

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMENE DEEL	2
1.	Aanleiding	2
2.	Doel van het wetsvoorstel	4
3.	Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel	6
	3.1 Wet uitbreiding Wbmgp	6
	3.2. De werkgroep selectieve woningtoewijzing	7
4.	Nut en noodzaak van een wettelijke regeling	12
	4.1 Probleemstelling	12
	4.2. Bestaande mogelijkheden	15
	4.2.1 Wbmgp	16
	4.2.2 Huisvestingswet 2014	17
	4.2.3 Wet Bibob	18
	4.2.4 De wetten Victoria, Damocles, Victor en de Wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handavingsinstrumentarium	18
	4.2.5 Gemeentewet	20
	4.2.6 Initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Tellegen	21
	4.2.7 Conclusie	21
	4.3 Evaluatie van de huidige praktijk van selectieve woningtoewijzing	22
5.	Het wetsvoorstel selectieve woningtoewijzing	24
	5.1. Inleiding	24
	5.2 Selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag	26
	5.2.1 Werkwijze in het algemeen	26
	5.2.2 Werkwijze in detail	28
	5.3 Handhaving en toezicht	48
6.	Inzet van verschillende maatregelen uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp	48
7.	Relatie met grondrechten	49
	7.1 Vrijheid van vestiging	49
	7.2 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	54
8.	Implementatie	59
9.	Evaluatie en monitoring	60
10.	Inwerkingtreding	60

11.	Privacy Impact Assessment (PIA)	60
12.	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets	61
13.	Administratieve en bestuurlijke lasten en impactanalyse politie	62
	13.1 Administratieve en bestuurlijke lasten	62
	13.2 Impactanalyse politie	64
	13.3 Conclusie	64
14.	Consultatie	65
	14.1 Ontvangen reacties	65
	14.1.1 Reacties op noodzaak van het wetsvoorstel	66
	14.1.2 Reacties over aanwijzing complexen, straten of gebieden	67
	14.1.3 Reacties over gebruik en beoordeling van politiegegevens	69
	14.1.4 Reacties over screening jeugdige gezinsleden	70
	14.1.5 Reacties over radicalisering, extremisme en terrorisme	70
	14.1.6 Reacties over bestuurlijke, administratieve en nalevingskosten	70
	14.1.7 Overige reacties	71
	14.2 Wijzigingen wetsvoorstel en verduidelijkingen naar aanleiding van ontvangen reacties	72
	14.2.1 Noodzaak van het wetsvoorstel	72
	14.2.2 Aanwijzing complexen, straten of gebieden door Minister voor Wonen en Rijksdienst	73
	14.2.3 Gebruik en beoordeling van politiegegevens	74
	14.2.4 Screening jeugdige gezinsleden	75
	14.2.5 Radicalisering, extremisme en terrorisme	76
	14.2.6 Bestuurlijke, administratieve en nalevingskosten	76
	14.2.7 Overige reacties	77
15.	Overzicht bijlagen	77
II.	ARTIKELSGEWIJS	77

I. ALGEMENE DEEL

1. Aanleiding

Momenteel bestaat er in meer dan vijftien gemeenten een vorm van selectieve woningtoewijzing, waarbij woningzoekenden worden gescreend op overlastgevend en crimineel gedrag, zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. In de meeste gemeenten wordt het instrument ingezet in gebieden waar leefbaarheidsproblemen zich voordoen ten gevolge van overlast en criminaliteit. Ook zijn er gemeenten waar het als een preventieve maatregel wordt ingezet in zogenaamde «kantelbuurten». Verder zijn er gemeenten die interesse tonen om een dergelijke maatregel in te zetten in bepaalde gebieden om de woonoverlast, criminaliteit en onveiligheid te kunnen terugdringen.

Dit heeft aanleiding gegeven om met het voorliggende wetsvoorstel de bestaande praktijk van selectieve woningtoewijzing van een wettelijke grondslag te voorzien. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel deze praktijk gestroomlijnd en van rechtsbescherming voorzien, zodat de inbreuk op de vrijheid van vestiging en op de privacy van woningzoekenden wordt beperkt.

De huidige vorm van selectieve woningtoewijzing vindt in de meeste gemeenten plaats op basis van een modelconvenant¹, dat is opgesteld door het Landelijk Platform Woonoverlast. Dit convenant wordt afgesloten

¹ <http://www.platformwoonoverlast.nl/l/library/download/252031>

tussen de gemeente, de woningcorporatie en de politie. De werkwijze ziet er als volgt uit. Indien de woningcorporatie een woning aanbiedt in het gebied waar de maatregel van toepassing is, wordt hierbij vermeld dat voor de toewijzing van de woning een onderzoek gedaan wordt op basis van de politiegegevens en dat de kandidaat-huurder door te reageren toestemming verleend voor dit onderzoek. De woningcorporatie zendt een verzoek tot het uitbrengen van een woonadvies aan de gemeente. De gemeente dient een aanvraag in bij de politiechef van de regionale eenheid. De politiechef raadpleegt de politiegegevens (bedrijfsprocessen-systeem (BPS)² en herkenningssysteem (HKS)³) op relevante incidenten. Op basis hiervan wordt het zogenoemde «woonrisico» bepaald. Dit houdt in of vermoed wordt dat de huisvesting van de betrokkene wel of geen risico vormt voor een toename van de criminaliteit en overlast in het gebied. Het woonrisico evenals de geraadpleegde gegevens worden door de politiechef gezonden aan de burgemeester. Op basis van de inschatting van het woonrisico en de onderliggende gegevens geeft de burgemeester een («rood/groen-stoplicht») advies aan de woningcorporatie. Het ontbreekt een woningzoekende aan de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen tegen een negatief advies of tegen een afwijzing van een woningcorporatie om de woning aan hem te verhuren. Als er een schriftelijk stuk wordt opgemaakt, wordt dat aangemerkt als een advies en dat is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De woningzoekende ontvangt hiervan geen afschrift. Indien de zaak telefonisch wordt afgehandeld, bestaat evenmin de mogelijkheid tot bezwaar of beroep omdat dit niet valt onder het besluitbegrip, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Wel zijn er soms interne klachtenprocedures.

Ten slotte beperkt de huidige screening van woningzoekenden zich tot huurwoningen van woningcorporaties, en geldt deze niet voor de particuliere verhuurders. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) is verzocht om het wettelijk mogelijk te maken dat de maatregel van selectieve woningtoewijzing niet alleen kan worden toegepast bij huurwoningen van woningcorporaties, maar ook bij huurwoningen van particuliere verhuurders.⁴

Hoewel in veel gevallen gebruik wordt gemaakt van het modelconvenant van het Landelijk Platform Woonoverlast en dus de hierboven beschreven werkwijze gehanteerd wordt, zijn er in de praktijk ook verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van de gedragingen waarop gescreend wordt. In sommige gemeenten worden woningzoekenden gescreend op criminele antecedenten in brede zin, zoals fraude, vermogensdelicten, heling, drugsdelicten, prostitutie, vrouwenhandel en zedendelicten. In andere gemeenten wordt uitsluitend gescreend op woonoverlast, zoals geluids-overlast, misdrijvingen of gewelddadigheden in de directe omgeving van de woning. Dit is afhankelijk van de lokale problematiek en behoefte. Een

² Het BPS is bedoeld om bij te houden wat de dagelijkse werkzaamheden zijn van een politieteam en met welke strafbare feiten zij tijdens een dienst in aanraking zijn gekomen. Dit systeem wordt dan ook door bijna alle politiemedewerkers gebruikt en bevat een grote hoeveelheid informatie.

³ Het HKS is een landelijk dekkend systeem waarin criminaliteitsgegevens worden opgenomen. Alle misdrijven waarvan aangifte wordt gedaan en de misdrijven die ambtshalve vervolgbaar zijn, worden in het HKS geregistreerd. Als er alleen melding wordt gemaakt van een misdrijf, wordt dat niet in het HKS geregistreerd, maar wel in het BPS. Het HKS bestaat uit twee onderdelen: een aangiftemodule en een verdachtenmodule. In de aangiftemodule is informatie over de misdrijven te vinden, in de verdachtenmodule over de bijbehorende verdachten. De invoer in het HKS wordt gedaan door een klein aantal deskundigen waardoor de kans op interpretatiefouten en definitiefouten klein is. Een nadeel is dat er in het HKS alleen misdrijven geregistreerd worden. Overtredingen worden alleen in het BPS geregistreerd.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1 en bijlage 3

ander verschil is dat in een aantal gemeenten alleen toekomstige bewoners van 18 jaar en ouder worden gescreend, terwijl in andere gemeenten alle personen van 12 jaar en ouder die de betreffende woning willen betrekken, gescreend worden. Ook de terugkijkperiode in de politiegegevens varieert tussen twee en vijf jaren. Voorts zijn er verschillen in de weging van de politiegegevens en de vormen van zorgvuldigheid waarmee een advies wordt uitgebracht aan de woningcorporatie. In bepaalde gemeenten worden de gevonden politiegegevens eerst gecheckt bij een wijkagent. In andere gemeenten wordt een gesprek aangegaan met de woningzoekenden indien de gemeente voornemens is om een negatief woonadvies te geven.

De grondslag voor de verstrekking van de politiegegevens aan de burgemeester wordt gebaseerd op artikel 16, eerste lid, onderdeel c, onder 2 van de Wet politiegegevens (Wpg). Op basis van die bepaling kunnen politiegegevens verstrekt worden aan de burgemeester voor zover dat noodzakelijk is in het kader van de handhaving van de openbare orde. De Wpg biedt echter geen wettelijke grondslag om aan woningzoekenden huisvesting te weigeren ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag.

2. Doel van het wetsvoorstel

Zowel gemeenten als woningcorporaties vinden het noodzakelijk om selectieve woningtoewijzing in een beperkt aantal gebieden met ernstige leefbaarheidsproblemen te kunnen toepassen op basis van een uniforme methodiek die voorzien is van de noodzakelijke wettelijke waarborgen voor woningzoekenden, maar die tevens snel en eenvoudig uitvoerbaar is. Ook bij de evaluatie van de Wbmgp is verzocht om de selectieve woningtoewijzing van een wettelijke grondslag te voorzien.⁵ Daarnaast is het een speerpunt van het beleid van de regering om radicalisering, extremisme en terrorisme tegen te gaan in risicogebieden.

Dit wetsvoorstel heeft als doel deze wettelijke basis te bieden voor de gegroeide praktijk van selectieve woningtoewijzing en deze praktijk in goede banen te leiden. Daarom wordt voorgesteld om aan gemeenten de mogelijkheid te bieden, in het kader van de integrale aanpak van de leefbaarheid, in door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad aangewezen complexen, straten of gebieden, die kampen met ernstige leefbaarheidsproblemen, woningzoekenden met een crimineel of overlastgevend verleden te kunnen weren.

Bij deze selectieve woningtoewijzing zijn twee grondrechten in het geding. In de eerste plaats kan het weigeren van woningzoekenden op basis van een onderzoek naar overlastgevende en criminele antecedenten een beperking zijn van het recht op vrijheid van vestiging⁶. In de tweede plaats is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het recht op bescherming van persoonsgegevens, in het geding voor zover het gaat om het verstrekken van politiegegevens aan derden.⁷

In de Huisvestingswet 2014 en de Wbmgp is de vrijheid van vestiging het uitgangspunt en is het alleen in bepaalde in deze wetten omschreven gevallen mogelijk om deze vrijheid van vestiging te beperken. Volgens de Huisvestingswet 2014 en de Wbmgp is sturing op woonruimteverdeling

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1 en bijlage 3

⁶ Artikel 2 van het Vierde Protocol bij EVRM en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

⁷ artikel 10 van de Grondwet, artikel 17 IVBPR, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

door de overheid enkel mogelijk binnen dit wettelijk kader.⁸ In de memorie van antwoord⁹ bij de Huisvestingswet 2014 is hierover het volgende opgenomen: «Het is niet toegestaan om een huisvestingsverordening op te stellen met het doel om de leefbaarheid te bevorderen. Evenmin is het toegestaan om in het kader van woonruimteverdeling eisen te stellen aan woningzoekenden met het oog op de bevordering van de leefbaarheid. Indien er ernstige leefbaarheidsproblemen zijn biedt de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek de mogelijkheid om in op verzoek van de gemeenteraad door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen gebieden¹⁰ enerzijds woningzoekenden zonder inkomen uit arbeid tijdelijk te weren¹¹ en anderzijds voorrang te verlenen aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken¹² zoals de samenstelling van het huishouden, de leeftijd en het opleidingsniveau van de woningzoekende¹³.» Het is evenmin toegestaan dat de gemeente via de privaatrechtelijke weg, zoals door middel van convenanten, aanvullende maatregelen neemt die de werking van de Huisvestingswet 2014 en de Wbmgp doorkruisen.¹⁴ In deze wetten is voorzien in uitputtende publiekrechtelijke bevoegdheden voor de gemeenten, waardoor de privaatrechtelijke weg is afgesloten.¹⁵

Voor de beperking van de vrijheid van vestiging door middel van selectieve woningtoewijzing ter voorkoming van overlastgevend en crimineel gedrag is een wettelijke grondslag noodzakelijk. Deze wettelijke basis ontbreekt in de Huisvestingswet 2014 en voorts nog in de Wbmgp. De Wpg biedt evenmin een wettelijke grondslag om het grondrecht op vrijheid van vestiging te beperken. Artikel 20 van de Wpg, die de verstrekking van gegevens aan derden regelt, is voor een beperking van het recht op vrijheid van vestiging niet specifiek genoeg. In de bestaande praktijk worden bij selectieve woningtoewijzing politiegegevens verstrekt aan de burgemeester of aan de woningcorporatie. Conform artikel 10 van de Grondwet dient een dergelijke verstrekking van politiegegevens te berusten op een wet in formele zin en proportioneel te zijn met het doel dat ermee wordt gediend. Volgens artikel 8, tweede lid, van het EVRM, wordt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechteens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, de inbreuk bij wet is voorzien en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. De Wpg kent een zogenaamd semi-gesloten verstrektingsregime. Dit betekent dat in de Wpg en het Besluit politiegegevens (Bpg) expliciet wordt aangegeven aan wie en onder welke voorwaarden informatie uit de politiegegevens kan worden verstrekt. Op dit moment wordt het gebruik van politiegegevens bij woningtoewijzing gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde.¹⁶ Woonoverlast hoeft echter geen bedreiging in te houden voor de openbare orde. Daarom is deze grondslag in de Wpg onvoldoende. Ook ziet deze bevoegdheid niet op het gebruik van persoonsgegevens voor de toewijzing van woonruimte en is dus onvoldoende specifiek om het grondrecht van vrijheid van vestiging en daarmee ook het grondrecht op

⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 520, nr. 3, p. 18

⁹ Kamerstukken I 2013/14, 32 271, C, p. 3

¹⁰ Artikel 5 en 6 van de Wbmgp

¹¹ Artikel 8 van de Wbmgp

¹² Artikel 9 van de Wbmgp

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3, p. 16, al. 1

¹⁴ Hoge Raad 26 april 1996, NJ 1996, 728;

Hoge Raad 26 januari 1990, NJ 1991, 393;

Hoge Raad 9 juli 1990, NJ 1991, 394;

Hoge Raad 26 januari 1990, AB 1990, 408, r.o. 3.2;

Hoge Raad 7 mei 2004, AB 2004, 247

¹⁵ Hoge Raad 8 juli 1991, NJ 1991, 691;

HR 24 december 2004, LJN AR3642

¹⁶ Artikel 16, eerste lid, onderdeel c van de Wpg

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te beperken. Evenmin is er een wettelijke grondslag voor het verstrekken van politiegegevens of tot personen herleidbare gegevens uit de politiegegevens aan woningcorporaties.

Gezien het feit dat de huidige praktijk een inbreuk op zowel de vrijheid van vestiging als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt, is het noodzakelijk dat zij een basis heeft in een wet in formele zin.¹⁷ Daarom wordt voorgesteld om in de Wbmgp op te nemen dat voor de verlening van een huisvestingsvergunning in een door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad aangewezen complex, straat of gebied een verklaring omtrent het gedrag (VOG) gevraagd kan worden óf dat een onderzoek op basis van de politiegegevens plaats kan vinden om vast te stellen dat er geen indicaties zijn dat de huisvesting van de woningzoekende en zijn medebewoners een negatief gevolg zal hebben op de overlast of criminaliteit in dat complex, die straat of dat gebied. De maatregel is bedoeld als ultimum remedium, in aanvulling op de inzet van een breed pakket aan andere minder ingrijpende maatregelen. De gemeente is en blijft primair verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid en de bevordering van de leefbaarheid.

3. Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel

3.1 Wet uitbreiding Wbmgp

In de consultatieversie en de versie die is aangeboden ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling advisering) van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wbmgp en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wbmgp (Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)¹⁸ was een voorstel opgenomen om de huidige praktijk van screening te voorzien van een wettelijk kader en waarborgen.

Uit de consultatie van dat eerdere wetsvoorstel bleek dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Stedennetwerk G32, gemeente Rotterdam en stadsregio Rotterdam positief stonden ten opzichte van de screening van woningzoekenden, maar vonden dat het toen voorgestelde systeem veel bestuurlijke lasten met zich meebracht voor de gemeenten en te omslachtig was ten opzichte van de huidige praktijk van screening op basis van convenanten¹⁹. Aedes vond dat het voorstel toegevoegde waarde had omdat er een juridische basis zou worden gecreëerd om kandidaat-huurders te kunnen weren uit bepaalde wijken via screening op ernstige vormen van overlast en op criminele antecedenten. Ondanks extra administratieve lasten gaf Aedes aan voorstander te zijn van deze mogelijkheid.²⁰ De Woonbond waardeerde de inzet en maatregelen om ernstige leefbaarheidproblemen in wijken aan te pakken, maar had vragen bij de inperking van de vrijheid van vestiging.²¹ Woningcorporatie Portaal (vestiging Leiden) merkte op dat voor het weigeren van woningzoekenden met een verleden van overlastgevende of criminele gedragingen voldaan moet zijn aan een aantal randvoorwaarden, dat de maatregel op steun kan rekenen van wijkbewoners en van professionals die in de wijk werken, dat het raadzaam zou zijn om na te denken over hoe het instrument wordt ingezet, en dat bescheidenheid op zijn plaats lijkt bij wat van de maatregel

¹⁷ Brief d.d. 3 februari 2015 van College voor de Rechten van de Mens naar aanleiding van de consultatie van dit wetsvoorstel, p. 3

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 797

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 3, p. 21–22

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 3, p. 23

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 3, p. 24

mag worden verwacht.²² Het Expertisecentrum Burgerzaken Rotterdam vroeg aandacht voor de ontwikkeling van een eenduidig toetsingskader en de relatie tussen de Wpg en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).²³

De Afdeling advisering onderkende in haar advies²⁴ 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. Het gebruik van een VOG om in bepaalde wijken het aantal huishoudens dat crimineel gedrag heeft vertoond, te verkleinen, kan onder omstandigheden voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Echter, de Afdeling advisering merkte op dat voor de in dat voorstel opgenomen mogelijkheid van onderzoek op basis van politiegegevens bij een aanvraag van een huisvestingsvergunning moest worden voldaan aan de eisen van noodzaak en proportionaliteit, aangezien het gevoelige persoonsgegevens betreft. Volgens de Afdeling advisering zou in dat wetsvoorstel onvoldoende voldaan zijn aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsseis omdat uit de evaluatie zou blijken dat de al bestaande wettelijke instrumenten uit de Wbmgp²⁵ onvoldoende gebruikt worden, omdat gemeenten aangaven dat deze niet noodzakelijk zouden zijn voor de problematiek in hun gemeente of de gemeenten deze maatregelen te zwaar en niet proportioneel zouden vinden. De Afdeling advisering merkte verder 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. De Afdeling advisering adviseerde verder om in het wetsvoorstel zelf op te nemen op welke wijze het onderzoek zou plaatsvinden, door wie de gegevensverstrekking aan de gemeente zou gebeuren en op welke wijze de politiegegevens zouden worden gewaardeerd en geïnterpreteerd met het oog op een objectieve, uniforme en transparante toepassing. Dit mede met het oog op de kenbaarheid en voorzienbaarheid. Voorts stelde de Afdeling advisering de volgende vragen: of het screenen van de gezinsleden wel proportioneel zou zijn als er geen aanwijzingen zijn ten aanzien van de medebewoners; of voldoende rekening was gehouden met een mogelijk waterbedeffect en hoe de screening zou verlopen bij personen die afkomstig zijn uit het buitenland, omdat van hen geen politiegegevens bekend zijn en ook een VOG geen uitkomst biedt. Ten slotte vroeg de Afdeling advisering waarom niet gekozen was om de maatregel te beperken tot «nieuwkomers».

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft destijds besloten de screeningsmaatregel niet op te nemen in dat wetsvoorstel dat bij Tweede Kamer is ingediend omdat een andere bepaling in dat wetsvoorstel²⁶ met spoed in werking moest treden, waarbij aan de Tweede Kamer is toegezegd om met een nieuw wetsvoorstel te komen waarin rekening gehouden zou worden met de bezwaren van de Afdeling advisering.

3.2. De werkgroep selectieve woningtoewijzing

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is een werkgroep selectieve woningtoewijzing (werkgroep) opgericht die is samengesteld uit vertegenwoordigers van onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 3, p. 25

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 3, p. 26

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 4

²⁵ Het weren van woningzoekenden in bepaalde wijken op basis van de aard van het inkomen (artikel 8 Wbmgp) en het voorrang verlenen op basis van sociaaleconomische kenmerken (artikel 9 Wbmgp)

²⁶ De mogelijkheid tot het meermaals verlengen van de gebiedsaanwijzing

(VNG), de G4, het Stedennetwerk G32, een aantal gemeenten dat op dit moment screening op basis van politiegegevens toepaste bij woningtoewijzing, Aedes, het Landelijk Platform Woonoverlast, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, de Nationale Politie, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De gemeenten die werken met selectieve woningtoewijzing vinden dit een geschikt, noodzakelijk en effectief middel en willen deze praktijk bestendigen. Daarnaast wordt benadrukt dat er een preventieve werking van uitgaat, wat het lage aantal negatieve woonadviezen verklaart. Omdat in de advertentietekst wordt opgenomen dat kandidaat-huurders gescreend worden, zullen personen met een verleden van overlastgevende of criminele gedragingen waarschijnlijk niet op deze woningen reageren. Ter illustratie wordt hieronder een schets gegeven van de screening in de gemeente Nijmegen:

In het kader van de wijkaanpak hanteert de gemeente Nijmegen voor woningzoekenden in een beperkt aantal delen van de stad aanvullende eisen bij de woonruimteverdeling voor het in gebruik nemen van een sociale huurwoning: geen antecedenten bekend bij de politie en het hebben van een inkomen uit werk. Hiermee wordt de instroom van woningzoekenden in bepaalde wooncomplexen van woningcorporaties gereguleerd met als doel het verbeteren van de veiligheid en het wijzigen van de demografische samenstelling. Deze wijze van selectieve woningtoewijzing maakt deel uit van de integrale aanpak van de leefbaarheidsproblemen in de aangewezen gebieden. Uit onderzoek²⁷ van de gemeente is namelijk gebleken dat het screenen van woningzoekenden in combinatie met andere sociale en fysieke maatregelen de meest effectieve maatregel is en tevens op termijn positieve effecten heeft op de leefbaarheid.

In de aangewezen delen van de stad gaat het om langdurige en ernstige leefbaarheidsproblematiek. De problemen die zich voordoen hebben veelal te maken met drugshandel, hennepsteelt en daaraan gerelateerde criminaliteit als heling en witwassen. Dit brengt deviant woongedrag en crimineel ondermijnende activiteiten met zich mee zoals intimidatie, geweldpleging en ernstige overlast. Goedwillende bewoners vertrekken en de negatieve spiraal is ingezet. Deze gecumuleerde problemen kunnen niet meer aangepakt worden binnen de reguliere samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties, politie, hulp- en welzijnsinstanties en bewoners. Op basis van een gedegen plan, gedragen door bestuurders van betrokken organisaties, wordt de screening transparant voor burgers, woningzoekenden en buurtbewoners uitgevoerd. De informatieverstrekking aan corporaties en de privacybescherming van de woningzoekenden is geregeld door middel van openbare convenanten. Gezamenlijk nemen partijen ieder vanuit hun eigen rol de verantwoordelijkheid om deze ernstige lokale maatschappelijke problemen op te lossen.

De screening wordt zeer gericht, tijdelijk en op beperkte schaal toegepast. Op basis van evaluaties en monitoring wordt de duur van de screening bepaald. Vanaf 2003 is in 12 gebieden gemiddeld tussen de 4 en 8 jaar gescreend met een uitzondering van één buurt met 12 jaar. Op dit moment wordt in Nijmegen de screening van inkomen uit werk en politie antecedenten bij woningzoekenden toegepast in 4 gebieden met in totaal circa 400 huurwoningen. Op een totaal van 30.000 sociale huurwoningen is dat 1,3%. De gemiddelde verhuisgraad in de betreffende wooncom-

²⁷ Wijkaanpakplan Kolping. Evaluatie, gemeente Nijmegen Afdeling Onderzoek en Statistiek, november 2011

plexen ligt op 8%. Dat betekent dat jaarlijks bij ca.30 woningen de aanvullende eisen worden gesteld.

Woningzoekenden die worden afgewezen vanwege de aanvullende eisen bij woningtoewijzing worden op geen enkele wijze belemmerd in het vinden van een woning in een ander deel van de stad of regio. Gezien de beperkte schaal waarop aanvullende eisen worden gesteld, zijn hun kansen op een andere woning nagenoeg gelijk aan die van andere woningzoekenden. Bovendien daalt het aantal geweigerden naarmate de screeningsmaatregel langer wordt ingezet omdat woningzoekenden weten dat ze geweigerd worden op basis van overlastgevende en criminele antecedenten. De verklaring voor het lage aantal geweigerden wordt gevonden in de preventieve werking als gevolg van de expliciete communicatie richting woningzoekenden over de toepassing van de screening in bepaalde buurten. Voor afgewezen kandidaten staat het vrij een klacht of bezwaar in te dienen bij de betreffende woningcorporatie of politie.

In de werkgroep is consensus over de noodzaak om vanuit het oogpunt van uniforme toepassing en rechtszekerheid, de bestaande praktijk met de nodige wettelijke waarborgen te omgeven. In een brede gebiedsgerichte aanpak zal het instrument effectiever zijn indien niet alleen aspirant-huurders van woonruimte van woningcorporaties, maar ook aspirant-huurders van particuliere huurwoningen in het aangewezen gebied gescreend kunnen worden. Ter voorkoming van onnodige stigmatisering is het niet altijd noodzakelijk om een gehele wijk of buurt aan te wijzen, maar kan soms worden volstaan met de aanwijzing van één of meer complexen of straten. Deze kunnen verspreid in de gemeente liggen en in één aanvraag gebundeld worden. De maatregel kan enkel worden toegepast in complexen, straten of gebieden waar de leefbaarheid en veiligheid aantoonbaar onder druk staan, en niet in gebieden waar de situatie nog niet zo ernstig is en waar eerst andere, minder ingrijpende maatregelen ingezet kunnen worden.

Het huidige systeem op basis van convenanten werkt snel en efficiënt, zonder veel bestuurlijke of administratieve lasten. De woningcorporaties vinden dit laatste van belang om mogelijke leegstand (en inkomstenderving) te voorkomen. Een wettelijk systeem mag niet leiden tot langdurige leegstand aangezien dat negatieve gevolgen heeft voor de leefbaarheid in het gebied. In aansluiting op de huidige praktijk is tevens gepleit voor de mogelijkheid om bij de toepassing van de screening het verlenen van huisvestingsvergunningen te mandateren aan woningcorporaties. Daarnaast is gepleit voor korte doorlooptijden met betrekking tot zowel het onderzoek op basis van de politiegegevens als de beslissing van de dienst Justis tot het al dan niet verlenen van een VOG.

In de werkgroep is verder de positie van de verhuurder onderzocht. Het instrument van selectieve woningtoewijzing kan worden toegepast op huurwoningen van zowel woningcorporaties als van particuliere verhuurders. In die zin is er geen sprake van rechtsongelijkheid. Daarnaast zijn er bij selectieve woningtoewijzing zowel voor- als nadelen voor de verhuurders. Als nadelen werden benoemd de mogelijke huurdersverval ten gevolge van de tijd die het aanvragen van een VOG of het onderzoek op basis van politiegegevens met zich meebrengt, evenals het feit dat er een mogelijke waardedaling zou kunnen plaatsvinden ten gevolge van een stigmatisering door de aanwijzing van een gebied waarin de woning gelegen is. Het grote voordeel voor verhuurders is dat er een grotere kans

is dat ze een huurovereenkomst zullen aangaan met een goede huurder.²⁸ Verhuurders hebben de plicht het rustige woongenot van hun huurders te waarborgen. Indien een huurder stelselmatig ernstige overlast veroorzaakt, schiet hij tekort in de nakoming van de huurovereenkomst, en kan de verhuurder gedwongen zijn om bij de rechter een vordering instellen tot ontbinding van de huurovereenkomst. Indien een woningcorporatie zulk een vordering instelt, verplicht de rechter de woningcorporatie regelmatig om eerst vervangende woonruimte aan te bieden, alvorens de huurovereenkomst wordt ontbonden.²⁹ De voorgestelde screeningsmaatregel kan dit soort dure en langdurige procedures voorkomen. Een eventuele stigmatisering en waardedaling zijn niet zo zeer het gevolg van de aanwijzing van het gebied waar het pand gelegen is, maar eerder van de er al heersende problematiek, die juist door selectieve woningtoewijzing wordt tegengegaan. De verwachting is dat door de aanwijzing van het gebied waar de woning gelegen is en de toepassing van de maatregel van selectieve woningtoewijzing het imago op termijn zal verbeteren.

Ten slotte is gezien of een verhuurder zelf een aanvraag tot het screenen van woningzoekenden kan doen bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst, indien de gemeente weigerachtig is om zulk een aanvraag te doen. Dit is niet mogelijk, omdat het bevorderen van de leefbaarheid en het tegengaan van overlast en criminaliteit een primaire verantwoordelijkheid is van de gemeente, waarbij deze een integrale afweging maakt tussen het algemeen belang en de beperking op de vrijheid van vestiging die voortvloeit uit deze maatregel. De aanwijzing van de categorieën woonruimte wordt opgenomen in de huisvestingsverordening en dat is een besluit van algemene strekking waartegen geen bezwaar en beroep openstaat.³⁰ Wel heeft de verhuurder op basis van het privaatrecht contractsvrijheid³¹. Hierbij is het maken van direct onderscheid of ongerechtvaardigd indirect onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat, verboden.³² In bepaalde gevallen geldt er een verdergaande beperking van de contractsvrijheid voor woningcorporaties. De maatschappelijke taak van een woningcorporatie brengt met zich mee dat er zich bijzondere gevallen kunnen voordoen waarin de weigering om een woningzoekende te huisvesten onrechtmatig is³³. De verhuurder kan in ieder geval weigeren een huurovereenkomst te sluiten als er een gerechtvaardigde vrees is dat de aspirant-huurder de huurovereenkomst niet zal nakomen vanwege slecht betalingsgedrag of zich niet zal gedragen als een goed huurder.³⁴ Deze weigering moet proportioneel zijn. Een verhuurder beschikt zelf slechts over summier gegevens. Hij heeft geen toegang tot politiegegevens of justitiële en strafvorderlijke gegevens om vast te stellen of een aspirant-huurder al dan niet overlastgevend of criminele activiteiten heeft ontplooid.

In de werkgroep zijn verder alternatieve voorstellen onderzocht. Ondermeer is gekeken naar de mogelijkheid om bij een onderzoek op basis van politiegegevens, de politie zelf een advies te laten geven aan de

²⁸ Artikel 213 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

²⁹ Rechtbank Noord-Holland van 5 december 2013, zaaknummer C/15/208460 / KG ZA 13-581; Rechtbank Limburg van 30 augustus 2013, zaaknummer 2189010 / CV EXPL 13-6175; Bij een zgn. «laatste kans overeenkomst» oordeelde het Gerechtshof van Arnhem-Leeuwarden in zijn uitspraak van 30 juli 2013, zaaknummer: 200.112.676 dat de huurovereenkomst zonder meer beëindigd kon worden.

³⁰ Artikel 8:3, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht

³¹ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III (nr. 41)

³² Artikel 7 van de Algemene wet gelijke behandeling

³³ Gerechtshof 's-Gravenhage 24 mei 2011, LJN: BQ6606

³⁴ Artikel 213 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

verhuurder. Dit zou als voordeel hebben dat de persoonsgegevens niet hoeven te worden verstrekt aan de gemeente. Deze variant stuit echter op bezwaren; het past niet in de bestuurlijke verhoudingen en biedt onvoldoende rechtsbescherming aan woningzoekenden. Het huisvestingsbeleid en de bevordering van de leefbaarheid is de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente en niet van de politie. Het is de taak van de gemeente om op basis van de verstrekte relevante politiegegevens een afweging te maken tussen het belang van de woningzoekende op huisvesting en het algemeen belang. Bovendien is een advies geen besluit in de zin van de Awb en dus niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Verder is bezien of de gemeente alleen een aanvraag kan doen voor de toepassing van de screeningsmaatregel in de gemeente en dat het college van burgemeester en wethouders vervolgens zelf bepaalde gebieden, straten of complexen in de gemeente kan aanwijzen waar de maatregel wordt toegepast. In dat geval is het voor de Minister voor Wonen en Rijksdienst echter onmogelijk de noodzaak en proportionaliteit van de maatregel te beoordelen. Evenmin kan de Minister voor Wonen en Rijksdienst dan beoordelen of er in de regio voldoende alternatieve woonruimte beschikbaar is. Deze maatregel kan immers uitsluitend worden ingezet als een ultimatum remedium in complexen, straten of gebieden waar de leefbaarheid meer dan elders in de gemeente onder druk staat. Uiteraard kan de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad wel een bepaald gebied aanwijzen, waarbinnen de gemeenteraad vervolgens aan het college van burgemeester en wethouders – bij verordening op basis van artikel 156 van de Gemeentewet – de bevoegdheid overdraagt om in het kader van de concrete uitvoering er voor te kiezen om binnen dat gebied in specifieke straten of complexen niet te screenen of daar met de screening later te beginnen of eerder te stoppen, indien dit op een transparante wijze duidelijk wordt gecommuniceerd.³⁵

Ten slotte is onderzocht of het mogelijk zou zijn dat een woningzoekende in een aangewezen complex, straat of gebied eerst een VOG aanvraagt en dan, indien hij deze ontvangt, een huisvestingsvergunning kan aanvragen waarbij de gemeente vervolgens een onderzoek doet op basis van politiegegevens. Het voordeel hiervan zou zijn dat van woningzoekenden die niet in aanmerking komen voor een VOG, ook geen onderzoek op basis van politiegegevens uitgevoerd hoeft te worden. Hiertegen zijn er bezwaren; stapeling van een VOG én een onderzoek op basis van politiegegevens is niet proportioneel. Zowel de VOG als het onderzoek op basis van politiegegevens maken immers inbreuk op de privacy van betrokkenen. Daarbij brengt deze variant een langere doorlooptijd met zich mee, waardoor er langer leegstand kan ontstaan en daarmee huurdering. Ook brengt dit dubbele kosten met zich mee voor de woningzoekende. Ten slotte zullen in de praktijk veel gemeenten die screening willen gaan toepassen, kiezen voor onderzoek op basis van politiegegevens om de «klassieke» woonoverlast terug te dringen. Het is dan niet zinvol om woningzoekenden eerst een VOG te laten overleggen die enkel ziet op strafbare feiten.

³⁵ Zie ook paragraaf 5.2.2.5

4. Nut en noodzaak van een wettelijke regeling

4.1 Probleemstelling

In de samenleving³⁶ en in de Tweede Kamer³⁷ is de voorbije jaren regelmatig aandacht gevraagd voor het voorkomen en tegengaan van woonoverlast. Ook naar aanleiding van de evaluatie van de Wbmmp is door gemeenten verzocht om meer mogelijkheden voor maatwerk bij het woningtoewijzingsbeleid in kwetsbare wijken, in het bijzonder waar het gaat om het weren van probleemhuishoudens met antecedenten ten aanzien van overlastgevendende of criminele activiteiten.³⁸ Tevens blijkt uit onderzoek dat het merendeel van de bevolking woonoverlast als een probleem ervaart.³⁹ Ook uit de consultatie van dit wetsvoorstel blijkt dat het merendeel van de respondenten extra maatregelen wenst om overlast en criminaliteit in de woonomgeving tegen te gaan.⁴⁰ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vindt dat overlast of criminaliteit, waardoor iemand geen ongestoord gebruik kan maken van zijn woning, een ernstige beperking is van het recht op privéleven, dat valt onder de bescherming van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁴¹ Hieruit kan voor de overheid de verplichting voortvloeien om actief op te treden tegen deze overlast.⁴²

In de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 13 november 2013⁴³ en bij de behandeling van het wetsvoorstel 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)⁴⁴ is de Kamer toegezegd dat de mogelijkheden onderzocht worden om een wetsvoorstel aanhangig te maken voor het tegengaan van overlastgevendende en criminele activiteiten in de woon- en leefomgeving, en vooral in gebieden waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat. Bij de behandeling van genoemd wetsvoorstel is tevens aangegeven dat de instrumenten van de Wbmmp niet alleen kunnen worden ingezet in grote steden, maar ook in gebieden in andere gemeenten waar zich een opeenstapeling van leefbaarheidsproblemen voordoet.

In bepaalde wooncomplexen, straten of gebieden wordt de leefbaarheid sterk beïnvloed door de aanwezigheid van overlast en criminaliteit. Er bestaan grote verschillen in de criminaliteitsdichtheid tussen gebieden. Op elk geografisch niveau, of dat nu om landen, regio's, gemeenten of

³⁶ Zie onder meer:

Algemeen Dagblad, Bewoners verlaten woning na hevige overlast burens, 17 maart 2014; A. Sweers, Burens worden vaker weggepest dan cijfers laten zien, Zorg en Welzijn, 20 oktober 2011;

NRC Handelsblad, 25 augustus 2014, pagina 2 en <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/08/25/forse-toename-rechtsbijstand-als-gevolg-van-burenruzies/>

³⁷ Zie onder meer:

Kamerstukken II, Handelingen 2013/14, nr. 16, item 4;

Handelingen 2011/12, nr. 51, item 10;

Aanhangsel bij de Handelingen 2013/14, nr. 2106;

Aanhangsel bij de Handelingen 2012/13, nr. 871;

Aanhangsel bij de Handelingen 2011/12, nr. 1954;

Aanhangsel bij de Handelingen 2010/11, nr. 2192.

³⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1 en bijlage 3.

³⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie (2011). Integrale Veiligheidsmonitor Landelijke rapportage. Den Haag: CBS.

⁴⁰ Zie paragraaf 14.1.1

⁴¹ EHRM, Giacomelli tegen Italië, 2 november 2006, AB 2008, 23, r.o. 23

⁴² EHRM, Mileva e.a. tegen Bulgarije, 25 november 2010, EHRC, 2011, 12

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 28 684, nr. 398

⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 6

buurten gaat.⁴⁵ Daarbij blijkt dat er in het stedelijk gebied door de geschiedenis heen en tot op heden meer criminaliteit, overlast, onveiligheid en allerlei andere sociale problemen zijn dan in het landelijk gebied.⁴⁶ Uit de Veiligheidsmonitor kan eveneens worden afgeleid dat in steden de overlast en criminaliteit hoger is dan elders.

Door een concentratie van bewoners die zich bezig houden met dit soort gedragingen wordt de veiligheid in een gebied en het welzijn van andere bewoners ernstig aangetast. Het tast de sociale stabiliteit aan. Daarnaast heeft overlastgevend en crimineel gedrag een uitlokkend effect (slechte voorbeeld) en leidt dit tot verdere normvervaging en een neerwaartse spiraal. Uit internationaal onderzoek blijkt dat door de concentratie van overlast en criminaliteit tegen te gaan, de overlast en criminaliteit niet alleen vermindert in de gebieden waar de maatregelen worden toegepast, maar dat ook de veiligheid en leefbaarheid over de gehele stad toeneemt.⁴⁷ Er blijkt tevens een verband tussen de omgevingsfactoren en de leefbaarheid van de buurt waarin jongeren opgroeien en de kans dat ze overlastgevend of crimineel gedrag ontplooiën.⁴⁸ Ook blijkt dat criminaliteit en overlast wordt «aangetrokken» door buurten die veel gelegenheden bieden voor dit soort gedrag.⁴⁹

De voorgestelde maatregel is gericht op selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlast en crimineel gedrag en heeft als doel bij te dragen aan het verbeteren van de veiligheid, en daarmee aan de leefbaarheid in het aangewezen gebied. Met leefbaarheid wordt aangegeven hoe aantrekkelijk en geschikt een gebied door bewoners wordt ervaren om er te wonen, vanuit een individueel perspectief. Leefbaarheid omvat dan ook verschillende aspecten: fysieke kwaliteit (zoals bebouwing en openbare ruimte), sociale kwaliteit (zoals zelfredzaamheid, sociale cohesie en sociale insluiting), sociale kenmerken (bevolkingsamenstelling, waaronder type huishouden, geslacht, leeftijd, inkomen e.d.) en veiligheid van de omgeving. Dit laatste aspect is onder te verdelen in fysieke veiligheid en sociale veiligheid. De leefbaarheid van de woonomgeving wordt door een ieder anders ervaren. Hierbij speelt ook het referentiekader van de waarnemer een belangrijke rol (persoonlijke omstandigheden, omgevingscontext). Dat geldt ook voor de sociale onveiligheid waar dit wetsvoorstel, naast de beperking van crimineel gedrag, op aangrijpt. Directe aanleiding voor een gevoel van sociale onveiligheid is vaak de aanwezigheid van specifieke groepen (junks, hangjongeren e.d.) die worden geassocieerd met gevaar, of bepaalde omgevingskenmerken die worden opgevat als «tekenen» van dreiging (zoals vernielingen, vervuiling, graffiti).⁵⁰ Deze bevindingen sluiten aan bij de uitkomst van landelijk onderzoek van de Veiligheidsmonitor waaruit blijkt dat de sociale

⁴⁵ B. Roovers, Spreiding van criminaliteit in de stedelijke gebieden: feiten, verklaringen en problemen, Gouda Quint, 1995

⁴⁶ M. de Koster, Stedelijke criminaliteit en rechtshandhaving in het verleden, Tijdschrift voor Criminologie, 2012 (54) 4, p. 389–419

⁴⁷ J. Ludwig, G.J. Duncan, P. Hirschfield, Urban poverty and juvenile crime: evidence from a randomized housing-mobility experiment, Quarterly Journal of Economics, May 12th 2000, University of Georgetown, Washington DC

⁴⁸ Hawkins, Herrenkohl, Farrington e.a., Predictors of youth violence, Report NCJ-179065, April 2000, Department of Justice, Office Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Washington DC

⁴⁹ Bernasco, W. & F. Luykx, Effects of attractiveness, opportunity and accessibility to burglars on residential burglary rates of urban neighborhoods, Criminology, jrg. 41, 2003, pp. 981–1002

⁵⁰ M. Damen, De invloed van de omgevingskwaliteit op de beoordeling van de leefbaarheid door bewoners, Tijdschrift voor Veiligheid, 2010, nr. 9, p. 22–43. Onder fysieke veiligheid wordt verstaan de veiligheidsrisico's vanuit de natuur en de risico's die ontstaan door het gebruik van techniek en industrie. Onder sociale veiligheid wordt verstaan de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in de openbare ruimte.

overlast die bewoners ervaren het sterkst samenhangt met de leefbaarheid van de woonbuurt. Het gaat dan bijvoorbeeld om overlast door buurtbewoners, rondhangende jongeren, drugsgebruik of -handel, en het lastigvallen van mensen op straat.⁵¹

Overlast en criminaliteit zijn veelzijdige begrippen. In Engeland en Wales wordt overlast omschreven als «anti-social behaviour», waaronder verstaan wordt: «conduct that has caused, or is likely to cause, harassment, alarm or distress to any person; conduct capable of causing nuisance or annoyance to a person in relation to that person's occupation of residential premises, or conduct capable of causing housing-related nuisance or annoyance to any person.»⁵² Op basis van de Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014, kan een gemeente onder meer een gedragsaanwijzing geven aan een overlastgever. Op basis van de Ierse Housing Act 1997, waarin antisociaal gedrag ongeveer op dezelfde wijze wordt gedefinieerd, kan de lokale overheid tegen dit soort gedrag in en rondom de woning maatregelen treffen⁵³. Ook in Schotland⁵⁴ bestaat soortgelijke wetgeving.

Onder overlast wordt in dit wetsvoorstel onder meer verstaan: de aantasting van de leefbaarheid door omgevingsfactoren van materiële of persoonlijke aard zoals last aan anderen toegebracht, ondervonden hinder, geluidsoverlast, burengerucht, huiselijk geweld, molestatie, rustverstoring, schade, overbelasting, ongemak en andere storende situaties. Bij overlast kan een onderscheid gemaakt worden tussen woonoverlast en andere vormen van overlast. Woonoverlast is hinder die wordt veroorzaakt in een woning of in de directe woonomgeving. Het gaat daarbij vaak om gedrag dat op zichzelf zelden strafrechtelijk vervolgd wordt, maar dat door het cumulatief effect van dit soort gedragingen tot een klimaat van spanning en onveiligheid leidt.⁵⁵ Bij woonoverlast gaat het ook om een doen of nalaten in of in de nabijheid van de woning die hinder veroorzaakt voor omwonenden zoals rumoer, trillingen, stank, uitstoot van gassen of rook.⁵⁶

Daarnaast zijn er criminele activiteiten die een directe invloed hebben op de leefomgeving zoals inbraak, brandstichting, vandalisme, graffiti 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, het aanzetten tot haat en andere strafbare feiten die van invloed zijn op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt.

In dit wetsvoorstel wordt onder criminaliteit tevens verstaan alle vormen van ronselen voor activiteiten die gericht zijn tegen de democratische rechtsstaat, haat zaaien en het voorbereiden of plegen van extremistische of terroristische activiteiten. In het kader van de aanpak van terrorisme, extremisme en radicalisering is vastgesteld dat radicalisering vooral plaatsvindt in bepaalde buurten. De radicalisering wordt gevoed door personen die vanuit ideologisch motief geweld verheerlijken, ronselen en

⁵¹ Veiligheidsmonitor 2014, blz. 35–36, Centraal Bureau voor de Statistiek

⁵² Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014, Section 2

⁵³ Housing Policy Review 1990 – 2002, Department of Social Policy and Social Work, University College Dublin, <http://www.enviro.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload,2122,en.pdf>

⁵⁴ Antisocial Behaviour etc. (Scotland) Act 2004

⁵⁵ European Commission (2000). The Prevention of Crime; EU Reflections on Common Guidelines, p 4

⁵⁶ M. Vols, Woonoverlast en het recht op privéleven, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2013, p. 5

bereid zijn tot geweld. In buurten of wijken waar de weerbaarheid laag is en de ontvankelijkheid voor radicalisering hoog, is het wenselijk deze personen te weren. Radicalisering is een zorgwekkende ontwikkeling die niet alleen de veiligheid en leefbaarheid in de buurt aantast, maar die ook een gevaar is voor de gehele samenleving. Daarom is in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 29 augustus 2014⁵⁷ met het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme aangekondigd dat bezien zou worden of ronselaars, haatzaaiers en personen die terroristische activiteiten voorbereiden of ondernemen, kunnen worden geweerd uit lokale risicogebieden. Radicalisering is een geesteshouding waarmee de bereidheid wordt aangeduid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Die daden kunnen maken dat op zichzelf hanteerbare tegenstellingen escaleren tot een niveau waarop ze de samenleving ontwrichten, doordat er geweld aan te pas komt, het tot gedrag leidt dat mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt of doordat groepen zich afkeren van de samenleving. Extremisme is het fenomeen waarbij personen of groepen, op buitenparlementaire wijze over de grenzen van de wet gaan en (gewelddadige) illegale acties plegen om politieke besluitvorming te beïnvloeden. En onder terrorisme wordt verstaan: het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.⁵⁸

Uit onderzoek blijkt dat naast achtergrond (zoals achterstelling, marginalisering en de relatieve deprivatie ervan), culturele waarden, persoonlijkheidsfactoren en traumatische gebeurtenissen, ook de sociale omgeving waarin personen leven een grote rol speelt bij radicalisering, extremisme en terrorisme⁵⁹. Zoals hiervoor gezegd, wordt radicalisering gevoed door personen die vanuit ideologisch motief geweld verheerlijken, ronselen en bereid zijn tot geweld. Indien er aanleiding is om te veronderstellen dat een persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, dan wordt een inschatting gemaakt van de hoogte van de dreiging. Als er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor strafvervolgning of indien strafvervolgning al heeft plaatsgevonden en er nog steeds sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid, volgt er een lokale aanpak onder regie van de betreffende gemeente. De mogelijkheid om door middel van selectieve woningtoewijzing een proces van radicalisering en van ronselen te doorbreken, past in deze lokale aanpak.

4.2. Bestaande mogelijkheden

Om de negatieve spiraal ten aanzien van de leefbaarheid ten gevolge van overlast en criminaliteit in gebieden die kampen met een cumulatie van deze problemen een halt toe te roepen, passen gemeenten een brede veelzijdige aanpak toe, onder meer gericht op het verbeteren van de veiligheid, het verbeteren van het wonen en de woonomgeving en het verbeteren van de sociale kwaliteit van de buurt. Daarvoor is een aantal wettelijke mogelijkheden inzetbaar, zoals het sluiten van de woning op basis van de Gemeentewet, de Woningwet of de Opiumwet. Daarnaast kunnen ook andere, minder ingrijpende instrumenten worden ingezet, zoals overlastmeldpunten, buurtbemiddelaars, hulpverleningstrajecten en

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253

⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253, bijlage 373541 (begrippenlijst)

⁵⁹ J. van der Pligt en W. Koomen, Achtergronden en determinanten van radicalisering en terrorisme, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, Den Haag 2009

gedragsaanwijzingen bij huurcontracten. Een dergelijke integrale aanpak is echter minder succesvol als in het betrokken gebied steeds nieuwe personen komen wonen van wie met redelijke zekerheid kan worden voorspeld dat ze overlastgevend of crimineel gedrag zullen ontplooiën.

In de wetenschappelijke literatuur wordt bij de bestrijding van overlast en criminaliteit in de woonomgeving een onderscheid gemaakt tussen enerzijds maatregelen die gericht zijn op «gate-keeping» (weigering om woning toe te wijzen) of «expulsion» (huisuitzetting) en anderzijds sociale maatregelen om overlastgevers en criminelen te begeleiden.⁶⁰ De bestaande wettelijke mogelijkheden om overlast en criminaliteit die de leefbaarheid van de woonomgeving aantasten, aan te pakken, richten zich enerzijds op het voorkomen van woonoverlast («gate-keeping») en anderzijds op het verminderen of bestrijden van al ontstane woonoverlast («expulsion»). Bij preventieve maatregelen kan gedacht worden aan de Huisvestingswet 2014 die gemeenten de mogelijkheid biedt om een huisvestingsverordening vast te stellen waarmee een vergunningstelsel in het leven kan worden geroepen voor woonruimteverdeling en de wijziging van de woningvoorraad⁶¹, alsmede de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob die gemeenten de mogelijkheid biedt om een Bibob-onderzoek in te stellen naar de aanvrager van een vergunning voor onttrekking, samenvoeging, omzetting of splitsing van woonruimte, alsmede naar woningzoekenden die een huisvestingsvergunning aanvragen in het kader van woonruimteverdeling.⁶² De wetten Victoria⁶³, Damocles⁶⁴ en Victor⁶⁵ daarentegen, zijn verstrekkende, repressieve instrumenten («expulsion») om al ontstane overlast te bestrijden door de sluiting van de woning. Bovengenoemde bestaande wettelijke mogelijkheden worden hierna toegelicht. Ten slotte wordt ingegaan op het initiatiefwetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast, dat de mogelijkheid biedt om bij geconstateerde hinder in te grijpen door middel van een gedragsaanwijzing.⁶⁶

4.2.1 Wbmngp

De maatregelen uit artikel 8 en 9 van de Wbmngp zijn gericht op het veranderen van de bevolkingssamenstelling in een aangewezen gebied. Artikel 8 beoogt via regulering van het aanbod aan woonruimte in bepaalde wijken op de kortere termijn de bestaande segregatie van inkomens over de stad actief tegen te gaan en aldus het leefklimaat voor de bewoners in die wijken te verbeteren. Door inperking van de instroom van nieuwe bewoners in een sociaaleconomisch zwakke positie wordt een «adempauze» tot stand gebracht, zodat een bepaalde wijk rust en tijd wordt geboden en de gemeente met de huidige bewoners daadwerkelijk tot resultaten kan komen.⁶⁷ Artikel 9 is ook gericht op het reguleren van de toegang tot de woningmarkt in bepaalde aangewezen wijken en biedt de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden die voldoen aan bepaalde sociaaleconomische kenmerken. Deze beide maatregelen hebben echter geen betrekking op het beperken van overlastgevend en crimineel gedrag, waar dit wetsvoorstel op doelt.

⁶⁰ I. Sahlin, Strategies for exclusion from social housing, Housing Studies, volume 10, no. 3, p. 381–401, 1995

⁶¹ Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet 2014

⁶² Artikel IVAD van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob

⁶³ Artikel 174a Gemeentewet

⁶⁴ Artikel 13b Opiumwet

⁶⁵ Artikel 17 Woningwet

⁶⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 6 en 7

⁶⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3, p. 12

4.2.2 Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 maakt het voor gemeenten waar schaarste is aan goedkope woonruimte mogelijk om een huisvestingsverordening vast te stellen waarmee een vergunningstelsel kan worden ingesteld voor *woonruimteverdeling*, alsmede de mogelijkheid om vergunningen in te stellen bij wijziging van de *woningvoorraad* (splitsing, samenvoeging, onttrekking, omzetting en woningvorming). In het kader van woonruimteverdeling biedt de Huisvestingswet 2014 geen instrumenten om leefbaarheidsproblemen ten gevolge van overlast en criminaliteit te voorkomen. De huisvestingsvergunning voor het in gebruik geven of nemen van woonruimte kan uitsluitend worden ingezet voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte, waarbij enkel regels gesteld mogen worden in verband met passendheid, urgentie en economische of maatschappelijke binding.

In het kader van wijziging van de woonruimtevoorraad kan een vergunning op grond van artikel 21 en 22 van de Huisvestingswet 2014 worden ingesteld, zoals voor het onttrekken van woonruimte. Op basis van artikel 24 van de Huisvestingswet 2014 dient de gemeenteraad in de verordening de gronden op te nemen die tot weigering van zo een vergunning kunnen leiden, waarbij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad het uitgangspunt is. De bescherming van die belangen, behalve vanwege bestaande of dreigende schaarste, kan ook om andere redenen, zoals de leefbaarheid wenselijk zijn.⁶⁸ Dit is ook de lijn in de jurisprudentie.⁶⁹ Hiermee erkent dus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) dat een vergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid van de Huisvestingswet 2014, geweigerd kan worden indien dit een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu zou veroorzaken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het geval waarin de verlening van een omzettingvergunning voor een pand zou leiden tot de situatie dat er in dat postcodegebied een overschrijding zou zijn van een in de huisvestingsverordening opgenomen norm voor kamerverhuur. Ook de vergunning tot woningvorming zou in een aantal gevallen een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van leefbaarheidsproblemen.

Hoewel door bovenmatige kamerverhuur en overbewoning de druk op de woonomgeving wordt verhoogd, de kans op overlast toeneemt en de sociale cohesie vermindert, wat kan leiden tot negatieve effecten voor de leefbaarheid, pakken zulke maatregelen de overlastgever en crimineel niet aan. Zulke vergunningen worden afgegeven aan de eigenaar van de woning en hebben geen betrekking op degenen die de woning daadwerkelijk zullen gaan bewonen. Het betreft immers veeleer een sturing op de fysieke kwaliteit om mogelijke overlast te voorkomen, dan op de veiligheidscomponent van leefbaarheid⁷⁰. Ook dient opgemerkt te worden dat op dit moment de screening wordt ingezet in gebieden waarin het omzetten van woningen of woningvorming zich niet frequent voordoet. Het gaat dan om appartementscomplexen of eengezinswoningen met een lagere huurprijs, waarvan de eigenaren niet voornemens zijn om deze woonruimten te gaan verhuren als onzelfstandige woonruimten of te

⁶⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 520, nr. 3, p. 43

⁶⁹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 19 juni 2013, zaaknummer 201206921/1/A3, r.o. 3.1 en 22 november 2006, zaaknummer 200600355/1; zie ook:

Rechtbank Leeuwarden, 31 mei 2012, ECLI:NL:RBL EE:2012:2590;

Rechtbank 's-Hertogenbosch, 23 mei 2013, LJN:CA0816;

Rechtbank Groningen, 13 december 2011, zaaknummer: AWB 11/863 en 11/115 BESLU

⁷⁰ M. Damen, De invloed van de omgevingskwaliteit op de beoordeling van de leefbaarheid door bewoners, Tijdschrift voor Veiligheid, 2010, nr. 9, p. 22-43

onttrekken voor logiesverstrekking of kamerverhuur. Ten slotte heeft zo een vergunningssysteem bij het sturen op leefbaarheid slechts invloed op lange termijn. Kortom, de vergunningen in het kader van het reguleren van de woningvoorraad, hebben meer invloed op het voorkomen van problemen in verband met overlast op lange termijn door de druk op de openbare ruimte niet te laten toenemen.

4.2.3 Wet Bibob

Via de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob⁷¹ is de Huisvestingswet zodanig 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 kandidaat-huurders die een huisvestingsvergunning moeten aanvragen. De achtergrond hiervan is dat hiermee «huisjesmelkers» geweerd zouden kunnen worden.

Het uitgangspunt van een Bibob-onderzoek is dat de vergunning geweigerd of ingetrokken 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 andere criminele activiteiten. Er moet een ernstig gevaar zijn dat de vergunning gebruikt zal worden ten behoeve van de benutting van voordelen uit criminele activiteiten (malafide ondernemers) of dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het plegen van een strafbaar feit. In het kader van de Huisvestingswet 2014 kan dan gedacht worden aan het gebruik van de woning voor hennepteelt, drugsdistributie of illegale prostitutie. Het spreekt voor zich dat dergelijke activiteiten in wijken met ernstige problemen niet bevorderlijk zijn voor de leefbaarheid. Echter, hoewel de wetgeving al een Bibob-beoordeling mogelijk maakt, grijpt een dergelijke beoordeling zwaar in op de privacy van zowel de aanvrager als zijn omgeving. Het ligt daarom in de rede vanuit het oogpunt van proportionaliteit te bezien of een lichter en gericht screeningsinstrument mogelijk en toepasbaar is. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de bestuurlijke en administratieve lasten die aan het Bibob-instrument zijn verbonden en de tijd die met een dergelijke procedure gemoeid is. In het kader van het verlenen van huisvestingsvergunningen aan woningzoekenden voor de aanpak van de leefbaarheid, wordt, in verreweg de meeste gevallen, de in dit wetsvoorstel beoogde screeningsmethode dan ook passender geacht.

4.2.4 De wetten Victoria⁷², Damocles⁷³, Victor⁷⁴ en de Wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium

Deze wetten bieden de burgemeester de bevoegdheid om een woning te sluiten. Op basis van artikel 17 van de Woningwet kan een woning worden gesloten indien sprake is van herhaaldelijke overtreding van de bouwvoorschriften die gepaard gaat met een bedreiging voor de leefomgeving of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid.

Bij ernstige gevallen van woonoverlast hebben de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders bevoegdheden om een woning te sluiten. Die bevoegdheid is neergelegd in artikel 174a van de Gemeen-

⁷¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 676, nr. 12.

⁷² Artikel 174a van de Gemeentewet

⁷³ Artikel 13b van de Opiumwet

⁷⁴ Artikel 17 van de Woningwet

tewet (Wet Victoria). Uit de wet, de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie volgt dat een besluit om een woning te sluiten moet voldoen aan de zeven volgende voorwaarden:

1. Het moet gaan om gedragingen in de te sluiten woning die
2. een verstoring van de openbare orde rond die woning veroorzaken, waarbij de sluiting moet voldoen aan de eisen van
3. proportionaliteit (bijvoorbeeld: duur van sluiting in overeenstemming met ernst van overlast) en
4. subsidiariteit (er zijn geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden om de verstoring van de openbare orde effectief te bestrijden).
5. Daarnaast dient de burgemeester onderzocht te hebben of het noodzakelijk is om aan (onschuldige) (mede-)bewoners vervangende woonruimte aan te bieden.
6. Ook dient aan de bewoner zelf eerst de gelegenheid gegeven te zijn om een einde te maken aan verstoring van de openbare orde.
7. Ten slotte zal het besluit tot sluiting deugdelijk gemotiveerd moeten worden.⁷⁵

In de praktijk wordt deze bepaling bijna uitsluitend gebruikt voor het sluiten van woningen vanwege een niet-drugsgerelateerde verstoring⁷⁶, omdat in 2007 het verruimde toepassingsgebruik van artikel 13b van de Opiumwet in werking is getreden.⁷⁷ Door de strikte interpretatie van het vereiste causale verband door de Afdeling bestuursrechtspraak⁷⁸ is het toepassingsbereik van deze bevoegdheid beperkt. Zo blijkt uit de jurisprudentie onder meer dat artikel 174a van de Gemeentewet niet kan worden ingezet bij ernstige geluidsoverlast.⁷⁹

Het produceren en verhandelen van verdovende middelen in een woning kan leiden tot ernstige vormen van overlast voor de buren. In bepaalde gevallen kan de veiligheid en gezondheid in het geding zijn door het illegaal aftappen van elektriciteit, het gebruik van chemische middelen, enzovoort. Ook kan er geuroverlast zijn. Verder kan het verhandelen van verdovende middelen zorgen voor onder meer een grote aanloop bij de woning die het woongenot ernstig verstoort. Indien er een bedreiging voor de leefomgeving of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid bestaat, kan een woning gesloten worden op basis van artikel 17 van de Woningwet. In 2000 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat de bevoegdheden van de Woningwet niet gebruikt mogen worden om «sociale overlast» tegen te gaan.⁸⁰ Deze bevoegdheid ziet dus niet zozeer op gedragingen in een woning, als wel op de fysieke staat van de woning.⁸¹ Hiermee vallen veel vormen van woonoverlast buiten het bereik van de Woningwet.⁸²

⁷⁵ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer, NJCM-bulletin, 2011, nr. 3, p.309–312

⁷⁶ Rechtbank Maastricht, 9 december 2008, LJN BG6690, JG 09.0024;
Rechtbank Breda, 5 juni 2009, LJN BI6630, JG 09.0073;
Rechtbank Roermond 15 januari 2010, LJN BK9763, JG 10.0016;
Rechtbank Zutphen, 3 februari 2010, LJN BL 1733, JG 10.0032;
Rechtbank 's-Gravenhage, 26 mei 2010, LJN BM9276

⁷⁷ M. Vols, Woonoverlast en het recht op privéleven, Boom juridische uitgevers, 2013, p. 75

⁷⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 1 december 2010, LJN BO5718, AB 2011, 82, en 16 februari 2011, LJN BP469, Gst. 2011, 55

⁷⁹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 1 december 2010, 201005518/1/H3

⁸⁰ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 9 maart 2000, H01990224, rechtsoverweging 2.2.4

⁸¹ Kamerstukken II, 2013/14, 34 007, nr. 3, p. 3

⁸² M. Vols, Woonoverlast en het recht op privéleven, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2013, p. 208–209

Op grond van artikel 13b van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven op grond van de Opiumwet verboden producten worden verkocht, verstrekt of afgeleverd dan wel daartoe aanwezig zijn. Een vorm van bestuursdwang kan zijn het sluiten van de woning of het lokaal.⁸³ Het enkele feit dat er in de woning verboden middelen worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, is voldoende om sluiting te rechtvaardigen.⁸⁴ Bestuursdwang, ofwel de last onder bestuursdwang, bestaat uit een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding – in casu het verkopen, afleveren, of verstrekken, dan wel daartoe aanwezig zijn van soft- of harddrugs – en de bevoegdheid om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. In de praktijk bestaat de bestuursdwang meestal uit de sluiting van het lokaal of de woning voor een bepaalde tijd. De burgemeester komt bij het bepalen van de sluitingstermijn grote beleidsvrijheid toe.⁸⁵ In beginsel dient eerst een last te worden gegeven met een termijn waarbinnen de belanghebbende orde op zaken kan stellen⁸⁶, maar de last kan vanwege spoedeisendheid, mits voldoende gemotiveerd⁸⁷, achterwege gelaten⁸⁸ worden.

Op grond van artikel 13b van de Woningwet kan de gemeente de eigenaar verplichten een gebouw, open erf of terrein in beheer te geven aan die gemeente, of aan een persoon die, bedrijf dat of instelling die werkzaam is op het gebied van huisvesting. Met de inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium is deze beheermaatregel aangevuld en verduidelijkt. De nieuwe beheerder zal het gebouw op de juiste wijze moeten verhuren, dus veilig en conform de voorschriften, en indien nodig herstelwerkzaamheden of aanpassingen aan het gebouw moeten laten uitvoeren. Een gemeente kan overgaan tot deze maatregel, indien er sprake is van herhaaldelijke overtredingen, zoals overbewoning of slecht onderhoud, en er tevens sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid.⁸⁹

Deze wettelijke instrumenten bieden de mogelijkheid om bij structurele overtredingen van de bouwregelgeving of delicten die strafbaar zijn gesteld op basis van de Opiumwet de betreffende woning te sluiten of in beheer te geven. Het zijn repressieve maatregelen, die gezien de ingrijpendheid – zeker de sluiting van de woning – slechts sporadisch kunnen worden ingezet en zich richten tot de eigenaar van de woning.

4.2.5 Gemeentewet

Op basis van artikel 172a van de Gemeentewet kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldingsplicht opleggen. Een dergelijke gedragsaanwijzing kan pas worden opgelegd als andere, minder ingrijpende maatregelen zijn toegepast. Dit vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel en het proportio-

⁸³ R. van Binsbergen/E.P. van Rijkom, Kluwer Horeca

⁸⁴ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking, NJCM-Bulletin 2011–3, p. 318–320

⁸⁵ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 15 oktober 2008, LJN BF8983 en BF8992

⁸⁶ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 16 september 2004, LJN AR2525

⁸⁷ Rechtbank. Roermond 31 maart 2009, JG 09.0048, LJN BI1270

⁸⁸ Rogier, Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid

⁸⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 798, nr. 3

naliteitsbeginsel.⁹⁰ De regeling beoogt als sluitstuk van de bestuurlijke handhaving, een maatregel mogelijk te maken waarbij diep kan worden ingegrepen in de vrijheden van de overlastgever door middel van een gebiedsverbod, meldingsplicht en groepsverbod.⁹¹ Deze bevoegdheid van de burgemeester gaat verder dan de lichte bevelsbevoegdheid⁹² art. 172 lien de noodbevelbevoegdheid.⁹³ Een bevel op basis van artikel 172a van de Gemeentewet kan op basis van het vierde lid van dit artikel slechts gelden voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden met de mogelijkheid om die termijn ten hoogste driemaal te verlengen met een periode van telkens ten hoogste drie maanden. De bevoegdheden van de burgemeester op grond van artikel 172, 172a en 175 van de Gemeentewet, die ook ingezet kunnen worden indien er sprake is van opruiing, haat zaaien of ronselen, bieden echter uitsluitend de mogelijkheid om repressief op te treden; dus op het moment dat deze activiteiten effectief plaatsvinden. Zo is bijvoorbeeld het opleggen van een gebiedsverbod op basis van artikel 172a van de Gemeentewet uitsluitend mogelijk nadat een persoon herhaaldelijk door zijn gedragingen de openbare orde heeft verstoord. Deze maatregelen hebben dus geen preventieve werking.

