



Over lastige buren

Een onderzoek naar de bestrijding van woonoverlast en de Wet aanpak
woonoverlast voor de gemeente Lansingerland

Opleiding: Hogeschool Leiden
In opdracht van: HBO-Rechten
Gemeente Lansingerland
Mevr. mr. [REDACTED]

Student: A. (Aletta) van Voorden – S1090114
Afstudeerbegeleider: Dhr. mr. [REDACTED]
Onderzoek docent: Mevr. [REDACTED]
Klas: Re 4E
Module code: HBR-4-AS17-AS
Inleverdatum: 16 juni 2020



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek 'Over Lastige burenen'. Ik heb dit onderzoek verricht in het kader van mijn afstuderen van de opleiding HBO-Rechten aan Hogeschool Leiden. De opdrachtgever voor dit onderzoek is de gemeente Lansingerland.

Het onderwerp van dit onderzoek is bepaald tijdens gesprekken met mijn begeleider van de organisatie, mevrouw [REDACTED]. Ik wil haar dan ook van harte bedanken voor alle hulp tijdens dit traject. Ook dank ik de heer [REDACTED] voor het verschaffen van de benodigde informatie. Tevens dank ik de gemeente Lansingerland voor de kans die ze mij geboden hebben om mijn afstudeeronderzoek bij de organisatie uit te voeren.

Ook wil ik de heer [REDACTED], mijn afstudeerbegeleider vanuit de hogeschool, bedanken voor zijn hulp en het meedenken tijdens mijn onderzoek.

Tevens wil ik mijn dank uitspreken naar mijn ouders, zusje en mijn vriend voor het geduld, de support en het meedenken tijdens dit traject. Het is voor mij persoonlijk een taai traject geweest maar met hun steun en motiveerde woorden heb ik dit onderzoek toch tot een goed einde weten te brengen.

Tot slot wil ik de medewerkers van de gemeenten Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer bedanken voor het meewerken aan een interview. Zonder hen had dit onderzoek belangrijke informatie gemist.

Ik wens u veel leesplezier.

Aletta van Voorden
Bergschenhoek, 15 juni 2020



Samenvatting

De gemeente Lansingerland heeft de Wet aanpak woonoverlast in de APV opgenomen en daarbij beleid gevormd. Zij zijn echter (nog) niet bekend met de beste werkwijze van deze bevoegdheid en willen weten hoe andere gemeenten praktische invulling geven aan het middel. Om deze reden zijn interviews afgenomen bij de gemeenten Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *‘Welk advies kan, op basis van literatuur-, dossieronderzoek en het afnemen van interviews, aan de gemeente Lansingerland worden gegeven, wat betreft de aanpak van woonoverlast, op basis van het in kaart brengen van de reeds geldende wetgeving aangaande dit onderwerp, in het bijzonder de Wet aanpak woonoverlast, en door het in kaart brengen van de aanpak van andere gemeenten door middel van het uitvoeren van interviews?’.*

De doelstelling luidt: *‘Het doel van dit onderzoek is de gemeente Lansingerland te adviseren over het reeds uitgebreide instrumentarium aangaande de aanpak van woonoverlast, op grond van de Wet aanpak woonoverlast, door het in kaart brengen van de relevante wetgeving op dit gebied en de extra mogelijkheden die de Wet aanpak woonoverlast biedt, deze te beoordelen op effectiviteit en het uitvoeren van een onderzoek door middel van het afnemen van interviews. Daarin zal worden onderzocht hoe andere gemeenten praktische invulling hebben gegeven aan de bevoegdheden uit de wet. Eveneens doel van dit onderzoek is het opstellen van een checklist voor de inzet van de Wet aanpak woonoverlast.’*

In de aanpak van woonoverlast heeft een gemeente de opties om buurtbemiddeling en/of mediation in te zetten. Mocht dit niet werken dan kan in zeer zware, met drugs vergelijkbare, overlast worden overgegaan tot sluiting van een woning op grond van de Wet Victoria. Deze eisen zijn echter zo streng dat er nauwelijks meer (succesvol) gebruik wordt gemaakt van dit middel. Een ander middel, maar ook met de vereiste dat drugs wordt gevonden, is de Wet Damocles. Als de drugs een handelshoeveelheid betreft wordt de sluiting van een woning zo gerechtvaardigd. Toch bestond het juiste middel voor de aanpak van woonoverlast nog niet en daarom kwam de wetgever met de Wet aanpak woonoverlast.

Voordat gebruik gemaakt kan worden moet deze wet eerst in de APV van de gemeente worden opgenomen. Als er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder én het dossier is nauwkeurig bijgehouden kan worden overgegaan tot de oplegging van een gedragsaanwijzing in de vorm van de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. De laatste genoemde last kan ook de vorm van een tijdelijk huisverbod inhouden. Het middel is echter wel een ultimum remedium, er moeten andere minder ingrijpende middelen zijn ingezet voordat over gegaan kan worden tot dit middel.

Het is van belang dat het dossier van een overlast melding nauwkeurig wordt bijgehouden. Feitelijke constatering van de politie, meldingen, getuigenverklaringen van burens, alles dat van toepassing is om aan te tonen dat sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder.

Op basis van dit onderzoek wordt onder andere aan de gemeente Lansingerland geadviseerd een coördinator woonoverlast op te stellen die zorgdraagt voor de dossieropbouw, het centrale aanspreekpunt vormt wat betreft woonoverlast en in staat is – al dan niet met andere partijen – de juiste aanpak te bepalen voor een ernstige woonoverlast zaak.



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Afkortingenlijst	8
Hoofdstuk 1. Inleiding	9
§ 1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse	9
§ 1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	11
§ 1.2.1 Doelstelling	11
§ 1.2.2 Centrale vraag	11
§ 1.2.3 Deelvragen	11
§ 1.3 Operationaliseren van begrippen	12
§ 1.4 Methoden van onderzoek	12
Theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte	12
Praktijkonderzoeksgedeelte	12
Hoofdstuk 2. Het juridisch kader	14
§2.1 Inleiding	14
§ 2.2 Wet Victoria	14
§ 2.2.1 Toepassingsvoorwaarden	15
§ 2.3 Wet Damocles	16
§ 2.3.1 Toepassingsvoorwaarden	16
§ 2.4 Rotterdamwet	17
§ 2.4.1 Toepassingsvoorwaarden	18
§ 2.5 Conclusie	18
Hoofdstuk 3. De Wet aanpak woonoverlast	19
§ 3.1 Inleiding	19
§ 3.2 Artikel 151d Gemeentewet	19
§ 3.3 Parlementaire geschiedenis	19
§ 3.4 Verordening (het eerste lid)	20
§ 3.4.1 “Gebruiker of ingebruikgever”	20
§ 3.4.2 “Gedragingen”	20
§ 3.4.3 “In of vanuit die woning of dat erf”	20
§ 3.4.4 “Ernstige en herhaaldelijke hinder”	21
§ 3.4.5. “Omwonenden”	21
§ 3.5 Handhaving door middel van last onder bestuursdwang (het tweede lid)	21
§ 3.5.1 “Niet op andere geschikte wijze kan worden tegengegaan”	22
§ 3.6 Tijdelijk huisverbod (het derde lid)	22



§ 3.7 Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer	22
§ 3.7.1 Artikel 8 EVRM.....	23
§ 3.7.2 Artikel 10 Grondwet	24
§ 3.8 Conclusie	24
Hoofdstuk 4. De bestrijding van woonoverlast in de praktijk.....	25
§ 4.1 Inleiding	25
§ 4.2 Wettelijk kader op gemeentelijk niveau	25
§ 4.4 De melding	26
§ 4.5 Inventarisatie maatregelen	27
§ 4.6 Buurtbemiddeling Lansingerland	27
§ 4.7 Multiproblematiek	28
§ 4.8 Juridische middelen uit formele wetgeving	28
§ 4.9 Conclusie	29
5. De vergelijking met andere gemeenten.....	30
§ 5.1 Inleiding	30
§ 5.2 Beleidsregel gemeente Lansingerland	30
§ 5.3 De gemeente Schiedam	30
§ 5.3.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid	31
§ 5.4 De gemeente Rotterdam.....	31
§ 5.4.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid	32
§ 5.5 De BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk).....	33
§ 5.5.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid	33
§ 5.6 De gemeente Den Haag.....	34
§ 5.6.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid	34
§ 5.7 De gemeente Zoetermeer	35
§ 5.7.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid	35
§ 5.8 Conclusie	36
Hoofdstuk 6. Conclusie.....	38
Hoofdstuk 7. Aanbevelingen	40
Literatuurlijst	41
<i>Bijlagen</i>	46
Bijlage 1. Interviewvragen.....	47
Bijlage 2. Verdiepende informatie juridisch kader	47
Bijlage 3. Voorbeeldcasus praktische aanpak woonoverlast gemeente Lansingerland	47
Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland	47
Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam	47



Bijlage 6. Interview medewerker gemeente Rotterdam	47
Bijlage 7. Interview medewerker BAR-gemeenten	47
Bijlage 8. Interview medewerker gemeente Den Haag	47
Bijlage 9. Interview medewerker gemeente Zoetermeer.....	47
Bijlage 10. Beroepsproduct checklist mogelijkheid inzet Wet aanpak woonoverlast	47



Afkortingenlijst

Afkorting	Voluit
de Afdeling/ ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene plaatselijke verordening
Bouwbesluit	Bouwbesluit 2012
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
Opw	Opiumwet
Ow	Onteiningswet
Raad	Gemeenteraad
Rb.	Rechtbank
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM-inspectie	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Waw	Wet aanpak woonoverlast
Wm	Wet milieubeheer
Wonw	Woningwet
Wth	Wet tijdelijk huisverbod



Hoofdstuk 1. Inleiding

§ 1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

Uit onderzoek van de Veiligheidsmonitor blijkt dat één op de drie Nederlanders regelmatig woonoverlast ervaart.¹ Het komt voor in alle buurten en in alle lagen van de bevolking en kan zich uiten op verschillende manieren. Denk hierbij aan geluidsoverlast, overlast van huisdieren, kinderen of jongeren, pesterijen en intimidatie of vervuilde tuinen of woningen. Van woonoverlast wordt gesproken als een individuele bewoner zich regelmatig of structureel zodanig gedraagt, dat deze persoon daarmee in elk geval het woongenot van omwonenden verstoort en/of hun vrijheid belemmert.²

Volgens een onderzoek van woningcorporatie Aedes zijn in de afgelopen twee jaar alle vormen van woonoverlast toegenomen. Zij spreken onder meer van geluidsoverlast, vervuiling en agressie tegen burens. Dit is opvallend omdat andere vormen van overlast, zoals verkeersoverlast en hondenpoep, al jaren afnemen. In het onderzoek komt naar voren dat de toename voornamelijk te wijten is aan het feit dat, voornamelijk mensen met psychische problemen, door bezuinigingen in de zorg langer zelfstandig en zonder goede begeleiding wonen.³

Het regelmatig ondervinden van overlast leidt vaak tot stress en andere gezondheidsklachten. Mensen voelen zich niet meer thuis in hun eigen huis. In een uitzending van ZEMBLA uit 2015 vertelt een medewerker van Slachtofferhulp dat een half miljoen burgers zelfs zoveel hinder van burens ondervindt dat hun dagelijks leven eronder lijdt. De psychische en emotionele schade leidt in sommige gevallen zelfs tot depressies en paniekaanvallen.⁴ Het is zelfs zo dat het hebben van fijne burens en je verbonden voelen met de wijk waarin je woont, kan helpen om het risico op een hartaanval te verlagen.⁵ Goed contact met de burens en verbondenheid met de buurt is sterk gerelateerd aan een goede gezondheid.⁶

Ook in de gemeente Lansingerland is woonoverlast een besproken onderwerp. De gemeente krijgt er, net als alle Nederlandse gemeenten, mee te maken. Tijdens gesprekken met medewerkers van de gemeente kwamen een aantal specifieke casussen naar voren.⁷ Zo is er een casus van een bewoner die de ruiten van zijn huurwoning een aantal keer heeft ingegooid. Deze persoon heeft last van psychische problemen wat erg vervelend is maar hiermee bezorgd hij zijn burens ook overlast. Buurtbewoners hebben meerdere keren aangegeven dat zij bang zijn voor deze persoon, maar de gemeente kan weinig doen. Een andere casus gaat over een inwoner die regelmatig klaagt over stank en geluid van de zwijnen en biggen in de tuin van haar buurman. Geluidsoverlast speelt bij bewoners die vaak aangegeven hebben last te hebben van de jacuzzi van de burens, die tweemaal per uur reinigt.

Bovenstaande voorbeelden zijn een greep uit het aantal zaken waar de gemeente zo nu en dan tegenaan loopt. Het is daarom belangrijk voor de gemeente om een juiste aanpak van woonoverlast te

¹ Veiligheidsmonitor 2014, CBS 2015, p. 29.

² Landelijk Platform Woonoverlast.

³ Corporatiemonitor woonoverlast, Vereniging van woningcorporaties Aedes, 2019.

⁴ Uitzending ZEMBLA 2015.

⁵ BMJ Journals 2020.

⁶ Gezondheidsnet 2020.

⁷ Persoonlijke communicatie met afstudeerbegeleider gemeente Lansingerland, 12 januari 2020.



hebben. Tot 1 juli 2017 had de burgemeester, nadat de inzet van buurtbemiddeling of mediation geen oplossing blijkt te bieden, grofweg twee opties. De eerste bevoegdheid is het geven van een waarschuwing. Dit middel wordt vaak als te mild gezien. Helpt dit niet dan heeft de burgemeester op grond van art. 174a Gemeentewet, ook wel de Wet Victoria genoemd, de bevoegdheid om de woning te sluiten. Deze maatregel wordt echter als erg rigoreus gezien en maakt grote inbreuk op het leven van de overlastgever. De wet Victoria maakt inbreuk op dit grondrecht en daarom blijft een gebruikmaking hiervan maar zeer zelden overeind staan bij de rechter. De moeilijkheid van de bestrijding van woonoverlast zit vaak ook in de afweging die gemaakt moet worden tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de slachtoffers van de overlast, maar ook van die van de overlastveroorzaker. Toch was er tot 1 juli 2017 geen tussenweg tussen deze twee bevoegdheden. Bij veel gevallen van overlast werkt de waarschuwing van de burgemeester niet maar was de overlast ook niet van zodanige aard dat de woning van de overlastgever kon worden gesloten. Veel overlastgevallen vielen in dit grijze gebied, een goede oplossing hiervoor was er gewoonweg niet.

Tot 1 juli 2017, toen trad de Wet aanpak woonoverlast in werking. Deze wet maakt het mogelijk om meer bevoegdheden aan de burgemeester toe te kennen, in de strijd tegen woonoverlast. Deze wet creëert bevoegdheden die 'tussen' de eerdere bevoegdheden in vallen. Ze komen in de vorm van specifieke gedragsaanwijzingen: de last onder bestuursdwang. Deze gedragsaanwijzing kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan worden bepaald dat een buurman met een voortdurend blaffende hond, deze hond een muilkorf om moet doen na een bepaald tijdstip. Of mogen bewoners die vaak tot laat in de nacht muziek draaien dat na een bepaalde tijd niet meer doen.

De gemeente Lansingerland heeft besloten om de Wet aanpak woonoverlast in de Algemene plaatselijke verordening op te nemen. Betekenen deze nieuwe bevoegdheden ook een nieuwe werkwijze? Extra werk? Betere afhandeling van overlast zaken? Dit nieuwe instrument roept vragen op. De gemeente vraagt zich af hoe zij zo optimaal mogelijk gebruik kunnen maken van dit instrument en of de aanpak van woonoverlast nog wel effectief is. De wet is relatief nieuw en daarom is er nog weinig tot geen jurisprudentie gepubliceerd, ook is er nog weinig ervaring met het werken met deze specifieke gedragsaanwijzingen.

De gemeente Lansingerland wil graag uitgezocht hebben hoe andere gemeenten invulling hebben gegeven aan de wet en of er al voorbeelden uit de praktijk zijn. Ze zijn benieuwd naar de werkzaamheid en effectiviteit van de nieuwe bevoegdheden. Ook zal de uitvoering van de nieuwe bevoegdheden extra bestuurlijke en administratieve lasten met zich meebrengen.⁸ Dit vraagt waarschijnlijk om extra inzet, bijvoorbeeld bij het toezien of de opgelegde gedragsaanwijzing wel naar behoren wordt uitgevoerd. Maar weegt de effectiviteit van de specifieke gedragsaanwijzing op tegen de extra bestuurlijke en administratieve lasten die het met zich meebrengt? Dit en meer zal worden onderzocht aan de hand van het uitvoeren van een literatuuronderzoek en het afnemen van interviews. Met de informatie die uit dit onderzoek voortkomt zal tevens een checklist worden opgesteld, om vooraf te kunnen checken of de inzet van de Wet aanpak woonoverlast een kans van slagen heeft.

⁸ Voorstel van het college inzake Wijziging van de APV ten behoeve van de toepassing van art. 151d Gemeentewet (Wet aanpak woonoverlast), Gemeente Den Haag.



§ 1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

§ 1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de gemeente Lansingerland te adviseren over het reeds uitgebreide instrumentarium aangaande de aanpak van woonoverlast, op grond van de Wet aanpak woonoverlast, door het in kaart brengen van de relevante wetgeving op dit gebied en de extra mogelijkheden die de Wet aanpak woonoverlast biedt, deze te beoordelen op effectiviteit en het uitvoeren van een onderzoek door middel van het afnemen van interviews. Daarin zal worden onderzocht hoe andere gemeenten praktische invulling hebben gegeven aan de bevoegdheden uit de wet. Eveneens doel van dit onderzoek is het opstellen van een checklist voor de inzet van de Wet aanpak woonoverlast.

§ 1.2.2 Centrale vraag

Welk advies kan, op basis van literatuur-, dossieronderzoek en het afnemen van interviews, aan de gemeente Lansingerland worden gegeven, wat betreft de aanpak van woonoverlast, op basis van het in kaart brengen van de reeds geldende wetgeving aangaande dit onderwerp, in het bijzonder de Wet aanpak woonoverlast, en door het in kaart brengen van de aanpak van andere gemeenten door middel van het uitvoeren van interviews?

§ 1.2.3 Deelvragen

Theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte

1. Welke juridische middelen had een gemeente al, vóór de invoering van de Wet aanpak woonoverlast, in de aanpak ervan op basis van literatuuronderzoek?
2. Welke specifieke instrumenten biedt de Wet aanpak woonoverlast een gemeente in de aanpak hiervan op basis van literatuuronderzoek?

Praktijkonderzoeksgedeelte

3. Hoe ziet de huidige aanpak van woonoverlast er in de gemeente Lansingerland uit en welke partijen zijn hierbij betrokken, blijkende uit literatuuronderzoek en een interview?
4. Op welke wijze wordt aan de Wet aanpak woonoverlast invulling gegeven in verordening, beleid en praktijk in de gemeenten Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer blijkende uit literatuuronderzoek en het afnemen van interviews?



§ 1.3 Operationaliseren van begrippen

Instrumenten

Dit begrip duidt de middelen aan die kunnen worden ingezet in de aanpak van woonoverlast. Voorbeelden hiervan kunnen zijn, de inzet van een mediator, het geven van een waarschuwing maar ook de oplegging van een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.

§ 1.4 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf worden de methoden van onderzoek verantwoord. De antwoorden van de deelvragen zullen leiden tot het beantwoorden van de centrale vraag. Voor elke deelvraag wordt een methode geselecteerd en gemotiveerd waarom er voor deze methode gekozen is.

Theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte

1. Welke juridische middelen had een gemeente al, vóór de invoering van de Wet aanpak woonoverlast, in de aanpak ervan op basis van literatuuronderzoek?

Deze vraag is beantwoord door het raadplegen van juridische bronnen. Het betreft een zeer theoretische vraag. Het juridisch kader is aan de hand hiervan geschetst. Bronnen die hierbij gebruikt zijn, zijn natuurlijk de wetten en hun memorie van toelichting. De Wet Victoria, Wet Damocles, Wet Victor, Rotterdamwet, de Grondwet en het EVRM. Ook zijn verschillende tekst en commentaar geraadpleegd. Ook zijn er belangrijke uitspraken (met noot) van toepassing die zijn meegenomen. Onderzoeken en wetenschappelijke artikelen zijn van waarde geweest genaamd, Overlast en verloedering, woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer, woonoverlast en het recht op privéleven. Het CCV, een organisatie die zich bezighoudt met de bestrijding en voorlichting van woonoverlast heeft een website waar veel bruikbare informatie is gevonden.

2. Welke specifieke instrumenten biedt de Wet aanpak woonoverlast een gemeente in de aanpak hiervan op basis van literatuuronderzoek?

De Wet aanpak woonoverlast, haar memorie van toelichting en drie documenten tekst en commentaar zijn geraadpleegd. Veel kamerstukken behorende bij deze wet zijn gebruikt om tot beantwoording te komen. Tevens heeft de heer Vols gedegen onderzoek gedaan naar deze wet. Deze onderzoeken zijn geraadpleegd. De wet is niet lang in werking en daarom is er niet zoveel praktische ervaring over en geen gepubliceerde jurisprudentie.

Praktijkonderzoeksgedeelte

3. Hoe ziet de huidige aanpak van woonoverlast er in de gemeente Lansingerland uit en welke partijen zijn hierbij betrokken, blijkende uit literatuuronderzoek en een interview?

De bronnen die gebruikt zijn bij de beantwoording van deze deelvraag zijn het gesprek met een medewerker van Lansingerland. De gesprekken hierover zijn gevoerd met [REDACTED]. Hij is veiligheidsadviseur bij de gemeente en belast met de aanpak van woonoverlast. Vanzelfsprekend is



ook de bijbehorende beleidsregel van de gemeente gebruikt en de website van de gemeente. Een belangrijke uitspraak over de openbare orde van de Hoge Raad is ook gebruikt in dit hoofdstuk.⁹

4. Op welke wijze wordt aan de Wet aanpak woonoverlast invulling gegeven in verordening, beleid en praktijk in de gemeenten Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer blijken uit literatuuronderzoek en het afnemen van interviews?

Deze deelvraag is beantwoord door middel van het afnemen van interviews met medewerkers van verschillende gemeenten. Er zijn interviews afgenomen bij de volgende gemeenten: Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer. Deze gemeenten liggen allemaal in de buurt van Lansingerland. Schiedam en de BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) zijn qua grootte te vergelijken met Lansingerland. Rotterdam, Den Haag en Zoetermeer zijn beduidend groter maar hebben daardoor ook meer ervaring met ernstige woonoverlast, om deze reden waren deze gemeenten van waarde voor dit onderzoek. De interviewvragen zijn te vinden in bijlage 1. De afzonderlijke interviews zijn afgestemd op de verschillende gemeenten dus er kunnen verschillen in de interviewvragen voorkomen. Tijdens het doen van mijn praktijkgedeelte brak de Corona epidemie uit. Dit had gevolgen voor mijn onderzoek. De interviews met Den Haag en Zoetermeer zijn telefonisch afgenomen. Dit vergt een andere manier van interviewen. Vanzelfsprekend zijn ook de beleidsregels van deze gemeenten meegenomen bij de beantwoording van deze deelvraag.

⁹ HR 30 januari 2007, *LJN ZA2104*.



Hoofdstuk 2. Het juridisch kader

§2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: *‘Welke juridische middelen had een gemeente al, vóór de invoering van de Wet aanpak woonoverlast, in de aanpak ervan op basis van literatuuronderzoek?’* De wet- en regelgeving in de aanpak van woonoverlast wordt uiteen gezet. De belangrijkste instrumenten komen aan bod. In theorie zouden er meer middelen kunnen worden ingezet, daar wordt echter bij woonoverlast weinig gebruik van gemaakt. Om deze reden zijn deze middelen wel beschreven, maar zijn ze geplaatst in bijlage 2. De instrumenten uit de Wet aanpak woonoverlast komen uitgebreid in hoofdstuk 3 aan bod.

§ 2.2 Wet Victoria

Art. 174a Gemeentewet

De Wet Victoria trad in 1997 in werking nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) een belangrijke uitspraak met betrekking tot woonoverlast deed. In deze zaak terroriseerde een bewoner zijn buren, onder andere door de verkoop van drugs vanuit deze woning.¹⁰ De burgemeester besluit hierop de woning te sluiten op grond van een artikel in de Algemene plaatselijke verordening (hierna APV).¹¹ De bewoner stapt naar de rechter en uiteindelijk verschijnt de zaak voor de Afdeling. De uitspraak luidt dat het verbod een ongeoorloofde beperking op het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is en dat het dient te worden opgeheven.¹² Zo’n beperking is pas geoorloofd als deze is gebaseerd op een wet in formele zin.¹³ De reacties hierop waren niet mals, de rechter zou toch aan de kant van de slachtoffers moeten staan? Als reactie op deze uitspraak komt de wetgever uiteindelijk met een nieuwe wet, de Wet Victoria, art. 174a Gemeentewet (hierna Gemw). Deze wet dient het makkelijker te maken om in te grijpen bij ernstige woonoverlast. Het geeft de burgemeester de bevoegdheid om, bij verstoring van de openbare orde rond de woning, de betreffende woning te sluiten. Artikel 174a Gemw vormt vanaf deze periode de wettelijke grondslag voor het maken van beperkingen op het grondrecht.¹⁴

Tijdens de totstandkoming van deze wet sprak de tekst in het wetsontwerp in de eerste plaats van druggerelateerde overlast. De Tweede Kamer was echter van mening dat een artikel, dat zo nauwkeurig op drugs gericht was, niet in de Gemeentewet thuishoorde. Niet de herkomst van de overlast maar het karakter ervan zou bepalend moeten zijn voor de vraag of mag worden ingegrepen in een grondrecht van een persoon.¹⁵ De regering schrapte hierop de ‘drugs’ bestanddelen. Hierna spitst de bepaling zich heel algemeen toe op het sluiten van een woning wegens verstoring van de openbare orde door gedragingen in die woning.¹⁶ Lid 1 van art. 174a Gemw luidt:

‘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.’

¹⁰ ABRvS 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164.

¹¹ Art. 35b Algemene plaatselijke verordening gemeente Venlo 1984.

¹² Kamerstukken II 2013/14, 34007, 3, p. 2.

¹³ De Jong, in *T&C Gemeentewet* 2019, art. 174a Gemw. aant. 1.

¹⁴ Overlast en verloedering, VROM-Inspectie 2009, p. 11.

¹⁵ Vols, in *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, art. 174a Gemw. aant. 1.

¹⁶ J.G. Brouwer & A.E. Schilder, NTM|NJCM-Bull 2011, p. 309.



§ 2.2.1 Toepassingsvoorwaarden

Het eerste lid van art. 174a Gemw geeft drie voorwaarden voor de sluiting van een woning, deze betreffen de volgende:

Er is sprake van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf.

In de literatuur wordt een definitie van het begrip *woning* gegeven. Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Met het begrip *lokaal* wordt bijvoorbeeld een hotelkamer of een kantoorruimte bedoeld. Tot slot kan bij het begrip *erf* aan een tuin, bijbehorend aan de woning, worden gedacht.¹⁷

Er is sprake van een gedraging die in die woning of het lokaal of het erf plaatsvindt

Deze voorwaarde stelt als eis dat er een gedraging, in die woning of het lokaal of erf, plaatsvindt. Deze gedraging moet in causaal verband zijn met de verstoring van de openbare orde, zie volgende voorwaarde.

De openbare orde wordt verstoord rond die woning, het lokaal of het erf.

In de jurisprudentie oordeelt het hof hierover als volgt: ‘Verstoring van de openbare orde in de zin van art. 174a Gemw kan alleen aanwezig worden geacht bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd. Daarbij moet worden opgemerkt dat een zodanige overlast zich met grote regelmaat en langdurig moet voordoen.’¹⁸ In een kamerstuk van de wet wordt opgemerkt: ‘Dit impliceert dat het sluiten van een woning wegens overlast alleen gerechtvaardigd kan worden geacht, als de overlast maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en er geen andere, minder ingrijpende middelen zijn om de overlast in voldoende mate te kunnen bestrijden. De oorzaak van de overlast is daarbij in beginsel niet zo relevant.’¹⁹ En verder: ‘Een en ander neemt intussen niet weg dat drugsoverlast op dit moment vooralsnog de enige soort van overlast lijkt waarbij, afhankelijk van de ernst en omgang daarvan, sluiting gerechtvaardigd kan zijn.’²⁰

Kortom, om tot sluiting van de woning over te kunnen gaan, moeten de effecten van de verstoring van de openbare orde rond de woning dus te kenmerken zijn als ernstige overlast. Deze vorm is de ernstigste overlast en te vergelijken met drugsoverlast. De overlast moet gedragingen op zichzelf betreffen. Een aantal op zichzelf staande, niet als ernstig geformuleerde gedragingen tezamen kan geen sluiting van de woning als gevolg hebben.²¹ In de praktijk wordt deze bevoegdheid weinig gebruikt omdat de meeste overlast zaken niet in de buurt van deze voorwaarden komen.

¹⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 5.

¹⁸ Vols, in *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, art. 174a Gemw. aant. 2.

¹⁹ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5

²⁰ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5

²¹ ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.



§ 2.3 Wet Damocles

Art. 13b Opiumwet

Doordat een sluiting van een woning op grond van de Wet Victoria aan veel voorwaarden moet voldoen, wees de praktijk uit dat dit niet hét middel tegen woonoverlast was. Niet geheel onverwachts ontstond er na verloop van tijd behoefte aan een middel dat het sluiten van een woning makkelijker maakte. In 2007 werd deze Wet Damocles, die eerst alleen bedoeld was voor het sluiten van publieke lokalen, uitgebreid naar woningen. Burgemeesters zijn sinds deze uitbreiding bevoegd om woningen te sluiten (voor een periode van drie maanden) indien daar een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Het doel van deze wet is namelijk om de burgemeester in staat te stellen om op te treden tegen de handel in drugs, zonder dat overlast moet worden aangetoond. De verstoring van de openbare orde wordt gevormd door een overtreding van de Opiumwet (hierna Opw). De strafbare feiten hoeven niet in strafrechtelijke zin worden bewezen.²² Het eerste lid van art. 13b Opw luidt als volgt:

‘1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:

a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;

b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3, of artikel 11a voorhanden is.’

Het artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang toe te passen. Het uitgangspunt is over het algemeen dat wordt overgegaan tot sluiting van het pand omdat dit als het meest effectieve middel wordt gezien om de overtreding ongedaan te maken en een einde te maken aan de handel in drugs.²³ De burgemeester kan er echter ook voor kiezen om minder ingrijpende bestuursdwang toe te passen.

§ 2.3.1 Toepassingsvoorwaarden

Het eerste lid van het artikel bevat de volgende toepassingsvoorwaarden:

Er is sprake van een woning of lokaal of een daarbij behorend erf.

Art. 13b Opw is afgeleid uit art. 174a Gemw, om deze reden moeten de begrippen woning en lokaal uitgelegd worden in het licht van dit artikel. Dit volgt onder andere uit de memorie van toelichting van dit artikel en uit enkele uitspraken van de Afdeling.^{24 25} Deze uitleg is te vinden in paragraaf 2.2.1. Omdat de toepassing van de sluitingsbevoegdheid van dit artikel een zeer ingrijpende maatregel is voor bewoners van een woning, geldt als uitgangspunt bij deze bevoegdheid dat er eerst een waarschuwing gegeven moet worden bij de eerste ontdekking van verdovende middelen. Dit heeft als reden dat het woonrecht een grondrecht is en dat inbreuk hierop zeer ingrijpend is. Betreft de ruimte een lokaal, dan geldt deze voorwaarde niet en mag direct worden overgegaan tot sluiting ervan.²⁶

²² Bruijn, in *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, art. 13b Opw. aant. 2.

²³ Toelichting op Beleidsregels voor de toepassing van een last onder bestuursdwang en bestuurlijke waarschuwing ingevolge artikel 13b Opiumwet (de wet Damocles).

²⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, nr. 3.

²⁵ ABRvS 15 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0786.

²⁶ ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174, m.nt. F.A. Pommer.



Er is sprake van de aanwezigheid van een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet.

Enkel het aanwezig zijn van middelen in de zin van de Opiumwet is voldoende om tot sluiting van de woning over te gaan indien deze hoeveelheid wordt aangemerkt als groter dan de gebruikershoeveelheid. In de jurisprudentie worden de gebruikershoeveelheden aangeduid: 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 cannabisplanten.^{27 28} Betreft het een grotere hoeveelheid en kan aannemelijk worden gemaakt dat men de intentie heeft deze drugs te verhandelen, dan kan worden overgegaan tot sluiting.

Het middel dient te worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of slechts aanwezig te zijn.

De Afdeling heeft in de jurisprudentie het begrip verkoop gedefinieerd: 'Het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt.' Hieronder vallen onder andere betalingshandelingen, (telefonische) afspraken over de levering en het ontvangen van kopers en/of verkopers in het pand. Het is voor deze voorwaarde geen vereiste dat er ook daadwerkelijk drugs in het pand worden aangetroffen.^{29 30}

Of er is sprake van een voorwerp of stof uit art. 10a of 11a Opw.

Per 1 januari 2019 is de burgemeester ook bevoegd tot sluiting indien er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen voor drugshandel.

Wie er de jurisprudentie op naslaat zal tot de conclusie komen dat bijna alle sluitingen op grond van art. 13b Opw zonder problemen worden gevolgd door de rechter. Waar de Wet Victoria een bevoegdheid betreft die erg zwaar wordt beoordeeld, daar is de Wet Damocles een wet waarmee, mits er drugs of onderhandelingen over drugs worden aangetroffen, een sluiting al snel gerechtvaardigd is.

§ 2.4 Rotterdamwet

Artikel 17 Woningwet

In 2005 trad artikel 17 van de Woningwet (hierna Wonw) in werking. Deze wet is onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en wordt Rotterdamwet genoemd. De problemen in de achterstandswijken van Rotterdam waren in die tijd buitenmaats. De wet tracht met name overlast door gebrek aan onderhoud, vervuiling, overbewoning of het gebruik van de woning met een ander doel dan bewoning, tegen te gaan.³¹ Het eerste lid luidt:

'1. Indien herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of artikel 1b naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag besluiten dat gebouw, open erf of terrein te sluiten. Het bevoegd gezag kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.'

²⁷ ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2206.

²⁸ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

²⁹ RvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1138.

³⁰ Bruijn, in T&C Openbare orde en Veiligheid, art. 13b Opw. aant. 2.

³¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3



§ 2.4.1 Toepassingsvoorwaarden

Uit het eerste lid van de Rotterdamwet volgen een aantal toepassingsvoorwaarden.

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

In art. 1 Wonw wordt een definitie gegeven voor het begrip gebouw: 'bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.' In de jurisprudentie wordt een gedetailleerdere definitie van dit begrip gegeven: 'Een bouwwerk is een constructie van enige omvang die verbonden is met of steunt op de grond en bedoeld is om ter plaatse te functioneren.'^{32 33}

De Woningwet bevat algemene wettelijke bepalingen voor bouwwerken. Het Bouwbesluit 2012 is een Algemene Maatregel van Bestuur, die gebaseerd is op de Woningwet en waarin bepalingen uit de Woningwet verder zijn uitgewerkt. Het Bouwbesluit 2012 definieert het begrip *open erf* als 'het onbebouwd deel van een erf'. Het begrip *erf* wordt in art. 1 van bijlage II bij Besluit omgevingsrecht uitgelegd als 'een al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van het gebouw en, voor zover een bestemmingsplan of een beheer verordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden.' Tot slot wordt het begrip *open terrein* in deze bepaling gedefinieerd als 'een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, niet zijnde een erf.'^{34 35}

Er vindt herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b plaats.

De strekking van art. 1a Wonw is dat de eigenaar van het bouwwerk, open erf of terrein er zorg voor draagt dat de staat ervan geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid oplevert. Art. 1b Wonw schrijft voor dat het verboden is om een bouwwerk te bouwen dat niet aan de technische voorschriften voldoet zoals die zijn opgesteld in het Bouwbesluit 2012.

Die overtreding gaat gepaard met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid.

In de kamerstukken van dit artikel werd weinig helderheid gegeven over de betekenis van het begrip leefbaarheid. De wetgever gaf aan dat het aan de bestuursrechter is om in het geval van grensgevallen duidelijkheid te scheppen.³⁶ In de jurisprudentie is de bevoegdheid onder andere gebruikt voor de sluiting van een gebouw wegens brandveiligheid, ernstige vervuiling en herhaaldelijk gebruik van een gebouw voor hennepcultuur door gevaar voor elektrocutie en brand.^{37 38}

³⁹

§ 2.5 Conclusie

De belangrijkste middelen zijn nu besproken. De ervaring leert dat het Damocles-beleid het meest wordt ingezet, echter is hierbij niet sprake van zuiver woonoverlast, er moet drugs gevonden zijn. Reden te meer om een goedwerkend middel tegen woonoverlast te ontwerpen, de Wet aanpak woonoverlast. Deze wet wordt uitgebreid besproken in het volgende hoofdstuk.

³² ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117.

³³ ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722.

³⁴ Vols, in T&C Openbare Orde en Veiligheid, commentaar op art. 17 Wonw.

³⁵ RvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1168.

³⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30091, 6.

³⁷ Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630.

³⁸ ABRvS 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6312.

³⁹ Rb. Rotterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10083.



Hoofdstuk 3. De Wet aanpak woonoverlast

Artikel 151d Gemeentewet

§ 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: 'Welke specifieke instrumenten biedt de Wet aanpak woonoverlast een gemeente in de aanpak hiervan op basis van literatuuronderzoek?' De wetgeving van de Wet aanpak woonoverlast wordt uiteen gezet. Behandeld wordt hoe de wet tot stand is gekomen, welke toepassingsvoorwaarden er zijn en hoe de procedure zal verlopen. Het aantal gepubliceerde jurisprudentie is zeer beperkt. Tevens zal de verhouding tussen deze wetgeving en andere wetgeving op het gebied van woonoverlast en de Grondwet en het EVRM worden besproken.

§ 3.2 Artikel 151d Gemeentewet

De Wet aanpak woonoverlast is opgenomen in de Gemeentewet onder artikel 151d. De belangrijke bestanddelen zijn in de wettekst onderstreept, de tekst luidt als volgt:

1. De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.
2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

§ 3.3 Parlementaire geschiedenis

Het initiatiefvoorstel voor de Wet aanpak woonoverlast werd in 2014 gedaan door Tweede Kamerleden Dijkhof en Tellegen.⁴⁰ De leden wilden voorzien in het grijze gebied dat bestond in de aanpak van woonoverlast. De mogelijkheden waren namelijk beperkt: een bestuurlijke waarschuwing en de sluiting van een woning. Om de sluiting van een woning te kunnen rechtvaardigen moest de overlast heel ernstig zijn en/of al jaren bestaan. De wet kende al een aantal bevoegdheden die in gevallen van ernstige woonoverlast uitkomst konden bieden. Er moet dan sprake zijn van ernstige

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 34007, 1.



bouwkundige gebreken, handel in verdoovende middelen in woningen of ernstige vormen van verstoring van de openbare orde.^{41 42 43}

Gedurende de parlementaire behandeling is het wetsvoorstel meerdere malen aangepast. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State werd het voorstel gewijzigd omdat de nut en noodzaak meer gemotiveerd dienden te worden. De uitwerking van de bevoegdheden moest ook meer concreet worden uitgewerkt. Na goedkeuring door Tweede Kamer werd het wetsvoorstel als hamerstuk afgedaan door de Eerste Kamer.⁴⁴

§ 3.4 Verordening (het eerste lid)

Het eerste lid van het artikel bevat een getrapte bevoegdheidstoedeling, dit houdt in dat de raad eerst in verordening moet vastleggen dat de burgemeester deze bevoegdheden toekomt.⁴⁵ In deze verordening wordt gebruikers of ingebruikgever van een woning verplicht ervoor te zorgen dat gedragingen in en rond de woning geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken.

§ 3.4.1 “Gebruiker of ingebruikgever”

Het artikel spreekt van ‘degene die een woning, of een bij die woning behorend erf, gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven’. De gebruiker is degene die de woning in gebruik heeft, de feitelijke bewoner van de woning. Dit is ongeacht of degene een eigendomsrechtelijke of huurrechtelijke relatie heeft tot de woning. De ingebruikgever van de woning is de eigenaar van de woning, maar diegene verhuurt de woning voor kortere perioden. Dankzij een amendement kan deze verhuur, bijvoorbeeld via Airbnb, ook worden aangepakt als deze verhuur tot overlast leidt. Alleen dit soort verhuur kan hiermee worden aangepakt, het is niet mogelijk om reguliere verhuurders de zorgplicht van uit dit artikel op te leggen.⁴⁶ Tot slot vallen ook een illegale onderhuurder of krakers onder dit bestanddeel.⁴⁷

§ 3.4.2 “Gedragingen”

Het begrip ‘gedragingen’ wordt gedefinieerd als doen of juist nalaten van een bepaald handelen door de gebruiker, ingebruikgever of een derde persoon, zoals een gast.⁴⁸

§ 3.4.3 “In of vanuit die woning of dat erf”

Er wordt in het artikel gesproken van gedragingen *in of vanuit die woning of dat erf*. Deze begrippen worden als volgt uitgelegd: de woning, de tuin die bij die woning hoort en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek of de gezamenlijke buitenruimte. Ook wordt *in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf* genoemd. Hiermee bijvoorbeeld de tuin van de burens of de straat voor de woning bedoeld. Het moet duidelijk zijn dat de gedragingen *vanuit* de

⁴¹ Rotterdamwet, vastgelegd in art. 17 Wonw.

⁴² Wet Victor, vastgelegd in art. 13b Opw.

⁴³ Wet Victoria, vastgelegd in art. 174a Gemw.

⁴⁴ *Handelingen I* 2016/17, nr. 15, item 3.

⁴⁵ ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2016/17, 34007, 17.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34007, 7.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 34007, 3.



woning of het erf worden gepleegd. Indien het gedrag door de overlastgever drie straten verderop wordt gepleegd is hier geen sprake meer van.

§ 3.4.4 “Ernstige en herhaaldelijke hinder”

De initiatiefnemers van het voorstel stellen dat het begrip ‘ernstige hinder’ moeilijk te definiëren is: het begrip is subjectief en het verschilt per omstandigheid of de hinder als ernstig te kwalificeren is. Zo noemen zij als voorbeeld dat men in een drukke stad hinder eerder zal accepteren dan in een rustig dorp. Ook kan dit per persoon verschillen; zo is het mogelijk dat oudere mensen eerder hinder ondervinden dan jonge mensen. Verder geven zij aan dat voor de definitie van ernstige hinder aansluiting kan worden gezocht bij art. 5: 37 Burgerlijk Wetboek. Hierin worden hinder gedragingen gekwalificeerd als het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. De bepaling hiervan kan van geval tot geval verschillen en daarom kan de gemeenteraad de reikwijdte van de APV-bepaling desgewenst beperken, bijvoorbeeld door vormen van ernstige hinder te omschrijven.⁴⁹ Ook kan de burgemeester beleidsregels vast stellen met voorwaarden voor het opleggen van de gedragsaanwijzingen.⁵⁰

§ 3.4.5. “Omwonenden”

Tot slot wordt het bestanddeel ‘omwonenden’ gedefinieerd als mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning waarvandaan de overlast plaatsvindt.⁵¹ Het is aan de burgemeester om de nabijheid te bepalen.

§ 3.5 Handhaving door middel van last onder bestuursdwang (het tweede lid)

In lid twee wordt de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder bestuursdwang op te leggen aan de burgemeester toebedeeld. Op grond van artikel 5: 32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) kan ook (eerst) worden gekozen voor een last onder dwangsom. Dit heeft vaak de voorkeur omdat dit als minder ingrijpend wordt gezien én volgens het van toepassing zijnde subsidiariteitsbeginsel moet gekeken worden of de overlast allereerst met de minst ingrijpende maatregel kan worden gestaakt. In de last wordt duidelijk omschreven wat de overlastgever moet doen of juist moet nalaten om de overlast te laten eindigen. Bijvoorbeeld door het bepalen dat een persoon na elf uur geen bezoekers meer mag ontvangen en/of geen luide muziek meer mag draaien. Er wordt een begunstigingstermijn gesteld waarin de last kan worden uitgevoerd zonder dat de dwangsom wordt verbeurd.⁵² Als dit niet gebeurt dient de persoon een geldsom te betalen. Als vervolgens blijkt dat dit onvoldoende effect heeft dan kan de burgemeester alsnog besluiten om de last onder bestuursdwang op te leggen. Dit gebeurt door feitelijk handelen van de gemeente, door bijvoorbeeld het verwijderen van de geluidsapparatuur of de inbeslagname van huisdieren. De kosten hiervan kunnen op grond van art. 5: 25 Awb worden verhaald op de overlastgever.^{53 54}

⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34007, 9.

⁵⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34007, 7.

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 34007, 3.

⁵² Art. 5: 32 Awb.

⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 34007, 3.

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34007, 7.



§ 3.5.1 “Niet op andere geschikte wijze kan worden tegengegaan”

In de wettekst wordt vermeld dat de burgemeester deze bevoegdheid uitoefent indien overlast redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Hiermee wordt aangegeven dat deze bevoegdheid echt als ultimum remedium dient. Het kan alleen worden toegepast als er geen minder ingrijpend en passend middel ter beschikking staat of als deze middelen geen uitkomst boden. Er wordt hier bijvoorbeeld bedoeld buurtbemiddeling of mediation, deze middelen komen verder aan bod in hoofdstuk 4. Deze voorwaarde geeft invulling aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁵⁵ Ook het handhavingsbeleid moet aan deze eisen voldoen. De gemeenteraad kan de uitoefening van deze bevoegdheid met inachtneming hiervan bevorderen door een uitgebreid en zorgvuldig beleid op te stellen.

Wanneer de burgemeester besluit een gedragsaanwijzing op te leggen dan is dit een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat het mogelijk is om in bezwaar of beroep te gaan tegen dit besluit op grond van hoofdstuk 6 Awb.

§ 3.6 Tijdelijk huisverbod (het derde lid)

Lid drie kent de burgemeester de bevoegdheid toe om de last onder bestuursdwang een tijdelijk huisverbod te laten inhouden. Dit houdt in dat de overlastgever zich voor een periode van tien dagen niet in zijn woning of erf mag begeven. In de tweede volzin worden een aantal artikelen uit de Wet tijdelijk huisverbod (hierna Wth) van toepassing verklaard. Deze wet maakt het mogelijk om een tijdelijk huisverbod op te leggen aan personen die een gevaar, in de vorm van huiselijk geweld, vormen voor andere personen in die woning. Een aantal voorwaarden zijn van toepassing op de Waw. Zo kan het huisverbod alleen opgelegd worden aan meerderjarige personen. De uithuisgeplaatste heeft recht op een kosteloze raadsman als hij in beroep gaat tegen dit besluit. Ook moet de rechter de uithuisgeplaatste binnen drie dagen horen en daarna direct uitspraak doen.^{56 57}

De laatste volzin van dit lid maakt het mogelijk om, bij ernstige vrees voor verdere overtreding, het huisverbod te verlengen voor de duur van ten hoogste vier weken. Het huisverbod werd pas in de nota van wijziging toegevoegd met als bedoeling om een adempauze voor alle betrokken partijen te creëren. Ook moet dit middel ervoor zorgen dat een definitieve uithuisplaatsing, neergelegd in de wet Victoria, voorkomen kan worden.^{58 59}

§ 3.7 Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer

Verhouding tot de Grondwet en het EVRM

Nu de Wet aanpak woonoverlast en de andere middelen in hoofdstuk 2 zijn besproken dient te worden ingegaan op een belangrijke kwestie: de verhouding van de bestrijding van woonoverlast tegenover het recht op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Die bestrijding maakt inbreuk op het recht op privéleven van mensen en dat maakt de bestrijding lastig. Het recht is vastgelegd in de Grondwet en het EVRM.⁶⁰ Het is de rol van de overheid om een veilige samenleving te waarborgen. Om dit te bereiken leveren burgers een deel van hun vrijheid in. Het overheidshandelen wordt echter

⁵⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34007, 7.

⁵⁶ Art. 6 Wth.

⁵⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34007, 10.

⁵⁸ Art. 174a Gemw.

⁵⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34007, 10.

⁶⁰ Nederland is lid van de Raad van Europa en daarom en daarom is de wetgeving uit het EVRM hier ook van toepassing.



ook aan banden gelegd door het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat overheidshandelen gebaseerd moet zijn op een vooraf aanwezige wettelijke bepaling. Het vormt als het ware een grondrecht op vrijheid behoudens beperkingen bij wettelijk voorschrift.⁶¹

§ 3.7.1 Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM beschrijft het recht op respect voor het privéleven.⁶² Wanneer burgers zich voelen aangetast in dit recht kunnen zij, nadat ze alle rechtsmiddelen in het eigen land hebben uitgeput, een klacht tegen hun lidstaat indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM). Daar wordt uitgezocht of deze klacht daadwerkelijk een ongerechtvaardigde inbreuk – een schending – van het EVRM betreft of dat het een gerechtvaardigde inbreuk – een inmenging – betreft.⁶³

Het EHRM gebruikt in haar uitspraken de begrippen *privéleven* en *woning* synoniem aan elkaar. De woning wordt gezien als de plaats waar zich gewoonlijk het privéleven afspeelt. Wanneer een overheid wetgeving maakt die van toepassing is op de woning – dit kunnen verboden of geboden inhouden – dan is er sprake van inbreuk op het recht op privéleven. Er wordt een mate van ingrijpendheid van de inbreuk gehanteerd, waarbij het verlies van een woning als een zeer ingrijpende inmenging wordt aangemerkt.^{64 65} In het tweede lid van het artikel staan drie voorwaarden waaronder het recht op privéleven legitiem mag worden beperkt en waaronder de inbreuk als inmenging wordt gekwalificeerd:

- moet bij wet zijn voorzien;
- heeft een gerechtvaardigd doel, en;
- is noodzakelijk in een democratische samenleving.

Bij wet voorzien

De eerste voorwaarde is dat de beperking een wettelijke basis moet hebben. Dit kan een wet van de nationale wetgever zijn, maar ook van een lager bestuursorgaan. Er zijn twee eisen voor de kwaliteit van de wetgeving; de ‘accessibility’-eis (de wet moet voldoende kenbaar en toegankelijk zijn voor burgers) en de ‘foreseeability’-eis (de wet moet voldoende precies en nauwkeurig geformuleerd zijn zodat burgers hun gedrag hierop kunnen afstemmen).⁶⁶ In het geval van de Wet aanpak woonoverlast is het tweede lid de wettelijke basis voor de inmenging. De wet voldoet aan de bovengenoemde eisen en is dus bij wet voorzien.

Heeft een gerechtvaardigd doel

De tweede voorwaarde is dat de inmenging in het belang moet zijn 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. In de memorie van toelichting van de Wet aanpak

⁶¹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 36-38.

⁶² 1. *Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.*

2. *There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.* (artikel 8 EVRM).

⁶³ Vols 2013, p. 11.

⁶⁴ Vols 2013, p. 12-14.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34007, 7.

⁶⁶ Vols 2013, p. 15.



woonoverlast wordt expliciet verwezen naar twee van deze voorwaarden. De initiatiefnemer geeft aan dat het doel van de wet het bestrijden van woonoverlast is. Daarmee voldoet het aan de voorwaarde van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en beschermt het de rechten en vrijheden van anderen.⁶⁷ Hiermee is voldaan aan de tweede voorwaarde.

Is noodzakelijk in een democratische samenleving

De laatste voorwaarde is dat de inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Het EHRM onderzoekt hierbij of er een dringende maatschappelijke behoefte, de ‘pressing social need’, bestaat. Bij de beoordeling hiervan spelen subsidiariteit en proportionaliteit een belangrijke rol, het EHRM onderzoekt of minder ingrijpende maatregelen hetzelfde doel kunnen bereiken en of de ernst van de inmenging in verhouding staat tot het belang van het doel. Tijdens de beoordeling of sprake is van een inbreuk hanteert het EHRM een ruime appreciatiemarge⁶⁸, zeker in gevallen van het voorkomen van wanordelijkheden.⁶⁹ De interpretatie is afhankelijk van nationale omstandigheden in het verdragsland. Kortom, per geval wordt bekeken of de inmenging noodzakelijk is voor de samenleving van het betreffende land. In de zaak Buckley Vs. Verenigd Koninkrijk – waarin overlast gevende woonwagens worden verwijderd – oordeelt het EHRM dat er van schending van art. 8 EVRM geen sprake is.⁷⁰ In het geval van de Waw en de andere middelen zal dus worden gekeken naar de omstandigheden per geval.

§ 3.7.2 Artikel 10 Grondwet

De Nederlandse Grondwet kent ook een artikel over de waarborging van de persoonlijke levenssfeer.⁷¹ Er kan alleen in uitzonderlijke gevallen inbreuk op worden gemaakt. De Waw en de wetten uit hoofdstuk 2 zijn allemaal wetten in formele zin, dit is de voorwaarde voor de inbreuk.⁷² In de jurisprudentie wordt dit uitgangspunt bevestigd.⁷³ Met een formele wettelijke basis is voldaan aan de vereiste voor de inbreuk.

§ 3.8 Conclusie

Voordat een burgemeester kan handhaven op grond van de Waw moet de gemeenteraad dit eerst vastleggen in de APV. Als aanvulling daarop kunnen beleidsregels worden geformuleerd. Het eerste lid betreft de zorgplicht voor gebruikers of ingebruikgevers van een woning om geen ernstige en herhaaldelijke hinder vanuit de woning te veroorzaken. Indien dit wel in ernstige mate gebeurt dan kan de burgemeester bepalen in welke vorm de gedragsaanwijzing uit de Waw wordt opgelegd. Uitgangspunt hierbij is dat de eerst last onder dwangsom en indien nodig daarna de last onder bestuursdwang wordt opgelegd. In ernstige gevallen kan uiteindelijk worden overgegaan tot een tijdelijk huisverbod.

⁶⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34007, 7.

⁶⁸ “Margin of appreciation”.

⁶⁹ Vols 2013, p. 16.

⁷⁰ EHRM 25 september 1996 (Buckley t. VK).

⁷¹ *Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. (artikel 10 lid 1 Grondwet).*

⁷² Wetten in formele zin zijn wetten die gemaakt zijn door de regering en de Staten-Generaal. (artikel 81 Grondwet).

⁷³ ABRvS 28 augustus 1995, H01950073.



Hoofdstuk 4. De bestrijding van woonoverlast in de praktijk

Hoe verloopt de werkwijze van de gemeente Lansingerland?

§ 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoordt: *‘Hoe ziet de huidige aanpak van woonoverlast er in de gemeente Lansingerland uit en welke partijen zijn hierbij betrokken, blijkende uit literatuuronderzoek en een interview?’* De praktijk aanpak van woonoverlast van de gemeente Lansingerland wordt uiteen gezet. De verschillende betrokken partijen bij dit onderwerp komen aan bod. Ook wordt behandeld welke lokale regels de gemeente heeft opgesteld in de APV wat betreft woonoverlast.

§ 4.2 Wettelijk kader op gemeentelijk niveau

In de APV van de gemeente Lansingerland staat de regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Tevens bevat het artikelen die voor de bestrijding van overlast dienen, een voorbeeld daarvan is art. 2:78. Volgens dit artikel kan de burgemeester, in het belang van de openbare orde of het voorkomen of beperken van overlast (meer opties worden gegeven in het artikel, maar deze zijn niet relevant voor dit onderzoek) aan een persoon die strafbare feiten of verstorende handelingen verricht, een bevel geven om zich ten hoogste 72 uur niet in een bepaalde openbare plaats te begeven.

Ook de gemeente Lansingerland heeft besloten om de bevoegdheden die voortvloeien uit de Wet aanpak woonoverlast in de APV op te nemen onder art. 2:79. In dit artikel wordt de zorgplicht voor het niet veroorzaken van hinderlijke gedragingen in en rond een woning of erf vastgelegd. In hoofdstuk 3.4 wordt deze plicht uitgelegd. Lid 2 van het artikel geeft aan dat een last onder bestuursdwang in ieder geval kan worden opgelegd bij ernstige en herhaaldelijke geluids- of geurhinder, hinder van dieren, hinder van bezoekers of personen in de woning, overlast door vervuiling of verwaarlozing van de woning of intimidatie van derden vanuit de woning. Met de woorden *in ieder geval* worden andere vormen van overlast niet uitgesloten, maar is ruimte voor eigen interpretatie van de burgemeester overgelaten. Indien gewenst kan ook daarbij worden ingegrepen op basis van dit artikel. Omdat de wet relatief nieuw is heeft de gemeente nog geen ervaring met het inzetten ervan.⁷⁴

Tevens zijn er artikelen opgenomen die toezien op de voorkoming van woonoverlast, in het bijzonder geluidshinder. Zo wordt er in art. 4:6 een verbod gelegd om buiten een inrichting, op een manier geluidsapparaten in werking te hebben, die ervoor zorgen dat er geluidshinder ontstaat. Voor de definitie van het begrip inrichting wordt aansluiting gezocht bij art. 1.1 van de Wet milieubeheer (hierna Wm).⁷⁵ Een inrichting wordt beschreven als *“een elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.”* Dit artikel lijkt dus voornamelijk te zijn gericht op bedrijfsmatige instellingen, echter wordt in de toelichting van dit artikel vermeld dat deze regeling ook geldt voor bijvoorbeeld het bespelen van muziekinstrumenten. Er wordt beschreven dat er voor dit soort bronnen van geluidshinder geen bepaalde aanwijsbare gedraging bestaat en dat het dus in beginsel elke gedraging kan betreffen. Er zal van geval tot geval bekeken moeten worden in welke situatie en

⁷⁴ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁷⁵ Art. 4:1 Artikelsgewijze toelichting APV Lansingerland 2019.



gedurende welke tijden er sprake is van geluidshinder en welke maatregelen kunnen worden genomen. Wel wordt opgemerkt dat een zekere mate van (geluids)hinder onvermijdelijk is op plekken waar mensen met elkaar samenleven. Met deze kanttekening hoopt de burgemeester enige vorm van tolerantie af te dwingen en ervoor te zorgen dat mensen niet bij het minste of geringste geluid van hun burens verwachten dat de gemeente handhavend optreedt. Verder wordt hier nog aan toegevoegd dat klachten over vormen van geluidshinder vaak een minder goede verstandshouding tussen burens als achtergrond hebben. Dit betekent dat normale handelingen eerder als geluidshinderlijk ervaren worden en dat men minder snel geneigd is om mee te werken aan een doeltreffende oplossing.⁷⁶ Hieruit valt dus af te leiden dat een geluidsoverlast kwestie soms niet op te lossen is door alleen het geluidsniveau te reduceren, in deze gevallen zou buurtbemiddeling of mediation een oplossing kunnen bieden. Deze middelen worden later in dit hoofdstuk besproken.

De gemeente Lansingerland treedt, op basis van deze artikelen uit de APV, op tegen woonoverlast. In de praktijk betekent dit dat buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna boa's) toezicht houden op de openbare orde en veiligheid en dat zij indien nodig handhavend optreden.^{77 78} Maar wat doet de gemeente Lansingerland als zij telefonisch of via internet op de hoogte wordt gesteld van een geval van woonoverlast? Aan de hand van een fictieve voorbeeld casus zal de procedure van de gemeente uiteen worden gezet. Er wordt hier een extreem voorbeeld geschetst om aan te geven welke middelen de gemeente zou kunnen inzetten om de woonoverlast te laten stoppen. Deze voorbeeldcasus is te vinden in bijlage 3 van dit onderzoek. Deze casus dient in de juiste volgorde gelezen te worden om dit hoofdstuk te verduidelijken. Daarom zal in dit hoofdstuk telkens worden aangegeven welk gedeelte van de casus wanneer gelezen dient te worden. *Om te beginnen dient voorbeeldcasus 3a gelezen te worden.*

§ 4.4 De melding

Een melding kan via verschillende kanalen binnen komen bij de gemeente. Dit kan direct vanaf de buurtbewoner zelf, die de melding maakt via internet of telefonisch. Maar ook de politie geeft soms meldingen door aan de gemeente. Wanneer een burger een melding via internet maakt dan gebeurt dit via het programma BuitenOpOrde.^{79 80} Dit is een online portaal waar de inwoner de precieze locatie van de overlast aangeeft en daarbij een omschrijving van de overlast plaatst. Als de melding telefonisch of online wordt gedaan, dan wordt hier direct een dossier van aangemaakt in het zakensysteem van de gemeente. Op deze manier wordt gezorgd voor een zorgvuldige dossiervorming.⁸¹ Dossiervorming vindt digitaal plaats bij de gemeente. Allereerst wordt de melding geverifieerd, dit houdt in dat er wordt gecheckt of degene die daar woont, daar ook écht woont. Vervolgens wordt gecheckt of deze persoon, en ook de persoon die de melding heeft gedaan, bekend is bij de gemeente door eerder gedane meldingen. Is dit het geval, dan wordt de melding in dat betreffende dossier opgenomen. In de volgende stap wordt vastgesteld of de bewoners huurders zijn of eigenaren van de woning. Zijn het huurders dan wordt ook een melding gedaan aan de woningbouwvereniging. De eerste stap is dus alle formele informatie bij elkaar verzamelen zodat er een duidelijk beeld ontstaat over de overlastveroorzakers.⁸²

⁷⁶ Art. 4:6 Artikelsgewijze toelichting APV Lansingerland 2019.

⁷⁷ Gemeente Lansingerland 2020.

⁷⁸ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁷⁹ Gemeente Lansingerland 2020.

⁸⁰ Gemeente Lansingerland, 'BuitenOpOrde' 2020.

⁸¹ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁸² Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.



Nu dient voorbeeldcasus 3b gelezen te worden.

Na deze formele check wordt nagegaan of er door de melder zelf al actie ondernomen is om de overlast te laten stoppen. De gemeente stelt dit in beginsel als vereiste omdat overlastveroorzakers zich soms zelf niet bewust zijn van het feit dat ze overlast veroorzaken. Echter kan er in bepaalde ernstige gevallen van overlast besloten worden dat deze stap wordt overgeslagen om de veiligheid van de melder te garanderen. De gemeente Lansingerland heeft echter ook ervaring met melders die direct de gemeente bellen voordat ze zelf met de overlastveroorzakers in gesprek gaan omdat ze denken dat dit geen nut heeft.

Lees nu voorbeeldcasus 3c.

§ 4.5 Inventarisatie maatregelen

Afhankelijk van de ernst van de casus kan er besloten worden dat de wijkmanager contact opneemt met de overlastveroorzakers. Lansingerland heeft twee wijkmanagers, waarvan het doel is dat ze op een laagdrempelige manier contact maken. Er wordt een bezoek gebracht aan de overlastveroorzaker, maar ook aan de melder. Op deze manier wordt de zaak van beide kanten bekeken, dit is belangrijk omdat er bij dit soort zaken altijd twee kanten zijn. Er wordt nooit blind op een melding afgegaan. De wijkmanager kan een gesprek tussen beide partijen arrangeren om zo te bekijken wat het probleem is en hoe dit kan worden opgelost. Indien de casus als te ernstig voor de wijkmanager wordt bestempeld dan kan worden besloten dat een boa polshoogte gaat nemen. In Lansingerland zijn vier wijkboa's werkzaam. Een boa controleert met een handhabingsblik, hij gaat na of de APV wordt nageleefd en handhaaft waar nodig. Wanneer de wijkmanager constateert dat het probleem hardnekkig is kan worden besloten dat de veiligheidsadviseur beide partijen op een neutrale plaats, het gemeentehuis, uitnodigt om in gesprek te gaan. Mocht dit ook geen uitkomst bieden dan buurbemiddeling Lansingerland worden ingeschakeld.⁸³

Voorbeeldcasus 3d dient nu gelezen te worden.

§ 4.6 Buurtbemiddeling Lansingerland

Buurtbemiddeling Lansingerland is een organisatie die vrijwilligers traint om te bemiddelen in burenruzies. Dit niet-juridische middel kan worden ingezet onder een aantal voorwaarden, zo is deelname te allen tijde vrijwillig, beide partijen moeten dus bereid zijn met elkaar aan tafel te gaan en is de succesfactor afhankelijk van de motivatie van partijen. Buurtbemiddeling is niet mogelijk bij zware geweldpleging, drugs, problemen binnen een familie, psychiatrische problemen of een juridische procedure.^{84 85} Buurtbemiddeling kan ook aansturen op de inzet van de zogenaamde Rotterdamse regelrechter.⁸⁶ Deze rechter onderzoekt samen met de partijen in een goed gesprek of ze uit deze oneindigheid gaan komen. Ook de deelname hieraan is vrijwillig. De regelrechter stuurt aan op het vinden van een oplossing door de partijen, lukt dit niet? Dan neemt de regelrechter een beslissing. Dit middel kan een goede oplossing zijn bij een geschil tussen burens omdat de kosten relatief laag zijn.^{87 88}

⁸³ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁸⁴ Buurtbemiddeling Lansingerland 2020.

⁸⁵ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁸⁶ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁸⁷ W. Wetzels, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

⁸⁸ De Rechtspraak 2020.



§ 4.7 Multiproblematiek

Als blijkt dat de zaak te complex is en er geen buurtbemiddeling kan worden ingezet, of als dit niet tot een oplossing leidt, dan is de inzet van meerdere partijen vaak nodig. Er wordt in zo'n geval een team van hulpverleners samengesteld, dit kan bestaan uit de politie, jongerenwerk, hulpverlening etc. In zaken waar de zogenaamde multidisciplinaire aanpak nodig is spelen vaak meerdere problemen. Te denken valt aan een drugs- of alcoholverslaving, schulden of psychische problemen. De gemeente Lansingerland heeft tot nu toe alleen nog te maken gehad met ernstige woonoverlast zaken waarbij ook andere problematiek speelde. Om deze reden kunnen deze zaken vaak via een andere weg worden opgelost en hoeft de gemeente niet te besluiten om het juridisch traject in te gaan om de woonoverlast te stoppen. De gemeente sluit bijvoorbeeld geen woningen op grond van de Wet Victoria omdat er ten eerste altijd een andere oplossing aanwezig was en ten tweede omdat de voorwaarden voor het gebruik van deze wet zo streng zijn dat de gemeente zich hier (nog) niet aan waagt.⁸⁹ Uit de jurisprudentie blijkt namelijk dat het grootste gedeelte sluitingen wegens woonoverlast op grond van de Wet Victoria niet overeind blijft bij de rechter. In een zaak uit 2012 heeft de burgemeester van Purmerend besloten een woning te sluiten voor de duur van drie maanden op grond van deze wet. Bewoners zorgde langere periode voor geluidsoverlast, en intimideerden buurtbewoners. De burgemeester besloot gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot sluiting van de woning wanneer vanuit deze woning de openbare orde wordt verstoord. Echter oordeelt de voorzieningenrechter dat de geluidsoverlast niet voldoende is voor een sluiting, omdat dit de veiligheid en gezondheid van mensen niet bedreigt.⁹⁰ In een andere zaak met vergelijkbare overlast wordt de sluiting ook niet gerechtvaardigd omdat op zichzelf staande niet ernstige incidenten tezamen niet kan leiden tot een sluiting op grond van art. 174a Gemw.⁹¹

Voorbeeldcasus 3e dient gelezen te worden.

§ 4.8 Juridische middelen uit formele wetgeving

Van de juridische middelen uit de formele wetgeving, die de burgemeester tot beschikking staan in de strijd tegen woonoverlast, wordt er eigenlijk maar van één daarvan actief gebruik gemaakt, namelijk de Wet Damocles. De bevoegdheden uit deze wet zijn al eerder in hoofdstuk 2 aan bod gekomen. Zo is er een voorbeeld van een zaak waarbij de sluiting succesvol standhield bij de rechter.⁹² De andere middelen – alsmede besproken in hoofdstuk 2 – worden in de praktijk niet gebruikt in Lansingerland. Echter sluit men niet uit dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren.⁹³

Toch is het juridisch instrumentarium van de gemeente op 5 januari 2019 uitgebreid, de Wet aanpak woonoverlast is in de APV opgenomen. Vanaf dit moment kon de burgemeester deze bevoegdheden inzetten. Enige tijd later is er beleid gevormd.⁹⁴ In het beleid wordt uiteen gezet wanneer sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder in de zin van het artikel.⁹⁵ Het komt er op neer dat omwonenden in hun woning in ernstige mate last moeten hebben van de hinder en dat dit een

⁸⁹ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁹⁰ Rb. Haarlem 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY0193.

⁹¹ ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

⁹² Ktr. Rotterdam (vzr.) 11 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8000, m.nt. G.J. Scholten.

⁹³ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.

⁹⁴ Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Lansingerland houdende regels omtrent woonoverlast (Beleidsregels Woonoverlast Lansingerland 2019).

⁹⁵ Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Lansingerland houdende regels omtrent woonoverlast (Beleidsregels Woonoverlast Lansingerland 2019), artikel 1.



negatieve impact heeft op de leefbaarheid. Wanneer dit herhaaldelijk voorkomt is sprake van ernstige hinder in de zin van deze wet. Ook wordt nadrukkelijk aangegeven dat de wet een ultimatum remedium is, het zal alleen worden ingezet als er geen andere geschikte manier (meer) is om de overlast aan te pakken. Deze vereiste geldt nog sterker wanneer het gaat om het huisverbod uit lid 3. Er zal een uitgebreid dossier ten grondslag moeten liggen aan zo'n besluit, met daarin bijvoorbeeld opgenomen welke instrumenten al zijn gebruikt en waarom deze niet het gewenste resultaat hebben bereikt. Ook van deze bevoegdheid is nog geen gebruik gemaakt in de gemeente, echter wordt niet uitgesloten dat dit in de toekomst gaat gebeuren.⁹⁶

De laatst voorbeeldcasus 3f dient gelezen te worden.

§ 4.9 Conclusie

De gemeente Lansingerland had voor de invoering van de Waw een aantal middelen om woonoverlast aan te pakken. Buurtbemiddeling is een veel ingezet middel en tackelde best een aantal zaken. De gemeente handhaaft streng op grond van het Damocles beleid maar de Wet Victoria hebben ze nog nooit ingezet. Ook is er tot op heden nog geen gebruik gemaakt van de Waw, maar de gemeente sluit zeker niet uit dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren.

⁹⁶ Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland.



5. De vergelijking met andere gemeenten

Op welke manier pakken andere gemeenten woonoverlast aan?

§ 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoordt: *‘Op welke wijze wordt aan de Wet aanpak woonoverlast invulling gegeven in verordening, beleid en praktijk in de gemeenten Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer blijken uit literatuuronderzoek en het afnemen van interviews?’* Er wordt een vergelijking gemaakt tussen vijf andere gemeenten die de Waw reeds in hun APV hebben opgenomen en daarbij een beleidsregel hebben opgesteld. Er is voor Rotterdam, Den Haag en Zoetermeer gekozen omdat deze grote gemeenten zich in de omgeving van Lansingerland bevinden en juist omdat zij beduidend groter zijn qua inwonersaantal hebben ze meer ervaring met ernstige woonoverlast en de aanpak daarvan. Het is tevens belangrijk om gemeenten die qua inwonersaantal vergelijkbaar zijn met Lansingerland mee te nemen in dit onderzoek, daarom zijn Schiedam en de BAR-gemeenten ook onderzocht.

§ 5.2 Beleidsregel gemeente Lansingerland

Lansingerland heeft een inwonersaantal van 61.626.⁹⁷ De praktische werkwijze van de gemeente is in hoofdstuk 4 aan bod gekomen. Om deze vergelijking compleet uit te voeren volgt hieronder een korte samenvatting van de beleidsregel van de gemeente Lansingerland.⁹⁸

Artikel 1 geeft de definities van de begrippen. Er is sprake van *ernstige hinder* als één of meerdere omwonenden in of in de directe leefomgeving van hun eigen woning in ernstige mate last hebben van de hinder en dit een grote negatieve impact heeft op de leefbaarheid. *Herhaaldelijk* wordt uitgelegd als aanhoudend of terugkerend. Ook worden de factoren die bij de beoordeling hiervan meespelen besproken: de *soort hinder*, de *frequentie* en *intensiteit* van de hinder, de *effecten* van de hinder op de *leefbaarheid* van de omgeving en de *locatie specifieke omstandigheden*. Verder wordt aangehaald dat het uitgangspunt bij de inzet van deze bevoegdheden is dat eerst andere passende en minder ingrijpende maatregelen middelen worden ingezet. De burgemeester gaat hierbij na of er andere wettelijke bevoegdheden of instrumenten ingezet kunnen worden die passend zijn, of bemiddeling of mediation een uitkomst kan bieden en of er aanleiding bestaat om zorg of hulp in te zetten. Verder wordt in artikel 4 besproken dat de burgemeester als uitgangspunt eerst een last onder dwangsom oplegt en pas daarna, indien nodig, de last onder bestuursdwang. Ook wordt beschreven dat het tijdelijk huisverbod als uiterste middel geldt. Voor verwarde of kwetsbare personen geldt dat alleen een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd als het in het vermogen van de betrokkene ligt om de gedragsaanwijzing op te volgen.

§ 5.3 De gemeente Schiedam

De gemeente Schiedam heeft een inwonersaantal van 77.999.⁹⁹ Daarmee is de gemeente groter dan de Lansingerland. De gemeente ligt tussen Vlaardingen en Rotterdam in.

⁹⁷ Op 1 januari 2019. Bron: Lansingerland 2020.

⁹⁸ Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Lansingerland houdende regels omtrent aanpak woonoverlast (Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Gemeente Lansingerland 2019).

⁹⁹ Op 1 januari 2019. Alle cijfers 2020.



§ 5.3.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid

De gemeente Schiedam kent relatief veel kleine gevallen van woonoverlast.¹⁰⁰ Dit komt omdat er best wat arbeidsmigranten in Schiedam verblijven. Uitzendbureaus zijn verplicht huisvesting voor deze mensen te regelen. Soms verloopt dit niet helemaal op een nette manier en worden er teveel mensen in één woning geplaatst. Dit kan zorgen voor woonoverlast. Schiedam kent veel oude en gehorige huizen. Ook de stijgende huizen- en huurprijs in de naburige gemeente Rotterdam kan een reden zijn dat er mensen met een lager inkomen in Schiedam komen wonen. Om woonoverlast als gevolg hiervan tegen te gaan werkt Schiedam tegenwoordig met huisvestingsvergunningen in bepaalde wijken. Dit houdt in dat nieuwe huurders worden onderworpen aan een screening waar wordt nagegaan of zij potentiële woonoverlastveroorzakers kunnen zijn. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar crimineel gedrag tot vier jaar terug.¹⁰¹

De meldingen van woonoverlast worden in beginsel behandeld door een boa. Boa's gaan ter plaatse om de situatie te bekijken, zeker als er meerdere meldingen over één adres binnenkomen. In elke wijk is één boa actief. Het signaleren van woonoverlast is onderdeel van de taken van de boa. Hij bespreekt zijn bevindingen met het interventieteam woonoverlast. Dit team focust zich op ongewenste woonsituaties. Bij lichte vormen van overlast opereert de boa binnen zijn bevoegdheden, hij gaat in gesprek en brengt advies uit, bij zwaardere varianten zal de boa de wijkagent en het interventieteam inschakelen. Zij pakken de melding verder op en zorgen voor de inzet van een mediator of buurtbemiddeling.^{102 103} Schiedam maakt, uitgezonderd van het Damocles-beleid, weinig tot geen gebruik van de beschikbare juridische middelen bij de aanpak. Wanneer er drugs wordt aangetroffen in een woning dan handhaaft de gemeente op grond van art. 13b Opw.¹⁰⁴

In december 2019 is de Waw in de APV van Schiedam opgenomen omdat door het relatief hoge overlastgehalte een uitbreiding van het instrumentarium wenselijk was.¹⁰⁵ De beleidsregel is uitgebreid opgesteld met daarin aandacht voor het doel, de afbakening van begrippen en een stappenplan. De verwachting was dat de gedragsaanwijzing de aankomende jaren ongeveer vier keer ingezet zal worden/zijn, er is echter nog geen gebruik van gemaakt. De ervaring leert dat het aanschrijven van overlastgevers, met de mogelijkheid om deze wetgeving in te zetten, al effect heeft.^{106 107} Tot slot is de gemeente niet voornemens om het tijdelijk huisverbod op te leggen. Ze vinden dit middel te zwaar en niet op zijn plaats in woonoverlast gevallen. De gemeente is overwegend positief over de bevoegdheden maar zoekt nog een beetje naar de juiste werkwijze.¹⁰⁸

§ 5.4 De gemeente Rotterdam

Met een inwonersaantal van 581.750 is Rotterdam de op één na grootste stad van Nederland.¹⁰⁹ Noordelijk grenst de stad aan de gemeente Lansingerland. De gemeente is vele malen groter dan

¹⁰⁰ Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Schiedam houdende regels omtrent aanpak woonoverlast (Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Gemeente Schiedam 2018).

¹⁰¹ Schiedam 2020.

¹⁰² Beneluxflat Schiedam 2020.

¹⁰³ Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam.

¹⁰⁴ Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam.

¹⁰⁵ Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam.

¹⁰⁶ Uitvoeringsprogramma Woonoverlast 2019, Gemeente Schiedam, p. 4 – 5.

¹⁰⁷ Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam.

¹⁰⁸ Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam.

¹⁰⁹ Op 1 januari 2019. Centraal bureau voor de Statistiek 2020.



Lansingerland maar door haar ervaring met woonoverlast is de aanpak van deze stad erg relevant voor dit onderzoek.

§ 5.4.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid

Rotterdam erkent woonoverlast als een probleem omdat het te maken heeft met het veiligheidsgevoel binnen de gemeente. Dit is belangrijk voor de stad en daarom krijgt de aanpak van woonoverlast een positie binnen de aanpak van integrale veiligheid.¹¹⁰ De voornaamste vormen van overlast zijn geluidsoverlast, leef- en gedragsgeluiden en overlast door verwarde personen. Opvallend is dat in de achterstandswijken, waar je juist overlast zou verwachten, het aantal overlastmeldingen meevalt. Dit kan te maken hebben met een lagere meldingsbereidheid van bewoners. Stadsdeel Prins-Alexander werd genoemd als gebied waar een hoog aantal overlastmeldingen wordt gedaan.¹¹¹

De gemeente heeft een specifieke aanpak die uitgaat van een escalatieladder. Uitgangspunt is dat de burger eerst zelf verantwoordelijk is, haalt dit niets uit dan wordt – indien van toepassing – de woningcorporatie of verhuurder ingeschakeld. Van hen wordt verwacht dat ze verantwoordelijkheid nemen hierin. Stap één is het aanspreken van de overlastveroorzakers. Rotterdam werkt tevens met de Advieslijn woonoverlast Rotterdam (hierna AWR). Burgers, maar ook verhuurders kunnen deze lijn inschakelen voor advies of buurtbemiddeling. In 2019 zijn er 1.100 contacten met de AWR geweest. De AWR verhelpt best al wat klachten, biedt dit geen uitkomst dan wordt op buurtbemiddeling ingezet. Als ook dit niet helpt dan worden professionele mediators ingezet, deze zijn getraind én stellen aan het eind van het traject een vaststellingsovereenkomst op waaraan beide partijen zich moeten houden. Mocht de zaak dan niet opgelost zijn dan wordt het adres opgenomen in het casusoverleg. Dit overleg vindt eenmaal per vier weken, in elke wijk, plaats en bespreekt de zogenaamde multidisciplinaire probleemcasussen. Aan dit overleg nemen de woonoverlastcoördinator, politie en woningcorporaties deel. Doel van dit overleg is om tot een gezamenlijke aanpak te komen om de overlast aan te pakken.¹¹²

De gemeente maakt sporadisch – én alleen in zeer acute gevallen – gebruik van de Wet Victoria. Bijvoorbeeld in een casus van een persoon die in één keer doordraaide, zijn gasleidingen los trok en dreigde de woning in de brand te steken. Hier is de sluiting van de woning op zijn plaats want dit vormt gevaar voor anderen. Dit wordt bepaald aan de hand van subsidiariteit en proportionaliteit. In 2019 heeft de gemeente 280 woningen gesloten op grond van art. 13b Opw wegens de vondst van hard- of softdrugs, soms in combinatie met verzwarende omstandigheden. Enige nuance dient wel te worden aangebracht: er wordt gekeken naar de omstandigheden, is het de eerste keer? En worden er geen vuurwapens en contant geld aangetroffen? Dan kan de burgemeester beslissen om een gele kaart – als eerste waarschuwing – op te leggen. Gebeurt het nog eens? Dan wordt de woning alsnog gesloten (in beginsel voor de duur van drie maanden). Verder wordt gebruik gemaakt van de Rotterdamwet, maar deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door een andere afdeling, om deze reden zijn hierover geen cijfers bekend.¹¹³

¹¹⁰ Bijlage 6. Interview medewerker gemeente Rotterdam.

¹¹¹ Bijlage 6. Interview medewerker gemeente Rotterdam.

¹¹² Beleidsregel 'Wet aanpak woonoverlast in Rotterdam', Gemeente Rotterdam.

¹¹³ Bijlage 6. Interview medewerker gemeente Rotterdam.



De beleidsregel van Rotterdam is uitgebreid. De ketenaanpak komt aan bod waarbij verschillende partners, met elk hun eigen rol en bevoegdheid, betrokken zijn. Deze instrumenten tezamen vormen de escalatieladder. Uitgangspunt is dat de partners in een zo vroeg mogelijk stadium ingrijpen waardoor maatregelen zoals de woningsluiting zoveel mogelijk worden vermeden. Rotterdam hanteert een eigen definitie van overlast uit het Rotterdamse Actieplan Woonoverlast 2015-2019: *Overlast veroorzaakt vanuit een woning of de directe leefomgeving (portiek, tuin, erf, stoep voor woning) waar omwonenden in hun eigen woning ernstig last van hebben en die een grote negatieve impact heeft op de leefbaarheid in hun wijk.*

Verder wordt aangegeven dat de instrumenten uit de Waw pas aan de orde komen als andere instrumenten uit de escalatieladder zijn ingezet maar niet bleken te helpen, het betreft echt een ultimatum remedium.¹¹⁴

Men had verwacht vijf gedragsaanwijzingen per jaar op te leggen, echter zijn er sinds de invoering maar zes in totaal opgelegd. Vijf van deze overlastzaken zijn succesvol opgelost hierdoor maar bij de zesde wordt binnenkort een dwangsom verbeurd. De ervaring leert, ook bij deze gemeente, dat alleen het (schriftelijk) benoemen van de mogelijkheid om deze bevoegdheden in te zetten al effect kan hebben. In het interview kwam naar voren dat het tijdelijk huisverbod niet zal worden opgelegd, deze maatregel wordt te zwaar bevonden. Tot slot wordt benoemd dat het tijd en inzet vergt om de maatregelen daadwerkelijk te kunnen inzetten. De bewijslast ligt hoog, het dossier moet compleet zijn (met feitelijke constatering van overlast). Dit betekent dat de politie direct op een overlastmelding af zou moeten gaan om deze te constateren. Zij hebben negen van de tien keer 'belangrijkere' zaken af te handelen waardoor dit moeilijk haalbaar is. Ook het feit dat de instrumenten een ultimatum remedium zijn houdt in dat er soms jaren overheen gaat voordat een gedragsaanwijzing wordt opgelegd.¹¹⁵

§ 5.5 De BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)

De BAR-gemeente is een samenwerkingsverband tussen de drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Ze zijn nog steeds zelfstandig maar worden bestuurd vanuit één uitvoeringsorganisatie. Het totale inwonersaantal ligt op 125.000.¹¹⁶ De gemeente is groter dan Lansingerland, maar qua organisatie ongeveer vergelijkbaar omdat deze gemeente ook vanuit drie losse gemeenten is opgebouwd. Lansingerland heeft één burgemeester en de BAR-gemeenten drie.¹¹⁷

§ 5.5.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid

Woonoverlast is geen groot probleem in de BAR-gemeenten, er zijn wel wat kleine casussen bekend. De gemeente heeft ervaring met het sluiten van woningen op grond van art. 13b Opw, maar een sluiting op grond van de Wet Victoria is nog niet voorgekomen.

Wanneer een bewoner met een overlastmelding doet, dan is het uitgangspunt dat diegene eerst zelf met de burens in gesprek gaat. Werkt dit niet dan worden deze personen doorgestuurd naar

¹¹⁴ Beleidsregel 'Wet aanpak woonoverlast in Rotterdam', Gemeente Rotterdam.

¹¹⁵ Bijlage 6. Interview medewerker gemeente Rotterdam.

¹¹⁶ BAR-organisatie 2020.

¹¹⁷ Bijlage 7. Interview medewerker BAR-gemeenten



buurtbemiddeling. Over het algemeen lost dit de zaak wel op. Woningcorporaties zijn in beginsel verantwoordelijk voor hun eigen woningen.

Toch heeft de gemeente besloten om de Waw in de APV op te nemen en daarbij beleid te vormen. De drie gemeenten hebben afzonderlijke beleidsregels die nagenoeg hetzelfde zijn. Tijdens de beleidsvorming is gekeken naar het beleid van Rotterdam. Het beleid bakent de van toepassing zijnde begrippen af op een manier die ook in de literatuur wordt aangehouden.¹¹⁸ In Barendrecht speelt één zaak waar mogelijk een gedragsaanwijzing opgelegd gaat worden. Toch ervaart men het als moeilijk om de wet daadwerkelijk in te zetten omdat het echt bedoeld is voor de ernstige zaken. Bovendien is dossiervorming belangrijk en de bewijslast erg hoog waardoor het veel tijd en energie kost. De ervaring leert de gemeenten dat de alinea over de uitvoerbaarheid van de last, waarin wordt aangehaald dat het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om de gedragsaanwijzing te begrijpen en uitvoeren, wellicht in de toekomst verwijderd gaat worden. Het verkleint de mogelijkheid tot inzetten.¹¹⁹ Tot slot werd aangegeven dat medewerkers soms worden benaderd door burgers met het verzoek de gedragsaanwijzingen op te leggen. De wet werd vanuit het Rijk gepresenteerd als hét middel tegen woonoverlast, maar burgers zijn niet op de hoogte van de strenge voorwaarden.

§ 5.6 De gemeente Den Haag

Met een inwonersaantal van 537.833 is Den Haag de op twee na grootste stad van Nederland. Dit betekent dat zij behoorlijk wat ervaring hebben met woonoverlast en de aanpak daarvan.

§ 5.6.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid

In de afgelopen jaren is het aantal meldingen van woonoverlast toegenomen, met name in de wijk Loosduinen.^{120 121} Reden hiervoor kan zijn dat de stad groeit en er meer mensen bij elkaar wonen. In de afgelopen maanden tijdens quarantaine bleven de meldingen in de eerste weken uit maar men ziet tegenwoordig weer een stijging in het aantal meldingen.¹²²

De standaardprocedure bij een woonoverlast melding is allereerst informeren naar wat de melder zelf heeft gedaan om te overlast te laten stoppen. De tweede stap is het in gesprek gaan met beide partijen. Soms betreft het geen objectieve woonoverlast maar ‘gewoon een burenruzie’. Vooral bij dit soort zaken werkt buurtbemiddeling. De gemeente kent tevens de zogenaamde wijkrechter, dit is een goedkoop alternatief voor een ‘echte rechtszaak’, de uitspraak is juridisch bindend. De gemeente maakt onderscheidt in koop- en huurwoningen en net als bij de andere gemeenten zijn woningcorporaties verantwoordelijk voor eigen woningen.

De gemeente maakt regelmatig gebruik van het Damocles-beleid om woningen te sluiten waar drugs wordt gevonden. Van de Wet Victoria wordt echter geen gebruik gemaakt, in de praktijk bleek deze wet niet te werken voor de gemeente. De Waw kwam als geroepen juridische mogelijkheid om op te treden tegen ernstige woonoverlast. De gemeente heeft er uitgebreid beleid bij opgesteld waarin de

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 34007, 3.*

¹¹⁹ Bijlage 7. Interview medewerker BAR-organisatie.

¹²⁰ Klaassen, *Algemeen Dagblad* 11 mei 2017.

¹²¹ Bijlage 8. Interview medewerker gemeente Den Haag.

¹²² Bijlage 8. Interview medewerker gemeente Den Haag.



begrippen gedetailleerd beschreven worden omdat de ze ervaring heeft met onduidelijkheid op dit gebied. Als voorbeeld werd een casus benoemd waarin een burger meldt dat hij last heeft van de schoorsteen van 'zijn buurman', deze buurman blijkt een paar honderd meter verderop te wonen omdat het een villawijk betreft. De gemeente kent het belang van een gedetailleerde omschrijving van "de onmiddellijke nabijheid".¹²³

Er is nog geen daadwerkelijke gedragsaanwijzing opgelegd, wel zijn er een aantal voornemens uitgeschreven. Dit betekent dat de burgemeester een brief opstelt waarin wordt uitgelegd dat men voornemens is de gedragsaanwijzing op te leggen, wat deze inhoudt en wat er gebeurt als men zich er niet aan houdt. Deze brief wordt persoonlijk bij de overlastveroorzakers afgeleverd en de ervaring leert dat dit indruk maakt bij deze personen dat dit genoeg is om te overlast te laten ophouden. Dit maakt dat de gemeente blij is met de bevoegdheid omdat alleen het melden van het voornemen zijn vruchten heeft afgeworpen. Anders dan bij andere gemeenten houdt Den Haag de optie om het tijdelijk huisverbod op te leggen open.¹²⁴

§ 5.7 De gemeente Zoetermeer

Gemeente Zoetermeer kent een inwonersaantal van 124.944, daarmee is het meer dan twee keer zo groot als Lansingerland.¹²⁵ De gemeente heeft ervaring met ernstige woonoverlast en daarom is de aanpak van waarde voor dit onderzoek.

§ 5.7.1 Huidige problematiek, aanpak en beleid

De gemeente houdt geen exacte woonoverlast cijfers bij maar ze zijn er zeker mee bekend. Op dit moment spelen er vijf tot tien zaken waarbij sprake is van ernstige woonoverlast.¹²⁶ De eerste stap in de aanpak betreft altijd een gesprek met beide partijen. Zijn de problemen niet opgelost dan wordt, indien het een huurwoning van een coöperatie betreft, deze verantwoordelijk gesteld voor de aanpak. Los daarvan is het ook mogelijk om bewoners door te wijzen naar mediation. Zoetermeer werkt aan een centraal punt waar alle meldingen, onder leiding van een coördinator woonoverlast, worden verzameld. Daar is behoefte aan omdat meldingen nu via verschillende kanalen binnenkomen. De gemeente maakt regelmatig gebruik van het Damocles-beleid en sluit, wanneer er handelshoeveelheden drugs worden gevonden, woningen. Van de Wet Victoria wordt geen gebruik gemaakt.¹²⁷

In 2018 is besloten om de Waw in de APV op te nemen omdat de gemeente groot is en het daardoor van belang is om zo'n regeling te kunnen inzetten. Er is, in tegenstelling tot andere gemeenten, gekozen voor beleid in de vorm van een stappenplan, om op deze manier richting te geven aan het beleid. Daarnaast is een checklist opgesteld waar aan de hand van verschillende criteria wordt getoetst of het mogelijk is om te handhaven op grond van de wet. Voorbeelden van criteria zijn hoe vaak vindt de overlast plaats, zijn er maatregelen genomen, is er een dossier?^{128 129}

¹²³ Bijlage 8. Interview medewerker gemeente Den Haag.

¹²⁴ Bijlage 8. Interview medewerker gemeente Den Haag.

¹²⁵ Op 1 januari 2019, Zoetermeer in cijfers 2020.

¹²⁶ Bijlage 9. Interview medewerker gemeente Zoetermeer.

¹²⁷ Bijlage 9. Interview medewerker gemeente Zoetermeer.

¹²⁸ Beleidsregel van de gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent instrument woonoverlast (Instrument woonoverlast Zoetermeer).

¹²⁹ Bijlage 9. Interview medewerker gemeente Zoetermeer.



Tot op heden is er nog geen gebruik gemaakt van de Waw. De gemeente is terughoudend omdat ze het ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers zien als zeer ingrijpend en dit pas willen doen als er zeer ernstige herhaaldelijke woonoverlast plaatsvindt waarvan een volledig dossier beschikbaar is. Hieruit blijkt dat het een ultimatum remedium betreft. Het dossier moet minimaal een bestuurlijke rapportage van de politie bevatten, maar ook brieven van omwonenden, reeds genomen stappen en rapportages van wijkregisseurs helpen deze mogelijkheid te vergroten. Ook met de oplegging van het huisverbod is de gemeente zeer terughoudend en eigenlijk zijn ze van mening dat dit een te zwaar middel is. Kortom, de gemeente is erg terughoudend met de inzet en vindt het lastig om te bepalen of een dossier compleet genoeg is om tot het opleggen van een gedragsaanwijzing over te gaan.¹³⁰

§ 5.8 Conclusie

Op basis van de uitgevoerde interviews bij medewerkers van bovenstaande gemeenten kan worden geconcludeerd dat de aanpak van woonoverlast in grote lijnen overeen komt. In alle gemeenten start de aanpak met een gesprek, al dan niet met beide partijen. Tevens staat in alle gemeenten de inzet van buurtbemiddeling en/of mediation tot de beschikking. Ook werd in veel gemeenten benadrukt dat, als het een woning van een woningcorporatie betreft, deze in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van de overlastmelding. Mocht de aanpak daarvan niet slagen dan kan de gemeente verdergaande juridische maatregelen nemen. In de aanpak van woonoverlast zijn de bekendste en vaakst genoemde middelen de Wet Victoria en het Damocles-beleid. In geen van de gemeenten is de Wet Victoria de laatste jaren succesvol ingezet. Alleen de gemeente Rotterdam heeft dit middel in het verleden toegepast maar erkent ook dat deze wet niet meer voldoet. Het Damocles-beleid daarentegen biedt uitkomst in zaken waar handelshoeveelheden verdovende middelen worden gevonden en waar als gevolg daarvan overlast ontstaat. Elk van de ondervraagde gemeenten maakt regelmatig gebruik van deze bevoegdheid. Gemeenten gaven aan dat de toepassingsvereisten van dit instrument veel minder streng zijn en dat hier gemakkelijk aan voldaan wordt.

Vervolgens kan op basis van de uitgevoerde interviews en het bestuderen van de beleidsregels van de gemeenten worden geconcludeerd dat gemeenten het (nog) lastig vinden om de Wet aanpak woonoverlast in te zetten. Van de vijf onderzochte gemeenten heeft tot op heden alleen de gemeente Rotterdam een gedragsaanwijzing opgelegd op grond van de Waw. De meningen over de wet waren verdeeld. Zo gaf de gemeente Den Haag aan erg blij te zijn met het instrument. De ervaring leerde daar dat in alle gevallen alleen het aangeven van de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing op te leggen de ernstige én herhaaldelijke overlast heeft doen stoppen. De aanpak van deze gemeente kan hierin bepalend zijn. Het, door de burgemeester ondertekende, voornemen om een gedragsaanwijzing op te leggen wordt namelijk in persoon uitgereikt aan de betreffende overlastveroorzaker. In deze brief wordt precies omschreven wat deze persoon moet doen of nalaten om de overlast te eindigen en wat er gebeurt als deze persoon dit nalaat. Ook kijkt de gemeente naar de draagkracht van de overlastveroorzaker, een vermogend persoon krijgt een hogere dwangsom als sanctie opgelegd dan een minder vermogend persoon. De sanctie moet wél voelbaar zijn.

Wat verder opvalt is dat de grotere gemeenten als Rotterdam en Den Haag een uitgebreide en goedlopende aanpak van de overlast kennen. Dit is op zich niet opmerkelijk omdat deze gemeenten

¹³⁰ Bijlage 9. Interview medewerker gemeente Zoetermeer.



meer ervaring hebben met (ernstige) woonoverlast zaken. Aan de andere kant wordt ook kritiek geleverd. Een ander belangrijk kritiekpunt dat naar voren kwam is de dossiervorming. Veel gemeenten gaven aan moeite te hebben met de mate waarin dossiervorming moet plaatsvinden. Zo kwam naar voren dat het lastig is om een feitelijke constatering van woonoverlast door de politie te laten doen omdat deze meldingen vaak een lage prioriteit hebben. Zo'n constatering is echter wel van belang voor het dossier. Ook is een gestructureerde procesvoering in de aanpak van overlast belangrijk. Het is van belang om iedere melding, iedere constatering, iedere maatregel en ga zo maar door vast te leggen in het dossier. Een compleet dossier geeft een betere haalbaarheid om over te gaan tot de inzet van de Wet aanpak woonoverlast. Geconcludeerd kan worden dat de wet potentie heeft in de strijd tegen woonoverlast maar het vergt energie, geduld en mankracht om te zorgen dat deze bevoegdheid daadwerkelijk kan worden ingezet.



Hoofdstuk 6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt, op basis van de informatie uit de voorgaande hoofdstukken, antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag luidt: *‘Welk advies kan, op basis van literatuur-, dossieronderzoek en het afnemen van interviews, aan de gemeente Lansingerland worden gegeven, wat betreft de aanpak van woonoverlast, op basis van het in kaart brengen van de reeds geldende wetgeving aangaande dit onderwerp, in het bijzonder de Wet aanpak woonoverlast, en door het in kaart brengen van de aanpak van andere gemeenten door middel van het uitvoeren van interviews?’*

Woonoverlast komt regelmatig voor in Nederland. Dit gaat van relatief kleine overlast naar zeer ernstige overlast dat het leven van de burens in kwestie in grote mate beïnvloed. Gemeenten hebben een aantal opties om deze overlast aan te pakken. Zo is de eerste stap het gesprek aangaan met de overlastveroorzakers. Een volgende stap is de inzet van buurtbemiddeling en/of mediation. Mocht dit geen uitkomst bieden dan kan de gemeente inzetten op juridische middelen. De Wet Victoria is bedoeld om in te grijpen bij ernstige woonoverlast. Het geeft de burgemeester de bevoegdheid om, bij verstoring van de openbare orde rondom de woning, deze woning te sluiten. Deze wet bleek in de praktijk echter geen uitkomst te bieden in woonoverlast zaken. De overlast moet te vergelijken zijn met drugsoverlast en de veiligheid en gezondheid van mensen moet in ernstige mate worden bedreigd. Een ander middel dat wel vaak door gemeenten wordt gebruikt om overlast aan te pakken is het Damocles-beleid. Echter is de voorwaarde voor toepassing van dit middel de vondst van handelshoeveelheden drugs. Ook dit middel is niet in de zetten in gevallen waar geen verdovende middelen in het spel zijn.

In juli 2017 komt de wetgever met dé oplossing voor woonoverlast: de Wet aanpak woonoverlast. De nadruk van dit onderzoek ligt op deze wet. De wet maakt het mogelijk om in gevallen van ernstige woonoverlast, waarbij er sprake moet zijn van ernstige en herhaaldelijke hinder, een gedragsaanwijzing op te leggen in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De last onder bestuursdwang kan ook een tijdelijk huisverbod inhouden, maar dit wordt pas in het uiterste geval toegepast. Voordat deze bevoegdheid kan worden ingezet moet de gemeenteraad eerst bepalen dat deze wordt opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente. Het is dan aan de burgemeester om een beleidsregel over deze bevoegdheid op te stellen.

Om een beeld te krijgen van de aanpak van andere gemeenten zijn medewerkers die belast zijn met het onderwerp woonoverlast van de gemeente Schiedam, Rotterdam, BAR-gemeenten, Den Haag en Zoetermeer geïnterviewd. Uit deze interviews kwam naar voren dat behalve in de gemeente Rotterdam tot op heden in geen enkele van de ondervraagde gemeenten een gedragsaanwijzing op grond van de Waw is opgelegd. Dit heeft te maken met de strenge voorwaarden van deze wet. De wet dient als ultimum remedium, dit betekent dat andere minder ingrijpende middelen eerst moeten zijn ingezet om de overlast te stoppen. Ook is het van belang dat er een uitgebreid dossier wordt bijgehouden met daarin feitelijke constatering van de politie. De gemeente Den Haag in bijzonder is positief over de wet, ook al is het nog niet tot daadwerkelijke oplegging van een gedragsaanwijzing gekomen. In deze gemeente zijn een aantal voornemens tot inzet van de wet uitgeschreven en alleen dit al had het gewenste effect.



De gemeente Lansingerland heeft de Wet aanpak woonoverlast sinds 2019 in de APV opgenomen en niet veel later is de beleidsregel opgesteld. De beleidsregel is relatief summier te noemen. De beleidsregel van bijvoorbeeld Rotterdam of Den Haag is uitgebreider. Deze gemeenten hebben een consequente aanpak in woonoverlast opgesteld. Rotterdam werkt in een ketenaanpak en met een escalatieladder. Op deze manier kan bepaald worden welke minder ingrijpende middelen eerst worden ingezet. De ketenaanpak werkt met verschillende partijen die elk hun eigen bevoegdheid hebben. Op deze manier wordt een zo optimaal mogelijke aanpak voorbereid en mede hierdoor heeft de gemeente al vijf keer succesvol gebruik gemaakt van de Wet aanpak woonoverlast. Den Haag is ook succesvol met de wet en dat zelfs zonder hem daadwerkelijk in te zetten. Deze gemeente is consequent in het bijhouden van het dossier. Op deze manier kunnen ze aantonen dat ze eerst andere middelen hebben ingezet in de aanpak. Als deze middelen niet werken en het dossier is voldoende onderbouwd starten ze met het uitschrijven van het voornemen om een gedragsaanwijzing op grond van de Waw op te leggen. Deze wordt ondertekend door de burgemeester én door de coördinator woonoverlast persoonlijk bij de overlastveroorzaker thuis afgeleverd. Deze werkwijze heeft tot nu toe het gewenste effect bereikt. Beide gemeenten hebben een coördinator woonoverlast die zorgdraagt voor nauwkeurige dossiervorming.

Het antwoord op de centrale vraag betreft een advies voor de gemeente Lansingerland. De gemeente doet er goed aan de huidige beleidsregel uit te breiden. Het is van belang dat hierbij gekeken wordt naar de beleidsregels van de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Deze zijn uitgebreid en niet alleen de definities van de begrippen worden uitgelegd maar ook de hele werkwijze. In het volgende hoofdstuk worden aanbevelingen voor de gemeente geformuleerd op basis van deze conclusie en de eerdere hoofdstukken.



Hoofdstuk 7. Aanbevelingen

Mijn advies aan de gemeente Lansingerland is om de huidige beleidsregel uit te breiden. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de beleidsregels van de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Rotterdam geeft in het beleid aan een casusoverleg te voeren met alle betrokken partijen bij woonoverlast. Hieronder vallen de gemeente, woningcorporaties, politie en in sommige gevallen de zorg. De leiding wordt genomen door de coördinator woonoverlast. Deze persoon ziet toe op de aanpak en leidt het casusoverleg. De aanstelling van een coördinator woonoverlast is tevens een aanbeveling voor de gemeente. Deze coördinator zorgt ervoor dat alle meldingen op één plek worden verzameld en kan direct de juiste acties ondernemen.

Ook is het toezien op nauwkeurige dossieropbouw een belangrijk punt. De coördinator neemt deze taak vanzelfsprekend op zich. In het onderzoek kwam naar voren dat gemeenten het lastig vinden om het dossier nauwkeurig bij te houden. Een consequente werkwijze voorkomt dat meldingen en politierapporten niet in het dossier worden opgenomen. Getuigenbrieven van buurtbewoners kunnen ook een waardevolle inbreng voor het dossier vormen. De coördinator zal naar mate de tijd vordert steeds meer ervaring krijgen met woonoverlast en daardoor steeds beter kunnen bepalen welke aanpak in welke zaak het meest effectief blijkt. Hieruit blijkt de waarde van een coördinator woonoverlast.

Een andere aanbeveling is het gebruik van de checklist uit bijlage 10 om te kunnen nagaan of het potentieel mogelijk is om de Wet aanpak woonoverlast in te zetten. Deze checklist zal de eisen voor inzet van deze wet nalopen en aan het eind een advies uitbrengen over de kans van inzetbaarheid van de gedragsaanwijzing en in welke vorm deze het best kan worden gegeven.

Tot slot is een aanbeveling om, indien wordt besloten een gedragsaanwijzing op te leggen, deze mededeling over te brengen op de manier waarop dit in Den Haag wordt gedaan. De burgemeester schrijft persoonlijk op dat het voornemen is om de gedragsaanwijzing op te leggen en beschrijft daarin precies wat die aanwijzing inhoudt en wat er gebeurt als men zich niet aan de aanwijzing houdt. Vervolgens bezorgt de coördinator woonoverlast deze brief in persoon bij de overlastveroorzakers en drukt deze personen op het hart dat de gevolgen groot zullen zijn als men de overlast niet stopt en vertelt daarbij wat die gevolgen zijn. In Den Haag is gebleken dat door deze aanpak het daadwerkelijk opleggen van de gedragsaanwijzing niet nodig is en dat deze actie het gewenste effect had.



Literatuurlijst

Boeken

C.L.G.F.H. Albers 2013.

C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

C.L. Hoogewerf, E.M. Oudejans 2014.

C.L. Hoogewerf, E.M. Oudejans, W. Riphagen, *Zoeken in juridische databanken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

G.A.I. Schuit, J.O. van Klinken 2013.

G.A.I. Schuit, J.O. van Klinken, M.H. Bastiaans, *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2013.

J.E. van den Brink, J.H. Crijns 2019.

J.E. van den Brink, J.H. Crijns, Y.M. Donders, *Collegebundel Wetteksten 2019 – 2020. II Publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

M.A.P. Bovens, P. 't Hart 2012.

M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

Vols 2013.

M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008.

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Wolters Kluwer 2014.

Internetbronnen

Alle cijfers 2020.

Alle cijfers, Gemeente Schiedam, geraadpleegd op 26 mei 2020 op <https://allecijfers.nl/gemeente/schiedam/>

BAR-organisatie 2020.

BAR-organisatie, geraadpleegd op 3 juni 2020 op <http://www.werkenbijbarorganisatie.nl>.

Beneluxflat Schiedam 2020.

Schiedam, buurtbemiddeling, geraadpleegd op 3 juni 2020 op <http://www.beneluxflatschiedam.wordpress.com/buurtbemiddeling>.

BMJ Journals 2020.

BMJ Journals, Journal of Epidemiology & Community Health, Perceived neighbourhood social cohesion and myocardial infarction, Eric S. Kim, geraadpleegd op 11 februari 2020 op <http://jech.bmj.com/content/early/2014/07/23/jech-2014-204009>.

Buurtbemiddeling Lansingerland 2020.

Buurtbemiddeling Lansingerland, 'Oplossen', geraadpleegd op 10 april 2020 op <http://www.buurtbemiddelinglansingerland.nl>.

**De Rechtspraak 2020.**

De Rechtspraak, 'De Rotterdamse regelrechter', geraadpleegd op 2 mei 2020 op <http://www.rechtspraak.nl>.

Gemeente Lansingerland, BuitenOpOrde 2020.

Lansingerland, 'BuitenOpOrde', geraadpleegd op 5 april 2020 op <http://www.buitenoporde.lansingerland.nl>.

Gemeente Lansingerland 2020.

Lansingerland, 'Toezicht op en handhaving van openbare orde', 'Melding overlast', geraadpleegd op 4 april 2020 op <http://www.lansingerland.nl>.

Gemeente Schiedam 2020.

Schiedam, Rotterdamwet, geraadpleegd op 3 juni 2020 op <http://www.schiedam.nl/a-tot-z/rotterdamwet>.

Gezondheidsnet 2020.

Gezondheidsnet, Relatie, Buren zijn gezond voor ouderen, geraadpleegd op 11 februari 2020 op <https://www.gezondheidsnet.nl/relatie/buren-zijn-gezond-voor-ouderen>.

Lansingerland 2020.

Lansingerland, Lansingerland in cijfers, 1 januari 2019, geraadpleegd op 26 mei 2020 op <https://www.lansingerland.nl/wonen-verhuizen-en-verbouwen/wonen/lansingerland-in-cijfers/>

Landelijk Platform Woonoverlast 2020.

Landelijk Platform Woonoverlast, Aanpak woonoverlast voor een prettige en veilige wijk, geraadpleegd op 11 februari 2020 op <http://platformwoonoverlast.nl>.

Schiedam 2020.

Gemeente Schiedam, Alles in Schiedam van A tot Z, Verhuizen, Huisvestingsvergunning, geraadpleegd op 24 mei 2020 op <https://www.schiedam.nl/a-tot-z/huisvestingsvergunning>.

Uitzending ZEMBLA 2015.

Uitzending Zembla, BNN Vara, Burenruzie, geraadpleegd op 11 februari 2020 op <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/burenruzie>.

Zoetermeer in Cijfers 2020.

Zoetermeer in cijfers, Dashboard, Bevolking geraadpleegd op 3 juni 2020 op <http://www.zoetermeer.incijfers.nl/dashboard/bevolking/>.

(Kranten)artikelen**Klaassen, *Algemeen Dagblad* 11 mei 2017.**

N. Klaassen, 'Overlast in buurt hard aanpakken', *Algemeen Dagblad* 11 mei 2017.

W. Wetzels, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

W.J.J. Wetzels, 'De regelrechter, de nieuwe pilot bij rechtbank Rotterdam', *Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*.



Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2013/14, 34007, nr. 3.
Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3.
Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5
Kamerstukken II 2013/14, 34007, nr. 1.
Kamerstukken II 2016/17, 34007, nr. 17.
Kamerstukken II 2014/15, 34007, nr. 7.
Kamerstukken II 2015/16, 34007, nr. 9.
Kamerstukken II 2004/05, 30091, nr. 6.
Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 3.
Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34007, nr. 10.

Handelingen I 2016/17, nr. 15, item 3.

Vakstudies

Bruijn, in *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, art. 13b Opw. aant. 2.

L.M. Bruijn, Tekst en commentaar op art. 13b Opiumwet.

De Jong, in *T&C Gemeentewet 2019*, art. 174a Gemw. aant. 1.

M.A.D.W. de Jong, Tekst en commentaar op art. 174a Gemeentewet.

Vols, in *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, art. 174a Gemw. aant. 1.

M. Vols, Tekst en commentaar op art. 174a Gemeentewet.

Vols, in *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, commentaar op art. 17 Wonw.

M. Vols, Tekst en commentaar Orde en Veiligheid commentaar op art. 17 Wonw.

Beleidsregels

Art. 35b Algemene plaatselijke verordening gemeente Venlo 1984.

Gemeente Venlo 1984.

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Lansingerland houdende regels omtrent aanpak woonoverlast (Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Gemeente Lansingerland 2019).

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Schiedam houdende regels omtrent aanpak woonoverlast (Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Gemeente Schiedam 2018).

Beleidsregel 'Wet aanpak woonoverlast in Rotterdam'.

Gemeente Rotterdam

Toelichting op Beleidsregels voor de toepassing van een last onder bestuursdwang en bestuurlijke waarschuwing ingevolge artikel 13b Opiumwet (de wet Damocles).

Gemeente Waalwijk 2017.



Voorstel van het college inzake Wijziging van de APV ten behoeve van de toepassing van art. 151d Gemeentewet.

Gemeente Den Haag (Wet aanpak woonoverlast).

Onderzoeken

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, NTM | NJCM-Bull 2011.

J.G. Brouwer, A.E. Schilder, Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar balans tussen bescherming en beperking, Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten 2011.

Corporatiemonitor woonoverlast 2019.

Vereniging van woningcorporaties Aedes, *Corporatiemonitor woonoverlast*, Aedes 2019.

Overlast en verloedering, VROM-Inspectie 2009.

J.G. Brouwer J. de Ridder, Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor, VROM-Inspectie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2009.

Uitvoeringsprogramma Woonoverlast 2019.

L.J. Penders, *Woonoverlast Uitvoeringsprogramma 2019* (versie 10), Gemeente Schiedam 2019.

Veiligheidsmonitor 2014.

T.B.P.M. Tjin-A-Tsoi, *Veiligheidsmonitor 2014*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag 2014.

Jurisprudentie

ABRvS 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 28 september 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164.

ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

ABRvS 15 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0786.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0786.

ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174, m.nt. F.A. Pommer.

F.A. Pommer, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174.

ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2206.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2206.

ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117.

ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722.



ABRvS 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6312.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6312.

ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569.

ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

RvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1138.

Raad van State 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1138.

RvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1168.

Raad van State 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1168.

Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630.

Rechtbank Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630.

Rb. Rotterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10083.

Rechtbank Rotterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10083.

Rb. Haarlem 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY0193.

Rechtbank Haarlem 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY0193.

Rb. Rotterdam 11 oktober 2019, , ECLI:NL:RBROT:2019:8000, m.nt. G.J. Scholten.

Rechtbank Rotterdam sector Kanton 11 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8000.

EHRM 25 september 1996 (Buckley t. VK).

Europees Hof voor de Rechten van de Mens 25 september 1996, Buckley t. Verenigd Koninkrijk.



Bijlagen



Bijlage 1. Interviewvragen

Bijlage 2. Verdiepende informatie juridisch kader

Bijlage 3. Voorbeeldcasus praktische aanpak woonoverlast gemeente
Lansingerland

Bijlage 4. Gesprek medewerker gemeente Lansingerland

Bijlage 5. Interview medewerker gemeente Schiedam

Bijlage 6. Interview medewerker gemeente Rotterdam

Bijlage 7. Interview medewerker BAR-gemeenten

Bijlage 8. Interview medewerker gemeente Den Haag

Bijlage 9. Interview medewerker gemeente Zoetermeer

Bijlage 10. Beroepsproduct checklist mogelijkheid inzet Wet aanpak
woonoverlast

*Note: de bijlagen van dit onderzoek zijn opgenomen in een ander document maar de titels zijn hier
weergegeven zodat de inhoudsopgave kloppend is.*