

Vergaderjaar 2019–2020

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 651

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2020

Hierbij informeer ik uw Kamer, in afstemming met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), over het rapport «Tussentijdse evaluatie Wet aanpak woonoverlast» (zie bijlage)¹. Deze tussenevaluatie is tot stand gekomen naar aanleiding van een toezegging van mijn ambtsvoorganger bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet) (Kamerstuk 34 007). Het betrof de toezegging om samen met de VNG na een jaar of twee – na de inwerkingtreding per 1 juli 2017 – de ervaringen met de wet in kaart te brengen². Met de aanbieding van de tussenevaluatie doe ik deze toezegging gestand. De voorliggende brief bevat tevens mijn beleidsreactie op het rapport.

De tussentijdse evaluatie is door externe onderzoekers van Regioplan uitgevoerd en begeleid door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In mijn brief van 28 juni 2019 heb ik het huidige spectrum aan juridische en niet-juridische mogelijkheden en initiatieven voor de aanpak van woonoverlast beschreven³. De Wet aanpak woonoverlast is onderdeel van dit brede pallet. Het biedt een gemeente de mogelijkheid om bij ernstige en herhaaldelijke overlast een gedragsaanwijzing (verbod of gebod) aan de overlastveroorzaker op te leggen. Op basis van een verordening geeft de gemeenteraad aan de burgemeester deze bevoegdheid. Bij overtreding van de gedragsaanwijzing kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd, waaronder een tijdelijk huisverbod.

Hieronder schets ik eerst op hoofdlijnen de conclusies uit het rapport. Vervolgens ga ik in op enkele bevindingen die de komende periode nader aandacht vragen. Hierbij dient in acht te worden genomen dat de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Handelingen II 2016/17, nr. 39, item 8, blz. 10.

³ Kamerstuk 32 847, nr. 544.

implementatie van de wet nog veelal «werk-in-uitvoering» is en de ervaringen met de toepassing ervan nog beperkt zijn, zo relatief kort na de inwerkingtreding.

Conclusies van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek was: Wat zijn de ervaringen van gemeenten met de invoering, de toepassing, de resultaten, de knelpunten en de effectiviteit van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na de invoering?

Om deze vragen te beantwoorden zijn door de onderzoekers gegevens uit vier bronnen benut: interviews met sleutelinformanten, bestudering van beleidsdocumenten, een webenquête onder alle gemeenten (met een respons van 58%) en verdiepende interviews met gemeenten en stakeholders.

De tussenevaluatie laat de eerste ervaringen zien. Het blijkt dat op de peildatum van dit onderzoek (september 2019) 70% van de onderzochte 205 gemeenten de wet heeft ingevoerd in de zin dat er een verordening is aangenomen die de burgemeester de bevoegdheid geeft om een gedragsaanwijzing op te leggen. Circa 20% van de onderzochte gemeenten is nog van plan dit te gaan doen; een wat kleiner deel – een op de acht gemeenten – is dat niet van plan.

Van de gemeenten met een verordening benut een groot aantal de wet ook als stok achter de deur, door te waarschuwen voor of te dreigen met de toepassing ervan (44%) om zo tot gedragscorrectie te komen. Een beperkt aantal gemeenten heeft de wet ook al in de praktijk toegepast door daadwerkelijk een gedragsaanwijzing op te leggen (16%); daarbij is 27 keer een gedragsaanwijzing opgelegd in de vorm van een last onder dwangsom (74%) of een last onder bestuursdwang (26%). De aard van de overlast betrof in de meeste gevallen geluid- of geurhinder (81%) of intimidatie (63%). Minder vaak kwamen voor de hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in de woning aanwezig zijn (44%) en hinder van dieren (26%). In de meeste gevallen was er (ook) sprake van zorgproblematiek (78%).

De onderzochte gedragsaanwijzingen zijn in 70% van de gevallen opgelegd aan de eigenaar-bewoner en in de overige 30% aan huurders. De onderzoekers concluderen op grond van deze eerste bevindingen dan ook dat de wet een welkome bijdrage levert aan het dichten van de leemte die werd geconstateerd bij de aanpak van ernstige en hardnekkige vormen van woonoverlast, veroorzaakt door met name woningbezitters en bij particuliere verhuur.

De onderzoekers geven verder aan dat als gevolg van de inzet van de gedragsaanwijzing in circa 60% van de gevallen de overlast is verminderd of verdwenen. In 15% van de gevallen is de overlast niet verminderd. In de overige gevallen is de overlastgever verhuisd, dan wel is de verhuur gestaakt (circa 20%) of is het effect lastig te interpreteren (circa 5%).

Ook blijkt uit de tussenevaluatie dat, voordat gemeenten overgaan tot het (waarschuwen voor) het opleggen van een gedragsaanwijzing, zij eerst het verwante voorliggende instrumentarium benutten, zoals buurtbemiddeling en een vrijwillige gedragsaanwijzing. Dit is volgens de onderzoekers een indicatie dat de wet, in overeenstemming met de bedoeling van de wet, gezien wordt als een middel om alleen de zeer ernstige en hardnekkige vormen van woonoverlast aan te pakken, en dat er niet gemakkelijk en lichtvaardig tot inzet van het instrumentarium wordt overgegaan. Door de gemeenten wordt de gedragsaanwijzing, met de

mogelijkheid tot sanctiëring, als een ultimùm remediùm beschouwd, zoals ook is bedoeld door de wetgever. In het verlengde hiervan blijkt uit het onderzoek tevens dat de vrees voor een te groot beroep op de gemeente bij de bestrijding van woonoverlast en een te sterke verschuiving naar de rol van de burgemeester tot dusverre niet gegrond lijkt. Met een stelling van deze strekking zijn meer gemeenten het oneens (41%) dan eens (29%). In de situaties waar de gedragsaanwijzing is gebruikt, zorgt de wet voor een versterking van de rol die de gemeente toch al had. Verder is in de onderzochte casussen niet gebleken dat andere partners zich terugtrekken.

In het onderzoek is onder meer ook gevraagd naar de samenwerking van gemeenten met stakeholders bij de uitvoering van de wet, en naar succesfactoren en knelpunten. Naar aanleiding van de implementatie van de wet heeft ruim een derde van de gemeenten met een verordening nieuwe afspraken gemaakt met ketenpartners over de toepassing en uitvoering van de wet. Zij maakten vrijwel allemaal afspraken met woningcorporaties en politie, iets minder dan de helft maakte afspraken met zorginstellingen. Over de samenwerking met politie en woningcorporaties zijn gemeenten vaker tevreden dan over die met zorginstellingen. Ook heeft ongeveer een derde van de gemeenten met een verordening nieuwe afspraken gemaakt met gemeentelijke diensten of afdelingen over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid rond woonoverlast. Deze samenwerking betreft in de meeste gevallen de afdelingen die zich bezighouden met veiligheid, handhaving en welzijn. De nieuwe afspraken met ketenpartners en gemeentelijke organisaties gaan in de meeste gevallen over de inzet van het instrumentarium (89%), over de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners (76%), en bijvoorbeeld ook over de uitwisseling van kennis (49%). In mindere mate (26%) betreft het afspraken over uitwisseling van zaakgerelateerde gegevens, inclusief persoonsgegevens.

Als succesfactoren noemen de gemeenten die ervaring hebben opgedaan met het opleggen van een gedragsaanwijzing met name de duidelijke regierol van de gemeente (78%) en de samenwerking met ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden (70%). Goede afspraken over gegevensuitwisseling worden niet vaak als succesfactor genoemd (17%). Als belangrijkste knelpunten noemen deze gemeenten met name de handhavingscapaciteit (52%) en de uitwisseling van persoons- en zaakgegevens (43%). Verder geeft ongeveer een kwart van de gemeenten aan behoefte te hebben aan nadere ondersteuning bij de toepassing van de wet. Het gaat dan in de kern om de behoefte aan meer juridische en praktische kennis, en om kennisdeling met andere gemeenten en ketenpartijen.

Uit de verdiepende interviews is naar voren gekomen dat het instrumentarium geen wondermiddel is om ernstige woonoverlast aan te pakken. Het gaat om ernstige overlast in doorgaans complexe situaties, die vaak om een veelvormige en multidisciplinaire aanpak vragen. Daarvan is de gedragsaanwijzing een onderdeel, met als sterk punt dat hij op specifieke gedragingen kan worden toegesneden en daardoor preciezer is dan andere maatregelen als gebieds- of contactverboden. De interviews leren ook dat verschillende gemeenten de wet hebben toegepast voor overlast die veroorzaakt wordt door overlastgevers met psychische problemen die zorg vereisen. Het opleggen van sancties is hier een lastig punt; gemeenten zijn hiermee terughoudend vanwege angst voor escalatie van de problemen in plaats van de beoogde vermindering. Bijkomend ongewenst effect kan zijn dat de gemeente (en de zorginstellingen) het contact met de overlastgever kwijtraken. Een beperkt deel van de gemeenten meent dan ook dat de wet een geschikt instrument is voor

overlastgevers met psychische problemen (22%); de meesten aarzelen daarover (47%) of zijn negatief (31%).

De slotconclusie van de onderzoekers is dat gemeenten zich, alles bij elkaar genomen, gematigd positief tonen over de toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast; slechts een klein deel van alle onderzochte gemeenten is daarover negatief (5%). Gemeenten mét een verordening oordelen positief (56%). Gemeenten die de wet al hebben toegepast door daadwerkelijk een gedragsaanwijzing op te leggen, oordelen nog weer positiever (82%) over de toegevoegde waarde van de wet.

Reactie op enkele bevindingen uit het onderzoek

De eerste resultaten uit de tussenevaluatie laten zien dat de gemeenten die de Wet aanpak woonoverlast toepassen over het algemeen positief zijn over de toegevoegde waarde. De onderzochte gemeenten vinden het een goede aanvulling op de bestaande instrumenten om woonoverlast tegen te gaan.

Hoewel het onderzoek is uitgevoerd op een moment dat de wet nog relatief kort van kracht is, heb ik met genoeg kennisgenomen van het feit dat de wet al door 70% van de gemeenten van toepassing is verklaard middels een daartoe benodigde verordening. Tevens is het goed om te zien dat nog eens circa 20% van de onderzochte gemeenten voornemens zijn een verordening vast te stellen.

De eerste bevindingen laten ook zien dat de wet werkt. Als gevolg van de (waarschuwing voor de) toepassing van de gedragsaanwijzing is de overlast in de meeste gevallen verminderd of verdwenen. Wat ik verder constateer is dat de gedragsaanwijzing vooral is opgelegd aan de eigenaar-bewoner (70%). In dat opzicht doet de wet ook zijn werk; het biedt gemeenten juist voor die ernstig overlast veroorzakende bewoners een stevig instrument, waar voorheen lokale bestuurders alleen op vrijwillige basis afspraken konden maken.

Ik ben ook tevreden met het feit dat uit de eerste toepassingen met de wet vooralsnog blijkt dat de wet overeenkomstig de doelstellingen als een ultimatum remedium wordt gehanteerd. Dat is de verdienste van de gemeenten die zorgvuldig een daarop afgestemd beleid voeren.

Ik ben het met de onderzochte gemeenten en onderzoekers eens dat de wet geen wondermiddel is. De overlastsituaties waar het hier om gaat zijn ernstig en complex, en oplossingen worden meestal niet met de inzet van één instrument bereikt. Dat geldt ook voor de gedragsaanwijzing. Uit de tussenevaluatie blijkt dat bij de toepassing van de wet nog wel verbeteringen mogelijk zijn en de komende periode nader aandacht vragen.

Het betreft de volgende aandachtspunten:

a. Gemeenten blijven faciliteren bij toepassen van de Wet aanpak woonoverlast

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten (en ketenpartners) de behoefte blijven houden aan ondersteuning bij de implementatie en toepassing van de wet, en aan onderlinge uitwisseling van kennis en praktijkvoorbeelden.

Ik wil graag tegemoetkomen aan die behoefte en zal het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) de komende periode blijven subsidiëren om onder meer kennisbijeenkomsten te organiseren over uitvoeringsvraagstukken (bv. afstemming met ketenpartners, handhaving, gegevensuitwisseling, dossieropbouw, jurisprudentie, etc), en om meer gemeenten te informeren over de mogelijkheden van de wet. Dit sluit ook

aan op de bevinding dat gemeenten die de wet toepassen een veel positiever oordeel over de wet hebben dan de gemeenten die dat niet doen.