4.2.6 Initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Tellegen

Met het voorstel van wet van het Kamerlid Tellegen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast)⁹⁴ wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de burgemeester bij ernstige hinder aan gebruikers van een woning een gedragsaanwijzing kan geven, indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij geconstateerde ernstige hinder voor omwonenden in te grijpen, maar heeft geen preventieve werking in de zin dat bewoners van wie vaststaat dat ze in het verleden structureel overlastgevend of crimineel gedrag hebben vertoond, kunnen worden geweigerd in gebieden waar de leefbaarheid ten gevolge van overlast en criminaliteit sterk onder druk staat. Het betreft hier een maatregel ten aanzien van zittende bewoners, die niet ziet op de instroom van woningzoekenden.

4.2.7 Conclusie

Bij de advisering over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbmgp en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wbmgp (Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), waarin een eerder voorstel was opgenomen om de huidige praktijk van screening te voorzien van een wettelijk kader en waarborgen, heeft de Afdeling advisering opgemerkt⁹⁵ dat niet zou zijn voldaan aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis en 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. Zoals blijkt uit de beschrijving in paragraaf 4.2, bieden de bestaande maatregelen geen mogelijkheden om leefbaarheidsproblemen ten gevolge van overlast en criminaliteit te voorkomen.

⁹⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 41

⁹¹ Zie o.m. Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 9–10, p. 16, 25 en 27;

Kamerstukken I 2009/10, 31 467, C, p. 1, 3–4 en 6

⁹² Artikel 172, derde lid van de Gemeentewet

⁹³ Artikel 175 van de Gemeentewet

⁹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 6 en 7

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 4

De bestaande wetgeving biedt voornamelijk repressieve maatregelen die gericht zijn op «expulsion» (Woningwet, Opiumwet en Gemeentewet) en enkel ingezet kunnen worden bij zeer ernstige vormen van overlast of criminaliteit, omdat deze maatregelen een zware inbreuk maken op het recht op privéleven. Deze instrumenten bieden geen preventieve mogelijkheden die gericht zijn op «gate-keeping» om te voorkomen dat overlastgevend of criminele woningzoekenden een woonruimte betrekken in gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. Evenmin is er een effectief middel om te voorkomen dat personen van wie bekend is dat ze extremistisch of radicaal gedrag ontplooiën, zich vestigen in kwetsbare buurten en in de nabijheid van personen die vatbaar zijn voor hun boodschap.

Vanuit de grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen volgt dat het beperken van de vrijheid van vestiging en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengen dat selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag uitsluitend mogelijk is op basis van een nauwkeurig omschreven formeel-wettelijke grondslag waarbij rechtsbescherming wordt geboden aan woningzoekenden en de gronden waarop een eventuele afwijzing kan worden gebaseerd voldoende voorzienbaar zijn.

4.3 Evaluatie van de huidige praktijk van selectieve woningtoewijzing

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de meeste gemeenten die selectieve woningtoewijzing toepassen op basis van convenanten en zonder wettelijke grondslag, dit nog niet zo lang doen. Daardoor ontbreekt vaak een evaluatie. Verder dient ten aanzien van de gemeenten waar wordt gescreend op basis van politiegegevens en waar een evaluatie heeft plaatsgevonden, te worden opgemerkt dat deze vorm van selectieve woningtoewijzing op onderdelen verschilt van de wijze die wordt voorgesteld in het huidige wetsvoorstel. Een groot verschil met het huidige wetsvoorstel is dat de vormen van screening op basis van politiegegevens die nu door een aantal gemeenten worden toegepast, uitsluitend betrekking hebben op woningen die in eigendom zijn van woningcorporaties. Hierdoor kunnen woningzoekenden die in de desbetreffende buurt niet in aanmerking komen voor een corporatiewoning op basis van hun antecedenten in de politiegegevens, zich nog steeds in die buurt vestigen in een particuliere huurwoning. Toepassing van de screeningsmogelijkheid voor woningen die in eigendom zijn van particuliere verhuurders is overigens één van de redenen waarom een aantal gemeenten naar aanleiding van de evaluatie van de Wbmgp heeft verzocht om dit wetsvoorstel.⁹⁶ Ten slotte, moet worden vastgesteld dat de gemeenten die nu een vorm van selectieve woningtoewijzing hanteren, dit doen zonder dat de noodzaak, effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit ervan is beoordeeld door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het is op voorhand dus geen uitgemaakte zaak dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de complexen, straten en gebieden waar nu gescreend wordt op basis van politiegegevens ook allemaal zullen worden aangewezen door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Ook kan een gemeente besluiten de screening van woningzoekenden te beëindigen. Anderzijds is niet uit te sluiten dat in andere gemeenten juist de noodzaak wordt gevoeld om tot selectieve woningtoewijzing over te gaan. Op het moment dat dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen en in werking treedt, kunnen gemeenteraden een gemotiveerd verzoek doen tot aanwijzing van een complex, straat of gebied waar selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlast en criminaliteit een noodzakelijk, geschikt, proportioneel en subsidiair instrument wordt geacht. De

⁹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 340, nr. 1 en bijlage 3.

Minister voor Wonen en Rijksdienst zal deze aanvragen toetsen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Wbmgp, waarbij hij ook om de zienswijze kan vragen van gedeputeerde staten van de betreffende provincie.

Uit de enkele evaluaties die wel beschikbaar zijn⁹⁷, blijkt dat in meer of mindere mate een verbetering is te zien van de overlastsituatie in de desbetreffende buurten. In één van de gemeenten is gedurende een langjarige periode gescreend op zowel de aard van het inkomen, als op crimineel en overlastgevend gedrag. Dit in het kader van een integrale, meerjarige gebiedsaanpak. Uit de evaluatie blijkt dat in het betreffende gebied sprake is van een verbetering. Gemeenten met minder ervaring met het instrument veronderstellen dat er meer tijd nodig is om in de cijfers zichtbare effecten te bereiken. Wel bestempelen gemeenten en het grootste deel van de professionals die in de betreffende wijken werkzaam zijn, en ook het merendeel van de bewoners, het instrument als positief. Ze zien deze maatregel, naast de inzet van andere minder ingrijpende instrumenten, als een belangrijk element van een integrale aanpak om de negatieve spiraal in een wijk met een opeenstapeling van leefbaarheidsproblemen te doorbreken. Het instrument biedt zittende bewoners meer zekerheid op woongenot.

De evaluaties laten ook zien dat jaarlijks relatief weinig woningzoekenden geweigerd worden, zeker in vergelijking met de totale woningvoorraad. Bovendien daalt het aantal geweigerden naarmate de screeningsmaatregel langer wordt ingezet omdat woningzoekenden weten dat ze geweigerd kunnen worden op basis van overlastgevende en criminele antecedenten. Als verklaring voor het lage aantal geweigerden wordt de preventieve werking als gevolg van de expliciete communicatie over de toepassing van de screening in bepaalde buurten richting woningzoekenden, genoemd. Als de uitkomst van de screening een «oranje» advies is, wordt in sommige gemeenten een gesprek gevoerd met de betrokkene(n). Verder zijn er geen aanwijzingen dat voor geweigerde huishoudens de mogelijkheid van het vinden van een alternatieve woning elders in de gemeente afwijkt van die voor andere woningzoekenden. Evenmin blijkt uit de bovenvermelde gemeentelijke evaluaties dat er aanwijzingen zijn dat de selectieve woningtoewijzing leidt tot een negatief «waterbedeffect».

Wel wordt geconstateerd dat de screening geen waterdicht systeem is en dat bescheidenheid op zijn plaats is ten aanzien van wat van de maatregel mag worden verwacht. Soms vindt er bijvoorbeeld alsnog woonoverlast plaats door gescreende huishoudens, terwijl de gescreende personen zich daarvoor nog niet eerder schuldig hadden gemaakt aan woonoverlast. De maatregel biedt ook geen uitkomst indien het woningzoekenden betreft die zich vanuit het buitenland in het gebied willen vestigen, omdat hierover geen antecedenten bekend zijn.

⁹⁷ Wijk aanpakplan Kolping. Evaluatie, gemeente Nijmegen Afdeling Onderzoek en Statistiek, november 2011;
Veel groen, weinig rood, Evaluatie screening kandidaat-huurders Dichtersbuurt pilot Amsterdam Nieuw-West, DSP-groep, maart 2013;
Twee jaar selectief toewijzen, Evaluatie van de pilot selectieve woningtoewijzing in Hambaken, RIGO, september 2011.

5. Het wetsvoorstel selectieve woningtoewijzing

5.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om woningzoekenden met een crimineel of overlastgevend verleden te weren in complexen, straten of gebieden die kampen met ernstige leefbaarheidsproblemen ten gevolge van overlast en criminaliteit. Zoals al eerder aangegeven, wordt onder criminaliteit mede verstaan radicale, extremistische en terroristische antecedenten.

Daarmee wordt de huidige screeningspraktijk voorzien van een noodzakelijke wettelijke grondslag, gestroomlijnd en voorzien van noodzakelijke waarborgen. Voorgesteld wordt dat voor de verlening van een huisvestingsvergunning in een aangewezen complex, straat of gebied een VOG gevraagd wordt, of de vergunning geweigerd wordt indien uit onderzoek van de politiegegevens blijkt dat er een gegrond vermoeden bestaat dat de huisvesting van de woningzoekende een negatief effect zal hebben op de mate van overlast of criminaliteit.

Gezien de gegroeide praktijk op basis van convenanten tussen de gemeente, woningcorporatie en politie is het noodzakelijk om deze praktijk te stroomlijnen op basis van een degelijk toetsingskader, waarbij de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Een regeling die een inbreuk kan opleveren op grondrechten moet kenbaar en voorzienbaar zijn. In de wettekst is daarom een uitputtende lijst opgenomen van feiten en misdragingen die in het onderzoek op basis van politiegegevens mogen worden betrokken. Ook laten de huidige convenanten te veel beoordelingsruimte omtrent de weging die aan deze feiten wordt toegekend bij de beoordeling door de burgemeester om al dan niet een positief advies af te geven. In dit wetsvoorstel worden daarom ook de criteria aangegeven op basis waarvan deze weging dient plaats te vinden.⁹⁸

Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de staatsrechtelijke bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen, alsmede met de taken zoals die op basis van de Gemeentewet zijn toebedeeld aan de verschillende organen. De taak van de politie is onder meer de handhaving van de openbare orde en het opsporen van delicten en niet het nemen van beslissingen of geven van advies betreffende het verlenen van een huisvestingsvergunning. Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning dient een afweging gemaakt te worden tussen het algemeen belang van het tegengaan van overlast en criminaliteit in bepaalde complexen, straten of gebieden en het belang dat de woningzoekende heeft om zich daar te vestigen. Zo een belangenafweging dient plaats te vinden door het bestuursorgaan dat primair verantwoordelijk is voor het huisvestingsbeleid en de bevordering van de leefbaarheid. Dit is het college van burgemeester en wethouders op basis van artikel 124, eerste lid van de Grondwet. De gemeenteraad heeft een verordenende en controlerende taak. Het opstellen van de huisvestingsverordening wordt daarom belegd bij de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders, dat belast is met de uitvoerende taken, wordt verantwoordelijk voor het verlenen van een huisvestingsvergunning of van een zogenoemde woonverklaring.⁹⁹ Vanwege het feit dat de instrumenten in hoofdstuk 3 van de Wbmgp ingrijpende maatregelen zijn, is het noodzakelijk dat hierover een brede consensus bestaat die democratisch gelegitimeerd is. Daarom wordt de bevoegdheid voor het aanvragen van

⁹⁸ Zie paragraaf 5.2.2.7

⁹⁹ Zie paragraaf 5.2.2

een aanwijzing van complexen, straten of gebieden belegd bij de gemeenteraad.

Een ander uitgangspunt is dat het verstrekken van politiegegevens aan en het beoordelen van deze politiegegevens door verhuurders niet proportioneel is. Het betreft hier een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de woningzoekenden waar het gaat om de verstrekking van gevoelige persoonsgegevens. Het is bovendien geen taak van een private partij om een afweging te maken tussen het algemeen belang en het persoonlijk belang van woningzoekenden.

In dit wetsvoorstel wordt daarom een wettelijke grondslag opgenomen voor het uitsluitend verstrekken van deze politiegegevens aan het college van burgemeester en wethouders in het kader van de verlening van een huisvestingsvergunning voor een woonruimte in een door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen complex, straat of gebied. Daarnaast zal het raadplegen van de politiegegevens worden beperkt en gestroomlijnd. Het College bescherming persoonsgegevens heeft in zijn definitieve bevindingen betreffende onderzoek naar selectief woningtoewijzingsbeleid Graafsewijk¹⁰⁰ aangegeven dat het raadplegen van gegevens uit het register zware criminaliteit niet proportioneel en niet noodzakelijk is voor het doel, namelijk de toewijzing van een woning. Daarom wordt in het wetsvoorstel de raadpleging van gegevens door de politie beperkt tot de gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak, op grond van artikel 8 van de Wpg, en dan nog enkel die gegevens die relevant zijn om er een gegronde vermoeden op te baseren of de huisvesting van de woningzoekende een bedreiging is voor de leefbaarheid door overlastgevende en criminele activiteiten. Zowel de aanvrager van de huisvestingsvergunning als de personen van 16 jaar en ouder die met de aanvrager de woning in gebruik willen nemen, worden gescreend. Dit is noodzakelijk omdat niet alleen de aanvrager maar ook andere leden van het huishouden een directe invloed kunnen hebben op de mate van overlast en criminaliteit in de buurt.

Verder is gebleken dat geen enkele gemeente die op dit moment het instrument screening toepast, onderscheid maakt in de periode dat de aspirant-huurder in de gemeente of regio woont. In enkele gemeenten wordt het instrument ingezet om de concentratie van bepaalde overlastgevende en criminele families te doorbreken. Dit kan niet worden bewerkstelligd als de screening slechts kan worden toegepast op woningzoekenden die korter dan zes jaar¹⁰¹ woonachtig zijn in de regio. Verder biedt noch onderzoek voor de VOG, noch onderzoek op basis van politiegegevens de mogelijkheid om de antecedenten van personen afkomstig uit het buitenland na te gaan. Dit is in de werkgroep screening niet als probleem aan de orde gesteld.

Ook worden krachtens dit wetsvoorstel ten behoeve van het onderzoek op basis van de politiegegevens de noodzakelijke waarborgen geboden voor de verwerking, de verstrekking, het beheer en de vernietiging van de verstrekte gegevens.

Met dit wetsvoorstel wordt tevens de rechtsgelijkheid en de rechtsbescherming veilig gesteld voor woningzoekenden.

¹⁰⁰ Brief van college bescherming persoonsgegevens d.d. 12 juni 2007 met kenmerk z2005-00314, inzake de definitieve bevindingen inzake onderzoek naar selectief woningtoewijzingsbeleid Graafsewijk.

¹⁰¹ Artikel 8 van de Wbmgp

Daarnaast wordt het met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt om selectieve woningtoewijzing in te zetten indien dat noodzakelijk is ter voorkoming van radicalisering, extremisme en terrorisme. In bepaalde gebieden blijkt dat radicale en extremistische ideeën gemakkelijk wortel schieten en meer dan elders mensen gerekruteerd worden voor extremistische organisaties. Veelal, maar niet uitsluitend, betreft dit jongeren met een zwakke sociaaleconomische positie en weinig toekomstperspectief. Ook andere activiteiten zoals het haat zaaien of het oproepen tot gewelddadigheden tegen andere bevolkingsgroepen komen er voor. Daarom kan het noodzakelijk zijn om de instroom van mensen van wie vaststaat dat ze in het verleden dit soort gedrag hebben ontplooid, te voorkomen. Het aanzetten tot haat of gewelddadigheden, opruiing, of het ronselen voor een terroristische beweging vormen een zware inbreuk op de leefbaarheid¹⁰² en zullen maatschappelijke spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen doen escaleren. In dat verband kan het noodzakelijk zijn om – juist ter voorkoming van strafbare feiten – de personen die zich bezig houden met deze handelingen, te weren uit gebieden waar veel personen wonen die potentieel vatbaar zijn voor dit soort oproepen tot strafbare feiten die de fundamenteën van de rechtsstaat raken.

Ten slotte heeft deze maatregel een preventieve werking. Woningzoekenden die weten dat ze in het recente verleden overlastgevend of crimineel gedrag hebben ontplooid, weten dat ze geen huisvestingsvergunning krijgen en zullen zich waarschijnlijk ook niet aanmelden voor een woning in een aangewezen complex, straat of gebied.

5.2 Selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag

5.2.1 Werkwijze in het algemeen

Indien de gemeente gebruik wil maken van selectieve woningtoewijzing, dient de gemeenteraad een verzoek in bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst tot aanwijzing van een complex, straat of gebied. In het verzoek geeft de gemeenteraad aan of hij daarbij gebruik zal maken van een VOG of een onderzoek op basis van politiegegevens. Na aanwijzing stelt de gemeenteraad een huisvestingsverordening op, dan wel past de gemeenteraad de bestaande verordening daarop aan. Een woningzoekende die een woning wil huren in een aangewezen complex, straat of gebied doet een aanvraag voor een huisvestingsvergunning. Deze maatregel omvat ook de woningen van particuliere verhuurders in de aangewezen complexen, straten of gebieden. In de huisvestingsverordening zijn deze complexen, straten of gebieden vastgelegd. Deze maatregel geldt niet voor aspirant-kopers.

Indien de gemeenteraad geopteerd heeft voor het gebruik van de VOG, overlegt de woningzoekende de gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag op basis van de huisvestingsverordening, alsmede de VOG over hem en zijn huisgenoten van 16 jaar en ouder. Het college van burgemeester en wethouders neemt op basis van die gegevens een besluit.

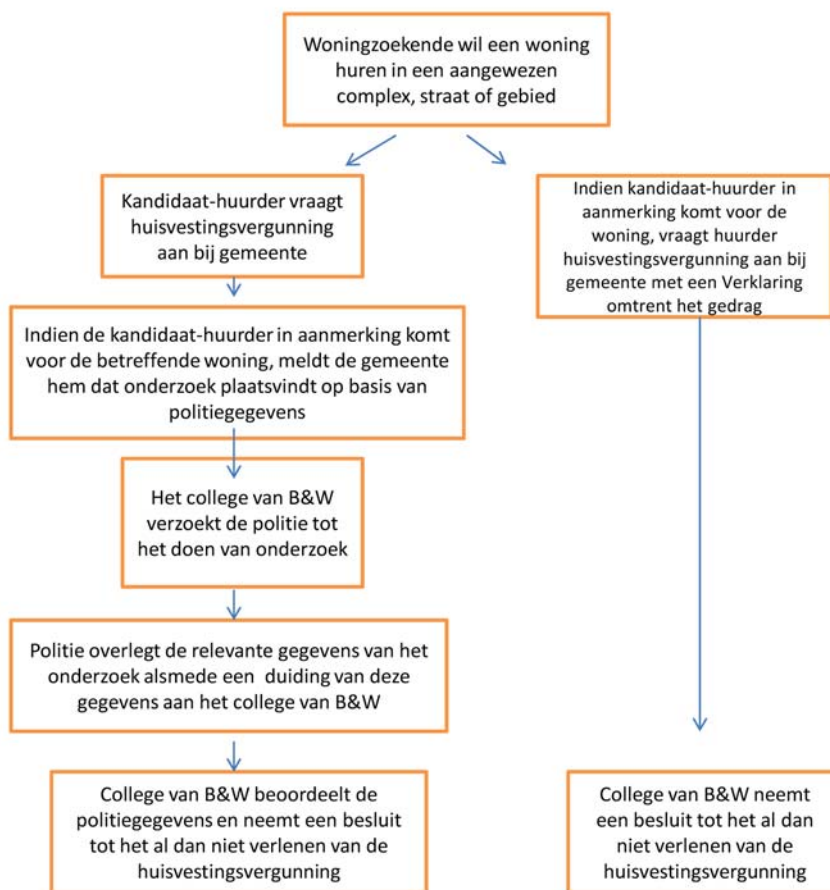
Indien de gemeenteraad in de aanvraag tot aanwijzing geopteerd heeft voor een onderzoek op basis van politiegegevens, overlegt de woningzoekende de noodzakelijke gegevens voor de aanvraag van de huisvestingsvergunning op basis van de Huisvestingswet 2014. Het college van

¹⁰² Kamerstukken II 2013/2014, 29 754, nr. 253: Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme d.d. 29 augustus 2014 (maatregel 20c)

burgemeester en wethouders beoordeelt deze aanvraag. Indien er geen huisvestingsverordening is op basis van de Huisvestingswet 2014 in verband met schaarste aan goedkope woonruimte, kan deze stap uiteraard worden overgeslagen. Indien de woningzoekende in aanmerking komt voor de betreffende woning, verzoekt vervolgens het college van burgemeester en wethouders de politiechef van de regionale eenheid tot het verstrekken van een overzicht van de relevante politiegegevens over de aanvrager en zijn huisgenoten met een leeftijd van 16 jaar en ouder. Hierbij geldt een terugkijkperiode van maximaal twee jaar voor personen beneden de 18 jaar en van maximaal vier jaar voor personen vanaf 18 jaar, zodat uitsluitend gegevens over gedragingen begaan vanaf het veertiende levensjaar kunnen worden verstrekt. Deze ondergrens komt overeen met die van de «midden adolescentieperiode» (14–17-jarigen).¹⁰³ In deze leeftijdsgroep is de delinquentie onder minderjarigen het hoogst.¹⁰⁴ De politiechef van de regionale eenheid overlegt vervolgens de relevante gegevens, alsmede een duiding ervan, aan het college van burgemeester en wethouders. De gegevens worden niet verstrekt als hierdoor een lopend strafrechtelijk onderzoek kan worden belemmerd. Over de gegevensverstrekking kunnen in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en officier van justitie nadere afspraken worden gemaakt.

¹⁰³ Rapport «Jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming», Van der Laan en Blom, 2006.

¹⁰⁴ In 2010 gaf bijna 17 procent van de 10- en 11-jarigen aan dat ze zich in de voorafgaande 12 maanden aan een van de 27 voorgelegde delicten schuldig hadden gemaakt (geweld; vermogensfeiten; delicten in de categorie vernieling en openbare orde en gezag). Dit percentage stijgt tot 43 procent onder de 14- en 15-jarigen en de 16- en 17-jarigen. Zie: A. van der Laan & M. Blom, Jeugdcriminaliteit in de periode 1996–2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit. Den Haag, WODC/CBS cahier 2011–2



Uit overwegingen van efficiëntie en standaardisatie verdient het aanbeveling om het selecteren van de relevante politiegegevens en de duiding ervan binnen de politieorganisatie te beleggen bij het informatieknooppunt. Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt vervolgens op basis van deze gegevens volgens de beoordelingssystematiek van het voorgestelde vierde lid van artikel 10b of er al dan niet een gegrond vermoeden is dat de aanvrager overlastgevend of crimineel gedrag zal ontplooiën in een aangewezen complex, straat of gebied en verleent op grond daarvan al dan niet de huisvestingsvergunning.

5.2.2 Werkwijze in detail

5.2.2.1 Complexen, straten en gebieden

Op basis van de huidige tekst van de Wbmgp is het mogelijk dat binnen een door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen gebied de gemeenteraad bepaalde categorieën van woonruimte aanwijst waarop de vergunningsplicht van toepassing is. In de praktijk – en zeker met betrekking tot selectieve woningtoewijzing op basis van overlastgevende of criminele antecedenten – blijkt echter dat het niet altijd noodzakelijk is om een geheel gebied aan te wijzen en dat in bepaalde gevallen de ernstige leefbaarheidsproblemen zich concentreren in één of meer complexen of straten. Mede in verband met de proportionaliteit van de maatregel wordt daarom voorgesteld om het mogelijk te maken niet enkel gebieden aan te wijzen, maar ook specifieke complexen of straten. Door

dit in het voorstel te expliciteren wordt benadrukt dat de maatregel enkel wordt ingezet waar hij daadwerkelijk noodzakelijk is. Ook de woonruimte-verdeling op basis van de aard van het inkomen of sociaaleconomische kenmerken¹⁰⁵ kan daardoor beperkter en specifiekere worden ingezet.

5.2.2.2 Aanvraag voor de aanwijzing van een complex, straat of gebied

Indien een gemeente gebruik wil maken van selectieve woningtoewijzing, dan moet de gemeenteraad bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst een aanvraag doen om de complexen, straten of gebieden aan te wijzen waar deze maatregel zal gelden.¹⁰⁶ De aanvraag wordt door de gemeenteraad als democratisch gelegitimeerd orgaan gedaan, omdat een dergelijke ingrijpende maatregel voldoende draagvlak moet hebben binnen een gemeente. Daarnaast is het de bevoegdheid van de gemeenteraad om op basis van de Huisvestingswet 2014 een huisvestingsverordening vast te stellen. Aangezien voor de toepassing van de huidige maatregelen, bedoeld in artikel 8 en 9 van de Wbmgp, alsmede voor de selectieve woningtoewijzing op basis van overlastgevende en criminele antecedenten ook een huisvestingsverordening is voorgeschreven¹⁰⁷, ligt het voor de hand om de aanvraag die daaraan ten grondslag ligt eveneens bij de gemeenteraad te beleggen.

Indien de gemeenteraad een aanvraag tot aanwijzing van een complex, straat of gebied wil doen, ligt het in de rede om hierover, net als bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening¹⁰⁸ overleg te plegen met betrokken relevante organisaties in de gemeente, zoals woningcorporaties en woonconsumentenorganisaties, alsmede met omliggende gemeenten in de woningmarktregio.

De maatregel kan enkel worden ingezet als een ultimatum remedium. Daarom dient de gemeenteraad in de aanvraag voldoende aannemelijk te maken dat de selectieve woningtoewijzing op basis van overlastgevende of criminele, waaronder ook extremisme en terrorisme wordt verstaan, antecedenten een noodzakelijk en geschikt middel is, en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.¹⁰⁹ Hierbij wordt aangegeven wat de problematiek in het complex, de straat of het gebied is, inclusief cijfermatige onderbouwing, en welke instrumenten al worden ingezet om de leefbaarheid in dat gebied te verbeteren. De selectieve woningtoewijzing op basis van overlastgevende of criminele antecedenten dient namelijk onderdeel te zijn van een integrale gebiedsgerichte aanpak van de leefbaarheid onder regie van de gemeente. De vorm en inhoud van de aanpak is maatwerk. Omdat deze maatregel ingrijpend is en een inbreuk maakt op grondrechten, is het niet toelaatbaar dat dit instrument preventief wordt ingezet in gebieden waar de situatie nog niet zo ernstig is. In dat geval zou de maatregel noch noodzakelijk, noch proportioneel zijn en dienen eerst andere minder ingrijpende maatregelen te worden toegepast.

Ook dient de gemeenteraad aan te geven of hij bij de selectieve woningtoewijzing voor de betreffende complexen, straten of gebieden gebruik wil maken van de VOG of van een onderzoek op basis van de politiegegevens en waarom hij daarvoor opteert. Het is immers voor de Minister voor Wonen en Rijksdienst noodzakelijk om te weten welk instrument wordt

¹⁰⁵ Artikel 8 en 9 van de Wbmgp

¹⁰⁶ Artikel 5, eerste lid van de Wbmgp

¹⁰⁷ Zie ook paragraaf 5.2.2.5

¹⁰⁸ Artikel 6 van de Huisvestingswet 2014

¹⁰⁹ Artikel 6, eerste lid van de Wbmgp

ingezet in verband met de beoordeling van de geschiktheid en proportionaliteit van de maatregel. Het verschil tussen de VOG en het onderzoek op basis van politiegegevens wordt nader toegelicht onder paragraaf 5.2.2.4. Met het oog op de privacygevoeligheid van de gegevens zal de gemeenteraad tevens gevraagd worden om in de aanvraag aan te geven hoe het interne verwerkingsproces van de persoonsgegevens wordt vormgegeven.

Verder dient de gemeenteraad aannemelijk te maken dat personen die zich door deze maatregel niet kunnen vestigen in een aangewezen complex, straat of gebied over voldoende mogelijkheden beschikken om zich binnen de regio waarin de gemeente gelegen is, te kunnen huisvesten.

Een aanwijzing is voor een periode van maximaal vier jaren¹¹⁰ en kan maximaal vier keer op verzoek van de gemeenteraad verlengd worden voor een periode van maximaal vier jaren. Bij een verlenging zal een evaluatie van de toegepaste maatregel(en) over de voorafgaande periode onderdeel dienen uit te maken van de aanvraag. Het college van burgemeester en wethouders wordt geacht hiervoor de noodzakelijke gegevens bij te houden. Dit is noodzakelijk opdat de Minister voor Wonen en Rijksdienst de geschiktheid van het instrument in een aangewezen complex, straat of gebied kan beoordelen. In de (verlengings)aanvraag zal ook aangegeven dienen te worden op welke wijze monitoring van de uitvoering zal plaatsvinden.¹¹¹ Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hieromtrent nadere voorschriften worden gegeven.

Indien een gemeente zowel de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, als de huidige instrumenten bedoeld in artikel 8 of artikel 9 van de Wbmgp wil toepassen, dan moet dat apart worden gemotiveerd binnen een aanvraag.

Voor gebieden die al voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn aangewezen voor toepassing van de maatregelen, bedoeld in artikel 8 of 9 van de Wbmgp, moet een nieuwe aanvraag worden ingediend, indien de gemeente in die gebieden het instrument van selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag wil toepassen. Omgekeerd geldt ook dat, indien een complex, straat of gebied is aangewezen voor selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, en de gemeenteraad later toepassing wil geven aan de instrumenten, bedoeld in artikel 8 of 9 van de Wbmgp, daarvoor een nieuwe aanvraag zal moeten worden gedaan. De reden hiervoor is dat de (cijfermatige) onderbouwing van de aanvraag en onderhavige problematiek per toe te passen instrument verschilt. Het kan immers noodzakelijk en geschikt zijn om te sturen op de aard van het inkomen of andere sociaaleconomische kenmerken vanwege een eenzijdige bevolkingssamenstelling, maar dit hoeft niet te betekenen dat er ook problemen zijn op het terrein van leefbaarheid als gevolg van overlast of criminaliteit.

De inzet van verschillende instrumenten voor selectieve woningtoewijzing hoeft niet dezelfde aangewezen complexen, straten of gebieden te betreffen. Indien een aanvraag wordt ingediend voor complexen, straten of gebieden waar het noodzakelijk is om meerdere instrumenten uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp in te zetten, kan dit uiteraard in één aanvraag gebeuren. Het is ook mogelijk om verschillende (in de gemeente verspreid liggende) complexen, straten en gebieden te bundelen in één aanvraag

¹¹⁰ Artikel 5, tweede lid van de Wbmgp

¹¹¹ Zie hoofdstuk 9

ten behoeve van de aanwijzing voor toepassing van artikel 8 en/of 9 van de Wbmgp. Zoals hierboven toegelicht, is per instrument wel een goede (cijfermatige) onderbouwing noodzakelijk. Goedkeuring van de aanvraag door de Minister voor Wonen en Rijksdienst betekent dat de gemeenteraad de gehele verzameling aangevraagde complexen, straten of gebieden in de huisvestingsverordening vastlegt. Dit is echter ook mogelijk door middel van het in de verordening opnemen van een algemene verwijzing naar de goedgekeurde aanvra(a)g(en) in het kader van de toepassing van de huidige maatregelen, bedoeld in artikel 8 of 9 van de Wbmgp, als voor de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag. In dat geval moet(en) de goedgekeurde aanvra(a)g(en) door de gemeente op een voor een ieder toegankelijke wijze openbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld als appendix of bijlage bij de verordening.¹¹²

Omdat de huidige verzoeken tot aanwijzing voor toepassing van de maatregelen, bedoeld in de artikelen 8 en 9 van de Wbmgp, vaak veel voorbereiding vergen, zal op verzoek en in overleg met de werkgroep een handleiding worden opgesteld voor zowel de aanvraag voor toepassing van de artikelen 8 en 9 van de Wbmgp, als voor de aanvraag inzake selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel – waaronder radicaliserend, extremistisch of terroristisch – gedrag.

5.2.2.3 Aanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst

De aanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst wordt noodzakelijk geacht enerzijds vanwege de ingrijpendheid van de maatregel en anderzijds vanwege de beperking van grondrechten die ermee gepaard gaat. De Minister voor Wonen en Rijksdienst beoordeelt de aanvraag op basis van de criteria, genoemd in artikel 6, eerste en tweede lid van de Wbmgp. Allereerst beoordeelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst of op basis van de door de gemeenteraad in de aanvraag geschetste problematiek de inzet van het instrument noodzakelijk en geschikt is, alsmede of de inbreuk die de maatregelen maken op de grondrechten van woningzoekenden proportioneel en subsidiair is. Daarbij zal hij afwegen of het gekozen instrument (de VOG of het onderzoek op basis van de politiegegevens) het meest effectief, geschikt en proportioneel is voor de bestrijding van de geschetste problematiek.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst beoordeelt ook of er door de beoogde aanwijzing van de in de aanvraag genoemde complexen, straten of gebieden in een regio niet te veel woonruimte wordt aangewezen, zodat woningzoekenden die zich niet in die complexen, straten of gebieden kunnen huisvesten, voldoende mogelijkheden houden om binnen de regio passende huisvesting te vinden. Daartoe kan de Minister voor Wonen en Rijksdienst advies vragen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de gemeente gelegen is.¹¹³ De gemeenteraad heeft tot taak om de problematiek in de eigen gemeente aan te pakken, maar de aanwijzing mag er niet toe leiden dat daardoor de vrijheid van vestiging in de regio te zeer wordt beperkt.

