



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Selectieve woningtoewijzing

Landelijke evaluatie van artikel 8, 9 en 10 van de Wet
bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

RAPPORT

Selectieve woningtoewijzing

Landelijke evaluatie van artikel 8, 9 en 10 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Opdrachtgever



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DG Bestuur, Ruimte en Wonen, directie Democratie en Bestuur, afd. Politieke
ambtsdragers en Weerbaarheid

Contactpersoon

Dhr. S.M. Bakker

Projectnummer

P42200

Datum

29 maart 2021

Auteurs

Steven Kromhout

Pieter Kranenborg

Thierry Wever

Anna Vrieler

Inhoud

0.	Samenvatting	1
1	Inleiding	7
1.1	Bronnen	7
1.2	Hoofdvragen	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Evaluatiekader	9
2.1	Aanleiding Wbmgp	9
2.2	Beoogd maatschappelijk effect/doelen	10
2.3	Voorwaarden	11
2.4	Drie instrumenten in detail	12
2.4.1	Eisen aan de aard van het inkomen (art. 8)	12
2.4.2	Voorrang op basis van sociaaleconomische kenmerken (art. 9)	12
2.4.3	Screening op overlast gevende en criminele gedragingen (art. 10)	13
3	Lokale beleidskeuzes	15
3.1	Lokale doelstellingen	15
3.2	Toepassing	16
3.3	Bredere aanpak	20
3.4	Tijdelijkheid	21
4	Uitvoering	22
4.1	Vergunningverlening	22
4.2	Samenwerking	24
4.3	Screening op basis van politiegegevens of VOG	26
4.4	Handhaving	27
4.5	Knelpunten en verbeterpunten	29
5	Effecten	35
5.1	Sociaaleconomische bevolkingssamenstelling	35
5.2	Leefbaarheid en veiligheid	37
5.2.1	Kwantitatieve effecten	37
5.2.2	Kwalitatieve effecten	39
5.3	Neveneffecten	43

5.3.1	Geweigerden	44
5.3.2	Waterbedeffect	44
5.3.3	Leegstand	45
5.3.4	Overige neveneffecten	46
6	Conclusies	48
6.1	Lokale beleidskeuzes	48
6.2	Uitvoering	49
6.3	Toewijzing	50
6.4	Effectiviteit	50
6.5	Neveneffecten	52
6.6	Aanbevelingen	53

Samenvatting

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) biedt gemeenten de mogelijkheid om in kwetsbare gebieden, waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staan, bijzondere maatregelen in te zetten.

Een deel van de maatregelen is gericht op de selectieve toewijzing van huurwoningen:

- 1) door eisen te stellen aan de aard van het inkomen (art. 8);
- 2) door voorrang te geven op basis van sociaaleconomische kenmerken (art. 9);
- 3) door te screenen op overlastgevende en criminele gedragingen (art. 10).

Om deze maatregelen te kunnen toepassen hebben gemeenten toestemming nodig van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om de vijf jaar brengt de Minister verslag uit aan de Tweede Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De voorliggende rapportage dient als input voor dat verslag en is bedoeld om inzicht te bieden in de (effecten van) de toepassing van artikel 8, 9 en/of 10 in de praktijk.

In deze evaluatie concentreren we ons op de negen gemeenten die voor 2020 gestart zijn met de toepassing van de instrumenten: Capelle aan den IJssel, Den Bosch, Dordrecht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Vlaardingen en Zaanstad¹.

Bronnen

Deze rapportage is gebaseerd op meerdere secundaire bronnen:

- Het Ministerie van BZK heeft de negen gemeenten verzocht ten behoeve van de landelijke evaluatie een lokale evaluatie op te stellen, op basis van een gezamenlijk format.
- Door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn interviews afgenomen onder professionals en ervaringsdeskundigen in de negen gemeenten.
- Screeningsautoriteit Justis heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van screening op basis van politiegegevens ten opzichte van het gebruik van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG).

Hoofdvragen

In deze rapportage staan de volgende vijf hoofdvragen centraal:

- 1) Hoe wordt de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) toegepast en welke beleidsmotieven van gemeenten spelen hierbij een rol?
- 2) Welke succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten zijn er bij de uitvoering?
- 3) Welke invloed heeft de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) op de toewijzing van huurwoningen in de aangewezen gebieden?
- 4) In hoeverre is de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) doeltreffend?
- 5) In hoeverre heeft de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) neveneffecten?

Hieronder bieden we per hoofdvraag een korte samenvatting van de bevindingen.

¹ In de gemeente Nissewaard worden de instrumenten uit de Wbmgp pas sinds kort (februari 2020) toegepast. Daarom maakt de gemeente Nissewaard geen onderdeel uit van deze evaluatie.

Toepassing en beleidsmotieven

Anno 2020 maken tien gemeenten in Nederland gebruik van één of meer instrumenten uit de Wbmgp. Dit aantal is sinds 2015 sterk toegenomen. De uitbreiding van de Wbmgp in 2017 met artikel 10 lijkt de belangrijkste reden te zijn geweest dat meer gemeenten een aanvraag hebben gedaan om de Wbmgp toe te passen. Van de negen gemeenten die onderwerp zijn van deze evaluatie, passen vier gemeenten artikel 8 toe, zes gemeenten artikel 9 en zeven gemeenten artikel 10.

De belangrijkste doelen die de gemeenten bij de toepassing van de instrumenten uit de Wbmgp in de aangewezen gebieden voor ogen hebben zijn: a) een sociaaleconomisch minder kwetsbare bevolking en b) een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid.

Via artikel 8 en 9 vindt directe sturing plaats op de instroom van sociaaleconomische kwetsbare huurders. Hierdoor kan indirect ook de leefbaarheid en veiligheid worden beïnvloed. Met artikel 10 kan de instroom van huurders met een geschiedenis van overlastgevende en/of criminele gedragingen worden beperkt, met het oog op de leefbaarheid en veiligheid.

Succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten bij de uitvoering

De lokale uitvoering van de Wbmgp vergt een goede samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder in elk geval de gemeente en de woningcorporaties en, bij toepassing van artikel 10, de politie. Het vroegtijdig betrekken van samenwerkingspartners, waaronder ook welzijns- en bewonersorganisaties, kan bijdragen aan het draagvlak voor de lokale toepassing van de Wbmgp en daarmee het succes van de uitvoering. Voor een succesvolle uitvoering van de Wbmgp is ook voldoende aandacht en capaciteit voor handhaving nodig. Door regelmatig te controleren of bewoners van huurwoningen in aangewezen gebieden een huisvestingsvergunning hebben, kan worden voorkomen dat groepen die bij de toewijzing geweerd worden, alsnog in de aangewezen gebieden gaan wonen.

Gemeenten hebben diverse suggesties gedaan om de Wbmgp op onderdelen te wijzigen om de effectiviteit van de selectieve toewijzing te verbeteren. Zo wordt de werking van artikel 8 beperkt door de bepaling dat woningzoekenden niet geweigerd mogen worden als zij zes jaar of langer onafgebroken in de regio woonachtig zijn. Andere verbeterpunten hebben betrekking op artikel 10:

- Sommige gemeenten voelen zich beperkt door de periode van vier jaar waarin mag worden teruggekeken naar het gedrag. Kandidaat-huurders die langer geleden zware vergrijpen hebben gepleegd kunnen hierdoor niet worden geweerd.
- In de Wbmgp is vastgelegd dat gekeken wordt naar bepaalde gedragingen die hebben plaatsgevonden in de 'woonomgeving'. In de praktijk passen de meeste gemeenten een ruime interpretatie van het begrip woonomgeving toe, om te voorkomen dat kandidaten die buiten hun directe woonomgeving overlast hebben veroorzaakt of crimineel gedrag hebben vertoond, toch worden toegelaten in een aangewezen gebied.
- Gemeenten pleiten ervoor om het aantal gedragingen waarop getoetst wordt uit te breiden, met name op het vlak van ondermijnende criminaliteit of van bedreiging en intimidatie van professionals.
- Sommige gemeenten willen meer informatiebronnen kunnen inzetten bij de screening dan alleen de politiegegevens, zoals signalen of meldingen van overlast, criminaliteit en ondermijning, die bij de gemeente of corporatie zelf bekend zijn.

- Er is behoefte bij gemeenten om in het uiterste geval de huisvestingsvergunning te kunnen intrekken als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden of voorschriften die bij het verlenen van de vergunning kunnen worden opgelegd.
- De gemeenten constateren dat de politie in verschillende gemeenten verschillende methoden (handmatig of geautomatiseerd) gebruikt bij het doorzoeken van hun gegevens. Daarom pleiten zij voor heldere richtlijnen, om rechtsongelijkheid te voorkomen.

Alle gemeenten die artikel 10 toepassen, maken bij de screening van woningzoekenden gebruik van politiegegevens en niet van verklaringen omtrent het gedrag (VOG). De belangrijkste reden hiervoor is dat bij screening op grond van politiegegevens meer gedragingen (met name overlast) kunnen worden meegenomen dan bij de VOG. Uit het onderzoek van screeningsautoriteit Justis blijkt dat 82% van de woningzoekenden met een negatieve woonverklaring van de burgemeester (op basis van politiegegevens), mogelijk wel een VOG zou hebben gekregen omdat zij geen (relevante) justitiële gegevens op hun naam hadden. Uit dit specifieke onderzoek kan worden geconcludeerd dat bij de screening op basis van VOG's veel minder woningzoekenden met een geschiedenis van overlastgevende of criminele gedragingen geweerd kunnen worden dan op grond van politiegegevens.

Invloed op de toewijzing van huurwoningen

Uit de cijfers die de gemeenten hebben aangeleverd over de verlening van huisvestingsvergunningen in de aangewezen gebieden blijkt dat in de praktijk relatief weinig huisvestingsvergunningen worden geweigerd op grond van artikel 8 en artikel 10. Het komt dus niet vaak voor dat een woningzoekende die een huurwoning krijgt aangeboden in de aangewezen gebieden uiteindelijk niet toegelaten wordt, omdat deze niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden (artikel 8) of op basis van politiegegevens (artikel 10) geweigerd wordt.

De indruk van gemeenten en andere betrokken partijen is dat de toepassing van artikel 8 en 10 wel een belangrijke preventieve werking heeft. Woningzoekenden die niet in aanmerking zouden komen voor een huisvestingsvergunning reageren volgens hen bij voorbaat niet op huurwoningen in de aangewezen gebieden. Daarmee hebben deze instrumenten vooral een indirect effect op de toewijzing van huurwoningen in de aangewezen gebieden.

Uit de verleende vergunningen blijkt ook dat huurwoningen die op grond van artikel 9 met voorrang worden aangeboden aan bepaalde groepen woningzoekenden, in veruit de meeste gevallen daadwerkelijk worden toegewezen aan woningzoekenden die tot de voorrangsgroepen behoren. Vanwege de schaarste aan huurwoningen zijn er bijna altijd kandidaten die voorrang krijgen. Toepassing van artikel 9 heeft dus een duidelijk direct effect op de instroom van nieuwe huurders in de aangewezen gebieden.

Effectiviteit

In deze evaluatie is de effectiviteit van de toepassing van de Wbmgp onderzocht door gebruik te maken van zowel kwantitatieve gegevens als kwalitatieve informatie uit lokale evaluaties en interviews met betrokken professionals en bewoners.

De effecten van de Wbmgp-maatregelen laten zich moeilijk kwantificeren. De inzet maakt stevast deel uit van een bredere, integrale aanpak, waarbij het effect van de instrumenten uit de Wbmgp moeilijk te onderscheiden is van andere lokale maatregelen en (externe) invloeden. In sommige gemeenten worden de instrumenten nog niet lang genoeg toegepast om kwantitatieve effecten te kunnen waarnemen. Bovendien zijn de benodigde data niet altijd (op het juiste schaalniveau) beschikbaar. Uit de cijfers komt dan ook geen duidelijk

beeld naar voren over de effecten van de instrumenten van de Wbmgp op de sociaaleconomische bevolkingssamenstelling van en de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen gebieden.

In de gemeente Rotterdam worden artikel 8 en 9 al langer toegepast. Uit een externe evaluatie uit 2017 blijkt dat de toepassing van artikel 8 in de meeste aangewezen wijken heeft geleid tot een lager aandeel bewoners met een uitkering, maar niet tot een verbetering van andere sociaaleconomische kenmerken. Volgens de onderzoekers is het effect van de veranderde bevolkingssamenstelling op de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken op basis van hun onderzoek niet eenduidig vast te stellen. Uit een evaluatie in 2020 van de gemeente Rotterdam van de toepassing van artikel 9 in Bloemhof en Hillesluis blijkt dat het aandeel nieuwe huurders met inkomen uit werk fors gestegen is, waardoor het aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering in deze wijken is gedaald. Daarnaast hebben ook andere sociaaleconomische kenmerken van de bevolking zich gunstig ontwikkeld en is de positie op de Rotterdamse veiligheidsindex verbeterd.

Over de effectiviteit van artikel 10 is op basis van cijfermateriaal nog weinig te zeggen, omdat de eerste gemeenten pas in de tweede helft 2017 zijn begonnen met de toepassing. Sommige gemeenten rapporteren wel een daling van overlast en misdrijven in de aangewezen gebieden, maar het is nog te vroeg om die toe te schrijven aan de Wbmgp.

Uit de kwalitatieve informatie uit de lokale evaluaties en de interviews blijkt dat de gemeenten en professionals die in de aangewezen wijken werkzaam zijn, over het algemeen een positief beeld hebben over de effecten van selectieve toewijzing op de bevolkingssamenstelling en de leefbaarheid en veiligheid. Ook professionals die (nog) weinig verbeteringen van de leefbaarheid en veiligheid zien, waarderen de instrumenten als extra middel in de strijd ('dweilen met de kraan dicht'). Zij willen daarom graag alle instrumenten uit de Wbmgp behouden als onderdeel van de brede gereedschapskist om de leefbaarheid van wijken te kunnen bevorderen.

Betrokkenen geven aan dat de toepassing van artikel 10 een belangrijke bijdrage levert aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Door het weren van woningzoekenden die in het verleden crimineel gedrag hebben vertoond, krijgen gemeenten en corporaties weer grip op de woningtoewijzing en kunnen patronen waarbij ondermijnende bewoners de scepter zwaaien doorbroken worden.

In sommige gemeenten waar de Wbmgp wordt toegepast zijn er ook partijen, zoals corporaties en welzijnsorganisaties, die kritisch tegenover het gebruik van de Wbmgp staan. Soms gaat het daarbij om principiële bezwaren, in andere gevallen is men niet overtuigd van de effectiviteit. Bij bewoners van de aangewezen gebieden is over het algemeen veel draagvlak voor toepassing van de Wbmgp. Uit interviews blijkt dat de meeste bewoners de aandacht voor de wijk waarderen en vinden dat de strengere aanpak meer rust brengt. De aanpak draagt ook bij aan het gevoel van erkenning en veiligheid van bewoners.

Neveneffecten

In de lokale evaluaties is aandacht besteed aan diverse mogelijke neveneffecten van de inzet van de Wbmgp:

- De selectieve toewijzing beperkt de kans op een huurwoning van groepen woningzoekenden die in de aangewezen gebieden geweigerd zouden worden (artikel 8 en/of 10) of geen voorrang krijgen (artikel 9). Niet alle gemeenten, die artikel 8 en/of artikel 10 toepassen, hebben in beeld of en waar 'geweigerden' buiten de aangewezen gebieden elders passende huisvesting vinden. Veel gemeenten geven aan dat de selectieve toewijzing een preventieve werking heeft, waardoor kandidaten die geen kans maken op een woning met een huisvestingsvergunning, niet op zoek gaan in de aangewezen gebieden.
- Uit de ervaringen van gemeenten en professionals komen geen duidelijke aanwijzingen naar voren over het optreden van een mogelijk waterbedeffect. Als gevolg van de selectieve toewijzing moeten de woningzoekenden die in de aangewezen gebieden geen kans maken, uitwijken naar andere gebieden. Hierdoor zou binnen de gemeente of regio een waterbedeffect kunnen ontstaan, waarbij de sociaaleconomische samenstelling en de leefbaarheid in niet-aangewezen gebieden verslechteren. De meeste gemeenten zien door de spreiding naar andere buurten of de regio geen waterbedeffect. Andere gemeenten en professionals zien wel tekenen van achteruitgang in niet-aangewezen buurten, maar of die een direct gevolg is van de Wbmgp is niet duidelijk.
- Uit de lokale evaluaties blijkt dat de meeste corporaties geen tot weinig (extra) leegstand ervaren in de Wbmgp-gebieden.
- Een positief neveneffect voor gemeenten is de mogelijkheid om malafide verhuur in de particuliere huursector te bestrijden. De verplichting van een huisvestingsvergunning kan gemeenten helpen om zicht te krijgen op bewoners die niet bij de gemeente staan ingeschreven en om ongewenste kamerverhuur en 'huisjesmelkers' tegen te gaan.
- De screening bij artikel 10 kan ook bijdragen aan een beter contact met en hulp aan kwetsbare bewoners en/of zorgmijders. Tijdens de gesprekken over de screeningsresultaten kan ook worden gesproken over kwetsbaarheid, zorg en begeleiding.

Aanbevelingen

Naast de eerder genoemde suggesties van gemeenten, zijn door de auteurs van deze rapportage enkele aanbevelingen geformuleerd:

- Toepassing van instrumenten uit de Wbmgp is bedoeld als tijdelijke maatregel, om aangewezen gebieden een adempauze te geven. Uit de lokale evaluaties komt echter naar voren dat het aanpakken van de problemen waarvoor de Wbmgp bedoeld is, een zaak van de lange adem is. Daarom geven we de minister van BZK in overweging om de eerste termijn van een gebiedsaanwijzing te verlengen naar zes of acht jaar, zonder dat de totale termijn van de inzet (maximaal twintig, inclusief verlengingen) wordt verlengd.
- Uit deze evaluatie blijkt dat de toepassing van artikel 9 een grote invloed heeft op de huisvestingsmogelijkheden van woningzoekenden die niet tot de voorrangsgroepen behoren in de aangewezen gebieden. Daarom bevelen wij de minister aan om bij de aanvraag van een gebiedsaanwijzing in het kader van artikel 9 mee te wegen of woningzoekenden die niet tot de voorrangsgroepen behoren voldoende mogelijkheden hebben om in de regio passende huisvesting te vinden en de provincie hierover advies te vragen, net als bij aanvragen in het kader van artikel 8 en 10.

- Net als bij eerdere evaluaties van de Wbmgp is ook in deze evaluatie naar voren gekomen dat het niet eenvoudig is om de effecten van selectieve toewijzing op grond van de Wbmgp helder voor het voetlicht te brengen. De gemeenten die de Wbmgp toepassen, hanteren elk hun eigen indicatoren en bronnen om effecten te monitoren, waardoor resultaten niet vergelijkbaar zijn. Bovendien wisselt de kwaliteit van de monitoring sterk per gemeente. Het Rijk zou betere effectmetingen door gemeenten kunnen faciliteren door een gestandaardiseerde methode aan te reiken, waarmee per gemeente een vergelijkbare set gegevens van voldoende kwaliteit kan worden verkregen.

1 Inleiding

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) biedt gemeenten de mogelijkheid om in kwetsbare gebieden, waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staan, bijzondere maatregelen in te zetten.

Een deel van de maatregelen (gebaseerd op artikel 8, 9 en 10 van de Wbmgp) is gericht op de selectieve toewijzing van huurwoningen. Om deze maatregelen te kunnen toepassen hebben gemeenten toestemming nodig van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om de vijf jaar brengt de Minister verslag uit aan de Tweede Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (Wbmgp, art. 17). De voorliggende rapportage dient als input voor dat verslag en is bedoeld om inzicht te bieden in de (effecten van) de toepassing van artikel 8, 9 en/of 10 in de praktijk².

1.1 Bronnen

Deze rapportage is gebaseerd op meerdere secundaire bronnen.

Op dit moment passen tien gemeenten een of meerdere instrumenten uit de Wbmgp toe, die selectieve woningtoewijzing mogelijk maken. Deze gemeenten nemen ook deel aan de Wbmgp-leerkring van het Ministerie van BZK om kennis en ervaringen te delen over de toepassing van de Wbmgp. In het kader van deze leerkring heeft het ministerie de betrokken gemeenten verzocht ten behoeve van de landelijke evaluatie een **lokale evaluatie** op te stellen, op basis van een gezamenlijk format dat in de leerkring is vastgesteld. Dit Format lokale evaluatie toepassing Wbmgp is gebaseerd op een preadvies van (onder meer) bestuurskundige Pieter Tops. Alle negen gemeenten die voor 2020 zijn begonnen met de toepassing van de maatregelen, hebben een lokale evaluatie aangeleverd³.

In aanvulling op de lokale evaluaties zijn door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) **interviews** afgenomen onder professionals en ervaringsdeskundigen in de negen gemeenten. De resultaten hiervan zijn in de vorm van (geaccordeerde) interviewverslagen aangeleverd. Deze verslagen zijn gebruikt om de evaluatie van de Wbmgp te verrijken met verhalen en quotes uit deze interviews. Dit ter vergroting van de kwalitatieve inzichten over de toepassing en toegevoegde waarde van de Wbmgp in de praktijk.

Ten slotte heeft de screeningsautoriteit Justis onderzoek gedaan naar de **effectiviteit van screening** op basis van politiegegevens ten opzichte van het gebruik van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG). De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in deze rapportage.

1.2 Hoofdvragen

In deze rapportage staan de volgende vijf hoofdvragen centraal:

- 1) Hoe wordt de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) toegepast en welke beleidsmotieven van gemeenten spelen hierbij een rol?

² De Wbmgp biedt gemeenten ook de mogelijkheid om gebieden binnen een gemeente aan te wijzen als kanszone, waarna de onroerendezaakbelastingen verminderd kunnen worden. De evaluatie van dit onderdeel van de wet maakt geen deel uit van deze rapportage.

³ In de gemeente Nissewaard worden de instrumenten uit de Wbmgp pas sinds kort (februari 2020) toegepast. Daarom maakt de gemeente Nissewaard geen onderdeel uit van deze evaluatie.

- 2) Welke succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten zijn er bij de uitvoering?
- 3) Welke invloed heeft de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) op de toewijzing van huurwoningen in de aangewezen gebieden?
- 4) In hoeverre is de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) doeltreffend?
- 5) In hoeverre heeft de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) neveneffecten?

