

Vergaderjaar 2013–2014

34 007

Voorstel van wet van het lid Dijkhoff tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en aanleiding

Woonoverlast is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Een op de drie Nederlanders heeft ermee te maken.¹ Het heeft grote gevolgen voor het woongenot en de gevoelens van veiligheid van de slachtoffers.

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek ervaart een half miljoen Nederlanders zoveel hinder van hun rechtstreekse burens of omwonenden dat hun dagelijks leven daardoor ernstig wordt verstoord. De overlast kan effecten hebben op de psychische gesteldheid van omwonenden, die zich soms zelfs gedwongen zien om te verhuizen.²

Woonoverlast bestaat vaak uit relatief kleine vergripen. Een hond die continu blaft, omwonenden die weigeren het portiek schoon te houden, burens die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben. Deze vormen van weliswaar ernstige hinder zijn niet voldoende om een uithuisplaatsing of woningsluiting te rechtvaardigen. Omwonenden van de overlastgever kunnen er weinig tegen beginnen.

De indiener is aanhanger van het liberale schadebeginsel, dat ervan uitgaat dat de vrijheid van de één slechts mag worden beperkt als zij de vrijheid van anderen schaadt. Bovengenoemde vormen van overlast schaden het woongenot van omwonenden. Daarom is optreden van de overheid gerechtvaardigd. De overheid moet in dergelijke gevallen aan de kant van de slachtoffers van de overlast staan, niet aan de kant van de veroorzakers ervan.

Op dit moment heeft de overheid grofweg twee opties. Ze kan de overlastgever een bestuurlijke waarschuwing geven, of hem uit huis plaatsen. De eerste optie is te licht en heeft vaak geen effect. De tweede optie is te zwaar en verplaatst het probleem slechts. Daarom is een tussenvorm nodig. De overheid moet de mogelijkheid krijgen om de overlastgever een specifieke gedragsaanwijzing te geven. Als de overlast bestaat uit een blaffende of agressieve hond, moet de overlastgever worden gedwongen zijn hond te muilkorven of binnen te houden. Is er

¹ NRC Handelsblad, 25 augustus 2014, pagina 2.

² Integrale Veiligheidsmonitor 2011, Landelijke rapportage, Centraal Bureau voor de Statistiek.

sprake van geluidsoverlast, dan moet de betrokken persoon gedwongen worden zijn muziek zachter te zetten. Is duidelijk dat bepaalde bezoekers telkens voor een onveilige sfeer zorgen, dan moet een bezoekersverbod mogelijk zijn. Kortom, de overheid moet gericht optreden en maatwerk leveren. Op deze manier kan de overlast in een vroeg stadium worden aangepakt, voordat de situatie escaleert.

De indiener is veel dank verschuldigd aan dr. M. Vols, die uitgebreid onderzoek heeft gedaan naar de aanpak van overlastveroorzakers.³ Dr. Vols concludeert in zijn proefschrift dat de overheid niet de juiste juridische instrumenten heeft om woonoverlast aan te pakken. Het initiatiefwetsvoorstel is bedoeld om deze lacune in de wetgeving op te vullen.

2. Voorgaande maatregelen

Door de jaren heen zijn vele maatregelen voorgesteld om woonoverlast tegen te gaan. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wetgeving en jurisprudentie van de afgelopen twee decennia.

1995–1997: Drugspand Venlo en Wet Victoria

In 1995 doet de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling of ABRvS) een belangwekkende uitspraak.⁴ Bewoners van een woning in Venlo zijn de bron van veel overlast, onder meer doordat in de woning drugs worden verkocht. De bezoekers van de woning zijn luidruchtig en gedragen zich intimiderend ten opzichte van de omwonenden. Eén omwonende klaagt bij de gemeente. Daarop legt de gemeente een bezoekersverbod op aan de bewoner van de desbetreffende woning, hetgeen de overlast zou moeten verminderen. Het verbod vindt zijn grondslag in een plaatselijke verordening.

De bewoner gaat naar de rechter en uiteindelijk komt de zaak voor de Afdeling. Deze oordeelt dat het verbod een ongeoorloofde beperking is op het recht op persoonlijke levenssfeer van de bewoner. Dat «is slechts toegestaan op basis van een wet in formele zin. Zulk een grondslag ontbreekt», aldus de Afdeling.⁵

Deze uitspraak heeft veel losgemaakt. In de literatuur is ze «volstrekt onredelijk» genoemd.⁶ Ook in het parlement komen de tongen los. Men vraagt zich af hoe het zit met de persoonlijke levenssfeer van de burger die last heeft van de overlastveroorzaker. Moet de overheid niet aan de kant staan van de slachtoffers, in plaats van de overlastveroorzakers?⁷ Mede als reactie hierop komt de wetgever met de zogenaamde Wet Victoria.⁸ In artikel 174a Gemeentewet komt de bevoegdheid te staan om een woning te sluiten bij verstoring van de openbare orde rond de woning. Deze wet treedt in 1997 in werking.⁹

³ M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Groningen 2013. Zie ook www.openbareorderecht.nl

⁴ Uitspraak ABRvS van 28 augustus 1995, H01950073 (Drugspand Venlo).