Op basis van artikel 7 van de Wbmgp kan de Minister voor Wonen en Rijksdienst een eenmaal verleende aanwijzing ook intrekken, indien de toepassing van de maatregelen niet langer noodzakelijk, geschikt, proportioneel of subsidiair is, of indien blijkt dat personen die niet in

¹¹² Zie paragraaf 5.2.2.5

¹¹³ Artikel 6, derde lid van de Wbmgp (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel artikel 6, vierde lid)

aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning in een aangewezen complex, straat of gebied onvoldoende mogelijkheden hebben om elders in de regio passende huisvesting te vinden.

Ten slotte dient nog vermeld te worden dat een afschrift van iedere aanvraag en iedere beslissing hierop van de Minister voor Wonen en Rijksdienst zal worden toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

5.2.2.4 Verklaring omtrent het gedrag (VOG) of onderzoek op basis van politiegegevens

In dit wetsvoorstel worden twee manieren voorgesteld waarop een screening van woningzoekenden kan plaatsvinden. Bij de verlening van een huisvestingsvergunning voor een aangewezen complex, straat of gebied kan ofwel een VOG worden verlangd ofwel een onderzoek worden gedaan op basis van politiegegevens. Hierna worden beide instrumenten besproken. Daarna volgt een beschrijving van de wijze waarop de gemeenteraad een afweging kan maken tussen beide instrumenten.

a. Onderzoek op basis van de VOG

De VOG is een wettelijk geregeld instrument dat op basis van de aanwijzing van een complex, straat of gebied kan worden ingezet bij selectieve woningtoewijzing op basis van overlastgevende of criminele antecedenten. Een VOG is een verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie dat uit onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokkene geen bezwaren tegen die persoon zijn gebleken. 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.¹¹⁴ Een VOG dient te worden aangevraagd via de gemeente waar de aanvrager staat ingeschreven in de basisregistratie personen of via het internet. Bij de aanvraag van een VOG dienen leges betaald te worden. 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 in bepaalde gevallen van de politiegegevens.¹¹⁵ Daarnaast kan de Minister van Veiligheid en Justitie, indien daartoe aanleiding is, inlichtingen inwinnen bij het Openbaar Ministerie en reclasseringsinstellingen. Toepassing van dit wettelijk instrument door de dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is gebonden aan beleidsregels.¹¹⁶ In de beleidsregels voor toepassing van de VOG bij selectieve woningtoewijzing zal worden vastgelegd waarop specifiek wordt gescreend bij een VOG die wordt aangevraagd voor het doel van het verkrijgen van een huisvestingsvergunning. De feiten en gedragingen die in deze beleidsregel worden opgenomen, betreffen de strafrechtelijk vervolgbare gedragingen uit de lijst die is opgenomen in artikel 10a, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

Hierdoor zal een aantal overlastgevende gedragingen dat niet strafrechtelijk vervolgd is, niet bij de beoordeling tot het al dan niet verlenen van een VOG kunnen worden meegewogen. Voorgesteld wordt dat bij de aanvraag van de huisvestingsvergunning zowel de aanvrager, als personen van 16 jaar en ouder die met de aanvrager de woning in gebruik willen nemen, een VOG dienen te overleggen. De aanvraag kan op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens alleen worden

¹¹⁴ Artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

¹¹⁵ Artikel 36, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

¹¹⁶ Staatscourant 2013, 5409 (Beleidsregels VOG-NP-RP 2013)

geweigerd als de betrokkene relevante justitiële documentatie heeft¹¹⁷, waarbij voor personen van 18 jaar en ouder een terugkijkperiode geldt van vier jaren en voor personen tussen de 16 en 18 jaar een terugkijkperiode van twee jaren. 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 zichzelf staand niet doorslaggevend in de beoordeling. De beslissing tot het al dan niet verlenen van een VOG wordt aan de aanvrager ervan toegezonden. Deze kan de ontvangen VOG dan overleggen bij de aanvraag van een huisvestingsvergunning voor een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied. Volgens de dienst Justis kan het merendeel van de VOG's, indien er geen strafvorderlijke of justitiële antecedenten gevonden worden over de betrokken persoon, binnen één week worden verstrekt.

b. Onderzoek op basis van politiegegevens

De politie raadpleegt bij een onderzoek in verband met selectieve woningtoewijzing in eerste instantie aan de hand van de naam van de aanvrager en zijn huisgenoten en eventueel de geboortedata de basisregistratie van de politie, dat wil zeggen: de gegevens die worden verwerkt met het oog op de dagelijkse uitvoering van de politietaak.¹¹⁸

Daaruit worden de relevante gegevens geselecteerd met betrekking tot de feiten en gedragingen die in de huisvestingsverordening zijn opgenomen uit de in het voorgestelde tweede lid van artikel 10a van dit wetsvoorstel genoemde overlastgevende en criminele gedragingen. Gegevens die geen betrekking hebben op de in de huisvestingsverordening opgenomen gedragingen, worden niet in het onderzoek betrokken. Ook gedragingen die wel voorkomen in de politiegegevens en in de huisvestingsverordening zijn opgenomen, maar geen betrekking hebben op de betrokkene of waarvan de betrokkene niet de veroorzaker is, worden niet verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Dit geldt ook voor informatie waarvan duidelijk is dat deze niet relevant is voor de door het college van burgemeester en wethouders te nemen beslissing om al dan niet een huisvestingsvergunning te verlenen. Er geldt een maximale terugkijkperiode van vier jaren voor personen van 18 jaar en ouder en een maximale terugkijkperiode van twee jaren voor personen tussen de 16 en 18 jaar.

Indien de geselecteerde gegevens aanleiding geven tot nader onderzoek, kan de politie ook het HKS en de opgemaakte processen-verbaal voor misdrijven¹¹⁹ raadplegen.

Bij twijfel of onduidelijkheid kan bij de agent die de gegevens heeft opgetekend, navraag gedaan worden over de verdere toedracht van de opgetekende gedragingen. Zo kan het bijvoorbeeld van belang zijn om te achterhalen of bij een melding van overlast door de burens de betrokkene wel degelijk de veroorzaker van de overlast is. Het doel van het onderzoek, namelijk het verbeteren van de leefbaarheid en het voorkomen van overlast en crimineel gedrag, moet altijd leidend zijn bij de beoordeling welke informatie relevant is. In het licht van lopend strafrechtelijk onderzoek kan het noodzakelijk zijn om bepaalde gegevens nog niet te verstrekken omdat dit het onderzoek mogelijk zou frustreren. In dat geval

¹¹⁷ Artikel 35, eerste lid van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

¹¹⁸ Artikel 8 van de Wpg

¹¹⁹ Artikel 13 van de Wpg

worden deze gegevens niet verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders.

Een nadere duiding van de relevante gegevens wordt eveneens verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Deze duiding is van belang om de relevantie van de gevonden politiegegevens te kunnen beoordelen en om oneigenlijke meldingen uit te sluiten. Politiegegevens moeten immers gezien worden binnen de gehele context waarbij onder meer van belang is wie een melding doet en de achtergrond hiervan. In de duiding kan de politiechef ook meedelen dat in het kader van lopend strafrechtelijk onderzoek bepaalde politiegegevens niet worden verstrekt.

In het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en officier van justitie kunnen afspraken gemaakt worden over de termijn waarbinnen de relevante gegevens verstrekt moeten worden. Deze termijn dient zo kort mogelijk te zijn om huurderving door leegstand te voorkomen.

De politie verstrekt de gegevens vanuit privacy-overwegingen alleen aan het college van burgemeester en wethouders en dus niet aan de woningcorporatie of aan een particuliere verhuurder, ook niet als deze in mandaat het verzoek tot onderzoek bij de politie heeft gedaan.

Op basis van de politiegegevens en de duiding daarbij besluit het college van burgemeester en wethouders of de woningzoekende in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning.

De voorgestelde werkwijze past binnen het semigesloten systeem van gegevensverstrekking op basis van de Wpg. Het verstrekken van politiegegevens aan andere bestuurorganen of instanties is geen unicum. Op basis van de artikelen 4.1 tot en met 4.8 van het Bpg worden politiegegevens voor uiteenlopende doeleinden verstrekt aan verschillende bestuursorganen en instellingen. Zo worden politiegegevens onder meer verstrekt aan luchtvaartmaatschappijen¹²⁰, de Immigratie- en Naturalisatiedienst¹²¹, het Waarborgfonds motorverkeer¹²², Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen¹²³ en de Nederlandsche Bank¹²⁴. Dit wetsvoorstel sluit daar bij. Ook aan gemeenten worden al politiegegevens verstrekt in het kader van tal van wettelijke taken zoals de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015¹²⁵, de Rijkswet op het Nederlanderschap¹²⁶, het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau¹²⁷, de Drank- en horecawet en de Wet op de kansspelen¹²⁸ en de Wet Bibob¹²⁹. Daarnaast worden politiegegevens ook in het kader van huisvesting van vreemdelingen verstrekt aan bijvoorbeeld het Centraal Orgaan opvang asielzoekers¹³⁰. Hieruit blijkt dat politiegegevens zowel in het kader van huisvesting als ook door de gemeente voor tal van andere doelen worden gebruikt. In lijn hiermee kunnen op basis van dit wetsvoorstel politiegegevens worden betrokken bij de verlening van huisvestingsvergunningen door het college van burgemeester en wethouders voor aangewezen complexen, straten en

¹²⁰ Artikel 4:1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit politiegegevens

¹²¹ Artikel 4:1, eerste lid onderdeel a, van het Besluit politiegegevens

¹²² Artikel 4:2, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit politiegegevens

¹²³ Artikel 4:2, eerste lid, onderdeel e, van het Besluit politiegegevens

¹²⁴ Artikel 4:3, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit politiegegevens

¹²⁵ Artikel 4:2, eerste lid, onderdeel i, van het Besluit politiegegevens

¹²⁶ Artikel 4:3, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit politiegegevens

¹²⁷ Artikel 4:3, eerste lid, onderdeel i, van het Besluit politiegegevens

¹²⁸ Artikel 4:3, vijfde lid, van het Besluit politiegegevens

¹²⁹ Artikel 4:3, eerste lid, onderdeel l, van het Besluit politiegegevens.

¹³⁰ Artikel 4:2, eerste lid, onderdeel v, van het Besluit politiegegevens

gebieden. Hiertoe zal ook het Bpg gewijzigd worden bij de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel.

c. Keuze tussen VOG en onderzoek op basis van politiegegevens

Afhankelijk van de problematiek en de mate en aard van overlast en criminaliteit in een complex, straat of gebied dient de gemeenteraad in de aanvraag tot aanwijzing ervan gemotiveerd aan te geven voor welk instrument gekozen wordt. In voorbereiding van de aanvraag tot aanwijzing van een complex, straat of gebied is het wenselijk om de keuze voor de VOG of het onderzoek op basis van politiegegevens ook in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en officier van justitie te bespreken.

Een VOG is een geschikt instrument om een overzicht te krijgen van het strafrechtelijk verleden van de betrokkenen. Indien de nadruk ligt op het weren van personen met criminele antecedenten is de VOG een geschikt en met wettelijke waarborgen omkleed instrument.

Indien de gemeenteraad van oordeel is dat op basis van de problematiek in een complex, straat of gebied, in overwegende mate gegevens noodzakelijk zijn die niet tot een strafvervolgung hebben geleid, maar waar de politie wel toegang toe heeft, biedt een VOG geen aanknopingspunten. Hierbij kan gedacht worden aan vormen van (woon-)overlast, kwesties die bestuursrechtelijk zijn afgedaan, zoals overtredingen van de algemene plaatselijke verordening of strafbare gedragingen die niet tot strafvervolgung hebben geleid. Politiegegevens geven inzicht in het algemene gedrag van personen. Hierbij dient te worden benadrukt dat het bij de beoordeling van de politiegegevens niet gaat om een alleenstaand feit, maar om een patroon van gedragingen. Niet een eenmalige melding of constatering van een agent kan de aanleiding zijn om een huisvestingsvergunning te weigeren, maar wel indien blijkt uit meerdere meldingen en constateringen dat de betrokkene een patroon van overlastgevend of criminele gedragingen heeft tentoongespreid. Daarbij zal aan gedragingen die langer in het verleden hebben plaatsgevonden ook een minder gewicht worden toegekend dan aan recente handelingen. Een andere overweging bij de keuze kan zijn dat bij het gebruik van de VOG dit kosten met zich meebrengt voor de woningzoekende, zeker indien er in zijn huishouden meerdere gezinsleden 16 jaar en ouder zijn.

Verder geeft het gebruik van politiegegevens de gemeente een extra mogelijkheid om een inbreuk op het recht van vrije vestiging te beperken. Bij een onderzoek op basis van politiegegevens kan het college van burgemeester en wethouders, indien van de woningzoekende overlastgevend of criminele activiteiten bekend zijn, alsnog een huisvestingsvergunning verstrekken door daaraan voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing te verbinden. Deze gedragsaanwijzing moet uiteraard in relatie staan tot de feiten die uit de politiegegevens naar voren zijn gekomen. Bij het gebruik van een VOG bestaat deze mogelijkheid niet, omdat de gemeente geen inzicht heeft in de achterliggende justitiële gegevens van de woningzoekende; indien een woningzoekende geen VOG ontvangt, kan hij geen huisvestingsvergunning aanvragen en zich daardoor niet huisvesten in een aangewezen complex, straat of gebied. De huurder dient zich dan te houden aan de voorgestelde gedragsregels, bijvoorbeeld een «hennepclausule» waarin het de huurder wordt verboden om verdovende middelen te telen en te verhandelen in zijn woning en de gemeente hierop kan controleren en indien nodig een last

onder bestuursdwang of bestuurlijke boete kan opleggen bij overtreding.¹³¹

Om deze redenen wordt voorgesteld dat de gemeenteraad in de aanvraag tot aanwijzing van het gebied gemotiveerd aangeeft waarom hij voor de VOG of het onderzoek op basis van politiegegevens kiest. De gemaakte keuze kan per aangewezen complex, straat of gebied verschillend zijn, afhankelijk van de soort en ernst van de problematiek. Binnen elk aangewezen complex, straat of gebied wordt elke woningzoekende echter op dezelfde wijze gescreend.

Uiteindelijk zal de Minister voor Wonen en Rijksdienst bij de aanwijzing van een complex, straat of gebied beoordelen of het door de gemeenteraad in de aanvraag tot aanwijzing ervan voorgestelde instrument geschikt, noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is voor de door de gemeenteraad geschetste problematiek.

Bij het aanbieden van een woonruimte waarvoor een VOG of een onderzoek op basis van politiegegevens nodig is, wordt dit op voorhand uitdrukkelijk vermeld. Dit heeft een preventieve werking, omdat woningzoekenden zelf al kunnen inschatten op basis van hun gedrag in het recente verleden of ze in aanmerking komen voor een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied.

5.2.2.5 De huisvestingsverordening

Op basis van de Huisvestingswet 2014 kan een huisvestingsverordening enkel worden vastgesteld, indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte.¹³² Indien een gemeente ernstige leefbaarheidsproblemen wil aanpakken door middel van woonruimteverdeling, dient ze gebruik te maken van de Wbmgp¹³³. De gemeenteraad stelt, indien de inzet van de maatregelen uit de Wbmgp noodzakelijk is in verband met de ernst van de leefbaarheidsproblematiek, na aanwijzing van een complex, straat of gebied door de Minister voor Wonen en Rijksdienst een huisvestingsverordening vast voor dat complex, die straat of dat gebied. Indien er naast leefbaarheidsproblemen ook schaarste is, kunnen in de huisvestingsverordening zowel de woonruimteverdelingsmaatregelen op basis van de Huisvestingswet 2014, als de maatregelen voor selectieve woningtoewijzing uit de Wbmgp worden opgenomen. Indien er vanuit de optiek van schaarste geen noodzaak is tot het vaststellen van een huisvestingsverordening, maar de maatregelen van de Wbmgp er op basis van de aanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst, wel noodzakelijk zijn, neemt de gemeenteraad uitsluitend de maatregelen voor selectieve woningtoewijzing uit de Wbmgp in de huisvestingsverordening op. Zo zal een gemeenteraad voor een complex, straat of gebied waar enkel woningtoewijzing plaatsvindt op basis van een onderzoek naar politiegegevens van woningzoekenden, in de verordening kunnen volstaan met de opname van de – afhankelijk van de problematiek in een aangewezen complex, straat of gebied – geselecteerde criteria uit de limitatieve lijst van het voorgestelde artikel 10a, tweede lid, van dit wetsvoorstel, een aantal algemene bepalingen over de wijze van aanvraag van een vergunning¹³⁴, het aanwijzen van categorieën woonruimte

¹³¹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gedragsaanwijzing-bespaart-samenleving-veel-geld.9070630.lynkx>

¹³² Artikel 2, eerste lid van de Huisvestingswet 2014

¹³³ Kamerstukken I 2013/14, 33 797, C, p. 3

¹³⁴ Artikel 5 van de Huisvestingswet 2014

waarop de verordening van toepassing is¹³⁵ en de hoogte van de bestuurlijke boete bij het in gebruik geven of nemen van in de verordening aangewezen woonruimte zonder vergunning^{136 137}.

Na de aanwijzing van een complex, straat of gebied door de Minister voor Wonen en Rijksdienst stelt de gemeenteraad een huisvestingsverordening voor het aangewezen gebied vast, 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 het onderzoek van politiegegevens. De gemeenteraad kan in de verordening voor de aangewezen categorieën van woonruimte in het complex, de straat of het gebied ook een prijsgrens vaststellen (bijvoorbeeld in aansluiting op de huurtoeslaggrens). Ook kan de gemeenteraad in de verordening een hogere leeftijdsgrens met betrekking tot het onderzoek op basis van politiegegevens opnemen dan de in het wetsvoorstel voorgestelde leeftijdsgrens van 16 of 18 jaar. Indien er geen sprake is van jeugdcriminaliteit in een aangewezen complex, straat of gebied, kan in de verordening worden opgenomen dat uitsluitend meerderjarige medebewoners gescreend zullen worden. Het is niet mogelijk om personen beneden de 16 jaar te screenen.

Op basis van artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening eveneens bepalen dat ook personen van 16 jaar en ouder die zich op een later tijdstip bij een vergunninghouder willen huisvesten, een huisvestingsvergunning dienen aan te vragen.

De in dit wetsvoorstel in artikel 10a, tweede lid, opgenomen lijst is limitatief en de gemeenteraad kan in de verordening geen andere feiten of gedragingen opnemen die niet zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. De gemeenteraad hoeft in de verordening niet alle gedragingen die in dit lid genoemd zijn over te nemen, maar kan een selectie maken afhankelijk van de problematiek in een aangewezen complex, straat of gebied. De gemeenteraad kan hiertoe beslissen, indien in de aanwijzing van het gebied de Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft ingestemd met het gebruik van politiegegevens.

Bij overlastgevende gedragingen gaat het om gedragingen die op zich zelf staand meestal niet strafrechtelijk worden vervolgd, maar in combinatie met elkaar veel overlast opleveren voor omwonenden. Het gaat hierbij om het veroorzaken van overlast die hinderlijk of schadelijk is voor personen of die een gevaar oplevert voor de veiligheid of gezondheid door: geluid of trillingen; het plaatsen, werpen of hebben van stoffen of voorwerpen; het verrichten van handelingen waardoor op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm¹³⁸, stof, stank of irriterend materiaal wordt verspreid; vervuiling, verontreiniging of schadelijk of hinderlijk gedierte in de woning of de directe omgeving ervan.

Ter illustratie wordt hieronder op basis van de jurisprudentie een aantal casussen beschreven, waarbij een opeenstapeling van gedragingen er toe heeft geleid dat de rechter de huurovereenkomst heeft ontbonden vanwege aantoonbare overlast.

¹³⁵ Artikel 7 van de Huisvestingswet 2014

¹³⁶ Artikel 35 van de Huisvestingswet 2014

¹³⁷ Zie paragraaf 5.4

¹³⁸ Rechtbank Arnhem 16 september 2004, zaaknummer 115538

Casus I. Bij deze zaak betrof het geheel aan overlastgevend gedrag het zodanig verwaarlozen van de woning dat het daarin een chaos was van lege bierblikjes, etensresten, kranten en uitwerpselen van ongedierte. De voor- en achtertuin van de woning waren er zeer slecht aan toe. Er lag een enorme hoeveelheid afval zoals oud meubilair, hout, kapotte tuinstoelen, oude tuinstoelen, etc. Hierdoor werden katten en ongedierte zoals muizen en ratten aangetrokken en dat veroorzaakte eveneens (stank)overlast voor omwonenden¹³⁹.

Casus II: De overlastgevende gedragingen bestonden uit het 's nachts en overdag ronddwalen over de galerij; bij direct omwonenden aanbellen en dan wegrekken; langdurig bij verschillende direct omwonenden naar binnen gluren en staren; ruzie maken en dreigende taal uitslaan ten opzichte van de direct omwonenden; rommel maken in en rond het complex; de nooduitgang versperren door voor de uitgang op een stoel te zitten («s nachts en overdag); met boodschappenwagentjes of vuilniszakken de uitgang van het complex blokkeren en bij herhaling de behoefte doen op straat¹⁴⁰.

Casus III: Deze overlast bestond uit het 's avonds en 's nachts voor de woning rondhangen en nuttigen van alcohol, rotzooi achterlaten, wildplassen, tegen auto's voetballen, met een scooter over de stoep rijden, het laten poepen en plassen van een hond voor de deur van andere woningen, geluidsoverlast, schelden en bedreigen¹⁴¹.

Casus IV: Bij deze zaak betrof het overlastgevend gedrag openbare dronkenschap, luidkeels en indringend geschreeuw, scheldpartijen en diverse daarmee gepaard gaande taferelen, welke zich veelal afspeelden in de nachtelijke uren en aan de orde van de dag waren¹⁴².

Ook kan gedacht worden aan het wegpesten van bewoners vanwege hun seksuele oriëntatie of afkomst¹⁴³; ernstige andere pesterijen, het gebruik van beledigende of discriminerende taal of andere uitingen en intimidatie jegens omwonenden en bezoekers; het illegaal gebruik van de woning, zoals het uitoefenen van een bordeel, het opslaan en verhandelen van grote hoeveelheden (gestolen) goederen of het illegaal onderverhuren van een woning voor meer personen dan waarvoor de woning geschikt is.

Onder criminele gedragingen vallen strafbare feiten die een uitstraling hebben naar de woonomgeving of een bedreiging vormen voor de leefbaarheid in een complex, straat of gebied. Hieronder worden verstaan: gewelddadigheden, openlijk geweld, bedreiging en mishandeling van omwonenden en bezoekers; handel in verdovende middelen of andere activiteiten die strafbaar zijn gesteld op grond van de Opiumwet in of in de omgeving van de woning zoals onder meer het verkopen van drugs in en rond de woning¹⁴⁴; openbaar drank- of drugsgebruik in de omgeving van de woning; vernielingen, brandstichting en vandalisme; vermogensdelicten die een directe uitstraling hebben op de woonomgeving zoals woninginbraken, tasjesroven op straat of in de buurt van de woning.

Bij radicaliserende, extremistische of terroristische gedragingen wordt bedoeld op gedragingen, of voorbereiding ervan, die strafbaar zijn gesteld op grond van het Wetboek van Strafrecht. Momenteel is de strafbaar-

¹³⁹ Rechtbank Almelo 5 juni 2009 zaaknummer 102504 / KG ZA 09-160

¹⁴⁰ Hof Den Haag 7 juni 2011, zaaknummer 200.072.238/01

¹⁴¹ Hof Den Haag 15 januari 2013, zaaknummer 200.097.066/01

¹⁴² Rechtbank Maastricht, 9 september 2003, zaaknummer 85861 / KG ZA 03-309

¹⁴³ Rechtbank Utrecht, 18 maart 2011, zaaknummer 739801 UV EXPL 11-80 JES/4072

¹⁴⁴ Rechtbank Almelo 19 december 2011 zaaknummer 125075 / KG ZA 11-252

stelling van deze gedragingen opgenomen in de artikelen 131, 132, 134a, 137d, 137e, 140a en 205 van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat bij deze artikelen (in het kort) om de volgende strafrechtelijk vervolgbare gedragingen: het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding opruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag¹⁴⁵; het verspreiden, openlijk tentoonstellen of in voorraad hebben van een geschrift of afbeelding waarin tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag wordt opgeruid¹⁴⁶; het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf of ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, of zich kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen¹⁴⁷; het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen¹⁴⁸; het openbaar maken van een uitlating (of verspreiding of in voorraad hebben van een voorwerp waarin zulk een uitlating is vervat) die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen beledigend is of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen¹⁴⁹; het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven¹⁵⁰; het werven van personen voor een vreemde krijgsmacht of gewapende strijd.¹⁵¹

Radicaliserende, extremistische of terroristische gedragingen kunnen ook een uitstraling hebben of een bedreiging vormen voor de leefbaarheid in een complex, straat of gebied. Verschillende situaties zijn denkbaar: het laten plaatsvinden van bijeenkomsten ten behoeve van bovengenoemde organisaties of ten behoeve van het werven van jongeren zoals hierboven bedoeld, waarbij andere bewoners in de buurt worden geïntimideerd; het openlijk opruien en het naar buiten brengen van uitlatingen die duidelijk beledigend, haat zaaiend of discriminerend zijn waarbij bewoners worden bedreigd; de aanzuigende werking op andere radicaliserende personen bijvoorbeeld in het kader van ronselen of verspreiden van extremistisch gedachtegoed met een risico op (meer) overlast en criminaliteit in de buurt.

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening ook opnemen dat personen die zich later bij een huurder in een aangewezen gebied, straat of complex willen voegen, waarbij aan de huurder (en aan de personen van 16 jaar en ouder die met hem de woning in gebruik hebben genomen) al een huisvestingsvergunning is verleend, ook een huisvestingsvergunning dienen aan te vragen. Als deze geweigerd wordt en dat spanning oplevert met het recht op *family life*¹⁵², dan kan een gedragsaanwijzing in de vorm van voorschriften aan de huisvestingsvergunning verbonden worden. In bijzondere gevallen kan de hardheidsclausule worden toegepast. Deze verplichting kan aan de betrokken perso(o)n(en) kenbaar worden gemaakt bij de inschrijving in de Basisregistratie Personen of bij contact met de verhuurder. Ook in de algemene communicatie-uitingen richting woningzoekenden, zoals in advertentieteksten, kan op deze verplichting expliciet worden gewezen.

¹⁴⁵ Artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht

¹⁴⁶ Artikel 132 van het Wetboek van Strafrecht

¹⁴⁷ Artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht

¹⁴⁸ Artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht

¹⁴⁹ Artikel 137e van het Wetboek van Strafrecht

¹⁵⁰ Artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht

¹⁵¹ Artikel 205 van het Wetboek van Strafrecht

¹⁵² Artikel 8 van het EVRM

Indien in een gemeente meerdere complexen, straten of gebieden zijn aangewezen op basis van de Wbmgp, kan volstaan worden met één huisvestingsverordening. Het vastleggen van deze complexen, straten of gebieden in de huisvestingsverordening is mogelijk door middel van het in de verordening opnemen van een algemene verwijzing naar de door de Minister voor Wonen en Rijksdienst goedgekeurde aanvra(a)g(en).¹⁵³ Op deze wijze hoeven de aangewezen complexen, straten of gebieden niet opnieuw te worden vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad is immers al intensief betrokken geweest bij de aanvraag tot aanwijzing. Dit geldt ook voor eventuele nieuwe (verlengings)aanvragen; ook voor deze aanvragen volstaat de in de verordening opgenomen algemene verwijzing naar de goedgekeurde aanvraag. De aanvraag dient dan wel, naast de aan te wijzen complexen, straten of gebieden met bijbehorende keuze en onderbouwing van het toe te passen screeningsinstrument (VOG of een onderzoek op basis van politiegegevens), ook de (geselecteerde) criteria te bevatten, bedoeld in het voorgestelde artikel 10a, tweede lid van dit wetsvoorstel, indien onderzoek op basis van politiegegevens wordt verlangd. Bovendien zal de goedgekeurde aanvraag, als onlosmakelijk onderdeel van de verordening, door de gemeente op een voor een ieder toegankelijke wijze openbaar moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld als appendix of bijlage bij de verordening.

De huisvestingsverordening bevat, naast een verwijzing naar de goedgekeurde aanvraag, tevens een aantal algemene bepalingen over de screeningsprocedure voor de aanvraag van de huisvestingsvergunning, bepalingen voor de bestuurlijke boete, de hardheidsclausule, intrekking van de huisvestingsvergunning, et cetera.

Ook is het mogelijk dat de gemeenteraad, op basis van artikel 156 van de Gemeentewet, in de verordening bepaalde bevoegdheden overdraagt aan het college van burgemeester en wethouders. Hierbij kan gedacht worden aan de aanwijzing van bepaalde categorieën van woonruimte, het vaststellen van eventuele prijsgrenzen, en – in het kader van de concrete uitvoering – het kunnen uitsluiten van screening van bepaalde binnen het aangewezen gebied gelegen specifieke straten of complexen of daar met de screening later beginnen of eerder stoppen. Hiervoor geldt dat de desbetreffende collegebesluiten eveneens op een voor een ieder toegankelijke wijze openbaar moeten worden gemaakt.

Ten slotte kan de huisvestingsverordening voor de aangewezen complexen, straten of gebieden onderdeel zijn van de regionale huisvestingsverordening in het kader van de Huisvestingswet 2014, waarbij in de verordening voor de aangewezen complexen, straten of gebieden verwezen kan worden naar de bepalingen in de regionale huisvestingsverordening die ook gelden voor de andere gebieden van de regio. Op regionaal niveau kan op deze wijze een transparante afstemming plaatsvinden. Het gedeelte van de huisvestingsverordening, dat voor de aangewezen complexen, straten of gebieden de specifieke toepassing regelt van zowel de huidige maatregelen, bedoeld in artikel 8 of 9 van de Wbmgp, als van de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, wordt dan in de vorm van een of bijlage bij de regionale verordening toegevoegd, waar in de regionale verordening naar wordt verwezen. Deze bijlage wordt vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente waar de aangewezen complexen, straten of gebieden gelegen zijn.¹⁵⁴

¹⁵³ zie ook paragraaf 5.2.2.2

¹⁵⁴ Artikel 10 van de Wbmgp

5.2.2.6 De aanvraag van een huisvestingsvergunning

Bij het vrijkomen van een woning in een aangewezen complex, straat of gebied, dient de verhuurder bij de aanbieder van de woonruimte duidelijk te communiceren dat er een huisvestingsvergunning nodig is voor deze woning en dat er screening plaatsvindt op basis van de aanvraag van een VOG door de woningzoekende of door middel van een onderzoek op basis van politiegegevens. Woningzoekenden die op basis van hun antecedenten denken niet in aanmerking te komen voor een huurwoning in het aangewezen gebied, zullen daardoor veelal geen aanvraag doen voor een huisvestingsvergunning in dat complex, die straat of dat gebied en elders passende huisvesting zoeken. Tevens is dit van belang voor de bescherming van de privacy van de betrokkenen. Indien een betrokkene geen VOG wil aanvragen of overleggen, dan wel niet wenst dat er een onderzoek plaatsvindt naar zijn politiegegevens, kan hij besluiten om zich niet te vestigen in een aangewezen complex, straat of gebied.

Het onderzoek op basis van politiegegevens en de VOG kan zowel de aanvrager van de huisvestingsvergunning als de personen van 16 jaar en ouder die met de aanvrager de woning in gebruik willen nemen, betreffen. Immers, niet alleen de aanvrager maar ook andere leden van het huishouden kunnen een directe invloed hebben op de mate van overlast en criminaliteit in de buurt. Door het hele huishouden te betrekken bij het onderzoek op basis van de politiegegevens, kan een verdere instroom van personen van wie een gegrond vermoeden bestaat dat ze bij hun huisvesting in dat gebied opnieuw crimineel of overlastgevend gedrag zullen vertonen, worden voorkomen.

Het is noodzakelijk om geen onderscheid te maken tussen woningzoekenden die voorafgaand aan de aanvraag van de huisvestingsvergunning wel of niet gedurende een zekere tijd in de regio hebben gewoond.¹⁵⁵ In een complex, straat of gebied waar zo ernstige leefbaarheidsproblemen zijn dat selectieve woningtoewijzing noodzakelijk is, moet de instroom van alle personen met overlastgevende of criminele antecedenten worden voorkomen om effect te kunnen sorteren. Indien er zich nog steeds personen met dergelijke antecedenten zouden kunnen huisvesten, omdat de maatregel niet zou gelden voor woningzoekenden die reeds een bepaalde tijd woonachtig zijn in de regio, zal deze maatregel slechts een beperkt effect hebben. Tevens is er voor de aanpak van de leefbaarheidsproblematiek geen verschil tussen een notoire overlastgever die voorheen woonachtig was in de regio en een overlastgever die elders woonachtig was. Gezien de beperkte geografische schaal waarop de maatregel in de gemeente kan worden ingezet, zullen er voor personen die niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning voor een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied voldoende passende huisvestingsmogelijkheden zijn elders in de regio.

a. Bij gebruik van de VOG

Indien een woningzoekende een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied wil huren, dient hij een huisvestingsvergunning aan te vragen bij het college van burgemeester en wethouders. Daartoe overlegt hij bij de aanvraag van de huisvestingsvergunning een VOG over hemzelf en de overige bewoners van 16 jaar en ouder die zich in de

¹⁵⁵ Op basis van artikel 8 van de Wbmpp kan aan woningzoekenden die zes jaar of langer voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning onafgebroken ingezetene zijn van de regio waarin de gemeente is gelegen, op grond van de aard van het inkomen geen huisvestingsvergunning worden geweigerd voor een aangewezen gebied.

betreffende woonruimte willen vestigen. Een VOG kan worden aangevraagd via de gemeente of via internet bij de dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Uiteraard is het wenselijk dat de potentiële huurder eerst zelf checkt of hij op basis van de andere criteria (indien daar sprake van is) uit de huisvestingsverordening voor de woning in aanmerking zou kunnen komen, alvorens hij een VOG aanvraagt. Dit kan in een gesprek met de verhuurder of bij de aanvraag van de huisvestingsvergunning met de ambtenaar van de gemeente. De wijze waarop de dienst Justis besluit tot het al dan niet verstrekken van een VOG is beschreven in paragraaf 5.2.2.4, onder a.

b. Bij gebruik van het onderzoek op basis van politiegegevens

Indien een woningzoekende een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied wil huren, dient hij een huisvestingsvergunning aan te vragen bij het college van burgemeester en wethouders. Alvorens het college van burgemeester en wethouders beslist tot het doen van een onderzoek op basis van de politiegegevens, onderzoekt het of de woningzoekende op basis van de andere criteria (indien daar sprake van is) uit de huisvestingsverordening in aanmerking komt voor de desbetreffende woonruimte. Indien dat niet het geval is, wordt zijn aanvraag op basis daarvan afgewezen, zonder dat er een onderzoek plaatsvindt op basis van de politiegegevens. Uitsluitend indien vaststaat dat op basis van de andere criteria uit de huisvestingsverordening, de woning zou kunnen worden toegewezen aan de aanvrager, wordt een onderzoek op basis van de politiegegevens geïnitieerd. Net zoals bij gebruik van de VOG, is het ook hier gewenst dat de potentiële huurder eerst zelf checkt of hij op basis van de andere criteria (indien daar sprake van is) uit de huisvestingsverordening voor de woning in aanmerking zou kunnen komen, alvorens hij een huisvestingsvergunning aanvraagt en er onderzoek plaatsvindt op basis van politiegegevens.

5.2.2.7 Het beoordelen van de politiegegevens

Een beoordeling van de relevante gegevens en de duiding ervan die het college van burgemeester en wethouders ontvangt van de politiechef van de regionale eenheid na een onderzoek op basis van de politiegegevens, dient plaats te vinden in het licht van een beoordeling van het risico op overlastgevende en criminele (waaronder ook wordt verstaan radicaliserende, extremistische of terroristische) gedragingen aan de hand van eerder in dat kader gepleegde strafbare feiten en geconstateerde gedragingen van de woningzoekende. Hierbij mag het college uitgaan van de juistheid van de door de politie aangeleverde gegevens. Bij de beoordeling van de geselecteerde politiegegevens door het college, worden de volgende zaken afgewogen:

a. De aard en ernst

Aan bepaalde gedragingen dient een zwaarder gewicht te worden toegekend dan aan andere gedragingen, omdat ze een grotere impact hebben op de leefbaarheid en veiligheid in de woonomgeving. Bij de weging van de feiten zullen de in het voorgestelde artikel 10a, tweede lid genoemde wettelijk strafbare feiten (drugshandel, gewelddadigheden, bedreigingen, vernielingen, discriminatie en extremisme) het zwaarst wegen, vervolgens de genoemde APV-feiten (zoals openbare dronkenschap, geluidshinder, overlast door stank, etc.). Feiten en gedragingen van klassieke woonoverlast zoals bedoeld in artikel 10a, tweede lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel, zullen dus minder zwaar wegen dan bijvoorbeeld

het illegaal gebruik van de woning¹⁵⁶, activiteiten die strafbaar zijn gesteld op grond van de Opiumwet (zoals een hennepkwekerij in een woning) en vormen van radicaal of extremistisch gedrag.

Voor de beoordeling van de ernst van de gegevens is ook de status ervan, binnen de beschikbare politiegegevens, bepalend. Het zal bij woonoverlast vooral gaan om feiten en gedragingen die niet geleid hebben tot strafrechtelijke vervolging en veroordeling, zodat met name processen-verbaal van de politie en geregistreerde waarnemingen door de politie, al dan niet naar aanleiding van meldingen van omwonenden, in de afweging zullen worden betrokken.

b. De frequentie en onderlinge samenhang van de gedragingen

Bij de beoordeling dient gekeken te worden naar de frequentie. Zo zal een gedraging die zich regelmatig heeft voorgedaan een groter gewicht krijgen dan een eenmalig geconstateerd feit. Bij frequent voorkomende gedragingen kan het gaan om telkens dezelfde gedraging, dan wel om verschillende gedragingen. Ook het tijdstip waarop de overlast plaatsvindt, kan de ernst ervan beïnvloeden. Zo zal aan geluidsoverlast gedurende nachtelijke uren in beginsel een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan geluidsoverlast overdag.

Ook dient bij de beoordeling gekeken te worden naar het geheel van gedragingen en hun onderlinge samenhang. Indien het gaat om structureel of systematisch voorkomend overlastgevend gedrag zal hieraan een groter gewicht worden toegekend, dan aan los van elkaar staande geconstateerde gedragingen. Het gaat er bij deze maatregel immers niet om dat iemand ooit een overlastgevend of strafbaar feit heeft begaan, maar om het patroon dat kan worden afgeleid uit het geheel van de geconstateerde gedragingen. Daarnaast zullen gedragingen begaan door een minderjarige minder zwaar beoordeeld worden dan gedragingen begaan door een volwassene.

c. De overlast die de gedragingen hebben veroorzaakt

Bij de beoordeling wordt tevens betrokken de mate waarin door de geconstateerde gedragingen omwonenden verstoord zijn in hun woongenot of in hun veiligheid. Gelet op de jurisprudentie in het huurrecht, is het voorts van belang of de woonoverlast door slechts één persoon of door meerdere omwonenden of bezoekers werd ervaren. Indien de overlast door slechts één persoon werd ervaren, zal een lager gewicht worden toegekend aan de constateerde gedragingen dan wanneer meerdere omwonenden of bezoekers overlast hebben ondervonden.

d. Het tijdsverloop sinds de gedragingen zijn geconstateerd

Aan gedragingen die in het recente verleden hebben plaatsgevonden zal in beginsel een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan een of meerdere gedragingen die zich langer geleden hebben voorgedaan. Daarbij speelt tevens een rol of de betrokken persoon gedurende de afgelopen vier jaar in dezelfde woonomgeving heeft gewoond of dat diegene door bijvoorbeeld verblijf in het buitenland of in een bepaalde instelling ergens anders heeft verbleven, waardoor er minder duidelijkheid is over gedragingen in het recente verleden.

¹⁵⁶ Artikel 10a, tweede lid, onderdeel b van het wetsvoorstel

e. De relatie tussen de geconstateerde overlastgevende gedragingen en de mogelijke invloed van deze gedragingen op de leefbaarheid in een aangewezen complex, straat of gebied

Bij de beoordeling van de politiegegevens moet de relatie tussen de vastgelegde gedragingen in de politiegegevens en de mogelijke impact die dergelijke gedragingen zouden kunnen hebben op de leefbaarheid in een aangewezen complex, straat of gebied worden betrokken. In complexen, straten of gebieden waar de leefbaarheid voornamelijk onder druk staat ten gevolge van drugsgerelateerde activiteiten, zal aan in het verleden ontplooid drugsgerelateerde gedragingen een zwaarder gewicht worden toegekend dan aan vormen van klassieke woonoverlast. Terwijl in complexen, straten en gebieden waar voornamelijk sprake is van geluidsoverlast en verloedering juist aan dat soort in het verleden vertoonde gedragingen een hoger gewicht kan worden gegeven.

Voor het algehele oordeel op basis van bovenstaande criteria kan gewerkt worden met een schaalverdeling van bijvoorbeeld 1 tot en met 10, waarbij aan iedere component uit de weging een bepaald gewicht wordt toegekend en uiteindelijk de slotsom bepalend is of de geconstateerde gedragingen in de politiegegevens van voldoende gewicht zijn om een huisvestingsvergunning te weigeren. Voor het bevorderen van een zo uniform mogelijke uitvoering van de beoordeling van politiegegevens door gemeenten zal een handreiking ontwikkeld worden. Ook zal een kennis- en leerkring worden opgezet om ervaringen met betrokken gemeenten te delen en aan de hand van onder meer concrete oefenvoorbeelden tot een goede onderlinge afstemming te komen over de wijze van beoordeling.

5.2.2.8 Bij weigering of verbinden van voorschriften aan een huisvestingsvergunning, het horen van de aanvrager

Indien het college van burgemeester en wethouders voornemens is de huisvestingsvergunning te weigeren op grond van zijn beoordeling van de politiegegevens, wordt de aanvrager van de huisvestingsvergunning in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.¹⁵⁷ Dit horen heeft een driedelig doel.

Ten eerste kan daardoor een beter beeld ontstaan over de toedracht van de feiten en gedragingen waarop dit voornemen is gebaseerd.

Ten tweede kan op basis van dit gesprek worden overwogen of het mogelijk is om alsnog een huisvestingsvergunning te verlenen voor een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied, door het verbinden van voorschriften aan die vergunning.¹⁵⁸ Hierbij kan gedacht worden aan een gedragsaanwijzing tot het achterwege laten van bepaalde gedragingen.¹⁵⁹ Zulk een gedragsaanwijzing moet realistisch, haalbaar en zo concreet mogelijk zijn. Voorbeelden van zo een voorschrift kunnen zijn: geen (geluids)overlast veroorzaken, waaronder begrepen het uitschelden en bedreigen van omwonenden; geluidsoverlast als gevolg van het blaffen van de hond(en) voorkomen gedurende de dag en de nacht; niet parkeren in de voortuin en de voor- en achtertuin onderhouden; het accepteren van (psychische) hulpverlening, thuisbegeleiding of bewind-

¹⁵⁷ Artikel 10b, zesde lid van dit wetsvoorstel

¹⁵⁸ Artikel 10b, vijfde lid van het wetsvoorstel

¹⁵⁹ Deze gedragsaanwijzing kan in de lijn liggen van de repressieve gedragsaanwijzing die wordt voorgesteld in het voorstel van wet van het Kamerlid Tellegen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast) (Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 6 en 7)

voering; niet meer dan drie katten houden in de woning; maximaal één hond houden en die netjes uitlaten en geen uitwerpselen in de tuin; huis en tuin opruimen en gebruiken waarvoor die bedoeld zijn; na 22:00 uur geen bezoek meer in de woning ontvangen; de woning niet ter beschikking stellen aan derden en geen sleutels aan derden verstrekken.¹⁶⁰ Zulk een gedragsaanwijzing kan ook worden opgelegd indien het weigeren van de huisvestingsvergunning tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij iemand die zich in een later stadium bij de hoofdhuurder wil vestigen.

Indien de gemeenteraad in de huisvestingsverordening heeft bepaald dat ook personen van 16 jaar die zich op een later tijdstip bij de houder van een huisvestingsvergunning willen huisvesten over een huisvestingsvergunning dienen te beschikken, dient er rekening mee gehouden te worden dat het weigeren van zo een huisvestingsvergunning in het kader van het recht op gezinsvorming of -hereniging onmogelijk kan zijn. Indien gewerkt wordt met het onderzoek op basis van politiegegevens kan de huisvestingsvergunning dan worden verleend door er een gedragsaanwijzing aan te koppelen.

Ten derde kan hierdoor het aantal bezwaarprocedures beperkt blijven. Ook als het college van burgemeester en wethouders voornemens is aan de huisvestingsvergunning voorschriften te verbinden op grond van zijn beoordeling van de politiegegevens, wordt de aanvrager van de huisvestingsvergunning in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.

5.2.2.9 Hardheidsclausule

Ten slotte is er in een hardheidsbepaling voorzien in dit wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel 10, zesde lid, van dit wetsvoorstel bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders aan een woningzoekende aan wie geen huisvestingsvergunning kan worden verstrekt omwille van het ontbreken van een VOG of op basis van de beoordeling van de politiegegevens, alsnog een huisvestingsvergunning kan verlenen, indien het weigeren van die huisvestingsvergunning tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden. Dit zal bijvoorbeeld aan de orde zijn indien gewerkt wordt met een VOG en de gemeenteraad in de huisvestingsverordening heeft bepaald dat ook personen van 16 jaar en ouder die zich op een later tijdstip bij de houder van een huisvestingsvergunning willen huisvesten over een huisvestingsvergunning dienen te beschikken. In gevallen van gezinsvorming of -hereniging zal dan de hardheidsclausule moeten worden toegepast.

5.2.2.10 Mandatering van afgifte van huisvestingsvergunning aan verhuurders van woningen

De gemeente geeft huisvestingsvergunningen zelf af of kan de afgifte ervan op basis van artikel 19 van de Huisvestingswet 2014 mandateren aan eigenaren of beheerders van de betreffende woonruimte. In de praktijk wordt in veel gemeenten het verlenen van huisvestingsvergunningen voor corporatiewoningen gemandateerd aan de desbetreffende woningcorporatie.

¹⁶⁰ Erik van der Veen, Gedragsmaatregel voor slechte burens, in Blauw van 30 maart 2015, nr. 5, p. 8–11

a. Mandatering bij gebruik van de VOG

Bij het gebruik van de VOG levert mandatering geen problemen op voor de privacy van de woningzoekende. Een woningzoekende die in aanmerking wil komen voor een huisvestingsvergunning voor een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied, vraagt een VOG aan via de gemeente of via internet bij de dienst Justis en wendt zich met de VOG tot de woningcorporatie of particuliere verhuurder.

b. Mandatering bij gebruik van het onderzoek op basis van politiegegevens

De opdrachtverstrekking aan de politie tot het screenen van een woningzoekende en de rapportage over de resultaten ervan, verloopt altijd, dus ook bij mandatering van het verlenen van huisvestingsvergunningen aan de woningcorporatie of particuliere verhuurder, via het college van burgemeester en wethouders.¹⁶¹ Het gaat hier om privacygevoelige persoonsgegevens die niet in handen van private partijen (woningcorporaties of particuliere verhuurders) mogen komen. Dit zou allereerst een zware inbreuk zijn op de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast strookt dit ook niet met het doel van de Wpg en is er evenmin een andere wettelijke grondslag op basis waarvan deze verstrekking mogelijk is. Ten slotte dient het beoordelen van deze gegevens te gebeuren door een onafhankelijke instantie en niet door de verhuurder die rechtstreeks belanghebbende is.

Indien het college van burgemeester en wethouders het verlenen van huisvestingsvergunningen voor woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied wil mandateren aan een woningcorporatie of particuliere verhuurder, zal het college zelf het onderzoek op basis van politiegegevens moeten initiëren en uitvoeren. Dit wordt beschreven in het voorgestelde artikel 10c van dit wetsvoorstel. Het onderzoek op basis van politiegegevens vindt dan plaats met gebruikmaking van een zogenoemde woonverklaring die wordt afgegeven door het college van burgemeester en wethouders. Een woningzoekende die een woonruimte wil huren in een aangewezen complex, straat of gebied wendt zich tot de gemeente en verzoekt tot het doen van een onderzoek op basis van de politiegegevens van zichzelf en de personen van 16 jaar en ouder die met hem de woning zullen betrekken. Het onderzoek op basis van de politiegegevens door de politie, de verstrekking van de relevante gegevens en de duiding ervan aan het college van burgemeester en wethouders, en de beoordeling van deze gegevens door het college van burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig de in paragraaf 5.2.2.4, onder b en 5.2.2.7. beschreven werkwijze. Echter, in plaats van een huisvestingsvergunning wordt al dan niet een woonverklaring afgegeven door het college van burgemeester en wethouders. De woningzoekende kan zich vervolgens met de woonverklaring wenden tot de woningcorporatie of particuliere verhuurder die de woning te huur aanbiedt. Indien het college van burgemeester en wethouders voornemens is de woonverklaring te weigeren of aan de woonverklaring voorschriften te verbinden op grond van zijn beoordeling van de politiegegevens, wordt de aanvrager eerst gehoord.¹⁶² Als het college van burgemeester en wethouders er voor kiest om de woonverklaring alsnog te verlenen door er voorschriften aan te verbinden in de vorm van een gedragsaanwijzing, dan dient de betrokken woningcorporatie of particuliere verhuurder deze voorschriften in de huisvestingsvergunning op te nemen.

¹⁶¹ Artikel 10b, zevende lid, van dit wetsvoorstel

¹⁶² Zie ook paragraaf 5.2.2.8

Indien de woningzoekende geen woonverklaring ontvangt van het college van burgemeester en wethouders kan hij ook geen aanvraag tot een huisvestingsvergunning indienen bij de woningcorporatie of particuliere verhuurder.

5.2.2.11 Nadere regels

De bescherming van politiegegevens is geregeld in de Wpg en het Bpg. Op het moment dat de gegevens verstrekt zijn aan het college van burgemeester en wethouders vallen ze onder het regime van de Wbp. Persoonsgegevens van derden, zoals getuigen, worden door de politie geanonimiseerd verstrekt aan de gemeente.

In een algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel zal voorzien worden in nadere regels over de verstrekking van de politiegegevens aan het college van burgemeester en wethouders, de eisen die gesteld moeten worden aan de beveiliging van deze gegevens, de beperking van de toegang tot de gegevens en het vernietigen van de gegevens. Tevens is in het wetsvoorstel voorzien dat er nadere regels worden gesteld over de evaluatie ten behoeve van het verslag, bedoeld in artikel 17 van de wet. Het betreft hier onder meer onderzoek naar de effectiviteit van het gebruik van politiegegevens ten opzichte van het gebruik van een VOG.

In die algemene maatregel van bestuur zal ook het Bpg worden gewijzigd. Voor de verstrekking van de politiegegevens aan het college van burgemeester en wethouders zal artikel 4:2 van het Bpg worden aangepast. De grondslag hiervoor ligt in artikel 18, eerste lid, Wpg.

5.2.2.12 Rechtsbescherming

Tegen een afwijzing van een aanvraag voor een VOG staat op basis van de Wet justitiële gegevens bezwaar en beroep open. In de afwijzing van een huisvestingsvergunning op basis van onderzoek van de politiegegevens, dient het college van burgemeester en wethouders gemotiveerd aan te geven op basis waarvan deze vergunning geweigerd wordt. Ook hiertegen staat bezwaar en beroep open, evenals tegen eventuele voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing die aan een huisvestingsvergunning zijn verbonden.

Indien het verlenen van huisvestingsvergunningen is gemandateerd aan de beheerder of verhuurder van de woonruimte, dient de woningzoekende een woonverklaring bij het college van burgemeester en wethouders aan te vragen. Het weigeren van een woonverklaring is een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat, evenals tegen eventuele voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing die aan een woonverklaring zijn verbonden.

Tegen een weigering van een huisvestingsvergunning die in mandaat wordt verleend, staat ook bezwaar open bij het college van burgemeester en wethouders en beroep bij de rechtbank. De formulering van het voorgestelde artikel 10c, tweede lid, voorkomt echter dat een woningzoekende zonder een woonverklaring een huisvestingsvergunning kan aanvragen bij de beheerder of verhuurder van de woonruimte. Alvorens hij een aanvraag tot een huisvestingsvergunning kan indienen, dient hij eerst over een woonverklaring te beschikken. Op deze wijze wordt voorkomen dat een woningzoekende tweemaal bezwaar en beroep instelt tegen een weigering van de huisvestingsvergunning op basis van het onderzoek naar de politiegegevens.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat indien politiegegevens niet correct zijn, de betrokkene op grond van artikel 28 van de Wpg een verzoek kan doen voor verbetering, aanvulling, verwijdering en dergelijke van de eigen politiegegevens. Gedurende deze procedure bij de politie wordt het bezwaar dat loopt bij de gemeente opgeschort totdat er uitsluitel komt van de politie.

5.3 Handhaving en toezicht

Op basis van artikel 8 van de Huisvestingswet 2014 is het verboden om een woonruimte die in de huisvestingsverordening is aangewezen voor bewoning in gebruik te geven of te nemen zonder een huisvestingsvergunning. Artikel 32 van de Huisvestingswet 2014 maakt het mogelijk om een last onder bestuursdwang op te leggen bij overtreding van dit verbod. Op basis van artikel 35 van de Huisvestingswet 2014 is op het overtreden van dit verbod een bestuurlijke boete gesteld.

Dit systeem geldt ook voor de aangewezen woningen op grond van het voorgestelde artikel 10, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Op grond van het voorgestelde artikel 10, vijfde lid, van dit wetsvoorstel wordt het eveneens mogelijk om een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete op te leggen aan degene die de voorschriften, bedoeld in het voorgestelde artikel 10b, vijfde lid, van dit wetsvoorstel overtreedt.

De handhaving van deze wet ligt bij de gemeente. Een suggestie hierbij kan zijn om de adressen waarvoor een screening gevraagd wordt, te «merken», zodat de afdeling Publiekszaken een melding krijgt bij inschrijving van burgers.

Provincies hebben op basis van hun algemene taken zoals opgenomen in de Provinciewet bemoeienis met de maatregelen die gemeenten in huisvestingsverordeningen treffen ten aanzien van woonruimteverdeling. Zij dienen erop toe te zien dat de bevoegdheden op basis van dit wetsvoorstel op een correcte wijze worden uitgevoerd.

6. Inzet van verschillende maatregelen uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp

Indien een complex, straat of gebied is aangewezen voor zowel een van de huidige maatregelen, bedoeld in artikel 8 of 9 van de Wbmgp, als voor de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, dan wordt aan de gemeente de ruimte gegeven om dit vorm te geven op een wijze die voor een woningzoekende en de gemeente de minste lasten met zich meebrengt. Zo ligt het in de rede dat eerst gekeken wordt naar de vereisten op basis van de inkomenscriteria of de sociaaleconomische kenmerken en dat pas indien de woningzoekende op basis daarvan in aanmerking komt voor de woonruimte, onderzoek plaatsvindt op basis van politiegegevens of de woningzoekende wordt geïnformeerd dat hij een VOG moet aanvragen. Op deze wijze worden onnodige procedures en kosten voorkomen.

Daarnaast kan voor de aangewezen gebieden uiteraard sprake zijn van een huisvestingsverordening in het kader van de Huisvestingswet 2014 met regels betreffende woonruimteverdeling in verband met schaarste aan goedkope woonruimte.

7. Relatie met grondrechten

7.1 Vrijheid van vestiging

In artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en in artikel 12 van het 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.

De voorgestelde maatregelen kunnen een inbreuk zijn op de vrijheid van vestiging. Een dergelijke beperking moet conform artikel 2, Vierde Protocol bij het EVRM bij wet geregeld zijn. Dit houdt in dat de regeling voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar is. Hieruit vloeit voort dat de beperking niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

De hier voorgestelde maatregel wordt bij formele wet geregeld en is precies, toegankelijk en voorzienbaar. De regeling is opgenomen in een wet en de verdere uitwerking gebeurt in de algemene maatregel van bestuur en de huisvestingsverordening die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Hierdoor is de maatregel voor een ieder kenbaar.

Het vereiste dat de beperking in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn omwille van één of meerdere van de in artikel 2, 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 complexen, straten of gebieden waar de criminaliteit boven het gemeentelijk gemiddelde ligt, de onveiligheidsgevoelens van bewoners groot zijn en de leefbaarheid ernstig onder druk staat, kan deze beperking in het kader van een integrale aanpak van de leefbaarheid noodzakelijk zijn. Als bijvoorbeeld na jarenlange overlast en onveiligheid een overlastgever uit de woning is gezet, dan is het voor de sociale rust in de buurt noodzakelijk dat voorkomen wordt dat er zich in die woning opnieuw een woningzoekende huisvest, van wie vaststaat dat deze in het recente verleden overlastgevend of crimineel gedrag heeft vertoond. Het legitieme doel van deze maatregel is de instroom van woningzoekenden te voorkomen, van wie een gegrond vermoeden bestaat dat ze overlastgevende of criminele activiteiten zullen ontplooiën in kwetsbare gebieden.

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 dergelijk gebied verkeert. Het EHRM heeft geoordeeld dat er in zulke gevallen voor de overheid een verplichting is om actief op te treden tegen deze overlast¹⁶³, ter bescherming van het recht op privéleven van omwonenden.¹⁶⁴ De regering acht het onwenselijk dat er

¹⁶³ EHRM, Mileva e.a. tegen Bulgarije, 25 november 2010, EHRC, 2011,12

¹⁶⁴ EHRM, Giacomelli tegen Italië, 2 november 2006, AB 2008, 23, r.o. 23

gebieden zijn, waar door een concentratie van criminaliteit en overlastgevend gedrag de veiligheid van andere bewoners of bezoekers bedreigd wordt. Ter bescherming van de openbare orde en van de rechten en vrijheden van anderen, is het volgens de regering noodzakelijk om het recht vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen, te beperken.

Naast het tegengaan van overlastgevend en crimineel gedrag kan met het toepassen van de voorgestelde maatregel tevens voorkomen worden dat er instroom is in deze kwetsbare gebieden van woningzoekenden die zich bezig houden met ronselen, opruilen en aanzetten tot radicale of extremistische handelingen. Het tegengaan van radicalisering en extremisme is een prioriteit van het regeringsbeleid, omdat de delicten die hiermee gepaard gaan een rechtstreekse bedreiging vormen voor de rechtsstaat, de openbare orde en de veiligheid van de burgers. In bepaalde kwetsbare gebieden blijkt dat er een doelgroep is die vatbaar is voor personen die dit soort ernstige delicten plegen. Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie aanvaard dat de overheid op basis van artikel 2 van het EVRM verplicht is alle redelijke (preventieve) maatregelen te nemen teneinde het leven van ingezetenen te beschermen tegen levensbedreigende situaties.¹⁶⁵ Indien de autoriteiten kennis hebben of kennis behoren te hebben van «the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party» dienen zij elke redelijke maatregel te nemen teneinde dit gevaar te neutraliseren. Deze doctrine is onverkort van toepassing op een situatie als gevolg van een terroristische dreiging. De regering acht deze maatregel daarom noodzakelijk als onderdeel van een groter geheel aan maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid, de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten die de democratische rechtsstaat raken.

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 de complexen, straten of gebieden, waarin deze maatregel van toepassing kan zijn, niet zonder meer aanwijzen, maar dient hiervoor toestemming te vragen aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zal bij de aanvraag tot het aanwijzen van zo een gebied, straat of complex toetsen of de maatregel in dat gebied noodzakelijk, geschikt, proportioneel en subsidiair is. Indien gedurende de periode waarvoor de aanwijzing geldt, de Minister voor Wonen en Rijksdienst signalen bereiken, bijvoorbeeld via de provincie als eerste toezichthouder, dat de maatregel niet langer noodzakelijk of proportioneel is, dan zal hij de aanwijzing tussentijds intrekken, zodat de selectieve woningtoewijzing niet langer kan worden toegepast.

Woningzoekenden, met criminele of overlastgevende antecedenten, van wie een gegrond vermoeden bestaat dat ze in een aangewezen complex, straat of gebied 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 een complex, straat of gebied door de Minister voor Wonen en Rijksdienst, zal de gemeenteraad immers aannemelijk moeten maken dat door de maatregel woningzoekenden die niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning in een aangewezen complex, straat of gebied, voldoende mogelijkheden houden

¹⁶⁵ EHRM, 28 oktober 1998, Osman tegen Verenigd Koninkrijk, Reports 1998, 3124

om zich elders in de regio passend te huisvesten. Zoals al eerder beschreven in paragraaf 4.3 blijkt uit de tot nu toe uitgevoerde evaluaties dat de gemeenten, die selectieve woningtoewijzing toepassen ter beperking van overlastgevend of crimineel gedrag, geen aanwijzingen hebben dat deze spreiding tot enig waterbedefferd leidt. Dit zou ook vanuit de gedragswetenschappen verklaard kunnen worden. Gedragsverandering kan worden bereikt via de associaties, perspectieven en beleving van mensen. Hoewel deze processen «van binnen» plaatsvinden, is de omgeving van mensen hierop van grote invloed. Onbewust interpreteren mensen continue de feedback die zij vanuit hun omgeving ontvangen. Gedrag wordt in belangrijke mate beïnvloed door factoren als sociale normen, zelfvertrouwen en associaties¹⁶⁶. De invloed van de «sociale norm» wordt bijvoorbeeld zichtbaar in het afval op straat, waarbij mensen in een schone straat veel minder geneigd zijn om «af te wijken» en als enige wel hun afval op straat te gooien, dan in een straat waar iedereen zijn afval op straat deponeert. Sociale normen, zelfvertrouwen en de associaties met het gedrag zijn geen vaststaande gegevens, maar zijn afhankelijk van interpretaties die steeds bijgesteld worden op basis van informatie uit de omgeving.¹⁶⁷ Kortom, het gedrag van mensen wordt deels bepaald door de sociale normen die heersend zijn in hun omgeving. Indien mensen gehuisvest zijn in een buurt waar onder meer door sociale controle overlast en criminaliteit niet getolereerd worden, zullen ze hun gedrag ook aanpassen.

De proportionaliteit van de inzet van de maatregel wordt verder versterkt doordat de mogelijkheid bestaat om naast gebieden ook complexen of straten te kunnen aanwijzen. Hierdoor wordt de inzet van de maatregel beperkt tot uitsluitend die straat of dat complex waar de leefbaarheidsproblemen zich voordoen. In de praktijk – en zeker met betrekking tot selectieve woningtoewijzing op basis van overlastgevende of criminele antecedenten – blijkt immers dat het niet altijd noodzakelijk is om een geheel gebied aan te wijzen en dat de leefbaarheidsproblemen zich concentreren in één of meer complexen of straten.

Het is niet zo dat op basis van een enkele vaststelling van bijvoorbeeld rook- of stankhinder de vergunning geweigerd kan worden. Er dient door het college van burgemeester en wethouders op basis van de relevante politiegegevens in onderlinge samenhang bezien en de duiding ervan, op basis van het in dit wetsvoorstel opgenomen afwegingskader een beslissing genomen te worden, waarbij het belang van de woningzoekende om zich in een complex, straat of gebied te vestigen moet worden afgewogen tegen het algemeen belang dat met deze maatregel gediend wordt. Daarnaast stelt het college van burgemeester en wethouders, indien het voornemens is de huisvestingsvergunning (of woonverklaring) te weigeren of daaraan voorschriften te verbinden op basis van het onderzoek op basis van politiegegevens, eerst de betrokkene in de gelegenheid te worden gehoord. In het geval dat er voorschriften aan de woonverklaring worden verbonden, worden die in de huisvestingsvergunning opgenomen als deze vergunning wordt verleend. Bovendien bestaat 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 (of bij verleend mandaat de eigenaar of beheerder van woonruimte) alsnog een huisvestingsvergunning kan verlenen.

¹⁶⁶ Zie: Ajzen, I. The theory of planned behavior. In: The handbook of theories of social psychology. Van Lange, P.A.M., A.W. Kruglanski, E.T. Higgins (eds.). London: Sage Publications.

¹⁶⁷ J. Scherpenisse e.a., Nudges onderscheiden. Over de inbedding van gedragspsychologie in overheidsbeleid, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, mei 2014.

Dit wetsvoorstel voorziet in een rechtsbescherming die geheel in lijn is met de Algemene wet bestuursrecht en de uitgangspunten van het bestuursprocesrecht. 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 Awb, de mogelijkheid hiertegen bezwaar en beroep aan te tekenen, zodat een onafhankelijke rechterlijke instantie kan oordelen of in het concrete geval de rechten van de woningzoekenden niet onevenredig beperkt worden. Indien de betrokkene van mening is dat de politiegegevens niet juist zijn, kan hij er een verzoek doen bij de politie op basis van artikel 25 van de Wpg om de gegevens in te zien. Indien hieruit blijkt dat de politiegegevens moeten worden verbeterd, aangevuld, verwijderd of afgeschermd kan op basis van artikel 28 van de Wpg de betrokkene hierom schriftelijk verzoeken. Indien de betrokkene ook bezwaar heeft gemaakt tegen het niet verlenen van een huisvestingsvergunning, zal deze bezwaarprocedure gedurende de behandeling van zijn verzoek op basis van artikel 28 van de Wpg worden geschorst. Indien het bezwaar gegrond is en de woning al is verhuurd aan een andere woningzoekende, kan de woningzoekende reageren op een alternatieve woning in een aangewezen complex, straat of gebied, waarbij het in de rede ligt dat het college van burgemeester en wethouders hem zo snel mogelijk voor die woning, indien die passend is, een huisvestingsvergunning verleent.

Verder vindt de regering dat de maatregel niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is. De aanwijzing van een complex, straat of gebied op verzoek van de gemeenteraad door de Minister voor Wonen en Rijksdienst, is slechts mogelijk indien andere minder ingrijpende maatregelen geen of onvoldoende effect hebben (gehad) voor de aanpak van de problematiek. De afweging dat de voorgestelde maatregelen nodig zijn als aanvulling op andere minder ingrijpende maatregelen is toegelicht in hoofdstuk 4. Daarnaast kan deze maatregel slechts worden ingezet als onderdeel van een integrale aanpak van de problematiek in een complex, straat of gebied. De subsidiariteit van de maatregel zal bij aanvraag van de aanwijzing door de gemeenteraad moeten worden gemotiveerd en door de Minister voor Wonen en Rijksdienst worden beoordeeld op basis van feitelijke en verifieerbare gegevens. Daarbij wordt ook gekeken welke andere minder ingrijpende maatregelen de gemeente al heeft ingezet om de overlast en criminaliteit in een complex, straat of gebied terug te dringen. De regering ziet zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4, geen andere mogelijkheden om de instroom van personen van wie op basis van objectieve gegevens een gegrond vermoeden bestaat dat ze overlastgevend of crimineel gedrag zullen ontwikkelen, tegen te gaan in gebieden waar de criminaliteit en overlast de leefbaarheid en veiligheid aantasten. Ten slotte, dient opgemerkt te worden dat de maatregel slechts in een beperkt aantal complexen, straten of gebieden wordt ingezet.

Op verzoek van de Afdeling advisering van de Raad van State¹⁶⁸ wordt ingegaan op de relatie van de voorgestelde maatregel van selectieve woningtoewijzing met enerzijds het vrij verkeer van burgers¹⁶⁹, werknemers¹⁷⁰ en zelfstandigen¹⁷¹ in het kader van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU) en het Turkse Associatierecht.

¹⁶⁸ Advies van 5 juni 2015, no. W04.15.0092/l, van de Afdeling advisering van de Raad van State bij dit wetsvoorstel

¹⁶⁹ Artikel 21 VWEU

¹⁷⁰ Artikel 45 VWEU

¹⁷¹ Artikel 49 en 56 VWEU

Artikel 21 VWEU en binnen hun respectievelijke werkingssfeer de artikelen 45 en 49 VWEU, alsook de artikelen 22 en 24 van de richtlijn 2004/38, verbieden nationale maatregelen die een burger van een lidstaat beletten of ervan weerhouden deze lidstaat te verlaten om zijn recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie uit te oefenen¹⁷². Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, niettemin toelaatbaar zijn indien zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken¹⁷³. Dergelijke maatregelen zijn gerechtvaardigd indien zij gebaseerd zijn op objectieve criteria, die niet discriminerend zijn en vooraf kenbaar zijn¹⁷⁴.

Dit wetsvoorstel over selectieve woningtoewijzing ter voorkoming van crimineel en overlastgevend gedrag, belet of weerhoudt geen enkele burger om een lidstaat te verlaten om zijn recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie uit te oefenen en vormt dan ook geen beperking van het vrij verkeer van burgers, werknemers en zelfstandigen in de zin van het VWEU. En zelfs indien er enige relatie zou kunnen zijn, is die gerechtvaardigd op grond van de hierboven genoemde rechtvaardigingsgronden, die volgens de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen worden ingeroepen. Ten slotte, wordt opgemerkt dat er van personen die zich vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie in een aangewezen complex, straat of gebied willen vestigen geen politiegegevens of slechts beperkt justitiële en strafvorderlijke gegevens bekend zijn, waardoor de huisvestingsvergunning op die grond niet geweigerd kan worden. De associatieovereenkomst met Turkije¹⁷⁵ heeft tot doel gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije economische verkeer tussen de lidstaten en Turkije. In het Aanvullend Protocol¹⁷⁶ en Besluit 1/80¹⁷⁷ van de Associatieraad zijn standstill-bepalingen opgenomen, op grond waarvan geen nieuwe belemmeringen voor de toegang tot de arbeidsmarkt mogen worden opgelegd aan Turkse onderdanen en hun gezinsleden. Verder bepaalt de overeenkomst dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden. Het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 bevatten verder een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit wat betreft de lonen en verdere arbeidsomstandigheden ten opzichte van onderdanen van de EU. Op basis van artikel 12 van de associatieovereenkomst met Turkije dienen de overeenkomstsluitende partijen onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en op basis van artikel 13 van de associatieovereenkomst met Turkije dienen onderlinge beperkingen van de vrijheid van vestiging te worden

¹⁷² Arrest van 8 mei 2013, gevoegde zaken Libert e.a., C-197/11 en C-203/11, overweging 38; Arrest van 17 januari 2008, Commissie/Duitsland, C-152/05, overwegingen 21 en 22;

Arrest van 1 december 2011, Commissie/Hongarije, C-253/09, overwegingen 46, 47 en 86.

¹⁷³ Arrest van 8 mei 2013, gevoegde zaken Libert e.a., C-197/11 en C-203/11, overweging 49;

Arrest van 1 oktober 2009, Woonstichting Sint-Servatius, C-567/07, overweging 25;

Arrest van 1 december 2011, Commissie/Hongarije, C-253/09, overweging 69;

Arrest van 11 maart 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, overweging 49

¹⁷⁴ Arrest van 8 mei 2013, gevoegde zaken Libert e.a., C-197/11 en C-203/11, overweging 57

¹⁷⁵ Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Turkije van 12 september 1963

¹⁷⁶ Aanvullend protocol bij de op 12 september 1963 te Ankara ondertekende overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Turkije van 23 november 1970

¹⁷⁷ Het besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 december 1980 over de ontwikkeling van de Associatie

opgeheven. In artikel 7 van het Besluit 2/76¹⁷⁸ is opgenomen dat er geen nieuwe beperkingen worden ingevoerd met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op het grondgebied legaal zijn. In artikel 41 van het Aanvullend protocol is ten slotte bepaald dat de overeenkomstsluitende partijen geen nieuwe beperkingen in voeren met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie volgt dat een beperking, die tot doel heeft dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80, verboden is, tenzij die beperking valt onder een van de in artikel 14 van dat besluit bedoelde beperkingen dan wel rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan¹⁷⁹. Artikel 14 van het besluit nr. 1/80 bepaalt dat de bepalingen worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Zoals ook blijkt uit de door Afdeling advisering van de Raad van State gesuggereerde jurisprudentie¹⁸⁰, heeft het Associatierecht, anders dan het EVRM en het IVBPR, betrekking op de verblijfrechtelijke status van Turkse werknemers binnen de lidstaten van de Europese Unie en hun recht om zich vanuit een lidstaat in een andere lidstaat te vestigen en niet op de concrete toewijzing van een woning in een bepaalde lidstaat. Selectieve woningtoewijzing ter voorkoming van crimineel en overlastgevend gedrag in een beperkt aantal straten, complexen of gebieden van een beperkt aantal gemeenten heeft dan ook geen enkele relatie met het door het Associatierecht gegarandeerde recht in verband met de verblijfstatus van Turkse onderdanen. En zelfs indien er enige relatie zou kunnen zijn, is die, zoals eerder besproken, gerechtvaardigd op basis van artikel 14 van het besluit nr. 1/80. Daarbij moet ten slotte worden opgemerkt dat er van Turkse werknemers die zich vanuit Turkije of een andere lidstaat van de Europese Unie in een aangewezen complex, straat of gebied willen vestigen geen politiegegevens of slechts beperkte justitiële en strafvorderlijke gegevens bekend zijn, waardoor de huisvestingsvergunning op die grond niet geweigerd kan worden.

7.2 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer speelt op twee manieren een rol, namelijk zowel aan de zijde van de woningzoekende als een aan de zijde van de bewoners van een complex, straat of gebied die worden geconfronteerd met woonoverlast. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat vormen van ernstige woonoverlast die direct effect hebben op het privéleven van de bewoners een positieve verplichting voor de overheid met zich mee kunnen brengen om op te treden tegen die overlast of om maatregelen te treffen ter voorkoming van verdere woonoverlast.¹⁸¹ Deze verplichting van de overheid dient te worden

¹⁷⁸ Het besluit nr. 2/76 van de Associatieraad betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de overeenkomst van Ankara van 20 december 1976 het nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 december 1980 over de ontwikkeling van de Associatie

¹⁷⁹ Arrest van 7 november 2013, Demir, C-2265/12, overweging 40 en Arrest van 10 juli 2014, Dogan, C-138/13

¹⁸⁰ Arrest van 7 november 2013, Demir, C-2265/12, overweging 40 en Arrest van 10 juli 2014, Dogan, C-138/13

¹⁸¹ Zie voor een analyse van de EHRM-jurisprudentie: M. Vols, Woonoverlast en het recht op privéleven, Bju 2013, Den Haag, p. 36–47

afgewogen tegen de inbreuk die de maatregel maakt op grondrechten van woningzoekenden.

Volgens artikel 10, eerste lid van de Grondwet, heeft ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. In dit verband stellen de Wbp en de Wpg regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Daarnaast eist artikel 8 van het EVRM dat inbreuken op de persoonlijke levenssfeer enkel kunnen worden gerechtvaardigd indien zij zijn voorzien bij wet, worden ingezet voor een legitiem doel en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Ook dienen de maatregelen proportioneel te zijn en dient de inbreuk evenredig te zijn met het doel dat ermee wordt nagestreefd.

De regering acht de mogelijkheid van het gebruik van persoonsgegevens uit de politiegegevens dan wel het kunnen overleggen van een VOG noodzakelijk in het licht van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De gegevensverwerking is dan ook noodzakelijk voor de goede vervulling van deze publiekrechtelijke taak.¹⁸²

Eerst is nagegaan of andere in en bij de wet verankerde en met waarborgen omklede middelen kunnen worden ingezet. Daarom wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd dat de VOG onder omstandigheden kan worden ingezet bij de verlening van huisvestingsvergunningen door het college van burgemeester en wethouders in door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad aangewezen complexen, straten of gebieden. Zoals in paragraaf 5.2.2.4, onder c, is toegelicht moet de gemeenteraad gemotiveerd aangeven in de aanvraag tot aanwijzing welk instrument wordt ingezet. Om te beoordelen of de huisvesting van de woningzoekenden mogelijk negatieve gevolgen heeft voor de overlast en criminaliteit in een aangewezen complex, straat of gebied kan het noodzakelijk zijn om de politiegegevens te raadplegen. Op basis van een VOG kunnen uitsluitend strafvorderlijke en justitiële gegevens geraadpleegd worden die weinig of geen indicaties bevatten over overlastgevend gedrag dat de leefbaarheid in een complex straat of gebied ernstig kan aantasten. Klassieke vormen van overlastgevend gedrag leiden zelden tot strafrechtelijke vervolging en veroordeling, maar worden in de praktijk bestuursrechtelijk afgedaan. Politiegegevens geven dan een betere indicatie over overlastgevend gedrag van personen. Bij politiegegevens gaat het tevens om geconstateerde feiten en gedragingen, waaruit een zeker patroon is af te leiden. Dit geeft dus een duidelijker beeld van het gedrag van een persoon dan een eenmalige strafrechtelijke vervolging of veroordeling. Deze maatregel heeft dan ook geen punitief karakter. De gegevens worden enkel gebruikt om op basis van de in het recente verleden vastgestelde feiten een indicatie te krijgen over het toekomstig gedrag van de woningzoekende.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst beoordeelt of deze maatregel en het daartoe door de gemeenteraad voorgestelde instrument (VOG of onderzoek op basis van politiegegevens) gezien de aanwezige problematiek noodzakelijk, geschikt, subsidiair en proportioneel is. In de aanwijzing van een complex, straat of gebied door de Minister voor Wonen en Rijksdienst én in de huisvestingsverordening wordt opgenomen welk instrument het college van burgemeester en wethouders mag gebruiken.

¹⁸² Zie tevens artikel 8, onderdeel e, van de Wbp

Een beperking van een grondrecht dient volgens het EHRM ook voldoende precies en voorzienbaar te zijn. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat: «The language of the law has to be sufficiently clear to make interferences foreseeable. The circumstances under which the right to private life may be limited have to be precisely indicated in the legal basis for the interference.¹⁸³ There have to be clear, detailed rules specifying the conditions subject to which interferences are legitimate.¹⁸⁴ These rules do not have to be set out in the main law; it is sufficient if they are laid down in by-laws or regulations interpreting the law.¹⁸⁵» In dit wetsvoorstel is een limitatieve lijst opgenomen van gedragingen waarover politiegegevens mogen worden verstrekt. Uit deze limitatieve lijst dient de gemeenteraad – afhankelijk van de problematiek in een aangewezen complex, straat of gebied – in de huisvestingsverordening die gedragingen te selecteren waarover politiegegevens verstrekt mogen worden. Ook de beoordeling van deze gegevens door het college van burgemeester en wethouders is precies vastgelegd in dit wetsvoorstel. De verdere waarborgen over de verstrekking en verwerking van de politiegegevens worden bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Hierdoor is de maatregel precies, kenbaar en voorzienbaar, en wordt voorkomen dat er strijd kan ontstaan met het rechtszekerheidsbeginsel of met het verbod van willekeur. Indien het college van burgemeester en wethouders voornemens is om de aanvraag van de huisvestingsvergunning te weigeren of daaraan voorschriften te verbinden, wordt de betrokkene eerst gehoord, zodat voor hem al voor het besluit genomen wordt, volstrekt duidelijk is waarom de vergunning geweigerd wordt of waarom er voorschriften aan worden verbonden. Tevens dient een verhuurder van een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied bij de aanbidding van een te huur staande woning in de communicatie richting woningzoekenden, zoals in een advertentietekst, aan te geven welk instrument van selectieve woningtoewijzing uit de Wbmgp gebruikt zal worden bij de verlening van een huisvestingsvergunning voor de betreffende woning.

In het wetsvoorstel 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 Wpg, 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 en tot het afgeven van een woonverklaring. De politie zal uitsluitend de relevante politiegegevens aan het college van burgemeester en wethouders verstrekken en persoonsgegevens van derden worden geanonimiseerd. De toegang tot de gegevens zal in de algemene maatregel van bestuur worden beperkt tot de daartoe aangewezen ambtenaren van de gemeente, die zijn belast met de beoordeling van de aanvraag voor de huisvestingsvergunning of woonverklaring (autorisaties). De verstrekte gegevens zullen niet langer worden bewaard dan strikt nodig voor het doel waarvoor zij zijn verkregen en dienen te worden vernietigd zodra de beslissing over de verlening van een huisvestingsvergunning of woonverklaring onherroepelijk is. Ook worden regels gesteld over de beveiliging van deze gegevens. Zo zal via een logbestand moeten worden bijgehouden hoeveel gegevens door wie worden opgevraagd. Op deze wijze wordt voorkomen dat de persoonsgegevens voor een ander

¹⁸³ EHRM, Kruslin tegen Frankrijk, 24 april 1990, par. 30–3

¹⁸⁴ EHRM, Weber en Saravia tegen Duitsland, 29 juni 2006, par. 93

¹⁸⁵ EHRM, Kennedy tegen Verenigd Koninkrijk, 18 mei 2010, par. 156, en EHRM, Silver en anderen tegen Verenigd Koninkrijk, 25 maart 1983, par. 88 en 89

doel gebruikt worden als waarvoor ze door de politie verstrekt zijn. Uiteraard is de gemeente ook gebonden aan regels van de Wbp.

Ook acht de regering de maatregel subsidiair. Er zijn geen andere middelen beschikbaar om het doel te bereiken en die een geringere beperking op het recht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opleveren. Gegevens over overlastgevend gedrag, lichtere vormen van jeugdcriminaliteit, openbare dronkenschap, gewelddadigheden in de woonomgeving en andersoortig ongewenst gedrag – die meestal niet leiden tot een strafrechtelijke veroordeling – worden niet meegenomen bij het onderzoek in het kader van een VOG, terwijl dit juist de gedragingen zijn die de leefbaarheid en de veiligheid in het aangewezen gebied aantasten. Indien betrokkenen dit soort gedrag frequent hebben ontplooid, is dat een goede reden om de huisvestingsvergunning niet te verlenen. De gegevens over deze ongewenste, maar niet strafrechtelijk vervolgte gedragingen worden uitsluitend bijgehouden in de politiegegevens, zodat dit de enige bron is die het college van burgemeester en wethouders kan raadplegen om hierin inzicht te krijgen. Er is niet gekozen om het onderzoek op basis van politiegegevens te laten verlopen via de dienst Justis, omdat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het verlenen van een huisvestingsvergunning. Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning dient een afweging gemaakt te worden tussen het algemeen belang van het tegengaan van overlast en criminaliteit in bepaalde complexen, straten of gebieden en het belang dat de woningzoekende heeft om zich daar te vestigen. Zo een belangenafweging dient plaats te vinden door het bestuursorgaan dat op de hoogte is van de lokale situatie en deze kan betrekken bij zijn besluitvorming. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om indien het college voornemens is om de huisvestingsvergunning te weigeren op basis van de geconstateerde gedragingen, de mogelijkheid heeft deze vergunning alsnog te verlenen door er voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing aan te verbinden. Hierdoor kan de inbreuk op de vrijheid van vestiging worden beperkt. Ten slotte, dient te worden opgemerkt dat de inbreuk op de privacy hetzelfde is indien de screening op basis van de politiegegevens door de dienst Justis of door de gemeente wordt uitgevoerd. In beginsel kan de dienst Justis immers uitsluitend de justitiële en strafvorderlijke gegevens gebruiken voor het al dan niet verlenen van een VOG. Slechts indien er relevante justitiële of strafvorderlijke gegevens bekend zijn kan de dienst Justis de politiegegevens raadplegen om deze justitiële en strafvorderlijke gegevens nader in te kleuren.

De maatregel om een VOG te moeten overleggen, dan wel de politiegegevens te raadplegen is volgens de regering proportioneel. Het wordt publiekelijk kenbaar gemaakt dat in door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen complexen, straten of gebieden een VOG vereist is, dan wel gebruik wordt gemaakt van politiegegevens bij de beoordeling van een aanvraag voor een huisvestingsvergunning. De mogelijkheid van selectieve woningtoewijzing heeft hiermee 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, misdrijven en criminaliteit van de betrokken personen die in relatie staan met overlast en criminaliteit die de leefbaarheid van de woonomgeving kunnen aantasten. Voor de kenbaarheid worden de feiten en gedragingen waarnaar onderzoek wordt gedaan in de politiegegevens opgenomen in de huisvestingsverordening, waarbij alleen de in dit wetsvoorstel

genoemde feiten en gedragingen mogen worden betrokken. De raadpleging van de politiegegevens zal zijn beperkt tot de gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak en dit gedurende een beperkte terugkijkperiode. Zoals hierboven al uiteengezet, zullen naast en aanvullend op deze regels die gelden op basis van de Wbp, 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.

De maatregel om bij het verlenen van een huisvestingsvergunning in het kader van selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel (waaronder ook wordt verstaan radicaal, extremistische of terroristisch) gedrag 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 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 van Veiligheid en Justitie 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 aan hem geen VOG verstrekt wordt alsnog af te zien van de wens in het aangewezen gebied te willen wonen. Daarom wordt er geen verdere inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen dan deze die al toegestaan is op basis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Ten slotte, moet aandacht besteed worden aan de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening te bepalen dat ook personen van 16 jaar en ouder die zich op een later tijdstip bij de houder van een huisvestingsvergunning willen huisvesten over een huisvestingsvergunning dienen te beschikken. Deze mogelijkheid kan in bepaalde gevallen een ernstige inbreuk opleveren op het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het EHRM verstaat hieronder onder meer het recht op het voeren van een naam, als middel van persoonlijke identificatie en van het horen bij een familie¹⁸⁶. Het element familieleven betreft huwelijkse relaties, hiermede te vergelijken samenwoonrelaties en – in bijzondere gevallen – andere relaties met voldoende bestendigheid om de facto familiebanden te creëren¹⁸⁷. Dit onderdeel van artikel 8 EVRM is met name in het geding in geval van familierecht en gezinshereniging¹⁸⁸. Ook

¹⁸⁶ EHRM 22 februari 1994, NJ 1996, 12, m.nt. EAA (Burghartz)

¹⁸⁷ A.K. Koekoek, De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 163

¹⁸⁸ EHRM 28 mei 1985, NJ 1988, 187 m.nt. EAA;

EHRM 26 mei 1994, NJ 1995, 247 (Keegan);

EHRM 27 oktober 1994, NJ 1995, 248 m.nt. JdB (Kroon en anderen);

EHRM 7 augustus 1996, NJ 1997, 540 m.nt. JdB (C. tegen België);

EHRM 19 februari 1996, NJ 1997, 538 (Gül);

EHRM 7 augustus 1996, NJ 1998, 324 (Johansen) en

EHRM 28 november 1996, NJ 1998, 1 m.nt. CAG (Ahmut)

de Unieburgerrichtlijn¹⁸⁹ en de Gezinsherenigingsrichtlijn¹⁹⁰ hebben betrekking op dit onderwerp. Volgens artikel 2 van de Unieburgerrichtlijn vallen onder familieleden: de echtgenoot, de geregistreerde partner, de kinderen van de Unieburger of van zijn partner die, of jonger zijn dan 21 jaar, of die afhankelijk zijn van de Unieburger of zijn partner en de directe bloedverwanten van de Unieburger of zijn partner in opgaande lijn die afhankelijk zijn van de Unieburger of zijn partner (bijvoorbeeld ouders of grootouders). Ook echtgenoten van gelijk geslacht behoren dus in alle lidstaten volgens de Unieburgerrichtlijn als gehuwden te worden behandeld.

Omwille hiervan en mede in het licht van de Grondwet, het EVRM en de EU-regelgeving acht de regering het niet proportioneel als een huisvestingsvergunning wordt geweigerd aan een persoon die zich op een later tijdstip wil huisvesten bij de houder van een huisvestingsvergunning met wie hij een familieband heeft. Indien de beoordeling van de aanvraag van de huisvestingsvergunning plaatsvindt op basis van een onderzoek naar de politiegegevens van de betrokkene, bestaat wel de mogelijkheid om op basis van de gevonden politiegegevens voorwaarden in de vorm van een gedragsaanwijzing aan de huisvestingsvergunning te verbinden. Deze voorwaarden moeten uiteraard wel proportioneel zijn en verband houden met de geconstateerde gedragingen in de politiegegevens. Hierdoor wordt het recht op familieleven niet aangetast, kan het nakomende familielid zich alsnog huisvesten bij zijn familie en zorgt de gedragsaanwijzing er voor dat de overlastgevende en criminele gedragingen worden voorkomen. Daarom acht de regering het wel proportioneel dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan bepalen dat ook familieleden die zich later bij de hoofdbewoner komen vestigen een huisvestingsvergunning moeten aanvragen. Indien de persoon die bij de vergunninghouder komt wonen geen familie lid is, kan de huisvestingsvergunning aan hem geweigerd worden. Indien de gemeente werkt met een VOG zal op basis van de hardheidsclausule een huisvestingsvergunning moeten worden verleend indien de persoon die bij de oorspronkelijke vergunninghouder wil komen wonen, kan aantonen dat hij een familielid is ook indien hij geen VOG kan overleggen.

8. Implementatie

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal samen met de werkgroep screening bezien hoe de aanvraag tot aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden eenvoudig kan worden ingericht. Hierbij wordt gedacht aan een handleiding, zodat de gemeenten weten welke informatie ze moeten aanleveren. Op deze wijze wordt voorkomen dat niet noodzakelijke informatie wordt verzameld of dat onnodige onderzoeken worden uitgevoerd door de gemeenten. Ook zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemeenten ondersteunen die overwegen om selectieve woningtoewijzing te gaan toepassen ter beperking van overlastgevend en crimineel (waaronder radicaal, extremistisch of terroristisch) gedrag. Daarnaast wordt in samenwerking met de werkgroep screening, de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een modelverordening opgesteld. Hierdoor worden voor gemeenten de bestuurlijke lasten voor het gebruik van het instrument van selectieve woningtoewijzing in

¹⁸⁹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG

¹⁹⁰ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging

aangewezen complexen, straten en gebieden zo beperkt mogelijk gehouden.

Ook zal voorlichting worden verzorgd en kan de werkgroep worden benut om best practices te verzamelen en te bespreken. De gemeenten die de selectieve woningtoewijzing hanteren, zullen worden uitgenodigd voor onderlinge kennisdeling en ervaringsuitwisseling.

9. Evaluatie en monitoring

De Wbmgp kent een evaluatiebepaling (artikel 17) waardoor alle in die wet voorziene maatregelen iedere vijf jaar worden geëvalueerd. Dit betekent dat de maatregelen van selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel (waaronder radicaal, extremistisch of terroristisch) gedrag ook in deze evaluatie worden meegenomen. Van deze evaluatie maakt onder meer ook onderzoek deel uit naar de effectiviteit van het gebruik van politiegegevens ten opzichte van het gebruik van een VOG.

De aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden door de Minister voor Wonen en Rijksdienst geldt voor maximaal vier jaren. Indien de gemeenteraad de maatregel langer wil inzetten, zal hij een verzoek tot verlenging van de aanwijzing moeten indienen bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Bij een verlengingsaanvraag zal een belangrijke vraag zijn wat het effect van de maatregel in de aangewezen complexen, straten of gebieden is geweest gedurende de voorbije periode, alsmede of woningzoekenden die zich door de maatregel niet in de aangewezen complexen, straten of gebieden hebben kunnen huisvesten, elders in de regio passende huisvesting hebben kunnen vinden. Zonder van de gemeente een uitgebreide wetenschappelijke evaluatie te vragen, zal ten minste een geanonimiseerde registratie moeten worden bijgehouden van het aantal aanvragen voor een huisvestingsvergunning, het aantal afwijzingen en de reden daarvoor, alsmede wat de overige inzet van de gemeente en andere partijen is geweest. Het college van burgemeester en wethouders wordt geacht hiervoor de noodzakelijke gegevens bij te houden.

10. Inwerkingtreding

Bij het bepalen van het tijdstip van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal op de eerste plaats rekening gehouden worden dat er geen strijdigheid ontstaat met artikel 8 van de Wet raadgevend referendum. Daarnaast wordt rekening gehouden worden met de systematiek van de vaste verandermomenten en de code interbestuurlijke verhoudingen, die een minimale invoeringstermijn van drie maanden voorschrijft na publicatie van de wet in het Staatsblad. Daarom zal er een termijn van ten minste drie maanden worden voorzien na de datum van publicatie in het Staatsblad, alvorens deze wet in werking treedt.

11. Privacy Impact Assessment (PIA)

In de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 21 juni 2013¹⁹¹ is toegezegd dat het PIA-toetsmodel Rijksdienst vanaf 1 september 2013 standaard zal worden toegepast bij ontwikkeling van nieuwe wetgeving en beleid waarmee de bouw van nieuwe ICT-systemen of de aanleg van grote databestanden wordt voorzien. Aangezien het verstrekken van politiegegevens aan het college van burgemeester en

¹⁹¹ Kamerstukken I 2012/13, 31 051, F

wethouders en het verwerken van een VOG van een woningzoekende voor selectieve woningtoewijzing een nieuwe verstrekking is van deze gegevens, die gezien de privacygevoeligheid ervan met de nodige wettelijke waarborgen moet zijn omgeven, heeft een privacy impact assessment plaatsgevonden.

Voor het beleidsdoel, het beoordelen van het woonrisico op basis van overlastgevend en crimineel gedrag in het recente verleden, is de beoordeling van de genoemde persoonsgegevens noodzakelijk. Dit is uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.2.2.7 van deze memorie van toelichting.

Uit de PIA blijkt dat de meeste privacy-aspecten al goed geregeld zijn in de wetten en algemene maatregelen van bestuur, zoals de Wbp, de Wpg, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Bpg. Uit de PIA is tevens gebleken dat het noodzakelijk is dat de politie bij de verstrekking van persoonsgegevens in het kader van dit wetsvoorstel aan het college van burgemeester en wethouders de persoonsgegevens van derden, zoals getuigen, anonimiseert.

Ook is het noodzakelijk om bij het interne verwerkingsproces binnen een gemeente de bescherming van persoonsgegevens afdoende te organiseren. Naast de regels in de Wbp, is het van belang dat in de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel regels worden opgenomen betreffende autorisatie, logbestanden, functiescheiding, toezicht, vernietiging en bewaring. Deze regels gelden voor zowel het verwerken van persoonsgegevens afkomstig van politiegegevens en als voor de VOG die de woningzoekende overlegt aan de gemeente bij de aanvraag van de huisvestingsvergunning. Daarnaast wordt overwogen om ondersteuning te bieden aan ambtenaren die betrokken zijn bij de beoordeling en verwerking van de persoonsgegevens.

12. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Hoewel al een aantal gemeenten ervaring heeft met selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, wijkt het in dit wetsvoorstel voorgestelde systeem op een aantal punten af van de bestaande praktijk. Daarom heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets plaatsgevonden. Uit deze toets komen geen grote problemen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid naar voren.

Op basis van de huidige praktijk blijkt dat de maatregel een preventieve werking heeft waardoor de meeste woningzoekenden die weten dat ze overlastgevende of criminele antecedenten hebben, niet reageren op een woning in een buurt waar gescreend wordt. Van degenen die gescreend worden blijkt slechts 5 procent geweigerd te worden op basis van de politiegegevens.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de betrokkene tegen een afwijzing van een huisvestingsvergunning bezwaar en beroep kan aantekenen. De verwachting is dat bezwaar- en beroepsprocedures in de praktijk weinig zullen voorkomen. De betrokkene(n) wordt immers vooraf op de hoogte gesteld van het feit dat over hem de politiegegevens geraadpleegd zullen worden of dat hij over een VOG moet beschikken. Omdat woningzoekenden zelf al kunnen inschatten op basis van hun gedrag in het recente verleden of ze in aanmerking komen voor een woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied, zal het aantal bezwaar- en beroepsprocedures relatief laag zijn (preventieve werking). Ook is maatwerk mogelijk. In plaats van het weigeren van een huisvestingsvergunning kan het college van burgemeester en wethouders er voor

kiezen deze te verlenen door er voorschriften aan te verbinden in de vorm van een gedragsaanwijzing. In het voorliggende wetsvoorstel is tevens opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders bij het voornemen tot een afwijzing naar aanleiding van het onderzoek op basis van politiegegevens, de betrokkene eerst hoort; dat geldt eveneens bij het verbinden van voorschriften aan de huisvestingsvergunning. Op deze wijze kunnen onterechte afwijzingen of voorschriften voorkomen worden. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders de hardheidsclausule toepassen en een huisvestingsvergunning verlenen, indien de weigering leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Naar schatting zullen er maximaal 5.000 screenings per jaar uitgevoerd worden.¹⁹² Gezien de extra voorzieningen in het voorliggende wetsvoorstel mag worden aangenomen dat het percentage geweigerden zeker niet zal stijgen. Dat betekent dat er maximaal 250 weigeringen per jaar zullen zijn. Een gering aantal hiervan zal in bezwaar gaan en een nog geringer aantal zal tegen de beslissing op bezwaar in beroep gaan. Er worden daarom ook geen substantiële extra lasten voor de rechterlijke macht of voor de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand voorzien.

Eén gemeente geeft echter aan dat hij verwacht dat een bezwaarprocedure aantrekkelijk is voor de betrokkene als de afwijzingsgrond gedrag betreft dat verder in het verleden (maximaal 4 jaar) vertoond is, en er actuelere, positieve gegevens beschikbaar zijn. Dit kan worden voorkomen door enerzijds de duiding van de relevante politiegegevens door de politiechef en een zorgvuldige beoordeling van deze gegevens door het college van burgemeester en wethouders, en anderzijds door een duidelijke communicatie naar woningzoekenden over de wijze van screening.

De uitvoeringskosten bij gemeenten lijken beperkt. Gemeenten dienen rekening te houden met het feit dat er ook (eenmalige) investeringskosten gemaakt moeten worden voor opleiding en inrichting van de systemen. Om de gemeenten inhoudelijk toe te rusten en te ondersteunen, zal een kennistraject worden opgezet, zodat ervaringen en best practices worden uitgewisseld.

13. Administratieve en bestuurlijke lasten en impactanalyse politie

Om de administratieve en bestuurlijke lasten alsmede de impact van het wetsvoorstel op de werkzaamheden van de politie in kaart te brengen, heeft adviesbureau Sira Consulting de administratieve en bestuurlijke lasten in kaart gebracht¹⁹³ en adviesbureau AEF (Andersson Elffers Felix) een impactassessment voor de politie verricht.¹⁹⁴

13.1 Administratieve en bestuurlijke lasten

De gevolgen van dit wetsvoorstel op de regeldruk voor bedrijven, burgers en de overheid zelf, komen voort uit de verplichte aanvraag voor een gebiedsaanwijzing door gemeenten en het opvragen en beoordelen van gegevens in de vorm van een VOG of een verzoek om onderzoek op basis van politiegegevens. Deze verplichtingen veroorzaken naar verwachting alleen administratieve en bestuurlijke lasten. Er worden geen veranderingen verwacht voor de nalevingkosten; op basis van de interviews wordt aangenomen dat de controle en handhaving kan

¹⁹² zie bijlage 1

¹⁹³ zie bijlage 1

¹⁹⁴ zie bijlage 2

worden ingevuld binnen de huidige, reguliere handhavingsactiviteiten in het kader van bijvoorbeeld de Huisvestingswet 2014 en de Woningwet. De omvang van de gevolgen is afhankelijk van het aantal screenings dat per jaar moet worden uitgevoerd en daarmee ook het aantal gemeenten dat hiervan gebruik gaat maken. Aangenomen wordt dat circa 20 gemeenten dit gaan doen, verspreid over vier jaar. Vanwege de onzekerheid ten aanzien van het uiteindelijke aantal screenings is voor de berekening van de lasteneffecten gebruik gemaakt van drie scenario's:

LAAG met 1.500 screenings per jaar.

GEMIDDELD met 3.000 screenings per jaar.

HOOG met 5.000 screenings per jaar.

Op basis van het onderzoek is verder aangenomen dat 10% van de screenings verloopt via een VOG en 90% op basis van politiegegevens. In de onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de jaarlijks in totaal te verwachten administratieve lasteneffecten (AL) en bestuurlijke lasteneffecten (BL) per kostencategorie en per scenario.

Totale kosten per kostencategorie per jaar

	LAAG	GEMIDDELD	HOOG
AL burger	€ 25.800	€ 56.100	€ 93.900
AL bedrijven	€ 15.800	€ 30.900	€ 52.100
BL gemeenten	€ 119.000	€ 177.900	€ 256.900
BL overig	€ 57.900	€ 75.000	€ 98.100

De voornaamste kosten van het wetsvoorstel zijn de bestuurlijke lasten voor de gemeenten. Deze worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door het eens in de vier jaar moeten aanvragen van een aanwijzing en het (eventueel¹⁹⁵) aanpassen van de huisvestingsverordening. De verdere administratieve en bestuurlijke lasten komen voort uit de screeningsprocedure en variëren per scenario alleen door het aantal screenings. De totale lasten lijken op landelijk niveau beperkt. De voornaamste reden hiervoor is het beperkte aantal gemeenten dat naar verwachting gebruik gaat maken van de regelgeving en het beperkt aantal gebieden binnen gemeenten waar de screening zal worden toegepast. De maatregel is dan ook bedoeld als een uiterste middel, in aanvulling op de integrale aanpak van de leefbaarheid waar ook andere minder ingrijpende maatregelen worden ingezet.

