Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

33 797 Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2015

Tijdens de behandeling van de Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) op 8 april 2014 heb ik uw Kamer toegezegd een wetenschappelijke evaluatie te laten uitvoeren naar het effect van de toepassing van de maatregelen uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp op de leefbaarheid. In de onderzochte periode, van 2006 tot 2013, werden de maatregelen alleen in Rotterdam ingezet. Op basis van hoofdstuk 3 is het mogelijk om woningzoekenden die minder dan zes jaar in de regio woonachtig zijn op basis van de aard van het inkomen een huisvestingsvergunning te weigeren (artikel 8 van de Wbmgp) en voorrang te verlenen aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken (artikel 9 van de Wbmgp).

De Universiteit van Amsterdam heeft deze evaluatie uitgevoerd aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

1. Hoe is het woningzoekenden vergaan aan wie op grond van de toegepaste maatregel uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp een huisvestingsvergunning is geweigerd?
2. Welke effecten heeft de toegepaste maatregel uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp gehad op de andere wijken, qua bevolkingssamenstelling en leefbaarheid?
3. Heeft de toegepaste maatregel uit hoofdstuk 3 van de Wbmgp daadwerkelijk effect gehad op de leefbaarheid van de aangewezen gebieden?

De conclusies van dit onderzoek zijn dat artikel 8 van de Wbmgp ertoe heeft bijgedragen dat in de aangewezen buurten in Rotterdam vooral de instroom van werkenden met relatief lage inkomens is toegenomen en dat het aandeel werkenden in die buurten is gegroeid. De maatregel heeft niet geleid tot minder verhuisbewegingen. Anderzijds heeft deze maatregel niet aantoonbaar bijgedragen aan een verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de aangewezen buurten.

kst-33797-H
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Hieronder wordt per vraag uiteengezet hoe de onderzoekers tot het antwoord zijn gekomen. Ook heb ik experts die in hun werkpraktijk te maken hebben met de toepassing van deze maatregel, gevraagd te reflecteren op de uitkomsten. Dit waren professionals van de gemeente Rotterdam, de gemeente Schiedam, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, woningcorporatie Woonbron en woningcorporatie Woonstad.

Ad. 1. Bij de beantwoording van de eerste vraag, liepen de onderzoekers aan tegen de wijze waarop in de praktijk huisvestingsvergunningen worden verleend en geweigerd. Voor de woningen van de woningcorporaties verlenen de woningcorporaties de huisvestingsvergunningen zelf in mandaat van de gemeente. Woningzoekenden die niet aan de Wbmgp-eisen voldoen, vallen in de loop van het selectieproces binnen het gehanteerde toewijzingssysteem van de woningcorporaties (het aanbodmodel) af, waardoor er geen (administratief vastgelegde) weigering op grond van de Wbmgp plaatsvindt. Voor particuliere huurwoningen verleent en weigert de gemeente de huisvestingsvergunningen en houdt hiervan een registratie bij. Echter, van een aantal door de gemeente geweigerden, zijn de gegevens over de woonsituatie na de weigering niet te achterhalen. Om toch de vraag te beantwoorden hoe het de woningzoekenden is vergaan die een huisvestingsvergunning is geweigerd, is gekozen om de huisvestingsontwikkelingen in kaart te brengen van alle huishoudens binnen de Stadsregio Rotterdam die niet in aanmerking zouden komen om zich in de aangewezen wijken te vestigen. De onderzoekers hebben deze groep aangeduid als *potentieel geweigerden*. De referentiegroep is de groep huishoudens die eveneens geen inkomen uit arbeid hebben, maar wel langer dan 6 jaar in de regio wonen. Zij zouden dus wel in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning in de aangewezen Wbmgp-wijken.

Het onderzoeken van de groep potentieel geweigerden in plaats van de daadwerkelijk geweigerden heeft voor- en nadelen. Een voordeel is dat hiermee ook de groep wordt meegenomen die van vestiging in de aangewezen gebieden heeft afgezien na kennisneming van de regels. Een ander voordeel is dat de groep potentieel geweigerden groter is dan de groep daadwerkelijk geweigerden, waardoor de uitspraken betrouwbaarder zijn.
Nadeel is dat de conclusies niet gaan over de feitelijke situatie. De werkelijke verhuiswensen van de potentieel geweigerden zijn niet bekend en daarmee is dus niet te zeggen hoe groot de groep is die daadwerkelijk naar (een van de) aangewezen wijken had willen verhuizen.

Om de vraag te beantwoorden hoe het de woningzoekenden, die zich niet mogen vestigen in de aangewezen wijken, vergaan is, zijn de verhuisstromen van alle uitkeringsgerechtigden met onvoldoende woonduur (de potentieel geweigerden) in kaart gebracht. De analyses tonen aan dat potentieel geweigerden niet minder verhuisd zijn sinds de invoering van de Wbmgp. Hun kansen op de woningmarkt worden dus niet ingeperkt. Ook volwassen kinderen die het ouderlijk huis willen verlaten, worden door de Wbmgp niet beperkt. De potentieel geweigerden vinden huisvesting in wijken waar de woningkwaliteit vergelijkbaar is met de woningkwaliteit in de vijf aangewezen wijken. In enkele Rotterdamse wijken is sprake van een significante toename van deze groep. Daarbij concluderen de onderzoekers dat potentieel geweigerden sterk georiënteerd zijn op de stad Rotterdam boven de aangrenzende gemeenten. De onderzoekers zien buiten Rotterdam alleen in de wijk Schiedam-Oost een significante stijging van het aantal potentieel geweigerden.
De experts aan wie de conclusies van het onderzoek zijn voorgelegd, vinden stijging van het aantal potentieel geweigerden op andere plekken in de stad en/of regio logisch aangezien dat inherent is aan de Wbmgp.

Daarbij geven zij wel aan dat het van belang is dat de gemeente de plaatsen waar sprake is van significante toename, extra in de gaten houdt.

De onderzoekers concluderen verder dat in de aangewezen Wbmgp-wijken de plek van niet-werkenden wordt opgevuld door werkenden (met een laag inkomen). Het doel van de maatregelen, namelijk een betere verhouding tussen werkenden en niet-werkenden, wordt dus daadwerkelijk gerealiseerd.
De experts geven aan dat het opmerkelijk is dat de plek niet wordt opgevuld door mensen uit de referentiegroep (voldoende woonduur, geen inkomen uit arbeid). In de woningen van woningcorporaties in de aangewezen wijken wordt door de woningcorporaties zelf immers wel een toename van personen uit de referentiegroep gezien. Een mogelijke verklaring is dat niet-werkenden met een lange woonduur in de regio, vaak ook een lange inschrijfduur voor een corporatiewoning hebben, waardoor zij eerder in corporatiewoningen terecht komen. Dat is echter niet onderzocht.

Ad. 2 en 3. Voor de vraag wat het effect van de Wbmgp op de leefbaarheid is geweest, hebben de onderzoekers vooral gebruik gemaakt van de Veiligheidsindex van de gemeente Rotterdam.
De conclusie is dat de Wbmgp in de aangewezen gebieden niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan een verbetering van de veiligheid en leefbaarheid. Deze bevindingen komen overeen met de conclusie die de gemeente Rotterdam trok (Evaluatie Huisvestingsvergunning juli 2009 – juli 2011).
In de overige Rotterdamse buurten zien de onderzoekers een relatie tussen de verhoogde instroom van potentieel geweigerden en een negatieve ontwikkeling van de veiligheid en leefbaarheid. De onderzoekers geven echter aan dat de causaliteit van hun bevindingen onzeker is.

De experts merken op dat zij in de praktijk verschil ervaren in de veiligheid en leefbaarheid tussen woongebieden en winkelgebieden (vaak winkelstraten) binnen de aangewezen wijken. In de woongebieden wordt wel een verbetering gezien sinds de invoering van de maatregelen van de Wbmgp. In winkelgebieden zijn leefbaarheidsproblemen hardnekkiger dan in gebieden met alleen een woonfunctie. De (leefbaarheids)ontwikkelingen op wijkniveau komen dus niet altijd overeen met de ontwikkelingen die de experts zien op een fijner schaalniveau.

Bij de conclusies van de UvA is het van belang om te vermelden dat gegevens over de intensiteit van de inzet van andere maatregelen in de onderzochte periode niet beschikbaar zijn. Wel is in de analyses gecorrigeerd voor de invloed van de economische conjunctuur en van herstructurering (sloop/nieuwbouw). De conclusies gaan daarom vooral over veiligheid, hoewel dat maar één aspect is van het brede begrip leefbaarheid.

Hoewel er in de aangewezen wijken meer werkenden zijn komen wonen en de bevolkingssamenstelling daarmee is veranderd, laat dit onderzoek ook zien dat er andere processen zijn die het positieve effect op de bevolkingssamenstelling dempen. Door inwoning bijvoorbeeld, konden woningzoekenden die niet aan de Wbmgp-eisen voldeden, zich toch vestigen in de aangewezen wijken.
De experts geven aan dat de Wbmgp de eerste paar jaren inderdaad nog niet direct altijd scherp werd toegepast, maar dat deze aanloopproblemen inmiddels zijn verholpen. Zij zijn van mening dat er daarom meer tijd nodig is om effecten op de leefbaarheid te kunnen meten. Benadrukt wordt dat de gemeente moet blijven inzetten op de structurele maatre-

gelen, zoals die worden genomen in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Ook de mogelijkheden van artikel 9 van de Wbmgp (voorrang op sociaaleconomische gronden), die tot op heden nog niet zijn toegepast in Rotterdam, kunnen wellicht meer benut worden.

Op dit moment ligt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbmgp inzake selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlast en criminaliteit[1] ter behandeling in de Tweede Kamer voor. Dit wetsvoorstel ziet op de mogelijkheid om in op verzoek van de gemeenteraad door mij aangewezen gebieden woningzoekenden te kunnen weren indien ze overlastgevend of crimineel gedrag hebben ontplooid. Deze maatregel is dus niet gericht op het bevorderen van inkomensdifferentiatie maar op het veiligheidsaspect van de leefbaarheid. Immers, veiligheid bepaalt voor een groot deel de mening over de leefomgeving.

De Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangt een afschrift van deze brief en bijgaand rapport[2].

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

[1] Kamerstukken II, 2014/15, 34 314, nr. 2
[2] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 158271.