

Vergaderjaar 2004–2005

**30 091**

## **Regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

De regering werkt samen met de grote steden voortvarend aan de krachtige stad. Daarom staat de regering welwillend tegenover pleidooien van de grote steden om hun bevoegdheden en mogelijkheden te verruimen, als deze ontoereikend zijn om grootstedelijke problemen op lokaal niveau aan te pakken. Gemeenten zijn beter in staat problemen op lokaal niveau te signaleren en aan te pakken. In reactie op het Actieprogramma 2004 «Rotterdam zet door» heeft de regering in zijn brief van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 21 062, nr. 117) aangegeven dat de analyse van de gemeente Rotterdam, namelijk dat deze kampt met zwaarwegende problemen op het sociale, fysieke en economische vlak, wordt gedeeld. Om deze grootstedelijke problematiek in brede zin aan te pakken heeft de regering, zoals aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord, in het voorjaar van 2004 via bovenbedoelde brief zijn beleidsvoornemens op het terrein van het Grotestedenbeleid kenbaar gemaakt.

In korte tijd werden daarmee maatregelen voorgesteld waarmee de gemeente Rotterdam aan de slag kan gaan. Dit voorstel van wet bundelt enkele voorstellen die wetgeving vereisen. De wet beoogt meer in het bijzonder de versterking van het vestigings- en investeringsklimaat voor ondernemingen en de aanpak van de in Rotterdam en andere grote steden ervaren woonproblematiek.

De geconstateerde problemen in bepaalde wijken in Rotterdam zijn van grote omvang. De grens van het absorptievermogen is bereikt als het gaat om de opvang en begeleiding van sociaal-economische kansarmen. Er is een concentratie in achterstandswijken van kansarmen. Bovendien is er een grote mate van onvrede onder de bevolking over onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit.

Er is een grote noodzaak om de economische situatie sterk te verbeteren in bepaalde wijken, vanwege een hoog percentage langdurig werklozen en een hoge graad van armoede en sociale uitsluiting. Daarbij is de regering van mening dat een aantal van de door Rotterdam gesignaleerde problemen zich ook voordoet in de andere grote steden. Met het oog op versterking van het vestigings- en investeringsklimaat voor onderne-

mingen wordt allereerst voorgesteld de gemeenten de mogelijkheid te geven om tijdelijk in specifieke wijken ten aanzien van de onroerende-zaakbelastingen ter zake van kleinschalige bedrijven (niet-woningen met een maximale WOZ-waarde van € 500 000) de aanslag te verminderen, tot maximaal 100%. In samenhang met andere maatregelen hoopt de regering op die manier bij te dragen aan verbetering van het ondernemingsklimaat en de bedrijvigheid. Deze maatregelen moeten er toe bijdragen dat ondernemers zich vestigen in die wijken, bestaande bedrijven er kunnen uitbreiden en dat wordt voorkomen dat bestaande bedrijven sluiten of uit die wijken wegtrekken.

De gemeente Rotterdam heeft daarnaast aangegeven dat «het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die het zich kunnen veroorloven elders te gaan wonen.» Samen met overlast, illegaliteit en de criminaliteit wordt deze voortdurende instroom in het Actieprogramma als kern van de Rotterdamse problematiek beschouwd. In dit verband wordt gesproken van een «buitenmaatsheid van de Rotterdamse problemen», in welke constatering de gemeente zich gesteund weet door onder meer de visitatiecommissie Grotestedenbeleid (2001).

De gemeente heeft besloten een aangescherpt vestigingsbeleid te gaan voeren, gericht op het vasthouden en aantrekken van kansrijke bewoners met een stevige sociaal-economische positie in wijken waar de leefbaarheid onder druk staat. Tegelijkertijd is het de wens om de toestroom naar Rotterdam van kansarmen af te remmen. Concreet is het verzoek aan de regering gedaan om de Huisvestingswet te wijzigen of een uitzondering daarop mogelijk te maken, zodat aan huishoudens van buiten de Stadsregio Rotterdam, die zich in Rotterdam willen vestigen de eis kan worden gesteld dat zij een minimumniveau aan sociaal-economische draagkracht hebben. Rotterdam suggereert hierbij het stellen van de eis van inkomen uit (vroegere) arbeid, waarbij het huishoudeninkomen ten minste 120% van het wettelijke minimumloon bedraagt.

In de tweede plaats beoogt het voorliggende wetsvoorstel daarom de gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden om bij woningtoewijzing, in aangewezen gebieden, inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio waarin de gemeente is gelegen. Tevens wordt het gemeentebestuur de mogelijkheid geboden om in die gebieden dezelfde vormen van positieve ballotage toe te passen als die welke door verhuurders in de sociale sector worden toegepast. Daartoe omvat het voorstel een aanvulling op de mogelijkheden van de Huisvestingswet.

Uit onderzoek in opdracht van de rijksoverheid blijkt dat de twee belangrijkste overlevingsstrategieën van illegalen in Nederland gericht zijn op het verkrijgen van werk en het verwerven van onderdak. Recent aanvullend onderzoek in enkele specifieke wijken van de grote steden naar de huisvestingspositie van illegalen laat zien dat «illegaliteit» een indirecte relatie heeft met leefbaarheid en veiligheid in wijken, dat overbewoning en concentraties van criminele en illegale migranten een significant effect hebben op onveiligheidsgevoelens. Dergelijke situaties komen met name voor wanneer geprofitteerd wordt van illegalen door huisjesmelkerij en ongebreidelde doorverhuur van woonruimte. Concrete nieuwe maatregelen tegen malafide huiseigenaren, als aangekondigd in de recente Illegalennota en in de reactie van de regering richting de gemeente Rotterdam, zullen toepasbaar moeten zijn in alle Nederlandse gemeenten. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering ook invulling te geven aan de in juli 2004 aangenomen motie Dijsselbloem c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 29 537, nr. 21). Het voorliggende wetsvoorstel beoogt daarom ten slotte

voor de gemeentebesturen de mogelijkheden uit te breiden om het beheer van panden over te laten nemen, nadat sluiting heeft plaatsgevonden. Daartoe wordt voorgesteld door wijziging van de Woningwet de toepassingsgronden van de Wet Victor uit te breiden.

De problematiek die Rotterdam schetst in »Rotterdam zet door« is, hoewel in verschillende schaalgroottes, ook aanwezig in andere grote Nederlandse steden. Vanwege deze breed aanwezige grootstedelijke problematiek kiest de regering voor een generieke aanpak van de problemen en niet voor een *lex specialis* voor Rotterdam. De regering is van mening dat de problematiek dusdanig ernstig is dat alle grote gemeenten toegang moeten hebben tot dit instrumentarium. Omdat het niet waarschijnlijk is dat de problemen binnen een paar jaar opgelost zullen zijn, is gekozen voor een wet voor onbepaalde duur. Daarbij is wel bewust gekozen voor een evaluatiemoment binnen vijf jaar.

Zoals hiervoor beschreven bevat dit wetsvoorstel drie verschillende onderdelen. Deze drie onderdelen zijn zeer verschillend van aard. Uitsluitend doordat alle drie de onderdelen betrekking hebben op grootstedelijke problematiek die op korte termijn dient te worden aangepakt zijn zij samengenomen in één wetsvoorstel. Er is daarom wel consistentie te vinden tussen de verschillende onderdelen en de daarmee samenhangende wetten maar niet volledig tussen de genoemde onderdelen zelf.

De gemeenten kunnen zich bij het toepassen van de maatregelen in dit wetsvoorstel in algemene zin richten tot de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Voor Hoofdstuk 3 en 4 van dit wetsvoorstel is in het bijzonder de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanspreekbaar.

## **2. Overleg met de meest belanghebbende betrokken partijen**

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is over de drie onderdelen van het wetsvoorstel (OZB, Huisvestingswet en Woningwet) steeds nauw overleg gevoerd met vakspecialisten van de gemeente Rotterdam.

Het wetsvoorstel is in 2004 besproken met de VNG en het IPO. Zowel de VNG als het IPO heeft laten weten, mede namens de decentrale overheden, in te stemmen met het wetsvoorstel. Het voorstel is daarmee conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen tot stand gekomen. De regering heeft tijdig gemeenten en provincies betrokken bij het beleid dat gevolgen voor hen heeft.

Er is ook met de G4 (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht) overeenstemming bereikt over de invulling van het wetsvoorstel, tijdens separaat overleg. Genoemde steden kunnen zich vinden in de beoogde doelstellingen en strekking van het wetsvoorstel. Ook uit andere (met name grote) gemeenten is belangstelling voor de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Het voorstel maakt het ook nadrukkelijk mogelijk om in gemeenten met een vergelijkbare problematiek de maatregelen toe te passen, indien ze voldoen aan de in het wetsvoorstel opgenomen criteria. Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is daarmee groter dan alleen de stad Rotterdam. Het is aan de steden zelf om een lokale afweging te maken en te bepalen welke maatregelen ze gebruiken.

### 3. Vestigings- en investeringsklimaat

#### 3.1. Algemeen

De regering wil de problemen die zich in bepaalde wijken voordoen met betrekking tot het vestigings- en investeringsklimaat aanpakken via een combinatie van verschillende maatregelen. In landen als Groot-Brittannië en Frankrijk zijn successen geboekt door het instellen van kansenzones in achterstandswijken. In Frankrijk is vooruitgang geboekt op economisch en sociaal terrein door het instellen van kansenzones «Zones Franches Urbaines» in achterstandswijken in 1997. Deze kansenzones in Frankrijk zijn onderdeel van een breed pakket van maatregelen om de sociaal-economische situatie en de leefbaarheid in achtergestelde gebieden te verbeteren. Maatregelen op het gebied van onderwijs en toegang tot publieke voorzieningen zijn gecombineerd met fiscale maatregelen om bedrijven te behouden en aan te trekken. De resultaten tot 2004 zijn bemoedigend: het aantal mensen in het gebied dat werkt in loondienst is drie keer zo hoog en het aantal bedrijven in de kanszone is verdubbeld (Bilan des Zones franches urbaines, Rapport au parlement, december 2002). In Groot-Brittannië is ook door financiële maatregelen op fiscaal gebied en herstructurering de mogelijkheid geboden om economische ontwikkeling te stimuleren in achterstandswijken. Resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

De regering wil soortgelijke maatregelen treffen. Voor een deel hebben de bedoelde maatregelen algemene werking, maar voor een ander deel zijn ze specifiek gericht op achterstandswijken. Het gaat concreet om een pakket van maatregelen dat het starten of vestigen van een bedrijf in een achterstandswijk moet vergemakkelijken, ondermeer ten behoeve van het creëren en vasthouden van werkgelegenheid. Daarnaast zijn deze maatregelen er op gericht de herstructurering van oude wijken en investeringen in woningverbetering te stimuleren evenals samenwerking tussen private partners, woningcorporaties en de gemeenten. De regering kiest daarbij bewust voor een mix van maatregelen, zowel subsidies als fiscale maatregelen. De regering ziet de maatregelen als één geheel, waarvan de delen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Uitsluitend de OZB-maatregel wordt in dit wetsvoorstel geregeld.

Het totale pakket bestaat uit:

- a. enkele algemene fiscale maatregelen op het gebied van overdrachtsbelasting (OVb: voorkomen dubbele OVb) en Herinvesteringreserve (HIR);
- b. het aanwenden van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing ten einde in de kansenzones voor die gebieden aantrekkelijke bedrijvigheid aan te trekken;
- c. specifiek voor Rotterdam voorziene investeringssubsidies voor investeringen van het midden- en kleinbedrijf die buiten dit wetsvoorstel valt maar wel in samenhang hiermee moet worden gezien;
- d. een in dit wetsvoorstel voorziene mogelijkheid tot differentiatie van de OZB ter zake van kleinschalige bedrijven (niet-woningen met een maximale WOZ-waarde van € 500 000) in kansenzones binnen gemeenten van meer dan 100 000 inwoners.

*Ad a Algemene fiscale maatregelen.*

De regering heeft in het Belastingplan 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 767, nrs. 2 en 3) voorstellen opgenomen die voorzien in twee algemeen geldende, fiscale maatregelen die investeringen in stedelijke herstructurering en de (her)ontwikkeling van bedrijfsterreinen en (binnen)stedelijke bedrijfslocaties bevorderen. Door het wegnemen van fiscale drempels

worden investeringen in vastgoed (aankopen of opknappen van woningen en bedrijfsruimte), in bedrijven, ondernemerschap of werkgelegenheid aantrekkelijker.

De eerste maatregel beoogt woningcorporaties in staat te stellen door versnelde verkoop van woningen kapitaal te verwerven ten behoeve van investeringen in stedelijke herstructurering. De verkoop vindt plaats aan een daarvoor in het leven te roepen speciale toegelaten instelling die op haar beurt het benodigde kapitaal ontvangt van andere corporaties die wel voldoende kapitaal vrij hebben. Bij de verkoop aan deze toegelaten instelling zal dan geen overdrachtbelasting geheven worden, mits het beschikbaar gekomen kapitaal binnen zeven jaar wordt benut voor investeringen in herstructureringsprojecten.

De tweede maatregel neemt in het kader van de (her)ontwikkeling van bedrijfslocaties belemmeringen weg voor gewenste transacties door de huidige fiscale regels van de herinvesteringsreserve (HIR) te versoepelen. De HIR biedt bedrijven de mogelijkheid om boekwinsten op bedrijfsmiddelen (bijv. vastgoed) in mindering te brengen op de kostprijs van de vervangende investering (Kamerstukken II 2004/05, 29 767, nr. 3, blz. 20 tot en met 22).