⁵ Idem.

⁶ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 2–3, m.n. noot 11.

⁷ Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Eerste Kamerlid Hans Wiegel, *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21–834.

⁸ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking», *NJCM-Bulletin* 2011–3, p. 307.

⁹ Uit recente jurisprudentie blijkt dat het niet mogelijk is om de Wet Victoria te gebruiken bij ernstige geluidsoverlast. Zie uitspraak ABRvS van 1 december 2010, 201005518/1/H3.

2000: Woningwet en uitspraak ABRvS van 9 maart 2000

In de Woningwet staan verplichtingen voor de eigenaar of gebruiker van een woning om ervoor te zorgen dat de staat van zijn woning geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid (zie bijvoorbeeld artikel 1a Woningwet). Het bevoegd gezag kan deze zorgplicht voor de staat van de woning afdwingen door bestuursdwang te gebruiken. Echter, in 2000 heeft de Afdeling geoordeeld dat de bevoegdheden van de Woningwet niet gebruikt mogen worden om «sociale overlast» tegen te gaan.¹⁰ Het gaat om de staat van de woning zelf, wanneer deze bijvoorbeeld brandgevaarlijk of slecht onderhouden is. Hiermee vallen veel vormen van woonoverlast buiten het bereik van de Woningwet.¹¹

2002: Wet Victor

In 2002 treedt de Wet Victor in werking, bedoeld om woonoverlast tegen te gaan. De wet bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste wordt het gemakkelijker voor een verhuurder om de huurovereenkomst te ontbinden bij woningsluiting (artikel 7:231 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek). Ten tweede wordt de eigenaar van een gesloten woning verplicht om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegd gezag (artikel 14 Woningwet). Tot slot worden de regels omtrent de onteigening van een woning aangepast (artikel 77 Onteiningswet).¹²

De bevoegdheden van de Wet Victor worden in de praktijk weinig gebruikt. Ze geven blijkbaar niet de gewenste bevoegdheid die nodig is om woonoverlast in een vroeg stadium tegen te gaan.¹³

2005: Rotterdamwet

In 2005 wordt artikel 17 van de Woningwet aangepast. Het aangepaste artikel is onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, ook wel de Rotterdamwet genoemd. Deze wet is tot stand gekomen op verzoek van de gemeente Rotterdam, waar men veel ervaring heeft met het bestrijden van woonoverlast.¹⁴

Als de staat of het gebruik van een gebouw dusdanig is dat het een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid tot gevolg heeft, kan het bevoegd gezag op grond van artikel 17 van de Woningwet het betreffende gebouw sluiten. Deze bevoegdheid uit de Rotterdamwet ziet dus niet zozeer op gedragingen in een woning, als wel op de fysieke staat van de woning. Woonoverlast gaat vaak gepaard met slecht onderhouden woningen, maar dit hoeft niet per definitie zo te zijn.

2007: Wet Damocles

In 2007 wordt artikel 13b Opiumwet, dat oorspronkelijk stamt uit 1999, aangepast. Het nieuwe artikel 13b, ook wel de Wet Damocles geheten, bepaalt dat de burgemeester een woning kan sluiten als sprake is van drugshandel in de desbetreffende woning.¹⁵ Het is voor sluiting niet nodig dat er ook sprake is van overlast. Het enkele feit dat er in de woning

¹⁰ Uitspraak ABRvS van 9 maart 2000, H01990224, rechtsoverweging 2.2.4.

¹¹ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 208–209. Zie ook: «Als je buurman een aso is», 2 april 2013, www.kennislink.nl/publicaties.

¹² Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 87.

¹³ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 89–90.

¹⁴ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 77–80.

¹⁵ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 70.

verboden middelen worden «verkochte, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig» zijn, is voldoende om sluiting te rechtvaardigen.¹⁶

2009: Zwartboek Burenoverlast

De aanpak van burenoverlast blijft onder de maat. Het lukt niet om de juiste bevoegdheden in de wet vast te leggen. In de politiek wordt de roep hierom groter. In 2009 schrijft het Tweede Kamerlid van de PvdA Attje Kuiken een nota over het onderwerp, getiteld «Zwartboek Burenoverlast».¹⁷ Hierin beveelt het Kamerlid onder andere aan om de mogelijkheden voor tijdelijke of definitieve uithuiszetting van overlastveroorzakers te onderzoeken. De regering stelt in haar reactie dat gemeenten nog altijd «knelpunten en onduidelijkheden ervaren bij de bestrijding van woonoverlast».¹⁸ Wat betreft de uithuiszetting merkt de regering op dat deze bevoegdheden al bestaan.¹⁹

2013: Brief Aanpak Woonoverlast

Op 18 november 2013 stuurt de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, een brief naar de Tweede Kamer over de bevoegdheden voor gemeenten om woonoverlast aan te pakken.²⁰ Het kabinet merkt in deze brief op dat gemeenten reeds een groot aantal instrumenten hebben om woonoverlast aan te pakken. In zeer ernstige gevallen is het mogelijk een woning te sluiten. Bij minder ernstige gevallen kan de lokale overheid een bestuurlijke waarschuwing geven aan de overlastgever.²¹ Naast deze mogelijkheden voor het bevoegd gezag, hebben verhuurders diverse instrumenten om overlast van een huurder tegen te gaan.²²

Tussenconclusie

In de afgelopen twintig jaar heeft de Nederlandse wetgever maar liefst drie bevoegdheden geïntroduceerd om woningen te sluiten: De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet), de Rotterdamwet (artikel 17 Woningwet) en de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet). In de wetenschap is opgemerkt dat geen van deze sluitingsbevoegdheden scherp genoeg zijn gemarkeerd.²³ Er blijft behoefte aan «verfijndere instrumenten» om woonoverlast aan te pakken.²⁴

3. Hoofdpijnen van wetsvoorstel

De indiener wil deze gewenste verfijndere instrumenten in de wetgeving introduceren. De lokale overheid kan een overlastgever een (vrijblijvende) waarschuwing geven, maar dit heeft vaak niet het gewenste effect.²⁵ Er zijn voldoende mogelijkheden om bij ernstige overlast een woning te sluiten, maar deze rigoureuze maatregel is niet altijd op zijn plaats. Het

¹⁶ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 318–320.

¹⁷ De nota is tot stand gekomen na een oproep aan burgers om hun ervaringen met burenoverlast te melden aan de PvdA. Ruim 450 burgers hebben op deze oproep gereageerd.

¹⁸ Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 24 november 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/nds-44192>, p. 2.

¹⁹ Idem, p. 7.

²⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 28 684, nr. 398.

²¹ Kamerstukken II, 2013/14, 28 684, nr. 398, p. 1–2.

²² Kamerstukken II, 2013/14, 28 684, nr. 398, p. 2–3.

²³ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 308.

²⁴ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 324.

²⁵ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 57–59. De waarschuwing is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zie uitspraak ABRvS van 16 november 2011, AB 2012, 115.

ontbreken van meer genuanceerde instrumenten staat een effectieve aanpak van woonoverlast in de weg.²⁶

De aanvulling van het instrumentarium door deze wet bestaat uit de introductie van een specifieke gedragsaanwijzing. In deze aanwijzing staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastgever slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, na een bepaalde tijd helemaal geen bezoekers meer mag ontvangen, zijn hond moet muilkorven²⁷ of anderszins moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, enzovoorts. Het bevoegd gezag kan per geval maatgericht te werk gaan.²⁸ Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan men desgewenst alsnog overgaan tot sluiting van de woning.²⁹

De specifieke gedragsaanwijzing wordt mogelijk gemaakt door in de Gemeentewet op te nemen dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig worden gehinderd.

De gemeenteraad kan dus besluiten of in de gemeente behoefte is aan deze nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester. Dit zal per gemeente verschillen. Rotterdam kampt met een ander soort overlast dan De Ronde Venen. Door de trapsgewijze bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester via de raad, kan men rekening houden met de specifieke behoeftes en omstandigheden per gemeente.³⁰ Bovendien vergroot deze toedeling de democratische legitimiteit van de gezagsuitoefening. Het doel van het wetsartikel is het tegengaan van woonoverlast. Een burgemeester die de bepaling gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, zoals het op religieuze gronden afdwingen van de zondagsrust, maakt zich schuldig aan schending van het verbod op *détournement de pouvoir* zoals dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Een dergelijk oneigenlijk gebruik zal vermoedelijk in eerste instantie door de gemeenteraad en in het uiterste geval door de rechter worden tegengehouden.

De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. Titel 5.3 van de Awb is van toepassing. Vanwege de bevoegdheidstoedeling om een last onder bestuursdwang op te leggen, is de burgemeester op grond van artikel 5:32 van de Awb tevens bevoegd een last onder dwangsom op te leggen. Hierdoor kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende effect hebben, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen, met inachtneming van een begunstigingstermijn. Bij de daadwerkelijke uitoefening van de bestuurs-

²⁶ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 206.

²⁷ Overigens kennen veel gemeenten al een muilkorfgebod. Het eerste lid van artikel 2:59 van de model-Algemene Plaatselijke Verordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die in vele gemeenten van toepassing is, luidt: «Indien het college een hond in verband met zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht, kan het de eigenaar of houder van die hond een (...) muilkorfgebod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.» Deze bepaling is echter alleen van toepassing op honden die zich begeven op een openbare plaats of het terrein van een ander. De nieuwe bepaling geldt ook voor honden die zich bevinden in de woning of op het erf van de eigenaar zelf, mits de hond in die gevallen gevaarlijk is voor de burens, bijvoorbeeld omdat hij over de schutting kan springen. Anders dan de APV-bepaling leent de nieuwe bevoegdheid zich er niet voor om een muilkorf verplicht te stellen op geruime afstand van de eigen woning.

²⁸ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 324.

²⁹ Vergelijk het «de-escalatiemodel» uit Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 185–189.

³⁰ Zie voor de verschillen per gemeente: Onderscheid in leefbaarheid. Ontwikkeling van de leefbaarheid 2010–2012. www.leefbaarometer.nl

dwang kan men denken aan het verwijderen van bezoekers uit de woning, het aanbrengen van geluidwerende vloerbedekking, het verwijderen van geluidsapparatuur, het inbeslag nemen van huisdieren, het verwijderen van vuilnis enzovoorts. De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overlastgever. De precieze vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd.

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in diens vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Het is mogelijk dat zij, door hun psychische gesteldheid, niet bij machte zijn de overlastgevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan niet voldoende. Bij ernstige gevallen kan gedwongen opname de enige uitweg zijn. Daarvoor bestaan reeds de benodigde juridische middelen.³¹

Uiteraard staan de bestuursrechtelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open voor degene die te maken krijgt met een besluit op grond van de nieuwe bepaling zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel.

4. Voorzienbaarheidsvereiste

Het gebruik van de nieuwe bevoegdheid is voldoende voorzienbaar. Het is denkbaar dat gemeenten een stappenplan opstellen, waarin staat geregeld wat wordt verstaan onder ernstige hinder en welke acties de burgemeester kan ondernemen alvorens tot de zwaarste vorm van bestuursdwang over te gaan.³² Vaak zal een burgemeester eerst een waarschuwing geven voordat hij een besluit neemt op grond van deze nieuwe bepaling. Uit de waarschuwing blijkt wat van de overlastgever verwacht wordt. Mocht de waarschuwing niet het gewenste effect sorteren, dan kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen. Met het vooraf geven van de waarschuwing is vaak al voldaan aan de eis van voorzienbaarheid van het besluit.³³ Mocht ook de last onder dwangsom niet helpen, dan kan de burgemeester overgaan tot een last onder bestuursdwang. In zowel in de last onder dwangsom als de last onder bestuursdwang dient duidelijk te staan beschreven wat van de overlastgever verwacht wordt.

Uiteraard dient het bevoegd bestuur bij het nemen van deze besluiten rekening te houden met de regels omtrent de begunstigingstermijn uit de Awb (zie met name de artikelen 5:24, tweede lid, 5:31, en 5:32a, tweede lid) en de jurisprudentie. Als aan de overtreder een begunstigingstermijn wordt gegeven,³⁴ dan geldt daarvoor als uitgangspunt hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen. Dit kan per overtreding verschillen.³⁵ In sommige gevallen is het niet mogelijk om de overtreding per direct te beëindigen. Als in de last staat dat de overlastveroorzaker zijn hond moet muilkorven, vergt het wellicht enige tijd om de muilkorf aan te schaffen. In een dergelijk geval dient de burgemeester een dusdanige termijn voor te

³¹ Zie voor meer over deze problematiek de overheidsbrochure «Helpen en ingrijpen bij woonoverlast door psychisch kwetsbaren», <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/10/17/helpen-en-ingrijpen-bij-woonoverlast-door-psychisch-kwetsbaren.html>

³² Vergelijk het gebruik van een stappenplan bij de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet), Kamerstukken II, 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 8.

³³ Vergelijk uitspraak ABRvS van 10 juli 2002 (20010406/1) en uitspraak EHRM van 4 juni 2002, L. v. Nederland.

³⁴ Dat hoeft niet altijd, zie artikel 5:31 van de Awb voor de last onder bestuursdwang en artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb voor de last onder dwangsom.

³⁵ Zie uitspraken ABRvS van 17 maart 2010 (200904625/1), 23 maart 2005 (200405659/1) en 4 september 2002 (200101199/1).

schrijven dat de overtreder in staat is om de last uit te voeren zonder dat hij een dwangsom verbeurt.³⁶

Het geven van een begunstigingstermijn verhoogt de voorzienbaarheid van de nieuwe bevoegdheid. Ook de getrapte bevoegdheidsverlening via de gemeenteraad, de (overige) waarborgen uit het bestuursrecht en de verschillende de-escalerende bevoegdheden van de burgemeester³⁷ maken het gebruik van artikel 151d van de Gemeentewet voldoende voorzienbaar.

5. Verhouding tot Grondwet en EVRM

Het eerste lid van artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Een beperking van artikel 10 van de Grondwet moet dus een wettelijke basis hebben. De jurisprudentie heeft dit uitgangspunt bevestigd.³⁸ De eventuele inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die het gevolg kan zijn van dit wetsvoorstel, heeft dankzij artikel 151d van de Gemeentewet de gewenste formeelwettelijke basis. Daarmee is voldaan aan de vereisten uit artikel 10 van de Grondwet.

Artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid van artikel 8 EVRM formuleert de voorwaarden voor een inperking van het recht. De inperking moet bij de wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wat betreft de noodzakelijkheid van de bepaling in een democratische samenleving, is van belang dat er sprake is van een dringende noodzaak³⁹ en moet de beperking proportioneel zijn.

Het wetsvoorstel maakt een inperking op het recht van artikel 8 EVRM. Hieronder wordt bekeken of deze inperking gerechtvaardigd is.

Met de opname van het voorgestelde artikel in de Gemeentewet, een wet in formele zin, is voldaan aan de voorwaarde dat de inperking bij de wet moet zijn voorzien. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft bepaald dat de ontneming van iemands woning de meest vergaande inperking is van het recht van een ieder op respect voor zijn woning, zoals dat is neergelegd in artikel 8 EVRM.⁴⁰ Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om eerst minder vergaande maatregelen te nemen, alvorens eventueel over te gaan tot huisuitzetting of woning-sluiting. Deze minder vergaande maatregelen worden genomen voor het tegengaan van gedragingen die zodanig overlast geven dat ingrijpen gerechtvaardigd is, maar sluiting van de woning niet proportioneel is. Het aanpakken van de woonoverlast is dienstig aan het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit zijn in artikel 8 genoemde gerechtvaardigde belangen. Daarmee is de nieuwe bepaling in overeenstemming met artikel 8 van het EVRM.

Het wetsvoorstel is ook in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. In dit artikel staat het recht opgenomen van iedere natuurlijke persoon op het ongestoord genot van zijn eigendom. Dit recht

³⁶ Vergelijk uitspraak ABRvS van 16 maart 2011 (201008541/1/m²).

³⁷ Voor het de-escalatiemodel, zie Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 185–189.

³⁸ Uitspraak ABRvS van 28 augustus 1995, H01950073.

³⁹ In de Engelstalige literatuur wordt gesproken van een «pressing social need».

⁴⁰ Uitspraak EHRM van 13 mei 2008, McCann v. VK.

kan worden beperkt als de inperking bij de wet is voorzien, in het algemeen belang noodzakelijk is en voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. Net als bij artikel 8 EVRM, is ook aan de vereisten van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM voldaan. Alles overziend hebbende, meent de indiener dat het wetsvoorstel voldoet aan de voorwaarden van de Grondwet en het EVRM.

6. Overwogen alternatieven

De indiener heeft gekozen voor een uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium. Hij had ook kunnen kiezen voor een strafrechtelijke aanpak. Dat heeft hij echter niet gedaan, omdat de indiener van mening is dat het strafrecht als ultimum remedium moet dienen. Als de gedragingen die woonoverlast veroorzaken tevens strafbaar zijn, dan is het aan het Openbaar Ministerie om over te gaan tot vervolging. Naast het strafrecht is het belangrijk dat de lokale overheid ook via het bestuursrecht voldoende bevoegdheden heeft om overlast tegen te gaan.

Ook had de indiener kunnen kiezen voor een uitbreiding van het burgerlijk recht. Het Burgerlijk Wetboek kent reeds meerdere bepalingen betreffende overlast. Het staat eenieder vrij om naar de burgerlijke rechter te stappen om zich hierop te beroepen. De ervaring leert echter dat dit niet vaak gebeurt. Vaak zijn slachtoffers van woonoverlast angstig om een civielrechtelijke procedure aan te spannen tegen hun rechtstreekse burens. Bovendien is handhaving lastig, zelfs na een gewonnen procedure, en is de angst voor represailles groot. Ook heeft een gang naar de burgerlijke rechter tot gevolg dat er een, in de ogen van de indiener onwenselijk, onderscheid wordt gemaakt tussen huur- en koopwoningen. Bij huurwoningen zijn de civielrechtelijke mogelijkheden groter dan bij koopwoningen. Een eiser kan immers de verhuurder en/of de woningcorporatie aanspreken, wat bij koopwoningen niet mogelijk is. Dat onderscheid valt weg bij de uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium. Mede om deze redenen is gekozen voor een bestuursrechtelijke bevoegdheid. Niet in plaats van de civielrechtelijke mogelijkheden, maar in aanvulling daarop.

Tot slot heeft de indiener gekeken naar de ervaringen met de zogenaamde «anti-social behaviour order» (hierna: ASBO) in het Verenigd Koninkrijk. Deze vorm van wetgeving is daar in 1998 geïntroduceerd. Een ASBO is een uitspraak van een civiele rechter, waarin staat dat een bepaald persoon zich moet onthouden van bepaald overlastgevend gedrag. Overtreding van de ASBO is een strafbaar feit onder Brits recht. Het is dus een combinatie van civielrecht en strafrecht. De indiener heeft gekozen de Britse route niet te volgen. De ervaringen met de ASBO zijn niet onverdeeld positief. Ook past het niet in het Nederlandse rechtsstelsel. Een wijziging van de Gemeentewet is naar het oordeel van de indiener eenvoudiger en effectiever.⁴¹

Na afweging van bovenstaande varianten heeft de indiener gekozen voor de voorgestelde uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium om woonoverlast aan te pakken. In een eerder stadium had de indiener een andere definiëring van de bepaling voor ogen.⁴² Mede naar aanleiding van ontvangen adviezen en consultaties is gekozen voor de huidige bewoording van de bepaling.⁴³ Het doel en beoogde effect van het initiatiefwetsvoorstel is door deze aanpassing niet gewijzigd.

⁴¹ Overigens wil men de ASBO-wetgeving momenteel wijzigen. Zie https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251312/01_Factsheet_Replacing_the_ASBO_-_updated_for_Lords.pdf

⁴² Zie www.internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast

⁴³ Zie hoofdstuk 8 voor een bespreking van de ontvangen adviezen.

7. Bestuurlijke en financiële gevolgen

De bestuurlijke en financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn afhankelijk van het gebruik ervan. Gemeenten hebben zelf de keuze of ze de bevoegdheid willen gebruiken. Verder is het afhankelijk van de specifieke opgelegde last hoe groot de bestuurlijke en financiële gevolgen hiervan zijn. Het is denkbaar dat de controle op naleving van een besluit veel bestuurslast met zich meebrengt. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de politie een rol krijgt bij de handhaving van de gedragsaanwijzingen. Ook is het denkbaar dat slachtoffers van woonoverlast veel aanvragen voor besluiten doen, hetgeen tot bestuurlijke en administratieve lasten kan leiden bij het ambtelijk apparaat van de gemeente. Daar staat tegenover dat het dankzij dit wetsvoorstel mogelijk is om bij woonoverlast vroeg in te grijpen, voordat de zaak verder uit de hand loopt. Men kan dus met relatief weinig middelen een potentieel groter probleem voorkomen, wat positieve effecten heeft op de bestuurslast en daarmee de financiële last van de lokale overheid.

8. Consultaties

Een concept-versie van het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Aedes vereniging van woningcorporaties. Ook is het wetsvoorstel op internet ter consultatie aangeboden, met als doel om belanghebbenden de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het voorstel. Naar aanleiding van deze adviezen en consultaties zijn het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting op vele punten aangepast en verbeterd. Hieronder worden de adviezen besproken.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft positief gereageerd op het wetsvoorstel.⁴⁴ Volgens de VNG hebben gemeenten behoefte aan aanvullende instrumenten in het kader van de aanpak van woonoverlast. Dit voorstel voorziet in die behoefte. Ook is de VNG positief over de getrapte bevoegdheidsverlening aan de burgemeester, omdat dit gemeenten de mogelijkheid geeft zelf de afweging te maken of de bevoegdheid noodzakelijk is in het licht van de plaatselijke problematiek. De democratische legitimatie wordt hiermee versterkt.

De VNG vraagt er aandacht voor dat zaken als ernstige geluidsoverlast, intimidatie en bedreiging ook binnen de reikwijdte van het nieuwe wetsartikel vallen. Mede naar aanleiding hiervan is de bepaling aangepast. Waar in de oude versie werd gesproken van «bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor omwonenden», spreekt de nieuwe bepaling van gedragingen waardoor omwonenden «ernstig worden gehinderd». Deze nieuwe bepaling maakt het duidelijker dat zaken als ernstige geluidsoverlast, intimidatie en bedreiging onder de reikwijdte van het nieuwe wetsartikel vallen. Verder wijst de VNG erop dat er geen aandacht is voor de handhaving van een gedragsaanwijzing. Mede naar aanleiding van deze opmerking van de VNG is hier extra aandacht aan besteed in de memorie van toelichting. Tot slot wijst de VNG erop dat woonoverlast in de praktijk deels wordt veroorzaakt door psychisch kwetsbaren. Ook hier is extra aandacht aan besteed in de memorie van toelichting.

⁴⁴ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) waarschuwt voor de mogelijkheid dat burgers «te gemakkelijk» naar de gemeentelijke overheid kunnen stappen met het verzoek om in te grijpen in situaties die zich in het private domein bevinden.⁴⁵ Tevens vraagt het NGB zich af of deze bevoegdheid wel aan de burgemeester moet worden toegewezen, of dat een taak voor het college van burgemeester en wethouders niet meer voor de hand ligt. Tot slot zet het NGB vraagtekens bij het opnemen van een norm voor gedrag van burgers in de Gemeentewet. Dit past volgens het NGB niet bij het karakter van de Gemeentewet. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het NGB is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de eerdere versie van het wetsvoorstel. Zo is er uitgebreider ingegaan op het soort conflicten waarvoor de nieuwe bevoegdheid geldt en vallen ernstige geluidsoverlast, intimidatie en bedreiging tevens binnen de reikwijdte. Dit om te voorkomen dat de bevoegdheid wordt gebruikt om conflicten op te lossen die zich niet lenen voor overheidsingrijpen.

De suggestie om de bevoegdheid niet aan de burgemeester maar aan het college van burgemeester en wethouders op te dragen, is niet opgevolgd. Mocht het optreden op grond van de nieuwe bepaling niet voldoende blijken te zijn om de woonoverlast te stoppen, dan is het denkbaar dat het bevoegd gezag overgaat tot sluiting van de woning. De burgemeester heeft deze bevoegdheid op grond van de Wet Victoria (artikel 174a van de Gemeentewet). Er is voor gekozen om de nieuwe bevoegdheid uit dit wetsvoorstel op te dragen aan de burgemeester en niet aan het college, omdat op die manier wordt aangesloten bij de Wet Victoria.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het NGB is gepoogd de specifieke formulering van het wetsvoorstel beter te laten aansluiten bij het karakter en de systematiek van de Gemeentewet. In de gewijzigde versie bestaat artikel 151d Gemeentewet uit één bepaling waarin is opgenomen dat de gemeenteraad een verordening kan vaststellen, waarin ze de burgemeester de bevoegdheid verleent om een last onder bestuursdwang op te leggen.

Aedes vereniging van woningcorporaties

Aedes vereniging van woningcorporaties is «in algemene zin positief» over het initiatiefwetsvoorstel.⁴⁶ Zij noemen de nieuwe bevoegdheid een «zeer welkome aanvulling in de strijd tegen overlast». Het verheugt Aedes dat ook de VNG een positief oordeel uitspreekt over het initiatiefwetsvoorstel.

Aedes heeft vier suggesties ter aanscherping van het wetsvoorstel. Ten eerste stelt Aedes voor de zinsnede «voor zover dat in diens vermogen ligt», die in de concept-versie van het wetsartikel stond, te schrappen. Deze suggestie is ter harte genomen, de zinsnede is geschrapt. Ten tweede suggereert Aedes een koppeling te maken met bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek. Ook deze suggestie is overgenomen. Ten derde ziet Aedes graag dat de bepaling, die nu alleen ziet op een woning of een bij die woning behorend erf, wordt uitgebreid naar bedrijven. Deze suggestie is niet opgevolgd, omdat er reeds alternatieve regelgeving bestaat voor bedrijfspannen. Tot slot wil Aedes graag dat de maatregelen uitsluitend gericht zijn tegen de gebruiker en niet de eigenaar. Dit is ook het geval.

⁴⁵ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

⁴⁶ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

Op de openbare internetconsultatie zijn 19 reacties binnengekomen, waarvan 15 openbaar.⁴⁷ De meeste reacties kwamen van mensen die ofwel persoonlijk ofwel beroepsmatig met woonoverlast in aanraking zijn gekomen. Tien reacties waren positief, twee negatief, zeven neutraal. Mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie zijn enkele aanpassingen aan de eerdere versie van het wetsvoorstel aangebracht. Zo is in het wetsartikel het bestanddeel «voor zover dat in diens vermogen ligt» en «gevaar voor de gezondheid of veiligheid» geschrapt en is er meer aandacht besteed aan de verhouding tot de Grondwet en het EVRM.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Artikel 151d Gemeentewet)

Met artikel I van het wetsvoorstel wordt in de Gemeentewet artikel 151d ingevoegd. In dit nieuwe artikel wordt bepaald dat de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig worden gehinderd. Voor de formulering van deze bepaling is gekeken naar de artikelen 151b, 151c en 174a van de Gemeentewet, artikel 13b van de Opiumwet en artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

Er is gekozen voor een getrapte bevoegdheidsverlening. De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot het gebruik van bestuursdwang. De gemeenteraad heeft dus de keuze of hij de burgemeester deze extra bevoegdheid wil verlenen. De artikelen 151b en 151c van de Gemeentewet kennen een soortgelijke getrapte bevoegdheidsverlening. De raad kan zelf besluiten op welke wijze de bevoegdheid wordt verleend. Er zijn meerdere modaliteiten denkbaar. Het kan voor een beperkte duur of voor een specifiek gebied. Het is mogelijk de bevoegdheid slechts eenmalig te verlenen voor een specifiek geval of om te kiezen voor een generieke bevoegdheidsverlening, waarna de burgemeester de bevoegdheid naar eigen inzicht kan gebruiken. De raad kan in de verordening bepalen op welke wijze de burgemeester de raad informeert over het gebruik van artikel 151d van de Gemeentewet. Indien de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is verleend, valt hiermee samen de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Dit vloeit voort uit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, met name artikel 5:32.

Onder «degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt» wordt verstaan de gebruiker van de woning. De gebruiker hoeft geen huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning te hebben en hoeft niet de rechtmatige bewoner van de woning te zijn. Ook een regelmatige gast, een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt onder dit bestanddeel.

Met «woning of bij die woning behorend erf» wordt bedoeld de woning, de tuin die bij de woning behoort en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterretrap, de gezamenlijke buitenruimte, enzovoorts.

De «gedragingen» kunnen worden gepleegd door de gebruiker van de woning zelf, of door een derde persoon, zoals gasten of vrienden van de gebruiker. Nalaten van een bepaald handelen kan onder omstandigheden ook als een gedraging worden gezien. Als de gedragingen door een derde

⁴⁷ De consultatieperiode bedroeg twee maanden, van 7 maart tot 7 mei 2014. De eerdere versie van het wetsvoorstel en de (openbare) reacties zijn in te zien op de website www.internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast.

persoon worden gepleegd, moet degene tot wie het besluit gericht is wel in staat zijn de gedragingen te stoppen.

Met «gedragingen in of vanuit die woning of dat erf» worden bedoeld gedragingen die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. Het gaat om de woning die, of het erf dat, de overlastgever gebruikt. De gedragingen die worden gepleegd in de nabije omgeving van de woning, bijvoorbeeld in de tuin van de burens, vallen in beginsel onder de bepaling. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de buurman vallen onder het bestanddeel «gedragingen in of vanuit die woning of dat erf». Duidelijk moet in ieder geval zijn dat de gedragingen *vanuit* de woning of het erf worden gepleegd. Het intimiderende gedrag van de overlastpleger moet dus wel voor de deur van de buurman worden gepleegd, niet voor de deur van iemand die vijf straten verderop woont. Dan is geen sprake meer van gedragingen *vanuit* de woning of het erf.

Met «omwonenden» wordt bedoeld mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning waarvandaan de overlast plaatsvindt.

Met «ernstig worden gehinderd» wordt bedoeld op ernstige hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, waar onder «hinder» gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. Ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet kan tevens onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek, maar dat is geen vereiste. En andersom zal niet elke onrechtmatige burenhinder ook automatisch kunnen worden aangemerkt als ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of hij de hinder ernstig genoeg acht om bestuursrechtelijk optreden te rechtvaardigen.

Artikel II

De wettelijke regeling wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

Artikel IV

Dit artikel geeft de citeertitel.

Dijkhoff