

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**DG Bestuur, Ruimte en
Wonen**
Directie Democratie en
Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2021-0000366286

Uw kenmerk
168501.03u

Bijlage(n)
1

Datum 12 juli 2021
Betreft Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke
problematiek

Met interesse heb ik kennisgenomen van de brief van 15 juni jl. (kenmerk: 168501.03u) van de voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning van Uw Kamer over de Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp). In deze brief zal ik ingaan op de vervolgvragen die de leden van de fracties van GroenLinks en van de Partij van de Arbeid (PvdA) gezamenlijk hebben gesteld over mijn brief van 30 april 2021.¹

Systematiek Leefbaarometer

De regering geeft in haar antwoorden aan dat er bij het gebruik van de Leefbaarometer enkel een correlatie is tussen de gebruikte indicatoren en het waardeoordeel van bewoners over hun woonomgeving. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben begrepen dat dit niet juist is, omdat naast het bewonersoordeel ook de woningwaarde meetelt; elk voor vijftig procent. Kan de regering dit bevestigen en in het licht van deze bevestiging opnieuw antwoord geven op de vraag van de leden hoe dergelijke indicatoren de leefbaarheid bepalen?

In de eerdere beantwoording is met name ingegaan op de samenhang tussen gebruikte indicatoren en waardeoordelen van bewoners. Zoals in die beantwoording is aangegeven, is het oordelenmodel een belangrijk onderdeel van de Leefbaarometer. Het is een van de twee modellen die als basis voor de Leefbaarometer wordt gebruikt. Het oordelenmodel voorspelt het oordeel van bewoners over hun woonomgeving, ook wel aangeduid als het 'subjectieve deel' van het model. Naast het oordelenmodel wordt een model op basis van woningwaarde gebruikt als basis voor de Leefbaarometer. In dit zogenoemde huizenprijzenmodel is de samenhang bepaald tussen gebruikte indicatoren die de omgeving kenmerken en het bedrag dat bewoners willen betalen om in deze omgeving te wonen. Op deze wijze wordt de waardering van bewoners voor de woonomgeving voorspeld voor zover die in de huizenprijzen tot uiting komt, ook wel aangeduid als het 'objectieve deel' van het model. Bij het huizenprijzenmodel wordt niet uitgegaan van 'kale' woningprijzen, maar van woningprijzen gecorrigeerd (gestandaardiseerd) voor onder meer woningkenmerken en

¹ Kamerstukken I 2020/21, 33797, Y

regionale verschillen. In de Leefbaarometer tellen de uitkomst van beide gebruikte modellen elk voor vijftig procent mee. Door deze twee modellen te combineren, ontstaat – zo is gebleken – een goed beeld van de leefbaarheid. Dat beeld kan wordt omschreven als “een geobjectiveerd oordeel van de leefbaarheid door bewoners over hun eigen directe woonomgeving.”²

Deze leden hebben begrepen dat de regering heeft gekozen voor een combinatie van subjectieve en objectieve gegevens die op hoog schaalniveau worden geplot om daar op een lager schaalniveau conclusies uit te trekken. Voor het bewonersoordeel maakt het Rigo-model immers gebruik van de WoON survey. Daarin zitten ongeveer zestigduizend respondenten, verdeeld over de ruim 460.000 postcodegebieden in heel Nederland. In de meeste postcodes zitten dus geen respondenten of slechts één. Vervolgens worden er op plotten op zeer laag schaalniveau conclusies getrokken. Hebben de leden dit goed begrepen? Zo ja, hoe waardevol c.q. betrouwbaar zijn dergelijke conclusies in de optiek van de regering?

Met de Leefbaarometer kan op een laag schaalniveau een goed beeld worden gegeven van de leefbaarheid. Het daarvoor gebruikte WoON-onderzoek is een omvangrijke, representatieve steekproef onder alle inwoners in Nederland. Daarmee kan worden aangenomen dat de verbanden die gelden voor de respondenten in het WoON-onderzoek ook gelden voor de gebieden waar geen respondenten wonen. Dat betekent dat in het oordelenmodel die verbanden tussen de gebruikte omgevingskenmerken en de oordelen van respondenten in het WoON-onderzoek ook vertaald kunnen worden naar de rest van het land. En omdat alle omgevingskenmerken voor het hele land op een laag schaalniveau bekend zijn, kan het oordeel van bewoners ook op een laag schaalniveau worden weergegeven.

In de technische documentatie die ten grondslag ligt aan de Leefbaarometer en het Rigo-model staat amper tot niets over statistische problemen in de gebruikte methodiek, zoals endogeniteit, ruimtelijke autocorrelatie, heteroscedasticiteit en multicollineariteit. Zijn deze statistische problemen onderzocht? Zo ja, wat was de uitkomst? Zo nee, waarom niet? Is er overwogen om gebruik te maken van andere, statistisch robuustere modellen?

De statistische problemen in de gebruikte methodiek zijn onderzocht, maar niet uitvoerig gerapporteerd in de technische documentatie. Er is vanzelfsprekend rekening gehouden met bekende statistische problemen als endogeniteit (reden waarom bewonerskenmerken zijn gecontroleerd voor inkomensverschillen bijvoorbeeld), met multicollineariteit (alle indicatoren in de resulterende modellen voldoen aan de daarvoor geldende criteria) en heteroscedasticiteit (er zijn geen aanwijzingen voor significante afhankelijkheid tussen de afhankelijke variabele en de residuen van de voorspellingen). Naast de toegepaste modellen zijn ook

² Leefbaarometer 2.0: Instrumentontwikkeling;
<https://doc.leefbaarometer.nl/resources/Leefbaarometer%202.0%20Instrumentontwikkeling%20CONCEPT.pdf>

verschillende andere varianten onderzocht die op basis van technische en statistische criteria echter tot minder robuuste resultaten leidden.

In de beantwoording stelt de regering (terecht) dat een correlatie nog geen causaal verband is. Vervolgens noemt de regering dat het model aangeeft dat bewoners met een migratie-achtergrond, een laag inkomen en/of een lage opleiding vaker wonen in kwetsbare wijken met relatief lage huren, waar veelal een opeenstapeling van problematiek is, waardoor de leefbaarheid minder is. Het gebruik van het woord waardoor geeft aan dat er toch causaliteit wordt gesuggereerd. Hoe moeten de leden dit nu precies zien? Is de regering het met deze leden eens dat juist dergelijke formuleringen bij het gebruik van de Leefbaarometer het gevaar met zich brengen van stigmatisering van buurten en straten op grond van afkomst en sociaaleconomische status van de bewoners van deze buurten en straten? Vindt de regering dat acceptabel?

Het woord 'waardoor' verwijst naar het causale verband tussen de opeenstapeling van problematiek en de leefbaarheid (onafhankelijk van bewonerskenmerken), en niet naar een vermeende causaliteit van bewonerskenmerken naar die opeenstapeling van problematiek. Overigens maakt de huidige Leefbaarometer gebruik van 100 indicatoren die, naast bewonerskenmerken, ook betrekking hebben op woningen, voorzieningen, veiligheid en fysieke omgeving.

Is de regering van oordeel dat de zorgvuldigheidseisen en controle op mogelijke bias ook moeten gelden voor rekenmodellen die sterk lijken op algoritmen, ook als ze door de minister niet als algoritmen worden geclassificeerd? Zo nee, waarom niet? Op de pagina 5 van de antwoorden van de regering spreekt de regering over de statistische modelschatting.³ Ziet de regering dit niet als de toepassing van een algoritme?

Zoals hierboven is vermeld, is zorgvuldig gecontroleerd op bias en andere bekende statistische valkuilen bij de modelschattingen voor de Leefbaarometer 2.0. Ik ben met u van oordeel dat de zorgvuldigheidseisen en controle op mogelijke bias ook moeten gelden voor rekenmodellen die sterk lijken op algoritmen. Een algoritme is een recept voor een berekening. In die zin is de Leefbaarometer aan te merken als een algoritme: de ingrediënten bestaan uit de waarden van de 100 leefbaarheidskenmerken en de bijbehorende gewichten, en het een voor een uitvoeren van de verschillende rekenstappen, resulterend in een leefbaarheidsscore. Ook de statistische modelschatting is aan te merken als een rekenkundig algoritme. Voor beide rekenrecepten geldt dat ze in beginsel volledig uitlegbaar en reproduceerbaar zijn.

Door de snelle recente ontwikkelingen op het gebied van 'machine learning' en kunstmatige intelligentie is de klasse van voor beleidsonderzoekers beschikbare algoritmen sterk uitgebreid met niet-lineaire en zelflerende varianten. Deze nieuwe methoden gebruiken doorgaans duizenden tot miljoenen 'inputs' en gewichten met het risico dat de uitlegbaarheid en reproduceerbaarheid hierdoor onder druk komen. Voor de huidige Leefbaarometer 2.0 is geen gebruik gemaakt

³ Kamerstukken I 2020/21, 33797, Y, p. 5.

van deze veel complexere klassen van algoritmen. Ook bij de ontwikkeling van de nieuwe Leefbaarometer 3.0 zal alleen gebruik worden gemaakt van beproefde (d.w.z. in de literatuur beschreven) statistische methoden.

Is de regering het met de leden eens dat datasets en instrumenten die geheel of deels met overheidsgeld zijn ontwikkeld en worden toegepast openbaar zouden moeten zijn? En is de regering het met de leden eens dat deze transparantie ook nodig is om te kunnen voldoen aan de wetenschappelijke standaard van reproduceerbaarheid van onderzoek, en bovendien de gebruikers van het model in staat stelt betere afwegingen te maken? Was openbaarmaking van de modellen en de datasets een criterium bij de aanbesteding van de ontwikkeling van de Leefbaarometer 3.0? Mocht dit niet het geval zijn geweest, is de regering bereid ervoor te zorgen dat die transparantie er alsnog komt?

Hiermee is de regering het eens. Deze openbaarheid was onderdeel bij de aanbesteding van de ontwikkeling van de Leefbaarometer 3.0.

Kent de regering voorbeelden uit het buitenland waar leefbaarheid statistisch wordt getoetst en de resultaten worden gebruikt om bepaalde groepen wel en andere niet toe te laten tot een wijk? En zo ja, zou de regering een schets kunnen geven van de overeenkomsten en verschillen? Zo nee, zou de regering willen toezeggen om dit nader te onderzoeken?

Onderzoek naar de relatie tussen omgevingskenmerken en leefbaarheid is wijdverbreid in binnen- en buitenland. Ik zeg u toe dat in de rapportage over de herijking van het Leefbaarometermodel op hoofdlijnen op dit onderzoek wordt ingegaan. Ook zal daarin aandacht worden besteed aan het mogelijke gebruik van gegevens om bepaalde groepen wel en andere niet toe te laten tot een wijk. Verder merk ik op dat het wel of niet toelaten van woningzoekenden tot een wijk, op basis van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) en de huisvestingsverordening door een gemeente, niet een-op-een kan worden toegerekend aan de resultaten van de Leefbaarometer. Het betreft twee afzonderlijke instrumenten. De Leefbaarometer geeft de leefbaarheidssituatie weer en wordt door gemeenten gebruikt ter onderbouwing van de Wbmgp-aanvraag met betrekking tot het toetsingscriterium 'noodzakelijkheid'. De onderbouwing van de aanvraag kan ook plaatsvinden met andere relevante (lokale) gegevensbronnen en kwalitatieve informatie.

Verlengingsaanvraag Rotterdam

In de verlengingsaanvraag van de gemeente Rotterdam wordt de dimensie 'bewoners' met daarin 16 indicatoren waarvan 7 betreffende afkomst (aandeel 'westerse allochtonen', 'MOE-landers', 'niet-westerse allochtonen', 'Marokkanen', 'Surinamers', 'Turken' en 'overige niet-westerse allochtonen') als zelfstandige factor in de onderbouwing gebruikt. Hoe beoordeelt de regering dit in het licht van haar antwoorden over het niet gebruiken van indicatoren uit de Leefbaarometer voor de beoordeling van de leefbaarheid? Mag de Leefbaarometer op deze manier worden gebruikt? Het is toch juist niet de bedoeling om bij de beoordeling van de

leefbaarheid een bepaalde dimensie eruit te lichten, omdat dit technisch niet kan in een regressieanalyse. Hoe ziet de regering dit?

In de verlengingsaanvraag van de gemeente Rotterdam is de dimensiescore 'bewoners' niet als zelfstandige factor voor de onderbouwing gebruikt, maar in combinatie met de totale leefbaarheidsscore. Voor de totale leefbaarheidsscore zijn de uitkomsten samengevoegd uit het oordelenmodel en het huizenprijzenmodel, waarop de Leefbaarometer is gebaseerd. De Leefbaarometer maakt gebruik van 100 indicatoren (omgevingskenmerken), die zijn onderverdeeld in vijf dimensies: woningen, bewoners, voorzieningen, veiligheid en fysieke omgeving. Deze vijf dimensies zijn gewogen groeperingen. De weging van de kenmerken wordt ontleend aan de onderliggende, hierboven genoemde, twee modellen. De dimensies moeten dan ook bij voorkeur worden beschouwd binnen de context van de Leefbaarometer als totaal. Bij zelfstandig gebruik van een dimensie is het van belang te bedenken dat zowel de samenstelling van de dimensie als de gewichten van de onderliggende indicatoren binnen die dimensie ook afhankelijk zijn van de samenhang met andere indicatoren in andere dimensies.

Gezien de aard van de maatregelen van de Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek moet de inzet van de maatregelen tijdelijk zijn. Hoe beoordeelt de regering in dit licht het feit dat Rotterdam in sommige gebieden de maatregelen nu al bijna 16 jaar, sinds 2006, inzet?

De ervaring leert dat gemeenten tussentijds of bij een eventuele verlengingsaanvraag (maximaal vier maal vier jaar) zorgvuldig beoordelen of de inzet van selectieve woningtoewijzing nodig blijft en of er reden is voor aanpassing. Een evaluatie van deze maatregelen, die op grond van de gebiedsaanwijzing zijn toegepast, maakt ook onderdeel uit van een verlengingsaanvraag. Zo heeft de gemeente Rotterdam voor een verlengingsaanvraag in 2018 een evaluatie laten opstellen, wat ook heeft geleid tot een integraal afwegingskader. Op basis van dit afwegingskader en nadere gebiedsanalyses is recent het aantal straten waar artikel 8 wordt toegepast gereduceerd met ca. 80%, de toepassing van artikel 9 uitgebreid en de inzet van artikel 10 aangepast. Ook leert de praktijk dat resultaten niet snel zichtbaar zijn. Het is een kwestie van lange adem en van veel uithoudingsvermogen, dat laat ook het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) zien.

Beoordeling verlengingsaanvragen algemeen

Welk toetsingskader gebruikt de regering om de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een verlengingsaanvraag te toetsen? Is dit een volle of een inhoudelijke toets?

Om een of meer van de maatregelen voor selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp toe te passen dient de gemeenteraad bij mij een aanvraag in voor een gebiedsaanwijzing voor vier jaar. De gemeente dient daarin 'voldoende aannemelijk' te maken dat aan de volgende in de wet vastgelegde toetsingscriteria is voldaan: noodzakelijkheid, geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Daaraan toets ik de aanvraag. Mijn oordeel of de gemeenteraad

'voldoende aannemelijk' heeft gemaakt dat aan de genoemde toetsingscriteria is voldaan, beschouw ik als een volle toets. Ik betrek bij mijn besluit ook het advies van de betrokken provincie over de mogelijkheden voor woningzoekenden om elders binnen de regio passende huisvesting te vinden die door toepassing van artikel 8 en/of 10 geen vergunning krijgen. Daarnaast vind ik het belangrijk dat er ruimte is voor individueel maatwerk per gemeente om de noodzakelijkheid in een Wbm-gp-aanvraag te onderbouwen; gemeenten verschillen en dat geldt ook voor de probleemanalyses.

Besteedt de regering in de toets aandacht aan de juiste toepassing van de Leefbaarometer of andere gebruikte statistische modellen? Wordt gekeken naar mogelijke discriminatoire of stigmatiserende effecten?

Het is aan de gemeenteraad om de instrumenten te kiezen waarmee men de Wbm-gp-aanvraag onderbouwt. Indien voor de onderbouwing van het toetsingscriterium 'noodzakelijkheid' gebruik is gemaakt van de Leefbaarometer, dan wordt aan de hand van de vermelde scores, en in combinatie met andere cijfers en kwalitatieve informatie, beoordeeld of de gemeente de noodzaak van de toepassing van selectieve woningtoewijzing 'voldoende aannemelijk' heeft gemaakt.

Zoals ik in mijn eerdere antwoord van 30 april jl., en ook hierboven, heb aangegeven is er bij de toepassing van de Leefbaarometer geen sprake van een causaal verband tussen bewonerskenmerken en een opeenstapeling van problematiek. Omdat onjuiste interpretatie van de Leefbaarometer kan bijdragen aan stigmatisering van specifieke groepen in de bevolking heb ik u toen toegezegd dat in de nieuwe Leefbaarometer 3.0 geen indicatoren meer zullen worden gebruikt die betrekking hebben op de migratieachtergrond.

Welke rol speelt het uitblijven van aantoonbare effecten van de eerdere toepassing van de maatregel bij de beoordeling?

Bij de beoordeling van de eerdere toepassing van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbm-gp (artikel 8, 9 en/of 10) wordt gekeken naar de evaluatie die bij een verlenging onderdeel uitmaakt van de aanvraag. Er wordt daarbij gekeken naar de onderbouwing van de aanvraag met zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Uit de landelijke evaluatie, die u binnenkort ontvangt, blijkt dat effecten van de maatregelen zich (afzonderlijk) moeilijk laten kwantificeren in het kader van een integrale gebiedsaanpak. En zoals ik hierboven heb opgemerkt, leert de praktijk dat (kwantitatieve) resultaten niet snel zichtbaar zijn. Het is een kwestie van lange adem, dat laat ook het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) zien. Ik vind het daarom belangrijk dat gemeenten in hun evaluatie en voor de onderbouwing van de aanvraag ook kwalitatieve informatie verwerken ten behoeve van de beoordeling van de effecten van de toepassing van selectieve woningtoewijzing. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om ervaringen van lokale professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de maatregelen en/of werkzaam in de aangewezen kwetsbare wijken en buurten, en om ervaringen van bewoners in die gebieden.

Worden er eisen gesteld aan de effectmeting van de toepassing van de maatregel in de voorgaande periode? Zijn gemeenten verplicht hiervoor een evaluatieformat te gebruiken? Is dit een gestandaardiseerd formeel evaluatieformat? In hoeverre wordt er gebruikgemaakt van het format dat is ontwikkeld in samenwerking met de leerkring van gemeenten die de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) toepassen? Hoe onafhankelijk acht de regering dit format? Is het format openbaar? Is de regering het met de leden eens dat ook ten aanzien van het evaluatieformat openbaarheid wenselijk is en is de regering bereid deze transparantie te betrachten?

Om de toepassing van de Wbmgp te evalueren is gebruik gemaakt van een evaluatieformat. Dit format is mede gebaseerd op de Eindrapportage 'Pré-evaluatie Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek', die onder meer door bestuurskundige Pieter Tops is opgesteld in samenwerking met de leerkring van gemeenten die de Wbmgp toepassen. Het evaluatieformat heb ik meegezonden met deze brief (zie bijlage). De landelijke evaluatie is in belangrijke mate gebaseerd op de evaluaties van de gemeenten.

Worden er eisen gesteld aan de uitvoering van de effectmetingen? Dient dat onafhankelijk te gebeuren? Zijn de lokale Rekenkamers hierbij betrokken? Moeten bewoners hier actief bij worden betrokken, of kan er louter op basis van statistische modellen worden geëvalueerd?

In de wet is vastgelegd dat een evaluatie onderdeel uitmaakt van een verlengingsaanvraag. De voorbereiding van een (verlengings-)aanvraag gebeurt in de praktijk in afstemming met de betrokken partijen. Daarbij kunt u denken aan woningcorporaties, (vertegenwoordigers van) bewoners en politie. Lokale rekenkamers worden hier door gemeenten niet bij betrokken. Zoals ik hierboven heb aangegeven vind ik het belangrijk ook kwalitatieve informatie bij de evaluatie mee te nemen, zoals ervaringen van lokale professionals en van bewoners in de aangewezen gebieden.

Hardheidsclausule

De wet kent een hardheidsclausule om uitzonderingen toe te staan voor schrijnende situaties. Is bekend hoe vaak en waar de hardheidsclausule is gebruikt? Worden potentiële huurders door gemeenten en woningcorporaties er actief op gewezen dat er een hardheidsclausule is? Zijn gemeenten en woningcorporaties hiertoe door de regering verplicht? Zo niet, waarom niet?

Zowel artikel 8 als artikel 10 van de Wbmgp kennen bij de toepassing van selectieve woningtoewijzing, door middel van een huisvestingsvergunning, een hardheidsclausule. Deze clausule kan door gemeenten worden ingezet als 'het weigeren van die huisvestingsvergunning tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden'. Navraag bij alle betrokken gemeenten die artikel 8 en/of 10 toepassen geeft het volgende beeld van het gebruik van de hardheidsclausule (aantal keer sinds de toepassing van het artikel resp. welk artikel het betreft): Capelle aan den IJssel (5, art.8), Rotterdam (278, art.8), Zaanstad (1, art.10).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de toepassing van de hardheidsclausule een discretionaire bevoegdheid is van het college van burgemeester en wethouders voor zeer uitzonderlijke situaties. Veel gemeenten die artikel 10 toepassen, zoals Schiedam, Dordrecht, Nijmegen en Rotterdam, gebruiken ook de mogelijkheid om voorschriften (gedragsaanwijzingen) aan de huisvestingsvergunning te verbinden in plaats van het gebruik van de hardheidsclausule; Rotterdam heeft deze mogelijkheid bijvoorbeeld elf keer ingezet sinds de toepassing van artikel 10 in 2019. Op deze manier kan ook rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager van een huisvestingsvergunning.

Verder is in artikel 10b, zesde lid, van de Wbmgp vastgelegd dat de burgemeester, bij een voornemen van een negatieve woonverklaring of het verbinden van gedragsaanwijzingen aan de woonverklaring, de aanvrager van een huisvestingsvergunning in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Ook het horen draagt eraan bij dat rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden en dat onterechte afwijzingen of voorschriften kunnen worden voorkomen.

Er zijn daarmee voldoende mogelijkheden om rekening te houden met bijzondere persoonlijke omstandigheden van woningzoekenden bij de toepassing van selectieve woningtoewijzing op grond van de Wbmgp. Omdat ik het belangrijk vind dat gemeenten oog blijven houden voor het toestaan van uitzonderingen voor schrijnende situaties, zal ik in de leerkring van Wbmgp-gemeenten expliciet aandacht vragen voor het toepassen van de hardheidsclausule en de communicatie daarover richting aanvragers van een huisvestingsvergunning.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren