

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

Nr. 2 VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de wettelijke mogelijkheden voor gemeenten tot aanpak van woonoverlast te vergroten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 151c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 151d

1. Een ieder die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat door gedragingen in die woning of op dat erf geen bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor omwonenden ontstaat dan wel voortduurt.
2. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien het eerste lid van deze bepaling wordt overtreden.

ARTIKEL II

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL III

Deze wet wordt aangehaald als: Wet aanpak woonoverlast.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

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

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en aanleiding

Woonoverlast is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Het heeft grote gevolgen voor het woongenot en de gevoelens van veiligheid van de slachtoffers. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek ervaren een half miljoen Nederlanders zoveel hinder van hun rechtstreekse buren of omwonenden dat hun dagelijks leven daardoor ernstig verstoord wordt. De overlast kan effecten hebben op de psychische gesteldheid van omwonenden, die zich soms zelfs gedwongen zien om te verhuizen.¹

Woonoverlast bestaat vaak uit relatief kleine vergrijpen. Een hond die continu blaft, omwonenden die weigeren de portiek schoon te houden, buren die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben. Deze vorm van overlast is niet voldoende om een uithuisplaatsing of woningsluiting te rechtvaardigen. Omwonenden van de overlastgever kunnen er weinig tegen beginnen en blijven met lege handen achter.

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

Op dit moment heeft de overheid grofweg twee opties. Hij kan de overlastgever een bestuurlijke waarschuwing geven, of hij kan hem uit huis plaatsen. De ene optie is te licht en heeft vaak geen effect. De tweede optie is te zwaar en verplaatst het probleem alleen maar. Daarom is er een tussenvorm nodig. De overheid moet de mogelijkheid krijgen om de overlastgever een specifieke gedragsaanwijzing te geven. Als de overlast bestaat uit een blaffende of agressieve hond, moet de overlastgever worden gedwongen zijn hond te muilkorven of binnen te houden. Is er sprake van geluidsoverlast, dan moet de betrokken persoon gedwongen worden zijn muziek zachter te zetten. Is duidelijk dat bepaalde bezoekers telkens voor een onveilige sfeer zorgen, dan komt er een bezoekersverbod. Kortom, de overheid moet gericht optreden en maatwerk leveren. Op deze manier kan de overlast in een vroeg stadium worden aangepakt voordat de situatie verder uit de hand loopt.

¹ Integrale Veiligheidsmonitor 2011, Landelijke rapportage, Centraal Bureau voor de Statistiek.

De indiener is veel dank verschuldigd aan dr. M. Vols, die uitgebreid onderzoek heeft gedaan naar de aanpak van overlastveroorzakers.² Dr. Vols concludeert in zijn proefschrift dat de overheid niet de juiste juridische instrumenten heeft om woonoverlast aan te pakken. Het initiatiefwetsvoorstel is bedoeld om deze lacune in de wetgeving op te vullen.

2. Voorgaande maatregelen

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

1995-1997: Drugspand Venlo en Wet Victoria

In 1995 doet de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een belangwekkende uitspraak.³ Een woning in Venlo is de bron van veel overlast, onder andere doordat in de woning drugs wordt verkocht. De bezoekers van de woning zijn luidruchtig en gedragen zich intimiderend ten opzichte van de omwonenden. Eén omwonende klaagt bij de gemeente. Daarop legt de gemeente een bezoekersverbod op aan de bewoner van de desbetreffende woning. Hij mag geen bezoek meer ontvangen, hetgeen het overlast zou moeten verminderen. Het verbod vindt zijn grondslag in een plaatselijke verordening. De bewoner gaat naar de rechter en uiteindelijk komt de zaak voor de Afdeling. Deze oordeelt dat het verbod een ongeoorloofde beperking is op het recht op persoonlijke levenssfeer van de bewoner. Dat “is slechts toegestaan op basis van een wet in formele zin. Zulk een grondslag ontbreekt”, aldus de Afdeling.⁴

Deze uitspraak heeft veel losgemaakt. In de literatuur is ze “volstrekt onredelijk” genoemd.⁵ Ook in het parlement gaan de tongen los. Men vraagt zich af hoe het zit met de persoonlijke levenssfeer van de burger die last heeft van de overlastveroorzaker. Moet de overheid niet aan de kant staan van de slachtoffers, in plaats van de overlastveroorzakers?⁶

Als reactie komt de wetgever met de zogenaamde Wet Victoria.⁷ In artikel 174a Gemeentewet komt de bevoegdheid te staan om een woning te sluiten bij verstoring van de openbare orde rond de woning. Deze wet treedt in 1997 in werking.⁸

2000: Woningwet en uitspraak ABRvS van 9 maart 2000

In de Woningwet staan verplichtingen voor de eigenaar of gebruiker van een woning om ervoor te zorgen dat de staat van zijn woning geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid (zie bijvoorbeeld artikel 1a Woningwet). Het bevoegd gezag kan deze zorgplicht voor de staat van de woning afdwingen door bestuursdwang te gebruiken. Echter, in 2000 heeft de Afdeling geoordeeld dat de bevoegdheden van de Woningwet niet gebruikt mogen worden om “sociale overlast” tegen te gaan.⁹ Het gaat om de staat van de woning zelf, die

² M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Groningen 2013. Zie ook www.openbareorderecht.nl

³ Uitspraak ABRvS van 28 augustus 1995, H01950073 (Drugspand Venlo).

⁴ Idem.

⁵ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 2-3, m.n. noot 11.

⁶ Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Eerste Kamerlid Hans Wiegel, *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-834.

⁷ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, ‘Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking’, *NJCM-Bulletin* 2011-3, p. 307.

⁸ Uit recente jurisprudentie blijkt dat het niet mogelijk is om de Wet Victoria te gebruiken bij ernstige geluidsoverlast. Zie uitspraak ABRvS van 1 december 2010, 201005518/1/H3.

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

bijvoorbeeld brandgevaarlijk of slecht onderhouden kan zijn. Hiermee vallen veel vormen van woonoverlast buiten het bereik van de Woningwet.¹⁰

2002: Wet Victor

In 2002 treedt de Wet Victor in werking. Deze wet bestaat uit drie onderdelen om woonoverlast tegen te gaan. Ten eerste wordt het gemakkelijker voor een verhuurder om de huurovereenkomst te ontbinden bij woningsluiting (artikel 7:231 lid 2 BW). Ten tweede wordt de eigenaar van een gesloten woning verplicht om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegd gezag (artikel 14 Woningwet). Tot slot worden de regels omtrent de onteigening van een woning aangepast (artikel 77 Onteigeningswet).¹¹ De bevoegdheden van de Wet Victor worden in de praktijk weinig gebruikt. Ze geven blijkbaar niet de gewenste bevoegdheid die nodig is om woonoverlast in een vroeg stadium tegen te gaan.¹²

2005: Rotterdamwet

In 2005 wordt artikel 17 van de Woningwet aangepast. Bij een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid kan het bevoegd gezag op grond van dit artikel een woning sluiten. Deze bevoegdheid is onderdeel van de ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’, ook wel de Rotterdamwet genoemd.¹³ De wet is tot stand gekomen op verzoek van de gemeente Rotterdam, waar men veel ervaring heeft met het bestrijden van woonoverlast.

2007: Wet Damocles

In 2007 wordt artikel 13b Opiumwet, dat oorspronkelijk stamt uit 1999, aangepast. Het nieuwe artikel 13b, ook wel de Wet Damocles geheten, bepaalt dat de burgemeester een woning kan sluiten als sprake is van drugshandel in de desbetreffende woning.¹⁴ Het is voor de sluiting niet nodig dat er ook sprake is van overlast. Het enkele feit dat er in de woning verboden middelen worden ‘verkochte, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn, is voldoende om sluiting te rechtvaardigen.¹⁵

2009: Zwartboek Burenoverlast

De aanpak van burenoverlast blijft onder de maat. Het lukt niet om de juiste bevoegdheden in het leven te roepen. Ook in de politiek wordt de roep groter. In 2009 schrijft het Tweede Kamerlid van de PvdA Attje Kuiken een nota over het onderwerp, getiteld ‘Zwartboek Burenoverlast’.¹⁶ Hierin beveelt het Kamerlid onder andere aan om de mogelijkheden voor tijdelijke of definitieve uithuiszetting van overlastveroorzakers te onderzoeken. De regering stelt in haar reactie dat gemeenten nog altijd “knelpunten en onduidelijkheden ervaren bij de

¹⁰ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 208-209. Zie ook: ‘Als je buurman een aso is’, 2 april 2013, www.kennislink.nl/publicaties.

¹¹ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 87.

¹² Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 89-90.

¹³ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 77-80.

¹⁴ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 70.

¹⁵ Brouwer en Schilder, ‘Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer’, p. 318-320.

¹⁶ De nota is tot stand gekomen na een oproep aan burgers om hun ervaringen met burenoverlast te melden aan de PvdA. Ruim 450 burgers hebben op deze oproep gereageerd.

bestrijding van woonoverlast”.¹⁷ Wat betreft de uithuiszetting merkt de regering op dat deze bevoegdheden al bestaan.¹⁸

2013: Brief Aanpak Woonoverlast

Op 18 november 2013 stuurt de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, een brief naar de Tweede Kamer over de bevoegdheden voor gemeenten om woonoverlast aan te pakken.¹⁹ Het kabinet merkt in deze brief op dat gemeenten reeds een groot aantal instrumenten hebben om woonoverlast aan te pakken. In zeer ernstige gevallen is het mogelijk een woning te sluiten. Bij minder ernstige gevallen kan de lokale overheid een bestuurlijke waarschuwing geven aan de overlastgever.²⁰ Naast deze mogelijkheden voor het bevoegd gezag, hebben verhuurders diverse instrumenten om overlast van een verhuurder tegen te gaan.²¹

Tussenconclusie

In de afgelopen twintig jaar heeft de Nederlandse wetgever maar liefst drie bevoegdheden geïntroduceerd om woningen te sluiten: De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet), de Rotterdamwet (artikel 17 Woningwet) en de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet). In de wetenschap is opgemerkt dat geen van deze sluitingsbevoegdheden scherp genoeg zijn gemarkeerd.²² Er blijft behoefte aan “verfijndere instrumenten” om woonoverlast aan te pakken.²³

3. Hoofdpijnen van wetsvoorstel

De indiener wil deze gewenste verfijndere instrumenten in de wetgeving introduceren. De lokale overheid kan een overlastgever een vrijblijvende waarschuwing geven, maar dit heeft vaak niet het gewenste effect.²⁴ Er zijn voldoende mogelijkheden om bij ernstige overlast een woning te sluiten, maar deze rigoureuze maatregel is niet altijd op zijn plaats. Het ontbreken van meer genuanceerde instrumenten staat een effectieve aanpak van woonoverlast in de weg.²⁵

De aanvulling van het instrumentarium door deze wet bestaat uit de introductie van een specifieke gedragsaanwijzing. In deze aanwijzing staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten. Het kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastgever slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, na een bepaalde tijd helemaal geen bezoekers meer mag ontvangen, zijn hond moet muilkorven of anderszins voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, de portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, enzovoorts. Het bevoegd gezag kan per geval maatgericht te werk gaan.²⁶ Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan men altijd nog overgaan tot sluiting van de woning.²⁷

¹⁷ Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 24 november 2009, kenmerk ABC2009059800, p. 2.

¹⁸ Idem, p. 7.

¹⁹ Kamerstukken II, 2013-2014, 28 684, nr. 398.

²⁰ Kamerstukken II, 2013-2014, 28 684, nr. 398, p. 1-2.

²¹ Kamerstukken II, 2013-2014, 28 684, nr. 398, p. 2-3.

²² Brouwer en Schilder, ‘Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer’, p. 308.

²³ Brouwer en Schilder, ‘Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer’, p. 324.

²⁴ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 57-59. De waarschuwing is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zie uitspraak ABRvS van 16 november 2011, AB 2012, 115.

²⁵ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 206.

²⁶ Brouwer en Schilder, ‘Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer’, p. 324.

²⁷ Vergelijk het ‘de-escalatiemodel’ uit Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 185-189.

De specifieke gedragsaanwijzing wordt mogelijk gemaakt door in de Gemeentewet op te nemen dat een ieder, die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor draagt, voor zover dat in diens vermogen ligt, dat door gedragingen in die woning of op dat erf geen bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor omwonenden ontstaat dan wel voortduurt. De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien deze zorgplicht wordt overtreden.

De gemeenteraad kan dus besluiten of in de gemeente behoefte is aan deze nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester. Dit zal per gemeente verschillen. De problematiek met woonoverlast is niet in iedere gemeente hetzelfde. Door de trapsgewijze bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester via de raad, kan er rekening worden gehouden met de specifieke behoeftes en omstandigheden per gemeente.²⁸ Bovendien vergroot dit de democratische legitimiteit van de gezagsuitoefening.

Het doel van het wetsartikel is het tegengaan van woonoverlast. Een burgemeester die de bepaling gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, zoals het afdwingen van de zondagsrust, maakt zich schuldig aan schending van het verbod op *détournement de pouvoir* zoals dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Een dergelijk oneigenlijk gebruik zal vermoedelijk in eerste instantie door de gemeenteraad en in het uiterste geval door de rechter worden voorkomen. De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. Titel 5.3 van de Awb is van toepassing. De burgemeester kan, op grond van artikel 5:32 van de Awb, een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende effect hebben, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen, met inachtneming van een begunstigingstermijn, de overlast tot een einde brengen. Bij de daadwerkelijke uitoefening van de bestuursdwang kan men denken aan het verwijderen van bezoekers uit de woning, het aanbrenge van geluidsisolatie, het inbeslagnemen van huisdieren, het verwijderen van vuilnis enzovoorts. De kosten van de bestuursdwang kunnen conform artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overlastgever. De precieze vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd.

Het gebruik van de bestuursdwang is voldoende voorzienbaar. De burgemeester zal immers eerst gebruik maken van een last onder dwangsom voordat hij overgaat tot een last onder bestuursdwang. Ook zijn de regels omtrent de begunstigingstermijn uit de Awb en de jurisprudentie van toepassing. Uitgangspunt voor de begunstigingstermijn is hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen. Dit kan per overtreding verschillen.²⁹ In sommige gevallen is het niet mogelijk om de overtreding per direct te beëindigen. Als in de last staat dat de overlastveroorzaker zijn hond moet muilkorven, vergt het vermoedelijk enige tijd om de juiste muilkorf te vinden. In een dergelijk geval dient de burgemeester een “redelijke termijn” voor te schrijven.³⁰

Door de getrapte bevoegdheidsverlening via de gemeenteraad, de waarborgen uit het bestuursrecht en de verschillende de-escalerende bevoegdheden van de burgemeester³¹ is het gebruik van artikel 151d van de Gemeentewet voldoende voorzienbaar. Uiteraard staan de bestuursrechtelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open voor degene die te maken krijgt met een besluit op grond van het nieuwe artikel.

²⁸ Zie voor de verschillen per gemeente: Onderscheid in leefbaarheid. Ontwikkeling van de leefbaarheid 2010-2012. www.leefbaarometer.nl

²⁹ Zie uitspraken ABRvS van 17 maart 2010 (200904625/1) en 23 maart 2005 (200405659/1).

³⁰ Uitspraak ABRvS van 4 september 2002 (200101199/1).

³¹ Voor het de-escalatiemodel, zie Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 185-189.

4. Verhouding tot EVRM en Grondwet

Artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt strenge eisen aan de proportionaliteit van een besluit om iemand zijn woning te ontnemen.³² Het voorgestelde artikel 151d van de Gemeentewet geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid meer proportioneel op te treden bij woonoverlast. Het wordt mogelijk om eerst minder vergaande maatregelen te nemen, alvorens over te gaan tot huisuitzetting of woningsluiting. Daarmee is de nieuwe bepaling in overeenstemming met artikel 8 van het EVRM.

Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. In de jurisprudentie is bepaald dat een bezoekersverbod ter voorkoming van woonoverlast een ongeoorloofde inmenging van de persoonlijke levenssfeer van de overlastgever is als de inmenging niet is gestoeld op een wet in formele zin maar op een plaatselijke verordening.³³ Het voorgestelde artikel 151d van de Gemeentewet introduceert de gewenste formeelwettelijke basis. Daarmee is voldaan aan de vereisten uit artikel 10 van de Grondwet.

5. Overwogen alternatieven

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

Ook had de indiener kunnen kiezen voor een uitbreiding van de civielrechtelijke bepalingen. Het burgerlijk recht kent reeds meerdere bepalingen betreffende overlast. Bijvoorbeeld artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geeft bepalingen over onrechtmatige hinder tussen aanpalende erven. Ook kan een overlastgevende gedraging een onrechtmatige daad zijn op grond van artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Het kan zijn dat veel vormen van overlast, waarvoor het nieuwe artikel in de Gemeentewet is bedoeld, dusdanig zijn dat een civielrechtelijke procedure op grond van hinder (artikel 5:37 van het BW) en/of onrechtmatige daad (artikel 6:162 van het BW) een kans van slagen hebben.

Bij huurwoningen zijn de civielrechtelijke mogelijkheden nog groter dan bij koopwoningen. Een eiser kan immers de verhuurder en/of de woningbouwcorporatie aanspreken, wat bij koopwoningen niet mogelijk is. Dat onderscheid valt weg bij de uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium.

Het staat eenieder uiteraard vrij om naar de burgerlijke rechter te stappen bij woonoverlast. De ervaring leert echter dat dit niet vaak gebeurt. Vaak zijn slachtoffers van woonoverlast angstig om een civielrechtelijke procedure aan te spannen tegen hun rechtstreekse burens. Bovendien is handhaving lastig, zelfs na een gewonnen procedure, en is de angst voor represailles groot. Daarom is een bestuursrechtelijke bevoegdheid nodig. Niet in plaats van de civielrechtelijke mogelijkheden, maar in aanvulling daarop.

³² Uitspraak EHRM van 13 mei 2008, McCann v. VK.

³³ Uitspraak ABRvS van 28 augustus 1995, H01950073.

Tot slot heeft de indiener gekeken naar de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk met de zogenaamde ‘anti-social behaviour order’ (hierna: ASBO). Deze vorm van wetgeving is in het Verenigd Koninkrijk geïntroduceerd in 1998. Een ASBO is een uitspraak van een civiele rechter, waarin wordt bepaald dat een bepaalde persoon zich moet onthouden van bepaald overlastgevend gedrag. Overtreding van de ASBO is een strafbaar feit onder Brits recht. Het is dus een combinatie van civielrecht en strafrecht. De indiener heeft gekozen de Britse route niet te volgen. De ervaringen met de ASBO zijn niet onverdeeld positief. Ook past het niet in het Nederlandse rechtsstelsel. Een wijziging van de Gemeentewet is naar het oordeel van de indiener eenvoudiger en effectiever.³⁴

Na afweging van bovenstaande varianten heeft de indiener gekozen voor een uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium om woonoverlast aan te pakken.

6. Bestuurlijke en financiële gevolgen

De bestuurlijke en financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn afhankelijk van het gebruik ervan. Gemeenten hebben zelf de keuze of ze de bevoegdheid willen gebruiken of niet. Verder is het afhankelijk van de specifieke opgelegde last hoe groot de bestuurlijke en financiële gevolgen hiervan zijn. Het is denkbaar dat de controle op een opgelegde last onder dwangsom veel bestuurslast met zich meebrengt. Aan de andere kant is het dankzij dit wetsvoorstel mogelijk om vroeg in te grijpen bij woonoverlast, voordat de zaak verder uit de hand loopt. Men kan dus met relatief weinig middelen een potentieel groter probleem voorkomen, wat positieve effecten heeft op de bestuurslast en daarmee de financiële last van de lokale overheid.

7. Advies

De stukken worden voorgelegd aan de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en toegankelijk gemaakt via www.internetconsultatie.nl

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Artikel 151d Gemeentewet)

Met artikel I van het wetsvoorstel wordt in de Gemeentewet artikel 151d ingevoegd. In het eerste lid wordt bepaald dat een ieder die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor draagt dat, zover dat in diens vermogen ligt, door gedragingen in die woning of op dat erf geen bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor omwonenden ontstaat dan wel voortduurt. Voor de formulering van dit artikellid is gekeken naar de bestaande artikel 174a van de Gemeentewet en artikelen 1a en 17 van de Woningwet.

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

³⁴ Overigens wil men de ASBO-wetgeving momenteel wijzigen. Zie https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251312/01_Factsheet_Replacing_the_ASBO_-_updated_for_Lords.pdf

Onder ‘een ieder die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt’ wordt verstaan degene die de woning gebruikt. De gebruiker hoeft niet een huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning te hebben. Ook een regelmatige gast of een kraker van de woning valt onder het bestanddeel ‘gebruiken’.

Het bestanddeel ‘voor zover dat in diens vermogen ligt’ is vergelijkbaar met het tweede lid van artikel 1a van de Woningwet. Het is niet mogelijk om een last op te leggen om iets te doen of na te laten wat voor de betrokken persoon fysiek of anderszins onmogelijk is.

Met ‘gedragingen in die woning of op dat erf’ worden tevens bedoeld gedragingen rondom de woning of het erf. De overlastgever die zijn gedragingen pleegt in de nabije omgeving van zijn eigen woning, bijvoorbeeld in de tuin van de burens, valt ook onder de bepaling. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de buurman tevens vallen onder ‘gedragingen in die woning of op dat erf’. Vergelijk de uitleg van het bestanddeel ‘gedragingen in de woning (...) of op het erf’ uit artikel 174a van de Gemeentewet.³⁵

Het bestanddeel ‘bedreiging van de leefbaarheid’ komt uit artikel 17 van de Woningwet. De leefbaarheid wordt bedreigd als er sprake is van bewuste verkrotting, als het erf wordt gebruikt als stortplaats voor grof huisvuil, of bij soortgelijke situaties die een buitengewoon negatief en verloederend effect op de leefbaarheid hebben.

Met het bestanddeel ‘gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor omwonenden’ wordt bedoeld dat de overlast dusdanig moet zijn dat het een gevaar voor de gezondheid of veiligheid van omwonenden veroorzaakt. Dit kan bijvoorbeeld bij brandgevaarlijke situaties of bij grove vervuiling van de woning, het erf of de nabije omgeving, indien hiermee tevens de gezondheid of veiligheid van omwonenden in gevaar komt.³⁶ Als sprake is van één van de drie situaties (bedreiging van de leefbaarheid, gevaar voor de gezondheid van de omwonenden of gevaar voor de veiligheid van omwonenden) is reeds voldaan aan de bepaling. Bij de beoordeling of een dergelijke situatie zich voordoet, komt de burgemeester beoordelingsvrijheid toe.

Met ‘omwonenden’ wordt bedoeld mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning waarvandaan de overlast plaatsvindt. Het is mogelijk dat de overlastgever niet de rechtmatige bewoner van de woning is maar slechts de gebruiker.

Het bestanddeel ‘ontstaat dan wel voortduurt’ wordt ook gebruikt in artikel 1a van de Woningwet. Wanneer een overlastveroorzaker een reeds bestaande situatie, waarvan het ontstaan onder de werking van de bepaling zou vallen, moedwillig laat voortduren, valt dit tevens onder de bepaling.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 151d van de Gemeentewet wordt bepaald dat de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien het eerste lid van de bepaling wordt overtreden. De gemeenteraad heeft dus de keuze of hij de burgemeester deze extra bevoegdheid wil verlenen. De artikelen 151a, 151b en 151c van de Gemeentewet kennen een soortgelijke getrapte bevoegdheidsverlening.

De raad kan zelf besluiten op welke wijze de bevoegdheid wordt verleend. Er zijn meerdere modaliteiten denkbaar. Het kan voor een beperkte duur of voor een specifiek gebied. Het is mogelijk de bevoegdheid slechts eenmalig te verlenen voor één specifiek geval of om te kiezen voor een generieke bevoegdheidsverlening, waarna de burgemeester naar eigen inzicht de bevoegdheid kan gebruiken. De raad kan in de verordening bepalen op welke wijze de burgemeester de raad informeert over het gebruik van artikel 151d van de Gemeentewet.

³⁵ V.zr. Rb. Groningen, 4 maart 2003, AB 2003, 181.

³⁶ Vergelijk Kamerstukken II, 19 403, nr. 10, p. 92-93 voor een uitleg van het begrippenpaar veiligheid en gezondheid in artikel 174 van de Gemeentewet.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. De wettelijke regeling wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

Artikel III

Dit artikel geeft de citeertitel.

Dijkhoff