de jurisprudentie bevestigd²⁹. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wil enkel benadrukken dat deze interpretatie ook geldt voor de nieuwe vergunning tot woningvorming, maar er worden dus geen nieuwe weigeringsgronden ingevoegd.

b. Gevolgen

Het is aan de gemeente zelf om af te wegen of men ongewenste woningvorming tegen wil gaan door een vergunning in te stellen in het kader van de huisvestingsverordening, en het aanbod aan kleine woningen niet verder wil vergroten in verband met de leefbaarheid in bepaalde buurten en wijken. Op lokaal niveau kan ook het beste de situatie op de woningmarkt worden beoordeeld en de vraag worden beantwoord of het aanbod van kleine, betaalbare woningen in bepaalde gebieden met deze

²⁶ Zie bijvoorbeeld <https://abonneren.rijksoverheid.nl/article/kennisplein-wb/nieuwsbrief-kennisplein-wbi-april-2012/nieuwbouw-geraakt-door-economische-crisis/1242/12379>.

²⁷ Kamerstukken II, 1987/88, 20 520, nr. 3, p. 43

²⁸ Kamerstukken II, 1987/88, 20 520, nr. 3, p. 90

²⁹ Onder meer: Rechtbank Leeuwarden, 31 mei 2012, ECLI:NL:RBL:2012:2590; Rechtbank 's-Hertogenbosch, 23 mei 2013, LJN:CA0816; Rechtbank Groningen, 13 december 2011, zaaknummer: AWB 11/863 en 11/115 BESLU

maatregel onder druk zal komen, gelet op de vraag op de woningmarkt en de mogelijkheden elders in de gemeente en de regio.

5. Vereenvoudiging verlaging OZB-heffing

Het voorstel schrapt in artikel 3 de verwijzing naar het grotestedenbeleid alsmede de grens van 100.000 inwoners. De toelichting vermeldt dat deze harde grens van 100.000 inwoners niet wenselijk is, omdat het minder van belang is of een gemeente al dan niet 100.000 inwoners heeft om deze maatregelen te kunnen toepassen. Blijkens de toelichting zijn er immers ook gemeenten met een kleiner inwoneraantal die kampen met grootstedelijke problemen en met kwetsbare wijken waar de leefbaarheid onder druk staat.³⁰

De Raad van State heeft in zijn advies over de Wbmgp gevraagd waarom werd gekozen voor een grens van 100.000 inwoners.³¹ In het nader rapport werd daarover het volgende gezegd:

«Dat bij de OZB-maatregel is gekozen voor gemeenten met ten minste 100.000 inwoners heeft te maken met het beleid van de Europese Commissie ten aanzien van het verlenen van staatssteun. De Europese Commissie heeft in het verleden uitsluitend steunmaatregelen voor achterstandswijken toegestaan in wijken die ten minste 10.000 en ten hoogste 30.000 inwoners omvatten, binnen steden met minimaal 100.000 inwoners. Om de maatregel zo goed mogelijk te laten aansluiten bij het bestaande Europese beleid is er daarom voor gekozen de maatregel uitsluitend toe te staan in de betreffende gebieden.»³²

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of het loslaten van de grens van 100.000 inwoners nu niet stuit op bezwaren die voortvloeien uit het beleid van de Europese Commissie inzake het verlenen van staatssteun. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Vereenvoudiging verlaging OZB-heffing

Bij de keuze voor de grens van ten minste 100.000 inwoners heeft destijds de doorslag gegeven dat Europese steunmaatregelen in het kader van het Urban- en Doelstelling 2 programma deze grens hanteerden. Daardoor kon het toenmalige grootstedenbeleid naadloos aansluiten op de Europese programma's. Het is inderdaad juist dat de steunmaatregelen in het verleden die uit Europese programma's werden gefinancierd daarom steeds deze grens hanteerden. Dit staat echter los van het feit of de verlaging van de OZB-heffing kan worden aangemerkt als staatssteun en of deze steun al dan niet toelaatbaar wordt geacht door de Europese Commissie.

In de memorie van toelichting bij de Wbmgp wordt daarover het volgende gesteld: «Nagegaan is of het fiscale voordeel staatssteun kan vormen in de zin van artikel 87, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap³³. Geconcludeerd is dat in de praktijk sprake is

³⁰ Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

³¹ Advies van de Raad van State van 2 februari 2005, inzake het voorstel van wet houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 5, blz. 2.

³² Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 5, blz. 2–3.

³³ Nu: artikel 107, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

van zogenaamde deminimis-steun. Door de lage bedragen die gemoeid zijn met de OZB-vermindering zal deze vrijwel altijd onder het plafond blijven van € 100.000³⁴ per ondernemer in een periode van drie jaar, echter cumulatie kan niet geheel worden uitgesloten. Als de bijdrage onder het plafond blijft vormt de OZB-maatregel geen staatssteun in de zin van het EG-verdrag.»³⁵ Om er zeker van te zijn dat door cumulatie het plafondbedrag niet wordt overschreden moet de ondernemer in een verklaring aangeven of hij gedurende de laatste drie jaar reeds deminimis-steun heeft ontvangen, alsmede of hij andere staatssteun voor dezelfde uitgaven heeft ontvangen.

6. Evaluatie

Artikel IV van het voorstel schrijft voor dat het wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. De toelichting stelt dat dit wenselijk is, gelet op de ingrijpende maatregelen in het voorstel. De Afdeling wijst erop dat artikel 17 van de Wbmgp een eenmalige evaluatie voorschrijft binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden. Gelet op het zeer beperkte gebruik van de wet tot nu toe en de ingrijpendheid van het geboden instrumentarium acht de Afdeling het aangewezen dat niet alleen de nieuwe maatregelen uit het voorstel, maar ook de reeds bestaande maatregelen met enige regelmaat geëvalueerd worden, zodat kan worden gezien of dit instrumentarium daadwerkelijk nodig is in de praktijk. De Afdeling adviseert daarom in dit voorstel niet te voorzien in een aparte evaluatie van de voorgestelde aanvullende maatregelen, maar om artikel 17 van de Wbmgp zodanig te wijzigen dat alle instrumenten uit de wet elke vijf jaar geëvalueerd worden. De Afdeling adviseert het voorstel op die wijze aan te passen.

6. Evaluatie

De suggestie van de Afdeling om niet alleen deze wet, maar alle maatregelen van de Wbmgp iedere vijf jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te evalueren, is overgenomen. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast. Hierbij wordt opgemerkt dat nieuwe maatregelen in de praktijk tijd nodig hebben om ingevoerd te raken – het verspreiden van kennis en ervaringen kan daaraan bijdragen – om zinvol iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid en effecten van deze maatregelen.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de tekst van de memorie van toelichting op een aantal onderwerpen actualiseren.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

7. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

³⁴ Het bedrag is momenteel € 200.000

³⁵ Kamerstukken II, 2004/05, 30 091, nr. 3, p. 11

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.13.0188/I

- In artikel I, onderdeel E, het nieuwe tweede en derde lid opdelen in een aantal zinnen in verband met de leesbaarheid.
- In artikel I, onderdeel E, in het nieuwe derde lid de zinsnede «een negatief gevolg zal hebben voor de overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied» vervangen door: kan leiden tot een toename van overlast of criminaliteit in het aangewezen gebied.
- In artikel III, tweede lid, tevens de samenloop regelen met onderdeel B van artikel 43 van het genoemde wetsvoorstel, nu de daarin genoemde leden van artikel 8 in het voorliggende voorstel worden vernummerd.
- Artikel VI schrappen gelet op Aanwijzing 184, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In de toelichting eerst ingaan op de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen en pas daarna op voorstellen die niet tot wetgeving leiden.
- De toelichting bezien op dubbele passages en deze waar mogelijk schrappen.