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op de inhoud en de doelen van de Wbmgp en bieden we een **evaluatiekader** om de doeltreffendheid van de Wbmgp te kunnen beoordelen.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we de **lokale toepassing** van artikel 8, 9 en 10 van de Wbmgp door de negen gemeenten, de beleidskeuzes die zij daarbij hebben gemaakt en de rol die de toepassing speelt binnen de bredere aanpak om de leefbaarheid in aangewezen gebieden te verbeteren.
- In hoofdstuk 4 staat de **uitvoering** van het beleid centraal. We bieden een kwantitatief overzicht van de resultaten van de vergunningsverlening, beschrijven ervaringen op het gebied van samenwerking en handhaving en benoemen succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten die gemeenten signaleren. In dit hoofdstuk gaan we ook in op de methode van screening.
- In hoofdstuk 5 gaan we in op de **effecten** van de wet in de aangewezen gebieden, vanuit de perceptie van de gemeenten en geïnterviewde stakeholders. Naast de doeltreffendheid komen ook neveneffecten aan bod.
- In hoofdstuk 6 trekken we **conclusies** aan de hand van de vijf hoofdvragen.

2 Evaluatiekader

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelen van de Wbmgp en de maatschappelijke opgaven waarvoor de wet bedoeld is. Daarmee bieden we een kader om de doeltreffendheid van de Wbmgp te kunnen beoordelen.

2.1 Aanleiding Wbmgp

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) is in 2006 in werking getreden, naar aanleiding van het Actieprogramma 'Rotterdam zet door'. In dit actieprogramma constateerde de gemeente Rotterdam dat de (woon)problemen in bepaalde wijken van dermate grote omvang waren, dat de grens van het absorptievermogen voor de opvang en begeleiding van sociaaleconomische kwetsbare woningzoekenden was bereikt. Dit gecombineerd met een grote mate van onvrede onder de bevolking over onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit in verschillende wijken.

Deze situatie maakte dat de gemeente Rotterdam de regering het verzoek deed om de Huisvestingswet te wijzigen of een uitzondering daarop mogelijk te maken, zodat aan huishoudens van buiten de Stadsregio Rotterdam die zich in Rotterdam wilden vestigen, de eis kon worden gesteld dat zij een minimumniveau aan sociaaleconomische draagkracht hadden. De regering heeft aan het verzoek van Rotterdam invulling gegeven door invoering van de Wbmgp. De constatering dat de problematiek aangekaart door de gemeente Rotterdam, hoewel in verschillende schaalgroottes, ook aanwezig was in andere Nederlandse steden, maakte dat de regering koos voor het bieden van dit nieuwe instrumentarium aan alle gemeenten.⁴ Gemeentebesturen kregen met de Wbmgp de mogelijkheid om in aangewezen wooncomplexen, straten, buurten of wijken inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio waarin de gemeente is gelegen (Wbmgp, artikel 8). Tevens werd het mogelijk om in die gebieden voorrang te verlenen aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken (Wbmgp, artikel 9).

De wet maakte (en maakt) hiermee een uitzondering op de Huisvestingswet, waarin geregeld is dat gemeenten alleen in geval van 'onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste' beperkingen kunnen opleggen aan het algemene principe van vrijheid van vestiging, zoals afgesproken in internationale verdragen. **Gemeenten die uitsluitend op grond van 'leefbaarheid' willen sturen in de woonruimteverdeling, zijn aangewezen op de Wbmgp.**

Uitbreiding met screening in 2017

In 2017 is de Wbmgp uitgebreid met de mogelijkheid van screening op overlastgevende en criminele gedragingen bij woningtoewijzing in aangewezen wooncomplexen, straten of gebieden waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staat (Wbmgp, artikel 10).⁵

Deze toevoeging kwam er ook naar aanleiding van gemeentelijke experimenten op dit vlak. Bij het indienen van deze wetswijziging waren er meer dan vijftien gemeenten die een vorm van selectieve woningtoewijzing toepasten, waarbij woningzoekenden werden gescreend op

⁴ Zie: Kamerstukken II 2004-2005, 30.091, nr. 3.

⁵ Zie: Wetsvoorstel 34.314; Selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag.

overlastgevend en crimineel gedrag. Dit veelal op basis van een convenant tussen gemeente, politie en woningcorporatie(s).

Een wettelijke grondslag ontbreekt dan echter nog, waarmee ook de rechtsbescherming (zoveel als mogelijk beperken van de inbreuk op de vrijheid van vestiging en de privacy van woningzoekenden) niet geregeld is. De regering vult deze hiaten in met de aanvulling van de Wbmgp, zodat selectieve woningtoewijzing kan worden toegepast op basis van een uniforme methodiek die voorzien is van de noodzakelijke wettelijke waarborgen voor woningzoekenden. Een convenant zoals vroeger werd opgesteld tussen gemeente, politie en woningcorporatie is sindsdien niet meer mogelijk.

2.2 Beoogd maatschappelijk effect/doelen

Het doel van artikel 8, 9 en 10 van de Wbmgp kan worden samengevat als het bieden van instrumenten (aan gemeenten) die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wooncomplexen, straten, buurten of wijken.

Toen de Wbmgp in werking trad, werd deze wet gezien als onderdeel van het nationale en gemeentelijke Grotestedenbeleid en andere inspanningen van gemeenten die gericht waren op het keren van het proces van overbelasting van wijken door sociaaleconomisch kwetsbare woningzoekenden en een afnemende leefkwaliteit. De meeste gemeenten gingen (en gaan) hiermee aan de slag door te streven naar meer gemengd samengestelde wijken in sociaaleconomisch opzicht. Bij het opstellen van de Wbmgp erkende de regering dat dit een proces zou zijn dat pas op langeretermijn tot resultaat zou leiden.

De Memorie van Toelichting bij de Wbmgp maakt duidelijk dat de maatregelen door de wetgever bedoeld zijn als tijdelijke aanvulling op andere interventies in de betreffende gebieden. Destijds in het kader van het Grotestedenbeleid. Maar ook vandaag de dag is het de bedoeling dat de Wbmgp wordt ingezet als **onderdeel van een gebiedsgerichte, integrale en meerjarige aanpak**. Het is een kwestie van lange adem, waarbij tal van interventies op fysiek, sociaal, economisch en veiligheidsterrein en vele partijen een rol spelen. Desgewenst kan een gemeente de Wbmgp ook inzetten in samenhang/combinatie met andere juridische instrumenten als de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), vergunningverlening, de Huisvestingswet 2014, de Opiumwet, Woningwet, Gemeentewet en de Wet aanpak woonoverlast.

De Wbmgp biedt de mogelijkheid “om een bepaalde wijk rust en tijd te bieden, zodat de gemeente met de aanwezige bewoners daadwerkelijk tot resultaten kan komen wat betreft integratie en leefbaarheid.”; een adempauze zagezegd.⁶ Hierbij geldt dat de instrumenten uit de wet een ‘ultimum remedium’ vormen: een maatregel die pas wordt genomen als eerdere, minder ingrijpende maatregelen, niet voldoende werken.

De leidende gedachte is dat de gemeente en andere partijen de zittende bewoners door de selectieve woningtoewijzing meer perspectief kunnen bieden. Bijvoorbeeld door de inzet van maatschappelijke ondersteuning, zorg- en hulpverlening en het begeleiden naar werk of andere vormen van participatie. Toepassing van de Wbmgp draagt bij aan een evenwichtiger bevolkingssamenstelling, een hogere tevredenheid met de woonomgeving en aan het beperken van de (concentratie van) overlastproblematiek en criminaliteit in de buurt of wijk. Tegelijkertijd is het van belang om de leefbaarheid in de woonomgeving te blijven aanpakken

⁶ Kamerstukken II, 2004–2005, 30.091, nr. 3.

met de bestaande, minder ingrijpende instrumenten in het kader van een integrale (gebieds)aanpak.⁷

2.3 Voorwaarden

Anno 2020 biedt de Wbmgp een gemeentebestuur drie mogelijkheden om de toegang tot de woningmarkt in bepaalde wijken, waar de leefbaarheid onder druk staat, te reguleren via selectieve woningtoewijzing:

- 1) door eisen te stellen aan de aard van het inkomen (art. 8);
- 2) door voorrang te geven op basis van sociaaleconomische kenmerken (art. 9);
- 3) door te screenen op overlastgevend en criminele gedragingen (art. 10).

Via de gemeentelijke huisvestingsverordening

Voor toepassing van de artikelen 8, 9 en/of 10 is altijd een **gemeentelijke huisvestingsverordening** nodig. Op grond hiervan wordt al dan niet een huisvestingsvergunning verleend aan de woningzoekende. Indien voor een aangewezen gebied volgens de huisvestingsverordening ook toewijzingsregels gelden op grond van de Huisvestingswet 2014, in verband met de verdeling van schaarse woonruimte, kijkt de gemeente eerst of de woningzoekende voldoet aan de toewijzingscriteria op grond van de Huisvestingswet, voordat toewijzingscriteria op grond van artikel 8, 9 en/of 10 van de Wbmgp worden toegepast.

Aanwijzing door de Minister

De bijzonderheid en het ingrijpende karakter van de maatregelen wordt onderstreept door het feit dat gemeenten het instrumentarium van zowel artikel 8, 9 als 10 alleen kunnen toepassen in gebieden die op voordracht van de gemeenteraad door de Minister van BZK zijn aangewezen. Dit in verband met de beperking van de grondrechten die de instrumenten met zich meebrengen.

Daarbij neemt de Minister in overweging (Wbmgp, art. 6):

- Of de maatregel **noodzakelijk en geschikt** is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek;
- Of de problematiek niet met andere middelen bestreden kan worden (**subsidiariteit**);
- Of de ernst van de problematiek de inzet van deze maatregelen rechtvaardigt (**proportionaliteit**);
- Of woningzoekenden die als gevolg van de toepassing van artikel 8 of 10 een huisvestingsvergunning is geweigerd in het aangewezen gebied, **voldoende mogelijkheden** hebben om in de regio **passende huisvesting** te vinden. De Minister vraagt de betrokken provincie hierover om advies.

De gemeenteraad dient in de aanvraag voor de gebiedsaanwijzing naar het oordeel van de Minister van BZK voldoende aannemelijk te maken dat aan bovenstaande criteria wordt voldaan.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2016, Factsheet Wbmgp.

Tijdelijk

Een gebied kan voor een periode van **ten hoogste vier jaar** worden aangewezen, waarbij voor verlenging een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Inmiddels⁸ kan deze termijn **maximaal vier keer worden verlengd**, tot in totaal twintig jaar (wetswijziging uit april 2014). Hierbij is aangesloten bij de periode van twintig jaar die voor het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) geldt.⁹

2.4 Drie instrumenten in detail

2.4.1 Eisen aan de aard van het inkomen (art. 8)

Op grond van artikel 8 van de Wbmgp kan de gemeente van potentiële huurders die in aanmerking willen komen voor een woonruimte in een aangewezen gebied, eisen dat zij beschikken over:

- a) een inkomen op grond van het in dienstbetrekking verrichten van arbeid;
- b) een inkomen uit zelfstandig beroep of bedrijf;
- c) een inkomen op grond van een regeling voor vrijwillig vervroegd uittreden;
- d) een ouderdoms- of nabestaandenpensioen als bedoeld in de Algemene Ouderdomswet en Wet op de loonbelasting 1964, of
- e) een aanspraak op studiefinanciering als bedoeld in de Wet studiefinanciering 2000.

Deze eisen kunnen gesteld worden aan alle woningzoekenden die korter dan zes jaar in de regio woonachtig zijn. Hiermee kunnen gemeenten voorkomen dat woningzoekenden van buiten de regio en recente vestigers van binnen de regio op een relatief eenvoudige wijze, bijvoorbeeld via inwoning of via (on)zelfstandige woonruimte, alsnog toelating krijgen tot de aangewezen gebieden. Er is indertijd voor een periode van zes jaar gekozen omdat deze overeenkomt met de bepalingen in de Huisvestingswet over maatschappelijke binding.¹⁰

Desgewenst kan de gemeente een hardheidsclausule opnemen in de huisvestingsverordening, om toch een huisvestingsvergunning te kunnen verlenen indien niet voldaan wordt aan de eisen van artikel 8 maar het weigeren van de vergunning zou leiden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard'.

2.4.2 Voorrang op basis van sociaaleconomische kenmerken (art. 9)

Artikel 9 van de Wbmgp biedt de mogelijkheid om potentiële huurders met bepaalde sociaaleconomische kenmerken met voorrang te huisvesten. Het gaat hierbij om kenmerken zoals de samenstelling van het huishouden, de leeftijd, het opleidingsniveau (bijv. minimaal startkwalificatie conform de Wet educatie en beroepsonderwijs), het beroep (werkzaam in de niet-commerciële dienstverlening conform CBS-definitie) of het doen van vrijwilligerswerk.

Als er niemand is die aan de voorrangscriteria op basis van art. 9 voldoet, dan wordt de volgorde gehanteerd die geldt op basis van de reguliere criteria voor de woonruimteverdeling, zoals vastgelegd in de huisvestingsverordening (indien van toepassing).

⁸ Zie: Wetsvoorstel 33.797; Wet uitbreiding Wbmgp.

⁹ Zie: Kamerstukken II 2013–2014, 33 797, nr. 3.

¹⁰ Zie: Kamerstukken II 2004-2005, 30.091, nr. 3.

2.4.3 Screening op overlast gevende en criminele gedragingen (art. 10)

Artikel 10 van de Wbmgp biedt de mogelijkheid om potentiële huurders met een geschiedenis van overlastgevende en/of criminele gedragingen een huisvestingsvergunning te weigeren. Dit kan wanneer de te huisvesten personen 16 jaar of ouder zijn en kan ook van toepassing worden verklaard op een persoon van 16 jaar en ouder die op een later tijdstip bij een houder van een huisvestingsvergunning wil komen inwonen.

In de aanvraag, het besluit tot aanwijzing van het gebied en in de huisvestingsverordening wordt opgenomen met welk instrument wordt beoordeeld of een huisvestingsvergunning kan worden verleend. Hier geeft de wet twee opties, namelijk op grond van:

- 1) een verklaring omtrent het gedrag ([VOG](#));
- 2) of door middel van een onderzoek op basis van politiegegevens.

In de huisvestingsverordening geeft de gemeenteraad ook aan naar **welke gedragingen** in geval van een onderzoek op basis van politiegegevens mag worden gekeken. Hiervoor geldt een limitatieve lijst van gedragingen die is vastgelegd in artikel 10a van de Wbmgp:

- a) het veroorzaken van overlast die hinderlijk of schadelijk is voor personen of een gevaar oplevert voor de veiligheid of gezondheid van personen 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, walm, stof, stank of irriterend materiaal wordt verspreid; vervuiling, verontreiniging of schadelijk of hinderlijk gedierte in de woning of de directe omgeving ervan;
- b) onrechtmatig gebruik van een woning;
- c) gebruik van beledigende of discriminerende taal of uitingen jegens of intimidatie van omwonenden of bezoekers;
- d) gewelddadigheden of openlijke geweldpleging tegen, dan wel bedreiging of mishandeling van omwonenden of bezoekers;
- e) activiteiten die strafbaar zijn gesteld op grond van de Opiumwet in of in de omgeving van de woning;
- f) openbare dronkenschap in de omgeving van de woning;
- g) het plegen van vermogensdelicten met een directe relatie tot de woonomgeving;
- h) brandstichting, vernieling en vandalisme in de omgeving van de woning;
- i) radicaliserende, extremistische of terroristische gedragingen die strafbaar zijn (Wetboek van Strafrecht).

Afhankelijk van de problematiek in het aangewezen gebied kan de gemeente ervoor kiezen om alle gedragingen uit de bovenstaande lijst mee te nemen of daaruit een keuze te maken.

Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning op basis van politiegegevens is het mogelijk om voorschriften aan de vergunning te verbinden in de vorm van een **gedragsaanwijzing** (Wbmgp artikel 10b) ter voorkoming van overlastgevende en criminele gedragingen.¹¹ Dat is een verbod of gebod om iets na te laten of iets te doen. Hierbij geldt dat de gemeente zo

¹¹ In de praktijk wordt in dit kader veelal gesproken over vergunningverlening onder voorwaarden.

specifiek mogelijk moet zijn; er moet een duidelijke relatie zijn tussen het voorschrift en de hiermee te voorkomen overlastgevende of criminele gedraging. Zo kan bij ernstige geluids-overlast een verbod worden opgelegd om 's avonds meerdere bezoekers in de woning te ontvangen of bij dronkenschap een gebod volgen om hiervoor hulp te zoeken.

Toepassing

Indien artikel 10 wordt toegepast bekijkt de gemeente eerst of de potentiële huurder op basis van de toewijzingscriteria in de huisvestingsverordening in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning. Is dat het geval, dan wordt van de woningzoekende een VOG verlangd of vindt er een onderzoek plaats op basis van politiegegevens (afhankelijk van wat in de huisvestingsverordening hierover is vastgelegd).

Bij een onderzoek op basis van politiegegevens stelt het college van B en W de burgemeester in kennis van de aanvraag van een huisvestingsvergunning. Daarop vraagt de burgemeester aan de politiechef om zo spoedig mogelijk een overzicht te verstrekken van de relevante politiegegevens. Deze politiegegevens over de gedragingen hebben betrekking op een periode van ten hoogste vier jaar teruggerekend vanaf de aanvraag van de huisvestingsvergunning. Als de betrokkene op het tijdstip van die aanvraag nog geen 18 jaar is, dan wordt ten hoogste twee jaar teruggekeken.

Bij de politiegegevens wordt door de politie een duiding verstrekt, zodat de burgemeester de verstrekte gegevens adequaat kan beoordelen. De burgemeester beoordeelt aan de hand van in de Wbmgp vastgelegde wegingscriteria (bijvoorbeeld aard en ernst, frequentie en onderlinge samenhang, en tijdsverloop) en bepaalt vervolgens de inhoud van de zogenoemde **woonverklaring**. In deze woonverklaring geeft de burgemeester aan of er voor het college van B en W gronden zijn om de huisvestingsvergunning te weigeren of om daaraan voorschriften te verbinden (Wbmgp, artikel 10b).

Desgewenst kan de gemeente een hardheidsclausule opnemen in de huisvestingsverordening, om toch een huisvestingsvergunning te kunnen verlenen indien niet voldaan wordt aan de eisen van artikel 10 maar het weigeren van de vergunning zou leiden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard'.

Voor de verwerking van de persoonsgegevens door de gemeente is een algemene maatregel van bestuur opgesteld. Hierin zijn regels opgenomen die aanvullend zijn op de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG).

3 Lokale beleidskeuzes

In dit hoofdstuk beschrijven we de lokale toepassing van artikel 8, 9 en 10 van de Wbmgp door gemeenten. Daarbij gaan we in op de beleidskeuzes die zij hebben gemaakt en de rol die de toepassing speelt binnen de bredere aanpak om de leefbaarheid in aangewezen gebieden te verbeteren.

Anno 2020 passen tien gemeenten een of meerdere instrumenten uit de Wbmgp toe, die selectieve woningtoewijzing mogelijk maken. In tabel 3-1 is te zien welke gemeenten dit zijn en sinds wanneer daar gebieden zijn aangewezen. Rotterdam was in 2006 de eerste gemeente waar de Wbmgp werd toegepast. In 2015 volgden andere gemeenten. In de gemeente Nissewaard worden de instrumenten uit de Wbmgp pas sinds kort (februari 2020) toegepast¹². Daarom maakt deze gemeente geen onderdeel uit van de evaluatie.

tabel 3-1 Inwerkingtreding van gebiedsaanwijzingen Wbmgp per gemeente, ultimo 2020

gemeente	eerste aanwijzing	actuele aanwijzing
Capelle a/d IJssel	11 juni 2015	13 juni 2019
Den Bosch	1 november 2017	1 november 2017
Dordrecht	26 maart 2018	26 maart 2018
Nijmegen	2 februari 2015	3 november 2017
Nissewaard	2 februari 2020	2 februari 2020
Rotterdam	15 april 2006	16 april 2018
Schiedam	21 december 2017	21 december 2017
Tilburg	31 augustus 2017	18 november 2020
Vlaardingen	8 april 2016	6 april 2020
Zaanstad	19 maart 2018	19 maart 2018

Bron: ministerie van BZK

3.1 Lokale doelstellingen

De doelstellingen die de negen gemeenten hebben aangegeven, zijn te groeperen onder twee hoofddoelen. De meeste gemeenten hebben beide hoofddoelen voor ogen (zie ook paragraaf 3.2).

Het eerste hoofddoel is **een sociaaleconomisch minder kwetsbare bevolking**. De Wbmgp kan worden ingezet om de instroom van bewoners met een sociaaleconomische kwetsbare positie in de aangewezen gebieden te beperken en bewoners met een betere positie aan te trekken. De gemeente Den Bosch wil bijvoorbeeld “de concentratie van het aantal en aandeel van financieel kwetsbare bewoners” verminderen. Dit om “de sociaal zwakke structuur van de buurt te beïnvloeden en het draagvermogen van de wijk te vergroten”. De gemeente Capelle aan den IJssel ziet de inzet van de Wbmgp als een manier om de huidige bevolking te ontlasten, terwijl er aan andere problemen gewerkt wordt. Ze wil “rust en ruimte ... creëren om de integratie en leefbaarheid met de aanwezige bewoners te verbeteren”. Ook de gemeenten Rotterdam en Vlaardingen zetten de Wbmgp in om “meer evenwicht in de bevolkingssamenstelling” te creëren. De achterliggende gedachte is dat het bijsturen van de bevolkingssamenstelling een positieve invloed zal hebben op de sociaaleconomische positie

¹² De gebiedsaanwijzing in Nissewaard betreft 1453 woningen in negen gebieden. De woningen zijn voornamelijk corporatiebezit.

van bewoners in kwetsbare buurten. De gemeente Tilburg wil bijvoorbeeld dat “inkomen uit arbeid meer de norm wordt”. De gemeente Zaanstad hoopt onder meer dat door de komst van nieuwe bewoners ook de samenstelling van leerlingen op scholen in en om de aangewezen buurten verandert en daarmee risico’s op onderwijsachterstanden verminderd worden.

Het tweede hoofddoel is **verbetering van de leefbaarheid en veiligheid**. De gemeente Schiedam gebruikt de Wbmgp bijvoorbeeld als deel van een brede aanpak tegen woonoverlast. De gemeente Dordrecht wil voorkomen dat “buurtbewoners overmatig overlast ervaren of stelselmatig geconfronteerd worden met criminaliteit” en gebruikt de wet daarom in vier buurten waar deze problemen spelen. Capelle aan den IJssel past de Wbmgp ook toe voor het verhogen van sociale cohesie. Soms overlapt de leefbaarheid- en veiligheidsdoelstelling met de sociaaleconomische. De gemeente Tilburg wil niet alleen overlast beperken, maar ook “financieel kwetsbare mensen beschermen tegen criminele invloeden”.

De doelstellingen worden vaak gekoppeld aan de lage scores van de aangewezen gebieden in metingen op basis van monitoringsinstrumenten, zoals de Leefbaarometer, de Veiligheidsmonitor en lokale wijkprofielen en -indexen. “Een verbetering van deze scores is het doel”, geeft bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen aan.

3.2 Toepassing

In deze paragraaf gaan we in op de lokale toepassing van de Wbmgp. Welke artikelen hebben de negen gemeenten gebruikt en waarom? En op welke schaal is de Wbmgp ingezet?

Keuze van instrumenten

In tabel 3-2 is een overzicht weergegeven van de **gebruikte wetsartikelen** van de Wbmgp per gemeente. Het meest gebruikt wordt artikel 10 (acht keer), gevolgd door artikel 9 (zeven keer) en artikel 8 (vijf keer). De meeste gemeenten maken gebruik van twee of meer artikelen tegelijk. Ze gebruiken hierbij meestal een combinatie van artikel 10 en een van de sociaaleconomische artikelen¹³. Rotterdam en Tilburg gebruiken alle drie de artikelen. Vlaardingen (art. 9) en Dordrecht (art. 10) gebruiken één artikel en Capelle aan den IJssel zet een combinatie van artikel 8 en 9 in.

tabel 3-2 Overzicht van de gebruikte wetsartikelen van de Wbmgp per gemeente, medio 2020

gemeente	art. 8	art. 9	art. 10
Capelle a/d IJssel	ja	ja	nee
Den Bosch	ja	nee	ja
Dordrecht	nee	nee	ja
Nijmegen	nee ¹⁴	nee	ja
Rotterdam	ja	ja	ja
Schiedam	nee	ja	ja
Tilburg	ja	ja	ja
Vlaardingen	nee	ja	nee
Zaanstad	nee	ja	ja

Bron: lokale Wbmgp-evaluaties, bewerking RIGO

¹³ Ook de gemeente Nissewaard past een combinatie van twee maatregelen toe, namelijk artikel 9 en 10.

¹⁴ In Nijmegen is artikel 8 toegepast tussen 2015 en 2019.

Gemeenten hebben verschillende **overwegingen** bij het gebruik van de verschillende artikelen, afhankelijk van de lokale situatie. Voor artikel 8 en 9 werd gekozen vanwege de verwachte positieve effecten op de **sociaaleconomische bevolkingssamenstelling**. De gemeente Nijmegen koos bijvoorbeeld voor artikel 8 “om gaandeweg een in sociaal economisch opzicht wat krachtiger huishoudens in de gebieden te krijgen. Mensen met werk en een meer geregeld leven. Dit zou ook de zwakkere huishoudens kunnen helpen via voorbeeldwerking, verbinding in de wijk en meer ‘sociaal tegengas’ tegen deviant gedrag.”

In een aantal gemeenten werd (soms ondanks bestaande sociaaleconomische problematiek) **expliciet niet gekozen voor artikel 8**. De gemeente Zaanstad koos wel artikel 9 maar niet 8, omdat het geen woningzoekenden wil uitsluiten op basis van de aard van het inkomen. De gemeente Dordrecht wil problemen met de beschikbaarheid van woningen voor lagere inkomens niet verder vergroten en zag daarom ook af van artikel 8. In de gemeente Vlaardingen werd artikel 8 overwogen, maar hiervoor was geen politiek draagvlak en de woningcorporatie weigerde mee te werken.

Gemeenten kozen voor artikel 10 omdat het de enige manier is waarop zij de **instroom van overlastgevende of criminele woningzoekenden** kunnen **beperken**. “Het blijkt moeilijk crimineel en overlastgevend gedrag effectief aan te pakken, zonder de mogelijkheid om instroom van nieuwe bewoners te reguleren.”, aldus de gemeente Tilburg. In Den Bosch en Dordrecht is voor artikel 10 gekozen, omdat de gemeenten daarmee hun eerdere screenings op gedrag (destijds op basis van een convenant tussen gemeente, politie en woningcorporaties) kunnen voortzetten. Omdat het toepassen van de screening positief werden ervaren, wilden de gemeenten de aanpak via de Wbmgp voortzetten.

De keuze voor de artikelen kwam op verschillende manieren tot stand. De gemeente Vlaardingen maakte bijvoorbeeld vier **scenario’s** voor haar probleemgebieden, waarbij de voorkeur uiteindelijk uitging naar ‘variant 9+’: een aanpak van woonoverlast in combinatie met de inzet van artikel 9. Ter voorbereiding op een nieuwe aanvraag stelde de gemeente Rotterdam een **afwegingskader** vast waarin gebieden integraal en in samenhang werden gezien, zodat per gebied maatwerk kon worden geleverd bij de uiteindelijke keuze voor de artikelen.

Invulling van instrumenten

In tabel 3-3 staat een overzicht weergegeven van de **voorranggronden** die zijn toegepast door gemeenten die artikel 9 gebruiken. De meest gebruikte voorranggronden hebben te maken met het **beroep** (zes keer), hetzij het hebben van een **betaald beroep in het algemeen** (drie keer) dan wel een **specifiek soort beroep** (drie keer). Wat betreft de laatste categorie gaat het in alle drie de gemeenten in ieder geval om beroepen in de **dienstverlening**.

Hierover schrijft de gemeente Zaanstad: “Door voorrang te geven voor inkomen uit non-commerciële dienstverlening wordt het doel van het beperken van bewoners zonder inkomen uit arbeid gecombineerd met het kansen bieden aan werknemers in relevante maatschappelijke sectoren en daarmee met het versterken van de concurrentiepositie van Zaanstad in het algemeen en Poelenburg en Peldersveld in het bijzonder t.o.v. omliggende gemeenten.”

In Schiedam is er daarnaast ook voorrang voor personen die in de **lokale maakindustrie** werken. De gemeente schrijft: “De maakindustrie hoort bij het DNA van Schiedam. (...) Voor startende werkenden in deze sectoren biedt deze voorrangregeling een kans op huisves-

ting. Voor de stad biedt deze voorrangsregeling een mogelijkheid deze groep voor een langere termijn aan zich te binden. Voor jongeren uit de buurten waar woningen zijn aangewezen voor deze voorrangsregel, kan dit een stimulans zijn om in deze sectoren aan de slag te gaan.”

Vier gemeenten geven verder voorrang in verband met **opleiding**. Het vereiste opleidingsniveau verschilt. In Schiedam gaat het niet om het huidige opleidingsniveau, maar om het momenteel studeren aan HBO of WO. Twee gemeenten (Capelle en Rotterdam) geven voorrang aan vrijwilligers. Vlaardingen hanteert unieke voorrangsgronden: de omvang van het huishouden en het hebben van een middeninkomen.

tabel 3-3 *Overzicht van de toegepaste voorrangsgronden bij artikel 9 per gemeente, 2020*

gemeente	voorrangsgrond
Capelle a/d IJssel	<ul style="list-style-type: none"> • soort beroep (dienstverlening) • vrijwilligerswerk
Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> • soort beroep (maatschappelijk beroep) • betaald werk • vrijwilligerswerk • opleiding (min. MBO-niveau)
Schiedam	<ul style="list-style-type: none"> • soort beroep (maatschappelijke dienstverlening of maakindustrie in Schiedam) • opleiding (min. 1 lid huishouden studeert op HBO of WO-niveau)
Tilburg	<ul style="list-style-type: none"> • betaald werk • opleiding (startkwalificatie)
Vlaardingen	<ul style="list-style-type: none"> • omvang huishouden (aantal kamers = max. aantal personen) • middeninkomen
Zaanstad	<ul style="list-style-type: none"> • betaald werk • daarbinnen: soort beroep (non-commerciële dienstverlening zoals zorg, onderwijs en welzijn) • opleiding (startkwalificatie)

Bron: lokale Wbmgp-evaluaties, bewerking RIGO

Voor de screening onder artikel 10 geldt een limitatieve lijst van **gedragingen**, waaruit door de gemeenten een keuze worden gemaakt (zie paragraaf 2.4.3). Uit de aanvragen en lokale evaluaties valt op te maken dat **vrijwel alle gemeenten die art.10 gebruiken voor de volledige lijst van gedragingen hebben gekozen**. De enige uitzondering vormt de gemeente Den Bosch, die ervoor gekozen heeft één gedraging niet op te nemen, namelijk radicalisering (lid i). De gemeente schrijft: “[deze gedraging] vraagt om een koppeling met een geheel ander instrumentarium in de aanpak. Mogelijk dat dit in de toekomst nog een mogelijkheid is.”

Schaal van de toepassing

In tabel 3-4 is een overzicht weergegeven van het **aantal woningen** dat (medio 2020) in iedere gemeente onder de Wbmgp valt, met een onderverdeling naar wetsartikel. De reikwijdtes variëren van tientallen woningen (Tilburg¹⁵) tot enkele duizenden woningen in bijvoorbeeld Dordrecht en Zaanstad. In Rotterdam wordt de Wbmgp verreweg het breedst ingezet, namelijk over ruim 37.600 woningen. De tabel geeft ook een indruk van hoe de Wbmgp gedifferentieerd wordt ingezet binnen de gemeenten. Zo vallen alle 2.414 aangewezen woningen in Den Bosch onder artikel 10, maar slechts de helft daarvan valt ook onder artikel 8.

tabel 3-4 Aantal woningen onder Wbmgp per gemeente en per artikel, medio 2020

gemeente	totaal woningen in gebied	woningen onder art. 8	woningen onder art. 9	woningen onder art. 10
Capelle a/d IJssel	1.857	1.857	1.857	
Den Bosch	2.749	1.349		2.749
Dordrecht	1.195			1.195
Nijmegen	460	102		460
Rotterdam	37.606	23.605	5.713	19.396
Schiedam	2.693		1.702	1.476
Tilburg	74	74	74	74
Vlaardingen	650		650	
Zaanstad	2.414		2.204	2.414

Bron: lokale Wbmgp-evaluaties, bewerking RIGO

Hieronder laat tabel 3-5 zien op wat voor **gebieden** de Wbmgp in de negen gemeenten van toepassing is. De meeste gemeenten kiezen ervoor om hele buurten aan te pakken, maar soms worden er ook specifieke straten of complexen aangewezen.

tabel 3-5 Aangewezen gebieden en huursegmenten voor toepassing van de Wbmgp per gemeente, medio 2020

gemeente	gebieden	huursegmenten
Capelle a/d IJssel	11 complexen in 5 buurten	corporatie
Den Bosch	6 buurten	corporatie
Dordrecht	2 buurten en 2 complexen	corporatie
Nijmegen	1 buurt en 2 locaties	corporatie en particulier
Rotterdam	5 buurten en aantal straten	corporatie en particulier
Schiedam	12 buurten	corporatie en particulier
Tilburg	3 straten	corporatie
Vlaardingen	3 buurten	corporatie
Zaanstad	2 buurten	corporatie en particulier

Bron: lokale Wbmgp-evaluaties, bewerking RIGO

Uit tabel 3-5 blijkt ook dat ongeveer de helft van de gemeenten de Wbmgp alleen toepassen op **corporatiewoningen**. De gemeente Den Bosch beargumenteerde dit bijvoorbeeld als volgt: “Veruit het grootste deel van de huurwoningen in de buurten is in bezit van de corporaties dus daar is het effect het grootst”. Daarnaast wordt “met de woningcorporaties ...

¹⁵ Per 18 november 2020 is het aantal aangewezen woningen in Tilburg waarop artikel 8, 9 en/of 10 van toepassing is, uitgebreid met 701. Deze uitbreiding valt buiten deze evaluatie.

nauw samengewerkt in een bredere wijkaanpak waar selectieve woningtoewijzing een aanvulling op is. Bij particuliere verhuurders wordt dit niet of nauwelijks gedaan”. Tot slot is “het proces van het verstrekken van een huisvestingsvergunning ... makkelijk te mandateren aan corporaties maar niet aan kleine verhuurders. Voor de snelheid en inrichting van het proces is dit wel van belang om zo het middel zo efficiënt mogelijk in te zetten”.

Andere gemeenten kiezen er juist bewust voor om de Wbmgp wel voor de **particuliere huursector** te laten gelden, omdat dit bijvoorbeeld in de bredere aanpak past. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeente Schiedam, die zich in haar bredere aanpak tegen woonoverlast met betrekking tot particuliere verhuur richt op “goed verhuurderschap, het voorkomen van uitbuiting ... [en] het tegengaan van huisjesmelkers.”

3.3 Bredere aanpak

De Wbmgp is bedoeld als (tijdelijke) **aanvulling op andere interventies** binnen een bredere probleemaanpak. In alle negen gemeenten wordt de wet op deze manier gebruikt. De gemeenten zijn eensgezind in hun overtuiging dat de Wbmgp ook daadwerkelijk alleen effectief is als onderdeel van een bredere gebiedsaanpak.

Zo melden de gemeente Vlaardingen en een lokale organisatie voor maatschappelijk werk: “Je probeert met allerlei factoren de wijk te verbeteren. Met elk op zich bereik je te weinig, maar als je ze niet zou doen, zou de wijk veel harder achteruit gaan. Je bent op zoek naar de variabelen die het meeste effect hebben, maar ook de kleinere moet je blijven doen, van alles bij elkaar. De Rotterdamwet is daar één van.”

Het is kortom ‘**én én**’, zo denken ook de corporaties in Dordrecht: “Het is niet alleen art. 10, maar ook wat er allemaal door de corporaties in de buurten is gedaan: er is gesloopt, nieuw gebouwd, grootschalig gerenoveerd, er zijn extra complexbeheerders aangesteld, en er zijn veel huisbezoeken afgelegd. Er is ook veel geïnvesteerd om meer grip te krijgen op de zittende huurders. Het is én, én. Verbeteren van de leefbaarheid door de corporaties en screening door de gemeente om de instroom te reguleren.”

Gemeenten gebruiken de Wbmgp voor uiteenlopende **programma's**. Hier volgt een aantal voorbeelden. In Capelle aan den IJssel wordt de Wbmgp (art. 8 en 9) gecombineerd met een aanpak ter bevordering van de sociale cohesie, zoals projecten gericht op vrijwilligers, kinderen, jongeren en ouderen, naast een veiligheidsaanpak en een programma voor eenzaamheidsbestrijding. In Rotterdam vormde artikel 9 één van de twee pijlers van een gebiedsaanpak gericht op de bestrijding van leegstand en woonoverlast en een evenwichtige bevolkingssamenstelling. De tweede pijler bestond hierbij uit het tegengaan van probleemsituaties door huisbezoeken. In Dordrecht en Schiedam wordt artikel 10 gecombineerd met de Wet aanpak woonoverlast (Waw). “Waar de uitvoering van de Waw een repressief middel is in deze aanpak, is de Wbmgp (artikel 10) een preventief middel”, aldus de gemeente Dordrecht. In Den Bosch worden artikel 8 en 10 ingezet naast een deels fysieke interventie (renovatie en verduurzaming van wooncomplexen en het opknappen van de openbare ruimte).

“**Zonder regulering blijft het dweilen met de kraan open**” (gemeente Tilburg) is een typering van de rol van de Wbmgp die vaak terugkeert in de lokale evaluaties. Door met de Wbmgp de kraan ‘dicht’ te draaien ontstaat er een periode van ‘rust’ waarin de andere onderdelen van de probleemaanpak tot hun recht kunnen komen. “De Wbmgp is nodig. Het werkt ondersteunend, het verstevigt aan de voorkant de aanpak door betere sturing op instroom” (gemeente Schiedam).

Wanneer het gaat om artikel 10 dan beschrijven gemeenten dit vaak als “**ultimum remedium**” (gemeente Rotterdam) binnen de bredere aanpak. De gemeente Tilburg typeert de regeling als de bitterste van vier smaken: “Hard optreden waar nodig (zuur), maar ook je nek uitsteken voor welwillenden in de wijk (zoet), zorg voor hulpbehoevenden (zout) en reguleren van de instroom (bitter). Zonder de mogelijkheid om instroom van nieuwe bewoners te reguleren, is het moeilijk de balans in een buurt te herstellen. Dit kan in onze ogen in verschillende vormen en gradaties, met als uiterste vorm de toepassing van politiecreening in het kader van de Wbmgp.”

3.4 Tijdelijkheid

Een gebied kan voor een periode van maximaal vier jaar worden aangewezen, waarna voor verlenging een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Deze termijn kan maximaal vier keer met ten hoogste vier jaar worden verlengd. De meeste gemeenten die instrumenten uit de Wbmgp toepassen zitten nog in de eerste termijn. Capelle aan den IJssel en Vlaardingen hebben een eerste verlenging gekregen. In Rotterdam is de gebiedsaanwijzing voor artikel 8 inmiddels drie keer verlengd (zie ook tabel 3-1).

De meeste gemeenten geven aan moeilijk in te kunnen schatten op welke termijn het stopzetten van de toepassing van de Wbmgp waarschijnlijk is. Veel gemeenten benadrukken dat de problematiek en de aanpak ervan door middel van de Wbmgp in hun optiek een **kwestie van lange adem** is. De gemeente Nijmegen verwacht bijvoorbeeld een terugval als artikel 10 op korte termijn zou worden stopgezet. Andere gemeenten geven aan dat er voor het beoordelen van de effectiviteit meer tijd nodig is. De gemeente Schiedam schrijft: “De Wbmgp veroorzaakt een beweging, maar of die dit gewenste effect heeft, is nu nog niet te zeggen, daar is meer tijd voor nodig. Je ziet positieve korte termijneffecten, maar ook nog Schiedammers uit die straten vertrekken.” Een aantal gemeenten wacht nog toekomstige (leefbaarheids)onderzoeken af.

De gemeente Vlaardingen heeft wel een helder beeld voor ogen over de termijn waarop toepassing van de Wbmgp (art. 9) kan worden beëindigd. Er is een verlenging aangevraagd, die in april 2020 is goedgekeurd. Het is de bedoeling dat het met deze verlenging voldoende moet zijn. De gemeente wil op basis van nieuwe onderzoeken “maatregelen en acties inzetten die ervoor zorgen dat het inzetten van de wet na vier jaar niet meer nodig is”. Er is in Vlaardingen wel interesse om ook artikel 10 te gaan toepassen, maar dit proces moet nog worden opgestart.

Of gemeenten in de toekomst een aanvraag voor verlenging van de gebiedsaanwijzing zullen indienen, zal ook afhankelijk zijn van de **politieke samenstelling** van het college en de gemeenteraad. Medewerkers van gemeenten geven aan dat sommige partijen in de gemeenteraad positief staan tegenover het toepassen van selectieve woningtoewijzing als beleidsinstrument, terwijl andere partijen er principiële bezwaren tegen hebben.

4 Uitvoering

In dit hoofdstuk staat de lokale uitvoering van het beleid centraal: hoe is de vergunningverlening in de aangewezen gebieden verlopen en welke succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten signaleren de gemeenten bij de uitvoering? In dit hoofdstuk gaan we ook in op de methode van screening.

4.1 Vergunningverlening

In deze paragraaf bieden we een kwantitatief overzicht van de resultaten van de vergunningverlening voor huurwoningen waarop de Wbmgp van toepassing is. Daarmee laten we zien wat het (directe) effect is geweest van de toepassing van de wet op de toewijzing van huurwoningen.

In tabel 4-1 is een overzicht gegeven van het aantal aangevraagde vergunningen en het aantal weigeringen (per wetsartikel). **Het aantal geweigerde vergunningen is over het algemeen laag.** Het gaat om drie tot zes procent van de aangevraagde vergunningen en in sommige gemeenten is zelfs geen enkele vergunning geweigerd. In Capelle aan den IJssel heeft dat een praktische reden: “Er wordt in feite niemand afgewezen of een huisvestingsvergunning geweigerd, omdat iemand pas in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning als voldaan wordt aan de criteria uit de advertentie en de verhuurder privaatrechtelijk bereid is de woning [aan die persoon] te verhuren.” Daarnaast geven meerdere gemeenten aan met name een **preventieve werking** te zien. Als woningzoekenden een achtergrond hebben die reden vormt voor weigering, zullen ze in veel gevallen bij voorbaat al niet meer op een woning reageren in een aangewezen gebied.

Bij deze cijfers moet verder in gedachten gehouden worden dat het aantal aangewezen woningen in de ene gemeente hoger ligt dan in de andere en dat er een zekere mate van differentiatie bestaat in de inzet van de verschillende artikelen over de gebieden binnen een gemeente (zie ook tabel 3-4 in het vorige hoofdstuk).

tabel 4-1 overzicht van aangevraagde vergunningen en weigeringen (naar artikel)

gemeente	vergunningen aangevraagd	vergunningen geweigerd		geweigerd art. 8	geweigerd art. 10
Capelle a/d IJssel ¹⁶	129	0	0%	0	
Den Bosch	437	17	4%	4	13
Dordrecht	242	7	3%		7
Nijmegen	81	5	6%	0	5
Rotterdam ¹⁷	7.189	148	2%	147	1
Schiedam	782	33	4%		33
Tilburg	22	0	0%	0	0
Vlaardingen	104	n.v.t.			
Zaanstad	243	2	1%		2

Bron: lokale Wbmgp-evaluaties, bewerking RIGO

¹⁶ De cijfers over Capelle aan den IJssel betreffen de aanvragen in 2019.

¹⁷ De cijfers over Rotterdam betreffen de aanvragen in 2018 en 2019.

Het bovenstaande overzicht laat zien dat de weigeringen in de meeste gemeenten vooral plaatsvinden op basis van artikel 10, met uitzondering van Rotterdam¹⁸. Het gaat echter ook voor artikel 10 om kleine aantallen.

Bij de toepassing van artikel 8 geldt dat er geen eisen aan de aard van het inkomen gesteld mogen worden als de woningzoekende zes jaar of langer in de regio woont. In Capelle aan den IJssel hebben 11 huurders dankzij deze bepaling een vergunning gekregen, terwijl zij niet over een inkomen uit arbeid beschikten. In Nijmegen geldt dit voor 6 huurders. De overige gemeenten hebben hierover geen informatie aangeleverd.

Onder artikel 10 kunnen **vergunningen onder voorwaarden** verleend worden. De gemeenten kunnen deze voorwaarden zelf formuleren. Vijf gemeenten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Schiedam heeft van alle gemeenten de meeste vergunningen onder voorwaarden verstrekt: 17. De meest voorkomende voorwaarden in Schiedam zijn:

- U mag geen (woon)overlast veroorzaken in de nabije omgeving of vanuit uw woning;
- U mag geen strafbare feiten plegen.

Deze voorwaarden worden ook toegepast in andere gemeenten, zoals Dordrecht en Nijmegen. De gemeenten maken daarnaast ook gebruik van voorwaarden die te maken hebben met de unieke situatie van de woningzoekende. Denk bijvoorbeeld aan verboden om lid te zijn van een '1% motorclub', om burens te intimideren, om contact op te nemen met bepaalde personen, of om drugs te gebruiken. Ook kan het gaan om een gebod om open te staan voor ambulante begeleiding of om die toegang te geven tot de woning.

Tot slot kunnen er vergunningen verleend worden onder de **hardheidsclausule** in artikel 8 en artikel 10. Alleen Capelle aan den IJssel heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, door 5 vergunningen alsnog te verlenen.

tabel 4-2 overzicht van vergunningen met voorrang onder artikel 9

gemeente	aangevraagde vergunningen	vergunningen verleend aan woningzoekenden met voorrang	
Capelle a/d IJssel	129	onbekend	
Rotterdam ¹⁹	886	886	100%
Schiedam	38	38	100%
Tilburg	22	21	95%
Vlaardingen	104	75	72%
Zaanstad	243	219	90%

Bron: lokale Wbmgp-evaluaties, bewerking RIGO

In tabel 4-2 is het aantal vergunningen weergegeven dat is verleend met **voorrang onder artikel 9**. De getoonde percentages zijn berekend over het aantal aangevraagde vergunningen waarbij artikel 9 van toepassing was. In Rotterdam en Schiedam zijn alle corporatiewoningen waarbij artikel 9 werd toegepast verhuurd aan woningzoekenden met voorrang. In Tilburg en Zaanstad geldt dit tot voor respectievelijk 95% en 90% van de woningen. In Vlaar-

¹⁸ Rotterdam is op 1 maart 2019 gestart met de toepassing van artikel 10 van de Wbmgp, in een eerste fase met 31 straten.

¹⁹ De cijfers over Rotterdam betreffen de aanvragen in de hele pilotperiode (september 2016 t/m 2019).

dingen ligt dit percentage met 72% relatief laag. Bij de overige woningen hebben geen kandidaten gereageerd die voorrang zouden krijgen of waren de kandidaten met voorrang uiteindelijk niet geïnteresseerd in de aangeboden woningen.

4.2 Samenwerking

Voor de lokale evaluaties is gemeenten gevraagd hoe de samenwerking met verschillende betrokken partijen is verlopen. Het gaat hierbij om de samenwerking met uitvoeringspartners (corporaties en politie), andere overheden (omliggende gemeenten en de provincie) en bewoners (inclusief huurdersorganisaties).

Over de samenwerking met **corporaties en politie** zijn de meeste gemeenten zeer tevreden. Gemeenten als Rotterdam, Den Bosch, Dordrecht en Zaanstad spreken over korte lijntjes en duidelijke afspraken, wat resulteert in een korte doorlooptijd voor de vergunningverlening. Dat is fijn voor de woningzoekende en voorkomt leegstandsproblemen. De gemeente Rotterdam beschrijft hoe een goede samenwerking eruit moet zien: “Het succes ligt in de intensieve samenwerking tussen de partijen en het commitment, het vertrouwen over en weer. Mensen zijn er speciaal voor vrijgemaakt, wat geleid heeft tot korte communicatielijnen. (...) Als dat stopt en alles gaat weer volgens de normale werkwijze, dan wordt het weer bureaucratisch en verdwijnt het commitment. ‘Het gaat om korte lijnen, elkaar kennen en er gezamenlijk voor gaan. Snel informatie uitwisselen.’”

Sommige gemeenten kregen bij de samenwerking met corporaties en/of politie in de beginfase te maken met aanloopproblemen. De gemeente Schiedam had met de lokale corporatie Woonplus afgesproken om de toepassing van artikel 9 geautomatiseerd uit te voeren via het regionale verdeelsysteem Woonnet Rijnmond. Het automatiseren bleek echter complexer dan verwacht, waardoor artikel 9 in het eerste jaar (2018) in Schiedam niet is toegepast. In maart 2019 is het systeem aangepast en sindsdien werkt het naar tevredenheid. Ook de andere Wbmgp-gemeenten in de regio Rotterdam, die de voorrangsregel tot dan toe handmatig uitvoerden, profiteren hiervan.

In Vlaardingen stond de lokale corporatie in eerste instantie sceptisch tegenover de inzet van de Wbmgp. Volgens de gemeente richt de woningcorporatie zich liever “op de sociale problematiek als laaggeletterdheid, in combinatie met discussie over sloop. Daarvoor zijn we samen bezig met een herijking [van de gebiedsvisie]. Maar de gemeente wil art.9 wel, vindt het belangrijk en wil de toepassing ook uitbreiden. Het contact met de corporatie mag op dit punt wel verbeteren.” De corporatie geeft aan inmiddels minder sceptisch tegenover artikel 9 te staan, maar zich nog wel af te vragen of “het middel niet te zwaar is voor het doel. Het vraagt veel werk. Er is een zeer stevige procedure voor nodig met BZK terwijl in de praktijk voorrang wordt gegeven aan mensen met een (iets) hoger inkomen. Het proces is wel heel zwaar in verhouding tot het middel.”

In Den Bosch zijn er ook verbeterpunten in de samenwerking. Een beleidsmedewerker van de gemeente geeft aan de gemeente soms “aanvragen binnen krijgt van personen die duidelijk niet door de screening komen. In de verstrekte politiegegevens komt dan naar voren dat deze mensen al in contact zijn met (een van) de woningcorporatie(s). De woningcorporatie zou dan moeten weten dat deze persoon niet door de screening heen komt. Dit maakt soms dat de belanghebbende vervolgens van het kastje naar de muur wordt gestuurd tussen gemeente en de corporaties.”

In Schiedam verloopt de samenwerking en afstemming in het kader van de screening op basis van artikel 10 meestal binnen de afgesproken termijnen en zonder problemen. Als een

huurder antecedenten heeft bij de politie dan wordt het proces wel aanzienlijk vertraagd. Dit kan oplopen van enkele weken tot maanden. Dit wordt door de woningcorporaties als ongewenst ervaren, maar die heeft ook begrip voor het proces van beoordelen en het feit dat dit secuur moet gebeuren.

De provincie Zuid-Holland signaleert dat bij het aanvragen van de gebiedsaanwijzing **tussen gemeenten** weinig regionale afstemming plaatsvindt. In de regio Rotterdam wordt de Wbmgp inmiddels in vijf gemeenten toegepast. De provincie vreest dat gebrek aan regionale afstemming ertoe kan leiden dat een gemeente die relatief laat is met het aanvragen van een gebiedsaanwijzing achter het net vist. Bijvoorbeeld omdat als gevolg van bestaande gebiedsaanwijzingen in andere gemeenten binnen de regio onvoldoende passende verhuismogelijkheden over zouden blijven voor woningzoekenden die met de inzet van selectieve toewijzing geweerd worden. De provincie Zuid-Holland pleit er daarom voor dat in de Wbmgp meer eisen worden gesteld ten aanzien van de regionale afstemming. Bij het onderbouwen van de noodzaak in de aanvraag zou ook de relatieve positie van de aan te wijzen gebieden ten opzichte van gebieden in de rest van de regio moeten worden meegenomen.

De gemeenten die de Wbmgp toepassen, hebben onderling wel contact via de leerkring van het ministerie van BZK, waarin zij kennis en ervaringen delen over de toepassing van de Wbmgp. De gemeente Dordrecht schrijft in dit verband: “Mede dankzij de leerkring Wbmgp is er veel contact met de andere gemeenten die deze wetgeving toepassen. Ervaringen worden uitgewisseld en men kan bij elkaar terecht met vragen. En dat is erg prettig, want het is op meerdere vlakken pionieren.”

Over de samenwerking met **bewoners en huurdersorganisaties** zijn de gemeenten over het algemeen genomen tevreden. Onder bewoners en huurdersorganisaties lijkt, op grond van de lokale evaluaties en interviews, in de meeste gemeenten draagvlak te bestaan voor de inzet van de Wbmgp (zie ook paragraaf 5.2.2).

In Schiedam werd bijvoorbeeld de betrokken lokale koepel van bewonersverenigingen geconsulteerd bij de invoering en was voorstander van de inzet van de Wbmgp. In Dordrecht waarderen zittende bewoners de strengere aanpak en aandacht voor de wijk; het geeft hen een gevoel van erkenning en ze voelen zich er juist veilig bij. De woningcorporaties in deze gemeente merken ook op dat er meer contact is met personen die eerder niet openstonden voor contact. En in Rotterdam blijkt uit gesprekken met bewoners in de wijk dat men er vertrouwen in heeft dat er goed op de instroom wordt gelet.

In Den Bosch en Tilburg lijken wel problemen te zijn geweest met gebrekkige communicatie, die het draagvlak onder bewoners in gevaar bracht. Een wijkwerker in Den Bosch vertelt bijvoorbeeld: “Er is ... een fase geweest waarbij een familie in de wijk geweigerd werd en daar was niet echt een goede reden voor. Dit werkte erg tegenstrijdig en bewoners zijn dan ook in de weerstand gekomen. Je merkte dat de bewoners vonden dat niet voldoende onderbouwd kon worden wat de reden van weigering was. Ook bewoners die welwillend waren vonden deze richtlijn onacceptabel. Je moet dus erg oppassen dat de maatregelen wel door bewoners begrepen worden om draagvlak te krijgen voor het beleid.”

Soms was er in de beginfase sprake van misverstanden in de communicatie met bewoners. In Tilburg bijvoorbeeld hadden persberichten, na de gebiedsaanwijzing door de minister, in eerste instantie reuring in de buurt veroorzaakt. “Het plaatselijke dagblad bracht de maatregel op een negatieve manier, waardoor zittende bewoners zich zorgen gingen maken of ze er weg moesten. Die zijn toen gerustgesteld.” Professionals hebben verschillende gesprekken

met individuele bewoners gevoerd om uit te leggen dat de Wbmgp alleen betrekking heeft op nieuwe bewoners.

Er vindt in sommige gemeenten ook samenwerking plaats met **andere lokale organisaties**, denk aan welzijnswerkers of buurtcoaches. In bijvoorbeeld Rotterdam is deze samenwerking naar tevredenheid verlopen. In Capelle aan den IJssel zijn drie welzijnsorganisaties wel kritisch: “Zorg ervoor dat alle partijen worden meegenomen bij de invoering van de Rotterdamwet. Netwerkpartners krijgen niet te horen wat er gebeurt door de Rotterdamwet, wat de effecten zijn: hoeveel er zijn afgewezen, aantal (niet-)plaatsingen. En zijn dus niet goed hiervan op de hoogte en zien het dan ook niet.”

Screening op basis van politiegegevens of VOG

Voor de screening van kandidaat-huurders op basis van artikel 10 kunnen gemeenten gebruikmaken van twee typen gegevens: een verklaring omtrent het gedrag (VOG) of gegevens van de politie.

Alle zeven gemeenten die artikel 10 inzetten, maken gebruik van politiegegevens. Vrijwel alle gemeenten noemen hiervoor het argument dat **politiegegevens meer gedragingen bevatten dan de VOG**. De gemeente Dordrecht schrijft: “Voor het screenen van aspirant-huurders heeft Dordrecht de voorkeur voor politiegegevens, vanwege de beperkte screening bij het gebruik van een VOG. De politie neemt bij een toetsing ook incidenten mee die niet hebben geleid tot een sanctie of straf, daarmee is de informatie breder. Bovendien betreffen veel incidenten overlast, een gedraging die lang niet altijd wordt vervolgd en dus gesanctioneerd.” Zaanstad en Den Bosch voegen hieraan toe dat politiegegevens meer mogelijkheden geven tot duiding. Den Bosch noemt daarnaast als argument tegen het gebruiken van de VOG de extra kosten voor de woningzoekende, die het document zelf moet aanvragen. Dat zorgt volgens Den Bosch bovendien voor een langer en minder efficiënt werkproces. Gemeenten Tilburg en Zaanstad schrijven ten slotte dat politiegegevens meer mogelijkheden bieden voor het verbinden van voorwaarden aan een huisvestingsvergunning.

Ten behoeve van deze landelijke evaluatie is onderzoek gedaan naar de **effectiviteit van het screenen op basis van politiegegevens ten opzichte van het gebruik van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG)**. Daarvoor is onderzocht of woningzoekenden waarvoor de burgemeester een negatieve woonverklaring heeft afgegeven op basis van het onderzoek van politiegegevens, mogelijk ook geen VOG hadden kunnen overleggen op dat moment. De afgelopen jaren zijn door de gemeenten, die gebruikmaken van artikel 10 van de Wbmgp, 82 negatieve woonverklaringen afgegeven. Bij deze woningzoekenden heeft screeningsautoriteit Justis onderzocht of ten tijde van de aanvraag van de huisvestingsvergunning relevante justitiële gegevens bestonden, op basis waarvan een VOG geweigerd had kunnen worden²⁰. Van de 82 onderzochte woningzoekenden hadden 15 personen relevante justitiële gegevens op hun naam en hadden dus mogelijk geen VOG gekregen. Dat betekent dat 18% van de woningzoekenden met een negatieve woonverklaring mogelijk geen VOG zou hebben gekregen. Bij een reguliere VOG-aanvraag is het beoordelingsproces uitgebreider (zie onderstaand kader). Het percentage van 18% kan daarom beschouwd worden als het maximale aandeel geweigerden dat mogelijk ook geen VOG zou hebben gekregen. Dat betekent ook dat ten minste 82% van de woningzoekenden waarvoor de burgemeester een negatieve woonverklaring

²⁰ Personen waarvoor door de burgemeester een positieve woonverklaring is afgegeven (al dan niet met voorwaarden) op basis van politiegegevens, zijn niet in het onderzoek betrokken.

heeft afgegeven op basis van het onderzoek van politiegegevens, bij screening op basis van een VOG wel een huisvestingsvergunning zou hebben gekregen.

Het **reguliere beoordelingsproces bij een VOG-aanvraag** verloopt als volgt. Als er relevante strafbare feiten zijn, dan wordt eerst een voorlopige beslissing genomen om de VOG niet af te geven. Dit wordt 'voornemen tot afwijzing' genoemd. De aanvrager kan hier schriftelijk op reageren en bijvoorbeeld zijn of haar persoonlijke omstandigheden aandragen, die vervolgens in de beoordeling van de VOG-aanvraag meegenomen kunnen worden. Daarna wordt een definitief besluit genomen. In het onderzoek ten behoeve van deze evaluatie lag er geen VOG-aanvraag voor, is er geen (voorlopige) beslissing genomen en is de betrokkene dus ook niet om zijn zienswijze gevraagd. Om die reden maken persoonlijke omstandigheden geen onderdeel uit van de VOG-beoordeling ten behoeve van deze evaluatie. Of OM- en politiegegevens worden betrokken bij de VOG-beoordeling, hangt af van de individuele zaak. In deze evaluatie zijn deze gegevens evenmin betrokken.

4.3 Handhaving

Uit de lokale evaluaties blijkt dat niet alle verhuurders en huurders zich houden aan de verplichting om uitsluitend een woning in het aangewezen gebied in gebruik te geven respectievelijk te nemen als de huurder in het bezit is van een huisvestingsvergunning. Dit speelt vooral in de particuliere huursector. Gemeenten constateren dat nieuwe bewoners soms **geen vergunning aanvragen**. In Dordrecht bleek uit een BRP-controle van personen die zich sinds september 2018 ingeschreven hadden in een Wbmgp-gebied, dat er 80 à 100 personen geen huisvestingsvergunning hadden aangevraagd. De gemeente pakt dit op en gaat ervan uit dat dit voornamelijk inwoning betreft: mensen die bij de hoofdhuurder zijn ingetrokken. De gemeente Zaanstad constateert dat slechts 1% van de nieuwe bewoners in niet-corporatiewoningen een vergunning heeft aangevraagd. Het gaat hier zowel om bewoners die zich wel in de BRP hebben ingeschreven, als om bewoners die niet de vereiste vergunningen hebben en de gemeente nog niet 'kent' omdat ze ook niet in de BRP staan geregistreerd. Naar aanleiding hiervan richt Zaanstad een nieuw proces in met betrekking tot de particuliere verhuur, waarbij nauw wordt samengewerkt met de afdeling Burgerzaken en Handhaving om dit probleem in het vervolg te tackelen. Ook is gestart met een grootschalig handhavingstraject.

De gemeenten hebben verschillende middelen ingezet om de regels op grond van de Wbmgp te handhaven. Als een huurder zonder vergunning in een aangewezen gebied woont, stuurt de gemeente Rotterdam naar zowel de huurder als de verhuurder een **zienswijzebrief** met daarin een voorgenomen besluit. Dat is vaak genoeg om de situatie te beëindigen. In 41% van de gevallen moest een dwangsom worden opgelegd aan zowel de huurder als de verhuurder in kwestie. De opgelegde bestuursdwang is vervolgens vrijwel altijd voldoende sanctionerend om de niet toegestane situatie te beëindigen, zo wordt door de gemeente aangegeven. Hier wordt de handhaving dus als effectief ervaren.

Voor zover bekend uit de lokale evaluaties hebben Rotterdam en Schiedam gebruikgemaakt van **last onder dwangsom** en van **bestuurlijke boetes**. De gemeenten Schiedam en Dordrecht ontdekten gaandeweg dat ze geen gebruik konden maken van bestuurlijke boetes, omdat de verordening Wbmgp dit niet mogelijk maakte. In Schiedam wilde de gemeente dit inzetten tegen pandeigenaren en bemiddelaars omdat zij de woning al ter beschikking hadden gesteld, zonder dat de bewoner de daartoe vereiste vergunning had. In Dordrecht wilde de gemeente een boete gebruiken tegen bewoners die de voorwaarden van hun vergunning overtraden. De gemeenten zijn gaan werken aan een aanpassing van de verordening, om handhaving met bestuurlijke boetes alsnog mogelijk te maken. De gemeente Schiedam is te

spreken over de bestuurlijke boete: “Van dit instrument gaat niet alleen een repressieve maar ook zeker een preventieve kracht uit. Het instrument heeft vaak een afschrikkende werking. In de uitvoering is ervoor gekozen om eerst een waarschuwing op te leggen (laatste kans) alvorens er daadwerkelijk een bestuurlijke boete wordt uitgereikt.” Dordrecht was tijdens het opstellen van de lokale evaluatie nog bezig met het mogelijk maken van bestuurlijke boetes, maar heeft wel een bestuurlijke waarschuwing gegeven aan een woningzoekende die bij de vergunningaanvraag tegenstrijdige informatie had verstrekt. Volgt nog een incident dat te relateren is aan gevolgen van de foutieve informatie dan wordt alsnog de vergunning ingetrokken.

Gemeenten hebben over het algemeen geen problemen met de handhaving van de opgelegde voorwaarden bij verleende huisvestingsvergunningen (in kader van art.10). De gemeente Dordrecht noemt dit probleem wel (aanpassing huisvestingsverordening, zodat bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd en de aanpak weer sluitend is).

Voor zover bekend heeft geen van de gemeenten gebruikgemaakt van **uitzettingen**. “De meest vergaande handhavingsconsequentie, namelijk een ontruiming, is tot nu toe nog niet ingezet,” aldus de gemeente Rotterdam.

De handhaving van de naleving van de toepassing van de Wbmgp loopt in de particuliere huursector in Rotterdam wel aan tegen **capaciteitsproblemen**. In de externe evaluatie uit 2017 werd geconstateerd dat de handhaving volgens betrokken partijen niet zodanig sluitend is dat dit geheel wordt tegengegaan. “Dit komt vooral ook door de beschikbare capaciteit die niet zo omvangrijk kan zijn dat 100% handhaving kan worden gegarandeerd.”²¹

Verder ervaart de gemeente Den Bosch de handhaving op met name ‘**bij-inschrijvers**’ als problematisch: “Wat voorkomt is dat zich eerst één huurder meldt die de procedure goed doorloopt, en vervolgens schrijft een tweede persoon zich in op hetzelfde adres. Handhaving op bewoners die zich laten bij-inschrijven is moeilijk. Helaas kunnen wij het proces vanuit de gemeente niet ingericht krijgen om vooraf een controle uit te voeren en iemand uitplaatsen zal niet zomaar gaan. Databestanden van BRP en corporaties moeten handmatig vergeleken worden vooral als ook gecontroleerd moet worden op persoonsgegevens. Verder is het lastig om de ingeschreven personen aansprakelijk te houden. Immers met hen zijn er geen afspraken gemaakt in de huurovereenkomst. Dat betekent dat het via de huurder op de huurovereenkomst moet gebeuren.”

Een dergelijke situatie deed zich ook voor in Nijmegen. Een adviseur volkshuisvesting van de betrokken woningcorporatie gaf in dat verband aan: “Handhaving van zaken waarbij de wet wordt omzeild behoeft nog aanscherping en er zijn afspraken tussen partijen nodig. Voorbeeld: bij mutatie wordt een kind van een crimineel die uit de buurt is geweerd, gehuisvest. Naderhand komt alsnog een ouder inwonen of ‘logeren’.”

De gemeente Den Bosch constateert ook problemen bij het kunnen weigeren van **familieleden** van bestaande huurders: het blijkt moeilijk om “personen met een nauwe persoonlijk relatie tot de hoofdhuurder en die aangeven bij de hoofdhuurder te willen gaan wonen te weigeren op basis van artikel 8 of 10 van de Wbmgp. Men heeft recht op wonen in familieverband (‘family life’ in de zin van artikel 8 EVRM).”

²¹ Evaluatie toepassing artikel 8 Rotterdamwet, Twynstra Gudde i.o.v. Gemeente Rotterdam, 6 november 2017, p. 45.

4.4 Knelpunten en verbeterpunten

De gemeenten hebben verschillende knel- en verbeterpunten geformuleerd. Sommige van deze punten komen bij meerdere gemeenten terug.

Een veel genoemd knelpunt betreft de bepaling dat **woningzoekenden die zes jaar of langer in de regio wonen niet geweigerd mogen worden** op grond van artikel 8 van de Wbmgp. Gemeenten geven aan dat veel of de meeste woningzoekenden die een woning zoeken in aangewezen gebieden, zes jaar of langer onafgebroken in de regio wonen, waardoor de effectiviteit van artikel 8 beperkt is. De gemeente Capelle aan den IJssel geeft bijvoorbeeld aan “dat het merendeel (72%) van de kandidaat-huurders langer dan zes jaar in de regio woont ... Artikel 8 is bij deze groep dan ook niet van toepassing. Hierdoor wordt ongeveer hetzelfde percentage huurders zonder inkomen in de Rotterdamwetgebieden gehuisvest, als in de andere buurten. ... We concluderen dat hierdoor slechts een beperkt aantal personen (gemiddeld 37 personen per jaar) niet in aanmerking kwam voor een woning in een Rotterdamwet-complex. We ervaren dit artikel als suboptimaal en adviseren de minister dan ook deze voorwaarde in de wet aan te passen.” Bij dit knelpunt speelt ook de omvang van de regio een rol. “De omvang van de regio op basis van regiobinding is zodanig dat de sturende werking van de wet onevenredig wordt ingeperkt. Wij zien de regiobinding graag op een andere proportionele ingevuld, bijvoorbeeld door de omvang van de geldende regio aan te passen naar binding met de buurt.” De gemeente Nijmegen stelt voor om de ‘regio’ in dit verband te verkleinen tot de gemeente, maar geeft aan dat het afschaffen van de zesjaarstermijn haar inziens het beste zou zijn. Ook de gemeente Tilburg ervaart “artikel 8 op dit moment als suboptimaal, met name omdat woningzoekenden 'er door glippen' vanwege de bepaling dat zij zes jaar of langer in de betreffende regio hebben gewoond. Onze suggestie is om deze voorwaarde te schrappen uit artikel 8.”

Een ander knelpunt gaat over de **beperkte terugkijkperiode** bij het onderzoek op basis van politiegegevens ten behoeve van de toepassing van artikel 10 van de Wbmgp. Bij dit onderzoek mag maximaal vier jaar teruggekeken worden (en voor woningzoekenden tot 18 jaar ten hoogste twee jaar). Volgens de gemeenten Den Bosch, Dordrecht en Schiedam is deze periode te beperkt en blijven sommige overlastgevende of criminele gedragingen van woningzoekenden hierdoor buiten beeld. De gemeente Dordrecht geeft in dat verband aan “dat er waarschijnlijk geen juist beeld is van personen die een tijd van de radar zijn geweest (bijvoorbeeld door detentie of niet ingeschreven personen). Doordat er bij de politiecreening vier jaar terug wordt gekeken komen sommige zaken dan niet naar voren.”

Enkele gemeenten stellen daarnaast knelpunten aan de orde met betrekking tot de informatie die gebruikt mag worden en de manier waarop informatie tijdens het screeningsproces gebruikt wordt. Zo merken de gemeenten Dordrecht, Den Bosch en Tilburg op dat ze voor artikel 10 graag gebruik zouden willen maken van **meer bronnen dan alleen de politie**. Gemeenten en corporaties beschikken soms over eigen informatie (bijvoorbeeld uit de overlastaanpak, handhaving, etc.), waaruit overlastgevend en/of crimineel gedrag blijkt. Deze informatie mag nu niet gebruikt worden in de afweging. De gemeente Dordrecht zegt hierover: “Op dit moment is de enige manier om informatie mee te mogen nemen bij de afhandeling van de aanvraag van de huisvestingsvergunning, dat deze naar voren komt bij de politiecreening. Signalen en meldingen van overlast, criminaliteit en ondermijning die bij corporatie of gemeente bekend zijn moeten dan doorgestuurd worden naar politie. Politie zou dan wellicht onnodig een grotere registratiefunctie erbij krijgen. De gemeente Den Bosch: “Het feit dat enkel met politiegegevens kan worden gewerkt, zorgt voor problemen. Wij als gemeente hebben namelijk soms ook informatie die ertoe kan leiden dat we niet willen dat

een bepaald persoon in een aandachtsgebied komt te wonen. Deze informatie kunnen we alleen volgens de wet niet gebruiken. Hetzelfde geldt voor andere relevante informatie. In dat kader denk ik bijvoorbeeld aan justitiegegevens (wat als iemand deels/regelmatig in de afgelopen vier jaar in detentie heeft gezeten? Hoe wordt daar door gemeenten mee omgegaan? Deze informatie krijg je niet via politiegegevens, maar via justitiegegevens; kan wel degelijk relevant zijn) en aan gegevens waaruit blijkt dat er bestuurlijke sancties zijn opgelegd (bijvoorbeeld dat eerder op grond van artikel 13b Opiumwet de (huur)woning van de aanvrager is gesloten).” Ook de gemeente Tilburg pleit voor uitbreiding van de te gebruiken informatie, naast politiegegevens, bijvoorbeeld eigen gemeentelijke informatie, om mee te wegen in de beoordeling ten behoeve van het al dan niet afgeven van een woonverklaring.

De gemeente Tilburg doet ook de suggestie om het in de Wbmgp mogelijk te maken om een **verleende huisvestingsvergunning in te trekken** wanneer bijvoorbeeld iemand eerst een positieve woonverklaring heeft gekregen (al dan niet met voorwaarden), maar er later gedragingen plaatsvinden waardoor een negatieve woonverklaring aan de orde zou zijn. Dit zou volgens de gemeente verder onderzoek behoeven²². In de Wbmgp-leerkring is de behoefte ook door andere gemeenten geuit dat de Wbmgp via de verordening de mogelijkheid biedt om in het uiterste geval de huisvestingsvergunning te kunnen intrekken als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden of voorschriften die bij het verlenen van de vergunning kunnen worden opgelegd.

De gemeenten Dordrecht en Schiedam missen een manier om **ondermijning** op te nemen bij de screening voor artikel 10. De gemeente Dordrecht: “Ondermijning is vaak ongrijpbaar. Professionals voelen en zien dingen die lastig vast te leggen zijn tot concrete overlastgevende of criminele gedragingen. Men weet het, men heeft er last van, maar er staat niets over in het systeem, omdat er nooit iets over gemeld wordt. Overlast is makkelijk, maar ondermijning is heel moeilijk grijpbaar. Het is interessant om na te denken over hoe binnen artikel 10 rekening gehouden kan worden met ondermijnende activiteiten.” De gemeente Dordrecht doet in het kader van de aanpak van ondermijning ook nog een suggestie voor uitbreiding van de criteria: “In de wettekst wordt gesproken over bedreigingen en intimidatie richting omwonenden, maar niet richting professionals. Regelmatig komt in de screening naar voren dat er sprake is van onjuiste bejegening, bedreiging of intimidatie van politieagenten of andere professionals. Deze gedraging kunnen op basis van de huidige wettekst niet meegenomen worden in de afweging, tenzij de situatie voor overlast gezorgd heeft voor omwonenden. En dat terwijl er sprake is van het ondermijnen van het algemeen gezag.”

Ook de gemeente Schiedam vindt de criteria waaraan artikel 10 getoetst mag worden te beperkt. “De meest kwetsbare straten, buurten of wijken zijn vaak een broedplaats voor ondermijnende criminaliteit. De bewoners van deze buurten zijn vaak sociaaleconomisch kwetsbaar en kunnen daardoor vatbaar zijn voor ondermijnende criminelen.” De gemeente Schiedam doet alvast een suggestie: “criteria waaraan artikel 10 getoetst mag worden uitbreiden met feiten van ondermijnende criminaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan de Wet wapens en munitie. Het aantreffen van wapens in of bij een woning is nu geen weigeringsgrond.”

²² Op basis van de huidige wetgeving zijn er drie redenen om een verleende huisvestingsvergunning in te trekken (artikel 18 Huisvestingswet 2014): 1. De woning is niet binnen de gestelde termijn in gebruik genomen; 2. Er is bij de aanvraag onjuiste of onvolledige informatie verstrekt; 3. Er is een ernstig gevaar van gebruik voor strafbare feiten/Wet Bibob, artikel 3.

De gemeente Capelle aan den IJssel geeft aan dat “voor de effectieve toepassing van de Wbmgp, de **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)** een belemmerende werking heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inzet van artikel 9 om woningzoekenden met vrijwilligerswerk voorrang te geven. “Bij toepassing van artikel 9 dienen huurders een bewijs van vrijwilligerswerk te overleggen. De woonconsulent die de aanvraag beoordeelt, kan echter de geldigheid of waarachtigheid van dit document niet toetsen. Wanneer de consulent contact opneemt met de genoemde organisatie waarbij het vrijwilligerswerk zou hebben plaatsgevonden, mogen die geen informatie delen over de werkzaamheden van een bepaald individu. Hierdoor zijn er voor de woonconsulenten geen mogelijkheden om de waarachtigheid van artikel 9 te toetsen, ook niet wanneer zij hun twijfels hebben.”

Verder geeft de gemeente Capelle aan den IJssel aan dat “wanneer een nieuwe huurder in een aangewezen wijk wordt geplaatst met een specifieke zorgvraag en er geen goede overdracht plaatsvindt, problemen kunnen escaleren voordat de zorgvraag van een huurder ook bij hulpverleners in Capelle op het netvlies komt. Dit is bijzonder vervelend voor de huurder zelf, maar ook voor de leefbaarheid van burens en buurtbewoners. Wij zouden in de Wbmgp-buurtten meer mogelijkheden willen hebben om de effectiviteit van de wet te vergroten.” Hierbij merkt de gemeente op dat “wanneer iemand specifieke zorg of steun krijgt in een andere gemeente, kennis en ervaring over de zorg die iemand behoeft niet gedeeld kan worden zonder toestemming van de huurder. Een huurder zal bij zijn/haar aanvraag, in de ervaring van de woonconsulenten, huiverig zijn deze toestemming te verlenen. De redenen hiervoor zijn niet te achterhalen, maar mogelijk is iemand bang de woning anders niet te kunnen krijgen of niet met een schone lei in de nieuwe gemeente te kunnen beginnen.”

De gemeente Tilburg pleit ervoor om de verplichtingen uit de Wbmgp (art. 10) en het bijbehorende Besluit met betrekking tot de gegevensverwerking “te laten aansluiten bij de al bestaande verplichtingen in de AVG, waarmee dubbelingen worden voorkomen en waarmee ook een vermindering van administratieve lasten voor de gemeente wordt bewerkstelligd, zonder dat dit ten koste gaat van het niveau van gegevensbescherming. In het Besluit is een aantal aanvullende maatregelen (zoals in art. 12) opgenomen dat tot doel heeft richting te geven aan de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt tijdens de uitvoering van de Wbmgp. Deze maatregelen vertonen echter overlap met de waarborgen die zijn neergelegd in de AVG. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de jaarlijkse controle- en rapportageplicht die bij de (ook al op grond van de AVG verplichte) Functionaris Gegevensbescherming is neergelegd, dan is niet goed in te zien welke meerwaarde deze bepalingen uit het Besluit hebben ten opzichte van de verplichtingen die voortvloeien uit o.a. art. 5, 6, 24 en 32 van de AVG. De verwerkingsverantwoordelijke (burgemeester of College) moet op grond van art. 24 aantoonbaar kunnen voldoen aan de normen uit de AVG. Op welke wijze daar echter vorm aan wordt gegeven, is volgens hetgeen bepaald in de AVG normaliter een taak voor de verwerkingsverantwoordelijke (zie art. 4 lid 7). Het toevoegen van specifieke maatregelen per wet, zonder dat daar een dringende noodzaak voor lijkt te bestaan draagt in de praktijk niet bij aan de uitvoerbaarheid van deze taak.”

Sommige gemeenten geven ook aan moeite te hebben met het **digitaliseren** van het beslissingsproces. In de gemeente Dordrecht vindt de uitwisseling van de privacygevoelige informatie rondom de aanvraag nu plaats via het Uitwisselingsplatform Drechtsteden (UPD). Het UPD is een applicatie waarmee op een veilige manier (grote) bestanden gedeeld kunnen worden met zowel interne medewerkers als externe partners. Dit werkt prima qua beveili-

ging, maar het proces kan efficiënter. Het werkproces vraagt nog om veel (handmatige) administratieve handelingen (screeningsverzoek voor politie, rapportage, woonverklaring, verwerking in vergunning).

Wat betreft het **opvragen en verwerken van politie-informatie** ziet de gemeente Dordrecht ook een verbeterpunt in de verschillende manieren waarop dat gebeurt voor de gemeenten die artikel 10 toepassen. Ze geeft aan “vanuit de politie veel tijd wordt geïnvesteerd om zorgvuldig (handmatig) belangrijke informatie boven tafel te krijgen, waardoor de burgemeester een zo goed mogelijke afweging kan maken of huisvesting van de persoon kan leiden tot een toename van overlast en criminaliteit in het gebied.” Na een vergelijking tussen gemeenten kwam naar voren “dat de politie in sommige andere gemeenten minder informatie deelt. Dit kan ontstaan door het verschil in geautomatiseerde (middels query) of handmatige verwerking. Het is handig dat hier een uitspraak over komt, ter voorkoming van rechtsongelijkheid.” De gemeente Schiedam geeft een vergelijkbaar signaal af: “De data-analyse die binnen de regio is ontwikkeld door de politie, is erg strak gebouwd. Dit kan in sommige gevallen leiden tot de beschikking over onvoldoende informatie. De systemen zouden handmatig doorzocht moeten worden, zodat alle relevante informatie bekend is en er op basis hiervan een juiste beoordeling gemaakt kan worden.”

De gemeenten die artikel 10 toepassen, geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de **woonomgeving**. Artikel 10a Wbmgp spreekt over: ‘in of in de omgeving van de woning’, ‘een woning’, ‘een directe relatie tot de woonomgeving’ en ‘van omwonenden’. “Hier moet meer eenduidigheid en duidelijk in komen ... overlastgevend en/of crimineel gedrag beperkt zich vaak niet tot de eigen woning of tot überhaupt een woning,” aldus de gemeente Schiedam. De gemeente pleit ook voor het loslaten in artikel 10a van ‘in of in de omgeving van de woning’ in relatie met de Opiumwetgeving. “De drugsdealer die met een auto vol met harddrugs op de snelweg wordt aangetroffen kan niet geweigerd worden omdat dit niet plaats vond in de omgeving van de woning. Om een gebied qua leefbaarheid beter te krijgen moet je deze drugsdealer niet huisvesten in je meest kwetsbare gebieden maar in je meer weerbare wijken.” Ook de gemeente Den Bosch geeft aan dat er onduidelijkheid bestaat bij de partners ten aanzien van het begrip ‘woonomgeving’. “Gemeente 's-Hertogenbosch hanteert de regel dat alle incidenten die genoemd zijn in artikel 10a van de Wbmgp kunnen en moeten worden verstrekt om een juiste en goed gemotiveerde inschatting te kunnen maken of huisvesting zal leiden tot een toename van overlast of criminaliteit in dat complex, die straat of dat gebied. Dus ongeacht de afstand tot de nieuwe woning. In geval de interpretatie van “woonomgeving” wordt beperkt tot 100 meter rondom de nieuwe woning wordt veel relevante informatie niet zichtbaar. Deze informatie is in sommige gevallen juist relevant voor de motivering om een woonverklaring, en daarmee huisvestingsvergunning, te weigeren. Zeker omdat het in artikel 10.a van de Wbmgp niet gaat om overlast, maar juist om criminele activiteiten. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch zou dit betekenen dat de verstrekkingen van de politie met in ieder geval de helft zal halveren.”

Tot slot hebben de gemeenten nog een aantal eigen knel- en verbeterpunten geformuleerd, die niet per se terugkomen in de evaluaties van andere gemeenten. In het onderstaande kader staan enkele voorbeelden.

gemeente	knelpunt
Capelle a/d IJssel	De gemeente Capelle aan den IJssel ondervond een botsing tussen artikel 9 en passend toewijzen. “Bij de toepassing van artikel 9 waarbij onder andere voorrang wordt gegeven aan dienstverlenende beroepen, [blijkt] in de praktijk dat mensen met een uitkering en vrijwilligerswerk op basis van passend toewijzen vaak voor gaan op iemand met een dienstverlenende beroep. ... Wij zouden ervoor willen pleiten om in de Wbmgp-buurtten het passend toewijzen los te laten en de voorrang puur op basis van artikel 9 te bepalen waardoor er meer woningzoekenden met een dienstverlenend beroep in deze buurtten kunnen komen wonen.”
Den Bosch	De gemeente Den Bosch geeft aan dat screening niet plaatsvindt op woningen die via zorginstellingen worden verhuurd. “Woningen die verhuurd worden via zorginstellingen (Maatschappelijke Opvang, Amarant, de Poort) worden niet gecontroleerd. Het huurcontract staat op naam van de zorginstelling. De uiteindelijke huurder van de woning wordt daardoor niet gescreend. Ten aanzien van particuliere verhuurders geldt eenzelfde situatie. Zij zijn niet verplicht de huurders van woningen in de genoemde aandachtsgebieden te screenen. Hierdoor worden deze huurders niet gescreend.”
Dordrecht	De gemeente Dordrecht vraagt aandacht voor het mogelijke effect van de Wbmgp op omliggende gemeenten. “Een ... punt dat wij onder de aandacht willen brengen is dat in de omliggende gemeenten het sentiment kan ontstaan dat door de hoge druk op de woningmarkt in Dordrecht deze huishoudens door de maatregelen gedwongen worden te verhuizen naar elders in de regio. Het is echter niet aan te tonen of (en in welke mate) dit inderdaad een gevolg is van de invoering van screening op grond van de Wbmgp.” Volgens de gemeente is er “nog steeds voldoende aanbod beschikbaar in de stad en regio in dezelfde woningtypologieën als degene waar de Wbmgp op van toepassing is.”
Schiedam (1)	De gemeente Schiedam ervaart het Register Niet Ingezetenen (RNI) en de Wet BRP in relatie tot de Wbmgp als knelpunt. “Binnen de gemeente Schiedam worden veel arbeidsmigranten gehuisvest die zich wel of niet aanmelden bij het RNI. Door het centraliseren van het RNI is de afstand tot het RNI vergroot. Daarbij komt dat de doorloop van o.a. deze doelgroep erg hoog is en zij maar voor een korte periode binnen onze gemeente verblijven. Door de snelle doorloop, het korte tijdsverblijf en de afstand tot het RNI worden er veel bewoners niet geregistreerd die wel geregistreerd zouden moeten worden. Decentralisatie van het RNI zou uitkomst bieden, of in ieder geval een inschrijfpunt in Schiedam.” “Uit controles en gesprekken met de gehuisveste arbeidsmigranten blijkt dat zij vaak langer dan 4 maanden in Nederland verblijven. Deze arbeidsmigranten blijven ten onrechte geregistreerd in het register niet ingezetenen (RNI) en zijn daardoor voor de gemeente niet zichtbaar. De arbeidsmigrant zelf is zich vaak niet bewust van deze situatie. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties, als er bijvoorbeeld brand uitbreekt. Daarbij worden arbeidsmigranten vaak met (te) veel collega’s in relatief kleine woningen gehuisvest. We ervaren het als een gemis dat Schiedam geen inschrijfregister voor het RNI is. Daarmee kunnen we geen sturing geven aan dit probleem.” “De Wet BRP sluit niet aan op de Wbmgp maar bijvoorbeeld ook niet op de Huisvestingswet. Wettelijk gezien moeten de mensen die er wel wonen, maar geen vergunning hiervoor hebben wel ingeschreven worden. Dit geeft onwenselijke situaties en creëert veel werk. Dit kan opgelost worden door inschrijving in de BRP eerder te verplichten dan de huidige vier maanden. Ie-

dereen die zich in een gemeente wil vestigen, kort of langdurig (met uitzondering van vakantieverblijf), registreert zich in de BRP. Op deze manier heeft de gemeente altijd het juiste zicht op haar bewoners.”

**Schiedam
(2)**

De gemeente Schiedam ondervindt een knelpunt bij de wijze waarop het proces van de toepassing van de hardheidsclausule is ingericht. “Bij beoordeling door het college mag zij inhoudelijk niet weten wat er speelt. Op basis van de werking van artikel 10 mag de burgemeester (in zijn rol als zelfstandig bestuursorgaan) niet met het college delen wat zijn bevindingen zijn op basis waarvan hij een woonverklaring weigert. Het college (in de praktijk de wethouders) moet afgaan op het gegeven van de negatieve woonverklaring zonder de details te kennen, terwijl het college wel in detail de argumenten van betrokkenen voor de hardheidsclausule kent. Dit maakt de beoordeling lastig. Eigenlijk is hoor en wederhoor niet mogelijk. De rechter mag wel van beide feiten en omstandigheden kennis nemen.”

Vlaardingen

De corporatie ziet bij de toepassing van artikel 9 als verbeterpunt meer ruimte voor differentiatie van de instroom. “De corporatie zou meer willen toewijzen aan Vlaardingers en jongeren, zodat die gebonden blijven aan Vlaardingen.” En verder: “In (sub)regionaal verband kan er afgesproken worden om de toegewezen Wbmgp-gebieden/complexen buiten de telling van regionale afspraken over beschikbaarheid te laten vallen. Dit geeft meer ruimte voor instroom van niet-huurtoeslaggerechtigden en meer differentiatie in de inkomensverdeling van huishoudens.”

5 Effecten

In dit hoofdstuk gaan we in op de effecten van de Wbmgp in de aangewezen gebieden, vanuit de perceptie van de gemeenten en geïnterviewde stakeholders. Naast de doeltreffendheid komen hierin ook de neveneffecten aan bod.

In hoofdstuk 3 is beschreven welke hoofddoelen de gemeenten die de Wbmgp toepassen, voor ogen hebben bij de inzet van de instrumenten: een sociaaleconomisch minder kwetsbare bevolking in de aangewezen gebieden en/of een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in deze gebieden. In paragraaf 5.1 en 5.2 beschrijven we de effecten ten aanzien van deze doelen, zover deze in de lokale evaluaties en aanvullende stukken zijn gerapporteerd. Vervolgens gaan we (in paragraaf 5.3) in op enkele neveneffecten die door de gemeenten zijn gesignaleerd.

Bij het beschouwen van de effecten per gemeente moet rekening worden gehouden met de instrumenten (artikelen) die zij toepassen (zie 3.2). Daarnaast is van belang hoe lang zij deze instrumenten toepassen in de aangewezen gebieden. Bijna alle gemeenten zijn tussen 2015 en 2018 begonnen met de toepassing van de Wbmgp (zie tabel 3-1). Sommige van deze gemeenten hebben daarvoor al wel selectieve woningtoewijzing toegepast op basis van convenanten. Alleen voor Rotterdam kunnen de effecten van de inzet van de Wbmgp op de lange termijn worden beschouwd en dan nog alleen voor de toepassing van artikel 8 en 9²³.

5.1 Sociaaleconomische bevolkingssamenstelling

Een van de twee hoofddoelen voor gemeenten van de inzet van de Wbmgp is het veranderen van de sociaaleconomische bevolkingssamenstelling van de aangewezen gebieden. Dit geldt met name voor gemeenten die artikel 8 en/of 9 toepassen. Door de inzet van deze instrumenten kan de instroom van kwetsbare groepen worden beperkt en kunnen krachtige bewoners worden aangetrokken, zo is de gedachte (zie 3.1).

In **Rotterdam**, waar artikel 8 al sinds 2006 wordt toegepast, heeft eind 2017 een externe evaluatie plaatsgevonden waarin de langjarige trends in de bevolkingssamenstelling in de periode 2005-2014 zijn gerapporteerd²⁴. Daarbij is gekeken naar de ontwikkeling van het gemiddeld besteedbaar inkomen en de percentages uitkeringsafhankelijken, lage inkomens, minima en bewoners onder de armoedegrens, ten opzichte van het Rotterdamse gemiddelde en enkele referentiewijken. Uit de resultaten blijkt dat het aandeel huishoudens waarvoor een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering de belangrijkste bron van inkomen was, in de eerste jaren van de toepassing van artikel 8 (tot 2008) is gedaald en daarna, mede als gevolg van de economische crisis, weer is gestegen. Toch lag het aandeel uitkeringsafhankelijken in de aangewezen buurten in 2014 onder (drie buurten) of op (twee buurten) het niveau van 2005. Voor een drietal referentiewijken lag het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering in 2014 hoger of op hetzelfde niveau dan in 2005. In 2014 was dit percentage in twee daarvan ook hoger dan in de aangewezen wijken.²⁵

²³ Rotterdam maakt sinds 2006 gebruik van artikel 8, sinds september 2016 van artikel 9 en sinds maart 2019 van artikel 10 (eerste fase).

²⁴ Evaluatie toepassing artikel 8 Rotterdamwet, Twynstra Gudde i.o.v. Gemeente Rotterdam, 6 november 2017.

²⁵ Ibid. p. 6 en 51.

Uit de ontwikkeling van de sociaaleconomische positie van de aangewezen wijken bleek verder dat het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum in alle aangewezen wijken is toegenomen. Het gemiddelde huishoudinkomen is in absolute zin verbeterd in de aangewezen wijken, maar in vergelijking met het Rotterdams gemiddelde verslechterd. Ook is het aandeel huishoudens onder de armoedegrens in de aangewezen wijken in 2014 groter dan voorheen.²⁶

In 2020 heeft de gemeente Rotterdam de toepassing van artikel 9 in de wijken Bloemhof en Hillesluis geëvalueerd over een periode van ruim drie jaar²⁷. In die periode, vanaf 1 september 2016, zijn alle 886 via de pilot toegewezen woningen (van Woonstad Rotterdam) op basis van voorrang verhuurd aan personen met een positieve dagbesteding (werk, studie of vrijwilligerswerk). Een grote meerderheid van de nieuwe hoofdhuurders (ca. 85%) had inkomen uit arbeid. Voor aanvang van de pilot was dit aandeel ca. 40% (2015). In deze wijken in Rotterdam-Zuid is het aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering tussen 2015 en 2020 gedaald, met 23% in Hillesluis en 19% in Bloemhof. Daarmee was de afname in beide wijken sterker dan in heel Rotterdam (16%). In Bloemhof-Hillesluis is tussen 2015 en 2018 ook het aandeel huishoudens met een laag huishoudinkomen sterker afgenomen en het aandeel economisch zelfstandigen²⁸ sterker toegenomen dan in Rotterdam als geheel.

In **Capelle aan den IJssel**, waar sinds 2015 gebruikgemaakt wordt van de artikelen 8 en 9, ziet de gemeente “een afname in het totaal aantal bijstandsgerechtigden in de aangewezen gebieden, maar deze afname geldt voor de hele gemeente en ook voor de referentiebuurt.” De procentuele afname van het aantal bijstandsontvangers in de ‘Rotterdamwetbuurten’ is met 28% wel groter dan in de referentie buurt en de hele gemeente (beide 20%). Het percentage werkzoekenden is in de aangewezen buurten tussen 2015 en 2017 gedaald van 16% naar 15%, terwijl dit percentage in de gemeente als geheel (8%) en in de referentiebuurt (13%) gelijk bleef.

De gemeente **Nijmegen** heeft artikel 8 tussen 2015 en 2019 toegepast op twee locaties en bij slechts zes mutaties. Vanwege het geringe aantal adressen kon de gemeente geen cijfers aanleveren over de bevolkingssamenstelling op het schaalniveau van deze locaties, maar wel over de twee buurten waar de locaties deel van uitmaken. Het aandeel bewoners met een uitkering is in één van de twee buurten licht gestegen. Daarnaast heeft gemeente cijfers gerapporteerd over het gebruik van ondersteunende inkomens-, werk-, jeugd-, en zorgregelingen in 2017 en 2020. “Hierin valt met name de sterke stijging van het aandeel zorgregelingen op. In beide gebieden is die fors groter dan op stedelijk niveau. Het aandeel inkomensregelingen stijgt maar heel weinig. Het aandeel jeugdregelingen is flink gedaald, meer dan op stedelijk niveau.” Daarbij wijst de gemeente er ook op dat het aandeel gebruikers van de ondersteunende inkomens-, jeugd-, en zorgregelingen in de twee buurten nog steeds flink hoger ligt dan in heel Nijmegen.

Niet alle gemeenten beschikken over recente cijfers over de ontwikkeling van de sociaaleconomische kenmerken in de aangewezen gebieden. Zo geeft de gemeente **Vlaardingen** aan

²⁶ Ibid. p. 52.

²⁷ Evaluatie pilot Sturen op Instroom en intensief beheer Bloemhof-Hillesluis, Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 28 juni 2020.

²⁸ Iemand is economisch zelfstandig als het individuele netto-inkomen uit arbeid en eigen onderneming ten minste gelijk is aan de netto bijstandsuitkering voor een alleenstaande.

dat over de doelstelling om te komen tot meer differentiatie in de inkomensverdeling van de bewoners nog weinig te zeggen valt. “De reden is dat er geen recente cijfers beschikbaar waren ten tijde van het verzamelen van deze gegevens (eind 2019). Het gaat dan met name om de cijfers inzake sociaaleconomische aspecten.”

5.2 Leefbaarheid en veiligheid

De tweede hoofddoelstelling is het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen gebieden. Hieronder gaan we eerst in op de kwantitatieve resultaten en vervolgens op de kwalitatieve effecten die uit de lokale evaluaties en interviews naar voren komen.

5.2.1 Kwantitatieve effecten

In **Rotterdam** is bij de externe evaluatie van de toepassing van artikel 8 uit 2017 gebruikge- maakt van verschillende indexen en buurtcijfers van de gemeente Rotterdam.

- In de sociale index laten twee aangewezen wijken in de periode 2014-2016 een lichte verbetering zien ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde en twee wijken een relatieve verslechtering.
- In de fysieke index zijn de aangewezen wijken in de periode 2014-2016 beter gaan sco- ren, ten opzichte van het gemiddelde in Rotterdam.
- In de veiligheidsindex zijn de aangewezen wijken in periode 2006-2013 zowel in abso- lute als in relatieve zin slechter gaan scoren. In de jaren 2014-2016 zijn drie wijken in relatieve zin licht verbeterd en twee wijken verslechterd ten opzichte van het Rotter- dams gemiddelde.
- In de buurtsignalering²⁹ laten de aangewezen wijken in de periode 2010-2014 een rela- tieve verbetering zien ten opzichte van het Rotterdamse gemiddelde.

Op basis van de cijfers geven de onderzoekers aan dat de aangewezen wijken nog steeds slecht scoren op de indexen ten opzichte van Rotterdam als geheel. Daarnaast concluderen de onderzoekers: “De veronderstelling dat [de afname van het aandeel bewoners dat afhan- kelijk is van een uitkering] ertoe leidt dat de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken verbetert, is niet eenduidig en voor alle aangewezen wijken vast te stellen op basis van dit onderzoek. Op een beperkt aantal onderdelen is voor sommige wijken een lichte ver- betering te zien. Op meer onderdelen is een verslechtering te zien. Wellicht is voorkomen dat de grootstedelijke problematiek (nog) verder is verslechterd in de aangewezen wijken.” Tegelijkertijd concluderen de onderzoekers, “laten andere, niet aangewezen wijken een dui- delijk grotere negatieve ontwikkeling zien. Het feit dat de aangewezen wijken zich minder negatief ontwikkelen, valt echter wel op.”³⁰

Daarbij geven de onderzoekers ook aan: “De relatie tussen de toepassing van de Rotterdam- wet en de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken, is las- tig tot niet te onderzoeken. Daarvoor zijn er te veel variabelen en zijn er te veel verschil- lende interventies in de wijken.” In dat kader wijzen de onderzoekers in het evaluatierap-

²⁹ Met behulp van een model (factoranalyse) geven sociaaleconomische variabelen, fysieke variabelen en variabelen op het gebied van veiligheid gezamenlijk uitdrukking aan zogenoemde ‘potentiële probleem- cumulatie’ (PPC-score) in een buurt.

³⁰ Zie noot 24, p. 48 en 53.

port onder andere op het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), waar de verschillende overheden en organisaties zich voor een periode van twintig jaar gezamenlijk inzetten op het verbeteren van de leefbaarheid.

De resultaten van de pilot in Bloemhof-Hillesluis, waarin gebruikgemaakt is van artikel 9, zijn positiever³¹. Van beide wijken is de positie op de veiligheidsindex, een maat waarin dimensies van objectieve- en subjectieve veiligheidscijfers (waaronder veiligheidsbeleving) samen zijn genomen, verbeterd. Deze verbetering is ook terug te zien in de afzonderlijke objectieve veiligheidsindicatoren (diefstal, geweld, inbraak, overlast). Daarmee is de achterstand van Bloemhof-Hillesluis op het gebied van objectieve veiligheid ten opzichte van het stedelijk gemiddelde kleiner geworden. In tegenstelling tot de objectieve indicatoren zijn de ontwikkelingen in Bloemhof-Hillesluis bij de subjectieve veiligheidsindicatoren op punten minder gunstig dan in de stad als geheel. De tevredenheid met de wijk heeft zich in Bloemhof gunstig en in Hillesluis ongunstig ontwikkeld vergeleken met de stedelijke ontwikkeling. De sociale cohesie in Bloemhof-Hillesluis heeft zich minder gunstig ontwikkeld dan in Rotterdam.

Ook de gemeente **Capelle aan den IJssel** maakt bij de monitoring van de effecten van de Wbmgp in de aangewezen buurten gebruik van een buurtindex en een bewonersenquête. De buurtindex is bedoeld als instrument om de leefbaarheid in de wijken en buurten te beschrijven en te vergelijken op drie hoofddimensies: sociaal, fysiek en veiligheid. Tussen 2016 en 2018 is de buurtindex in de meeste aangewezen buurten in meer of mindere mate vooruitgegaan. Op de hoofddimensie sociaal scoren de Rotterdamwetbuurten nog altijd (zeer) ongunstig en in sommige buurten is sprake van een verslechtering. Uit de bewonersenquête uit 2017 blijkt dat de buurtwaardering van bewoners in de meeste aangewezen buurten tegen de algemene trend in is gestegen. De gemeente concludeert hieruit: "Zo kijkend naar de ontwikkeling van de aangewezen gebieden, kan worden geconstateerd dat de Rotterdamwetbuurten minder verslechteren dan gemeentebreed."

Om de effecten op de leefbaarheid en veiligheid in beeld te brengen heeft de gemeente **Nijmegen** cijfers gerapporteerd over de ontwikkeling van de buurtwaardering (op wijkniveau) en het aandeel bewoners dat zich onveilig voelt, tussen 2015 en 2019. Deze leefbaarheidscores leveren volgens de gemeente een gemengd beeld op: "De waardering voor de buurt is op de Ackerbroekweg toegenomen, maar het percentage dat zich onveilig voelt is flink gestegen", aldus de gemeente. "Voor Teersdijk is door het ontbreken van gegevens voor deze indicatoren geen trend zichtbaar."

De gemeente **Schiedam** past de Wbmgp sinds 2018 toe en heeft de aanpak voor de jaren 2018 en 2019 geëvalueerd. Daarbij geeft de gemeente aan dat twee jaar een te kort tijdsbestek is om de leefbaarheid in de aangewezen gebieden te verbeteren. "Ook is de verbetering van de leefbaarheid in de gebieden afhankelijk van verschillende factoren en de voortgang van de integrale aanpak woonoverlast." Voor het monitoren van de effecten wordt gebruik gemaakt van de (brede) indicator Woonoverlast, die gebaseerd is op verschillende onderdelen uit het bevolkingsonderzoek Leefbaarheid & Veiligheid. Na een forse daling tussen 2015 en 2017, van 7,0 naar 6,6, is deze indicator in 2019 licht gestegen, naar 6,7.

Andere gemeenten kijken voor de effecten van de toepassing van (artikel 10 van) de Wbmgp naar het aantal misdrijven, overlastmeldingen en andere incidenten. Uit cijfers (op buurtniveau) van de gemeente **Dordrecht** blijkt dat tussen 2015 en 2019 het aantal misdrijven in

³¹ Zie noot 27.

drie van de vier gebieden is gedaald en het aantal incidenten in alle vier de gebieden is afgenomen, evenals het totale gemiddelde van Dordrecht. In de complexen Aardappelmarkt en Eisingahof is sprake van een duidelijke afname van het aantal incidenten met geluids-overlast. In de wijk Reeland, waar de aangewezen Vogelbuurt onder valt, hebben bewoners minder vaak overlast van dronken mensen op straat, durven meer bewoners 's avonds de deur open te doen en is men minder bang voor een woninginbraak, zo blijkt uit de Veiligheidsmonitor. Daarin steken de cijfers in de wijk Noordflank, met daarin de aangewezen buurt Lijnbaan, "wat negatief af tegen het Dordtse gemiddelde, maar er is wel sprake van een positieve ontwikkeling in de tijd", aldus de gemeente. Ook de gemeente **Vlaardingen** heeft de ontwikkeling van veiligheidscijfers in beeld gebracht voor buurten waarin de aangewezen complexen gelegen zijn. Hieruit blijkt dat het aantal misdrijven in 2018 ten opzichte van 2015 is afgenomen.

De gemeente **Den Bosch** heeft cijfers aangeleverd over incidenten op de adressen waarvoor na toepassing van artikel 10 een huisvestingsvergunning is verleend. "Van de 100 adressen waarvan de vergunning na beoordeling van de politiegegevens alsnog verstrekt is, blijkt bij het raadplegen van het politieregistratiesysteem BVH dat op deze adressen, na het verlenen van de woonverklaring, nog 78 incidenten zijn geregistreerd. (Gemiddeld 0,78 incidenten per adres) Volgens politiegegevens zijn er 4 vergunningen onder voorwaarden verleend. Bij 2 van deze 4 adressen zijn na verlening van de vergunning nog incidenten bij de politie bekend geworden (1 x illegale zender en 1 x overlast). Het vaakst voorkomend incident betreft meldingen van ruzie/twist. De overige meldingen betreft overlast, conflict met de burens of overlast verwarde persoon. In één geval werd er een hennepkwekerij en een vuurwapen in de woning aangetroffen."

5.2.2 Kwalitatieve effecten

Naast kwantitatieve monitorinstrumenten hebben gemeenten ook gebruikgemaakt van de ervaringen van lokale betrokkenen en ervaringsdeskundigen om de effectiviteit van de Wbmgp vast te stellen. Hiervoor zijn interviews afgenomen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het ging om medewerkers van de gemeenten, woningcorporaties, politie, lokale welzijnswerkers, stadsmariniers, buurtcoaches en bewoners.

Algemene indruk over de effectiviteit

Over de effectiviteit van de Wbmgp lopen de meningen onder de betrokkenen uiteen. Waar sommigen een duidelijke **verbetering van de leefbaarheid** zien, zien anderen **voornamelijk een stabilisatie**: de negatieve ontwikkeling is tegengehouden, maar de leefbaarheid is niet per se beter geworden. Soms zijn deze verschillende visies te vinden binnen dezelfde gemeente, bijvoorbeeld in Rotterdam: "In de gesprekken met bewoners en professionals wordt aangegeven dat de leefbaarheid in de aangewezen wijken langzaam verbetert of niet verslechtert. Andere deelnemers zien deze positieve ontwikkeling niet of nauwelijks." Maar ook een stabilisatie is iets om blij mee te zijn, concludeert de evaluatie: "**Voorkomen van slechter wordt als winst beschouwd.**"

Ook in Nijmegen wisselen de meningen onder betrokkenen. De wijkagenten vinden niet dat er iets aan de leefbaarheid is veranderd in de aangewezen gebieden en ook een lokale corporatie meent dat er "nog weinig zicht is op verandering in de wijk". Medewerkers van wijktoezicht en wijkmanagement zijn positiever. "Het beeld dat oprijst is dat de totale, brede aanpak wel resultaat oplevert maar vooral in de zin dat de negatieve spiraal lijkt te zijn gestopt. Dat is een opvatting die breed wordt gedeeld," aldus de evaluatie. Ook hier is een

deel van de betrokkenen dus al tevreden dat er een stabilisatie heeft plaatsgevonden. Maar **er is nog veel werk te doen**. “De gebieden wijken qua leefbaarheid nog flink af van de rest van de stad en blijven kwetsbaar.”

In Vlaardingen schetsten de interviews een vergelijkbaar beeld. Een corporatiemedewerker vertelt “dat ze elke dag proberen de leefbaarheid te verbeteren. Toch daalt de wijk in de Leefbaarometer. Zelf zien ze ook geen stijgende lijn, omdat de verbeteringen worden overschaduwd door toename van ‘bepaalde problematiek’ (armoede en criminaliteit).” Een bewoonster uit Vlaardingen zegt dat de Wbmgp wel iets veranderd heeft. “Niet echt een grote verbetering, maar er is wel een bepaald soort rust gekomen. Grote overlastgevers zijn er niet meer.” Toch voegt zij ook toe dat het **einde nog niet in zicht** is. “Niet alle problemen zijn opgelost. Bepaalde groepen klonteren samen en blijven overlast geven.”

Elders zien betrokkenen wel degelijk **positieve effecten op de korte termijn**. Dit is bijvoorbeeld zo in Den Bosch, Dordrecht en Tilburg, en deels in Rotterdam. “Door toepassing van de Wbmgp, door ‘nieuwe’ bewoners met een strafblad en familieleden te weren uit de wijk, is in de eerste jaren zeker een verandering opgetreden in de leefbaarheid,” aldus een corporatiemedewerker uit Den Bosch. Medewerkers van de gemeente en corporatie in Tilburg zien ook al resultaat: “De Wbmgp wordt nu 2,5 jaar toegepast en dan is er in korte tijd toch best veel bereikt, door een combinatie van maatregelen en goede samenwerking tussen de betrokken organisaties.”

In Dordrecht is men ook tevreden, zo concludeert de evaluatie: “Op basis van gesprekken met professionals is sprake van eenduidigheid over het positieve effect van de screening. Er is gevoelsmatig een afname merkbaar van grote overlastincidenten in de betreffende gebieden.” Een betrokken wijkagent geeft daarbij aan: “Wat ik van mijn wijkbewoners hoor is dat men het zeer op prijs stelt dat de gemeente en politie een screening doen bij toekomstige bewoners. Men vindt het belangrijk dat de nieuwe bewoners goed in de wijk passen en niet voor overlast zorgen. Het geeft mij als wijkagent meer rust dan voorheen en het is prettig dat er kritisch naar de nieuwe bewoners wordt gekeken.”

Tot slot zijn er gemeenten waar betrokkenen **nog geen conclusie kunnen trekken** over de effectiviteit van de Wbmgp. De gemeente Zaanstad, waar de Wbmgp sinds 2018 wordt toegepast, geeft bijvoorbeeld aan: “Wat de effecten (op korte en lange termijn) zijn van de instroom van deze nieuwe wijkbewoners is nog niet te zeggen. We willen daar op een later moment onderzoek naar doen.”

In veel gemeenten, waaronder ook Rotterdam en Nijmegen, is de conclusie van betrokkenen dat de verbetering van de leefbaarheid door middel van de Wbmgp **een kwestie is van de lange adem**. “Met zo'n project heb je niet binnen een jaar het lek boven. Je hebt een lange adem nodig,” aldus een Rotterdamse agent. Een bewoonster van Vlaardingen ziet het ook zo: “Je moet ermee doorgaan, er is langer tijd nodig om de leefbaarheid nog beter te krijgen.”

In Capelle aan den IJssel geven betrokkenen aan dat het lastig te zeggen is wat de individuele bijdrage van de Wbmgp is aan het verbeteren van de leefbaarheid, omdat de Rotterdamwet noodzakelijkerwijs onderdeel is van een bredere aanpak. “Dit is één van de instrumenten die worden toegepast, de vraag is: **welk deel komt van de Rotterdamwet?**” vraagt één van de geïnterviewden zich af. Volgens een stadsmarinier is de Wbmgp niet het belangrijkste instrument: “Sloop/nieuwbouw, renovatie/groot onderhoud, herstructurering levert meer op dan de Rotterdamwet.” De gemeente geeft in haar evaluatie aan: “Het gehele pallet aan

interventies wordt nodig geacht om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren. Een eenduidige relatie tussen de toepassing van de Rotterdamwet en leefbaarheid is daarom niet aan te geven”.

Positieve ontwikkelingen in aangewezen wijken

In een aantal gemeenten waar de Wbmgp wordt toegepast, zien betrokkenen dat de **sfeer op straat is veranderd**. “Het is een stuk rustiger geworden,” vertelt een Bossche corporatiemedewerker. Ook in Tilburg is het straatbeeld verbeterd, volgens de evaluatie: “Vroeger stonden er intimiderende groepjes op straat. Die zijn weg.” In Dordrecht is ook verbetering te zien, vertellen corporatiemedewerkers: “In de Lijnbaan is de zichtbare overlast verdwenen, het ‘tuig’ is van de straat af. ... De politie hoefde er de afgelopen twee maanden niet te komen (dat is positief uitzonderlijk). Er zijn minder excessen (geweld, steekpartijen).”

Bloemhof en Hillesluis in Rotterdam, de twee wijken die zijn aangewezen voor de pilot met artikel 9, zijn volgens een agent “positiever geworden. Bij Oud en Nieuw was het eerder een oorlogsgebied en nu is het rustig gebleven. Er is minder straatoverlast en het is er schoner.” Als concreet voorbeeld wordt (in de externe evaluatie van artikel 8 uit 2017; ook van toepassing op Bloemhof-Hillesluis) de Strevelsweg genoemd. “Eerst behoorde de ene zijde van de straat tot de aangewezen wijk Bloemhof en de andere zijde tot de niet-aangewezen wijk Vreewijk. De zijde gelegen in het aangewezen gebied zag er beter en verzorgder uit dan de zijde van de straat die niet in een aangewezen gebied lag. Dit verschil was mede aanleiding om in 2016 het andere deel van de straat ook aan te wijzen,” aldus de gemeentelijke evaluatie.

De Strevelsweg is volgens de betrokkenen ook een voorbeeld van hoe het rapporteren van kwantitatieve resultaten over gehele aangewezen gebieden kan leiden tot het niet opmerken van effecten op een kleinere schaal: “Dit positieve voorbeeld [van de Strevelsweg] op straatniveau (microniveau) kan verwateren binnen het totaal van de aangewezen gebieden (macroniveau). Op dat macroniveau zijn zoveel factoren op elkaar van invloed dat ze elkaar wegcijferen, waardoor effecten op microniveau, positief of negatief, mogelijk niet meer opvallen.” Het voorbeeld van de Strevelsweg bevestigt dus de **noodzaak van kwalitatieve analyses**, naast kwantitatieve metingen, om effecten te kunnen vaststellen.

Toepassing van de Wbmgp kan ook bijdragen aan het **tegengaan van criminele ondermijning**. De Wbmgp kan bijvoorbeeld helpen bij het doorbreken van patronen waarbij ondermijnende bewoners de scepter zwaaien over wie er in een wijk komt te wonen. Een medewerker van een Nijmeegse corporatie vertelt: “In de meest problematische wijken verdelen wij de woningen niet meer. Wij denken dat wij dat doen volgens het [verdeel]systeem, maar dat is niet zo. (...) “Ik heb meegemaakt dat families in een woning wilden wonen en werden geïntimideerd bij de voordeur. De mensen die er willen wonen en voldoen aan ons profiel zeggen: ik hoef de woning niet. En ze zeggen dan niet waarom ze hem niet hoeven. (...) Door de regulering via de Wbmgp (...) heeft het geen zin meer om te intimideren of bedreigen, want als degene [die volgens de ondermijnende bewoners de woning zou moeten krijgen] niet voldoet aan de eisen, dan kom je er niet in. Dat vergroot de rechtmatigheid van de woningtoewijzing: dat de juiste mensen de woning moeten krijgen, maar ook de veiligheid van de mensen die voor die verhuur zorgen.”

De Dordtse evaluatie beschrijft hoe de gemeente **meer grip heeft gekregen op criminele netwerken**: “De Wbmgp helpt om criminele patronen te doorbreken. Bepaalde personen die deel uitmaken van een netwerk komen niet zomaar meer binnen in de wijk. (...) Zittende (bekende) criminelen zwaar en/of licht wonen nog wel in de wijk maar er lijkt geen nieuwe

aanwas." En het lijkt erop dat men "het werk niet meer mee naar huis (in de wijk) neemt." Een corporatiemedewerker geeft aan dat de screening op zichzelf al een psychologisch effect heeft: "Screening geeft de kandidaat/nieuwe huurder het gevoel mee van 'ik word in de gaten gehouden'. Na een gesprek waarin uitgelegd wordt dat men wordt gescreend, vernemen je van een kandidaat soms niets meer, ook niet bij nabellen: 'Ik heb al wat anders gevonden'." Het is belangrijk om met de Wbmgp de vinger aan de pols te kunnen houden, aldus de gemeente: "Als de maatregel losgelaten wordt dan hebben bepaalde groepen uit de buurt weer meer grip op (kwetsbare personen in) de buurt."

Ook Den Bosch vormt hier een voorbeeld. Een corporatiemedewerker aldaar vertelt: "[er zijn] in het verleden grootscheepse acties geweest door gemeente, politie, douane etc. om criminaliteit te stoppen." De brede interventie waartoe de Wbmgp-inzet behoort, heeft gezorgd voor "een positieve verandering waarbij bepaalde mensen in de wijk niet meer zelf bepalen wie er in de wijk komt wonen, met hele families in één straat." Een wijkmanager ziet een "**normalisering van het huurderspotentieel**". De huurders die nu instromen, zijn "geen bekenden van de huidige groep die intimideert".

In Tilburg zien medewerkers van de gemeente en de corporatie ook hoe het aangewezen gebied verandert. "We zien een verandering in het type mensen dat interesse in de woningen toont en daadwerkelijk de procedure van de huisvestigingsvergunning in gaat. Mensen met criminele antecedenten reageren bijna niet meer op de woningen. De Wbmgp heeft een sterke preventieve werking." In Schiedam heeft de corporatie ook de indruk dat er van de screening een preventieve werking uitgaat en dat huurders met mogelijke antecedenten minder vaak reageren op de aangewezen woningen.

Doordat overlastgevende en criminele gedragingen met de Wbmgp worden tegengegaan, hebben lokale betrokkenen meer grip op de wijk. **De cultuur in het aangewezen gebied is veranderd**, geven Tilburgse professionals aan. Bewoners zijn aanspreekbaar op hun gedrag. "Dit effect was niet verkregen zonder [de Rotterdamwet]. Er is meer vertrouwen tussen bewoners en de instanties." Een corporatiemedewerker in Den Bosch beschrijft ook een cultuurverandering: "De wijk is nu minder 'gesloten', ze is 'opener' geworden." Dit heeft zijn weerslag op de mensen die in de wijken werken. Een Dordtse wijkregisseur voelt zich door Wbmgp "zekerder, sterker staan. Daardoor durft ze directer op te treden, daadkrachtiger, 'lik op stuk'."

Ervaringen van bewoners

Uit de interviews blijkt dat de toepassing van de Wbmgp in de aangewezen gebieden ook bij bewoners voor **meer rust en een veilig gevoel** heeft gezorgd. "De screening stelt bewoners gerust," beschrijft de evaluatie van de gemeente Dordrecht. "Bij een vrijgekomen woning werd vroeger gebeld met de vraag 'wie stoppen jullie er nu in?'. Nu weet men dat er gescreend wordt. Je verwacht weerstand, maar zittende bewoners waarderen juist de strengere aanpak en aandacht voor de wijk." Corporatiemedewerkers vertellen: "In de wijk is men meer gerustgesteld, want "er kijkt altijd iemand mee", het maakt zekerder, geeft ook een gevoel van erkenning." Bewoners voelen zich veilig bij de screening. Wijkregisseurs vertellen dat de 'fatsoenlijke' nieuwe woningzoekenden ook vaak positief reageren. Het geeft ook hen een veilig gevoel. Zo komt de screening "dus het imago van de wijk/complex ten goede".

In Tilburg vertellen medewerkers van de gemeente en woningcorporatie: "Een bewoner zei: "dit is het beste dat jullie ooit hebben gedaan voor de buurt" en een andere bewoner heeft aangegeven: "ik durf mijn kinderen weer buiten te laten spelen". Maar er zijn ook bewoners die de maatregelen onzin vinden, omdat iedereen moet kunnen wonen waar hij of zij wil."

Professionals uit Rotterdam herkennen het Dordtse verhaal: “[art. 9] geeft een veiliger gevoel in de wijk: Ook hier wordt er niet meer ongerust gebeld over ‘wie stoppen jullie er nu in?’, men heeft er nu vertrouwen in dat daar goed op wordt gelet. Dat komt ook tot uitdrukking in gesprekken met bewoners in de wijk.”

Een bewoonster uit Hillesluis in Rotterdam vertelt: “Overdag voelt ze zich veilig in de wijk. In de avond is dat minder. Dan lopen er verwarde mensen rond (maar die lopen overal) en (hang)jongeren doen ‘stiekem’, schuilen weg, zijn aan het roken en met drugs bezig. (...) Ze zou haar kinderen niet snel alleen op straat laten spelen, bang voor verkeerde invloeden. Er wordt op zich wel veel buiten gespeeld, maar er wordt ook kattenkwaad uitgehaald. Ze ziet wel verbeteringen: de vele nieuwbouw en het valt op dat er steeds meer jonge gezinnen met kinderen komen wonen, dat juicht ze toe. Dit was ook voorwaarde voor hen om hier te kunnen komen wonen.”

In Vlaardingen zijn ook bewoners geïnterviewd. Waar de ene bewoonster een toename van rust ervaart, is een andere bewoonster kritisch, waarbij ze aandacht vraagt voor een beter evenwicht in de wijk tussen ‘arm’ en ‘modaal’. Ze vertelt: “Toen ik hier 45 jaar geleden kwam wonen, was dit een nette, schone, groene wijk waar het heel fijn wonen was. (...) Inmiddels hebben wij een veel te grote voorraad goedkope woningen en van een goede verdeling tussen ‘arm’ en ‘modaal’ is al lang geen sprake meer. Natuurlijk moeten die mensen ook goed kunnen wonen, maar het is niet goed om ze allemaal op één hoop in de Westwijk te zetten.” Deze bewoonster lijkt dus wel te geloven dat het veranderen van de bevolkingssamenstelling de problemen in de wijk kan oplossen.

De gemeente Zaanstad interviewde de eerste bewoner die voorrang kreeg op basis van artikel 9, vanwege haar beroep. Ze gelooft in het initiatief. “Ik denk dat als je een sociaal beroep hebt dat je meer geeft om de buurt, om de mensen, om hoe je met elkaar omgaat in de buurt. Ik wil gewoon echt goed contact hebben met de burens, ik heb nu al contact met ze, een praatje maken. (...) Toen ik tegen mijn vrienden en kennissen zei dat ik een woning had zeiden ze, waar is dat dan. En ik: in Poelenburg, in Zaandam. Oohh, in Poelenburg, van die treitervlogger?! Iedereen kent Poelenburg, maar alleen daardoor. Ik vind dat zo jammer, het komt door één iemand waardoor deze wijk zo negatief in beeld is. Dus ik zeg, nou dan woon ik in een heel mooi stukje van Poelenburg!”

In Schiedam werd de regisseur woonoverlast tijdens een regulier wijkoverleg voor bewoners aangesproken door een bewoner die het volgende zei: “Ik dacht het zal allemaal wel met die Rotterdamwet van jullie. Maar het werkt. Ik zie dat er twee kamerverhuurbedrijven zijn vertrokken van de Boerhaavelaan.”³²

5.3 Neveneffecten

De gemeenten is ook gevraagd om inzicht te geven in mogelijke onverwachte (positieve dan wel negatieve) neveneffecten van de Wbmgp. In dit kader werd naar drie specifieke onderwerpen gevraagd, naast eventuele zelf aan te geven neveneffecten:

- Het uiteindelijke verhuisgedrag van ‘geweigerden’;
- De aanwezigheid van een waterbedeffect (verplaatsing van problematiek naar andere, niet voor de Wbmgp aangewezen buurten);
- Effecten op de leegstand in aangewezen gebieden.

³² Zie ook paragraaf 5.3.4.

5.3.1 Geweigerden

Niet alle gemeenten die artikel 8 en/of artikel 10 toepassen, hebben in beeld waar 'geweigerden' naartoe zijn verhuisd.

In Schiedam zijn er van de 33 geweigerde personen zes binnen Schiedam gebleven en dertien naar een andere gemeente in Nederland verhuisd; de rest is vertrokken naar een onbekende bestemming. De gemeente merkt hierbij het volgende op: "De geweigerde aantallen zijn relatief klein, echter van grote waarde in de meest kwetsbare gebieden van onze gemeente. De niet-aangewezen gebieden bezitten aantoonbaar meer veerkracht om als wijk eventuele problemen op te vangen. Er zijn bij de Regisseur woonoverlast geen woonoverlast-dossiers bekend, waarbij de 'geweigerden' onderwerp van overlast waren elders in Schiedam."

In Dordrecht wonen zes van de zeven geweigerden nog op het adres waar zij tijdens de aanvraag verbleven. De ander is naar een andere provincie verhuisd, waar deze persoon verblijft bij iemand uit zijn netwerk.

In Den Bosch zijn van de twintig geweigerden zes aanvragers blijven wonen waar zij woonden op het moment van de aanvraag. De meeste geweigerden zijn alsnog naar een andere, niet-aangewezen buurt verhuisd. Van de geweigerde aanvragen zijn op zeven adressen geen gegevens meer geregistreerd na de aanvraag. Van de overige aanvragers "zijn na de weigering bij de politie nog incidenten bekend geworden variërend van een enkele ruzie / twist tot zeer frequente overlast op de locatie en plegen van strafbare feiten."

In Zaanstad is bij twee aanvragen voor een huisvestingsvergunning een negatieve woonverklaring afgegeven. De geweigerden zijn verhuisd naar een woning elders in de gemeente Zaanstad.

Een corporatiemedewerker uit Nijmegen geeft aan dat sommige geweigerden van de radar verdwijnen. "Mensen die niet door de screening komen, gaan ergens anders wonen. Nijmegen heeft een goede wijkaanpak met goede monitoring en een goed veiligheidshuis. (...) Maar er zijn ook mensen die verdwijnen uit het systeem. Die staan nergens meer ingeschreven. Dat vind ik zorgelijk. De mensen die crimineel zijn, regelen hun eigen oplossing."

Omdat de werking van de Wbmgp voor een (groot) deel preventief lijkt te zijn, zeggen de cijfers over weigeringen echter lang niet alles. Er zijn waarschijnlijk veel woningzoekenden die vanwege de Wbmgp nooit gepoogd hebben om naar een aangewezen gebied te verhuizen, wetende dat ze geen kans zouden maken. Ze zijn dus als het ware 'aan de voorkant' geweigerd en zodoende niet geregistreerd. Op basis van de bekende kwantitatieve informatie is niet te zeggen waarheen zij uiteindelijk zijn verhuisd.

5.3.2 Waterbedeffect

De Wbmgp zou kunnen leiden tot een waterbedeffect: woningzoekenden die geen kans meer maken op een huurwoning in de aangewezen gebieden, omdat zij geweigerd worden (op basis van artikel 8 en/of 10) of omdat zij vanwege voorrang voor andere groepen (op basis van artikel 9) geen kans maken, kunnen ervoor kiezen naar een (nabijgelegen) niet-aangewezen gebied te verhuizen of daar te blijven wonen. Daarmee zou de problematiek die een gemeente met de Wbmgp in het ene gebied wil verminderen of voorkomen, zich kunnen verplaatsen naar een ander gebied of verspreiden over meer gebieden.

Uit de ervaringen van gemeenten en professionals komen **geen duidelijke aanwijzingen** naar voren over het optreden van een mogelijk waterbedeffect.

De gemeente Den Bosch geeft aan dat de aantallen geweigerde huishoudens en de verspreiding van de alsnog verhuisde geweigerde huishoudens over de stad onvoldoende zijn om waterbedeffecten te meten. Anderzijds heeft een corporatiemedewerker in deze gemeente de indruk dat “de problematiek verschuift naar andere wijken. De naastgelegen wijken krijgen nu meer te maken met overlast, criminaliteit etc. waardoor er (door de wijkmanager en/of wijkagent) wordt gevraagd om ook daar de selectieve woningtoewijzing toe te passen.”

In Rotterdam en Zaandam ziet men dat een aantal wijken zich negatief ontwikkelen, sommige aanpalend aan aangewezen gebieden. Ze hebben echter geen aanwijzingen dat er een direct verband bestaat tussen de (negatieve) ontwikkeling in niet-aangewezen gebieden en de inzet van de Wbmgp in aangewezen wijken. Wel wordt in de externe evaluatie in Rotterdam uit 2017 opgemerkt dat een mogelijke relatie ‘voor de hand ligt’ tussen de toename van de uitkeringsafhankelijkheid in niet-aangewezen wijken en de inzet van artikel 8 in de aangewezen wijken.

De gemeente Schiedam geeft aan dat geweigerden voor een deel verhuizen binnen de gemeente en in de regio, maar schrijft dat de spreiding hiervan zodanig dun is dat er geen direct lokaal of regionaal waterbedeffect optreedt. “Het gaat om kleine aantallen personen. Met deze verspreiding worden de kwetsbare wijken ontlast en de belasting verdeeld over de niet-kwetsbare wijken.”

Ook de gemeente Capelle aan den IJssel meldt dat professionals geen toestroom van ‘probleemhuishoudens’ in andere wijken ervaren.

Een medewerker van een corporatie uit Nijmegen ervaart dat goede samenwerking kan bijdragen aan het bestrijden van een waterbedeffect. “Als je een gebied hebt met politiescreening hebben mensen de neiging om huizen te vinden in de buurten direct daarnaast. (...) Maar omdat we in wijkteams werken en met elkaar contact hebben, weten we waar bepaalde families gaan wonen. Dan zie je ook of er een cumulatie komt. Dat waterbedeffectrisico is er. Maar als je een goede samenwerking hebt, kun je daar redelijk goed mee om gaan.”

5.3.3 Leegstand

Een ander mogelijk neveneffect van de inzet van de Wbmgp is een toename van leegstand. Uit de lokale evaluaties blijkt dat de meeste corporaties **geen tot weinig (extra) leegstand** ervaren in de Wbmgp-gebieden. In Capelle aan den IJssel is het aantal reacties in de aangewezen buurten tussen 2016 en 2018 zelfs toegenomen. De gemeente verklaart dit als een gevolg van de overspannen woningmarkt en de grote vraag naar woningen. Wel worden de woningen in de Wbmgp-buurten gezien als tussenstap. Zaanstad werd positief verrast: waar zij mogelijke leegstand verwachtte in de Wbmgp-buurten, bleek de vraag alsnog groot. Ook in Tilburg is de doorlooptijd van het proces van het aanvragen van een huisvestingsvergunning kort, door goede werkafspraken met politie, corporatie en gemeente. Meestal duurt het ongeveer een week. Daardoor is er weinig tot geen leegstand. In sommige gevallen – bij een huisvestingsvergunning onder voorwaarden – is er sprake van een langere doorlooptijd, omdat er (juridisch) meer uitgezocht moet worden.

Den Bosch, Dordrecht en Rotterdam ervaren weinig verschil in leegstand tussen de woningen in Wbmgp-gebieden en woningen in niet-aangewezen gebieden. In Rotterdam geldt dit ook voor de particuliere huurvoorraad. Ook Nijmegen geeft aan dat er geen leegstand is ervaren. Wel is er sprake van een hogere mutatieleegstand in art. 10-gebieden, vanwege de

looptijd van het screeningsproces en het afgeven of weigeren van de huisvestingsvergunning. Ook in Schiedam is dit het geval. De gemeente geeft aan dat particuliere pandeigenaren hun inkomsten zagen teruglopen, doordat zij te maken kregen met een langere periode van frictieleeftijd tijdens de screening. Anderzijds wordt de particuliere pandeigenaar volgens de gemeente ook kosten bespaard: bij eventuele overlast in de toekomst zou de eigenaar de huurovereenkomst namelijk op eigen kosten moeten laten ontbinden via een gerechtelijke procedure.

5.3.4 Overige neveneffecten

Sommige gemeenten noemden nog andere neveneffecten. De gemeente Tilburg gaf bijvoorbeeld aan (zoals ook vermeld in paragraaf 4.2) hoe er in eerste instantie door miscommunicatie en media-aandacht **onrust** ontstond onder bewoners over de invoering van de Wbmgp. Zittende bewoners maakten zich zorgen dat ze moesten vertrekken. In gesprekken met professionals zijn de bewoners gerustgesteld. Andere gemeenten lijken minder last te hebben gehad van dergelijke ophef bij de invoering. Bewoners lijken over het algemeen meer rust gevonden te hebben door de Wbmgp (zie ook paragraaf 5.2.2).

Hoewel gemeenten en corporaties soms aangeven op voorhand bang te zijn geweest voor stigmatisering van de aangewezen gebieden, is er in geen van de evaluaties te lezen dat dit daadwerkelijk een probleem is geweest. Dordrecht geeft aan dat bewoners en professionals zich gesteund voelen. Bewoners kijken door de screening positiever naar hun eigen wijk. De strengere aanpak en aandacht voor de wijk wordt gewaardeerd. Ook de wijkregisseur van de corporatie geeft aan door de Wbmgp sterker te staan. Het helpt om daadkrachtiger te zijn en directer op te treden. Ook Vlaardingen geeft aan dat “de Rotterdamwet ook gevoelsmatig goed werkt voor de huidige bewoners. Die hebben het gevoel er alleen voor te staan, maar merken hiermee dat er alles aan wordt gedaan om de wijk te verbeteren. De Rotterdamwet is door de media-aandacht best wel bekend bij de bewoners.”

De gemeente Schiedam heeft ondervonden dat de Wbmgp positieve neveneffecten heeft gehad voor de **aanpak van ‘huisjesmelkers’** in de particuliere huur. Ze meldt hierover: “De gemeente heeft meer zicht gekregen op de huisvesting en mutatiegraad van tijdelijk bewoners zoals arbeidsmigranten die gehuisvest zijn in woningen van particuliere verhuurders en zich niet in de BRP hebben ingeschreven, doordat uitzendbureaus er zorg voor moeten dragen dat de gehuisveste medewerker een huisvestingsvergunning aanvraagt.” Ook kreeg de gemeente een beter zicht op welke woningen worden gebruikt voor kamerverhuur, “door de hoge mutatiegraad en ook de huurovereenkomsten die aanvragers overhandigen. Andere positieve effecten waren dat we meer zicht kregen op adressen waar er te veel huur wordt gevraagd en situaties waarbij sprake is van een (malafide) tussenpersoon bij het verhuren van de woning.” De Wbmgp heeft hierbij direct invloed gehad op de activiteiten van kamerverhuurders. “We zien dat woningen minder aantrekkelijk worden voor professionele investeerders die de intentie hebben om woningen om te zetten naar vormen als kamerverhuur. Dit komt doordat elke huurder een huisvestingsvergunning nodig heeft en de toetsing tijd kost. Dit kan leiden tot huurderving.” De gemeente geeft als voorbeeld aan dat in 2019 een uitzendbureau is vertrokken uit een pand gelegen in de wijk Oost. Dit pand stond voor de buurt al jaren bekend stond als een overlastgevend kamerverhuurpand. Inmiddels is er een nieuwe eigenaar die in dit pand, reeds opgesplitst in drie woningen, drie gezinnen huisvest. De afname van kamerverhuur wordt als een positieve ontwikkeling gezien, vertelt een gemeente-medewerker: “Een zichtbare verandering is dat een pand voor kamerverhuur wordt verbouwd tot reguliere woningen. Dat is een verbetering aan twee kanten, want behalve de uitstraling voor de omgeving, trekt dat ook meer gewenste huurders aan.”

In Dordrecht leidde de Wbmgp tot **meer contact met kwetsbare personen**. “Tijdens [gesprekken over de screeningsresultaten] wordt ook gesproken over kwetsbaarheid, zorg en begeleiding. We komen ergens binnen waar het zorgverleners (nog) niet is gelukt”. Wanneer een kwetsbare woningzoekende vanwege de Wbmgp wordt geweigerd, wordt samen met hulpverleners “geprobeerd deze personen zo goed mogelijk op te vangen om afglijden te voorkomen. Tot nu toe is het gelukt om dat voor te zijn. Zo hebben we bijvoorbeeld na een weigering van een huisvestingsvergunning iemand alsnog kunnen koppelen aan hulpverlening.” Daarnaast kunnen personen aanspraak maken op een woning buiten het aangewezen gebied. Ook de woonverklaring met voorwaarden heeft een positief neveneffect: deze fungeert als waarschuwing en zorgt ervoor dat iedereen (zowel de aanvrager, als de corporatie en wijkagent) alert zijn. Dit helpt bij het leggen van contact (tussen corporatie, wijkagent en aanvrager), maar ook voor dossieropbouw. Daarmee kan sneller hulp worden geboden en/of erger worden voorkomen.”

De gemeente Tilburg merkt ook op dat “bewoners nu **bewuster de keuze maken om wel of niet in de buurt te gaan wonen**; vooraf vinden immers persoonlijke gesprekken plaats.” De gemeente Den Bosch constateert dat het aantal weigeringen in de loop van de tijd is afgenomen. Dordrecht geeft verder aan dat door de screening meer zicht is op welke personen in de buurt komen wonen. “Bij de intakegesprekken is aangegeven dat er gescreend wordt. Daar is wel op gereageerd met: ‘Dat wordt dan mijn wijk niet, ik kom daar toch niet doorheen.’ Er wordt ook positief op gereageerd met ‘Daar wordt gescreend, dus dat komt wel goed’. Dat geeft een veilig gevoel bij de zittende bewoners.” Ook in de externe evaluatie in Rotterdam uit 2017 wordt geconstateerd dat de toepassing van artikel 8 de mogelijkheid biedt om meer zicht en grip te krijgen op de instroom door meer contact en afspraken tussen verhuurder en huurder.

6 Conclusies

In deze evaluatie zijn de doeltreffendheid en de effecten van selectieve woningtoewijzing op basis van de Wbmgp onderzocht. In dit hoofdstuk trekken we conclusies en doen aanbevelingen met betrekking tot de wet.

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de lokale toepassing van de instrumenten uit artikel 8, 9 en 10 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) en de doeltreffendheid en effecten daarvan in de praktijk. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van lokale evaluaties die door gemeenten aan de hand van een format zijn opgesteld. Ook is gebruikgemaakt van interviews met medewerkers van de gemeenten, woningcorporaties, politie, welzijnswerkers, stadsmariniers, buurtcoaches en bewoners, die zijn afgenomen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

In de inleiding zijn vijf hoofdvragen geformuleerd voor de evaluatie van de Wbmgp. In dit hoofdstuk bieden we per hoofdvraag een korte samenvatting van de bevindingen en doen ten slotte enkele aanbevelingen voor mogelijke aanpassingen van de wet.

6.1 Lokale beleidskeuzes

1) Hoe wordt de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) toegepast en welke beleidsmotieven spelen hierbij een rol?

Anno 2020 maken tien gemeenten in Nederland gebruik van één of meer instrumenten uit de Wbmgp. Dit aantal is sinds 2015 sterk toegenomen. Voor 2015 was Rotterdam nog de enige gemeente die gebruikmaakte van de Wbmgp. De uitbreiding van de Wbmgp in 2017 met artikel 10 lijkt de belangrijkste reden te zijn geweest dat meer gemeenten een aanvraag hebben gedaan om de Wbmgp toe te passen. Sommige van de gemeenten die artikel 10 toepassen, maakten voorheen gebruik van een convenant om woningzoekenden bij toewijzing te kunnen screenen.

In deze evaluatie concentreren we ons op de negen gemeenten die voor 2020 gestart zijn met de toepassing van de instrumenten: Capelle aan den IJssel, Den Bosch, Dordrecht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Vlaardingen en Zaanstad³³. Van deze gemeenten passen vier gemeenten artikel 8 toe, zes gemeenten artikel 9 en zeven gemeenten artikel 10.

De belangrijkste doelen die de gemeenten bij de toepassing van de instrumenten uit de Wbmgp in de aangewezen gebieden voor ogen hebben zijn: a) een sociaaleconomisch minder kwetsbare bevolking en b) een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid. Via artikel 8 en 9 vindt directe sturing plaats op de instroom van sociaaleconomische kwetsbare huurders. Hierdoor kan indirect ook de leefbaarheid en veiligheid worden beïnvloed. Met artikel 10 kan de instroom van huurders met een geschiedenis van overlastgevende en/of criminele gedragingen worden beperkt, met het oog op de leefbaarheid en veiligheid.

Bij de toepassing van artikel 8 en 10 zijn respectievelijk de eisen aan de aard van het inkomen en de gedragingen waarop woningzoekenden geweigerd kunnen worden duidelijk afgebakend in de wet. Bij artikel 9 zijn de sociaaleconomische kenmerken op grond waarvan wo-

³³ In de gemeente Nissewaard worden de instrumenten uit de Wbmgp pas sinds kort (februari 2020) toegepast. Daarom maakt de gemeente Nissewaard geen onderdeel uit van de evaluatie.

ningzoekenden voorrang kunnen krijgen minder helder afgebakend. Hierdoor hebben gemeenten de mogelijkheid om bij de keuze van deze voorrangsgroepen ook rekening te houden met lokale doelstellingen en omstandigheden.

6.2 Uitvoering

2) Welke succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten zijn er bij de uitvoering?

De lokale uitvoering van de Wbmgp vergt een goede **samenwerking** tussen verschillende partijen, waaronder in elk geval de gemeente en de woningcorporaties en, bij toepassing van artikel 10, de politie. Daarbij is het belangrijk dat onderling heldere afspraken worden gemaakt en partijen elkaar snel weten te vinden als dat nodig is. Het vroegtijdig betrekken van samenwerkingspartners, waaronder ook welzijns- en bewonersorganisaties, kan bijdragen aan het draagvlak voor de lokale toepassing van de Wbmgp en daarmee het succes van de uitvoering.

Voor een succesvolle uitvoering van de Wbmgp is ook voldoende aandacht en capaciteit voor **handhaving** nodig. Door regelmatig te controleren of bewoners van huurwoningen in aangewezen gebieden een huisvestingsvergunning hebben, kan worden voorkomen dat groepen die bij de toewijzing geweerd worden, alsnog in de aangewezen gebieden gaan wonen. Een bijzondere uitdaging voor de handhaving vormen personen die de regels omzeilen door bij iemand anders te gaan inwonen, die al een huisvestingsvergunning heeft gekregen.

Sommige gemeenten hebben suggesties gedaan om een aantal bepalingen in de wet op onderdelen te wijzigen om de effectiviteit van de selectieve toewijzing te verbeteren. Zo wordt de werking van **artikel 8** beperkt door de bepaling dat woningzoekenden niet geweerd mogen worden als zij zes jaar of langer onafgebroken in de regio woonachtig zijn. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat de woningmarktkansen van woningzoekenden uit de regio zonder inkomen uit arbeid beperkt zouden worden, doordat zij zich niet zouden kunnen vestigen in een aangewezen gebied.

Met betrekking tot **artikel 10** voelen sommige gemeenten zich beperkt door de periode van vier jaar waarin mag worden teruggekeken naar het gedrag. Kandidaat-huurders die langer geleden zware vergrijpen hebben gepleegd kunnen hierdoor niet worden geweerd. Dat geldt ook als die potentiële huurders in die vier jaar in detentie of in een instelling verbleven. Daarnaast is in de wet vastgelegd dat gekeken wordt naar bepaalde gedragingen die hebben plaatsgevonden in de 'woonomgeving'. Een nauwe interpretatie hiervan kan ertoe leiden dat kandidaten die buiten hun directe woonomgeving overlast hebben veroorzaakt of crimineel gedrag hebben vertoond, toch worden toegelaten in een aangewezen gebied. In de praktijk passen de meeste gemeenten een ruime interpretatie van het begrip woonomgeving toe, waarin ook overlastgevend en crimineel gedrag buiten de directe omgeving van de woning wordt meegewogen. Ook pleiten gemeenten ervoor om het aantal gedragingen waarop getoetst wordt uit te breiden, met name op het vlak van ondermijnende criminaliteit (bijvoorbeeld wapenbezit) of van bedreiging en intimidatie van professionals. Daarnaast zijn er gemeenten die meer informatiebronnen willen kunnen inzetten bij de screening dan alleen de politiegegevens, bijvoorbeeld signalen of meldingen van overlast, criminaliteit en ondermijning, die bij de gemeente of corporatie zelf bekend zijn. Verder is er de behoefte bij gemeenten om in het uiterste geval de huisvestingsvergunning te kunnen intrekken als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden of voorschriften die bij het verlenen van de vergunning kunnen worden opgelegd. Ook wordt gevraagd om de verplichtingen uit de Wbmgp en het bijbehorende Besluit over de gegevensverwerking te laten aansluiten bij de al be-

staande verplichtingen in de AVG, om overlap te voorkomen. Ten slotte constateren de gemeenten dat de politie in verschillende gemeenten verschillende methoden (handmatig of geautomatiseerd) gebruikt bij het doorzoeken van hun gegevens. Daarom pleiten zij voor heldere richtlijnen, om rechtsongelijkheid te voorkomen.

Alle gemeenten die artikel 10 toepassen, maken bij de screening van woningzoekenden gebruik van politiegegevens en niet van verklaringen omtrent het gedrag (VOG). De belangrijkste reden hiervoor is dat bij screening op grond van politiegegevens meer gedragingen (met name overlast) kunnen worden meegenomen dan bij de VOG. Het gaat dan om gedragingen die niet worden onderzocht of vervolgd door het OM en dus niet voorkomen in het Justitiële Documentatie Systeem. Dit wordt bevestigd door onderzoek van screeningsautoriteit Justis. Hieruit blijkt dat 82% van de woningzoekenden met een negatieve woonverklaring van de burgemeester (op basis van politiegegevens), mogelijk wel een VOG zou hebben gekregen omdat zij geen (relevante) justitiële gegevens op hun naam hadden. Het onderzoek kent zijn beperkingen omdat in aanvulling op aanwezige justitiële gegevens geen politiegegevens zijn opgevraagd. Op basis van dit specifieke onderzoek kan worden geconcludeerd dat bij de screening op basis van VOG's veel minder woningzoekenden met een geschiedenis van overlastgevende of criminele gedragingen geweerd kunnen worden dan op grond van politiegegevens.

6.3 Toewijzing

3) Welke invloed heeft de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) op de toewijzing van huurwoningen in de aangewezen gebieden?

Uit de cijfers die de gemeenten hebben aangeleverd over de verlening van huisvestingsvergunningen in de aangewezen gebieden blijkt dat in de praktijk relatief weinig huisvestingsvergunningen worden geweigerd op grond van artikel 8 en artikel 10. Het komt dus niet vaak voor dat een woningzoekende die een huurwoning krijgt aangeboden in de aangewezen gebieden uiteindelijk niet toegelaten wordt, omdat deze niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden (artikel 8) of op basis van politiegegevens (artikel 10) geweigerd wordt.

De indruk van gemeenten en andere betrokken partijen is dat de toepassing van artikel 8 en 10 wel een belangrijke preventieve werking heeft. Woningzoekenden die niet in aanmerking zouden komen voor een huisvestingsvergunning reageren volgens hen bij voorbaat niet op huurwoningen in de aangewezen gebieden. Daarmee hebben deze instrumenten vooral een indirect effect op de toewijzing van huurwoningen in de aangewezen gebieden.

Uit de verleende vergunningen blijkt ook dat huurwoningen die op grond van artikel 9 met voorrang worden aangeboden aan bepaalde groepen woningzoekenden, in veruit de meeste gevallen daadwerkelijk worden toegewezen aan woningzoekenden die tot de voorrangsgroepen behoren. Vanwege de schaarste aan huurwoningen zijn er bijna altijd kandidaten die voorrang krijgen. Toepassing van artikel 9 heeft dus een duidelijk direct effect op de instroom van nieuwe huurders in de aangewezen gebieden.

6.4 Effectiviteit

4) In hoeverre is de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) doeltreffend?

In deze evaluatie is de effectiviteit van de toepassing van de Wbmgp onderzocht door gebruik te maken van zowel kwantitatieve gegevens als kwalitatieve informatie uit lokale evaluaties en interviews met betrokken professionals en bewoners.

De effecten van de Wbmgp-maatregelen laten zich moeilijk kwantificeren. Ten eerste maakt de inzet stevast deel uit van een bredere, integrale aanpak, waarbij het effect van de instrumenten uit de Wbmgp moeilijk te onderscheiden is van andere lokale maatregelen en (externe) invloeden. Ten tweede worden de effecten pas op de langere termijn zichtbaar in de cijfers. In sommige gemeenten worden de instrumenten nog niet lang genoeg toegepast om kwantitatieve effecten te kunnen waarnemen. Ten derde zijn de benodigde data niet altijd beschikbaar of niet op het juiste schaalniveau. Dit laatste geldt vooral voor relatief kleine aangewezen gebieden, mede in verband met privacywaarborgen. Uit de cijfers komt dan ook geen duidelijk beeld naar voren over de effecten van de instrumenten van de Wbmgp op de sociaaleconomische bevolkingssamenstelling van en de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen gebieden.

In de gemeente Rotterdam valt aan de hand van kwantitatieve analyses wel meer te zeggen over de effectiviteit van de inzet van de Wbmgp, omdat daar artikel 8 en 9 al enige jaren worden toegepast. Uit een externe evaluatie uit 2017 blijkt dat de toepassing van artikel 8 in de meeste aangewezen wijken heeft geleid tot een lager aandeel bewoners met een uitkering, maar niet tot een verbetering van andere sociaaleconomische kenmerken. In een aantal referentiewijken is het aandeel bewoners met een uitkering groter geworden en soms ook hoger dan in de aangewezen wijken. Volgens de onderzoekers is het effect van de veranderde bevolkingssamenstelling op de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken op basis van hun onderzoek niet eenduidig vast te stellen.

In 2020 heeft de gemeente Rotterdam de toepassing van artikel 9 in Bloemhof en Hillesluis geëvalueerd over een periode van ruim drie jaar. Hierbij kregen woningzoekenden met een positieve dagbesteding (werk, studie of vrijwilligerswerk) voorrang bij sociale huurwoningen van een corporatie. Het aandeel nieuwe huurders met inkomen uit werk steeg van 40% (2015) naar 85% (2019). Als gevolg van de gewijzigde instroom is het aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering in deze wijken gedaald. Daarnaast hebben ook andere sociaaleconomische kenmerken van de bevolking zich gunstig ontwikkeld: het aandeel lage inkomens is afgenomen en het aandeel economisch zelfstandigen toegenomen. Van beide wijken is de positie op de Rotterdamse veiligheidsindex verbeterd. Die verbetering komt vooral tot uiting in objectieve veiligheidsindicatoren (diefstal, geweld, inbraak, overlast). De subjectieve beleving van de veiligheid en leefbaarheid heeft zich minder gunstig ontwikkeld.

Over de effectiviteit van artikel 10 is op basis van cijfermateriaal nog weinig te zeggen, omdat de eerste gemeenten pas in de tweede helft 2017 zijn begonnen met de toepassing. Sommige gemeenten rapporteren wel een daling van overlast en misdrijven in de aangewezen gebieden, maar het is nog te vroeg om die toe te schrijven aan de Wbmgp.

Uit de kwalitatieve informatie uit de lokale evaluaties en de interviews blijkt dat de gemeenten en professionals die in de aangewezen wijken werkzaam zijn, over het algemeen een positief beeld hebben over de effecten van selectieve toewijzing op de bevolkingssamenstelling en de leefbaarheid en veiligheid. Daarbij wordt onder meer gesproken over een positieve verandering in de sfeer op straat. Ook hiervoor geldt dat de effecten van de instrumenten uit de Wbmgp niet los kunnen worden gezien van de effecten van andere maatregelen die gemeenten treffen en van externe factoren. Ook professionals die (nog) weinig verbeteringen van de leefbaarheid en veiligheid zien, waarderen de instrumenten als extra middel in de strijd ('dweilen met de kraan dicht'). Zij willen daarom graag alle instrumenten uit de Wbmgp behouden als onderdeel van de brede gereedschapskist om de leefbaarheid van wijken te kunnen bevorderen.

Betrokkenen geven aan dat de toepassing van artikel 10 een belangrijke bijdrage levert aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Door het weren van woningzoekenden die in het verleden crimineel gedrag hebben vertoond, krijgen gemeenten en corporaties weer grip op de woningtoewijzing en kunnen patronen waarbij ondermijnende bewoners de scepter zwaaien doorbroken worden.

In sommige gemeenten waar de Wbmgp wordt toegepast zijn er ook partijen, zoals corporaties en welzijnsorganisaties, die kritisch tegenover het gebruik van de Wbmgp staan. Soms gaat het daarbij om principiële bezwaren, in andere gevallen is men niet overtuigd van de effectiviteit. Bij bewoners van de aangewezen gebieden is over het algemeen veel draagvlak voor toepassing van de Wbmgp. Uit interviews blijkt dat de meeste bewoners de aandacht voor de wijk waarderen en vinden dat de strengere aanpak meer rust brengt. De aanpak draagt ook bij aan het gevoel van erkenning en veiligheid van bewoners.

6.5 Neveneffecten

5) In hoeverre heeft de inzet van de Wbmgp (art. 8, 9 en/of 10) neveneffecten?

In de lokale evaluaties is aandacht besteed aan diverse mogelijke neveneffecten van de inzet van de Wbmgp. Ten eerste beperkt de selectieve toewijzing de kans op een huurwoning van groepen woningzoekenden die in de aangewezen gebieden geweigerd zouden worden (artikel 8 en/of 10) of geen voorrang krijgen (artikel 9). Niet alle gemeenten, die artikel 8 en/of artikel 10 toepassen, hebben in beeld of en waar 'geweigerden' buiten de aangewezen gebieden elders passende huisvesting vinden. Veel gemeenten geven aan dat de selectieve toewijzing een preventieve werking heeft, waardoor kandidaten die geen kans maken op een woning met een huisvestingsvergunning, niet op zoek gaan in de aangewezen gebieden.

Als gevolg van de selectieve toewijzing moeten de woningzoekenden die in de aangewezen gebieden geen kans maken, uitwijken naar andere gebieden. Hierdoor kan binnen de gemeente of regio mogelijk een waterbedeffect ontstaan, waarbij de sociaaleconomische samenstelling en de leefbaarheid in niet-aangewezen gebieden verslechteren. Uit de ervaringen van gemeenten en professionals komen geen duidelijke aanwijzingen naar voren over het optreden van een mogelijk waterbedeffect. De meeste gemeenten zien door de spreiding naar andere buurten of de regio geen waterbedeffect. Andere gemeenten en professionals zien wel tekenen van achteruitgang in niet-aangewezen buurten, maar of die een direct gevolg is van de Wbmgp is niet duidelijk.

Een ander mogelijk neveneffect van de inzet van de Wbmgp is een toename van leegstand. Uit de lokale evaluaties blijkt dat de meeste corporaties geen tot weinig (extra) leegstand ervaren in de Wbmgp-gebieden.

Een van de positieve neveneffecten die gemeenten rapporteren is de mogelijkheid om malafide verhuur in de particuliere huursector te bestrijden. De verplichting van een huisvestingsvergunning kan gemeenten helpen om zicht te krijgen op bewoners die niet bij de gemeente staan ingeschreven en om ongewenste kamerverhuur en 'huisjesmelkers' tegen te gaan.

Ook kan de screening bij artikel 10 bijdragen aan een beter contact met en hulp aan kwetsbare bewoners en/of zorgmijders. Tijdens de gesprekken over de screeningsresultaten kan ook worden gesproken over kwetsbaarheid, zorg en begeleiding. Gemeenten komen dan ergens 'binnen' waar het zorgverleners (nog) niet is gelukt.

6.6 Aanbevelingen

Naast de in paragraaf 6.2 genoemde suggesties die door de gemeenten naar voren zijn gebracht, formuleren we hieronder enkele aanbevelingen:

Langere termijn

Toepassing van instrumenten uit de Wbmgp is bedoeld als tijdelijke maatregel, om aangewezen gebieden een adempauze te geven. Daarom is een gebiedsaanwijzing maximaal vier geldig, met de mogelijkheid om vier keer een verlenging aan te vragen. Tegelijkertijd komt uit alle lokale evaluaties naar voren dat het aanpakken van de problemen waarvoor de Wbmgp bedoeld is een zaak van de lange adem is. Selectieve toewijzing heeft alleen betrekking op vrijkomende woningen en heeft daarom pas op de langere termijn effect op de sociaaleconomische bevolkingssamenstelling en de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen gebieden. We geven de minister van BZK daarom in overweging om de eerste termijn van een gebiedsaanwijzing te verlengen naar zes of acht jaar. Om de tijdelijkheid te waarborgen zou de totale termijn van de inzet, die nu (inclusief mogelijke verlengingen) maximaal twintig jaar bedraagt, niet moeten worden verlengd.

Huisvestingsmogelijkheden bij artikel 9

Bij het besluit over de aanwijzing van gebieden in het kader van artikel 8 en 10 neemt de minister van BZK in overweging of woningzoekenden die een huisvestingsvergunning wordt geweigerd in het aangewezen gebied, voldoende mogelijkheden hebben om in de regio passende huisvesting te vinden. De minister vraagt de betrokken provincie hierover om advies. Dit geldt niet bij toepassing van artikel 9, omdat hierbij alleen voorrang wordt verleend en geen woningzoekenden worden geweigerd. Uit de cijfers over de vergunningverlening blijkt echter dat in de meeste gemeenten die artikel 9 toepassen, bijna alle huurwoningen in de aangewezen gebieden worden toegewezen aan voorrangsgroepen. De toepassing van artikel 9 heeft dus een grote invloed op de huisvestingsmogelijkheden van woningzoekenden die niet tot de voorrangsgroepen behoren in de aangewezen gebieden. Daarom bevelen wij de minister aan om bij de aanvraag van een gebiedsaanwijzing in het kader van artikel 9 mee te wegen of woningzoekenden die niet tot de voorrangsgroepen behoren voldoende mogelijkheden hebben om in de regio passende huisvesting te vinden en de provincie hierover advies te vragen.

Meer zicht op effecten

Ook uit deze evaluatie van de Wbmgp is naar voren gekomen dat het niet eenvoudig is om de effecten van selectieve toewijzing op grond van de Wbmgp helder voor het voetlicht te brengen. Dit is zowel begrijpelijk, vanwege de inbedding van de inzet in een bredere, integrale aanpak, als problematisch, gezien het ingrijpende karakter van de maatregelen. Het beperkte zicht op de effecten wordt deels veroorzaakt door een gebrek aan systematische monitoring. De gemeenten die de Wbmgp toepassen, hanteren elk hun eigen indicatoren en bronnen om effecten te monitoren, waardoor resultaten niet vergelijkbaar zijn. Bovendien wisselt de kwaliteit van de monitoring sterk per gemeente.

Het Rijk zou betere effectmetingen door gemeenten kunnen faciliteren door een gestandaardiseerde methode aan te reiken, waarmee per gemeente een vergelijkbare set gegevens

van voldoende kwaliteit kan worden verkregen³⁴. Hierbij gaat het niet alleen om kwantitatieve gegevens maar ook om kwalitatieve bronnen, zoals gestandaardiseerde interviews met betrokken partijen. Om de effecten in de tijd te kunnen waarnemen zal per aangewezen gebied ten minste een voor- en nameting moeten worden gehouden, waarbij dezelfde methoden worden gebruikt.

³⁴ Het format dat door gemeenten gebruikt is voor deze evaluatie, biedt daar een eerste aanzet toe.