

“Denk aan de burenen!”

*“Een adviesrapport aangaande de beleidsvorming voor en de implementatie van de Wet
aanpak woonoverlast door de gemeente Waalwijk”*

HET IS DE KUNST OM VAN GELUIDSOVERLAST EEN BUURTFEEST TE MAKEN

Loesje

Postbus 1045
6801 BA Arnhem
www.loesje.nl

Auteur: Teun van den Assem
Afstudeerorganisatie: Gemeente Waalwijk
Datum: 29 mei 2017
Plaats: Waalwijk

“Denk aan de burenen!”

*“Een adviesrapport aangaande de beleidsvorming voor en de implementatie van de Wet
aanpak woonoverlast door de gemeente Waalwijk”*

Auteur: Teun van den Assem
Studentnummer: 2068596
Afstudeerorganisatie: Gemeente Waalwijk
Afstudeermentor: Reina Timmermans
Eerste afstudeerdocent: Ria van Loon
Tweede afstudeerdocent: Davy Jansen

Periode: VJ17
Datum: 29 mei 2017
Plaats: Waalwijk

Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoeksrapport aangaande de verbetering van de aanpak van woonoverlast door de gemeente Waalwijk, met behulp van de nieuwe Wet aanpak woonoverlast. Het rapport geeft antwoord op de vraag wat de gemeente Waalwijk kan gaan doen met de nieuwe bevoegdheid uit de Wet aanpak woonoverlast en wat er daarvoor concreet moet gaan gebeuren. Het rapport is opgesteld in opdracht van mevrouw Reina Timmermans, netwerkregisseur openbare orde en veiligheid bij het team Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving van de gemeente Waalwijk.

Er is naar aanleiding van de onderzoeksvraag een plan van aanpak opgesteld. Naar aanleiding van het plan is onderzoek verricht naar het huidig juridisch kader omtrent de aanpak van woonoverlast. Zo heeft de gemeente momenteel al enkele bevoegdheden op dit gebied. Verder is ook gekeken naar de huidige werkwijze van de gemeente bij de aanpak van woonoverlast. Vervolgens is de parlementaire geschiedenis van de nieuwe Wet aanpak woonoverlast grondig bestudeerd en is goed gekeken naar de toekomstige mogelijkheden die hieruit voortvloeien. Ook is bij andere gemeenten onderzoek verricht naar de huidige problematiek en de huidige aanpak van woonoverlast.

Ik wil graag een aantal partijen bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek. Allereerst bedank ik alle medewerkers van het team Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving van de gemeente Waalwijk voor hun openheid en interesse in het onderzoek. In het bijzonder bedank ik mevrouw Reina Timmermans en de heer Maarten van Loonen, die mij beiden goed op weg hebben geholpen in de gemeentelijke organisatie en mij hebben voorzien van de juiste begeleiding om het onderzoek uit te kunnen voeren. Daarnaast hebben ook Marion Kloosterman en Helen van de Werken, beiden werkzaam als jurist bij de gemeente Waalwijk, een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek.

Voor de medewerking aan een vergelijkend onderzoek wil ik graag de gemeente Heusden (de heer Olav Looijmans, mevrouw Yvette Titulaer en mevrouw Jolanda Deen), de gemeente Dongen (mevrouw Laura Vos) en de gemeente Gilze-Rijen (mevrouw Dorothe Sanders) van harte bedanken. Daarnaast ook een dankwoord aan Casade (mevrouw Wilma Dekkers) voor de bijdrage aan het onderzoek.

Voor de goede begeleiding en de waardevolle feedback vanuit de Juridische Hogeschool Avans-Fontys wil ik ook graag mevrouw Ria van Loon en de heer Davy Jansen hartelijk danken.

Ik hoop dat de uitkomsten van dit onderzoek de gemeente Waalwijk voldoende inzicht geven in de mogelijkheden en de aandachtspunten bij het gebruik van de nieuwe bevoegdheid uit de nieuwe Wet aanpak woonoverlast.

Teun van den Assem

Waalwijk, 29 mei 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting	I
Lijst van afkortingen	II
<u>Hoofdstuk 1: Inleiding</u>	8
1.1: Aanleiding	8
1.2: Centrale vraag	9
1.3: Doelstelling	10
1.4: Bronnen en methoden	10
1.5: Leeswijzer	11
<u>Hoofdstuk 2: Juridisch kader</u>	12
2.1: De handhaving van de openbare orde	12
2.2: De sluitingsbevoegdheden uit de wet	13
2.2.1: <i>De Wet Victoria</i>	13
2.2.2: <i>De Rotterdamwet</i>	14
2.2.3: <i>De Wet Damocles</i>	15
2.3: Overige handhavingsbevoegdheden uit de wet	16
2.3.1: <i>De Woningwet</i>	16
2.3.2: <i>De Wet ruimtelijke ordening</i>	17
2.4: Overige handhavingsbevoegdheden uit lokale regelgeving	17
2.4.1: <i>Verhouding Grondwet</i>	17
2.4.2: <i>De Algemene Plaatselijke Verordening</i>	18
2.5: Privacywetgeving en grondrechten	18
2.5.1: <i>De verwerking van persoonsgegevens</i>	19
2.5.2: <i>De inbreuk op grondrechten</i>	20
<u>Hoofdstuk 3: Huidige werkwijze</u>	22
3.1: Wettelijk kader	22
3.2: Dossiervorming	23
3.3: Procedurele stappen	24
3.3.1: <i>De buitengewoon opsporingsambtenaren</i>	24
3.3.2: <i>De beleidsadviseurs</i>	26
3.3.3: <i>Het bestuurlijk interventieteam</i>	26
<u>Hoofdstuk 4: Artikel 151d Gemeentewet</u>	28
4.1: Voorwaarden (wanneer?)	28
4.1.1: <i>Gedraging</i>	28
4.1.2: <i>Gedraging vanuit een woning of erf</i>	29
4.1.3: <i>Gedraging door de gebruiker</i>	29
4.1.4: <i>Ernstige hinder</i>	30
4.1.4.1: <i>Afbakening aan de hand van het burendrecht</i>	30
4.1.4.2: <i>Afbakening aan de hand van het huurrecht</i>	31
4.1.5: <i>Herhaaldelijkheid</i>	33
4.1.6: <i>Aanvullende vereisten</i>	33
4.1.7: <i>Eisen voor handhaving</i>	33
4.2: De gedragsaanwijzing (wat?)	34
4.2.1: <i>Parlementaire geschiedenis</i>	34
4.2.2: <i>Gedragsaanwijzingen in het huurrecht</i>	35
4.2.3: <i>Tijdelijk huisverbod</i>	35
4.3: Procedurele stappen (hoe?)	36
4.3.1: <i>Bepaling in APV door raad</i>	36
4.3.2: <i>Opstellen handhavingsbeleid en uitoefening bevoegdheid</i>	36

<u>Hoofdstuk 5: Vergelijking met andere gemeenten</u>	40
5.1: De gemeente Heusden	40
5.1.1: <i>Huidige problematiek en aanpak</i>	40
5.1.2: <i>Wensen voor nieuwe bevoegdheid</i>	41
5.2: De gemeente Dongen	41
5.2.1: <i>Huidige problematiek en aanpak</i>	41
5.2.2: <i>Wensen voor nieuwe bevoegdheid</i>	42
5.3: De gemeente Gilze-Rijen	42
5.3.1: <i>Huidige problematiek en aanpak</i>	42
5.3.2: <i>Wensen voor nieuwe bevoegdheid</i>	42
5.4: Leerstuk Waalwijk	43
<u>Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen</u>	44
6.1: Conclusies	44
6.2: Aanbevelingen	46
Literatuurlijst	48

Samenvatting

Het begrip 'woonoverlast' kan volgens het CCV worden opgedeeld in verschillende vormen van overlast, namelijk drugsoverlast, vervuiling, fysieke verloedering, brandgevaar, geluidsoverlast en intimiderend gedrag. Uit onder andere de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering blijkt dat gemeenten op veel van deze thema's al voldoende regelgeving hebben. Zo heeft de gemeente op basis van de Opiumwet de bevoegdheid om een woning bij de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs te sluiten voor een daarbij zelf te bepalen duur. Ook op het gebied van fysieke verloedering, brandgevaar en vervuiling kan de gemeente optreden op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit. Zo geldt er een zorgplicht voor iedere gebruiker van een woning om deze niet in een staat te brengen die gevaarlijk of ongezond is. Daarnaast volgen uit het Bouwbesluit nog enkele regels ten aanzien van het (brandveilig) gebruik van een woning. Wat overblijft zijn de thema's geluidsoverlast en intimiderend gedrag. Bij dit soort vormen van woonoverlast kan de gemeente nauwelijks iets doen.

Er wordt door de gemeente op verschillende manieren geprobeerd om de overlast via een niet-juridische weg te laten stoppen. Zo wordt meestal door de BOA of de wijkagent geprobeerd om een gesprek tussen de twee partijen op gang te brengen en wordt er gezocht naar een passende oplossing. Als ook dat niet het gewenste effect heeft wordt aangestuurd op een buurtbemiddelingstraject bij Stichting Contour de Twern. Ook dat heeft lang niet altijd het gewenste effect. Als ultimatum remedium volgt dan vaak een bestuurlijke waarschuwing. De gemeente hoopt dat door het afschrikwekkende effect daarvan de overlastgever wel zal stoppen, maar in feite is dit een lege huls. De waarschuwing kan namelijk in verreweg de meeste gevallen niet worden opgevolgd door handhaving, wegens een gebrek aan concrete bevoegdheden. Waalwijk is hierin zeker niet de enige gemeente, want ook in Heusden, Dongen en Gilze-Rijen merkt men een gebrek aan bevoegdheden.

De Wet aanpak woonoverlast (vanaf 1 juli 2017 het nieuwe artikel 151d van de Gemeentewet) geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om op haar beurt in de APV een zorgplicht op te nemen die gebruikers van woningen verplicht om geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden te veroorzaken. De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang of dwangsom (gedragsaanwijzing) op te leggen ter handhaving van deze bepaling. Er moet dan onder andere sprake zijn van ernstige hinder. De raad krijgt veel vrijheid voor de invulling van deze bevoegdheid. Zo kan zij bepalen wat ernstige hinder precies is. Het is vervolgens aan de burgemeester om te bepalen hoe er wordt gehandhaafd. De parlementaire geschiedenis noemt als voorbeeld het muilkorfgebod voor een blaffende hond in de achtertuin of het bezoekverbod voor de overlastgevende 'feestganger'.

In het kader van de rechtszekerheid is wel van belang dat zo concreet mogelijk wordt vastgelegd wat de burger kan verwachten. Zo kan de raad het begrip 'ernstige hinder' kaderen in de APV. Ook het geven van een waarschuwing biedt al voldoende rechtszekerheid, omdat de burger dan weet wat er van hem wordt verwacht.

Voor de gebruikmaking van de bevoegdheden is het toegestaan om persoonsgegevens te verwerken op grond van de Wbp. Het gaat tenslotte om de uitoefening van een publiekrechtelijke taak door de burgemeester. Wel dient altijd te worden beoordeeld of de verwerking proportioneel is ten aanzien van het te bereiken doel, namelijk het aanpakken van de overlast. Ook een inbreuk op de Grondwet en het EVRM is toegelaten, vanwege de basis in de nationale wetgeving en het legitieme doel dat daaraan gekoppeld is.

Als belangrijkste advies geldt dat de raad een bepaling in de APV opneemt die de zorgplicht instelt, waarbij zoveel mogelijk wordt gekaderd wat wordt verstaan onder de ernstige hinder. Verder is het aan de burgemeester om deugdelijk handhavingsbeleid op te stellen.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AOV'er	Ambtenaar Openbare Veiligheid
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIT	Bestuurlijk interventieteam
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
Bouwbesluit	Bouwbesluit 2012
CCV	Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Preventie
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
Raad	Gemeenteraad
Rb.	Rechtbank
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vzr.	Voorzieningenrechter
Waw	Wet aanpak woonoverlast
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1: Aanleiding

Het team Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving van de gemeente Waalwijk houdt zich onder andere namens de burgemeester bezig met de handhaving van de openbare orde binnen de gemeente. Een belangrijk aspect hiervan is het tegengaan van woonoverlast. Woonoverlast is hinder die in, vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever en of degenen voor wie hij verantwoordelijk is vertonen overlastgevend gedrag en/of laten juist na bepaald gedrag te vertonen, waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt. Denk daarbij aan geluidsoverlast, fysieke verloedering, vervuiling, intimiderend gedrag, brandgevaar en drugsoverlast.¹

Binnen de gemeente Waalwijk is al enige tijd op diverse plekken sprake van verdergaande woonoverlast.² Het gaat dan met name om geluidsoverlast door blaffende honden, harde muziek en personen die overlastgevend bezoek in hun woning aanwezig hebben. Ook is er sprake van stankoverlast door rook, gedumpt afval in de tuin en ongedierte.³ Dit leidt tot veel frustratie van de omwonenden, die hiervoor bij de gemeente aankloppen. Uit de Veiligheidsmonitor 2015 blijkt dat Waalwijk van de 148 gemeenten op de 62^e plaats staat als het gaat om verdergaande buurtoverlast in 2015.⁴ In vergelijking met de omliggende gemeenten is er in Waalwijk ook meer buurtoverlast.⁵ Deze trend is voor heel Nederland ook duidelijk te zien.⁶

Nu hoeft het enkele feit dat er sprake is van veel woonoverlast in Waalwijk nog geen probleem te zijn. Daar komt echter nog bij dat de gemeente vaak onvoldoende op de hoogte is van de juridische mogelijkheden tegen woonoverlast. Ook is er geen eenduidige rechtspraak over de rechtvaardiging van een inbreuk op artikel 10 van de Grondwet op basis van lokale regelgeving.⁹ Hierdoor kunnen de bijzondere opsporingsambtenaren (hierna: BOA's) momenteel onvoldoende hard optreden tegen bewoners die hun blaffende honden in de achtertuin laten staan. Ook optreden tegen afval dat wordt gedumpt in de achtertuin is niet mogelijk. De juristen bij de gemeente raden toepassing van de APV af.⁸ Vaak wordt er wel in gesprek gegaan met de overlastgever. Als dit niet helpt kan men niets meer doen dan een waarschuwing geven. Deze waarschuwing kent geen wettelijke basis en is dus ook niet op te volgen door een handhavingsactie.

Er zijn op dit moment slechts een paar manieren om te handhaven en deze zijn vaak niet toereikend. Zo kan de gemeente gebruik maken van bevoegdheden uit de APV, maar die zijn vaak strijdig met belangrijke grondrechten vanwege het gebrek aan een formeelwettelijke basis.⁹ Verder kan de burgemeester de woning sluiten. Echter, dit kan zeker niet zomaar. Hiervoor is een uitgebreid dossier nodig en moet de overlast zeer ernstig zijn. Dit om een eventuele veroordeling bij de rechter te voorkomen. Zo toetst de rechter bij de Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) erg streng als het gaat om overheidsingrijpen in woningen, omdat het recht op privacy en woongenot vaak zwaarder weegt en aan de wettelijke vereisten vaak moeilijk kan worden voldaan. In de gevallen waarin er nog geen sprake is van dermate ernstige overlast staat de gemeente voor nu dus met lege handen.

¹ www.hetccv-woonoverlast.nl (klik op: 'woonoverlast', klik op: 'definitie woonoverlast').

² www.waalwijk.nl (zoek en klik op: 'Inwonerspanel', klik op: 'Uitkomsten' en vervolgens op 'Factsheet Inwonerspanel veiligheid december 2016 def').

³ Bijlage 1: vragenlijsten BOA's.

⁴ Bijlage 2: Percentage ernstige overlast gemeenten Waalwijk, Loon op Zand en Heusden.

⁵ Bijlage 3: Percentage ernstige overlast in alle gemeenten.

⁶ www.platformwoonoverlast.nl (klik op: 'Veiligheidsmonitor 2015').

⁷ A. Eigenraam, 'We pikken het niet meer van de burens', *NRC Handelsblad* 25 augustus 2014.

⁸ Bijlage 1: vragenlijsten BOA's.

⁹ ABRvS 28 augustus 1995, *Gst.* 1995-7019, 5.

Met de Wet aanpak woonoverlast (inmiddels door de beide Kamers aangenomen) wil men aan de gemeenteraad (hierna: raad) de mogelijkheid verlenen om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.¹⁰ Vervolgens wordt in het wetsvoorstel de burgemeester bevoegd gemaakt om een last onder bestuursdwang of een tijdelijk huisverbod op te leggen als niet aan het voorschrift van de raad wordt voldaan. Het voorstel vloeit voort uit een onderzoek van Michel Vols van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij pleit voor een oplossingsgerichte aanpak van woonoverlast en concludeert dat optreden op basis van lokale regelgeving waarschijnlijk strijd oplevert met artikel 10 van de Grondwet.¹¹

Dit is precies het instrument waarnaar de gemeente Waalwijk op zoek is om enkele problemen in de woon- en leefomgeving aan te pakken. De verschillende sluitingsbevoegdheden bieden alleen mogelijkheden in zeer vergaande gevallen en als er al een zeer uitgebreid dossier is. Echter, de gemeente vraagt zich af hoe zij dit instrument kunnen gaan gebruiken en welke juridische haken en ogen hier mogelijk aan zitten. Zo is het van belang om te weten te komen voor welke situaties de nieuwe wetgeving zich het beste leent. Het is namelijk maar de vraag voor welke vormen van hinder de bevoegdheid gebruikt kan worden.

Ook wil de gemeente weten hoe de uitoefening van deze bevoegdheid er concreet uit zal zien. Zo is het van belang voor de BOA's van de gemeente om precies te weten in welke gevallen men namens de burgemeester bestuursdwang mag toepassen en wanneer juist niet. Bestuursdwang is ook erg breed en dus is het de vraag in welke vorm dit het beste kan gebeuren.

1.2: Centrale vraag

Aan de hand van bovenstaande problematiek omtrent woonoverlast in de gemeente Waalwijk kan de volgende centrale vraag worden geformuleerd:

“Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven met betrekking tot de beleidsvorming voor en de implementatie van de bevoegdheid uit het nieuwe artikel 151d van de Gemeentewet voor de aanpak van woonoverlast binnen de gemeente Waalwijk?”

De centrale vraag kan worden onderverdeeld in 4 deelvragen die ieder een deel van de centrale vraag beantwoorden:

1. *Wat is het huidige juridisch kader van de gemeente met betrekking tot de aanpak van woonoverlast?*
2. *Wat is de huidige werkwijze van de gemeente Waalwijk op het gebied van de aanpak van woonoverlast?*
3. *In welke gevallen en op welke manier kan de gemeente gebruik maken van de bevoegdheid uit het nieuwe artikel 151d van de Gemeentewet, mede gelet op de huidige vormen van gedragsaanwijzingen in het burendrecht en het huurrecht?*
4. *Hoe bereiden de gemeenten Heusden, Dongen en Gilze-Rijen zich voor op de Wet aanpak woonoverlast en wat kan de gemeente Waalwijk hiervan leren?*

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14-2016/17, 34 007, nr. 1-17.

¹¹ M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013.

1.3: Doelstelling

Bij de formulering van de doelstelling is het met name van belang om te kijken naar wat de opdrachtgever met het resultaat van het onderzoek wil bereiken en wat de resultaten kunnen betekenen. Aan de hand hiervan is de volgende doelstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

“Ik lever op 28 mei 2017 een onderzoeksrapport op in opdracht van mevrouw Reina Timmermans, Netwerkregisseur Openbare Orde en Veiligheid bij de gemeente Waalwijk, waarin advies wordt gegeven over de Wet aanpak woonoverlast, zodat het team Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving op basis daarvan beleid kan maken en een juridisch correcte procedure kan inrichten om van de nieuwe bevoegdheid gebruik te kunnen maken.”

1.4: Bronnen en methoden

In hoofdstuk 2 wordt gekeken naar de huidige bestuursrechtelijke bevoegdheden voor de gemeente bij de aanpak van woonoverlast. Voor dit hoofdstuk zijn de wetsartikelen van alle huidige bevoegdheden op het gebied van woonoverlast van belang. In de eerste instantie zijn dit de sluitingsbevoegdheden. Dit zijn artikel 174a van de Gemeentewet, artikel 13b van de Opiumwet en artikel 17 van de Woningwet. Deze artikelen worden in veel bronnen aangehaald als de belangrijkste geldende bevoegdheden op het gebied van woonoverlast.¹² Naast de sluitingsbevoegdheden bestaan er ook bevoegdheden op grond van artikel 1a en 1b van de Woningwet, artikel 7.22 van het Bouwbesluit en artikel 7.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Tot slot wordt ingegaan op mogelijkheden om woonoverlast tegen te gaan in lokale regelgeving, namelijk de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). In dit hoofdstuk vindt een inhoudsanalyse plaats van rechtsbronnen, namelijk de hiervoor genoemde wetsartikelen en jurisprudentie van de bestuursrechter (de rechtbank en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) met betrekking tot deze artikelen. Ook wordt literatuur bestudeerd. Tot slot wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de verhouding tussen de Wet aanpak woonoverlast en de privacywetgeving. De Wet bescherming persoonsgegevens is hierbij de voornaamste bron, omdat dit het kader biedt voor de dossieropbouw voor de aanpak van de woonoverlast. Ook komt artikel 8 van het EVRM aan bod, omdat hierin het recht op privacy is geformuleerd en ook de gronden waarop dit gerechtvaardigd kan worden. Naast artikel 8 komt ook artikel 1 van het 1e protocol bij het EVRM aan bod.

In hoofdstuk 3 wordt de huidige werkwijze van de gemeente vastgesteld. Dit is van belang om een goed advies te kunnen uitbrengen over de inpassing van de nieuwe bevoegdheid in de bestaande werkwijzen en processen. Eerst wordt onderzocht van welke bevoegdheden de gemeente momenteel gebruik maakt. Vervolgens wordt de concrete handwijze van de gemeente uiteengezet. Er zijn interviews gehouden met BOA Sonja Ophorst, de netwerkregisseur Reina Timmermans en de senior juridisch adviseur Helen van de Werken om de werkwijze zowel vanuit praktisch (wat gebeurt er concreet in welke situaties?) als juridisch (welke bevoegdheden worden er gebruikt?) oogpunt vast te stellen. Verder is gekeken naar de huidige bevoegdheden die Waalwijk in de APV heeft opgenomen.

In hoofdstuk 4 komt de Wet aanpak woonoverlast aan de orde. Aan de hand van twee voorbeeldcasussen wordt in dit hoofdstuk duidelijk gemaakt wat nu niet en straks wel mogelijk is met de nieuwe wetgeving. Eén casus betreft een woningeigenaar die veelvuldig ongewenst bezoek ontvangt in zijn woning en die zich intimiderend gedraagt tegenover zijn burens. De tweede casus betreft een huurder die blaffende honden in zijn tuin houdt die voor de nodige stank- en geluidsoverlast zorgen. Uitgerekend deze casussen zijn goede voorbeelden, aangezien zij juist spelen op de gebieden van woonoverlast waarop nog geen nationale regelgeving is en gemeenten hiermee dus ook vastlopen in de praktijk.¹³ Allereerst wordt

¹² J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking*, NJCM-Bulletin 2011-3.

¹³ www.vng.nl (zoek op: 'brief woonoverlast').

uiteengezet welke vereisten er gelden en wat deze inhouden. Dat gebeurt aan de hand van een inhoudsanalyse van de wetsgeschiedenis van het artikel. Hierin heeft de wetgever uiteengezet wat de bedoeling van het artikel is en voor welke gevallen het zich leent. Met name de memorie van toelichting is hierbij belangrijk, maar ook de reacties van de initiatiefnemer op het advies van de Raad van State, de nota n.a.v. het verslag van de commissie voor Veiligheid en Justitie en de handelingen. Vervolgens wordt ingegaan op de soorten maatregelen die genomen kunnen worden als aan de vereisten wordt voldaan. Dit wordt ook onderzocht aan de hand van de wetsgeschiedenis. Daarnaast wordt kort gekeken naar regels omtrent hinder uit het burendrecht en het huurrecht. Verder wordt ook terug verwezen naar jurisprudentie uit hoofdstuk 2. Tot slot zal worden ingegaan op de procedurele stappen die genomen moeten worden om de gedragsaanwijzing op te leggen.

In hoofdstuk 5 wordt de vergelijking gemaakt met drie gemeenten die interesse hebben in de invoering van de Wet aanpak woonoverlast. Dit betekent namelijk dat de gemeente hoogstwaarschijnlijk tegen problematiek aanloopt bij de huidige aanpak van woonoverlast. Het is dus een vereiste dat de betreffende gemeente van de nieuwe bevoegdheid gebruik wil gaan maken. Er zijn gestructureerde interviews gehouden met medewerkers die zich bezighouden met handhaving. Zij treden op als informanten. Vragen als; welke problematiek speelt er momenteel op het gebied van woonoverlast, volgens welke procedure gaat u nu te werk en waar loopt u nu tegenaan, zullen gebruikt worden om tot een juiste analyse te komen van de huidige situatie, de procedures en de ideeën over de Wet aanpak woonoverlast. Er is gekozen voor de gemeenten Heusden, Dongen en Gilze-Rijen. De gemeente Heusden is een middelgrote gemeente die grenst aan de gemeente Waalwijk. Het inwonersaantal is ongeveer gelijk en de gemeente bevindt zich in dezelfde regio.¹⁴ Dit is van belang, omdat in die gemeente waarschijnlijk dezelfde problemen spelen op het gebied van overlast als voor de gemeente Waalwijk. De informant bij deze gemeente is de heer Olav Looijmans (Juridisch adviseur, cluster Veiligheid en Handhaving). Hetzelfde geldt voor de gemeente Dongen, die ook grenst aan de gemeente Waalwijk. De informant bij deze gemeente is mevrouw Laura Vos (Beleidsadviseur Veiligheid). Ook de gemeente Gilze-Rijen bevindt zich in de omgeving. De informant bij deze gemeente is mevrouw Dorothé Sanders (juridisch beleidsadviseur).

1.5: Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het huidige juridisch kader omtrent de aanpak van woonoverlast uiteengezet. In paragraaf 2.1 staat het begrip 'openbare orde' centraal. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de sluitingsbevoegdheden van de gemeente. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de overige bevoegdheden uit de nationale wetgeving en in paragraaf 2.4 wordt ingegaan op bevoegdheden uit lokale regelgeving. In paragraaf 2.5 komt de privacywetgeving aan bod.

In hoofdstuk 3 wordt de huidige werkwijze van de gemeente Waalwijk uiteengezet. In paragraaf 3.1 wordt uiteengezet welke lokale regelgeving er op Waalwijk van toepassing is. In paragraaf 3.2 wordt de dossiervorming behandeld. In paragraaf 3.3 worden de procedurele stappen uiteengezet.

In hoofdstuk 4 komt de nieuwe wetgeving aan bod. In paragraaf 4.1 worden de diverse voorwaarden hiervoor uiteengezet. In paragraaf 4.2 wordt uiteengezet wat er dan concreet kan gebeuren en in paragraaf 4.3 worden de procedurele stappen hiervoor behandeld.

In hoofdstuk 5 wordt de vergelijking met andere gemeenten gemaakt. In paragraaf 5.1 wordt de gemeente Heusden besproken, in paragraaf 5.2 de gemeente Dongen en in paragraaf 5.3 de gemeente Gilze-Rijen. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 uiteengezet wat de gemeente Waalwijk hiervan kan leren.

¹⁴ www.metatopos.eu (klik op 'Alle huidige 388 gemeenten').

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de diverse handhavingsbevoegdheden voor de bestrijding van woonoverlast door de gemeente. Het gaat om de verschillende bevoegdheden die onder andere naar voren komen uit de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering. Aan de hand van de vereisten wordt telkens gekeken wanneer de bevoegdheid kan worden gebruikt en wat er dan concreet kan gebeuren. Ook wordt de huidige regelgeving omtrent privacy behandeld.

2.1: De handhaving van de openbare orde

In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan het begrip 'openbare orde'. Het begrip kan erg breed worden opgevat en er bestaat dan ook geen eenduidige definitie van. De klassieke definitie van het begrip, in het kader van de burgemeestersbevoegdheden, luidt 'het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven'. Deze definitie is echter zo ruim geformuleerd dat hierin ook bijvoorbeeld verkeersregels en vergunningen kunnen vallen.¹⁵ De burgemeester richt zich met name op de normale rust en veiligheid in de openbare ruimte. Dit is meer toegespitst op het ingrijpen van de burgemeester zodat de rust en veiligheid in stand blijven. Het gaat om de feitelijke rust (orde) in de publieke ruimte die daar als de normale gang van zaken kan worden beschouwd.¹⁶

De uitstralingsjurisprudentie

Aan bovenstaande definitie van de 'openbare orde' valt op dat telkens de publieke of openbare ruimte wordt aangehaald als plaats. Dit lijkt haaks te staan op het ingrijpen van de burgemeester in woningen, die juist niet tot de publieke ruimte behoren. Echter, in de jurisprudentie blijkt dat handhaving van de openbare orde in woningen in bepaalde gevallen wel degelijk is toegestaan. Het betreft dan een openbare-ordeverstoring die vanuit de woning 'uitstraalt' naar buiten toe. Zo werd in de jaren 80, nog voor het arrest met betrekking tot het bezoekverbod in het Venlose drugspan, een uitspraak gedaan door de ABRvS waarin de gemeente werd verplicht om bestuursdwang toe te passen bij onrechtmatige hinder.¹⁷ De Hoge Raad bouwt hier enkele maanden later op voort door te oordelen dat de raad bij verordening gedrag in woningen kan verbieden.¹⁸

De beginselplicht tot handhaving

Bij de overtreding van een wettelijk voorschrift is het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden gehouden om dit ook te doen. Dit wordt ook wel de beginselplicht tot handhaving genoemd. Slechts in twee bijzondere situaties kan van handhavend optreden worden afgezien, namelijk wanneer er concreet zicht is op legalisatie of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.¹⁹

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In het kader van de aanpak van woonoverlast zijn drie algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder van belang. Dit zijn het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. De gemeente dient zo concreet mogelijk vast te stellen wat het van de burger verwacht, bijvoorbeeld als het gaat om het gewenste gedrag. Ook dient de gemeente zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan bij de voorbereiding op een besluit. Er dient een dossier opgebouwd te worden en de gemeente dient voldoende onderzoek te hebben gedaan naar de feiten in een zaak. Dit volgt ook uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Tot slot dient de gemeente op een deugdelijke

¹⁵ Van den Berg & Van der Grinten 2015, p. 14.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ ABRvS 15 januari 1980, AB 1980, 229.

¹⁸ HR 8 april 1980, NJ 1980, 330.

¹⁹ ABRvS 5 april 2006, JB 2006, 149, r.o. 2.5.

manier te motiveren waarom een bepaalde maatregel wordt genomen en waarom dit een proportionele maatregel is ten aanzien van het te dienen doel.²⁰

Handhaving van de openbare orde en speciale regelgeving

In aanvulling hierop speelt ook het specialiteitsbeginsel een belangrijke rol. Bijzondere wetgeving gaat voor algemene wetgeving. Zo vormt de Gemeentewet een algemene wet ten opzichte van de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Opiumwet. Zo strekt de Woningwet tot het leefbaar houden van een woning als het gaat om de gezondheid en (brand)veiligheid. De Opiumwet voorziet weer in maatregelen ter voorkoming van drugsoverlast. Omdat deze wetten een specifiek doel dienen gaan zij voor op de Gemeentewet en zullen dus eerst de daaruit voortvloeiende bevoegdheden worden benut.

2.2: De sluitingsbevoegdheden uit de wet

Hieronder worden de drie sluitingsbevoegdheden uit de formele wetgeving besproken. Dit zijn artikel 174a van de Gemeentewet, artikel 13b van de Opiumwet en artikel 17 van de Woningwet. Zowel het doel als de toepassingsvoorwaarden worden besproken.

2.2.1: De Wet Victoria

Artikel 174a van de Gemeentewet, ook wel bekend als de Wet Victoria, was oorspronkelijk bedoeld om panden van waaruit drugs werden verhandeld te kunnen sluiten in het kader van de bescherming van de volksgezondheid.²¹ Het wetsvoorstel was een reactie op het feit dat de ABRvS een sluitingsbevoegdheid uit de APV onverbindend had verklaard wegens strijd met artikel 10 van de Grondwet.²² Een inbreuk op dit grondrecht is slechts toegelaten in de wet in formele zin. In een later stadium is het wetsvoorstel echter verruimd om ook in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen.²³ Zo werd door de wetgever ook gedacht aan mogelijke overlast door wapenhandel en prostitutie vanuit woningen.²⁴ Echter, de lichtere vormen van overlast, zoals burengerucht en verkeersoverlast, vormen als zodanig geen grond om gebruik te kunnen maken van deze bevoegdheid.²⁵

Toepassingsvoorwaarden:

- *Er is sprake van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf.*

Het artikel omvat een sluitingsbevoegdheid van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf. Voor het begrip 'woning' wordt aangesloten bij de begripsomschrijvingen uit onder andere artikel 12 van de Grondwet en de Algemene wet op het binnentreden. Kort gezegd komt het erop neer dat er sprake moet zijn van een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Dit kan variëren van een standaard woonhuis tot een woonboot, woonwagen of appartement.²⁶

- *Er is sprake van een gedraging die vanuit die woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf plaatsvindt.*

De overlastgevende gedraging moet zich voordoen in de woning of het lokaal of op het daarbij behorende erf. Het is daarbij van belang dat er een causaal verband is tussen de gedraging en de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf. De ernstige overlast moet zijn ontstaan door een gedraging vanuit de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf. Zo heeft de ABRvS eerder al overwogen dat bij overlast door vechtpartijen tussen bewoners en publiek

²⁰ Visscher 2012, p. 90-102.

²¹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 3.

²² ABRvS 28 augustus 1995, *Gst.* 1995-7019, 5.

²³ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 4, p. 6-9.

²⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 13, p. 19-20.

²⁵ *Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 13, p. 18.

²⁶ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 5.

niet overgegaan kan worden tot sluiting o.g.v. artikel 174a Gemeentewet, omdat de openbare orde niet uitsluitend of overwegend vanuit de woning werd verstoord.²⁷

- *Er is sprake van een ernstige verstoring van de openbare orde door die gedraging.*

Er dient sprake te zijn van zodanig ernstige overlast, dat de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd. Zodanige overlast kan slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn. Deze voorwaarde is geformuleerd in de jurisprudentie.²⁸ De rechter heeft dit weer overgenomen uit de parlementaire behandeling van het artikel, waar op diverse plekken wordt opgemerkt dat het om ernstige overlast moet gaan.²⁹

Dat dit vereiste de aanpak van kleinere problemen op het gebied van woonoverlast uitsluit, blijkt uit het feit dat de ABRvS aangeeft dat burengerucht door geluidsoverlast uitdrukkelijk niet onder het bereik van artikel 174a van de Gemeentewet valt.³⁰

Dossieropbouw:

Het overlastdossier moet voor een geslaagde toepassing van de Wet Victoria dusdanig compleet zijn dat aan de hand van *concrete, objectiveerbare en verifieerbare gegevens* aannemelijk wordt gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf ernstige gedragingen voordoen en dat als gevolg daarvan de openbare orde rond de woning wordt verstoord.³¹ Uit het dossier moet duidelijk blijken wie zich wanneer en waar op welke concrete manier heeft gedragen.³² Een overzicht van alle meldingen van overlast door omwonenden en processen-verbaal die slechts een sfeerimpressie geven en niet herleidbaar zijn naar één persoon zijn dus niet voldoende om tot sluiting op grond van de Wet Victoria over te gaan.

De toepassing van de Wet Victoria voor de aanpak van woonoverlast is in het verleden erg lastig gebleken. De bevoegdheid wordt zeer zwaar getoetst door de rechter en is slechts inzetbaar in de gevallen waarbij de gezondheid en veiligheid van omwonenden op het spel staan. Hierdoor worden verreweg de meeste vormen van hinder, zoals geluidsoverlast, uitgesloten. Mede hierdoor wordt de Wet Victoria door veel gemeenten niet toegepast.³³

2.2.2: De Rotterdamwet

Artikel 17 van de Woningwet is in 2005 in werking getreden als onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, ook wel de 'Rotterdamwet' genoemd. De wetgever beoogde met deze wet ongewenst woongedrag dat cumuleert in overlastgevende situaties tegen te gaan. Het betreft dan met name overlast door gebrek aan onderhoud, vervuiling, overbewoning of het gebruik van de woning met een ander doel dan bewoning, zoals het hebben van een wietplantage.³⁴ Ook strekt deze bevoegdheid zich verder uit dan tot alleen de woon- en leefomgeving. Ook bedrijfspanden kunnen op basis van deze bevoegdheid worden gesloten.

Toepassingsvoorwaarden:

- *Er is sprake van een gebouw, een open erf of terrein.*

In tegenstelling tot de andere sluitingsbevoegdheden hoeft hier geen sprake te zijn van een woning, maar van een gebouw. In artikel 1 van de Woningwet is het begrip 'gebouw' gedefinieerd als 'een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.' Het begrip 'bouwwerk' is op zijn beurt ook

²⁷ ABRvS 16 februari 2011, AB 2012, 183, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 2.4.3.

²⁸ ABRvS 1 december 2010, AB 2011, 82, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 2.3.2.

²⁹ *Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 5, p. 7.

³⁰ ABRvS 1 december 2010, AB 2011, 82, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 2.3.4.

³¹ ABRvS 1 december 2010, AB 2011, 82, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 2.3.2.

³² Aanvulling handreiking aanpak woonoverlast en verloedering 2014, p. 4.

³³ Overlast en verloedering 2009, p. 28-29.

³⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 3, p. 21.

weer gedefinieerd in de jurisprudentie.³⁵ In artikel 1.1 van het Bouwbesluit zijn de begrippen 'open erf' en 'open terrein' gedefinieerd. Overduidelijk is echter wel dat woningen en de daarbij behorende erven onder het toepassingsbereik van dit artikel vallen.

- *Er is sprake van herhaaldelijke overtreding van artikel 1a en/of 1b van de Woningwet.*
De artikelen 1a en 1b van de Woningwet verplichten de eigenaar van een bouwwerk onder andere om gevaar voor de veiligheid en gezondheid als gevolg van de staat van het bouwwerk te voorkomen en de geldende voorschriften na te leven. Deze verplichtingen bieden op zichzelf al voldoende gronden om tot handhaving (niet sluiting) over te gaan. Deze bepalingen zullen in paragraaf 2.2.2 verder worden besproken. Voor toepassing van artikel 17 Woningwet zal wel sprake moeten zijn van herhaaldelijke overtreding van deze verplichtingen.

- *Bedreiging voor de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of de veiligheid.*
Het begrip 'leefbaarheid' is niet gedefinieerd in de wetgeving of de wetsgeschiedenis. Hierover wordt enkel opgemerkt dat de overtredingen die als voorbeeld zijn genoemd in de memorie van toelichting, zoals overbewoning, wietplantages, gebrek aan onderhoud, etc. al zorgen voor een bedreiging van de leefbaarheid.³⁶

Uit de jurisprudentie blijkt dat bijvoorbeeld bij een ernstig vervuilde woning uiteindelijk ook kan worden overgegaan tot sluiting van de woning, mits er geen andere mogelijkheden meer zijn.³⁷ De bevoegdheid wordt echter bijna niet gebruikt door gemeenten.³⁸

2.2.3: De Wet Damocles

Vanaf 1999 bestaat in artikel 13b van de Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd, de bevoegdheid van de burgemeester om een last onder bestuursdwang op te leggen bij de aanwezigheid van drugs in een voor het publiek toegankelijk lokaal. In 2007 werd het artikel dusdanig gewijzigd dat het naast lokalen ook ging gelden voor woningen.³⁹ Het doel van de wet is aan de ene kant de bescherming van de volksgezondheid en aan de andere kant het voorkomen van de nadelige effecten voor consument en omgeving die verband houden met het verbod van de handel in drugs.⁴⁰

Toepassingsvoorwaarden:

- *Er is sprake van een woning, een lokaal of een daarbij behorend erf.*
Het betreft hier lokaliteiten, zoals café's, restaurants, growshops en coffeeshops. Ook betreft het woningen en de daarbij behorende erven, zoals ook bedoeld in de Wet Victoria. Het betreft hier niet de coffeeshops die vallen onder het coffeeshopbeleid en die zich houden aan de AHOJG-I criteria.⁴¹

- *Er is sprake van de aanwezigheid van een middel uit lijst I of II van de Opiumwet in die woning, dat lokaal of het daarbij behorend erf.*
De aanwezigheid van bovenstaand middel moet worden aangetoond. Ook hennepplantages vallen hieronder.⁴²

- *Het middel dient te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig te zijn.*

Volgens de jurisprudentie hoeft niet per se aangetoond te worden dat de middelen ook daadwerkelijk worden verkocht of verstrekt. Het aanwezig hebben van een

³⁵ ABRvS 12 september 2012, JOM 2012, 893, r.o. 2.2.

³⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 8, p. 38.

³⁷ V.zr. 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630.

³⁸ Vols 2013a, p. 79.

³⁹ Stb. 2007, 355.

⁴⁰ Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, p. 4-6.

⁴¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 10.

⁴² ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362, r.o. 4.3.

handelshoeveelheid drugs is al voldoende om ervan uit te mogen gaan dat de drugs aanwezig zijn ter verkoop.⁴³ Bij een kleine overschrijding van de hoeveelheid voor eigen gebruik, op basis van de AHOJGI-criteria van het openbaar ministerie, dient mogelijk wel aangetoond te worden dat er sprake is van handelsactiviteiten in of vanuit de woning.⁴⁴

Waar in de jurisprudentie over de Wet Victoria vaak erg zwaar wordt getoetst en veel sluitingen onrechtmatig worden bevonden, wordt aan de Wet Damocles bijna altijd zonder problemen voldaan volgens de rechter. Het is dan ook niet gek dat sinds 2007 de Wet Victoria niet meer wordt gebruikt waarvoor zij oorspronkelijk bedoeld was, namelijk het tegengaan van drugsoverlast.

2.3: Overige handhavingsbevoegdheden uit de wet

Naast de sluitingsbevoegdheden zijn er ook andere handhavingsmogelijkheden bij overlast in de woon- en leefomgeving. De eisen hiervoor zijn vaak minder streng, omdat de maatregel minder ingrijpend is dan sluiting.

2.3.1: De Woningwet

De Woningwet is oorspronkelijk in het leven geroepen om de fysieke veiligheid rondom de bouw van woningen te waarborgen. Een tweetal belangrijke bevoegdheden in het kader van woonoverlast vloeit voort uit de artikelen 1a en 1b van de Woningwet. De artikelen regelen diverse onderwerpen, waaronder de staat en het gebruik van een bouwwerk en/of open erf. Dit zijn interessante onderwerpen voor de aanpak van woonoverlast. Artikel 1a houdt een zorgplicht in en artikel 1b een verbodsbepaling op overtreding van de regels uit het Bouwbesluit. Op grond van artikel 92 jo. 1 van de Woningwet is het college van B&W bevoegd om de wet bestuursrechtelijk te handhaven.

Artikel 1a Woningwet:

Het eerste lid houdt een zorgplicht in voor de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein. De eigenaar moet het bouwwerk, open erf of terrein in een zodanige staat houden dat er geen gevaar ontstaat voor de gezondheid of de veiligheid. De staat van het bouwwerk heeft vooral betrekking op de fysieke toestand van het bouwwerk, zoals achterstallig onderhoud.

Het tweede lid houdt ook een zorgplicht in, maar dan voor iedereen die een bouwwerk, open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. De gebruiker draagt er zorg voor dat er door het gebruik geen gevaar ontstaat voor de gezondheid of veiligheid. Hier ligt de nadruk dus niet op de fysieke staat van het bouwwerk, maar op het gebruik ervan.

Artikel 1b Woningwet:

Dit artikel verbiedt de niet-naleving van de voorschriften die krachtens artikel 2 van de Woningwet zijn gesteld, ofwel het Bouwbesluit.⁴⁵ Ook hier wordt weer onderscheid gemaakt tussen diverse onderwerpen, waaronder de staat (lid 2) en het gebruik (lid 3) van bouwwerken, open erven of terreinen. Om een overtreding van dit artikel te constateren dient dus te worden gekeken of het Bouwbesluit wordt overtreden.

Artikel 7.22 Bouwbesluit:

Uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit volgt onder andere dat het verboden is om op of aan een bouwwerk, open erf of terrein stoffen of voorwerpen te plaatsen, handelingen te verrichten of na te laten, etc. waardoor op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, rook, roet, walm of stof wordt verspreid. Ook heeft het verbod betrekking op overlast die wordt veroorzaakt door geluid of door schadelijk of hinderlijk gedierte.

⁴³ ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9512, r.o. 2.6.1.

⁴⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

⁴⁵ Naast het Bouwbesluit wordt ook verwezen naar het Gebruiksbesluit. Dit is echter onvoldoende relevant voor de aanpak van woonoverlast i.v.m. de brandveiligheidsregels.

Het betreft hier een zogenaamde vangnetbepaling, waardoor er altijd eerst moet worden bekeken of aan alle andere eisen van het Bouwbesluit wel wordt voldaan. De rechter heeft eerder al besloten dat een gemeentelijke bouwverordening, die later grotendeels is overgeheveld naar het Bouwbesluit, niet ziet op de bestrijding van sociale overlast.⁴⁶

Terzake van de zorgplicht uit artikel 1a en het verbod uit artikel 1b van de Woningwet kan het college van B&W handhaven door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.⁴⁷ Dit is een financiële prikkel om de overtreder te stimuleren het overlastgevend gebruik te staken. De last kan dus worden beschouwd als een soort gedragsaanwijzing die ziet op het veilig gebruik en een veilige fysieke staat van een woning.⁴⁸ Daarnaast kan het college van B&W een bestuurlijke boete opleggen op grond van artikel 92a van de Woningwet bij herhaaldelijke overtreding van het Bouwbesluit.

2.3.2: De Wet ruimtelijke ordening

Als een gebouw de woonbestemming heeft, is het niet toegestaan deze anders te gebruiken dan voor het wonen. De bestemming 'wonen' wordt doorgaans gedefinieerd in de zogenaamde planvoorschriften. Ook op deze manier kan dus gehandhaafd worden bij bijvoorbeeld een hennepkwekerij in een woning. Echter, men kan ook denken aan het houden van teveel huisdieren in een woning of het gebruiken van een woning voor bedrijfsactiviteiten.⁴⁹

Om op deze manier te kunnen handhaven moet er sprake zijn van strijdig gebruik. Bij woonoverlast dient de woning dus niet meer te voldoen aan de woonbestemming. Voor bestemmingsplannen geldt sinds de Wabo dat strijdig gebruik zonder omgevingsvergunning is verboden op grond van artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.

Op basis van de vaste jurisprudentie van de ABRvS moet de vraag of er sprake is van strijdig gebruik worden beoordeeld aan de hand van *de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Bezien moet worden of deze uitstraling van dien aard is dat deze planologisch gezien niet meer verenigbaar is met de woonfunctie van het perceel.*⁵⁰ In het verleden was dit al het geval bij het gebruik van een woning voor kinderfeestjes⁵¹, het parkeren van een vrachtauto aan huis⁵² en het houden van 40 katten.⁵³

2.4: Overige handhavingsbevoegdheden uit lokale regelgeving

Ook in de lokale regelgeving kunnen bepalingen worden opgenomen ter handhaving van de openbare orde. Dit kan de gemeente, in het bijzonder de raad, doen in het kader van haar autonome bevoegdheid uit artikel 108 lid 1 en 149 van de Gemeentewet.

2.4.1: Verhouding met Grondwet

Naast de ondergrens is er bij overheidsingrijpen in een woning ook sprake van een mogelijke inbreuk op artikel 10 van de Grondwet. Om een uitzondering te kunnen maken op het huisrecht is het noodzakelijk dat er sprake is van een formeelwettelijke basis. Dit blijkt ook uit de eerdergenoemde uitspraak over de sluiting van een drugspand in Venlo.⁵⁴ Gemeentelijke verordeningen bieden op zichzelf onvoldoende grondslag om tot handhaving te komen die in

⁴⁶ ABRvS 9 maart 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5432.

⁴⁷ Artikel 92 lid 1 van de Woningwet jo. artikel 125 lid 1 van de Gemeentewet jo. artikel 5:32 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴⁸ Vols 2013b, p. 21-22.

⁴⁹ Vols 2013b, p. 22-23.

⁵⁰ ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6666, r.o. 2.1.

⁵¹ Rb. Alkmaar 23 juni 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BR5127.

⁵² Rb. Rotterdam 28 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2719.

⁵³ ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6666.

⁵⁴ ABRvS 28 augustus 1995, Gst. 1995-7019, 5.

strijd is met het huisrecht, zelfs indien de verordening gedrag reguleert waardoor openbare belangen kunnen worden geraakt.⁵⁵

De 'niet meer dan geringe inbreuk':

Het is overigens onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk om een inbreuk te maken op artikel 10 van de Grondwet in lagere regelgeving, zolang het een 'niet meer dan geringe inbreuk' betreft. De rechter let daarbij op de aard, de duur, de intensiteit en de plaats van de inbreuk.⁵⁶ Echter, omdat het toepassen van bestuursdwang al snel zal leiden tot een meer dan geringe inbreuk wordt hieraan in het kader van dit onderzoek geen verdere aandacht besteed.

2.4.2: De Algemene Plaatselijke Verordening

In de APV zijn doorgaans alle regels in het kader van de openbare orde en veiligheid opgenomen. Het betreft dan met name de orde in de openbare ruimte, zoals op straat en in voor het publiek openstaande gebouwen. Echter, zoals hiervoor al aangegeven houdt de autonome bevoegdheid van de burgemeester niet per definitie op bij de voordeur. De volgende artikelen zijn opgenomen in de Model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en kunnen dus geregeld worden in de APV.

In artikel 2:59 van de Model-APV staat dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een aanlijn- en muilkorfgebod voor honden die hij in verband met het gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht. Dit verbod kan opgelegd worden voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander. Zodra de hond zich dus in de woning of op het daarbij behorende erf van de eigenaar bevindt heeft de burgemeester geen bevoegdheid tot het opleggen van het muilkorfgebod.

In artikel 2:60 van de Model-APV is opgenomen dat het houden van hinderlijke of schadelijke dieren, op door het college van B&W ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, is verboden. Of deze aanwijzing ook een woning kan betreffen is nog maar zeer de vraag, aangezien ook dit regelgeving betreft die geen formeelwettelijke basis heeft en dus in strijd is met artikel 10 van de Grondwet. Ook blijkt uit de toelichting van de VNG dat het bij deze bepaling met name gaat om niet-huisdieren, zoals paarden, vogels, kippen en kikkers.

In artikel 4:6 van de Model-APV wordt het verrichten van handelingen of het in werking hebben van toestellen of geluidsapparaten verboden, indien dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder veroorzaakt. Dit kan worden beschouwd als een soort kapstokartikel, waarmee alle overige geluidshinder die niet kan worden aangepakt met andere regelgeving, kan worden gereguleerd.

2.5: Privacywetgeving en grondrechten

In deze paragraaf worden de diverse regels op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens besproken. Tevens worden de geldende grondrechten besproken waarop het gebruik van de nieuwe en huidige wetgeving mogelijk inbreuk maakt. Er wordt per regel bekeken of een inbreuk op de regel gerechtvaardigd kan worden.

2.5.1: De verwerking van persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld door de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Deze wet is gebaseerd op artikel 10 lid 2 van de Grondwet, waarin staat dat regels gesteld dienen te worden in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

⁵⁵ Vols 2013a, p. 64.

⁵⁶ Brouwer & Vols 2010.

Het toepassingsbereik van de Wbp is geformuleerd in artikel 2 van die wet. Het gaat om de al dan niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in een bestand. Een persoonsgegeven is volgens artikel 1 sub a Wbp elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Volgens sub c van hetzelfde artikel is een bestand een gestructureerd geheel van persoonsgegevens. Men kan hierbij dus denken aan een (digitaal) dossier. Verder is de verwerking elke handeling met betrekking tot persoonsgegevens, zoals het verzamelen, opvragen of vastleggen ervan.

De Wbp geldt uitdrukkelijk niet voor de verwerking van politiegegevens⁵⁷ en justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁵⁸ Hiervoor gelden respectievelijk de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Ruwweg moet er voor de verwerking van persoonsgegevens aan 3 vereisten worden voldaan:

- De verwerking gebeurt behoorlijk en zorgvuldig (artikel 6 Wbp)
- De verwerking vindt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden plaats (artikelen 7, 8 en 9 Wbp)
- De verwerking is proportioneel en subsidair (artikelen 10 en 11 Wbp)

De verwerking gebeurt behoorlijk en zorgvuldig (artikel 6 Wbp)

Als een overheidsorgaan in strijd handelt met deze bepaling, handelt zij tevens in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁵⁹ Hieruit vloeit tevens een zorgvuldigheidsbeginsel voort. Ook het verbod van willekeur speelt hierbij een rol. Zo moeten gegevens zo structureel mogelijk worden opgevraagd en verwerkt.

De verwerking vindt plaats overeenkomstig een welbepaald, duidelijk omschreven en gerechtvaardigd doel (artikelen 7, 8 en 9 Wbp)

Voordat wordt aangevangen met de verwerking van persoonsgegevens, moet het doel daarvan duidelijk omschreven worden. Het doel moet *welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn*.⁶⁰

Het is dus noodzakelijk om, voordat men begint met de verwerking, eerst het doel van de verwerking voor ogen te hebben en deze ook uitdrukkelijk vast te leggen. Bijvoorbeeld in een bijlage bij een beleidsregel.

In artikel 8 Wbp zijn de grondslagen opgenomen op basis waarvan de gegevens mogen worden verzameld. Op grond van artikel 8 sub e Wbp mogen persoonsgegevens worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan, dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Op basis hiervan is het doel, namelijk de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid uit artikel 151d Gemeentewet, gerechtvaardigd.⁶¹

De verwerking is proportioneel en subsidair (artikelen 10 en 11 Wbp)

Op grond van artikel 10 Wbp mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan nodig is om het eerdergenoemde doel te bereiken. Zo is het voor de beëindiging van woonoverlast noodzakelijk om de gegevens te bewaren totdat de overlast is gestopt.

Verder mogen persoonsgegevens op grond van artikel 11 lid 1 Wbp slechts worden verwerkt voor zover zij *toereikend, ter zake dienend, en niet bovenmatig* zijn.

⁵⁷ Artikel 2 lid 2 sub c van de Wet bescherming persoonsgegevens.

⁵⁸ artikel 2 lid 2 sub e van de Wet bescherming persoonsgegevens.

⁵⁹ Handleiding Wet bescherming persoonsgegevens 2002, p. 19.

⁶⁰ Handleiding Wet bescherming persoonsgegevens 2002, p. 20.

⁶¹ Handleiding Wet bescherming persoonsgegevens 2002, p. 24.

Men mag niet te veel (bovenmatig) maar ook niet te weinig (toereikend) gegevens verwerken, gelet op het doel. Ook moeten de gegevens noodzakelijk zijn voor het doel, dus ze mogen geen overbodige informatie bevatten (ter zake dienend).⁶²

Gegevens afkomstig vanuit politie

De Wet politiegegevens geldt voor alle gegevens die worden vergaard tijdens de uitoefening van de politietoelating.⁶³ Hiervoor geldt een ander stelsel, maar in het kader van dit onderzoek is enkel van belang dat de politie op basis van artikel 16 lid 1 sub c bevoegd is om politiegegevens aan de burgemeester te verstrekken in het kader van zijn gezag over de politie en de handhaving van de openbare orde.

2.5.2: De inbreuk op grondrechten

Een aantal grondrechten kunnen in het geding komen bij de handhaving van een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing. Zo is er bij de toepassing van bestuursdwang in een woning sprake van een inbreuk op de Grondwet en het EVRM.

Artikel 10 Grondwet:

Het spreekt voor zich dat het gedrag dat iemand in een woning vertoont of nalaat, behoort tot de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit recht kan slechts bij of krachtens de wet worden beperkt. Bij een beperking van de Grondwet dient sprake te zijn van een wet in formele zin.⁶⁴ De term 'krachtens' is een zogenaamde delegatieterm. Dit houdt in dat de wetgever niet per se de kaders voor de beperking hoeft te bieden, maar deze kan overdragen aan een lagere regelgever.⁶⁵ Mede hierom heeft de wetgever gekozen voor de invoering van de Wet aanpak woonoverlast, aangezien beperking van de grondwet op basis van lagere regelgeving niet mogelijk is.⁶⁶

Artikel 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM:

De beperkingensystematiek van het EVRM is gecompliceerder dan die van de Grondwet. Er moet aan 3 vereisten worden voldaan. De beperking:

- is bij de wet voorzien;
- heeft een legitiem doel, en;
- is noodzakelijk in een democratische samenleving.⁶⁷

Bij de wet voorzien

Er moet een basis zijn in de nationale wet, die voldoende toegankelijk en voorzienbaar is, om tot een beperking van het grondrecht te komen. Met de 'wet' wordt in het EVRM niet alleen de wet in formele zin bedoeld, maar alle materiële wetgeving.⁶⁸ De basis voor de inperking bij de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing is vanaf 1 juli het artikel 151d lid 2 van de Gemeentewet. Voor alle huidige bevoegdheden geldt ook dat de wettelijke basis waarop wordt gehandhaafd hierbij voldoende is. Aangezien ook lagere regelgeving een basis kan bieden voor inperking, kan ook op basis van een APV-bepaling worden opgetreden.

Met een legitiem doel

De beperking van artikel 8 EVRM moet voor een van de daarin omschreven doelen worden gedaan. Deze doelen zijn onder andere 'het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten' en 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. In de memorie van toelichting worden deze 2 doelen aangehaald als doelen voor de aanpak van woonoverlast.⁶⁹

⁶² Handleiding Wet bescherming persoonsgegevens 2002, p. 27-28.

⁶³ Artikel 1 sub a van de Wet politiegegevens.

⁶⁴ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder, p. 29.

⁶⁵ Brouwer & Vols 2010.

⁶⁶ ABRvS 28 augustus 1995, Gst. 1995-7019, 5.

⁶⁷ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder, p. 34-49.

⁶⁸ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder, p. 35.

⁶⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 9.

Aangezien het bij de aanpak van woonoverlast gaat om de handhaving van de openbare orde – en dus om de voorkoming van wanordelijkheden – is de inperking van artikel 8 EVRM gerechtvaardigd. Ook de bescherming van de gezondheid kan een legitiem doel zijn, bijvoorbeeld bij handhaving op basis van de Woningwet.

De beperking van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is mogelijk in het algemeen belang, zo volgt uit het artikel. Hiermee wordt ook weer bedoeld dat er een legitiem doel moet zijn.⁷⁰ Zoals hierboven beschreven wordt ook hieraan voldaan.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De beperking van artikel 8 EVRM moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Aan deze voorwaarde is invulling gegeven in de jurisprudentie van het EHRM. Zij stelt dat een inbreuk noodzakelijk is voor een legitiem doel als het beantwoord aan;

- een 'pressing social need' en, in het bijzonder,
- of het proportioneel is ten aanzien van het beoogde doel en
- de redenen die hiervoor aangevoerd worden relevant en voldoende zijn.⁷¹

Van een pressing social need (dringende maatschappelijke behoefte) is er sprake, indien er een maatschappelijk probleem is en andere middelen niet (voldoende) hebben geholpen om dit probleem op te lossen.⁷²

De Raad van State spreekt zich in het advies over het wetsvoorstel kritisch uit ten aanzien van het proportionaliteitsvereiste. Zo is het begrip 'ernstige hinder' erg subjectief en biedt de nieuwe wet geen kader voor de tijdsduur en de vorm van de lasten.⁷³ Op advies van de Raad van State is een noodzakelijkheidsvereiste toegevoegd, maar het begrip 'ernstige hinder' is niet nader gespecificeerd.

In dit hoofdstuk zijn alle relevante bevoegdheden uit het huidig bestuursrechtelijk instrumentarium naar voren gekomen. Het betreft een erg breed spectrum, dat varieert van bevoegdheden uit de wet in formele zin tot aan besluiten en lagere lokale regelgeving. Na deze analyse is het van belang om te behandelen welk van deze bevoegdheden de gemeente Waalwijk nu gebruikt. Hieraan wordt in het volgende hoofdstuk aandacht besteed.

⁷⁰ C. Bruijsten, 'Art. 1 Eerste protocol EVRM: het recht op ongestoord genot van eigendom', *WFR* 2011, 68, paragraaf 3.3.

⁷¹ EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06, *NJB* 2012, 1685, r.o. 88 (Colon/Nederland).

⁷² EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06, *NJB* 2012, 1685, r.o. 82 (Colon/Nederland).

⁷³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 007, nr. 5, p. 8.

Hoofdstuk 3: Huidige werkwijze

In dit hoofdstuk wordt de huidige werkwijze van de gemeente Waalwijk uiteengezet. Er wordt bekeken welke maatregelen de gemeente nu neemt tegen woonoverlast en welke stappen daartoe worden ondernomen. Zo wordt eerst onderzocht welke lokale regels de gemeente heeft opgesteld tegen woonoverlast en op basis van welke bepalingen de gemeente nu handhaaft. Vervolgens wordt de dossiervorming behandeld en tot slot de procedurele stappen die gezet worden voordat een maatregel wordt genomen. Onder 'woonoverlast' wordt in dit geval verstaan; geluidsoverlast, stankoverlast en intimidatie. Dit aangezien dit de onderwerpen zijn op welk gebied er nog niet veel bevoegdheden liggen voor gemeenten.

Aan de hand van twee voorbeeldcasussen wordt in dit hoofdstuk uiteengezet hoe de gemeente nu te werk gaat. Ook zullen deze voorbeeldcasussen later terugkomen in het hoofdstuk dat betrekking heeft op de nieuwe wetgeving, om zo concreet mogelijk naar voren te laten komen wat de gemeente nu doet met deze casussen en wat de gemeente straks kan gaan doen met de nieuwe wetgeving. Er is gekozen voor twee casussen op het gebied van geluidsoverlast, intimidatie en overlastgevende bezoekers. Deze casussen zijn gebaseerd op twee zaken die ook daadwerkelijk in ongeveer dezelfde vorm hebben gespeeld in de gemeente Waalwijk en waarbij nog niet tot een oplossing is gekomen.

Twee voorbeeldcasussen:

De zaak Smit: introductie

De eerste voorbeeldcasus betreft de heer Jan Smit. De heer Smit is 22 jaar oud en woont in een appartementencomplex (koop) aan de Piuslaan 12A in Waalwijk. Hij is al een tijdje in beeld als veelpleger bij zowel politie als gemeente in verband met enkele fietsdiefstallen in de stad. Daarnaast is ook bekend dat hij een serieuze alcoholverslaving heeft en dat hij hoge schulden heeft staan. Voor de alcoholverslaving wordt hij nog niet behandeld, maar hij zit inmiddels wel in de schuldhulpverlening.

Omwonenden klagen steen en been over Jan. Met name het feit dat hij nog tot laat in de nacht bezoekers in zijn woning heeft, waarbij er luidruchtig wordt gepraat en er harde muziek wordt gedraaid, zorgt voor veel frustratie bij de burens. Het is al enkele keren tot een onaangename confrontatie gekomen tussen de burens en Jan. Jan is het totaal niet met de burens eens en probeert de burens zelfs te intimideren, zodat ze geen klachten meer zullen indienen. "Als ik de politie nog een keer aan de deur krijg, zorg dan maar dat je niet thuis bent" krijgt een van de burens te horen als Jan verhaal komt halen na het zoveelste huisbezoek door de politie. Nadat de politie al meerdere malen op bezoek is geweest, maar geen concrete strafbare feiten heeft kunnen constateren, wordt de melding doorgestuurd aan de gemeente Waalwijk.

De zaak Van Mierlo: introductie

De tweede voorbeeldcasus betreft de heer en mevrouw Van Mierlo. De Van Mierlo's wonen in een rijtjeshuis aan de Hoge Steenweg 32 in Waspik. Zij huren het huis bij woningcorporatie Casade. Zij zijn ontzettende dierenliefhebbers en hebben zo'n 5 honden in huis. Het liefst geven ze de honden zoveel mogelijk ruimte en buitenlucht, dus staan de honden vaak in de veel te krappe achtertuin. De achterburens ervaren veel overlast van de honden. Ze blaffen de hele dag erg hard en staan ook bijna de hele dag buiten. Rustig in de achtertuin zitten is er volgens de burens dan ook niet meer bij. Overleg tussen de burens onderling heeft nog niet tot een oplossing geleid. "Honden blaffen nu eenmaal soms" is de reactie van de kant van Van Mierlo. Ten einde raad bellen de burens de gemeente Waalwijk op met een overlastmelding.

3.1: Wettelijk kader

In de APV van Waalwijk zijn diverse lokale regels opgenomen ter handhaving van de openbare orde. Het betreft met name strafbepalingen.

In artikel 2:59 staat dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een aanlijn- en muilkorfgebod voor honden die hij in verband met het gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht. Dit

verbod kan opgelegd worden voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander. Zodra de hond zich dus in de woning van de eigenaar bevindt heeft de burgemeester geen bevoegdheid tot het opleggen van het muilkorfgebod.

In artikel 4:6 wordt het verrichten van handelingen of het in werking hebben van toestellen of geluidsapparaten verboden, indien dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder veroorzaakt. Dit kan worden beschouwd als een soort kapstokartikel, waarmee alle overige geluidhinder die niet kan worden aangepakt met andere regelgeving, wordt verboden. De gemeente Waalwijk maakt hier gebruik van bij hun huidige aanpak van geluidsoverlast, stankoverlast, woonoverlast en overlast door dieren.⁷⁴ Echter, vanwege het gebrek aan een norm is handhaving op dit artikel wel moeilijk.

In artikel 26 van de Afvalstoffenverordening van Waalwijk is een opslagverbod uit de modelverordening van de VNG overgenomen. Hiermee wordt echter ook niet gewerkt bij woonoverlast, in verband met het feit dat het vaak gaat om privéterrein, waarop de gemeente geen bevoegdheid heeft op grond van lokale regelgeving.

De gemeente maakt gebruik van de volgende bevoegdheden uit de formele wetgeving:

- Artikel 1a en 1b van de Woningwet /artikel 7.22 van het Bouwbesluit
 - o De gemeente heeft eerder gehandhaafd wegens ernstige vervuiling en instortingsgevaar van een afgebrand pand.
- Artikel 13b van de Opiumwet
 - o De gemeente gebruikt dit artikel veelvuldig en heeft reeds een nieuw Damocles-beleid vastgesteld.
- Artikel 7.1 van de Wet ruimtelijke ordening
 - o De gemeente heeft gehandhaafd bij het strijdige gebruik van een woning als muziekschool, waarbij er geen concreet zicht op legalisatie bleek te zijn.⁷⁵

3.2: Dossiervorming

De dossieropbouw gebeurt bij de gemeente Waalwijk vooral digitaal. Het verdient alvorens nog opmerking dat de BOA's de dossiers bij reguliere handavingszaken in eerste instantie vrij summier opstellen. Er worden foto's en rapportages opgesteld en deze worden samen in een map gestopt. Zodra er bezwaar wordt gemaakt of er mogelijk een rechtszaak volgt, dan worden de stukken samengebracht in een dossier.⁷⁶

Zodra een zaak naar de rechter gaat wordt door de juristen een compleet dossier aangelegd. De juristen stellen hier hogere eisen aan dan de BOA's. Er dient in ieder geval sprake te zijn van een constateringsrapport. Dit rapport bevat cruciale informatie met betrekking tot de zaak, zoals foto's van de situatie ter plaatse, metingen en verklaringen van getuigen. Het is aan de handhaver om dit rapport op te stellen. Ook worden BRP-gegevens toegevoegd, om vast te stellen wie er op een bepaald adres woont. In Damocles-zaken worden ook alle processen-verbaal van de politie opgenomen.

Verder worden er, als het om bedrijven gaat, gegevens van de Kamer van Koophandel bijgevoegd. Eventuele vergunningen zijn ook van belang, omdat daaruit ook het juridisch kader voortvloeit. Verder vormen tekeningen (situatieschetsen) en plattegronden een bron van informatie over de situatie ter plaatse. Deze gegevens zullen bij woonoverlast echter geen grote rol spelen, aangezien bij woningen zelden sprake is van bedrijfsactiviteiten en er dus ook geen vergunningen nodig zijn.

⁷⁴ Bijlage 4: Document 'Meldingen BOA'.

⁷⁵ Bijlage 6: Interview Helen van de Werken (jurist bij gemeente Waalwijk).

⁷⁶ Bijlage 5: Interview Sonja Ophorst (BOA bij gemeente Waalwijk).

Het constateringsrapport is dus het belangrijkste stuk in het dossier voordat een besluit wordt genomen. De handhaver verwerkt zijn bevindingen, metingen en foto's hierin en neemt op basis daarvan een handhavingsbeslissing. Ook wordt vaak een melding gedaan bij de politie in plaats van de gemeente. In dat geval is ook het proces-verbaal van een verbalisant een belangrijk stuk in het dossier. Naast de vanzelfsprekende stukken die in het dossier zitten, zoals de melding/het verzoek tot handhaving, alle correspondentie en alle besluiten, is het constateringsrapport voor de motivering van het besluit dus cruciaal.⁷⁷

3.3: Procedurele stappen

In deze paragraaf worden de procedurele stappen aangaande de huidige aanpak van woonoverlast in kaart gebracht. Zo zijn er vaak verschillende wegen die worden bewandeld voordat een maatregel wordt opgelegd of voordat een zaak wordt afgesloten zonder maatregel wegens een gebrek aan voldoende middelen. Ruwweg zijn 3 varianten van behandeling te onderscheiden, maar deze kunnen elkaar ook aanvullen en opvolgen. Dit zijn de behandeling door de BOA's, de beleidsadviseurs en het bestuurlijk interventieteam (hierna: BIT).

3.3.1: De buitengewoon opsporingsambtenaren

De procedurele stappen voor de BOA's zijn uiteengezet in een intern document. Hierin zijn alle te ondernemen stappen samengevat en is er per soort overlastmelding een specifiek stappenplan opgenomen dat door de BOA's wordt gevolgd. De stappen zijn onder te verdelen in; melding, veredeling, controle, bemiddeling, optreden, terugkoppeling en afhandeling.

Melding

Om te beginnen komt er een overlastmelding binnen. Dit gebeurt meestal via het klantcontactcentrum van de gemeente, hetzij telefonisch of per e-mail. Via de website van de gemeente kan men ook melding doen van overlast. Men dient dan in te vullen waar de overlast plaatsvindt, waaruit de overlast bestaat en wat er al geprobeerd is om de overlast te doen stoppen.⁷⁸ Ook komt het voor dat men de melding in eerste instantie bij de wijkagent of op het algemene nummer van de politie doet en die melding vervolgens wordt doorgestuurd aan de gemeente. De BOA's krijgen de melding binnen en maken een zaakdossier aan om de zaak te gaan behandelen.

In beide eerdergenoemde zaken ontvangt de gemeente een melding aangaande de overlast. De melding komt bij de BOA's terecht.

Veredeling

Vervolgens wordt door de BOA de melding verder uitgediept. Er wordt contact gezocht met de melder om enkele gegevens te verduidelijken en om de overlast te specificeren. Ook worden gegevens van de overlastgever verzameld. Zo wordt ook gecontroleerd of er op de locatie van de geluidsoverlast sprake is van een bedrijf, aangezien daarvoor andere regels gelden op grond van de Wet milieubeheer. Ook wordt uitgezocht of er sprake is van een huurwoning of een koopwoning. Dit kan van belang zijn voor een mogelijke interventie door de woningcorporatie.

Controle

Vervolgens wordt een controle gehouden. De plek waar de overlast zich afspeelt wordt bezocht en er wordt door de BOA zelf bekeken of er ook daadwerkelijk sprake is van overlast. Dit hangt echter sterk af van de soort overlastmelding die wordt gedaan. Zo wordt er bij overlast door afvaldumping eerder een controle gehouden dan bijvoorbeeld bij een klacht over nachtelijke geluidhinder. Het aantal controlemomenten kan ook variëren. De BOA zal verder in gesprek gaan met de overlastgever en kan hem vooralsnog alleen 'vriendelijk vragen' om de overlast te stoppen. Concrete bevoegdheden voor de BOA's als het gaat om woonoverlast zijn er niet.

⁷⁷ Bijlage 6: Interview Helen van de Werken (jurist bij gemeente Waalwijk).

⁷⁸ www.waalwijk.nl (zoek op: 'melding doen').

In de zaak Van Mierlo brengen de BOA's ook een bezoek aan de melder, en horen eigenlijk al meteen dat er sprake is van overlast. Ze gaan eerst bij de melder langs en vervolgens bij de overlastgever. De overlastgever laat merken niet van plan te zijn om de honden te muilkorven of binnen te zetten. De BOA's kunnen verder niets doen.

(Buurt)Bemiddeling

In de meeste gevallen wordt er vervolgens in gesprek getreden met de overlastgever om zo zonder juridische middelen tot een oplossing te komen. Buurtbemiddeling wordt ingezet om alsnog te proberen om duidelijke afspraken te maken omtrent de overlast. Voor de buurtbemiddeling wordt doorverwezen naar Stichting Contour de Twern, die de bemiddeling organiseren. Als er sprake is van overlast van een huurder, dan wordt de woningcorporatie ook betrokken bij de bemiddeling. De afspraken worden vervolgens concreet vastgelegd. Voor de buurtbemiddeling in woonoverlastzaken wordt samengewerkt met Stichting Contour de Twern in Waalwijk. Deze stichting is ook nauw betrokken bij het BIT, waarover later meer volgt.⁷⁹

In beide zaken loopt de buurtbemiddeling op niets uit. De overlastgever willen maar niet geloven dat ze overlast veroorzaken en zijn niet bereid om maatregelen te treffen.

Optreden

Volgens het interne stappenplan wordt er in sommige gevallen verbaliserend opgetreden en wordt dus een boete opgelegd op grond van artikel 4:6 van de APV. Echter, in de praktijk blijkt dat er bij woonoverlast vaak niet verbaliserend kan worden opgetreden, vanwege het gebrek aan gestelde geluidsnormen. Ook raden de juristen dit af in verband met een mogelijke inperking van de grondrechten. Wel wordt er vaak als laatste poging nog een waarschuwing gestuurd waarin de burger wordt gehouden aan de gemaakte afspraken die tijdens de buurtbemiddeling zijn gemaakt en waarin staat dat een gedragswijziging wordt verwacht door de gemeente, de politie en eventueel de woningcorporatie. Als de overlastgever zich na de waarschuwing nog steeds niet houdt aan de afspraken, dan wordt door de BOA niet verder opgetreden.⁸⁰

In beide zaken wordt een waarschuwingsbrief gestuurd. Die maakt echter geen indruk en de overlast duurt voort. De gemeente staat nu met lege handen.

Terugkoppeling

Er wordt teruggekoppeld aan de melder wat de acties van de gemeente zijn geweest en dat de zaak verder is afgedaan. Bij een overlastgevende huurder wordt de melder doorverwezen naar de woningcorporatie. Bij een overlastgever vanuit een koopwoning wordt de melder vaak doorverwezen naar het juridisch loket om een civiele procedure op te starten.

Afhandeling

Tot slot worden alle verrichte acties ingevoerd in het digitaal bestand en wordt de zaak afgeboekt. De behandeling van de melding is nu ten einde.⁸¹

In sommige gevallen wordt op voorhand een melding al afgewezen door de BOA's, omdat zij hiermee niets kunnen. Dat is voor nu met name het geval voor woonoverlast in de vorm van geluids- of stankoverlast. De melder wordt geïnformeerd door de mogelijkheden om bij de verhuurder aan te kloppen of om bij stichting Contour de Twern aan buurtbemiddeling te beginnen. Bij koopwoningen wordt de melder vaak doorverwezen naar het Juridisch Loket, om daar de mogelijkheden voor een civiele procedure te bekijken.

⁷⁹ www.waalwijk.nl (zoek op: 'buurtbemiddeling').

⁸⁰ Bijlage 5: Interview Sonja Ophorst (BOA bij gemeente Waalwijk).

⁸¹ Bijlage 4: Document 'Meldingen BOA'.

3.3.2: De beleidsadviseurs

Naast de BOA's, die vooral repressief en strafrechtelijk optreden op basis van de APV, zijn er ook andere handhavers bij de gemeente. Dit zijn de adviseurs die zich met name bezig houden met het toezicht op de naleving van de vergunningen, maar ook met zaken die te omvangrijk zijn voor de BOA's, zoals de Damocles-sluitingen. In de praktijk worden de casussen die naar hun aard en omvang te omvangrijk zijn voor de BOA's opgepakt door de adviseurs. Zij zijn volgens de juristen ook beter op de hoogte van de bevoegdheden en mogelijkheden van de gemeente en kunnen vanwege hun specialisme ook maatwerk leveren. Ook zijn de adviseurs goed op de hoogte van wat er allemaal in het dossier moet komen, zoals het opstellen van een constateringsrapport.⁸²

In de praktijk valt dus op dat als een melding relatief 'ingewikkeld' is deze wordt doorgezet naar een adviseur, die vervolgens de zaak verder oppakt en tot handhaving overgaat. Dit is in ieder geval zo wanneer het gaat om een zaak waarbij de woningcorporatie betrokken is.⁸³ Het overnemen van een zaak door de handhavers gebeurt echter vaak in onderling overleg en is niet gebonden aan een vaste procedure binnen de gemeente Waalwijk.

De zaak Smit wordt doorgezet naar de veiligheidsadviseurs, vanwege de vermoedelijke multi-problematiek. Zo zijn er meerdere vormen van overlast, waaronder intimidatie. Ook vermoedt men dat er een zorgaspect bij komt kijken. De beleidsadviseurs gaan nogmaals in gesprek met de overlastgever en proberen tot een oplossing te komen.

3.3.3: Het bestuurlijk interventieteam

Binnen de gemeente Waalwijk wordt sinds enkele jaren gewerkt met een team dat zich specialiseert in de aanpak van overlast van jeugdige personen en jeugdgroepen. Dit team heet het BIT. In dit team zijn de volgende partijen vertegenwoordigd;

- de gemeente Waalwijk,
- de politie Zeeland-West-Brabant,
- Woningcorporatie Stichting Casade,
- Stichting Jongerenentra Waalwijk,
- Stichting Contour de Twern en
- Uitvoeringsorganisatie Baanbrekers.

De organisaties werken op basis van een samenwerkingsconvenant samen in een wekelijks kernteamoverleg.⁸⁴ Tijdens deze overleggen wordt de casuïstiek besproken en wordt besloten welke interventies er ingezet zullen worden. Vanuit de gemeente is mevr. Iris Hoedemakers

Voordat een jeugdcasus wordt behandeld in het BIT moet aan een aantal criteria, de zogenaamde 'inbreekpunten', worden voldaan. Zo moet er sprake zijn van minimaal 1 politie-mutatatie met betrekking tot de jeugdige of moet hij een sociaal aanbod hebben geweigerd. De gemeentelijke regisseur van het BIT bepaalt of de casus geschikt is voor een interventie.

Naast de aanpak van jeugdoverlast is het BIT de laatste tijd in het kader van een verbreding ook bezig met interventies bij woonoverlast. Dit onder andere vanwege de betrokkenheid van woningcorporatie Casade bij het BIT. Ook de overige betrokken partijen, zoals de Politie Zeeland-West-Brabant en Stichting Contour de Twern Dit bevindt zich echter nog in een experimentele fase en is nog niet dermate veel toegepast dat hiervoor een vaste procedure geldt.

In de gehele behandeling van zaken op het gebied van woonoverlast is er geen vaste persoon die de aanpak overziet. In de handreiking over de aanpak van woonoverlast wordt gemeenten wel geadviseerd om een zogenaamde overlastregisseur aan te wijzen die regie voert op een

⁸² Bijlage 6: Interview Helen van de Werken (jurist bij gemeente Waalwijk).

⁸³ Bijlage 7: Interview Reina Timmermans (netwerkgeregisseur openbare orde bij gemeente Waalwijk).

⁸⁴ Bijlage 7: Interview Reina Timmermans (netwerkgeregisseur openbare orde bij gemeente Waalwijk).

woonoverlastteam. De overlastregisseur heeft als belangrijkste taak om het toezicht te houden op zaken betreffende woonoverlast, het onderhouden van contact tussen de ketenpartners en het voorbereiden van maatregelen namens het bestuur.⁸⁵ Wel is een persoon van de afdeling Veiligheid betrokken bij het BIT.

Flowchart:

Aan de hand van het voorgaande kan in beeld worden gebracht hoe een melding van woonoverlast in grote lijnen wordt afgehandeld vanaf het moment dat er een melding binnenkomt bij de gemeente tot aan het moment dat er een maatregel wordt opgelegd of de zaak anders wordt afgedaan.⁸⁶

In dit hoofdstuk is de huidige werkwijze van de gemeente Waalwijk aan bod gekomen. Het opvallende aan de hele procedure omtrent de aanpak van woonoverlast bij de gemeente Waalwijk is dat deze slechts in hele grote lijnen bestaat. De behandeling van een melding omtrent woonoverlast hangt heel erg af van de persoon bij wie het binnenkomt en de verdere omstandigheden van het geval. Wel is het in grote lijnen zo dat er altijd eerst in gesprek wordt gegaan met beide partijen om te proberen om er samen uit te komen. Woningcorporatie Casade en de politie worden vaak ook betrokken door de beleidsadviseurs. Ook buurtbemiddeling is een instrument dat veel wordt ingezet binnen de gemeente Waalwijk. Daarna wordt vaak nog één keer gewaarschuwd, maar opvolging van die waarschuwing is voor nu in veel gevallen onmogelijk. De waarschuwing is daarmee een soort 'lege huls'. Het is daar waar de nieuwe bevoegdheid mogelijk aanvullend kan werken. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

⁸⁵ Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering 2011, p. 27.

⁸⁶ Bijlage 8: Flowchart aanpak woonoverlast Waalwijk.

Hoofdstuk 4: Artikel 151d Gemeentewet

In dit hoofdstuk wordt de nieuwe wetgeving zoals die per 1 juli 2017 in werking zal treden, besproken. Stapsgewijs wordt in dit hoofdstuk uiteengezet in welke gevallen de nieuwe bevoegdheid te gebruiken is, welke maatregelen men vervolgens kan nemen en hoe de procedure hiervoor moet worden ingericht. In paragraaf 4.1 worden alle voorwaarden behandeld waaraan moet worden voldaan voordat men de nieuwe bevoegdheid kan gebruiken. In paragraaf 4.2 wordt uiteengezet welke maatregelen genomen kunnen worden. In paragraaf 4.3 wordt de procedure geschetst van melding tot en met tijdelijk huisverbod. Aan de hand van de voorbeeldcasussen wordt de toepassing gedemonstreerd.

Artikel 151d van de Gemeentewet:

1. De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

4.1: Voorwaarden (wanneer?)

In deze paragraaf worden de toepassingsvoorwaarden uiteengezet. Uit het eerste lid van het wetsartikel vloeien vijf voorwaarden voort. Het moet gaan om een:

- gedraging;
- vanuit een woning/erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan;
- door de gebruiker van die woning;
- die ernstige hinder voor omwonenden veroorzaakt, en;
- die zich herhaaldelijk voordoet.

Verder gelden er nog voorwaarden die niet expliciet in het artikel genoemd worden, maar die wel van belang zijn voor de toepassing van deze wet. Aan de hand van de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde voorbeeldcasussen wordt per voorwaarde uiteengezet of hieraan wordt voldaan.

4.1.1: Gedraging

Er moet sprake zijn van een gedraging die in strijd is met de plicht om geen ernstige en herhaaldelijke hinder te veroorzaken. Deze gedraging kan zowel een actie als een nalaten inhouden.⁸⁷

⁸⁷ Kamerstukken II 2013/14, 34 007, nr. 3, p. 11.

In de zaak Smit ontvangt Jan veel bezoek tot 's avonds laat. Als dit bezoek aanwezig is gaat het er lawaaierig aan toe. Ook wordt er harde muziek gedraaid. Dit zijn allemaal gedragingen in de zin van deze wet. De harde muziek wordt actief aangezet en Jan laat na om zijn bezoekers in toom te houden. Ook de intimidatie door Jan valt onder het artikel.

In de zaak Van Mierlo is ook het feit dat het stel de honden in de tuin laat staan een gedraging, aangezien zij nalaten de honden naar binnen te doen ter voorkoming van hinder.

4.1.2: Gedraging vanuit een woning of erf

Er moet sprake zijn van een woning of van een daarbij behorend erf. Het betreft tenslotte de aanpak van woonoverlast. In de wetsgeschiedenis ontbreekt het aan een definitie van het begrip woning. Aangezien dit wetsvoorstel aanvankelijk was bedoeld als aanvulling op artikel 174a van de Gemeentewet, kan voor de kwalificatie als woning worden aangesloten bij de in de memorie van toelichting bij dat artikel opgenomen uitleg. Op basis daarvan is een woning een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden.⁸⁸

In zowel de zaak Smit als de zaak Van Mierlo is er sprake van een woning die ook als zodanig gebruikt wordt en dus wordt hieraan voldaan.

Er dient een verband te zijn tussen de gedraging en de woning en/of het erf. Dat blijkt uit een eerdergenoemde uitspraak van de ABRvS inzake de Victoria-sluiting van enkele krakerspanden in Monster.⁸⁹

In de nieuwe wetgeving is geconcretiseerd dat de gedraging ook een gedraging in de onmiddellijke nabijheid van de woning mag betreffen.⁹⁰ De aanwezigheid van een causaal verband tussen de woning en de gedraging blijft wel noodzakelijk.

In de zaak Smit bevindt het overlastgevend bezoek zich in de woning en wordt de harde muziek ook vanuit de woning afgespeeld. De intimiderende gedragingen van Jan gebeuren echter voor de deur bij de burens. Ook deze gedraging valt onder de regel, aangezien de gedraging zich in de onmiddellijke nabijheid van de woning voordoet. Ook houdt de gedraging verband met de andere hinder.

In de zaak Van Mierlo bevinden de honden zich in de achtertuin, van waaruit de hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. Dit is het erf bij de woning en dus valt dit onder de regel.

4.1.3: Gedraging door de gebruiker

De ernstig hinderlijke gedraging dient voort te komen uit een handelen van de gebruiker van een woning. Dit is niet per definitie de eigenaar van de woning. De aanwijzing kan zich dus ook richten tot een illegale onderhuurder of een kraker.⁹¹ Er geldt in principe geen leeftijdsgrens voor de aanwijzing, maar vanwege de eis dat men aan de last wel gehoor moet kunnen geven, zal de last zich enkel kunnen richten tot volwassenen.

Speciaal voor de aanpak van woonoverlast vanuit woningen die aan toeristen worden verhuurd, geldt dat de last zich kan richten aan degene die de woning in gebruik geeft. Dit geldt als de huurder iemand is die niet in de BRP ingeschreven staat.⁹²

In de zaak Smit wordt de muziek door Jan zelf erg hard aangezet en vertoont Jan zelf intimiderend gedrag tegenover de burens. De bezoekers die Jan vaak op bezoek heeft

⁸⁸ Kamerstukken II 1995-96, 24 699, nr. 3, p. 5.

⁸⁹ ABRvS 16 februari 2011, AB 2012, 183, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

⁹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 10.

⁹¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 13.

⁹² Kamerstukken II 2016/17, 34 007, nr. 17.

*veroorzaken op hun beurt ook weer veel overlast. Zolang Jan zelf de gedraging kan beëindigen, door bijvoorbeeld het bezoek niet meer toe te laten, dan kan de last zich ook richten tot Jan.*⁹³

In de zaak Van Mierlo wordt nagelaten om de honden naar binnen te halen of te muilkorven, om zo de ernstige hinder te voorkomen. Een nalaten kan ook een gedraging zijn.

4.1.4: Ernstige hinder

De initiatiefnemer van het wetsvoorstel stelt voorop dat het aan de burgemeester is om beleid te maken over wat wordt verstaan onder ernstige hinder.⁹⁴ De burgemeester komt dus beoordelingsvrijheid toe over het onderwerp. Zij noemt wel enkele voorbeelden waarbij er sprake zou kunnen zijn van ernstige hinder, zoals;

- Het draaien van luide muziek vanuit de woning;
- Overlastgevende honden in huis hebben;
- Overlastgevend bezoek in de woning aanwezig hebben;
- Het niet leefbaar houden van een portiek.

De burgemeester zou voor beleidsvorming als het gaat om geluidshinder aan kunnen sluiten bij de in de wet geldende normen voor bedrijvigheid, zoals bedoeld in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. Dit is eerder door de ABRvS toegelaten.⁹⁵ Ook mag de burgemeester uitgaan van deskundigenrapporten op dit gebied, zolang hij dit maar voldoende motiveert en consequent toepast.⁹⁶

In de wetsgeschiedenis wordt voor inspiratie regelmatig verwezen naar de gedragsaanwijzingen uit het burendrecht en het huurrecht. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

4.1.4.1: Afbakening aan de hand van het burendrecht

Opmerkelijk is dat de initiatiefnemer van het wetsvoorstel meerdere malen aangeeft dat voor het begrip 'hinder' aansluiting kan worden gezocht bij de begripsomschrijving voor het artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek. Ook stelt zij dat ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet tevens onrechtmatige hinder kan zijn in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek. Dit is echter geen vereiste.⁹⁷ De burgemeester kan bij de beleidsvorming dus aansluiting zoeken bij het begrip uit dit artikel.

Artikel 5:37 BW vormt een zogenaamde *lex specialis* ten opzichte van het artikel 6:162 BW, dat de onrechtmatige daad regelt. Het gaat bij dit artikel met name om de afgrenzing van hinder ten aanzien van buurerven.⁹⁸ Ook betreft het enkel de hinder die door de eigenaar van een erf wordt toegebracht door de gebruikmaking van dat erf. Hinder bij het gebruik van roerende zaken valt hier niet onder.⁹⁹

Onder 'hinder' wordt in artikel 5:37 BW verstaan het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, het onthouden van licht of lucht of het ontnemen van steun. Over het algemeen moet onder 'hinder' een 'stoornis in het genot' worden verstaan.¹⁰⁰ Wanneer de hinder als onrechtmatig dient te worden aangemerkt, moet worden bezien aan de hand van artikel 6:162 lid 2 BW. In enkele uitspraken van de Hoge Raad zijn de factoren voor de onrechtmatigheid van hinder vastgelegd. Dit is afhankelijk van de aard, de ernst en de duur van de hinder en de

⁹³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 007, nr. 5, p. 10.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 007, nr. 9, p. 26.

⁹⁵ ABRvS 1 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2053.

⁹⁶ ABRvS 9 november 2011, AB 2012/249.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 13.

⁹⁸ Wibbens-de Jong 2009, p. 25.

⁹⁹ Wibbens-de Jong 2009, p. 27.

¹⁰⁰ Wibbens-de Jong 2009, p. 28.

daardoor veroorzaakte schade, in verband met de verdere omstandigheden van het geval, waaronder de plaatselijke omstandigheden.¹⁰¹

Hinder zal vooral dan onrechtmatig zijn wanneer hij in strijd met de in het maatschappelijk verkeer betamende zorgvuldigheid wordt toegebracht. Dit is een van de gronden van onrechtmatigheid op grond van artikel 6:162 lid 2 BW. Hierbij kan mede van belang zijn of degene die de hinder toebrengt voldoende heeft gedaan om de gevolgen daarvan te voorkomen of te verzachten.¹⁰²

Bepaalde onderwerpen worden in het burenenrecht al dermate uitputtend geregeld dat deze niet onder de Wet aanpak woonoverlast zullen vallen. Het betreft onderwerpen die niet (direct) een verstoring van de openbare orde vormen en dus ook niet onder de algemene taakomschrijving van de burgemeester vallen. Dit zijn regels omtrent onder andere de afvoer van hemelwater, de plaatsing van beplanting (bomen, heggen en planten) en de plaatsing van grensoverschrijdende gebouwen of bouwwerken.¹⁰³ Deze vormen van hinder kunnen het woongenot van een bewoner zeker aantasten, maar zij vormen geen verstoring van de openbare orde en bevinden zich ook niet op het sociale vlak. Het gaat tenslotte over de aanpak van het gedrag van een overlastveroorzaker, niet de fysieke toestand van de woning.

Geluidsoverlast kan ook onder artikel 5:37 BW vallen. Dit hangt ook erg af van de omstandigheden van het geval. Zo werd eerder geoordeeld dat pianospel door de burenen overlast kan veroorzaken, maar dat dit teruggebracht kan worden tot slechts lichte hinder als dit wordt begrensd in tijd. Een voorziening die het pianospel tot bepaalde tijdstippen beperkt werd genomen.

In weer een andere uitspraak wordt het houden van teveel honden in de woning als onrechtmatige hinder aangemerkt, vanwege klachten van de burenen over geluidshinder, stankoverlast door poep in de tuin en rondvliegend hondenhaar. Het belangrijkste argument voor de onrechtmatigheid van de overlast was hier het feit dat de eigenaren met hun verhuizing naar de woning geen rekening hielden met de plaatselijke omstandigheden en dat het houden van zoveel honden daar teveel is.¹⁰⁴

Tot slot valt in de jurisprudentie rondom artikel 5:37 BW op dat deze uitspraken gedaan worden aan de hand van een zogenaamde comparitie ter plaatse. De rechter laat zijn oordeel afhangen van hetgeen hij concludeert aan de hand van een 'bezoek' waarbij de hinderlijke situatie wordt nagebootst. Dit omdat het vaak het woord van de ene tegen de andere buur is.

4.1.4.2: Afbakening aan de hand van het huurrecht

Het huurrecht wordt ook veel gebruikt om woonoverlast te bestrijden. Voor de verhuurder is vooral van belang wanneer de huurder zich niet houdt aan de verplichtingen uit de wetgeving en de huurovereenkomst.

Er zijn twee manieren waarop de verhuurder van de rechter een gedragsaanwijzing kan krijgen voor de huurder. Aan de ene kant bestaat er de verplichting van de huurder om zich ten aanzien van het gebruik van de gehuurde zaak als een goed huurder te gedragen op basis van artikel 7:213 BW. Aan de andere kant is er de mogelijkheid om nakoming van de huurovereenkomst te vorderen op basis van artikel 3:296 BW. Voor deze laatste optie gelden minder strenge eisen, maar dan moet er wel sprake zijn van een tekortkoming in de nakoming van de huurovereenkomst. Zo kan de verhuurder in de huurovereenkomst een bepaling opnemen die regelt dat men geen onrechtmatige overlast voor omwonenden mag

¹⁰¹ HR 3 mei 1991, *NJ* 1991, 476.

¹⁰² Wibbens-de Jong 2009, p. 32.

¹⁰³ Wibbens-de Jong 2009, p. 39-62.

¹⁰⁴ Rb. Alkmaar 22 oktober 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK0901.

veroorzaken. Ook kunnen geluidsnormen e.d. worden vastgelegd. De rechter kan vervolgens bepalen dat de huurder zich aan de huurovereenkomst moet houden middels een of meer gedragsaanwijzingen. De gedragsaanwijzingen zijn na de uitspraak van de rechter rechtens afdwingbaar en worden bij niet-nakoming vaak gevolgd door de verbeurte van een dwangsom. Daarnaast levert het niet voldoen aan de gedragsaanwijzing meestal een geldige grond op voor de ontbinding van de huurovereenkomst en dus de ontruiming van de woning.

De vraag rijst dan vaak wanneer de overlast/hinder zo ernstig is dat niet meer wordt voldaan aan het goed huurderschap en er dus een tekortkoming in de nakoming is van de huurder. Buren hebben tenslotte een zekere mate van hinder van elkaar te dulden, dit is onvermijdelijk. Voor een schending van het goed huurderschap is vereist dat de overlast onrechtmatig is in de zin van artikel 6:162 BW.¹⁰⁵ Dit is hetzelfde als bij het artikel 5:37 BW. Er is dan sprake van een tekortkoming in de nakoming van de huurovereenkomst of in de verplichting om zich als goed huurder te gedragen.¹⁰⁶

Voor de verhuurder geldt ook de eis dat eerst met niet-juridische middelen moet worden geprobeerd om de overlast te beëindigen, zoals buurtbemiddeling of mediation.¹⁰⁷ Dit draagt ook bij aan de dossieropbouw alvorens de verhuurder naar de rechter stapt om de ontbinding van de huurovereenkomst of nakoming van de huurovereenkomst te vorderen. Ook komt het niet vaak voor dat slechts één tekortkoming al voldoende is om ontbinding en/of ontruiming te rechtvaardigen. Er geldt dus een soort herhaaldelijkheidseis ten aanzien van de overlast, voordat naar de rechter kan worden gegaan door de verhuurder.

Voor ontbinding van de huurovereenkomst geldt de extra eis dat de tekortkoming, wanneer die eenmaal is bewezen, de ontbinding van de huurovereenkomst moet rechtvaardigen.¹⁰⁸ De rechter kijkt bij de beoordeling daarvan naar de frequentie, de aard en de ernst van de overlast en naar de onderliggende oorzaken die aan de woonoverlast ten grondslag liggen.¹⁰⁹

Uit de jurisprudentie blijken geen vaste normen te gelden voor de diverse vormen van woonoverlast. Dit heeft mede te maken met de vele omstandigheden die per geval variëren. Zo heeft het hof in Den Haag in 2011 een opvallende uitspraak gedaan waarin zij opmerkt dat burens, in een dichtbevolkt land als Nederland, vrijwel altijd enige geluiden van elkaar zullen horen en deze ook zullen moeten dulden.

Dat gezegd hebbende is het soms wel mogelijk om, bij de beoordeling of er naar objectieve maatstaven sprake is van geluidsoverlast, aan te sluiten bij geluidsnormen die zijn vastgesteld door deskundigen of in wet- en regelgeving. Zo sloot het hof 's-Hertogenbosch al eerder aan bij de geluidsnormen uit een deskundigenrapport, te weten maximaal 40 dB(A) tussen 19:00 en 23:00 uur en maximaal 30 dB(A) tussen 23:00 en 08:00 uur. De rechter bepaalde dat de overlastgever, op straffe van dwangsom, niet boven deze normen uit mocht komen.¹¹⁰

Tussenconclusie:

Het begrip 'ernstige hinder' wordt in de parlementaire geschiedenis niet ingevuld. Wel wordt er verwezen naar het begrip 'onrechtmatige hinder' uit het burensrecht en het huurrecht. Ook in deze rechtsgebieden wordt dat begrip slechts beperkt ingevuld, namelijk aan de hand van diverse factoren die meespelen. Er is nooit per definitie sprake van overlast en dus dient dit telkens te worden gezien aan de hand van de casus zelf.

¹⁰⁵ HR 16 oktober 1992, NJ 1993/167.

¹⁰⁶ Handreiking gedragsaanwijzing huursector 2014, p. 8.

¹⁰⁷ Handreiking gedragsaanwijzing huursector 2014, p. 9.

¹⁰⁸ Artikel 6:265 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁰⁹ Handreiking gedragsaanwijzing huursector 2014, p. 9.

¹¹⁰ Hof 's-Hertogenbosch 14 februari 2000, KG 2000/92.

4.1.5: Herhaaldelijkheid

De ernstige hinder dient herhaaldelijk voor te komen alvorens men gebruik mag maken van de nieuwe bevoegdheid. Deze voorwaarde is aan het artikel toegevoegd middels een amendement door twee Kamerleden. De reden hiervoor was dat de nieuwe bevoegdheid vanwege haar inbreuk op het privé domein erg zwaar kan zijn en dat het daarom niet wenselijk is dat de burgemeester na slechts één incident al kan ingrijpen.¹¹¹

Concreet betekent dit dus dat om aan dit vereiste te voldoen er minimaal twee controles dienen te worden uitgevoerd door de gemeente om tweemaal de ernstige hinder te constateren.

4.1.6: Overige aandachtspunten

Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel vloeien ook nog enkele andere vereisten voort waaraan moet worden voldaan.

Het ligt in het vermogen van de overlastgever om de gedraging te staken en/of om gehoor te kunnen geven aan de last

Om de geadresseerde van een gedragsaanwijzing de kans te geven om de ernstig hinderlijke gedraging te staken, moet deze wel over de middelen, de mogelijkheden en het bewustzijn beschikken om deze gedraging daadwerkelijk te staken. Zo ligt het bij psychisch kwetsbare personen vaak moeilijk, omdat zij niet altijd hun handelingen in de hand hebben. Deze voorwaarde is gedurende de parlementaire behandeling uit het wetsvoorstel gehaald, omdat deze voorwaarde al voortvloeit uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹¹²

De gedragsaanwijzing is voldoende voorzienbaar

Als in de APV de verplichting om geen ernstige hinder te veroorzaken wordt opgenomen, dan moet het voor de burger wel duidelijk zijn wat hieronder verstaan wordt en wat er dan gebeurt. Dit vereiste vloeit voort uit het eerder behandelde artikel 8 van het EVRM. Dit is te borgen door, net zoals bij de toepassing van de Wet Damocles, beleid te maken in de vorm van een stappenplan. Zo kan bij normoverschrijdende hinder eerst een duidelijke waarschuwing worden afgegeven, waarin staat welk gedrag precies onwenselijk is en wat de burger concreet kan doen om verdere handhaving te voorkomen.

4.1.7: Eisen voor handhaving door burgemeester

Als wordt voldaan aan de eisen uit het eerste lid, dan geldt dat op basis van het tweede lid de burgemeester mag handhaven door de oplegging van een last onder bestuursdwang, oftewel de gedragsaanwijzing. Er worden in dit lid echter nog twee extra eisen geformuleerd waaraan moet worden voldaan voordat de burgemeester zijn bevoegdheid mag gebruiken.

Met inachtneming van hetgeen de raad omtrent de uitoefening van de bevoegdheid heeft bepaald

Er is veel ruimte voor de raad om de regel naar eigen inzicht in te delen. Volgens de initiatiefnemer zijn er verschillende modaliteiten denkbaar voor de raad om de bevoegdheid in te delen. Zo kan de raad bepalen dat de zorgplicht slechts geldt ten aanzien van een bepaald gebied of voor een bepaalde tijd. Dit is te vergelijken met de aanwijzingsbevoegdheid voor veiligheidsrisicogebieden uit artikel 151b Gemeentewet. Ook kan de raad zelf invulling geven aan het begrip 'ernstige hinder'. Zo kan de raad aangeven dat het enkel kan gaan om geluidhinder of intimidatie.¹¹³ Doet zij dit niet, dan bestaat er automatisch beoordelingsvrijheid bij de burgemeester als het gaat om het begrip 'ernstige hinder' in het handhavingbeleid.

De ernstige hinder kan niet op een andere minder ingrijpende wijze worden tegengegaan Naar aanleiding van het advies van de Raad van State (en de kritische blik van het NGB) is aan de

¹¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 007, nr. 16.

¹¹² Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 7.

¹¹³ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 7.

nieuwe bevoegdheid de voorwaarde toegevoegd om deze slechts toe te passen zodra het probleem niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden opgelost.¹¹⁴

Hiermee wil de Raad van State een grens opwerpen, zodat de burgemeester niet voor alle geschillen tussen burens hoeft te handhaven. Dit is ook volgens de NGB zeer wenselijk in het kader van de beginselplicht tot handhaving. Als er nog andere mogelijkheden zijn, dan dient die weg eerst bewandeld te worden.¹¹⁵ Volgens de aangepaste memorie van toelichting zijn mogelijke andere geschikte wijzen van tegengaan van ernstige hinder buurtbemiddeling, mediation of een door het slachtoffer zelf aan te spannen civiele procedure. Het is echter aan de burgemeester om in beleid vast te leggen wanneer er geen andere minder ingrijpende manieren zijn.

Momenteel worden veel overlastcasussen via het huurrecht beslecht door de verhuurder. Een verhuurder kan een gedragsaanwijzing door de rechter laten opleggen.¹¹⁶ Dit biedt al jaren een belangrijk instrument bij huurwoningen en is ook de inspiratie geweest voor dit wetsvoorstel. Aangezien hier dus een belangrijke rol ligt voor de woningcorporatie is het aan te raden om in het handhavingsbeleid op te nemen dat oplossing via het huurrecht een goede mogelijke oplossing is om op een andere minder ingrijpende wijze de ernstige hinder tegen te gaan.

4.2 De gedragsaanwijzing (wat?)

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat er precies gedaan kan worden als is vastgesteld dat er sprake is van ernstige hinder voor omwonenden, die niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Er wordt hiervoor in eerste instantie gekeken naar de wetsgeschiedenis, die enkele voorbeelden noemt van gedragsaanwijzingen. Verder wordt ook gekeken naar de gedragsaanwijzingen zoals die worden opgelegd in het huurrecht, aangezien hierbij aansluiting kan worden gezocht volgens de initiatiefnemer van de wet.¹¹⁷

4.2.1: Parlementaire geschiedenis

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet aanpak woonoverlast is door veel Kamerleden de vraag gesteld wat een gedragsaanwijzing nu precies kan inhouden. De gedragsaanwijzing, die juridisch gezien een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom inhoudt, is ervoor bedoeld om de overlastgevende gedraging te doen stoppen. De bestuursdwang of dwangsom dient vervolgens als stok achter de deur.¹¹⁸

In de wetsgeschiedenis wordt telkens een vijftal mogelijke aanwijzingen genoemd als voorbeelden voor de last. Er kan onder andere 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 muilkorven of anderszins moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt;
- het portiek leefbaar moet houden, en
- geen luide muziek mag draaien.¹¹⁹

Ook wordt in de wetsgeschiedenis benadrukt dat er naast de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen er ook de mogelijkheid is om een last onder dwangsom op te leggen o.g.v. artikel 5:32 Awb. Dit kan in sommige gevallen een proportioneler middel zijn. Als

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 007, nr. 5, p. 9.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 007, nr. 7, p. 14.

¹¹⁶ Handreiking gedragsaanwijzing huursector 2014, p. 12 e.v.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 007, nr. 9, p. 13.

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 007, nr. 9, p. 14.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 007, nr. 7, p. 5-6.

de last niet tot gedragsverandering leidt kan worden overgegaan op de daadwerkelijke verbeurte van de dwangsom of de toepassing van bestuursdwang.¹²⁰

4.2.2: Gedragsaanwijzingen in het huurrecht

Tijdens een pilot met betrekking tot huurrechtelijke gedragsaanwijzingen, georganiseerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV), is gebleken dat de meeste gedragsaanwijzingen vrijwillig worden aangegaan in plaats van bij de rechter. Ook Casade werkt veelvuldig met vrijwillige gedragsaanwijzingen.¹²¹ Verreweg de meeste aanwijzingen houden een verbod op een bepaalde gedraging in. Op de tweede plaats staat een gebod op een bepaalde gedraging op de derde plaats de acceptatie van een hulpverleningstraject.¹²²

Als het op formulering aankomt verschillen de gedragsaanwijzingen erg van elkaar. De formulering varieert van een algemeen verbod op het veroorzaken van overlast voor omwonenden tot het plegen van onderhoud aan de tuin, waarbij het te plegen onderhoud specifiek is omschreven.¹²³ Casade werkt vooral met bezoekersverboden, verbod op het hebben van een hond en het verbod op geluidsoverlast.¹²⁴

Van de 18 gedragsaanwijzingen uit de pilot is er bij 6 daarvan een eindtermijn opgenomen. Bij 5 van de 6 was deze termijn minimaal één jaar lang, vanwege de verhoogde kans op terugvallen door de overlastveroorzaker.¹²⁵

Als het op handhaving en toezicht op de naleving van de gedragsaanwijzing aankomt, verschilt de aanpak hiervan ook per soort aanwijzing. De verhuurder controleert nooit actief per kwartaal of bijvoorbeeld de tuin nog is opgeruimd. Het is aan de omwonenden, die over de gemaakte afspraken ook geïnformeerd worden, om eventuele overtreding van de aanwijzing te melden.¹²⁶

4.2.3: Tijdelijk huisverbod

Mede naar aanleiding van een voorstel van de PvdA is een derde lid aan de Wet aanpak woonoverlast toegevoegd waarin staat dat een tijdelijk huisverbod kan volgen, indien geen andere minder ingrijpende manieren zijn om de overlast te stoppen.¹²⁷ Dit is het allerlaatste stapje van de Wet aanpak woonoverlast totdat kan worden overgegaan op de meer ingrijpende sluitingsbevoegdheid uit artikel 174a van de Gemeentewet.

Deze maatregel is vooral bedoeld om de escalerende situatie een halt toe te roepen, door de overlastgever gedurende een periode uit de woning te plaatsen om 'af te koelen'.¹²⁸ Opvallend is ook dat veel waarborgen uit de Wet tijdelijk huisverbod ook gelden voor het tijdelijk huisverbod, zoals in de nieuwe wetgeving is opgenomen. Zo moet degene die het huisverbod krijgt meerderjarig zijn, krijgt degene die het tijdelijk huisverbod krijgt altijd een raadsman toegewezen en wordt een verzoek om een voorlopige voorziening altijd binnen drie dagen behandeld.¹²⁹

Ook gelden dezelfde termijnen voor het huisverbod, namelijk eerst voor tien dagen en vervolgens de verlenging tot maximaal vier weken. Hierbij is ook weer bepalend of degene tot

¹²⁰ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 007, nr. 7, p. 6.

¹²¹ Bijlage 9: Interview Wilma Dekkers (interventieconsulent bij woningcorporatie Casade).

¹²² Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast 2015, p. 58.

¹²³ Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast 2015, p. 97.

¹²⁴ Bijlage 9: Interview Wilma Dekkers (interventieconsulent bij woningcorporatie Casade).

¹²⁵ Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast 2015, p. 64.

¹²⁶ Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast 2015, p. 100.

¹²⁷ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 007, nr. 9, p. 3-4.

¹²⁸ *Handelingen II 2015/16*, 39, p. 39-8-2.

¹²⁹ *Kamerstukken I 2016/17*, 34 007, nr. A, p. 2.

wie het huisverbod zich richt hulpverlening heeft geaccepteerd of niet en of diegene de hulpverlening voor de eventuele achterblijvers niet frustreert.¹³⁰ Ook dient de betreffende persoon te worden gehoord voordat wordt verlengd.¹³¹

De feiten en omstandigheden waarop de beslissing moet zijn gebaseerd vloeien voort uit het invullen van het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld. In dit schema worden als indicatoren onder andere excessief alcohol- en/of drugsgebruik, dreiging met geweld, intimidatie en wapenbezit genoemd.¹³² Het tijdelijk huisverbod kan zich in het kader van de aanpak van woonoverlast dus richten tegen personen die zich intimiderend tegenover hun buren gedragen. Het leent zich echter niet voor alle gevallen van woonoverlast.

4.3: Procedurele stappen (hoe?)

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de procedurele stappen die van belang zijn voor het gebruik van de Wet aanpak woonoverlast.

4.3.1: Bepaling in APV door raad

De raad neemt in de APV een nieuwe bepaling op, waarin staat dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit de woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

4.3.2: Opstellen handhavingsbeleid en uitoefening bevoegdheid

Het is aan de burgemeester om in een handhavingsprocedure goed vast te leggen welke stappen dienen te worden genomen vanaf het moment dat een verzoek om handhaving binnenkomt tot aan het moment dat een gedragsaanwijzing via het bestuursrecht wordt gehandhaafd door middel van bestuursdwang of een dwangsom. Dit moet in verband met de noodzakelijkheidseis uit het tweede lid van de nieuwe wetgeving. Aan de hand van de voorbeeldcasussen wordt de hele procedure kort beschreven.

In de zaken Smit en Van Mierlo is zojuist de melding (ofwel verzoek om handhaving) van de omwonende binnengekomen. De melding wordt doorgezet naar de afdeling Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving en wordt beoordeeld door een adviseur. Op basis van de noodzakelijkheidseis kan en mag de gemeente echter nog niet tot handhaving overgaan, maar moeten eerst andere stappen worden gezet.

1. Buurtbemiddeling en/of mediation

Allereerst is van belang dat er een goed gesprek wordt gestart tussen de overlastgever en de overlast ervarende omwonende(n). Hiervoor maakt de gemeente nu al gebruik van buurtbemiddeling bij Stichting Contour de Twern. Dit is een effectieve manier om overlastgevers zich bewust te maken van de overlast, door de omgeving erbij te betrekken.¹³³

Tijdens de buurtbemiddeling in de zaak Smit blijkt dat er meerdere omwonenden overlast ervaren van Jan. Niet alleen de directe buurman die de meldingen bij de politie heeft gedaan ervaart overlast, maar ook de boven- en onderburen zeggen dit te ervaren. Jan vindt het allemaal wel behoorlijk overdreven en is niet van plan om iets aan zijn gedrag te veranderen. "Ik bepaal toch zeker zelf wel wie ik wel en niet in mijn huis heb?!". Er worden geen afspraken gemaakt en de bemiddeling mislukt dan ook.

¹³⁰ www.huisverbod.nl (klik op: 'instrumenten huisverbod' en vervolgens op 'Wet tijdelijk huisverbod, een handreiking voor de burgemeester'), p. 35.

¹³¹ Artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹³² www.huisverbod.nl (klik op: 'instrumenten huisverbod' en vervolgens op 'Risicotaxatie-instrument (RIHG)').

¹³³ www.waalwijk.nl (zoek op: 'buurtbemiddeling').

Na een korte buurtenquête komt men er in de zaak Van Mierlo achter dat vooralsnog enkel de achterburen ernstige hinder ervaren van de honden. Er wordt hier gekozen voor een mediationgesprek met een professionele mediator. Aanvankelijk reageren de Van Mierlo's aangevallen. Ze zijn die zogenaamde "treiterspelletjes" van de burens beu. Na een tijdje kunnen toch concrete afspraken worden gemaakt. De honden zullen minder buiten staan en zullen ook gemuilkorfd worden als ze langdurig naar buiten gaan.

2. Mogelijkheden voor de woningcorporatie

Als het in enigerlei vorm in gesprek gaan met de overlastgever geen soelaas biedt, en er is sprake van een verhuurder, dan ligt daar vervolgens de bal. Als de ernstige hinder wordt veroorzaakt door een huurder, dan is de woningcorporatie eerst aan zet, daarna pas de burgemeester.¹³⁴ Het is aan de burgemeester om dit te bepalen in het handhavingsbeleid.¹³⁵

In de zaak Smit is het zo dat Jan zelf eigenaar is van zijn appartement, dus kan de burgemeester meteen zelf ingrijpen.

In de zaak Van Mierlo is er sprake van een huurovereenkomst met als verhuurder Casade. Hierdoor moet dus op basis van het handhavingsbeleid van de burgemeester Casade eerst alle mogelijke instrumenten om de overlast te stoppen, benutten. Zo kan een verhuurder in sommige gevallen een huurrechtelijke gedragsaanwijzing geven op basis van de huurovereenkomst. Ook kan de rechter deze aanwijzing geven op basis van goed huurderschap. Casade laat aan de burgemeester weten dat er op basis van de huurovereenkomst geen interventiemogelijkheden zijn bij de Van Mierlo's.

3. Bestuurlijke waarschuwing

Vanaf dit moment ligt de behandeling van de woonoverlastcasus volledig bij de burgemeester. Hij kan nu op basis van zijn nieuwe bevoegdheid optreden tegen de overlast. In het kader van het de-escalatiemodel is het echter nodig om nog één keer aan de overlastgever te laten weten welk gedrag er van hem verwacht wordt, om de oplegging van een gedragsaanwijzing door de burgemeester te kunnen voorkomen. Met de nieuwe bevoegdheid is het mogelijk om de waarschuwing in te richten als een voornemen tot de oplegging van een last onder dwangsom/bestuursdwang, oftewel de gedragsaanwijzing. De overlastgever heeft dan ook de tijd om hierover zijn zienswijzen kenbaar te maken.

Aangezien de klachten omtrent het gedrag van Jan aanhouden, stuurt de burgemeester Jan een waarschuwingsbrief. Hierin staat dat Jan geen overlast meer mag veroorzaken door het bezoek dat hij ontvangt en dat hij 's avonds geen harde muziek meer mag draaien. Ook staat er in dat Jan geen intimiderende houding mag aannemen tegenover zijn burens. Als hij dit toch doet, dan zal de burgemeester mogelijk een gedragsaanwijzing geven.

Hetzelfde geldt voor de Van Mierlo's. Ook zij krijgen van de burgemeester de waarschuwing dat zij ervoor moeten zorgen dat de honden geen overlast meer veroorzaken voor de burens. Doen zij dit toch, dan zal een gedragsaanwijzing de volgende stap zijn.

4. Last onder dwangsom/bestuursdwang (gedragsaanwijzing)

Als ook de waarschuwingsbrief geen of onvoldoende effect heeft op het gedrag van de overlastgever, dan kan worden ingegrepen door middel van een last onder dwangsom/bestuursdwang, oftewel een gedragsaanwijzing. De last geeft zo specifiek mogelijk aan welk soort gedrag onwenselijk is en wat de overlastgever moet doen om het gedrag wel zoals wenselijk is te krijgen. Dit betreft vooral maatwerk, en dus kan aan de hand van enkele voorbeelden uit de wetsgeschiedenis een beeld geschetst worden van de mogelijkheden. Deze voorbeelden zijn reeds besproken in paragraaf 4.2.

¹³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 9, p. 23.

¹³⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 14.

In de zaak Smit zet Jan nog steeds zijn overlastgevende gedrag voort door nog tot 's avonds laat luidruchtige bezoekers te ontvangen en harde muziek te draaien. Jan is totaal niet onder de indruk van de waarschuwingsbrief en het komt opnieuw tot een harde confrontatie met een van de burens, waarbij de betreffende buurman zelfs de politie belt. Als de politie ter plaatse komt rapporteren zij vanuit de woning bij de buurman dat er sprake is van geluidsoverlast. Verbaliserend optreden blijft echter uit. Nadat ook de gemeente hiervan lucht heeft gekregen legt de burgemeester een last onder bestuursdwang op. Het verschil met de waarschuwingsbrief is hier dat er concretere aanwijzingen worden opgelegd. In de aanwijzing wordt de last opgelegd om tussen 23:00 uur 's avonds en 07:00 uur 's ochtends geen bezoek meer in de woning aanwezig te hebben. De burgemeester sluit hiervoor aan bij de tijden genoemd in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit, waaruit ook blijkt dat juist tussen deze twee tijdstippen de geluidhinder het zwaarst overkomt. Ook mag Jan geen muziek meer draaien tussen deze tijdstippen. Het intimiderend gedrag tegen de burens, door aan te bellen en de confrontatie op te zoeken, moet ook stoppen. De last wordt voor onbepaalde tijd opgelegd. Er wordt niet voor een dwangsom gekozen, omdat er aanwijzingen zijn dat Jan weinig financiële middelen heeft.

In de zaak Van Mierlo wordt ook geen gehoor gegeven aan de waarschuwingsbrief. De honden staan wel iets meer binnen, maar nog steeds zorgen ze voor veel overlast bij de overburen. De burgemeester legt een last onder dwangsom, waarin staat dat de honden voortaan op de momenten dat zij buiten in de tuin verblijven gemuilkorfd moeten worden. De begunstigingstermijn beslaat een periode van twee weken, aangezien voor de 5 honden de muilkorven eerst nog aangeschaft zullen moeten worden. Als aan de last niet wordt voldaan zal een dwangsom van 75 euro per overtreding worden verbeurd, tot een maximum van 375 euro.

5. Uitvoering last/verbeuren dwangsom

Als aan de last geen gehoor wordt gegeven en de termijn hiervoor is verstreken, dan kan met de verbeurde van een dwangsom of de toepassing van bestuursdwang worden gehandhaafd. Men kan dan denken aan onder andere de volgende interventies:

- het verwijderen van bezoekers uit de woning;
- het aanbrengen van geluidwerende vloerbedekking;
- het verwijderen van geluidsapparatuur;
- het in beslag nemen van huisdieren, en
- het verwijderen van vuilnis.¹³⁶

De nadelige gevolgen van de last mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de last te dienen doelen.¹³⁷

In de zaak Smit wordt, nadat duidelijk is geworden dat Jan zich alweer niet gedraagt naar de aanwijzingen van de gemeente, de overtreding met bestuursdwang beëindigd. De buurman heeft de politie op de hoogte gesteld van het feit dat Jan alweer bezoek aan het ontvangen is tot laat in de nacht. Zodra de politie aanbelt zien zij dat er een aantal bezoekers binnen is bij Jan. De politie verwijdert voorts de bezoekers uit de woning en neemt ze mee naar buiten. Ook nemen ze de geluidsapparatuur in beslag.

In de zaak Van Mierlo wordt door een BOA geconstateerd dat ook na afloop van de begunstigingstermijn de honden zonder muilkorf door de tuin lopen en hierbij veel blaffen. Hierop verbeurt een dwangsom van 75 euro. Dit gebeurt meerdere malen, waardoor op een bepaald moment het maximum is bereikt. Hierna beslist de burgemeester om met bestuursdwang de honden door de politie uit de woning te laten verwijderen.

¹³⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 6.

¹³⁷ Artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

6. Tijdelijk huisverbod

In sommige gevallen, zoals hiervoor al toegelicht, kan na de last onder dwangsom/bestuursdwang ook een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning. Dit geldt alleen bij zeer ernstige overlast.

In de zaak Smit gaat Jan nog steeds door met het intimideren van zijn burens. Hij weet dat de politie er op aanvraag van de buurman is geweest om het bezoek uit zijn woning te verwijderen en om de geluidsapparatuur in beslag te nemen. Daar is hij op zijn zachtst gezegd niet blij mee. Hij komt een paar dagen later verhaal halen bij de buurman, die vervolgens de huid vol gescholden krijgt. Ook de andere burens krijgen dit mee. De burgemeester acht de overlast dermate ernstig dat hij een tijdelijk huisverbod oplegt aan Jan voor de duur van tien dagen. Hij levert hierbij als motivering aan dat Jan zich zeer agressief gedraagt jegens zijn burens. Bij aanwijzingen dat Jan een gevaar blijft vormen kan, overeenkomstig de Wvta en artikel 151d lid 3 Gemeentewet, het huisverbod verlengd worden tot vier weken.

In dit hoofdstuk zijn alle relevante aspecten aan bod gekomen van de nieuwe Wet aanpak woonoverlast. Van de verschillende voorwaarden waaraan inhoudelijk moet worden voldaan tot aan de feitelijke procedure omtrent de uitvoering van de nieuwe wet. In het volgende hoofdstuk wordt de vergelijking gemaakt tussen de huidige werkwijze en de huidige werkwijze omtrent de aanpak van woonoverlast in drie omliggende gemeenten. Zo ontstaat ook een beeld van waar andere gemeenten tegenaan lopen en wat ze hier nu al tegen doen.

Hoofdstuk 5: Vergelijking met andere gemeenten

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt met drie andere gemeenten die hebben aangegeven gebruik te willen gaan maken van de nieuwe bevoegdheid uit artikel 151d van de Gemeentewet. Het betreft gemeenten die zich in de directe omgeving van Waalwijk bevinden, namelijk de gemeenten Heusden, Dongen en Gilze-Rijen. Aan de hand van interviews met informanten wordt nader ingegaan op de plaatselijke problematiek, de huidige aanpak en de ideeën en verwachtingen van de nieuwe bevoegdheid.

5.1: De gemeente Heusden

De gemeente Heusden bestaat uit een aantal kernen, waarvan de belangrijkste Heusden, Drunen en Vlijmen zijn. Met een inwonersaantal van 43.274 op 1 april 2016 is de gemeente qua inwoners ongeveer even groot als Waalwijk. De gemeente grenst aan de westelijke kant ook aan de gemeente Waalwijk.

5.1.1: Huidige problematiek en aanpak

De problematiek die in de gemeente Heusden speelt op het gebied van woonoverlast, loopt erg uiteen. Er wordt veel melding gemaakt van overlast door overbewoning bij huisvesting voor arbeidsmigranten. Ook geluidsoverlast en vervuiling van de woning komt veelvuldig voor binnen de gemeente. De overlast heeft vaak ook een verband met het houden van hinderlijke huisdieren, zoals honden. Die zorgen voor zowel geluids- als stankoverlast. Ook het op een hinderlijke wijze stoken van een houtkachel is iets waar met enige regelmaat melding van wordt gemaakt.

Van een standaard aanpak van woonoverlast in de gemeente Heusden is geen sprake. Over het algemeen is het zo dat de BOA's van Heusden de overlastmelding als eerste binnenkrijgen en oppakken. Er wordt door de BOA's in gesprek gegaan met de overlastgever en er wordt gekeken of er, door middel van een goed gesprek, een einde kan worden gebracht aan de overlast. Als dit niet werkt, dan wordt meestal overgegaan tot het starten van buurtbemiddeling. Dit gebeurt bij een externe partner. Als ook dit niet tot het gewenste resultaat leidt, dan wordt in ernstige gevallen gekeken of er mogelijkheden zijn om tot handhaving over te gaan.

Van een verschil tussen de aanpak van woonoverlast bij koopwoningen en bij huurwoningen is in Heusden geen sprake. Er vindt geen structureel overleg plaats tussen de gemeente en de plaatselijke woningcorporatie Woonveste. De enige uitzondering hierop is het overleg in het Veiligheidshuis. In dit overleg worden casussen behandeld die betrekking hebben op psychisch kwetsbaren, zoals drugsverslaafden. Er is dan sprake van meerdere problemen.

De gemeente Heusden gebruikt voor de handhaving meerdere bevoegdheden. Van de Wet Victoria heeft de gemeente in het verleden een enkele keer gebruik gemaakt, maar deze wordt niet structureel ingezet. Hiervoor gelden teveel zware voorwaarden. De enige sluitingsbevoegdheid waarvan structureel gebruik wordt gemaakt is de Wet Damocles. De drugsoverlast vanuit woningen wordt hiermee dus flink aangepakt. De gemeente heeft in het verleden ook gebruik gemaakt van de sluitingsbevoegdheid uit artikel 17 van de Woningwet. Dit was in een geval waarbij sprake was van ernstige vervuiling van een woning.

Naast de sluitingsbevoegdheden maakt de gemeente ook gebruik van andere wettelijke bevoegdheden om woonoverlast aan te pakken. Zo wordt in Heusden veel gebruik gemaakt van de bevoegdheden uit de Woningwet, zoals de zorgplicht uit Artikel 1a en het verbod op overtreding van het Bouwbesluit uit artikel 1b. Op de zorgplicht wordt regelmatig gehandhaafd als het gaat om vervuiling van en gevaarlijke situaties in de woning. Ook wordt op basis hiervan gehandhaafd bij huiseigenaren die hun woning in gebruik geven aan een ander, waardoor de woning in een onleefbare of onveilige staat komt te verkeren. Ook vindt handhaving op het bestemmingsplan plaats bij situaties die zich niet meer verenigen met de woonbestemming, zoals bedrijfsmatige activiteiten.

Ook in de APV van Heusden zijn een aantal bepalingen met betrekking tot hinder opgenomen. Zo is de eerdergenoemde kapstokbepaling van artikel 4:6 van de Model-APV overgenomen. Van dit artikel wordt in de praktijk geen gebruik gemaakt bij woonoverlast, vanwege de hoge bewijslast en omdat er mogelijk sprake zou zijn van een inbreuk op het huisrecht. Verder heeft Heusden de modelbepaling uit artikel 2:60 van de Model-APV overgenomen, waarin staat dat het college van B&W gebieden kan aanwijzen waar het houden van hinderlijke dieren niet is toegestaan. Het college van B&W heeft een aanwijzingsbesluit genomen, waarin staat dat men binnen de bebouwde kom niet meer dan 3 honden mag houden, behoudens ontheffing.¹³⁸ Echter, op basis van deze bepaling wordt niet actief gecontroleerd en gehandhaafd, maar dit wordt wel gebruikt als pressiemiddel om iemand te bewegen om geen overlast meer te veroorzaken.^{evrm}

5.1.2: Wensen voor nieuwe bevoegdheid

De gemeente Heusden is geïnteresseerd in de invoering van de nieuwe Wet aanpak woonoverlast, maar heeft ook zorgen over de toepasbaarheid ervan. Het hebben van meer bevoegdheden om juridisch gezien meer te kunnen doen tegen woonoverlast is zeer aantrekkelijk. Wellicht dat casussen die langer blijven liggen straks beter kunnen worden opgepakt. Het risico is wel dat er nog veel onduidelijkheid is over de nieuwe wetgeving en dat het nog maar de vraag is hoe streng de rechter dit zal toetsen.¹³⁹

5.2: De gemeente Dongen

De gemeente Dongen bestaat uit drie kernen, namelijk Dongen, Klein-Dongen en 's Gravenmoer. De gemeente kende op 1 april 2016 zo'n 25.413 inwoners. De gemeente is daarmee qua inwoners bijna twee keer zo klein als Waalwijk, maar verreweg de meeste inwoners wonen in Dongen zelf. Hierdoor ontstaat ook daar regelmatig woonoverlast.

5.2.1: Huidige problematiek en aanpak

De problematiek in de gemeente Dongen op het gebied van woonoverlast betreft met name geluidsoverlast. Zo komen er regelmatig meldingen binnen over overlastgevende honden die in de achtertuin staan. Daarnaast speelt de handel in drugs vanuit woningen ook een grote rol. Overlast door vervuiling of verloedering komt in Dongen zelden voor, en als het dan toch voorkomt betreft het met name psychisch kwetsbare personen.

Als bij de gemeente een melding van woonoverlast binnenkomt wordt die behandeld door de AOV'er. Zij staat de melder persoonlijk te woord en analyseert het probleem. Vervolgens wordt de melding bij de BOA's neergelegd, die de melding verder oppakken. De BOA's leggen een bezoek af bij de melder en de overlastgever en proberen in gesprek te gaan. Als dit niet helpt, dan wordt geprobeerd om het probleem door middel van buurtbemiddeling op te lossen. Als ook de buurtbemiddeling niet werkt, blijft verder optreden van de gemeente in de meeste gevallen uit.

In tegenstelling tot de gemeente Heusden is er in de gemeente Dongen een groot verschil tussen overlast vanuit koopwoningen en huurwoningen. Er bestaat een zeer nauwe samenwerking tussen de gemeente Dongen en de plaatselijke woningcorporatie Casade. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en Casade over de aanpak van diverse woonoverlastcasussen in de gemeente. Casade treedt zelf op tegen de overlast en maakt hierbij gebruik van haar bevoegdheden als verhuurder.

De bevoegdheden die de gemeente Dongen inzet bij de aanpak van woonoverlast zijn beperkt. Bij drugsoverlast wordt veel gebruik gemaakt van de Wet Damocles. Van de overige sluitingsbevoegdheden wordt geen gebruik gemaakt. Ook wordt er slechts in uitzonderlijke

¹³⁸ Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Heusden 1997 uitvoeringsbesluiten, p. 9.

¹³⁹ Bijlage 10: Interview Olav Looijmans (jurist bij gemeente Heusden).

gevallen gebruik gemaakt van de bevoegdheden uit de Woningwet, het Bouwbesluit en de Wet ruimtelijke ordening. Dit aangezien casussen waarin vervuiling een rol speelt bijna nooit voorkomen. Op basis van de APV geldt, net als in Heusden, een geluidhinderverbod. Dit verbod wordt echter niet gehandhaafd door de BOA's bij woonoverlast, wegens mogelijke strijd met grondrechten. Ook geldt op basis van de APV een zorgplicht voor degene die de zorg heeft over een dier om geen geluidhinder voor omwonenden te veroorzaken.¹⁴⁰ Ook hierop wordt echter niet gehandhaafd.

5.2.2: Wensen voor nieuwe bevoegdheid

De gemeente Dongen zou de nieuwe wetgeving graag ingezet zien worden op het gebied van de sociale overlast, zoals de geluidsoverlast door blaffende honden en het draaien van harde muziek. Dit zijn onderwerpen waarop nu nog niet veel gedaan kan worden. De bevoegdheid zal in Dongen vooral ingezet gaan worden bij de aanpak van overlast vanuit koopwoningen, aangezien juist daartegen moeilijk kan worden opgetreden. Wel dient er van tevoren goed te worden vastgelegd welke andere stappen er eerst genomen zullen worden om de overlast te beëindigen.¹⁴¹

5.3: De gemeente Gilze-Rijen

De gemeente Gilze-Rijen bestaat uit vier kernen, namelijk Gilze, Hulten, Molenschot en Rijen. Het inwonertal bedraagt 26.152 op 1 april 2016, waarvan ruim de helft in Rijen zelf woont.

5.3.1: Huidige problematiek en aanpak

De problematiek in Gilze-Rijen betreft met name drugsoverlast, maar ook vervuiling van woningen komt met enige regelmaat voor. Ook zijn er gevallen bekend van mensen die weigeren om hun blaffende honden binnen te houden. In het kader van deze zaak heeft de burgemeester gevraagd om een memo met betrekking tot de nieuwe wetgeving.

Als bij de gemeente Gilze-Rijen een melding van woonoverlast binnenkomt, dan wordt deze over het algemeen behandeld door de BOA's. De BOA's gaan in gesprek met de melder en de betreffende persoon en zij zijn ook het eerste aanspreekpunt binnen de gemeente. Voor de wijkagenten geldt hetzelfde. Het gebeurt zelden tot nooit dat een casus, die niet over drugsoverlast gaat, op een juridische wijze wordt aangepakt, zoals door de oplegging van een last onder bestuursdwang.

De woningcorporatie die in Gilze-Rijen het meest prominent aanwezig is, is de corporatie Leystromen. Het is bij de geïnterviewde jurist van de gemeente niet bekend of er sprake is van een structurele samenwerking tussen Leystromen en de gemeente Gilze-Rijen.

De enige sluitingsbevoegdheid die door de gemeente Gilze-Rijen wordt ingezet, is die uit de Wet Damocles. Van de Wet Victoria en de sluitingsbevoegdheid uit de Woningwet is nog nooit gebruik gemaakt. Wel wordt er gehandhaafd op basis van de andere bevoegdheden uit de Woningwet, zoals de zorgplicht uit artikel 1a en het verbod op overtreding van het Bouwbesluit uit artikel 1b. Deze bevoegdheid wordt ingezet bij ernstig vervuilde of gevaarlijke woningen. Ook bij activiteiten die zich niet verenigen met de woonbestemming wordt door de gemeente gehandhaafd op basis van het bestemmingsplan. Op basis van de APV, zoals het geluidhinderverbod uit artikel 4:6, wordt in zijn geheel niet gehandhaafd bij woonoverlast.

5.3.2: Wensen voor nieuwe bevoegdheid

Gilze-Rijen zou de wetgeving graag willen gaan inzetten voor de bestrijding van woonoverlast in de vorm van geluidsoverlast. De burgemeester heeft naar aanleiding van een probleem met geluidsoverlast door blaffende honden gevraagd om een memo over de nieuwe wetgeving en de mogelijkheden daarvan. Ook is eerder al aan een aantal personen binnen de gemeente

¹⁴⁰ Artikel 4:6a van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Dongen.

¹⁴¹ Bijlage 11: Interview Laura Vos (beleidsadviseur Veiligheid bij gemeente Dongen)

een gebiedsontzegging opgelegd, vanwege drugsbezit. Wellicht dat het tijdelijk huisverbod dit ook mogelijk maakt voor individuele woningen.¹⁴²

5.4: Leerstuk Waalwijk

In deze paragraaf worden kort de overeenkomsten en verschillen tussen de werkwijzen van de drie andere gemeenten en de gemeente Waalwijk besproken.

Overeenkomsten

Gelet op de werkwijzen van de andere gemeenten, valt op dat de gemeente Waalwijk de aanpak van woonoverlast op veel vlakken op dezelfde manier aanpakt. De meldingen komen bijna altijd bij de BOA's te liggen, die op hun beurt weer contact onderhouden met de melder en naar een passende – niet juridische – oplossing gaan zoeken.

Bij problemen waarbij geluidsoverlast vanuit woningen een rol speelt, wordt nooit handhavend opgetreden door de gemeenten. De gemeente Heusden heeft wel een maximaal aantal honden vastgesteld, maar ook dat wordt slechts als pressiemiddel gebruikt.

In ieder geval in twee gemeenten wordt gewerkt met buurtbemiddeling. Dit is een aantrekkelijk middel om het probleem op een niet-juridische wijze tot een goed einde te brengen voor alle partijen, maar het werkt lang niet altijd.

Alle drie de gemeenten maken veelvuldig gebruik van de bevoegdheid uit de Wet Damocles. Dit is alles behalve verrassend, aangezien de bevoegdheid vrij laagdrempelig is en de burgemeester veel beleidsvrijheid heeft. Dit nog naast het gegeven dat drugsoverlast veelvuldig voorkomt in Noord-Brabant.

Verschillen

Verschillen zijn er echter ook. Zo gebruikt de gemeente Heusden meer bevoegdheden uit de Woningwet dan de gemeente Waalwijk. In het kader van de leefbaarheid kan hiermee al tegen fysieke verloedering, brandgevaar en vervuiling worden opgetreden. In het kader van het specialiteitsbeginsel is het wel van belang dat de gemeente alle bestaande bevoegdheden uit speciale wetgeving eerst gebruikt, alvorens de nieuwe bevoegdheid toe te passen.

Ook is opvallend dat slechts één van de drie gemeenten een duidelijke samenwerking heeft met de plaatselijke woningcorporatie als het gaat om de aanpak van woonoverlast. Dit is positief voor Waalwijk, die door middel van enkele structurele overleggen in nauw contact staat met woningcorporatie Casade. Dit zal voor de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid ook essentieel zijn.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe drie andere gemeenten in de omgeving van Waalwijk omgaan met de huidige problematiek op het gebied van woonoverlast. De andere gemeenten pakken de aanpak van woonoverlast in grote lijnen op dezelfde manier aan als de gemeente Waalwijk dat nu doet. Het probleem wordt vaak bij de BOA's ondergebracht en de gemeente treedt zelden handhavend op, vooral als er sprake is van geluidsoverlast. Bij drugsoverlast maakt men veelvuldig gebruik van de Wet Damocles en bij fysieke verloedering, vervuiling en brandgevaar wordt gebruik gemaakt van de Woningwet en het Bouwbesluit.

¹⁴² Bijlage 12: Interview Dorothé Sanders (jurist bij gemeente Gilze-Rijen)

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal, aan de hand van de informatie die in de voorgaande hoofdstukken is behandeld, gemotiveerd antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek.

6.1: Conclusies

Woonoverlast is hinder die in, vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever en/of degenen voor wie hij verantwoordelijk is vertonen overlastgevend gedrag of laten juist na bepaald gedrag te vertonen waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt. Dit overlastgevende gedrag kan van alles zijn, zolang de omwonende er maar ernstige hinder door ervaart. Het CCV verdeelt het begrip onder in de volgende categorieën: geluidsoverlast, fysieke verloedering, vervuiling, intimiderend gedrag, brandgevaar en drugsoverlast.

De burgemeester mag, in het kader van de openbare orde, optreden tegen overlast vanuit woningen. In het kader van de zogenaamde 'uitstralingsjurisprudentie' van zowel de ABRvS als de Hoge Raad geldt dat ook een gedraging vanuit een woning de openbare orde kan verstoren, zolang dat gedrag uitstraalt naar buiten de woning. De burgemeester kan dus gebruikmaken van zijn bevoegdheid ter handhaving van de openbare orde. Wel wordt de burgemeester nu nog tegengehouden vanwege de mogelijke inbreuk op grondrechten.

De burgemeester is na de invoering van de nieuwe wetgeving, in tegenstelling tot nu, bevoegd om op basis daarvan op te treden in woningen. Tot nog toe was het zo dat de gemeente in woningen niet mocht optreden, vanwege de mogelijke inbreuk op het huisrecht uit artikel 10 van de Grondwet. Dit grondrecht mag slechts bij wet in formele zin worden beperkt. Een gemeentelijke verordening valt hier dus niet onder. Doordat de zorgplicht een formeelwettelijke basis heeft in de Gemeentewet, is een inbreuk op de Grondwet gerechtvaardigd. Ook de inbreuk op grondrechten uit het EVRM is gerechtvaardigd. Er is sprake van een basis in de nationale wetgeving, namelijk het nieuwe artikel 151d van de Gemeentewet. Verder is er ook een legitiem doel, namelijk de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Tevens is het optreden noodzakelijk ter bescherming van omwonenden. Wel is een van de aandachtspunten bij het wetsvoorstel dat men moet voldoen aan het bepaaldheidsgebod. Het gewenste gedrag dient zo concreet mogelijk te worden omschreven om de burger de kans te geven om overheidsingrijpen te voorkomen. Door eerst te waarschuwen voordat de nieuwe bevoegdheid wordt ingezet kan de burger, net zoals dat bij de lichte bevelsbevoegdheid gebeurt, hiervan op de hoogte worden gebracht van het gewenste gedrag.

De gemeente mag in het kader van de aanpak van woonoverlast persoonsgegevens verwerken en delen met de daarbij betrokken instanties op grond van de Wbp. De burgemeester kan bepaalde persoonsgegevens verzamelen als dit noodzakelijk is in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke taak. In dit geval is dat de handhaving van de openbare orde en de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid uit artikel 151d van de Gemeentewet. Wel dient het doel van de verwerking van de persoonsgegevens goed te worden vastgelegd. Ook het delen van politiegegevens door de politie met de burgemeester is gerechtvaardigd, gelet op artikel 16 lid 1 sub c van de Wet politiegegevens.

De woonoverlast die de burgemeester met de nieuwe wetgeving zal kunnen bestrijden zal te maken hebben met sociale overlast, en dan met name geluidsoverlast en intimiderend gedrag. Ook vervuiling kan hier onder vallen, mits de bevoegdheden uit de Woningwet geen soelaas bieden. Uit de voorbeelden die in de parlementaire geschiedenis telkens terugkomen, blijkt dat de nieuwe wet zich richt op onder andere de overlast in de vorm van blaffende honden in de woning of de tuin, het draaien van harde muziek en het ontvangen van overlastgevende bezoekers. Kortom, het betreft het gedrag van de bewoner, niet de staat van de woning. Met betrekking tot de staat en het (brandveilig) gebruik van de woning gelden er al regels op grond

van de Woningwet en het daaruit voortvloeiende Bouwbesluit. De rechter heeft de toepassing van de handhavingsbevoegdheden uit deze wet- en regelgeving eerder al dusdanig afgebakend, dat deze zich niet richt op sociale overlast. In het kader van het specialiteitsbeginsel heeft speciale wetgeving, zoals de Woningwet, voorrang op algemene wetgeving, zoals de Gemeentewet. In alle gevallen die betrekking hebben op de fysieke toestand van de woning geldt dus dat hiervoor de Woningwet dient te worden toegepast. De Opiumwet biedt ook al mogelijkheden om te handhaven bij drugsoverlast en vormt ook een lex specialis ten opzichte van de nieuwe bevoegdheid. De conclusie is dat in geval van fysieke verloedering, vervuiling, brandgevaar en drugsoverlast eerst gebruik zal moeten worden gemaakt van de daarvoor geldende bevoegdheden. Pas als overige bevoegdheden geen soelaas bieden kan van de nieuwe bevoegdheid ook op deze gebieden gebruik worden gemaakt.

De gemeenten Heusden, Dongen en Gilze-Rijen zijn voornemens de wet in te zetten bij woonoverlast waartegen nu nog onvoldoende gedaan kan worden, namelijk geluidsoverlast (door bijvoorbeeld blaffende honden), rookoverlast en vervuiling. Volgens deze gemeenten is deze problematiek waarop de nieuwe regelgeving zich richt ook precies de problematiek waartegen nu niet (voldoende) kan worden opgetreden.

Om op basis van de nieuwe wetgeving te kunnen optreden, moet aan de volgende eisen worden voldaan:

- Gedraging
- Vanuit een woning/erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan
- Door de gebruiker van die woning (of AirBNB-verhuurder)
- Veroorzaakt ernstige hinder voor omwonenden
- Doet zich herhaaldelijk voor
- De gedragsaanwijzing is voldoende voorzienbaar
- Het ligt in het vermogen van de overlastgever om de gedraging te staken en/of om gehoor te kunnen geven aan de last

Het moet volgens de nieuwe wetgeving gaan om een gedraging van de gebruiker van een woning. Volgens de parlementaire geschiedenis is de gebruiker degene die de woning regelmatig gebruikt. Dit hoeft niet de eigenaar van de woning te zijn, dus dit kan ook de illegale onderhuurder, kraker of regelmatige bezoeker zijn. Verder kan de gedraging ook een nalaten inhouden. De gedraging kan zich in de woning of het erf plaatsvinden, dan wel in de onmiddellijke nabijheid daarvan. Van belang is wel dat de gedraging verband houdt met de woning. Zo kan intimiderend gedrag bij de voordeur van de buurman ook als woonoverlast worden beschouwd. Verder moet het voor de burger duidelijk zijn welk gedrag er van hem verwacht wordt. Dit kan worden ondervangen door eerst duidelijk te waarschuwen dat een gedragsaanwijzing zal worden opgelegd voordat wordt gehandhaafd. Tot slot dient de overlastgever wel in staat te zijn om de overlast te staken of te doen staken. Zo zal toepassing van deze bevoegdheid bij psychisch kwetsbaren lastig zijn.

Wanneer er sprake is van ernstige hinder dient te worden vastgelegd in beleid. De raad kan dit begrip al enigszins afbakenen in de APV-bepaling, door bijvoorbeeld te stellen dat het dan enkel kan gaan om geluidsoverlast, vervuiling en intimidatie. De raad kan de bevoegdheid ook in zijn algemeenheid opnemen, waardoor er meer beoordelingsruimte overblijft voor de burgemeester. In de parlementaire geschiedenis wordt de link gelegd met de onrechtmatige hinder uit het burennrecht. In het burennrecht wordt voor de beoordeling of de hinder onrechtmatig is gekeken naar de aard, de ernst en de duur van de hinder, de schade die dit tot gevolg heeft en de mogelijke maatregelen ter voorkoming daarvan. Aan de hand van deze criteria kan de toezichthouder, de BOA of de wijkagent beargumenteren waarom de hinder wel of niet ernstig genoeg is.

De gemeente kan de nieuwe bevoegdheid op drie punten naar eigen wens inrichten.

Ten eerste is het aan de raad om te bepalen of de nieuwe bevoegdheid überhaupt wordt opgenomen. Zo ja, dan kan de raad aan de bepaling haar eigen richting geven. Zo kan zij bepalen dat de bevoegdheid slechts geldt voor een bepaald type overlast, zoals geluidshinder. Ook kan zij bepalen dat de bevoegdheid slechts geldt voor bepaalde tijdstippen of bepaalde gebieden.

Ten tweede is er het begrip ‘ernstige hinder’, dat in de parlementaire geschiedenis niet nader is gedefinieerd. De raad kan aan dit begrip richting geven in de APV, maar als dit niet gebeurt is het aan de burgemeester om te beoordelen of hiervan sprake is.

Ten derde is er het noodzakelijkheidsvereiste uit het tweede lid van het artikel. De burgemeester mag zijn bevoegdheid pas gebruiken, indien er redelijkerwijs geen andere geschikte manieren zijn om de overlast te doen stoppen. Als voorbeelden worden hierbij genoemd het houden van een goed gesprek tussen de burens en het houden van een buurtbemiddelingsbijeenkomst. Als er sprake is van een verhuurder, zoals woningcorporatie Casade, dan is deze als eerste aan zet om de overlast te stoppen. Het wordt aan de burgemeester gelaten om te bepalen wanneer er sprake is van andere geschikte manieren om de overlast te stoppen. Dit kan hij vastleggen in het handhavingsbeleid.

Voor de inhoud van de gedragsaanwijzing kan de gemeente zich baseren op de parlementaire geschiedenis en het huurrecht. Uit de parlementaire geschiedenis komen enkele voorbeelden naar voren, waaronder het verbod om na een bepaalde tijd nog bezoekers te ontvangen, het gebod om de hond op bepaalde tijdstippen te muilkorven en gebod om afval op te ruimen. De kern hiervan is wel dat de aanwijzing, ofwel de last, zodanig moet zijn ingericht dat deze voldoende duidelijk is en dat de geadresseerde de mogelijkheid heeft om er zelf aan te voldoen. Voorbeelden van aanwijzingen kunnen worden vastgelegd in de APV-bepaling.

In relatie tot de huidige werkwijze van de gemeente Waalwijk kan de nieuwe bevoegdheid het beste worden ingezet na de bestuurlijke waarschuwing. Dit is doorgaans het punt waarop de gemeente niet verder kan handhaven. Nu is het zo dat er eerst door de BOA's in gesprek wordt gegaan met de melder en de overlastgever om tot een goede oplossing te komen. Vervolgens wordt de melder doorverwezen naar buurtbemiddeling. In gevallen waarbij sprake is van verhuur door Casade, worden ook zij bij de aanpak van de overlast betrokken. Als laatste wordt meestal nog geprobeerd om de overlastgever middels een bestuurlijke waarschuwing te dwingen om de overlast te stoppen. Het is het in het kader van de voorzienbaarheid ook noodzakelijk dat men eerst een waarschuwingsbrief stuurt, omdat daarin zo concreet mogelijk staat welk gedrag van diegene wordt verlangd.

Het is voor de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid van belang dat er vanuit de gemeente regie wordt gevoerd op de verschillende lopende zaken omtrent woonoverlast. Nu wordt een zaak vaak door verschillende personen binnen de gemeente opgepakt. De handreiking aanpak woonoverlast en verloedering raadt aan om één of meerdere overlastregisseurs aan te stellen die in rechtstreeks contact staan met de verschillende partners.

6.2: Aanbevelingen

Gelet op de hiervoor uiteengezette conclusies kan een aantal aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de implementatie van en beleidsvorming en de Wet aanpak woonoverlast.

Ten eerste verdient het aanbeveling om de Wet aanpak woonoverlast te gebruiken voor de woonoverlast die betrekking heeft op geluidshinder en intimiderend gedrag. Dit zijn de thema's waarvoor nog niet voldoende regelgeving is. Ook bij vervuiling kan de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing helpen, maar alleen als hiervoor geen mogelijkheden meer zijn op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit.

Ten tweede verdient het aanbeveling om de raad een bepaling in de APV te laten opnemen, waaruit voortvloeit dat iedere gebruiker van een woning er zorg voor draagt dat geen ernstige hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. De raad kan zich hiervoor baseren op het advies

van de VNG, die met een modelbepaling voor de verordening komt. Het is aan te bevelen om in de bepaling te benoemen dat de ernstige hinder alleen betrekking kan hebben op geluidsoverlast, ernstige vervuiling of intimidatie.

Ten derde verdient het aanbeveling om in de APV-bepaling een lid op te nemen, waarin staat welke soort gedragsaanwijzingen de burgemeester in ieder geval kan opleggen. Het gaat dan om de aanwijzingen zoals die als voorbeeld worden genoemd in de parlementaire geschiedenis. Op die manier wordt eerder voldaan aan het bepaaldheidsgebod voor een inbreuk op het EVRM. Door de passage 'in elk geval' hoeft de burgemeester zich echter niet te beperken tot die aanwijzingen, mocht hij een andere maatregel passender vinden. Een voorbeeld, met daarin opgenomen alle aanwijzingen die in de parlementaire geschiedenis worden genoemd, is hieronder ter inspiratie opgenomen.

- *De aanwijzing kan in elk geval inhouden:*
 - a) *een verbod op het ontvangen van bezoek op daarbij te stellen tijden;*
 - b) *een gebod om de hond te muilkorven op daarbij te stellen tijden;*
 - c) *een gebod om een dier uit de woning en/of van het daarbij behorende erf te verwijderen en verwijderd te houden;*
 - d) *een verbod op het zoeken van contact met daarbij bepaalde omwonenden;*
 - e) *een gebod om afval uit de woning en/of van het daarbij behorende erf te verwijderen en verwijderd te houden;*
 - f) *een verbod op het gebruik van bepaalde geluidsapparatuur, daaronder mede begrepen muziekinstrumenten, op daarbij te stellen tijden, en;*
 - g) *een verbod om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf, zoals bedoeld in artikel 151d, derde lid van de Gemeentewet.*

Ten vierde verdient het aanbeveling om in een handhavingsbeleid duidelijk vast te leggen wanneer er volgens de burgemeester sprake is van een andere geschikte wijze om de ernstige hinder te stoppen. Hierbij kan worden aangesloten bij de stappen die in de parlementaire geschiedenis genoemd worden. Dit is eerst een gesprek tussen de BOA (of een andere gemeentelijke handhaver) en de melder en overlastgever, vervolgens het inzetten van buurtbemiddeling en daarna de inzet van huurrechtelijke middelen door de eventuele verhuurder. Hierdoor kunnen veel zaken al worden afgedaan voordat de gemeente aan zet is. Ook is het van belang om de overlastgever duidelijk te waarschuwen dat een gedragsaanwijzing zal worden opgelegd. Dit geeft de overlastgever een laatste kans om het gedrag te staken en geeft ook duidelijk weer welk gedrag het precies betreft. Ook kan de overlastgever hierop zijn zienswijzen naar voren brengen.

Ten vijfde verdient het aanbeveling om het optreden bij woonoverlast vanuit woningen die door woningcorporatie Casade worden verhuurd, te beperken. Dit kan door in het handhavingsbeleid vast te leggen dat als de betreffende woning verhuurd wordt door Casade, eerst Casade maatregelen zal moeten treffen. Casade heeft wat betreft de aanpak van woonoverlast een goede werkwijze en is ook bereid om bij ernstige overlast juridische stappen te zetten. De interventieconsulenten van Casade zijn goed op de hoogte van de huurrechtelijke mogelijkheden. Mocht het optreden door Casade toch niet toereikend zijn, dan kan de burgemeester zelf alsnog optreden tegen de overlast.

Ten zesde kan worden aanbevolen om voor de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid één of meerdere vaste handhavers aan te stellen als zogenaamde overlastregisseurs. Zoals uit de conclusies blijkt is er veel contact met de ketenpartners nodig en dient regelmatig afstemming plaats te vinden. Dit kan door het opzetten van een woonoverlastoverleg, waarbij de Politie Zeeland-West-Brabant, woningcorporatie Casade en stichting Contour de Twern aanwezig aanschuiven. Zo weet men van elkaar waar een casus ligt en kan men gezamenlijk een dossier opbouwen.

Literatuurlijst

Aanvulling handreiking aanpak woonoverlast en verloedering 2014

Aanvulling bij de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering, VROM-inspectie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: VROM 2014.

Van den Berg & Van der Grinten 2015

A. Van den Berg, J. van der Grinten & J. Schilder, *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015.

Brouwer & Schilder 2011

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking*, NJCM-Bulletin 2011-3.

Brouwer & Vols 2010

J.G. Brouwer & M. Vols, *Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet*, Gst. 2010, 79.

Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast 2015

Hoe werken gedragsaanwijzingen woonoverlast? Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast, Amsterdam: WODC 2015.

Handleiding Wet bescherming persoonsgegevens 2002

Handleiding Wet bescherming persoonsgegevens, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002.

Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering 2011

Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering, Den Haag: VROM-inspectie 2011.

Handreiking gedragsaanwijzing huursector 2014

Handreiking woonoverlast effectief aanpakken in de huursector met gedragsaanwijzingen, Utrecht: CCV 2014.

Overlast en verloedering 2009

Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor, Den Haag: VROM-inspectie 2009.

Visscher 2012

Y.M. Visscher, *Praktisch Bestuursrecht*, Groningen: Noordhoff 2012.

Vols 2013a

M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013.

Vols 2013b

M. Vols, *Een oplossingsgerichte aanpak van woonoverlast*, Groningen: COOV Rijksuniversiteit Groningen 2013.

Wibbens-de Jong 2009

A.C. Wibbens-de Jong, *Burenrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Jurisprudentie

EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06, *NJB* 2012, 1685, r.o. 88 (Colon/Nederland).

ABRvS 15 januari 1980, *AB* 1980, 229.

ABRvS 28 augustus 1995, *Gst.* 1995-7019, 5.

ABRvS 9 maart 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5432.

ABRvS 1 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2053.

ABRvS 5 april 2006, *JB* 2006/149.

ABRvS 1 december 2010, *AB* 2011, 82, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

ABRvS 16 februari 2011, *AB* 2012, 183, m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

ABRvS 9 november 2011, *AB* 2012/249.

ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9512.

ABRvS 12 september 2012, *JOM* 2012, 893.

ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6666.

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

HR 8 april 1980, *NJ* 1980, 330.

HR 3 mei 1991, *NJ* 1991, 476.

HR 16 oktober 1992, *NJ* 1993/167.

Hof 's-Hertogenbosch 14 februari 2000, *KG* 2000/92.

Rb. Alkmaar 22 oktober 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK0901.

Rb. Alkmaar 23 juni 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BR5127.

Rb. Rotterdam 28 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2719.

Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

Vzr. 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630.

Internetbronnen

www.casade.nl

www.dongen.nl

www.gilzerijen.nl

www.hetccv-woonoverlast.nl

www.heusden.nl

www.huisverbod.nl

www.metatopos.eu

www.platformwoonoverlast.nl

www.rijksoverheid.nl

www.vng.nl

www.waalwijk.nl

www.wetten.nl

Kamerstukken

Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3
Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 4
Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5
Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 13

Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3

Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3
Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 8

Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3

Kamerstukken II 2013/14, 34 007, nr. 3
Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 5
Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7
Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 9
Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 10
Kamerstukken II 2016/17, 34 007, nr. 16
Kamerstukken II 2016/17, 34 007, nr. 17
Kamerstukken I 2016/17, 34 007, nr. A