Eenmalige lasten: Het gebruik maken van de mogelijkheid om te screenen veroorzaakt eenmalige bestuurlijke lasten bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voor gemeenten betreft dit ongeveer € 367.600. Deze kosten betreffen het voorbereiden en indienen van de aanvraag voor een aanwijzing, het nieuw opstellen of aanpassen van de huisvestingsverordening, de noodzakelijke opleiding voor gemeenteambtenaren en de inrichting van de organisatie. Voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedragen de eenmalige bestuurlijke lasten voor het behandelen van deze aanvragen circa € 163.200. Bij deze eenmalige kosten zijn ook de kosten opgenomen voor de initiële opleiding van de gemeenteambtenaren (het ontwikkelen en organiseren van de ondersteuning).

Financiële gevolgen: Naast de regeldruk krijgen woningzoekenden ook te maken met de legeskosten die zijn verbonden aan de aanvraag van een VOG en/of huisvestingsvergunning/woonverklaring. Deze jaarlijkse financiële kosten voor burgers liggen naar verwachting tussen de € 53.300, in het scenario Laag en de € 125.000 in het scenario Hoog.

¹⁹⁵ Zie paragraaf 5.2.2.5 m.b.t. het in de verordening opnemen van een algemene verwijzing naar de goedgekeurde aanvraag.

Administratieve lasten bij bezwaar: Op basis van het onderzoek wordt aangenomen dat maximaal 5% van de screenings leidt tot een weigering. Aangezien de weigeringsgronden concreet en aanwijsbaar zijn, geven die weinig grond voor burgers om daadwerkelijk bezwaar aan te tekenen. Op basis hiervan wordt aangenomen dat dit hoogstens enkele gevallen per jaar betreft en daardoor een verwaarloosbaar effect op de lastendruk zal geven.

13.2 Impactanalyse politie

De impact van dit wetsvoorstel voor de politie is beperkt. In het scenario met het hoogste aantal screenings per jaar, namelijk 5000, is landelijk een politiecapaciteit van 2,4 fte nodig.

Globale variabelen

uren per fte (bron: AEF)	1.300	uur per jaar per jaar	
kosten per fte schaal 6-7 (bron: AEF)	€ 55.000		
VOG (bron: SIRA)	10%		
politiegegevens (bron: SIRA)	90%		
Scenario's	laag	middel	hoog
aantal screenings van personen totaal (bron: SIRA)	1.500	3.000	5.000
aantal screenings van personen op politiegegevens (bron: SIRA)	1.350	2.700	4.500
minimum behandeltime (uren) (bron: AEF)	0,25	0,25	0,25
behandeltijd eenvoudiger geval (uren) (bron: AEF)	2	2	2
behandeltijd complex geval (uren) (bron: AEF)	3	3	3
aandeel gevallen minimum behandeltime (bron: AEF)	80%	80%	80%
aandeel eenvoudigere gevallen (bron: AEF)	10%	10%	10%
aandeel complexe gevallen (bron: AEF)	10%	10%	10%
totale politietijd per scenario (uren)	945	1.890	3.150
Inschatting politie-inzet in aantal fte	0,7	1,5	2,4
Inschatting politie-inzet in €	€ 39.981	€ 79.962	€ 133.269

AEF doet de aanbeveling om de uitvoering van de screening bij het informatieknooppunt van de politie te beleggen om daarmee efficiëntie en uniforme uitvoering te waarborgen.

Verder adviseert AEF om een heldere duiding- en adviesfunctie over de verstrekte politiegegevens bij politie om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen.

Ten slotte adviseert AEF dat de inzet van politie binnen een gemeente moet worden besproken in het driehoeksoverleg.

13.3 Conclusie

Op basis van de onderzoeken van Sira Consulting is in de eerste plaats naar voren gekomen dat de aanvraag door de gemeenteraad voor de aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden door de Minister voor Wonen en Rijksdienst lasten voor de gemeenten veroorzaakt. Enerzijds moeten deze lasten uiteraard zo beperkt mogelijk worden gehouden, anderzijds moet de Minister voor Wonen en Rijksdienst wel voldoende informatie krijgen om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen, aangezien het om de toepassing van een ingrijpende maatregel gaat. Samen met de werkgroep screening zal worden gestreefd naar het ontwikkelen van een eenvoudige, gestandaardiseerde aanvraag. Dit maakt

het voor gemeenten duidelijk welke informatie men moet aanleveren, zodat voorkomen wordt dat gemeenten niet noodzakelijke gegevens aanleveren. Op die manier kunnen kosten worden bespaard. Ook zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de werkgroep screening en de VNG, zorg dragen voor het ontwikkelen van een modelverordening, hetgeen de bestuurlijke lasten voor de gemeenten verder zal beperken.

Uit het AEF rapport blijkt dat de beoordeling en weging van politiegegevens een moeilijke taak is, waarvoor ondersteuning van gemeentebesturen noodzakelijk is. Zoals al eerder aangegeven zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarin voorzien. Naar aanleiding van dit rapport is onder 5.2.1 opgenomen dat het uit overwegingen van efficiëntie en standaardisatie aanbeveling verdient om het selecteren van de relevante politiegegevens en de duiding ervan binnen de politieorganisatie te beleggen bij het informatieknooppunt. Ook is onder 5.2.2.4, onder c van deze memorie van toelichting opgenomen dat aan een beslissing over het inzetten van het onderzoek op basis van politiegegevens een overleg binnen de driehoek vooraf kan gaan, zodat de juiste prioriteiten bepaald worden ten aanzien van de inzet van de politiecapaciteit.

14. Consultatie

Er heeft een internetconsultatie plaatsgevonden en aan de volgende colleges, instellingen en groepen is gevraagd om een advies uit te brengen: de VNG, de G4, het Stedennetwerk G32, de gemeente Rotterdam, de gemeente Den Bosch en de gemeente Nijmegen; het College Bescherming Persoonsgegevens; het College voor de Rechten van de Mens; het Interprovinciaal Overleg; Aedes; het Landelijk Platform Woonoverlast; het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid; de Nationale Politie; het College van procureurs-generaal; de Nederlandse Woonbond.

Hieronder wordt ingegaan op de vele reacties, gevolgd door een reactie waarin wordt aangegeven op welke onderdelen van het voorstel dit tot wijzigingen en verduidelijkingen heeft geleid.

14.1 Ontvangen reacties

Naar aanleiding van de consultatie zijn ruim dertig reacties ontvangen. Naast acht reacties van individuele burgers zijn er reacties ontvangen van de VNG, College bescherming persoonsgegevens, van het Stedennetwerk G32 van de gemeenten Den Haag, Gouda, 's-Hertogenbosch, Hilversum, Nijmegen, Rotterdam, Zoetermeer en Zwijndrecht, een gezamenlijke reactie van de gemeenten Capelle aan den IJssel, Schiedam, Vlaarding en Nissewaard, van het College voor de Rechten van de Mens, van of namens woningcorporaties (Aedes, Maaskoepel, Woonbron, Woonplus Schiedam, Vestia), van de Nationale Politie, van het Landelijk Platform Woonoverlast, van een aantal belangenorganisaties (Federatie Opvang, de Nederlandse Woonbond, Gedeco PI Dordrecht), van een aantal bewonersorganisaties (Rotterdamers in Actie voor betaalbare huisvesting, Huurdersvereniging Staedion en Huurdersvereniging Haag Wonen), van Buurtbemiddeling Nunspeet-Elburg-Oldebroek, en van RIGO. Het College van Procureurs-generaal zag geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

14.1.1 Reacties op noodzaak van het wetsvoorstel

Uit de ontvangen reacties blijkt dat de vertegenwoordigers van gemeenten en woningcorporaties, en een aantal andere organisaties positief staan tegenover het principe van wetsvoorstel. Men heeft waardering voor het wettelijk regelen van de bestaande screeningspraktijk om woonoverlast en criminaliteit aan te pakken in gebieden waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat; transparant, eenduidig en omkleed met de nodige waarborgen en rechtszekerheid voor woningzoekenden. Gemeenten en woningcorporaties vinden het positief dat zoveel mogelijk is aangesloten bij de huidige vorm van screening op basis van politiegegevens.

Het College voor de Rechten van de Mens vindt het noodzakelijk dat de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag een wettelijke basis heeft, gezien de inbreuk op het recht op vrijheid van vestiging en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ten aanzien van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer merkt het College hierbij op dat dit recht op twee manieren een rol speelt, namelijk zowel aan de zijde van de woningzoekende als aan de zijde van bewoners van een bepaalde wijk of een bepaald wooncomplex die geconfronteerd worden met woonoverlast. Dat laatste brengt een positieve verplichting voor de overheid met zich mee om op te treden tegen ernstige woonoverlast die direct effect heeft op het privéleven van bewoners van een woning of maatregelen te treffen ter voorkoming van verdere woonoverlast.

Gezien het aantal gemeenten dat al selectieve woningtoewijzing toepast ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, voorziet het wetsvoorstel in een duidelijke behoefte. Het voorstel wordt gezien als ultimum remedium en als wenselijk instrument, in aanvulling op een integrale gebiedsgerichte aanpak. Wel wordt er voor de uitvoering een aantal aandachtspunten meegegeven (bijvoorbeeld over de aanvraagprocedure, de bestuurlijke lasten, en risico van huurdering in vergelijking tot de huidige praktijk). Ook worden er voor de uitwerking enkele verbeter-suggesties gedaan.

Diverse belangenorganisaties, vertegenwoordigers van huurders en enkele individuele respondenten zijn kritischer over het wetsvoorstel en maken zich bijvoorbeeld zorgen over de inperking van de vrijheid van vestiging, over de huisvesting van bijzondere doelgroepen, een zorgvuldige en uniforme uitvoering, de mogelijkheid om jonge kinderen (vanaf 12 jaar) te screenen en zetten soms vraagtekens bij de bijdrage van de maatregel aan de leefbaarheid.

Door diverse respondenten wordt erop gewezen dat stelselmatige overlast en criminaliteit in de woonomgeving moet worden aangepakt. Het maakt een dergelijke inbreuk op de grondrechten van bewoners om veilig en rustig te kunnen wonen, dat het een taak van de overheid is om deze rechten te beschermen en op te treden tegen deze overlast en criminaliteit. Een aantal respondenten brengt naar voren dat dit het beste kan gebeuren door middel van een integrale aanpak van de problematiek in buurten, en met inzet van zowel preventieve als repressieve maatregelen. Daarbij worden overleg met bewoners en versterking van de sociale cohesie in een buurt ook als maatregelen genoemd. Door het Stedennetwerk G32 worden de aanvullende maatregelen uit het wetsvoorstel als een goede bijdrage aan het totaalpakket gewaardeerd voor het oplossen van de leefbaarheidsproblematiek. Ook een aantal woningcorporaties vindt dat het voorgestelde instrument, nu de Huisvestingswet 2014 geen mogelijkheden meer biedt om te sturen op leefbaar-

heidsvraagstukken, een zinvolle aanvulling kan zijn op het bestaande instrumentarium, als onderdeel van een bredere aanpak om de leefbaarheid te bevorderen. Bescheidenheid over wat van de maatregel mag worden verwacht, blijft, aldus de respondenten, echter op zijn plaats. Verder hebben enkele gemeenten de vraag gesteld of in gebieden waar geen schaarste op de woningmarkt is de screeningsmaatregel ook kan worden ingezet, nu de Huisvestingswet 2014 het instellen van een huisvestingsverordening uitsluitend koppelt aan schaarste.

In plaats van het weigeren van een huisvestingsvergunning op basis van het onderzoek naar politiegegevens wordt de mogelijkheid tot het daaraan verbinden van voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing, als een extra instrument positief gewaardeerd; het biedt ook de mogelijkheid om goede afspraken te maken met zorgaanbieders en andere instellingen, waar het kwetsbare en bijzondere doelgroepen betreft.

Het College voor de Rechten van de Mens constateert dat het wetsvoorstel een uitbreiding is van de Wbmgp en dat tot op heden uitsluitend de gemeente Rotterdam gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de toegang tot de woningmarkt te reguleren op basis van inkomenseisen of bepaalde sociaaleconomische kenmerken. Daarom twijfelt het College voor de Rechten van de Mens aan de noodzaak van het huidige wetsvoorstel.

Ten slotte stelt het College voor bescherming persoonsgegevens (CBP) dat in paragraaf 4.4 of hoofdstuk 5, dan wel de overige paragrafen/ hoofdstukken van de toelichting niet expliciet en concreet genoeg wordt ingegaan op de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Het CBP adviseert om alsnog de noodzaak van de voorgestelde gegevensverwerkingen toe te lichten in de toelichting op het voorstel. Bij deze noodzaak speelt niet alleen het proportionaliteitsbeginsel een rol (de inbreuken op de belangen van de betrokkenen mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel), maar ook het subsidiariteitsbeginsel (het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige, wijze te kunnen worden verwekelijkt). Het gaat hierbij niet alleen om de privacy van woningzoekenden, maar ook die van buurtbewoners. Het aanwijzen van een bepaald gebied kan op alle buurtbewoners stigmatiserend werken. Dit kan nadelig zijn als zij bijvoorbeeld een woon- of autoverzekering willen afsluiten. Vervolgens stelt het CBP dat de Privacy Impact Assessment (PIA) zich zowel moet richten op de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot het onderzoek op basis van politiegegevens als ook de verwerking van de VOG's. Ook wordt geadviseerd om de conclusie nader toe te lichten dat in de PIA de privacyrisico's zijn ondervangen voor de verantwoordelijke en de impact op de betrokkenen bij het beoogd project.

14.1.2 Reacties over aanwijzing complexen, straten of gebieden

Een groot aantal respondenten benadrukt dat de aanwijzing van wooncomplexen, straten en gebieden, waar de maatregel kan worden toegepast, zorgvuldig en weloverwogen dient plaats te vinden in verband met de mogelijke inbreuk die ermee gemaakt wordt op de vrijheid van vestiging. Volgens meerdere respondenten moet een essentiële voorwaarde voor aanwijzing van een gebied zijn dat woningzoekenden aan wie een huisvestingsvergunning op basis van de voorgestelde maatregelen wordt geweigerd, reële mogelijkheden hebben om zich in een vergelijkbare woning te kunnen huisvesten in de regio en binnen een korte termijn. Dit zou cijfermatig onderbouwd moeten worden in de aanvraag voor de gebiedsaanwijzing. Ook zou gedacht kunnen worden

aan actieve bemiddeling en plaatsing van deze afgewezen woningzoekenden. Enkele gemeenten en woningcorporaties stellen voor dat de inzet van de maatregelen niet uitsluitend mogelijk zou moeten zijn als ultimatum remedium, maar ook als preventief instrument om zo escalatie van problemen in bepaalde wijken juist te voorkomen.

Onder meer gemeenten, woningcorporaties en het Stedennetwerk G32 vinden de gebiedsaanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op aanvraag van de gemeenteraad een te zware, tijdrovende en complexe procedure. Leefbaarheid, het volkshuisvestingsbeleid en het veiligheidsbeleid worden immers gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook vindt men dat onvoldoende bekend is met welke gegevens de gemeenteraad de aanvraag moet onderbouwen en wat de toetsingscriteria van de Minister voor Wonen en Rijksdienst zijn. Deze procedure brengt bestuurlijke lasten met zich mee voor zowel de gemeente als voor woningcorporaties. Als alternatieven worden gesuggerd om in plaats van de aanwijzingsprocedure in het wetsvoorstel een maximaal percentage van de woningvoorraad vast te leggen waarbij gescreend mag worden in een gemeente of, zoals het Landelijk Platform Woonoverlast voorstelt, hier het beslissingsmodel voor het aanwijzen van gebieden voor preventief fouilleren toe te passen, waarbij de Minister achteraf toetst of de criteria voor het aanwijzen van de gebieden goed zijn toegepast.

Zowel een woningcorporatie als een huurdersvereniging vinden dat de gemeenteraad verplicht moet worden om verhuurders en bewoners (vertegenwoordiging) te raadplegen bij de voorbereiding van de aanvraag tot aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden. Tevens wordt verzocht om in het wetsvoorstel termijnen op te nemen voor het afhandelen van screeningsverzoeken om leegstand en mogelijke huurderving te voorkomen.

Een respondent vindt dat bij beoordeling van een verzoek tot verlenging van de gebiedsaanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst rekening gehouden moet worden met hoe lang een dergelijke maatregel al van kracht was in de desbetreffende wijk of buurt.

Door de gedetineerdencommissie (Gedeco) van de Penitentiare Inrichting Dordrecht, de Federatie Opvang en de Nederlandse Woonbond wordt naar voren gebracht dat de voorgestelde maatregelen enerzijds de re-integratie van ex-gedetineerden en mensen in de laatste fase van een TBS-maatregel, die meestal zijn aangewezen op huurwoningen in minder gewenste buurten, zou kunnen bemoeilijken. En anderzijds zou het de huisvesting van bijzondere doelgroepen uit de maatschappelijke en vrouwenopvang kunnen belemmeren. Gemeenten zijn gehouden om afspraken te maken over het (her)huisvesten van genoemde doelgroepen. Het wetsvoorstel zou ongewenste en niet beoogde belemmeringen kunnen opwerpen bij het uitoefenen van deze gemeentelijke taak en voor de uitstroom van cliënten uit opvangvoorzieningen.

Het CBP stelt voor om de vereisten aan de inhoud van de aanvraag voor aanwijzing complexen, straten en gebieden expliciet op te nemen in het wetsvoorstel omdat dit de rechtszekerheid bevordert. Het gaat hierbij om wat de problematiek in het complex, straat of gebied is, inclusief de cijfermatige onderbouwing, welke instrumenten al worden ingezet om de leefbaarheid in dat gebied te verbeteren, met het oog op privacygevoeligheid, hoe het interne verwerkingsproces van de gegevens wordt vormgegeven, en op welke wijze monitoring en evaluatie plaatsvindt. Op basis van dit advies is een nieuw lid toegevoegd aan artikel 5 van het wetsvoorstel.

14.1.3 Reacties over gebruik en beoordeling van politiegegevens

De Nederlandse Woonbond en het bewonerscollectief «Rotterdamers in Actie voor betaalbare huisvesting» vinden het voorstel op gespannen voet staan met de rechtsbeginselen. Onder meer waarschuwt men voor het gebruik van politiegegevens en de mogelijke misinterpretatie ervan. De criteria voor weigering van een woning zijn te breed (de «limitatieve lijst» van ongewenste gedragingen in de wet is wel concreet, maar niet specifiek omschreven), wat kan leiden tot willekeur en disproportionele gevolgen. Mocht toch worden overgegaan tot screening dan moet volgens de Woonbond er op worden toegezien dat dit op zeer zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd, inclusief uitgebreide monitoring en effectmeting. Ook door een woningcorporatie wordt de wens geuit om te bezien of de criteria op basis waarvan de gemeente de vergunning verstrekt in de memorie van toelichting eenduidiger kunnen worden omschreven om het instrument objectiever te maken. Het College voor de Rechten van de Mens vraagt zich af of bij het onderzoek op basis van politiegegevens wel voldaan is aan de voorzienbaarheidseis, wat noodzakelijk is bij een beperking van grondrechten. Daarom moet voldoende duidelijk en nauwkeurig aangegeven worden bij welke omstandigheden of gedragingen de grondrechtenbeperkende maatregel kan worden toegepast. Omdat de gemeente verantwoordelijk wordt voor de weging van de feiten die voortkomen uit het politieonderzoek en het weigeren van de vergunning, vraagt de gemeente Rotterdam zich af of bij een onjuiste weging van feiten de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden. Daarom wordt verzocht om de duiding door de politie verplicht te stellen, zodat gemeenten beter in staat zijn deze afweging zorgvuldig te maken. Ook Nijmegen pleit voor een verplichte duiding van de politiegegevens; dit zou de procedure van het onderzoek naar de gegevens duidelijker maken en de procedure ook versnellen.

De Nationale Politie merkt op dat naast dit wetsvoorstel een wijziging noodzakelijk is van het Bpg. Tevens stelt de Nationale Politie voor om het artikel over het verstrekken van politiegegevens aan het college van burgemeester en wethouders zo te redigeren dat de mogelijkheid bestaat dat de politiechef niet verplicht is om deze gegevens te verstrekken indien dat consequenties kan hebben voor de opsporing. Ten slotte gaat de voorkeur van de Nationale Politie er naar uit om het onderzoek op basis van politiegegevens centraal te laten plaatsvinden door de dienst Justis. In het andere geval, als wordt vastgehouden aan het verstrekken van relevante politiegegevens aan het college van burgemeester en wethouders, wordt met klem verzocht aan beide bovenstaande opmerkingen tegemoet te komen om de voorgenen wet goed uit te kunnen voeren.

Een gemeente vraagt om het mogelijk te maken dat ook bewoners die later bij de hoofdbewoner komen wonen, gescreend kunnen worden.

Het CBP merkt op dat er slechts sprake is van anonieme data ingeval de data onomkeerbaar zijn én niet (indirect) herleidbaar zijn al dan niet in combinatie met andere gegevens. In het geval van een onderzoek op basis van politiegegevens worden op basis van het wetsvoorstel de persoonsgegevens van derden, zoals getuigen, geanonimiseerd door de politie verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten dienen een geanonimiseerde registratie bij te houden van het aantal aanvragen, het aantal afwijzingen en de reden daarvoor, alsmede wat de output-effecten van de maatregel van selectieve woningtoewijzing zijn.

14.1.4 Reacties over screening jeugdige gezinsleden

Volgens het College voor de Rechten van de Mens kan het ontzeggen van de mogelijkheid ergens te wonen als gevolg van gedragingen van jonge minderjarigen niet proportioneel zijn; het zou in de praktijk betekenen dat woonruimte aan een gezin geweigerd kan worden op basis van gedragingen van een kind van 10 jaar. Ook een individuele respondent en het bewonerscollectief «Rotterdammers in Actie voor betaalbare huisvesting» vragen aandacht voor de proportionaliteit van de maatregel ten aanzien van kinderen van 12 jaar en ouder, aangezien zij niet in dezelfde mate als volwassenen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun gedragingen. Ze zijn van mening dat van een kind niet mag worden verwacht dat het in zijn gedrag rekening houdt met een uitgesteld effect, omdat kinderen niet alle gevolgen van hun daden overzien. Ook zullen ze achteraf nauwelijks begrijpen waarom iets dat ze twee jaar eerder hebben gedaan, nu zulke verstrekende gevolgen kan hebben. Naast gerichte repressieve wetgeving tegen ernstige overlast, zou er volgens respondenten ook aandacht moeten zijn voor goede sociale programma's die zich richten op het verbeteren van persoonlijke (gedrags)factoren, het bieden van kansen aan kinderen en op het verbeteren van de sociale netwerken in de wijk.

14.1.5 Reacties over radicalisering, extremisme en terrorisme

Enkele respondenten vinden de maatregel inzake het tegengaan van extremisme en radicalisering te weinig onderbouwd en hebben vragen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van deze bepaling. Het Steden-netwerk G32 en enkele gemeenten vinden het wel positief dat woningzoekenden een huisvestingsvergunning kan worden geweigerd als zij in het verleden extremistische of radicale activiteiten hebben ontplooid, omdat aanzetten tot haat of gewelddadigheden, opruiing of ronselen een zware inbreuk kunnen maken op de leefbaarheid.

De complexe problematiek waar het hier om gaat vraagt wat betreft de gemeenten Rotterdam en Den Haag om maatwerkinstrumenten die vooral vanuit lokale/regionale casusoverleggen direct en persoonsgericht kunnen worden toegepast. De gemeenten Rotterdam en Den Haag vinden dat het apart aanwijzen van gebieden en straten specifiek voor de toepassing van dit instrument in de praktijk grote bezwaren oplevert. De casuïstiek en informatie ten aanzien van extremisme hebben een hoog vertrouwelijk karakter. Het aanwijzen van gebieden gebaseerd op deze vertrouwelijke informatie stuit dan ook op bezwaren. Ook kan het aanwijzen van complexen, straten of gebieden voor de toepassing van dit instrument onbedoeld een verkeerde beeldvorming oproepen. Gelet hierop, wordt de suggestie gedaan om in het wetsvoorstel de gebiedsaanwijzing voor de bestrijding van overlast en criminaliteit samen te voegen met die voor het tegengaan van radicalisering, extremisme en terrorisme. Tevens wijzen de gemeenten Rotterdam en Den Haag er op dat de uitvoering door middel van een VOG een grote administratieve belasting oplevert. Ten slotte vragen de gemeenten Rotterdam en Den Haag welke criteria gelden voor personen zonder strafrechtelijk kader om voor duiding van extremisme in aanmerking te komen; het wetsvoorstel is daar nog niet duidelijk over.

14.1.6 Reacties over bestuurlijke, administratieve en nalevingskosten

Met betrekking tot de uitwerking van het voorstel brengt een aantal gemeenten en woningcorporaties enkele aandachtspunten naar voren. Men vraagt aandacht voor de kosten die zowel gemeenten (o.a. inrichten van een loketfunctie, mogelijkheid van bezwaar en beroep, handhaving), als woningcorporaties zullen moeten maken (o.a. aanleveren van

informatie voor de gebiedsaanvraag en monitoring van «geweigerden»). Volgens de gemeente Rotterdam worden deze kosten niet beperkt door het mandateren van de afgifte van huisvestingsvergunningen door woningcorporaties, aangezien woningzoekenden niet alleen bezwaar en beroep tegen de weigering van een huisvestingsvergunning zouden kunnen instellen bij de gemeente, maar ook tegen het niet afgeven van een woonverklaring. Daarom stelt zij voor om de afgifte van de woonverklaring en de huisvestingsvergunning in één procedure te laten plaatsvinden. Tevens merken enkele gemeentelijke respondenten op dat ten opzichte van de huidige wijze van screening (groen/rood-stoplichtadvies aan woningcorporaties) het voorstel vertragend kan werken, bijvoorbeeld doordat een woningzoekende wordt gehoord bij een voornemen tot afwijzing op basis van onderzoek naar de politiegegevens, hetgeen zou kunnen leiden tot klachten en vragen bij verhuurders die te maken hebben met inkomstenderving als gevolg van het niet kunnen verhuren van de woning voordat de vergunning is verleend. Ook woningcorporaties wijzen op het risico dat uitvoering van het wetsvoorstel vertragend kan werken en daarmee tot inkomstenderving kan leiden, omdat een woning langer leeg staat; door het opnemen van termijnen in de wet zou dit kunnen worden voorkomen. Ook het Landelijk Platform Woonoverlast vraagt aandacht voor de extra lasten voor burgers (aanvragen vergunning), gemeenten (inrichten loketfunctie) en corporaties (risico van leegstand).

Wat betreft de toepassing van de VOG wijzen gemeenten en woningcorporaties op het feit dat de huurder (ook voor medebewoners) bij het aanvragen daarvan geconfronteerd wordt met legeskosten, ongeacht of de vergunning op basis hiervan wel of niet wordt verstrekt. Ook wijst men er op dat de woningzoekende zelf een afspraak bij de gemeente dient te maken (extra contactmoment en beslag op capaciteit) en dat in sommige gemeenten de VOG persoonlijk door de aanvrager moet worden afgehaald bij een balie. Verder geeft men aan dat het huidige werkproces wordt vertraagd; de procedure van de VOG-aanvraag kan veel tijd in beslag nemen, en dat een afspraak over de termijn met de dienst Justis wenselijk is.

14.1.7 Overige reacties

Door enkele respondenten wordt opgemerkt dat het weigeren van een huisvestingsvergunning vanwege overlast of een veroordeling als een «straf na de straf» zou kunnen worden ervaren (eerst veroordeeld door Justitie, daarna door het college van burgemeester en wethouders), al is men zich ervan bewust dat dit expliciet niet de bedoeling is van het wetsvoorstel. Ook zou het voorstel kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van huurders en kopers en van personen met een lager inkomen ten opzichte van personen met een hoger inkomen.

Verder geeft een respondent in overweging om een praktische handleiding op te stellen voor gemeenten die deze maatregel willen gebruiken, dit mede in verband met de uniforme toepassing ervan.

De VNG wil, samen met de steden, in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezien hoe gemeenten verdere preventieve maatregelen kunnen nemen om problemen op het terrein van de leefbaarheid en veiligheid te kunnen verkleinen en, zoveel mogelijk, te voorkomen, en of daarvoor verdere aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn. De gemeente Rotterdam brengt onder meer naar voren dat met de voorgestelde maatregelen malafide ondernemers die een bedrijf willen vestigen in bepaalde gebieden niet kunnen worden geweerd en wil met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verkennen hoe wel vorm gegeven kan worden aan een dergelijk aanpak.

Verder pleiten Huurdersvereniging Staedion en Huurdersvereniging Haag Wonen er voor het wetsvoorstel uit te breiden met de mogelijkheid om overlastgevers te kunnen verplaatsen en te herhuisvesten naar aan te wijzen complexen waar deze overlastgevers mogen wonen onder strikte voorwaarden, toezicht, controle en begeleiding. Met een tijdelijke huurovereenkomst van 1 tot 5 jaar kan men dan laten zien hoe de woning wordt bewoond en of in de buurt geen overlast wordt veroorzaakt. Daarna kan men wellicht doorstromen of blijven wonen.

Een individuele respondent oppert actieve bemiddeling en plaatsing van kwetsbare groepen met een «Engels» regime (preventieve aanpak, met een koppeling van wonen aan voorzieningen voor stelselmatige problematische huishoudens).

14.2 Wijzigingen wetsvoorstel en verduidelijkingen naar aanleiding van ontvangen reacties

De reacties uit de consultatie hebben geleid tot een aantal wijzigingen en verduidelijkingen. In deze paragraaf wordt daarop ingegaan. Tevens wordt toegelicht waarom een aantal suggesties niet is overgenomen.

14.2.1 Noodzaak van het wetsvoorstel

De noodzaak van het wetsvoorstel blijkt uit het feit dat in al meer dan vijftien gemeenten een vorm van screening van woningzoekenden wordt toegepast.¹⁹⁶ Deze huidige praktijk heeft echter geen wettelijke met waarborgen voor woningzoekenden omklede grondslag, hetgeen noodzakelijk is met betrekking tot de beperking van de grondrechten. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een met waarborgen omklede wettelijke grondslag voor selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag gecreëerd. Deze noodzakelijke uitbreiding van de Wbmgp staat los van de toepassing van de andere maatregelen voor woningtoewijzing op basis van inkomenseisen en op basis van sociaal economische kenmerken.¹⁹⁷ De nu voorgestelde maatregel kan afzonderlijk van de andere maatregelen uit de Wbmgp worden toegepast. Naast het feit dat de gemeente Rotterdam gebruik maakt van de mogelijkheid om op basis van de Wbmgp de toegang tot de woningmarkt te reguleren op basis van inkomenseisen, zijn ook in de gemeente Nijmegen gebieden voor deze maatregel aangewezen.¹⁹⁸

Verder wordt benadrukt dat gemeenten waar geen sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte ook gebruik kunnen maken van de maatregelen van de Wbmgp om ernstige leefbaarheidsproblemen aan te pakken door middel van selectieve woningtoewijzing. Na indiening van de aanvraag door de gemeenteraad en aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden door de Minister voor Wonen en Rijksdienst, stelt de gemeenteraad daarvoor een huisvestingsverordening vast op grond van de Wbmgp.¹⁹⁹

Voor de noodzaak van het wetsvoorstel is ook gekeken naar het subsidiariteitsbeginsel namelijk dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige, wijze zou kunnen worden verwekelijkt. In hoofdstuk 4 is uitgebreid toegelicht waarom het huidige wettelijke instrumentarium niet toereikend is om de overlast en criminaliteit te voorkomen in bepaalde

¹⁹⁶ zie paragraaf 1. Aanleiding

¹⁹⁷ Artikel 8 respectievelijk artikel 9 van de Wbmgp

¹⁹⁸ Kamerstukken I 2014/15, 33 797, F

¹⁹⁹ Zie paragraaf 5.2.2.5

complexen, straten en gebieden. Zowel de huisuitzetting alsook de mogelijkheden van de Huisvestingswet 2015, de Wet Bibob, de Wet Victor, Victoria en Damocles, de Gemeentewet, de Wetswijziging van de woningwet in verband met het versterken van het handhavinginstrumentarium en het initiatiefwetsvoorstel inzake het geven van een gedragsaanwijzing bij overlastgevend gedrag, zijn besproken. Deze bestaande wettelijke middelen richten zich voornamelijk op het verminderen of bestrijden van woonoverlast of crimineel gedrag van de huidige buurtbewoners. Maar deze middelen bieden onvoldoende mogelijkheid om te voorkomen dat in buurten waar de veiligheid onder druk staat te sturen op de instroom van woningzoekenden die overlastgevend of crimineel gedrag vertonen.

Daarnaast moet een afweging worden gemaakt of het subsidiair is om een gebied aan te wijzen omdat deze aanwijzing mogelijk stigmatiserend kan werken voor zittende bewoners. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de mogelijke stigmatisering geen gevolg is van de aanwijzing van een complex, straat of gebied, maar van de er al heersende leefbaarheids- en veiligheidsproblemen waardoor de aanwijzing ervan noodzakelijk is. Verder is het van belang dat de keuze voor de complexen, straten of gebieden wordt gemaakt door de gemeenteraad, die op de hoogte is van de lokale situatie. Vervolgens bij toets van de Minister voor Wonen en Rijksdienst tot aanwijzing van een complex, straat of gebied betreft hij wat de mogelijke impact van de toepassing van de maatregel is op de privacy van de woningzoekenden die zich er willen vestigen en de zittende bewoners van de wijk. Daarnaast geldt op basis van het proportionaliteitsbeginsel dat inbreuken op grondrechten niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Daarom is in dit wetsvoorstel voorzien in een nauwkeurig omschreven formeel wettelijke grondslag waarbij rechtsbescherming wordt geboden aan de woningzoekenden en waarbij de gronden waarop een eventuele afwijzing kan worden gebaseerd voorzienbaar zijn.

In het Privacy Impact Assessment (PIA) is beschreven hoe de privacyrisico's zijn ondervangen. Hierbij is ten eerste rekening gehouden met de privacyaspecten in bestaande wet- en regelgeving zoals de Wbp, de Wpg, de Wet justitiële en strafvordelijke gegevens en het Bpg. Ten tweede is ook gekeken welke privacyaspecten en risico's voor de betrokkenen en welke vereisten aanvullend voor de verantwoordelijke van de gegevensverwerking moeten worden geregeld bij of krachtens dit wetsvoorstel.

14.2.2 Aanwijzing complexen, straten of gebieden door Minister voor Wonen en Rijksdienst

Het voorstel om de aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden door de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders te laten plaatsvinden in plaats van door de Minister voor Wonen en Rijksdienst, wordt niet gehonoreerd. Aangezien de maatregel ingrijpend is en grondrechten beperkt, is een toets door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op zijn plaats. Hij toetst of de maatregel als een ultimum remedium zal worden toegepast en of de zekerheid bestaat dat er voor woningzoekenden die zich niet kunnen huisvesten in de aangewezen complexen, straten of gebieden voldoende mogelijkheden zijn voor passende huisvesting binnen de regio. De Minister voor Wonen en Rijksdienst informeert het parlement ook over zijn besluit op een aanvraag. Bij de aanvraag van bepaalde complexen, straten of gebieden geeft de gemeenteraad aan wat de problematiek is, inclusief cijfermatige onderbouwing, en welke instrumenten al worden ingezet om de

leefbaarheid te verbeteren.²⁰⁰ Bij de aanvraag zal de gemeenteraad ook rekening dienen te houden met de mogelijkheden van passende huisvesting in de regio voor ex-gedetineerden en andere bijzondere doelgroepen. Bij de aanwijzing beoordeelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst of de gemeenteraad dit voldoende aannemelijk heeft gemaakt²⁰¹ en kan hij hierover aan gedeputeerde staten een advies vragen.²⁰²

Verder kan worden opgemerkt dat uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voortvloeit dat belanghebbenden, zoals woningcorporaties, verhuurders en huurdersorganisaties, worden gehoord bij de voorbereiding van een aanvraag door de gemeenteraad tot aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden. Op basis van artikel 3.2 van de Awb vergaart een bestuurorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de algemene feiten en de af te wegen belangen. Daaronder wordt ook verstaan het raadplegen van de relevante belanghebbenden. Bij deze raadpleging kan de redelijke termijn waarbinnen de screeningsprocedure zou moeten worden afgerond, worden besproken en na afstemming in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en officier van justitie in de verordening worden vastgelegd.

Het aanwijzen van complexen, straten of gebieden voor preventieve toepassing van de maatregelen verhoudt zich niet met het feit dat de maatregelen uit de Wbmgp een ultimatum remedium zijn. Uitsluitend indien andere minder vergaande maatregelen geen of onvoldoende effect resulteren, is het gerechtvaardigd en proportioneel om de grondrechten van woningzoekenden te beperken.

Bij de verlengingsaanvraag voor een gebiedsaanwijzing toetst de Minister voor Wonen en Rijksdienst de noodzaak, geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de toepassing van de maatregel in het aangewezen gebied. Daarbij betreft hij ook de resultaten die geboekt zijn gedurende de voorafgaande periode. In dat kader wordt de onderbouwing waarom de maatregel nog steeds nodig is, na iedere verlengingsperiode zwaarder.

Naar aanleiding van de opmerking van het CBP over het belang van opnemen van wat de effecten zijn van toepassing van selectieve woningtoewijzing gedurende voorafgaande periode(n) is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast voor verlengingsaanvragen.

De vereisten aan de inhoud van de aanvraag voor aanwijzing complexen, straten en gebieden zijn niet opgenomen in het voorstel. Het gaat hierbij om de specifieke problematiek in het complex, de straat of het gebied, inclusief de cijfermatige onderbouwing ervan, evenals welke instrumenten al worden ingezet om de leefbaarheid in dat gebied te verbeteren. De vereisten aan de inhoud van de aanvraag van aanwijzing van complexen, straten of gebieden verschilt per maatregel die de gemeenteraad er wil toepassen.

14.2.3 Gebruik en beoordeling van politiegegevens

Naar aanleiding van de vraag om de verstrekking van politiegegevens en de beoordeling ervan door het college van burgemeester en wethouders zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verder geconcretiseerd. In dit verband is ook de duiding van de politiegegevens door de politiechef verplicht gesteld.

²⁰⁰ zie paragraaf 5.2.2.2

²⁰¹ Artikel 6, tweede lid van de Wbmgp

²⁰² Artikel 6, derde lid van de Wbmgp

Daarnaast zal er voorzien worden in begeleiding van ambtenaren die de beoordeling moeten uitvoeren namens het college van burgemeester en wethouders.

Naar aanleiding van de reactie van de Nationale Politie is het artikel betreffende het verstrekken van politiegegevens geredigeerd en de toelichting bij dit artikel aangepast, zodat de politiechef de gevraagde politiegegevens niet verstrekt indien dat een lopend opsporingsonderzoek kan belemmeren. Zoals al eerder gemeld, zal bij de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel ook het Bpg gewijzigd worden. Er is niet gekozen om het onderzoek op basis van politiegegevens te laten verlopen via de dienst Justis, omdat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het verlenen van een huisvestingsvergunning. Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning dient een afweging gemaakt te worden tussen het algemeen belang van het tegengaan van overlast en criminaliteit in bepaalde complexen, straten of gebieden en het belang dat de woningzoekende heeft om zich daar te vestigen. Bij de centrale screening door dienst Justis kan geen rekening worden gehouden met de lokale problematiek in een aangewezen complex, straat of gebied. Ook sluit centrale screening door dienst Justis niet aan op de bestaande screeningspraktijk bij gemeenten.

Op basis van het voorliggende wetsvoorstel is het mogelijk om ook bewoners die later bij de hoofdbewoner komen wonen te screenen; in de toelichting is dit verduidelijkt.

14.2.4 Screening jeugdige gezinsleden

Naar aanleiding van de consultatie is de minimum leeftijdsgrens voor medebewoners, die gesteld wordt in het wetsvoorstel, verhoogd van 12 jaar naar 16 jaar. Rekening houdend met de terugkijkperiode – twee jaar voor personen beneden de 18 jaar en vier jaar voor personen vanaf 18 jaar – kunnen uitsluitend gedragingen begaan vanaf het veertiende levensjaar in de beoordeling betrokken worden; deze ondergrens komt overeen met die van de «midden adolescentieperiode» (14–17-jarigen).²⁰³ In deze leeftijdsgroep is de delinquentie onder minderjarigen het hoogst.²⁰⁴ De leeftijdsgrens van 16 jaar is een minimale leeftijdsgrens. Dat betekent dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening een hogere leeftijdsgrens kan bepalen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien er in een aangewezen complex, straat of gebied nauwelijks sprake is van jeugdcriminaliteit of -overlast. Bij de beoordeling van de politiegegevens, zal het college van burgemeester en wethouders ook rekening moeten houden met het feit of de gedragingen ontplooid zijn door een minderjarige of een meerderjarige. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast. Verder heeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing te verbinden aan een huisvestingsvergunning (of woonverklaring).

²⁰³ Rapport «Jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming», Van der Laan en Blom, 2006.

²⁰⁴ In 2010 gaf bijna 17 procent van de 10- en 11-jarigen aan dat ze zich in de voorafgaande 12 maanden aan een van de 27 voorgelegde delicten schuldig hadden gemaakt (geweld; vermogensfeiten; vernieling en delicten met betrekking tot openbare orde en gezag). Dit percentage stijgt tot 43 procent onder de 14- en 15-jarigen en de 16- en 17-jarigen. Zie: A. van der Laan & M. Blom, Jeugdcriminaliteit in de periode 1996–2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit. Den Haag, WODC/CBS cahier 2011-2.

14.2.5 Radicalisering, extremisme en terrorisme

Naar aanleiding van de reacties van de gemeenten Rotterdam en Den Haag is de maatregel betreffende radicalisering, extremisme en terrorisme ondergebracht onder het begrip crimineel gedrag. Het betreft immers gedragingen die strafbaar gesteld zijn op basis van het Wetboek van Strafrecht. Hierdoor hoeft een complex, straat of gebied niet apart te worden aangewezen voor het tegengaan van radicalisering, extremisme en terrorisme. In dat verband is het tevens mogelijk gemaakt om woningzoekenden te weren inzake radicaliserende, extremistische of terroristische gedragingen op basis van onderzoek op basis van politiegegevens. Zo kan ook aansluiting gevonden worden bij de lokale/regionale casusoverleggen om een beter inzicht te verkrijgen op de problematiek. Verder is deze maatregel in de memorie van toelichting nader onderbouwd, zijn begrippen en gedragingen nader omschreven en aangeduid, en is ook de rechtvaardiging van de beperking op de grondrechten die deze maatregel maakt verder gemotiveerd.

14.2.6 Bestuurlijke, administratieve en nalevingskosten

De bestuurlijke en administratieve kosten voor zowel gemeenten als woningcorporaties zijn in kaart gebracht en lijken beperkt.²⁰⁵ De overige kosten inzake het aanleveren van informatie en monitoring door woningcorporaties zijn eveneens beperkt. Voor de nalevingskosten worden geen veranderingen verwacht; controle en handhaving kan door gemeenten worden ingevuld binnen de huidige, reguliere handhavingsactiviteiten in het kader van bijvoorbeeld de Huisvestingswet 2014 en de Woningwet. Verder kan worden opgemerkt dat voor de gemeenten die in de praktijk screening toepassen in de vorm van het afgeven van een rood/groen-stoplichtadvies ook nu al geldt dat er, afhankelijk van het aantal uitgevoerde screenings per jaar, sprake is van bestuurlijke en administratieve lasten.

De reactie van de gemeente Rotterdam om de mogelijkheid van een dubbele bezwaar- en beroepsprocedure te voorkomen indien de gemeente de verlening van de huisvestingsvergunningen mandateert aan verhuurders, heeft geleid tot het redigeren van het voorgestelde artikel 10c, tweede lid. Hierdoor is het uitsluitend mogelijk om een huisvestingsvergunning aan te vragen, nadat de woningzoekende een woonverklaring heeft ontvangen. Indien hij geen woonverklaring ontvangt kan hij daar bezwaar en beroep tegen instellen, maar kan hij geen huisvestingsvergunning aanvragen. Op het moment dat hij een woonverklaring heeft, kan hij de huisvestingsvergunning aanvragen. Een verhuurder kan deze huisvestingsvergunning uitsluitend weigeren op andere gronden dan het onderzoek op basis van politiegegevens. Tegen deze andere weigeringsgronden staat bezwaar en beroep open.

De extra kosten die mogelijk voor een gemeente voortvloeien uit het aanvragen van een VOG, zullen minimaal zijn, aangezien deze loketfunctie al beschikbaar is voor het aanvragen van een VOG voor andere redenen.

Wat betreft het maken van afspraken over termijnen voor het afhandelen van screeningsverzoeken – om de periode van leegstand en mogelijke huurderoving als gevolg van de vergunningsprocedure zo kort mogelijk te houden – kan dit het beste gebeuren in overleg met de direct belanghebbende partijen, zoals woningcorporaties, particuliere verhuurders en het

²⁰⁵ Zie bijlage 3 en hoofdstuk 13

driehoeksoverleg.²⁰⁶ Zo kan beter rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden en belangen.

14.2.7 Overige reacties

Met klem dient benadrukt te worden dat het wetsvoorstel geen «straf na de straf» introduceert, maar tot doel heeft de leefbaarheid in bepaalde complexen, straten of gebieden te verbeteren. Aan woningzoekenden met overlastgevend of crimineel gedrag wordt geen huisvesting ontzegd, alleen kan men zich gedurende de periode dat bepaalde complexen, straten of gebieden zijn aangewezen, niet vestigen in die complexen, straten of gebieden, maar wel elders in de regio. Begeleiding en zorg voor bepaalde doelgroepen blijft ook dan van groot belang.

Ten slotte is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiteraard bereid om samen met de VNG en gemeenten te onderzoeken of nog andere preventieve maatregelen kunnen worden genomen om problemen op het terrein van de leefbaarheid en veiligheid te kunnen verkleinen en, zoveel mogelijk, te voorkomen en of daarvoor verdere aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat bijvoorbeeld selectieve woningtoewijzing om woningzoekenden voorrang te verlenen op basis van sociaaleconomische kenmerken al mogelijk is op basis van de Wbmgp en dat aan malafide ondernemers bepaalde vergunningen geweigerd kunnen worden met gebruikmaking van de Wet Bibob. Ook kan voor de aanpak van woonoverlast door zittende bewoners gewezen worden op het initiatief-wetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast.²⁰⁷ Verder voorziet het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden van tijdelijke verhuur ook in maatregelen om woonoverlast terug te dringen.²⁰⁸

15. Overzicht bijlagen

1. Effectmeting – Antecedentscreening in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek; Onderzoek naar de gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid van het screenen op antecedenten bij huurwoningtoewijzing, SIRA consulting²⁰⁹
2. Screening van woningzoekenden op politiegegevens; Impact van de wijziging van de Wbmgp op de politie, Andersson, Elffers Felix²¹⁰

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Dit artikel betreft de voorgestelde wijzigingen van de Wbmgp.

Onderdeel A

Aangezien het begrip «persoonsgegevens» niet in de wet voorkomt, komt dit onderdeel van artikel 1 van de Wbmgp, te vervallen.

²⁰⁶ Zie ook paragraaf 14.2.2

²⁰⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 6 en 7

²⁰⁸ Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Leegstandwet (uitbreiding van de opzeggingsgrond «dringend eigen gebruik» en uitbreiding van de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur)

²⁰⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Door het vervangen van «gebieden» door «complexen, straten of gebieden» wordt het mogelijk om de maatregelen betreffende de toegang tot de woningmarkt²¹¹ selectiever en gericht in te zetten. In de praktijk blijkt het immers niet altijd noodzakelijk om een geheel gebied aan te wijzen en kan soms volstaan worden met het aanwijzen van één of meer straten of complexen. Voor de betekenis van het begrip «complex» wordt aangesloten bij het normale spraakgebruik, namelijk een groep van bij elkaar horende gebouwen, die in dit geval bestemd zijn voor bewoning. Het kan daarbij gaan om een flatgebouw, maar ook om losstaande gebouwen of woningen die op een bepaalde wijze één geheel zijn. In het Burgerlijk Wetboek wordt bijvoorbeeld gesproken van een complex van zelfstandige woningen, welk complex al bij de bouw ervan was ingericht en bestemd voor de bewoning door ouderen²¹² en een hoeve wordt omschreven als een complex bestaande uit een of meer gebouwen of gedeelten daarvan en het daarbij behorende land, dienende tot de uitoefening van de landbouw²¹³. Ook kan gedacht worden aan een voormalig klooster of school die vaak uit meerdere bij elkaar horende gebouwen bestaat die zijn omgebouwd tot verschillende woonruimten. De kern is dat het een groep van bij elkaar horende gebouwen zijn, die vaak bepaalde voorzieningen gemeenschappelijk hebben. Voor het woord «straat» wordt aangesloten bij het normale spraakgebruik en «straat» behoeft daarom geen nadere toelichting. Voor nadere motivatie wordt ook verwezen naar paragraaf 5.2.2.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt een nieuwe systematiek geïntroduceerd, zodat de aanwijzing van bepaalde complexen, straten of gebieden kan plaatsvinden voor een specifieke maatregel uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp. De reden hiertoe is dat een aantal gemeenten wel interesse hebben getoond voor het toepassen van de mogelijkheid die artikel 9 van de Wbmgp biedt, namelijk het voorrang verlenen aan woningzoekenden die voldoen aan in de huisvestingsverordening vastgelegde sociaaleconomische kenmerken, maar het weigeren van woningzoekenden die geen inkomen uit arbeid genieten op basis van artikel 8 van de Wbmgp een te zwaar middel vinden. Door in de aanvraag specifiek op te nemen welke maatregel uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp de gemeenteraad wil inzetten, kan de onderbouwing van de noodzakelijkheid, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van die specifieke maatregel door de gemeenteraad ook beter worden onderbouwd en door de Minister voor Wonen en Rijksdienst beter worden beoordeeld. Het is mogelijk dat bepaalde complexen, straten of gebieden door de Minister voor Wonen worden aangewezen voor toepassing van meer dan één maatregel uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp. In dat geval zal de gemeenteraad per afzonderlijke maatregel de noodzaak, geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit moeten onderbouwen.

Op basis van het huidige artikel 5, eerste lid van de Wbmgp kan de Minister voor Wonen en Rijksdienst op aanvraag van de gemeenteraad gebieden aanwijzen waarin woningzoekenden op basis van de aard van het inkomen geweerd kunnen worden en voorrang verleend kan worden aan woningzoekenden die voldoen aan in de huisvestingsverordening vastgelegde sociaaleconomische kenmerken. Hoewel zowel deze maatregelen, als de voorgestelde instrumenten voor selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel (waaronder ook verstaan wordt radicaliserend, extremistisch of terroristisch) gedrag, gericht zijn op het bevorderen van de leefbaarheid in complexen, straten

²¹¹ Hoofdstuk 3 van de Wbmgp

²¹² Artikel 274, lid 3, onder c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

²¹³ Artikel 313, lid 1 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

of gebieden waar deze ernstig onder druk staat, is de noodzaak tot het inzetten ervan verschillend. Woningtoewijzing op grond van de artikelen 8 of 9 van de Wbmgp is gericht op het bevorderen van differentiatie ten behoeve van een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling en het bieden van meer perspectief aan bewoners binnen de aangewezen complexen, straten of gebieden. De in dit wetsvoorstel voorgestelde selectieve woningtoewijzing heeft als doel het tegengaan van overlast en criminaliteit in aangewezen complexen, straten of gebieden waar dat een bijzonder probleem is. De maatregel is er op gericht om de instroom van overlastgevers, criminelen, ronselaars, haatzaaiers en andere personen die extremistische of terroristische gedragingen ontplooiën of voorbereiden te weren.

In het voorgestelde derde lid van artikel 5 wordt tot uitdrukking gebracht dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst bepaalde complexen, straten of gebieden op verzoek van de gemeenteraad kan aanwijzen, waar personen niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning voor in de huisvestingsverordening aangewezen categorieën van woonruimte indien de woningzoekende en de personen van 16 jaar en ouder die met hem de woonruimte in gebruik willen nemen, geen VOG kunnen overleggen of uit onderzoek op basis van de politiegegevens blijkt dat er een gegrond vermoeden is dat hun huisvesting zal leiden tot een toename van overlast of criminaliteit in dat complex, die straat of dat gebied. Het onderzoek op basis van de politiegegevens, bedoeld in het voorgestelde derde lid, onderdeel b, van artikel 5 van de Wbmgp wordt uitgevoerd overeenkomstig de procedure beschreven in het voorgestelde artikel 10b. Indien echter op basis van de Huisvestingswet 2014 het verlenen van huisvestingsvergunningen is gemandateerd aan de eigenaren of beheerders van de woonruimte, dan vindt het onderzoek plaats overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 10c. Verdere uitleg over de aanvraag van de aanwijzing is te vinden in paragraaf 5.2.2.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

In het voorgestelde vijfde lid van artikel 5 is opgenomen dat bij een aanvraag tot verlenging in ieder geval een evaluatie van de maatregel wordt toegevoegd. Deze evaluatie is nodig omdat de Minister voor Wonen en Rijksdienst de noodzakelijkheid en geschiktheid van toepassing van de maatregel moet beoordelen. Mede of de toepassing van de maatregel voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hieromtrent nadere voorschriften worden gegeven. Hierbij kan gedacht worden aan eisen betreffende de registratie bijgehouden van het aantal aanvragen voor een huisvestingsvergunning, het aantal afwijzingen en de redenen daarvoor. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders voor de evaluatie ook gegevens bijhouden over de inzet van andere instrumenten om de veiligheid of leefbaarheid in een complex, straat of gebied te verbeteren. De overige wijzigingen zijn van wetstechnische aard.

Onderdeel C

In dit onderdeel wordt voorgesteld om conform onderdeel B ook in artikel 6 «gebieden» te vervangen door: complexen, straten of gebieden. Verder wordt een nieuw derde lid bij artikel 6 voorgesteld dat regelt dat de gemeenteraad in de aanvraag tot aanwijzing van een gebied gemotiveerd moet aangeven of ze bij de selectieve woningtoewijzing gebruik wil maken van de VOG of van het onderzoek op basis van de politiegegevens. Indien in een gemeente meerdere complexen, straten of gebieden worden aangewezen, kan de gemeenteraad in de aanvraag tot aanwijzing van een gebied op basis van de er bestaande problematiek aangeven dat in het ene gebied de VOG het meest geschikte middel is en in een ander gebied het onderzoek op basis van politiegegevens meer effectief is. In paragraaf 5.2.2.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting wordt

nader ingegaan op de aanvraagprocedure voor het toepassen van selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag.

Bij deze wijziging wordt ook gebruik gemaakt van de gelegenheid om een onduidelijkheid weg te nemen in het huidige artikel 6, vierde lid, van de Wbmgp. Daarin is immers bepaald dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst binnen dertien weken *na verzending* door de gemeenteraad van de aanvraag tot aanwijzing van een gebied een besluit betreffende die aanwijzing neemt. In de praktijk is het tijdstip van verzending echter moeilijk te achterhalen. Omdat alle binnenkomende post bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties digitaal wordt geregistreerd, is dat tijdstip wel altijd bekend. Daarom wordt het nieuwe vijfde lid van artikel 6 overeenkomstig gewijzigd.

De overige wijzigingen zijn van wetstechnische aard.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt voorgesteld om conform onderdeel A ook in artikel 7 «gebieden» te vervangen door: complexen, straten of gebieden, en wordt een wetstechnische wijziging aangebracht.

Onderdeel E

Het eerste lid van het voorgestelde *artikel 10* bepaalt dat een huisvestingsvergunning bij selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag voor een in de huisvestingsverordening aangewezen woonruimte in de door de Minister voor Wonen en Rijksdienst op verzoek van de gemeenteraad aangewezen complexen, straten of gebieden niet wordt verleend, indien er op basis van het in de huisvestingsverordening genoemde instrument – de VOG of het onderzoek op basis van de politiegegevens – een gegrond vermoeden is, dat het huisvesten van de woningzoekende en de personen van 16 jaar en ouder die met hem de woonruimte willen betrekken, negatieve effecten zal hebben voor de leefbaarheid in die aangewezen complexen, straten of gebieden door overlastgevend of crimineel gedrag. In de verordening kunnen categorieën van woonruimte worden aangewezen, waarvoor het in gebruik nemen daarvan een huisvestingsvergunning nodig is. Hierdoor wordt de mogelijkheid geboden aan de gemeenteraad om bepaalde categorieën van woonruimte aan te wijzen of juist uit te zonderen van de vergunningsplicht. Hierbij kan gedacht worden aan woningen boven een bepaalde prijsklasse.²¹⁴

Op basis van het tweede lid kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening eveneens bepalen dat ook personen van 16 jaar en ouder die zich op een later tijdstip bij een vergunninghouder willen huisvesten, een huisvestingsvergunning dienen aan te vragen.

Het derde lid vermeldt de eisen waaraan de toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, door de gemeenteraad moet voldoen. Op deze wijze wordt op de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad gewezen om na te gaan of de concrete toepassing van de hier bedoelde maatregel noodzakelijk en geschikt is, en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Het vierde lid verklaart een aantal bepalingen van de Huisvestingswet 2014 van overeenkomstige toepassing. Dit zijn de verbodsbepaling om een woonruimte in gebruik te nemen of te geven zonder een huisvestingsvergunning, alsmede de mogelijkheid om dit te handhaven via een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. In artikel 35 van de Huisvestingswet 2014 wordt verwezen naar maximale bedragen als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht. Het staat de gemeenteraad vrij om

²¹⁴ Zie ook paragraaf 5.2.2.5

een lager bedrag voor de bestuurlijke boete te bepalen, alsmede om verschillende bedragen in de verordening te bepalen waarbij bijvoorbeeld een lagere boete opgelegd wordt bij een eenmalige overtreding en een hogere boete bij herhaaldelijke overtreding. In artikel 32 van de Huisvestingswet is bepaald dat burgemeester en wethouders zorg dragen voor de bestuurlijke handhaving, waardoor op basis van artikel 125 van de Gemeentewet de mogelijkheid bestaat om een last onder bestuursdwang op te leggen.

Op basis van het voorgestelde vierde lid kan de gemeenteraad dus een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen voor het in gebruik nemen of geven van een aangewezen woonruimte zonder huisvestingsvergunning. Echter, de Huisvestingswet 2014 kent niet de mogelijkheid om aan een huisvestingsvergunning voorschriften te verbinden. In dat kader wordt in het vijfde lid de mogelijkheid geschapen voor de gemeenteraad om een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete vast te stellen indien aan een huisvestingsvergunning bepaalde voorschriften zijn verbonden en deze niet worden nageleefd; dat is tevens van toepassing op de woonverklaring waaraan voorschriften zijn verbonden en deze niet worden nageleefd. Het wordt namelijk mogelijk om op basis van het voorgestelde artikel 10b, vijfde lid, voorschriften te verbinden aan een huisvestingsvergunning. Op deze wijze kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat de huisvestingsvergunning geweigerd zou moeten worden. Indien de bewoners achteraf echter deze voorschriften overtreden, is het noodzakelijk om deze te kunnen handhaven door middel van een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete. Daarin wordt voorzien door het voorgestelde vijfde lid. Het maximale bedrag van de bestuurlijke boete bedraagt het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Het zesde lid bevat een hardheidsclausule waarbij een uitzondering wordt gemaakt op het vereiste in het eerste lid. Indien een woningzoekende geen VOG kan overleggen of indien uit het onderzoek op basis van de politiegegevens blijkt dat er een gegrond vermoeden is dat de woningzoekende of één van zijn medebewoners van 16 jaar en ouder, mogelijk na de huisvesting in een aangewezen complex, straat of gebied, overlastgevend of crimineel gedrag zal ontplooiën, maar het weigeren van de huisvestingsvergunning zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan alsnog een huisvestingsvergunning worden afgegeven. Het spreekt voor zich dat het hier om zeer uitzonderlijke situaties gaat.

Onderdeel F

In *artikel 10a* worden de bevoegdheden van de gemeenteraad bij het opstellen van de huisvestingsverordening voor aangewezen complexen, straten of gebieden bij selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag beschreven. In de huisvestingsverordening zal de gemeenteraad op de eerste plaats categorieën van woonruimte moeten aanwijzen in de door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen complexen, straten of gebieden. De mogelijkheid bestaat dat de gemeenteraad in de verordening zijn bevoegdheid tot het aanwijzen van categorieën van woonruimte in de door de Minister voor Wonen en Rijksdienst aangewezen complexen, straten of gebieden overdraagt aan het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 156 van de Gemeentewet.²¹⁵ Uiteraard zal in verband met de kenbaarheid van de aanwijzing van deze categorieën van woonruimte het collegebesluit op een voor een iedere toegankelijke wijze openbaar moeten worden gemaakt.

²¹⁵ Zie ook paragraaf 5.2.2.5

Indien op basis van de aanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst het instrument van het onderzoek op basis van politiegegevens kan worden toegepast, moet de gemeenteraad bepalen op welke uit de in het tweede lid genoemde gedragingen dit onderzoek betrekking heeft. Voor de kenbaarheid is het noodzakelijk dat de gemeenteraad dit vastlegt in de huisvestingsverordening. Een nadere toelichting hierbij wordt gegeven in paragraaf 5.2.2.5 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

In *artikel 10b* worden de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders beschreven. Dit betreft de procedure van verlening van een huisvestingsvergunning bij selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag indien gebruik gemaakt wordt van het onderzoek op basis van politiegegevens.

Op basis van het tweede lid dient de politiechef de gevraagde politiegegevens te verzamelen en te verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders. Echter, in het geval van lopend strafrechtelijk onderzoek kunnen soms bepaalde politiegegevens niet verstrekt worden omdat ze de opsporing zouden kunnen belemmeren. In die gevallen worden deze gegevens niet verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Eventueel kan hij dit melden bij de duiding van de wel te verstrekken gegevens, die is voorgeschreven op basis van het derde lid. Deze duiding is van belang voor het maken van een juiste beoordeling van de politiegegevens door het college van burgemeester en wethouders. Deze procedure wordt uitgebreid beschreven in de paragrafen 5.2.2.4, onder b en 5.2.2.6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het vierde lid beschrijft de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders de politiegegevens moet wegen. In paragraaf 5.2.2.7 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is dit verder toegelicht. Het voorgestelde vijfde lid biedt de mogelijkheid om eventueel maatwerk te leveren door in plaats een huisvestingsvergunning te weigeren deze alsnog te verlenen, maar daaraan voorschriften in de vorm van een gedragsaanwijzing te verbinden. Verder dient op basis van het voorgestelde zesde lid het college van burgemeester en wethouders de betrokkene in de gelegenheid te stellen te worden gehoord, indien het voornemens is de huisvestingsvergunning te weigeren of daaraan voorschriften te verbinden. Dit heeft ten doel zo een nadere duiding van de betrokkene zelf te verkrijgen van de gevonden politiegegevens. Ook zal door het horen bij een voornemen tot afwijzing of het verbinden van een voorschrift bezwaar en beroep kunnen worden voorkomen aangezien de betrokkene beter geïnformeerd is over de gronden.

Zoals al eerder gesteld, kunnen de voorschriften die aan een huisvestingsvergunning verbonden kunnen worden op basis van het vijfde lid een gedragsaanwijzing inhouden; hierbij kan gedacht worden aan het verbod om bepaalde huisdieren die veel overlast geven te houden in de woning of om na een bepaald tijdstip harde muziek te spelen of bijeenkomsten in de woning te organiseren. Deze voorschriften kunnen gehandhaafd worden met een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete indien de gemeenteraad dit in de huisvestingsverordening heeft opgenomen. Het voorgestelde vijfde lid van artikel 10 biedt hiertoe de mogelijkheid.

Om te bewaken dat politiegegevens in de een of andere vorm bij de eigenaren of beheerders van woonruimte zouden komen, is expliciet opgenomen in het voorgestelde artikel 10b, zevende lid, dat het college van burgemeester en wethouders geen mandaat kan verlenen aan verhuurders. Op basis van artikel 19 van de Huisvestingswet 2014 kan het college van burgemeester en wethouders immers het verlenen van huisvestingsvergunningen mandateren aan bijvoorbeeld corporaties. Indien het college van burgemeester en wethouders dit doet, zal bij selectieve woningtoewijzing op basis van onderzoek en beoordeling van

de politiegegevens, gewerkt moeten worden met een woonverklaring. Deze werkwijze wordt geregeld in het voorgestelde artikel 10c. Op basis van het voorgestelde artikel 10b, achtste lid, dient een algemene maatregel van bestuur te worden opgesteld over de technische aspecten van de gegevensverstrekking en verwerking. Daarbij kan gedacht worden aan voorschriften over het vernietigen van de gegevens, het bijhouden van een logbestand en de inrichting van de systemen en de autorisaties. Ook voorziet het voorgestelde artikel 10b, achtste lid, in een wettelijke basis voor het stellen van nadere regels betreffende de evaluatie ten behoeve van het verslag, bedoeld in artikel 17 van de wet. Het betreft hier onder meer onderzoek naar de effectiviteit van het gebruik van politiegegevens ten opzichte van het gebruik van een VOG.

In *artikel 10c* wordt de procedure bij selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag beschreven met betrekking tot het verlenen van huisvestingsvergunningen, waarbij een onderzoek op basis van politiegegevens verlangd wordt, indien het verlenen van huisvestingsvergunningen op basis van de Huisvestingswet 2014 gemandateerd is door het college van burgemeester en wethouders aan de eigenaren en beheerders van woonruimte. In de praktijk wordt het verlenen van huisvestingsvergunningen vaak gemandateerd aan woningcorporaties. Echter, politiegegevens zijn privacygevoelige gegevens die ook op basis van de Wpg slechts in zeer uitzonderlijke gevallen verstrekt mogen worden aan niet-overheidsinstanties. Daarom wordt voorgesteld deze in het kader van selectieve woningtoewijzing enkel te verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders. In dit wetsvoorstel wordt dan ook voorzien in een zogenoemde woonverklaring die afgegeven wordt aan de aanvrager door het college van burgemeester en wethouders als er naar aanleiding van het onderzoek op basis van de politiegegevens geen gegrond vermoeden bestaat dat het huisvesten van de aanvrager en de personen van 16 jaar en ouder die met hem de betreffende woonruimte in een aangewezen complex, straat of gebied willen betrekken, negatieve gevolgen zal hebben voor de leefbaarheid ten gevolge van overlast of criminaliteit in dat complex, die straat of dat gebied. Ten aanzien van het verlenen van de woonverklaring wordt aangesloten bij de systematiek als beschreven in het voorgestelde artikel 10b. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2.10 van deze memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

ARTIKEL II

Ten gevolge van de voorgestelde wijzigingen in artikel van de Wbmgp, dient de verwijzing in artikel 3 van de Huisvestingswet 2014 gewijzigd te worden.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor gebieden die al zijn aangewezen voor toepassing van de maatregelen uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp, voor het van kracht worden van dit wetsvoorstel. In deze gebieden kunnen de maatregelen uit artikel 8 en 9 worden toegepast voor in de aanwijzing door de Minister voor Wonen en Rijksdienst bepaalde termijn. Indien de gemeenteraad de maatregelen van selectieve woningtoewijzing uit dit wetsvoorstel wil gaan inzetten in die aangewezen gebieden, zal daarvoor een aanvraag tot aanwijzing van dat gebied gedaan moeten worden door de gemeenteraad bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

ARTIKEL IV

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt bepaald bij koninklijk besluit, waarbij rekening gehouden zal worden met de systematiek van de vaste verandermomenten²¹⁶ en de Wet raadgevend referendum.

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

²¹⁶ Zie ook hoofdstuk 10