#### *Ad b De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.*

De gemeente Rotterdam heeft het initiatief genomen om de Ruimtelijk Economische Structuurvisie die de gemeente maakt voor haar wijken als krachtig ruimtelijk economisch beleidskader te in te zetten in aanvulling op de algemene ruimtelijke kaders die in bestemmingsplannen zijn neergelegd. De regering steunt dat initiatief. Om in de kanszones meer invloed uit te kunnen oefenen op de vestiging van bepaalde ondernemingen zullen de mogelijkheden die de huidige Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) biedt intensief worden aangewend, met name de Leefmilieuverordening (LMV). Via de Leefmilieuverordening (LMV) kan invloed uitgeoefend worden op de vestiging van ondernemers in de kanszones door te bepalen welke activiteit in het betreffende pand niet gewenst is. Deze verordening biedt de juridische basis om vestiging van in een bepaalde wijk ongewenste ondernemingen uit te sluiten, in aantal te beperken of via een uitsterfconstructie te laten verdwijnen. Het doel is om de gemeente de mogelijkheid te geven in een wijk een wenselijk en stabiel ondernemersklimaat te stimuleren door ongewenste activiteiten in die wijk te weren. Het tweede beoogde effect is om hiermee wenselijke investeringen uit te lokken. Deze impuls vergroot naar verwachting de leefbaarheid voor gevestigde ondernemers en bewoners.

#### *Ad c Investeringssubsidies MKB.*

Om het ondernemersklimaat in de Rotterdamse wijken met grote sociaal-economische problemen te verbeteren wordt een subsidie-instrument in het leven geroepen dat aangrijpt bij investeringen van ondernemers in het midden- en kleinbedrijf (MKB) in de desbetreffende wijk in vaste activa/onroerend goed en duurzame productiemiddelen. De decentrale Investeringspremieregeling 2000 voor Noord-Nederland, geldt als voorbeeld. De gemeente Rotterdam voert de regeling uit. Het Rijk zal de gemeentelijke subsidieverordening goedkeuren en op basis daarvan jaarlijks 6 miljoen ter beschikking stellen (2005 t/m 2008). De Rijksbijdrage wordt gebaseerd op de Kaderwet EZ-subsidies. De gemeente Rotterdam voegt daar in dezelfde periode jaarlijks eenzelfde bedrag aan toe.

Ten slotte het enige onderdeel van bovenbedoeld pakket van voorgestelde maatregelen dat onderdeel uitmaakt van dit voorstel van wet. Het betreft de mogelijkheid voor gemeenten van meer dan 100 000 inwoners bij de onroerende-zaakbelastingen in bepaalde wijken de aanslag ter zake van kleinschalige bedrijven (niet-woningen met een maximale WOZ-waarde van € 500 000) te verminderen. Op dit onderdeel wordt afzonderlijk ingegaan in de volgende paragraaf.

### **3.2. Onroerende-zaakbelastingen**

#### *Beschrijving van de maatregel*

Het wetsvoorstel schept de mogelijkheid voor grote gemeenten om specifieke wijken aan te wijzen als kanszone zodat in die zones kan worden gewerkt aan de verbetering van het ondernemersklimaat door middel van de vermindering van de OZB voor kleinschalige bedrijven. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten de aanslag onroerende-zaakbelasting ter zake van kleinschalige bedrijven – niet-woningen met een maximale WOZ-waarde van € 500 000 – in aangewezen gebieden te verminderen met maximaal 100%. Datzelfde geldt ook voor de belasting op niet-onroerende bedrijfsruimten, bedoeld in artikel 221 van de Gemeentewet. De bevoegdheid tot vermindering van de aanslag geldt zowel voor de zogenaamde gebruikersbelasting, als voor de belasting voor eigenaren. Desgewenst kan een gemeente er ook voor kiezen de vermindering alleen toe te passen op één van beide belastingen.

#### *Reikwijdte*

De kanszones worden binnen het kader van dit wetsvoorstel uitsluitend aangewezen voor de uitvoering van de OZB-maatregel en niet voor de uitvoering van de andere maatregelen uit dit wetsvoorstel. Als in een gemeente meer dan één kanszone is aangewezen moet voor al die kanszones hetzelfde regime gelden.

Het gebruik van de OZB-maatregel is nadrukkelijk tijdelijk en kan voor een periode van maximaal 4 jaar gelden en daarna nogmaals met maximaal 4 jaar worden verlengd. Er is gekozen voor een tijdelijke maatregel omdat het een maatregel is die wijken een steun in de rug moet geven in slechte tijden. De bedoeling is dat er weer wordt teruggekeerd naar het normale regime, als het gewenste resultaat is bereikt.

#### *Doel*

De OZB-maatregel is bedoeld voor toepassing in achterstandswijken, waar sprake is van een eenzijdige economische structuur of een gebrek aan economische voorzieningen. Met andere woorden er zijn in de wijk te weinig winkels en de dienstverlening is te eenzijdig. De bewoners van de wijk moeten daarom bijvoorbeeld buiten de eigen wijk boodschappen doen, hun fiets laten maken of een loodgieter zoeken. Bovendien is de werkgelegenheid in de wijk lager dan hij zou kunnen zijn. Een gevarieerd winkelbestand en een evenwichtige dienstverlening met meer werkgelegenheid bevorderen de leefbaarheid van de wijk en verminderen de kans op overlast.

De OZB-maatregel wordt ingezet voor alle kleine ondernemers in de wijk, zowel nieuwe als gevestigde ondernemers. De bedoeling is nieuwe ondernemers aan te trekken en de gevestigde ondernemers een steun in de rug te geven in moeilijke tijden. Tijdens bijvoorbeeld een langdurige renovatie

van de wijk kan de maatregel tijdelijk worden toegepast. De keuze voor de OZB-maatregel is ingegeven door de eenvoud ervan; de administratieve lasten zijn beperkt.

Om te kunnen bepalen of sprake is van een kleine onderneming is de grens gelegd bij niet-woningen met een WOZ waarde van maximaal € 500 000. Gebruik maken van de definitie die de Europese Commissie in het kader van steunverlening hanteert voor kleine zelfstandige ondernemingen zou te veel administratieve lasten met zich mee brengen. In de artikelsgewijze toelichting wordt daar nader op ingegaan.

#### *Voordeel voor de ondernemer*

Met het (deels) verminderen van de aanslag OZB valt voor de betreffende ondernemingen een deel van de vaste kosten weg die verbonden zijn aan het beheer en de eigendom van een onroerende zaak. Het risico van een investering wordt beperkt, doordat de jaarlijkse vaste kosten lager zijn. Afhankelijk van de waarde van het pand en de hoogte van het OZB-tarief varieert het bedrag van de OZB van ongeveer € 1000 tot € 4000 per jaar op basis van een combinatie van eigenaren- en gebruikerstarief (schatting gebaseerd op cijfers uit 2001). Een ondernemer die tevens eigenaar van zijn pand is heeft dus een maximaal voordeel dat kan variëren van € 1000 tot € 4000 per jaar. Voor de betreffende doelgroep, kleine ondernemers in een achterstandswijk, zijn dit bedragen die er toe doen. Het stimulerende effect van de OZB-maatregel moet verder gezien worden binnen het kader van het pakket aan maatregelen dat een gemeente neemt voor de betreffende wijk.

#### *Administratieve lasten*

Een voordeel van het inzetten van de OZB-maatregel is de eenvoud van het systeem. Er worden geen uitgebreide eisen gesteld aan de ondernemer om in aanmerking te komen voor deze maatregelen. De administratieve lasten zijn dus laag.

#### *Verwachte effecten voor de wijk*

Deze maatregel kan bijdragen aan het voorkomen dat zittende bedrijven wegtrekken en stimuleert de komst van nieuwe bedrijvigheid. Er is nadrukkelijk voor gekozen zowel bestaande als nieuwe bedrijven te laten profiteren van de OZB-maatregel. Uit wijken waar het niet goed gaat of waar grootschalige renovaties aan de gang zijn trekken ondernemers vaak weg. Voor een kleine ondernemer is het vaak moeilijk om af te wachten tot betere tijden aanbreken. Echter, de neerwaartse spiraal waarin een wijk zit wordt daarmee nog versterkt. Als de wijk is opgeknapt en de ondernemers zijn inmiddels vertrokken is het risico dat een wijk blijft wegzakken reëel. Met deze maatregel wordt beoogd om bestaande ondernemers een steun in de rug te geven én nieuwe ondernemers over de streep te trekken.

De OZB-vermindering geldt zowel voor de zogenaamde gebruikersbelasting, als voor de belasting voor eigenaren. Naast vestiging in het gebied van de kanszone is het namelijk van belang dat investeringen in gebouwen en andere bedrijfsruimten worden gestimuleerd. Door vrijstelling van het eigenarendeel wordt gestimuleerd dat men investeert in onroerende zaken. Niet alleen het aankopen, maar ook het opknappen van gebouwen wordt bevorderd. Immers, renovatie zou uiteindelijk waardevermeerdering tot gevolg hebben en daardoor een hogere OZB-aanslag. Dit effect wordt met de vermindering van de aanslag tijdelijk voorkomen.

### *Verwachte effecten voor de gemeente*

Als een gemeente gebruik maakt van deze mogelijkheid zal dat leiden tot verschillende belastingbedragen ter zake van onroerende zaken die wel dezelfde heffingsgrondslag hebben, als ze in verschillende wijken liggen met een verschillend regime. Een dergelijke maatregel zal in overeenstemming moeten zijn met het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat het inzetten van deze maatregel gerechtvaardigd moet zijn door de bijzondere omstandigheden in de betreffende kanszones. Het effect, een stimulering van de investeringen in achterstandswijken moet opwegen tegen het nadeel dat andere belastingplichtigen zouden kunnen ondervinden als de gemeente de afname van inkomsten zou compenseren met een verhoging van het tarief. Bedrijven in achterstandswijken aan de andere kant hebben juist hogere lasten, onder andere door hogere beveiligingskosten. Door de OZB-maatregel zullen hogere kosten deels worden gecompenseerd.

Het gaat bij de OZB-maatregel om het bieden van een mogelijkheid aan de grote gemeenten om differentiatie aan te brengen in de OZB-aanslag en nadrukkelijk niet om een verplichting. De gemeenten beslissen zelf binnen hun financiële mogelijkheden of ze van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. De gemeente kan er desgewenst voor kiezen om het OZB-tarief te verhogen, zodat de facto in de rest van de gemeente meer OZB-opbrengsten zullen zijn. Het al dan niet gebruiken van deze maatregel wordt dus lokaal afgewogen. Daarbij zal de gemeente moeten afwegen of het daadwerkelijk inzetten van deze maatregel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel. De gemeente zal bij het al dan niet inzetten van de maatregel en de verwachte effectiviteit van de maatregel moeten kijken naar het totale pakket aan maatregelen dat zij wenst in te zetten in een bepaalde wijk. De OZB-maatregel kan hierbinnen een zinvolle aanvulling zijn, die de effectiviteit van het geheel aan maatregelen kan verhogen.

Op de bestuurslasten die uit het gehele wetsvoorstel voortvloeien, wordt ingegaan in hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting.

### *Budgettaire effecten*

Kanszones als bedoeld in dit wetsvoorstel kunnen in alle grote gemeenten die voldoen aan de criteria aangewezen worden. Het budgettaire effect in Rotterdam is naar schatting maximaal € 20 miljoen. Geëxtrapoleerd naar de rest van Nederland is de totale omvang van de maatregel naar verwachting maximaal € 46 mln. De schattingen voor Rotterdam en Nederland zijn gebaseerd op cijfers uit 2001. Daarbij is gekeken welke wijken in aanmerking zouden kunnen komen voor de maatregel op basis van de in het wetsvoorstel genoemde criteria. Voor Rotterdam gaat het dan om 11 gebieden, voor heel Nederland om 32 gebieden. Vervolgens is aan de hand van cijfers over de waarde van niet-woningen en de OZB-tarieven uitgaande van 100% vrijstelling van eigenaren- en gebruikersbelasting, een schatting gemaakt van de mogelijke inkomstenderving. Aangezien geen onderscheid is gemaakt naar WOZ-waarde zal de werkelijke inkomstenderving waarschijnlijk lager zijn.

De OZB-maatregel blijft op rijksniveau budgettair neutraal. Een eventuele derving van inkomsten bij de gemeente wordt door het Rijk niet gecompenseerd. De gemeente zal het verlies aan inkomsten dus zelf moeten compenseren, bijvoorbeeld door de tarieven van de OZB te verhogen of door elders te bezuinigen.



Het besluit waarbij een gebied als kanszone wordt aangewezen is een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift (b.a.s.). Een besluit waarbij een gebied wordt aangewezen waarin bepaalde wettelijke regels zullen gelden wordt volgens vaste jurisprudentie aangemerkt als zo'n b.a.s.<sup>1</sup> Het gevolg daarvan is dat tegen zo'n besluit bezwaar en beroep uit hoofde van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) mogelijk is. De gemeenteraad zou er voor kunnen zorgen dat de bezwaarfase wordt overgeslagen door te kiezen voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb, zoals die afdeling naar verwachting in de loop van dit jaar zal gaan luiden. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorziet in de samenvoeging van de openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb. De wet is op 22 januari 2002 aanvaard door de Eerste Kamer en gepubliceerd in Stb. 2002, 54. De inwerkingtreding wacht op de totstandkoming van de aanpassingswet, waarmee diverse andere wetten worden aangepast aan de nieuwe regels. Het wetsvoorstel voor de aanpassingswet is op 2 november 2004 door de Tweede Kamer aanvaard en is nu in behandeling bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2004/05, 29 421, nr. A). De inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de aanpassingswet wordt verwacht per 1 juli 2005. Een voorspelling van de aantallen bezwaar- en beroepsprocedures die te verwachten zijn valt moeilijk te maken. Dat zal mede afhangen van de vraag wie door de rechtspraak zullen worden aangemerkt als belanghebbenden.