b. Bevorderen van de samenwerking tussen ketenpartners op lokaal niveau

De tussenevaluatie laat zien dat een deel van de gemeenten die de wet toepassen nieuwe afspraken heeft gemaakt met woningcorporaties en politie, en in mindere mate met zorginstellingen over de toepassing en uitvoering van de wet. Als succesfactoren bij het opleggen van een gedragsaanwijzing noemen gemeenten de duidelijke regierol bij de gemeente en de samenwerking met ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden. Voordat het komt tot een gedragsaanwijzing hebben gemeenten (in samenwerking met woningcorporaties en andere partners) al de nodige voorafgaande maatregelen genomen om woonoverlast tegen te gaan. Deze maatregelen en instrumenten staan ook beschreven in mijn brief van 28 juni 2019.⁴

Omdat goede samenwerking zo'n succesfactor is bij complexe vraagstukken, zoals woonoverlast, ben ik met Aedes, de VNG, de Woonbond, de Autoriteit woningcorporaties en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties een informatietraject gestart om de samenwerking op lokaal niveau nog meer te stimuleren.

c. Extra aandacht voor de samenwerking met zorgpartners

Uit de onderzochte gedragsaanwijzingen blijkt dat in de meeste gevallen er (ook) sprake was van zorgproblematiek. Uit de interviews blijkt tevens dat de toepassing van de wet bij overlastgevers met psychische problemen extra zorgvuldig moet worden gezien. Anderzijds constateren de onderzoekers dat gemeenten die nieuwe afspraken maken met ketenpartners dat slechts in iets minder dan de helft met zorginstellingen doen, en dat gemeenten ook minder vaak tevreden zijn over de samenwerking met zorginstellingen. Voor een goede werking van de wet ligt er dan ook voor gemeenten een uitdaging om tot een betere verbinding en samenwerking met zorgpartners te komen.

Ik wil daaraan ondersteuning bieden in de vorm van een aantal verdiepende kennisbijeenkomsten in de regio, die het CCV dit jaar gaat organiseren en waarbij de inzet van de zorg in relatie tot de Wet aanpak woonoverlast centraal staat.

d. Duidelijkheid bieden over gegevensuitwisseling

Uit de tussenevaluatie komt naar voren dat gemeenten die de wet toepassen in slechts een kwart van de gevallen nieuwe afspraken met ketenpartners hebben gemaakt over de uitwisseling van zaakgerelateerde gegevens, inclusief persoonsgegevens. Gemeenten benoemen de uitwisseling van deze gegevens ook als een van de belangrijkste knelpunten. Tijdens het rondetafelgesprek over burenoverlast d.d. 2 oktober 2019 kwam dit thema ook prominent naar voren.⁵ Zoals ik reeds in mijn brief d.d. 28 juni 2019⁶ heb aangegeven, onderschrijf ik het grote belang van informatiedeling tussen politie, woningcorporaties, gemeente en hulpverleningsinstanties. Een rechtmatige en zorgvuldige gegevensdeling tussen partijen is nodig voor een effectieve toepassing van de Wet aanpak woonoverlast.

⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 544.

⁵ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A03245.

⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 544.

In mijn eerdere brief heb ik een aantal goede voorbeelden van samenwerkingsconvenanten genoemd, waarbij partijen binnen de bestaande wetgeving een balans hebben gevonden tussen privacybescherming en een adequate aanpak van de woonoverlast. Anderzijds is er een sterke behoefte bij gemeenten (en ketenpartners) aan meer helderheid over de gegevensuitwisseling. Goede voorbeeldconvenanten kunnen daarbij helpen.

Ik wil dan ook de kennisdeling over samenwerkingsconvenanten en bijbehorende privacy-protocollen stimuleren, zodat er meer gebruik wordt gemaakt van goede praktijkvoorbeelden en op die manier duidelijkheid wordt geboden. Ik wil dat onder meer doen door in de hierboven genoemde kennisbijeenkomsten die het CCV organiseert, aan dit thema nadrukkelijk aandacht te laten besteden. Verder blijf ik de komende periode initiatieven op dit terrein ondersteunen en bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn voor een effectieve toepassing van de Wet aanpak woonoverlast.

Met bovenstaande maatregelen geef ik een extra impuls aan de ondersteuning van gemeenten (en ketenpartners) om de toepassing van de wet te verbeteren en daarmee de woonoverlast aan te pakken.

Ten slotte deel ik hierbij mee dat uw Kamer in 2022 de reguliere evaluatie van de wet ontvangt. Dit overeenkomstig artikel II van de Wet aanpak woonoverlast, waarin is vastgelegd dat binnen vijf jaar na de inwerking-treding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt toegezonden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren