



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Woonoverlast; analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering

Datum	12 mei 2010
Status	Definitief

Colofon

Contactpersoon Drs. T. Holtslag
VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Wonen, wijken en integratie
Rijnstraat 8
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Auteurs Drs. T. Holtslag (VI)
Mr. M. Vols (RUG)

Deze publicatie is te downloaden via
www.vrominspectie.nl

Publicatienummer: 0208

Datum publicatie: juni 2010

Inhoud

Introductie	5
1 Samenvatting	6
1.1 Inleiding.....	6
1.2 Onderzoeksrapport en handreiking, doelstelling en onderzoeksopzet.....	6
1.3 Woonoverlast.....	6
1.4 Juridische Analyse	7
1.5 Aanpak woonoverlast in de praktijk	7
1.6 Knelpunten, onduidelijkheden en onevenwichtigheden	8
2 Inleiding.....	10
2.1 Aanleiding	10
2.2 Achtergrond.....	10
2.3 Doel van het project	10
2.4 Inhoud van het rapport	11
2.5 Inhoud van de "Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering; Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast"	11
3 Onderzoeksopzet.....	12
3.1 Algemene definities (zie ook bijlage 1)	12
3.1.1 Woonoverlast.....	12
3.1.2 Woning	12
3.1.3 Woonomgeving	12
3.1.4 Overlast en onrechtmatige overlast	13
3.1.5 Ernstige overlast	14
3.1.6 Open erf en tuin	14
3.1.7 Gebruik zoals bedoeld in de Woningwet.....	14
3.2 Doelstelling onderzoek	15
3.3 Werkwijze	15
3.3.1 Algemeen	15
3.3.2 Selectie gemeenten	15
4 Juridische analyse	17
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Grondrechten.....	17
4.3 Strafrechtelijke en bestuurlijke sanctiemogelijkheden	18
4.4 Wettelijke mogelijkheden aanpak woonoverlast.....	18
4.4.1 Bouwregelgeving	18
4.4.2 Huisvestingswet	19
4.4.3 Wetten Victoria, Victor, Damocles en de Rotterdamwet	20
4.4.4 Wet op de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan	21
4.4.5 Wet milieubeheer, wet bodembescherming en afvalstoffenverordening.....	21
4.4.6 Algemene Plaatselijke Verordeningen	22
4.4.7 Huurrecht	22
4.4.8 Burenrecht	23
5 Aanpak woonoverlast in de praktijk	24
5.1 Inleiding.....	24
5.2 Beleid over woonoverlast.....	24
5.3 Uitvoeringspraktijk	25
5.4 Werkwijze	26

5.5	Toegepaste wetgeving	28
5.5.1	Successen en goede voorbeelden genoemd door gemeenten.....	28
5.5.2	Knelpunten genoemd door gemeenten	29
5.6	Inzet niet-juridische middelen	31
5.7	Samenwerking	32
5.8	Overlast en psychiatrie en politie	32
5.8.1	Overlast en psychiatrie.....	33
5.8.2	Overlast en politie	33
5.9	Overlast en discriminatie	34
5.10	Aanvullingen n.a.v. expertmeeting	34
6	Overzicht knelpunten, onduidelijk- en onevenwichtigheden.....	36
7	Conclusie.....	39
8	Aanbevelingen	41
8.1	Inleiding.....	41
8.2	Voor gemeenten.....	41
8.3	Voor WWI.....	41
8.4	Voor BZK.....	42
8.5	Algemeen	42
	Bijlage 1: 'Woonoverlast; Een analyse van het juridisch instrumentarium om onrechtmatige hinder in de woonomgeving aan te pakken' – Mr. M. Vols, februari 2010	45
	Bijlage 2 : Gemeenten betrokken bij onderzoek	145
	Bijlage 3 : Vragenlijst onderzoek woonoverlast	146

Introductie

Deze rapportage "Woonoverlast; analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering" (kortweg: rapport Woonoverlast) geeft de neerslag van het onderzoek dat is verricht ter voorbereiding van de "Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering; Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast".

Het rapport Woonoverlast bevat een uitgebreide juridische analyse van het instrumentarium dat bij woonoverlast ingezet kan worden, een indicatief beeld van de toepassing ervan door gemeenten en van de niet-juridische middelen die gemeenten inzetten. Daarnaast geeft het een overzicht van de knelpunten en discussiepunten die er zijn en van mogelijke oplossingen en successen. Tenslotte worden aanbevelingen gedaan aan WWI en BZK.

De "Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering; Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast" (kortweg: Handreiking woonoverlast) is een apart product. Het geeft helderheid over welk instrument ingezet kan worden bij welke vorm van woonoverlast en geeft praktische handvatten, zie www.vrominspectie.nl. Het is een belangrijk middel in de bevordering van de leefbaarheid in de grote steden en op het platteland.

De minister voor WWI (Wonen, Wijken en Integratie) heeft, mede namens de ministers van Justitie en BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), de Tweede Kamer in 2009 toegezegd een handreiking Woonoverlast te ontwikkelen. Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van het onderzoek "Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor" van de VROM-Inspectie in 2009 en maakt onderdeel uit van het Actieplan "Overlast en Verloedering". Dit is een onderdeel van het project "Veiligheid begint bij voorkomen" van de Ministeries van Justitie en BZK.

Het Actieplan "Overlast en Verloedering" richt zich op het oplossen van knelpunten, die gemeenten en hun veiligheidspartners in de aanpak van diverse vormen van overlast ervaren. De VROM-Inspectie (VI) voert de ontwikkeling van de handreiking voor gemeenten in opdracht van WWI uit.

De VROM-Inspectie houdt toezicht op de naleving van een groot aantal wetten en regels en helpt anderen de naleving van VROM-regelgeving te verbeteren. Het doel van het onderzoek Woonoverlast is om een goed inzicht te krijgen in de mogelijkheden, successen en knelpunten bij de aanpak van woonoverlast. Zo mogelijk worden oplossingen aangedragen.

De VI heeft het juridische onderzoek uitbesteed aan mr. M. Vols, onder begeleiding van prof. mr. J.G. Brouwer, beiden van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Daarnaast vond overleg plaats met expertgemeenten, enkele deskundigen uit de psychiatrie, de politie en met beleidsmedewerkers en juristen van WWI, Justitie en BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

Er zijn verschillende goede mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Maar bij veel gemeenten zijn niet alle mogelijkheden goed bekend, zo bleek uit het onderzoek 'Overlast en verloedering; evaluatie van de wetten Victoria en Victor' van de VROM-Inspectie (VI) uit 2009. Niet alleen kennen zij de mogelijkheden van de wetten Victoria en Victor niet goed, maar ook niet die van aanverwant instrumentarium om op te treden in relatie tot woonoverlast.

Daardoor worden de mogelijkheden weinig ingezet, ook wanneer de omstandigheden er wel naar zijn. Daarnaast worden bevoegdheden soms ten onrechte gebruikt.

De minister voor WWI kondigde daarom, mede namens de ministers van BZK en Justitie, in zijn brief aan Tweede Kamer van 14 april 2009 (kenmerk 28684 nr. 211) aan dat er een handreiking Woonoverlast wordt ontwikkeld, over het gehele instrumentarium voor woonoverlast. Het gaat hierbij om overlast vanuit de woning en in de directe woonomgeving (bijvoorbeeld het portiek, de tuin of de straat rondom de woning) en niet om overlast in de ruimere woonomgeving. Over deze laatste vorm van overlast is een aparte handreiking in ontwikkeling. Het instrumentarium voor de aanpak van woonoverlast omvat zowel juridische als niet-juridische middelen.

Het onderwerp woonoverlast is actueel. Dit blijkt onder andere uit de aandacht voor het onderwerp in de media. Er kan veel tegen woonoverlast worden gedaan, maar er zijn ook grenzen aan de mogelijkheden. Het feit dat een woning of tuin bijvoorbeeld niet mooi wordt gevonden vormt (meestal) geen strijdigheid met regelgeving en hiertegen kan niet juridisch iets tegen worden gedaan.

1.2 Onderzoeksrapport en handreiking, doelstelling en onderzoekopzet

Het onderzoek dat ter voorbereiding van de handreiking Woonoverlast plaatsvond, bestond uit een juridische analyse en onderzoek naar praktijkervaringen. Over dit onderzoek gaat dit rapport. Gestreefd is naar het zo volledig mogelijk in kaart brengen van het juridisch instrumentarium en de relevante wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur.

Er is daarnaast gericht praktijkonderzoek gedaan naar ervaringen van gemeenten die ondervinding hebben met de aanpak van woonoverlast. Er is verondersteld dat zo de meeste goede voorbeelden en eventuele knelpunten te vinden zijn. Het onderzoek geeft dus geen representatief beeld van de aanpak door gemeenten.

1.3 Woonoverlast

Woonoverlast is in het onderzoek gedefinieerd als: hinder in en rondom de woning (inclusief tuin en erf) en woonomgeving, die onrechtmatig kan zijn. De hinder is onrechtmatig wanneer deze in strijd is met een wettelijke plicht, inbreuk maakt op een recht, of de gedraging in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betamelijk is. De hinder is in het geval van woonoverlast niet-mobiel, maar gelieerd aan een woning en kan fysiek of sociaal van aard zijn. Zij kent vele verschijningsvormen. De verschillende vormen van woonoverlast kunnen met verschillende instrumenten worden aangepakt. Allereerst is een onderscheid gemaakt naar niet-juridische en juridische instrumenten. Het één sluit het ander niet uit. Wanneer er sprake is van onrechtmatige hinder, dan werkt een gecombineerde aanpak vaak goed.

Bij een beslissing over optreden tegen woonoverlast is van belang wat de aard, de ernst, de duur (de frequentie) en de omvang van de hinder is en de daardoor veroorzaakte schade is. Op basis daarvan kan worden bepaald welke wetgeving en welke interventie van toepassing is.

1.4 Juridische Analyse

Bij de aanpak van woonoverlast spelen grondrechten een belangrijke (beperkende) rol. Denk bijvoorbeeld aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze grondrechten zijn vastgelegd in de Grondwet en in internationale verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Om grondrechten legitiem te beperken dient aan specifieke voorwaarden te worden voldaan.

In de aanpak van woonoverlast kan worden gekozen voor strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen. Voor gemeenten ligt vaak bestuursrechtelijke handhaving voor de hand. De sancties die bij bestuursrechtelijke handhaving spelen kunnen bestraffend van aard zijn. Er bestaan daarnaast zogenaamde herstelsancties.

De wettelijke mogelijkheden die er zijn om woonoverlast aan te pakken zijn te vinden in de Bouwregelgeving, de Huisvestingswet, de Wetten Victoria, Victor, Damocles en de Rotterdamwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), de Wet op de ruimtelijke ordening, Milieuwetgeving, de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's), het huurrecht (Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en (voor particulieren) het burenhoudrecht (Boek 5 van het BW). Omdat een juridisch geschil tussen burenhouders kan escaleren ontslaat de mogelijkheid van particulier initiatief de overheid niet van haar taak binnen de aanpak van woonoverlast. Maar de overheid hoeft zich niet elke vorm van woonoverlast aan te trekken.

De juridische analyse laat zien dat er vaak goede mogelijkheden zijn om de verschillende vormen en gradaties van woonoverlast aan te pakken. Wel is er ook nog een aantal onduidelijkheden, onmogelijkheden en onevenwichtigheden (zie ook 1.6). Het integrale rapport 'Woonoverlast; Een analyse van het juridisch instrumentarium om woonoverlast aan te pakken' van mr. M. Vols is te vinden in Bijlage 1.

1.5 Aanpak woonoverlast in de praktijk

De aanpak van woonoverlast in de praktijk is in beeld gebracht door een onderzoek bij 40 gemeenten, verdiepingsinterviews, een expertmeeting en gesprekken met enkele betrokkenen uit de psychiatrie en van de politie.

Met de informatie is een (niet-representatief) beeld gevormd over hoe actief gemeenten inzetten op de aanpak van woonoverlast en vooral met welke mogelijke middelen dit wordt gedaan, of er samenwerking is, over wat goed werkt en welke knelpunten worden ervaren. Er is afgegaan op wat de gemeenten zelf aangaven. Er heeft geen verificatie plaatsgevonden. Er is een aantal specifieke dossiers ingezien. Naar aanleiding van dit onderzoek kan dus geen uitspraak worden gedaan over de kwaliteit van de aanpak van woonoverlast bij de onderzochte gemeenten.

De respons op het onderzoek onder gemeenten was 75%. Alle 30 respondenten geven aan dat zij met woonoverlast te maken hebben en dat zij met de aanpak ervan bezig zijn. Gemeenten die hiervoor beleid hebben zijn meer tevreden over hun resultaten, dan gemeenten die geen beleid hebben. De gemeenten met actieve signalering en een speciaal meldpunt woonoverlast pakken naar eigen zeggen vaker overlastzaken aan.

De combinatie van inzet van niet-juridische en juridische middelen leidt tot een relatief grotere tevredenheid, dan alleen de inzet van niet-juridische middelen. Niet-juridische middelen leiden echter volgens veel gemeenten ook vaak tot succes.

Wat betreft het juridische traject wordt meerdere malen de opmerking gemaakt dat een waarschuwingsbrief alleen vaak al helpt. De veroorzaker voelt zich aangesproken.

Aandachtspunt hierbij is wel dat het middel waarmee wordt gedreigd van toepassing én proportioneel is voor het specifieke geval.

Gemeenten raden aan dat er altijd een gesprek plaats vindt met de overlastgever, om te zorgen dat de boodschap over komt (bijvoorbeeld een toelichting op de handhavingbrief) en om te beoordelen of er achterliggende andere problemen spelen. Het kan hierbij om allerlei moeilijkheden gaan, van sociaaleconomische problemen tot discriminatie. Bovendien zijn bij een groot aantal woonoverlastgevallen zijn psychiatrisch patiënten als veroorzaker óf als slachtoffer betrokken. Het is goed hierop alert te zijn. Het wordt aangeraden om voor een huisuitzetting altijd overleg te plegen met de geestelijke hulpverlening.

De juridische aanpak van woonoverlast slaagt vooral bij overlast waar duidelijke regelgeving voor bestaat. Met verschillende andere wetgeving worden echter ook successen geboekt. Woningssluiting of een huisuitzetting is niet altijd de oplossing voor problemen: de overlast verplaatst zich vaak naar een andere woning.

Het merendeel van de gemeenten is van mening dat samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en met instanties daarbuiten goed is, zowel bij de inzet van niet-juridische als die van juridische middelen. Men kan gebruik maken van elkaars mogelijkheden. Het is verder belangrijk om er voor te zorgen dat alle partijen die aan dezelfde casus werken, dat van elkaar te weten en met elkaar afstemmen.

1.6

Knelpunten, onduidelijkheden en onevenwichtigheden

Er zijn in de juridische analyse en het onderzoek naar praktijkervaringen verschillende knelpunten en onduidelijkheden benoemd. Deze gaan voor een groot deel over kwesties waarover in het onderzoek helderheid is ontstaan. Zij komen in de Handreiking woonoverlast aan de orde: dossiervorming, het bereik van de Wet Victoria (wat is ernstige overlast), de aanpak van verloederde tuinen, de verhouding overlast en instrumentarium en enkele andere aandachtspunten. Een aantal vraagstukken staat echter nog open. Hierover worden aanbevelingen gedaan, of wordt vervolgonderzoek geadviseerd.

Belangrijkste punten zijn

De reikwijdte van het begrip 'het gebruik' uit de Woningwet is niet helemaal duidelijk en daarmee zijn ook de mogelijkheden van de aanpak van woonoverlast niet helemaal duidelijk, bijvoorbeeld in het geval van een vervuilde woning.

De Wet Victoria mist het bereik dat gemeenten zouden willen. Het is niet duidelijk of (accumulatie van) woonoverlastvormen, zoals ruzie, geluid, asociaal gedrag en intimidatie de gezondheid kan aantasten in de zin van de Wet Victoria. Het lijkt bovendien dat de Wet Victoria, conform hetgeen in de parlementaire behandeling is gesteld, niet kan worden ingezet in het geval van ernstige geluidsoverlast.

De onteigeningsbevoegdheid van de Wet Victor wordt in de praktijk niet door gemeenten gebruikt, omdat hier eerst een beheers- of gebruiksfase voor moet worden doorlopen.

De APV is, gezien het grondrecht neergelegd in artikel 10 van de Grondwet, moeilijk inzetbaar bij woonoverlast vanuit een woning of tuin. Voor geluidsoverlast en overlast door dieren zijn er, wanneer het om particuliere woningen gaat, ook geen andere juridische middelen om de overlast te bestrijden. Burenrecht biedt mogelijk uitkomst, maar een juridisch geschil tussen burens kan escaleren en is daarom niet altijd wenselijk.

Het huurrecht biedt wel mogelijkheden om geluidsoverlast en overlast door dieren aan te pakken. Tuinonderhoud en andere kleinere herstellingen kunnen bij een huurder ook

eenvoudiger worden afgedwongen dan bij een particuliere eigenaar. Hier is sprake van een onevenwichtigheid tussen de mogelijkheden bij koop- en huurwoningen.

Ook kan een huurovereenkomst sneller en makkelijker worden ontbonden dan een woning op grond van Victoria gesloten kan worden. Bovendien kan de verhuurder na sluiting van de woning de huurovereenkomst buitengerechtelijk ontbinden. Hier kan de situatie ontstaan dat de huurder zijn woning kwijt is, zonder dat de rechtmatigheid van de sluiting in bezwaar en beroep is vast komen te staan.

Gedurende het onderzoek zijn verschillende vragen aan het licht gekomen, die buiten de huidige onderzoeksopdracht vielen. Er wordt geadviseerd hierover vervolgonderzoek te doen. Het gaat om:

- de mogelijkheden voor de aanpak van woonoverlast in relatie tot logementvergunningen en verblijfsinrichtingen
- de aanpak van overlastgevende situaties bij woonschepen en ligplaatsen
- de (on)mogelijkheden van gegevensuitwisseling
- de (on)mogelijkheden van preventieve maatregelen
- de aard van de voorwaarden die aan een huurovereenkomst en laatstekansbeleid kunnen worden gekoppeld
- de gronden waarop interventieteams toegang (kunnen) verkrijgen tot woningen

De uitkomsten van het vervolgonderzoek kunnen te zijner tijd in de volgende versie van de handreiking worden verwerkt.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De VI heeft in de tweede helft van 2008 de evaluatie uitgevoerd van de wetten Victoria en Victor (respectievelijk artikel 174a Gemeentewet en onder andere artikel 14 van de Woningwet). Deze wetten geven de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om panden waar overlast wordt veroorzaakt te sluiten en in gebruik te (laten) geven aan derden. Zij vormen daarmee belangrijke middelen in de bevordering van de leefbaarheid.

De evaluatie van de VI in 2008 heeft tot de conclusie geleid dat er een aantal knelpunten in de wetgeving bestaan, maar ook dat bij veel gemeenten niet alle mogelijkheden van de wetten bekend zijn. Ze staan als lastig en kostbaar te boek. Dit weerhoudt veel gemeenten ervan het instrument toe te passen. De gemeenten die meer ervaring hebben met beide wetten vinden ze, ondanks enkele knelpunten, wel goed bruikbaar.

De wetten Victoria en Victor maken onderdeel uit van een op elkaar aansluitend systeem van wetten, die elk voor een andere vorm van woonoverlast zijn bedoeld. Ook de (on)mogelijkheden van het aanverwant instrumentarium bleken slecht bekend. De minister voor WWI kondigde daarom, mede namens de ministers van BZK en Justitie, in zijn brief van begin 2009 aan de TK dat er een handreiking woonoverlast wordt ontwikkeld, over het gehele instrumentarium voor woonoverlast.

2.2 Achtergrond

Het project 'Verloedering en overlast; handreiking woonoverlast' maakt onderdeel uit van het brede VI project: Ondersteuning handhaving regelgeving op het terrein van Wonen en Wijken. Het vindt plaats in het kader van het Actieplan "Overlast en Verloedering", dat gecoördineerd wordt door de minister van BZK. Dit actieplan is onderdeel van het project "Veiligheid begint bij voorkomen", waarvoor de minister van Justitie projectminister is. Het richt zich op versterking van de lokale aanpak van diverse vormen van overlast en verloedering.

2.3 Doel van het project

Het eindproduct van het project is een Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering. Deze dient voor de bewustwording van en kennisoverdracht aan gemeenten over de mogelijkheden in de aanpak van diverse vormen van woonoverlast. De uiteindelijke doelstelling is een efficiënte en betere uitvoering van de aanpak van woonoverlast voor een betere leefbaarheid.

Vrij snel na de start van het project werd de opdracht verbreed tot een handreiking over zowel juridische als niet-juridische middelen, omdat niet zelden ook met niet-juridische middelen goede successen te boeken zijn.

Als basis voor de handreiking vond onderzoek plaats. Dit onderzoek bestond uit een juridische analyse en onderzoek naar praktijkervaringen. Hierover gaat dit rapport, dat een tussenproduct is op weg naar de handreiking. Het bevat de onderzoeksresultaten en ook knelpunten, discussiepunten en goede voorbeelden. Het bevat uitvoerige

achtergrondinformatie. Deze informatie komt voor de overzichtelijkheid slechts gedeeltelijk terug in de handreiking. Wel wordt in de handreiking naar dit onderzoeksrapport verwezen.

De Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering dient om het (beproefde) pallet van mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken te schetsen, om de kennis over de wetgeving te verbreiden, de mogelijkheden tot gebruik breder bekend te maken en praktische hulp te bieden door tips, stimulerende voorbeelden, stappenplannen en voorbeeldbrieven. Het is de bedoeling dat later naar aanleiding van vervolgonderzoek een aanvulling verschijnt (zie de aanbevelingen).

2.4 Inhoud van het rapport

In hoofdstuk 3 worden de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksmethode en de gebruikte definities toegelicht. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van de juridische analyse van de diverse wettelijke mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. In Bijlage 1 staat de complete juridische analyse.

Hoofdstuk 5 geeft de resultaten weer van de toepassing van de wetgeving in de praktijk en ook van de toepassing van niet-juridische middelen.

Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de knelpunten, onduidelijkheden en onevenwichtigheden in de middelen die in het onderzoek aan het licht zijn gekomen. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen, in respectievelijk hoofdstuk 7 en 8.

2.5 Inhoud van de "Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering; Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast"

De Handreiking woonoverlast geeft helderheid over welk instrument ingezet kan worden bij welke vorm van woonoverlast en geeft praktische handvatten. Onderwerpen die aan de orde komen zijn onder andere: klachtenafhandeling, meldingen onderzoeken, niet-juridische en juridische middelen, keuzetabel van overlastvormen en juridische middelen, stappenplan bestuursrechtelijk optreden en overlast voorkomen en structureel aanpakken. Er worden voorbeelden uit de praktijk gegeven, die als inspiratie voor de praktijk kunnen dienen.

3 Onderzoeksopzet

Ter voorbereiding van de handreiking Woonoverlast is tweeledig onderzoek verricht. Over dit onderzoek doet dit rapport verslag. Enerzijds zijn de juridische instrumenten om woonoverlast aan te pakken geanalyseerd en anderzijds is onderzoek verricht over de uitvoeringspraktijk, die ook de inzet van niet-juridische middelen omvat.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de definities die worden gebruikt. Daarna wordt de doelstelling en de onderzoeksmethodiek besproken. De onderzoeksresultaten zijn terug te vinden in hoofdstuk 4 en 5.

3.1 Algemene definities (zie ook bijlage 1)

3.1.1 *Woonoverlast*

Definitie woonoverlast

Voor het onderzoek voor de handreiking Woonoverlast is woonoverlast gedefinieerd als: hinder in en rondom de woning en woonomgeving, die onrechtmatig **kan** zijn, zie ook 3.1.4.

Overige kenmerken woonoverlast

Deze woonoverlast is dus verbonden aan één plaats: de woning. Het gaat hier niet om mobiele overlast. De woonoverlast kan fysiek of sociaal van aard zijn. De verschillende vormen van woonoverlast maken de inzet van verschillende instrumenten mogelijk.

Woonoverlast versus woonfraude

Bij woonfraude is sprake van illegaal gebruik van woningen. Soms gaat dit gepaard met overlast. Vaak niet. Bij overlast is veelal niet sprake van illegaal gebruik van een woning, maar gaat het om hinderlijke (onrechtmatige) handelingen in of rondom de woning.

Woning en aangrenzende openbare plaatsen

In het kader van dit onderzoek over woonoverlast gaat het om de aanpak van overlastgevend hinder in woningen en aangrenzende openbare plaatsen, waaronder ook tuinen behorend bij woningen, zie ook 3.1.6.

3.1.2 *Woning*

In dit onderzoek wordt onder een woning verstaan een ruimte die feitelijk in gebruik is als een woning. Dit feitelijk gebruik blijkt bijvoorbeeld uit de aanwezigheid van een bed en sanitaire voorzieningen. Het kan dus ook gaan om een woonboot of een provisorische woning in een voormalig fabriekspand.

Een ruimte die als woning te boek staat maar uitsluitend voor andere doeleinden wordt gebruikt, kan buiten de categorie woningen vallen. De regering stelt dat trappen en portalen die tot een woning toegang geven niet onder de bescherming vallen van het huisrecht (zie voor aanvullende juridische informatie Bijlage 1).

3.1.3 *Woonomgeving*

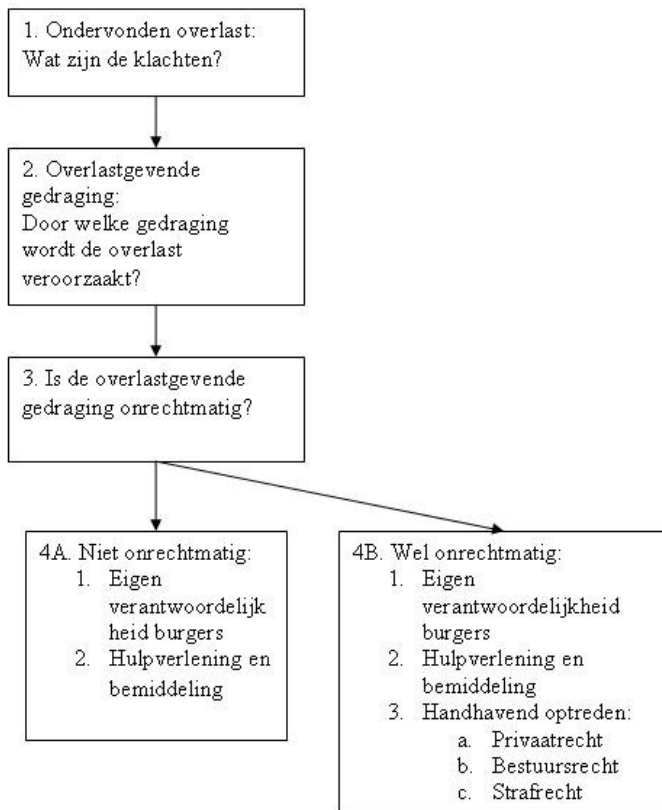
De woonomgeving is het direct bij de woning aansluitend gebied. Hieronder vallen bijvoorbeeld de tuin, trappen, galerijen, portalen en de stoep of straat rondom de woning.

3.1.4 Overlast en onrechtmatige overlast

Hinder (overlast) **kan** onrechtmatig zijn wanneer de overlastgevende gedraging of een inbreuk maakt op het recht van een ander, of in strijd is met een wettelijke plicht, of de gedraging in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betamelijk is. Bij de laatste vorm wordt gehandeld in strijd met zorgvuldigheidsnormen.

Bij een beslissing over optreden tegen woonoverlast is van belang wat de aard, de ernst, de duur (de frequentie) en de omvang van de hinder is en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval. Rekening moet worden gehouden met het gewicht van de belangen die door de hinder toebrengeende activiteit worden gediend, en de mogelijkheid –mede gelet op de daaraan verbonden kosten- en de bereidheid om maatregelen ter voorkoming van schade te treffen.

De aanpak van de woonoverlast is in eerste instantie globaal te bepalen aan de hand van het volgende schema:



Indien er sprake is van onrechtmatige hinder dan kan het volgende schema helpen de aanpak te bepalen. Schematisch zijn de werkdefinitie en de wegingsfactoren van onrechtmatige woonoverlast als volgt weer te geven:



3.1.5 *Ernstige overlast*

Het verschilt per type wet wanneer sprake is van ernstige overlast. Soms moet er sprake zijn van ernstige schade voor veiligheid en gezondheid voor de leefomgeving als gevolg van de overlast. Andere keren is gevaar voor de veiligheid of gezondheid al voldoende om te spreken van ernstige overlast. De verschillende vormen van ernstige overlast worden bij de betreffende wetten besproken (bijvoorbeeld de wetten Victoria & Victor en art. 97 Woningwet).

3.1.6 *Open erf en tuin*

Er zijn twee opvattingen te onderscheiden omtrent de betekenis van het begrip open erf in de Woningwet. De eerste opvatting verbindt het begrip open met openbaarheid en toegankelijkheid. De tweede opvatting verbindt het begrip open met openheid en onbebouwdheid. Deze tweede opvatting wordt in dit onderzoek gehanteerd. Hiervoor is gekozen vanwege de meest recente opvatting in de jurisprudentie en in de Memorie van Toelichting bij de Rotterdamwet. Een tuin is, binnen de bouwwetgeving, te kenmerken als open erf (zie voor aanvullende juridische informatie Bijlage 1).

3.1.7 *Gebruik zoals bedoeld in de Woningwet*

Het is niet altijd helemaal duidelijk wat precies onder 'gebruik' van een bouwwerk of open erf valt. Uit de parlementaire geschiedenis van de Rotterdamwet blijkt dat het hebben van hennepplantages in een woning onder het bereik van gebruik van een bouwwerk valt. Een tuin gebruiken als stortplaats voor grof huisvuil is ook te kenmerken als het gebruik van een open erf.

Valt het niet schoonmaken van een woning, met als gevolg een sterk vervuild bouwwerk, ook te kenmerken als 'gebruik' van een bouwwerk? Valt het organiseren van lawaaiige dansfeesten in woningen onder 'gebruik' van een bouwwerk? Is zeer luidruchtig spelen in een woning te kenmerken als 'gebruik' van een woning? De precieze grenzen blijven onduidelijk.

3.2 Doelstelling onderzoek

Het onderzoek dient als basis voor de Handreiking woonoverlast, die gemeenten moet informeren over de mogelijkheden en de toepasbaarheid van het huidige (wettelijke en niet-wettelijke) instrumentarium op het terrein van de aanpak van woonoverlast. De handreiking dient om de kennis over de wetgeving en niet-juridische middelen te verbreiden, de praktische mogelijkheden tot gebruik breder bekend te maken en de gemeenten te stimuleren woonoverlast (meer) aan te pakken en de aanpak te verbeteren.

Het onderzoek brengt de mogelijkheden in beeld, praktijkvoorbeelden en ook de knelpunten en andere bijzonderheden. Dit rapport is zodoende een tussenproduct op weg naar de handreiking. Het doet verslag van het onderzoek. Het bevat uitvoerige achtergrondinformatie. Deze informatie komt voor de overzichtelijkheid slechts gedeeltelijk terug in de handreiking. Wel wordt er in de handreiking naar het onderzoek verwezen.

3.3 Werkwijze

3.3.1 *Algemeen*

Er is een juridische analyse en een onderzoek naar praktijkervaringen van gemeenten uitgevoerd. Gedurende het onderzoek hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met een begeleidingscommissie, bestaande uit beleidsmedewerkers van WWI, Justitie en BZK. Ook zijn juristen van deze ministeries bij het project betrokken en zijn op verschillende momenten een aantal expertgemeenten geraadpleegd.

Voor het onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor de aanpak van woonoverlast is als extern projectmedewerker aangetrokken mr. M. Vols, promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Begeleiding vond plaats door zijn promotor prof. dr. mr. J.G. Brouwer, die ook werkzaam is bij de RUG.

Voor het praktijkonderzoek is een vragenlijst opgesteld. Hierbij is gebruik gemaakt van de kennis die is opgedaan in het project "Overlast en Verloedering; Evaluatie van de wetten Victoria en Victor" van 2008, van de informatie die is opgedaan tijdens een bijeenkomst over woonoverlast en van de kennis over de wetgeving uit de juridische analyse (vragenlijst: zie Bijlage 3). De vragenlijst is uitgezet bij 40 gemeenten. Driekwart van deze gemeenten heeft de vragenlijst ingevuld. Aanvullend daarop hebben telefonische interviews plaats gevonden. Het beeld van de ervaringen met de aanpak is daarmee verder ingevuld en er is voorbeeldmateriaal opgevraagd.

Bij een deel van de bevraagde gemeenten zijn vervolgens diepte-interviews gehouden, onder andere over specifieke casussen. Hierbij zijn ook enkele dossiers in gekeken. Verder is gesproken met enkele andere belangrijke partijen (VNG, psychiatrie en politie) in relatie tot de aanpak van woonoverlast. Op een expertmeeting met deelnemers van expertgemeenten, de VNG, wetenschap en medewerkers van de betrokken ministeries is feedback gevraagd op de producten en op de conclusies, zijn knelpunten besproken en oplossingen in beeld gebracht.

3.3.2 *Selectie gemeenten*

Dezelfde selectie van 40 gemeenten is gehanteerd als bij de 'Evaluatie van de wetten Victoria en Victor' in 2008. De aanwijzing bestond dat binnen deze groep gemeenten bruikbare informatie aanwezig is voor het huidige onderzoek (zie Bijlage 2). Het huidige praktijkonderzoek is met name gericht op het verwerven van praktijkvoorbeelden, knelpunten en oplossingen.

Er is juist gericht onderzoek gedaan naar de ervaringen in die gemeenten, die naar verwachting de meeste ervaring hebben met de aanpak van woonoverlast. Er is verondersteld dat hier de meeste goede voorbeelden te vinden zijn en ook dat er hier het meeste zicht is op de eventuele knelpunten.

Bij de selectie van de gemeenten in 2008 was er van uitgegaan dat de wetten Victoria en Victor met name in gemeenten met hogere (drugs)criminaliteit worden toegepast. Voor de selectie is toen gebruik gemaakt van de AD misdaadmeter met politiecijfers over de handel in hard- en softdrugs van 2007. 1.

Het onderzoek is dus net als in 2008 niet representatief voor het gebruik van de wetgeving in Nederland, maar geeft een indicatief beeld van het gebruik van de wetgeving in de 40 geselecteerde gemeenten. Er is geen sprake van een representatief, landsdekkend beeld van de aanpak van woonoverlast. Dit is ook niet nagestreefd. Wel is sprake van enige spreiding, door gemeenten uit alle provincies te kiezen.

1 Zie de AD misdaadmeter; <http://misdaadmeter.i-serve.net/>

4 Juridische analyse

4.1 Inleiding

Hier volgt een overzicht van de wetgeving die verband houdt met de aanpak van woonoverlast, de discussiepunten die er waren, de onduidelijkheden die er nog lijken te bestaan en hoe met de onduidelijkheden in de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering wordt omgegaan.

Eerst wordt stilgestaan bij de wetgeving, die gaat over de bescherming van de beperking van het huisrecht. Dit vormt het kader voor de wettelijke (on)mogelijkheden die er zijn om in de privacy van een woning te mogen treden en is daarom belangrijk bij optreden tegen woonoverlast. Daarna wordt kort ingegaan op de sanctiemogelijkheden en op de wetten die inzetbaar zijn om de diverse vormen van woonoverlast aan te pakken.

Bijlage 1 bevat de uitgebreide, volledige juridische analyse met de relevante wetsteksten, uitleg en jurisprudentie van mr. M. Vols. In deze bijlage is de volledige onderbouwing te vinden van de onderwerpen die in dit hoofdstuk kort aan de orde komen. Een aantal relevante begrippen, zoals woning, erf, et cetera is behandeld in paragraaf 3.1. en verdere. De bruikbaarheid van de verschillende wetten voor verschillende overlastsituaties komt in de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering uitgebreid aan de orde.

4.2 Grondrechten

Bij de aanpak van woonoverlast spelen grondrechten een belangrijke (beperkende) rol. Deze grondrechten zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Bij de aanpak van woonoverlast moeten soms grondrechten worden beperkt. Om grondrechten legitiem te beperken dient aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de betrokken grondrechten. Hier volstaat een korte bespreking van de artikelen 8 EVRM en 10 Grondwet en artikel 12 Grondwet.

De artikelen 10 Grondwet en 8 EVRM leggen het recht op eerbiediging van het privéleven c.q. persoonlijke levenssfeer vast. Dit recht kan onder voorwaarden worden beperkt. Het tweede lid van artikel 8 EVRM vereist daarvoor dat de beperking een wettelijke basis heeft en één van de voorgeschreven doelcriteria nastreeft. Daarnaast moet de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving zijn. Dat brengt onder meer met zich mee dat de beperking proportioneel moet zijn en moet voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel. Artikel 10 GW vereist dat een beperking een basis moet hebben in een specifieke wet in formele zin. Daarom kunnen autonome gemeentelijke verordeningen geen inbreuk maken op het recht neergelegd in artikel 10 GW. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt echter dat rechters geringe inbreuken op het grondrecht, zonder basis in een specifieke wet in formele zin, lijken te accepteren.² (Zie ook APV en Wmb).

Artikel 12 Grondwet beschermt de burger tegen niet door hem toegestaan binnentreden door overheidsambtenaren in zijn woning. De Algemene Wet op het binnentreden vormt de wettelijke grondslag voor legitieme beperking van het huisrecht. Artikel 3 van voornoemde wet bepaalt dat de burgemeester een machtiging tot binnentreden kan verlenen in het geval een woning is gelegen binnen zijn gemeente en de binnentreding geschiedt in het kader van andere doeleinden dan strafvordering.

² Zie hiervoor J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordening en art. 10 Grondwet', *Gst.* 2010.

4.3 Strafrechtelijke en bestuurlijke sanctiemogelijkheden

Bij de aanpak van woonoverlast kan worden gekozen voor diverse middelen. Vaak overtreden overlastveroorzakers strafbepalingen. Het OM kan dan besluiten om de overlastveroorzaker strafrechtelijk te vervolgen. De eventueel op vervolging volgende sanctie is als punitieve sanctie te kenmerken: hij is bestraffend van aard. Woonoverlast is ook bestuursrechtelijk aan te pakken. De sancties die bij bestuursrechtelijke handhaving spelen kunnen ook bestraffend van aard zijn. Er bestaan daarnaast zogenaamde herstelsancties. Zie verder Bijlage 1.

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke punitieve sancties

Bij de aanpak van woonoverlast kan, zoals hierboven wordt gesteld, in veel gevallen worden gekozen voor strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke punitieve handhaving. Gezien het *ne bis in idem* beginsel mag niet worden gekozen voor zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke punitieve sanctie voor één strafbaar feit. Niemand mag meerdere keren voor hetzelfde worden gestraft. Gelijktijdige bestraffing voor verschillende strafbare feiten is wel toegestaan.

In de besloten context heeft bestuursrechtelijke handhaving de voorkeur. De besloten context heeft twee kenmerken:

- het is een gespecialiseerd bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van bepaalde wetten en heeft te maken met een afgebakende doelgroep.
- er zijn verbanden aanwezig tussen dat bestuursorgaan en de doelgroep omtrent de uitvoering van de wet of het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen. Er bestaat communicatie tussen bestuursorgaan en doelgroep.

Wanneer deze kenmerken niet aanwezig zijn, is er sprake van een **open context**. Er is in deze context geen sprake van specifieke, vooraf gekende relaties, tussen bestuursorgaan en burger. In die context heeft strafrechtelijke handhaving de voorkeur. Toch kan in het kader van de open context toch sprake zijn van bestuursrechtelijke handhaving. Een voorbeeld daarvan is de handhaving met de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

4.4 Wettelijke mogelijkheden aanpak woonoverlast

4.4.1 Bouwregelgeving

Zowel regelgeving in de Woningwet (met name art 1a, 1b, 7b, 13, 13a, 14 en 97 Woningwet) en de daarmee verweven regelgeving in het Bouwbesluit 2003, het Gebruiksbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening en Welstandsnota bieden verschillende goede mogelijkheden om woonoverlast tegen te gaan.

In beginsel moet het college van B&W optreden tegen overtreding van de Woningwet, Bouwbesluit, Gebruiksbesluit of Bouwverordening en Welstandsnota. Artikel 100e Woningwet bepaalt dat een handhavingbesluit ook geldig is voor de rechtsopvolgers van degene aan wie dat besluit is opgelegd, als ook de verdere rechtsopvolgers, mits het besluit is opgenomen in het beperkingenregister.

Er is echter een onduidelijkheid, die het belang van het instrument in relatie tot woonoverlast iets kan beperken. Deze onduidelijkheid vloeit voort uit summiere wettelijke toelichting of behandeling, het onvoldoende aanwezig zijn van (gepubliceerde) jurisprudentie en weinig behandeling in de juridische doctrine.

- Ten eerste is niet geheel duidelijk wat de reikwijdte van 'het gebruik van een bouwwerk of open erf' is. In de parlementaire geschiedenis is wel duidelijk aangegeven dat de Woningwet van belang is bij de aanpak van overlastgevende woonsituaties. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het hebben van hennepplantages in een woning onder het bereik van gebruik van een bouwwerk valt. Een tuin gebruiken als stortplaats

voor grof huisvuil is te kenmerken als het gebruik van een open erf. Het blijft echter onduidelijk wat precies onder 'gebruik' van een bouwwerk of open erf valt. Valt het niet schoonmaken van een woning, met als gevolg een sterk vervuild bouwwerk, aan te merken als 'gebruik' van een bouwwerk? Valt het organiseren van lawaaiige dansfeesten in woningen onder 'gebruik' van een bouwwerk? Is zeer luidruchtig spelen (van spelletjes) in een woning te kenmerken als 'gebruik' van een woning? De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bakent het bereik van de Bouwverordening af met het begrip sociale overlast, dat slaat op hinder door de aanwezigheid van onbevoegden. Het is onduidelijk of sociale overlast ook het gevolg kan zijn van de aanwezigheid van bevoegden. Dit brengt onduidelijkheid voor zowel burger als overheid met zich mee.

Een daarmee verbonden onduidelijkheid is de reikwijdte van de zorgplichtbepaling artikel 1a Woningwet. Wanneer die reikwijdte breed is, kan makkelijker bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen overlastgevende gedragingen dan wanneer de reikwijdte beperkt is.

In de handreiking zijn de diverse mogelijkheden van de bouwregelgeving aangegeven en is ook een waarschuwing opgenomen over het gebrek aan volledige duidelijkheid van het begrip "gebruik" en met betrekking tot sociale overlast. Dit punt komt ook terug in de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

- Ook bestaat er een overlap tussen de handhaving van de Bouwverordening en de handhaving van de Wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening. Moet in het geval van een vervuilde tuin worden opgetreden op grond van de Bouwverordening/Woningwet of op grond van de Wet Milieubeheer/Afvalstoffenverordening?

De conclusie is dat handhaving op grond van allebei de wetten kan en dat de gemeente kan kiezen wat het meest handig lijkt. Dit wordt in de handreiking opgenomen.

Behalve over de onduidelijkheden zijn nog enkele constatering op het gebied van de Woningwet te maken.

- In de jurisprudentie is slechts één voorbeeld van sluiting op grond van artikel 97 Woningwet te vinden. Het lijkt er daarom op dat de bevoegdheid niet veel gebruikt wordt door het college van B&W. Een eventuele verklaring hiervoor is dat deze sluitingsbevoegdheid relatief nieuw is en daardoor onbekend. In de handreiking staan de mogelijkheden van de wetgeving.
- Het enkele feit dat een woning of tuin geen mooi aangezicht vormt, is niet voldoende voor strijdigheid met artikel 7.3.2. Bouwverordening. Hierdoor zijn bijvoorbeeld tuinen, waarvan enkel het gras niet wordt gemaaid of onkruid wordt gewied niet aan te pakken. Desalniettemin zijn dergelijke tuinen vaak wel een bron van ergernis voor de buurt. Dit komt terug in de conclusies en aanbevelingen.
- Handhaving van de Woningwet met een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking is niet mogelijk. Overwogen kan worden om deze handhavingvorm wel mogelijk te maken. Dit komt terug in de conclusies en aanbevelingen.

4.4.2 Huisvestingswet

OPTREDEN TEGEN OVERLAST DOOR ONRECHTMATIGE BEWONING

De Huisvestingswet kan gebruikt worden om onrechtmatige bewoning en woonoverlast tegen te gaan. De gemeente kan op basis van de Huisvestingswet een Huisvestingsverordening opstellen, waarin ze regels geeft voor de woonruimteverdeling van een deel van de

woningvoorraad (artikel 5 Huisvestingswet). Daarnaast kan de gemeente een vergunning instellen voor het onttrekken, samenvoegen, omzetten en splitsen van een woning (artikel 30 en 33 Huisvestingswet).

De gemeente kan zowel bij de sturing op de woonruimteverdeling als de sturing op de woningvoorraad handhaven op basis van de Huisvestingswet:

- Het is verboden een vergunningplichtige woning te verhuren of in gebruik te nemen zonder Huisvestingsvergunning (artikel 7 Huisvestingswet)
- Het is verboden een woning te onttrekken, samenvoegen en omzetten zonder de benodigde vergunning (artikel 30 Huisvestingswet)
- Het is verboden een woning te splitsen zonder de benodigde vergunning (artikel 33 Huisvestingswet)

Wanneer iemand deze regels overtreedt, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen (artikel 85a Huisvestingswet). Er is ook de mogelijkheid van een strafrechtelijke sanctie. Aangezien nog geen ervaring is opgedaan met het opleggen van deze bestuurlijke boete kunnen in dit onderzoek geen juridische moeilijkheden of onduidelijkheden worden genoemd. In de handreiking wordt de mogelijkheid om de Huisvestingswet in te zetten tegen woonoverlast, inclusief bestuurlijke boete, genoemd.

4.4.3 *Wetten Victoria, Victor, Damocles en de Rotterdamwet*

De Wetten Victoria (1997) en Victor (2002) geven de burgemeester de mogelijkheid om overlastpanden te sluiten en om gesloten panden in beheer te geven of te nemen, of als laatste stap te onteigenen. De Wet Damocles heeft een deel van de functie van de Wet Victoria overgenomen, als gevolg van een wetswijziging in november 2007, waarbij de Wet Damocles voor woningen van toepassing is geworden. De Rotterdamwet (2005) biedt burgemeester en wethouders bijzondere mogelijkheden om tegen grootstedelijke problemen op te treden. De wet voorziet in een fiscale maatregel, een woningmarktmaatregel en een sluitingsbevoegdheid van een bouwwerk, wanneer de staat of het gebruik ervan de leefbaarheid, gezondheid of veiligheid in gevaar brengen en er sprake is van klaarblijkelijke herhaling.

De sluitingswetten zijn middelen die als *ultimum remedium* gelden. Er zijn enkele constatering te maken:

- De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) kan worden gebruikt bij een ernstige verstoring van de openbare orde rondom de woning, die wordt veroorzaakt door gedragingen in die woning. Soms is er geen verband tussen een verstoring en het gedrag in de woning, bijvoorbeeld in het geval van hangjongeren in de buurt. Er is dan sprake van mobiele overlast. De Wet Victoria is dan niet van toepassing.
- De ordeverstoring moet bovendien gepaard gaan met ernstige overlast, die nadelig is voor de veiligheid **en** gezondheid van de woonomgeving. Het is niet uit jurisprudentie duidelijk wanneer overlast precies nadelig voor de gezondheid heet. Het is echter niet ondenkbaar dat burenoverlast leidt tot gezondheidsproblemen. Een aanwijzing hiervoor is de conclusie van het onderzoek van Carolien van Hooijdonk hierover, waarop zij in 2009 aan het Erasmus MC promoveerde (bron: www.erasmusmc.nl/corp_home/corp_news-center/2167782/).
- Daarnaast is geluidsoverlast tijdens de parlementaire geschiedenis uitgesloten van het bereik van artikel 174a Gemeentewet. Het is dus niet mogelijk om woningen te sluiten op grond van art. 174a Gemeentewet wegens ernstige geluidsoverlast.

Deze bevindingen komen in de conclusies en aanbevelingen van dit rapport aan de orde en de ook in de handreiking.

- De Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) lijkt in de praktijk weinig juridische problemen op te leveren. In de jurisprudentie zijn enkele voorbeelden te vinden van woningsluiting op grond van dit artikel. Het lijkt in het geval van Damocles voldoende duidelijk wat het toepassingsbereik van de bevoegdheid is.
In sommige gevallen hebben burgemeesters de beleidsregels over Damocles niet aangepast naar aanleiding van de verruiming van de sluitingsbevoegdheid. Zij verwijzen daardoor in geval van woningsluitingen naar verouderde beleidsregels en motiveren derhalve het sluitingsbesluit onvoldoende.
Dit komt in de handreiking aan de orde.
- De beheers- of onteigeningsbevoegdheid van de Wet Victor (artikel 14 Woningwet) wordt in de gemeentelijke praktijk niet gebruikt. Desalniettemin lijkt hij mogelijkheden te bieden om de staat van een gesloten woning te verbeteren (Zie ook Bijlage 1, paragraaf 6.1.2.6). Dit komt in de handreiking aan de orde.
- De onteigeningsbevoegdheid wordt in de praktijk niet gebruikt. In de literatuur is voorgesteld om de beheers- of gebruiksfase van artikel 14 Woningwet niet verplicht vooraf te laten gaan aan onteigening. Dit komt terug in de conclusies en aanbevelingen.
- De buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 lid 2 BW (Wet Victor) kan in bepaalde gevallen tot potentieel onwenselijke situaties leiden. Het is onduidelijk wat de status van een ontbonden huurovereenkomst is, wanneer het sluitingsbesluit in latere instantie als onrechtmatig wordt aangemerkt. Wanneer de ontbinding in stand blijft, zijn huurders alsnog hun woonruimte kwijt. Dit komt terug in de conclusies en aanbevelingen.
- De sluitingsbevoegdheid neergelegd in artikel 97 Woningwet is van kracht geworden door de inwerkingtreding van de Rotterdamwet (zie Bijlage 1, paragraaf 6.1.2.7). De andere twee afdelingen uit de Rotterdamwet zijn enkel ingezet door de gemeente Rotterdam. Dit jaar komt er een aparte evaluatie van de Rotterdamwet.

4.4.4 *Wet op de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan*

In het geval van woonoverlast wordt soms gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. Het betreft voornamelijk situaties waar op een plaats met woonbestemming bedrijfsmatige handelingen worden verricht. Er zijn zowel bestuurs- als strafrechtelijke mogelijkheden. Handhaving op grond van het bestemmingsplan lijkt juridisch geen problemen op te leveren. Colleges van B & W lijken voornamelijk in het geval van hennepplantages in woningen deze mogelijkheid, in combinatie met handhaving van bouwregelgeving, te gebruiken. In de handreiking staan de mogelijkheden van de wetgeving.

4.4.5 *Wet milieubeheer, wet bodembescherming en afvalstoffenverordening*

De Wet Milieubeheer (Wmb), de Wet bodembescherming en de afvalstoffenverordening bieden middelen om woonoverlast door vervuilde en verloederde woningen en tuinen aan te pakken. De Wet Milieubeheer bevat een aantal zorgplichtbepalingen, die ook gelden voor particuliere huishoudens.

- Er bestaat een overlap tussen de handhaving van de Bouwverordening en handhaving van de Wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening. De conclusie is dat handhaving op grond van allebei de wetten kan en dat de gemeente kan kiezen wat het meest handig lijkt. Dit wordt in de handreiking opgenomen.
- Het is de vraag of de Wet Milieubeheer en de Afvalstoffenverordening een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormen voor inbreuk op artikel 10 GW. In de praktijk lijken echter geringe inbreuken op art 10 GW zonder specifieke formele wettelijke basis door de

rechterlijke macht te worden toegestaan (zie ook 4.2).

Dit komt terug in de conclusies en aanbevelingen. In de handreiking staan de mogelijkheden van de wetgeving.

4.4.6 *Algemene Plaatselijke Verordeningen*

De handhaving van APV-bepalingen binnen de persoonlijke levenssfeer van woningen blijkt een juridisch lastige kwestie. Vooral bij de aanpak van geluidsoverlast en overlast ten gevolge van dieren zou handhaving van de APV een uitkomst kunnen bieden. Het is de vraag of de APV zodanig inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dat dit strijdig is met 10 Grondwet. De APV kan, zeker na een uitspraak van de Afdeling uit 1995 omtrent een bezoekersverbod voor een Venlose drugsdealer, niet gelden als de benodigde specifieke wet in formele zin. De inbreukmakende bepalingen zijn in dat geval onrechtmatig en kunnen vervolgens niet overtreden worden. Handhaving met een last onder dwangsom of bestuursdwang, een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking is vervolgens ook onmogelijk. Dit probleem is op te lossen door een specifieke grondslag voor legitieme beperking van artikel 10 GW in een wet in formele zin op te nemen. Hierover wordt een aanbeveling opgenomen. Desalniettemin is in de literatuur op basis van jurisprudentie, gesteld dat rechters 'geringe inbreuken' op basis van de APV wellicht niet ongrondwettig achten. Wat onder een geringe inbreuk moet worden verstaan, is afhankelijk van de toepassing van vier criteria: doel, duur, intensiteit en plaats. Als een verordening deze 'geringe-inbreuk-toets' heeft doorstaan dan is de last onder bestuursdwang of dwangsom ter handhaving van die verordening geen probleem, ook niet als degene die er door getroffen wordt een expliciet beroep op art. 10 Grondwet doet (Zie ook Bijlage 1). De Handreiking gaat hierop in.

De (preventieve) last onder dwangsom voor de aanpak van overlastsituaties is een nieuwe ontwikkeling. Zover thans bekend is hierover nog geen jurisprudentie. Daarom kunnen de randvoorwaarden nog niet exact worden aangegeven.

De (preventieve) last onder dwangsom wordt tot nu toe door het gemeentebestuur ingezet ter handhaving bij bijvoorbeeld loze brandweermeldingen en tegen carbidischietters in de periode rond de komende jaarwisseling.

Het initiatief voor de toepassing van de (preventieve) last onder dwangsom ligt bij gemeenten. Zij kunnen het middel in relatie tot woonoverlast uitproberen. Dit wordt in de handreiking opgenomen.

4.4.7 *Huurrecht*

Wanneer er sprake is van woonoverlast veroorzaakt door bewoners van huurwoningen, speelt ook het huurrecht een rol in de aanpak van woonoverlast. Huurder en verhuurder hebben onderling een huurovereenkomst gesloten. Uit deze huurovereenkomst en het huurrecht ontstaan verplichtingen van de huurder en verhuurder ten opzichte van elkaar. De verhuurder dient zich als goed verhuurder te gedragen. De huurder moet zich als goed huurder te gedragen.

In de huurovereenkomst gaan huurder en verhuurder verplichtingen aan. De verhuurder heeft ook diverse verplichtingen. De huurder is niet aansprakelijk voor overlast, wanneer die overlast is te kenmerken als gebrek.

Ook wanneer geen overlastclausule is opgenomen in de huurovereenkomst kan in geval van niet te dulden overlast toch sprake zijn van wanprestatie. Als gevolg van wanprestatie kan de rechter de huurovereenkomst ontbinden of beëindigen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een hennepkwekerij, bedreiging, geweld, geluidsoverlast, vervuiling, verwaarlozing, stank of achterstallig onderhoud aan woning, tuin of erf (kleine herstellingen).

De verhuurder kan door een klagende huurder verplicht worden om maatregelen te nemen tegen een andere huurder die ondukbare overlast voor de klagende huurder veroorzaakt.

Natuurlijk dient de overlast middels een goed bewijsdossier te worden aangetoond. De mogelijke maatregelen lopen uiteen van een vordering tot nakoming, een overlastverbod met dwangsom, een vordering tot schadevergoeding, een vordering tot ontruiming (in kort geding), een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst of een vordering tot beëindiging van de huurovereenkomst.

Het huurrecht biedt verschillende mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Deze mogelijkheden zijn soms ruimer dan de mogelijkheden van het publiekrecht. Een huurovereenkomst kan bijvoorbeeld sneller ontbonden worden dan een woning op grond van de Wet Victoria gesloten kan worden. Dit is het gevolg van het verschil tussen de juridische relatie tussen huurder en verhuurder en de relatie tussen overheid en burger. De eerste relatie is, in tegenstelling tot de tweede, een privaatrechtelijke contractuele relatie.

De mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken zijn soms ruimer dan de mogelijkheden van het publiekrecht.

- Een huurovereenkomst kan bijvoorbeeld sneller ontbonden worden dan een woning op grond van de Wet Victoria gesloten kan worden. Dit is het gevolg van het verschil tussen de juridische relatie tussen huurder en verhuurder en de relatie tussen overheid en burger. De eerste relatie is, in tegenstelling tot de tweede, een privaatrechtelijke contractuele relatie.
- Geluidsoverlast en overlast door dieren vanuit de woning kunnen bij een huursituatie wel worden aangepakt. Bij particulier woningbezit lijkt dit moeilijker mogelijk te zijn (zie bijvoorbeeld de APV en Victoria).
- Tuinonderhoud en andere kleine herstellingen kunnen bij een huurder eenvoudiger worden afgedwongen, dan bij een particuliere eigenaar.

In de handreiking staan de mogelijkheden van de wetgeving. De constatering dat de mogelijkheden van huurrecht soms ruimer zijn dan mogelijkheden van het publieksrecht komen terug in de conclusies en aanbevelingen.

4.4.8 *Burenrecht*

Het burenrecht biedt particulieren mogelijkheden om onrechtmatige hinder veroorzaakt door overlastgevende burens juridisch te bestrijden. De mogelijkheden die een civielrechtelijk overlastverbod biedt zijn ruimer dan de mogelijkheden die het publiekrecht biedt. Zo kan tegen geluidsoverlast worden opgetreden, wanneer deze maatschappelijk onbetamelijk wordt gevonden. Desalniettemin stapt een groot deel van de personen die overlast ondervinden niet naar de civiele rechter. Zij kennen de juridische mogelijkheden niet of beschouwen deze weg als ingewikkeld en duur, of als ongewenst. Een juridisch geschil tussen burens kan escaleren. De mogelijkheid van particulier initiatief ontslaat de overheid of corporatie daarom niet van haar taak binnen de aanpak van woonoverlast.

In de handreiking staan de mogelijkheden van de wetgeving.

5 Aanpak woonoverlast in de praktijk

5.1 Inleiding

Met behulp van het uitzetten van een vragenlijst (zie Bijlage 3) bij veertig gemeenten, interviews bij de meeste van deze gemeenten, verdiepingsinterviews bij expertgemeenten en enkele andere deskundigen en een expertmeeting is de aanpak van woonoverlast en specifieke casussen in de Nederlandse praktijk in grote lijnen in kaart gebracht. De veertig gemeenten zijn dezelfde als uit het onderzoek voor de Evaluatie van de wetten Victoria en Victor.

Er is een (niet-representatief) beeld gevormd over hoe actief gemeenten inzetten op de aanpak van woonoverlast, met welke middelen dit wordt gedaan, of er samenwerking is, over wat goed werkt en waar gemeenten knelpunten ervaren. Er is afgegaan op wat de gemeenten zelf aangaven. Er heeft geen verificatie plaatsgevonden; slechts een aantal dossiers zijn ingezien. Naar aanleiding van dit onderzoek kan dus geen uitspraak worden gedaan over de kwaliteit van de aanpak van woonoverlast bij de onderzochte gemeenten.

Bij de toepassing van de wetten Victoria en Victor zijn de burgemeesters het bevoegd gezag. Bij de toepassing van al de overige middelen om woonoverlast aan te pakken is dit telkens verschillend. De aanpak van woonoverlast bij een gemeente kan vanuit verschillende portefeuilles plaats vinden, bijvoorbeeld vanuit Openbare orde en Veiligheid (OOV), Bouw- en Woningtoezicht (BWT), Ruimtelijke Ordening (RO) en/of Milieu.

Van de 40 gemeenten hebben 30 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Niet hebben deze 30 gemeenten alle vragen ingevuld (dus de steekproef n is niet altijd 30). Van de 30 respondenten geven alle 30 aan dat zij met woonoverlast te maken hebben. In het onderzoek van 2008 gaven deze gemeenten ook al aan te maken te hebben met woonoverlast. Woonoverlast is niet iets dat in één keer is op te lossen, ook ontstaan er telkens nieuwe gevallen.

De informatie uit de deelconclusies wordt in de handreiking en/of de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

5.2 Beleid over woonoverlast

Van de 30 gemeenten hebben 23 gemeenten beleid met betrekking tot woonoverlast, 7 hebben geen beleid. Van de gemeenten die beleid hebben geven 5 aan tevreden te zijn over hun aanpak van woonoverlast, 13 meestal en 5 soms.

Enkele kanttekeningen en opmerkingen van gemeenten zijn:

- De aanpak werkt in principe wel, maar een bewoner verandert zijn gedrag niet altijd, ook al wordt hij gedwongen te verhuizen.
- Bij woningontruiming na een gerechtelijke uitspraak op grond van overlast verdwijnt betrokkene geheel uit beeld.
- Soms is permanente woonbegeleiding nodig, maar die is niet altijd beschikbaar.
- Bij doorverhuur van woningen aan tijdelijke arbeidsmigranten kan overlast lang aanhouden.
- Drugsoverlast verplaatst zich vaak naar andere woningen.
- Een gemeente die nog geen beleid heeft noemt de huidige aanpak van overlast ongestructureerd en daardoor onvoldoende. Er wordt overgegaan tot een integrale aanpak met een gezamenlijke analyse, plan van aanpak gericht op een duurzaam effect.

Van de 7 gemeenten die geen beleid hebben is geen één geheel tevreden, 5 meestal en 2 soms. De vijf gemeenten die tevreden zijn, hebben ook allemaal beleid.

Deelconclusie beleid over woonoverlast

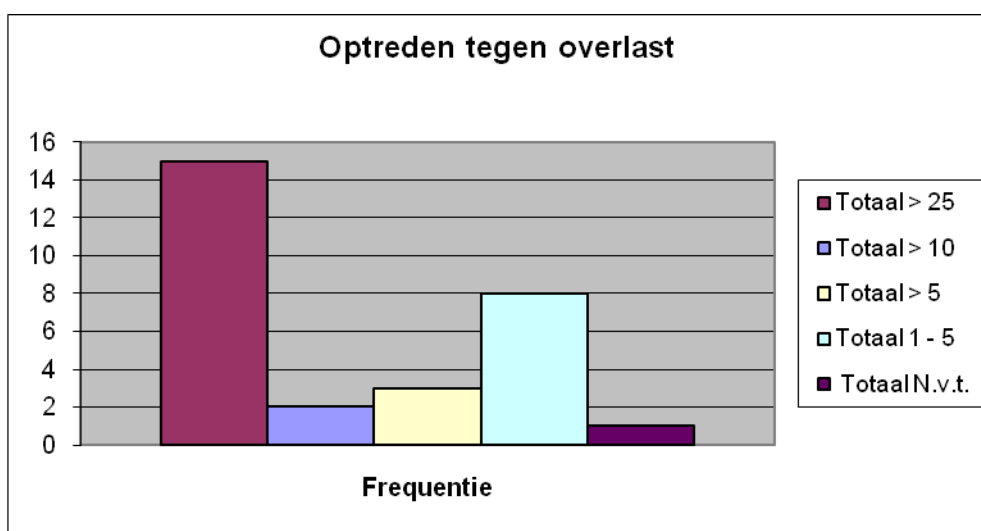
De conclusie is dat gemeenten die beleid hebben duidelijk wat meer tevreden zijn over hun resultaten om de overlast aan te pakken dan gemeenten die geen beleid hebben ontwikkeld. Uitzetting of sluiting leidt potentieel tot verplaatsing van de overlast, er is niet altijd woonbegeleiding mogelijk en na uitzetting raken mensen uit beeld. Er wordt overlast ervaren bij de huisvesting van arbeidsmigranten³.

5.3

Uitvoeringspraktijk

Van de 30 gemeenten geven 26 gemeenten aan dat zij over het algemeen tegen woonoverlast optreden. 3 gemeenten hebben niets ingevuld. 1 gemeente treedt niet op tegen overlast. 8 van de 26 gemeenten vinden optreden moeilijk, 16 niet en 2 hebben dit niet ingevuld.

Grafiek 1: Het aantal keren dat een gemeente per jaar optreedt tegen woonoverlast (n=26).



Het valt op dat de meeste gemeenten of vaak optreden, een aantal juist niet vaak, maar relatief minder daar tussenin. Er is niet onderzocht waarom dit zo is. Uit de evaluatie van de wet Victoria kwam naar voren dat de toepassing in kwantitatieve zin mede afhankelijk was van de kennis van de wet en van het type woningbezit, particulier of corporatiebezit⁴.

Grafiek 2: De aanleiding voor gemeenten om tegen woonoverlast op te treden (meerdere keuzemogelijkheden, dus n is > 30).

³ Zie voor handvatten: Ruimte voor arbeidsmigranten; handreiking voor huisvesting van werknemers uit de EU.

⁴ Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor, VROM-Inspectie 2009, p. 24.



Van de 30 gemeenten reageren de meeste op klachten van buitenaf en/of op signalen van samenwerkingspartners. De helft van de gemeenten heeft een eigen, actieve signalering, bijvoorbeeld door BWT of wijktoezicht. De categorie anders is 1 keer ingevuld, maar daarbij is geen toelichting bij gegeven.

Meldpunt woonoverlast

10 gemeenten hebben een speciaal meldpunt woonoverlast, 15 hebben dat niet, 4 gemeenten hebben deze vraag niet ingevuld en 1 gemeente geeft aan dat deze vraag op haar niet van toepassing is.

Van de 10 gemeenten met een speciaal meldpunt woonoverlast treedt 80% van de gemeenten 10 of meer keer per jaar op tegen woonoverlast, van de 15 gemeenten zonder speciaal meldpunt woonoverlast is dat ongeveer 47%.

Deelconclusie uitvoeringspraktijk

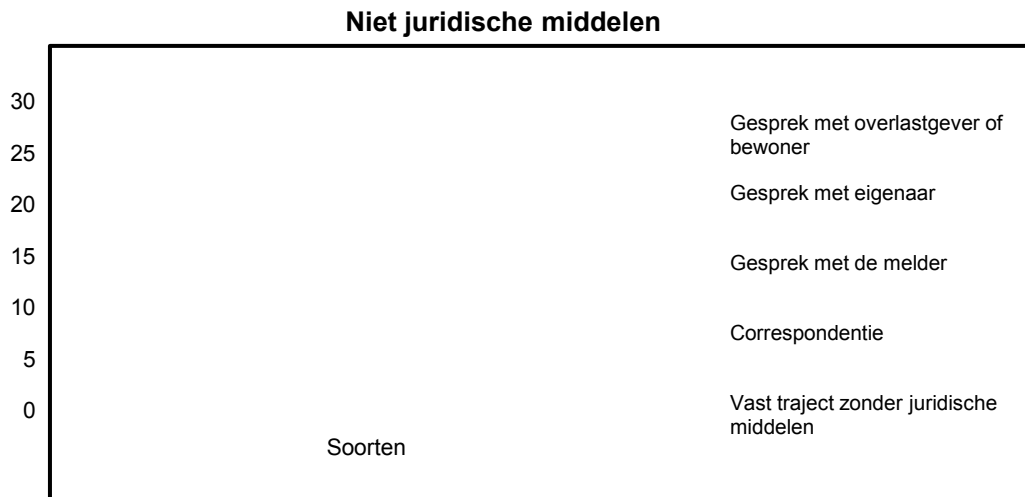
Het valt op dat gemeenten of vaak optreden, of niet vaak, maar minder daar tussenin. De helft van de gemeenten heeft een eigen, actieve signalering en bijna 1/3 van de gemeenten een speciaal meldpunt woonoverlast. Deze gemeenten geven aan vaker overlastzaken op te pakken.

5.4 Werkwijze

Inzet alleen niet-juridische middelen

Van de 30 gemeenten hebben 6 gemeenten deze vraag niet ingevuld (n=24).

Grafiek 3: Het aantal gemeenten dat een niet-juridisch middel gebruikt (meerkeuzemogelijkheden, dus n is > 24).



Gesprekken en correspondentie worden veelvuldig toegepast. Van de 24 gemeenten die aangeven dat zij niet-juridische middelen inzetten, zijn er 5 gemeenten tevreden, 15 gemeenten geven aan dat zij meestal tevreden zijn en 4 gemeenten zijn soms tevreden.

De 7 gemeenten met een vast traject behoren tot de gemeenten die aangeven met hun werkwijze tevreden (2) te zijn, of meestal tevreden (5) te zijn.

Inzet ook juridische middelen

Er zijn 15 die zowel juridische als niet juridische middelen gebruiken. Van deze gemeenten zijn 4 tevreden over de uitkomst van de aanpak, 10 meestal en 1 soms.

Algemeen

De vraag wat wordt gedaan wanneer een handhavingactie niet of alleen gedeeltelijk heeft volstaan, is door 27 gemeenten ingevuld. De actie wordt nog een keer herhaald (3 gemeenten), er wordt een andere actie uitgetoetst (12), de actie herhaald en een andere actie uitgevoerd (2). Van 2 gemeenten is de actie onbekend. Bij 8 gemeenten is dit niet van toepassing.

De instrumenten worden ten dele gebruikt maar gemeenten lijken niet ontevreden.

Enkele opmerkingen:

- Het is goed om bij burenbemiddeling na enige tijd weer contact op te nemen met de klager.
- Het is goed om na een sluiting een overlastgever te volgen, om te beoordelen of het probleem zich elders weer voordoet.
- Het is goed een voortgangsregistratie bij te houden. Er is precies bekend wat per overlastpand de status is en elke openstaande casus komt in de overleggen terug totdat de zaak is afgehandeld.

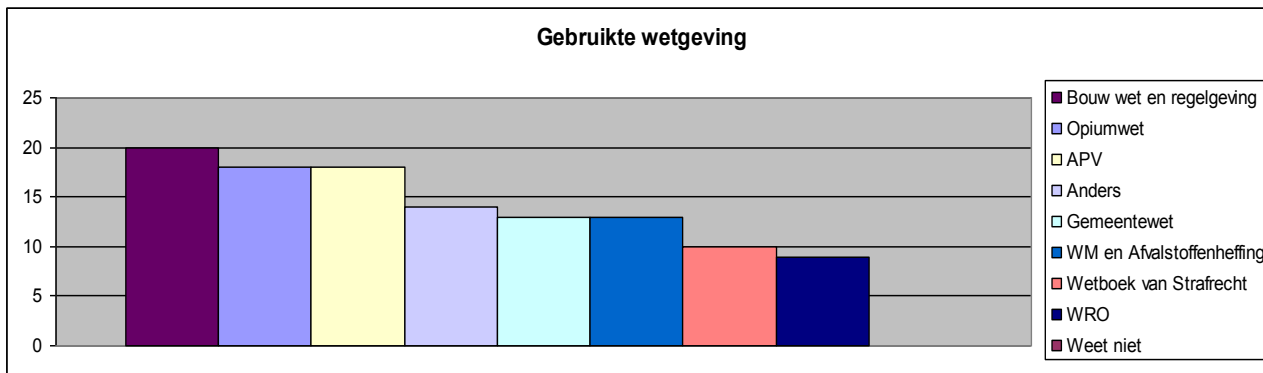
Deelconclusie werkwijze

Meer dan 93% van de gemeenten die zowel juridische als niet-juridische middelen inzetten geven aan meestal tevreden te zijn. Ongeveer 75% van de gemeenten die alleen niet-juridische middelen inzetten geven aan meestal tevreden te zijn. Inzet van de combinatie van niet-juridische en juridische middelen leidt relatief tot een iets grotere tevredenheid. Vaak voldoet een handhavingactie. Zo niet, dan worden vaak andere middelen geprobeerd. Het is

aan te raden een voortgangsregistratie te voeren en om na afloop van een casus een vinger aan de pols te houden.

5.5 Toegepaste wetgeving

Grafiek 4: Welke wetgeving zetten gemeenten in (meerkeuzemogelijkheden, dus n is > 25).



Veel gemeenten geven aan de Bouwwet- en regelgeving te gebruiken bij de aanpak van woonoverlast. Ook wordt vaak de Opiumwet toegepast of de APV.

In de categorie Andere wetgeving zijn genoemd:

- Huisvestingswet (zie hieromtrent de Handreiking woonoverlast; zie ook Handreiking woonfraude).
- Gemeenten noemen ook samenwerking met verhuurders. Het huurrecht biedt ruime mogelijkheden om overlastveroorzakende huurders aan te pakken, onder andere wanneer er achterstallige betaling van huur is. Uitzetting is echter niet altijd de beste oplossing, zie hiervoor 5.2 (zie ook de Handreiking woonoverlast).
- Drank- en Horecawet, maar deze wetgeving speelt niet op het gebied van wonen en woonoverlast.

5.5.1 Successen en goede voorbeelden genoemd door gemeenten

- Vaak blijkt een waarschuwingsbrief al voldoende om de overlast te stoppen of sterk te verminderen.
- Woningsluiting op grond van de Opiumwet levert in meerdere gemeenten goede ervaringen op.
- De aanpak woonoverlast slaagt vooral bij overlast waar duidelijke regelgeving voor bestaat.
- Eén gemeente zegt: er zijn geen goede voorbeelden te noemen, integendeel en daarom wordt beleid opgesteld voor een integrale en structurele aanpak.
- Er zijn goede resultaten behaald met de inzet van milieuwetgeving.
- De Bouwverordening wordt succesvol ingezet bij ernstige vervuiling. Wanneer huurders hun huis ernstig vervuilen en hulp blijven weigeren, wordt op grond van de Bouwverordening en de Woningwet art 7b hun huis binnengetreten. Bij dit soort gevallen slaat vaak verwijzing naar brandgevaar aan, waardoor de eigenaar of bewoner alsnog hulp wil accepteren.
- Het Gebruiksbesluit biedt ook mogelijkheden: het actief handhaven op brandveiligheid beëindigt soms ook woonoverlast, onder andere bij overbewoning door arbeidsmigranten.

- Verschillende gemeenten noemen successen onder dreiging of op grond van de Wet Victoria, artikel 174a Gemeentewet⁵.
- Er worden goede resultaten behaald met een eigen integraal controleteam, waarbij op diverse wetgeving handhavingprocedures worden gevoerd⁶.
- Er worden successen behaald met handhaving op basis van de APV
- Bij lastige situaties helpen een projectaanpak, samenwerking, een structurele aanpak en goede communicatie, ook met de overlastgever.

Tabel 1: Op de vraag welke wet men bij voorkeur inzet is door 29 gemeenten geantwoord:

Gemeentewet	6 keer	
Woningwet/Bouw etc.	3 keer	
APV	2 keer	
Opiumwet	5 keer	de kracht hiervan ligt vooral in de harde en heldere grondslag die de wet
Drank en Horecawet	1 keer	
Anders: niet-juridische middelen	7 keer	en als het echt niet anders kan dan juridische middelen
Anders: wisselt	5 keer	

Deelconclusie toepassing wetgeving en successen

De aanpak van woonoverlast slaagt vooral bij overlast waar duidelijke regelgeving voor bestaat. Met verschillende wetgeving wordt successen geboekt. Ook wordt het belang van samenwerking en een structurele aanpak genoemd. De mogelijkheden van de genoemde wetgeving wordt in de handreiking behandeld. Ongeveer een kwart van de onderzochte gemeenten zet alleen juridische middelen in wanneer het niet anders kan.

Alleen al een waarschuwingsbrief wil vaak helpen. Aandachtspunt hierbij is wel dat het middel waarmee wordt gedreigd van toepassing én proportioneel is. Ook integrale handhavingteams zijn succesvol. Aandachtspunt hierbij is de vraag op welke grond zij toegang tot de woning kunnen verkrijgen (hierover volgt een aanbeveling voor vervolgonderzoek).

5.5.2 *Knelpunten genoemd door gemeenten*

De knelpunten die gemeenten hebben genoemd zijn ondergebracht in de categorieën: bewijslast, bereik wetgeving en andere aandachtspunten.

Bewijslast

- Het vinden van voldoende bewijsmateriaal; het grootste probleem is de dossieropbouw. Dit wordt ervaren voor veel overlastsituaties waar handhavend moet worden opgetreden en in relatie tot de meeste, relevante wetgeving.
- De aangiftebereidheid is niet hoog.
- Vaak is er maar 1 klager, of burens klagen over en weer.
- Het aantonen van objectieve overlast vergt veel capaciteit van politie en/of handhaving.
- De onmogelijkheid om anoniem aangifte te doen wordt gemist (dit is echter onder voorwaarden wel mogelijk, zie Handreiking woonoverlast).
- Constateringen en bevindingen door een deelgemeentelijk interventieteam worden door de ene rechter geaccepteerd en door de ander van tafel geveegd (zie de handreiking).

Bereik wetgeving

⁵ Aandachtspunt hierbij is wel dat geen misbruik wordt gemaakt van de bevoegdheid. Wanneer gewaarschuwd wordt voor toepassing van Victoria, moet wel sprake zijn van een situatie die onder het bereik van artikel 174a Gemeentewet valt.

⁶ Aandachtspunt hierbij is wel de vraag wat de grond is of kan zijn waarop de controleteams toegang tot de woning kunnen verkrijgen.

Hieronder staan vragen en opmerkingen van gemeenten opgesomd. Vervolgens is tussen haakjes (de verwijzing naar) de reactie te vinden.

1. Vragen en opmerkingen in relatie tot Victoria

- Is geluidsoverlast aan te pakken met Victoria? Waarmee anders? (zie de handreiking en voor verdieping de juridische analyse in Bijlage 1).
- Wat kan er worden gedaan bij bijvoorbeeld asociale families (zie de handreiking en voor verdieping de juridische analyse in Bijlage 1).
- Bij inzet van artikel 174a Gemeentewet oordeelt de rechter vaak dat de overlast toch niet ernstig genoeg is voor sluiting, hoe zit dat? (zie de handreiking en voor verdieping de juridische analyse in Bijlage 1).
- De definitie van ernstige overlast is te onduidelijk en te beperkt (zie de handreiking en voor verdieping de juridische analyse in Bijlage 1).
- Het is lastig woonoverlast aan te pakken als een pand een logementvergunning heeft en de overlast bijvoorbeeld uit 1 kamer komt (er komt een aanbeveling voor vervolgonderzoek hierover).
- Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van de begunstigingstermijn in 174a Gemeentewet lid 4. De waarschuwingstermijn voorafgaand aan het besluit wordt wel uitgelegd als de begunstigingstermijn overeenkomstig lid 4 (zie de Handreiking woonoverlast en voor verdieping de juridische analyse in Bijlage 1, hierin wordt ook verwezen naar het rapport Overlast en Verloedering; Evaluatie van de Wetten Victoria en Victor, VROM-Inspectie 2009).

2. In relatie tot bouwregelgeving

- Wat is eventueel mogelijk tegen een plastic afscheiding om regeninval tegen te gaan, die irritatie bij de burens oplevert. Bij het verlenen van een bouwvergunning wordt niet gekeken of het op te richten of te veranderen bouwwerk onrechtmatige hinder veroorzaakt. Hinder is niet een criterium waaraan de bouw aanvraag wordt getoetst. (Bemiddeling is mogelijk en hinder kan onder meer via het burensrecht worden aangepakt. Ook kan wellicht opgetreden worden op grond van bouwregelgeving en welstand. Zie handreiking).
- Wat kan gedaan worden tegen de jarenlange aanwezigheid van een steiger in de tuin van de burens om te schilderen. (Een steiger is een bouwwerk en valt onder het bereik van de Woningwet en de (model)Bouwverordening. Zie handreiking).
- Bij logementvergunningen is overlast een intrekkinggrond. Indien de eigenaar echter vervolgens een nieuwe vergunning aanvraagt, moet deze verleend worden omdat de overlast geen weigeringgrond is (er komt een aanbeveling voor vervolgonderzoek hierover).
- De aanpak van irreguliere verblijfsinrichtingen is een langlopend proces waarbij een foute eigenaar de procedure te lang kan rekken (er komt een aanbeveling voor vervolgonderzoek hierover).
- Het bleek gemeenten niet geheel duidelijk wat de betekenis is van de voorwaarde 'klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding', vereist voor sluiting op grond van artikel 97 Woningwet. (Uit het onderzoek is gebleken dat hierbij moet worden gekeken naar de historie van het te sluiten pand en ook naar de achtergrond van gebruikers en eigenaren.)

3. Overig

- Geluidsoverlast is lastig aan te pakken.
- De juridische basis om op te treden tegen achterstallig tuinonderhoud is te smal (Dit is slechts gedeeltelijk waar: Zie Handreiking verloederde tuinen. Wel biedt het Huurrecht

hier meer mogelijkheden dan artikel 7.3.2. Bouwverordening – zie ook 4.4.1 en de conclusies en aanbevelingen).

- Soms staat de overlast in geen verhouding tot het beschikbare instrumentarium om op te treden (In de handreiking zijn instrumenten van diverse zwaarte terug te vinden).
- Hoe kan woonoverlast bij/in woonschepen worden aangepakt. Kan een ligplaatsverordening hier een oplossing bieden (er komt een aanbeveling voor vervolgonderzoek hierover).

Overige aandachtspunten

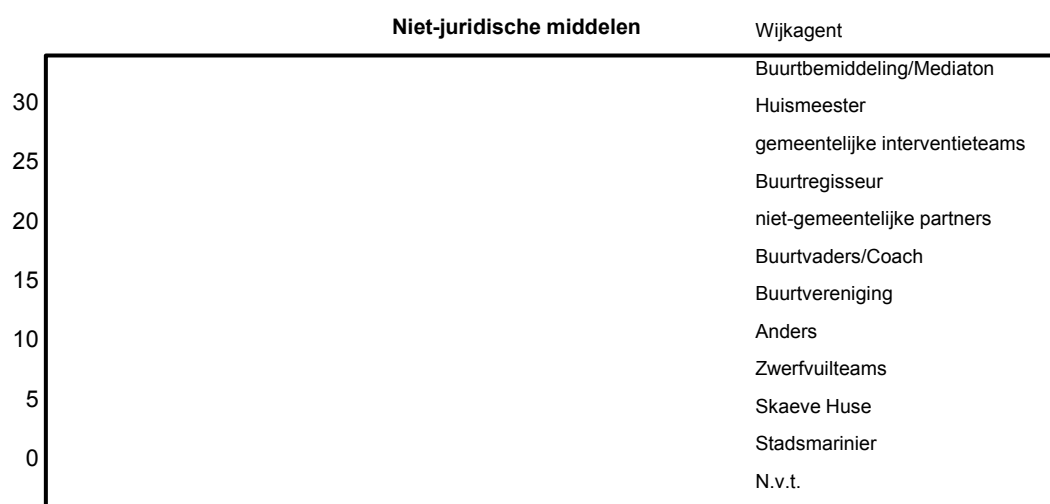
- Er kan alleen op eisen van welstand worden gehandhaafd, wanneer deze in vastgesteld gemeentelijk welstandbeleid zijn benoemd.
- Willen gemeenten gebruik maken van handhavingmogelijkheden uit de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, dan dienen zij voor actuele bestemmingsplannen te zorgen waarin kamerbewoning bij de bestemmingomschrijving van het bestemmingsplan expliciet wordt benoemd als strijdig gebruik (het "laten" gebruiken uit oudere bestemmingsplannen is niet bruikbaar bij het tegengaan van kamerbewoning).
- Gemeenten hebben baat bij een duidelijke bestemmingsomschrijving.
- Soms zijn de gemeentelijke beleidsregels niet aangepast aan de mogelijkheid om woningen te sluiten (genoemd in verband met Wet Damocles).

Deelconclusie knelpunten

Er zijn verschillende knelpunten in relatie tot dossiervorming, het bereik van de Wet Victoria, aanpak verloederde tuinen, aanpak geluidsoverlast, verhouding overlast – instrument en aandachtspunten. De meeste knelpunten komen in de Handreiking woonoverlast aan de orde en/of in de conclusie. Verder geeft de handreiking allerlei praktische tips om de wetten beter te kunnen toepassen. Een aantal vragen staat nog open: over de logementvergunning en over de aanpak van overlast op woonschepen. Hierover komt de aanbeveling om vervolgonderzoek te verrichten.

5.6 Inzet niet-juridische middelen

Grafiek 5: Welke niet-juridische middelen zetten gemeenten in



In dit (beperkte) onderzoek is niet gemeten hoe tevreden gemeenten zijn over de resultaten van de verschillende middelen. Wel blijkt dat de 5 gemeenten die over hun algehele aanpak het meest tevreden zijn, een breed scala aan niet-juridische middelen inzet. Veel gemeenten hebben in elk geval een wijkagent en buurtbemiddeling.

Deelconclusie niet-juridische middelen

Gemeenten zetten verschillende niet-juridische middelen in. Hoe tevreden zij zijn over de verschillende middelen is niet gemeten. Dit zou onderwerp kunnen zijn van vervolgonderzoek. Wel werd in paragraaf 5.4 over de werkwijze al duidelijk dat niet-juridische middelen volgens veel gemeenten tot goede resultaten leiden.

5.7 Samenwerking

Deze vraag is door alle 30 gemeenten beantwoord. In alle gemeenten vindt samenwerking plaats met andere instanties binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. In 25 gevallen is deze samenwerking structureel, in 5 niet. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld samenwerking binnen de gemeente tussen de afdelingen Bouw en Woningtoezicht, Ruimtelijke Ordening, Milieu, Openbare Orde en Veiligheid etc. Samenwerking met instanties zoals politie, GGZ, Verslavingszorg, Schuldhulpverlening vindt ook veelvuldig plaats. Ook met landelijke instanties zoals Belastingdienst, SIOD, IND etc. vindt samenwerking plaats.

Er vindt bij al deze gemeenten gegevensuitwisseling plaats. Bij 21 structureel, bij 9 niet structureel. Eén gemeente geeft aan dat dit mondeling plaatsvindt tijdens casusoverleg met buurtbemiddeling, woningbouw, Jeugd- en jongerenwerk, GGD en politie. Dat kan in principe. Aandachtspunt is wel dat uitwisseling van gegevens aan regels is gebonden. Hierover is informatie in de handreiking opgenomen. Het is echter niet helemaal duidelijk wat de grenzen zijn aan de mogelijkheden. Er komt een aanbeveling hier vervolgonderzoek naar te doen.

Samenwerking vergroot de effectiviteit van inzet niet-juridische middelen volgens 29 gemeenten, bij 1 is dit niet van toepassing.

Samenwerking vergroot ook de effectiviteit van de inzet van juridische middelen, vinden 24 gemeenten. Bij 2 gemeenten is de vraag niet van toepassing, 2 gemeenten hebben er nog geen ervaring mee opgedaan en 2 gemeenten vinden van niet.

Enkele opmerkingen van gemeenten zijn:

- Soms wordt eerst iets op wijkniveau aangepakt. Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt dan wordt de zaak opgeschaald en wordt het projectmatig aangepakt met alle daartoe benodigde partners.
- De gemeente coördineert het optreden via het vakteam veiligheid of via casusoverleg.
- Een projectaanpak op maat en de snelheid van handelen door kernteams in de wijken werkt bij ernstige overlastsituaties positief.
- De kracht in de samenwerking en het structureel aanpakken ligt er in dat ieder werkt vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid, maar wel samen en integraal met de partners.
- Goede communicatie van de wijkteams met de overlastveroorzakers is van groot belang.

Deelconclusie samenwerking

De meerderheid van de gemeenten beoordeelt samenwerking positief voor de effectiviteit van zowel niet-juridische als juridische middelen. Vaak vindt er structurele samenwerking en gegevensuitwisseling plaats. Aandachtspunt bij (mondelinge) gegevensuitwisseling is de vraag wat de grenzen zijn aan de mogelijkheden. Er komt een aanbeveling hier vervolgonderzoek naar te doen.

5.8 Overlast en psychiatrie en politie

Om de aanpak van overlast in een breder perspectief te plaatsen is gesproken met een paar betrokkenen uit de psychiatrische hulpverlening en van de politie.

5.8.1 *Overlast en psychiatrie*

Inleiding

Overlast en psychiatrisch patiënten zijn volgens de psychiater die is bevraagd op twee manieren met elkaar in verband te brengen. Ten eerste veroorzaken patiënten soms overlast. In de literatuur en media wordt gesteld dat bij 30 à 50 procent van de overlastgevallen psychische problemen een rol spelen. Definitiekwesties vertroebelen dit percentage echter. Ten tweede zijn psychiatrisch patiënten vaak slachtoffer van (gewelddadige) overlast. Patiënten ervaren drie keer zo vaak geweld als niet-patiënten. Het verdient aanbeveling om deskundigen te raadplegen voordat tot ontbinding van een huurovereenkomst of woningsluiting wordt besloten, wanneer er sprake is van psychische problemen bij de overlastgever. Nu melden patiënten zich soms pas bij de hulpverlening als zij hun huis al ten gevolge van overlast zijn uitgezet. Het behouden van de woning is zeer in het belang van de patiënt.

Handhaving

Handhaving kan in een deel van de gevallen het gedrag positief beïnvloeden en soms moeten andere oplossingen worden gezocht.

Met behulp van corporaties kan de benodigde behandeling worden afgedwongen, onder dreiging van ontbinding van de huurovereenkomst wanneer de behandeling wordt gestopt.

Dwangsommen, bijvoorbeeld in verband met overtreding van bouwregelgeving, kunnen ook een prikkel geven om overlastgedrag te stoppen. De effectiviteit is afhankelijk van de wijze van communiceren over de handhaving.

Een andere mogelijkheid is de rechtelijke machtiging (RM) of een inbewaringstelling (IBS). Er zijn mogelijkheden tot gedwongen opname, o.a. bij gevaar voor anderen of zichzelf, hieronder valt ook wanneer er huisuitzetting dreigt. (Er is inmiddels een nieuw wetsvoorstel Verplichte psychiatrische hulpverlening.)

Deelconclusie overlast en psychiatrie

Psychiatrisch patiënten veroorzaken soms overlast. In overleg met de hulpverlening kan beoordeeld worden of handhaving positief kan werken. Soms is gedwongen opname mogelijk. Ook zijn psychiatrische patiënten zelf vaak slachtoffer van overlast.

5.8.2 *Overlast en politie*

De coördinator en wijkagenten van de politiepost die zijn bevraagd vertellen soms huiverig te staan tegenover deelname aan projecten op het gebied van woonoverlast, omdat de probleemzaken dan vaak teveel hun verantwoordelijkheid dreigen te worden. Er wordt hen te makkelijk de hele zaak in de schoenen geschoven. Maar dat kan niet de bedoeling zijn, de Politie kan en wil geen initiatiefnemer zijn in het proces.

Er zijn wel hele goede ervaringen in de ondersteunende sfeer. Hierover zijn goede afspraken gemaakt.

In geval van intimidatie komt het voor dat mensen geen aangifte durven doen. De politie kan dan anonieme verklaringen opnemen en zelf verklaren begrip te hebben voor de angst van de klagers om aangifte te doen, gezien de eigen observeringen en ervaringen met de overlastveroorzaker. Een dergelijk dossier wordt door de rechter geaccepteerd.

5.9 Overlast en discriminatie

Over het algemeen begint een discriminatieconflict tussen burens als een "reguliere burenruzie". Het discriminatieaspect verdient hierbij bijzondere aandacht. Om door je burens op je gedrag te worden aangesproken is één ding, maar om eigenlijk/in versluierde vorm aangesproken te worden op wie je als mens bent (andere etniciteit of seksuele gerichtheid) is een ander ding. Dit is voor de persoon in kwestie zeer kwetsend. Zo iemand voelt zich gesteund als een verhuurder, gemeente, politie, buurtbemiddelaars of andere betrokkene daar oog voor heeft.

In een gemeente werd een vluchtelingengezin door burens weggepest. Verhuurder, gemeente, politie en buurtbemiddelaars zijn niet tot een adequate oplossing gekomen. Het gezin heeft de woning moeten verlaten.

In een andere gemeente bedreigden burens jarenlang een homoseksuele jongen vanwege zijn seksuele gerichtheid. "We moeten hier geen homo's, dit is een goede buurt". De jongen is op enig moment zwaar mishandeld.

Het herkennen van vooroordelen en discriminatie vraagt bepaalde vaardigheden, er zijn geen algemene vuistregels voor. Vereniging Art.1 biedt trainingen en cursussen in het herkennen van en omgaan met discriminatie. Meer informatie op hun website www.art1.nl.

Deelconclusie overlast en discriminatie

Bij burenruzies kan discriminatie een rol spelen. Het is goed hier als overheid alert op te zijn.

5.10 Aanvullingen n.a.v. expertmeeting

Het beeld uit het onderzoek wordt door de deelnemers van de expertmeeting gedeeld. In aanvulling op de potentiële samenwerkingsinstanties wordt nog de uitkerende instantie genoemd. Deze kan ook afspraken maken met de overlastgever. Wanneer deze niet meewerkt, kun je daar sancties tegenover zetten. Aandachtspunt hierbij is dat het de vraag is of dit mag. Je mag alleen bevoegdheden inzetten waarvoor die bevoegdheid is bedoeld. (De aanbeveling wordt gedaan hierover vervolgonderzoek te verrichten.)

Gemeenten raden aan de juridische mogelijkheden in beeld te brengen voordat je tot juridische handhaving overgaat. Zoek de juiste en meest voor de hand liggende stok, waarmee mensen gestimuleerd of gedwongen worden mee te werken. (Dit komt aan de orde in de handreiking.)

Geadviseerd wordt om altijd eerst een gesprek aan te gaan met de overlastgever. Indien het een corporatiewoning betreft is het voor de hand liggend dat dit gebeurt door een corporatiemedewerker, in andere gevallen door de politie of een gemeenteambtenaar of opbouwmedewerkers. In zo'n gesprek vindt beoordeling plaats of de boodschap begrepen wordt en of er meer aan de hand is (zoals psychische problemen). Zijn er achterliggende problemen dan kan worden aangehaakt bij de netwerken die er al zijn rond overlast. (Dit komt aan de orde in de handreiking.)

Aangeraden wordt overleg te houden met het Veiligheidshuis. Hiermee kan worden voorkomen dat je zonder het te weten op meerdere plekken bezig bent met dezelfde zaak. (Dit komt aan de orde in de handreiking.)

Bij meer complexe zaken is vaak een handige mix samen te stellen van middelen voor die specifieke casus, maar gebruik niet direct sluitingsbevoegdheden. Sluiting leidt er al gauw toe dat de overlastgever verhuist naar een buurgemeente, waar de overlast vervolgens verder gaat. (Dit komt aan de orde in de handreiking.)

Punt van aandacht is de terugkoppeling naar de klager! Vaak duren de processen lang en is het van belang de klager op de hoogte te houden over de stand van zaken. (Dit komt aan de orde in de handreiking.)

De vraag of er behoefte is aan een community om bijvoorbeeld beleidsplannen uit te wisselen en ook om ervaringen en experimenten in de aanpak (juridisch maar ook niet-juridisch) uit te wisselen is positief beantwoord. (Hier wordt een aanbeveling over gedaan.)

6 Overzicht knelpunten, onduidelijk- en onevenwichtigheden

In het juridische en in het praktijkonderzoek zijn verschillende knelpunten en onduidelijkheden benoemd. Over veel van deze kwesties is duidelijkheid verkegen. Dit is bij de bespreking van de betreffende punten aan de orde gesteld (zie de hoofdstukken 4 en 5).

Voor een aantal knelpunten of onduidelijkheden is echter geen duidelijkheid te verschaffen. Gedeeltelijk komt dit omdat dit beleidskwesties zijn en verder omdat de vraagstelling buiten de huidige onderzoeksopdracht viel. Deze punten worden in dit hoofdstuk verzameld. In hoofdstuk 8 staan de aanbevelingen er over.

De duidelijkheid die door het onderzoek wel is ontstaan, maakt overigens niet altijd dat mogelijk wat de praktijk graag zou zien. De praktijk wil soms andere dingen dan die momenteel juridisch kunnen. Ook deze punten worden hier besproken.

Verder komen aan de orde enkele onevenwichtigheden die zijn gesignaleerd tussen de mogelijkheden van de aanpak van woonoverlast bij huur- en bij koopwoningen.

Er zijn drie invalshoeken gekozen voor de bespreking van de punten: die vanuit de wet, die vanuit het type overlast en die over algemene zaken.

Wet als invalshoek:

Bouwregelgeving	De reikwijdte van het begrip 'het gebruik' van een bouwwerk of open erf is niet helemaal duidelijk. Het storten van vuil in een tuin valt onder gebruik, maar geldt dat ook voor bijvoorbeeld het vervuilen van een woning?
	Het is verder onduidelijk of sociale overlast het gevolg kan zijn van de aanwezigheid van bevoegden.
	Door beide onduidelijkheden is er ook niet helemaal duidelijkheid over de reikwijdte van de zorgplichtbepaling art 1a Woningwet.
	Handhaving van de Woningwet met een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking is niet mogelijk.
Logementvergunning	Belemmering voor de aanpak van woonoverlast lijken te zijn dat er vaak overlast ontstaat vanuit één kamer, dat overlast een intrekkinggrond is, maar wellicht geen weigeringgrond en dat het hebben gehad van een vergunning het verkrijgen van een nieuwe bespoedigd. Of de logementvergunning hierbij uitkomst kan bieden valt buiten het huidige onderzoek.
	De aanpak van irreguliere verblijfsinrichtingen is een langlopend proces waarbij een foute eigenaar de procedure te lang kan rekken. Dit vraagstuk en de vraag of de logementvergunning hierbij een oplossing kan bieden valt buiten het huidige onderzoek.
Victoria	Wanneer is er sprake van een ernstige openbare-ordeverstoring, die nadelig is voor de veiligheid én de gezondheid van de woonomgeving. Zoals het nu lijkt mist de Wet Victoria de breedte die

	gemeenten zoeken. Het is niet duidelijk of (accumulatie van) woonoverlastvormen, zoals ruzie, geluid, asociaal gedrag en intimidatie de gezondheid aan kan tasten in de zin van Victoria. Het is niet uit jurisprudentie duidelijk wanneer overlast precies nadelig voor de gezondheid heet. Het is echter niet ondenkbaar dat burenoverlast leidt tot gezondheidsproblemen. (Ernstige) geluidsoverlast is uitgesloten van het bereik van artikel 174a Gemeentewet
Victor	De onteigeningsbevoegdheid wordt in de praktijk niet gebruikt, omdat hier eerst de beheers- of gebruiksfase voor moet worden doorlopen. Dit belemmert gemeenten in de toepassing ervan.
Wet Milieubeheer	Het is de vraag of de Wet Milieubeheer en de afvalstoffenverordening een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormen voor inbreuk op artikel 10 GW (zie ook 4.2), anders dan een 'geringe beperking'.
APV's	Het lijkt er op dat de APV niet is in te zetten bij gedrag in de woning dat (ernstige) overlast rondom de woning veroorzaakt; kun je APV overtreden in een privé-ruimte? Er is geen specifieke grondslag voor legitieme beperking artikel 10 GW in formele zin in relatie tot APV, anders dan een 'geringe' beperking. Bij geluidsoverlast en overlast door dieren zijn daar, wanneer het om particuliere woningen gaat, ook geen andere juridische middelen voor.
Huurrecht	De buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 lid 2 BW (speelt bij Wet Victor) kan in bepaalde gevallen tot potentieel onwenselijke situaties leiden. Het is onduidelijk wat de status van een ontbonden huurovereenkomst is, wanneer het sluitingsbesluit in latere instantie als onrechtmatig wordt aangemerkt. Wanneer de ontbinding in stand blijft, zijn huurders alsnog hun woonruimte kwijt.
	Welke voorwaarden mogen aan het huurcontract worden verbonden, ter voorkoming van woonoverlast zonder dat het om laatstekansbeleid gaat, of wanneer dit wel het geval is. Verplichting tot vrijwilligerswerk? Verplichting tot ondersteuning? Dit onderwerp valt buiten het huidige onderzoek.

Overlast als invalshoek:

Geluidsoverlast	Geluidsoverlast is bestuursrechtelijk lastig aan te pakken. Het huurrecht biedt aanzienlijk meer mogelijkheden. Een eigenaar lijkt meer recht te hebben om overlast te veroorzaken dan een huurder. Hier lijkt sprake van een onevenwichtigheid en is het de vraag of dit wenselijk is.
Achterstallig onderhoud	Ook achterstallig tuinonderhoud en kleinere herstellingen zijn bestuursrechtelijk lastiger aan te pakken, dan via het huurrecht. Het is de vraag of dit wenselijk is.

Woonschepen en overlast	Hoe kan woonoverlast bij/in woonschepen worden aangepakt? Kan dit middels handhaving van de ligplaatsverordening of zijn er andere mogelijkheden? Deze vraag valt buiten het huidige onderzoek.

Algemene zaken:

Interventieteams / achter de voordeur	Aandachtspunt hierbij is de vraag op welke grond de teams toegang tot de woning kunnen verkrijgen. Deze vraag valt buiten het huidige onderzoek.
Gegevensuitwisseling / screening	Aandachtspunt bij (mondelinge) gegevensuitwisseling is de vraag wat de grenzen zijn aan de mogelijkheden. Deze vraag valt buiten het huidige onderzoek.
Sancties	Welke sancties zijn toelaatbaar? Er is geopperd om bij woonoverlast bijvoorbeeld ook een korting op de uitkering toe te passen. De vraag of dit toelaatbaar is valt buiten het huidige onderzoek.
Preventieve eisen	Kunnen preventieve maatregelen worden opgelegd, zonder dat er een overlastdossier is? De vraag of dit toelaatbaar is valt buiten het huidige onderzoek.
Verschil huur-koop	Een huurovereenkomst kan sneller en makkelijker worden ontbonden dan een woning bijvoorbeeld op grond van Victoria gesloten kan worden. Het is de vraag of dit wenselijk is.
	Zie ook de verschillen genoemd bij geluidsoverlast, achterstallig onderhoud en huurrecht hier boven.
GGZ	Wat zijn voorwaarden voor een goede samenwerking met de GGZ? Dit onderwerp valt buiten het huidige onderzoek.

Conclusie

Woonoverlast komt in alle onderzochte gemeenten voor en gemeenten geven aan met de aanpak ervan bezig te zijn. Actieve signalering en een speciaal meldpunt woonoverlast maken de omvang en aard van de problemen inzichtelijk. Het meest tevreden over hun aanpak zijn gemeenten die beleid voor de aanpak van woonoverlast hebben. Het merendeel van de gemeenten is van mening dat samenwerking goed is, zowel bij de inzet van niet-juridische als die van juridische middelen. Ook wordt een structurele aanpak belangrijk gevonden.

Het loont voor gemeenten om niet-juridische middelen in te zetten. Deze komen in de handreiking Woonoverlast aan de orde. Het is echter vaak de combinatie van niet-juridische middelen en juridische middelen die het meest effectief is. Het onderzoek Woonoverlast heeft zich vooral op de bestuursrechtelijke kant van de aanpak gericht. Voor gemeenten ligt meestal bestuursrechtelijke handhaving voor de hand. De sancties daarbij kunnen ook bestraffend van aard zijn, of bestaan uit zogenaamde herstelsancties.

Soms is het echter meer effectief om van privaatrechtelijke mogelijkheden van samenwerkingspartners of de klager gebruik te maken. Het huurrecht biedt (veel) mogelijkheden en ook het burendrecht. Het burendrecht kan echter ingewikkeld en complex zijn. Ook kan het leiden tot escalatie en is daarom vaak niet wenselijk.

Wanneer burens er niet onderling uit komen kan het een taak van de overheid zijn om te bemiddelen of juridische middelen in te zetten. De mogelijkheid van particulier initiatief ontslaat de overheid niet van haar taak binnen de aanpak van woonoverlast. Maar ook hoeft de overheid zich niet elke vorm van woonoverlast aan te trekken.

Er zijn over het algemeen goede mogelijkheden om de verschillende vormen van woonoverlast aan te pakken.

De wettelijke mogelijkheden zijn te vinden in de Bouwregelgeving, de Huisvestingswet, de Wetten Victoria, Victor, Damocles en de Rotterdamwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), de Wet op de ruimtelijke ordening, Milieuwetgeving, de APV's, het huurrecht (Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en (voor particulieren) het burendrecht (Boek 5 van het BW).

Bij de aanpak van woonoverlast spelen grondrechten een belangrijke (beperkende) rol. Om grondrechten legitiem te beperken dient aan specifieke voorwaarden voldaan te worden. De mogelijkheden van Woningwet art. 97 zijn nog weinig gebruikt, maar bieden wel mogelijkheden.

De Wet Victoria is alleen van toepassing wanneer er een verband is tussen een verstoring en het gedrag in de woning, en bijvoorbeeld niet in het geval van hangjongeren in de buurt. Victoria is niet te gebruiken bij mobiele overlast. Ook valt ernstige geluidsoverlast buiten het bereik van Victoria.

Het enkele feit dat een woning of tuin geen mooi aanzicht vormt, is niet voldoende voor strijdigheid met de Bouwregelgeving.

De gemeenten geven aan dat de juridische aanpak van woonoverlast vooral slaagt bij overlast waar duidelijke regelgeving voor bestaat. Met verschillende wetgeving worden successen geboekt, maar ook worden tal van knelpunten ervaren. Voor de meeste daarvan wordt uitsluitel gegeven. De overige zijn in Hoofdstuk 6 op een rij gezet. In Hoofdstuk 8 worden er aanbevelingen over gedaan.

Vaak helpt een waarschuwingsbrief alleen al. Aandachtspunt hierbij is dat het middel waarmee wordt bedreigd van toepassing én proportioneel is voor het specifieke geval.

Sluiting of uitzetting leiden volgens gemeenten potentieel tot verplaatsing van de overlast en overlastgevers raken uit beeld. Dit is niet effectief en pleit er voor de middelen uitsluitend als ultieme middelen in te zetten, zoals zij ook zijn bedoeld. Volgens de gemeenten is niet altijd de gewenste woonbegeleiding in relatie tot overlastgevers beschikbaar.

Soms hangt woonoverlast samen met de manier van huisvesting van arbeidsmigranten.

De helft van de gemeenten heeft een eigen, actieve signalering en bijna éénderde van de gemeenten een speciaal meldpunt woonoverlast. De gemeenten met een speciaal meldpunt woonoverlast geven aan vaker overlastzaken op te pakken.

Vrijwel alle gemeenten die zowel juridische als niet-juridische middelen inzetten geven aan minimaal meestal tevreden te zijn. Maar ook bijna driekwart van de gemeenten die alleen niet-juridische middelen inzetten geven aan minimaal meestal tevreden te zijn. Inzet van de combinatie van niet-juridische en juridische middelen leidt relatief tot een iets grotere tevredenheid. Ongeveer een kwart van de onderzochte gemeenten zet alleen juridische middelen in wanneer het niet anders kan.

De inzet van een combinatie van niet-juridische en juridische middelen versterkt echter vaak de efficiëntie van de aanpak.

Veel knelpunten en onduidelijkheden die in het onderzoek naar boven kwamen zijn opgelost. Deze komen in de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering aan de orde, evenals allerlei praktische tips om de wetten beter te kunnen toepassen. Omtrent een aantal punten is nog geen duidelijkheid, of geeft de duidelijkheid niet die duidelijkheid die de praktijk graag zou zien. De praktijk wil soms andere dingen dan die momenteel kunnen. (Zie het overzicht in hoofdstuk 6 en de aanbevelingen in hoofdstuk 8.)

De meerderheid van de gemeenten beoordeelt samenwerking positief voor de effectiviteit van zowel niet-juridische als juridische middelen. Vaak vindt er structurele samenwerking en gegevensuitwisseling plaats. Aandachtspunt bij (mondelinge) gegevensuitwisseling is de vraag wat de grenzen zijn aan de mogelijkheden.

Integrale handhavingsteams worden succesvol gevonden. Aandachtspunt hierbij is de vraag op welke grond zij toegang tot de woning kunnen verkrijgen.

De politie kan goede ondersteuning bieden.

De schattingen lopen uiteen, maar bij een aanzienlijk deel van de overlastsituaties zijn mensen met psychiatrische klachten betrokken, ofwel als veroorzaker, ofwel als slachtoffer. Er wordt een aanbeveling gedaan hier verdiepend onderzoek naar te doen. Ook speelt discriminatie geregeld een rol. Het is goed hier in de oplossingsrichting rekening mee te houden.

Behalve een handreiking lijkt een community op het internet handig voor de uitwisseling van ervaringen. Hierop kunnen ook beleidsplannen en dergelijke uitgewisseld worden. Deze zijn te omvangrijk om in een handreiking op te nemen.

8 Aanbevelingen

8.1 Inleiding

Gezien het belang van een succesvolle en efficiënte aanpak van woonoverlast is het zinvol om de knelpunten en onduidelijkheden op te helderen. Veel punten zijn tijdens het onderzoek opgelost. Een aantal zaken nog niet. In hoofdstuk 6 is één en ander toegelicht. Over de onopgeloste onderwerpen worden aanbevelingen gedaan: op het gebied van de wetgeving, over nader onderzoek en over het ondersteunen en adviseren van het gebruik. De aanbevelingen zijn gericht aan de Ministeries van WWI en BZK. Daar waar het gaat om nader onderzoek of Compliance assistance (CA; het helpen bij het verbeteren van de naleving) kan de VI dit uitvoeren.

8.2 Voor gemeenten

De (vele) aanbevelingen aan de gemeenten zijn verwerkt in de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering voor gemeenteambtenaren en in een bijbehorende brochure voor de gemeentebestuurders.

De kern is: het is belangrijk woonoverlast aan te pakken en er is veel mogelijk.

8.3 Voor WWI

Geadviseerd wordt om het bereik van het begrip 'gebruik' uit de bouwregelgeving, voor zover nog niet bekend, nader te specificeren.

Geadviseerd wordt om te overwegen of de handhavingvorm bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking als lichter strafmiddel voor de Woningwet wenselijk is, naast de zwaardere straffmiddelen die nu ter beschikking staan.

Geadviseerd wordt om aanvullend onderzoek te verrichten over de mogelijkheden en beperkingen van logementvergunningen bij de aanpak van woonoverlast en mogelijke alternatieven.

Geadviseerd wordt om de afweging te maken om de beheers- of gebruiksfase van artikel 14 Woningwet (Wet Victor) niet verplicht vooraf te laten gaan aan onteigening.

Geadviseerd wordt om te overwegen of er in de Wet Milieubeheer een specifieke grondslag moet worden gecreëerd om door middel van de afvalstoffenverordening een inbreuk op het recht neergelegd in artikel 10 GW mogelijk te maken.

Geadviseerd wordt om voorzieningen te treffen om onwenselijke situaties als gevolg van een buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 lid 2 BW (Wet Victor) te voorkomen.

Geadviseerd wordt om te onderzoeken en helderheid te verschaffen over welke eisen aan huurcontracten en laatstekansbeleid mogen worden verbonden, bijvoorbeeld om preventief woonoverlast te voorkomen of om de leefbaarheid te bevorderen, ook als er geen overlastdossier is.

Geadviseerd wordt om te bezien hoe mogelijkheden van de aanpak van achterstallig (klein) onderhoud aan woning en tuin tussen huur- en koopwoningen gelijk kan worden getrokken.

Geadviseerd wordt om te bezien hoe er meer evenwicht kan worden bereikt in de aanpak van woonoverlast bij huur- en koopwoningen, zodat bij gelijke gevallen interventies van gelijksoortige zwaarte kunnen worden ingezet.

Geadviseerd wordt om aanvullend onderzoek te verrichten over de (on)mogelijkheden van ligplaatsverordeningen bij de aanpak van woonoverlast bij woonschepen en mogelijke alternatieven.

Geadviseerd wordt om aanvullend onderzoek te verrichten naar de vraag op welke grond Interventieteams toegang tot een woning kunnen verkrijgen en onder welke voorwaarden deze teams in zijn te zetten.

Geadviseerd wordt om aanvullend onderzoek te verrichten naar de vraag wat de grenzen zijn aan de mogelijkheden bij (mondelinge) gegevensuitwisseling en onder welke voorwaarden gegevensuitwisseling is in te zetten.

Geadviseerd wordt om helderheid te verschaffen over welke sancties en preventieve maatregelen wel en niet zijn toelaatbaar zijn bij woonoverlast (bijvoorbeeld over korting op de uitkering).

Geadviseerd wordt om nader te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van en voorwaarden voor een goede samenwerking met de GGZ.

Geadviseerd wordt om verdiepend onderzoek te doen naar de betrokkenheid van mensen met psychiatrische klachten bij overlastsituaties en de betekenis hiervan voor de aanpak van woonoverlast.

8.4 Voor BZK

Geadviseerd wordt om te onderzoeken of door (accumulatie van) diverse woonoverlastvormen, zoals ruzie, geluid, asociaal gedrag en intimidatie sprake kan zijn van een verstoring van de openbare orde in de zin van de Wet Victoria.

Geadviseerd wordt om duidelijkheid te verschaffen over de vraag wanneer overlast nadelig is voor de veiligheid en gezondheid.

Geadviseerd wordt om meer helderheid te verschaffen over de mogelijkheden die de APV biedt om overlast vanuit een (koop)woning of tuin aan te pakken.

8.5 Algemeen

Geadviseerd wordt om de mogelijkheden voor een community op het internet na te gaan om bijvoorbeeld beleidsplannen en ervaringen uit te wisselen.

Er is niet onderzocht hoe tevreden gemeenten over de verschillende middelen zijn. Dit zou onderwerp kunnen zijn van vervolgonderzoek.

Geadviseerd wordt om kwalitatief onderzoek naar de aanpak van woonoverlast te doen.

Geadviseerd wordt om de handreiking actief bij gemeenten onder de aandacht te brengen.

Bijlage 1: 'Woonoverlast; Een analyse van het juridisch instrumentarium om onrechtmatige hinder in de woonomgeving aan te pakken' – Mr. M. Vols, februari 2010

Mr. M. Vols (RUG)
Februari 2010
m.vols@rug.nl

Bijlage 1: 'Woonoverlast; Een analyse van het juridisch instrumentarium om onrechtmatige hinder in de woonomgeving aan te pakken' – Mr. M. Vols, februari 2009	46
1 Inleiding	49
2 Naar een werkdefinitie van woonoverlast	50
2.1 Waarden, normen en de last van het gedrag	50
2.2 Veiligheidsmonitor	51
2.3 Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast	52
2.4 Burenlawaaï	53
2.5 Het privaatrecht: hinder en onrechtmatige hinder	53
2.6 Parlementaire geschiedenis Woningwet	54
2.7 Gemeentelijke definities	54
2.8 Werkdefinitie overlast	55
2.9 Verschillende soorten woonoverlast	56
2.10 Onderscheid woonoverlast en woonfraude	57
2.11 Stappenplan bij het bepalen van de soort overlast en middelen	58
3 Openbaarheid en niet-openbaarheid	59
3.1 Openbare plaatsen	59
3.2 Voor het publiek toegankelijke plaatsen	60
3.3 Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen	60
3.4 Woningen	61
3.5 Erf en tuin	61
3.6 Focus in dit onderzoek	62
4 Grondrechten	63
4.1 Artikel 10 Grondwet	63
4.2 Artikel 12 Grondwet	63
4.3 Artikel 14 Grondwet	64
4.4 Artikel 8 EVRM	64
4.5 Artikel 1 Eerste Protocol EVRM	65
4.6 Artikel 2 Vierde Protocol EVRM	66
5 Verschillende sancties	67
5.1 Bestuurlijke sancties	67
5.2 Punitieve sancties	67
6 Bouw- en huisvestingsregelgeving	69
6.1 Bouwregelgeving	69
6.1.1 Definities	69
6.1.1.1 Gebouw en bouwwerk	69
6.1.1.2 Open erf	69
6.1.2 Handhavingsmogelijkheden	71
6.1.2.1 Artikel 1a Woningwet	71
6.1.2.2 Artikel 1b lid 2 sub a Woningwet	73
6.1.2.3 Artikel 7b lid 2 Woningwet	73
6.1.2.4 Artikel 13 Woningwet	76
6.1.2.5 Artikel 13a Woningwet	77
6.1.2.6 Artikel 14 Woningwet (Wet Victor)	78
6.1.2.7 Artikel 97 Woningwet (Rotterdamwet)	79
6.1.2.8 Bestuurlijke boete	80

6.1.3 Verhouding grondrechten	80
6.1.3.1 Algemene kritiek	81
6.1.3.2 Bestuursdwang en dwangsom	81
6.1.3.3 Woningssluiting en verplicht gebruik of beheer	81
6.1.4 Conclusie bouwregelgeving	82
6.2 Huisvestingswet	82
6.2.1 Conclusie huisvestingswet	84
7 Victoria, Damocles, Victor en de Rotterdamwet	85
7.1 Wet Victoria (174a Gemeentewet)	85
7.2 Wet Damocles (13b Opiumwet)	87
7.2.1 Sluitingsvoorwaarden	87
7.2.2 Procedurele voorwaarden	88
7.2.3 Verhouding grondrechten	89
7.3 Wet Victor	89
7.3.1 Burgerlijk Wetboek	89
7.3.2 Artikel 14 Woningwet	90
7.3.3 Onteigeningswet	90
7.4 Rotterdamwet	90
7.4.1 Fiscale maatregel	91
7.4.2 Woningmarktmaatregel	91
7.4.3 Artikel 97 Woningwet	92
7.5 Conclusie	92
8 Wet op de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan	94
8.1 Handhavingsmogelijkheden	94
8.2 Conclusie	95
9 Wet milieubeheer, wet bodembescherming en afvalstoffenverordening	96
9.1 Wet Milieubeheer	96
9.2 Handhaving Wet milieubeheer	97
9.3 Wet Bodembescherming	97
9.4 Afvalstoffenverordening	98
9.5 Handhaving afvalstoffenverordening	99
9.6 Conclusie	99
10 Algemeen Plaatselijke Verordeningen	101
10.1 Reikwijdte verordende bevoegdheid en grondrechten	101
10.2 Verboden en geboden: bepalingen ter bestrijding van woonoverlast	104
10.2.1 Dieren	104
10.2.2 Geluid	106
10.3 Handhavingsmogelijkheden	106
10.3.1 Bestuursdwang en dwangsom	106
10.3.2 Bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke strafbeschikking	106
10.3.3 Bestuurlijke strafbeschikking	108
10.4 Conclusie	109
11 Mobiele overlast	110
11.1 APV	110
11.1.1 Dieren	110
11.1.2 Drugs	111
11.1.3 Drank	112
11.1.4 Hinderlijk rondhangen en samenscholen	112

11.2 Afvalstoffenverordening	113
11.3 Handhavingsmogelijkheden	114
11.3.1 Bestuursdwang en dwangsom	114
11.3.2 Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking	114
11.3.3 Gebiedsontzeggingen	114
11.3.3.1 Artikel 172 lid 3 Gemeentewet	114
11.3.3.2 Gebiedsontzegging op grond van de APV	115
11.3.3.3 Wetsvoorstel maatregelen bestrijding ernstige overlast	115
11.4 Conclusie	118
12 Huurrecht	119
12.1 Verplichtingen van de huurder	119
12.1.1 Overlastclause in huurovereenkomst	119
12.1.2 Goed huurschap (7:213 BW)	119
12.1.2.1 Hennepkwekerij	120
12.1.2.2 Bedreiging en geweld	120
12.1.2.3 Geluidsoverlast	120
12.1.2.4 Vervuiling, verwaarlozing en stank	121
12.1.2.5 Dieren en stank	121
12.1.2.6 Overbewoning en onder(ver)huur	121
12.1.3 Bestemming van het gebruik (7:214 BW)	121
12.1.4 Verrichten van kleine herstellingen (7:217 BW)	122
12.2 Juridische acties	122
12.2.1 Vordering tot nakoming en overlastverbod met dwangsom (3:296 BW)	123
12.2.2 Vordering tot schadevergoeding (7:218 jo 6:74 BW)	123
12.2.3 Vordering tot ontruiming	124
12.2.3.1 Vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst (7:231 BW)	124
12.2.3.2 Vordering tot beëindiging van de huurovereenkomst (7:274 BW)	125
12.2.4 Actie tegen hurende overlastveroorzaker en zijn verhuurder	126
12.3 Conclusie	126
13 Burenrecht	127
13.1 Overlastverbod	127
13.2 Contact- en straatverbod	127
13.3 Conclusie	128
14 Conclusie	129
15. Bronnen	140

1

Inleiding

Dit juridische onderzoek geeft een overzicht van de diverse juridische instrumenten om woonoverlast aan te pakken. Een dergelijk integraal overzicht bestaat nog niet.⁷ Daarnaast worden juridische knelpunten geëxpliciteerd en oplossingen daarvoor aangedragen.

Bij de aanpak van woonoverlast dient onderscheid te worden gemaakt tussen de betrokken instanties en personen bij de aanpak van woonoverlast. In veel gevallen bestaat een relatie bestaat tussen de burgemeester en/of het college van burgemeester & wethouders (B&W) en de overlastveroorzaker. In die gevallen zetten de burgemeester en/of het college van B&W bestuursrechtelijke middelen in. Soms zijn deze middelen te kenmerken als een herstelsanctie, een andere keer hebben de middelen een punitief karakter. In sommige gevallen is bestuursrechtelijk optreden niet mogelijk.

Veel vormen van woonoverlast gaan gepaard met overtreding van strafbepalingen. Daarom kan het Openbaar Ministerie vaak een rol spelen door de overlastveroorzaker strafrechtelijk te vervolgen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vervolging wegens burengerucht (artikel 431 Sr).

Daarnaast kan een relatie bestaan tussen overlastgevende huurder en verhuurder. In dit soort gevallen speelt het huurrecht een rol. Bovendien hebben klagende buurtbewoners een civielrechtelijke (burenrechtelijke) relatie met de overlastveroorzaker. Wanneer zij huurder zijn, hebben deze buurtbewoners ook een civielrechtelijke relatie met de verhuurder van hun woning. Deze verhuurder is ofwel een particulier of een woningbouwcorporatie.

Veroorzakers van woonoverlast hebben soms psychische en/of sociaaleconomische problemen. Daarom spelen hulpverleningsinstanties ook een rol bij de aanpak van woonoverlast.

Natuurlijk bestaat in veel situaties meerdere (of alle) van bovenstaande relaties en kunnen meerdere wegen (tegelijkertijd) worden bewandeld om woonoverlast tegen te gaan.

In de volgende paragrafen worden de mogelijkheden binnen de aanpak van woonoverlast besproken. In paragraaf twee wordt eerst een werkdefinitie van het begrip woonoverlast opgesteld. Vervolgens wordt in paragraaf drie gekeken naar het begrip openbaarheid. De aanpak van woonoverlast verschilt naar mate de openbaarheid van de plek, waar die overlast wordt veroorzaakt, verandert. Ook grondrechten, vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen, leggen kaders vast waarbinnen de woonoverlast kan worden bestreden. Deze grondrechten en de mogelijkheid tot beperking daarvan zijn het onderwerp van paragraaf vier. In paragraaf vijf komen de verschillen tussen soorten sancties aan de orde.

Paragrafen zes tot en met elf draaien om de verschillende bestuursrechtelijke instrumenten om woonoverlast aan te pakken. Ook strafrechtelijke mogelijkheden komen daar, in beperkte mate, aan bod. In paragraaf twaalf komt het huurrecht aan bod. Het burenrecht komt kort in paragraaf dertien aan de orde. Ik sluit af met een conclusie.

Dit onderzoek werd afgesloten op 1 januari 2010. Rechtsontwikkelingen van latere datum zijn niet of in beperkte mate verwerkt.

⁷ De Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Wonen, Wijken en Integratie hebben in antwoord op Kamervragen wel een kort overzicht van het instrumentarium gegeven. Zie *Kamerstukken II* 2007-2008, Aangangsel van de Handelingen, 7203-7204. Zie ook Schilder 2009 en Sackers 2010 voor een kritische beschouwing van diverse middelen. Kamsma 2004 geeft een goed overzicht, maar is enigszins verouderd.

2 Naar een werkdefinitie van woonoverlast

Overlast is een multi-interpretabel, interactief en subjectief begrip.⁸ Een wettelijke definitie van overlast of woonoverlast is in Nederland niet voor handen. In dit onderzoek zal een definitie van het begrip woonoverlast moeten worden opgesteld. Daarvoor worden meerdere bronnen gebruikt. De veertiende editie van de Van Dale geeft aan dat overlast te maken heeft met hinder en schade veroorzaken. Er is sprake van gedragingen die hinder toe brengen en/of schade toebrengen aan de diegene die overlast ondervindt. Overlastgevend gedrag wordt dus door de 'overlastontvanger' als niet prettig ervaren.⁹

Naast deze taalkundige betekenis wordt gekeken naar de betekenis van het begrip (woon)overlast in de (wetenschappelijke) literatuur en wetgeving. Daarnaast wordt van beleidsdocumenten van overheids- en huisvestingsinstanties gebruik gemaakt om een werkdefinitie op te stellen.

2.1 Waarden, normen en de last van het gedrag

In het rapport 'Waarden, normen en de last van het gedrag' van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) is een onderscheid gemaakt tussen onprettig, onbehoorlijk, onduelbaar en onwettig gedrag. De WRR geeft zelf aan dat precieze grenzen tussen de soorten gedrag moeilijk te trekken zijn. Toch is een bespreking van de verschillende soorten gedrag nuttig om verderop tot een definitie van woonoverlast te komen.¹⁰

Onprettig en onbehoorlijk gedrag wordt veroorzaakt door overtreding van de normen van fatsoenlijk gedrag. De overtreding van deze fatsoensnormen zijn niet aan juridische sancties onderworpen. Daarnaast is het bestaan van deze fatsoensnormen afhankelijk van de sociale groep of klasse waartoe men behoort. Voorbeelden van onprettig en onbehoorlijk gedrag zijn telefoneren in een treincoupe, voordringen, niet groeten, niet met twee woorden spreken of snauwen tegen kinderen. De WRR spreekt hier ook wel van overlastgevend gedragingen, waarbij 'onvermijdelijk een zone van gelatenheid' hoort.¹¹

Onduulbaar gedrag ontstaat uit 'een oplopende reeks van ergerniswekkend gedrag'. Dit soort gedrag wordt vaak veroorzaakt door het overtreden van een rechtsnorm. Anders dan onprettig en onbehoorlijk gedrag kent onduulbaar gedrag dus een juridische component. De overlast veroorzaakt door het gedrag neemt toe en is minder duldbaar. Gelatenheid is hier niet op zijn plaats, maar vaak wordt niet handhavend opgetreden tegen het gedrag. Het betreft hier zogenaamde 'bagateldelicten'.¹² Voorbeelden zijn zwartrijden in het openbaar vervoer, asbakken legen op straat, afval wegwerpen op straat of het uiten van verbale bedreigingen aan burgers op straat. Ook pesten (op school) wordt als voorbeeld gegeven. Onduulbaar gedrag zorgt voor ernstige overlast. Als reactie is een 'stevige confrontatie' gewenst.¹³

De grens tussen onduulbaar en onwettig gedrag is moeilijk te trekken. Duidelijk is dat onwettig gedrag altijd een overtreding van een wettelijke bepaling met zich meebrengt. In het geval van onwettig gedrag moet door de overheid consistent en effectief worden opgetreden.¹⁴

Schematisch zijn de categorieën van het overlastgevend gedrag als volgt weer te geven:

8 Zie Pleysier & Deklerck 2006; Koemans 2008; Verfaillie e.a. 2007; Van Ooyen-Houben e.a. 2009, pp. 294-296.

9 Zie hieromtrent Breeuwsma 2001.

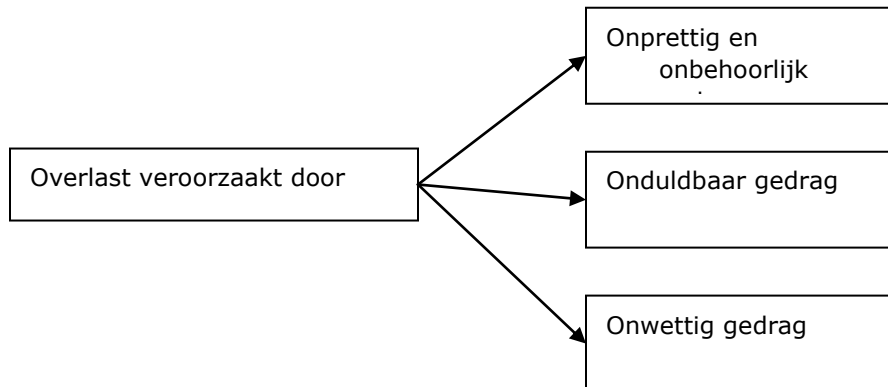
10 Zie WRR 2003, p. 63.

11 Zie WRR 2003, pp. 62-63.

12 Zie De Haan e.a. 1998, p. 502; Kwakman 2008, p. 11.

13 Zie WRR 2003, pp. 63-64.

14 Zie WRR 2003, pp. 64-65.



Het volgende document dat in de analyse van het begrip woonoverlast wordt gebruikt, is de Veiligheidsmonitor. Deze Veiligheidsmonitor wordt jaarlijks uitgebracht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

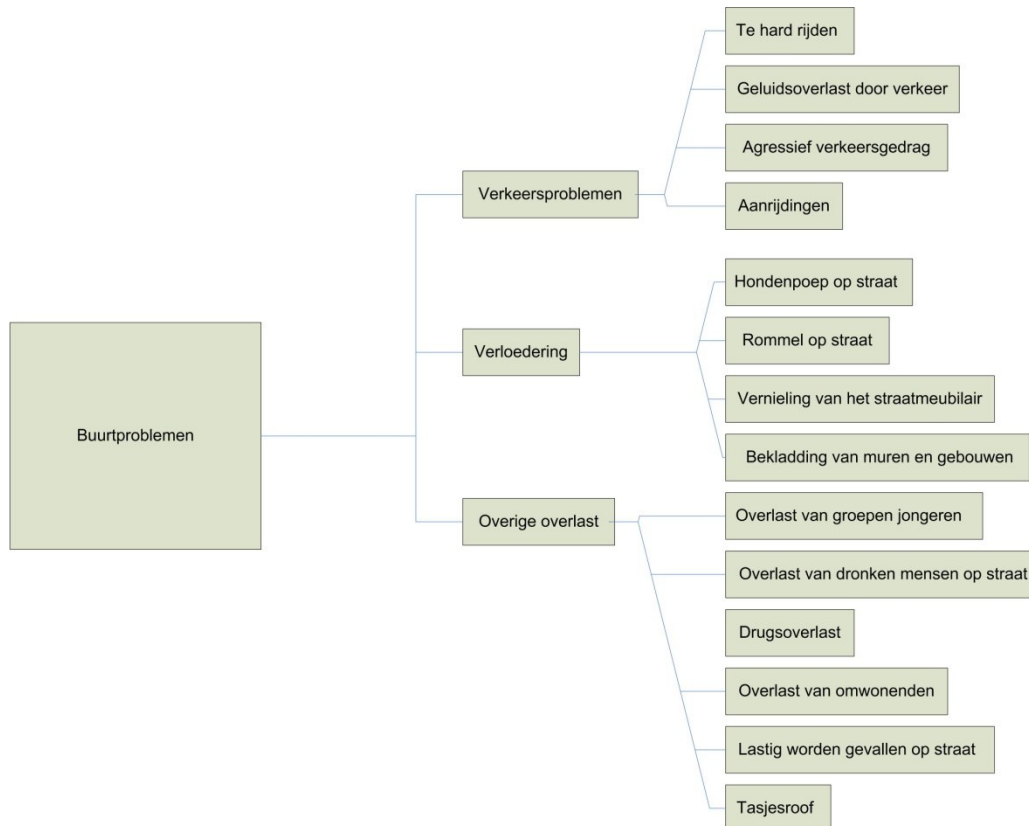
2.2 Veiligheidsmonitor

Het begrip overlast krijgt een invulling in de landelijke Veiligheidsmonitor. Bij de invulling worden voorbeelden gegeven van overlastgevende gedragingen en is geen definitie van het begrip overlast opgesteld.

Ernstige overlast valt in de Veiligheidsmonitor onder de categorie buurtproblemen. Dat begrip valt uiteen in drie onderdelen: verkeersoverlast, verloedering van de fysieke woonomgeving en overige overlast. Verkeersoverlast bestaat uit te hard rijden, geluidsoverlast door verkeer, agressief verkeersgedrag en aanrijdingen. Verloedering van de fysieke woonomgeving bestaat uit hondenpoep en rommel op straat, vernieling van straatmeubilair en bekladding van muren en gebouwen. De meest brede invulling krijgt de categorie 'overige overlast'. Hieronder valt overlast van omwonenden en groepen jongeren al dan niet dronken of onder invloed van drugs verkerend als mede individuen die anderen op straat lastigvallen. Ook tasjesroof valt onder deze categorie.¹⁵

Schematisch zijn de categorieën van de Veiligheidsmonitor als volgt weer te geven:

¹⁵ Zie Veiligheidsmonitor 2008, pp. 19-24.



Problematisch hier is dat de verschillende categorieën van overlast elkaar niet uitsluiten. Onduidelijk is bijvoorbeeld het verschil tussen overlast van omwonenden en overlast door groepen jongeren of dronken mensen.

2.3 Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

In het, in paragraaf elf te bespreken, wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast werkt de regering met het begrip 'structurele ernstige overlast'. De regering bedoelt daarmee het volgende:

'Het betreft aanhoudende ordeverstoringe gedragingen in de publieke ruimte, die een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid. Het gaat daarbij veelal om een samenstel van hinderlijke, overlastgevende en criminele gedragingen. De gevolgen hiervan kunnen voor de omgeving ingrijpend zijn: mensen die zich in hun eigen woonomgeving bedreigd en onveilig voelen, bewoners die weggepest worden en verhuizen of winkeliers die hun zaak sluiten en mede als gevolg daarvan verloederde buurten.'¹⁶

De regering geeft in de Memorie van Toelichting tevens aan wat onder het begrip 'persistente groepsgebonden overlast' valt. Het gaat hier voornamelijk over overlast van jeugd- en supportersgroepen. Het ordeverstoringe gedrag bestaat uit

'het hinderlijk en zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of in portieken, betreden van plantsoenen, joelen, naropen, bespugen, intimiderend overkomen, wildplassen, plakken en kladden, hinderlijk drankgebruik,

¹⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 31467, nr. 3, p. 2.

vernietiging van auto's, bushokjes en ander straatmeubilair, ingooien van ruiten, graffiti, openbare dronkenschap en schelden, alsmede aanhoudende vernielingen'.¹⁷

Veel, dan wel niet alle, van deze gedragingen zijn reeds verboden in het Wetboek van Strafrecht of in lokale verordeningen, zoals de APV.

2.4 Burenlawaai

Een geregeld geconstateerde vorm van overlast is geluidsoverlast of burenlawaai. De staatssecretaris van VROM onderscheidt in 1999 drie vormen van burenlawaai. We zien dat hier, net als de WRR doet, een onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties van overlast. Elke van de drie vormen burenlawaai vergt, zo stelt de staatssecretaris, een andere aanpak.

Ten eerste bestaat een groep geluidshinder die veroorzaakt wordt door normaal woongedrag. De geluiden zijn dan niet te vermijden. De veroorzaker van de geluidsoverlast treft in dit geval geen blaam, doordat bijvoorbeeld de kwaliteit van de woning slecht is. Een voorgestelde reactie is het verbeteren van de isolatie en het aanscherpen van bouwregelgeving. Ten tweede bestaat een groep geluidshinder waar de bewoners zelf verantwoordelijk zijn en onvoldoende rekening houden met omwonenden. De geluiden zijn dan te vermijden. Bewoners maken herrie door op de vloer of trap te bonken, door met deuren te slaan of radio en televisie te luisteren. De staatssecretaris wijst hier voornamelijk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en stelt voor om in overleg met de buren te gaan (buurtbemiddeling) en gedragsregels op te nemen in convenanten en reglementen. Ten derde bestaat burenlawaai veroorzaakt door extreem woongedrag. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van de hinder wordt niet bij de direct betrokkenen gelegd, maar bij hulpverlenende instanties, politie en justitie. Hier spelen ook rechterlijke uitzettingsprocedures.¹⁸

De laatste vorm van burenlawaai is dus in strijd met wettelijke bepalingen: de geluidshinder wordt onrechtmatig. Ook in het privaatrecht zijn overlastproblemen een voorwerp van geschil. Het begrip (onrechtmatige) hinder speelt daar een grote rol.

2.5 Het privaatrecht: hinder en onrechtmatige hinder

Artikel 5:37 Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat een eigenaar van een erf geen onrechtmatige hinder mag toebrengen aan eigenaars van andere erven.¹⁹ De onrechtmatigheid wordt vastgesteld naar aanleiding van artikel 6:162 BW. Hinder kan onrechtmatig zijn wanneer de overlastgevende gedraging een inbreuk maakt op het recht van een ander of in strijd is met een wettelijke plicht of de gedraging in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betamelijk is. Bij de laatste vorm wordt gehandeld in strijd met zorgvuldigheidsnormen en kan sprake zijn van gevaarzettend gedrag. Artikel 5:37 BW geeft enkele voorbeelden van hinder. Onder dat begrip vallen het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun. Het verbod tot hinder toebrengen geldt niet alleen voor eigenaars van een erf, maar in beginsel ook voor huurders van erven. Ook gebruikers van andere erven die door de hinder worden gedupeerd, kunnen zich op dit artikel beroepen.²⁰

Niet alle hinder is onrechtmatig, zoals bedoeld in artikel 6:162 BW. De mate waarin en de wijze waarop de hinder wordt toegebracht zijn bepalend. De Hoge Raad stelt dat gelet moet worden op de aard, ernst, de duur en de omvang van de hinder en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval. Daarbij

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. 3, p. 4.

¹⁸ Zie *Kamerstukken II* 1998-1999, 26057, nr. 6, p. 2; Van Heffen-Oude Vrielink 2002, pp. 1-2.

¹⁹ Zie paragraaf 3.5 voor de betekenis van het begrip erf.

²⁰ Zie Berger 2001, pp. 11-15 & 30.

moet rekening gehouden worden met het gewicht van de belangen die door de hinder toebrengende activiteit worden gediend, en de mogelijkheid –mede gelet op de daaraan verbonden kosten- en de bereidheid om maatregelen ter voorkoming van schade te treffen.²¹

2.6 Parlementaire geschiedenis Woningwet

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stelt in een brief aan de tweede kamer omtrent een wijziging van de Woningwet omtrent het begrip overlast:

‘Bij overlast gaat het onder meer om het verbod om voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein overlast ontstaat of op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, rook, roet, walm, stof of vocht wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, of door schadelijk of hinderlijk ongedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein’.²²

Deze lange omschrijving van overlast sluit goed aan bij de definitie van onrechtmatige hinder.

2.7 Gemeentelijke definities

In beleidsdocumenten van Wijkgerichte Woonoverlastprojecten Utrecht (en op de bijbehorende site woonoverlast.nl) wordt met de volgende definitie van woonoverlast gewerkt:

‘Het resultaat van het gedrag van een bewoner dat regelmatig of voortdurend optreedt waardoor één of meer omwonenden ernstig in hun woongenot wordt gestoord en/of in hun vrijheid worden belemmerd, of waardoor de individuele bewoner zichzelf schade toebrengt tot last van omwonenden’.²³

Extreme woonoverlast wordt als volgt gedefinieerd:

‘Woonoverlast, waarvan door aard en/of frequentie een zodanige dreiging uitgaat dat het welzijn, de gezondheid, de veiligheid en/of de leefbaarheid van omwonenden ernstig wordt aangetast’.²⁴

Omtrent extreme woonoverlast wordt gesteld dat deze meestal is gerelateerd aan ernstige psychiatrische, psychische en psychosociale problematiek. Daarnaast spelen ook ‘alcohol- of drugsgebruik, drugshandel, criminaliteit, asociaal gedrag en intimidatie of en een combinatie van deze factoren’ een rol bij de extreme overlast. Benadrukt wordt dat extreme woonoverlast niet met reguliere instrumenten van partijen afzonderlijk op te lossen is. Er worden in het document en de site ook enkele ‘wegingselementen’ aangemerkt om de (extreme) overlast vast te stellen: de mate, aard en frequentie van de overlast, de schade van de omwonenden, de ernst van het conflict, de mate van ‘explosiviteit’ van de relatie tussen overlastveroorzaker en omwonenden, de

21 Zie Berger 2001, p. 31; HR 18 september 1998, *NJ* 1999, 69 m. nt. ARB (Bijenspat 2); HR 29 oktober 1993, *NJ* 1994, 107 (Hanen in Losser); HR 21 oktober 2005, *NJ* 2006, 418 m. nt. C.J.H. Brunner (Hinder en bouwvergunning). Zie bijvoorbeeld over geluidshinder veroorzaakt door spelende kinderen en pratende mensen op het tuinterras, die door de rechtbank niet als onrechtmatig werd aangemerkt Rb. Rotterdam 9 september 2009, *LJN*: BJ8979 (Spelende kinderen en terraslawaaï). Hinder veroorzaakt door dennennaalden werd in Rb. Haarlem 17 juni 2009, *LJN*: BJ7453 (Dennennaalden) niet onrechtmatig geacht.

22 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 29392, nr. 12, p. 2.

23 Zie Wijkgerichte Woonoverlastprojecten Utrecht 2006, p. 2.

24 Wijkgerichte Woonoverlastprojecten Utrecht 2006, p. 2.

geschiedenis/achtergrond van de overlast. Belangrijk is dat het begrip woonoverlast hier enkel gericht is op overlast vanuit een woning naar andere woningen. De woning staat centraal, waardoor overlast van jongeren in de woningomgeving niet onder het begrip woonoverlast valt.²⁵

In Rotterdam wordt in juni 2009 een 'Actieplan woonoverlast' gelanceerd. In dit actieplan wordt (zij het stilzwijgend) aangesloten bij de Utrechtse definitie. Woonoverlast vindt plaats

'als een individuele bewoner zich regelmatig of structureel zodanig gedraagt dat hij of zij daarmee in ieder geval omwonenden in hun woongenot stoort en/of in hun vrijheid belemmert en daarnaast eventueel ook zichzelf schade toebrengt'.²⁶

Expliciet wordt vermeld dat de overlast een directe relatie met de woonsituatie moet hebben.

De overlast wordt in de woning of in de directe omgeving van de woning ervaren. Vormen van woonoverlast zijn drugsoverlast, criminaliteit, burenruzie, vernieling, overbewoning, illegale bewoning, vernieling, fysiek geweld, verbaal geweld, harde muziek, vuilnis, geluidsoverlast, asociaal gedrag, overlastbezoek, stankoverlast, pesterijen, bedreiging, intimidatie, stalking en vernieling. Daarnaast wordt het voorbeeld 'kinderen (gedrag, geluid)' genoemd. Het vormenlijstje bevat ook het niet uitgewerkte begrip 'multiprobleem'.

2.8 Werkdefinitie overlast

Na bovenstaande rondgang langs diverse opvattingen, definities en documenten omtrent (woon)overlast dient een werkdefinitie van het begrip voor dit onderzoek te worden opgesteld. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij bovenstaande documenten. Wel van belang is dat sommige besproken visies enkel voorbeelden van (woon)overlast geven.

Woonoverlast kan niet of wel onrechtmatig zijn. Overlastgevend gedrag kan onprettig zijn, maar tegelijkertijd geen rechtsnorm overtreden. Onprettig of behoorlijk gedrag kan wel gelden als hinder, maar niet als onrechtmatige hinder. Alleen wanneer de woonoverlast onrechtmatig is, kan (en moet soms) juridisch handhavend worden opgetreden. Wanneer de woonoverlast niet onrechtmatig is, kan soms een hulpverlenend of bemiddelend traject worden gevolgd. Deze juridische analyse richt zich niet op onprettig of onbehoorlijk overlastgevend gedrag, maar op de overlast veroorzaakt door de overtreding van rechtsnormen.

Onderstaande werkdefinitie geeft enkel een indicatie van de overlast die in deze studie centraal staat en is niet imperatief bedoeld voor de inzet van instrumenten om woonoverlast te bestrijden. Zoals zal blijken is de 'vereiste overlast' bij de verschillende juridische instrumenten verschillend: een woningsluiting vergt vaak ernstiger overlastgevend gedrag dan een handhavingsmaatregel die volgt na overtreding van bouwwetgeving.

Werkdefinitie

Dit onderzoek richt zich op woonoverlast die te definiëren valt als hinder in en rondom de woning (de woonomgeving). Deze hinder kan onrechtmatig zijn.

Met de definitie van onrechtmatige woonoverlast wordt het best bij het wettelijk stelsel en jurisprudentie in Nederland aangesloten. Hinder kan onrechtmatig zijn wanneer de overlastgevende gedraging of een inbreuk maakt op het recht van een ander, in strijd is

²⁵ Wijkgerichte Woonoverlastprojecten Utrecht 2006, p. 2.

²⁶ Actieplan woonoverlast Rotterdam 2009, p. 4.

met een wettelijke plicht of de gedraging in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betamelijk is. Bij de bepaling of hinder onrechtmatig is moet rekening worden gehouden met de aard, ernst, de duur (de frequentie) en de omvang van de hinder en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval. Rekening moet worden gehouden met het gewicht van de belangen die door de hinder toebrengende activiteit worden gediend, en de mogelijkheid –mede gelet op de daaraan verbonden kosten- en de bereidheid om maatregelen ter voorkoming van schade te treffen.

Schematisch zijn de werkdefinitie en de wegingsfactoren van onrechtmatige woonoverlast als volgt weer te geven:



De woonomgeving is, zo stelt de Van Dale, het 'direct bij de woning aansluitend gebied'. Het betreft hier dus het gebied in en rondom de woning. De woonomgeving kent dus zowel openbare als niet-openbare privé-elementen. Hier is het van belang dat woonoverlast dus zowel op straat als in woningen kan worden veroorzaakt. Wanneer enkel wordt ingezoomd op overlast veroorzaakt in woningen kan beter worden gewerkt met de term woningoverlast.

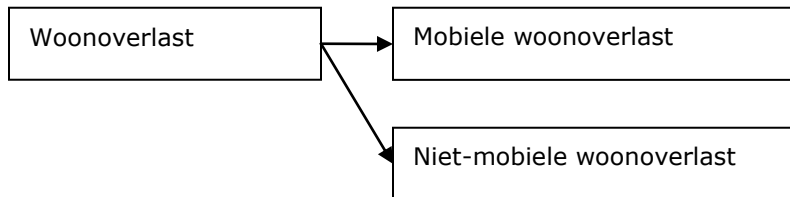
Beroepsmatige overlast (bijvoorbeeld stankoverlast van een winkellokaal) wordt in dit onderzoek uitgesloten.²⁷ Het gaat primair om overlast veroorzaakt rondom en in woningen.

2.9 Verschillende soorten woonoverlast

Een belangrijk onderscheid moet worden gemaakt tussen overlastgevende gedragingen die rondom een woning plaatsvinden en de overlastgevende gedragingen die binnen woningen plaatsvinden. De eerste soort woonoverlast typeer ik als mobiele woonoverlast: de woonoverlast is 'ambulant' of, zoals Van Dale stelt, 'zonder vaste plaats, heen en weer

²⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 maart 2009, *LJN*: BH6322 (Stankoverlast kaaswinkel).

trekkend'.²⁸ De tweede soort woonoverlast kenmerk ik als niet-mobiele woonoverlast: de overlast is verbonden aan één plaats, zoals een woning of lokaal.



In de literatuur wordt daarnaast nog onderscheid gemaakt tussen sociale en fysieke overlast. Bij sociale overlast gaat het om onaangepast gedrag in een sociale context. Er is interactie tussen overlastveroorzaker en ontvanger. Bij fysieke overlast gaat het meer om de gevolgen van het overlastgevend gedrag en wordt bedoeld op zwerfvuil, graffiti en hondenpoep.²⁹

Deze onderscheiden zijn van belang aangezien de juridische instrumenten die kunnen worden ingezet verschillend per groep overlast zijn. Desalniettemin moeten al deze onderscheiden, mede gezien we hier werken met een werkdefinitie, niet te stringent worden toegepast.

2.10 Onderscheid woonoverlast en woonfraude

Het begrip woonfraude kan verward worden met het begrip woonoverlast.³⁰ Woonfraude heeft meerdere verschijningsvormen: onrechtmatige bewoning, onrechtmatige doorverhuur, verhuur aan illegalen, het permanent bewonen van recreatiewoningen en onrechtmatig gebruik van de woning. Onder de laatste categorie valt illegale pensionvorming en beddenverhuur maar ook het gebruik van de woning voor hennepcultuur, drugsverkoop en prostitutie.³¹

Sommige vormen van woonfraude kunnen overlast tot gevolg hebben, andere vormen niet. Woonfraude en woonoverlast vallen dus soms, maar niet altijd, samen.

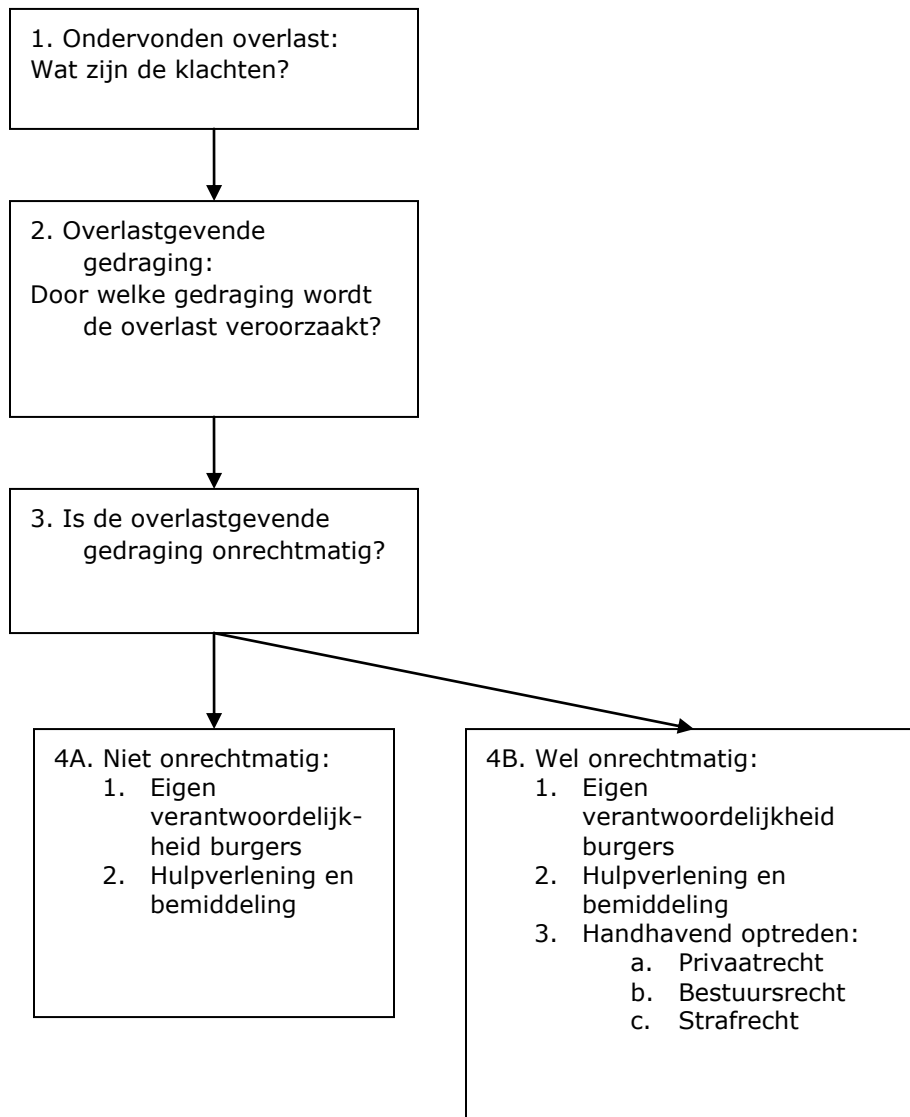
²⁸ Over de mobiele overlast gaan bijvoorbeeld de onderzoeken Snippe 2001 en Biesma 2007.

²⁹ Zie Pleysier & Deklerck 2006, pp. 9-11. In het bouwrecht wordt de term sociale overlast weer anders gebruikt. Zie paragraaf 6.1.2.3.

³⁰ Zie VROM-inspectie 2007b voor een handreiking om woonfraude aan te pakken.

³¹ Zie VROM-inspectie 2007b, pp. 20.

2.11 Stappenplan bij het bepalen van de soort overlast en middelen



3 Openbaarheid en niet-openbaarheid

Voordat ik overga tot bespreking van de wettelijke mogelijkheden om woonoverlast te bespreken, moeten eerst enkele begrippen verhelderd worden. In deze paragraaf wordt helderheid omtrent de betekenis van de begrippen openbaar, niet-openbaar en woning gegeven. Het is nodig om deze duidelijkheid te scheppen, omdat de in het volgende paragraaf te bespreken bescherming en geldigheid van grondrechten verschilt naar mate de openbaarheid van een plek veranderd.

Brouwer en Schilder onderscheiden een viertal categorieën van plaatsen binnen het openbare-orderecht. De eerste categorie wordt gevormd door openbare plaatsen, de tweede door voor het publiek toegankelijke plaatsen, de derde door niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en de vierde door woningen. Zij sluiten daarbij deels aan bij de Wet op de Openbare Manifestaties (WOM).³² In dit onderzoek wordt daarnaast de betekenis van het begrip erf verduidelijkt.

3.1 Openbare plaatsen

Openbare plaatsen zijn, zo stelt de regering in de Memorie van Toelichting bij de WOM, plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik ontstaan voor publiek. Ten eerste moet, om van een openbare plaats te kunnen spreken, een ieder in beginsel vrij zijn om op die plaats te komen, te vertoeven en te gaan. Het verblijf op de plaats moet niet doelgebonden zijn. Wel kunnen op deze plaats bepaalde activiteiten verboden zijn en kan een meldingsplicht of een eis van voorafgaand verlof bestaan. Daarnaast kan een toegangsprijs voor het betreden van de openbare plaats worden gevraagd. Ten tweede moet de plaats ontstaan krachtens bestemming of vast gebruik. Het karakter dat door de gerechtigde van de plaats aan die plaats heeft gegeven bepaalt de bestemming van die plaats. Door de plaats gedurende zekere tijd te gebruiken als openbare plaats en de rechthebbende dit gebruik gedoogd kan een plaats openbaar worden krachtens vast gebruik. Een incidentele openstelling van een plaats maakt die plaats dus nog niet openbaar. Hennekens onderscheidt hier nog een derde categorie. Hij stelt dat een zaak ook van nature openbaar kan zijn en wijst op 'de zee, de rivieren, (natuurlijke) havens, beken, meren, duinen, stranden, oevers en bronnen'.³³

De regering stelt dat plaatsen 'waar men komt en gaat' als openbare plaats moeten worden aangemerkt. Hieronder vallen straten en wegen die voor een ieder vrij toegankelijk zijn.³⁴ Daarnaast zijn sommige plaatsen het 'verlengde' van de weg. Ook deze plaatsen zijn openbare plaatsen. Onder deze categorie vallen 'openbare plantsoenen, speelweiden, parken, voor een ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden'. Daarnaast vallen vrij toegankelijke wateren, zoals waterwegen en recreatieplassen, veelal onder de noemer openbare plaatsen.³⁵

De regering hanteert binnen de Memorie van Toelichting de term niet-openbare plaatsen als tegenpool voor openbare plaatsen. Zij kiest expliciet niet voor de term besloten plaatsen, aangezien deze term de meer beperkte betekenis van niet-openbaar en in de open lucht heeft. Deze beperktere betekenis volgt uit uitspraken van de Hoge Raad uit 1856 en 1857. De cassatierechter bepaalde toen dat besloten plaatsen te kenmerken zijn als

³² Zie HR 24 april 2007, AB 2008, 327 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

³³ Hennekens 2001, pp. 27-37; *Kamerstukken II* 1985-1996, 19427, nr. 3, p. 16.

³⁴ Zie hiervoor artikel 4 jo 5 Wegenwet.

³⁵ Zie *Kamerstukken II* 1985-1996, 19427, nr. 3, p. 16.

‘open en niet overdekte plaatsen, die door muren, heiningen of wel met heggen zijn omgeven, en daardoor van den openbaren weg en van openbare plaatsen zijn afgescheiden’.³⁶

Waar de Hoge Raad dus kiest voor een uiterlijk kenmerk om een plaats als besloten plaats te kenmerken, kiest de regering voor de vaststelling van bestemming of vast gebruik van een plaats om die plaats als openbaar te beschouwen. Het wel of niet aanwezig zijn van een overkapping van een plaats maakt niets uit voor de openbaarheid of niet-openbaarheid van die plaats.³⁷

De openbaarheid kan van nature, door tijdsverloop en ingevolge een besluit tenietgaan.³⁸

3.2 Voor het publiek toegankelijke plaatsen

De regering stelt dat stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken niet als openbare plaats kunnen worden aangemerkt.³⁹ Brouwer & Schilder kenmerken deze plaatsen, net als cafés, coffeeshops, sapbarren, koffiehuisen en discotheken als voor publiek toegankelijke plaatsen. Daarnaast scharen Brouwer & Schilder kerken en begraafplaatsen onder deze categorie. Stations vallen ook onder de voor publiek toegankelijke plaatsen.⁴⁰

De regering stelt in 2001 over deze voor het publiek toegankelijke plaatsen:

‘Een plaats is voor het publiek toegankelijk wanneer deze feitelijk voor een in beginsel onbeperkt aantal personen toegankelijk is, bijvoorbeeld een winkel of bank. Maar ook de openbare weg valt hieronder. Daarnaast is een plaats voor het publiek toegankelijk wanneer deze weliswaar voor een bepaalde groep van personen openstaat, maar die groep in beginsel een onbeperkt aantal personen kan omvatten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een groep van personen die in het bezit moeten zijn van een toegangsbewijs of plaatsbewijs (bijvoorbeeld een museum of het openbaar vervoer). Of een groep van personen die een bepaalde leeftijd hebben bereikt (bijvoorbeeld een casino of speelautomatenhal)’.⁴¹

Anders dan de regering stelt, wordt in de categorisering van dit onderzoek de openbare weg niet onder de categorie ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’ gerekend. De openbare weg kan, zoals eerder aangegeven, beter gekenmerkt worden als openbare plaats.

3.3 Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen

De derde categorie plaatsen bestaat uit de niet voor publiek toegankelijke plaatsen. Om van een zodanige plaats te kunnen spreken, dien de activiteiten die in deze plaats worden verricht in de beslotenheid plaats te vinden.

Brouwer & Schilder geven als voorbeelden van deze categorie bedrijfsruimtes, kantoren en werkkamers. Ook sociëteits- en verenigingsgebouwen vallen onder deze categorie, voor zover de activiteiten in die gebouwen uitsluitend gericht zijn op een besloten groep van mensen.⁴² Duidelijk moet wel zijn dat woningen niet onder dezelfde categorie vallen. Woningen vormen een aparte categorie in onderliggende categorisering.

³⁶ Zie HR 21 april 1856, W 1744; HR 3 april 1857, W 1840.

³⁷ Zie *Kamerstukken II* 1985-196, 19427, nr. 3, p. 17.

³⁸ Zie Hennekens 2001, pp. 38-47.

³⁹ Zie *Kamerstukken II* 1985-196, 19427, nr. 3, pp. 7-8 & 15.

⁴⁰ Zie HR 24 april 2007, AB 2008, 327 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2000-2001, 27732, nr. 3, p. 5. Vgl. *Kamerstukken II*, 1968-1969, 9649, nr. 3, p. 4.

⁴² Een niet voor publiek toegankelijke plaats, zoals kantoorgebouw, kan tijdelijk een voor het publiek toegankelijke plaats worden. Dat bleek in zaak omtrent de bezetting van het bestuursgebouw van de Universiteit van Amsterdam. Zie Gerechtshof Amsterdam 14 juni 2006, *LJN*: AX8592 (Maagdenhuisbezetting 2006).

3.4 Woningen

De vierde categorie plaatsen betreft woningen. Van het begrip woning circuleren meerdere juridische definities. In gemeentelijke bestemmingsplannen wordt woning gedefinieerd als 'een complex van ruimten uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijke huishouding'. Artikel 1 van de Wet geluidshinder bepaalt dat een woning als 'gebouw dat voor bewoning gebruikt wordt of daartoe bestemd is' te kenmerken is. Duidelijk wordt dat niet één eenduidige wettelijke definitie van het begrip woning te vinden is.

Leidend om in dit onderzoek tot een definitie te komen is artikel 12 Grondwet. Dit artikel bepaalt dat een woning niet zo maar binnen mag worden getreden. In de Algemene wet op het binnentreden is een wettelijke mogelijkheid gecreëerd om toch een woning te mogen binnentreden. De regering heeft in de Memorie van Toelichting bij de Algemene wet op het binnentreden gesteld dat uiterlijke kenmerken begrip woning zoals de bouw niet zonder meer bepalend zijn om een woning als zodanig te bestempelen. De bewoning wil van de bewoner maakt dat een woning als woning kan worden bestempeld.⁴³ Een woning behoort naar aard tot de persoonlijke levenssfeer van de bewoners.⁴⁴

De Hoge Raad bepaalt dat een woning een ruimte is die feitelijk in gebruik is als een woning.⁴⁵ Dit feitelijk gebruik blijkt bijvoorbeeld uit de aanwezigheid van een bed en sanitaire voorzieningen. Een woning hoeft dus niet per se in een woonhuis gelegen te zijn. Dit brengt met zich mee dat ruimten als woonwagens, schuren, tenten, caravans, garages, bergingen, keten, schepen en hotelkamers als woning moeten worden beschouwd.⁴⁶ Dat een woning ook een andere functie vervult, hoeft de woningstatus nog niet te laten verdwijnen.⁴⁷ Wanneer de bewoner tijdelijk niet aanwezig is, bijvoorbeeld voor verblijf in een kliniek, heeft niet tot gevolg dat de woning de woningstatus ontvalt.⁴⁸ Niet te snel mag worden aangenomen dat een woning, die onbewoonbaar oogt, onbewoond is.⁴⁹

Wanneer sprake is van bijvoorbeeld een woongroep kunnen de afzonderlijke kamers te kenmerken zijn als afzonderlijke woningen. De regering stelt dat trappen en portalen die tot een woning toegang geven niet onder de bescherming van het huisrecht vallen.⁵⁰ Een ruimte die als woning te boek staat maar uitsluitend voor andere doeleinden wordt gebruikt, kan vervolgens buiten de categorie woningen vallen. Deze ruimte wordt een niet voor publiek toegankelijk lokaal.⁵¹

Het EHRM hanteert een zeer ruime opvatting van het begrip woning, zoals bedoeld in artikel 8 EVRM. Het begrip woning luidt in de Engelse en Franse vertaling *home* respectievelijk *domicile*. Ook bedrijfs- en beroepsruimten vallen onder de categorie van woning.⁵² De regering geeft toe dat haar opvatting van het begrip woning van deze lijn afwijkt.⁵³ Deze vallen in de bovenstaande categorisering onder het domein van de niet voor het publiek toegankelijke plaatsen.

3.5 Erf en tuin

Het begrip erf heeft in het juridische taalgebruik een ruime en enge betekenis. In de ruime betekenis doelt het begrip erf op elke onroerende zaak. Onder deze onroerende zaak valt

⁴³ *Kamerstukken II*, 1984-1985, 19703, nr. 3, pp. 19-20. Zie voor een herhaling van deze opvatting *Kamerstukken II* 1996-1997, 25403, nr. 3, pp. 43-44. Vgl. *Kamerstukken II*, 1988-1989, 19703, nr. 5, p. 12.

⁴⁴ Zie ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier (Drugspand Venlo).

⁴⁵ Zie HR 2 februari 1971, *NJ* 1971, 385 m. nt. C.B. Vgl. Moesker & Nijmeijer 2008, p. 388.

⁴⁶ Zie Rb. Alkmaar 5 april 1898, w. 7122 (woonwagen); Rb. Dordrecht 7 december 1981, *NJ* 1982, 169 (hotelkamer).

⁴⁷ Zie ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier (Drugspand Venlo).

⁴⁸ Zie HR 4 januari 1972, *NJ* 1972, 121.

⁴⁹ Zie HR 19 juni 2001, *NJ* 2001, 574 (Onbewoonbaar ogende woning).

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 1984-1985, 19703, nr. 3, pp. 19-21; HR 16 december 1907, W. 8633.

⁵¹ Zie Brouwer & Schilder 2003, p. 322-329. Vgl. Rb. Breda 28 mei 2001, *KG* 2001, 168 (woning boven coffeeshop).

⁵² Zie EHRM 16 december 1992, *NJ* 1993, 400 (Niemitz); EHRM 7 november 2002, applicationnummer 37 571/97 (Veeber v. Estland); EHRM 16 april 2002 applicationnummer 37 971/97 (Cola Est v. Frankrijk); HR 29 november 2005, *NJ* 2006, 193.

⁵³ Zie *Kamerstukken II* 1996-1997, 25403, nr. 3, p. 44. Vgl. HR 2 oktober 1995, *NJ* 1996, 219.

de grond en daarop vallende opstallen. Ook kan een erf alleen een opstal betreffen, wanneer het draait om gebouw zonder grond (zoals een woning in een appartementsgebouw).⁵⁴ Het woord erf doelt dus vaak een stuk grond, met daarbij inbegrepen van de bij dat stuk grond 'één geheel vormende gebouwen en werken'. Gräler komt tot de conclusie dat het begrip erf en het begrip onroerende zaak, binnen het burendrecht, synoniem zijn.⁵⁵

De enge betekenis sluit meer aan bij het dagelijks gebruik van het begrip erf. In deze betekenis doelt het begrip erf op besloten terreinen tussen de boerderijen en stallen of op de tuinen van huizen. Waar in de ruime betekenis een woning dus een erf is, is een woning in de enge betekenis geen erf.⁵⁶

Een tuin is een erf in de ruime en enge zin van het begrip erf. Een tuin volgt in veel gevallen de bestemming van het pand waar het de tuin bij hoort. Tuinen zijn daarentegen niet te kenmerken als een woning. Een tuin kan wel onder de persoonlijke levenssfeer (ex art. 10 Gw) en het privéleven (ex artikel 8 EVRM) vallen.⁵⁷

Onderscheid wordt gemaakt tussen een open erf en een gesloten erf. Dit onderscheid speelt vooral binnen de bouwregelgeving. Zie daarvoor paragraaf zes.

3.6 Focus in dit onderzoek

In dit onderzoek staat woonoverlast centraal. Onrechtmatige woonoverlast is hierboven gedefinieerd als onrechtmatige hinder in en rondom de woning. In deze analyse zullen daarom voornamelijk overlastgevende gedragingen verricht in woningen, erven en aangrenzende openbare plaatsen centraal staan.

⁵⁴ Bruggink 2009, p. 72; Reehuis e.a. 2001, p. 401.

⁵⁵ Gräler 2007, p. 159.

⁵⁶ Zie Gräler 2007, p. 158.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 augustus 2008, *LJN*: BE8845 (Honden in de achtertuin).

4 Grondrechten

Bij de aanpak van woonoverlast spelen grondrechten een belangrijke (beperkende) rol. Deze grondrechten zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Bij de aanpak van woonoverlast moeten soms grondrechten worden beperkt. Om grondrechten legitiem te beperken dient aan bepaalde voorwaarden voldaan te worden. Hieronder worden eerst de mogelijkheden van grondrechtsbeperking in de Grondwet (paragrafen 4.1 tot en met 4.3) en vervolgens het EVRM (paragraaf 4.4 tot en met 4.6) besproken.

4.1 Artikel 10 Grondwet

Artikel 10 lid 1 Grondwet (GW) luidt als volgt:

‘Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer’.

Een beperking van artikel 10 Grondwet is enkel legitiem als de beperking geschiedt bij of krachtens de ‘wet’. Het begrip wet verwijst naar een wet in formele zin. De regering en Staten-Generaal moeten dus samen de wet hebben vastgesteld. De wettelijke grondslag moet beschikken over het specifieke karakter om een beperking van het grondrecht mogelijk te maken.⁵⁸

Daarnaast moeten maatregelen die artikel 10 GW beperken ook voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het belang waarvoor het huisrecht moet worden beperkt, moet opwegen tegen het belang dat het huisrecht gerespecteerd wordt. Het doel dat de beperking beoogt, moet ook niet langs andere (minder ingrijpende) weg kunnen worden bereikt. Daarnaast moet worden onderzocht hoe door middel van uitzonderingen op de maatregelen de beperkingen van het grondrecht zoveel mogelijk verkleind kunnen worden.⁵⁹

4.2 Artikel 12 Grondwet

Artikel 12 Grondwet bepaalt het volgende:

- ‘1. Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.
2. Voor het binnentreden overeenkomstig het eerste lid zijn voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen.
3. Aan de bewoner wordt zo spoedig mogelijk een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt. Indien het binnentreden in het belang van de nationale veiligheid of dat van de strafvordering heeft plaatsgevonden, kan volgens bij de wet te stellen regels de verstrekking van het verslag worden uitgesteld. In de bij de wet te bepalen gevallen kan de verstrekking achterwege worden gelaten, indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet.’

Dit artikel beschermt de burger tegen niet door hem toegestaan binnentreden door overheidsambtenaren in zijn woning. Dit grondrecht is niet absoluut. De Algemene Wet op

⁵⁸ Zie Rechtbank Roermond 3 januari 1995, AB 1995, 168 (Drugspand Venlo Rb); ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 m.nt. L.J.J. Rogier (Drugspand Venlo I).

⁵⁹ Zie Akkermans & Bax & Verhey 2005, p. 150.

het binnentreden vormt de wettelijke grondslag voor legitieme beperking van artikel 12 Grondwet. Artikel 3 van voornoemde wet bepaalt dat de burgemeester een machtiging tot binnentreden kan verlenen in het geval van een woning gelegen binnen zijn gemeente en de binnentreding geschiedt in het kader van andere doeleinden dan strafvordering.

4.3 Artikel 14 Grondwet

De mogelijkheid tot onteigening door de overheid wordt begrensd door artikel 14 Grondwet.⁶⁰ Artikel 14 lid 1 Grondwet luidt als volgt:

‘Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.’

Artikel 14 Grondwet bevat enkele eisen om tot onteigening over te kunnen gaan. Ten eerste dient onteigening geregeld te worden bij of krachtens de wet. Aan dit vereiste wordt voorzien door de Onteigeningswet. Ten tweede moet de onteigening geschieden in het algemeen belang. De handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten kunnen in het kader van het algemeen belang worden geplaatst. Ten derde dient te worden verzekerd dat onteigening vooraf schadeloos wordt gesteld. Dit geschiedt tevens in de Onteigeningswet.⁶¹

4.4 Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM luidt als volgt:

- ‘1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’

Een legitieme beperking van een artikel 8 EVRM moet een basis hebben in een nationale wet. Het begrip wet wordt door het Europees Hof van de Rechten van Mens (EHRM) ruim uitgelegd. Anders dan in Nederland kunnen ook wetten van niet formele zin zelfstandig de basis vormen van een legitieme beperking van een grondrecht. Zo kunnen bijvoorbeeld door de rechter ontwikkelde rechtsregels of regelgeving van lagere overheden ook als wet gelden.⁶²

Wel stelt het EHRM enkele kwaliteitseisen om een document als wet te kenmerken. In het *Sunday Times* arrest heeft het Hof twee voorwaarden gesteld om te kunnen spreken van een wet.⁶³ Ten eerste moeten de rechtsregels voldoende toegankelijk zijn. Dit is de eis van ‘accessibility’ of de kenbaarheidseis. De burger moet zich een goed beeld kunnen vormen welke regels van toepassing zijn. Aan de eis van toegankelijkheid kan worden voldaan door de rechtsregels te publiceren of te communiceren naar de burger.⁶⁴

Ten tweede stelt het EHRM de eis van ‘foreseeability’. Het moet voor de burger in redelijke mate voorzienbaar zijn, eventueel na het raadplegen van een deskundige, wat de

⁶⁰ Zie Van der Pot 2006, pp. 429-444.

⁶¹ Zie *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 4.

⁶² Zie Henrard 2006, p. 183.

⁶³ Zie EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146 m. nt EAA. (*Sunday Times*).

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m.nt J.G Brouwer & A.E Schilder (Landvreugd).

consequenties zijn van bepaald gedrag. De burger moet zijn gedrag af kunnen stemmen op de geldende regels. De rechtsregel moet daarom voldoende precies en nauwkeurig zijn geformuleerd.

Naast de benodigde wettelijke basis moet de beperking van een grondrecht ook een legitiem doel hebben. Deze doelcriteria zijn expliciet en limitatief opgesomd in de artikelen van het EVRM. Artikel 8 EVRM kan beperkt worden in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het betreft begrippen die zeer ruim kunnen worden geïnterpreteerd. Omtrent de vereiste doelcriteria voor een legitieme beperking vormt zich daarom zelden een probleem bij het Hof. Het EHRM hanteert deze eis soepel en besteedt meer aandacht aan het volgende vereiste voor een legitieme beperking.⁶⁵

Het laatste vereiste bestaat uit de noodzakelijkheid van de beperking in een democratische samenleving. In dit vereiste is een proportionaliteitstoets ingebakken. Het Hof toetst bij deze voorwaarde of er een dringende sociale noodzaak is voor de beperking van het grondrecht. De redenen voor de beperking moeten voldoende en relevant zijn. De beperking dient nuttig, relevant en toereikend te zijn om het beoogde doel te bereiken.

Het EHRM bekijkt ook of er alternatieve manieren zijn om hetzelfde doel, dat de beperking nastreeft, te bereiken. De beperking moet proportioneel zijn, dus evenredig aan het nagestreefde doel. Het Hof kent aan de nationale overheden bij deze overwegingen een ruime beoordelingsvrijheid toe. Dit heeft tot gevolg dat de interpretatie van deze voorwaarde in zekere mate flexibel en afhankelijk van nationale omstandigheden binnen de verdragspartijen is.⁶⁶

4.5 Artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Artikel 1 Eerste Protocol (EP) EVRM luidt als volgt:

‘Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.’

Eigendom wordt door het EHRM ruim uitgelegd. Al hetgeen dat economische waarde heeft valt onder de bescherming van artikel 1 EP EVRM.⁶⁷ De Jong meent, met de Raad van State, dat sluiting van een woning het recht op ongestoord eigendom beperkt. Daarom dient bij sluiting van woningen rekening te worden gehouden met de beperkingensystematiek van artikel 1 EP EVRM.⁶⁸

Beperking van het recht van eigendom is mogelijk wanneer aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste dient de beperking van het recht op eigendom in het algemeen belang te worden verricht. Bij het bepalen of een beperking in het algemeen belang is, laat het EHRM de staat een ruime beoordelingsvrijheid (*margin of appreciation*).⁶⁹ Ten tweede

⁶⁵ Zie Henrard 2006, p. 184; Akkermans & Bax & Verhey 2005, pp. 160-161.

⁶⁶ Zie Henrard 2006, pp. 185-187; Akkermans & Bax & Verhey 2005, pp. 163-165.

⁶⁷ Zie Sluymans 2001.

⁶⁸ Zie De Jong 2007, p. 93; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 4, p. 3.

⁶⁹ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A 98 (James e.a v. UK); EHRM 9 december 1994, Series A 301-A, *NJ* 1996, 374 (Holy Monasteries); Sluymans 2001; *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 4-5.

dient de beperking evenredig te zijn aan het nagestreefde doel. Het EHRM stelt dat er een 'fair balance' moet zijn tussen de bescherming van de samenleving en de bescherming van het eigendom van het individu. Het EHRM stelt: 'there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized'.⁷⁰ Er mag op het individu geen 'individual and excessive burdens' rusten. De last voor de burger waarvan het eigendom wordt beperkt mag dus niet een te grote individuele last inhouden. Het aanbieden van schadevergoeding bevordert dat aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan.⁷¹ Ten derde dient de beperking rechtmatig te zijn. De beperking dient een wettelijke basis te hebben. Zoals eerder bleek hanteert het EHRM een ruim wetbegrip. De wet dient voldoende toegankelijk en nauwkeurig te zijn.⁷²

4.6 Artikel 2 Vierde Protocol EVRM

Artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM legt het recht op bewegingsvrijheid vast en luidt als volgt:

- '1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.
2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.
3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.'

Het recht op bewegingsvrijheid is niet absoluut en kan worden beperkt. Om het recht legitiem te beperken moet, gezien het derde lid, aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Het vierde lid van deze bepaling doet voor Nederland niet ter zake, aangezien artikel 12 IVBPR niet dergelijk ruime beperkingscriteria hanteert. De beperking moet een wettelijke grondslag hebben. Deze wettelijke basis hoeft niet een wet in formele zin te zijn. Daarnaast moet de beperking in het belang van een van de genoemde doelen te zijn. Tenslotte dient de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving te zijn en te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.⁷³

⁷⁰ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A 98, paragraaf 50 (James e.a v. UK).

⁷¹ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A 98, p.2 (James e.a v. UK); EHRM 8 juli 1986, Series A. 102, p. 51 (Lithgow); Sluymans 2001; *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 5.

⁷² Zie paragraaf 5.2.2; EHRM 22 september 1994, Series A. 296-A, p. 19 (Hentrich); *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 5.

⁷³ Zie De Jong 2000, pp. 145-149 & 201-209.

5 Verschillende sancties

Bij de aanpak van woonoverlast kan, zoals eerder gesteld, vaak worden gekozen voor diverse handhavingsmiddelen. Vaak overtreden overlastveroorzakers strafbepalingen. Het OM kan dan besluiten om de overlastveroorzaker strafrechtelijk te vervolgen. De eventueel op vervolging volgende sanctie is als punitieve sanctie te kenmerken: hij is bestraffend van aard.

5.1 Bestuurlijke sancties

Woonoverlast is soms bestuursrechtelijk aan te pakken. Artikel 5:2 van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een bestuurlijke sanctie te definiëren is als een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. De enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen is geen bestuurlijke sanctie.

Bestuurlijke sancties kunnen herstellend of bestraffend van aard zijn. Een herstelsanctie sterkt, volgens voornoemd artikel, tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding. Daarnaast kan een herstelsanctie gericht zijn op het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

In het geval van herstelsancties kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom worden opgelegd of bestuursdwang toegepast. De sanctie is gericht op herstel van de situatie zonder woonoverlast en is niet bestraffend van aard.

De eisen uit hoofdstuk vijf van de Awb zijn van toepassing op bestuurlijke sancties. Cumulatie van herstelsancties als reactie op dezelfde overtreding is ex artikel 5:31 jo 5:36 Awb niet toegestaan. Wanneer sprake is van meerdere verschillende overtredingen kunnen wel meerdere herstelsancties worden opgelegd.⁷⁴ Wel is het toegestaan om zowel een herstelsanctie als een punitieve sanctie op te leggen.

Een bestraffende sanctie beoogt, zo stelt artikel 5:2 Awb, de overtreder leed toe te voegen. De bestuurlijke boete is een voorbeeld van een bestraffende sanctie.

5.2 Punitieve sancties

Bij de aanpak van woonoverlast kan, zoals hierboven wordt gesteld, in veel gevallen worden gekozen voor strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke punitieve handhaving. Gezien het *ne bis in idem* beginsel mag niet worden gekozen voor zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke punitieve sanctie. Niemand mag meerdere keren voor hetzelfde strafbare feit worden gestraft.

Voor welke weg moet dan worden gekozen? De Minister van Justitie heeft in een kabinetsnota uitgangspunten geschetst bij de keuze van een sanctiestelsel. Daarbij moet voorop worden gesteld dat de nota zich beperkt tot punitieve handhaving. De preventieve en reparatorische handhaving komen niet aan bod.⁷⁵ In de nota onderscheidt de minister de 'besloten context' en de 'open context'. In de besloten context heeft bestuursrechtelijke handhaving de voorkeur. Het eerste kenmerk van de besloten context is een gespecialiseerd bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van zekere wetten en te maken heeft met een afgebakende doelgroep. Het tweede kenmerk bestaat uit de aanwezigheid van verbanden tussen dat bestuursorgaan en de doelgroep omtrent de uitvoering van de wet of het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen. Er bestaat communicatie tussen bestuursorgaan en doelgroep.⁷⁶ Wanneer deze kenmerken niet aanwezig zijn, is er sprake van een open context. Er is in deze context geen sprake

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 mei 2009, *LJN*: BI3690 (Integrale controle Joha Distri BV).

⁷⁵ Zie *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31700 VI, nr. 69 (Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel', 31 oktober 2008).

⁷⁶ Belangrijk is de constatering dat het begrip context niet gelijk is aan de 'publieke ruimte' of 'openbare ruimte'. De context van de handhaving in deze ruimten kan toch besloten van aard zijn. Zie de nota, pp. 4-5.

van specifieke, vooraf gekende relaties, tussen bestuursorgaan en burger. In die context heeft strafrechtelijke handhaving de voorkeur van de minister. Toch geeft de minister aan dat in het kader van de open context toch sprake kan zijn van bestuursrechtelijke handhaving. Een voorbeeld daarvan is de handhaving met de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, die besproken wordt in paragraaf 10.3.2.⁷⁷

⁷⁷ Zie ook Kwakman 2008, pp. 17-18; Kwakman 2009

6 Bouw- en huisvestingsregelgeving

In deze paragraaf worden de mogelijkheden in de bouw- en huisvestingsregelgeving om woonoverlast aan te pakken onderzocht.

6.1 Bouwregelgeving

Het ruimtelijk bestuursrecht is het laatste decennium ingrijpend veranderd. De bouwregelgeving is, zo stelt de regering, vereenvoudigd en de eigen verantwoordelijkheid van de burger staat centraal. Zowel regelgeving in de Woningwet en de daarmee verweven regelgeving in het Bouwbesluit 2003 (hierna Bouwbesluit) en de gemeentelijke Bouwverordening bieden mogelijkheden om woonoverlast tegen te gaan.⁷⁸ De regering stelt dat het toenmalige wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet 'van groot belang' is voor 'een meer slagvaardige aanpak van gevaarlijke of overlastgevende woonsituaties'.⁷⁹

6.1.1 Definities

Voordat de wettelijke instrumenten uit bouwregelgeving besproken worden, moeten eerst enkele definities worden uitgewerkt.

6.1.1.1 Gebouw en bouwwerk

Het begrip gebouw wordt in artikel 1 sub c van de Woningwet gedefinieerd als 'elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijke met wanden omsloten ruimte vormt'.

Het begrip bouwwerk wordt in de Woningwet niet gedefinieerd. Daar is met opzet voor gekozen. Een vastomlijnde definitie zou beleidsmatig ongewenste en belemmerende effecten bij de interpretatie tot gevolg kunnen hebben.⁸⁰ Desalniettemin wordt in artikel 1 van de modelbouwverordening (MBV) van de VNG een bouwwerk gedefinieerd als 'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct, hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond'. Bij elk individueel geval moet aan de hand van de omstandigheden worden gekeken of iets aan te merken is als bouwwerk. In de jurisprudentie zijn daartoe verschillende criteria onderscheiden om vast te stellen of iets een bouwwerk is.⁸¹

Het bereik van het begrip bouwwerk is dus ruimer dan het bereik van het begrip gebouw: 'elk gebouw is een bouwwerk, maar niet elk bouwwerk is een gebouw'.⁸² Het begrip woning wordt, zoals we in paragraaf drie constateerden, niet wettelijk gedefinieerd. Veelal zal een woning wel als bouwwerk en gebouw te kenmerken zijn.⁸³

6.1.1.2 Open erf

In de Woningwet en de Bouwverordening wordt het begrip open erf gebruikt. Is een tuin aan te merken als open erf? Het begrip is in de Woningwet of Bouwverordening niet gedefinieerd. Uit de jurisprudentie omtrent dit begrip kunnen echter wel contouren van een definitie van het begrip worden afgeleid.

⁷⁸ Voor een kort overzicht, zie Overkleef-Verburg 2006, pp. 97-100; Van der Grinten & Van Pomeroy 2006; Nijmeijer 2006; Teunissen 2007, pp. 29-39. Door het vervallen van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing kunnen vanaf 2008 geen leefmilieuvverordeningen meer worden opgesteld. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt die mogelijkheid niet. Zie Van den Berg 2007, pp. 91-94; Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 7-8; Overkleef-Verburg 2006, p. 92.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2004-2005, 29392, nr. 9, p. 3.

⁸⁰ Beekhuis 2009.

⁸¹ Beekhuis 2009a; Moesker & Nijmeijer 2008, p. 390; zie ook de bijlage bij de MBV voor een uitvoerig overzicht van jurisprudentie omtrent het begrip bouwwerk.

⁸² Beekhuis 2009a.

⁸³ Zie Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 388 & 390-391.

In een zaak uit 2002 bij de Rechtbank Roermond was sprake van een vervuilde tuin die van buitenaf alleen middels een poort toegankelijk was. De rechtbank besloot dat een omheinde tuin, die niet voor iedereen toegankelijk is, niet aan te merken is als open erf of terrein.⁸⁴ De rechtbank sluit hier aan artikel 5:22 Burgerlijk Wetboek (BW), alwaar gesproken wordt van een 'gesloten erf'. Een erf is niet afgesloten wanneer een ieder zich op het erf mag begeven, tenzij de eigenaar hiervan schade of hinder kan ondervinden of op duidelijke wijze kenbaar heeft gemaakt, dat het verboden is zonder zijn toestemming zich op het erf te bevinden. De rechtbank redeneert dat een open erf hetzelfde is als een niet-gesloten erf.⁸⁵

De rechtbank Roermond stelt dat een vergelijkbare uitspraak van Afdeling uit 2000 niets aan deze constatering verandert. In deze uitspraak draaide het om een erf waarbij volgens de brandweer sprake is van een levensgevaarlijke en onverantwoorde situatie. Het erf bij een antiekhandel ligt vol met bouwmaterialen, (oude) fietsen en meubelen, tegels, oud ijzer en hout. Het college van burgemeester en wethouders treedt handhavend op wegens overtreding van de Bouwverordening. De Afdeling acht dit rehtens, maar spreekt in de uitspraak niet van 'open erf' maar van 'erf'. Ook is in dit geval geen sprake van een woning, maar van een erf bij een bedrijfsmatig gebruikt gebouw.⁸⁶

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam menen dat een tuin bij een woning wel als open erf te kenmerken valt. Deze uitspraak doen zij naar aanleiding van een motie van gemeenteraadsleden. De deelgemeente Feijenoord meldt de gemeenteraadsleden dat de Bouwverordening, wegens de beperkte uitleg van het begrip open erf, niet gebruikt kan worden bij de aanpak van ernstig vervuilde tuinen. Het college van B&W van Rotterdam spreekt de deelgemeente tegen. Zij stellen dat de Bouwverordening van toepassing is op situaties waarbij een relatie kan worden gelegd met bouwen en bouwwerken. De begrippen open erf of terrein hebben in dit geval de betekenis van 'een erf of terrein dat bij een bouwwerk behoort, maar niet bebouwd en dus open is'. Het college stelt dat met het woord open niet wordt bedoeld op de toegankelijkheid of bereikbaarheid van het erf. Wanneer dat erf niet bij een bouwwerk behoort, is de Algemeen Plaatselijk Verordening van toepassing.⁸⁷

De opvatting van het college van B&W Rotterdam komt overeen met die van de regering in de Memorie van Toelichting bij de Rotterdamwet. In deze wet wordt artikel 97 Woningwet geïntroduceerd. Ook in dit artikel komt het begrip open erf voor. In de voorbeelden waarvoor de sluitingsbevoegdheid, neergelegd in het artikel, kan worden gebruikt staat het tegengaan van 'het frequent gebruik van tuinen als stortplaats voor grof huisvuil'. Het begrip open erf kan dus, zo volgt uit de stelling van de regering, wel degelijk slaan op een tuin.

Daarbij komt dat de Afdeling in 2002 de toepassing van bestuursdwang in een terrein bij een woning wegens overtreding van de Bouwverordening toelaatbaar achtte. In de Bouwverordening werd gesproken van open erf. Het college van B&W Rotterdam verplichtte de inwoner om vuil en afval op het achterterrein van de woning te verwijderen en de begroeiing te snoeien/verwijderen.⁸⁸ Ook achtte de Afdeling in 2003 toelaatbaar dat onder aanzegging van bestuursdwang een inwoner van Amsterdam verplicht werd om een berk op zijn erf te snoeien. Deze boom stond op het erf bij een woning aan de Prinsengracht. De Afdeling ging akkoord met de stelling van het college van B&W dat sprake was van overtreding van de Bouwverordening, waarin werd gesproken van open

⁸⁴ Zie Rechtbank Roermond 12 maart 2002, *LJN*: AE1023 (tuin geen open erf). Zie ook Rechtbank Zutphen 11 december 2009, *LJN*: BK7297.

⁸⁵ De VROM-inspectie haalt deze uitspraak in een handreiking omtrent probleemerven uit 2007 aan. Zie VROM-inspectie 2007, p. 9.

⁸⁶ Zie ABRvS 20 april 2000, *BR* 2000, 68 m. nt. J.W. Weerkamp (Antiekwinkel Sassenheim). Vgl. ABRvS 24 september 2003, *BR* 2004, 45 (Asbest & MBV), waar het niet geheel duidelijk is of er sprake is van een erf bij een woning of bedrijfsmatig gebruikt gebouw.

⁸⁷ Zie reactie op Motie Van Muijen e.a. door college van B&W Rotterdam 25 april 2006, met kenmerk BWV 185231.

⁸⁸ Zie ABRvS 3 juli 2002, *LJN*: AE4890 (Vuil op terrein bij woning).

erf.⁸⁹ In Berkel en Rodenrijs werd de Bouwverordening gehandhaafd in het geval van een tuin bij een woning die werd gebruikt als autowerkplaats.⁹⁰ In 2006 achtte de Afdeling een besluit van het college van B&W van Leidschendam-Voorburg toelaatbaar waar zelfs expliciet over een tuin wordt gesproken. De bewoner was, onder aanzegging van bestuursdwang, verplicht om maatregelen te treffen om achterstallig onderhoud aan dakkapel, glas-in-loodramen en achtertuin te treffen. Er was sprake van een overtreding van de Bouwverordening. De achtertuin diende te worden gesnoeid en afval in de tuin moest worden opgeruimd.⁹¹

Er zijn dus twee opvattingen te onderscheiden omtrent de betekenis van het begrip open erf. De eerste opvatting verbindt het begrip open met openbaarheid en toegankelijkheid. De tweede opvatting verbindt het begrip open met openheid en onbebouwdheid. Gezien de meest recente opvatting van de regering in de Memorie van Toelichting en het feit dat het wetsvoorstel Rotterdamwet door het parlement is aangenomen, ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de 'Rotterdamse betekenis' van open erf.⁹² Gezien de bedoeling van de wetgever en de aangehaalde uitspraken van de Afdeling is een tuin, binnen de bouwwetgeving, te kenmerken als open erf.⁹³

6.1.2 Handhavingsmogelijkheden

Artikel 100 Woningwet legt het college van burgemeester en wethouders (hierna B&W) een handhavingsplicht op, ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV Woningwet. Hieronder valt dus ook de handhaving van het Bouwbesluit, Bouwverordening en vergunningen als bedoeld in hoofdstuk vier van de Woningwet. De in de jurisprudentie ontwikkelde beginselplicht tot handhaving is in deze bepaling gecodificeerd. Tegen overtreding van de Woningwet, Bouwbesluit of Bouwverordening moet in beginsel dus worden opgetreden door het college van B&W.⁹⁴

Artikel 100e Woningwet bepaalt dat een handhavingsbesluit ook voor de rechtsopvolgers van degene aan wie dat besluit is opgelegd, als ook de verdere rechtsopvolgers.

6.1.2.1 Artikel 1a Woningwet

Artikel 1a Woningwet legt de eigenaar en gebruiker van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein een zorgplicht op:

1. De eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, die standplaats, dat open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.
2. Een ieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

⁸⁹Zie ABRvS 24 maart 2003, *LJN*: AF7644 (Berk in tuin Prinsengracht).

⁹⁰ Zie ABRvS 28 april 2004, *LJN*: AO8464 (Autowerkplaats in tuin). Zie ook Vz. ABRvS 24 april 1986, *AB* 1987, 256 (Autowerkplaats in tuin).

⁹¹ Zie ABRvS 29 november 2006, *LJN*: AZ3235 (Vervuilde achtertuin).

⁹² Zie ook Vols 2009. In het Handboek aanschrijven wordt een tuin getypeerd als open erf. Zie Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam 2007, p. 158.

⁹³ Vgl. de tekst van artikel 174a Gemeentewet en 13b Opiumwet, waar enkel gesproken wordt van 'erf'. De definitieproblemen omtrent het begrip 'open erf' doen zich daar niet voor.

⁹⁴ Zie VROM-Inspectie Noord 2007, p. 22.

De eigenaar of gebruiker van een bouwwerk of open erf is dus verplicht om te zorgen dat door de staat van die woning of tuin geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid wordt veroorzaakt of voortduurt. De aan- of afwezigheid van (subjectieve) factoren als kennis en wetenschap van bijvoorbeeld de eigenaar zijn voor het bestaan van de zorgplicht niet relevant.⁹⁵

Tevens is de eigenaar of gebruiker van een bouwwerk of open erf verplicht om te zorgen dat door het gebruik van die woning of tuin geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid wordt veroorzaakt of voortduurt. Deze laatste zorgplicht geldt ook voor diegene het bouwwerk of open erf laat gebruiken, zoals verhuurder, exploitanten of beheerders.⁹⁶

De bepaling is toegespitst op de veiligheid en gezondheid, maar niet nader gespecificeerd. Deze vaagheid is gecreëerd om in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden. Het betreft hier een vangnetbepaling: problemen die niet middels de andere regelgeving kunnen worden aangepakt, vallen wellicht onder deze bepaling. Klaassen stelt: 'De zorgplicht begint juist daar waar de overige regelgeving ophoudt'.⁹⁷ Een 'actieve inzet' als primaire instrument van artikel 1a Woningwet ligt 'niet in de rede'.⁹⁸ Desalniettemin heeft artikel 1a Woningwet een zelfstandige betekenis naast de andere bepalingen in de Woningwet.⁹⁹

Het begrip gevaar voor de veiligheid of gezondheid wordt ruim geïnterpreteerd en slaat op de veiligheid of gezondheid van mensen, dieren en goederen. Er hoeven geen bouwvoorschriften te worden overtreden om toch te kunnen spreken van een overtreding van artikel 1a Woningwet.¹⁰⁰ Teunissen merkt kritisch op dat door een ruime interpretatie van de zorgplichtbepaling een rookverbod in woningen op grond van artikel 1a Woning zou kunnen worden ingesteld.¹⁰¹ De Raad van State stelde in zijn advies dat de zorgplichtbepaling een 'zeer vage norm' is en gaf in overweging de zorgplichtbepaling te heroverwegen.¹⁰² Ook in de Staten-Generaal bestond kritiek op de vaagheid van de bepaling. De PvdA-fractie in de Tweede Kamer stelde dat de zorgplichtbepaling in strijd met het *lex certa*-beginsel is. De minister van VROM acht deze opvatting niet juist.¹⁰³

In de Memorie van Toelichting heeft de regering voorbeelden gegeven waar de zorgplichtbepaling kan worden gehandhaafd. Zo kan het college handhavend optreden wanneer een te hoge concentratie van asbestdeeltjes in de binnen- of buitenlucht aanwezig is als gevolg van de aanwezigheid van asbest in, op of aan een bouwwerk. Ook kan het college werkende sanitaire voorzieningen verplicht stellen. Benadrukt wordt dat niet alle gevallen van te voren kunnen worden omschreven: het betreft hier immers een vangnetbepaling. ¹⁰⁴ De minister van VROM geeft wel aan dat in geval van overbewoning, onhygiënische, onveilige of overlastgevende bewoning sprake kan zijn van een overtreding van de bouwverordening of zorgplicht.¹⁰⁵ Van Alphen geeft als voorbeeld de situatie waarin in woningen of gebouwen traptreden losliggen of trapeleuningen kapot zijn.¹⁰⁶

Tegen overtreding van artikel 1a Woningwet kan bestuursrechtelijk worden opgetreden. Bestuursdwang of een last onder dwangsom kunnen als handhavingsmiddelen worden gebruikt. Daarbij moeten belanghebbende, ex artikel 4:8 Awb, in beginsel hun zienswijze kenbaar kunnen maken.¹⁰⁷ Een begunstigingstermijn dient te worden geboden. De door

⁹⁵ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 25; Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 395-396.

⁹⁶ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 25; Moesker & Nijmeijer 2008, p. 396.

⁹⁷ Klaassen 2008, p. 546.

⁹⁸ Zie VROM 2007, p. 13.

⁹⁹ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 8-9.

¹⁰⁰ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 9; Moesker & Nijmeijer 2008, p. 395.

¹⁰¹ Zie Teunissen 2004. Zie ook Nijmeijer 2006.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 4, pp. 2-4.

¹⁰³ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 6, pp. 13-14. Zie ook *Kamerstukken I* 2005-2006, 29392, nr. B, pp. 1-2.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 8-10.

¹⁰⁵ Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29392, nr. 9, p. 3.

¹⁰⁶ Van Alphen 2009.

¹⁰⁷ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 9 & 26-27.

de eigenaar te nemen maatregelen moeten in 'diens vermogen' liggen. Dat betekent dat de maatregelen technisch, fysiek, organisatorisch en objectief gezien geschikt zijn om het gevaar voor de gezondheid of veiligheid te voorkomen of te beëindigen. Daarnaast moeten de te nemen maatregelen proportioneel zijn.¹⁰⁸ Indien nodig kunnen tijdelijke beheers- of ordemaatregelen worden genomen, die strekken tot de beheersing van de ontstane gevaarlijke of ongezonde situatie.¹⁰⁹

Er kan naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk worden opgetreden tegen handelen in strijd met artikel 1a Woningwet. Overtreding van de bepaling is, gezien artikel 1a sub 2 van de Wet op de Economische delicten (WED), een economisch delict.¹¹⁰

In de gepubliceerde jurisprudentie is een voorbeeld te vinden van handhaving van artikel 1a Woningwet. Het draaide in deze zaak om een verrotte kapconstructie van een voormalige smederij die als rijksmonument is aangewezen. College van B&W pasten hier bestuursdwang toe en boden een begunstigingstermijn van één week. De voorzieningenrechter schorst het besluit. Bepaalde voorgeschreven maatregelen (zoals de demontage van de totale rietkap) waren niet gericht op de beëindiging van de gevaarlijke situatie, maar op de bescherming van rijksmonumenten.¹¹¹

6.1.2.2 Artikel 1b lid 2 sub a Woningwet

Op grond van artikel 2 lid 2 Woningwet worden in het Bouwbesluit voorschriften omtrent de staat van bestaande woningen, woonketen, woonwagens en andere bestaande gebouwen opgesteld. Deze voorschriften zijn opgenomen uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Daarnaast zijn, ex artikel 2 lid 4 Woningwet, voorschriften opgenomen in het Bouwbesluit voor bestaande bouwwerken (niet zijnde een gebouw).¹¹²

Onder het motief veiligheid vallen zaken als bouwconstructie, afmetingen en helling van trappen, elektriciteit- en gasvoorziening, brandveiligheid, gebruiksveiligheid en sociale veiligheid. Het motief gezondheid omvat de geluidwering. Voorschriften omtrent de bruikbaarheid van een gebouw omvatten eisen aan ventilatie, geluidwering, daglichttoetreding, brandveiligheid en vochtwering.¹¹³

Artikel 1b lid 2 sub a Woningwet verbiedt een bestaand gebouw in strijd met het Bouwbesluit te brengen, te laten komen of te houden. Tegen overtreding van artikel 1b kan bestuursrechtelijk worden opgetreden. Bestuursdwang of een last onder dwangsom kunnen worden ingezet. Overtreding van dit artikel is daarnaast, ex artikel 1a sub 2 van de Wet op de Economische delicten (WED), een economisch delict.¹¹⁴

Er zijn meerdere voorbeelden in de jurisprudentie bekend waarin het college van B & W (tegelijkertijd met het bestemmingsplan en de Bouwverordening) het Bouwbesluit handhaaft. Het gaat dan om hennepplantages in woningen, die een overtreding van artikel 2.5 Bouwbesluit opleveren. De woningen hebben geen veilige voorziening van elektriciteit.¹¹⁵

6.1.2.3 Artikel 7b lid 2 Woningwet

Artikel 8 Woningwet verplicht de gemeenteraad een Bouwverordening op te stellen. In de gemeentelijke Bouwverordening staan voorschriften die in acht moeten worden genomen bij het bouwen en het gebruik van bouwwerken en het gebruik van open erven en

¹⁰⁸ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 26; Klaassen 2008, p. 546; VROM 2007, pp. 12-13; VROM-Inspectie Noord 2007, pp. 22-23.

¹⁰⁹ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 20-21.

¹¹⁰ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 17.

¹¹¹ Zie Rechtbank Utrecht 15 april 2009, *LJN*: BI2068 (zorgplicht Woningwet). Zie ook ABRvS 28 oktober 2009, *LJN*: BK1374.

¹¹² *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 27-29.

¹¹³ Zie Klaassen 2008, p. 548; Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 17.

¹¹⁴ Zie Moesker & Nijmeijer 2008, p. 398-399; VROM-Inspectie Noord 2007, p. 23; VROM 2007, pp. 10-11.

¹¹⁵ Zie ABRvS 2 april 2008, *LJN*: BC8515 (Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en bouwbesluit); ABRvS 30 juli 2008, *LJN*: BD8872 ((Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en bouwbesluit II). Zie ook Vz. Rb. Utrecht 12 augustus 2008, *LJN*: BE0073.

terreinen. Een Bouwverordening normeert dus niet, anders dan de naam doet vermoeden, enkel situaties waar bouwwerkzaamheden plaatsvinden.¹¹⁶

In het tweede lid van artikel 8 Woningwet worden de (limitatieve) motieven van toegelaten voorschriften opgesomd. Gemeenten hanteren veelal de Modelbouwverordening (MBV) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).¹¹⁷

De modelverordening bevat bepalingen, die gebruikt kunnen worden in de aanpak van woonoverlast.¹¹⁸ Artikel 5.1.1 van de MBV reguleert de staat van onderhoud van open erven en terreinen:

- '1 Open erven en terreinen moeten zich in een, in verband met hun bestemming, voldoende staat van onderhoud bevinden.
2 Open erven en terreinen mogen geen gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid,
noch nadeel voor de gezondheid van of hinder voor de gebruikers of anderen, ten gevolge van:
a drassigheid;
b stank;
c verontreiniging;
d aanwezigheid van schadelijk of hinderlijk gedierte;
e aanwezigheid van begroeiing.'
- ¹¹⁹

Artikel 7.2.1 MBV verbiedt het gebruik van bouwwerken bij bouwvalligheid:

- 'Het is verboden een bouwwerk, een standplaats, een open erf of terrein te gebruiken of te doen gebruiken, indien door of namens burgemeester en wethouders is medegedeeld, dat zulks gevaarlijk is in verband met:
a bouwvalligheid van het bouwwerk;
b bouwvalligheid van een in de nabijheid gelegen bouwwerk.'

Daarnaast verbiedt artikel 7.3.2 MBV onder meer overlastgevende gedragingen in bouwwerk en open erf:

- 'Het is verboden in, op, of aan een bouwwerk, of op een open erf of terrein, voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten, of werktuigen te gebruiken, waardoor:
a overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein;
b op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, rook, roet, walm, stof of vocht wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door: geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein;
c brand- of ander gevaar wordt veroorzaakt;
d het gebruik van vluchtmogelijkheden wordt belemmerd.
Niet van toepassing is het vorenstaande indien en voor zover het betreft nadelige gevolgen voor het milieu waarop de Wet milieubeheer of enige in deze wet genoemde milieuwet van toepassing is.'

¹¹⁶ Zie Van Buuren e.a. 2009, pp. 207-208; Beekhuis 2009b; Klaassen 2008, p. 552; *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 30-31; *Kamerstukken II*, 2005-2006, 29392, nr. 12, p. 2.

¹¹⁷ Zie VNG 2009a & VNG 2009b.

¹¹⁸ Zie Moesker & Nijmeijer 2008, p. 421.

¹¹⁹ Zie Klaassen 2008, p. 554.

In de toelichting bij artikel 7.3.2 MBV wordt het toepassingsbereik van de bepaling ruim uitgelegd. Het artikel kan gebruikt worden bij:

‘het plaatsen van voorwerpen of voertuigen in gemeenschappelijke trappenhuizen van tot bewoning bestemde gebouwen; lawaaihinder (bijvoorbeeld door radio- en televisietoestellen); veroorzaken van radio- en televisiestoringen door apparaten (...); veroorzaken van brandgevaar door het opslaan van brandbaar materiaal; het opslaan van stankverwekkende stoffen; het stank en roet verspreiden ten gevolge van zgn. allesbranders, open haarden, barbecues e.d.; het op gevaarlijke wijze stapelen van materiaal (bijvoorbeeld voor kinderen bereikbare vaten die kunnen gaan rollen); het verwijderen van asbest bevattende materialen of restanten hiervan die zich in een zodanige staat bevinden dat het risico van verspreiding van asbestvezels of –stof te vrezen valt’.¹²⁰

In de jurisprudentie zijn meerdere (maar niet alle van de hierboven genoemde) voorbeelden te vinden van gevallen waar bestuursdwang bij woonoverlastsituaties in woning en tuin kan worden toegepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om hennepsteelt¹²¹, afval, asbestdeeltjes, uitwerpselen van dieren, auto-onderdelen en hinderlijke planten- en/of bomengroei in tuinen.¹²² Ook ernstige rookoverlast veroorzaakt door kachels en open haarden kan reden zijn tot handhaving.¹²³ De minister van VROM stelt in 2005 dat in de Bouwverordening ‘allerlei vormen van overlast’ worden verboden. Over het begrip overlast stelt de minister:

‘Bij overlast gaat het onder meer om het verbod om voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein overlast ontstaat of op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, rook, roet, walm, stof of vocht wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, of door schadelijk of hinderlijk ongedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein’.¹²⁴

Het bereik van de bouwverordening lijkt dus heel ruim. Desalniettemin stelt de Afdeling in 2000 dat overlast ten gevolge van de aanwezigheid van onbevoegdheden (door de Afdeling sociale overlast genoemd) niet tot overtreding van de MBV kan leiden:

‘De overlast die blijkbaar wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van onbevoegden op het terrein - die zich toegang verschaffen door de aanwezige omheining te forceren - moet worden aangemerkt als sociale overlast die niet

¹²⁰ Gemeenten nemen vaak de toelichting bij hun Bouwverordening op. Hier is toelichting van de gemeente Apeldoorn gekozen. Zie ook VNG 2009b.

¹²¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 april 2008, *LJN*: BC8515 (Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en bouwbesluit); ABRvS 30 juli 2008, *LJN*: BD8872 ((Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en bouwbesluit II). Vgl. Rb. Middelburg 20 augustus 2009, *LJN*: BJ6370 (Hennepplantage en Bouwverordening).

¹²² Zie ABRvS 3 september 1985, R03.84.2414 (Uitwerpselen van dieren); Vz. ABRvS 18 augustus 1986, R.03.86.4703/S6037 (Uitwerpselen van dieren); ABRvS 3 juli 2002, *LJN*: AE4890 (Vuil op terrein bij woning); ABRvS 24 maart 2003, *LJN*: AF7644 (Berk in tuin Prinsengracht); ABRvS 29 november 2006, *LJN*: AZ3235 (Vervuilde achtertuin); ABRvS 24 september 2003, *BR* 2004, 45 (Asbestdeeltjes & MBV); ABRvS 28 april 2004, *LJN*: AO8464 (Autowerkplaats in tuin). Zie ook VROM-inspectie Noord 2007, pp. 32-33.

¹²³ Zie vz. ABRvS 7 januari 1994, R03.93.4442; ABRvS 3 februari 1986, *AB* 1987, 258 m. nt. PvB (Rookontwikkeling & MBV).

¹²⁴ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 29392, nr. 12, p. 2.

gelijk kan worden gesteld aan de overlast als bedoeld in artikel 7.3.2., onder a, van de bouwverordening.¹²⁵

Het begrip sociale overlast slaat dus in ieder geval op gedrag van onbevoegdheden op het terrein of in het bouwwerk. Dit begrip kadert het bereik van Bouwverordening dus enigszins af.

Het enkele feit dat een woning of tuin geen mooi aangezicht vormt, is niet voldoende voor strijdigheid met artikel 7.3.2. Bouwverordening. In bepaalde gevallen kan wel gedacht worden aan handhaving van de eisen van redelijke welstand door middel van artikel 13a Woningwet. Zie paragraaf 6.1.2.5.¹²⁶

Artikel 7.4.1 MBV stelt nog regels op omtrent het normale onderhoud van een bouwwerk:

'1 Het normale onderhoud van een bouwwerk dient zodanig te geschieden dat het bouwwerk zich in zindelijke staat bevindt.

2 Voorraden en afval dienen op zodanige wijze en plaats te worden bewaard dat schadelijk of hinderlijk gedierte hierdoor niet wordt aangetrokken.'

Overbewoning wordt verboden in de MBV. Artikel 7.1.1 MBV luidt als volgt:

'Het is verboden een woning te bewonen met of toe te staan dat een woning wordt bewoond door meer dan één persoon per 12 m² gebruiksoppervlakte.'

Door handhaving van deze bepaling kunnen zogenaamde matrassenpanden en huisjesmelkers worden aangepakt.¹²⁷

De artikelen 7b lid 2 Woningwet verbiedt een bestaand gebouw, open erf of terrein in strijd met de Bouwverordening te gebruiken of te laten gebruiken. Tegen overtreding van artikel 7b kan bestuursrechtelijk worden opgetreden. Bestuursdwang of een last onder dwangsom kunnen worden ingezet. Een begunstigingstermijn moet in ex artikel 5:24 lid 2 jo 5:32a lid 2 Awb, worden geboden. Het handhavingsbesluit moet voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. ¹²⁸

6.1.2.4 Artikel 13 Woningwet

Artikel 13 Woningwet bepaalt dat:

'Burgemeester en wethouders kunnen, indien dit naar hun oordeel noodzakelijk is, degene die als eigenaar van een gebouw, bouwwerk, niet zijnde een gebouw, of standplaats, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door hen te bepalen termijn treffen van zodanige voorzieningen, dat de staat van dat gebouw, dat bouwwerk of die standplaats nadien komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, tweede lid, onderdeel a, b, respectievelijk c, zonder dat deze hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de

¹²⁵ Zie ABRvS 9 maart 2000, *BR*, 750; zie de noot bij ABRvS 18 mei 2000, *BR* 2000, 752 m. nt. J.W. Weerkamp. Vgl. ABRvS 16 januari 1997, R.03.94.038 (MBV & onbevoegden in pand).

¹²⁶ Zie reactie op Motie Van Muijen e.a. door college van B&W Rotterdam 25 april 2006, met kenmerk BWV 185231. Vgl. ABRvS 20 maart 2002, *LJN*: AE0390 (Paarden in Nederhorst den Berg), waarin het college van B&W eerst een bouwvergunning voor paardenstallen afgaven en vervolgens de appelanten op grond van de oude Woningwet de bewoners aanschreven wegens overtreding van artikel 7.3.2 Bouwverordening. De Afdeling achtte het college niet bevoegd tot deze aanschrijving.

¹²⁷ De regering stelt dat bij overbewoning ook sluiting op grond van artikel 97 Woningwet mogelijk is. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 39.

¹²⁸ Zie Moesker & Nijmeijer 2008, p. 414-416; VROM-Inspectie Noord 2007, p. 23; VROM 2007, p. 11; Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 17.

voorschriften, bedoeld in artikel 1b, eerste lid, onderdeel a, b, respectievelijk c.'

Het college van B&W kunnen de eigenaar van een gebouw op grond van het Bouwbesluit verplichten dat een gebouw op een hoger niveau te brengen. De eigenaar van het gebouw moet aanvullende voorzieningen treffen om het gebouw te verbeteren. Het niveau waarop het gebouw gebracht moet worden, mag niet hoger zijn dan het niveau dat het Bouwbesluit voorschrijft voor nieuw te bouwen huizen. Artikel 13 Woningwet is niet enkel toegespitst op de (brand)veiligheid en gezondheid, maar kan ook bij andere situaties worden gebruikt. De bepaling geeft het college van B&W beoordelingsvrijheid om te bepalen welke voorzieningen in het specifieke geval nodig zijn. Wel dient de noodzaak van de te nemen voorzieningen in het besluit van het college van B&W deugdelijk gemotiveerd te zijn.¹²⁹ Diegene tot wie het besluit, als bedoeld in artikel 13 Woningwet is gericht is, ex artikel 14a Woningwet, verplicht aan dat besluit te voldoen.¹³⁰

Gelijktijdig met het besluit, als bedoeld in artikel 13 Woningwet, kan het college van B & W, ex artikel 15 Woningwet, besluiten tot toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom. Dit besluit moet gericht zijn op naleving van het besluit ex artikel 13 Woningwet. Beide besluiten moeten gelijktijdig bekendgemaakt worden.

In het handhavingsbesluit moet zorgvuldig worden omschreven welke voorschriften zijn overtreden en welke voorzieningen moeten worden genomen om de situatie weer in overeenstemming met het Bouwbesluit kan worden gebracht. Een begunstigingstermijn dient te worden geboden. Gezien artikel 4:8 Awb dienen belanghebbenden, tenzij het gaat om spoedeisende omstandigheden, hun zienswijze te kunnen inbrengen.¹³¹

Het besluit ex artikel 13 Woningwet dient op grond van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken worden ingeschreven in het beperkingenregister.

6.1.2.5 Artikel 13a Woningwet

Een volgende bepaling om bepaalde woonoverlast aan te pakken is artikel 13a Woningwet. Dit artikel doelt op de handhaving van de eisen van welstand, als bedoeld in artikel 12 Woningwet. Artikel 13a Woningwet luidt als volgt:

'Indien niet wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid, kunnen burgemeester en wethouders, tenzij toepassing is gegeven aan het tweede lid van dat artikel, degene die als eigenaar van een bouwwerk of standplaats dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen daaraan, verplichten tot het binnen een door hen te bepalen termijn treffen van zodanige door hen daarbij aan te geven voorzieningen, dat nadien wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid.'

De redelijke eisen van welstand hebben betrekking op het uiterlijk van een bouwwerk of standplaats. Ex de artikelen 12 jo 12a Woningwet stelt de gemeenteraad een welstandsnota op die de redelijke eisen van welstand bepaalt. Deze welstandsnota bevat, zo stelt artikel 12a Woningwet, beleidsregels. Diegene tot wie het besluit, als bedoeld in artikel 13a Woningwet is gericht dient, ex artikel 14a Woningwet, aan dat besluit te voldoen. Datzelfde geldt voor zijn rechtsopvolgers of verdere rechtsopvolgers.¹³²

¹²⁹ Zie Klaassen 2008, p. 545; *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 6-8.

¹³⁰ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 4-8 & 32-33; VROM 2007, pp. 11-12; Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 465-466.

¹³¹ Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 460-461.

¹³² Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, pp. 4-8; VROM-Inspectie Noord 2007, pp. 17 & 23-24 & 29, waarin een jurisprudentieoverzicht is opgenomen; VROM 2007, pp. 11-12; Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 466-467.

Gelijktijdig met het besluit, als bedoeld in artikel 13a Woningwet, kan het college van B & W, ex artikel 15 Woningwet, besluiten tot toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom. Dit besluit moet gericht zijn op naleving van het besluit ex artikel 13a Woningwet. Beide besluiten moeten gelijktijdig bekendgemaakt worden.

In het handhavingsbesluit moet zorgvuldig worden omschreven welke voorschriften zijn overtreden en welke voorzieningen moeten worden genomen om de situatie weer in overeenstemming met de voorschriften kan worden gebracht. Een begunstigingstermijn dient te worden geboden. Gezien artikel 4:8 Awb dienen belanghebbenden, tenzij het gaat om spoedeisende omstandigheden, hun zienswijze te kunnen inbrengen. Het handhavingsbesluit moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.¹³³ Het besluit ex artikel 13a Woningwet dient op grond van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken worden ingeschreven in het beperkingenregister.

In de jurisprudentie zijn weinig voorbeelden te vinden van handhaving op grond van artikel 13a Woningwet. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Dordrecht stelt in juli 2009 dat het artikel een verstrekkende bevoegdheid met zich meebrengt. Daardoor kan naar zijn oordeel uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden gebruik gemaakt worden van de bevoegdheid.¹³⁴

6.1.2.6 Artikel 14 Woningwet (Wet Victor)

Artikel 14 Woningwet regelt het natraject van sluitingen op grond van de Wet Victoria, Damocles of artikel 97 Woningwet.

Het college van burgemeester en wethouders kan, wanneer een gebouw op grond van de artikelen 174 en 174a Gemeentewet, 13b Opiumwet of 97 Woningwet is gesloten, de eigenaar aanschrijven en verplichten om het gebouw binnen een bepaalde termijn in gebruik te geven aan een persoon, niet zijnde diegene die door sluiting werd gedwongen het gebruik van het gebouw te staken.¹³⁵ Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders in hetzelfde geval de eigenaar verplichten om het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is.

Tevens kan het college, op grond van artikel 14 lid 2 sub b en c Woningwet, andere voorwaarden aan de uitvoering van het besluit stellen. Zo kan de eigenaar via de aanschrijving worden verplicht tot het binnen een bepaalde termijn op orde brengen van zijn pand, zodat het (opnieuw) geschikt wordt voor bewoning. Diegene tot wie het besluit, als bedoeld in artikel 14 Woningwet is gericht is, ex artikel 14a Woningwet, verplicht aan dat besluit te voldoen. Datzelfde geldt voor zijn rechtsopvolgers of verdere rechtsopvolgers.¹³⁶

Gelijktijdig met het besluit, als bedoeld in artikel 14 Woningwet, kan het college van B & W, ex artikel 15 Woningwet, besluiten tot toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom. Dit besluit moet gericht zijn op naleving van het besluit ex artikel 14 Woningwet. Beide besluiten moeten gelijktijdig bekendgemaakt worden.¹³⁷

Het besluit ex artikel 14 Woningwet dient op grond van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken worden ingeschreven in het beperkingenregister.

¹³³ Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 460-461.

¹³⁴ Zie Voorzieningenrechter Rb. Dordrecht 10 juli 2007, *LJN*: BJ3806 (Jezus redt), r.o. 2.4.4.

¹³⁵ In plaats van de eigenaar kan ook degene die uit andere hoofde bevoegd is om het betreffende gebouw in gebruik te geven, worden aangeschreven.

¹³⁶ Zie De Jonge & Vols 2009 voor meer informatie omtrent de (procedurele) voorwaarden die artikel 14 Woningwet stelt. Zie ook Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 468-471.

¹³⁷ Zie Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 472-473.

6.1.2.7 Artikel 97 Woningwet (Rotterdamwet)

Door de inwerkingtreding van de Rotterdamwet is de nieuwe afdeling 1a, omtrent de sluiting van gebouwen, open erven en terreinen door burgemeester en wethouders, van de Woningwet toegevoegd. 138 Deze afdeling bevat artikel 97 Woningwet. Dit artikel luidt als volgt:

1. Indien overtreding van de bij of krachtens hoofdstuk I, II, III, of IV gegeven voorschriften met betrekking tot de staat of het gebruik van een gebouw, open erf of terrein gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, en er een klaarblijkelijk gevaar is op herhaling van de overtreding, kunnen burgemeester en wethouders besluiten dat gebouw, dat open erf of dat terrein te sluiten. De artikelen 5:24, eerste en tweede lid, en 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Burgemeester en wethouders kunnen van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.
2. Burgemeester en wethouders bepalen in het besluit, bedoeld in het eerste lid, de duur van de sluiting.'

Het betreft hier dus een sluitingsbevoegdheid aangaande gebouwen, open erven en terreinen van het college van B&W. Om tot sluiting over te kunnen gaan dient aan een aantal situatievereisten te worden voldaan. Ten eerste moet sprake zijn van een overtreding van voorschriften uit de eerste vier hoofdstukken van de Woningwet. De toevoeging 'of krachtens' in de bepaling maakt het mogelijk dat bij overtreding van het Bouwbesluit, Bouwverordening of bijvoorbeeld bouw- en woonvergunningen een woning gesloten kan worden. Ten tweede moet de overtreding van het voorschrift betrekking hebben op de staat of het gebruik van een gebouw, open erf of terrein. Ten derde moet de overtreding gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. 139 Ten vierde moet een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding aanwezig zijn. Hierbij moet worden gekeken naar de historie van het te sluiten pand, als ook naar de achtergrond van gebruikers en eigenaren.¹⁴⁰

Enkele bepalingen, omtrent de toepassing van bestuursdwang, uit de Awb zijn van toepassing op het artikel verklaard. Zo moet, ex artikel 5:24 lid 2 Awb, een begunstigingstermijn worden geboden aan de belanghebbende om zelf herstelmaatregelen te kunnen treffen. Daarnaast gelden de bepalingen omtrent kostenverhaal, binnentreding en verzegeling, ex de artikel 5:25 tot en met 5:28 Awb, voor de toepassing van artikel 97 Awb. Het college van B&W stelt, zo bepaalt artikel 97 lid 2 Woningwet, de duur van de sluiting vast.

In de Memorie van Toelichting bij de Rotterdamwet zijn enkele voorbeelden van woonoverlast gegeven die middels artikel 97 Woningwet kunnen worden aangepakt. Om tot sluiting over te gaan, moet sprake zijn van een cumulatie van overtredingen van bouwregelgeving. De overlastsituatie moet niet eenmalig karakter hebben. De regering noemt als voorbeelden van dit soort gedrag overbewoning in panden, waarbij vervuiling

138 Door de inwerkingtreding van deze bepaling werd gehoor gegeven aan de motie Dijselbloem, zie *Kamerstukken* 2003-2004, 29537, nr. 21.

139 In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd een ernstige bedreiging vereist. De regering stelt dat een ernstige bedreiging nodig is, aangezien het proportionaliteitsbeginsel gerespecteerd moet worden. Het instrument mag 'niet lichtvaardig bij de minste of geringste overtreding van de bouwregelgeving van stal worden gehaald'. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 38. Het woordje 'ernstig' werd later, toch geschrapt. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 14 voor het amendement Bruls, waarin wordt gesteld dat 'lichtvaardig gebruik toch niet verwacht wordt'

140 Zie de noot van Vols bij Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN*: BK9763, *JG* 2010.

en het bijbehorende erf plaatsvindt (zogenaamde matrassenpanden).¹⁴¹ Deze vervuiling zorgt voor grote risico's voor bewoners ten tijde van brand. Daarnaast geeft de regering aan dat artikel 97 Woningwet ook bedoeld is voor bedreigingen van de leefbaarheid door het gebruik van een tuin als stortplaats voor grof huisvuil of het gebruik woning voor grootschalige hennepcultuur (waarbij huurder en verhuurder kunnen samenwerken).¹⁴² Ook onder het bereik valt de situatie van bewuste verkrotting, waarbij de aanpak van ander instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt voor een oplossing. Het gaat samengevat om gedrag dat een buitengewoon negatief, verloederend, effect op de directe woonomgeving.¹⁴³ Een nadere specificering en meer helderheid omtrent 'concrete grenssituaties' zegt de regering niet te kunnen geven, 'mede door de keuze voor de relatief ruime sluitingsgronden'.¹⁴⁴

In de gepubliceerde jurisprudentie is één uitspraak te vinden omtrent sluiting op grond van artikel 97 Woningwet. Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam besluit in 2006 om een gekraakt gebouw met onmiddellijke ingang voor één jaar te sluiten. De rechthebbende op het gebouw betwist niet dat het college bevoegd was tot sluiting. Wel stelt de rechthebbende dat de geboden begunstigingstermijn van drie dagen te kort was om het besluit te effectueren.¹⁴⁵ De Raad van State is het met deze stelling eens. Aangezien de civielrechtelijke ontruimingsprocedure langer duurt dan drie dagen, is de begunstigingstermijn te kort. Het gebouw is echter al gesloten. Daarom herroept de Raad van State het besluit, voor zover daarin wordt gesteld dat de kosten van de genomen maatregelen worden verhaald.¹⁴⁶

6.1.2.8 Bestuurlijke boete

De Woningwet biedt, ondanks verzoeken daarvoor uit gemeentelijke hoek, geen mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De laatste aanpassingen van de Woningwet bieden, zo stelt de Minister van Wonen, Wijken en Integratie, voldoende effectieve mogelijkheden om strafrechtelijk (op grond van de WED) en/of bestuursrechtelijk (dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang) handhavend op te treden.¹⁴⁷

6.1.3 Verhouding grondrechten

Bij de handhaving van de bouwvoorschriften kunnen grondrechten beperkt worden. Zowel de Grondwet als internationale verdragen stellen voorwaarden aan de wijze waarop grondrechten legitiem beperkt kunnen worden.

Eerst vindt een bespreking plaats van algemene kritiek op de nieuwe bouwregelgeving. Vervolgens volgt een bespreking van de beperking van grondrechten bij de handhaving van de artikel 1a, 1b, 7b, 13 en 13a Woningwet. Vervolgens bekijken we de rol van grondrechten bij de sluiting van woningen en de gebruiks- en beheersfase op grond van artikel 14 Woningwet.

¹⁴¹ De regering stelt in antwoord op vragen van Kamerleden dat artikel 97 Woningwet de mogelijkheid biedt tot optreden bij overbewoning, in het geval dat de kans op herhaling aanwezig is. Overbewoning is namelijk een overtreding van voorschriften uit de Bouwverordening. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 39.

¹⁴² Vanwege het woord grootschalig, is dit artikel niet van toepassing bij de aanwezigheid van de gebruikershoeveelheid van vijf hennepplanten. De regering stelt niet exact te willen bepalen hoeveel planten zorgen voor een bedreiging van de leefbaarheid. Desalniettemin stelt de regering dat 'woningen niet geschikt zijn om hennep te telen op een wijze, waarbij sprake is van aanpassing met het oogmerk een optimaal groeiklimaat te garanderen'. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 38-39.

¹⁴³ Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 3, pp. 22-23; Moesker & Nijmeijer 2008, pp. 615-616.

¹⁴⁴ Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 38; Overkleef-Verburg 2006, p. 96.

¹⁴⁵ De begunstigingstermijn biedt niet alleen de mogelijkheid om het besluit zelf uit te voeren, maar ook om andere maatregelen (zoals beëindiging van de onrechtmatige situatie) te nemen. Het lijkt of in deze zaak de mogelijkheden van de begunstigingstermijn te beperkt zijn voorgesteld. Zie De Jonge & Vols 2009, p. 13; *Kamerstukken II* 2008-2009, 28684, nr. 211, p. 2.

¹⁴⁶ ABRvS 18 maart 2009, LJN: BH6312; JG 09.0060 m. nt. M. Vols (Sluiting 97 Woningwet).

¹⁴⁷ Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, aanhangsel 2913-2914.

6.1.3.1 Algemene kritiek

Overkleeft-Verburg stelt in 2006 dat de complexiteit van de Woningwet is toegenomen, mede wegens de grondrechtelijke aspecten van de handhaving van deze wet. Zij stelt dat 'door het grotendeels vervallen van het aanschrijfstelsel en de invoering van een algemene zorgplicht onmiskenbaar [wordt] ingeboet op rechtszekerheid' en pleit voor een 'volledige kwaliteitsslag' aangaande de nieuwe Woningwet.¹⁴⁸

Teunissen uit stevige kritiek op de nieuwe bouwregelgeving. Hij stelt dat het stelsel van de herziene Woningwet 'op gespannen voet [staat] met de wezenlijke eisen van rechtszekerheid'. Daarnaast betreft het stelsel een beperking van eigendomsrechten van particulieren.¹⁴⁹ De rechtszekerheid is in gevaar aangezien het Bouwbesluit honderden en zeer technisch abstracte artikelen bevat. Daarnaast is de zorgplichtbepaling zo vaag dat burgers niet vooraf kunnen weten of zij in strijd met de bouwregelgeving handelen. De zorgplichtbepaling is in strijd met het lexcerta-beginsel (het bepaalbaarheidsgebod), des te meer gezien de bepaling ingrijpt in de private vrijheids- en vermogenssfeer.¹⁵⁰ Teunissen vat de kritiek samen in een bekritisering van het begrip eigen verantwoordelijkheid. Dit begrip is hier misplaatst en moet getypeerd worden als Orwelliaans Newsspeak.¹⁵¹

6.1.3.2 Bestuursdwang en dwangsom

Handhaving van de bouwregelgeving (in het bijzonder artikel 1a, 1b, 7b, 13 en 13a) door middel van een last onder bestuursdwang of dwangsom kan een beperking inhouden van het recht op privacy, neergelegd in artikel 10 GW en 8 EVRM. De voor legitieme beperking vereiste (formeel) wettelijk grondslag is hier aanwezig in de desbetreffende artikelen van de Woningwet. De vraag of de Woningwet het specifieke karakter heeft om artikel 10 GW te beperken, lijkt bevestigend te kunnen worden beantwoord. Gezien de bedoeling van de wet (het reguleren van de bouw, staat en gebruik van bouwwerken) is beperking van de privacysfeer van burgers inherent aan de wet.¹⁵²

De beperking van het grondrecht moet tevens één of meer van de in artikel 8 EVRM doelcriteria te dienen (bijvoorbeeld bescherming van de gezondheid of het voorkomen van strafbare feiten). Tevens dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dat betekent dat de beperking de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dient te respecteren.

6.1.3.3 Woningsluiting en verplicht gebruik of beheer

Een sluiting van een woning ex artikel 97 Woningwet beperkt het recht op privacy, vastgelegd in artikel 10 GW en 8 EVRM. De vereiste wettelijk grondslag is hier artikel 97 Woningwet. Een sluiting moet tevens één of meer van de in artikel 8 EVRM doelcriteria dienen. Bovendien moet de sluiting noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dat brengt met zich mee dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit gerespecteerd moeten worden.

Bij sluiting van woningen rekening op grond van artikel 97 Woningwet dient rekening te worden gehouden met de beperkingensystematiek van artikel 1 EP EVRM. Het recht op eigendom op de woning wordt immers beperkt. De sluiting moet een wettelijke grondslag hebben (hier artikel 97 Woningwet). De sluiting moet plaatsvinden in het algemeen belang. Tevens dient de sluiting evenredig te zijn aan het doel dat de sluiting beoogt.

Ook voor bij het besluit, als bedoeld in artikel 14 Woningwet (Victor), dient aan bovenstaande voorwaarden te worden voldaan.¹⁵³

¹⁴⁸ Zie Overkleeft-Verburg 2006, p. 101.

¹⁴⁹ Zie Teunissen 2007, p. 39.

¹⁵⁰ Zie Teunissen 2007, pp. 40-51.

¹⁵¹ Teunissen uitte eerder forse kritiek op de nieuwe Woningwet. Zie Teunissen 2004. Zie ook Van Buuren 2004.

¹⁵² Zie ook *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, pp. 21-22. Vergelijk Voorzieningenrechter Rb. Dordrecht 10 juli 2007, *LJN*: BJ3806 (Jezus redt), waar een legitieme inbreuk werd gemaakt op artikel 10 EVRM.

¹⁵³ Zie ook *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 3, pp. 24-25.

6.1.4 Conclusie bouwregelgeving

Bouwregelgeving kan een grote rol spelen in de aanpak van woonoverlast. Enkele onduidelijkheden moeten worden weggenomen voordat precies duidelijk is in welke mate de bouwregelgeving een rol speelt bij de aanpak van woonoverlast. Deze onduidelijkheden vloeien voort uit summiere wettelijke toelichting of behandeling, het onvoldoende aanwezig zijn van (gepubliceerde) jurisprudentie en weinig behandeling in de juridische doctrine.

Ten eerste is niet duidelijk wat de reikwijdte van 'het gebruik van een bouwwerk of open erf' is. In de parlementaire geschiedenis is wel duidelijk aangegeven dat de Woningwet van belang is bij de aanpak van overlastgevende woonsituaties. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het hebben van hennepplantages in een woning onder het bereik van gebruik van een bouwwerk valt. Een tuin gebruiken als stortplaats voor grof huisvuil is te kenmerken als het gebruik van een open erf. Het blijft echter onduidelijk wat precies onder 'gebruik' van een bouwwerk of open erf valt. Valt het niet schoonmaken van een woning, met als gevolg een sterk vervuild bouwwerk, aan te merken als 'gebruik' van een bouwwerk? Valt het organiseren van lawaaiige dansfeesten in woningen onder 'gebruik' van een bouwwerk? Is zeer luidruchtig spelen (van spelletjes) in een woning te kenmerken als 'gebruik' van een woning?

De Afdeling bakent het bereik van de Bouwverordening af met het begrip sociale overlast, dat slaat hinder als gevolg door de aanwezigheid van onbevoegdheden. Het is onduidelijk of sociale overlast ook het gevolg kan zijn van de aanwezigheid van bevoegden. Dit brengt onduidelijkheid voor zowel burger als overheid met zich mee. Een daarmee verbonden onduidelijkheid is de reikwijdte van de zorgplichtbepaling artikel 1a Woningwet. Wanneer die reikwijdte breed is, kan makkelijker bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen overlastgevende gedragingen dan wanneer de reikwijdte beperkt is.

Ten tweede bestaat onduidelijkheid is de verhouding tussen handhaving van de Bouwverordening en (nog te bespreken) handhaving van de Wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening. Moet in het geval van een vervuilde tuin worden opgetreden op grond van de Bouwverordening/Woningwet of op grond van de Wet Milieubeheer/Afvalstoffenverordening?

Ten derde is het onvoldoende helder of de Woningwet en de Bouwverordening een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormen voor inbreuken op artikel 10 GW. Om een legitieme inbreuk te kunnen maken op dit grondrecht is een specifieke wet in formele zin nodig.

6.2 Huisvestingswet

Artikel 85a van de Huisvestingswet maakt het, sinds de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb, mogelijk dat de gemeenteraad bij verordening bepaalt dat het college van B&W een bestuurlijke boete op kan leggen in geval van overtreding van de artikelen 7 en 30 Huisvestingswet.¹⁵⁴ Artikel 85a Huisvestingswet luidt als volgt:

- '1. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van de artikelen 7, eerste en tweede lid, en 30, eerste lid. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.
2. De bestuurlijke boete kan niet hoger zijn dan:
 - a. € 18 500 voor overtreding van de artikelen 7, tweede lid, en 30, eerste lid, en
 - b. € 340 voor overtreding van artikel 7, eerste lid.

¹⁵⁴ Zie Wet van 5 maart 2009, houdende wijziging van de Huisvestingswet (mogelijkheid van bestuurlijke boete voor enkele overtredingen), *Stb* 24 maart 2009, nr. 132.

3. De gemeenteraad stelt bij verordening het bedrag vast van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd.
4. In afwijking van het eerste en derde lid treedt het algemeen bestuur van een plusregio als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de toepassing van die leden in de plaats van de gemeenteraad.'

Artikel 7 van de Huisvestingswet luidt als volgt:

- '1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders een woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, in gebruik te nemen voor bewoning.
2. Het is verboden een woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, voor bewoning in gebruik te geven aan een persoon die niet beschikt over een huisvestingsvergunning.
3. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid, wordt het in gebruik nemen of geven van een woonwagen die op een standplaats staat, of van een woonschip dat op een ligplaats ligt, aangemerkt als het in gebruik nemen of geven van die standplaats onderscheidenlijk ligplaats.'

Om dit artikel te kunnen overtreden moet het college van B&W dus wel eerst een woonruimte, op grond van artikel 5 Huisvestingswet, aangewezen hebben. Artikel 30 Huisvestingswet bepaalt het volgende:

- 'Het is verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:
- a. aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is;
 - b. met andere woonruimte samen te voegen;
 - c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.
2. Onder zelfstandige woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt verstaan een woonruimte welke een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte.
 3. Woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, wordt tevens aangewezen overeenkomstig het eerste lid, tenzij een zodanige aanwijzing naar het oordeel van de gemeenteraad met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet noodzakelijk is.'

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat deze bevoegdheid is gecreëerd om een 'lik-op-stukbeleid' van onrechtmatige bewoning mogelijk te maken. Onrechtmatige bewoning heeft, zo stelt de regering, meerdere verschijningsvormen.¹⁵⁵ Ten eerste kan het gaan om 'onrechtmatige bewoning sec', waarbij een woning buiten toewijzigingsregels van de gemeente aan iemand wordt verhuurd die volgens de regels niet in aanmerking voor die huurwoning zou komen. Ten tweede kan onrechtmatige doorverhuur plaatsvinden. Een derde verschijningsvorm is onrechtmatig gebruik. In dat geval is wonen niet de

¹⁵⁵ De regering gebruikt het begrip onrechtmatige bewoning hier als synoniem voor woonfraude, zoals beschreven in paragraaf 2.10.

hoofdactiviteit in de woning. Voorbeelden van andere hoofdactiviteiten zijn 'pensionvorming, drugsverkoop, hennepteelt, enzovoort'. Andere voorbeelden van onrechtmatige bewoning zijn overbewoning en 'huisjesmelkers, verkamering, beddenverhuur of het huisvesten van illegalen of seizoensarbeiders'. De regering geeft aan dat overbewoning geluidsoverlast, overlast als gevolg van huisvuil en brandgevaar met zich mee kan brengen.¹⁵⁶

Artikel 84 Huisvestingswet stelt een strafrechtelijke sanctie op overtreding van artikel 7 of 30 Huisvestingswet. Ook is het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom mogelijk. De regering stelt echter dat deze mogelijkheden niet gebruikt worden of niet effectief zijn. De combinatie van het opleggen van een bestuurlijke boete met het toepassen van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom maakt een lik-op-stukaanpak met meer afschrikkend effect mogelijk.¹⁵⁷

Voordat het college van B&W de bestuurlijke boete kan opleggen, dient de gemeenteraad een bepaling in de huisvestingsverordening op te nemen. De VNG heeft reeds modelbepalingen opgesteld.¹⁵⁸

6.2.1 Conclusie huisvestingswet

De hier besproken bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete lijkt een goed instrument om punitief te reageren in geval van overlastveroorzakende situaties. Voorwaarde is wel dat het college van B&W op grond van artikel 5 Huisvestingswet, woonruimte aanwijst of de gemeente een huisvestingsverordening, zoals bedoeld in artikel 30 Huisvestingswet, heeft aangenomen.

Aangezien nog geen ervaring is opgedaan met het opleggen van deze bestuurlijke boete kunnen in dit onderzoek geen juridische moeilijkheden of onduidelijkheden worden genoemd.

¹⁵⁶ Zie *Kamerstukken II* 2007-2008, 31556, nr. 3, p. 2.

¹⁵⁷ Zie *Kamerstukken II* 2007-2008, 31556, nr. 3, p. 3.

¹⁵⁸ Zie VNG ledenbrief 24 juni 2009 betreffende de invoering bestuurlijke boete in de huisvestingswet.

7 Victoria, Damocles, Victor en de Rotterdamwet

Hieronder volgt de bespreking van de wetten Victoria, Damocles en Victor. Tevens wordt de Rotterdamwet besproken.

7.1 Wet Victoria (174a Gemeentewet)

Artikel 174a Gemeentewet luidt als volgt:

- '1. De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.
2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op de grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf op een zodanige wijze heeft gebruikt of doen gebruiken dat die woning, dat lokaal of dat erf op grond van het eerste lid is gesloten, en er aanwijzingen zijn dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op een zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken.
3. De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen.
4. Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De eerste volzin is niet van toepassing, indien voorafgaande bekendmaking in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.
5. De artikelen 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. De burgemeester kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.'

Met de bevoegdheid, neergelegd in de wet Victoria, kan de burgemeester ernstige overlast veroorzaakt vanuit woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij horende erfen bestrijden.¹⁵⁹ Het betreft hier een sluitingsbevoegdheid. Om tot sluiting over te mogen gaan moet ten eerste worden vastgesteld of er sprake is van een gedraging in een woning die zorgt dat er een verstoring van de openbare orde rond die woning plaatsvindt. Deze gedraging hoeft zelf dus niet in strijd met de wet te zijn. De veroorzakende gedraging in de woning kan geen verstoring van de openbare orde inhouden, aangezien gedragingen in de woning niet openbaar zijn. Ook bij ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde mag de burgemeester, op grond van artikel 174a lid 2 Gemeentewet, woningen sluiten.

De effecten van de verstoring van de openbare orde rond de woning moeten te kenmerken zijn als ernstige overlast. Ernstige overlast is de ernstigste vorm van overlast en is te vergelijken met drugsoverlast. Voor de bepaling of sprake is van ernstige overlast is de aard van de overlast bepalend, niet de herkomst. De overlast moet nadelig zijn voor de

¹⁵⁹ De VROM-Inspectie publiceerde in 2009 een evaluatie van de Wet Victoria. Zie De Jonge & Vols 2009 voor een literatuur- en jurisprudentieoverzicht omtrent artikel 174a Gemeentewet.

veiligheid en de gezondheid van de woonomgeving van mensen. In bepaalde omstandigheden kunnen bijvoorbeeld overlast als gevolg van wapenhandel en prostitutie onder de reikwijdte van het artikel vallen.¹⁶⁰ Geluidsoverlast en burengerucht konden in 1996 volgens de regering nog niet onder het begrip ernstige overlast vallen.

De ernstige overlast bedoeld in artikel 174a Gemeentewet is te kenmerken als een vorm van woonoverlast. Aangezien woningsluiting een zeer ingrijpende beperking van het huisrecht inhoudt, dient deze sluiting proportioneel te zijn. Om tot woningsluiting over te kunnen gaan is dus niet elke vorm van woonoverlast voldoende. Het moet gaan om de ernstigste vorm van woonoverlast. Gezien het subsidiariteitsbeginsel moeten, voordat tot woningsluiting wordt overgegaan, minder ingrijpende juridische middelen worden ingezet. Ernstige overlast (in de zin van artikel 174a Gemeentewet) is dus woonoverlast, nadelig voor de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving, die niet is op te lossen met minder ingrijpende juridische instrumenten dan een woningsluiting.¹⁶¹ Sinds het verschijnen van een evaluatierapport van de VROM-inspectie hebben rechters enkele noemenswaardige uitspraken op dit gebied gedaan. Deze zullen hier worden besproken,

In juni 2009 wordt een woningsluiting wegens overlastgevende activiteiten (vernietiging en bedreiging), die gedurende zestien jaar onregelmatig plaatsvinden, door de rechter geaccordeerd. De inwonende kinderen doen hun behoeften in de tuin. In dezelfde tuin werd een varken geslacht. Daarnaast bedreigde een kleinzoon meerdere keren andere kinderen in de buurt. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Breda noemt niet met name dat sprake is van een ernstige aantasting van de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. Opvallend is de rechter ook geen aandacht wordt besteedt aan de relatie tussen overlastgevend gedrag en gedrag in de woning. Bovendien blijkt de burgemeester ook een ontruimingsbevel te hebben gegeven, hetgeen niet op grond van artikel 174a Gemeentewet is toegestaan. De voorzieningenrechter heeft ook dit manco niet waargenomen.¹⁶²

In een andere zaak uit dezelfde junimaand in 2009 acht de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam een woningsluiting op grond van de wet Victoria onrechtmatig. De rechter stelt dat sprake moet zijn van een ernstige verstoring van de openbare orde waarbij een ernstige bedreiging van de veiligheid en gezondheid zich voordoet. De daadwerkelijke ordeverstoring in deze zaak (het molesteren van een auto en gewelddadig binnentreden) heeft een geruime tijd (twee jaren) geleden voorgedaan. Het huidige intimiderende en imponerende gedrag van een bewoner kan niet als ernstige verstoring van de openbare orde gelden.¹⁶³

Wanneer beide zaken vergeleken worden, is het opvallend dat de Amsterdamse voorzieningenrechter in de tweede zaak stelt dat zich een ernstige bedreiging van de veiligheid en gezondheid moet voordoen. De voorzieningenrechter uit Breda lijkt deze eis te negeren. Daarnaast wordt in de Amsterdamse zaak gesproken over 'geruime tijd geleden' in het geval van twee jaar, terwijl het in de eerste zaak om een periode van zestien jaar gaat.

Begin 2010 buigen rechtbank zich eveneens over twee sluitingen. In Venlo wordt een woning gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet wegens de aanwezigheid van een hennepkwekerij. De rechtbank acht de vereiste ernstige overlast niet aangetoond en schorst het sluitingsbesluit.¹⁶⁴ De burgemeester van Apeldoorn sluit een woning voor twaalf maanden wegens ernstige overlast veroorzaakt door drugs- en excessief

¹⁶⁰ Zie voor het gebruik van artikel 174a Gemeentewet bij de aanpak van niet-drugsgelateerde overlast ook Rb. Maastricht 9 december 2008, *LJN*: BG6690; *JG* 09.0024 m. nt. M. Vols.

¹⁶¹ Zie ook De Jonge & Vols 2009, pp. 12-13.

¹⁶² Zie Vz. Rb. Breda 5 juni 2009, *LJN*: BI6630; *AB* 2009, 325 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; *JG* 09.0073 m. nt. M. Vols & J.G. Brouwer, (Victoria Tilburg).

¹⁶³ Vz. Rb. Amsterdam 10 juni 2009, *LJN*: BJ1364 (Victoria & geweld).

¹⁶⁴ Zie Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN*: BK9763, *JG* 2010 m. nt. M. Vols. Hier had gebruik van artikel 97 Woningwet wel mogelijk geweest.

alcoholgebruik. Er is sprake van voortdurende (geluid)overlast, van onderling geweld met en zonder letsel, vernielingen en vervuiling, intimidatie van bewoners naar omwonenden en brandstichting. De bewoners schieten ook met een luchtdrukpistool op omwonenden vanuit de woning. In de rechtszaak draait het enkel over de duur van de sluiting en de mogelijkheid van kostenverhaal. De rechtbank acht de sluitingsduur van twaalf maanden niet onredelijk en stelt dat kostenverhaal op de bewoners mogelijk is.¹⁶⁵

7.2 Wet Damocles (13b Opiumwet)

In 2007 treedt een verruimde versie van artikel 13b Opiumwet, de wet Damocles, in werking.¹⁶⁶ Het artikel luidt als volgt:

- '1. De burgemeester is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artseneijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.'

De regering meldt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat artikel 174a van de Gemeentewet niet meer toereikend is om drugsoverlast aan te pakken. De ernstige verstoring van de openbare orde die aangetoond moet worden om woningen te sluiten, blijkt in de praktijk soms moeilijk bewijsbaar. Na verzoeken van gemeenten besluit de regering om artikel 13b van de Opiumwet aan te passen.¹⁶⁷

In de jurisprudentie zijn tientallen voorbeelden te vinden van sluitingen van lokalen op grond van artikel 13b Opiumwet. Gepubliceerde jurisprudentie omtrent woningsluitingen op grond van de wet Damocles zijn bijna niet aanwezig.¹⁶⁸

7.2.1 Sluitingsvoorwaarden

Voor sluiting van woningen is op grond van artikel 13b Opiumwet vereist dat een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Voor sluiting van een woning waar drugshandel plaatsvindt, is dus een minder moeilijk aan te tonen inhoudelijke voorwaarde vereist dan de voor sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet vereiste verstoring van de openbare orde. Preventief gebruik van artikel 13b Opiumwet in het geval van een dansfeest in en bij een inrichting is door de Afdeling toelaatbaar geacht. Er dient dan wel een klaarblijkelijk gevaar van een op korte termijn te verwachten overtreding van de Opiumwet zijn.¹⁶⁹ Over preventieve bestuursdwangaanschrijving op grond van de Wet Damocles in het geval van woningen is geen gepubliceerde jurisprudentie bekend.

Voor sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet is niet vereist dat drugs in de woning of lokaal zijn aangetroffen. Geanonimiseerde politierapportages waaruit drugshandel blijkt, kunnen voldoende onderbouwing van de aannemelijkheid van drugshandel vormen. De Afdeling accepteert dat 'anonieme' getuigenverklaringen worden gebruikt om deze verkoop aan te tonen. In 2009 stelt de Afdeling dat het vaak niet om anonieme verklaringen gaat, aangezien de namen van de personen bekend zijn bij de politie en

¹⁶⁵ Zie Rechtbank Zutphen 3 februari 2010 *LJN*: BL1733, *JG* 2010 m. nt. M. Vols.

¹⁶⁶ Voor 2007 was artikel 13b Opiumwet alleen voor publiek toegankelijke lokalen (zoals coffeeshops van toepassing). Zie Hennekens 1997a; Hennekens 1997b; Blom 2008.

¹⁶⁷ Zie De Jonge & Vols 2009, pp. 14-15.

¹⁶⁸ Zie Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond 31 maart 2009, *LJN*: BI1270, *JG* 09.0048 m. nt. M. Vols voor een kort overzicht. Zie ook **ABRvS 25 juni 2009, LJN: BJ1109 (Sluiting huurwoning)**.

¹⁶⁹ Zie ABRvS 24 mei 2006, *Gst.* 2006, 110 m. nt. L.J.J. Rogier; *LJN*: AX4387 (Peppermill).

burgemeester. Dat de namen zijn doorgehaald in de politierapportages betekent niet dat de personen anoniem zijn.¹⁷⁰ Beter is daarom om te spreken van geanonimiseerde verklaringen.

Om van drugsverkoop te kunnen spreken, hoeft de levering en betaling van de drugs niet in de woning of lokaal plaats te vinden. Aan het begrip 'verkoop' wordt in de jurisprudentie een ruime invulling gegeven. De Afdeling bepaalde dat verkoop slaat op het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt.¹⁷¹

Voor sluiting van horeca-inrichtingen geldt een risicoaansprakelijkheid voor de horeca-exploitanten. De Afdeling heeft meerdere malen gesteld dat de (afwezigheid van) verwijtbaarheid van de exploitant geen rol speelt bij de vraag of een lokaal kan worden gesloten. Het is niet van belang of een exploitant niet persoonlijk bij de verkoop van drugs betrokken is geweest.¹⁷² Totaal irrelevant is het gedrag van een exploitant echter niet. Wanneer een exploitant fel gekant is tegen verkoop van drugs en verschillende maatregelen treft om drugshandel tegen te gaan, kan een sluiting in strijd met het evenredigheidsbeginsel worden geacht.¹⁷³

Ook bij woningen kan verwijtbaarheid van de verhuurder een rol spelen. De voorzieningenrechter van Rechtbank Maastricht stelt dat een verhuurder van een woning slechts verantwoordelijk kan worden gehouden voor haar huurders, indien zij deze verantwoordelijkheid ook kan dragen. Aangezien de verhuurder in dit geval niets afwist van de drugshandel en de daarbij horende overlast acht de voorzieningenrechter de sluitingsduur van twaalf maanden disproportioneel.¹⁷⁴

Hennepkwekerijen vallen niet onder het bereik van artikel 13b Opiumwet. Hier is geen sprake van (handel in) drugs. Hennepkwekerijen vallen wel onder het bereik van artikel 97 Woningwet.¹⁷⁵ Zie voor een verdere behandeling paragraaf 6.1.2.7.

7.2.2 Procedurele voorwaarden

Voordat de burgemeester overgaat tot sluiting, dienen belanghebbenden op grond van artikel 4:8 hun zienswijzen naar voren kunnen brengen. Daarvan kan, ex artikel 4:11 Awb, vanaf worden gezien indien sprake is van een spoedeisend geval, al eerder onder ongewijzigde omstandigheden zienswijzen zijn ingediend of wanneer het doel van het besluit alleen bereikt kan worden zonder dat de belanghebbende van het besluit weet.

De burgemeester is wettelijk niet verplicht om een waarschuwing te geven voordat hij een sluitingsbesluit op grond van artikel 13b Opiumwet neemt. Vaak verplicht een burgemeester zich door het opstellen van beleidsregels om, tenzij sprake is van een spoedeisende situatie, een waarschuwing te geven.¹⁷⁶

Op grond van artikel 5:24 lid 2 Awb, een begunstigingstermijn te worden geboden. Van deze plicht kan, ex artikel 5:31 Awb, worden afgeweken wanneer het een spoedeisende situatie betreft. In de jurisprudentie zijn meerdere voorbeelden van sluitingen van lokalen terug te vinden waar deze spoedeisend aanwezig werd geacht.¹⁷⁷ Een besluit om een woning

170 Zie ABRvS, 11 december 2002, *LJN*: AF1728; ABRvS, 14 januari 2009, *LJN*: BG9789; Rechtbank 's-Gravenhage 12 maart 2008, *LJN*: BH5737; *JG* 09.0047, m. nt. M. Vols (Café de Taveerne). Afwijkend van deze lijn is Voorzieningenrechter Rb. Maastricht 8 januari 2007, *LJN*: AZ5741.

171 Zie ABRvS 6 augustus 2003, *LJN*: AI0787 (definitie verkoop), r.o. 2.2.1; Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage 12 maart 2008, *LJN*: BH5737; *JG* 09.0047, m. nt. M. Vols (Café de Taveerne).

172 Zie ABRvS 4 juli 2001, *AB* 2002, 6 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; ABRvS 5 januari 2005, *LJN*: AR8730; Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage 12 maart 2008, *LJN*: BH5737; *JG* 09.0047, m. nt. M. Vols (Café de Taveerne).

173 Zie Rechtbank 's-Gravenhage, 2 maart 2009, *LJN*: BH5007 (Café de Sport).

174 Zie Voorzieningenrechter Rechtbank Maastricht, 13 januari 2009, *LJN*: BH0376 (Verwijtbaarheid verhuurder). Vgl. Voorzieningenrechter Rechtbank Maastricht, 30 juli 2008, *LJN*: BD8991 (Sluiting kamerverhuur).

175 Zie *Handelingen II* 29 maart 2007, nr. 55, p. 55-137. Zie de noot bij Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN*: BK9763, *JG* 2010 m. nt. M. Vols

176 Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2009, *LJN*: BH5535 (Waarschuwing Damocles); ABRvS 4 juli 2001, *AB* 2002, 6 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

177 ABRvS, 5 januari 2005, *LJN*: AR8730. Vgl. ABRvS, 25 juni 2008, *LJN*: BD5372 waarin het besluit dat geen begunstigingstermijn werd geboden niet voldoende gemotiveerd was.

zonder waarschuwing of begunstigingstermijn, op grond van Damocles sluiting te sluiten, werd door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Roermond geschorst. De burgemeester verwees in de motivatie naar verouderde beleidsregels.¹⁷⁸ Gezien de vereiste proportionaliteit en eisen aan deugdelijke motivering van het handhavingsbesluit dient de burgemeester voldoende te motiveren waarom geen waarschuwing of begunstigingstermijn aan belanghebbende wordt geboden. Ook dient de sluitingsduur proportioneel te zijn en deugdelijk te worden gemotiveerd.¹⁷⁹ Een sluitingsbesluit op grond van artikel 13b Opiumwet aangaande een woning in Venlo werd door de voorzieningenrechter geschorst. De burgemeester verwees in de motivering van de duur van het besluit naar verouderde beleidsregels. Deze beleidsregels hadden alleen betrekking op inrichtingen en niet op woningen.¹⁸⁰

De sluiting is van tijdelijke aard en dient te worden ingeschreven in de openbare registers op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

7.2.3 *Verhouding grondrechten*

Een sluiting van een woning ex artikel 13b Opiumwet beperkt het grondrecht op privacy, vastgelegd in artikel 10 GW en 8 EVRM. De voor legitieme beperking vereiste wettelijk grondslag is hier aanwezig. Een sluiting moet tevens één of meer van de in artikel 8 EVRM doelcriteria te dienen (bijvoorbeeld bescherming van de gezondheid of het voorkomen van strafbare feiten). Tevens dient de sluiting noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dat betekent dat de sluiting de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dient te respecteren.

Bij sluiting van woningen rekening op grond van artikel 13b Opiumwet dient rekening te worden gehouden met de beperkingensystematiek van artikel 1 EP EVRM. Het recht op eigendom op de woning wordt immers beperkt. De sluiting moet een wettelijke grondslag hebben (hier artikel 13b Opiumwet). De sluiting moet plaatsvinden in het algemeen belang. Tevens dient de sluiting evenredig te zijn aan het doel dat de sluiting beoogt.

7.3 **Wet Victor**

De Wet Victor is een initiatiefvoorstel van enkele Kamerleden. Naast dat de burgemeester panden, op grond van artikel 174a Gemeentewet, 13b Opiumwet of 97 Woningwet moet kunnen sluiten, stellen de Kamerleden dat in bepaalde situaties panden in beheer genomen moeten worden. Ook stellen zij onteigening van overlastpanden voor. In 2002 trad de wet Victor in werking en voegt enkele artikelen toe aan het Burgerlijk Wetboek, de Woningwet en de Onteiningswet.¹⁸¹

7.3.1 *Burgerlijk Wetboek*

De verhuurder kan, op grond van artikel 7:231 lid 2 BW, zonder tussenkomst van de rechter de huurovereenkomst ontbinden, indien het gehuurde op grond van de artikelen 174a en 174a Gemeentewet, 13b Opiumwet en 97 Woningwet is gesloten.

De burgemeester kan geen ontruimingsbevel geven. De verhuurder moet bij de kantonrechter (na ontbinding) nog wel een vordering tot ontruiming indienen (zie ook paragraaf twaalf). Een gelijksoortig ontruimingsvonnis moet bijvoorbeeld ook worden aangevraagd als krakers onrechtmatig in een woning verblijven. Met de ontruiming, na

¹⁷⁸ Zie Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond, 31 maart 2009, *LJN*: BI1270; *JG* 09.0048 m. nt. M. Vols (Sluiting drugswoning ogv Damocles). Zie ook Rechtbank Amsterdam, 8 september 2008, *LJN*: BG3625.

¹⁷⁹ Zie ABRvS 25 juni 2009, *AB* 2009, 358 m. n.t. Vermeer voor kritiek op van te voren vastgestelde sluitingstermijnen. Zie ook CCV 2007.

¹⁸⁰ Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond 31 maart 2009, *LJN*: BI1270, *JG* 09.0048 m. nt. M. Vols.

¹⁸¹ Stb. 2002, nr. 348. De VROM-Inspectie publiceerde in 2009 een evaluatie van de Wet Victoria. Zie De Jonge & Vols 2009 voor een juridische analyse van de wet Victor. Artikel 14 is gewijzigd door de Rotterdamwet, zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 3, pp. 23-25 & 33.

ontbinding op grond van artikel 7:231 lid 2 BW, hoeft, zo bepaalde het Hof Amsterdam, niet gewacht te worden totdat het besluit tot sluiting onherroepelijk is geworden.¹⁸² Het is onduidelijk wat de status van de ontbinding op grond van artikel 7:231 lid 2 BW is, wanneer het sluitingsbesluit in latere instantie als onrechtmatig wordt aangemerkt. Wanneer de ontbinding dan in stand blijft, zijn huurders alsnog hun woonruimte kwijt.¹⁸³

7.3.2 Artikel 14 Woningwet

Artikel 14 Woningwet is reeds in paragraaf zes besproken.

7.3.3 Onteigeningswet

De gemeenteraad kan, op grond van artikel 77 lid 1 sub 7 en 8 Onteigeningswet, besluiten de eigenaar van een gebouw te onteigenen. Ten eerste dient het betreffende gebouw in het kader van artikel 14 lid 1 Woningwet in gebruik of beheer genomen te zijn. Ten tweede moet de ingebruikneming of inbeheerneming geen uitzicht hebben geboden op duurzaam herstel van de openbare orde (die door gedragingen in het gebouw is verstoord), het duurzaam achterwege blijven van overtreding van de Opiumwet of een overtreding als bedoeld in artikel 97 Woningwet. De onteigening betreft een *ultimum remedium* om de overlast rondom de woning te stoppen.¹⁸⁴

Bregman en Lubach deden in 2000, dus voor de inwerkingtreding van de Wet Victor, een voorstel om in artikel 77 de volgende onteigeningsgrond op te nemen:

‘ten behoeve van de ontruiming van woningen of andere gebouwen indien het gebruik dat van deze woningen of gebouwen wordt gemaakt voor de omgeving in ernstige mate hinderlijk is’.¹⁸⁵

In dit voorstel hoeft een woning dus niet eerst in gebruik of beheer te zijn gegeven om tot onteigening over te kunnen gaan.¹⁸⁶

7.4 Rotterdamwet

In 2005 is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (hierna: Rotterdamwet) van kracht geworden.¹⁸⁷ Deze wet is tot stand gekomen na het verzoek van de gemeente Rotterdam om bijzondere maatregelen tegen grootstedelijke problemen mogelijk te maken. Het college van B&W van de gemeente Rotterdam stelt in het actieprogramma 2004 ‘Rotterdam zet door’ dat de Rotterdamse wijkproblemen ‘buitenmaats zijn’. De grens van het ‘absorptievermogen’ van de stad om sociaaleconomische kansarmen op te vangen en te begeleiden, is bereikt. De stad kent een grote concentratie van kansarmen in achterstandswijken, waarin de onvrede van de bevolking over onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit groot is.¹⁸⁸ Als reactie op

182 Zie Vz. Rb. Breda 5 juni 2009, *LJN*: BI6630; *JG* 09.0073 m. nt. M. Vols & J.G. Brouwer, (Victoria Tilburg). Zie ook Gerechtshof Amsterdam 10 januari 2008, *WR* 2008, 58; Ktr. Rb. ‘s-Gravenhage, 22 januari 2009, *LJN*: BH1671; Ktr. Rb. Maastricht, 27 november 2008 (niet gepubliceerd); Hof ‘s-Gravenhage 8 december 2009, *LJN*: BK7116. Vgl. Voorzieningenrechter Rb. Rotterdam 20 januari 2009 (niet gepubliceerd).

183 Zie ook Vz. Rb. Breda 5 juni 2009, *LJN*: BI6630; *JG* 09.0073 m. nt. M. Vols & J.G. Brouwer (Victoria Tilburg).

184 Zie De Jonge & Vols 2009 voor meer informatie omtrent de (procedurele) voorwaarden.

185 Bergman & Lubach 2000, p. 108.

186 Zie ook Bregman & Lubach 2000, pp. 25-26 & 97.

187 Wet van 22 december, houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken, *Stb.* 2005, 726. De wet wordt, ex artikel 17 Rotterdamwet, vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Zie Van der Riet 2005; Bol & De Langen 2006; Overkleef-Verburg 2006, pp. 90-96.

188 Zie Rotterdam 2003, p. 29. De Rotterdamse wetgevingsjurist De Haan stelt dat wet en recht in Rotterdam niet heilig zijn: “In Rotterdam worden de grenzen bewust opgezocht en als het nodig is worden ze verlegd, met inschakeling van alles wat en iedereen die daarvoor nodig is. Als het niet past binnen de wet, dan moet de wet maar worden aangepast. Het levende bewijst daarvan is de (...) Rotterdamwet”. Zie De Haan 2006, p. 59. Zie ook Tops 2007, pp. 153-156.

het Rotterdamse verzoek wordt de Rotterdamwet ingevoerd.¹⁸⁹ De regering noemt delen van deze wet experimenteel.¹⁹⁰

Hoewel de naam Rotterdamwet anders doet vermoeden, bevat de wet regelgeving voor alle gemeenten, maar vooral voor de Nederlandse Grote Steden (de GSB-steden).¹⁹¹ De wet introduceert grofweg drie mogelijkheden om de grootstedelijke problemen aan te pakken: een fiscale maatregel, een maatregel met betrekking tot de woningmarkt en een nieuwe bepaling in de Woningwet.

7.4.1 Fiscale maatregel

De fiscale maatregel, neergelegd in het tweede hoofdstuk van de Rotterdamwet, bestaat uit de mogelijkheid om de onroerendezaakbelasting (OZB) in kansenzones te verlagen. Een kansenzone wordt, ex artikel 3 Rotterdamwet, wegens lokale sociaaleconomische problemen door de gemeenteraad aangewezen. Het aangewezen gebied moet aan een aantal eisen voldoen om als kansenzone te gelden.¹⁹² Ten eerste moet het gaan om een gebied in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners of een gebied van een GSB-stad met minder dan 100.000 inwoners. Ten tweede moet het gebied ten minste 5.000 en ten hoogste 30.000 inwoners bedragen. Ten derde moet binnen het gebied het aantal niet-actieven ten minste 25 procent en het aantal huishoudens met een laag inkomen ten minste 45 procent bedragen.¹⁹³ Een aanwijzing duurt vier jaar en kan worden verlengd met nog eens vier. Vervolgens kan in de verordening op de heffing en invordering van de OZB, als bedoeld in artikel 220 Gemeentewet, worden bepaald dat voor niet-woningen met een waarde van minder dan 550.000 euro in de kansenzone de OZB wordt verlaagd. De vermindering kan niet resulteren in een negatieve aanslag.¹⁹⁴

7.4.2 Woningmarktmaatregel

De woningmarktmaatregel, neergelegd in hoofdstuk drie van de Rotterdamwet, biedt de mogelijkheid om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden in bepaalde gebieden.¹⁹⁵ Artikel 5 Rotterdamwet bepaalt dat de Minister van Wonen, Wijken en Integratie, op verzoek van de gemeenteraad, gebieden aanwijst waarin deze inkomenseisen worden gesteld. De aanwijzing geschiedt voor ten hoogste vier jaren en kan eenmaal voor vier jaren worden verlengd. In het verzoek aan de minister dient de gemeenteraad, zo bepaalt artikel 6 Rotterdamwet, aannemelijk te maken dat de aanwijzing noodzakelijk en geschikt is om de grootstedelijke problematiek in de gemeente te bestrijden. Daarnaast moet aannemelijk worden gemaakt dat de aanwijzing voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het aangewezen gebied hoeft niet per se een kansenzone, zoals bedoeld in artikel 3 Rotterdamwet, te zijn.¹⁹⁶

De gestelde inkomenseisen worden, nadat aanwijzing is geschied, in de huisvestingsverordening neergelegd. In deze verordening wordt bepaald dat een woningzoekende, die minder dan zes jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning onafgebroken ingezetene was van de regio, de

189 Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 3, p. 1. Op de Rotterdamwet bestaat veel kritiek, zie o.a. Duivesteyn 2005. De wet zou de problemen niet aanpakken, maar alleen armere mensen zien als het probleem. Zie ook Van der Laan Bouma-Doff & Ouwehand 2006; Smit 2006; Ouwehand 2006; De Bruyn & Vermeeren 2006.

190 Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 5.

191 Hier onder vallen, zoals artikel 1 Rotterdamwet vermeldt, de gemeenten Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo (Overijssel), 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad en Zwolle.

192 Het idee van kansenzones wordt ook in Engeland (*Enterprise zone*) en Frankrijk (*Zone Franche Urbaine*) gebruikt bij stimulering van de economische vitaliteit van achterstandswijken. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 6-7.

193 De percentagens moeten, ex artikel 3 lid 2 Rotterdamwet, met de nieuwste cijfers van het CBS worden vastgesteld.

194 Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, pp. 6-15.

195 Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 8, pp. 15-37.

196 In de Rotterdamse praktijk blijken de aangewezen gebieden wel samen te vallen met de door de gemeenteraad aangewezen kansenzones, zie Van der Riet 2005, p. 53.

huisvestigingsvergunning slechts kan krijgen wanneer hij voldoet aan een inkomenseis. De woningzoekende moet, zo stelt artikel 8 lid 1 Rotterdamwet, beschikken over een inkomen uit een arbeidsbetrekking, zelfstandig bedrijf of beroep, VUT-regeling, AOW, nabestaandenpensioen of studiefinanciering. Artikel 8 lid 2 Rotterdamwet schrijft een hardheidsclausule in de huisvestingsverordening voor.

Artikel 9 Rotterdamwet bepaalt dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan bepalen dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die voldoen aan, in die verordening vastgelegde, sociaaleconomische kenmerken. Deze kenmerken kunnen slaan op samenstelling van het huishouden, de leeftijd en het opleidingsniveau van de woningzoekende. Er is hier sprake van een 'positieve ballotage' door de gemeente.¹⁹⁷

De Afdeling Bestuursrechtspraak bepaalde in 2009 dat de regelgeving die voortvloeit uit de Rotterdamwet niet in strijd is met internationale mensenrechtenverdragen.¹⁹⁸

7.4.3 Artikel 97 Woningwet

Het vierde hoofdstuk van de Rotterdamwet wijzigt enkele andere wetten. De belangrijkste wijziging is een aanvulling van de Woningwet: artikel 97 Woningwet. Deze bepaling is in paragraaf zes besproken.

7.5 Conclusie

In 2008 heeft de VROM-Inspectie Noord een onderzoek gepubliceerd over de (juridische) knelpunten van de wet Victoria. Uit dit onderzoek bleek dat voor sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet een ernstige verstoring van de openbare orde rondom de woning vereist is, die wordt veroorzaakt door gedragingen in die woning. De ordeverstoring moet gepaard gaan met ernstige overlast, die nadelig is voor de veiligheid en gezondheid van de woonomgeving. In de jurisprudentie is inmiddels voorbeelden te vinden van een woningsluiting op grond van de wet Victoria wegens vernieling en bedreiging door de bewoners van die woning. In de literatuur uiten onder andere Brouwer, Schilder en Vols kritiek op een sluiting in Tilburg. De Wet Victoria zou niet bedoeld zijn voor woningsluitingen in het geval van dit soort overlast. Het bereik van artikel 174a Gemeentewet omvat alleen ernstige openbare-ordeverstoringen, die nadelig zijn voor de veiligheid en de gezondheid van de woonomgeving van mensen. Daarnaast moet een verband bestaan tussen de verstoring en gedrag in de woning.

De Wet Damocles lijkt in de praktijk weinig juridische problemen op te leveren. In de jurisprudentie zijn enkele voorbeelden te vinden van woningsluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. Het lijkt in het geval van Damocles voldoende duidelijk wat het toepassingsbereik van de bevoegdheid is. Wel is een geval in de rechtspraak bekend waarin de beleidsregels aangaande Damocles niet zijn aangepast naar aanleiding van de wetwijziging van 2007.

De buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 lid 2 BW (Wet Victor) kan in bepaalde gevallen tot onwenselijke situaties leiden. Het is onduidelijk wat de status van een ontbonden huurovereenkomst is, wanneer het sluitingsbesluit in latere instantie als onrechtmatig wordt aangemerkt. Wanneer de ontbinding in stand blijft, zijn huurders alsnog hun woonruimte kwijt.

In onderzoek van de VROM-Inspectie is eerder aangegeven dat de beheers- of onteigeningsbevoegdheid van de Wet Victor in de gemeentelijke praktijk niet gebruikt wordt. Desalniettemin lijkt artikel 14 Woningwet mogelijkheden te bieden om de staat van een gesloten woning te verbeteren (zie ook paragraaf 6.1.2.6). De onteigeningsbevoegdheid wordt in de praktijk niet gebruikt. In de literatuur is voorgesteld

¹⁹⁷ Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30091, nr. 3, pp. 31-32. De Gemeente Rotterdam stelt voor huurwoningen tussen de 250 en 500 euro per maand de inkomenseis van tenminste 120 procent van het wettelijk minimumloon. Zie Bol & De Landen 2006, pp. 7 & 10. Zie Van der Wilt & Van der Zanden 2005 en Binnenlands Bestuur 2006 voor een evaluatie rondom het selectiebeleid.

¹⁹⁸ Zie ABRvS 4 februari 2009, *LJN*: BH1845 (Huisvestingsvergunning); Overkleeft-Verburg 2006, pp. 93-94.

om de beheers- of gebruiksfase van artikel 14 Woningwet niet verplicht vooraf te laten gaan aan onteigening.

De sluitingsbevoegdheid neergelegd in artikel 97 Woningwet is van kracht geworden door de inwerkingtreding van de Rotterdamwet. Deze bepaling is reeds besproken in paragraaf zes. De andere twee afdelingen uit de Rotterdamwet zijn enkel ingezet door de gemeente Rotterdam.

8 Wet op de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan

In het geval van woonoverlast wordt soms in strijd met het bestemmingsplan gehandeld.¹⁹⁹ Het betreft voornamelijk situaties waar op een plaats met woonbestemming bedrijfsmatige handelingen worden verricht.

8.1 Handhavingsmogelijkheden

Artikel 7.10 van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) luidt als volgt:

- '1. Het is verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met een bestemmingsplan, een projectbesluit daaronder begrepen, een beheersverordening, een besluit als bedoeld in artikel 3.40, 3.41 of 3.42, een voorbereidingsbesluit voor zover hierbij toepassing is gegeven aan het derde of vierde lid, een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur, voor zover hierbij toepassing is gegeven aan artikel 4.1, derde of vijfde lid, onderscheidenlijk 4.3, derde of vierde lid, of een aanwijzing voor zover hierbij toepassing is gegeven aan artikel 4.2, derde lid, onderscheidenlijk 4.4, derde lid.
2. Een gedraging in strijd met een voorschrift dat is verbonden aan een krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing is verboden.
3. Overtreding van een verbod als bedoeld in het eerste of tweede lid is een strafbaar feit.'

Ex artikel 7.1 Wro is het college van B&W verantwoordelijk voor de handhaving van het bestemmingsplan. Zij kunnen een last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen. Tenzij sprake is van een spoedeisend geval, dienen de belanghebbenden, gezien artikel 4:8 Awb, hun zienswijzen in te kunnen dienen. In het handhavingsbesluit dient de overtreding exact te benoemen. Een begunstigingstermijn dient te worden geboden.

Gezien het derde lid van artikel 7.10 Wro is overtreding van een gebruiksverbod een strafbaar feit. Het bestemmingsplan is dus ook strafrechtelijk handhaafbaar.²⁰⁰

In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden dat het gebruik van een woning als hennepplantage in strijd kan zijn met het bestemmingsplan.²⁰¹ Ook gebruik van een woning als logiesgebouw kan een overtreding van het bestemmingsplan betekenen.²⁰² In augustus 2009 werd het houden van veel honden aangepakt door middel van handhaving van het bestemmingsplan.²⁰³

In sommige gevallen van aangetroffen hennepkwekerijen handhaaft het college van B & W tegelijkertijd met het bestemmingsplan ook het Bouwbesluit en de Bouwverordening.²⁰⁴ In Berkel en Rodenrijs werd tegelijkertijd het bestemmingsplan en de Bouwverordening

¹⁹⁹ Zie ook VROM-inspectie 2007, pp. 7-8.

²⁰⁰ Zie Van Buuren e.a. 2009, pp. 347-363; Klaassen 2008, pp. 654-666.

²⁰¹ Zie Rb. Rotterdam, 6 juni 2007, *AB* 2007, 226 m. nt. FM (Hennepplantage en bestemmingsplan); ABRvS 25 juni 2008, *LJN*: BD5358 (Hennepplantage en bestemmingsplan); ABRvS 8 april 2009, *LJN*: BI0421 (Hennepplantage en kostenverhaal verhuurder).

²⁰² Rb. Middelburg 26 maart 2009, *LJN*: BH8103 (Logiesgebouw en bestemmingsplan). Zie ook Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 23 april 2009, *LJN*: BK1083 (Overlast door permanente bewoning vakantiehuisjes).

²⁰³ Zie Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 5 augustus 2009, *LJN*: BK1072 (Puppy's en het bestemmingsplan). Zie ook Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 20 januari 2010, *LJN*: BL0162 (Katten en het bestemmingsplan).

²⁰⁴ Zie Van Buuren e.a. 2009, pp. 352-353; ABRvS 2 april 2008, *LJN*: BC8515 (Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en bouwbesluit); ABRvS 30 juli 2008, *LJN*: BD8872 (Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en bouwbesluit II).

gehandhaafd in het geval van een tuin in een woning die werd gebruikt als autowerkplaats.²⁰⁵

De kosten voor toepassen van bestuursdwang kunnen, ex artikel 5:25 Awb, worden verhaald op de overtreder. De Afdeling staat toe dat de kosten van bestuursdwang op de verhuurder van de woning verhaald kunnen worden.²⁰⁶

8.2 Conclusie

Handhaving op grond van het bestemmingsplan lijkt juridisch geen problemen op te leveren. Colleges van B & W lijken voornamelijk in het geval van hennepplantages in woningen deze mogelijkheid, in combinatie met handhaving van bouwregelgeving, te gebruiken.

²⁰⁵ Zie ABRvS 28 april 2004, *LJN*: AO8464 (Autowerkplaats in tuin). Zie ook Vz. ABRvS 24 april 1986, *AB* 1987, 256 (Autowerkplaats in tuin).

²⁰⁶ Zie Van Buuren e.a. 2009, pp. 357-358; ABRvS 8 april 2009, *LJN*: BI0421 (Hennepplantage en kostenverhaal verhuurder); Rb. Rotterdam, 6 juni 2007, *AB* 2007, 226 m. nt. FM (Hennepplantage en bestemmingsplan).

9 Wet milieubeheer, wet bodembescherming en afvalstoffenverordening

Vervuilde en verloederde woningen en tuinen kunnen woonoverlast veroorzaken. De Wet Milieubeheer (Wm), de Wet bodembescherming en de afvalstoffenverordening kunnen middelen bieden om deze vorm van woonoverlast aan te pakken.

9.1 Wet Milieubeheer

Artikel 1.1 Wm definieert het begrip huishoudelijke afvalstoffen als afvalstoffen, afkomstig uit particuliere huishoudens, behoudens voor zover ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen.²⁰⁷ Onder huishoudelijk afval vallen papier, glas, textiel, resthuisvuil, groente-, fruit- en tuinafval, grof vuil en autowrakken afkomstig van een particulier huishouden. Ook klein gevaarlijk afval als verfstoffen, terpentine en olie vallen onder het bereik van dit begrip.²⁰⁸

De Wet Milieubeheer bevat een aantal zorgplichtbepalingen.²⁰⁹ Artikel 1.1a Wm luidt als volgt:

- '1. Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid laat onverlet de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en de mogelijkheid van rechtspersonen als bedoeld in artikel 1, boek 2, van het Burgerlijk Wetboek, om uit dien hoofde in rechte op te treden.'

De Afdeling heeft gesteld dat van overtreding van artikel 1.1a Wm slechts sprake kan zijn in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wet Milieubeheer er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.²¹⁰ De reikwijdte van deze zorgplichtbepaling is dus vrij beperkt. Daarom is het goed om naar artikel 10.1 Wm te kijken. Deze bepaling luidt als volgt:

- '1. Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

²⁰⁷ Afvalstoffen zijn, ex artikel 1.1. Wm, alle stoffen, preparaten of producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

²⁰⁸ Zie Van der Meijden 2008, p. 113; Backes e.a. (red) 2006, pp. 205-207.

²⁰⁹ In de literatuur bestaat kritiek op deze zorgplichtbepalingen. De bepalingen zouden in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Zie voor een overzicht Visser 2001, p. 387.

²¹⁰ Zie ABRvS 21 februari 2007, *LJN*: AZ9023, *AB* 2007, 108, m. nt. FM; ABRvS 8 december 2004, *AB* 2005, 44 m. nt. FM. Handelingen waarvoor een vergunning is verkregen vallen niet onder het bereik van artikel 1.1a Wm. Zie ABRvS 3 september 2003, *AB* 2003, 388 m. nt. FM.

2. Het is een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.
3. Het is een ieder verboden bedrijfsmatig of in een omvang of op een wijze alsof deze bedrijfsmatig was, handelingen met betrekking tot afvalstoffen te verrichten, indien daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten, nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.
4. Onder handelingen als bedoeld in het derde lid wordt in ieder geval verstaan: inzamelen of anderszins in ontvangst nemen, bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren of verhandelen van afvalstoffen of bemiddelen bij het beheer van afvalstoffen.
5. De verboden, bedoeld in het tweede en derde lid, gelden niet voor zover deze handelingen betreffen, die degene die deze verricht, uitdrukkelijk zijn toegestaan bij of krachtens deze wet of een in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wet of de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.'

De zorgplichtbepalingen gelden ook ten aanzien van particuliere huishoudens.²¹¹

9.2 Handhaving Wet milieubeheer

Deze zorgplichtbepalingen codificeert de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven om zorgvuldig met het milieu om te gaan. Handhaving van artikel 1.1a Wm is mogelijk in het geval dat niet specifiek omschreven milieuvoorschriften zijn overtreden, maar de betrokkene toch maatschappelijk onbetamelijk heeft gehandeld. Overtreding van artikel 10.1 Wm is strafbaar gesteld in artikel 1a WED. Artikel 1.1a Wm is niet strafrechtelijk handhaafbaar.²¹²

Gezien artikel 18.2a Wm hebben de betrokken Minister, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en de waterkwaliteitsbeheerder zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de artikelen 1.1a en 10.1 Wm. Het college van B&W kan een last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen. Artikel 18.9 Wm bepaalt echter dat bestuursorganen niet tegelijkertijd bestuursdwang of een last onder dwangsom mogen inzetten. Een begunstigingstermijn dient, ex artikel 5:24 lid 2 jo 5:32a lid 2 Awb, te worden geboden.²¹³

In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden dat artikel 1.1a bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Veelal hebben de overtredingen echter, anders dan bij de meeste vormen van woonoverlast, een bedrijfsmatig karakter. Dat geldt ook voor overtreding van artikel 10.1 Wm.²¹⁴ In 2005 werd handhavend opgetreden tegen puin dat lag bij een voormalige woonboerderij.²¹⁵

9.3 Wet Bodembescherming

Artikel 13 Wet Bodembescherming (Wbb) luidt als volgt:

'Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of

²¹¹ Zie Handgraaf e.a. 2008. VROM-inspectie 2007, p. 11.

²¹² Zie Backes e.a. (red) 2006, pp. 198-199.

²¹³ Zie Backes e.a. (red) 2006, pp. 262-279.

²¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juli 2006, *LJN*: AY4265.

²¹⁵ Zie ABRvS 31 augustus 2005, *AB* 2005, 417 (Wm en woonboerderij).

de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.'

Het betreft hier een zorgplichtbepaling die zowel voor inrichtingen als particulieren geldt. Gezien artikel 95 lid 3 Wbb zijn de Minister van VROM, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en de waterkwaliteitsbeheerder verantwoordelijk voor de handhaving van artikel 13 Wbb.²¹⁶

9.4 Afvalstoffenverordening

Artikel 10.23 Wm bepaalt dat de gemeenteraad in het belang van het milieu een gemeentelijke afvalstoffenverordening vaststelt. De artikelen 10.24 tot en met 10.26 Wm bepalen welke regels de afvalstoffenverordening moet en kan bevatten.²¹⁷ Hieronder volgen enkele bepalingen uit de afvalstoffenverordening van de gemeente Rotterdam die nuttig kunnen zijn bij de aanpak van woonoverlast.

Artikel 14 van de Afvalstoffenverordening Rotterdam luidt als volgt:

- '1. Het is verboden buiten een daarvoor door het college bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, stof of voorwerp op of in de bodem te brengen, te storten, te houden, achter te laten of anderszins te plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu.
2. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen.
3. Het verbod is niet van toepassing op:
 - a. het overeenkomstig deze verordening ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen;
 - b. het thuis composteren van groente-, fruit- en tuinafval;
 - c. voor zover de (afval)stoffen tijdelijk op de weg geraken of worden gebracht als onvermijdelijk gevolg van het laden, lossen of vervoeren van afvalstoffen dan wel het verrichten van andere werkzaamheden op of aan de weg.
4. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover de Wet bodembescherming of het Bouwstoffenbesluit voorziet in de beoogde bescherming van het milieu.'

Artikel 21 van de Afvalstoffenverordening Rotterdam bepaalt het volgende:

- '1. Het is verboden afvalstoffen op voor het publiek zichtbare plaats in de open lucht en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer op te slaan of opgeslagen te hebben.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod als bedoeld in het eerste lid. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Het college kan plaatsen aanwijzen waar het verbod als bedoeld in het eerste lid niet geldt.
4. Het verbod is niet van toepassing op het overdragen of ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst, andere inzamelaars of de personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben voor categorieën van huishoudelijke afvalstoffen.'

²¹⁶ Zie VROM-inspectie 2007, p. 12.

²¹⁷ Zie Van der Meijden 2008, pp. 119-121.

Overtreding van de bepalingen uit de verordening kunnen, ex artikel 1a sub 3 WED, een strafbaar feit zijn. In de afvalstoffenverordening moet dan wel zijn aangegeven dat overtreding van de bepaling een strafbaar feit betreft.

9.5 Handhaving afvalstoffenverordening

Naar aanleiding van overtreding van de bepalingen van de afvalstoffenverordening kan het college van burgemeester en wethouders (B&W), ex artikel 18.2d Wm jo 125 Gemeentewet jo 5:21 Awb jo 5:32 Awb handhavend optreden door oplegging van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. Een begunstigingstermijn hoeft in geval van (super)spoedbestuursdwang, ex artikel 5:31 Awb, niet worden opgelegd. De kosten van bestuursdwang kunnen op grond van de artikelen 5:25 en 5:26 Awb worden verhaald.²¹⁸ Natuurlijk moeten wel, zeker wanneer de bepaling door een gedraging in de woning wordt overtreden, aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit worden voldaan.

Artikel 154b lid 1 sub b bepaalt dat in geval van overtreding van voorschriften uit de afvalstoffenverordening door het college een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Daarvoor moet de gemeenteraad deze bevoegdheid wel in een verordening vastleggen. Artikel 3 van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte bepaalt waar de beboetbare overtredingen van voorschriften betrekking op moeten hebben:

- 'a. het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen;
- b. het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen;
- c. het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen;
- d. buiten een daarvoor door het college bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, een stof of voorwerp in de bodem brengen, storten, houden, achterlaten of anderszins plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu;
- e. het achterlaten van straatafval in de openbare ruimte;
- f. het doorzoeken of verspreiden van afvalstoffen of inzamelmiddelen die ter inzameling gereed staan;
- g. het door de eigenaar plaatsen van afvalbakken bij een inrichting voor het verbruiken van eet- en drinkwaren;
- h. het door de verspreider opruimen van weggeworpen reclamebiljetten of ander promotiemateriaal;
- i. het achterlaten van zwerfafval bij vervoeren, laden of lossen van afvalstoffen;
- j. het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen;
- k. het zich ontdoen van een autowrak, afkomstig uit een huishouden, anders dan door afgifte aan inrichtingen, genoemd in artikel 6 van het Besluit beheer autowrakken.'

Het ligt dus voor de hand dat, wanneer aan alle voornoemde voorwaarden is voldaan, overtreding met een bestuurlijke boete kan worden bestraft. Daarnaast kan, wanneer de bestuurlijke strafbeschikking helemaal is ingevoerd, overtreding van de afvalstoffenverordening worden bestraft met een dergelijke beschikking.²¹⁹

9.6 Conclusie

Bovenstaande milieuregelgeving kan wellicht een rol spelen in de aanpak van vervuiling van woningen en tuinen. Het is echter onduidelijk of handhaving van de Wet Milieubeheer en de afvalstoffenverordening mogelijk is in geval van vervuilde woningen en tuinen.

²¹⁸ Zie ABRvS 8 april 2009, *LJN*: BI0438I; *JG* 09.0042 m. nt. L.D. Ruigrok.

²¹⁹ Zie ook paragraaf 10.3.

Bovendien is het de vraag of de Wet Milieubeheer en de afvalstoffenverordening een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormen voor inbreuken op artikel 10 GW. De verhouding tussen de Wet Milieubeheer, de afvalstoffenverordening en de Bouwverordening (in het bijzonder artikel 5.1.1 van de MBV) is onduidelijk. Op grond van welke regelgeving dient handhaving plaats te vinden in het geval van een vervuilde woning of tuin?

10 Algemeen Plaatselijke Verordeningen

Elke gemeente in Nederland kent een Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Deze verordening is een product dat voortvloeit uit de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad. Handhaving van de APV vormt een belangrijk instrument bij de aanpak van mobiele woonoverlast. Daarover meer in paragraaf 11. In deze paragraaf worden de mogelijkheden besproken die de APV biedt om woonoverlast, veroorzaakt door gedragingen in de woning, aan te pakken. We moeten daarvoor op zoek naar de grenzen van de verordende bevoegdheid van de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft, ex artikel 147 Gemeentewet, binnen de gemeente de primaire regelgevende bevoegdheid. Zowel het college van B&W als de burgemeester zijn, ex bijvoorbeeld de artikelen 160 jo 172 jo 174 Gemeentewet, verantwoordelijk voor de uitvoering van de verordeningen die de gemeenteraad opstelt.²²⁰

10.1 Reikwijdte verordende bevoegdheid en grondrechten

De gemeentelijke wetgever is in haar regelgevende bevoegdheden gebonden aan een aantal grenzen. De geografische grens bepaalt dat de bevoegdheid alleen geldt voor het eigen gemeentegebied. De bovengrens bepaalt dat verordeningen niet in strijd mogen zijn met hogere regelgeving.

Er bestaat ook een benedengrens. De lokale overheid mag enkel, ex de artikelen 124 Grondwet, 108 jo 149 Gemeentewet, enkel zaken aangaande hun huishouding reguleren. De gemeente mag de niet-publieke sfeer niet reguleren.²²¹ Dölle en Elzinga stellen dat de grens tussen de huishouding van de gemeente en de niet-publieke sfeer grillig en afhankelijk is van 'culturele, maatschappelijke en religieuze parameters'.²²² In het standaardarrest over de Amsterdamse winkelsluitingsverordening toetst de rechter of de gemeentelijke regelgeving zich beperkt tot het gemeentelijke belang, of dat zij 'treedt in bijzondere belangen der ingezetenen der Gemeente'.²²³

De Hoge Raad toetst zowel of het voorschrift in het openbaar belang is, als de mogelijkheid of dit het geval kan zijn. Daarnaast worden voorschriften die de niet-publieke sfeer reguleren toelaatbaar geacht indien er sprake is van een uitstralingseffect of reflexwerking. Hiervan is sprake indien een gedraging in de beslotenheid van bijvoorbeeld een woning plaatsvindt, maar een duidelijk effect, in de vorm van hinder van de omwonenden, heeft op de omgeving van die woning. Een standaardvoorbeeld van deze uitstralingsjurisprudentie is een arrest over een Anti-kraakverordening in Arnhem:

Hoge Raad 8 april 1980, NJ 1980, 330 (Arnhemse Kraakverordening)

Artikel 84 van de APV van Arnhem verbiedt een gebouw, dat niet in gebruik is en zonder toestemming van de eigenaar is binnengedrongen, zonder toestemming van de eigenaar in gebruik te nemen. Ook is het bevinden in het gebouw, nadat de eigenaar verwijdering uit het gebouw bevolen heeft, verboden.

De heer Schippers wordt vervolgd wegens overtreding van artikel 84 van de APV. Schippers stelt dat de verordening onverbindend is. De verordening is onder meer:

'getreden buiten de grenzen welke door art. 168 Gem.w. aan de verordenende bevoegdheid van de gemeenten worden gesteld, omdat

²²⁰ Zie Dölle & Elzinga & 2004, pp. 292-293.

²²¹ In ABRvS 7 augustus 2002, AB 2003, 58 m. nt. F.R. Vermeer (Rolemmers) draait het bijvoorbeeld om regulering van een openbare plaats (zij het een beperkt openbare plaats).

²²² Dölle & Elzinga & 2004, pp. 185-186. Zie bijvoorbeeld HR 4 april 1928, NJ 1951, 481 Vinkeveen en Waverveen).

²²³ HR 25 maart 1912, W 9322 (Amsterdamse winkelsluitingsverordening); zie Dölle & Elzinga 2004, pp. 185-186; Boon & Brouwer & Schilder 2005, pp. 141-142.

de bepaling niet in het belang der openbare orde, zedelijkheid of gezondheid wordt vereist en deze evenmin de huishouding van de gemeente betreft'

De Rechtbank is het niet met Schippers eens en is van oordeel dat de bepaling wel degelijk in het belang van de gemeentelijke huishouding nodig is om de openbare orde te beschermen. Dat kraken niet in het openbaar afspeelt, doet daar niets aan af. De Rechtbank overweegt:

'dit neemt niet weg dat het nu eenmaal gevolgen kan hebben waarbij de openbare orde nauw betrokken is en welke daarom de gemeentelijke wetgever heel goed tot de conclusie kunnen leiden dat het zijn taak is om zich ermee in te laten. Men denke bijv. aan de algemene verontrusting welke in een gemeentelijke samenleving kan ontstaan als de overheid blijkt niets tegen krakingen te kunnen beginnen, met name ook in die gevallen waarin deze naar algemene opinie "onterecht" zijn. (..) Het belang dat de vrees voor krakingen bij hen die plaatselijk onroerend goed bezitten of daarover de beschikking of het beheer hebben, niet tot zulke proporties uitgroeit dat zij dit zelfs niet voor zeer korte tijd (onbewaakt) zullen durven laten leegstaan, is evenzeer een belang dat uit een oogpunt van openbare orde bescherming kan vereisen. Tenslotte zij nog steeds als voorbeeld gewezen op de reële gevaren welke aan krakingen verbonden kunnen zijn (zoals ongelukken door provisorische aanleg of herstel van gas- en elektriciteitsleidingen en van verwarmingsvoorzieningen) welke zowel in het belang van de krakers als in dat van de omgeving in voorkomende gevallen niet zullen kunnen worden geduld.'

Schipper gaat in cassatie. De Hoge Raad verworpt echter zijn beroep. De Rechtbank heeft terecht en op juiste gronden Schippers verweer verworpen.²²⁴

Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt voor enige tijd de uitstralingsjurisprudentie, zij het impliciet, overgenomen te hebben van de Hoge Raad. De Afdeling toetst de verordeningen in gevallen in een geval uit Ridderkerk zeer terughoudend op overschrijding van de benedengrens:

ABRvS 15 januari 1980, AB 1980, 229 m. nt. v.d.V (Ridderkerkse Katten I)

Mevrouw Ten Berge houdt raskatten in haar woning. Buurtbewoners verzoeken het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade om toepassing van politiedwang. Zij willen dat het door Ten Berge gevoerde bedrijf met spoed gesloten wordt en dat alle bij dat bedrijf behorende voorwerpen (zoals de katten) verwijderd worden. Ten Berge zou in strijd handelen met artikel C 24 van de APV Ridderkerk. Dit artikel verbiedt dieren te houden op een wijze die voor de omgeving hinderlijk is.

²²⁴ Zie Hoge Raad 8 april 1980, AB 1980, 446 m. nt. J.R. St; NJ 1980, 330 m. nt. ALM; AA 1981, pp. 29-33 m. nt. Von Brucken Fock (Arnhemse Kraakverordening); Nicolai 1981, pp. 202-203; Dölle & Elzinga 2004, pp. 186-187; Boon & Brouwer & Schilder 2005, p. 143.

Het college wijst dit verzoek af. De buurtbewoners gaan in bezwaar en beroep en stellen het volgende:

‘Mevrouw Ten Berge verwaarloost haar huis en haar ongeveer 70 katten op schromelijke wijze. Het huis is bezaaid met uitwerpselen. De katten doen hun behoeften overal, zelfs tegen de ramen. Soms is zij de gehele dag weg. Dan vechten en janken de katten van de honger. Maden en ander ongedierte tiert welig. Hele horden komen uit het huis van mevrouw Ten Berge, kruipen over het dak en komen onze huizen binnen. Door de stank en enorme herrie van de vechtende of jankende katten zijn sommige kamers niet meer te beslapen. Onze gezinnen lijden daar ontzettend van. Onze echtgenoten hebben zich onder behandeling van een specialist moeten stellen. Wij worden hierdoor gedwongen onze huizen te verlaten. Een ander wil onze huizen echter niet kopen wegens de enorme troep naast ons.’

De Afdeling stelt dat appellanten voldoende aannemelijk hebben gemaakt, dat een voor de buurtbewoners onhoudbare situatie is ontstaan. De Afdeling stelt vervolgens dat

‘Hetgeen verweerders met betrekking tot het kostenaspect van toepassing van politiedwang hebben aangevoerd, noch de omstandigheid, dat nog geen uitspraak in de tegen mevrouw Ten Berge gevoerde strafprocedure is gedaan, weegt naar het oordeel van de Afd. dusdanig zwaar, dat verweerders, onder de door appellanten aannemelijk gemaakte omstandigheden, in redelijkheid konden weigeren om door middel van toepassing van politiedwang aan de bestaande noodsituatie een einde te maken.’

Belangrijk is om op te merken dat bovenstaande zaken voor 1983 speelden. In dat jaar treedt de nieuwe Grondwet in werking, met daarin opgenomen het recht op de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 GW). Dit artikel vereist een specifieke formeel wettelijk grondslag voor de beperking.

In 1995 volgt vervolgens een (inmiddels) klassieke uitspraak van de Afdeling. De Afdeling acht de APV als wettelijke grondslag voor een inbreuk op artikel 10 GW niet voldoende:

ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier (Drugspand Venlo)

Een drugsdealer veroorzaakt vanuit zijn woning in Venlo in 1993 veel overlast voor omwonenden. Zijn woning is een handelsplaats voor (hard)drugs. Het college van B&W van de gemeente Venlo besluit eind 1993 in te grijpen. Op grond van een bepaling uit de APV besluit het college om de woning voor drie maanden te ‘sluiten’. De facto betekent dit dat de dealer geen bezoek meer mag ontvangen. Artikel 35 van de APV geeft het college die mogelijkheid onder meer wanneer de eigenaar of gebruiker van een ruimte gedooft dat anderen drugs gebruiken, afleveren, verstrekken, aanwezig hebben of vervaardigen, indien die ‘sluiting in het belang van het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving is vereist. Een bewoonster van de gesloten woning stelt niet bij de drugshandel betrokken te zijn en gaat tegen het besluit in het bezwaar. Na bakzeil te hebben gehaald in de bezwaarprocedure, heeft de bewoonster meer succes bij de rechtbank. De rechtbank beslist dat de ‘geslotenverklaring’ van de woning een inbreuk maakt op de, door in artikel

10 Grondwet beschermde, persoonlijke levenssfeer. Een autonome verordening kan geen inbreuk maken op dit grondrecht. De rechtbank overweegt dat aanzienlijke drugshandel vanuit een woning aanmerkelijke afbreuk doet aan het besloten karakter en een direct verband bestaat met de openbare orde. Desalniettemin betekent dit niet dat de woning helemaal aan de persoonlijke levenssfeer is onttrokken. Derhalve is artikel 10 GW ook in dit soort gevallen van toepassing. De grondwettelijke beperkingensystematiek van artikel 10 Grondwet vereist een formele wet als grondslag. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank en stelt dat 'een woning die als zodanig in gebruik is naar haar aard behoort tot de persoonlijke levenssfeer van haar bewoners. Hieraan kan niet afdoen de omstandigheid dat die woning daarnaast nog een andere functie vervult.'²²⁵

Uit deze Afdelingsuitspraak blijkt dat een autonome gemeentelijke verordening het grondrecht op de persoonlijke levenssfeer niet legitiem ingrijpend kan beperken. Hiervoor is een specifieke grondslag in een wet in formele zin nodig. Ook wanneer het overlastgevend gedrag in de woning uitstralend effect heeft naar de openbare ruimte blijft artikel 10 Grondwet van toepassing. Brouwer en Vols zijn van mening dat het niet onaannemelijk is dat rechters 'geringe inbreuken' op artikel 10 Grondwet, die geen grondslag hebben in een specifieke wet in formele zin, accepteren.²²⁶

10.2 Verboden en geboden: bepalingen ter bestrijding van woonoverlast

In Algemeen Plaatselijke Verordeningen zijn, ondanks het bovenstaande grondwettelijke bezwaar, diverse bepalingen te vinden die nuttig kunnen zijn om woonoverlast aan te pakken.²²⁷ Hieronder zijn voorbeelden uit de Rotterdamse APV Rotterdam thematisch gerangschikt. Hoewel steeds naar de Rotterdamse APV is verwezen, zijn ook de APV's van de gemeenten Amsterdam, Barneveld, Tilburg, Zwolle onderzocht en vergeleken met de APV Rotterdam. Deze verordeningen vertonen vaak grote gelijkenis met de Rotterdamse APV, aangezien veel gemeenten gebruikmaken van de 'standaard APV' van de VNG. Desalniettemin wordt soms plaatselijk gevarieerd. Deze variaties worden hieronder (niet uitputtend) aangehaald.

10.2.1 Dieren

Artikel 2.4.11 APV van de gemeente Rotterdam geeft het college van B&W de bevoegdheid om het hebben van dieren te reguleren. Ook kan een maximum aan het aantal te houden dieren gesteld worden:

- '1. Het college kan gedeelten van de gemeente of bepaalde plaatsen aanwijzen waar het ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de volksgezondheid verboden is dieren van een daarbij aangewezen soort:
 - a. aanwezig te hebben,
 - b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de volksgezondheid gestelde regels, of
 - c. aanwezig te hebben tot een groter aantal dan in die aanwijzing is aangegeven.
2. Het is verboden in of op een krachtens het eerste lid aangewezen gedeelte van de gemeente of plaats een dier of dieren van de daarbij aangewezen soort

²²⁵ Zie ook Brouwer & Schilder 2003. Deze uitspraak was de aanleiding om de wet Victoria op te nemen in de Gemeentewet.

²²⁶ Zie voor een analyse van deze problematiek Brouwer & Vols 2010.

²²⁷ Sommige gemeenten hebben behoefte aan de mogelijkheid tot handhaven. Het college van B&W van de gemeente Schiedam handhaaft in oktober 2009 een APV-bepaling die het veroorzaken van geluidshinder door gedrag in woning met een last onder dwangsom. Zie Olsthoorn 2009.

- aanwezig te hebben in strijd met hetgeen het college daaromtrent heeft bepaald.
3. Het college kan de rechthebbende op een onroerend goed, gelegen binnen een krachtens het eerste lid aangewezen gedeelte van de gemeente, ontheffing verlenen van het in het tweede lid gestelde verbod.
 4. Dit artikel is niet van toepassing voor zover in het onderwerp daarvan wordt voorzien bij of krachtens de Wet milieubeheer.'

Artikel 4.1.6a van de APV Zwolle bepaalt het volgende:

'Degene die buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer de zorg heeft voor een dier, moet voorkomen dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder veroorzaakt.'

Artikel 70 van de APV Den Haag bepaalt het volgende:

'Ieder, die de zorg voor een dier heeft, is verplicht al het mogelijke te doen om te voorkomen, dat dit voor de omgeving in ernstige mate storend geluid maakt.'

In de jurisprudentie zijn, zo bleek in paragraaf 10.1 voorbeelden te vinden waar soortgelijke bepalingen worden gehandhaafd.²²⁸ Meer specifiek bevat de plaatselijke verordeningen bepalingen over honden. Het vierde lid van artikel 2.4.10 van de APV Rotterdam reguleert het houden van een hond in zowel de openbare ruimte als binnen woningen en/of tuinen:

'4. De eigenaar of houder van een hond zorgt ervoor dat de hond niet hinderlijk is voor de omgeving of de nachtrust verstoort door aanhoudend geblaf of gejam.''

Artikel 2.4.10a van de APV van de gemeente Rotterdam kan worden gebruikt bij de aanpak van hondenpoep. Het artikel is niet exclusief gericht op de openbare ruimte:

- '1. De eigenaar of houder van een hond is verplicht de uitwerpselen van de hond onverwijld op te ruimen.
 2. Het college kan plaatsen aanwijzen waar de uitwerpselen van die hond niet hoeven worden opgeruimd.
 3. Het college kan ontheffing verlenen van de in het eerste lid gestelde verplichting.
 4. De in het eerste lid gestelde verplichting geldt niet voor degene die zich vanwege zijn handicap laat begeleiden door een geleidehond die aantoonbaar als zodanig gekwalificeerd is, of degene die aantoonbaar gekwalificeerd is voor het opleiden van de hond tot geleidehond.'
- ²²⁹

In verband met dieren kan ook nog worden gekeken naar strafrechtelijke handhaving van de artikel 36 en 37 Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GwwD). Overtreding van deze bepalingen zijn, ex artikel 121 GwwD, misdrijven.²³⁰

²²⁸ Zie ook Rb. Alkmaar 8 juli 2009, *LJN*: BJ3796 (Hinderlijke hanen).

²²⁹ Het soortgelijke artikel 79 van de APV Tilburg is wel weer gericht op de openbare ruimte.

²³⁰ Artikel 36 lid 1 GwwD bepaalt dat het verboden is om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen. Daarnaast bepaalt lid 3 dat een ieder verplicht is hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen. Artikel 37 GwwD bepaalt dat het de houder van een dieren verboden is de aan een dier de nodige verzorging te onthouden.

10.2.2 Geluid

Artikel 4.1.5 van de APV van de gemeente Rotterdam luidt als volgt:

- '1. Het is verboden toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen, al dan niet met een voer- of vaartuig, te verrichten of te laten verrichten, waardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt.²³¹
2. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wegenverkeerswet 1994, de Zondagswet, het Wetboek van Strafrecht, de Luchtvaartwet, het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 of het Vuurwerkbesluit.'

De APV Tilburg kent bijna dezelfde bepaling. Het enige verschil is dat artikel 110 een extra lid bevat, speciaal gericht op geluidshinder veroorzaakt door dieren:

'Degene, die de zorg heeft voor een dier, moet voorkomen, dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder veroorzaakt.'

In dit verband kan ook nog worden gekeken naar strafrechtelijke handhaving van artikel 431 Sr. Deze bepaling stelt verwekken van rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust wordt verstoord strafbaar. Overtreding van dit artikel is enkel mogelijk in de nachtelijke uren. Van der Meijden is somber omtrent de mogelijkheden om geluidshinder van burenen aan te pakken. Hij stelt dat het recht te kort schiet bij woonoverlast: bij burenlawaai geldt 'het recht van de sterkste, waarbij de zwakste partij (de stilte) helaas het onderspit delft'.²³²

Wellicht kan handhaving van artikel 7.3.2 MBV een rol kunnen spelen bij de aanpak van geluidsoverlast. De toelichting bij die bepaling noemt lawaaihinder als een vorm van woonoverlast dat door middel van dat artikel aan te pakken valt Zie paragraaf 6.1.2.3.

10.3 Handhavingsmogelijkheden

Er zijn diverse mogelijkheden om de APV-bepalingen bestuursrechtelijk te handhaven.

10.3.1 Bestuursdwang en dwangsom

Naar aanleiding van overtreding van APV-bepalingen kan, onder voorbehoud van hetgeen eerder gesteld is, het college van burgemeester en wethouders (B&W), ex artikel 125 Gemeentewet jo 5:21 Awb jo 5:32 Awb handhavend optreden door oplegging van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. De eisen aan handhaving, neergelegd in hoofdstuk vijf van de Awb, zijn van toepassing. Daarnaast moet, zeker wanneer de APV-bepaling door een gedraging in de woning wordt overtreden, aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit worden voldaan.

10.3.2 Bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke strafbeschikking

In december 2007 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' goedgekeurd. In 2006 werd het wetsvoorstel 'OM-afdoening'

²³¹Dit artikel lijkt mij, door de toevoeging 'of kan worden veroorzaakt' te ruim opgesteld. Dit artikel verbiedt namelijk ook het aanwezig hebben van een radio of het bespelen van een muziekinstrument.

²³²Zie Van der Meijden 2008, pp. 187-188. Zie ook VROM 2003 voor de *Handreiking Burenlawaaai*. In deze handreiking worden echter geen specifieke bestuursrechtelijke instrumenten aangewezen.

goedgekeurd. Beide wetten bieden lokale besturen mogelijkheden om woonoverlast te bestrijden. Het betreft punitieve sancties.²³³

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kan, ex artikel 154b lid 1 sub a Gemeentewet, worden opgelegd wanneer sprake is van overtredingen van voorschriften uit verordeningen (zoals de APV) die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte. Niet alle overtredingen zijn beboetbaar. Er bestaat een 'negatieve lijst', zo bepaalt artikel 2 Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, met overtredingen die uitgezonderd zijn om te bestraffen met een bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Het gaat dan om zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen als het vormen van een samenshooling, bedelen en het handelen in drugs. Een bestuurlijke boete kan niet worden opgelegd aan een persoon jonger dan twaalf jaar. De boete wordt gehalveerd voor personen onder de zestien jaar.

De gemeenteraad moet bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden gegeven voor de overtreding van de overlastbepalingen. Het college van B&W heeft vervolgens de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen. De feitelijke uitvoering geschiedt door 'toezichthouders overlast in de openbare ruimte'. Hij is buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), ondergeschikt aan het gemeentebestuur en expliciet aangewezen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb. Deze toezichthouder constateert, zo stelt artikel 154c Gemeentewet, de overtreding, maakt een rapport op en reikt de aankondiging van de boete aan. De boete dient binnen acht weken na constatering van de overtreding bij gedagtekende beschikking naar het adres van de overtreder worden verzonden. De overtreder kan, gezien artikel 154k, in beroep bij de rechtbank sector kanton of het Hof Leeuwarden. De behandeling van het beroep vindt, zo stelt artikel 154n Gemeentewet, binnen zes weken plaats nadat de indiener van het beroep zekerheid heeft gesteld.²³⁴

De toevoeging 'overlast in de openbare ruimte' wijst er op dat overlastgevende gedragingen, zijnde overtredingen van de bijvoorbeeld in paragraaf 10.2 genoemde bepalingen, niet beboetbaar zijn met een bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. De overlastgevende gedraging vindt immers niet plaats in de openbare ruimte maar in de woning. Toch bevat de bijlage bij het 'Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' enkele omschrijvingen van feiten die niet per definitie in de openbaarheid plaatsvinden. Een bestuurlijke boete van 90 euro krijgt iemand

'als degene die één of meer dieren onder zijn hoede heeft, niet door voorzorgsmaatregelen die van hem mogen worden verwacht, voorkomen dat deze dieren voor de omgeving hinderlijk zijn (A26).'

Eveneens volgt, zo bepaalt onderdeel B.1 van de bijlage, een boete van 90 euro wanneer een particulier met toestellen of geluidsapparaten dan wel op andere wijze handelingen verricht waardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt. Ook het toelaten dat deze handelingen worden verricht is beboetbaar.

Het is echter, zoals we eerder zagen, de vraag of de betreffende bepalingen uit de APV de persoonlijke levenssfeer, ex artikel 10 GW, rechtmatig beperken. Wanneer dat het geval is kunnen zij niet in de woning overtreden worden. Vervolgens kan, ondanks de bijlage bij het 'Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte', geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

²³³ Zie voor achtergronden Kwakman 2008, pp. 9-16.

²³⁴ Door de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb vervallen de artikelen 154g t/m 154j Gemeentewet. Zie Kwakman 2008, pp. 23-28; Kwakman 2009.

10.3.3 Bestuurlijke strafbeschikking

De wet OM-afdoening introduceert de bestuurlijke strafbeschikking. Bestuursorganen hebben, ex artikel 257ba Sv, de mogelijkheid om zelf strafbeschikkingen uit te vaardigen. De vier grote gemeenten zijn begin 2009 begonnen met het uitvoeren van strafbeschikkingen. De overige gemeenten volgen in 2010. De bestrafte hoeft, in tegenstelling tot de OM-afdoening, geen medewerking te verlenen om een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen.

Een BOA, aangewezen door het college van B&W, kan de strafbeschikking aankondigen. De bestrafte kan binnen veertien dagen tegen de beschikking in verzet gaan bij het desbetreffende parket. Wanneer het OM de beschikking niet intrekt, moet in verzet worden gemaakt bij de kantonrechter. Dit verzet heeft schorsende werking. De gemeente ontvangt een vergoeding voor elke beschikking die wordt geïnd.²³⁵

Het Servicecentrum Handhaving heeft in 2008 een handreiking over de bestuurlijke boete en strafbeschikking opgesteld. Hierin is veel informatie betreffende beide handhavingsinstrumenten te vinden. In de handreiking worden zeven 'bouwstenen' onderscheiden om gemeenten te helpen (kiezen) bij het inrichten van hun handhavingsinstrumentarium.²³⁶ De eerste bouwsteen helpt gemeentebesturen bij het opstellen van de discussienota over de keuze voor bestuurlijke boete of strafbeschikking. Elementen als coalitieprogramma's, veiligheidsmonitoren, statistische gegevens, handhavingbeleid en doelgroepanalyse spelen daarbij een rol. De tweede bouwsteen geeft inzicht in de aanstelling van BOA's. Ten derde wordt gewezen op de noodzakelijke samenwerking met de partner in de aanpak van overlast. Een vergelijking tussen de bestuurlijke boete of strafbeschikking vormt de vierde bouwsteen. Gemeentebesturen moeten namelijk een keuze maken welk instrument zij willen inzetten bij de bestrijding van overlast.²³⁷ Bouwsteen vijf speelt bij deze keuze een rol, aangezien deze bouwsteen inzicht geeft in de feiten waarvoor een bestuurlijke boete of strafbeschikking kan worden opgelegd. Ook wordt inzicht gegeven in de hoogte van de tarieven van de boete en strafbeschikking. Beide elementen van de instrumenten zijn echter op elkaar afgestemd.²³⁸ Bouwstenen zes en zeven geven inzicht in de financiën en evaluatie rondom de beide instrumenten.

De feiten waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking kan worden gegeven zijn neergelegd in een 'positieve lijst' in een AMvB en sluiten nauw aan bij het Transactiebesluit 1994. In deze lijst staan ook gedragingen die in woningen kunnen voorkomen. Een voorbeeld vormt de volgende omschrijving van een overtreding van de APV:

'Als particulier met toestellen of geluidsapparaten dan wel op andere wijze handelingen verrichten, waardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt, of toelaten dat deze handelingen worden verricht.'²³⁹

Ook hier rijst de vraag of de bijbehorende bepaling uit de APV de persoonlijke levenssfeer, ex artikel 10 GW, onrechtmatig beperkt. Wanneer dat het geval is kunnen zij niet in de woning overtreden worden en kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd.

In 2009 hebben nog geen gemeenten de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte ingevoerd. Zij wachten de mogelijkheden van de bestuurlijke strafbeschikking, waarvan inzet in 2010 mogelijk wordt, af.²⁴⁰

²³⁵ Zie Kwakman 2008, pp. 19-21; Kwakman 2009.

²³⁶ Zie Servicecentrum Handhaving 2008.

²³⁷ Zie Kwakman 2008, p. 20.

²³⁸ Zie Kwakman 2008, pp. 28-29 en Kwak 2009 voor verschillen en overeenkomsten tussen beide handhavingsinstrumenten.

²³⁹ Uit de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten van

²⁴⁰ Zie Cornelisse 2009.

10.4 Conclusie

De handhaving van APV-bepalingen in woningen is een precare kwestie. Vooral bij de aanpak van geluidsoverlast en overlast ten gevolge van dieren lijkt handhaving van de APV een uitkomst te bieden. Het is de vraag of de APV zodanig inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dat dit strijdig is met 10 GW. De APV kan, zeker na een uitspraak van de Afdeling uit 1995 omtrent een Venlose drugsdealer, niet gelden als de daarvoor benodigde specifieke wet in formele zin. De betreffende inbreukmakende bepalingen zijn in dat geval ongrondwettig en kunnen vervolgens niet overtreden worden. Handhaving met door middel van een last onder dwangsom of bestuursdwang, een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking is vervolgens ook onmogelijk. Dit probleem is op te lossen door een specifieke grondslag voor legitieme beperking van artikel 10 GW in een wet in formele zin op te nemen.²⁴¹

²⁴¹ Zie ook Brouwer & Vols 2010.

11 Mobiele overlast

Overlast die rondom de woning (en tuin) plaatsvindt, typeer ik als mobiele overlast. De APV, de gemeentewet en de afvalstoffenverordening bieden mogelijkheden om deze vorm van overlast aan te pakken.

11.1 APV

De APV biedt diverse mogelijkheden om overlast rondom woningen aan te pakken. Hieronder zijn enkele voorbeelden uit de Rotterdamse APV thematisch gerangschikt.

11.1.1 Dieren

De eerst drie leden van artikel 2.4.10 van de APV Rotterdam reguleren het houden van een hond in de openbare ruimte:

- '1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden die hond te laten verblijven of te laten lopen:
 - a. binnen de bebouwde kom op de weg zonder dat die hond aangelijnd is met een lijn waarvan de lengte, gemeten van hand tot halsband, niet meer dan 5 meter bedraagt;
 - b. op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak of speelweide of op een andere door het college aangewezen plaats;
 - c. op de weg zonder voorzien te zijn van een halsband of een ander identificatiemerk dat de eigenaar of houder duidelijk doet kennen.
2. Het college kan plaatsen aanwijzen waar het in het eerste lid onder, a, gestelde verbod niet geldt.
3. De in het eerste lid, onder a en b, gestelde verboden gelden niet voor degene die zich vanwege zijn handicap laat begeleiden door een geleidehond die aantoonbaar als zodanig gekwalificeerd is, of degene die aantoonbaar gekwalificeerd is voor het opleiden van de hond tot geleidehond.'

Artikel 2.4.10b van de APV Rotterdam biedt de mogelijkheid tot het opleggen van een aanlijn- of muilkorfgebod:

- '1. Het college kan de eigenaar of houder van een hond die naar het oordeel van het college hinderlijk of gevaarlijk is, een verbod opleggen die hond op of aan de weg te laten verblijven of te laten lopen, anders dan:
 - a. aangelijnd aan een lijn met een lengte, gemeten van hand tot halsband, van niet meer dan 1,50 meter, of
 - b. voorzien van een muilkorf, als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Regeling agressieve dieren.
2. Het is de eigenaar of houder van een hond ten aanzien waarvan een bevel als bedoeld in het eerste lid is gegeven, verboden die hond op of aan de weg te laten verblijven of te laten lopen indien de hond niet is voorzien van een optisch leesbaar, niet- verwijderbaar identificatiekenmerk in het oor of de buikwand, dat voldoet aan door het college te stellen regels.
3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien bij of krachtens de Regeling agressieve dieren.'

11.1.2 Drugs

Algemeen Plaatselijk Verordeningen bevatten vaak verschillende bepalingen die de handel en het gebruik van drugs reguleren. Artikel 3.3.2 van de APV van de gemeente Rotterdam luidt als volgt:

'Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden op of aan de weg post te vatten of zich daar heen en weer te bewegen, alsmede zich op of aan de weg in of op een voertuig te bevinden of daarmee heen en weer of rond te rijden met het kennelijke doel om middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet, of daarop gelijkende waar, al dan niet tegen betaling af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen.'

Artikel 3.3.3 van de APV van de gemeente Rotterdam luidt als volgt:

- '1. Het is verboden op of aan de weg aan een verzameling van meer dan vier personen deel te nemen indien deze verzameling van personen verband houdt met het openlijk gebruik van of de handel in middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar.
2. Een ieder die zich bevindt in een verzameling van personen als in het eerste lid bedoeld, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door deze aangewezen richting te verwijderen.'

Artikel 3.3.4 van de APV van de gemeente Rotterdam bepaalt het volgende:

'Het is verboden op of aan de weg, op een andere voor publiek toegankelijke plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.'

In artikel 3.3.5 van de APV van de gemeente Rotterdam is het volgende te lezen:

'Het is verboden om injectiespuiten of onderdelen daarvan zoals naalden, reservoirs, zuigers e.d. of daarop gelijkende voorwerpen op of aan de openbare weg dan wel in afvalbakken achter te laten met het kennelijke doel om afstand van het voorwerp te doen.'

In het Amsterdamse Stadsdeel de Baarsjes geldt een blowverbod.²⁴² Ook in veel andere gemeenten geldt een blowverbod. Een dergelijk blowverbod kan een middel zijn bij de aanpak van hangjongeren.²⁴³

In de gemeenten Tilburg geldt een genotsmiddelenverbod. Artikel 69 van de Tilburgse APV luidt als volgt:

- '1. Het is verboden op of aan de weg alcoholhoudende dranken of andere genotsmiddelen, die het bewustzijn kunnen beïnvloeden, te gebruiken, aanwezig te hebben en/of te verhandelen, indien dit gepaard gaat met gedragingen, die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat aantasten of anderszins overlast veroorzaken.

²⁴² Zie Brouwer & Schilder 2008, p. 95.

²⁴³ Zie Van Beek 2009; CCV 2008, p. 48 voor verwijzing naar het blowverbod.

2. Het is verboden op of aan de weg, die deel uit maakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende dranken of andere genotsmiddelen, zoals aangegeven in het besluit van het college, die het bewustzijn kunnen beïnvloeden, te gebruiken, aanwezig te hebben en/of te verhandelen.
3. Het bepaalde in het tweede lid geldt niet voor:
 - a. een terras dat deel uit maakt van een inrichting, als bedoeld in artikel 31, lid 1, onder a;
 - b. de plaats, niet zijnde een inrichting, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 38, tweede lid, van de Drank- en Horecawet.
4. Het is verboden op de weg die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied gedurende een in het aanwijzingsbesluit bepaalde periode drinkglazen of flessen bij zich te hebben, die kennelijk bestemd zijn voor het nuttigen van drank op de weg. Het bepaalde in het derde lid is van overeenkomstige toepassing.
5. Het college kan ontheffing verlenen van een krachtens het vierde lid opgelegd verbod.'

Het begrip genotsmiddelen is, zo meldt de toelichting op de bepaling, gekozen om zo ook het gebruik van de (niet in de Opiumwet opgenomen) drug Qat te kunnen reguleren.

11.1.3 *Drank*

Artikel 2.4.5 van de APV van de gemeente Rotterdam luidt als volgt:

- '1. Het is verboden op of aan de weg alcoholhoudende drank te gebruiken indien dit gepaard gaat met gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat nadelig beïnvloeden of anderszins overlast veroorzaken.
2. Het is verboden op de weg, die deel uit maakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.
3. Het in het tweede lid gestelde verbod geldt niet voor:
 - a. een terras dat deel uit maakt van een inrichting, als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet;
 - b. de plaats, niet zijnde een inrichting, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 35 van de Drank- en Horecawet.'

In meerdere gemeenten is dit alcoholverbod in de APV opgenomen.²⁴⁴ Een dergelijk verbod kan worden ingezet bij de bestrijding van woonoverlast veroorzaakt door hangjongeren.²⁴⁵

Tevens kan gekeken worden gekeken naar strafrechtelijke handhaving van artikel 426 Sr. Deze bepaling stelt het in dronkenschap verstoren van de openbare orde strafbaar.

11.1.4 *Hinderlijk rondhangen en samenscholen*

Hinderlijke rondhangen wordt in veel gemeentelijke verordeningen verboden.²⁴⁶ Artikel 2.4.4 van de APV van de gemeente Rotterdam luidt als volgt:

- '1. Het is verboden:
 - a. op of aan de weg te klimmen, te liggen of zich anderszins te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid,

²⁴⁴ Zie Brouwer & Schilder 2008, p. 94.

²⁴⁵ Zie CCV 2008, pp. 47-48 voor verwijzing naar het alcoholverbod.

²⁴⁶ Zie Brouwer & Schilder 2008, pp. 93-94.

- voertuig, tram, metro, abri, hek, omheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair;
- b. zich op of aan de weg zodanig op te houden dat aan weggebruikers of gebruikers van nabij de weg gelegen gebouwen onnodig overlast of hinder veroorzaakt wordt;
 - c. zich op de weg binnen de voor een brug geplaatste afsluitingen te bevinden nadat een of meer van die afsluitingen zijn of worden gesloten, dan wel een afsluiting voor een brug te openen.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor degene die bevoegd is tot het verrichten van de betrokken handeling of voor degene die handelt bij het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak.
 3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de artikelen 424, 426bis of 431 van het Wetboek van Strafrecht, of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.'

Artikel 2.4.6 van de APV van de gemeente Rotterdam bepaalt het volgende:

- '1. Het is verboden hinder of overlast te veroorzaken, dan wel zich zonder redelijk doel op te houden:
- a. in een portiek, bordes, poort, nis of op een trap;
 - b. in, op of tegen een raamkozijn, gevel of drempel van een gebouw;
 - c. in of op een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling, winkelcentrum, abri of een andere soortgelijke, voor het publiek toegankelijke ruimte.
2. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen en van gebouwen die voor publiek toegankelijk zijn, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van een zodanig gebouw.
 3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover in het onderwerp daarvan wordt voorzien door artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht.'

In veel gemeenten is een samenscholingsverbod in de APV opgenomen.²⁴⁷ Dit samenscholingsverbod kan een (repressieve) rol spelen bij de bestrijding van woonoverlast veroorzaakt door hangjongeren.²⁴⁸

In dit verband kan ook nog worden gekeken naar strafrechtelijke handhaving van artikel 424 Sr. Deze bepaling stelt straatschenderij strafbaar. In verband met geluidshinder veroorzaakt op de weg (denk aan lawaai veroorzaakt door scooters en brommers) dient artikel 5 van de Wegenverkeerswet genoemd te worden. Deze bepaling verbiedt gedrag dat gevaar op de weg veroorzaakt of kan veroorzaken. Daarnaast wordt ook gedrag dat het verkeer op de weg hindert of kan hinderen verboden. De gemeente Rotterdam meldt op haar website dat op grond van overtreding van deze bepaling scooters in beslag worden genomen door de politie.²⁴⁹

11.2 Afvalstoffenverordening

De afvalstoffenverordening biedt mogelijkheden om afval op straat tegen te gaan. Zo luidt artikel 15 van de Afvalstoffenverordening Rotterdam als volgt:

²⁴⁷ Zie Brouwer & Schilder 2008, p. 89-91.

²⁴⁸ Zie CCV 2008, p. 47 voor verwijzing naar het samenscholingsverbod. Daar wordt ook een avondklok genoemd als repressief middel tegen hangjongeren.

²⁴⁹ <http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?ct=pages&op=showPage&pageId=189>

- '1. Het is verboden straatafval in de openbare ruimte achter te laten zonder gebruik te maken van de van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen.
2. Het is verboden om andere afvalstoffen dan straatafval achter te laten in daartoe van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen.'

Daarnaast verbiedt artikel 16 van de Afvalstoffenverordening Rotterdam het volgende:

- '1. Het is verboden afvalstoffen of inzamelmiddelen die ter inzameling gereed staan te doorzoeken en te verspreiden.
2. Het is verboden tegen afvalstoffen of inzamelmiddelen, die ter inzameling gereed staan, te stoten, te schoppen, deze omver te werpen of deze anderszins te behandelen waardoor er zwerfafval ontstaat.
3. Het verbod als bedoeld in het eerste lid geldt niet voor ambtenaren als bedoeld in artikel 23.'

11.3 Handhavingsmogelijkheden

Er zijn diverse mogelijkheden om de bepalingen uit de APV en afvalstoffenverordening te handhaven.

11.3.1 Bestuursdwang en dwangsom

In de jurisprudentie zijn enkele voorbeelden te vinden over de aanpak van personen die huisvuil te vroeg langs de kant van de weg zetten. De Afdeling heeft geaccepteerd dat tegen deze overtreding van de afvalstoffenverordening bestuursdwang kan worden toegepast, zonder dat eerst een begunstigingstermijn wordt geboden. Kostenverhaal op de overtreder, als bedoeld in artikel 5:25 Awb, is vervolgens mogelijk.²⁵⁰

11.3.2 Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking

Artikel 154b lid 1 sub b bepaalt dat in geval van overtreding van voorschriften uit de afvalstoffenverordening door het college van B& W een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ook kan een bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd. Voor zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen als het vormen van een samenscholing, bedelen en het handelen in drugs kan geen bestuurlijke boete of strafbeschikking worden opgelegd. ²⁵¹

11.3.3 Gebiedsontzeggingen

Gebiedsontzeggingen of gedragsaanwijzingen kunnen ook worden ingezet om mobiele overlast aan te pakken. De rechtsgrondslag voor oplegging is de APV, maar in sommige gevallen de Gemeentewet. Daarnaast volgt hier een bespreking van de mogelijkheden van het wetsvoorstel 'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast'.

11.3.3.1 Artikel 172 lid 3 Gemeentewet

Artikel 172 lid 3 Gemeentewet luidt als volgt:

'De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.'

²⁵⁰ Zie ABRvS 29 juni 2005, AB 2005, 248; ABRvS 1 juni 2005, AB 2005, 247 m. nt. FM. Zie ook paragraaf 9.5.

²⁵¹ Zie ook paragraaf 10.3.

Burgemeesters gebruikten deze 'lichte bevelsbevoegdheid' veelvuldig voor het opleggen van verblijfontzeggingen en andere gedragsaanwijzingen.²⁵² Gebiedsontzeggingen kunnen bijvoorbeeld een (repressieve) rol spelen bij de bestrijding van woonoverlast veroorzaakt door hangjongeren.²⁵³

Aan de toepassing van art. 172 lid 3 Gemeentewet voor dit doel kwam *de facto* een einde in 2008. De Hoge Raad bepaalde dat gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid voor de oplegging van gebiedsontzeggingen niet rechtmatig is, wanneer een rechtsbasis in de APV aanwezig is om in het geval van verstoringen van de openbare orde een gebiedsontzegging op te leggen.²⁵⁴

Wanneer geen rechtsbasis in de APV aanwezig is, kan de gebiedsontzegging enkel voor korte tijd gelden. Een gebiedsontzegging op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet kan dus geen oplossing voor de lange termijn voor (mobiele) woonoverlast zijn.²⁵⁵

11.3.3.2 Gebiedsontzegging op grond van de APV

Tegenwoordig vinden veel gebiedsontzeggingen hun grondslag in de APV. In de APV-bepaling worden strafbare feiten opgesomd waarvan na overtreding een gebiedsontzegging kan worden opgelegd. Een andere grondslag vormen bepalingen die stellen dat gebiedsontzeggingen mogelijk zijn in het belang van de openbare orde of het voorkomen of beperken van overlast. Brouwer en Schilder stellen dat dit soort vage APV-bepalingen, gezien de beginselen van rechtszekerheid en voorzienbaarheid, onwenselijk zijn.²⁵⁶

Het enkele feit dat een strafbepaling is overtreden is onvoldoende om een gebiedsontzegging op te leggen. Bij de oplegging van een gebiedsontzegging dient, ex de artikelen 3:2 en 3:4 Awb, een op de specifieke omstandigheden van het geval toegespitste weging van alle belangen plaatsvinden. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moeten daarbij een rol spelen. Deze belangenafweging is mede noodzakelijk vanwege de inbreuk op het recht van bewegingsvrijheid, neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Na moet worden gegaan of de overtreding van de strafbepaling de gebiedsontzegging noodzakelijk maakt en of met een minder vergaande of andersoortige maatregel kan worden volstaan. Deze belangenafweging moet blijken uit de motivering van het besluit.²⁵⁷

11.3.3.3 Wetsvoorstel maatregelen bestrijding ernstige overlast

De regering stelt in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast voor om extra artikelen in de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht op te nemen.²⁵⁸ Op grond van het voorgestelde artikel 172a Gemeentewet krijgt de burgemeester een extra bevoegdheid om gedragsaanwijzingen op te leggen aan overlastveroorzakers. Na diverse amendementen is dit de tekst van het voorgestelde artikel 172a Gemeentewet:

²⁵² Voor het gebruik van artikel 172 lid 3 Gemeentewet gebruikten burgemeester hun noodbevoegdheden, neergelegd in artikel 175 Gemeentewet. De inzet van de noodbevelbevoegdheid accepteert de rechter al niet meer sinds 1996. Zie Brouwer & Schilder 2007.

²⁵³ Zie CCV 2008 voor een overzicht van de mogelijkheden van preventieve en repressieve mogelijkheden bij de aanpak van hangjongeren. In het rapport zijn ook diverse voorbeelden te vinden van de aanpak van hangjongeren door verschillende gemeenten. Zie CCV 2008, pp. 46 voor verwijzing naar het gebiedsverbod. Zie RMO 2008 voor een studie omtrent hangjongeren, waarin ook beleidsaanbevelingen zijn gedaan.

²⁵⁴ Zie Hoge Raad 11 maart 2008, AB 2008, 163 m. nt. Brouwer & Schilder (gebiedsontzegging).

²⁵⁵ Op grond van artikel 172 lid 3 kunnen echter ook andere gedragsaanwijzingen worden gegeven. In Rotterdam heeft op dit gebied een *pilot* gelopen (FF-kappe). Nieuwe pilots volgen. Zie Rechtbank Rotterdam 21 december 2007, AB 2008, 200 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (FF-Kappebevel).

²⁵⁶ Brouwer & Schilder 2007. Zie artikel 2.10.1 van de APV van de gemeente Rotterdam voor een dergelijke bepaling.

²⁵⁷ Zie Rb. Roermond 18 februari 2009, JG 09.0031 m nt. M. Vols; LJN: BH3327 (Gebiedsontzegging).

²⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. 2. Zie ook Muller e.a. 2008, p. 87.

- '1. Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:
 - a. zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;
 - b. zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden; of c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.
2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.
3. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.
4. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden.
5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.
6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.'

Het bevel van de burgemeester heeft de duur van hoogstens drie maanden. Daarna kan het bevel drie keer worden verlengd met een periode van drie maanden. De burgemeester moet bij het geven van een bevel de procedurele eisen van de Awb in acht nemen. Op grond van artikel 7:1 Awb kan de overlastveroorzaker bezwaar maken tegen het bevel. De overlastveroorzaker kan, wanneer zijn bezwaar ongegrond wordt verklaard, in beroep bij de rechtbank. Een inbreuk op bevel van de burgemeester is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.²⁶⁰

De burgemeester mag geen bevel aan een (dreigende) ordeverstoorder geven wanneer de officier van justitie een bevel op grond van het voorgestelde artikel 509hh Sr heeft gegeven. De officier van justitie krijgt op grond van dat artikel een uitgebreide bevelsbevoegdheid om overlastveroorzakers aan te pakken:

²⁵⁹ Zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. A.

²⁶⁰ Zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. 3, pp. 15-17.

- '1. De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:
 - a. waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel
 - b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel
 - c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.
2. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:
 - a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,
 - b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
 - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,
 - d. zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte.
3. De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk aan de verdachte bekend gemaakt, onder vermelding van de datum van ingang en de periode gedurende welke de gedragsaanwijzing van kracht blijft, alsmede de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid.
4. De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing.
5. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing en een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. De verdachte kan zich door een raadsman laten bijstaan.
6. De officier van justitie wijzigt de gedragsaanwijzing of trekt die in indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.'

Deze gedragsaanwijzing heeft een duur van maximaal 90 dagen. Daarnaast kan, wanneer niet tijdig een onherroepelijk vonnis tot stand komt, de aanwijzing drie keer met 90 dagen worden verlengd. Een inbreuk op een gedragsaanwijzing wordt strafbaar gesteld in artikel 184a Sr en kan leiden tot een jaar gevangenisstraf of een boete uit de derde categorie.²⁶²

In het wetsvoorstel wordt tevens een mogelijkheid tot instellen van een persoonlijke avondklok door kinderen onder de twaalf jaar. Het voorgestelde artikel 172b Gemeentewet luidt als volgt:

- '1. De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord

²⁶¹ Zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. A.

²⁶² Zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. 3, pp. 18-24.

- en de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg te dragen:
- a. dat de minderjarige zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid; of
 - b. dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid.
2. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden.
 3. De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige.
 4. Artikel 172a, vijfde, zesde en zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.²⁶³

In de gemeentelijke praktijk is een individuele avondklok voor de zogenaamde 'twaalf-minners' nu reeds van toepassing. Politieambtenaren brengen kinderen op grond van artikel 2 Politiewet, wanneer zij overlast veroorzaken, terug naar huis. Daarnaast worden kinderen, wanneer zij zich na negen uur 's avonds alleen op straat begeven, door de politie naar huis gebracht. Wanneer ouders en kind weigeren mee te werken, is het gebruik van artikel 2 Politiewet als rechtsbasis niet mogelijk. Een rechtsbasis is echter wel noodzakelijk, aangezien artikel 2 VP EVRM wordt beperkt. Het bevel dat artikel 172b Gemeentewet introduceert kan in dat geval als rechtsbasis dienen.²⁶⁴

11.4 Conclusie

Mobiele overlast kan met allerlei verboden (samenshooling, drugs, alcohol) in de APV, bestuurlijke boetes, bestuurlijke strafbeschikkingen en gebiedsontzeggingen worden aangepakt. Aangezien de bestuurlijke boetes en strafbeschikking nog niet in alle gemeenten zijn ingevoerd, is het te vroeg om te concluderen dat deze mogelijkheid volgende oplossingen biedt.

Gebiedsontzeggingen worden al langere tijd opgelegd. Uit een kort jurisprudentieonderzoek blijkt dat voornamelijk problemen met de toepassing van bovenstaand instrumentarium voordoen: burgemeesters nemen de voorwaarden, die verbonden zijn aan het opleggen van een gebiedsverbod, niet altijd in acht.²⁶⁵ De Minister van Binnenlandse Zaken kondigt aan deze voorwaarden onder de aandacht van de burgemeesters te brengen.²⁶⁶

²⁶³ Zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31467, nr. A.

²⁶⁴ Zie de noot bij Rechtbank Rotterdam 24 maart 2009 JG 09.0039 m. nt. M. Vols; *LJN*: BH8651 (Avondklok Twaalf-minners).

²⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Voorzieningenrechter Rb. 's-Hertogenbosch 27 oktober 2009, *LJN*: BK1271 (Gebiedsverbod pedofiel).

²⁶⁶ Zie Brief Minister van Binnenlandse zaken n.a.v. onderzoek effectiviteit juridisch instrumentarium overlast en verloedering (motie Coruz), 4 juni 2009.

12 Huurrecht

Wanneer sprake is van woonoverlast veroorzaakt door bewoners van huurwoningen, speelt ook het huurrecht een rol in de aanpak van deze woonoverlast. Huurder en verhuurder hebben onderling een huurovereenkomst gesloten. Uit deze huurovereenkomst en het huurrecht ontstaan verplichtingen van de huurder en verhuurder ten opzichte van elkaar. De verhuurder dient zich als goed verhuurder te gedragen. De huurder moet zich als goed huurder te gedragen.

12.1 Verplichtingen van de huurder

In de huurovereenkomst gaan huurder en verhuurder verplichtingen aan. Ook in afdeling vier van titel vier van het zevende boek van het Burgerlijk Wetboek (BW) staan verplichtingen van de verhuurder opgesomd. Hieronder worden deze verplichtingen, voor zover van belang bij de aanpak van woonoverlast, besproken.

De verhuurder heeft ook diverse verplichtingen. Aangezien de huurder vaak degene is die woonoverlast veroorzaakt, heeft bespreking van alle verplichtingen van de verhuurder hier geen nut. Wel van belang is artikel 7:204 lid 2 BW, dat de aansprakelijkheid voor gebreken vastlegt. Een gebrek is een genotsbeperkende staat of omstandigheid van de gehuurde zaak die niet aan de huurder kan worden toegeschreven. Dit impliceert dat de huurder niet aansprakelijk is voor overlast, wanneer die overlast is te kenmerken als gebrek.²⁶⁷

12.1.1 Overlastclausule in huurovereenkomst

In veel huurovereenkomsten is een zogenaamde overlastclausule opgenomen. In deze clausule is bepaald dat de huurder geen overlast voor omwonenden mag veroorzaken.²⁶⁸ Bepaalde hinder moeten burens echter van elkaar gedogen. Het veroorzaken van onrechtmatige/onduldbare overlast is echter verboden.²⁶⁹ Het overtreden van deze bepaling is te kenmerken als wanprestatie van de huurder. Wanneer geen overlastclausule is opgenomen in de huurovereenkomst kan in geval van niet te dulden overlast toch sprake zijn van wanprestatie wegens overtreding van hetgeen bepaald is in artikel 7:213 jo 7:214 BW.²⁷⁰

12.1.2 Goed huurderschap (7:213 BW)

Artikel 7:213 BW bepaalt dat de huurder zich ten aanzien van het gebruik van de gehuurde zaak als goed huurder dient te gedragen. De omstandigheden van het geval bepalen wat in dit opzicht van de huurder verlangd kan worden en wat als onrechtmatige overlast geldt. Uit het niet voldoen aan artikel 7:213 BW vloeit wanprestatie van de huurder voort. Als gevolg van wanprestatie kan de rechter de huurovereenkomst ontbinden of beëindigen (zie paragraaf 12.2.3).

Het gedrag van de huurder waardoor sprake is van slecht huurderschap moet laakbaar zijn. In het geval van 'psychische overlast' kunnen de artikelen 7:231 of 7:274 BW niet worden ingeroepen. Psychische overlast bestaat wanneer 'de aanwezigheid en/of het gedrag van de huurder door de verhuurder als (over)last wordt ervaren, terwijl het gedrag van de huurder niet laakbaar is en geen wanprestatie oplevert'.²⁷¹ Met psychische overlast wordt dus niet op de eventuele psychische oorzaken van de veroorzaakte overlast gedoeld.²⁷² De niet-toerekenbaarheid van overlast als gevolg van de psychische

²⁶⁷ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 72. Vgl. Hof Amsterdam 21 augustus 2008, *WR* 2009, 4 (Geluidsoverlast).

²⁶⁸ Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 79-95 voor standaardclausules voor in huurovereenkomsten en toelichting daarop.

²⁶⁹ Zie Hielkema (red.) 2009, p. 18-19.

²⁷⁰ Zie HR 16 oktober 1992, *NJ* 1993, 167 (Van Gent/Wijnands); Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, pp. 73-74.

²⁷¹ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 220.

²⁷² Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 19-21.

gesteldheid staat ontbinding niet in de weg. Wel kan de ontruimingstermijn verlengen vanwege de geestesgesteldheid van de overlastveroorzaker. De psychische gesteldheid is wel van belang voor de veroordeling tot schadevergoeding, aangezien de overlast de overlastveroorzaker niet is toe te rekenen.²⁷³

In de jurisprudentie zijn meerdere voorbeelden te vinden van 'slecht' huurderschap als gevolg van 'niet te dulden overlast'.²⁷⁴ In de volgende alinea's worden voorbeelden van slecht huurderschap thematisch gerangschikt.

12.1.2.1 Hennepkwekerij

Het exploiteren van een hennepkwekerij in een woning wordt gezien als onzorgvuldig gebruik van de woning. De hennep teelt beschadigt vaak de woning en bij de teelt van hennep is sprake van overlastgevend en gevaarzettend gedrag. Er kan sprake zijn van stankoverlast, water- en vochtoverlast, geluidsoverlast en (financiële) overlast als gevolg van afgetapte stroom. Daarnaast kan brandgevaar ontstaan. Bij het exploiteren van een hennepkwekerij is vaak ook sprake van schending van artikel 7:214 BW.²⁷⁵

In de zaak Steinbach/Bergopwaarts werd een hennepkwekerij aangetroffen en verzocht woningcorporatie Bergopwaarts om ontbinding van de huurovereenkomst. Dat de vrouwelijke bewoonster niets wist van de kwekerij van haar man deed niets af aan haar tekortkoming. Wel kan de onwetendheid een rol spelen bij vraag of ontbinding naar aanleiding van de hennepkwekerij gerechtvaardigd is.²⁷⁶

12.1.2.2 Bedreiging en geweld

De Hoge Raad bepaalde dat mishandeling van medehuurlers, het versperren van de doorgang in huis, en hinderlijk opdringen te kenmerken valt als onrechtmatige hinder en tevens als gedrag dat een goed huurder niet betaamt.²⁷⁷

Door medewerkers van de verhuurder (voor korte tijd) van hun vrijheid te beroven en agressief te benaderen, schoot een huurder ernstig in de nakoming van de huurovereenkomst te kort. Het verzoek tot ontbinding van de huurovereenkomst werd toegewezen.²⁷⁸ In een eerdere zaak betreffende bedreiging en mishandeling van medewerkers van de verhuurder oordeelde voorzieningenrechter hetzelfde.²⁷⁹

12.1.2.3 Geluidsoverlast

Het Hof Amsterdam bepaalt in 2008 dat in zijn algemeenheid een huurder in de nakoming van huurovereenkomst te kort schiet wanneer de huurder onrechtmatige geluidsoverlast voor omwonenden veroorzaakt.²⁸⁰ In de jurisprudentie zijn veel meer voorbeelden van burenlawaai in huurrechtzaken te vinden. Daarbij wordt soms onderzoek gedaan naar het aantal decibel geluid dat wordt veroorzaakt. Harde cijfers zijn echter niet aan te geven, aangezien de omstandigheden van het geval maken of overlast onrechtmatig is of niet. Hielkema e.a. stellen wel dat rechters sneller objectieve onrechtmatige overlast zullen aannemen wanneer meer buurtbewoners over het geluid klagen.²⁸¹

²⁷³ Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 41-42.

²⁷⁴ Zie ook Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 75. Zie Hielkema (red.) 2009 voor een zeer uitvoerig jurisprudentieoverzicht al allerlei soorten slecht huurderschap.

²⁷⁵ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 68; Hielkema 2009 (red.), pp. 29-34. Zie ook Ter Meulen 2004 & Ter Meulen 2007.

²⁷⁶ Zie HR 9 december 2005, *NJ* 2006, 153 (Steinbach/Bergopwaarts); Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 65.

²⁷⁷ Zie HR 16 oktober 1992, *NJ* 1993, 167 (Van Gent/Wijnands).

²⁷⁸ Zie Vz. Rb. Utrecht 2 mei 2007, *WR* 2007, 64 (Vrijheidsberoving medewerker corporatie). Zie ook HR 25 juni 1999, *NJ* 2000, 33 (Opsluiting in een vriescel).

²⁷⁹ Vz. Rb. Amsterdam 20 december 2006, *WR* 2007, 65 (Bedreiging en mishandeling medewerker corporatie). Vgl. HR 22 juni 2007, *RvdW* 2007, 604 (Mishandeling huismeester). Zie ook Rb. Amsterdam 20 november 2003, *WR* 2004, 62 (Tokkies); Hielkema (red.) 2009, pp. 39-41 & 43-44.

²⁸⁰ Zie Hof Amsterdam 21 augustus 2008, *WR* 2009, 4 (Geluidsoverlast).

²⁸¹ Zie Hielkema 2009 (red.), pp. 22-27.

12.1.2.4 Vervuiling, verwaarlozing en stank

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam bepaalde dat het ernstig vervuilen van een woning en tuin te kenmerken is als het ernstig tekortschieten in de verplichting als huurder en reden kan zijn voor ontbinding van de huurovereenkomst. De woning was, in de woorden van de voorzieningenrechter, verworpen tot een 'wanordelijk, ontoegankelijk pakhuis' en de tuin was 'een kruising tussen een opslagplaats en een vuilnisplaats'.²⁸²

In juli 2009 bepaalt de kantonrechter van de Rechtbank Dordrecht dat om tot ontbinding en ontruiming over te kunnen gaan sprake moet zijn van 'een situatie die naar objectieve maatstaven niet door de beugel kan, waarbij evident is dat een huursituatie niet kan voortduren'. De kantonrechter overweegt dat de huurder wel een zekere mate van vrijheid heeft ten aanzien van het inrichten van zijn woning. Een woning die erg vol staat met spullen is niet zonder meer een reden om aan te nemen dat sprake is van wanprestatie aan de kant van de huurder. Bovendien stelt de kantonrechter dat 'het enkele gegeven dat bij een specifiek bezoek etensresten zijn waargenomen en bij twee latere bezoeken uitwerpselen van een kat' onvoldoende grond zijn om meer incidentele conclusies te trekken. De kantonrechter stelt ook dat de verhuurder inzichtelijk moet maken welke soort ongedierte zich in de tuin van huurder bevindt, wat de omvang van dat probleem is en welke elementen in de tuin in negatieve zin bijdragen aan het probleem.²⁸³

12.1.2.5 Dieren en stank

Dieren gehouden door huurders zijn vaak de oorzaak van overlast. Hielkema e.a. stellen dat in de jurisprudentie verschillende omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling of de (stank)overlast van dieren onrechtmatig is: de hoeveelheid dieren, de woonoppervlakte, de verhouding tussen die beide elementen, de persoonlijke omstandigheden van de houder van de dieren en de mate waarin de omwonenden klagen over de hinder. Er zijn gevallen bekend waarin de rechter het aantal te houden dieren maximeert.²⁸⁴

12.1.2.6 Overbewoning en onder(ver)huur

Overbewoning en onder(ver)huur kunnen ook overlast tot gevolg hebben. De woning kan niet goed onderhouden worden. Daarnaast kan stank- en geluidsoverlast ontstaan. De omstandigheden van het geval bepalen of de hinder als gevolg van de overbewoning of onder(ver)huur onrechtmatig is. In het geval van twee huurders met tien kinderen en zeventien kleinkinderen werd onrechtmatige overlast door de rechter aangenomen. Zeker elf mensen van de huurders verbleven in de woning, de overige achttien kwam zeer regelmatig langs. Vanwege de daardoor ontstane overlast ontbond de rechter de huurovereenkomst.²⁸⁵

12.1.3 Bestemming van het gebruik (7:214 BW)

Artikel 7:214 bepaalt dat de huurder slechts bevoegd is tot het gebruik van de gehuurde zaak zoals dat is overeengekomen. Wanneer niets is overeengekomen over dit gebruik, dan is de huurder slechts bevoegd tot gebruik waartoe de gehuurde zaak naar zijn aard bestemd is. Wanneer de huurder artikel 7:214 BW schendt, is sprake van wanprestatie.

Het exploiteren van een hennepplantage in een woning kan tot schending van artikel 7:214 BW. De woning wordt in dat geval bedrijfsmatig, dus in strijd met de woonbestemming, gebruikt.²⁸⁶

²⁸² Zie Vz. Rb. Amsterdam 9 januari 2006, *Prg* 2006, 24 (Vervuilde tuin en woning). Zie ook Hof Den Haag 22 december 2006, *WR* 2007, 29 (Ontbinding en verwaarlozing); Rb. Almelo 5 juni 2009, *LJN*: BI8500 (verwaarlozing en gevaarlijke CV-ketel).

²⁸³ Zie Ktr. Rb. Dordrecht 9 juli 2009, *LJN*: BJ2291 (Volle woning).

²⁸⁴ Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 36-37.

²⁸⁵ Zie Rb. Breda 16 mei 2007, *WR* 2008, 15 (Overbewoning en overlast); Hielkema (red.) 2009, pp. 37-39.

²⁸⁶ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, pp. 68-69; Hielkema (red.) 2009, pp. 19 & 27-29.

12.1.4 Verrichten van kleine herstellingen (7:217 BW)

Artikel 7:217 BW verplicht de huurder kleine herstellingen aan het gehuurde te verrichten, tenzij deze nodig zijn geworden door een tekortkomende verhuurder. Op grond van artikel 7:240 BW is in het Besluit kleine herstellingen bepaald wat onder kleine herstellingen valt. In de bijlage bij artikel 1 onder I. van het Besluit kleine herstellingen wordt het onderhoud van tuinen en het zorgen dat de tuin een verzorgde indruk maakt, genoemd als door de huurder te verrichten kleine herstelling:

- ‘I. het onderhoud aan tuinen, erven, opritten en erfafscheidingen, zodanig dat deze onroerende aanhorigheden een verzorgde indruk maken, waaronder in elk geval:
- bij eerste bewoning van een woonruimte de tot het woonruimtegedeelte van het gehuurde behorende tuin of erf: de aanleg van de tuin of erf met uitzondering van de aanleg van opritten en toegangspaden en het aanbrengen van een eenvoudige erfafscheiding;
 - het egaliseren van de tuin en het opbrengen van teelaarde;
 - het regelmatig maaien van het gras,
 - het regelmatig verwijderen van onkruid in de tuin en tussen tegels van opritten, toegangspaden en terrassen;
 - het vervangen van gebroken tegels;
 - het regelmatig snoeien van heggen, hagen en opschietende bomen;
 - het vervangen van beplanting die is doodgegaan;
 - het vervangen van kapotte planken of segmenten van houten erfafscheidingen, het rechtzetten en recht houden van houten erfafscheidingen;
 - indien de erfafscheidingen zijn geveerd of gebeitst: erfafscheidingen regelmatig verven of beitsen’

Artikel 7:217 BW betreft in geval van verhuur van woonruimte semidwingend recht. Van de bepaling kan niet ten nadele van de huurder worden afgeweken, wel ten nadele van de verhuurder.²⁸⁷ Deze lijst is niet limitatief. Andere reparaties kunnen dus ook als kleine herstelling worden aangemerkt, mits dat redelijk is. Wanneer sprake is van overmacht is de huurder ook verplicht tot klein onderhoud.²⁸⁸

Gezien artikel 7:237 lid 3 jo 7:259 BW kan de verhuurder servicekosten op de huurder verhalen. Het verrichten van kleine herstellingen door de verhuurder is in beginsel geen servicekostenpost, tenzij dit is opgenomen in de huurovereenkomst. Verhuurder en huurder kunnen dus afspreken dat het onderhoud van een privétuin door de verhuurder wordt verricht en dat voor deze dienst servicekosten in rekening worden gebracht.²⁸⁹

12.2 Juridische acties

De huurovereenkomst is een wederkerige overeenkomst. Huurder en verhuurder gaan beide één of meer verbintenissen aan. Wanneer één van beiden niet zijn verbintenis nakomt, staan meer juridische middelen open. Hieronder zal in hoofdzaak de mogelijkheden van de verhuurder aandacht krijgen, aangezien de huurder vaak de overlastveroorzaker zal zijn. Natuurlijk dient de overlast middels een goed bewijsdossier worden aangetoond.²⁹⁰

²⁸⁷ Zie *Kamerstukken II* 1997-98, 26089, nr. 3, p. 40.

²⁸⁸ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 60.

²⁸⁹ In het besluit Servicekosten zijn mogelijke servicekostenposten opgenomen. Alleen het verrichten van kleine herstellingen aan het woonruimtegedeelte of gemeenschappelijke gedeelten en voorzieningen kunnen, gezien punt 3 van de bijlage bij artikel 1 Besluit Servicekosten, als servicekosten in de huurovereenkomst worden opgenomen. De lijst in het Besluit is echter niet limitatief, zodat verhuurder en huurder de vrijheid hebben om anders omtrent servicekosten en kleine herstellingen aan tuinen overeen te komen. Zie ook Van den Berg 2006, p. 209.

²⁹⁰ Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 70-75;

12.2.1 *Vordering tot nakoming en overlastverbod met dwangsom (3:296 BW)*

De verhuurder kan ex artikel 3:296 BW nakoming van de verplichtingen van de huurder vorderen. Deze verplichting kan bijvoorbeeld het voldoen aan artikel 7:213 BW zijn.

Daarnaast kan de verhuurder bij de rechter vorderen om de huurder bij vonnis een overlastverbod op te leggen, waarin hem wordt verboden om nog overlast te veroorzaken. De overlast dient specifiek omschreven te worden. Aan overtreding van dit verbod kan een dwangsom worden verbonden.²⁹¹

De Hoge Raad bepaalde in 1993 dat wanneer de rechter van oordeel is dat een gevorderde voorziening als te vergaand niet kan worden toegewezen, maar dat een minder verstrekende voorziening wel op zijn plaats zou zijn, de rechter die laatstbedoelde voorziening moet toewijzen. De rechter moet in dat geval wel beoordelen dat het aannemelijk is dat in de oorspronkelijke vordering ook een vordering tot het treffend van die minder verstrekende voorziening besloten ligt.²⁹²

12.2.2 *Vordering tot schadevergoeding (7:218 jo 6:74 BW)*

Artikel 7:218 BW jo 6:74 BW bepaalt dat de huurder die tekortkomt in de nakoming van een verbintenis verplicht is de schade, die de verhuurder lijdt, te vergoeden. De tekortkoming moet de schuldenaar dan wel zijn toe te rekenen. Alle schade, behalve brandschade en schade aan de buitenzijde van het verhuurde, wordt vermoed daartoe te zijn ontstaan.²⁹³

Wanneer de huurder dus onrechtmatige overlast veroorzaakt en daardoor zijn verplichting als huurder niet nakomt, kan de verhuurder, wanneer hij schade door de wanprestatie leidt, schadevergoeding van de huurder eisen. De tekortkoming moet, ex artikel 7:218 BW, wel aan de huurder kunnen worden toegerekend. Toerekening kan ex artikel 6:75 BW niet plaatsvinden wanneer de tekortkoming niet te wijten is aan de schuld van de huurder, noch de tekortkoming krachtens de wet, rechtshandeling of in het verkeer geldende opvattingen voor huurders rekening komt.

Voordat schadevergoeding kan worden geëist, dient de huurder in verzuim te zijn. Dat geldt niet wanneer de nakoming reeds blijvend onmogelijk is. De Hoge Raad bepaalde dat het tekortschieten van een doorlopende verplichting als een blijvende onmogelijkheid moet worden aangemerkt. In dat geval was sprake van een agressieve huurder.²⁹⁴ Wanneer de nakoming niet blijvend onmogelijk is dient de verhuurder de huurder, gezien artikel 6:82 lid 1 BW, in gebreke te stellen. De verhuurder stuurt de niet nakomende huurder dan een brief (een ingebrekestelling) waarin een redelijke termijn wordt gesteld om alsnog na te komen. Wanneer de huurder binnen deze termijn niet nakomt, is hij in verzuim. In sommige gevallen is de niet nakomende huurder, ex artikel 6:83 BW, van rechtswege in verzuim.

Van belang is dat artikel 7:219 BW de huurder jegens de verhuurder aansprakelijk acht voor zowel voor eigen gedragingen als voor gedragingen van personen die met huurders goedkeuren het gehuurde gebruiken of zich daarop bevinden. Dit artikel ziet echter alleen aansprakelijkheid van de huurder ten aanzien van toegebrachte schade ten aanzien van de gehuurde zaak. Mishandeling van de verhuurder of medewerkers door derden valt daar niet onder.²⁹⁵

In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden dat huurders de schade van verhuurders moeten vergoeden. Zo kon een woningcorporatie de schade die zij als gevolg van illegale onderhuur leed verhalen op de huurder. Ook schade van een brand kan op een huurder

²⁹¹ Zie Hielkema (red.) 2009, p. 47; Rb. Amsterdam 13 maart 1998, *WR* 1998, 74 (Pianospel en dwangsom).

²⁹² Zie HR 29 oktober 1993, *NJ* 1994, 107 (Hanen in Losser) r.o. 3.6

²⁹³ Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 141-142.

²⁹⁴ Zie HR 11 januari 2002, *NJ* 2003, 255 (Schwarz/Gnjatovic). Zie ook HR 22 juni 2007, *NJ* 2007, 434; Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 99.

²⁹⁵ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, pp. 65-66; HR 22 juni 2007, *RvdW* 2007, 604 (Mishandeling huismeester).

worden verhaald, wanneer de huurder een open haard heeft laten aanleggen en de bijbehorende schoorsteen niet heeft laten vegen.²⁹⁶

De verhuurder kan de huurder ook, wanneer de kleine herstelling, als bedoeld in artikel 7:217 BW, niet wordt verricht, aanspreken op nakoming van de huurovereenkomst. Wanneer de huurder de kleine herstelling niet nakomt, kan de verhuurder de herstelling zelf uitvoeren. De kosten daarvan kunnen worden verhaald als servicekostenpost als dat in de huurovereenkomst is opgenomen. Ook kan de schade geleden door de verhuurder verhaald worden op grond van artikel 7:218 BW.²⁹⁷

Het Hof Arnhem bepaalde dat de schade aan een bedrijfsruimte als gevolg van een brand in de vuilcontainer gesticht door derden niet kon worden verhaald op de huurder. De schade was de huurder niet toe te rekenen. De rechtbank had eerder geoordeeld dat de huurder wel aansprakelijk was wegens nalatigheid. De huurder die een afvalcontainer tegen de gevel van het de gehuurde bedrijfsruimte plaatste, had maatregelen moeten treffen ter voorkoming van eventuele schade. De huurder had de container binnen kunnen zetten of kunnen vervangen voor een stalen container om zo baldadigheid tegen de container en schade aan het gehuurde te voorkomen.²⁹⁸

12.2.3 Vordering tot ontruiming

De verhuurder kan bij de rechter een veroordeling tot ontruiming vorderen. Deze vordering is mogelijk na of tijdens een procedure op grond van twee artikelen: 7:231 en 7:274 BW. Beide mogelijkheden worden hieronder besproken. Een ontruiming kan in kort geding worden gevorderd. In een gewone procedure over het ontbinden van een huurovereenkomst doet de rechter tijdens de beëindigings- of ontbindingsprocedure de rechter ook uitspraak over de ontruiming van een woning. De verhuurder verkrijgt daarmee een ontruimingsvonnis, waarmee de deurwaarder tot gedwongen ontruiming, als bedoeld in de artikelen 555 tot en met 558 Rv, over kan gaan.²⁹⁹

Na de ontruiming mag de verhuurder de huisraad niet op de openbare weg laten staan. Soms nemen gemeenten de verantwoordelijkheid op zich om de inboedel na ontruiming weg te halen en op te slaan. Soms nemen woningcorporaties de verantwoordelijkheid op zich en huren een loods voor de opslag. De regeling van de verantwoordelijkheid is niet eenduidig.³⁰⁰

12.2.3.1 Vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst (7:231 BW)

Artikel 7:231 BW bepaalt dat wanneer de huurder tekortgeschoten is in de nakoming van zijn verplichtingen de rechter de huurovereenkomst kan ontbinden. Niet iedere wanprestatie leidt, ex artikel 6:265 lid 1 BW, tot ontbinding van de huurovereenkomst. Een tekortkoming kan, gezien haar bijzondere aard of geringe betekenis, een ontbinding niet rechtvaardigen gezien de gevolgen die de ontbinding met zich meebrengt. De Hoge Raad stelt dat in beginsel iedere tekortkoming de ontbinding rechtvaardigt, tenzij de rechter na afweging van alle omstandigheden van het geval meent dat de tekortkoming zo weinig

²⁹⁶ Zie Vz. Rb. Amsterdam, 23 juli 2007, *WR* 2008, 29 (Schade onderhuur); Rb. Amsterdam 9 oktober 2002, *WR* 2003, 27 (Brand door open haard). Zie ook Hof Amsterdam 28 augustus 2008, *WR* 2009, 26 (Schade wegens niet nakoming huurovereenkomst).

²⁹⁷ De Rechtbank 's-Hertogenbosch achtte het toelaatbaar dat kosten voor ongediëtebestrijding in de servicekosten werden opgenomen. Zie Rb. 's-Hertogenbosch 29 maart 2007, *WR* 2007, 62 (ongediëte servicekosten). Zie ook Rb. Rotterdam 4 september 2008, *WR* 2007, 95.

²⁹⁸ Zie Hof Arnhem 12 december 2006, *WR* 2007, 33 (Schade door brand container II); Rb. Zwolle-Lelystad 1 maart 2006, *WR* 2006, 69 (Schade door brand container).

²⁹⁹ Zie Van der Hoeden & Vlastuin & Wisseborn 2004; Hielkema (red.) 2009, p. 52-55 & 63-70. Vgl. Vz. Rb. 's-Gravenhage 8 september 2009, *LJN*: BJ8850 (Ontbinding en kortgeding)

³⁰⁰ Zie ABRvS 7 november 2001, *LJN*: AD5810 (Huisraad na ontruiming). Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 149-153. Zie voor kritiek op deze gang van zaken Binnenlands Bestuur 2009.

ernstig van aard of betekenis is. De huurder moet in de procedure dan wel voldoende gemotiveerd op deze uitzonderingstoestand hebben beroepen.³⁰¹

Voordat de huurovereenkomst ontbonden kan worden, dient de huurder ex artikel 6:265 lid 2 in verzuim te zijn. Om in verzuim te zijn, dient de verhuurder de huurder, gezien artikel 6:82 lid 1 BW, in gebreke te stellen. De verhuurder stuurt de niet nakomende huurder dan een brief (een ingebrekestelling) waarin een redelijke termijn wordt gesteld om alsnog na te komen. Wanneer de huurder binnen deze termijn niet nakomt, is hij in verzuim. In sommige gevallen is de niet nakomende huurder, ex artikel 6:83 BW van rechtswege in verzuim. Daarnaast is verzuim en ingebrekestelling, gezien artikel 6:2562 lid 2 BW, niet aan de orde als de nakoming blijvend of tijdelijk onmogelijk is. In de zaak Schwarz/Gnjatovic bepaalde de Hoge Raad dat het tekortschieten van een doorlopende verplichting als een blijvende onmogelijkheid moet worden aangemerkt. In deze zaak heeft de huurder andere huurders, gemachtigde van de verhuurder en derden agressief benaderd. Ontbinding was hier dus mogelijk zonder dat sprake was van ingebrekestelling.³⁰²

Een uitzondering op de verplichte rechterlijke ontbinding vormt artikel 7:231 lid 2 BW. Zie daarvoor paragraaf 7.3.³⁰³

12.2.3.2 Vordering tot beëindiging van de huurovereenkomst (7:274 BW)

De verhuurder kan wegens slecht huurderschap wegens bijvoorbeeld ondukbare overlast niet zelf de huurovereenkomst opzeggen. Wel kan hij bij de rechter vorderen om de huurovereenkomst te beëindigen. Artikel 7:274 lid 1 onder a BW bepaalt dat de rechter de huurovereenkomst kan beëindigen in het geval dat de huurder zich niet heeft gedragen zoals een goed huurder betaamt. Het niet als goed huurder gedragen, vloeit bijvoorbeeld voort uit schending van de huurovereenkomst, het veroorzaken van onrechtmatige overlast of overtreding van artikel 7:213 BW.

Niet alle vormen van slecht huurdergedrag leiden tot beëindiging van de huurovereenkomst. De rechter moet, in geval van verweer van de huurder, toetsen of het laakbare gedrag van de huurder beëindiging van de huurovereenkomst rechtvaardigt. Ook kan de rechter, gezien artikel 7:274 lid 6 BW de huurder een termijn van ten hoogste een maand bieden waarbinnen de huurder alsnog aan zijn verplichtingen kan voldoen.³⁰⁴

De mogelijkheden van artikel 7:274 en 7:231 overlappen elkaar. Een ontbindingsprocedure heeft enkele voordelen boven de beëindigingsprocedure. De ontbindingsuitspraak kan uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard, de beëindigingsuitspraak gezien artikel 7:272 lid 1 BW. Mede gezien de opzegtermijn van zes weken vereist door artikel 7:272 lid 2 BW, duurt de beëindigingsprocedure daardoor langer dan de ontbindingsprocedure. Daarnaast kan de verhuurder bij het mislukken van een ontbindingsprocedure direct een nieuwe vordering tot ontbinding instellen. Bij het mislukken van een beëindigingsprocedure kan dat gezien artikel 7:277 BW niet. Tevens biedt de ontbindingsprocedure, anders dan de procedure van artikel 7:274 BW, de mogelijkheid om tussentijds een huurovereenkomst voor bepaalde tijd te ontbinden. Hielkema e.a. stellen dan ook dat beëindiging van de huurovereenkomst minder vaak wordt toegepast dan een verzoek tot ontbinding van de overeenkomst.³⁰⁵

301 Zie HR 22 oktober 1999, *NJ* 2000, 208 (Twickler); Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 96. Zie Hielkema 2009 (red.), pp. 32 & 49-51; Hof Amsterdam 6 april 2006, *WR* 2007, 4 (Omstandigheden hennepkwekerij).

302 Zie HR 11 januari 2002, *NJ* 2003, 255 (Schwarz/Gnjatovic). Zie ook HR 22 juni 2007, *NJ* 2007, 434; Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 99.

303 Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 97. Zie ook artikel 7:210 BW.

304 Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, p. 220.

305 Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, pp. 100 & 220-221; Hielkema (red.) 2009, p. 51.

12.2.4 Actie tegen hurende overlastveroorzaker en zijn verhuurder

De verhuurder kan door een klagende huurder verplicht worden om maatregelen te nemen tegen een andere huurder die onduidelijke overlast voor de klagende huurder veroorzaakt. De overlastveroorzaker is dan geen derde in de zin van artikel 7:204 lid 3 BW. Deze plicht kan ook bestaan tegenover andere overlastondervindende omwonenden, die geen huurrechtelijke relatie met de verhuurder hebben. Wanneer een verhuurder geen maatregelen heeft genomen en/of neemt, heeft de klagende huurder op grond van artikel 7:208 BW recht op schadevergoeding.³⁰⁶

In 2008 bepaalde het Hof Amsterdam dat een overlastondervindende huurder in geval van onrechtmatige geluidsoverlast, veroorzaakt door een andere huurder, in redelijkheid mag verwachten dat de verhuurder een onderzoek instelt en maatregelen neemt tegen die geluidsoverlast. De verhuurder moet dan wel op de hoogte zijn van de aard en omvang van de klachten. De maatregelen moeten tot doel hebben dat 'de (klagende) huurder zonder verdere hinder het huurgenot van het gehuurde heeft'. Dat een verhuurder wellicht duizenden woningen verhuurt, doet niets aan die plicht af.³⁰⁷

Interessant is het geval wanneer andere overlastondervindende huurders de verhuurder aanspreken vanwege een andere overlastveroorzakende huurder. Wanneer de klagende huurders hun schade verhalen op de verhuurder of de verplichting tot betaling ex artikel 6:262 BW opschorten, kan de verhuurder schade lijden. Het is de vraag of deze schade verhaald kan worden op de niet nakomende (overlastveroorzakende) huurder.

Een verhuurder is ex artikel 7:204 lid 3 niet verplicht maatregelen tegen niet-huurders (derden) te nemen, tenzij dit is opgenomen in een huurovereenkomst tussen overlastondervindende huurder en verhuurder. Deze uitzondering geldt ook wanneer de verhuurder 'zodanige bevoegdheden tegenover derden heeft dat gezegd kan worden dat hij zelf mede tot de feitelijke stoornis bijdraagt door van deze bevoegdheden geen gebruik te maken'.³⁰⁸

12.3 Conclusie

Het huurrecht biedt verschillende mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Deze mogelijkheden zijn soms ruimer dan de mogelijkheden van het publiekrecht. Een huurovereenkomst kan bijvoorbeeld sneller ontbonden worden dan een woning op grond van de Wet Victoria gesloten kan worden. Dit is het gevolg van het verschil tussen de juridische relatie tussen huurder en verhuurder en de relatie tussen overheid en burger. De eerste relatie is, in tegenstelling tot de tweede, een privaatrechtelijke contractuele relatie.

³⁰⁶ Zie Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008, pp. 73-75. Zie Hielkema (red.) 2009, pp. 97-114. Vgl. Rb. Breda 10 juni 2009, LJN: BJ1277 (Schadevergoeding vanwege agressieve buren).

³⁰⁷ Hof Amsterdam 21 augustus 2008, WR 2009, 4 (Geluidsoverlast). Zie ook Ktr. Rb. Rotterdam 7 juli 2009, LJN: BJ2739 (Taak verhuurder bij overlast). Vgl. Rb. Amsterdam 3 juni 2005, WR 2006, 51 (Overlast van een boom) waarin de rechtbank wijst op de eigen verantwoordelijkheid van huurders om tuinen te snoeien en de buren daartoe aan te spreken.

³⁰⁸ Zie *Kamerstukken II* 1997-1998, 26089, nr. 3, p. 14. Zie ook Hielkema (red.) 2009, pp. 45-46.

13 Burenrecht

Een overlastondervindende burger kan een overlastveroorzaker zelf ook in rechte aanspreken. We bevinden ons dan op het terrein van het burenrecht en de onrechtmatige hinder. Diegene die overlast ervaart kan een actie wegens onrechtmatige daad/onrechtmatige hinder (6:162 BW en 5:37 BW) instellen.³⁰⁹ Het gaat het bereik van dit onderzoek te buiten om de precieze civielrechtelijke procedure te schetsen. In paragraaf 2 is al geschetst wat onder onrechtmatige hinder wordt verstaan.³¹⁰ Ik volsta hier met het geven van enkele voorbeelden van gevorderde civielrechtelijke overlast-, contact- en straatverboden.

13.1 Overlastverbod

Er zijn meerdere voorbeelden te vinden waar hinder als onrechtmatig wordt aangemerkt en waarbij de rechter vervolgens een overlastverbod oplegt. Een recente casus komt uit Leersum. Een buurman, zichzelf 'het monster van Leersum' noemende, terroriseert daar langere tijd zijn burens. Hij steelt spullen, verspert de toegangswegen tot hun huis, rijdt met auto's over de bloemperken en struiken, gooit afval in hun tuin en bespuit die met bestrijdingsmiddelen. Daarnaast lopen zijn honden op het terrein van de burens en beschijnt de buurman met lampen het terrein van de burens. In 2007 veroordeelt de politierechter de buurman wegens mishandeling van de buurvrouw. Het Hof Amsterdam bevestigt deze uitspraak. De burens vorderen in augustus bij de civiele voorzieningenrechter, op grond van artikel 6:162 BW jo 3:296 BW, allerlei verboden. De voorzieningenrechter wijst verschillende vorderingen toe. Ten eerste mag de buurman zich niet meer zonder toestemming van de burens op hun perceel begeven. Hij verbeurt een dwangsom van 10000 euro per keer als dit verbod overtreedt. Ten tweede wordt hem verboden het perceel van de burens met lampen te beschijnen. Bij overtreding van dit verbod verbeurt de buurman een dwangsom van 1000 euro per keer. Ten derde wordt, onder bedreiging van een dwangsom de buurman verboden om zijn zonden op het perceel te laten lopen. Enkele andere gevorderde verboden worden afgewezen. Zo bepaalde de voorzieningenrechter dat een verbod om 'het leef- en woonmilieu van de burens te verstoren' onvoldoende duidelijk en bepaalbaar is.³¹¹

13.2 Contact- en straatverbod

In de jurisprudentie is tevens een geval bekend waar een contact- en straatverbod voor een overlastveroorzaker door een woningcorporatie wordt gevorderd. In 2008 vordert een woningcorporatie uit Utrecht bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht om een overlastveroorzakende zoon van een huurder gedurende zes maanden een contact- en straatverbod op te leggen. De zoon maakt deel uit van een groep hangjongeren die, volgens verklaringen van buurtbewoners en politieambtenaren, zeer veel overlast in de buurt veroorzaken. De groep jongeren maakt zich schuldig aan 'bedreiging, intimidatie, geluidsoverlast, vernielingen, ernstige vervuiling en zelfs huisvredebreuk'. De voorzieningenrechter oordeelt dat de zoon 'ernstige overlast' veroorzaakt en bepaalt dat het gevorderde contactverbod met buurtbewoners wordt toegewezen. Ook het gebiedsverbod wordt opgelegd. Dat verbod is, zo stelt de voorzieningenrechter, te kenmerken als een beperking op de bewegingsvrijheid. Deze beperking is echter

³⁰⁹ Zie Hielkema (red.) 2009, p. 115-126 & 142-148 voor mogelijkheden van de klagers tegen de overlastveroorzaker. Zie ook Vols & Brouwer 2010.

³¹⁰ Zie omtrent het burenrecht o.a. Berger 2001; Bruggink 2009 en Wibbens-de Jong 2009, pp. 24-39,

³¹¹ Zie Rechtbank Utrecht 26 augustus 2009, *LJN*: BJ6044 (Het monster van Leersum). In een andere zaak werden aan overlastgevende burens ook verschillende verboden opgelegd door de civiele rechter. Een verzoek om aan een overlastgever een verbod op te leggen waarin een half jaar de toegang tot zijn eigen woning te ontfagen werd afgewezen. Zie R. Cazander, 'Uitspraak steun in de rug voor slachtoffers', *AD Utrechts Nieuwsblad* 3 september 2009. Zie ook Voorzieningenrechter Rechtbank Alkmaar 22 oktober 2009, *LJN*: BK0901.

gerechtvaardigd wegens het onrechtmatige overlastgevende gedrag jegens de omwonenden en de woningcorporatie. Een vordering tot ontruiming jegens de huurders (en ouders van de overlastgevende zoon) wordt afgewezen. Gezien artikel 7:219 BW kunnen huurders aansprakelijk zijn voor derden, maar in dit geval zijn de hurende ouders niet aansprakelijk voor het gedrag van hun zoon. Zij hebben de zoon al een tijd geleden uit huis gezet. Daarnaast is ontruiming een te verstrekkende maatregel, aangezien de ouders en de andere kinderen dan een woonruimte verliezen.³¹² De zoon blijkt zich na oplegging van het gebiedsverbod toch in het gebied te vertonen. De woningcorporatie stapt nogmaals naar de rechter en vordert dat aan het contact- en straatverbod het dwangmiddel van lijfswang wordt verbonden. De voorzieningenrechter bepaalt dat de zoon het straatverbod herhaaldelijk heeft overtreden. Dwangsommen hebben hem daartoe niet van weerhouden. De rechter staat dan ook toe dat het middel van lijfswang wordt toegepast, 'zulks als het uiterste middel om [X] ertoe aan te zetten zijn gedragspatroon te wijzigen'.³¹³

13.3 Conclusie

Het burennrecht biedt particulieren mogelijkheden om onrechtmatige hinder veroorzaakt door overlastgevende burenn juridisch te bestrijden. De mogelijkheden die een civielrechtelijk overlastverbod biedt zijn ruimer dan de mogelijkheden die het publiekrecht biedt. Desalniettemin stapt een groot deel de personen die overlast ondervinden niet naar de civiele rechter. Zij kennen de juridische mogelijkheden niet of beschouwen deze weg als ingewikkeld en duur. Bovendien ontslaat de mogelijkheid van particulier initiatief de overheid niet altijd van haar taak binnen de aanpak van woonoverlast.

³¹² Zie Vz. Rb. Utrecht 14 maart 2008, *LJN*: BC6701 (Civiel contacts- en straatverbod)

³¹³ Zie Vz. Rb. Utrecht 9 juli 2008, *LJN*: BD6624 (Lijfswang handhaving civiel contacts- en straatverbod). Zie ook Hielkema (red.) 2009, pp. 57-61.

14 Conclusie

Woonoverlast wordt in dit onderzoek gedefinieerd als hinder in en rondom de woning (ofwel de woonomgeving). Deze hinder kan onrechtmatig zijn. Daarom is veel aandacht besteed aan overlastgevende gedragingen verricht in woningen, de daarbij horende (open) erven, tuinen en aangrenzende openbare plaatsen. Bij de aanpak van woonoverlast spelen grondrechten een belangrijke (beperkende) rol. Vooral de artikel 10 jo 12 Grondwet en 8 EVRM kaderen de mogelijkheden van de bestuursrechtelijke aanpak van woonoverlast af. Woonoverlast kan privaatrechtelijk, strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden aangepakt. In dit onderzoek krijgen de bestuursrechtelijke mogelijkheden de meeste aandacht, maar wordt ook het huurrecht en het burenhoudrecht besproken. Zijdellings komen strafrechtelijke mogelijkheden aan bod.

In onderstaande conclusies per rechtsgebied worden de gevonden knelpunten besproken en waar nodig oplossingen aangedragen.

Woningwet, Bouwbesluit en Bouwverordening

Bouwregelgeving kan een rol spelen in de aanpak van woonoverlast. Met name de artikelen 1a, 1b, 7b, 13, 13a, 14 en 97 Woningwet kunnen veel mogelijkheden bieden.

Het is onduidelijk of de Woningwet en de Bouwverordening een voldoende specifieke wettelijke grondslag is voor inbreuken op artikel 10 GW. Om een legitieme inbreuk te kunnen maken op dit grondrecht is een specifieke wet in formele zin nodig. De Woningwet noemt niet specifiek dat zij bedoeld is om artikel 10 GW te beperken. Desalniettemin lijkt het inherent aan het element 'woning' in woningwet dat de persoonlijke levenssfeer beperkt kan worden.

Enkele andere onduidelijkheden moeten worden weggenomen voordat gesteld kan worden of de bouwregelgeving een belangrijke rol kan spelen bij de aanpak van woonoverlast. Deze onduidelijkheden vloeien voort uit summiere wettelijke toelichting of behandeling, het onvoldoende aanwezig zijn van (gepubliceerde) jurisprudentie en weinig behandeling in de juridische doctrine.

Ten eerste is niet duidelijk wat de reikwijdte van 'het gebruik van een bouwwerk of open erf' is. In de parlementaire geschiedenis is wel duidelijk aangegeven dat de Woningwet van belang is bij de aanpak van overlastgevende woonsituaties. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het hebben van hennepplantages in een woning onder het bereik van gebruik van een bouwwerk valt. Een tuin gebruiken als stortplaats voor grof huisvuil is te kenmerken als het gebruik van een open erf. Het blijft echter onduidelijk wat precies onder 'gebruik' van een bouwwerk of open erf valt. Valt het niet schoonmaken van een woning, met als gevolg een sterk vervuild bouwwerk, aan te merken als 'gebruik' van een bouwwerk? Valt het organiseren van lawaaige dansfeesten in woningen onder 'gebruik' van een bouwwerk? Is zeer luidruchtig spelen (van spelletjes) in een woning te kenmerken als 'gebruik' van een woning? De Afdeling bakent het bereik van de Bouwverordening af met het begrip sociale overlast, dat slaat hinder als gevolg door de aanwezigheid van onbevoegdheden. Het is onduidelijk of sociale overlast ook het gevolg kan zijn van de aanwezigheid van bevoegden. Dit brengt onduidelijkheid voor zowel burger als overheid met zich mee. Een daarmee verbonden onduidelijkheid is de reikwijdte van de zorgplichtbepaling artikel 1a Woningwet. Wanneer die reikwijdte breed is, kan makkelijker bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen overlastgevende gedragingen dan wanneer de reikwijdte beperkt is.

Ten tweede bestaat onduidelijkheid in de verhouding tussen handhaving van de Bouwverordening en handhaving van de Wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening. Moet in het geval van een vervuilde tuin worden

opgetreden op grond van de Bouwverordening/Woningwet of op grond van de Wet Milieubeheer/Afvalstoffenverordening?

Naast deze onduidelijkheden zijn nog enkele andere constatering op het gebied van de Woningwet te maken. In de jurisprudentie is slechts één voorbeeld van sluiting op grond van artikel 97 Woningwet te vinden. Het lijkt er daarom op dat de bevoegdheid niet veel gebruikt wordt door het college van B&W. Een eventuele verklaring hiervoor is dat deze sluitingsbevoegdheid relatief nieuw is en daardoor onbekend.

Het enkele feit dat een woning of tuin geen mooi aangezicht vormt, is niet voldoende voor strijdigheid met artikel 7.3.2. Bouwverordening. Hierdoor zijn bijvoorbeeld tuinen, waarvan enkel het gras niet wordt gemaaid of onkruid wordt gewied niet aan te pakken. Desalniettemin zijn dergelijke tuinen vaak wel een bron van ergernis voor de buurt.

Handhaving van de Woningwet met een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking is niet mogelijk. Overwogen kan worden om deze handhavingsvorm wel mogelijk te maken.

Huisvestingswet

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de Huisvestingswet lijkt een goed instrument om punitief te reageren in geval van overlastveroorzakende situaties. Voorwaarde is wel dat het college van B&W op grond van artikel 5 Huisvestingswet, woonruimte aanwijst of de gemeente een huisvestingsverordening, zoals bedoeld in artikel 30 Huisvestingswet, heeft aangenomen. Aangezien nog geen ervaring is opgedaan met het opleggen van deze bestuurlijke boete kunnen in dit onderzoek geen juridische moeilijkheden of onduidelijkheden worden genoemd.

Wetten Victoria, Victor, Damocles en de Rotterdamwet

In 2008 heeft de VROM-Inspectie Noord een onderzoek gepubliceerd omtrent de (juridische) knelpunten van de wet Victoria. Uit dit onderzoek bleek dat voor sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet een ernstige verstoring van de openbare orde rondom de woning vereist is, die wordt veroorzaakt door gedragingen in die woning. De ordeverstoring moet gepaard gaan met ernstige overlast, die nadelig is voor de veiligheid en gezondheid van de woonomgeving. In de jurisprudentie is inmiddels voorbeelden te vinden van een woningsluiting op grond van de wet Victoria wegens vernieling en bedreiging door de bewoners van die woning. In de literatuur uiten onder andere Brouwer, Schilder en Vols kritiek op een sluiting in Tilburg.³¹⁴ De Wet Victoria zou niet bedoeld zijn voor woningsluitingen in het geval van dit soort overlast. Het bereik van artikel 174a Gemeentewet omvat alleen ernstige openbare-ordeverstoringen, die nadelig zijn voor de veiligheid en de gezondheid van de woonomgeving van mensen. Daarnaast moet een verband bestaan tussen de verstoring en gedrag in de woning.

De Wet Damocles lijkt in de praktijk weinig juridische problemen op te leveren. In de jurisprudentie zijn enkele voorbeelden te vinden van woningsluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. Het lijkt in het geval van Damocles voldoende duidelijk wat het toepassingsbereik van de bevoegdheid is. Wel is een geval in de rechtspraak bekend waarin de beleidsregels aangaande Damocles niet zijn aangepast naar aanleiding van de wetswijziging van 2007.

De buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 lid 2 BW (Wet Victor) kan in bepaalde gevallen tot onwenselijke situaties leiden. Het is onduidelijk wat de status van een ontbonden

³¹⁴ In deze casus gaat het o.a. om inwonende kinderen die hun behoeften doen in de tuin. In dezelfde tuin werd een varken geslacht. Daarnaast bedreigde een inwonende kleinzoon meerdere keren andere kinderen in de buurt.

huurovereenkomst is, wanneer het sluitingsbesluit in latere instantie als onrechtmatig wordt aangemerkt. Wanneer de ontbinding in stand blijft, zijn huurders alsnog hun woonruimte kwijt.

In onderzoek van de VROM-Inspectie is eerder aangegeven dat de beheers- of onteigeningsbevoegdheid van de Wet Victor in de gemeentelijke praktijk niet gebruikt wordt. Desalniettemin lijkt artikel 14 Woningwet mogelijkheden te bieden om de staat van een gesloten woning te verbeteren. De onteigeningsbevoegdheid wordt in de praktijk niet gebruikt. In de literatuur is voorgesteld om de beheers- of gebruiksfase van artikel 14 Woningwet niet verplicht vooraf te laten gaan aan onteigening.

De sluitingsbevoegdheid neergelegd in artikel 97 Woningwet is van kracht geworden door de inwerkingtreding van de Rotterdamwet en eerder aan bod gekomen. De andere twee afdelingen uit de Rotterdamwet zijn enkel ingezet door de gemeente Rotterdam en betreffen meer beleidsmatige instrumenten op het gebied van kansenzones en spreidingsbeleid. De Afdeling bepaalde in 2009 dat de regelgeving die voortvloeit uit deze afdelingen van de Rotterdamwet niet in strijd is met internationale mensenrechtenverdragen.

Wet op de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan

Handhaving op grond van het bestemmingsplan lijkt juridisch geen problemen op te leveren. Colleges van B & W lijken voornamelijk in het geval van hennepplantages en overlast van dierenfokkerijen in woningen deze mogelijkheid, in combinatie met handhaving van bouwregelgeving, te gebruiken.

Wet milieubeheer, wet bodembescherming en afvalstoffenverordening

Milieuregelgeving kan wellicht een rol spelen in de aanpak van vervuiling van woningen en tuinen. Het is echter onduidelijk of handhaving van de Wet Milieubeheer en de afvalstoffenverordening mogelijk is in geval van vervuilde woningen en tuinen. Bovendien is het de vraag of de Wet Milieubeheer en de afvalstoffenverordening een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormen voor inbreuken op artikel 10 GW.

De verhouding tussen de Wet Milieubeheer, de afvalstoffenverordening en de Bouwverordening (in het bijzonder artikel 5.1.1 van de MBV) is onduidelijk.

Algemeen plaatselijke verordeningen

De handhaving van APV-bepalingen binnen de persoonlijke levenssfeer van woningen blijkt een juridisch lastige kwestie. Vooral bij de aanpak van geluidsoverlast en overlast ten gevolge van dieren lijkt handhaving van de APV een uitkomst te bieden. Het is de vraag of de APV zodanig inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dat dit strijdig is met 10 GW. De APV kan, zeker na een uitspraak van de Afdeling uit 1995 over een Venlose drugsdealer, niet gelden als de benodigde specifieke wet in formele zin. De betreffende inbreukmakende bepalingen zijn in dat geval onrechtmatig en kunnen vervolgens niet overtreden worden. Handhaving met door middel van een last onder dwangsom of bestuursdwang, een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking is vervolgens ook onmogelijk. Dit probleem is op te lossen door een specifieke grondslag voor legitieme beperking van artikel 10 GW in een wet in formele zin op te nemen. In de literatuur is gesteld dat rechters 'geringe inbreuken' op basis van de APV wellicht niet ongrondwettig achten.

Mobiele overlast

Mobiele overlast als vuil op straat, kan door middel van handhaving van de APV en afvalstoffenverordening worden aangepakt. Hierbij bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes, bestuurlijke strafbeschikkingen en

gebiedsontzeggingen. Aangezien de bestuurlijke boetes of strafbeschikking nog niet in alle gemeenten zijn ingevoerd, is het te vroeg om te concluderen dat deze mogelijkheid volgende oplossingen biedt. Gebiedsontzeggingen worden al langere tijd opgelegd. Burgemeesters nemen de voorwaarden, die verbonden zijn aan het opleggen van een gebiedsverbod, niet altijd in acht.

Huurrecht

Het huurrecht biedt voor verhuurders en omwonenden verschillende mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Deze mogelijkheden zijn vaak ruimer dan de mogelijkheden van het publiekrecht. Een huurovereenkomst kan bijvoorbeeld sneller ontbonden worden dan een woning op grond van de Wet Victoria gesloten kan worden. Dit is het gevolg van het verschil tussen de juridische relatie tussen huurder en verhuurder en de relatie tussen overheid en burger. De eerste relatie is, in tegenstelling tot de tweede, een privaatrechtelijke contractuele relatie.

Burenrecht

Het burenrecht biedt particulieren mogelijkheden om onrechtmatige hinder veroorzaakt door overlastgevende burens juridisch te bestrijden. De mogelijkheden die een civielrechtelijk overlastverbod biedt zijn ruimer dan de mogelijkheden die het publiekrecht biedt. Desalniettemin stapt een groot deel van de personen die overlast ondervinden niet naar de civiele rechter. Zij kennen de juridische mogelijkheden niet of beschouwen deze weg als ingewikkeld en duur. Bovendien ontslaat de mogelijkheid van particulier initiatief de overheid niet altijd van haar taak binnen de aanpak van woonoverlast.

15 Bronnen

15.1 Literatuur

Actieplan woonoverlast Rotterdam 2009

Actieplan woonoverlast Rotterdam 26 juni 2009

Akkermans & Bax & Verhey 2005

Akkermans & Bax & Verhey, *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005

Van Alphen 2009

C.W.M. van Alphen, 'Commentaar bij artikel 1a Woningwet, *Module Ruimtelijke Ordening*, Kluwer 2009.

Van Alphen 2009b

C.W.M. van Alphen, 'Commentaar bij artikel 1b Woningwet, *Module Ruimtelijke Ordening*, Kluwer 2009.

Van Alphen 2009c

C.W.M. van Alphen, 'Commentaar bij artikel 7b Woningwet, *Module Ruimtelijke Ordening*, Kluwer 2009.

Backes e.a. (red.) 2006

Ch. W. Backes e.a. (red.), *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Van Beek 2009

S. van Beek, 'Gemeenten ontketenen oorlog tegen blowen', *Binnenlands Bestuur* 16 oktober 2009.

Beekhuis 2009a

E. Beekhuis, 'Het begrip bouwwerk', *Module Ruimtelijke Ordening* Kluwer 2009.

Beekhuis 2009b

E. Beekhuis, 'Het begrip Bouwverordening', *Module Ruimtelijke Ordening* Kluwer 2009.

Van den Berg 2007

C.P van den Berg, 'Het (openbaar) groen dat verhuurders en huurders verdeeld houdt', *WR* 2005, 63.

Van den Berg 2007

M.A.M.C van den Berg (red.), *Bouwrecht in kort bestek*, Deventer: Kluwer 2007.

Berger 2001

K.F.M. Berger, *Burenrecht, mandeligheid, erfdiensbaarheden*, Deventer: Kluwer 2001.

Biesma 2007

S. Biesma e.a., *Overlastveroorzakers Dordrecht. Interviews met tien overlastgevers*, Groningen-Rotterdam: Intraval 2007.

Binnenlands Bestuur 2006

Binnenlands Bestuur, 'Analyse Rotterdamwet', *Binnenlands Bestuur* 2006, nr. 6, p. 7.

Binnenlands Bestuur 2009

Binnenlands Bestuur, 'Deurwaarders: zorgplicht gemeente na ontruiming', *Binnenlands Bestuur* 14 mei 2009.

Blom 2008

T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*, Deventer: Kluwer 2008.

Bol & De Langen 2006

P. Bol & M. de Langen, 'Rotterdam en de Rotterdamwet', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2006, nr. 3.

Boon & Brouwer & Schilder 2005

Boon & Brouwer & Schilder, *Regelgeving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005.

Breeuwsman 2001

G. Breeuwsma, 'Verlos mij van des menschen overlast', *Justitiële verkenningen* 2001, nr. 1.

Bregman & Lubach 2000

A.G.Bregman & D.A. Lubach, *Modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium*, Deventer: Kluwer 2000.

Brouwer, Breunese & Schilder 1996

Brouwer, Breunese & Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast. Een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

Brouwer & Schilder 2003

J.G Brouwer & A.E Schilder, 'Sluiting drugspand Venlo', in: F.H van der Burg e.a (red.), *AB Klassiek*, Kluwer 2003.

Brouwer & Schilder 2007

J.G Brouwer & A.E Schilder, 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, Den Haag: SDU 2007.

Brouwer & Schilder 2008

J.G Brouwer & A.E Schilder, 'Wijken voor orde: over nieuwe geboden en verboden', *Regelmaat* 2008 nr. 3.

Brouwer & Vols 2010

J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordening en 10 Grondwet', *Gst.* 2010.

Bruggink 2009

J.J.H. Bruggink, *Rechtsverhoudingen tussen burens*, Den Haag: SDU 2009.

De Bruyn & Vermeeren 2006

M. de Bruyn & J. Vermeeren, 'Lokaal Maatwerk in ruil voor Rotterdamwet', *Aedes-magazine* 2006, nr. 9-10.

Van Buuren 2004

P.J.J. van Buuren, 'Over verbeterde handhaafbaarheid van bouwregelgeving; *BR* 2004, 639.

Van Buuren e.a. 2009

P.J.J. van Buuren, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

CCV 2007

CCV, *Stappenplan voor bestuurlijk optreden op grond van artikel 13 Opiumwet*, november 2007.

CCV 2008

Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, *Aanpak hangjongeren gemeenten*, Utrecht: CCV 2008.

Cornelisse 2009

L. Cornelisse, 'Bestuurlijke boete doodgeboren kindje', *Binnenlands Bestuur* 22 mei 2009, p. 7.

Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam 2006

Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam, *Handboek aanschrijven. Deel 1: Beleid*, Amsterdam: Joh Enschede 2006.

Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam 2007

Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam, *Handboek aanschrijven. Deel 2: Toepassing*, Amsterdam 2007.

Dölle & Elzinga 2004

A. Dölle & D.J. Elzinga (met medewerking van Engels), *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer, 2004.

Duijst & Van Toor

W. Duijst & D. van Toor, 'De toekomst van de gedwongen opname in de psychiatrie', *NJB* 2009 nr. 12.

Duivesteijn 2005

A. Duivesteijn, 'De Rotterdamwet deugt niet', *Socialisme en Democratie* oktober 2005.'

Gräler 2007

J.G. Gräler, *Mandeligheid*, Kluwer: Deventer 2007.

Van der Grinten & Van Pomeran 2006

J.H.A. van der Grinten & M.J. van Pomeran, 'Wetsvoorstel Wijziging van de Woningwet', in N.S.J. Koeman e.a. (red.), *Omgaan met omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2006.

De Haan e.a. 1998

P. de Haan, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat. Bestuurshandelingen en waarborgen*, Deventer: Kluwer 1998.

De Haan 2006

T.A. de Haan, 'Wetgeven aan de Maas', *Regelmaat* 2006, nr. 2.

Handgraaf e.a. 2008

S. Handgraaf, 'Artikelsgewijs commentaar hoofdstuk 1 Wet Milieubeheer', *Milieurecht totaal* 2008.

Van Heffen-Oude Vrielink 2002

M. Van Heffen-Oude Vrielink, *Geschilprocessen over geluidshinder van burens*, Enschede: Twente University Press 2002.

Hennekens 1997a

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Sluiting van (drugs)panden door de burgemeester. Een kreupel paard in de Gemeentewet gestald', *Gst.* 1997, Nr. 7055, pp. 317-325.

Hennekens 1997b

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'De burgemeester in de Opiumwet', *Gst.* 1999, Nr. 7099, pp. 305-310.

Hennekens 2001

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare zaken naar publiek- en privaatrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer 2001.

Henrard 2006

K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom, 2006.

Hielkema (red.) 2009

H. Hielkema, *Burenoverlast. Remedies tegen de overgeevende huurder*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2009.

Van der Hoeden & Vlastuin & Wisseborn 2004

E. van der Hoeden, J.D. van Vlastuin & J.M. Wisseborn, *De gedwongen ontruiming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2004.

De Jong 2000

M.A.D.W de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

De Jong 2004

M.A.D.W de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *Gst* 2004, nr. 196.

De Jong 2006

M.A.D.W de Jong, 'Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving', in F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

De Jong 2007

M.A.D.W de Jong, 'De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?', in: Rogier e.a, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, VAR-reeks 138, Boom: Den Haag 2007. De Jong 2008

De Jonge & Vols 2009

A. de Jonge & M. Vols, *Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victor en Victoria*, VROM-Inspectie Noord: Groningen, maart 2009.

Kamsma 2004

G. Kamsma, *113 vragen over overlast*, Hilversum: Aedes 2004.

Klaassen 2008

A.W. Klaassen, *Handboek ruimtelijke ordening en bouw*, Berghauser Pont Publishing: Amsterdam 2008.

Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2008

A.M. Kloosterman & H.J. Rossel & J.P. Stempvoort, *Hoofdpijnen in het huurrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

Koemans 2008

M. Koemans, 'Ten strijde tegen overlast', *Proces* 2008 nr. 8, pp. 206-211.

Kwakman 2008

N.J.M. Kwakman, *Juridische kanten van het proces van bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete*, Groningen: Servicecentrum Handhaving 2008.

Kwakman 2009

N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *NJB* 2009 nr. 1.

Van der Laan Bouma-Doff & Ouwehand 2006

W. van der Laan Bouma-Doff & A. Ouwehand, 'Rotterdam draaft door', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2006, nr. 3.

Lisser 1997

E.Ch. Lisser, 'Enkele nieuwe(re) instrumenten nader beoordeeld op hun bruikbaarheid bij de bestrijding van drugsoverlast', *Nederlands Tijdschrift Bestuursrecht* 1997, nr. 8, pp. 302-315.

Van der Meijden 2008

D. van der Meijden, *Milieurecht in de praktijk*, Groningen: Noordhoff 2008.

Ministerie van Binnenlandse Zaken 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Verkenning inzet en juridische mogelijkheden Mosquito*, 10 december 2008

Ter Meulen 2004

H.J. ter Meulen, 'Hennepkweek', *WR* 2004, nr. 288.

Ter Meulen 2007

H.J. ter Meulen, 'Hennepkweek, de stand van zaken', *WR* 2007, nr. 1.

Moesker & Nijmeijer 2008

H.C.W.M. Moesker & A.G.A. Nijmeijer, 'De Woningwet', in J.W. Zundert e.a. (red.), *Ruimtelijk bestuursrecht. Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2008.

Nicolaï 1981

P. Nicolai, 'Reaktie: openbare orde of openbare horde. Notities naar aanleiding van een krakende denktrant', *AA* 1981, nr. 4.

Nijmeijer 2006

A.G.A. Nijmeijer, 'Vergunnen en handhaven met de gewijzigde Woningwet', *BR* 2006, 171.

Olsthoorn 2009

S. Olsthoorn, 'Buren treiteren. Op de bon!', *Binnenlands bestuur*, 6 november 2009.

Van Ooyen-Houben e.a. 2009

M. van Ooyen-Houben e.a, 'Drugsgelateerde overlast', in M. van Laar & M. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: WODC & Trimbos-instituut 2009

Ouwehand 2006

A. Ouwehand, 'Rotterdamse inkomenseis: spierballenvertoon of maatwerk?', *Aedes Magazine* 2006, nr. 8.

Overkleeft-Verburg 2006

G. Overkleeft-Verburg, 'Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen', in L.J.J. Rogier e.a. (red.), *Toezicht: opstellen over veiligheidstoezicht en markttoezicht*, Den Haag: Boom 2006.

Van der Pot 2006

Van der Pot, bewerkt door Elzinga & De Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Kluwer 2006.

Pleysier & Deklerck 2006

S. Pleysier & J. Deklerck, 'Over hondenpoep en hangjongeren', *Tijdschrift voor veiligheid*, 2006 nr. 1.

Van Riet 1996

Q.J. van Riet, 'Hinder van katten', *NJB* 1996, nr. 42.

Van der Riet 2006

E. van der Riet, 'De Rotterdamwet', *Vastgoedrecht* 2006 nr. 2, pp. 52-54.

Reehuis e.a. 2001

W.H.M. Reehuis, *Goederenrecht*, Deventer: Gouda Quint 2001.

RMO 2008

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*, Amsterdam: SWP Amsterdam 2008.

Rotterdam 2003

Gemeente Rotterdam, *Rotterdam zet door*, Rotterdam 2003.

Sackers 2010

H.J.B. Sackers, *Herder, hoeder en handhaver*, oratie Radboud universiteit 15 januari 2010.

Schilder 2009

J. Schilder, *De drang tot dwang, over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid* (oratie VU Amsterdam), 29 mei 2009.

Servicecentrum Handhaving 2008

Servicecentrum Handhaving, *Handhaving overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of...? Een handreiking voor gemeenten*, Den Haag: Servicecentrum Handhaving 2008.

Sluysmans 2001

J.A.M.A Sluysmans, 'De Wet Victor kritisch beschouwd', *Gst.* 2001 nr. 7144, 1.

Smits & Smallenbroek 2002

E.C.M. Smits & A.J.H Smallenbroek, *Evaluatie van de drugsinstrumenten: de gemeentelijke praktijk van het sluiten van panden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet*, SGBO 2002.

Snippe 2001

J. Snippe e.a., *Ons een zorg. Onderzoek naar de 15 grootste overlastveroorzakers in de stad Groningen*, Groningen-Rotterdam: Intraval 2001.

Smit 2006

V. Smit, 'Zet of draaft Rotterdam door?', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2006, nr. 3.

Van Toor & Duijst 2008

D. van Toor & W.Duijst, 'De last van overlast', *NJB* 2008, nr. 22, pp. 1344-1348.

Teunissen 2004

J.M.H.F. Teunissen, 'Een verwerpelijk wetsvoorstel', *NJB* 2004, nr. 9.

Teunissen 2007

J.M.H.F. Teunissen, *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Wolf 2007.

Tops 2007

P. Tops, *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas 2007.

Veiligheidsmonitor 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken en CBS, *Veiligheidsmonitor*, 2008.

Verfaillie e.a. 2007

K. Verfaillie e.a., 'De overlastmythe. Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen', *Panopticon* 2007 nr. 3.

Visser 2001

M. Visser, *Zorgplichtbepalingen in het strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 2001.

VNG 2009a

VNG, *Model-bouwverordening. Editie 2009*, Den Haag: SDU 2009.

VNG 2009b

VNG, *Toelichting op de Model-bouwverordening. Editie 2009*, Den Haag: SDU 2009.

Vols 2009

M. Vols, *Handreiking vervuilde tuinen*, Den Haag: VROM-Inspectie 2009.

Vols & Brouwer 2010

M. Vols & J.G. Brouwer, 'Nederland wordt steeds asocialer. De buurtrechter als reddende engel', in E. von Boné (red.), *De buurtrechter, terug van weggeweest*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2010.

VROM 2003

VROM, *Handreiking burenlawaai*, VROM

VROM 2006

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Ministerie van Volkshuisvesting, *Zakboek handhaving ruimtelijke regelgeving*, Kluwer 2006, pp. 50-51.

VROM 2007

VROM, *Handreiking handhaven bouwregelgeving*, Den Haag: VROM 2007.

VROM-Inspectie Noord 2007

VROM-Inspectie Regio Noord, *Handreiking aanpak vervallen panden*, VROM-Inspectie: Groningen april 2007.

VROM-inspectie 2007

VROM-inspectie, *Handreiking aanpak probleemerven*, Groningen: VROM 2007.

VROM-inspectie 2007b

VROM-inspectie, *Handboek aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten* VROM 2007.

Wibbens-de Jong 2009

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

Van der Wilt & Van der Zanden 2005

G.H. van der Wilt & W.H.M. van der Zanden, *Evaluatie experiment huisvestingsvergunning*, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek 2005.

Wijkgerichte Woonoverlastprojecten Utrecht 2006

Wijkgerichte Woonoverlastprojecten Utrecht, *Jaarverslag 2005*, Utrecht: Portes 2006.

WRR 2003

WRR, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam : Amsterdam University Press 2003.

15.2 Jurisprudentie

EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146 m. nt EAA. (Sunday Times)

EHRM 21 februari 1986, Series A 98 (James e.a v. UK)

EHRM 8 juli 1986, Series A. 102, p. 51 (Lithgow)

EHRM 16 december 1992, *NJ* 1993, 400 (Niemitz)

EHRM 22 september 1994, Series A. 296-A (Hentrich)

EHRM 9 december 1994, Series A 301-A, *NJ* 1996, 374 (Holy Monasteries)

EHRM 16 april 2002 applicationnummer 37 971/97 (Cola Est v. Frankrijk)

EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m.nt J.G Brouwer & A.E Schilder (Landvreugd)

EHRM 7 november 2002, applicationnummer 37 571/97 (Veeber v. Estland)

ABRvS 15 januari 1980, *AB* 1980, 229 m. nt. v.d. V (Ridderkerkse Katten I)

ABRvS 3 september 1985, R03.84.2414 (Uitwerpselen van dieren)

ABRvS 3 februari 1986, *AB* 1987, 258 m. nt. PvB (Rookontwikkeling & MBV)

Vz. ABRvS 24 april 1986, *AB* 1987, 256 (Autowerkplaats in tuin)

Vz. ABRvS 18 augustus 1986, R.03.86.4703/S6037 (Uitwerpselen van dieren)

ABRvS 12 februari 1987, *AB* 1988, 95 m. nt. JHvdV (Reptielen in Leek)

Vz. ABRvS 28 juni 1993, *AB* 1994, 422 (Kater Napoleon).

vz. ABRvS 7 januari 1994, Ro3.93.4442
 ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier (Drugspand Venlo)
 ABRvS 16 januari 1997, R.03.94.038 (MBV & onbevoegden in pand).
 ABRvS 9 maart 2000, BR, 750 (sociale overlast MBV)
 ABRvS 20 april 2000, BR 2000, 68 m. nt. J.W. Weerkamp (Antiekwinkel Sassenheim).
 ABRvS 18 mei 2000, BR 2000, 752 m. nt. J.W. Weerkamp
 ABRvS 4 juli 2001, AB 2002, 6 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder
 ABRvS 17 oktober 2001, AB 2002, 66 m. nt. F.R. Vermeer (Kikkeroverlast)
 ABRvS 20 maart 2002, LJV: AE0390 (Paarden in Nederhorst den Berg)
 ABRvS 3 juli 2002, LJV: AE4890 (Vuil op terrein bij woning)
 ABRvS 7 augustus 2002, AB 2003, 58 m. nt. F.R. Vermeer (Rolemmers)
 ABRvS, 11 december 2002, LJV: AF1728 (Anonieme getuigen I)
 ABRvS 24 maart 2003, LJV: AF7644 (Berk in tuin Prinsengracht)
 ABRvS 6 augustus 2003, LJV: AI0787 (Definitie verkoop)
 ABRvS 3 september 2003, AB 2003, 388 m. nt. FM
 ABRvS 24 september 2003, BR 2004, 45 (Asbest op perceel)
 ABRvS 28 april 2004, LJV: AO8464 (Autowerkplaats in tuin)
 ABRvS 8 december 2004, AB 2005, 44 m. nt. FM
 ABRvS 5 januari 2005, LJV: AR8730
 ABRvS 1 juni 2005, AB 2005, 247 m. nt. FM
 ABRvS 29 juni 2005, AB 2005, 248
 ABRvS 31 augustus 2005, AB 2005, 417 (Wm en woonboederij)
 ABRvS 24 mei 2006, Gst. 2006, 110 m. nt. L.J.J. Rogier, LJV: AX4387 (Peppermill)
 ABRvS 19 juli 2006, LJV: AY4265
 ABRvS 21 februari 2007, LJV: AZ9023, AB 2007, 108, m. nt. FM
 ABRvS 2 april 2008, LJV: BC8515 (Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en Bouwbesluit)
 ABRvS 25 juni 2008, LJV: BD5358 (Hennepplantage en bestemmingsplan)
 ABRvS, 25 juni 2008, LJV: BD5372
 ABRvS 30 juli 2008, LJV: BD8872 ((Hennepplantage, bestemmingsplan, Bouwverordening en Bouwbesluit II)
 ABRvS 20 augustus 2008, LJV: BE8845 (Honden in de achtertuin)
 ABRvS 14 januari 2009, LJV: BG9789 (Anonieme getuigen II)
 ABRvS 4 februari 2009, LJV: BH1845 (Huisvestingsvergunning Rotterdamwet)
 ABRvS 11 maart 2009, LJV: BH5535 (Waarschuwing Damocles)
 ABRvS 18 maart 2009, LJV: BH6312; JG 09.0060 m. nt. M. Vols (Sluiting 97 Woningwet)
 ABRvS 18 maart 2009, LJV: BH6322 (Stankoverlast kaaswinkel)
 ABRvS 8 april 2009, LJV: BI0421 (Hennepplantage en kostenverhaal verhuurder)
 ABRvS 8 april 2009, LJV: BI0438I; JG 09.0042 m. nt. L.D. Ruigrok.
 ABRvS 13 mei 2009, LJV: BI3690 (Integrale controle Joha Distri BV)
 ABRvS 27 mei 2009, LJV: BI4970 (Hanengekraai)
 ABRvS, 25 juni 2009, LJV: BJ1109 (Sluiting huurwoning)
 ABRvS 25 juni 2009, AB 2009, 358 m. n.t. Vermeer
 ABRvS 28 oktober 2009, LJV: BK1374.

 HR 21 april 1856, W 1744
 HR 3 april 1857, W 1840
 HR 16 december 1907, W. 8633
 HR 25 maart 1912, W 9322 (Amsterdamse Winkelsluitingsverordening)
 HR 4 april 1928, NJ 1951, 481 (Vinkeveen en Waverveen)
 HR 2 februari 1971, NJ 1971, 385 m. nt. C.B.
 HR 4 januari 1972, NJ 1972, 121.
 HR 16 maart 1973, NJ 1975, 74 m .nt. Wachter (Stikke Trui)

HR 8 april 1980, *AB* 1980, 446 m. nt. J.R. St; *NJ* 1980, 330 m. nt. ALM (Arnhemse Kraakverordening)
 HR 29 oktober 1993, *NJ* 1994, 107 (Hanen in Losser)
 HR 2 oktober 1995, *NJ* 1996, 219
 HR 18 september 1998, *NJ* 1999, 69 m. nt. ARB (Bijenspat 2)
 HR 19 juni 2001, *NJ* 2001, 574 (onbewoonbaar ogende woning)
 HR 21 oktober 2005, *NJ* 2006, 418 m. nt. C.J.H. Brunner (hinder en bouwvergunning)
 HR 29 november 2005, *NJ* 2006, 193.
 HR 24 april 2007, *AB* 2008, 327 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder
 Hoge Raad 11 maart 2008, *AB* 2008, 163 m. nt. Brouwer & Schilder (Gebiedsontzegging).

Gerechtshof Amsterdam, 14 juni 2006, *LJN*: AX8592 (Maagdenhuisbezetting 2006)

Rb. Alkmaar 5 april 1898, w. 7122 (woonwagen)
 Rb. Dordrecht 7 december 1981, *NJ* 1982, 169 (hotelkamer)
 Rb. Roermond 3 januari 1995, *AB* 1995, 168 (Drugspand Venlo Rb)
 Rb. Breda 28 mei 2001, *KG* 2001, 168 (woning boven coffeeshop)
 Rb. Roermond 12 maart 2002, *LJN*: AE1023 (tuin geen open erf)
 Voorzieningenrechter Rb. Maastricht 8 januari 2007, *LJN*: AZ5741
 Rb. Rotterdam 6 juni 2007, *AB* 2007, 226 m. nt. FM (Hennepplantage en bestemmingsplan)
 Rechtbank Rotterdam 21 december 2007, *AB* 2008, 200 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (FF-Kappebevel)
 Voorzieningenrechter Rb. Maastricht, 30 juli 2008, *LJN*: BD8991 (Sluiting kamerverhuur)
 Vz. Rb. Utrecht 12 augustus 2008, *LJN*: BE0073.
 Rb. Amsterdam, 8 september 2008, *LJN*: BG3625
 Rb. Maastricht 9 december 2008, *LJN*: BG6690; *JG* 09.0024 m. nt. M. Vols (Sluiting bij niet-drugsgelateerde overlast)
 Voorzieningenrechter Rb. Maastricht, 13 januari 2009, *LJN*: BH0376 (Woningsluiting Damocles & Verwijtbaarheid)
 Rb. Roermond 18 februari 2009, *JG* 09.0031 m. nt. M. Vols; *LJN*: BH3327 (Gebiedsontzegging).
 Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage 12 maart 2009, *LJN*: BH5737; *JG* 09.0047 m. nt. M. Vols (Cafe de Taveerne)
 Rechtbank Rotterdam 24 maart 2009 *JG* 09.0039 m. nt. M. Vols; *LJN*: BH8651 (Avondklok Twaalf-minners).
 Rb. Middelburg 26 maart 2009, *LJN*: BH8103 (Logiesgebouw en bestemmingsplan)
 Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond, 31 maart 2009, *LJN*: BI1270; *JG* 09.0048 m. nt. M. Vols (Sluiting drugswoning ogv Damocles).
 Rb. Utrecht 15 april 2009, *LJN*: BI2068 (Zorgplicht Woningwet)
 Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 23 april 2009, *LJN*: BK1083 (Overlast door permanente bewoning vakantiehuisjes)
 Vz. Rb. Breda 5 juni 2009, *LJN*: BI6630; *AB* 2009, 325 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; *JG* 09.0073 m. nt. M. Vols & J.G. Brouwer, (Victoria Tilburg).
 Rb. Haarlem 17 juni 2009, *LJN*: BJ7453 (Dennennaalden)
 Rb. Alkmaar 8 juli 2009, *LJN*: BJ3796 (Hinderlijke hanen).
 Voorzieningenrechter Rb. Dordrecht 10 juli 2007, *LJN*: BJ3806 (Jezus redt)
 Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 5 augustus 2009, *LJN*: BK1072 (Puppy's en het bestemmingsplan).
 Rb. Middelburg 20 augustus 2009, *LJN*: BJ6370 (Hennepplantage en Bouwverordening)
 Rb. Rotterdam 9 september 2009, *LJN*: BJ8979 (Spelende kinderen en terraslawaa).
 Voorzieningenrechter Rechtbank Alkmaar 22 oktober 2009, *LJN*: BK0901.
 Voorzieningenrechter Rb. 's-Hertogenbosch 27 oktober 2009, *LJN*: BK1271 (Gebiedsverbod pedofiel).

Rechtbank Zutphen 11 december 2009, *LJN*: BK7297
 Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN*: BK9763, *JG* 2010 m. nt M.Vols (Sluiting hennepkwekerij).
 Voorzieningenrechter Rechtbank Leeuwarden 20 januari 2010, *LJN*: BL0162 (Katten en het bestemmingsplan)
 Rechtbank Zutphen 3 februari 2010 *LJN*: BL1733, *JG* 2010 m. nt M. Vols

Jurisprudentie huurrecht

HR 16 oktober 1992, *NJ* 1993, 167 (Van Gent/Wijnands)
 HR 25 juni 1999, *NJ* 2000, 33 (Opsluiting in een vriescel)
 HR 22 oktober 1999, *NJ* 2000, 208 (Twickler)
 HR 11 januari 2002, *NJ* 2003, 255 (Schwarz/Gnjatovic)
 HR 9 december 2005, *NJ* 2006, 153 (Steinbach/Bergopwaarts)
 HR 22 juni 2007, *RvdW* 2007, 604 (Mishandeling huismeester).
 HR 22 juni 2007, *NJ* 2007, 434 (Fisser/Tycho)

Hof Amsterdam 6 april 2006, *WR* 2007, 4 (Omstandigheden hennepkwekerij)
 Hof Arnhem 12 december 2006, *WR* 2007, 33 (Schade door brand container II)
 Hof Den Haag 22 december 2006, *WR* 2007, 29 (Ontbinding en verwaarlozing)
 Hof Amsterdam 10 januari 2008, *WR* 2008, 58
 Hof Amsterdam 21 augustus 2008, *WR* 2009, 4 (Geluidsoverlast)
 Hof Amsterdam 28 augustus 2008, *WR* 2009, 26 (Schade wegens niet nakoming huurovereenkomst)
 Hof 's-Gravenhage 8 december 2009, *LJN*: BK7116 (Buitengerechtelijke ontbinding Victor en Damocles)

Rb. Amsterdam 13 maart 1998, *WR* 1998, 74 (Pianospel en dwangsom).
 Rb. Amsterdam 9 oktober 2002, *WR* 2003, 27 (Brand door open haard)
 Rb. Amsterdam 20 november 2003, *WR* 2004, 62 (Tokkies)
 Rb. Amsterdam 3 juni 2005, *WR* 2006, 51 (Overlast van een boom)
 Vz. Rb. Amsterdam 9 januari 2006, *Prg* 2006, 24 (Vervuilde tuin en woning)
 Rb. Zwolle-Lelystad 1 maart 2006, *WR* 2006, 69 (Schade door brand container)
 Vz. Rb. Amsterdam 20 december 2006, *WR* 2007, 65 (Bedreiging medewerker coöperatie)
 Vz. Rb. Utrecht 2 mei 2007, *WR* 2007, 64 (Gijzeling medewerker coöperatie)
 Rb. Breda 16 mei 2007, *WR* 2008, 15 (Overbewoning en overlast)
 Vz. Rb. Amsterdam, 23 juli 2007, *WR* 2008, 29 (Schade onderhuur)
 Rb. Rotterdam 4 september 2007, *WR* 2007, 95
 Vz. Rb. Utrecht 14 maart 2008, *LJN*: BC6701 (Civiel contacts- en straatverbod)
 Ktr. Rb. Maastricht, 27 november 2008 (niet gepubliceerd)
 Vz. Rb. Rotterdam 20 januari 2009 (niet gepubliceerd)
 Ktr. Rb. 's-Gravenhage, 22 januari 2009, *LJN*: BH1671
 Vz. Rb. Utrecht 9 juli 2008, *LJN*: BD6624 (Lijfswang handhaving civiel contacts- en straatverbod)
 Rb. Almelo 5 juni 2009, *LJN*: BI8500 (Verwaarlozing en gevaarlijke CV-ketel)
 Rb. Breda 10 juni 2009, *LJN*: BJ1277 (Schadevergoeding vanwege agressieve burens)
 Ktr. Rb. Rotterdam 7 juli 2009, *LJN*: BJ2739 (Taak verhuurder bij overlast)
 Ktr. Rb. Dordrecht 9 juli 2009, *LJN*: BJ2291 (Volle woning)
 Vz. Rb. 's-Gravenhage 8 september 2009, *LJN*: BJ8850 (ontbinding en kortgeding)

15.3 Parlementaire stukken

Kamerstukken II, 1968-1969, 9649, nr. 3
Kamerstukken II 1975-1976, 13872, nr. 3
Kamerstukken II, 1984-1985, 19703, nr. 3
Kamerstukken II, 1988-1989, 19703, nr. 5

Kamerstukken II 1996-1997, 25403, nr. 3
Kamerstukken II 1997-1998, 26089, nr. 3 (Huurrecht)
Kamerstukken II 1998-1999, 26057, nr. 6 (Burenlawaaï)
Kamerstukken II, 2000-2001, 27732, nr. 3
Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78.
Kamerstukken II 2003-2004, 29392, nr. 3 (MvT wijziging Woningwet)
Kamerstukken II 2003-2004, 29392, nr. 4 (Advies RvS wijziging Woningwet)
Kamerstukken II 2003-2004, 29392, nr. 6 (Nota nav verslag wijziging Woningwet)
Kamerstukken 2003-2004, 29537, nr. 21
Kamerstukken II 2004-2005, 29392, nr. 9
Kamerstukken II, 2004-2005, 30091, nr. 8 (Nota nav het verslag Rotterdamwet)
Kamerstukken II, 2004-2005, 30091, nr. 14 (Amendement Bruls Rotterdamwet)
Kamerstukken I 2005-2006, 29392, nr. B
Kamerstukken II 2005-2006, 30515, nr. 3.
Kamerstukken II 2005-2006, 30515, nr. 4.
Kamerstukken II, 2004-2005, 30091, nr. 3 (MvT Rotterdamwet)
Kamerstukken II, 2005-2006, 29392, nr. 12 (Aanpassing Woningwet)
Kamerstukken II 2006-2007, aanhangsel 2913-2914
Kamerstukken II, 2007-2008, 31467, nr. 3 (MvT Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)
Kamerstukken II 2007-2008, Aanhangsel van de Handelingen, 7203-7204 (antwoord op Kamervragen woonoverlast)
Kamerstukken II 2007-2008, 31556, nr. 3 (MvT bestuurlijke boete in huisvestingswet)
Kamerstukken II 2008-2009, 28684, nr. 211 (Reactie op evaluatie Victoria en Victor)
Kamerstukken II, 2008-2009, 31467, nr. A (wetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)
Kamerstukken II, 2008-2009, 31700 VI, nr. 69 (Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, 31 oktober 2008)

Handelingen II 29 maart 2007, nr. 55, p. 55-137

Overige documenten:

Reactie op Motie Van Muijen e.a. door college van B&W Rotterdam 25 april 2006, met kenmerk BWV 185231

VNG ledenbrief 24 juni 2009 betreffende de invoering bestuurlijke boete in de huisvestingswet.

Brief Minister van Binnenlandse zaken n.a.v. onderzoek effectiviteit juridisch instrumentarium overlast en verloedering (motie Coruz), 4 juni 2009.

Bijlage 2 : Gemeenten betrokken bij onderzoek

- 1) Alkmaar
- 2) Almelo
- 3) Amersfoort
- 4) Amsterdam
- 5) Arnhem
- 6) Apeldoorn
- 7) Assen
- 8) Bergen op Zoom
- 9) Breda
- 10) Den Bosch
- 11) Den Haag
- 12) Deventer
- 13) Dordrecht
- 14) Eindhoven
- 15) Emmen
- 16) Enschede
- 17) Groningen
- 18) Haarlem
- 19) Haarlemmermeer
- 20) Heerlen
- 21) Helmond
- 22) Hengelo
- 23) Hilversum
- 24) Kerkrade
- 25) Leeuwarden
- 26) Leiden
- 27) Maastricht
- 28) Nieuwegein
- 29) Nijmegen
- 30) Oss
- 31) Roermond
- 32) Roosendaal
- 33) Rotterdam
- 34) Terneuzen
- 35) Tilburg
- 36) Utrecht
- 37) Venlo
- 38) Wijchen
- 39) Zaanstad
- 40) Zwolle

Bijlage 3 : Vragenlijst onderzoek woonoverlast

1	Algemeen	
1.1	Is de contactpersoon dezelfde persoon met wie in 2008 voor de evaluatie Victor/Victoria is gesproken?	0 Ja 0 Nee
1.2	Is er beleid in uw gemeente in verband met de aanpak van woonoverlast?	0 Ja 0 Nee
1.3	Is er woonoverlast in uw gemeente?	0 Ja 0 Nee
2	Uitvoeringspraktijk	
2.1	Treedt de gemeente in het algemeen op tegen woonoverlast?	0 Ja 0 Nee 0 Anders
2.2	Vindt de gemeente het moeilijk om actie te ondernemen?	0 Ja 0 Nee 0 Anders
2.3	Hoe vaak onderneemt uw gemeente actie met betrekking tot woonoverlast per jaar? (Indien Anders, dan toelichten)	0 Niet 0 1-5 0 > 5 0 > 10 0 > 25 0 Anders
2.4	Wat is de aanleiding op basis waarvan door de gemeente opgetreden wordt tegen woonoverlast? (Indien Anders, dan toelichten)	0 Klachten van burgers of bedrijven 0 Eigen signalering 0 Signalering door samenwerkingspartner 0 Anders nl.....
2.5	Heeft uw gemeente een speciaal meldpunt woonoverlast?	0 Ja 0 Nee 0 Anders.....
2.5 b	Heeft u een idee hoe de verhouding is van woonoverlast vanuit huur versus eigen woning? (Indien ja, graag toelichten)	0 Ja 0 Nee Indien ja, hier graag toelichten.....
3	Werkwijze gemeente	
3.1	Wat is de werkwijze van de gemeente tegen woonoverlast? (Meerdere keuzemogelijkheden) (Indien Anders, dan toelichten)	0 N.v.t. 0 Gesprek met de melder 0 Gesprek met de overlastgever of bewoner 0 Gesprek met de eigenaar 0 Correspondentie 0 Inzet niet-juridische middelen 0 Vast traject zonder juridische middelen 0 Vast traject met o.a. juridische middelen 0 Inzet van alleen juridische middelen 0 Anders

3.2	Volstaat deze werkwijze (m.a.w. is de woonoverlast met de werkwijze van de gemeente opgelost)?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Soms ☐ Meestal ☐ Anders nl.....
3.3	Indien de vorige vraag niet met Ja is beantwoord, wat heeft de gemeente verder nog gedaan om te achterhalen of de woonoverlast verdwenen is?	☐ N.v.t. ☐ Niets ☐ Weet niet ☐ Actie herhaald ☐ Andere actie uitprobeerde ☐ Anders.....
3.4	Op basis van welke wetgeving treedt de gemeente (vanuit de diverse diensten, bijvoorbeeld OOV, BWT, RO en Milieu) op tegen woonoverlast? (Meerdere keuzemogelijkheden) (Indien Anders dan toelichten)	☐ N.v.t. ☐ Weet niet ☐ APV ☐ Wm en Afvalstoffenverordening ☐ Bouwwet en -regelgeving (Ww, BB, Bouwverordening, Welstand) ☐ WRO ☐ Gemeentewet (art. 172, 174a) ☐ Opiumwet ☐ Wetboek van Strafrecht ☐ Anders.....
3.5	Welke ervaring is daarbij opgedaan? (Indien Anders, dan toelichten)	☐ N.v.t. ☐ Successen/goede voorbeelden ☐ Optreden problemen ☐ Geen bijzonderheden ☐ Anders.....
3.6	Er zijn goede voorbeelden/successen opgedaan bij de volgende wet-/regelgeving, svp toelichten.	
3.7	Er zijn problemen ervaren bij de volgende wet-/regelgeving (svp toelichten welke problemen)	☐ N.v.t. ☐ Weet niet ☐ APV ☐ Wm en Afvalstoffenverordening ☐ Bouwwet en -regelgeving (Ww, BB, Bouwverordening, Welstand) ☐ WRO ☐ Gemeentewet (art. 172, 174a) ☐ Opiumwet ☐ Wetboek van Strafrecht ☐ Anders.....

3.8	Welke niet-juridische middelen of gedeeltelijk niet-juridische middelen worden in uw gemeente ingezet bij de aanpak van woonoverlast? (Meerdere keuzemogelijkheden) (Indien Anders, dan toelichten)	0 Geen 0 Buurtvereniging 0 Buurtvaders/coach 0 Buurtbemiddeling/Mediation 0 Huismeester 0 Buurtregisseur 0 Wijkagent 0 Stadsmarinier 0 Zwerfvuilteams 0 Speciaal project Skaeve Huse 0 Speciaal project Gemeentelijke interventieteams 0 Speciaal project interventieteams met niet-gemeentelijke partners 0 Anders.....
3.9	Welke wet zet u bij voorkeur in bij de aanpak van woonoverlast en waarom?	
4	Samenwerking bij uitvoering	
4.1	Werkt u op het gebied van de aanpak van woonoverlast samen met andere instanties binnen en buiten de gemeentelijke organisatie?	0 Ja 0 Nee 0 Anders.....
4.2	Vindt gegevensuitwisseling plaats tussen de samenwerkende partners? (evt. toelichten)	0 Ja soms 0 Ja structureel 0 Nee 0 Anders.....
4.3	Vergroot de samenwerking de effectiviteit van de niet-juridische aanpak ? (Hier gaat het om de niet-juridische aanpak, in de volgende vraag specifiek om de effectiviteit in relatie tot de inzet van juridische middelen. Indien anders ingevuld graag toelichten.).	0 N.v.t. 0 Ja 0 Nee 0 Anders.....
4.4	Vergroot de samenwerking de effectiviteit van inzet juridische middelen ? (Indien Anders dan toelichten)	0 N.v.t. 0 Ja 0 Nee 0 Anders.....
4.5	Is de samenwerking structureel? (Indien Ja anders wordt ingevuld, dan toelichten hoe de samenwerking is georganiseerd).	0 N.v.t. 0 Nee 0 Ja als interventieteam 0 Ja als veiligheidshuis 0 Ja dmv regelmatig woonoverlastoverleg en coördinatie 0 Ja onder regie van woonoverlastregisseur (met besliskracht) 0 Ja, anders

4.6	Indien vraag 4.3 met Nee is beantwoord (de samenwerking vergroot niet de effectiviteit van de niet-juridische aanpak), wat is daar de reden van? (Meerdere keuzemogelijkheden) (Indien Overig , dan toelichten).	0 N.v.t. 0 De communicatie met de overige instanties is lastig 0 Er is geen overeenstemming over de aanpak 0 Gegevensuitwisseling is niet mogelijk 0 Er is geen tijd voor beschikbaar 0 Overig nl.....
4.7	Indien vraag 4.4 met Nee is beantwoord (de samenwerking vergroot niet de effectiviteit van de juridische aanpak), wat is daar de reden van? (Indien Overig wordt ingevuld, dan toelichten).	0 N.v.t. 0 De dossieropbouw bij overige instanties vaak onvolledig blijkt (gevolg: bijv. rechter acht besluit onrechtmatig) 0 De communicatie met de overige instanties is lastig 0 Overig nl.....

