

Vergaderjaar 2014–2015

34 007

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

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en aanleiding

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

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

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

De initiatiefnemer is aanhanger van het liberale schadebeginsel, dat ervan uitgaat dat de vrijheid van de één slechts mag worden beperkt als zij de vrijheid van anderen schaadt. Bovengenoemde vormen van overlast schaden het woongenot van omwonenden. Daarom is optreden van de overheid gerechtvaardigd. De overheid moet in dergelijke gevallen aan de kant van de slachtoffers van de overlast staan, niet aan de kant van de veroorzakers ervan. Op dit moment heeft de overheid grofweg twee opties. Ze kan de overlastgever een bestuurlijke waarschuwing geven, of hem uit huis plaatsen. De eerste optie is te licht en heeft vaak geen effect. De tweede optie is te zwaar en verplaatst het probleem slechts. Daarom is een tussenvorm nodig. De overheid moet de mogelijkheid krijgen om de overlastgever een specifieke gedragsaanwijzing te geven. Als de overlast bestaat uit een blaffende of agressieve hond, moet de overlastgever

¹ NRC Handelsblad, 25 augustus 2014, pagina 2.

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

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 moet een bezoekersverbod mogelijk zijn. Kortom, de overheid moet gericht optreden en maatwerk leveren. Op deze manier kan de overlast in een vroeg stadium worden aangepakt, voordat de situatie escaleert.

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

2. Overzicht van voorgaande maatregelen en behoefte aan verfijndere instrumenten

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. In de tussenconclusie wordt uiteengezet dat er behoefte is aan meer verfijnde instrumenten om woonoverlast aan te pakken.

1995–1997: Drugspand Venlo en Wet Victoria

In 1995 doet de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling of ABRvS) een belangwekkende uitspraak.⁴ Bewoners van een woning in Venlo zijn de bron van veel overlast, onder meer doordat in de woning drugs worden verkocht. De bezoekers van de woning zijn luidruchtig en gedragen zich intimiderend ten opzichte van de omwonenden. Eén omwonende klaagt bij de gemeente. Daarop legt de gemeente een bezoekersverbod op aan de bewoner van de desbetreffende woning, hetgeen de overlast zou moeten verminderen. Het verbod vindt zijn grondslag in een plaatselijke verordening. De bewoner gaat naar de rechter en uiteindelijk komt de zaak voor de Afdeling. Deze oordeelt dat het verbod een ongeoorloofde beperking is op het recht op persoonlijke levenssfeer van de bewoner. Dat «is slechts toegestaan op basis van een wet in formele zin. Zulk een grondslag ontbreekt», aldus de Afdeling.⁵

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

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

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

⁵ Idem.

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

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

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

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

2000: Woningwet en uitspraak ABRvS van 9 maart 2000

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

2002: Wet Victor

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

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

2005: Rotterdamwet

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

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

2007: Wet Damocles

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

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

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

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

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

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

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

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

2009: Zwartboek Burenoverlast

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

2009–2014: Evaluatie en handreikingen

In maart 2009 komt een evaluatie uit van de wetten Victoria en Victor.²⁰ De toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft hier opdracht toe gegeven.²¹ Uit de evaluatie komt onder andere naar voren dat gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden uit het bestaande instrumentarium. Eén van de aanbevelingen is om een handreiking op te stellen voor het gebruik van de relevante wetgeving en deze actief onder de aandacht van gemeenten te brengen.²² De regering heeft deze aanbeveling ter harte genomen. In mei 2010 is de handreiking «Aanpak woonoverlast en verloedering» opgesteld, die is geactualiseerd in 2011,²³ in september 2012 aangevuld met de bijlage «Helpen en ingrijpen bij woonoverlast door psychisch kwetsbaren»²⁴ en nogmaals geactualiseerd in 2014.²⁵

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.²⁶ 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.²⁷ Naast deze mogelijkheden voor het bevoegd gezag, hebben verhuurders diverse instrumenten om overlast

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

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

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

¹⁹ Idem, p. 7.

²⁰ *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie.

²¹ Kamerstukken II, 2009/09, 28 684, nr. 211.

²² *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009, p. 35.

²³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/06/24/actualisatie-handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.html>

²⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/10/17/helpen-en-ingrijpen-bij-woonoverlast-door-psychisch-kwetsbaren.html>

²⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/30/aanvullingen-bij-de-handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.html>

²⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 28 684, nr. 398.

²⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 28 684, nr. 398, p. 1–2.

van een huurder tegen te gaan. Een huurder dient zich te gedragen zoals een goed huurder betaamt (artikel 7:213 van het BW). Als dat niet het geval is, kan de verhuurder de overeenkomst opzeggen (artikel 7:274 lid 1 sub a van het BW). Tevens is het mogelijk in het huurcontract afspraken op te nemen waaraan de huurder zich heeft te houden. Het contract kan worden opgezegd als de huurder is tekortgeschoten in de nakoming van zijn verplichtingen (artikel 7:231 van het BW). Tot slot noemt de brief niet-wettelijke instrumenten die kunnen worden ingezet om woonoverlast tegen te gaan, zoals buurtbemiddeling of mediation.²⁸

Tussenconclusie

Al met al zijn er vele mogelijkheden, zowel juridisch als niet-juridisch, om woonoverlast tegen te gaan. In de afgelopen twintig jaar zijn er veel mogelijkheden bijgekomen. De Nederlandse wetgever heeft 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). Maar zelfs met deze toevoegingen worstelt men nog altijd met de aanpak van woonoverlast. In de wetenschap is opgemerkt dat geen van de recent toegevoegde sluitingsbevoegdheden scherp genoeg is gemarkeerd²⁹ en er behoefte blijft aan «verfijndere instrumenten».³⁰ Ook in de praktijk voelen vele gemeenten behoefte aan aanvullende bevoegdheden, zoals de mogelijkheid voor de burgemeester om een gedragsaanwijzing op te leggen. Dat blijkt uit een inventarisatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten³¹ en uit de plannen van individuele gemeenten om woonoverlast aan te pakken.³² De initiatiefnemer wil met dit wetsvoorstel tegemoet komen aan deze behoefte.

3. Hoofdpijnen van wetsvoorstel

De lokale overheid kan een overlastgever een (vrijblijvende) waarschuwing geven, maar dit heeft vaak niet het gewenste effect.³³ 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.³⁴ De initiatiefnemer wil zo'n meer genuanceerd instrument in de wetgeving introduceren. De aanvulling van het instrumentarium door deze wet bestaat uit de introductie van een specifieke gedragsaanwijzing. De gedragsaanwijzing krijgt de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In deze last staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastgever slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, na een bepaalde tijd helemaal geen bezoekers meer mag

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

²⁹ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 308.

³⁰ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 324.

³¹ Zie de brief van de VNG aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 5 maart 2014, http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140305_brief-overig_woonoverlast_0.pdf

³² Zie bijvoorbeeld pagina 7 van het Actieplan Woonoverlast 2015–2019 van de gemeente Rotterdam: «We ondersteunen het wetsvoorstel van Kamerlid Dijkhoff waarmee een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing (initiatiefwetsvoorstel Dijkhoff) wordt geïntroduceerd. Zodra deze maatregel mogelijk is, zal Rotterdam van deze bevoegdheid gebruik gaan maken.» <http://www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten%202015/Actieplan%20Woonoverlast%202015–2019.pdf>

³³ 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.

³⁴ Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 206.

ontvangen, zijn hond moet muilkorven³⁵ of anderszins moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, enzovoorts. Het bevoegd gezag kan per geval maatgericht te werk gaan.³⁶ Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan men desgewenst alsnog overgaan tot sluiting van de woning.³⁷ De specifieke gedragsaanwijzing wordt mogelijk gemaakt door in de Gemeentewet op te nemen dat de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of rondom die woning of dat erf geen ernstige hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. De burgemeester is vervolgens bevoegd om de last op te leggen om de overlast tegen te gaan. Dit kan in de vorm van gedragsaanwijzingen. De bezwaren uit de jurisprudentie tegen de gedragsaanwijzingen³⁸ vervallen omdat het voorgestelde artikel 151d van de Gemeentewet de vereiste grondslag in een wet in formele zin verzekert. De burgemeester is pas bevoegd om de last met een gedragsaanwijzing op te leggen als het niet mogelijk is gebleken om de overlast op een andere geschikte wijze tegen te gaan, zoals door het geven van een waarschuwing of door gebruik van mediation of buurtbemiddeling. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat van onderhavig middel slechts gebruik kan worden gemaakt als «ultimum remedium», indien er geen andere passende en minder ingrijpende instrumenten ter beschikking staan. Hiermee wordt (mede) invulling gegeven aan het vereiste van subsidiariteit.

De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. Titel 5.3 van de Awb (Herstelsancties) is van toepassing. Vanwege de bevoegdheidstoeiding om een last onder bestuursdwang op te leggen, is de burgemeester op grond van artikel 5:32 van de Awb tevens bevoegd een last onder dwangsom op te leggen. Hierdoor kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende effect hebben, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen, met inachtneming van een begunstigingstermijn. Bij de daadwerkelijke uitoefening van de bestuursdwang kan men denken aan het verwijderen van bezoekers uit de woning, het aanbrengen van geluidwerende vloerbedekking, het verwijderen van geluidsapparatuur, het inbeslag nemen van huisdieren, het verwijderen van vuilnis enzovoorts. De nadelige gevolgen van de last mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de last te dienen doelen (zie artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overlastgever. De precieze vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd.

³⁵ Overigens kennen veel gemeenten al een muilkorfgebod. Het eerste lid van artikel 2:59 van de model-Algemene Plaatselijke Verordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die in vele gemeenten van toepassing is, luidt: «Indien het college een hond in verband met zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht, kan het de eigenaar of houder van die hond een (...) muilkorfgebod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.» Deze bepaling is echter alleen van toepassing op honden die zich begeven op een openbare plaats of het terrein van een ander. De voorgestelde bevoegdheid kan worden toegepast ter bescherming van burens tegen honden die zich bevinden in de woning of op het erf van de eigenaar of houder zelf, mits de hond in die gevallen gevaarlijk is voor de burens, bijvoorbeeld omdat hij over de schutting kan springen. Anders dan de APV-bepaling leent de nieuwe bevoegdheid zich er niet voor om een muilkorf verplicht te stellen op geruime afstand van de woning van de eigenaar of houder van de hond.

³⁶ Brouwer en Schilder, «Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer», p. 324.

³⁷ Vergelijk het «de-escalatiemodel» uit Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 185–189.

³⁸ Zoals Drugspand Venlo, besproken onder paragraaf 2.

De gemeenteraad kan besluiten of in de gemeente behoefte is aan de mogelijkheid om specifieke gedragsaanwijzingen op te leggen. Dit zal per gemeente verschillen. Rotterdam kampt met een ander soort overlast dan De Ronde Venen. Door de trapsgewijze bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester via de raad, kan men rekening houden met de specifieke behoeftes en omstandigheden per gemeente.³⁹ Bovendien vergroot deze toedeling de democratische legitimiteit van de gezagsuitoefening. Het doel van het wetsartikel is het tegengaan van woonoverlast. Een burgemeester die de bepaling gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, zoals het op religieuze gronden afdwingen van de zondagsrust, maakt zich schuldig aan schending van het verbod op *détournement de pouvoir* zoals dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Een dergelijk oneigenlijk gebruik zal vermoedelijk in eerste instantie door de gemeenteraad en in het uiterste geval door de rechter worden tegengehouden. Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in diens vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Het is mogelijk dat zij, door hun psychische gesteldheid, niet bij machte zijn de overlastgevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan niet voldoende. Bij ernstige gevallen kan gedwongen opname de enige uitweg zijn. Daarvoor bestaan reeds de benodigde juridische middelen.⁴⁰ Uiteraard staan de bestuursrechtelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open voor degene die te maken krijgt met een besluit op grond van de nieuwe bepaling zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel.

4. Voorzienbaarheidsvereiste

Het gebruik van de nieuwe bevoegdheid is voldoende voorzienbaar. Het is denkbaar dat gemeenten een stappenplan opstellen, waarin staat geregeld wat wordt verstaan onder ernstige hinder en welke acties de burgemeester kan ondernemen alvorens tot de zwaarste vorm van bestuursdwang over te gaan.⁴¹ Dit kan in de vorm van beleidsregels (artikel 1:3 lid 4 van de Awb). Als de gemeenteraad een verordening aanneemt zoals bedoeld in het eerste lid van het nieuwe artikel, kan de raad de burgemeester daarbij tevens verzoeken een beleidsregel vast te stellen voor het gebruik van de bevoegdheid (artikel 4:81 van de Awb). Het is ook mogelijk dat de raad het vaststellen van beleidsregels als voorwaarde verbindt aan het opleggen van specifieke gedragsaanwijzingen. In de beleidsregel kan worden uiteengezet onder welke omstandigheden de burgemeester gebruik kan maken van zijn bevoegdheid. De burgemeester is vervolgens in beginsel gehouden om overeenkomstig de beleidsregel te handelen (artikel 4:84 van de Awb). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten kan dienstbaar zijn bij het opstellen van concept-beleidsregels.

Ook kan de raad in de verordening een limitatieve lijst opnemen van concrete situaties waarin de burgemeester een specifieke gedragsaanwijzing mag opleggen, bijvoorbeeld alleen bij ernstige geluidshinder. De

³⁹ Zie voor de verschillen per gemeente: Onderscheid in leefbaarheid. Ontwikkeling van de leefbaarheid 2010–2012. www.leefbaarometer.nl

⁴⁰ Zie voor meer over deze problematiek de overheidsbrochure «Helpen en ingrijpen bij woonoverlast door psychisch kwetsbaren», <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/10/17/helpenen-ingrijpen-bij-woonoverlast-door-psychisch-kwetsbaren.html>

⁴¹ Vergelijk het gebruik van een stappenplan bij de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet), Kamerstukken II, 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 8.

burgemeester moet dit in acht nemen als hij een besluit neemt op grond van de nieuwe bevoegdheid.

Vaak zal een burgemeester eerst een waarschuwing geven voordat hij besluit tot het opleggen van een last op grond van de nieuwe bepaling. Uit de waarschuwing blijkt wat van de overlastgever verwacht wordt. Mocht de waarschuwing niet het gewenste effect sorteren, dan kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen. Met het vooraf geven van de waarschuwing is vaak al voldaan aan de eis van voorzienbaarheid van het besluit.⁴² Mocht, na de waarschuwing, ook de last onder dwangsom niet helpen, dan kan de burgemeester overgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. In zowel de last onder dwangsom als de last onder bestuursdwang dient duidelijk te staan beschreven wat van de overlastgever verwacht wordt. Bijvoorbeeld dat zijn muziek na tien uur 's avonds een bepaald geluidsvolume niet mag overschrijden of dat hij de portiek vrij moet houden van afvalzakken. Uiteraard dient het bevoegd bestuur bij het nemen van deze besluiten rekening te houden met de regels omtrent de begunstigingstermijn uit de Awb (zie met name de artikelen 5:24, tweede lid, 5:31, en 5:32a, tweede lid) en de jurisprudentie. Als aan de overtreder een begunstigingstermijn wordt gegeven,⁴³ dan geldt daarvoor als uitgangspunt hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen. Dit kan per overtreding verschillen.⁴⁴ In sommige gevallen is het niet mogelijk om de overtreding per direct te beëindigen. Als de specifieke gedragsaanwijzing inhoudt dat de overlastveroorzaker zijn hond moet muilkorven, vergt het wellicht enige tijd om de muilkorf aan te schaffen. In een dergelijk geval dient de burgemeester een dusdanige termijn voor te schrijven dat de overtreder in staat is om de last uit te voeren zonder dat hij een dwangsom verbeurt.⁴⁵ Het vaststellen van beleidsregels, het specificeren van de verordening en het geven van een begunstigingstermijn verhogen de voorzienbaarheid van de nieuwe bevoegdheid. Ook de getrapte bevoegdheidsverlening via de gemeenteraad, de (overige) waarborgen uit het bestuursrecht en de verschillende de-escalerende bevoegdheden van de burgemeester⁴⁶ maken het gebruik van artikel 151d van de Gemeentewet voldoende voorzienbaar.

5. Verhouding tot Grondwet en EVRM

Het eerste lid van artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Een beperking van artikel 10 van de Grondwet moet dus een wettelijke basis hebben. De jurisprudentie heeft dit uitgangspunt bevestigd.⁴⁷ De eventuele inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die het gevolg kan zijn van dit wetsvoorstel, heeft dankzij het voorgestelde artikel 151d van de Gemeentewet de gewenste formeelwettelijke basis. Daarmee is voldaan aan de vereisten uit artikel 10 van de Grondwet.

Artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid van artikel 8 EVRM formuleert de voorwaarden voor een inperking van het recht. De inperking

⁴² Vergelijk uitspraak ABRvS van 10 juli 2002 (20010406/1) en uitspraak EHRM van 4 juni 2002, L. v. Nederland.

⁴³ Dat hoeft niet altijd, zie artikel 5:31 van de Awb voor de last onder bestuursdwang en artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb voor de last onder dwangsom.

⁴⁴ Zie uitspraken ABRvS van 17 maart 2010 (200904625/1), 23 maart 2005 (200405659/1) en 4 september 2002 (200101199/1).

⁴⁵ Vergelijk uitspraak ABRvS van 16 maart 2011 (201008541/1/m2).

⁴⁶ Voor het de-escalatiemodel, zie Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, p. 185–189.

⁴⁷ Uitspraak ABRvS van 28 augustus 1995, H01950073.

moet bij de wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wat betreft de noodzakelijkheid van de bepaling in een democratische samenleving, is van belang dat er sprake is van een dringende noodzaak⁴⁸ en moet de beperking proportioneel zijn.

Het wetsvoorstel kan een inperking op het recht van artikel 8 EVRM tot gevolg hebben. Hieronder wordt bekeken of een dergelijke inperking gerechtvaardigd is.

Met de opname van het voorgestelde artikel in de Gemeentewet, een wet in formele zin, is voldaan aan de voorwaarde dat de inperking bij de wet moet zijn voorzien. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft bepaald dat de ontneming van iemands woning de meest vergaande inperking is van het recht van een ieder op respect voor zijn woning, zoals dat is neergelegd in artikel 8 EVRM.⁴⁹ Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om eerst minder vergaande maatregelen te nemen, alvorens eventueel over te gaan tot huisuitzetting of woning-sluiting. Deze minder vergaande maatregelen worden genomen voor het tegengaan van gedragingen die zodanig overlast geven dat ingrijpen gerechtvaardigd is, maar sluiting van de woning niet proportioneel. Het aanpakken van de woonoverlast is dienstig aan het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit zijn in artikel 8 EVRM genoemde gerechtvaardigde belangen. Daarmee is de nieuwe bepaling in overeenstemming met artikel 8 van het EVRM. Het wetsvoorstel is ook in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. In dit artikel staat het recht opgenomen van iedere natuurlijke persoon op het ongestoord genot van zijn eigendom. Dit recht kan worden beperkt als de inperking bij de wet is voorzien, in het algemeen belang noodzakelijk is en voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. Net als bij artikel 8 EVRM, is ook aan de vereisten van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM voldaan. Alles overziend hebbende, meent de initiatiefnemer dat het wetsvoorstel voldoet aan de voorwaarden van de Grondwet en het EVRM.

6. Overwogen alternatieven

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

Ook had de initiatiefnemer kunnen kiezen voor een uitbreiding van het burgerlijk recht. Het Burgerlijk Wetboek kent reeds meerdere bepalingen betreffende overlast. Het slachtoffer kan zich daarop beroepen in een procedure bij de burgerlijke rechter. 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. Verder maakt het in het civielrecht verschil of de overlast komt uit een huur- of een koopwoning. Een eiser kan bij huurwoningen immers zowel de bewoner als de verhuurder aanspreken, wat bij koopwoningen niet mogelijk is. Bij uitbreiding van het

⁴⁸ In de Engelstalige literatuur wordt gesproken van een «pressing social need».

⁴⁹ Uitspraak EHRM van 13 mei 2008, McCann v. VK.

bestuursrechtelijk instrumentarium maakt het geen verschil in wat voor woning de overlast plaatsvindt. Mede om deze redenen is gekozen voor een bestuursrechtelijke bevoegdheid. Niet in plaats van de civielrechtelijke mogelijkheden, maar in aanvulling daarop.

Tot slot heeft de initiatiefnemer gekeken naar de ervaringen met de zogenaamde «anti-social behaviour order» (hierna: ASBO) in het Verenigd Koninkrijk. Deze vorm van wetgeving is daar in 1998 geïntroduceerd. Een ASBO is een uitspraak van een civiele rechter, waarin staat dat een bepaald persoon zich moet onthouden van bepaald overlastgevend gedrag. Overtreding van de ASBO is een strafbaar feit onder Brits recht. Het is dus een combinatie van civielrecht en strafrecht. De initiatiefnemer 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 initiatiefnemer eenvoudiger en effectiever.⁵⁰

Na afweging van bovenstaande varianten heeft de initiatiefnemer gekozen voor de voorgestelde uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium om woonoverlast aan te pakken. In een eerder stadium had de initiatiefnemer een andere definiëring van de bepaling voor ogen.⁵¹ Mede naar aanleiding van ontvangen adviezen en consultaties is gekozen voor de huidige bewoording van de bepaling.⁵² Het doel en beoogde effect van het initiatiefwetsvoorstel is door deze aanpassing niet gewijzigd.

7. Bestuurlijke en financiële gevolgen

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

8. Consultaties

Een concept-versie van het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Aedes vereniging van woningcorporaties. Ook is het wetsvoorstel op internet ter consultatie aangeboden, met als doel om belanghebbenden de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het voorstel. Naar aanleiding van deze adviezen en consul-

⁵⁰ 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_the_ASBO_-_updated_for_Lords.pdf

⁵¹ Zie www.internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast

⁵² Zie paragraaf 8 voor een bespreking van de ontvangen adviezen. Overigens is de precieze bewoording van de bepaling opnieuw aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

taties zijn het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting op vele punten aangepast en verbeterd. Hieronder worden de adviezen besproken.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft positief gereageerd op het wetsvoorstel.⁵³ Volgens de VNG hebben gemeenten behoefte aan aanvullende instrumenten in het kader van de aanpak van woonoverlast. Dit voorstel voorziet in die behoefte. Ook is de VNG positief over de getrapte bevoegdheidsverlening aan de burgemeester, omdat dit gemeenten de mogelijkheid geeft zelf de afweging te maken of de bevoegdheid noodzakelijk is in het licht van de plaatselijke problematiek. De democratische legitimatie wordt hiermee versterkt.

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

Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) waarschuwt voor de mogelijkheid dat burgers «te gemakkelijk» naar de gemeentelijke overheid kunnen stappen met het verzoek om in te grijpen in situaties die zich in het private domein bevinden.⁵⁴ Tevens vraagt het NGB zich af of deze bevoegdheid wel aan de burgemeester moet worden toegewezen, of dat een taak voor het college van burgemeester en wethouders niet meer voor de hand ligt. Tot slot zet het NGB vraagtekens bij het opnemen van een norm voor gedrag van burgers in de Gemeentewet. Dit past volgens het NGB niet bij het karakter van de Gemeentewet.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het NGB is een groot aantal wijzigingen doorgevoerd in de eerdere versie van het wetsvoorstel. Zo is aan de wettekst toegevoegd dat de specifieke gedragsaanwijzing alleen mag worden opgelegd als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Door deze toevoeging wordt tegemoet gekomen aan de vrees van het NGB dat te gemakkelijk naar dit nieuwe instrument wordt gegrepen.

De suggestie om de bevoegdheid niet aan de burgemeester maar aan het college van burgemeester en wethouders op te dragen, is niet opgevolgd. Mocht het optreden op grond van de nieuwe bepaling niet voldoende blijken te zijn om de woonoverlast te stoppen, dan is het denkbaar dat het bevoegd gezag overgaat tot sluiting van de woning. De burgemeester heeft deze bevoegdheid op grond van de Wet Victoria (artikel 174a van de

⁵³ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

⁵⁴ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

Gemeentewet). Er is voor gekozen om de nieuwe bevoegdheid uit dit wetsvoorstel op te dragen aan de burgemeester en niet aan het college, omdat op die manier wordt aangesloten bij de Wet Victoria.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het NGB is de rechtstreeks tot burgers gerichte norm uit de wettekst gehaald. De gewijzigde formulering van het wetsvoorstel sluit nu beter aan bij het karakter en de systematiek van de Gemeentewet.

Aedes vereniging van woningcorporaties

Aedes vereniging van woningcorporaties is «in algemene zin positief» over het initiatiefwetsvoorstel.⁵⁵ Zij noemen de nieuwe bevoegdheid een «zeer welkome aanvulling in de strijd tegen overlast». Het verheugt Aedes dat ook de VNG een positief oordeel uitspreekt over het initiatiefwetsvoorstel.

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

Internetconsultatie

Op de openbare internetconsultatie zijn 19 reacties binnengekomen, waarvan 15 openbaar.⁵⁶ De meeste reacties kwamen van mensen die ofwel persoonlijk ofwel beroepsmatig met woonoverlast in aanraking zijn gekomen. Tien reacties waren positief, twee negatief, zeven neutraal. Mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie zijn enkele aanpassingen aan de eerdere versie van het wetsvoorstel aangebracht. Zo is in het wetsartikel het bestanddeel «voor zover dat in diens vermogen ligt» en «gevaar voor de gezondheid of veiligheid» geschrapt en is er meer aandacht besteed aan de verhouding tot de Grondwet en het EVRM.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Artikel 151d Gemeentewet)

Met artikel I van het wetsvoorstel wordt in de Gemeentewet artikel 151d ingevoegd, bestaande uit twee leden. Voor de formulering van deze bepaling is gekeken naar de artikelen 151b, 151c, 154a en 174a van de Gemeentewet, artikel 13b van de Opiumwet en artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. In het eerste lid van het nieuwe artikel wordt bepaald dat de raad bij verordening kan bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf geen ernstige hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. In het tweede lid wordt bepaald dat de in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het

⁵⁵ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

⁵⁶ De consultatieperiode bedroeg twee maanden, van 7 maart tot 7 mei 2014. De eerdere versie van het wetsvoorstel en de (openbare) reacties zijn in te zien op de website www.internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast.

in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester en dat de burgemeester de bevoegdheid uitoefent met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

De gemeenteraad heeft de keuze of hij de burgemeester de extra bevoegdheid wil verlenen of niet. De artikelen 151b en 151c van de Gemeentewet kennen een soortgelijke getrapte bevoegdheidsverlening. De raad kan zelf besluiten op welke wijze de bevoegdheid wordt verleend. Er zijn meerdere modaliteiten denkbaar. Het kan voor een beperkte duur, voor een specifiek gebied of voor bepaalde situaties. Het is mogelijk te kiezen voor een generieke bevoegdheidsverlening, waarna de burgemeester de bevoegdheid naar eigen inzicht kan gebruiken. De raad kan in de verordening bepalen op welke wijze de burgemeester de raad informeert over het gebruik van artikel 151d van de Gemeentewet. In de artikelsgewijze toelichting van lid 2 wordt nader ingegaan op het daadwerkelijke uitoefenen van de bevoegdheid door de burgemeester. Onder «degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt» wordt verstaan degene die de woning feitelijk bewoont. De gebruiker hoeft geen huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning of het erf te hebben en hoeft niet de rechtmatige gebruiker van de woning te zijn. Ook een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt onder dit bestanddeel.

Met «woning of bij die woning behorend erf» wordt bedoeld de woning, de rest van het betrokken perceel (zoals een tuin) en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterretrap, de gezamenlijke buitenruimte, enzovoorts.

De «gedragingen» kunnen worden gepleegd door de gebruiker van de woning zelf of door een bezoeker zoals gasten of vrienden van de gebruiker of de hond van de gebruiker. Als de gedragingen door de bezoeker worden gepleegd, moet de gebruiker (tot wie het besluit is gericht) in staat zijn de gedragingen te stoppen. De gebruiker kan bijvoorbeeld bepaalde personen die telkens overlast veroorzaken vragen de woning na een bepaald tijdstip te verlaten of hen niet meer toelaten in de woning. Nalaten van een bepaald handelen kan onder omstandigheden ook als een gedraging worden gezien.

Met «gedragingen in of vanuit die woning of dat erf» worden bedoeld gedragingen die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. Het gaat om de woning die, of het erf dat, de overlastgever gebruikt. De gedragingen die worden gepleegd in de nabije omgeving van de woning, bijvoorbeeld in de tuin van de burens, vallen in beginsel onder de bepaling. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de buurman vallen onder het bestanddeel «gedragingen in of vanuit die woning of dat erf», zolang er een duidelijke connectie is tussen de gedraging en de woning of het erf. Bij een blaffende hond of een intimiderende gedraging vijf straten verderop is geen sprake meer van gedragingen *vanuit* de woning of het erf.

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

Met «omwonenden» wordt bedoeld mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning of het erf waar of waarvandaan de hinderlijke gedragingen plaatsvinden.

In het tweede lid is bepaald dat de in artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester en dat de burgemeester de bevoegdheid uitoefent met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Als de raad de burgemeester de bevoegdheid heeft verleend tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, is de burgemeester ook bevoegd om, in plaats van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom op te leggen. Dit volgt uit artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

De burgemeester dient bij het opleggen van de last rekening te houden met hetgeen de raad daaromtrent in de verordening heeft bepaald.

Artikel 151c van de Gemeentewet kent een soortgelijke bepaling.

Uiteraard kan de burgemeester te allen tijden door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen voor de wijze van uitoefenen van de bevoegdheid.

De burgemeester legt de specifieke gedragsaanwijzing pas op als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Met «andere geschikte wijze» wordt bedoeld op minder ingrijpende middelen conform het subsidiariteitsbeginsel. Dat kunnen ook andere middelen zijn dan de uitoefening van overheidsbevoegdheden. Mogelijke andere wijzen van tegengaan van de ernstige hinder zijn buurtbemiddeling, mediation of een door het slachtoffer zelf aan te spannen civiele procedure. Pas als de burgemeester meent dat er redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is om de ernstige hinder tegen te gaan, legt hij een last op. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. Artikel 154a van de Gemeentewet kent een soortgelijke bepaling.

Artikel II

De wettelijke regeling wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

Artikel IV

Dit artikel geeft de citeertitel.

Tellegen