

## **LBR-reactie**

### **Zorgen ten aanzien van wetsvoorstel maatregelen grootstedelijke problematiek (30 091)**

**Rotterdam, 21 juni 2005**

Het LBR uit zijn zorgen over het wetsvoorstel (30 091) maatregelen grootstedelijke problematiek. Dit voorstel is een vergaande poging om de verloedering van achterstandswijken te bestrijden. Maar het LBR moet vaststellen dat het voorliggende wetsvoorstel leidt tot direct en indirect onderscheid op grond van ras. Daarmee is het voorstel in strijd met nationale en internationale wetgeving.

Bepaalde buurten in grotere gemeenten kampen met structurele problemen als criminaliteit, armoede en vervuiling. De grens van het absorptievermogen van deze buurten is bereikt wat betreft de opvang en begeleiding van sociaal-economische kansarmen. De bestuurders van grote steden willen daarom grote concentraties van kansarmen in achterstandswijken tegengaan. In 2004 heeft Rotterdam het actieplan "Rotterdam zet door" ontwikkeld om de leefkwaliteit in achterstandswijken te verbeteren. De regering heeft in een reactie op de Rotterdamse plannen laten weten dat zij de zorgen van gemeenten als Rotterdam deelt. In het hoofdlijnenakkoord uit 2004 heeft de regering haar beleidsvoornemens ten aanzien van het grote stedenbeleid kenbaar gemaakt. Het nu voorliggende wetsvoorstel bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek bundelt de voorstellen van de regering die wetgeving behoeven.

Naar het oordeel van het LBR is het voorstel op een aantal onderdelen juridisch niet houdbaar. Het voorstel houdt geen rekening met nationale en internationale non-discriminatie bepalingen. Daarnaast voorziet het LBR problemen bij het vinden van voldoende geschikte woningen voor lager betaalden en niet-actieven buiten de bedoelde probleemwijken.

#### **Welke maatregelen worden voorgesteld?**

Om het investeringsklimaat voor achterstandswijken te verbeteren wordt gemeenten de bevoegdheid gegeven om tijdelijk in speciale wijken de onroerend zaaksbelasting voor kleine ondernemingen te verminderen met maximaal 100%. Daarnaast willen de gemeenten een vestigingsbeleid voeren gericht op het aantrekken van kansrijke bewoners en op een afname van het aantal kansarme bewoners. Om dit te bereiken zijn maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen die het mogelijk maken via een gemeentelijke huisvestingsverordening eisen aan woningzoekenden te stellen. Ook worden de onteigeningswet, de woningwet en de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd zodat de gemeente daadkrachtiger kan optreden tegen overlast vanuit bijvoorbeeld drugs panden. De gemeente kan de panden sluiten en de eigenaars aanschrijven maatregelen te nemen.

#### **Is het wetsvoorstel juridisch kloppend?**

Het wetsvoorstel bevat een uitgebreid pakket aan maatregelen die de bestaande problematiek moeten tegengaan. Het LBR ziet de noodzaak in van een intensief beleid op het tegengaan van verdere verloedering van achterstandswijken. Toch zijn er facetten in het wetsvoorstel die het LBR zorgen baren omdat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm tot discriminatie leidt. Hiervan is met name sprake bij bepalingen ten aanzien van de kanszones en de vestigingseisen. Daarnaast zijn er praktische bezwaren.

#### **Kanszones**

Artikel 3 van het wetsvoorstel is volgens het LBR in strijd met gelijkheidsnormen en discriminatieverboden. In dit artikel wordt aangegeven aan welke eisen een kanszone moet voldoen:

Artikel 3

1. Een gebied binnen een gemeente dat een bijzondere behoefte heeft aan omschakeling wegens lokale sociaal-economische problemen kan door de gemeenteraad als kanszone worden aangewezen indien het voldoet aan de volgende eisen:  
het totaal van de volgende percentages



- niet-actieven
  - huishoudens in het gebied die behoren tot het landelijk laagste inkomenskintiel, en
  - allochtonen
- binnen dat gebied bedraagt tenminste zestig, met dien verstande dat de percentages, bedoeld onder 1 en 2 elk tenminste 25 bedragen;  
 het gebied heeft ten minste 10 000 en  
 ten hoogste 30 000 inwoners,  
 het totaal aantal inwoners van de gemeente bedraagt meer dan 100 000.

In de regels die bepalen of iets een kanszone is, wordt etniciteit direct als meewegende factor benoemd. In de zin van de Nederlandse wet gaat het hier om direct onderscheid. Direct onderscheid is in de Nederlandse wetgeving verboden (artikel 1 van de Grondwet). Direct onderscheid kan niet, zoals bij indirect onderscheid, op enige wijze gelegitimeerd worden. Daarnaast is het direct onderscheid eveneens in strijd met internationale verdragen. Van belang zijn onder andere artikel 2 van het vierde Protocol en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 27 van het IVBPR en het VN Rassendiscriminatieverdrag.

Het blijft in het voorstel onduidelijk waarom één van de criteria voor een kanszone de aanwezigheid van allochtonen is. Wanneer allochtonen in een wijk niet tot de niet-actieven behoren en hun inkomen ook hoger is dan het laagste kwintiel van inkomens, waarom worden deze inwoners dan toch meegewogen als factor die mede bepaalt of een gebied tot kanszone wordt aangewezen? Voor het bepalen van kanszones is het criterium allochtoon irrelevant en overbodig. Het feit dat dit criterium toch opgenomen is zorgt voor strijd met nationaal en internationaal recht. Het LBR pleit er dan ook voor om het begrip 'allochtoon' uit de eisen voor een kanszone te halen.

## **Vestigingseisen**

### **Nationaal recht**

Artikel 5 van het wetsvoorstel geeft aan dat de minister op grond van een verzoek van een gemeenteraad gebieden kan aanwijzen waarin eisen aan woningzoekende kunnen worden gesteld. Niet duidelijk is aan welke vereisten zo'n gebied moet voldoen en of hierbij dezelfde criteria gelden als voor het bepalen van een kanszone. Het lijkt erop dat artikel 5 van het wetsvoorstel de minister een bevoegdheid geeft zonder dat daar nadere voorwaarden aan zijn gesteld. Of er bij het stellen van eisen voor de toegang tot de woningmarkt sprake is van onderscheid zal afhangen van hoe de minister deze bevoegdheid toepast. Als het wetsontwerp bedoelt dat het aanwijzen van een gebied met een vestigingsdrempel op dezelfde gronden gebeurt als de aanwijzing van een kanszone in art. 3, geldt volgens de bovenstaande redenering eveneens dat de maatregel direct discriminerend is en in strijd met nationale en internationale rechtsbeginselen.

De maatregelen in het wetsvoorstel treffen mensen die zonder werk zijn of een laag inkomen hebben. Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, zal deze maatregel vooral leden van etnische minderheidsgroepen of mensen van allochtone afkomst treffen. Zij behoren immers, met name in de grote steden, tot degenen die weinig of geen inkomsten hebben. De effecten zullen daarom naar de mening van het LBR indirect discriminerend zijn.

Het nationale recht werpt op een aantal punten een drempel op voor de invoering van maatregelen die leiden tot indirecte discriminatie. Het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet verplicht de Staat om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Indirect onderscheid kan daarbij alleen toegestaan worden als er een objectieve rechtvaardiging tegenover staat. De Algemene wet gelijke behandeling, AWGB, is een uitwerking van dit grondwettelijke beginsel. Artikel 7 AWGB regelt het verbod op onderscheid bij het aanbieden van goederen of diensten, waaronder huisvesting. Blijkens dit artikel is het maken van onderscheid, ook door de openbare dienst, bij het aanbieden van goederen en diensten verboden. Dat houdt in dat de overheid aan private en semi-private aanbieders op de woningmarkt, zoals woningcorporaties, geen verplichting mag opleggen om in strijd met de AWGB te handelen. Ook in gevallen waarin de lokale overheid zelf eigenaar en verhuurder is, druist de maatregel in tegen AWGB-verplichtingen.



## **Internationaal recht**

Hoewel de Memorie van Toelichting de vestigingsmaatregelen toetst aan enkele verdragen, besteedt de minister geen aandacht aan de vereisten die uit het Internationaal verdrag voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) voortvloeien. Volgens dit verdrag is het recht op huisvesting een van de genoemde terreinen waarop een staat gelijke behandeling dient te verzekeren (artikel 5 onder e) iii). De voorgestelde maatregel is dan ook strijdig met het non-discriminatiebeginsel uit het IVUR.

Voor de juridische legitimering van het wetsvoorstel is tevens het Europees Sociaal Handvest (ESH) van belang. In artikel 19 van het ESH is bepaald dat migrerende werknemers geen discriminerende behandeling mogen ondergaan. Staten moeten waarborgen dat personen die onder de werking van het ESH vallen niet een minder gunstige behandeling dan de eigen onderdanen ten deel valt. Dat geldt ook bij de huisvesting (art. 19, vierde lid onder c.)

Verder is de regeling mogelijk in strijd met EG-bepalingen. Het wetsvoorstel levert naar het oordeel van het LBR met name een schending op van de Richtlijn 2003/109/EG, betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Deze richtlijn, die op uiterlijk 23 januari 2006 in de Nederlandse wetgeving moet zijn geïmplementeerd, bevat onder andere bepalingen die de gelijke behandeling van langdurig ingezetenen met eigen onderdanen regelt. Artikel 11 van de richtlijn bepaalt dat de personen die onder de richtlijn vallen, bij de toegang tot procedures voor het verkrijgen van huisvesting dezelfde behandeling genieten als eigen onderdanen. De groep personen die getroffen wordt door het onderhavige wetsvoorstel, bestaat voor een onevenredig groot gedeelte uit mensen van allochtone afkomst en mensen die behoren tot etnische minderheidsgroepen. Van deze groepen valt weer een aanzienlijk aantal personen onder de werking van de richtlijn. Daarmee is sprake van indirecte discriminatie op grond van ras en/of nationaliteit, omdat deze groep derdelanders niet dezelfde behandeling als Nederlanders geniet.

Het LBR is daarnaast van mening dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de EG-richtlijn ras of etnische afstamming, 2000/43. De werkingssfeer van deze non-discriminatie-richtlijn omvat ook de huisvesting, zoals gesteld in artikel 3, lid 1 onder h. Daarnaast kan de actieve bemoeienis van de overheid met de woningtoewijzing door middel van een vergunningstelsel worden gezien als een sociaal voordeel, dat eveneens onder de werking van de richtlijn valt (artikel 3, lid 1 onder f). Immers, een van de doelstellingen van het woningtoewijzingsstelsel is het stellen van waarborgen voor de positie van mensen met een laag inkomen op een krappe woningmarkt.

Het is vanuit nationaal en internationaal-rechtelijk perspectief mogelijk indirect onderscheid te maken als er een objectieve rechtvaardiging is om maatregelen te treffen. In dat geval dient de partij die mogelijk onderscheid heeft gemaakt feiten aan te dragen ter rechtvaardiging hiervan. Of in een concreet geval sprake is van objectieve rechtvaardiging moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van het doel van het onderscheid en het middel dat voor het bereiken van dit doel is ingezet. Het doel dient legitiem te zijn, in de zin van voldoende zwaarwegend dan wel te beantwoorden aan een werkelijke behoefte. Een legitiem doel vereist voorts dat er geen sprake is van een discriminerend oogmerk. Het huidige wetsvoorstel heeft als doel een fysieke en sociaal economische herstructurering van achterstandswijken door onder andere minder kansarmen toe te laten, kleine ondernemers vrij te stellen van onroerend zaaksbelasting en meer te investeren in de bestaande woonvoorraad. Dit doel kan op zich legitiem zijn en geen discriminerend oogmerk hebben. Dit zal afhangen van de uitvoering van de plannen in de praktijk. Als blijkt dat de maatregelen zich alleen richten op wijken waar een "overconcentratie" aan allochtonen is dan komt de juridische legitimering ernstig in gedrang. Bij de uitvoering van de maatregelen van dit wetsvoorstel zal toegezien moeten worden dat toepassing niet te eenzijdig is. Vervolgens moet het middel dat wordt gehanteerd passend en noodzakelijk zijn. Een middel is passend indien het geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Het spreidingsbeleid is in de praktijk echter nooit goed getest en het is dan ook de vraag of de maatregelen inderdaad resultaat zullen hebben. Andere landen, zoals de Verenigde Staten, die geëxperimenteerd hebben met vormen van spreidingsbeleid, hebben dit beleid stopgezet omdat de negatieve neveneffecten zwaarder wogen dan het resultaat.



Een middel geldt als noodzakelijk indien het doel niet kan worden bereikt met een middel dat niet leidt tot onderscheid, althans minder bezwaarlijk is, en wanneer het middel in evenredige verhouding staat tot het doel. Zoals eerder vermeld is het maar de vraag of gedwongen spreiding überhaupt werkt. Zijn er geen alternatieven voor een gedwongen spreidingsbeleid? Het verbeteren van de woonkwaliteit in achterstandswijken door renovatie aan bestaande woningen, nieuwe woningbouw voor hogere inkomens en de aanpak van overlast en criminaliteit kunnen mogelijk tot dezelfde resultaten leiden. Aangezien aan alle genoemde voorwaarden voldaan moet zijn om niet in strijd te handelen met het nationale en internationale recht, en dit zoals aangetoond niet het geval is, is het huidige wetsvoorstel juridisch onhoudbaar.

### **Praktische bezwaren**

De vraag is voorts wat de positie is van de personen die op grond van de voorgestelde regeling niet in aanmerking komen voor huisvesting in de bedoelde gebieden. In de gemeente Rotterdam zou er, volgens informatie van het gemeentebestuur, een woningvoorraad van 40.000 woningen zijn in andere gebieden, zodat er voor personen die zijn afgewezen voor hun vrije woningkeuze, genoeg alternatieven bestaan. Naar de mening van het LBR kan echter niet voorkomen worden dat er voor de getroffen groepen in ieder geval langere wachttijden ontstaan, als gevolg van het onttrekken van woningen aan de beschikbare woningvoorraad in de aangewezen gebieden. Daarbij ontstaat voor de lange termijn een bijkomend probleem. Door de stedenbouwkundige keuze om meer woningen in het duurdere huur- en koopsegment te bouwen, neemt de woningvoorraad in de lagere huursector relatief gezien af. Dat heeft tot gevolg dat voor mensen met een laag inkomen in de toekomst minder woningen beschikbaar zijn. Tot de mensen met de laagste inkomens behoren, zeker in de grote steden, voornamelijk niet-westerse allochtonen. Ook kwetsbare groepen als bijstandsmoeders en mensen met een handicap behoren tot deze categorieën en zij zullen eveneens minder mogelijkheden op de woningmarkt krijgen en met langere wachttijden worden geconfronteerd dan personen die tot de meerderheid behoren. Daarnaast geldt nog het risico dat de voorgestelde spreidingsmaatregelen leegstand bevorderen.

Het LBR is voor een goede aanpak van de huisvestingproblematiek in grotere gemeenten. Daarbij moet wel voorkomen worden dat de maatregelen discriminerend uitwerken. Het wetsvoorstel in de huidige vorm leidt tot ongerechtvaardigd onderscheid. Het is voor de uitvoer van de maatregelen geheel overbodig het percentage allochtonen in een buurt mee te wegen. Bovendien kunnen er ook zonder een gedwongen spreidingsbeleid maatregelen genomen worden die resulteren in een beter leefklimaat in achterstandswijken. Het LBR komt dan ook tot de conclusie dat het wetsvoorstel maatregelen grootstedelijke problematiek juridisch onhoudbaar is en dat aan de invoering van de wet eveneens grote praktische bezwaren kleven.

Nadere informatie is te verkrijgen bij mr. J. van der Vlist, juridisch beleidsadviseur, tel 010-2010201 of e-mail: [Vandervlist@lbr.nl](mailto:Vandervlist@lbr.nl).