### *Verwachte effecten voor aangrenzende wijken en gemeenten*

Kenmerk van kleine wijkcentra is dat ze meestal een sterk lokale functie hebben. De winkels worden vrijwel uitsluitend gebruikt door de mensen uit de eigen buurt. Er is in het algemeen maar weinig sprake van het aantrekken van klanten van buiten de eigen wijk. Het toepassen van de OZB-maatregel op een bepaalde wijk zal naar verwachting dan ook slechts beperkte invloed hebben op bedrijven in de omringende wijken of gemeenten. Voor vergelijkbare bedrijven in aangrenzende gebieden kan de maatregel tot een beperkt concurrentienadeel leiden. Gezien de ernst van de situatie in de achterstandswijken waar deze maatregel voor bedoeld is, worden eventuele beperkte uitstralende effecten voor redelijk gehouden.

### *Criteria voor het aanwijzen van gebieden voor de OZB-maatregel*

De kanszones worden door de gemeenteraad aangewezen. De gemeenteraad kan gebieden aanwijzen waar sprake is van een bijzondere behoefte aan omschakeling wegens lokale sociaal-economische problemen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om te eenzijdig gerichte economische activiteiten. De OZB-maatregel is bedoeld om een economische stimulans te geven. Het is aan de gemeente om in haar kwalitatieve onderbouwing aan te geven op basis van welke sociaal-economische maatstaven dit wordt ingevuld. De gemeenteraad heeft hier uiteindelijk het laatste oordeel. Op het lokale niveau kan de invulling op dit punt het best gemaakt worden.

De gemeenteraad beslist of hij een of meer wijken zal aanwijzen op grond van dit wetsvoorstel, maar die wijken zullen dan wel moeten voldoen aan een aantal criteria.

---

<sup>1</sup> Vgl. het verschijnsel tippelzone; zie bijv. ABRS 6 maart 2002, JB 2002/117.

In de eerste plaats moet het gebied hoge percentages niet-actieven, huishoudens met lage inkomens en allochtonen kennen. Deze percentages

kunnen ontleend worden aan cijfers van het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: CBS). Voor huishoudens met lage inkomens moet dan meer in het bijzonder gekeken worden naar de categorie huishoudens die behoort tot het landelijk laagste inkomenskwintiel, zoals het CBS dat vaststelt. Dat kan gelden als indicator voor sociale uitsluiting. Bij elkaar opgeteld moeten die percentages ten minste het getal zestig opleveren, waarbij het percentage werklozen en het percentage huishoudens met lage inkomens elk ten minste 25 moeten bedragen. Bij het kiezen van deze criteria is aangesloten bij de criteria die gangbaar zijn, en ook in het verleden gebruikt zijn, bij het aanwijzen van achterstandsgebieden vanuit de Europese geldstromen Urban en Doelstelling 2 binnen het Grotestedenbeleid dat in Nederland gevoerd wordt. Afgezien van de gangbaarheid van deze criteria is het daarnaast van belang dat de maatregel geen (ongeoorloofde) staatssteun vormt in de zin van de staatssteunbepalingen in het EG-Verdrag.

In de tweede plaats moet het aan te wijzen gebied in ieder geval ten minste 10 000 inwoners en ten hoogste 30 000 inwoners omvatten en moet het gaan om een gemeente met meer dan 100 000 inwoners. De Europese Commissie heeft in het verleden uitsluitend steunmaatregelen voor achterstandswijken toegestaan in wijken van de genoemde omvang binnen steden van minimaal 100 000 inwoners. Om de maatregel zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij het bestaande Europese beleid wordt er daarom voor gekozen de maatregel uitsluitend toe te staan in de betreffende gebieden.

#### *Fiscale subsidie*

De OZB-maatregel levert een financieel voordeel op voor ondernemers die eigenaar of gebruiker zijn van een niet-woning in een kanszone met een WOZ-waarde van maximaal € 500 000. Daarmee is het een fiscale subsidie.

De Raad van State wijst er in zijn advies terecht op dat met een fiscale subsidie een ongelijkheid wordt gecreëerd met een niet-fiscale doelstelling. De doelstelling van de maatregel komt impliciet tot uitdrukking in de aanhef van het eerste lid van artikel 3 van het voorstel: de vermindering van de OZB-aanslagen kan worden toegepast in gebieden binnen de gemeente die een bijzondere behoefte hebben aan omschakeling wegens lokale financieel-economische problemen. Daarmee is ook aangegeven dat het bij ondernemingen die wel en die niet profiteren van de maatregel niet in alle opzichten om gelijke gevallen gaat. Meer specifiek gaat het om verbetering van het ondernemersklimaat en de bedrijvigheid in die gebieden. Door het verminderen van de vaste kosten wordt het risico om te investeren beperkt, waardoor mede wordt voorkomen dat zittende bedrijven wegtrekken en nieuwe bedrijvigheid wordt gestimuleerd. De maatregel beperkt zich tot niet-woningen met een waarde van ten hoogste € 500 000,-. Voor grotere bedrijven is het investeringsrisico relatief veel kleiner. Zoals hiervoor ook al aangegeven kan het voordeel per aanslag oplopen van € 1000 tot € 4 000. Voor kleinschalige bedrijven zijn dat hoge bedragen. Daarmee is de maatregel naar het oordeel van de regering passend en geschikt. Samen met de andere in paragraaf 3 genoemde instrumenten is dit naar het oordeel van de regering ook het meest geschikte middel om het vestigings- en investeringsklimaat in kanszones te verbeteren.

Het voordeel van dit instrument voor de ondernemer is dat hierdoor weinig administratieve lasten gecreëerd worden. Gelet op de doelgroep en de hoogte van de bedragen is dat een belangrijk pluspunt. Voor de gemeente brengt de maatregel enige bestuurslasten met zich mee omdat

zij dient vast te stellen of de aanslag ter zake van een bepaald object voor de vermindering in aanmerking komt. Daarop wordt afzonderlijk ingegaan in paragraaf 6 van deze memorie. Zoals hierboven al aangegeven is de verwachting dat de inkomstenderving voor Rotterdam naar schatting een bedrag is van € 20 miljoen en voor de rest van Nederland naar verwachting maximaal € 46 miljoen. De uiteindelijke keuze of het instrument daadwerkelijk zal worden ingezet zal uiteraard moeten worden gemaakt door de gemeenteraad.

### *Staatssteun*

Nagegaan is of het fiscale voordeel staatssteun kan vormen in de zin van artikel 87, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-verdrag). Geconcludeerd is dat in de praktijk sprake is van zogenaamde *de minimis*-steun. Door de lage bedragen die gemoeid zijn met de OZB-vermindering zal deze vrijwel altijd onder het plafond blijven van € 100 000 per ondernemer in een periode van drie jaar, echter cumulatie kan niet geheel worden uitgesloten. Als de bijdrage onder het plafond blijft vormt de OZB-maatregel geen staatssteun in de zin van het EG-verdrag. De gemeente zal er wel voor moeten zorgdragen dat de voorwaarden van Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de *de minimis*-steun<sup>1</sup> worden nageleefd. Dit betekent met name dat de gemeente de nodige maatregelen moet treffen om te waarborgen dat het totale bedrag van de *de minimis*-steun die een ondernemer ontvangt, vernoemd plafond niet overschrijdt. Om het risico te beperken van overschrijding van het plafond door de OZB-vermindering zelf, is een maximum gesteld aan de WOZ-waarde van de niet-woning.

De OZB-maatregel wil de economische bedrijvigheid bevorderen in de meest achtergestelde wijken van Nederland (de kanszones). Dit sluit aan op de communautaire doelstellingen gericht op sociale en economische cohesie. Van deze maatregel gaat een stimulerend effect uit naar investeringen in deze wijken. Om de fiscale subsidie als hier bedoeld vooral bij kleinere ondernemingen terecht te laten komen, is bepaald dat alleen niet-woningen beneden een waarde van € 500 000, van de maatregel kunnen profiteren. Die waarde wordt jaarlijks geïndexeerd volgens een methode die in artikel 4 is vastgelegd.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is de OZB-maatregel neergelegd in dit wetsvoorstel niettemin ter beoordeling aan de Commissie voorgelegd. Op grond van contacten met vertegenwoordigers van de Commissie vertrouwt de regering er op dat binnen afzienbare termijn zekerheid op dit punt zal worden bereikt. Niet helemaal valt uit te sluiten dat de beslissing van de Commissie nog zal moeten leiden tot aanpassingen van het voorstel van wet.

## **4 Toegang tot de woningmarkt**

### **4.1 Doel van de voorstellen**

Een belangrijk onderdeel van de grootstedelijke problematiek is de zogenaamde selectieve migratie, waarbij huishoudens uit de hogere inkomensgroepen wegtrekken, terwijl nieuwkomers en achterblijvers in de wijk vaak tot de lagere inkomensgroepen behoren en aangewezen zijn op een uitkering. Het gevolg hiervan is een toenemende concentratie van uitkeringsgerechtigden en lage inkomensgroepen in bepaalde wijken in de grote steden. Het beroep dat door bewoners van deze wijken op de aanwezige sociale voorzieningen moet worden gedaan is dan ook navolend groot. Tegelijkertijd neemt het draagvlak voor (bonafide) economi-

---

<sup>1</sup> PbEG 2001, L 10/30.

sche activiteiten en voorzieningen juist sterk af waardoor de wijkeconomie stagneert. Ook wat betreft het integratiebeleid is de regering van mening dat dit concentratievraagstuk niet kan worden genegeerd. Het wonen in een concentratiewijk werkt in de ogen van de regering belemmerend op de integratie van vooral het laag of niet opgeleide en slecht Nederlands sprekende deel van de allochtone bevolking. Hierdoor dreigen zowel allochtone als autochtone huishoudens in bepaalde stadswijken in een sociaal isolement terecht te komen.

De afgelopen jaren hebben laten zien dat zonder aanvullende maatregelen enkele wijken in de grote steden onvoldoende voortgang vertonen op het terrein van zowel integratie, maar ook werkgelegenheid, onderwijsniveau en veiligheid. Om deze trend te keren staat het binden van de midden- en hoge inkomens aan de stad centraal in het Grottestedenbeleid. Dit is noodzakelijk om een gezond sociaal-economisch fundament in de stedelijke samenleving beschikbaar te houden en een stabiele ontwikkeling hiervan mogelijk te maken. Het Grottestedenbeleid is dan ook gericht op het keren van dit proces van overbelasting en afnemende leefkwaliteit, vooral door te streven naar meer gemengd samengestelde wijken in sociaal-economisch opzicht.

De fysieke component van het Grottestedenbeleid richt zich daarom op aanpassingen van wijken, waarbij verkoop van huurwoningen, het slopen van (veelal goedkope huur-)woningen met onvoldoende woonkwaliteit en het terugbouwen van middeldure en dure huur- en koopwoningen de aanpak zal zijn. De regering erkent echter dat dit proces pas op langere termijn tot resultaat zal leiden en dat voor specifieke gebieden aanvullende maatregelen voor de kortere termijn gerechtvaardigd kunnen zijn.

De maatregelen, die dit wetsvoorstel beoogt mogelijk te maken, zijn er op gericht om via regulering van het aanbod aan woonruimte in bepaalde wijken ook op de kortere termijn de bestaande segregatie van inkomens over de stad actief tegen te gaan en aldus het leefklimaat voor de bewoners in die wijken te verbeteren. In de aan te wijzen wijken zullen al diverse maatregelen om de integratie van bewoners te bevorderen en de leefbaarheid te verbeteren in voorbereiding zijn of in gang zijn gezet. De beschikbare middelen en capaciteit van betrokken gemeenten zijn echter aan grenzen gebonden. Juist in een dergelijke situatie kan het nodig zijn 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. De tijdelijke inperking van de instroom van nieuwe bewoners in een sociaal-economisch zwakke positie, zoals dit wetsvoorstel voorstelt, vormt een passende maatregel om deze «adem-pauze» tot stand te brengen.

Concreet houden de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen aanvullende maatregelen in, dat voor kansarme woningzoekenden die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio, waarin de desbetreffende gemeente is gelegen, de toegang tot de woningmarkt in wijken met een grote leefbaarheidproblematiek door het stellen van inkomenseisen tijdelijk verder kan worden gereguleerd dan de Huisvestingswet nu toelaat. Een andere uitzondering is dat het gemeentebesturen mogelijk wordt gemaakt om ten aanzien van de particuliere sector dezelfde vormen van positieve ballotage toe te (kunnen) passen als die welke in de sociale sector worden toegepast. Beide uitzonderingen maken het mogelijk om instroom van kansarmen en die van kansrijken te reguleren. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan het probleem dat de inspanningen in probleemgebieden teniet worden gedaan door een dergelijke voortduurende instroom van kansarmen, waardoor er weinig kans bestaat op een duurzame verbetering van de leefbaarheid in die gebieden. Door de maat-

regel van toepassing te verklaren op alle woningzoekenden die minder dan 6 jaar ingezetene zijn in de regio wordt voorkomen, dat woningzoekenden van buiten de regio (en ook recente vestigers binnen de regio) op een relatief eenvoudige wijze, bijvoorbeeld via inwoning, of via het in gebruik nemen van makkelijk toegankelijke (on)zelfstandige woonruimte, alsnog toelating krijgen tot de aangewezen gebieden. Dit zou het materiële effect van de maatregel weer teniet doen. In lijn met de bepalingen in de Huisvestingswet over maatschappelijke binding is gekozen voor een termijn van zes jaar.

Door middel van de inzet van het instrumentarium van de Huisvestingswet kunnen door de gemeente regels worden gesteld om te komen tot een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Het is echter van belang te constateren dat de vigerende Huisvestingswet primair bedoeld is om bij een (dreigende) schaarste op de woningmarkt woonruimte zo efficiënt mogelijk toe te wijzen en te borgen dat kansarmen in aanmerking komen voor een passende woning. Bij een toepassing, waarbij het voornaamste doel feitelijk is de aanpak van de geschetste leefbaarheidproblematiek in wijken, ontstaat spanning tussen de uitgangspunten van de Huisvestingswet en de materiële uitwerking op wijkniveau. Immers, een beperking van de instroom van kansarmen kan er toe leiden dat de keuzemogelijkheden en in het verlengde hiervan de slaagkansen van de lage inkomensgroepen op de woningmarkt worden ingeperkt. Hierbij is het zaak te constateren dat bij een maximale inzet van het vigerende Huisvestingswetinstrumentarium, waarbij de mogelijkheden van de Huisvestingswet zijn geoptimaliseerd (gesegmenteerd toewijzen in die zin dat de wat duurdere woningen in een wijk uitsluitend bestemd worden voor de midden- en hoge inkomensgroepen en het gebruik maken van bepalingen waarbij aan meer kansrijke woningzoekenden voorrang wordt verleend boven kansarme woningzoekenden, in combinatie met het hanteren van het vergunningsstelsel voor bepaalde categorieën woningen) er sprake zal zijn van een ingewikkelde, omslachtige en zeer «gekunstelde» wijze om wettelijke mogelijkheden aan te wenden teneinde de problematiek van de leefbaarheid op te lossen.

Vooruitlopend op de toepassing van de voorgestelde Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek zal het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met de gemeente Rotterdam nagaan welk effect het optimaliseren van het huidige instrumentarium zal sorteren. Het onderhavige wetsvoorstel biedt in ieder geval de noodzakelijke waarborg voor het bewaken van voldoende huisvestingsmogelijkheden voor lage inkomensgroepen, ook wanneer besloten wordt om voor bepaalde wijken in die gemeente de instroom van nieuwe bewoners te reguleren op een wijze als in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. In zijn besluit tot het aanwijzen van gebieden, en dan niet alleen die voor de gemeente Rotterdam, zal de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM) ook de vorm en de uitvoerbaarheid van het «geoptimaliseerd» instrumentarium meewegen.

Momenteel worden ten behoeve van de aanstaande herziening van de Huisvestingswet de mogelijkheden verkend, of, en zo ja hoe, gemeenten meer sturingsmogelijkheden moeten krijgen om de differentiatie van wijken te bevorderen. Deze herziening vergt echter de nodige tijd, terwijl de aanpak van de problemen een grote urgentie kent.

Vooruitlopend op de herziening van de Huisvestingswet is het dan ook noodzakelijk om te komen tot wetgeving, die maatregelen bevat die gemeenten in staat zullen stellen de grootstedelijke problematiek effectiever aan te pakken. Feitelijk vormt het onderhavige wetsvoorstel een «kop» op het Grotestedenbeleid.

#### 4.2. Inhoud van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om de Minister van VROM de bevoegdheid te geven om binnen een gemeente gebieden aan te wijzen waarin extra eisen gesteld kunnen worden aan woningzoekenden. Deze gebieden worden voorgedragen door de gemeenteraad en zijn de gebieden waar de leefbaarheidsproblematiek het grootst is. Gemeenten in Nederland die te maken hebben met een grootstedelijke leefbaarheidsproblematiek kunnen gebieden voor aanwijzing voordragen aan de Minister van VROM.

Indien woningzoekenden in deze gebieden een woning willen betrekken, hebben ze een huisvestingsvergunning nodig. De omvang van het aan te wijzen gebied is vormvrij; wijk, buurt, straat. De woningzoekenden die minder dan zes jaar ingezetene zijn in de regio en die zich willen vestigen in aangewezen gebieden moeten een studiebeurs hebben of een inkomen uit werk, (pre)pensioen of AOW. De woningzoekenden die niet over het genoemde inkomen of studiebeurs beschikken, verkeren vaak in een sociaal-economisch zwakkere positie. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 kan deze groep, afhankelijk van de omvang, in aangewezen gebieden zorgen voor een voortdurende instroom waardoor inspanningen op het terrein van integratie en verbetering van de leefbaarheid (deels) teniet worden gedaan.

Daarnaast kan de gemeente binnen het aangewezen gebied delen van het woningbestand (wooncomplexen of bepaalde categorieën woningen) aanwijzen voor woningzoekenden die voldoen aan bepaalde sociaal-economische kenmerken. Hieronder worden beide bevoegdheden nader toegelicht.

##### *Aan te wijzen gebieden*

Met het aanwijzen van door de gemeenteraad voorgedragen gebieden worden de in de voorgestelde artikelen 8 en 9 opgenomen maatregelen toepasbaar. De Minister van VROM baseert zijn besluit tot het al dan niet effectueren van deze maatregelen op het verzoek van de gemeenteraad, waarbij deze inhoudelijk onderbouwt dat inzet van dit instrumentarium – mede tegen de achtergrond van de optimale inzet van het instrumentarium van de Huisvestingswet – noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek in het aangewezen gebied en dat de aanwijzing van die gebieden voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dit betekent dat de gemeenteraad moet onderbouwen dat de problematiek niet met andere middelen bestreden kan worden en dat de ernst van de problematiek de inzet van deze maatregelen rechtvaardigt. Tevens zal de gemeenteraad hierbij moeten aantonen dat de slaagkansen en keuzemogelijkheden van kansarme woningzoekenden die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio, in de gemeente als geheel niet substantieel zullen afnemen. Met deze randvoorwaarde worden automatisch grenzen gesteld aan het aantal en de omvang van de gebieden die door de gemeente worden voorgedragen. Het gaat immers om de inzet van een instrument met forse implicaties, dat alleen in uitzonderingssituaties zal kunnen worden ingezet (hieronder zal nog nader in worden gegaan op de verenigbaarheid van de inzet van dit instrument met internationale verdragen, de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling).

Indien de gemeenteraad aangeeft dat de slaagkansen niet binnen de eigen gemeentegrenzen voldoende kunnen worden gegarandeerd, maar dat ook de regio hierin een rol zal moeten spelen, kan de Minister van VROM advies vragen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de gemeente ligt dan wel aan het dagelijks bestuur van de desbetreffende plusregio. Vanuit hun verantwoordelijkheid op het terrein van bijvoorbeeld de regionale woningbouwafspraken, de stedelijke vernieuwing en

de woonruimteverdeling zijn zij in staat te komen tot een afgewogen advies. Behalve op het terrein van de genoemde slaagkansen kan dit ook een advies zijn voor wat betreft het al dan niet gerechtvaardigd zijn van de extra belasting, die inzet van deze maatregel voor de omliggende gemeenten met zich meebrengt. De aan te wijzen gebieden zullen worden omschreven in het aanwijzingsbesluit van de Minister van VROM.

#### *Werkingsduur*

De aanwijzing van het gebied geldt maximaal voor vier jaar. Bij het van kracht worden van de herziene Huisvestingswet, welke herziening momenteel in voorbereiding is, zal opnieuw worden gekeken naar nut en noodzaak van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen, voor wat betreft het onderdeel «Toegang tot de woningmarkt». Het is nu nog niet te zeggen in hoeverre deze mogelijkheden de eventuele inzet van het instrumentarium van het onderhavige wetsvoorstel overbodig maken. Ook geldt dat de Minister van VROM de aanwijzing voor een of meerdere gebieden intrekt als na de aanwijzing van een gebied – in tegenstelling tot datgene wat de gemeenteraad in haar aanvraag heeft aangegeven – blijkt dat niet langer wordt voldaan aan het vereiste:

- dat het instrumentarium noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek in de aangewezen gebieden;
- dat de aanwijzing van die betreffende gebieden niet langer voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, of
- dat er onvoldoende mogelijkheden overblijven voor woningzoekenden die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio, om zich binnen de regio te vestigen.

De Minister van VROM zal over het monitoren van de vestigingskans van kansarmen nadere afspraken maken met de gemeente.

#### *Inkomen*

Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden, die minder dan zes jaar ingezetene zijn van de regio. Op deze wijze is het mogelijk om de toestroom in de specifieke gebieden van kansarme woningzoekenden te beperken. De woningzoekende komt slechts in aanmerking voor een huisvestingsvergunning indien wordt voldaan aan de eis dat het inkomen wordt verkregen uit werk, (pré)pensioen, AOW of studiefinanciering. De hoogte van het inkomen is daarom niet zozeer bepalend als wel het feit dat woningzoekenden economisch zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Daarnaast betreft het ook woningzoekenden, waarvan het aannemelijk is dat zij binnen afzienbare termijn zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, aangezien men nu onder meer inkomen verkrijgt uit studiefinanciering. Door deze eis te stellen kan verwacht worden dat tijdelijk de instroom van meer (potentieel) draagkrachtige woningzoekenden toeneemt. Hierdoor kan de gemiddelde draagkracht van huishoudens in de wijk toenemen, waardoor ook de wijk als geheel weerbaarder wordt. De eisen met betrekking tot de wijze waarop het inkomen wordt verkregen gelden voor woningzoekenden die zich willen vestigen in een sociale huurwoning of particuliere huurwoning in aangewezen gebieden.

#### *Sociaal-economische kenmerken*

De gemeenteraad kan bepalen dat in de aangewezen gebieden aan woningzoekenden die voldoen aan in de verordening vastgelegde sociaal-economische kenmerken met voorrang een huisvestingsvergunning wordt verleend voor een bepaald deel van het woningbestand. Het gaat hier nadrukkelijk niet om het gehele woningbestand binnen de aange-

wezen gebieden maar om aangewezen complexen of woningcategorieën. Het is aan de gemeente om te bepalen of deze bepaling naast de inkomensbepaling op grond van het voorgestelde artikel 8 of op zichzelf wordt gehanteerd. Het hanteren van sociaal-economische kenmerken in een huisvestingsverordening biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om vormen van positieve ballotage, zoals die nu al door sociale verhuurders worden toegepast, van toepassing te verklaren op alle verhuurders. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kenmerken zoals de samenstelling van het huishouden, de leeftijd en het opleidingsniveau van de woningzoekende. Door het hanteren van deze kenmerken bij de woningtoewijzing is het voor de gemeente mogelijk om een meer evenwichtige bevolkings-samenstelling in de aangewezen gebieden na te streven. Op deze wijze kunnen ook in de particuliere huursector huishoudens met vergelijkbare leefstijlen meer in elkaars nabijheid komen te wonen, bijvoorbeeld in hetzelfde woonblok om op deze manier te bewerkstelligen dat leefritme en leefwijze van bewoners meer op elkaar zijn afgestemd.

#### *Rechtsbescherming*

Het besluit van de Minister van VROM tot het al dan niet aanwijzen van een gebied moet worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het aanwijzingsbesluit (of de weigering daarvan) is op de gebruikelijke wijze vatbaar voor bezwaar (bij de Minister van VROM) en beroep (bij de rechtbank). Belanghebbenden, waaronder in ieder geval de gemeenteraad die om aanwijzing verzocht heeft, kunnen derhalve desgewenst tegen het besluit van de Minister van VROM bezwaar en beroep aantekenen. Dit geldt evenzo voor een eventueel besluit van de Minister van VROM om de aanwijzing van een eerder aangewezen gebied in te trekken.

#### **4.3 Verenigbaarheid met verdragen, Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling**

De voorgestelde maatregelen vormen een geringe beperking op het recht op vrijheid van vestiging, zoals beschermd door artikel 12, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR), artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en de artikelen 18 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Artikel 12, eerste lid, van het IVBPR waarborgt het recht op vrijheid van vestiging van eenieder die wettig op het Nederlandse grondgebied verblijft. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen vormen slechts een minimale beperking van dit recht op vrijheid van vestiging. De beperking geldt slechts voor de op aanvraag van de gemeenteraad door de Minister van VROM aangewezen gebieden. Bovendien geldt als randvoorwaarde voor die aanwijzing en de toepassing van de voorgestelde maatregelen dat de woningzoekenden die getroffen worden door de op grond van de voorgestelde artikelen 8 en 9 te stellen eisen voldoende mogelijkheden behouden om elders in de gemeente of regio een woning te vinden. Als dat niet gewaarborgd is wordt het gebied niet aangewezen of wordt de aanwijzing door de Minister van VROM ingetrokken. De voorgestelde maatregelen leiden er derhalve niet toe dat die woningzoekenden zich niet kunnen vestigen in de gemeente, waarbinnen de bedoelde maatregelen zullen worden toegepast, of de regio waarin die gemeente is gelegen. De minimale beperking op het recht van vrijheid van vestiging die het gevolg kan zijn van de voorgestelde maatregelen is gerechtvaardigd, omdat de maatregelen dienen ter bescherming van de openbare orde als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het IVBPR. Het begrip open-



bare orde omvat naast het voorkomen van ongeregeldheden, de publieke veiligheid, het voorkomen van criminaliteit en alle universeel geaccepteerde fundamentele principes, overeenkomstig de mensenrechten, waarop een democratische samenleving is gebaseerd.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn gericht op het voorkomen van een als gevolg van selectieve migratie toenemende concentratie van sociaal-economisch zwakke(re) groepen in bepaalde gebieden of wijken. De maatregelen stellen de gemeente in staat op korte termijn via regulering van het aanbod aan woonruimte de bestaande segregatie van inkomens over de stad aan te pakken en aldus het leefklimaat voor de bewoners in die wijken te verbeteren. De instroom van kansarmen heeft immers als consequentie, dat er een navenant groot beroep op sociale voorzieningen wordt gedaan, dat er een afnemend draagvlak voor aanwezige economische activiteiten en voorzieningen is, en dat de integratie van allochtone groepen wordt belemmerd. Dit leidt tot een dreiging van sociaal isolement voor zowel autochtone als allochtone huishoudens in die wijken. Om deze ontwikkeling te keren is een tijdelijke beperking van de instroom van sociaal-economisch zwakke(re) groepen vereist. Deze maatregelen dienen derhalve ter bescherming van de openbare orde als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het IVBPR. Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven wordt op deze wijze voor de desbetreffende wijk een soort adempauze gecreëerd, zodat de veelal reeds in gang gezette maatregelen om de situatie in die gebieden of wijken duurzaam te verbeteren daadwerkelijk hun beslag kunnen krijgen.

Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM waarborgt het recht van een ieder die wettig op het Nederlandse grondgebied verblijft, vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Ook ten aanzien van dit recht geldt dat er slechts sprake is van een minimale beperking als bedoeld in artikel 2. In de jurisprudentie terzake is overigens vastgesteld dat staten in het kader van toetsing aan het EVRM, als het gaat om maatregelen op sociaal-economische beleidsterreinen, waaronder huisvestingsbeleid, een zekere mate van beleidsvrijheid toe komt. Deze beperking kan, zoals ook de Raad van State in zijn advies stelt, naar het oordeel van de regering worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 2, vierde lid, van het Vierde Protocol van het EVRM. Dat vierde lid staat beperkingen van het recht om vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen toe als dat in het algemeen belang in een democratische samenleving is. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn, om de redenen die hiervoor (ten aanzien van artikel 12 van het IVBPR) zijn weergegeven, naar het oordeel van de regering in het algemeen belang.

De artikelen 18 en 43 EG garanderen de burgers van de Unie (een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit) het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven respectievelijk het recht op vrije vestiging op het grondgebied van een lidstaat.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkt dat maatregelen die de uitoefening van deze (en andere) vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken moeten voldoen aan vier voorwaarden. De maatregelen moeten zonder discriminatie worden toegepast; dat is hier het geval, op geen enkele wijze wordt onderscheid gemaakt tussen woningzoekenden met de Nederlandse nationaliteit en overige burgers van de Unie. De maatregelen moeten gerechtvaardigd worden door dwingende maatregelen van algemeen belang; ook dat is hier aan de orde, om de redenen die hiervoor (ten aanzien van artikel 12 IVBPR) zijn weergegeven. De maatregelen moeten geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken; de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn daartoe geschikt, zie hieronder (onder «*Geschikt*»). Tenslotte mogen de maatregelen niet verder gaan dan nodig

is voor het bereiken van het doel; ook aan die eis is voldaan, zie hieronder (onder «*Proportionaliteit*»).

Naar het oordeel van de regering is derhalve voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen voldaan aan de eisen die het Hof van Justitie heeft geformuleerd.

Daarnaast raken de maatregelen aan het recht op gelijke behandeling, zoals onder andere beschermd door artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het IVBPR, artikel 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Op grond van inkomen komt een woningzoekende, die minder dan zes jaar ingezetene is in de regio, wel of niet in aanmerking voor een huisvestingsvergunning voor een woning in het aangewezen gebied. Daarnaast kan een woningzoekende op grond van sociaal-economische kenmerken al dan niet in aanmerking komen om met voorrang een huisvestingsvergunning voor een woning in het aangewezen gebied te krijgen. Onderscheid op grond van inkomen moet ingevolge artikel 1 van de Grondwet en de genoemde internationale verdragen objectief gerechtvaardigd worden. Zoals hiervoor al is opgemerkt, komt staten in het kader van toetsing aan het EVRM, als het gaat om huisvestingsbeleid, een zekere mate van beleidsvrijheid toe.

Op basis van dit wetsvoorstel wordt geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming. Indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden kan echter niet op voorhand volledig worden uitgesloten.

De vraag of er een objectieve rechtvaardiging bestaat voor de voorgestelde maatregelen, voorzover die maatregelen leiden tot indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden, moet worden beantwoord aan de hand van vier vragen.

1. Wordt het onderscheid gemaakt voor een gerechtvaardigd doel?
2. Is de onderscheidende maatregel geschikt; kan het gerechtvaardigde doel bereikt worden door het gemaakte onderscheid?
3. Wordt voldaan aan het vereiste van subsidiariteit; kan het gerechtvaardigde doel niet met andere middelen worden bereikt, die minder inbreuk maken op het gelijkheidsbeginsel?
4. Wordt voldaan het vereiste van proportionaliteit; is er sprake van evenredigheid tussen het gerechtvaardigde doel en de aangetaste belangen?

#### *Gerechtvaardigd doel*

De in de artikelen 8 en 9 gegeven bevoegdheden kunnen worden toegepast om in wijken die zeer ernstig onder druk staan, maatregelen gericht op het verbeteren van de positie van die wijken te ondersteunen. Het doel is het «er weer bovenop helpen» van wijken die kampen met een opeenstapeling van problemen van sociale, economische en fysieke aard. Het gaat hier bovendien om een tijdelijke beperking van de instroom van woningzoekenden met een sociaal-economisch zwakkere positie. De regering is van mening dat in dit geval sprake is van een gerechtvaardigd doel. De bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 van dit wetsvoorstel mogen daarom uitsluitend worden ingezet in wijken die zeer ernstig onder druk staan. Het gaat hier om een middel dat niet lichtvaardig mag en niet lichtvaardig zal worden toegepast.

#### *Geschikt*

Het hiervoor omschreven doel wordt bereikt door tijdelijk woningzoekenden, die minder dan zes jaar ingezetene zijn in de regio, niet toe te

laten tot woningen in de aangewezen gebieden. Dit heeft tot gevolg dat de druk op die gebieden wordt verminderd, door de verminderde instroom van woningzoekenden in een sociaal-economisch zwakkere positie. De maatregel is dus geschikt om het beoogde doel te bereiken. Om te voorkomen dat de maatregel (te) negatief uitwerkt op de regionale woningmarkt en de noodzakelijke flexibiliteit binnen de regio worden aan woningzoekenden die zes jaar of langer in de regio wonen de bewuste eisen niet gesteld.

#### *Subsidiariteit*

Het Grotestedenbeleid is gericht op het vasthouden van de midden- en hoge inkomens in de stad en het voorkomen van concentratie in bepaalde wijken van groepen met lage inkomens. Zoals in paragraaf 4.1 al is opgemerkt, is dat een proces van lange duur. Op de korte termijn zijn er daarom extra maatregelen nodig om te voorkomen dat de situatie nog slechter wordt.

Bij de afweging door de Minister van VROM of aanwijzing van de gebieden, waarin op grond van de artikelen 8 en 9 eisen mogen worden gesteld aan woningzoekenden, gerechtvaardigd is, zal worden meegewogen in hoeverre het instrumentarium van de vigerende Huisvestingswet soelaas heeft geboden. De regering is dan ook van mening dat het doel ten aanzien van die gebieden niet met andere middelen kan worden bereikt.

#### *Proportionaliteit*

Het doel is het verbeteren van de situatie in gebieden die zeer ernstig onder druk staan. Het belang dat (gedeeltelijk) wordt aangetast, is het belang dat woningzoekenden die in de aangewezen gebieden niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning, maar wel zijn aangewezen op de goedkope woningvoorraad, hebben bij het kunnen vinden van voor hen passende huisvesting. De randvoorwaarde die expliciet wordt gesteld ten aanzien van het aanwijzen van gebieden en het toepassen van de bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 is dat de woningzoekenden die geen huisvestingsvergunning krijgen als gevolg van die aanwijzing elders in de regio voldoende mogelijkheden houden om een voor hen passende woning te kunnen vinden. Hun belang bij het vinden van voor hen passende woonruimte wordt enigszins aangetast; ze kunnen (tijdelijk) niet terecht in bepaalde gebieden in de gemeente. Omdat ze elders in de gemeente en de regio wel terecht (moeten) kunnen, staat deze beperking in een juiste verhouding tot het met die beperking nagestreefde doel.

De eis dat de woningzoekenden die in de aangewezen gebieden niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning elders in de gemeente of de regio voldoende mogelijkheden houden om een voor hen passende woning te vinden, zal in de praktijk een beperking inhouden van de maximale omvang van gebieden die aangewezen kunnen worden. Immers, als te veel gebieden of een te groot gedeelte van het gemeentelijk grondgebied door de gemeenteraad worden voorgedragen voor aanwijzing, zal de kans voor deze woningzoekenden om een woning te vinden significant afnemen met als gevolg dat aan deze noodzakelijke randvoorwaarde niet langer wordt voldaan.

De regering meent dat het in de wet opnemen van de bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd doel, namelijk het verlichten van de druk op ernstig onder druk staande stedelijke gebieden, en tevens dat die bevoegdheden geschikt zijn voor dat doel. Voorts is de regering van mening dat het in de wet opnemen van de

bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 voldoet aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. In de procedure van aanwijzing van concrete gebieden is nog een aantal (procedurele) waarborgen opgenomen. Zo moet de gemeenteraad bij het aanvragen van de aanwijzing van een concreet gebied voldoende aannemelijk maken, dat de voorgenomen aanwijzing noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek en dat die voorgenomen aanwijzing voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 6, eerste lid). Bovendien is in artikel 7 geregeld dat de Minister van VROM de aanwijzing van een gebied intrekt als niet langer wordt voldaan aan de hiervoor genoemde eisen.

#### **4.4 Relatie met Huisvestingswet**

In dit wetsvoorstel is aangesloten bij het stelsel van de Huisvestingswet en daarmee de huisvestingsvergunning. Voor zover in dit wetsvoorstel niet anders wordt bepaald, zijn de bepalingen van de Huisvestingswet onverkort van toepassing op de huisvestingsverordening en de verlening van huisvestingsvergunningen. De Huisvestingswet bevat de wettelijke regeling met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. De Huisvestingswet biedt gemeenten instrumenten om de verdeling van woonruimte onder woningzoekenden en de samenstelling van de woonruimtevoorraad te reguleren. Daartoe kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen waarin voorgeschreven kan worden dat woningzoekenden die voor een woning in aanmerking willen komen een huisvestingsvergunning nodig hebben. Daarnaast kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening vastleggen dat voor het splitsen van woonruimte of het onttrekken van woonruimte aan de voorraad (door bijvoorbeeld het samenvoegen van woningen) een vergunning vereist is.

Voor dit wetsvoorstel is het huisvestingsvergunningstelsel relevant. In de huisvestingsverordening kunnen, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is op grond van artikel 5 van de Huisvestingswet, categorieën van woonruimte worden aangewezen waarvoor een huisvestingsvergunning vereist is. Dit kunnen zowel koop- als huurwoningen zijn. Artikel 6 van de Huisvestingswet bepaalt dat woningen waarvan de koop- of huurprijs boven een bepaalde grens ligt, niet kunnen worden aangewezen als huisvestingsvergunningplichtig. Sinds 1 januari 2004 ligt de grens voor koopwoningen op € 101 441. De grens voor huurwoningen is gelijk aan de huurprijsgrens van de Huursubsidiewet, die sinds 1 juli 2004 op € 597,54 ligt.

Voor woningen die tot de op grond van artikel 5 van de Huisvestingswet aangewezen categorieën behoren, geldt op grond van artikel 7 van de Huisvestingswet dat een woningzoekende die slechts in gebruik mag nemen als hij een huisvestingsvergunning heeft. Het zonder huisvestingsvergunning betrekken van een woning is op grond van artikel 84, tweede lid, van de Huisvestingswet een strafbaar feit dat als overtreding wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste vier maanden of een geldboete van de derde categorie.

In de huisvestingsverordening wijst de gemeenteraad de categorieën woningzoekenden aan die in aanmerking kunnen komen voor een huisvestingsvergunning. Die woningzoekenden moeten over de Nederlandse nationaliteit of over een verblijfsvergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000 beschikken. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening op grond van artikel 10 van de Huisvestingswet bepaalde categorieën woningen reserveren voor bepaalde categorieën

woningzoekenden. Gelijkvloerse woningen kunnen bijvoorbeeld worden gereserveerd voor ouderen en woningen met meer dan twee slaapkamers kunnen bijvoorbeeld worden gereserveerd voor gezinnen.

Daarnaast kan de gemeenteraad op grond van artikel 11 van de Huisvestingswet in de huisvestingsverordening bepalen dat bepaalde categorieën woningzoekenden voorrang krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan zogenoemde stadsvernieuwingsurgenten of bepaalde beroepsgroepen. Die voorrang kan op grond van artikel 12 van de Huisvestingswet ook toegekend worden aan woningzoekenden die door burgemeester en wethouders worden voorgedragen.

Ten slotte kan de gemeenteraad op grond van de artikelen 13a en 13b van Huisvestingswet in de huisvestingsverordening bepalen dat woningzoekenden die niet economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de regio of zelfs aan de gemeente, niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning. Voor deze bepalingen in de huisvestingsverordening heeft de gemeenteraad goedkeuring nodig van gedeputeerde staten. Bovendien mogen deze eisen op grond van artikel 13c niet gesteld worden aan langdurig werklozen, gepensioneerden en verblijfs-gerechtigden (ook wel statushouders genoemd).

De Huisvestingswet biedt derhalve geen bevoegdheid om ter bestrijding van grootstedelijke problematiek eisen te stellen aan woningzoekenden die in aanmerking willen komen voor een huisvestingsvergunning. Het criterium van de Huisvestingswet is «voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is».

Bovendien kan de instroom van woningzoekenden met een zwakkere sociaal-economische positie niet worden beperkt op grond van de Huisvestingswet. De Huisvestingswet is er juist op gericht om de kans op het vinden van huisvesting voor die groepen woningzoekenden te vergroten.

## **5. Wijziging van de Woningwet**

### **5.1 Doel van het voorstel**

De voorgestelde wijziging van de Woningwet betreft de voorgenomen uitbreiding van de wettelijke gronden om panden te sluiten en het beheer daarvan over te nemen. Op dit moment kunnen panden gesloten worden op grond van verstoring van de openbare orde (artikel 174a van de Gemeentewet, in de praktijk bekend als de Wet Victoria) of op grond van drugsgelateerde overlast (artikel 13b van de Opiumwet, in de praktijk bekend als de Wet Damocles). Op grond van artikel 16a van de Woningwet kunnen burgemeester en wethouders na een sluiting op grond van de Gemeentewet of de Opiumwet het beheer van de woning overdragen aan een ander of de woning in gebruik laten geven aan een ander. In beide gevallen kan ook de verplichting worden opgelegd om noodzakelijke voorzieningen te (laten) treffen. Dit is in de praktijk bekend als de Wet Victor. Pas wanneer deze maatregel geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde of het duurzaam achterwege blijven van overtreding van artikel 2 en 3 van de Opiumwet kan overgegaan worden tot onteigening (artikel 77, eerste lid, onder 6°, van de onteigeningswet).

Met name in diverse grootstedelijke wijken kan de leefsituatie ernstig aangetast worden door ongewenst woongedrag dat cumuleert in overlast-gevende situaties. De wijze waarop panden worden gebruikt of beheerd, kan dan ook een vergaande invloed hebben op de leefbaarheid in diverse

woonwijken. Het gaat onder meer om het veroorzaken van overlast door huurders en verhuurders, gevaarlijke vormen van overbewing (het betreft dan vaak illegalen) en het volstrekt nalaten van het onderhoud van panden. Een cumulatie van dergelijke overtredingen van de voorgeschreven regelgeving uit de lokale bouwverordening en het Bouwbesluit 2003 kan een gevaar vormen voor de veiligheid of de gezondheid van bewoners en omwonenden en tevens een bedreiging van de leefbaarheid in de nabije woonomgeving. Het betreft in zijn algemeenheid overtredingen die, door de optredende frequentie en herhaling, niet goed zijn aan te pakken met de voor de gemeente reeds beschikbare middelen.

In deze situaties is het nu niet mogelijk om de Wet Victor toe te passen, wanneer niet tevens verstoring van de openbare orde heeft plaatsgevonden. Wanneer het een woning betreft is de huidige grond voor sluiting van een pand op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en de daarop volgende toepassing van de Wet Victor de verstoring van de openbare orde door een gedraging in de betreffende woning. Wanneer het een pand betreft dat ook toegankelijk is voor publiek vormt, indien het gaat om drugsgerelateerde overlast, toepassing van artikel 13b van de Opiumwet ook een mogelijkheid om het pand te sluiten en vervolgens de Wet Victor toe te passen. Beide gronden bieden niet de mogelijkheid om op te treden in de eerder geschetste overlastgevende situaties die het gevolg zijn van een opeenstapeling van overtredingen van bouwregelgeving die een vergaand negatief effect heeft op de leefbaarheid of een gevaar oplevert voor de veiligheid of de gezondheid. De regering is van mening dat dit een effectieve aanpak van bepaalde bewoningsmisstanden belemmert. Een verruiming van de gronden is dan ook noodzakelijk om via de Wet Victor specifieke panden bij een bonafide beheerder onder te kunnen brengen.

Het voorgestelde artikel 97 van de Woningwet introduceert een tweetal nieuwe sluitingsgronden bij overtreding van de bouwregelgeving en een klaarblijkelijk gevaar op herhaling hiervan, te weten: 1. ernstige bedreiging van de leefbaarheid en 2. gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Nadat een pand is gesloten op grond van het voorgestelde artikel 97 van de Woningwet kan de Wet Victor (artikel 16a van de Woningwet) worden toegepast. De gemeenten zullen daardoor in staat zijn om woonproblematiek die met name in grootstedelijke milieus voorkomt, effectiever aan te pakken.

## **5.2. Inhoud van het wetsvoorstel**

De gemeentelijke overheid dient, zowel voor verbetering van het leefklimaat, als voor de veiligheid en gezondheid van bewoners en omwonenden, ook over de nodige middelen te beschikken om het gevoerde beheer van panden, zoals het een eigenaar normaliter betaamt, en het feitelijke gebruik, zonedig in positieve zin te beïnvloeden. Dergelijke maatregelen zullen altijd vragen om een zeer grondige afweging van belangen door de lokale overheid, aangezien door de inzet van dit instrument het eigendomsrecht burgers ingeperkt kan worden. De Wet Victor in de vigerende vorm biedt reeds een systematiek om op verantwoorde wijze deze noodzakelijke afweging tussen de relevante belangen te maken en om vervolgens maatregelen te treffen.

Het voorliggende wetsvoorstel betekent dat overtreding van bestaande, door de Woningwet voorgeschreven voorschriften in de lokale bouwverordening en het Bouwbesluit 2003 ook een grond zullen vormen om een pand te sluiten en vervolgens artikel 16a van de Woningwet (Wet Victor) toe te passen. Er zal tevens sprake moeten zijn van een situatie die naar aller waarschijnlijkheid niet een eenmalig karakter zal hebben; er dient een

klaarblijkelijk gevaar voor herhaling te zijn. Hiermee wordt aangesloten bij recente jurisprudentie op het terrein van de handhaving en de eventuele toepassing van preventieve bestuursrechtelijke instrumenten. Het gaat in dit wetsvoorstel specifiek om overtredingen van de door de Woningwet voorgeschreven normen in de lokale bouwverordening en het Bouwbesluit 2003, waardoor er of sprake is van een ernstige bedreiging van de leefbaarheid, of van een gevaar voor de veiligheid of gezondheid van bewoners of omwonenden.

De nu voorgestelde uitbreiding voegt deze twee gronden toe aan de bestaande mogelijkheid om na sluiting als gevolg van verstoring van de openbare orde de Wet Victor toe te passen. De begrippen verstoring van de openbare orde en gevaar voor veiligheid of gezondheid zijn duidelijk ingekaderd in regelgeving, toelichtingen hierop en jurisprudentie: openbare orde in het kader van de Gemeentewet en gevaar voor de veiligheid of de gezondheid in het kader van de bouwregelgeving. Zie onder meer de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) (Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3). Dit gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kan met name optreden bij panden waar overbewoning plaatsvindt, waardoor mede vervuiling van de woning en het bijbehorende erf optreedt en de risico's voor de bewoners met name bij brand buitengewoon groot zijn.

Wat betreft de ernstige bedreiging van de leefbaarheid zal het gaan om de wijze van gebruik van een pand en de voortdurende staat van onderhoud van een pand waardoor hinder in en verloederend van de woonomgeving wordt veroorzaakt. In één straat of woonblok kan een dergelijke overlastsituatie vanuit één woning tot aantasting van de leefbaarheid leiden. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om frequent gebruik van tuinen als stortplaats voor grof huisvuil, het gebruik van woningen voor grootschalige hennep-teelt (waarbij huurder en verhuurder kunnen samenwerken) en situaties waarin er sprake is van bewuste verkrotting en waarbij de aanpak met het huidige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt voor een oplossing. Het voortduren van deze situaties hoeft niet per definitie te leiden tot gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, maar heeft wel een buitengewoon negatief, en dus verloederend, effect op de directe woonomgeving. De leefbaarheid rondom een dergelijk pand komt zo ernstig onder druk te staan.

De genoemde bedreiging en het genoemde gevaar zijn met name aan de orde bij een cumulatie van overtredingen van de voorschriften uit de bouwverordening en bij geconstateerde overtreding(en) van een substantiële omvang. Het college van burgemeester en wethouders zal uiteraard bij toepassing van deze maatregel een gedegen belangenafweging moeten maken en, gelet op de zwaarte van het instrument, met prudentie tot inzet van dit instrument besluiten. Met name in situaties waarbij evident en reeds langdurig sprake is van overtredingen van genoemde voorschriften is toepassing van dit nieuwe instrument aan de orde. Succesvolle inzet is afhankelijk van een gedegen voorbereiding en inbedding in het lokale beleidsproces.

Het betreft dus een uitbreiding van het handavingsinstrumentarium in de Woningwet. Gezien het specifieke karakter van dit voorstel acht de regering een wijziging van de Woningwet wenselijk. In de Woningwet wordt met het nieuw voorgestelde artikel 97 burgemeester en wethouders de mogelijkheid geboden om de betreffende woning te sluiten bij voortdurende van de illegale situatie waardoor de veiligheid of gezondheid in gevaar komt of de leefbaarheid ernstig wordt bedreigd. Vervolgens vormt dit een nieuwe grond, in het gewijzigde artikel 16a van de Woningwet

voor het over laten nemen van het beheer van de woning. De huidige systematiek van de Wet Victor blijft behouden. In het kader van een zorgvuldig en passend opereren van het openbaar bestuur, bestaat dit uit een in zwaarte oplopend geheel van bestuurlijke maatregelen. Zo kan onteigening pas aan de orde zijn als het over laten nemen van het beheer van een pand niet tot een duurzaam herstel van de openbare orde rondom het betreffende pand heeft geleid, dan wel tot het duurzaam achterwege blijven van de geconstateerde overtredingen van de bouwregelgeving.

#### *Relatie met de ontneming van eigendom*

Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel de onteigeningsmogelijkheden verder te vergroten. Bij de algemene politieke beschouwingen in september 2003 is door de minister-president in een schriftelijk antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer (Handelingen II 2003/04, blz. 3–166) erop gewezen dat men zich kan afvragen of onteigening het meest geëigende instrument is voor de aanpak van onder meer huisjesmelkers die tevens illegalen huisvesten, gelet op artikel 14 van de Grondwet, waarin is bepaald dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Verder is in het antwoord op begrotingsvragen van VROM d.d. 28–10–2003 reeds aangegeven dat onteigening als ultimum remedium moet worden beschouwd (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 10, p. 44–45). Daarbij is verwezen naar artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, op grond waarvan een ieder het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom en aan niemand zijn eigendom kan worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kent staten op dit punt een behoorlijke mate van beoordelingsvrijheid toe. Dit Hof beziet of de ontneming een legitiem doel van algemeen belang dient alsmede of er een redelijk evenwicht bestaat tussen het gebruikte middel en het doel (proportionaliteit).

Artikel 1 van het Eerste Protocol tast echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Ook in gevallen van regulering van eigendom dient de rechter te toetsen of de beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang te rechtvaardigen valt, waarbij moet worden beoordeeld of er een redelijk evenwicht bestaat tussen het gebruikte middel en het doel (proportionaliteit). Relevant bij deze afweging kan zijn of betrokkenen die extra zwaar getroffen worden door de beperking van het eigendomsrecht, enigerlei vorm van compensatie is aangeboden. Ook hier komt staten een ruime beoordelingsmarge toe.

Met de bestaande interventiemogelijkheden op basis van de Wet Victor, die kunnen worden beschouwd als een regulering van het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, wordt een dergelijk evenwicht tussen betrokken belangen geboden. Dit is ook in de parlementaire behandeling bij de totstandkoming van de huidige Wet Victor geconstateerd. Het overnemen van het beheer van specifieke panden voor een zekere periode betekent immers niet dat het eigendom van deze panden dermate wordt beperkt dat er sprake zou zijn van onevenredigheid ten opzicht van het nagestreefde doel: een wijze van gebruik en beheer van het betrokken vastgoed dat niet langer de leefbaarheid en veiligheid in de nabije woonomgeving sterk onder druk zet. Een tegemoetkoming in de eventuele schade geleden door de beperking van het eigendomsrecht, ligt niet in de rede, aangezien de eigenaar doorgaans zelf heeft bijgedragen aan de ernstige bedreiging van de leefbaarheid, die aanleiding was om de woning te sluiten.



Gezien de problemen rond leefbaarheid en veiligheid in een substantieel aantal (grootstedelijke) woonwijken in de afgelopen jaren kan het lokaal bestuur genoodzaakt zijn om in specifieke situaties het beheer van panden in de wijken waar deze problemen zich voor doen, over te nemen. Hiervoor biedt de voorgestelde wijziging de nu nog ontbrekende wettelijke ruimte.

De onteigeningswet wordt niet zelfstandig uitgebreid. Een expliciet onderdeel van de huidige Wet Victor is de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan als het over laten nemen van het beheer de eerdere problemen niet heeft opgelost. Om deze systematiek in stand te houden en een coherent handhavingsinstrument te waarborgen, zal uitbreiding van de gronden om de Wet Victor toe te passen ook leiden tot een technische vertaalslag in de onteigeningswet. Het gaat hier echter niet om een inhoudelijke uitbreiding van het onteigeningsinstrumentarium.

## **6. Bestuurslasten**

Indien een gemeente gebruik wenst te maken van de mogelijkheden die in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel worden geboden dan brengt dat beperkte bestuurslasten met zich mee. Het plafond in de OZB-maatregel is gekoppeld aan de WOZ-waarde. De WOZ-waarde van alle panden en dus ook van alle niet-woningen is voorhanden in de gemeentelijke bestanden. Een selectie van de panden die in aanmerking komen is dan in principe eenvoudig te maken. Ook zal de gemeente de nodige maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat de voorwaarden van de Verordening van de Commissie betreffende de minimis-steun worden nageleefd.

Indien een gemeente gebruik wenst te maken van de mogelijkheden die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden geboden, zal dat voor die gemeente in bepaalde mate bestuurslasten met zich brengen. Die lasten zijn echter niet anders in aard of omvang dan de lasten die een reguliere huisvestingsverordening en huisvestingsvergunningstelsel met zich brengen. Extra zijn wel de bestuurslasten die zijn gemoeid met de aanvraag bij de Minister van VROM om aanwijzing van een gebied als bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel. De met een aanvraag gemoeide bestuurslasten zijn niet op voorhand te kwantificeren, maar naar verwachting zullen met een dergelijke aanvraag niet veel meer bestuurslasten zijn gemoeid dan in het algemeen met (de voorbereiding van) een besluit van de gemeenteraad zijn gemoeid.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Hoofdstuk 2 Onroerende-zaakbelastingen en belastingen ter zake van niet-onroerende-bedrijfsruimten**

#### *Artikel 2*

In de Gemeentewet is de bevoegdheid vastgelegd voor gemeenten om belastingen te heffen ter zake van binnen de gemeente gelegen onroerende zaken en ter zake van binnen de gemeente gelegen woon- en bedrijfsruimten die duurzaam aan een plaats gebonden zijn en dienen tot permanente bewoning of permanent gebruik, doch niet onroerend zijn. Het gaat om de artikelen 220 en volgende, alsmede artikel 221 van de Gemeentewet: onroerende-zaakbelastingen en roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen. Als een gemeentebestuur van die bevoegdheid gebruik wil maken moet dat worden vastgelegd in een gemeentelijke verordening. In de artikelen 220a tot en met 220i van de Gemeentewet zijn nadere bepalingen opgenomen die de gemeenten in aanmerking moeten nemen bij het heffen en invorderen van de onroerende-zaakbelastingen.

Zo bepaalt artikel 220d welke (delen van) onroerende zaken buiten de heffing moeten blijven. Artikel 220h bepaalt dat in de verordening kan worden bepaald dat de belasting niet wordt geheven als de heffingsgrondslag (de waarde van de onroerende zaak) beneden een in dat artikel opgenomen bedrag blijft, en dat een opgelegde aanslag niet zal worden ingevorderd als die blijft beneden een bepaald bedrag, waarvoor artikel 220h een maximum noemt.

Deze regels gelden naar hun aard voor het gehele grondgebied van de gemeente. In dit voorstel van wet wordt voorgesteld dat in bepaalde, door de gemeenteraad aan te wijzen gedeelten van de gemeente, een afwijkend regiem geldt. Dat is geregeld in hoofdstuk 2 van dit voorstel. Het afwijkende regiem zoals dat in dit hoofdstuk is opgenomen is derhalve alleen van toepassing in de gebieden die zijn aangewezen op grond van de bepalingen die in dit voorstel zijn opgenomen.

### *Artikel 3*

Dit artikel geeft een aantal bepalingen rondom de aanwijzing van de kansenzones door de raad en over de beschrijving van die kansenzones. Daaruit zal moeten blijken dat ze voldoen aan de wettelijke eisen. Het artikel gaat er van uit dat het aanwijzen van de kansenzones geschiedt bij afzonderlijk besluit. Desgewenst zou de gemeenteraad er ook voor kunnen kiezen de aanwijzing van de kansenzones op te nemen in de belastingverordening.

In het eerste lid is aangegeven welke criteria zullen gelden voor het aanwijzen van de gebieden waarbinnen het afwijkende regiem mag worden ingevoerd. De betreffende gebieden worden als zodanig door de gemeenteraad aangewezen. Die beslist of hij een of meer wijken zal aanwijzen op grond van dit wetsvoorstel, maar die wijken zullen dan wel moeten voldoen aan een aantal criteria.

De percentages, bedoeld in het eerste lid, onder a, kunnen worden ontleend aan het CBS. In paragraaf 3.2. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al aangegeven dat deze eerste drie criteria, de percentages niet-actieven, huishoudens die behoren tot het landelijk laagste inkomenskwintiel, en allochtonen, gangbaar zijn, en ook in het verleden gebruikt zijn, bij het aanwijzen van achterstandsgebieden vanuit de Europese geldstromen Urban en Doelstelling 2 binnen het Grotestedenbeleid dat in Nederland gevoerd wordt. Voor deze indicatoren is bovendien gekozen omdat ze goed op gebiedsniveau te meten zijn en een duidelijk beeld laten zien van achterstandssituaties in Nederland. De cumulatie-index (samenstel van de criteria 1, 2 en 3 als bedoeld in punt 4) moet groter of gelijk aan 60 zijn, met dien verstande dat het percentage huishoudens in het gebied dat behoort tot het landelijk laagste inkomenskwintiel groter dan of gelijk aan 25 moet zijn, en het percentage niet-actieven groter dan of gelijk aan 25 moet zijn. Afhankelijk van de eerste twee cijfers kan het percentage allochtonen dus 10 % of minder bedragen. (zie ERAC-rapporten Nieuwe criteria Doelstelling 2 «stedelijk verval» juni 1998 en Selectie van URBAN-gebieden binnen de G4, juni 2000). De cijfers moeten worden ontleend aan het CBS. Voor de niet-actieven hanteert het CBS de volgende definitie: Personen met een werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschikten, pensioenontvangers, bijstandsonvangers en de groep «overige inkomstenontvangers» worden tot de niet-actieven gerekend. Deze niet-actieven hebben dus een uitkering als voornaamste inkomstenbron.

Voor het overige wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 3.2, onder «Criteria voor het aanwijzen van gebieden voor de OZB-maatregel»).

Het derde lid bevat een uitwerking van het principe dat het besluit een motivering moet bevatten waarom de aangewezen kansenzones voldoen aan de wettelijke eisen die in dit wetsvoorstel zijn gesteld.

De maatregel moet wel tijdelijk zijn. De gemeenteraad kan de maatregel nemen voor een periode van ten hoogste vier jaar, met de mogelijkheid deze nog een keer met ten hoogste vier jaar te verlengen. De maatregel kan dus hoogstens acht jaar gelden. Het gaat om een bijzonder regiem dat naar zijn aard niet permanent van toepassing kan zijn. Bij de beraadslaging over het nemen van een verlengingsbesluit zal ook nadrukkelijk de vraag onder ogen gezien moeten worden of het gebied nog steeds voldoet aan de wettelijke eisen.

#### *Artikel 4*

De gemeente kan binnen bepaalde marges verschillende tarieven vaststellen voor woningen en niet-woningen (artikel 220f van de Gemeentewet). Het voorgestelde systeem houdt in dat binnen de categorie niet-woningen een nadere differentiatie kan worden toegepast in die zin dat binnen de aangewezen kansenzones ter zake van kleinschalige bedrijven (niet-woningen met een maximale WOZ-waarde van € 500 000) minder belasting wordt betaald dan ter zake van de overige niet-woningen in die kansenzones en de niet-woningen in de rest van de gemeente. Het tarief blijft voor alle niet-woningen hetzelfde, maar de aanslag kan in de bedoelde gevallen worden verminderd. De aanslag wordt gewoon vastgesteld op de wijze zoals dat zou zijn gebeurd zonder dit bijzondere regiem, maar na vaststelling van de aanslag wordt deze in het geval van de bedoelde ondernemingen verminderd op de wijze als aangegeven in de belastingverordening. Het bedrag van de vermindering moet voor elke belastingplichtige afzonderlijk op de aanslag worden vermeld. Op die manier is de geboden faciliteit voor de belastingplichtige als zodanig herkenbaar.

De WOZ-waarde van onroerende zaken wordt periodiek opnieuw vastgesteld. Sinds 1 januari 2005 gebeurt dat eens per twee jaar, als gevolg van de Wet tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken en van enige andere wetten (meer doelmatige uitvoering Wet waardering onroerende zaken; Stb. 2004, 656) Per 1-1-2007 wordt dat wellicht jaarlijks, als gevolg van de artikelen IV tot en met VIII, juncto artikel XII, tweede lid, van die wet. Als gevolg daarvan zou ook de waarde waarboven deze maatregel niet meer toepasbaar is ook periodiek moeten stijgen. Dat kan door een indexering toe te passen. Er bestaat echter geen indexcijfer voor de waarde van onroerende zaken. Om die reden wordt gebruik gemaakt van de consumentenprijsindex reeks: Alle Huishoudens (2000=100) die door het CBS wordt berekend. Van tijd tot tijd verandert het CBS deze berekening in die zin dat een meer recent jaar als uitgangspunt wordt gekozen. Eerder werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de reeks: Alle huishoudens (1985 = 100). Bij een omrekening naar een meer recente peildatum kunnen afrondingsverschillen gaan optreden. Door in het derde lid de formulering te gebruiken: «totaal, op meest recente tijdsbasis» blijft de formule altijd actueel, ook als het CBS overspringt naar een ander, recenter, basisjaar. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt jaarlijks vast wat de uitkomst is van de indexering en maakt dat bekend in de Staatscourant.

De gemeente kan als gezegd zelf bepalen op welke wijze de vermindering wordt verleend. Dat zou bijvoorbeeld een percentage van de aanslag kunnen zijn of een vast bedrag dat voor alle belastingplichtigen voor wie de maatregel geldt hetzelfde is. Wel verdient het de aanbeveling de vermindering, als daarvoor wordt gekozen, substantieel te doen zijn. Als dat maar een beperkt bedrag zou zijn dan kan gemakkelijk de vraag rijzen in hoeverre de maatregel überhaupt gerechtvaardigd is. Blijkbaar is de nood dan niet zo hoog.

Bij een vermindering met een vast bedrag zou het resultaat voor sommige aanslagen kunnen zijn dat deze negatief wordt. Daarom bepaalt dit artikel dat de regeling van de vermindering in de belastingverordening zodanig moet worden vastgesteld dat het bedrag niet negatief kan worden. De vermindering kan ook op 100% worden gesteld. Ook dan is vermelding op het aanslagbiljet op zijn plaats, omdat dan zichtbaar wordt welke maatregel is getroffen.

Als binnen het grondgebied van een gemeente meerdere gebieden als kanszone zijn aangewezen op basis van artikel 3 van dit wetsvoorstel, dan moet in al deze kanszones hetzelfde regiem gelden. Het gemeentebestuur kan er niet voor kiezen in die kanszones onderling ook weer een verschillend regiem te doen gelden.

Artikel 221 van de Gemeentewet biedt een regeling van de zogenaamde roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen, als complement op de onroerende-zaakbelastingen. Het ligt voor de hand een faciliteit als in dit voorstel van wet bedoeld, ook voor die belastingen te laten gelden, voor zover die worden geheven ter zake van bedrijfsruimten.

### **Hoofdstuk 3 Toegang tot de woningmarkt**

#### *Artikel 5*

##### *Eerste lid*

De Minister van VROM kan op verzoek van de gemeenteraad gebieden aanwijzen waarin aan woningzoekenden op grond van de artikelen 8 en 9 eisen kunnen worden gesteld.

De gemeenteraad is aangewezen orgaan om het verzoek tot aanwijzing van gebieden te doen, omdat het gaat om een uitzonderlijk instrument. Daarom is het gewenst dat daar in de gemeente breed draagvlak voor is en dat op gemeentelijk niveau het democratisch gelegitimeerde orgaan zich daarover uitspreekt. Daar komt bij dat de bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 hun beslag moeten krijgen door het aanpassen en mogelijk zelfs opnieuw vaststellen van een huisvestingsverordening. Het opstellen van huisvestingsverordeningen is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

##### *Tweede lid*

De aanwijzing van een gebied is geldig voor de in het aanwijzingsbesluit genoemde termijn. Die termijn kan niet langer zijn dan vier jaar vanaf het moment van aanwijzing. Een uitzonderlijk instrument als de aanwijzing op grond van artikel 5 kan slechts voor een beperkte termijn worden ingezet.

Indien na het verstrijken van de termijn van de aanwijzing blijkt dat de problematiek onverminderd actueel is, kan de gemeenteraad de Minister van VROM verzoeken om een verlenging van de aanwijzing. Ook die verlenging kan maximaal vier jaar geldig zijn. Een verzoek om verlenging

van de aanwijzing moet aan dezelfde eisen voldoen als het oorspronkelijke verzoek. Als de problematiek onverminderd actueel is, zal het de gemeenteraad uiteraard minder inspanning kosten om de vereiste motivering te leveren.

#### *Artikel 6*

##### *Eerste lid*

De gemeenteraad moet bij de aanvraag voor de aanwijzing van gebieden waarin de bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 kunnen worden uitgeoefend, voldoende aannemelijk maken dat voor die gebieden geldt dat het kunnen uitoefenen van die bevoegdheden noodzakelijk en geschikt is om de problematiek in die gebieden te bestrijden. Bovendien moet de gemeenteraad voldoende aannemelijk maken dat de aanwijzing en het vervolgens op grond van de artikelen 8 en 9 maken van onderscheid tussen woningzoekenden zal voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Voor een nadere omschrijving van die eisen zij kortheidshalve verwezen naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Of de gemeenteraad een en ander in de aanvraag voor de aanwijzing van gebieden voldoende aannemelijk maakt, is ter beoordeling aan de Minister van VROM.

##### *Tweede lid*

In paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds aangegeven dat het in de wet opnemen van de bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd doel, namelijk het verlichten van de druk op bepaalde stedelijke gebieden, en tevens dat die bevoegdheden in hun algemeenheid geschikt zijn voor dat doel. Voorts is daar aangegeven dat het in de wet opnemen van de bevoegdheden van de artikelen 8 en 9 voldoet aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Voor de daadwerkelijke aanwijzing van gebieden gelden twee voorwaarden.

De eerste voorwaarde is neergelegd in het eerste lid.

De tweede voorwaarde is dat de gemeenteraad naar het oordeel van de Minister van VROM voldoende aannemelijk maakt dat het aanwijzen van een of meer gebieden niet tot gevolg heeft dat woningzoekenden die als gevolg van de aanwijzing geen huisvestingsvergunning kunnen krijgen voor woonruimte in de aangewezen gebieden, binnen de woningmarktregio waarin de gemeente is gelegen voldoende mogelijkheden overhouden om voor hen passende huisvesting te vinden. Het gaat dan om woningen waarvoor die woningzoekenden op grond van hun inkomen, samenstelling van hun huishouden en andere kenmerken in aanmerking kunnen komen.

Als aan een van deze eisen naar zijn oordeel niet wordt voldaan, weigert de Minister van VROM de gevraagde gebiedsaanwijzing.

##### *Derde lid*

Desgewenst kan de Minister van VROM over de mogelijkheden, bedoeld in het tweede lid, advies vragen aan gedeputeerde staten of, indien de gemeente in een plusregio is gelegen, aan het dagelijks bestuur van die plusregio en zijn oordeel laten afhangen van dat advies.

## *Artikel 7*

### *Eerste lid*

Als een gebied is aangewezen kunnen de eisen van de artikelen 8 en 9 worden toegepast voor de duur van de aanwijzing, dus ten hoogste vier jaar. De Minister van VROM is volgens dit lid in twee gevallen verplicht om de aanwijzing in te trekken. Hij moet dat doen als hem is gebleken dat het toepassen van de eisen van de artikelen 8 en 9 niet langer noodzakelijk of geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek of die toepassing niet langer voldoet aan de eisen van subsidiariteit of proportionaliteit. Ook als de groepen woningzoekenden die als gevolg van de eisen van de artikelen 8 en 9 in de aangewezen gebieden niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning, als gevolg van de aanwijzing onvoldoende of geen mogelijkheden overhouden om een voor hen passende woning te vinden, trekt de Minister van VROM de aanwijzing in.

### *Tweede lid*

Als de problematiek in de aangewezen gebieden is verminderd of anderszins veranderde omstandigheden het stellen van eisen op grond van de artikelen 8 en 9 naar het oordeel van de gemeenteraad niet langer nodig maken, kan de gemeenteraad de Minister van VROM verzoeken om de aanwijzing van die gebieden in te trekken. Indien de gemeenteraad daarom verzoekt, trekt de Minister van VROM de aanwijzing in.

## *Artikel 8*

De eisen op grond van dit artikel zijn zogenoemde toelatingseisen. Dat wil zeggen dat woningzoekenden die niet aan de in dit artikel gestelde eisen voldoen, niet worden toegelaten tot de woningvoorraad in het gebied waarvoor die eisen gelden. Dat houdt in dat die woningzoekenden geen huisvestingsvergunning krijgen voor woningen die in dat gebied zijn gelegen.

### *Eerste lid*

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat woningzoekenden die niet over AOW, VUT, pensioen, inkomen uit werk, zelfstandig beroep of bedrijf, of studiefinanciering beschikken niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning voor in de huisvestingsverordening aangewezen categorieën woningen. Dat betekent dat die woningzoekenden in de aangewezen gebieden geen woning mogen betrekken.

Deze regel kan alleen worden toegepast in de op grond van artikel 5 aangewezen gebieden en geldt voor woningzoekenden die minder dan zes jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning ingezetene zijn (geweest) van de regio. Met het begrip ingezetene wordt aangesloten bij de formulering van «maatschappelijke binding» in artikel 1, onderdeel i, van de Huisvestingswet. Ook de termijn van zes jaar sluit aan bij die bepaling van de Huisvestingswet.

Indien het een huishouden betreft dat bestaat uit meer dan één persoon, geldt dat één van de leden van het huishouden aan de eisen moet voldoen.

### *Tweede lid*

De artikelen 7, 84, tweede en derde lid, en 85 van de Huisvestingswet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7 van de Huisvestingswet verbiedt het in gebruik nemen van woon-

ruimte, aangewezen ingevolge artikel 5 van die wet, indien daar geen huisvestingsvergunning voor is verleend.

Artikel 84, tweede en derde lid, van de Huisvestingswet bepaalt dat het in gebruik nemen van woonruimte, aangewezen ingevolge artikel 5 van die wet, zonder dat daar een huisvestingsvergunning voor is verleend, als overtreding strafbaar is.

Artikel 85 belast de krachten artikel 75 van de Huisvestingswet aangewezen ambtenaren met de opsporing van de bij de Huisvestingswet strafbaar gestelde feiten.

#### *Derde lid*

De eis met betrekking tot het inkomen kan alleen worden gesteld aan woningzoekenden die minder dan zes jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning ingezetene zijn (geweest) van de regio. Omdat hierbij materieel sprake is van het stellen van eisen van maatschappelijke binding, behoeft de gemeenteraad op grond van artikel 13a van de Huisvestingswet voorafgaande toestemming van gedeputeerde staten. Het gaat hier om de toepassing van een uitzonderlijke maatregel welke noodzakelijk is gebleken voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek. De Minister van VROM heeft bij de aanwijzing van de gebieden waarin deze maatregel kan worden toegepast, getoetst of de toepassing van deze maatregel gerechtvaardigd wordt door de omstandigheden. Als het toepassen van deze maatregel naar het oordeel van de Minister van VROM gerechtvaardigd is, is het niet gewenst of noodzakelijk dat gedeputeerde staten zich nogmaals buigen over de wenselijkheid van deze maatregel. Die wenselijkheid is reeds beoordeeld door de Minister van VROM. Hierom is in het tweede lid bepaald dat artikel 13a van de Huisvestingswet niet van toepassing is.

Artikel 13c van de Huisvestingswet bepaalt dat eisen van economische of maatschappelijke binding niet gesteld mogen worden aan «woningzoekenden waarvan redelijkerwijs niet of niet meer verwacht kan worden dat zij door het duurzaam verrichten van arbeid in hun bestaan voorzien, zoals gepensioneerden, ernstig invaliden en langdurig werklozen». Artikel 8 van dit wetsvoorstel voorziet nu juist in het stellen van eisen die groepen.

Artikel 13c van de Huisvestingswet is daarom niet van toepassing.

#### *Artikel 9*

De eisen op grond van dit artikel zijn zogenoemde voorrangseisen. Dat wil zeggen dat woningzoekenden, die voldoen aan de op grond van dit artikel in de huisvestingsverordening opgenomen sociaal-economische kenmerken, voorrang hebben bij de toewijzing van woningen boven woningzoekenden die niet aan die kenmerken voldoen.

#### *Eerste lid*

De gemeenteraad kan, indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, in de huisvestingsverordening bepalen dat in een aangewezen gebied woningzoekenden die voldoen aan in de huisvestingsverordening opgenomen sociaal-economische kenmerken voorrang genieten bij de toewijzing van aangewezen categorieën van woonruimte. In de praktijk kan het gaan om een bepaald type woonruimte of om bepaalde complexen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kenmerken zoals de samenstelling van het huishouden, de leeftijd en het opleidingsniveau van de woningzoekende. Op grond van dit artikel genieten de woningzoekenden die voldoen aan die sociaal-economische kenmerken voorrang bij het verlenen van huisvestingsvergunningen.

Dit biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om toepassing van dezelfde vormen van positieve ballotage, die nu al door sociale verhuurders worden toegepast, op te leggen aan alle verhuurders.

De eisen gelden, anders dan de eisen van artikel 8, voor alle woningzoekenden, dus inclusief de woningzoekenden die al meer dan zes jaar ingezetene in de regio zijn. Indien eisen worden gesteld op basis van de artikelen 8 en 9 gelden de eisen op basis van artikel 9 in de praktijk alleen voor woningzoekenden die meer dan zes jaar ingezetene zijn in de regio. Zijn ze dat niet dan komen ze immers op basis van artikel 8 niet in aanmerking voor een huisvestingsvergunning.

#### *Tweede lid*

Artikel 11, eerste lid, van de Huisvestingswet biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om te bepalen dat bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan «woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is». Daar komt nu de voorrangsregel op grond van het eerste lid bij. Omdat niet op voorhand aan te geven is welke voorrangsregel zwaarder moet wegen, dient de gemeenteraad bij de uitoefening van de bevoegdheid van het eerste lid te bepalen aan welke groep woningzoekenden, de woningzoekenden bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Huisvestingswet, of de woningzoekenden die voldoen aan de krachtens het eerste lid gestelde sociaal-economische kenmerken, voorrang wordt gegeven.

#### *Artikel 10*

##### *Eerste lid*

Artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet zoals dat luidt na de inwerkingtreding van de voorgestelde Wijzigingswet Wgr-plus (Kamerstukken II 2004/05, 29 532, nr. A) legt de bevoegdheid tot het vaststellen van een huisvestingsverordening bij het algemeen bestuur van de plusregio. In die plusregio's zijn de afzonderlijke gemeenten, in afwijking van artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet, niet bevoegd om een huisvestingsverordening vast te stellen.

Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de bevoegdheid om op grond van de artikelen 8 en 9 in de daartoe door de Minister van VROM aangewezen gebieden, eisen in de huisvestingsverordening op te nemen, die niet op grond van de Huisvestingswet gesteld kunnen worden. Voorwaarde hiervoor is dat de gemeenteraad van een gemeente waarbinnen een of meer gebieden zijn aangewezen, dit vastlegt in de huisvestingsverordening. Omdat het in dat geval niet logisch en niet gewenst is dat het algemeen bestuur die huisvestingsverordening moet vaststellen, bepaalt dit artikel dat de gemeenteraad van een gemeente voor de aangewezen gebieden in afwijking van artikel 2, derde lid, van de Huisvestingswet zelf een huisvestingsverordening vaststelt.

##### *Tweede lid*

Indien het algemeen bestuur van een plusregio als bedoeld in het eerste lid een huisvestingsverordening heeft vastgesteld – het vaststellen van zo'n verordening is niet verplicht – moet het niet zo zijn dat er in de aangewezen gebieden twee huisvestingsverordeningen gelden, namelijk de regionale en de gemeentelijke. Daarom bepaalt dit lid dat voor die gebieden de gemeentelijke huisvestingsverordening in de plaats treedt van de regionale huisvestingsverordening. Die regionale huisvestingsverordening blijft in dat geval onverkort gelden voor de overige delen van de gemeente en de andere gemeenten die in de bewuste plusregio zijn gelegen.



## Hoofdstuk 4 Wijziging van enkele wetten

### Artikel 11

Bij de formulering van dit artikel is er van uit gegaan dat de voorgenomen VROM-verzamelwet 2004 eerder in werking treedt dan dit wetsvoorstel. De VROM-verzamelwet vernummert het door de Wet Victor ingevoegde onderdeel 6° van artikel 77, eerste lid, van de onteigeningswet tot onderdeel 7°.

#### *Ad artikel 77, eerste lid, onderdeel 8°, van de onteigeningswet*

Indien het sluiten van het gebouw, het open erf of het terrein door burgemeester en wethouders op grond van het voorgestelde artikel 97 van de Woningwet en het daaropvolgend (doen) overnemen van het beheer van dat gebouw, dat open erf of dat terrein op grond van artikel 16a van de Woningwet geen uitzicht heeft geboden op het duurzaam achterwege blijven van een overtreding als bedoeld in artikel 97 van de Woningwet kan worden overgegaan tot onteigening. Hierover zullen concrete signalen bij de handhavende instantie bekend moeten zijn, bijvoorbeeld relevante mededelingen en aankondigingen van met name de eigenaar dat met betrekking tot dit pand, na afloop van de beheerperiode, opnieuw een situatie zal ontstaan die een overtreding inhoudt als bedoeld in artikel 97 van de Woningwet. Ook kan een signaal bestaan uit zeer concrete en vergelijkbare situaties rond panden van dezelfde eigenaar, waar evenmin uitzicht bestaat op het opheffen van de overtredingen, als bedoeld in artikel 97 van de Woningwet. De onteigeningsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 77, eerste lid, onderdeel 8°, van de onteigeningswet vormt daarmee het sluitstuk van de handhaving.

### Artikel 12

#### *Onderdeel A*

Met deze voorgestelde wijziging van artikel 16a van de Woningwet wordt aan de daar genoemde artikelen het voorgestelde artikel 97 van de Woningwet toegevoegd. Voorts is de aanhef van artikel 16a (tot en met: «Opiumwet is gesloten») opnieuw geformuleerd. Daarbij is aangesloten bij het in het bij koninklijke boodschap van 5 januari 2004 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet en enige andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) (Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 1–2) voorgestelde artikel 14 van de Woningwet (het huidige artikel 16a van de Woningwet).

#### *Onderdeel B*

Het voorgestelde artikel 97 van de Woningwet bevat een nieuwe bevoegdheid voor het sluiten van woningen. Op dit moment bestaat die bevoegdheid in de artikelen 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet. Artikel 174a van de Gemeentewet biedt de bevoegdheid in geval van verstoring van de openbare orde, artikel 13b van de Opiumwet biedt die mogelijkheid in geval van overtreding van de Opiumwet. Omdat de gemeenten hiermee niet kunnen optreden in geval van een ernstige bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid voorziet het voorgestelde artikel 97 van de Woningwet in een sluitingsgrond voor burgemeester en wethouders indien er sprake is van een ernstige bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid.

## *Artikelen 14 en 15*

Bij de formulering van de artikelen 6, derde lid, en 10, is er van uit gegaan dat de Wijzigingswet Wgr-plus eerder in werking treedt dan de voorgestelde Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Artikel 14 bevat een aantal bepalingen voor het geval dat de Wijzigingswet Wgr-plus nog niet in werking is getreden als dit wetsvoorstel in werking treedt. Indien de Wijzigingswet Wgr-plus na tot wet te zijn verheven eerder in werking treedt, vervalt (ingevolge artikel 15) artikel 14.

## **Hoofdstuk 5 Slotbepalingen**

### *Artikel 16*

De voorgestelde wet heeft een permanent karakter, maar de instrumenten zouden maar tijdelijk nodig moeten zijn in de gebieden waarom het gaat. Het is daarom van belang na een paar jaar te bezien wat de wet heeft opgeleverd en of aanpassing wenselijk is. Die periode mag natuurlijk ook niet te kort zijn, omdat anders nog geen meetbare effecten waarschijnlijk zijn.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk