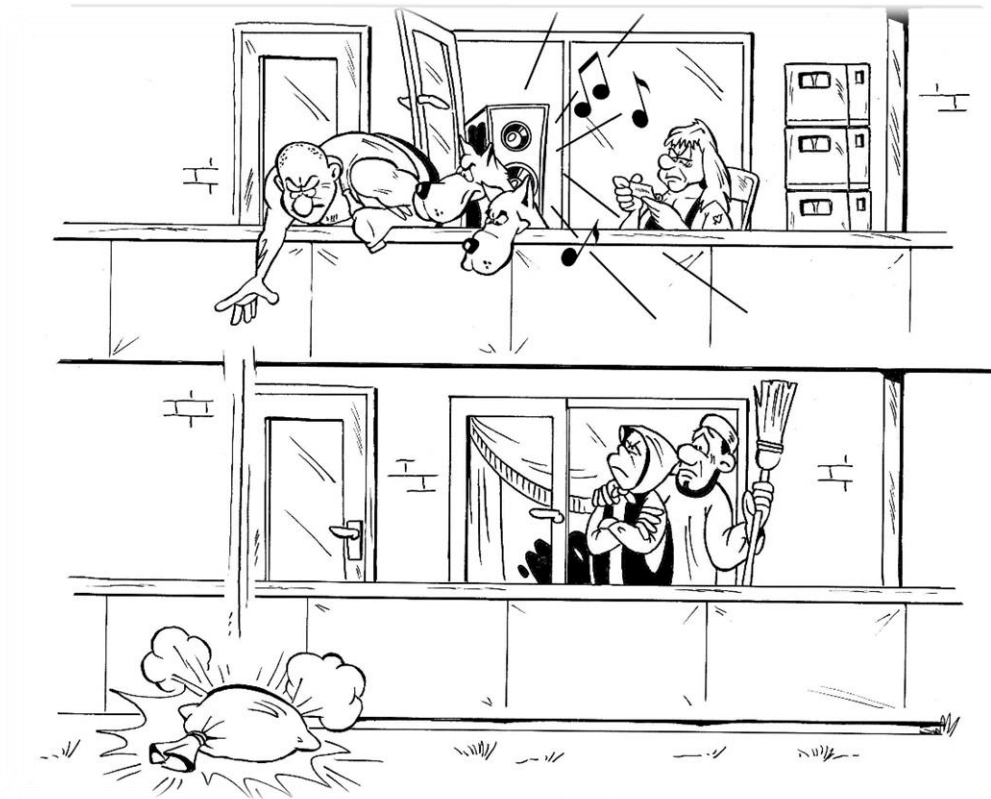


Wet aanpak woonoverlast: de oplossing voor woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders?

'Een onderzoek naar de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders.'



Auteur en studentnummer:
Onderwijsinstelling:
Opdrachtgever:
Eerste afstudeerdocent:
Tweede afstudeerdocent:

Jeske Zwetsloot 2095450
Juridische Hogeschool Avans – Fontys te Tilburg
Gemeente Heusden cluster Handhaving en Veiligheid
Tim Quispel
Mark Lemmens

Tilburg, 28 mei 2018

Wet aanpak woonoverlast: De oplossing voor woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders?

‘Een onderzoek naar de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders.’

Auteur en studentnummer:

Jeske Zwetsloot 2095450

Onderwijsinstelling:

Juridische Hogeschool Avans – Fontys te Tilburg

Opdrachtgever:

Gemeente Heusden Cluster Handhaving en

Veiligheid

Eerste afstudeerdocent:

Tim Quispel

Tweede afstudeerdocent:

Mark Lemmens

Tilburg, 28 mei 2018

Voorwoord

Voor u ligt het praktijkgericht juridisch onderzoek dat is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten. De afgelopen periode van februari tot en met mei 2018 ben ik bezig geweest met het schrijven van dit juridische onderzoek. Het onderzoek is geschreven in opdracht van de gemeente Heusden en geeft antwoord op de vraag: 'Welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven met betrekking tot de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders, binnen de gemeente Heusden?' Deze centrale vraag is in overleg met mijn stagebegeleiders en mijn afstudeerdocenten tot stand gekomen. Naast dit rapport is er een beleidsnota geschreven die is toegespitst op de woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders. De gemeente kan deze beleidsnota gebruiken om het beleid rondom de Wet aanpak woonoverlast op te stellen.

Het schrijven van dit onderzoek was een leerzame ervaring. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om een aantal personen te bedanken. Allereerst wil ik mijn stagebegeleiders Yolanda Deen en Olav Looijmans bedanken voor het feit dat ik dit onderzoek voor de gemeente Heusden kon uitvoeren en voor de begeleiding en de inhoudelijke feedback die zij hebben gegeven tijdens het schrijven van mijn onderzoek. Ook wil ik mijn afstudeerdocenten Tim Quispel en Mark Lemmens bedanken voor de waardevolle feedback en begeleiding. Daarnaast wil ik de personen die ik heb geïnterviewd bedanken. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen schrijven.

Ik hoop dat de uitkomsten van mijn onderzoek de gemeente Heusden voldoende inzicht geeft voor het toepassen van de Wet aanpak woonoverlast.

Jeske Zwetsloot,

Tilburg, 28 mei 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	I
Lijst van afkortingen	II
Voorwoord.....	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting.....	7
Afkortingenlijst	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 De aanleiding	9
1.2 Doelstelling	10
1.3 Vraagstelling	10
1.4 Methoden van onderzoek	10
1.5 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2 Woonoverlast gemeente Heusden in kaart gebracht	12
2.1 Wat is woonoverlast?	12
2.2 Problematiek bij seizoenarbeiders.....	12
2.3 Partijen die een rol spelen bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders	13
2.3.1 De gemeente	13
2.3.2 De politie.....	13
2.3.3 Openbaar Ministerie	13
2.3.4 Woningcorporatie Woonveste	13
2.3.5 Contourdetwern	14
2.4 Conclusie	14
Hoofdstuk 3 De huidige aanpak van de gemeente Heusden	15
3.1 De niet-juridische instrumenten	15
3.1.1 Bemiddeling buitengewoon opsporingsambtenaar	15
3.1.2 Buurtbemiddeling.....	15
3.1.3 Waarschuwing.....	16
3.2 De juridische instrumenten.....	16
3.2.3 De handhavingsbevoegdheden uit de lokale regelgeving	16
3.2.4 Handhavingsbevoegdheden uit de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordering.....	18
3.2.5 De sluitingsbevoegdheden	21
3.3 Wat doet wooncorporatie Woonveste in het geval van woonoverlast?	23

3.3.1 De huurrechtelijke aanpak van Woonveste	23
3.3.2 De niet-juridische instrumenten	23
3.3.3 De juridische maatregelen	24
3.4 Conclusie	24
Hoofdstuk 4 De toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast	26
4.1 Casusbespreking	26
4.2 Toepassingsvoorwaarden artikel 151d Gemeentewet	27
4.2.1 Gedraging	27
4.2.2 Gedraging vanuit een woning of bij de woning behorend erf	28
4.2.3 Gebruiker van de woning	28
4.2.4 Ernstige hinder	29
4.2.5 Herhaaldelijk	30
4.3 De eisen voor de uitoefening van de bevoegdheid door de burgemeester	30
4.3.1 De gemeenteraad heeft de ruimte en de grens van de bevoegdheidsuitoefening bepaald	31
4.3.2 De burgemeester kan de gedragsaanwijzing pas opleggen wanneer het redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan	31
4.4 Overige toepassingsvereisten	32
4.4.1 Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken en/of te kunnen voldoen aan de opgelegde last	32
4.4.2 De wettelijke beperking moet voldoende voorzienbaar zijn	32
4.5 Hoe ziet de gedragsaanwijzing eruit?	33
4.6 De knelpunten	34
4.7 De bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing versus de huurrechtelijke gedragsaanwijzing	34
4.7.1 De huurrechtelijke gedragsaanwijzing	34
4.7.2 De overeenkomsten	35
4.7.3 De verschillen	36
4.8 Tussenconclusie	36
4.9 De stappen bij het gebruik van artikel 151d Gemeentewet	37
4.9.1 De uitoefening van de bevoegdheid	37
4.10 Conclusie	39
Hoofdstuk 5 De aanpak van andere gemeenten	41
5.1 Gemeente Waalwijk	41
5.2 Gemeente Loon op Zand	42
5.3 Gemeente Gilze-Rijen	43
5.4 Verschillen en overeenkomsten gemeenten	43

5.5 Conclusie	44
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.....	45
6.1 Conclusies.....	45
Literatuurlijst	50
Bijlagen	
Bijlage 1: interview Coen Hamers (specialist woonomgeving gemeente Heusden)	
Bijlage 2: interview Richard Corten (beleidsmedewerker Openbare orde en Handhaving gemeente Heusden)	
Bijlage 3: interview Johan van Loon (BOA gemeente Heusden)	
Bijlage 4: interview Ine Marechal (coördinator buurtbemiddeling Contourdetwern)	
Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden)	
Bijlage 6: interview Karin van Rossum (woonconsulent Wooncorporatie Woonveste)	
Bijlage 7: Reina Timmermans (gemeente Waalwijk)	
Bijlage 8: Martijn Verstappen (gemeente Loon op Zand)	
Bijlage 9: Jeroen Vermeer (gemeente Gilze-Rijen)	

Samenvatting

In dit onderzoek is er onderzocht welke aanbevelingen er kunnen worden gegeven met betrekking tot de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders, binnen de gemeente Heusden.

Volgens het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CVV) kan woonoverlast worden omschreven als hinder die in, vanuit een rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever en of degenen voor wie hij verantwoordelijk is vertonen overlastgevend gedrag en of laten juist na bepaald gedrag te vertonen waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt. Woonoverlast kan worden opgedeeld in verschillende vormen zoals vervuiling, brandgevaar, fysieke verloedering en drugsoverlast.

In de gemeente Heusden is gebleken dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders leidt tot enige mate van woonoverlast. Op dit moment maakt de gemeente Heusden gebruik van verschillende instrumenten om woonoverlast tegen te gaan. Zo tracht de gemeente eerst de woonoverlast te beëindigen door het inzetten van niet-juridische instrumenten. Dit gebeurt door middel van bemiddeling. Wanneer de bemiddeling niet tot het gewenste resultaat leidt, wordt er een bestuurlijke waarschuwing gegeven. Naast de niet-juridische maatregelen maakt de gemeente ook gebruik van juridische maatregelen. Bij woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders wordt er veelal gehandhaafd op basis van de Afvalstoffenverordening, de Woningwet en de bestemmingsplannen. Door de inzet van deze bevoegdheden wordt er door de gemeente vooral toegezien op de huisvesting en niet zozeer op het overlastgevend gedrag wat de seizoenarbeiders veroorzaken. Op dit moment ontbreekt het de gemeente Heusden aan genuanceerde instrumenten om de woonoverlast aan te pakken. De gemeente Heusden is hierin zeker niet de enige gemeente, want ook bij de gemeenten Waalwijk, Gilze-Rijen en Loon op Zand merkt men een gebrek aan bevoegdheden wanneer het gaat om woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders.

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast, oftewel artikel 151d Gemeentewet, in werking getreden. Deze wet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om in de APV een zorgplicht op te nemen die gebruikers van woningen verplicht om geen ernstige en herhaaldelijk hinder voor omwonenden te veroorzaken. De zorgplicht geldt ook voor degene die de woning tegen betaling in gebruik geeft aan personen die niet staan ingeschreven met een adres in de gemeente. Dit is gunstig voor de gemeente Heusden, omdat op deze manier een pandeigenaar die de seizoenarbeiders huisvest, ook kan worden aangesproken. Om deze bepaling te handhaven is de burgemeester bevoegd om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (gedragsaanwijzing) op te leggen. Om beter tegen woonoverlast op te kunnen treden heeft de gemeente Heusden ervoor gekozen om de zorgplicht uit artikel 151d Gemeentewet op te nemen in de APV.

Uit het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen naar voren gekomen met betrekking tot de inzet van artikel 151d Gemeentewet. Ten eerste is het voor de inzet van de bevoegdheid van belang dat de gemeente beleid opstelt omtrent de Wet aanpak woonoverlast. In het kader van rechtszekerheid is het van belang dat zo concreet mogelijk wordt vastgesteld wat de burger kan verwachten. Daarom wordt er aanbevolen om het begrip ernstige hinder uit te werken in het beleid. Ten slotte verdient het aanbeveling om in het beleid vast te stellen wanneer er een andere geschikte wijze is om de ernstige hinder te doen stoppen. Hierbij kan worden aangesloten bij het stappenplan uit de parlementaire geschiedenis, die ook uiteen is gezet in het onderzoek.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuurswet
BIT	Bestuurlijk Interventie Team
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bouwbesluit	Bouwbesluit 2012
BW	Burgerlijk Wetboek
College van B&W	College voor burgemeesters en wethouders
CVV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GW	Grondwet
HIT	Heusden Interventie Team
Rb.	Rechtbank
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTV	Team Veiligheid Toezicht en Vergunningverlening
WTH	Wet tijdelijk huisverbod

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 De aanleiding

Op 1 mei 2007 is de arbeidsmarkt voor mensen uit Midden- en Oost-Europese landen opengesteld. Het gevolg van het openstellen van de grenzen is dat het aantal seizoenarbeiders uit Midden- en Oost-Europese landen enorm is gestegen. Nederlandse werkgevers zijn over de komst van seizoenarbeiders over het algemeen positief, omdat de nieuwe groep werknemers moeilijk vervulbare vacatures opvullen. De arbeiders dragen zo bij aan de groei van de Nederlandse economie.¹ Sommige inwoners hebben echter ook negatieve ervaringen met de in hun gemeente werkzame seizoenarbeiders. Deze problemen hebben voornamelijk te maken met de huisvesting en woonoverlast.²

Ook in de gemeente Heusden speelt deze problematiek. Hoewel het overal kan voorkomen, is gebleken dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders bijna structureel leidt tot enige mate van woonoverlast. Wat hierbij een rol speelt is dat bij de huisvesting van seizoenarbeiders vaak sprake is van overbewoning. Dit houdt in dat er te veel personen in één woning zijn gehuisvest. Daarnaast wordt er weinig in het onderhoud van de woning geïnvesteerd waardoor er verloedering optreedt. Omwonenden ervaren hierdoor overlast. Wanneer deze woonoverlast lange tijd aanhoudt, kan dit zorgen voor een onveilig gevoel bij bewoners. Daarnaast kan de aanhoudende overlast het woongenot van bewoners aantasten. Bewoners hebben zelf een grote rol in het onderling oplossen van problemen, maar ook andere organisaties moeten hun verantwoordelijkheid nemen om woonoverlast aan te pakken. De gemeente Heusden speelt hierbij een belangrijke rol. Op grond van artikel 172 Gemeentewet vertegenwoordigt de gemeente het belang van haar inwoners en moet zij zorg dragen voor een veilige, gezonde en leefbare woonomgeving. Hierdoor is de gemeente Heusden, samen met de politie en de Wooncorporatie Woonveste, de aangewezen partij om woonoverlast te signaleren en het probleem aan te pakken.³

Momenteel maakt de gemeente Heusden gebruik van verschillende instrumenten om woonoverlast door seizoenarbeiders tegen te gaan dan wel te stoppen. Echter, het toepassen van deze instrumenten blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig of effectief te zijn. Dit heeft te maken met het tijdelijke verblijf van de seizoenarbeiders. Om als gemeente nog beter te kunnen optreden, heeft de gemeente meer mogelijkheden gekregen om de overlast aan te pakken. Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast, oftewel artikel 151d Gemeentewet, in werking getreden. Door de toevoeging van dit artikel kan de burgemeester een specifieke gedragsaanwijzing opleggen aan de overlastgever die ernstige en langdurige hinder veroorzaakt.⁴ De bevoegdheid om een gedragsaanwijzing op te leggen ontleent de burgemeester niet rechtstreeks aan artikel 151d Gemeentewet. De gemeenteraad moet hiervoor eerst een grondslag bieden in een verordening.

Op 19 december 2017 heeft de gemeenteraad van de gemeente Heusden op grond van artikel 151d Gemeentewet een bepaling in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) opgenomen, waarin aan de burgemeester de bevoegdheid wordt gegeven om een gedragsaanwijzing op te leggen bij ernstige en langdurige woonoverlast. De gemeente Heusden wil graag weten hoe zij artikel 151d Gemeentewet concreet kan gaan inzetten, vooral gelet op de woonoverlast die wordt veroorzaakt door de seizoenarbeiders. Aan de hand van de uitkomsten uit het onderzoeksrapport, worden er aanbevelingen gegeven en

¹ 'Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa', wdc.nl (zoek op *woonoverlast arbeidsmigranten*).

² 'Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa', wdc.nl (zoek op *woonoverlast arbeidsmigranten*).

³ *Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering* (ministerie van infrastructuur en milieu), 2015, p.6.

⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 34 007, nr. 3, p.1.*

zal er een beleidsnota voor de toepassing van de bevoegdheid aan overlast veroorzakende seizoenarbeiders worden opgesteld.

1.2 Doelstelling

Op 28 mei 2018 ontvangt de gemeente Heusden een onderzoeksrapport waarin inzichten worden gegeven in welke gevallen zij terug kan grijpen op artikel 151d Gemeentewet, gelet op woonoverlast door seizoenarbeiders. Aan de hand van deze inzichten worden er aanbevelingen gegeven en een beleidsnota opgesteld, waarmee de gemeente Heusden aan de slag kan gaan.

1.3 Vraagstelling

Centrale vraag

Welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven met betrekking tot de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders, binnen de gemeente Heusden?

Deelvragen

1. Wat is de huidige situatie omtrent woonoverlast in de gemeente Heusden?
2. Welke juridische en niet-juridische instrumenten worden nu ingezet bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders?
3. Wat kan artikel 151d Gemeentewet aan het instrumentarium met betrekking tot de woonoverlast van seizoenarbeiders toevoegen?
4. Wat is de aanpak van andere gemeenten in het geval van woonoverlast door seizoenarbeiders?

1.4 Methoden van onderzoek

Om de huidige situatie omtrent woonoverlast in de gemeente Heusden in kaart te brengen zal eerst moeten worden vastgesteld wat woonoverlast precies inhoudt. Daarnaast is het van belang om te kijken welke partijen betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. Voor het in kaart brengen van de ketenpartners en de woonoverlast die in de gemeente Heusden speelt, hebben er half gestructureerde interviews met medewerkers van de gemeente Heusden en ketenpartners plaatsgevonden. De gegevens van de geïnterviewden zijn terug te vinden in bijlagen een, vier, vijf en zes. Daarnaast is er literatuur geraadpleegd over woonoverlast en seizoenarbeiders. De bronnen hiervan zijn terug te vinden in de voetnoten en in de literatuurlijst. Voor het onderzoek naar het niet-juridische en het juridische instrumentarium zijn er rechtsbronnen en literatuur geraadpleegd. Hiervoor zijn wetten en jurisprudentie gebruikt. Als vakliteratuur zijn er diverse artikelen uit juridische tijdschriften, boeken en naslagwerk bestudeerd die gaan over: openbare orde en veiligheid, Wet aanpak woonoverlast en het huurrecht. Tevens zijn er digitale bronnen gebruikt. Hiervoor zijn onder andere de websites Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en Platform woonoverlast geraadpleegd. Ook deze bronnen zijn terug te vinden in de voetnoten en de literatuurlijst. Tevens zijn er medewerkers van de gemeente Heusden en Woonveste geïnterviewd. Deze interviews zijn terug te vinden in de bijlagen drie, vijf en zes. Voor de praktische toepassing van de Wet aanpak woonoverlast zijn er half gestructureerde interviews bij de gemeenten Waalwijk, Loon op Zand en Gilze-Rijen afgenomen. Deze interviews zijn terug te vinden in bijlagen zeven, acht en negen. Daarnaast is er gekeken naar een actuele casus die op dit moment in de gemeente Heusden speelt. Mede aan de hand van de casus is gekeken of de Wet aanpak woonoverlast iets toevoegt aan het instrumentariumpakket van de burgemeester. Ook is de casus gebruikt om de procedurele stappen uiteen te zetten die de gemeente Heusden moet nemen om het artikel toe te passen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit verschillende hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt de huidige situatie omtrent woonoverlast in de gemeente Heusden in kaart gebracht: wat is woonoverlast, welke problematiek speelt er bij de gemeente Heusden en welke partijen

spelen een rol bij woonoverlast? Vervolgens wordt er in hoofdstuk drie antwoord gegeven op de vraag welke juridische en niet-juridische instrumenten er op dit moment worden ingezet bij de aanpak van woonoverlast. In hoofdstuk vier wordt uiteengezet wat artikel 151d Gemeentewet toevoegt aan het instrumentarium van de burgemeester met betrekking tot woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders. Voorts staan in hoofdstuk vijf andere gemeenten centraal. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanpak die andere gemeenten gebruiken bij de aanpak van woonoverlast door seizoenarbeiders. Ten slotte bevat hoofdstuk zes de conclusies en aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Woonoverlast gemeente Heusden in kaart gebracht

Wat is de huidige situatie omtrent woonoverlast in de gemeente Heusden?

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie omtrent woonoverlast in de gemeente Heusden uiteengezet. Om de huidige situatie in kaart te brengen is het voor dit onderzoek van belang dat er eerst wordt gekeken wat woonoverlast nou precies inhoudt. Tevens is het voor dit onderzoek noodzakelijk dat de doelgroep en de ketenpartners die een rol spelen bij de aanpak van woonoverlast voldoende helder zijn.

2.1 Wat is woonoverlast?

In dit onderzoek zal de definitie van het CVV worden aangehouden. Het CVV is een private stichting zonder winstoogmerk die werkzaamheden verricht voor het algemeen belang. De werkzaamheden worden gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid⁵. De definitie luidt als volgt:

*'Woonoverlast is hinder die in, vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever en of degenen voor wie hij verantwoordelijk is, vertonen overlastgevend gedrag en of laten juist na bepaald gedrag te vertonen waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt.'*⁶

Er kan hierbij worden gedacht aan geluidsoverlast, vervuiling, intimiderend gedrag en brandgevaar. De hinder is in het geval van woonoverlast niet-mobiel, maar gekoppeld aan een woning en kan fysiek of sociaal van aard zijn.⁷ Bij fysieke overlast kan er worden gedacht aan vervuiling rondom een woning, bekladding van muren en hinderlijke huisdieren. Sociale overlast heeft betrekking op onaangepast gedrag in een sociale context. Het gaat hierbij om overlast die voortkomt uit de interactie tussen mensen en gedragingen van mensen. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat het voor iedereen verschillend is wanneer men spreekt over hinder en/of een onveilig gevoel. Dit zijn namelijk subjectieve normen die door iedereen anders kunnen worden ervaren. Nederland is immers een dichtbevolkt land met als gevolg dat enige mate van hinder getolereerd dient te worden.

2.2 Problematiek bij seizoenarbeiders

Zoals in iedere gemeente, heeft ook de gemeente Heusden te maken met woonoverlast. Hoewel het overal kan voorkomen, is gebleken dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders bijna structureel leidt tot enige mate van woonoverlast.⁸ De aard van deze woonoverlast komt voort uit de krappe huisvesting van de arbeiders, waardoor er in meerdere gevallen sprake is van overbewoning. Dit betekent dat er te veel seizoenarbeiders in één woning zijn gehuisvest. Het huisvesten van seizoenarbeiders is lucratief. Er wordt veel betaald voor een bed en bedragen van circa 100 euro per bed per week zijn dan ook niet ongewoon. Om de opbrengsten te maximaliseren worden er vaak te veel bedden in een woning geplaatst en wordt er weinig in het onderhoud van de woning geïnvesteerd, waardoor er overbewoning en verloedering optreedt.⁹ Omwonenden ervaren hierdoor geluidsoverlast, die vooral afkomstig zijn van 'leefgeluiden'. Immers, hoe meer personen in een huis wonen, hoe meer geluid er wordt geproduceerd. De 'leefgeluiden' hebben daarnaast te maken met een ander levensritme en een andere invulling van de vrije tijd, wat vaak gepaard gaat met alcohol. Daarnaast hebben seizoenarbeiders vaak weinig binding met de wijk. Dit hangt samen met het tijdelijke verblijf van de arbeiders. Na een periode van hard werken, keren de meeste seizoenarbeiders terug naar hun eigen land. Bovendien hebben de meeste seizoenarbeiders een auto. Hierdoor neemt de bezettingsgraad van parkeren toe en de

⁵ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op *Wet aanpak woonoverlast*).

⁶ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op *Wet aanpak woonoverlast*).

⁷ M. Vols, *Woonoverlast: analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, Rijksuniversiteit Groningen 2010, p. 6.

⁸ Bijlage 1: interview Coen Hamers (specialist leefomgeving gemeente Heusden).

⁹ Bijlage 1: interview Coen Hamers (specialist leefomgeving gemeente Heusden).

daarmee gepaard gaande parkeeroverlast. Dit zijn dan ook veel voorkomende klachten.¹⁰ De woonoverlast die hier speelt gaat dus zowel om fysieke- als sociale woonoverlast.

2.3 Partijen die een rol spelen bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de aanpak van woonoverlast. De volgende ketenpartners komen in dit hoofdstuk aan bod: de gemeente Heusden, politie, Openbaar Ministerie, Woningcorporatie Woonveste en Contourdetwern. Afhankelijk van de casuïstiek kunnen er ook andere, dan bovengenoemde partners betrokken zijn. Deze partners zijn, gezien het onderwerp van dit onderzoek, de hoofdpartners in de aanpak van woonoverlast.

2.3.1 De gemeente

De gemeente Heusden heeft een regierol als het gaat om de aanpak van woonoverlast. De gemeente heeft als beheerder van de openbare ruimte, van de staat van bebouwing en de leefbaarheid een belangrijke taak om woonoverlast te voorkomen en aan te pakken.¹¹ Om ondermijning en ernstige overlast aan te pakken is in de gemeente Heusden het Heusden Interventie Team (hierna: HIT) belast. Het HIT is een van de manieren waarop de gemeente Heusden invulling geeft aan de regierol. In het HIT werken verschillende partijen, waaronder de politie, woningbouw en sociale dienst, samen met de gemeente. Het team is voortgekomen uit de gedachte om meer met zijn allen op te treden en het delen van kennis te vereenvoudigen. Het HIT houdt zich onder andere bezig met woonoverlast en dus ook met de huisvesting van seizoenarbeiders. Eén keer in de twee maanden houdt het team controles op locaties waar de arbeiders gevestigd zitten. De controles komen voort uit klachten van bewoners of van de woningcorporatie Woonveste. Het HIT wordt dus voornamelijk gestuurd door middel van klachten en meldingen. Bij een controle wordt er eerst gekeken wat er wordt aangetroffen. Bij ernstige overtredingen zal er eerder worden ingegrepen. Als de eigenaar van het pand zich bijvoorbeeld niet aan het bestemmingsplan houdt doordat er teveel personen woonachtig op hetzelfde adres zijn, zal er een stop-gesprek met de eigenaar plaatsvinden om het aantal personen terug te dringen. Als het gesprek niet werkt, kan er doorgepakt worden met handhavingsmaatregelen.¹²

2.3.2 De politie

Als er sprake is van overlast wordt vaak de politie gebeld. De politie reageert op meldingen, kan eventueel bemiddelen tussen de partijen en bij strafbare feiten optreden. De wijkagent heeft een signalerende en toezichthoudende functie en daarom ook een belangrijke rol bij de aanpak van woonoverlast.¹³ Mede doordat de wijkagent veel in de wijk aanwezig is, houdt de agent nauw contact met de bewoners en fungeert hierbij als aanspreekpunt. Hierdoor is de politie een belangrijke informatiebron voor de gemeente, maar ook voor de andere ketenpartners. Bovendien zijn politiegegevens van belang voor de opbouw van een dossier rondom een woonoverlast casus.

2.3.3 Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie komt pas in beeld als er strafrechtelijke maatregelen worden ingezet. De overlastgever wordt dan verdacht van een strafbaar feit. De taak van het Openbaar Ministerie is om zaken die door de politie zijn aangebracht voor de rechter te brengen of zelf af te doen.

2.3.4 Woningcorporatie Woonveste

Woonveste is een wooncorporatie in de gemeente Heusden. Wanneer er sprake is van een huurwoning zullen de klachten veelal eerst bij de corporatie terecht komen. Op basis

¹⁰ Bijlage 1: interview Coen Hamers (specialist leefomgeving gemeente Heusden).

¹¹ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op *ketenpartners bij woonoverlast*).

¹² Bijlage 1: interview Coen Hamers (specialist leefomgeving gemeente Heusden) en bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

¹³ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op *ketenpartner bij woonoverlast*).

van het huurcontract en het huurrecht heeft Woonveste als verhuurder een plicht om op te treden tegen overlastgevende huurders. Woonveste heeft namelijk de plicht om ervoor te zorgen dat de huurder ongestoord van de gehuurde woning kan genieten. Daarentegen mag Woonveste van de huurder verlangen dat de huurder zich als een goed huurder gedraagt.¹⁴ Wanneer de situatie ontstaat dat zowel de klager als de beklaagde bij Woonveste huren, dient de verhuurder in actie te komen. Uit het interview met een medewerker van Woonveste blijkt dat in eerste instantie geprobeerd wordt om overlastklachten met buurtbemiddeling op te lossen.¹⁵ Wanneer de partijen niet mee willen werken aan het traject of het gesprek verloopt niet goed kan er worden overgegaan op bemiddeling door Woonveste zelf. Dit gebeurt door middel van een brief die naar de klager en de beklaagde wordt gestuurd. Als de overlastmeldingen blijven aanhouden en de situatie escaleert, grijpt Woonveste in door middel van een allonge.

2.3.5 Contourdetwern

Contourdetwern is een stichting die zorgt voor de buurtbemiddeling in de gemeente Heusden. Klachten omtrent woonoverlast kunnen worden gemeld bij de coördinator buurtbemiddeling. Er wordt eerst gekeken of de situatie geschikt is om te bemiddelen. Vervolgens volgt er een gesprek met de desbetreffende partijen. Wanneer de partijen bereid zijn om mee te werken zal er een gezamenlijk gesprek plaatsvinden op een neutrale locatie. Onder begeleiding van de bemiddelaars wordt er samen naar een oplossing gezocht en afspraken op papier gezet. Er wordt dus samen aan een oplossing gewerkt die voor iedereen acceptabel is.¹⁶

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: 'Wat is de huidige situatie omtrent woonoverlast in de gemeente Heusden?'. Om deze vraag te beantwoorden is de woonoverlast in de gemeente Heusden in kaart gebracht. De woonoverlast is gedefinieerd als hinder die in, vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever en of degenen voor wie hij verantwoordelijk is, vertonen overlastgevend gedrag en of laten juist na bepaald gedrag te vertonen waardoor er een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt. De woonoverlast in de gemeente Heusden heeft voornamelijk te maken met de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders. De huisvesting van seizoenarbeiders laat vaak te wensen over. Daarnaast wonen er te veel personen in één woning waardoor er veel geluid wordt geproduceerd. Hierdoor ervaren de omwonenden overlast. De gemeente Heusden is een belangrijke partner in de aanpak van woonoverlast, maar ook woningcorporatie Woonveste en de politie hebben een belangrijke rol. Hier komen vaak overlastmeldingen binnen. Wanneer er bij woonoverlast sprake is van een strafbaar feit komt het Openbaar Ministerie in beeld. De stichting Contourdetwern zorgt voor de buurtbemiddeling bij woonoverlast. Onder begeleiding van bemiddelaars wordt er samen met de partijen naar een oplossing gezocht.

¹⁴ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op *ketenpartner bij woonoverlast*).

¹⁵ Bijlage 6: Interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

¹⁶ 'Contourdetwern', contourdetwern.nl (zoek op *buurtbemiddeling*) / Bijlage 4: interview Ine Marchall (coördinator Contourdetwern).

Hoofdstuk 3 De huidige aanpak van de gemeente Heusden

De niet-juridische en juridische instrumenten bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders

De gemeente Heusden maakt gebruik van verschillende juridische instrumenten om woonoverlast aan te pakken. De wettelijke basis voor de aanpak van woonoverlast is terug te vinden in diverse wetten. Naast het juridische instrumentarium, maakt de gemeente Heusden ook gebruik van andere middelen. Daarom staan in dit hoofdstuk de juridische instrumenten en de niet-juridische instrumenten die door de gemeente worden ingezet bij woonoverlast centraal. In het voorafgaande hoofdstuk is besproken wat onder woonoverlast kan worden verstaan en welke problematiek in de gemeente Heusden speelt. De aanpak van de gemeente omtrent woonoverlast zal zich daarom beperken tot de seizoenarbeiders. Dit neemt niet weg dat waar nodig andere juridische instrumenten kort worden besproken.

3.1 De niet-juridische instrumenten

Op dit moment worden er in de gemeente Heusden verschillende juridische en niet-juridische instrumenten ingezet om woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders aan te pakken. In deze paragraaf zullen eerst de niet-juridische instrumenten aan bod komen alvorens de juridische instrumenten in beeld worden gebracht. Dit, omdat er in de praktijk doorgaans eerst wordt getracht overlast te beëindigen door middel van niet-juridische instrumenten. Wanneer dit niet tot het gewenste resultaat leidt, kunnen de juridische maatregelen worden ingezet.

3.1.1 Bemiddeling buitengewoon opsporingsambtenaar

Wanneer er bij de gemeente Heusden een melding omtrent woonoverlast binnenkomt, gaat de buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: BOA) de plek waar de overlast zich afspeelt bezoeken. Er wordt dan bekeken of er daadwerkelijk sprake is van woonoverlast. De BOA kan in dit geval een bemiddelende rol hebben.¹⁷ Zo zal in beginsel de BOA met de overlastgever in gesprek gaan. Het is namelijk eerst aan de betrokken partijen zelf om een oplossing te zoeken voor de bestaande overlast. Dit kan door middel van een goed gesprek met een BOA of door het inschakelen van een buurtbemiddelaar of mediator.

3.1.2 Buurtbemiddeling

De gemeente Heusden maakt gebruik van buurtbemiddeling bij Stichting Contourdetwern. Het inzetten van buurtbemiddeling is een effectieve manier om overlastgevers bewust te maken van de overlast, door de omgeving erbij te betrekken.¹⁸ Bij buurtbemiddeling wordt er namelijk aan de bewoners de kans geboden om zelf verantwoordelijkheid te nemen bij een conflict. Daarbij helpt buurtbemiddeling, als neutrale partij, de burens en buurtgenoten om hun onderlinge conflicten op te lossen en de communicatie te verbeteren. Buurtbemiddeling wordt voornamelijk ingezet bij irritaties of conflicten tussen buurtgenoten in de dagelijkse levenssfeer. Om de bemiddeling te kunnen toepassen moet het gaan om situaties die in beginsel te licht van aard zijn om formeel op te pakken.¹⁹ Hierbij valt te denken aan geluidsoverlast, rommel of vuilnis bij de woning en parkeeroverlast. Dit zijn ook overlastzaken die in de gemeente Heusden voorkomen als het gaat om seizoenarbeiders. Buurtbemiddeling komt niet aan de orde als er sprake is van drugs-/alcoholgebruik en criminaliteit.²⁰ Op dit moment wordt van de 35 casussen met betrekking tot woonoverlast, die in de gemeente Heusden lopen, 61% door middel van buurtbemiddeling succesvol opgelost.²¹ Gelet op dit percentage kan buurtbemiddeling dus zeker effectief zijn bij de aanpak van woonoverlast. De vraag is alleen of buurtbemiddeling een effectieve manier is bij woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders. Het feit dat

¹⁷ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

¹⁸ Jaarverslag Buurtbemiddeling Heusden 2017.

¹⁹ Handboek Buurtbemiddeling, 2014, p. 9.

²⁰ Bijlage 4: Interview Ine Marechal (coördinator buurtbemiddeling Contourdetwern).

²¹ Jaarverslag Buurtbemiddeling Heusden 2017.

seizoenarbeiders vaak de Nederlandse taal niet machtig zijn, kan een belemmerende factor bij buurtbemiddeling zijn. Dit geldt ook voor het tijdelijke verblijf van de meeste arbeiders waardoor de sociale binding met de wijk vaak ontbreekt. Contourdetwern is sinds 5,5 jaar actief in de gemeente Heusden en in die tijd heeft er twee keer een buurtbemiddelingsgesprek met arbeidsmigranten plaatsgevonden.²² Het ging hierbij niet om seizoenarbeiders, maar om een arbeidsmigranten gezin. Waarom er niet meer zaken met betrekking tot woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders worden aangemeld, is volgens Contourdetwern niet te duiden. Uit het interview komt naar voren dat er niet meer zaken worden aangemeld door de verwijzers zoals de politie, gemeente Heusden, Woningcorporatie Woonveste of op eigen initiatief van de burgers. Volgens Contourdetwern kan dit te maken hebben met het feit dat de verwijzers de situatie ongeschikt vinden voor buurtbemiddeling en daardoor zijn opgepakt en behandeld door de verwijzers zelf.²³ Dit is echter niet duidelijk. Het is dus moeilijk om in te schatten of buurtbemiddeling bij seizoenarbeiders effectief is.

3.1.3 Waarschuwing

Wanneer de bemiddeling geen gewenst effect heeft opgeleverd, kan er een waarschuwing worden gegeven. In de gemeente Heusden wordt de waarschuwing in het kader van seizoenarbeiders veelal mondeling door de BOA's gegeven. De waarschuwing komt vaak voort uit het feit dat er geen huisregels in de woning aanwezig zijn. In elke woning waar arbeiders zijn gevestigd, dienen huisregels te hangen. Uit de huisregels vloeit voort dat de seizoenarbeiders geen overlast mogen veroorzaken en zich dus aan bepaalde regels dienen te houden.²⁴ Als de huisregels niet aanwezig zijn in een woning, wordt er een waarschuwing gegeven door de BOA aan de eigenaar van de woning. Na het geven van de waarschuwing vindt er een hercontrole door de BOA plaats. Er wordt dan gecontroleerd of de huisregels wel aanwezig zijn in de woning. Wanneer er geen gehoor wordt gegeven aan de waarschuwing, wordt er gehandhaafd. Door middel van de waarschuwing wordt aan de overtreder de kans geboden om de overtreding binnen een termijn ongedaan te maken of te staken zonder verdere consequenties.²⁵

3.2 De juridische instrumenten

Op dit moment hanteert de gemeente Heusden verschillende juridische instrumenten bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders. In deze paragraaf zullen eerst de bevoegdheden uit de APV en de Afvalstoffenverordening van de gemeente Heusden worden besproken. Hierna zullen de juridische instrumenten uit de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening inzichtelijk worden gemaakt alvorens de sluitingsbevoegdheden in kaart worden gebracht.

3.2.3 De handhavingsbevoegdheden uit de lokale regelgeving

De Algemene Plaatselijke Verordening

Elke gemeente in Nederland kent een APV. De APV wordt opgesteld door de gemeenteraad. De burgemeester en het college zijn belast met de uitvoering van de verordening. In de APV zijn regels omtrent de openbare orde en veiligheid opgenomen. Het gaat dan met name om de orde in, aan of zichtbaar vanaf de openbare ruimte, zoals op straat en in voor publiek openstaande gebouwen. Op grond van deze regels kan een gemeente overlast aanpakken. De gemeente Heusden heeft een aantal bepalingen in de APV opgenomen die toezien op woonoverlast en die in het kader van overlast veroorzaakt door seizoenarbeiders kunnen worden toegepast.

²² Bijlage 4: Interview Ine Marechal (coördinator buurtbemiddeling Contourdetwern).

²³ Bijlage 4: Interview Ine Marechal (coördinator buurtbemiddeling Contourdetwern).

²⁴ Bijlage 3: Interview Johan van Loon (BOA gemeente Heusden).

²⁵ Bijlage 3: Interview Johan van Loon (BOA gemeente Heusden).

In art. 4:6 van de APV van de gemeente Heusden wordt het verrichten van handelingen of het in werking hebben van toestellen of geluidsapparaten verboden, wanneer dit voor omwonenden of voor de omgeving geluidshinder veroorzaakt. Dit artikel kan worden gezien als een soort van 'kapstokartikel'. Met dit artikel kan geluidshinder worden aangepakt, wanneer andere regelgeving hierin niet voorziet. Dit artikel wordt voornamelijk ingezet bij het evenement De 80 van de Langstraat. Bij dit evenement houden toeschouwers die langs de route van het evenement wonen een feestje bij hun woning, hetgeen kan leiden tot overlast.²⁶ Wanneer een BOA van de gemeente Heusden constateert dat geluidsapparatuur hinder veroorzaakt voor omwonenden, wordt er veelal verzocht om de apparatuur uit te zetten. Wanneer hier geen gehoor aan wordt gegeven, wordt er doorgaans in de gemeente op grond van art. 5:32 Awb een last onder dwangsom opgelegd. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie waarbij de last uit een verplichting tot betaling van een geldsom bestaat indien de last niet of niet tijdig wordt beëindigd. Dit vloeit voort uit art. 5:31d Awb. Wanneer de last niet wordt nageleefd, wordt de dwangsom dus verbeurd.²⁷ Op grond van art. 5:32 Awb dient de hoogte van de dwangsom wel in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van de geschonden belangen en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. De hoogte is dus van de situatie afhankelijk. Wanneer het maximumbedrag is bereikt, maar de last onder dwangsom heeft niet het beoogde effect, kan de burgemeester van de gemeente Heusden een nieuwe last onder dwangsom opleggen. Zoals al eerder is aangegeven veroorzaken seizoenarbeiders regelmatig geluidsoverlast. Hoewel dit artikel nog niet is ingezet bij seizoenarbeiders, kan met de toepassing van dit artikel de geluidsoverlast in sommige situaties wel worden beëindigd.

In art. 2:60 van de APV is opgenomen dat het houden van hinderlijke of schadelijke dieren, op de door het college aangewezen plaatsen ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid, is verboden. Het college heeft in het besluit zoals bedoeld in art. 2:60 APV overwogen dat het houden van meer dan drie honden binnen de bebouwde kom is verboden. Zonder een ontheffing mogen er dus niet meer dan drie honden worden gehouden. Wanneer er meer dan drie honden worden gehouden, zal er door de gemeente Heusden in beginsel een last onder dwangsom op grond van art. 5:32 Awb worden opgelegd zodat de overtreding wordt beëindigd.²⁸ Dit artikel heeft niet specifiek betrekking op overlast die door seizoenarbeiders wordt veroorzaakt. Desondanks is het relevant om dit artikel te benoemen, omdat het wel ingezet kan worden bij woonoverlast.

In art. 2:79 van de APV van de gemeente Heusden is opgenomen dat de burgemeester een gedragsaanwijzing kan opleggen aan degene die ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaakt. Het kan hierbij gaan om de gebruiker van de woning of degene die tegen betaling een woning of bijbehorend erf in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA) is ingeschreven. Met dit artikel kan ernstige woonoverlast worden aangepakt. Artikel 2:79 APV is gebaseerd op artikel 151d Gemeentewet. Doordat het artikel nieuw is, is het nog niet toegepast in de gemeente Heusden. Omdat artikel 151d Gemeentewet centraal staat in mijn onderzoek wordt hier in hoofdstuk 4 uitgebreid op ingegaan.

Afvalstoffenverordening

Op grond van artikel 10.23 Wet milieubeheer stelt de gemeenteraad in het belang van het milieu een gemeentelijke afvalstoffenverordening vast. In de Afvalstoffenverordening van de gemeente Heusden staan enkele bepalingen die nuttig kunnen zijn in het kader van dit onderzoek. Zo is op grond van artikel 15 verboden om straatafval achter te laten in de openbare ruimte, anders dan in de daartoe bestemde afvalbakken of andere middelen ter inzameling van dezelfde afvalstoffen. Daarnaast bepaalt artikel 18 dat het verboden is om

²⁶ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

²⁷ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

²⁸ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

afvalstoffen op een publieke waarneembare plaats in de open lucht en buiten een inrichting als in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer op te slaan of opgeslagen te hebben. Deze bepalingen zijn van belang, omdat het in de gemeente Heusden regelmatig voorkomt dat seizoenarbeiders het afval op onjuiste wijze vanuit hun woning aanbieden. Een voorbeeld hiervan is dat seizoenarbeiders het afval niet gescheiden aanleveren via de daartoe bedoelde inzamelmiddelen, maar zelf een container huren die feitelijk is bedoeld voor bedrijfsafval. Daarnaast komt het voor dat het afval niet op de juiste dag wordt aangeboden.²⁹ Als dit soort overtredingen plaatsvinden kan het college op grond van artikel 15 of 18 Afvalstoffenverordening gemeente Heusden 2017 jo. artikel 125 Gemeentewet jo. art. 5:21 en 5:32 Awb handhavend optreden door oplegging van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.

3.2.4 Handhavingsbevoegdheden uit de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening

Naast de handhavingsbevoegdheden uit de APV en de Afvalstoffenverordening van de gemeente Heusden, zijn er verschillende wetten in formele zin die bij woonoverlast door seizoenarbeiders worden ingezet. In deze paragraaf worden de handhavingsmogelijkheden uit de Woningwet, het Bouwbesluit en de Wet ruimtelijke ordening van de gemeente Heusden besproken.

Woningwet

De woningwet regelt de fysieke veiligheid rondom de bouw van woningen. Artikel 1a en 1b van de Woningwet zijn interessante artikelen voor de aanpak van woonoverlast. Maar daarnaast zijn het Bouwbesluit en de vereisten van brandveiligheid die daaruit voortvloeien ook van belang. In de gemeente Heusden wordt vaak een combinatie van deze artikelen ingezet bij woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders. Het college is op grond van artikel 92. Jo. 1 Woningwet bevoegd om de wet bestuursrechtelijk te handhaven.

Artikel 1a Woningwet

Artikel 1a Woningwet kan worden gekwalificeerd als een ‘vangnetbepaling’. Wanneer artikel 1b Woningwet onvoldoende grondslag biedt voor handhavend optreden, kan bij gevaarlijke en/of onveilige situaties worden teruggevallen op dit artikel.³⁰ Uit artikel 1a Woningwet vloeit een zorgplicht voor de eigenaar van een bouwwerk, open erf of een terrein. Deze zorgplicht verplicht de eigenaar dat de staat van het bouwwerk, open erf of een terrein geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid veroorzaakt. Het tweede lid houdt ook een zorgplicht in, maar dan voor de gebruiker van een bouwwerk, open erf of een terrein. De gebruiker draagt er zorg voor dat er bij het gebruik geen gevaar ontstaat voor de gezondheid of veiligheid. De nadruk ligt hierbij dus niet op de fysieke staat van het bouwwerk, maar op het gebruik ervan.

Op de in het artikel genoemde zorgplicht wordt regelmatig gehandhaafd door de gemeente Heusden. Het artikel wordt voornamelijk ingezet bij de huisvesting van seizoenarbeiders, meestal in combinatie met andere artikelen, zoals artikel 7.22 Bouwbesluit dat hierna wordt besproken. Het gaat dan met name om verloedering, vervuiling in en rond de woning of een dreigend gevaar voor de gezondheid, waarbij niet direct een concrete norm wordt overschreden.³¹ Een concreet voorbeeld hiervan is wanneer de leefbaarheid van een pand waar seizoenarbeiders verblijven in het gedrang komt en het erf is vervuild.³² De kwaliteit van de huisvesting van de arbeiders neemt hierdoor af. Zoals in hoofdstuk 2 aan bod is gekomen, houdt het HIT van de gemeente Heusden regelmatig controles bij panden waar seizoenarbeiders gehuisvest zijn. Wanneer er bij een controle een overtreding van artikel 1a Woningwet wordt geconstateerd, zal er niet gelijk worden gehandhaafd. Er wordt namelijk eerst getracht om

²⁹ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

³⁰ M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van Malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 24.

³¹ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

³² Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

de overtreding te doen stoppen door middel van een gesprek met de eigenaar van de woning. Wanneer dit niet werkt zal er worden doorgepakt met juridische middelen. De gemeente treedt dan over het algemeen op door het toepassen van een herstelsanctie, namelijk het opleggen van een dwangsom op grond van art. 5:32 Awb. Door de last onder dwangsom op te leggen, probeert de gemeente de overlastgever te bewegen om de overlastgevende situatie tot een einde te brengen. Wanneer er niet aan de last wordt voldaan zal er een dwangsom worden verbeurd. De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de situatie. Naast het opleggen van een dwangsom is het ook mogelijk om een last onder bestuursdwang op te leggen zoals bedoeld in art. 5:21 Awb.³³ Door het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt beoogd de overtreding door feitelijk handelen ten einde te brengen.

Artikel 1b Woningwet en artikel 7.22 Bouwbesluit

Op grond van artikel 1b Woningwet is het verboden om het Bouwbesluit te overtreden. Uit dit artikel komt naar voren dat een bouwer het gebouwde moet realiseren conform de regelgeving. Daarnaast moet de eigenaar het gebouwde behouden conform het bepaalde in de Bouwverordening en het Bouwbesluit. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen de staat en het gebruik van bouwwerken, open erven of terreinen. Dit artikel wordt regelmatig ingezet in de gemeente Heusden. Vaak in combinatie met artikel 7.22 Bouwbesluit.

Op grond van artikel 7.22 Bouwbesluit is het verboden om op of aan een bouwwerk, open erf of terrein voorwerpen te plaatsen, handelingen te verrichten of na te laten, etc. waardoor voor de omgeving op een hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid. Daarnaast heeft dit artikel ook betrekking op overlast dat wordt veroorzaakt door geluid of door schadelijke of hinderlijke dieren. Artikel 7.22 Bouwbesluit betreft dus een verbodsbepaling die betrekking heeft op het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen waarin niet is voorzien door andere voorschriften van dit besluit. Onder de reikwijdte van dit artikel vallen bijvoorbeeld lawaaihinder, de opslag van stank verwekkende stoffen, gevaarlijke stapeling van materialen en hennepkwekerijen.³⁴

Naast artikel 1b Woningwet en 7.22 Bouwbesluit zijn ook de regels uit het Bouwbesluit omtrent brandveiligheid van belang. Hier wordt dan ook op gehandhaafd als het gaat om seizoenarbeiders in de gemeente Heusden. De brandveiligheidsregels zijn van toepassing wanneer de eigenaar of de gebruiker zich niet aan de gestelde regels houden. Het Bouwbesluit legt een basis voor de brandveiligheid van woningen. Dit loopt uiteen van veiligheidseisen tot gezondheidsaspecten. Er valt hierbij te denken aan daglichtvoorziening en geluidswering.

Bovenstaande bevoegdheden worden regelmatig ingezet in de gemeente Heusden bij de huisvesting van seizoenarbeiders. Een concreet voorbeeld hiervan is een pand waaraan weinig tot geen onderhoud door de eigenaar werd gepleegd en dat werd gebruikt voor de huisvesting van seizoenarbeiders.³⁵ Doordat er weinig tot geen onderhoud aan de woning werd gepleegd, verkeerde de woning niet in zindelijke staat en was de brandveiligheid niet op orde. Door de kwaliteit van de woning en de houding van de eigenaar, werd de woning door een specifieke doelgroep bewoond, die er andere normen en waarden op na hielden dan reguliere burgers.³⁶ Het gevolg hiervan is dat er verdere vervuiling en geluidsoverlast optreedt. In de gemeente Heusden zijn het vooral seizoenarbeiders die in deze panden wonen. De gemeente Heusden tracht met het inzetten van bovenstaande artikelen de bron van het probleem aan te pakken, namelijk de verloedering van de panden. De aanpak van de gemeente is daarom gericht op de pandeigenaar en niet zozeer op de

³³ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

³⁴ 'Openbare-orderecht', openbareorderecht.nl (zoek op *Woningwet*).

³⁵ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

³⁶ M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van Malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 66.

overlast die de seizoenarbeiders veroorzaken.³⁷ Wanneer de eigenaar verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van de staat en de veiligheid van de woning en de wijze waarop het wordt gebruikt, kan daarmee de overlast door seizoenarbeiders worden voorkomen. Het HIT van de gemeente speelt bij de inzet van deze artikelen een belangrijke rol. Wanneer blijkt dat artikel 1b Woningwet, artikel 7.22 Bouwbesluit of de vereisten van de brandveiligheid uit het Bouwbesluit worden overtreden, zal hiertegen worden opgetreden. Ook bij deze overtreding zal er eerst worden geprobeerd om middels een gesprek de eigenaar te bewegen om de overtreding te doen stoppen. Wanneer dit niet het gewenste resultaat oplevert, zal er worden gehandhaafd. Er zal in beginsel een dwangsom op grond van art. 5:32 Awb worden opgelegd waarin de eigenaar van het pand wordt gedwongen om de overtreding ten einde te brengen. Ook hier zal de dwangsom worden verbeurd wanneer er niet aan de last wordt voldaan. De aanpak van de gemeente bij woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders is dus niet altijd gericht op het overlastveroorzakende gedrag, maar op het terugdringen van de condities van een woning die dit gedrag in de hand werken.

Wet ruimtelijke ordening

In de gemeente Heusden wordt er bij woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders regelmatig gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. In een bestemmingsplan staat wat er in een bepaald gebied mag worden gebouwd, verbouwd of hoe het mag worden gebruikt. Wat er met de ruimte mag gebeuren of hoe het mag worden gebruikt, hangt af van de bestemming van het gebied, zoals bijvoorbeeld wonen, industrie of recreatie. Als een gebouw de bestemming wonen heeft gekregen dan is het normaal gesproken niet toegestaan om dit gebouw anders te gebruiken dan voor het wonen. Veel gemeenten hebben in de bestemmingsplannen gedefinieerd dat onder wonen, een woning en een huishouden worden begrepen. Bijvoorbeeld als 'een complex van ruimten uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijke huishouden'. Door de onderlinge samenhang van deze definities is dus vaak het aantal bewoners, die niet in relationele verhouding tot elkaar staan geregeld. Op deze manier kan er dus worden gehandhaafd op bijvoorbeeld het gebruik van de woning of het aantal bewoners.

In vrijwel alle bestemmingsplannen van de gemeente Heusden is opgenomen dat er maximaal vijf werknemers (seizoenarbeiders) per woning mogen verblijven. Als er sprake is van grotere aantallen kan het college van de gemeente Heusden een ontheffing verlenen, mits er aan de woonkwaliteit en brandveiligheidseisen is voldaan. Daarbij mag er geen overlast voor omwonenden worden veroorzaakt en moet er voldoende parkeergelegenheid zijn.³⁸ Wordt de ontheffing niet verleend, dan moet de verhuurder zorgen dat het aantal arbeiders naar beneden wordt gebracht. Daarnaast kan de gemeenteraad in een of meer bestemmingsplannen locaties aanwijzen die gebruikt zouden kunnen worden voor het aanbieden van kamerverhuur of logies aan derden.³⁹ Deze derden hoeven niet perse seizoenarbeiders te zijn, maar de eigenaren kunnen de locaties wel gebruiken om seizoenarbeiders te huisvesten. Daarbij is het ook mogelijk om afwijkingsmogelijkheden in het bestemmingsplan op te nemen voor het aanbieden van kamers of logies.⁴⁰ In dat geval is de verhuur dan niet rechtstreeks toegestaan, maar kan het college per geval bekijken of de verhuur wenselijk is. Het college kan ook naar aanleiding van een aanvraag, beslissen dat de kamerverhuur of logies op bepaalde plekken niet wenselijk is. Het college van de gemeente Heusden draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bestemmingsplannen. Wanneer er door het HIT wordt geconstateerd dat er in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld, zal de gemeente een gesprek met de eigenaar van de woning voeren. Door dit gesprek probeert de gemeente de eigenaar van de woning ertoe te bewegen om het aantal seizoenarbeiders naar beneden te brengen.⁴¹ Wanneer dit niet het gewenste resultaat

³⁷ Bijlage 5: Interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

³⁸ *Ruimte voor tijdelijke werknemers* (beleidsnota van de gemeente Heusden 2012).

³⁹ *Ruimte voor tijdelijke werknemers* (beleidsnota van de gemeente Heusden 2012).

⁴⁰ *Ruimte voor tijdelijke werknemers* (beleidsnota van de gemeente Heusden 2012).

⁴¹ Bijlage 5: Interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

oplevert, wordt er wederom overgaan tot andere handhavingsmaatregelen. Over het algemeen wordt er door de gemeente een last onder dwangsom op grond van art. 5:32 Awb opgelegd. Als er niet aan de last wordt voldaan zal de dwangsom worden verbeurd. In de gemeente Heusden wordt deze wet vooral gebruikt om de vestiging van seizoenarbeiders op ongewenste locaties te reguleren, tegen te gaan, te doen beperken of beëindigen zodat het gebruik van het pand past binnen het bestemmingsplan.⁴²

3.2.5 De sluitingsbevoegdheden

De sluitingsbevoegdheden bij de aanpak van woonoverlast worden gezien als laatste redmiddel. Vandaar dat deze bevoegdheden als laatste in het rijtje van de juridische instrumenten worden benoemd. De sluitingsbevoegdheden zijn bij de seizoenarbeiders nog niet toegepast. Toch is het in het kader van woonoverlast en dan met name ernstige woonoverlast van belang om deze sluitingsbevoegdheden te benoemen.

Artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria)

Op grond van artikel 174a lid 1 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om een woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten. Op grond van lid 2 heeft de burgemeester deze bevoegdheid ook wanneer er vrees ontstaat op herhaling van een ernstige verstoring van de openbare orde. Om tot sluiting van een woning over te gaan, moet eerst worden vastgesteld of de gedraging in de woning zorgt voor een verstoring van de openbare orde rond die woning.⁴³ De effecten van de verstoring van de openbare orde rondom de woning moeten als ernstige overlast worden gekenmerkt. De overlast moet nadelig zijn voor de veiligheid en gezondheid van de woonomgeving van mensen. Artikel 174a Gemeentewet kan worden ingezet om woonoverlast aan te pakken. Echter, niet elke vorm van woonoverlast is voldoende om tot sluiting van een woning over te gaan. Dit volgt uit het feit dat een woningsluiting een zeer ingrijpende inperking van het huisrecht inhoudt. Ook in de jurisprudentie komt naar voren dat het voor een burgemeester erg lastig is om artikel 174a Gemeentewet toe te passen. In 2010 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad (hierna: Afdeling) namelijk bepaald dat voor toepassing van dit artikel het vereist is dat 'de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd'.⁴⁴ Daarnaast kan de sluiting van een woning slechts plaatsvinden 'bij gedragingen die op zichzelf staand ernstig zijn'.⁴⁵ De toepassing naar aanleiding van een opeenstapeling van op zichzelf staande niet-ernstige overlast veroorzakende gedragingen, resulteert niet in de vereiste verstoring van de openbare orde.⁴⁶ Bovendien komt in de uitspraak naar voren dat geluidsoverlast in de zin van burengerucht een onvoldoende ernstige vorm van overlast is om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen. Overlast veroorzaakt door wapenhandel en prostitutie kunnen onder bepaalde omstandigheden wel onder de reikwijdte van de Wet Victoria vallen.⁴⁷

Voor het aantonen van een verstoring van de openbare orde rondom een woning is het van belang dat er een stevig dossier wordt opgebouwd. Het dossier moet bestaan uit concrete, objectieve en verifieerbare gegevens waardoor aannemelijk kan worden gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf dergelijke gedragingen voordoen en dat als gevolg daarvan de openbare rond de woning wordt verstoord.⁴⁸ Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het voor een burgemeester niet eenvoudig is om artikel 174a Gemeentewet toe te passen. Toch heeft de gemeente Heusden artikel 174a Gemeentewet twee keer gebruikt om een bedrijfsloods, niet voor publiek toegankelijk, te sluiten.⁴⁹ Het instrument is toegepast wegens een ernstig vermoeden van

⁴² Bijlage 5: Interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

⁴³ M. Vols, *Een oplossingsgerichte aanpak van woonoverlast*, Groningen: COOV Rijksuniversiteit Groningen 2013, p. 20.

⁴⁴ ABRvS 1 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

⁴⁵ ABRvS 1 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

⁴⁶ A. Van den Berg, J. Van der Grinten & J. Schilder, *Openbare-orderecht*, Nijmegen: 2015, p. 90.

⁴⁷ ABRvS 13 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0223.

⁴⁸ ABRvS 1 december 2010, AB 2011, 82 m.n.t. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

⁴⁹ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette-Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

criminele activiteiten en dus niet in het kader van woonoverlast. Er is hierbij geen drugs aangetroffen maar wel alle voorzieningen en middelen om drugs te produceren, waren aanwezig. Zoals is aangegeven is dit instrument in de gemeente Heusden ten aanzien van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders nog niet ingezet. Kijkend naar de toepassingsvoorwaarden van dit artikel en gelet op de jurisprudentie zal dit instrument voor de woonoverlast die op dit moment speelt ook niet structureel kunnen worden ingezet. De overlast veroorzaakt door seizoenarbeiders is niet nadelig genoeg voor de veiligheid en gezondheid van de woonomgeving van mensen. Daarbij zijn de gedragingen op zichzelf staand niet ernstig genoeg om dit instrument toe te kunnen passen.

Artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles)

In 2007 is de wet Damocles in werking getreden. Op grond van artikel 13b Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij de woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of lijst II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Het doel van deze bevoegdheid is de bescherming van de volksgezondheid en daarnaast het voorkomen van de nadelige effecten voor consument en omgeving die verband houden met het verbod van de handel in drugs.⁵⁰ Bijzonder aan artikel 13b Opiumwet is dat niet aangetoond hoeft te worden dat de openbare orde in het geding is. Enkel de aanwezigheid van drugs, bedoeld in lijst I of II Opiumwet, boven de norm voor eigen gebruik in een woning, kan al voldoende gerechtvaardigd zijn om een woning te sluiten.⁵¹ Dit geldt ook ten aanzien van hennepcultuur in een woning als aannemelijk kan worden gemaakt dat in die woning aangetroffen hennepplanten een handelshoeveelheid betreffen.⁵² Op dit moment past de gemeente Heusden artikel 13b Opiumwet regelmatig toe.⁵³ Zoals al is aangegeven zorgen de seizoenarbeiders in de gemeente Heusden voor woonoverlast. Voor deze vorm van overlast is artikel 13b Opiumwet niet bedoeld. Daarom is dit instrument in het kader van seizoenarbeiders nog niet ingezet. Het komt echter wel voor dat omwonenden, na de sluiting van een drugspand, bij de gemeente aangeven dat er wel degelijk sprake was van woonoverlast. In deze gevallen kan er worden gesproken van 'stille woonoverlast'.

Artikel 17 Woningwet (Rotterdamwet)

In 2005 is het mogelijk gemaakt om een pand te sluiten op grond van artikel 17 Woningwet. De wijziging vormt een onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, oftewel de 'Rotterdamwet'. Uit artikel 17 Woningwet vloeit voort dat wanneer artikel 1a of 1b van de Woningwet herhaaldelijk wordt overtreden en dat gepaard gaat met een bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, het college een gebouw, open erf of een terrein kan sluiten. De bevoegdheid ziet dus niet zozeer op de gedragingen in een woning maar op de fysieke staat van een woning.⁵⁴ Het betreft met name overlast door vervuiling, overbewoning, gebrek aan onderhoud of het gebruik van de woning met een ander doel dan wonen. Bovendien gaat deze bevoegdheid verder dan tot alleen de woon- en leefomgeving. Bedrijfspanden kunnen namelijk ook op basis van deze bevoegdheid worden gesloten.⁵⁵ In de praktijk wordt artikel 17 Woningwet nauwelijks toegepast. In de gemeente Heusden is artikel 17 Woningwet eenmaal gebruikt om een woning te sluiten. Het ging hierbij om verloedering van een woning waardoor de gezondheid en veiligheid van de bewoners in het geding was.⁵⁶ Er was al jarenlang sprake van overlast voor de omgeving vanwege de personen van de huurders en de staat van het pand. Bij puur en alleen woonoverlast, zoals geluidsoverlast kan dit instrument niet worden ingezet. Er moet

⁵⁰ A. Van den Berg, J. Van der Grinten & J. Schilder, *Openbare-orderecht*, Nijmegen: 2015, p. 100.

⁵¹ ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9512, m.n.t. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

⁵² Rb. 's-Hertogenbosch 3 februari 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BL3755.

⁵³ Bijlage 5: Interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

⁵⁴ A. Van den Berg, J. Van der Grinten & J. Schilder, *Openbare-orderecht*, Nijmegen: 2015, 107.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 8, p. 38.

⁵⁶ Bijlage 5: interview Olav Looijmans en Yvette Titulaer-Kruize (juristen gemeente Heusden).

namelijk een pandgebonden element in zitten.⁵⁷ Bij de huisvesting van seizoenarbeiders bestaat een reëel gevaar op verloedering, waardoor dit instrument wellicht mogelijkheden biedt. Wat betreft de ernstige bedreiging van de leefbaarheid dient het te gaan om de wijze van gebruik van een pand en de voortdurende staat van onderhoud van een pand waardoor hinder en verloedering van de woonomgeving wordt veroorzaakt.⁵⁸ Hierbij valt te denken aan het gebruik van een tuin om grof huisafval te storten. Gevaar voor de veiligheid en of de gezondheid kan optreden wanneer er bijvoorbeeld sprake is van overbewoning, waardoor er vervuiling van de woning optreedt. Daarnaast zijn de risico's bij brand voor deze bewoners erg groot. Als een van deze genoemde voorbeelden zich voordoet, kan hiertegen worden opgetreden door het gebouw te sluiten. Wel moet er een reële kans zijn op herhaling van de overtreding.

3.3 Wat doet wooncorporatie Woonveste in het geval van woonoverlast?

In de gemeente Heusden is er soms ook sprake van een huurverhouding tussen wooncorporatie Woonveste en seizoenarbeiders. Hoewel de gemeente hierin geen partij is, is het toch van belang met het oog op de centrale vraag, om het privaatrechtelijke instrumentarium uiteen te zetten. Artikel 151d Gemeentewet is namelijk van toepassing op zowel koop- als huurwoningen. Wooncorporatie Woonveste en de gemeente Heusden hebben geen afspraken gemaakt omtrent de aanpak van woonoverlast. In deze paragraaf zal daarom worden gekeken naar het privaatrechtelijke instrumentarium wat Woonveste op dit moment hanteert bij woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders.

3.3.1 De huurrechtelijke aanpak van Woonveste

Door het sluiten van een huurcontract hebben Woonveste en de seizoenarbeiders verplichtingen jegens elkaar. Eén van die verplichtingen is dat zij zich beide als een respectievelijke goede huurder en goede verhuurder moeten gedragen. Wanneer er een situatie ontstaat waarbij een partij zich niet aan deze verplichting houdt, kan het huurrecht een uitkomst bieden. Op grond van art. 7:204 BW moet Woonveste de arbeiders het ongestoord en rustig woongenot verschaffen van een goed onderhouden woning. Als er sprake is van overlast op grond van art. 7:204 BW zal Woonveste deze overlast dienen te verhelpen. Uit het interview komt naar voren dat seizoenarbeiders vooral geluidsoverlast veroorzaken. Dit heeft te maken met het feit dat de arbeiders collega's in de gehuurde woning laten verblijven, waardoor er sprake is van overbewoning.⁵⁹ Daarbij maken de seizoenarbeiders veel lawaai en wordt er veel alcohol genuttigd.⁶⁰ Op grond van art. 7:219 BW zijn de seizoenarbeiders die de woning huren jegens Woonveste ook verantwoordelijk voor de gedragingen van de collega's. Wanneer bovenstaande situatie zich voordoet, zal Woonveste actief moeten optreden. Dit gebeurt door middel van niet-juridische en juridische instrumenten.

3.3.2 De niet-juridische instrumenten

Wooncorporatie Woonveste hanteert geen vast beleid bij de aanpak van woonoverlast.⁶¹ Desondanks wordt er wel eerst gekeken of de niet-juridische middelen een uitkomst kunnen bieden alvorens de juridische instrumenten ingezet worden. Wanneer er sprake is van enkel en alleen geluidsoverlast doordat apparatuur in een woning te hard aanstaat, verwijst Woonveste de klager naar het overlast protocol van de politie. In het protocol staat beschreven wat de politie doet wanneer apparatuur in een woning te hard staat. Bij de eerste geluidsoverlast melding geeft de politie een waarschuwing. Bij de tweede melding wordt er een boete opgelegd en bij de derde keer wordt de apparatuur in beslag genomen.⁶² Wanneer er sprake is van een andere vorm van woonoverlast of er spelen naast de geluidsoverlast andere factoren mee, wordt er gekeken of buurtbemiddeling kan worden ingezet. Aan de klagers wordt gevraagd of ze gebruik willen maken van

⁵⁷ 'Landelijk Platform Woonoverlast', platformwoonoverlast.nl (zoek op *handhavingsinstrumenten*).

⁵⁸ 'Landelijk Platform Woonoverlast', platformwoonoverlast.nl (zoek op *notitie Woningwet*).

⁵⁹ Bijlage 6: Interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

⁶⁰ Bijlage 6: Interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

⁶¹ Bijlage 6: Interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

⁶² Bijlage 6: Interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

buurtbemiddeling. Als de klagers hier niet aan mee willen werken, kan er niks met de klacht worden gedaan en wordt deze door Woonveste gearchiveerd. Indien beide partijen wel willen meewerken wordt de zaak doorgezet naar buurtbemiddeling. Wanneer de buurtbemiddeling niet heeft geholpen, krijgen beide partijen een brief over de klacht en wordt er aangegeven dat ze daarmee dienen te stoppen. In het kader van seizoenarbeiders gaat het vaak over de inwoning van collega's. Woonveste heeft te kennen gegeven dat een brief in die gevallen goed werkt.⁶³

3.3.3 De juridische maatregelen

Indien de situatie blijft escaleren en er is sprake van ernstige woonoverlast wordt er door Woonveste gebruik gemaakt van een tweede kans door middel van een allonge.⁶⁴ Een allonge is een aanvulling op de huurovereenkomst die door Woonveste wordt gebruikt om na het sluiten of gedurende de looptijd van de huurovereenkomst aanvullende afspraken te maken. Dit kan inhouden dat Woonveste de seizoenarbeiders een aanwijzing oplegt waarin de klachten van omwonenden staan opgesomd. Daarnaast is in de aanwijzing een boeteclausule opgenomen. Op die manier wordt het voor de overlastgever duidelijk dat de overlast moet stoppen. Woonveste legt de allonge pas op wanneer de overlast niet met informele instrumenten, zoals gesprekken en buurtbemiddeling, kan worden opgelost.⁶⁵ Voordat de allonge wordt opgelegd, wordt de casus eerst besproken in het Sociaal Netwerk Overleg. In dit overleg wordt besproken of Woonveste alle middelen heeft ingezet om de overlast te beëindigen. Wanneer de informele instrumenten niks hebben opgeleverd, wordt er een rapportage vanuit het Sociaal Netwerk Overleg aan de burgemeester van de gemeente Heusden overhandigd. In de rapportage wordt aangegeven dat er iets moet gebeuren om de overlast te doen stoppen. Naar aanleiding van de rapportage bespreekt de burgemeester de situatie met de directeur van Woonveste. Samen bepalen ze of er een uitzonderlijk besluit moet worden genomen. Wanneer dit het geval is, vindt er met beide partijen een gesprek plaats. Hierin wordt duidelijk aangegeven wat het besluit precies inhoudt en welke consequenties eraan zitten. Wanneer één van de partijen bereid is om te verhuizen krijgt die partij van Woonveste een allonge. Wanneer de partij die wil verhuizen een nieuwe woning wil, moet de allonge worden ondertekend. Pas na de ondertekening gaat Woonveste op zoek naar een nieuwe woning.⁶⁶ De allonge wordt vooral ingezet wanneer er sprake is van ernstige woonoverlast. Indien nodig kan de allonge ook worden ingezet bij de seizoenarbeiders. Het gaat bij de seizoenarbeiders in de meeste gevallen over de inwoning van collega's. Uit het interview komt naar voren dat een brief, zoals beschreven bij de niet-juridische instrumenten, over het algemeen al vaak helpt om de overlast door seizoenarbeiders te doen stoppen, waardoor er geen allonge wordt opgelegd.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de niet-juridische en de juridische instrumenten die op dit moment door de gemeente Heusden ingezet worden aan bod gekomen. Daarmee is antwoord gegeven op de volgende deelvraag: 'Welke juridische en niet-juridische instrumenten worden nu ingezet bij de aanpak van woonoverlast?' Uit bovenstaande komt naar voren dat de burgemeester en het college verschillende bevoegdheden hebben om woonoverlast aan te pakken. De gemeente Heusden probeert eerst middels niet-juridische instrumenten de woonoverlast te beëindigen, zoals bemiddeling of een waarschuwing. Wanneer dit niet tot het gewenste resultaat leidt, komen de juridische instrumenten aan bod. Wanneer bepalingen uit de APV van de gemeente Heusden worden overtreden, kan hierop worden gehandhaafd. De bevoegdheden uit de Woningwet, het Bouwbesluit of de Afvalstoffenverordening worden ingezet als er sprake is van verloedering van een woning of bijvoorbeeld bij het onjuist aanbieden van afval. Hiermee kan de fysieke overlast worden aangepakt. Daarnaast bieden

⁶³ Bijlage 6: Interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

⁶⁴ Bijlage 6: interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

⁶⁵ *Handreiking woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzing* (Centrum voor Criminaliteitspreventie) 2014, p. 6.

⁶⁶ Bijlage 6: interview Woonveste (Karin van Rossum woonconsulent Woonveste).

bestemmingsplannen een mogelijkheid om te handhaven op het aantal seizoenarbeiders in een woning. Naast deze juridische instrumenten zijn er de sluitingsbevoegdheden die van toepassing kunnen zijn bij de aanpak van woonoverlast. Artikel 174a Gemeentewet, artikel 13b Opiumwet en artikel 17 Woningwet zijn bevoegdheden om een woning te sluiten. Artikel 13b Opiumwet wordt in de gemeente als enige structureel ingezet als er sprake is van drugsoverlast. De andere twee artikelen worden zelden tot niet ingezet wegens de niet eenvoudige toepasbaarheid van beide artikelen.

Naast het bestuursrechtelijk optreden tegen overlast door seizoenarbeiders kan ook het huurrecht een uitkomst bieden. Wanneer seizoenarbeiders een woning van wooncorporatie Woonveste huren is er sprake van een huurverhouding. Indien er overlast wordt veroorzaakt, heeft Woonveste verschillende instrumenten om woonoverlast tegen te gaan. In het kader van seizoenarbeiders wordt er eerst getracht om de woonoverlast op te lossen door middel van niet-juridische instrumenten. Wanneer dit geen uitkomst biedt, maakt Woonveste op dit moment gebruik van een tweede kans door middel van een allonge.

Hoofdstuk 4 De toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast

Wat kan artikel 151d Gemeentewet aan het instrumentariumpakket met betrekking tot woonoverlast toevoegen?

Zoals in het voorafgaande hoofdstuk uiteen is gezet, maakt de gemeente Heusden gebruik van verschillende instrumenten om woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders aan te pakken. Ondanks dat deze verschillende instrumenten worden ingezet, worstelt de gemeente nog altijd met de aanpak van de overlast die seizoenarbeiders veroorzaken. Met de huidige juridische instrumenten wordt namelijk vooral de huisvesting van seizoenarbeiders aangepakt en niet zozeer het gedrag van de arbeiders zelf. De woonoverlast waar het hier om gaat betreffen relatief kleine gedragingen die desondanks zo onplezierig kunnen zijn dat het woongenot van omwonenden kan afnemen.⁶⁷ Bij de woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders kan worden gedacht aan geluidsoverlast, het onjuist aanbieden van afval en parkeeroverlast. Voor de komst van artikel 151d Gemeentewet had de gemeente grofweg twee opties: de overlastgever een bestuurlijke waarschuwing geven of uit huis plaatsen. De eerste optie is vaak te licht waardoor het weinig effect heeft en de tweede optie is vaak te zwaar en verplaatst het probleem.⁶⁸ Het ontbreken van genuanceerde instrumenten staat een effectieve aanpak van woonoverlast in de weg. De gemeente Heusden heeft ervoor gekozen om de zorgplicht uit artikel 151d Gemeentewet in art. 2:79 APV op te nemen. In dit hoofdstuk zal worden gekeken of artikel 151d Gemeentewet iets toevoegt aan het instrumentarium van de gemeente Heusden dat momenteel wordt gebruikt bij woonoverlast.

Aan de hand van een casus worden de toepassingsvoorwaarden van artikel 151d Gemeentewet besproken. Op deze manier kan duidelijk worden gemaakt wat de burgemeester precies kan doen met de nieuwe bevoegdheid en of de bevoegdheid iets toevoegt aan het huidige instrumentarium wat de burgemeester op dit moment heeft om woonoverlast door seizoenarbeiders aan te pakken. Ook zal de casus worden gebruikt om de procedurele stappen, die de gemeente moet zetten om het artikel toe te passen, uiteen te zetten. Er is gekozen voor een casus waarbij de seizoenarbeiders zorgen voor geluidsoverlast, parkeeroverlast en troep in en rond de woning. De casus is gebaseerd op een zaak die ook daadwerkelijk in de gemeente Heusden heeft plaatsgevonden en waar nog geen concrete oplossing voor is gevonden. Om de anonimiteit van de bewoners te waarborgen, wordt er gebruik gemaakt van fictieve namen en is de casus iets aangepast.

4.1 Casusbespreking

Casus Janssen: Introductie

De familie De Groot woont op een steenworp afstand van het pand van de heer Janssen. De heer Janssen is eigenaar van het pand en verhuurt het aan seizoenarbeiders die niet staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA) van de gemeente Heusden. Omwonenden, waaronder de familie De Groot, ervaren hier veel hinder van en klagen dan ook regelmatig bij de gemeente Heusden. Zij ondervinden met name in de avonden veel overlast. Dit heeft te maken met geluids- en parkeeroverlast en rommel in en rond het pand. De heer de Groot geeft aan dat er regelmatig tot 's avonds laat in de tuin wordt gezeten wat gepaard gaat met alcohol en harde muziek. Ook het lawaai van het klappen van autodeuren en schreeuwende mensen levert frustraties op. Daarnaast geeft de heer de Groot aan dat er regelmatig van bewoners wordt gewisseld. Al enkele keren heeft de heer de Groot geprobeerd om met de eigenaar van het pand in gesprek te gaan. Dit heeft echter niks opgeleverd. Volgens de heer De Groot is er niet te communiceren met de heer Janssen, omdat de eigenaar enkel en alleen uit is op geld en geen boodschap heeft aan de overlast die de omwonenden ervaren. Ook de komst van de politie heeft geen indruk gemaakt. Hierdoor voelen de omwonenden zich

⁶⁷ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op Wet aanpak woonoverlast).

⁶⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, 7, p.1.

weggepest. Daarnaast wordt familie De Groot vaak in de nacht wakker en voelen ze zich niet meer veilig in hun eigen huis en in de wijk. Naar aanleiding van de overlastmeldingen heeft het HIT van de gemeente Heusden controles bij het pand van de heer Janssen gehouden. Hieruit is gebleken dat de huisvesting niet op orde is, dat er teveel seizoenarbeiders in het pand gehuisvest zijn en dat er sprake is van overlast. Naar aanleiding van de controles heeft de heer Jansen een brief van de gemeente ontvangen waarin staat dat hij het aantal seizoenarbeiders in het pand naar beneden moet brengen. De heer Janssen heeft hier gehoor aan gegeven en er wonen nu nog maar vijf seizoenarbeiders in het pand. Echter, dit heeft volgens de familie De Groot niet geleid tot mindering van de woonoverlast.

4.2 Toepassingsvoorwaarden artikel 151d Gemeentewet

Artikel 151d Gemeentewet

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

Uit artikel 151d Gemeentewet vloeien een aantal toepassingsvoorwaarden voort. Deze zullen hieronder worden besproken.

4.2.1 Gedraging

Het gaat hierbij om gedragingen die in of rondom de woning of het erf plaatsvinden. Om van een gedraging in de zin van artikel 151d Gemeentewet te spreken, moet de gedraging in strijd zijn met de plicht om geen ernstige en herhaaldelijk hinder voor omwonenden te veroorzaken. Deze gedraging kan zowel een actie als een nalaten inhouden.⁶⁹

In de casus Janssen wordt er tot laat in de avond geluidsoverlast veroorzaakt. Er wordt harde muziek gedraaid, geschreeuwd en hard met autodeuren gegoooid. Dit zijn allemaal gedragingen zoals bedoeld in de Wet aanpak woonoverlast. Daarnaast ruimen de seizoenarbeiders het afval niet op waardoor er vervuiling ontstaat. Dit kan worden aangemerkt als een nalaten.

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 34 007, nr. 3, p. 11.

4.2.2 Gedraging vanuit een woning of bij de woning behorend erf

Er moet sprake zijn van een woning of een bij die woning behorend erf. Uit de Memorie van Toelichting op de Wet aanpak woonoverlast komt naar voren dat met een woning of bij die woning behorend erf de woning, de rest van het betrokken perceel, zoals een tuin, en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals een portiek en de gezamenlijke buitenruimte wordt bedoeld. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de definitie van het begrip woning ontbreekt. Uit artikel 12 van de Grondwet en de Algemene wet op binnentreden volgt kort gezegd dat het dient te gaan om een van de buitenwereld afgesloten plaats waar het privéleven van iemand plaatsvindt of dient plaats te vinden. De Hoge Raad heeft bepaald dat een woning een ruimte is die feitelijk in gebruik is als een woning.⁷⁰ Hierbij kan worden gedacht aan de aanwezigheid van een bed en sanitaire voorzieningen. Hieruit volgt dat het dus niet altijd nodig is dat een woning in een woonhuis is gelegen. Dit brengt met zich mee, gelet op de uitspraken van de rechtbanken Alkmaar⁷¹ en Dordrecht⁷², dat ruimten als woonwagens, schuren, caravans, bergingen, hotelkamers en een keet als woningen moeten worden beschouwd indien daarbinnen het privéleven van iemand plaatsvindt. Of de bewoner er rechtmatig woont, speelt hierbij geen rol. De woonstatus hoeft dus niet te veranderen of te verdwijnen als de ruimte ook een andere functie vervult bijvoorbeeld het bewonen van een kantoorruimte in een bedrijfspand.

In de zaak Janssen is er sprake van een woning die ook als zodanig wordt gebruikt. Dit komt voort uit het feit dat het privéleven van de seizoenarbeiders in de woning plaatsvindt. Er is dus aan dit vereiste voldaan. Het overlastgevend gedrag zoals het schreeuwen en het draaien van muziek komt vanuit de woning of de bij die woning behorend erf.

In de nieuwe wetgeving komt naar voren dat de reikwijdte van de zorgplicht zich ook strekt tot de onmiddellijke nabijheid van een woning of het erf. Ook gedragingen buiten in bijvoorbeeld de tuin van de burens, op het trottoir of op straat ter hoogte of vlakbij een woning vallen onder deze reikwijdte.⁷³ Hierbij moet wel een duidelijk verband bestaan tussen de reikwijdte van de woning of het erf.

Zoals is gezegd speelt het overlastgevend gedrag in de zaak Janssen zich voornamelijk af in de woning of de bij die woning behorend erf. Echter, het lawaai wat wordt veroorzaakt door het hard dichtklappen van autodeuren bevindt zich op straat voor de woning. Ook deze gedraging valt onder de reikwijdte van dit artikel, aangezien de gedraging zich voordoet in de onmiddellijke nabijheid van de woning en verband houdt met het gebruik van de woning.

4.2.3 Gebruiker van de woning

Artikel 151d Gemeentewet schept de bevoegdheid om bij ernstige en herhaaldelijk hinder een gedragsaanwijzing aan de gebruiker van een woning op te leggen. Een gebruiker van de woning is de persoon die gebruik maakt van een woning of een ruimte. Het feit of de woning recht- of onrechtmatig in gebruik is, staat hier los van. Het kan hierbij dus gaan om huurders, legale en illegale onderhuurders, eigenaren en krakers.⁷⁴ Daarnaast richt de zorgplicht zich tot degene die een woning of een bij die woning behorend erf tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de GBA is ingeschreven. Zowel de gebruiker als de eigenaar die de woning in gebruik geeft aan huurders die niet staan ingeschreven, kunnen dus worden aangesproken op grond van artikel 151d Gemeentewet.

⁷⁰ HR 2 februari 1971, ECLI:NL:HR:1971:AB3474.

⁷¹ Rb. Alkmaar 5 april 1898, w. 7122 (woonwagen)

⁷² Rb. Dordrecht 7 januari 1981, ECLI:NL:RBDOR:1981:AC0079.

⁷³ I. Tappeiner, 'Buurman gedraag je!', *NTB* 2017, p. 260.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 13.

Voor de laatste categorie is interessant voor de gemeente Heusden in het kader van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders. In de parlementaire geschiedenis wordt het verhuurplatform Airbnb hierbij als voorbeeld genomen. De woningen op Airbnb of andere soortgelijke platforms worden voor een korte periode aan toeristen verhuurd. Omwonenden ervaren hierdoor geregeld ernstige woonoverlast.⁷⁵ Dit heeft onder andere te maken met een ander levensritme, weinig binding met de wijk en wisseling van bewoners, wat ook terug te zien is bij seizoenarbeiders in de gemeente Heusden. Het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang aan de huurder van een Airbnb-ruimte heeft door de korte periode van verhuur weinig zin. Daarom richt artikel 151d Gemeentewet zich ook tot degene die de woning tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de GBA is ingeschreven.

De overlast die in de gemeente Heusden speelt, heeft niet zozeer te maken met de verhuur aan toeristen, maar met de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders. Voor de inwerkingtreding van artikel 151d Gemeentewet was het voor de gemeente erg lastig om seizoenarbeiders die overlast veroorzaken aan te pakken. In de gemeente Heusden gaat het namelijk ook vaak om woningen die voor een korte periode aan seizoenarbeiders worden verhuurd, waardoor er sprake is van wisselende mensen die weinig binding hebben met de wijk. Daarnaast komen de seizoenarbeiders voor een ander doel dan wonen. Met de komst van artikel 151d Gemeentewet kan nu de eigenaar van het pand waar de arbeiders gehuisvest zijn, aangepakt worden. De gedragsaanwijzing zal de pandeigenaar verplichten om herhaling van de ernstige hinder te voorkomen.⁷⁶ Wanneer de seizoenarbeiders wél staan ingeschreven in de GBA van de gemeente Heusden kan de gedragsaanwijzing niet meer aan de verhuurder worden opgelegd. Daarentegen kan de gedragsaanwijzing nog steeds worden opgelegd aan de seizoenarbeiders. Door de korte periode van huur zal het opleggen van een gedragsaanwijzing in deze situatie naar verwachting weinig effect hebben. Waarom dit geen effect heeft, komt aan bod in paragraaf 4.6.

In de casus Janssen wordt de overlast veroorzaakt door de seizoenarbeiders en niet door de heer Janssen zelf. Uit bovenstaande volgt dat op de heer Janssen de plicht rust om overlast door seizoenarbeiders in zijn woning te voorkomen.

4.2.4 Ernstige hinder

De wetgever refereert bij ernstige hinder aan art. 5:37 BW. Volgens art. 5:37 BW mag de eigenaar van een erf niet in een mate of op een wijze die volgens art. 6:162 BW onrechtmatig is, aan eigenaren van andere erven hinder toebrengen. Er kan hierbij worden gedacht aan het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht en lucht.⁷⁷ Het verbod voor de eigenaren is ook van toepassing op niet-eigenaren van een erf, zoals huurders.⁷⁸ Of er sprake is van onrechtmatige hinder hangt af van de aard, de ernst en de duur van de hinder en de daardoor toegebrachte schade in verband met de omstandigheden van het geval.⁷⁹ Bij de aard van de hinder kan verwezen worden naar de voorbeelden zoals genoemd in art. 5:37 BW. Bij de ernst van de hinder moet men een zekere mate van hinder dulden. Dit houdt in dat omwonenden niet alleen last moeten hebben van de hinder, maar dat er sprake moet zijn van overlast. Daarbij moet het dulden van de overlast ondragelijk zijn, wat aan de hand van de omstandigheden van het geval wordt beoordeeld.⁸⁰ Bij de omstandigheden van het geval moet men denken aan de plaatselijke omstandigheden. Zo gelden er op het platteland andere normen dan in een stad. Vervolgens moet er worden gekeken naar de duur van de hinder. Hoe langer de hinder duurt, hoe sneller de hinder als onrechtmatige daad kan

⁷⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 007, 17, p.1.

⁷⁶ 'Openbare-orderecht', openbareorderecht.nl (zoek op *Airbnb en overlast*).

⁷⁷ M. Vols, 'Burenrecht en onrechtmatige hinder in de stad van de 21^e eeuw', p. 3

⁷⁸ M. Vols, 'Burenrecht en onrechtmatige hinder in de stad van de 21^e eeuw', p. 3

⁷⁹ HR 15 februari 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0150.

⁸⁰ M. Vols, 'Burenrecht en onrechtmatige hinder in de stad van de 21^e eeuw', p. 3

worden aangemerkt. Daarbij kan de rechter letten op de aanwezigheid van hinder voordat de beklaagde het erf ging gebruiken. Wanneer iemand bijvoorbeeld in een woning naast een café gaat wonen, dient diegene rekening te houden met een zekere mate van geluidsoverlast.⁸¹

De initiatiefnemer van de Wet aanpak woonoverlast stelt dat het aan de burgemeester is om beleid te maken over wat er moet worden verstaan onder het begrip ernstige hinder. Hieruit komt naar voren dat de burgemeester beoordelingsvrijheid heeft bij dit onderwerp.⁸² De initiatiefnemer noemt wel enkele voorbeelden waarbij er sprake zou kunnen zijn van ernstige hinder, zoals het draaien van luide muziek vanuit een woning, het aanwezig hebben van overlastgevend bezoek of het niet leefbaar houden van het portiek.⁸³ De gemeenteraad van de gemeente Heusden heeft ervoor gekozen om de bevoegdheid in zijn algemeenheid op te nemen. Dit houdt in dat bij de vaststelling van art. 2:79 APV het begrip ernstige hinder niet nader is gespecificeerd dan wel is afgebakend. Hierdoor is er meer beoordelingsruimte voor de burgemeester. Bij de toepassing van de bevoegdheid zal de burgemeester dus per geval aan de hand van de hierboven genoemde criteria moeten beargumenteren of er sprake is van ernstige hinder. Daarnaast kan de burgemeester de norm in het te vormen beleid inkaderen.

Voor de vraag of de hinder ernstig is, moet er in de zaak Janssen worden gekeken naar de aard, de ernst en de duur van de hinder. Bij de aard van de hinder kan in dit geval worden verwezen naar voorbeelden genoemd in art. 5:37 BW. Het draaien van harde muziek, het geschreeuw en het hard dichtklappen van autodeuren kan worden geschaard onder het verspreiden van rumoer. In de zaak Janssen kom het meerdere keren per week voor dat de familie De Groot hinder ondervindt van de seizoenarbeiders waardoor de familie meerdere nachten per week wakker ligt en zich onveilig voelt. De overlast is voor de familie De Groot ondragelijk. Daarbij wordt de hinder al voor een lange tijd veroorzaakt. Door de wisseling van de bewoners stopt dit ook niet. Hieruit kan worden afgeleid dat de hinder ernstig is. Zeker gezien het feit de hinder tot in de nachtelijke uren doorgaat.

4.2.5 Herhaaldelijk

De ernstige hinder dient herhaaldelijk te zijn. Op basis van één enkel incident kan artikel 151d Gemeentewet dus niet worden ingezet. De hinder moet namelijk terugkerend zijn. Dit veronderstelt dat er sprake moet zijn van een voortduring van de overlast. De reden hiervoor is dat de inbreuk die gemaakt kan worden op het privédomein door de nieuwe bevoegdheid erg zwaar is. Het is dus niet wenselijk dat de burgemeester na slechts één incident al kan ingrijpen. Om aan dit vereiste te voldoen moet er een stevig dossier zijn. Op basis van controles, meldingen en klachten moet aannemelijk worden gemaakt dat er sprake is van een voortdurende overlastsituatie.

In de zaak Janssen hebben er al meerdere malen incidenten plaatsgevonden. Vooral familie De Groot ervaart hier veel hinder van en klaagt dan ook regelmatig over overlast bij de gemeente Heusden. Op basis van die meldingen hebben er controles plaatsgevonden door het HIT en is de politie een aantal keren geweest. Uit de sfeerrapportages van de politie en de controles van het HIT is gebleken dat er sprake is van herhaaldelijke overlast. Dit is opgenomen in een dossier.

4.3 De eisen voor de uitoefening van de bevoegdheid door de burgemeester

Nu de bevoegdheid van artikel 151d Gemeentewet is opgenomen in de APV van de gemeente Heusden, is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de zorgplicht. De burgemeester moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid wel houden aan twee voorwaarden. Deze voorwaarden zullen hieronder worden besproken.

⁸¹ M. Vols, 'Burenrecht en onrechtmatige hinder in de stad van de 21^e eeuw', P. 4

⁸² Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 9, p. 26.

⁸³ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 5.

4.3.1 De gemeenteraad heeft de ruimte en de grens van de bevoegdheidsuitoefening bepaald

De gemeenteraad heeft veel ruimte om de bevoegdheid naar eigen inzicht in te delen. Er zijn volgens de initiatiefnemer van het wetsvoorstel meerdere modaliteiten denkbaar. Zo kan de zorgplicht slechts gelden voor een beperkte duur, voor bepaalde situaties of een specifiek gebied.⁸⁴ Tevens kan de gemeenteraad zelf invulling geven aan het begrip 'ernstige hinder'. Wanneer de gemeenteraad besluit dit niet te doen, heeft de burgemeester automatisch beoordelingsvrijheid ten aanzien van dit begrip.⁸⁵ Zoals gezegd heeft de gemeente Heusden de zorgplicht opgenomen in art. 2:79 APV. De gemeente heeft gekozen om geen verplichting in het artikel op te nemen tot het stellen van beleidsregels. Dit, omdat de burgemeester als bestuursorgaan sowieso op grond van art. 4:81 Awb rechtstreeks de bevoegdheid heeft om beleidsregels op te stellen. Ook heeft de gemeente nog niet concreet de onderwerpen benoemd waarover de burgemeester op basis van de nieuwe bevoegdheid gedragsaanwijzingen kan geven.⁸⁶ Er is hiervoor gekozen, omdat de gemeente Heusden zich nog niet wil beperken of verplichten tot die onderwerpen. Het is uiteraard wel van belang dat de beleidsregels worden opgesteld zeker in het kader van de voorzienbaarheid en kenbaarheid wat in paragraaf 4.4.2 uitgebreid aan bod komt. Daarnaast bieden beleidsregels handvaten voor de in de toekomst voorkomende situaties. Op basis van eerder genomen afwegingen en keuzes, wordt iedere situatie gelijk behandeld. Bovendien maken de beleidsregels de inzet van de gedragsaanwijzing eenvoudiger om toe te passen. Het opstellen van beleidsregels is gunstig voor de motiveringsplicht van de burgemeester. Wanneer er beleidsregels zijn opgesteld en er doet zich een gelijksoortige situatie voor, dan behoeft dat verder geen aparte motivatie. Met een verwijzing naar de desbetreffende beleidsregels wordt op grond van art. 4:48 Awb al voldoende voldaan aan de plicht.

4.3.2 De burgemeester kan de gedragsaanwijzing pas opleggen wanneer het redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan

Bij deze voorwaarde komt het subsidiariteitsbeginsel om de hoek kijken dat in artikel 151d lid 2 Gemeentewet zit vervat. Deze begrenzing wordt ook aanbevolen door de Raad van State.⁸⁷ De Raad van State wil hiermee een grens opstellen, zodat de burgemeester niet bij elke burenruzie dit instrument kan inzetten. Als er nog andere mogelijkheden voor de hand liggen, moeten eerst die wegen worden bewandeld.⁸⁸ De initiatiefnemer heeft dus ook gesteld dat artikel 151d Gemeentewet het karakter van een laatste redmiddel heeft. Het subsidiariteitsbeginsel wijst hierbij op het de-escalatiemodel. Het de-escalatiemodel houdt in dat er verschillende fases kunnen worden onderscheiden voor het inzetten van het instrument. Door het de-escalatiemodel wordt het gebruik van dit instrument in de praktijk wellicht lastiger dan dat het lijkt. De burgemeester mag immers pas ingrijpen, als ook andere mogelijkheden om de overlast te stoppen niet tot een positief resultaat hebben geleid. Dit moet aantoonbaar worden gemaakt door middel van een zorgvuldig opgebouwd dossier. Dit vergt dat er sprake moet zijn van een goed lopende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende publieke en private instanties zoals de politie, hulpverlening, verhuurders, woningcorporaties en andere betrokken partijen.⁸⁹ De burgemeester van de gemeente Heusden moet voor het toepassen van art. 2:79 APV door middel van een dossier dus aantonen dat de oplegging van een gedragsaanwijzing redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

⁸⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 7.

⁸⁵ I. Tappeiner, 'Buurman gedraag je!', *NTB* 2017, p. 266.

⁸⁶ Toelichting tweede wijziging van de APV Heusden 2016.

⁸⁷ I. Tappeiner, 'Buurman gedraag je!', *NTB* 2017, p. 262.

⁸⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 14.

⁸⁹ I. Tappeiner, 'Buurman gedraag je!', *NTB* 2017, p. 262.

4.4 Overige toepassingsvereisten

Zoals is aangegeven zijn er nog een aantal andere vereisten van belang bij het toepassen van artikel 151d Gemeentewet.

4.4.1 Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken en/of te kunnen voldoen aan de opgelegde last

Om de overlastgever de kans te geven om de hinderlijke gedraging te staken, moet de overlastgever wel over de middelen, het bewustzijn en de mogelijkheden beschikken om de gedraging daadwerkelijk te kunnen stoppen. Vooral bij psychische kwetsbare personen kan dit lastig zijn, omdat zij hun gedrag niet altijd onder controle hebben.

4.4.2 De wettelijke beperking moet voldoende voorzienbaar zijn

De gemeente Heusden heeft in de APV de verplichting opgenomen om geen ernstige hinder te veroorzaken. Het moet voor de burger wel duidelijk zijn wat hiermee wordt bedoeld en wat de consequenties ervan zijn. Dit vereiste vloeit voort uit art. 8 EVRM. In art. 8 EVRM is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vastgelegd en dit recht mag niet zomaar worden beperkt. In lid 2 staan de beperkingsvoorwaarden waardoor het recht op privéleven wel mag worden beperkt. De eerste voorwaarde voor beperking is dat de inmenging van de overheid bij wet moet zijn voorzien. Daarnaast moet de inmenging in het belang zijn van één van de voorgeschreven doelcriteria. Ten slotte moet de inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk zijn.

Om tot een beperking van het grondrecht te komen moet er sprake zijn van een basis in de nationale wet, die voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. Met het begrip de wet wordt in het EVRM niet alleen de wet in formele zin, maar ook alle andere materiële wetgeving of gerechtelijke uitspraken bedoeld.⁹⁰ Met de opname van artikel 151d in de Gemeentewet, een wet in formele zin, is hieraan voldaan. Echter, artikel 151d Gemeentewet schept alleen de bevoegdheid voor de burgemeester. Om daadwerkelijk een gedragsaanwijzing op te kunnen leggen moet de bevoegdheid zijn opgenomen in de APV. De gemeente Heusden heeft de zorgplicht opgenomen in art. 2:79 APV. Aangezien ook lagere regelgeving een basis kan bieden voor inperking, kan ook op basis van art. 2:79 APV worden opgetreden. Aan de definitie van het begrip wet, worden twee eisen gesteld.

Ten eerste moet de wettelijke basis voldoende kenbaar zijn gemaakt en voldoende en nauwkeurig geformuleerd zijn, zodat het voor de burger voorzienbaar is wat de consequenties zijn voor het gedrag. Voor art. 2:79 APV is het lastig om aan de voorzienbaarheid te voldoen. Dit, omdat hinder zoals dit kan worden ervaren voor omwonenden een zekere mate van subjectiviteit bevat. Daarnaast kunnen bewoners soms een vergaande gedragsaanwijzing opgelegd krijgen, maar het is niet noodzakelijk dat nadere concretisering plaatsvindt door vooraf aangegeven gedragingen bekend te maken. Dit heeft de gemeente Heusden vooralsnog ook niet gedaan. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat pas in de concrete last duidelijk wordt op welk concreet gedrag de herstelsanctie betrekking heeft.⁹¹

In de tweede beperkingsvoorwaarde uit art. 8 lid 2 EVRM komt naar voren dat de inmenging in het belang van een voorgeschreven doel moet zijn. Deze staan expliciet en limitatief opgesomd. In de Memorie van Toelichting op de Wet aanpak woonoverlast worden de doelen 'het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten' en 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' genoemd. Op basis van deze doelen is de inperking van art. 8 EVRM gerechtvaardigd. Dit volgt uit het feit dat bij de aanpak van woonoverlast de openbare orde wordt gehandhaafd.

De laatste beperkingsvoorwaarde is ook de meest strenge, want wanneer kun je precies stellen dat de inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk is? Bij deze

⁹⁰ M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013, p. 26.

⁹¹ I. Tappeiner, 'Buurman gedraag je!', *NTB* 2017, p. 266.

beoordeling komen de beginselen subsidiariteit en proportionaliteit aan bod. Bij het beginsel subsidiariteit moet er worden gekeken of er lichtere middelen zijn waarmee er kan worden opgetreden. Bij proportionaliteit is het van belang dat het juiste middel wordt ingezet voor het te bereiken doel. Er moet dan vaak een afweging worden gemaakt tussen individuele belangen van de rechtzoekende en maatschappelijke belangen die worden gediend met het legitieme doel. Hieruit volgt dat er alleen maatregelen mogen worden ingezet die nodig zijn om de openbare orde te herstellen.

De voorzienbaarheid is te waarborgen door, net zoals de gemeente Heusden bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet hanteert, beleid te maken in de vorm van een stappenplan. Wanneer er een gedraging plaatsvindt die onwenselijk is, kan er bijvoorbeeld eerst een waarschuwing worden gegeven. Op deze manier weet de overlastgever welk gedrag precies onwenselijk is en wat er moet gebeuren om verdere handhaving te voorkomen.

4.5 Hoe ziet de gedragsaanwijzing eruit?

In de parlementaire geschiedenis van de Wet aanpak woonoverlast is terug te zien dat veel Kamerleden de vraag hebben gesteld wat een gedragsaanwijzing nu precies kan inhouden. De gedragsaanwijzing kan een gebod of een verbod inhouden waardoor de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten. Een gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb waardoor titel 5.3 van de Awb van toepassing is. Wanneer de gedragsaanwijzing wordt overtreden is de burgemeester bevoegd om op grond van artikel 125 lid 1 Gemeentewet een last onder bestuursdwang op te leggen. Uit artikel 5:21 Awb vloeit voort dat een last onder bestuursdwang een herstelsanctie is met als doel de overtreding door feitelijk handelen te laten beëindigen en deze in overeenstemming te brengen met de wet. Op grond van art. 5:32 Awb is de burgemeester ook bevoegd om bij overtreding van de gedragsaanwijzing een last onder dwangsom op te leggen. Dit is dezelfde last onder dwangsom zoals besproken in het voorafgaande hoofdstuk. Door het opleggen van een gedragsaanwijzing kan de burgemeester per geval maatwerk verrichten.⁹² Om een gedragsaanwijzing op te leggen, moeten de klachten wel controleerbaar zijn. Enkel subjectieve klachten kunnen niet als voldoende worden beschouwd om een aanwijzing op te leggen. Het dient dus te gaan om objectiveerbare klachten. In de Memorie van Toelichting op de Wet aanpak woonoverlast worden enkele voorbeelden van een gedragsaanwijzing genoemd:

- Een beperkt aantal bezoekers per dag ontvangen;
- Na een bepaalde tijd helemaal geen bezoekers meer ontvangen;
- Het portiek leefbaar houden;
- Het verwijderen van vuilnis;
- Geen luide muziek draaien.⁹³

In het geval dat de gedragsaanwijzing wordt opgelegd aan degene die de woning tegen betaling in gebruik geeft aan personen die niet staan ingeschreven in de GBA kan, naast bovenstaande, aan het volgende worden gedacht:

- Verplichte controle door de eigenaar van het pand of de woning;
- Verplichte gedragsregels in de huurovereenkomst laten opnemen;
- In het uiterste geval kan de gedragsaanwijzing ertoe leiden dat de woning niet meer aan, in dit geval seizoenarbeiders, mag worden verhuurd.⁹⁴

Wanneer een overlastgever te maken krijgt met een besluit, de gedragsaanwijzing, staan de bestuursrechtelijke maatregelen van bezwaar en beroep open. Bij het nemen van het

⁹² Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 1.

⁹³ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 5-6.

⁹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 007, nr. 15, p. 1.

besluit moet wel rekening worden gehouden met de regels omtrent de begunstigingstermijn die voortvloeit uit de artikelen 5:24 lid 2 jo. 5:31 jo. 5:32a lid 2 Awb. Als aan de overlastgever een begunstigingstermijn wordt gegeven, dan moet er wel worden gekeken naar de tijd die nodig is om de overtreding te beëindigen.⁹⁵ Dit verschilt per geval. In sommige situaties is het namelijk niet mogelijk om de overtreding per direct te stoppen. In een dergelijke situatie dient de burgemeester een dusdanige termijn voor te schrijven zodat de overlastgever in staat is om de last uit te voeren zonder dat hij een dwangsom verbeurt.⁹⁶

4.6 De knelpunten

Uit bovenstaande komt naar voren dat het inzetten van de bevoegdheid die is gegeven in artikel 151d Gemeentewet kan zorgen voor knelpunten. Het eerste knelpunt betreft, zoals is besproken in paragraaf 4.2.3, de situatie wanneer de seizoenarbeiders staan ingeschreven in de GBA van de gemeente Heusden. De gemeente Heusden stuurt erg aan op het feit dat de seizoenarbeiders zich moeten inschrijven in de GBA. Dit betekent dat de gedragsaanwijzing alleen nog aan de seizoenarbeiders zelf kan worden opgelegd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat door de korte periode van huur het opleggen van een gedragsaanwijzing aan seizoenarbeiders naar verwachting weinig effect zal hebben. Aangezien seizoenarbeiders over het algemeen passanten zijn, vindt er veel wisseling van bewoners plaats. Wanneer er nieuwe seizoenarbeiders in het pand komen wonen, begint de overlast doorgaans weer van voren af aan. Hierdoor zal de burgemeester opnieuw een gedragsaanwijzing op moeten leggen. Het tweede knelpunt betreft de dossieropbouw die voor de toepassing van deze bevoegdheid noodzakelijk is. Om de bevoegdheid toe te passen, moet er sprake zijn van ernstige en herhaaldelijk hinder. Om dit aan te tonen moet er een flink dossier worden opgebouwd. Het aantonen van de ernstige en herhaaldelijke hinder zal voor de gemeente Heusden naar alle waarschijnlijkheid veel tijd kosten, waardoor de maatregel niet 'snel' kan worden opgelegd. Tot slot komt het in de gemeente Heusden regelmatig voor dat pandeigenaren meerdere panden in bezit hebben waar seizoenarbeiders worden gehuisvest. Over het algemeen verkeren deze panden onder dezelfde omstandigheden en vindt er dezelfde soort overlast plaats, of dreigt dit plaats te vinden. Wanneer op grond van deze bevoegdheid een gedragsaanwijzing aan de pandeigenaar wordt opgelegd, en de eigenaar nog meer panden heeft, zal het aantonen van de ernstige hinder bij de overige panden veel tijd in beslag nemen.

4.7 De bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing versus de huurrechtelijke gedragsaanwijzing

Met de komst van artikel 151d Gemeentewet heeft de burgemeester nu ook een instrument om de verhuurder aan te pakken. Echter, er bestaat al een soortgelijk instrument, namelijk de huurrechtelijke gedragsaanwijzing. Met het oog op deze deelvraag is het van belang om deze instrumenten naast elkaar te leggen. Omdat de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing al uitgebreid aan bod is gekomen zal in deze paragraaf alleen de huurrechtelijke gedragsaanwijzing uiteen worden gezet. Vervolgens zal er worden gekeken naar de overeenkomsten en de verschillen van de gedragsaanwijzingen.

4.7.1 De huurrechtelijke gedragsaanwijzing

Met een huurrechtelijke gedragsaanwijzing kan aan de huurder die woonoverlast veroorzaakt een geldend gebod of verbod worden opgelegd. De gedragsaanwijzing is bedoeld voor de aanpak van onrechtmatige of ernstige woonoverlast⁹⁷ en is gebaseerd op art. 3:296 BW. De gedragsaanwijzing komt pas in beeld als het probleem niet met

⁹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 4.

⁹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 4.

⁹⁷ M. Vols, *Visiedocument Woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*, Rijksuniversiteit Groningen 2018, p. 30

informele instrumenten, zoals gesprekken met woningbouwcorporatie, buurtbemiddeling en/of mediation kan worden opgelost. Voor het opleggen van een huurrechtelijke gedragsaanwijzing is het vereist dat de huurder tekort is geschoten in de nakoming van de huurovereenkomst of om zich als een goed huurder te gedragen. Kortom, de huurder heeft onrechtmatige woonoverlast veroorzaakt. Voor het opleggen van een gedragsaanwijzing hoeft er geen sprake te zijn van een ernstige tekortkoming, zoals voor het verkrijgen van een ontbindings- en ontruimingsvonnis is vereist. Voor een woningbouwcorporatie is het voldoende als de corporatie kan aantonen dat de huurder tekortschiet in de nakoming van zijn verplichtingen die voortvloeien uit de huurovereenkomst en de wet. Het tekortschieten van de huurder kan bijvoorbeeld blijken uit sfeerrapportages van eigen medewerkers, processen-verbaal van de politie, verklaringen van omwonenden enzovoorts.⁹⁸ Voor het opleggen van de gedragsaanwijzing is het wel noodzakelijk dat de overlast dusdanig is, dat de inzet van de gedragsaanwijzing gerechtvaardigd is. Een gedragsaanwijzing kan op drie manieren worden verleend:

De uitwerking van de drie gedragsaanwijzingen is terug te vinden in de handreiking van het CVV⁹⁹

1. Een vrijwillige gedragsaanwijzing voorafgaand aan een gerechtelijke procedure;
2. Een vrijwillige gedragsaanwijzing tijdens de zitting van de kantonrechter;
3. Een onvrijwillige gedragsaanwijzing via een gerechtelijke procedure.

Een huurrechtelijke gedragsaanwijzing kan in de volgende situaties uitkomst bieden en maatwerk leveren:

- Huisdierzaken: De huurder dient het aantal overlastgevendende huisdieren terug te brengen tot aan een aanvaardbaar aantal waardoor de blaf- en stankoverlast gestaakt wordt;
- Agressie tegen omwonenden en/of corporatiemedewerkers door huurder en/of bezoek: huurder dient de agressie te staken en gestaakt te houden en/of mag zijn bezoek niet meer toelaten;
- Tuinzaken: de huurder dient de verwilderde tuin te onderhouden;
- Vervuiling van de woning en/of de leefomgeving: huurder dient de woning schoon te houden en te onderhouden;
- Verbod op het veroorzaken van geluidsoverlast: het verwijderen van geluidsapparatuur.¹⁰⁰

Als de huurder zich niet houdt aan de huurrechtelijke gedragsaanwijzing, kan de zaak alsnog aan de rechter worden voorgelegd. Een rechter verbindt aan de gedragsaanwijzing vaak een dwangsom. Voorts kan de rechter de huurovereenkomst bij het opleggen van een aanwijzing ook voorwaardelijk ontbinden. Hierdoor is het mogelijk dat de huurder druk voelt om zich aan de gedragsaanwijzing te houden. Ook kan een juridische procedure worden aangehouden om te kijken of de gedragsaanwijzing wordt nageleefd. Wanneer dit niet het geval is, wordt de zaak weer op de rol geplaatst en kan er geprocedeerd worden over de gevorderde ontbinding en ontruiming.

4.7.2 De overeenkomsten

Met de bestuursrechtelijke- en huurrechtelijke gedragsaanwijzing wordt in principe hetzelfde doel beoogd, namelijk de aanpak van ernstige woonoverlast. Voor de oplegging van beide gedragsaanwijzingen is het vereist dat de overlast niet met informele

⁹⁸ M. Vols, *Visiedocument Woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*, Rijksuniversiteit Groningen 2018, p. 33 en 34

⁹⁹ 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetcvv.nl (zoek op *huurrechtelijke gedragsaanwijzing*).

¹⁰⁰ Jeths & Jongh en Vols, 'Ontruiming, sluiting en gedragsaanwijzingen; overlastbestrijdingen in het huurrecht en bestuursrecht', *Tijdschrift huurrecht in praktijk* juni 2015, p. 15.

instrumenten, zoals een goed gesprek en/of buurtbemiddeling kan worden opgelost. Voordat er naar het juridische instrument wordt gegrepen moet er dus eerst worden uitgezocht of de niet-juridische middelen zijn uitgeput. Voorts komt de inhoud van beide gedragsaanwijzingen met elkaar overeen. Beide aanwijzingen moeten concreet en specifiek omschreven zijn en verplichten de overlastgever iets te doen of iets na te laten. Wanneer de overlastgever zich niet aan de gedragsaanwijzing houdt, wordt er over het algemeen bij beide aanwijzingen een last onder dwangsom opgelegd.¹⁰¹ In het geval van de huurrechtelijke gedragsaanwijzing wordt de dwangsom door de rechter aan de gedragsaanwijzing verbonden.

4.7.3 De verschillen

Naast de overeenkomsten tussen beide gedragsaanwijzingen bestaan er ook een aantal verschillen. Het belangrijkste verschil is het feit dat de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing zowel bij koop- als bij huurwoningen kan worden opgelegd. Daar waar de huurrechtelijke gedragsaanwijzing alleen bij huurwoningen kan worden opgelegd. Dit houdt niet in dat de huurrechtelijke gedragsaanwijzing wordt vervangen. Bij de aanpak van woonoverlast in een huurwoning blijven de maatregelen hetzelfde. Wanneer er dus sprake is van woonoverlast in bijvoorbeeld een huurwoning van wooncorporatie Woonveste, is eerst de verhuurder aan zet. Woonveste kan ten slotte, los van de Wet aanpak woonoverlast, via het huurcontract druk uitoefenen op de overlastgever en overgaan tot het opleggen van een gedragsaanwijzing.¹⁰² Wanneer dit niet tot het gewenste resultaat leidt, is de burgemeester aan zet. Zoals al naar voren is gekomen dient een huurder zich als een goed huurder te gedragen. Bij seizoenarbeiders zal een huurrechtelijke gedragsaanwijzing afdwingen via de rechter ter nakoming van de verplichting om zich als een goed huurder te gedragen weinig zinvol zijn. Dit heeft te maken met de relatief korte duur van de huur en de wisselende bezetting van het gehuurde. In deze gevallen is het eventueel wel mogelijk om gedragsvoorwaarden in het huurcontract op te nemen. Met de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing kan de gebruiker en degene die het tegen betaling in gebruik geeft aan personen die niet staan ingeschreven in de GBA worden aangepakt. Het toepassingsbereik van de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing is dus breder en niet afhankelijk van de huurrechtelijke verhouding. Zoals gezegd is het voor de burgemeester door de komst van artikel 151d Gemeentewet mogelijk een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing op te leggen aan gebruikers van koopwoningen. Met de komst van deze wet wordt het dus gemakkelijker om woonoverlast in koopwoningen aan te pakken. Er is nu een verfijnder instrument om de overlast in een vroeg stadium aan te pakken, dat niet gelijk leidt tot dakloosheid zoals bij het inzetten van een sluitingsbevoegdheid.

4.8 Tussenconclusie

Door de komst van de Wet aanpak woonoverlast kan er nu ook opgetreden worden tegen gebruikers, eigenaren van koopwoningen en tegen verhuurders van woningen die hun verantwoordelijkheid niet nemen, of daar waar de huurrechtelijke gedragsaanwijzing onvoldoende is om de overlast aan te pakken. Dit is van toegevoegde waarde bij de woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders in de gemeente Heusden. Tot voorheen was het voor de burgemeester erg lastig om seizoenarbeiders aan te spreken. Dit volgt uit het korte verblijf en de wisseling van bewoners. Met deze bevoegdheid kan de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing nu ook aan de pandeigenaar die seizoenarbeiders huisvest en niet staan ingeschreven in de GBA van de gemeente Heusden worden opgelegd. Door de gedragsaanwijzing op te leggen aan een verhuurder die een woning verhuurt aan seizoenarbeiders, kan de woonoverlast structureel worden tegengegaan. Echter, er zijn wel een aantal knelpunten die het opleggen van de gedragsaanwijzing bemoeilijken. Ten eerste wordt het lastig voor de gemeente om de woonoverlast

¹⁰¹ M. Vols, *Visiedocument Woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*, Rijksuniversiteit Groningen 2018.

¹⁰² 'Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid', hetccv.nl (zoek op *factsheet werking van de Wet aanpak woonoverlast*).

structureel aan te pakken wanneer de seizoenarbeiders als ingezetenen staan ingeschreven met een adres in de gemeente Heusden. Daarnaast moet er een stevig dossier ten grondslag liggen bij het opleggen van de gedragsaanwijzing.

4.9 De stappen bij het gebruik van artikel 151d Gemeentewet

Nu de toegevoegde waarde van artikel 151d Gemeentewet uiteen is gezet, is het van belang om de stappen te bekijken die noodzakelijk zijn bij het gebruik. In deze paragraaf worden de stappen die van belang zijn bij het gebruik van artikel 151d Gemeentewet uiteengezet.

4.9.1 De uitoefening van de bevoegdheid

Aan de hand van de voorbeeldcasus wordt de uitoefening van de bevoegdheid besproken.

In de casus Janssen is een verzoek tot handhaving van de heer De Groot binnengekomen. De casus wordt doorgezonden naar en beoordeeld door een jurist uit het cluster Veiligheid en Handhaving. De gemeente mag nog niet gelijk tot handhaving overgaan, omdat er eerst moet worden bezien of de hinder op een andere geschikte wijze kan worden tegengaan. Hier komt het de-escalatiemodel dus aan bod.

- **Stap 1: buurtbemiddeling**

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven is het van belang dat de partijen in beginsel zelf naar een oplossing zoeken voor de bestaande overlast. Dit kan door middel van een goed gesprek met een toezichthouder of door buurtbemiddeling en/of mediation. In de gemeente Heusden wordt, zoals beschreven in het voorafgaande hoofdstuk, gebruik gemaakt van buurtbemiddeling door Stichting Contourdetwern.

In de casus Janssen is het dus eerst zaak dat er wordt gezocht naar een niet-juridisch instrument om de overlast te doen stoppen. De heer De Groot heeft aangegeven mee te willen werken aan een buurtbemiddelingsgesprek. Zowel de seizoenarbeiders als de heer Janssen geven hier geen gehoor aan. De seizoenarbeiders staan er niet voor open doordat zij maar voor een korte tijd in de woning verblijven en de heer Janssen vindt dat hij zelf mag bepalen aan wie hij zijn woning verhuurt. Hierdoor kan het buurtbemiddelingsgesprek niet plaatsvinden.

- **Stap 2: Mogelijkheden woningcorporatie Woonveste**

Er wordt bij de nieuwe wetgeving geen onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen. Wel kan de aanwijzing sneller worden opgelegd bij een koopwoning. Dit volgt uit het feit dat er bij een huurverhouding mogelijk een andere geschikte wijze is om de overlast aan te pakken. Bij koopwoningen is deze mogelijkheid er niet. Wanneer de buurtbemiddeling of een andere vorm van bemiddeling geen uitkomst biedt, en er is sprake van een verhuurder, dan is die eerst aan zet. Zoals al is aangegeven dient de verhuurder van een huurwoning immers eerst zelf het nodige te doen tegen woonoverlast, voordat de burgemeester in beeld komt.

In de casus Janssen is de heer Janssen eigenaar van de woning en verhuurt hij de woning aan seizoenarbeiders. In dit geval is er dus een andere verhuurder dan bijvoorbeeld woningcorporatie Woonveste die de woonruimte verhuurt. De heer Janssen is dus eerst aan zet. Aangezien de heer Janssen zijn verantwoordelijkheid niet neemt en zijn huurders niet dwingt om zich als goede huurders te gedragen, kan hier niks van worden verwacht. Dit is ook de reden om de heer Janssen aan te spreken via een gedragsaanwijzing.

- **Stap 3: Bestuurlijke waarschuwing**

Op dit moment ligt de behandeling van de woonoverlast situatie helemaal bij de burgemeester en kan hij optreden tegen de woonoverlast. Echter, is het in het kader van

het eerder genoemde de-escalatiemodel wat toeziet op de beginselen subsidiariteit en proportionaliteit, van belang dat de overlastgever nog een laatste keer wordt gewaarschuwd alvorens de aanwijzing kan worden opgelegd. De burgemeester laat op deze manier weten welk gedrag van de overlastgever gewenst is. De overlastgever heeft hierdoor nog één kans om te voorkomen dat de gedragsaanwijzing wordt opgelegd. De waarschuwing kan worden ingericht als een voornemen. Hierdoor heeft de overlastgever de tijd om zijn zienswijze te geven.

In de casus Janssen heeft de heer Janssen een bestuurlijke waarschuwing gekregen. De gemeente heeft hiervoor gekozen, omdat het weinig zin heeft om de seizoenarbeiders zelf te waarschuwen. Dit, omdat ze maar voor een korte periode in de woning verblijven en er daardoor veel wisseling van bewoners plaatsvindt. In de waarschuwingsbrief staat dat de heer Janssen ervoor dient te zorgen dat de seizoenarbeiders geen overlast meer veroorzaken. Hierdoor mag er in de late uren geen luide muziek meer worden gedraaid en ook het vuilnis in en rond de woning moet worden opgeruimd. Wanneer de heer Janssen geen maatregelen neemt om de overlast te doen stoppen, wordt de gedragsaanwijzing alsnog opgelegd.

- Stap 4: De gedragsaanwijzing

Wanneer ook de bestuurlijke waarschuwing geen uitkomst heeft geboden, kan de burgemeester een gedragsaanwijzing opleggen. De gedragsaanwijzing kan bestaan uit een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang wat is uitgelegd in paragraaf 4.4.3. De burgemeester dient in de aanwijzing zo specifiek mogelijk aan te geven wat er van de overlastgever wordt verwacht. In sommige gevallen zou de last onder dwangsom een proportioneler middel kunnen zijn. Wanneer de last onder dwangsom niet tot een gedragsverandering leidt, kan er alsnog worden overgaan op een last onder bestuursdwang.¹⁰³ De last onder bestuursdwang kan bijvoorbeeld bestaan uit de seizoenarbeiders de toegang tot de woning ontzeggen, omdat de overlast aanhoudt en de heer Janssen geen grip heeft de arbeiders.

In de casus Janssen heeft de heer Janssen geen actie ondernomen om de overlast te doen stoppen. De overlast in de woning van de heer Janssen gaat dus gestaag door. De heer de Groot neemt nogmaals contact op met de gemeente. Wanneer de toezichthouder ter plaatse komt, constateren zij weer geluidsoverlast uit de woning van de heer Janssen. De burgemeester legt daarom een gedragsaanwijzing aan de heer Janssen op. In de last staat concreet aangegeven dat de heer Janssen het pand moet controleren op overlast. Wanneer hij overlast constateert moet hij de seizoenarbeiders hierop aanspreken. Daarnaast is in de last opgenomen dat de heer Janssen in de huurovereenkomst die hij gebruikt, gedragsregels moet opnemen. Wanneer de heer Janssen zich niet houdt aan de last, wordt de dwangsom verbeurd. Er is gekozen voor een last onder dwangsom, omdat de heer Janssen met de huisvesting van seizoenarbeiders veel geld wil verdienen. Door het opleggen van een dwangsom, wordt hij in zijn portemonnee geraakt, waardoor de kans groter wordt, dat de heer Janssen het gedrag van de arbeiders gaat aanpakken. Mocht dit geen soelaas bieden, dan kan er alsnog een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

- Stap 5: Verbeuren van de dwangsom en de uitvoering van de last

Wanneer er niet aan de last wordt voldaan, kan de dwangsom worden ingevorderd of de last onder bestuursdwang worden toegepast.

In de Casus Janssen is de heer Janssen eindelijk tot het inzicht gekomen dat het zo niet langer kan. De heer Janssen controleert nu vaker of de seizoenarbeiders geen overlast veroorzaken. Wanneer dit wel het geval is, spreekt hij de arbeiders erop aan. Daarnaast

¹⁰³ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 6.

heeft hij in de huurovereenkomst gedragsregels opgenomen, waaraan de seizoenarbeiders zich moeten houden. De woonoverlast in de wijk neemt hierdoor af.

- Stap 6: Het tijdelijke huisverbod

In artikel 151d lid 3 Gemeentewet komt naar voren dat in het uiterste geval een tijdelijk huisverbod kan worden opgelegd. Het tijdelijk huisverbod kan voor ten hoogste tien dagen worden opgelegd, mits het niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Het gaat hierbij alleen om de ontzegging van de toegang tot de woning en/of het erf.¹⁰⁴ Het huisverbod geldt voor tien dagen. De burgemeester kan echter bij ernstige vrees voor verdere verstoren van de openbare orde het verbod verlengen tot ten hoogste vier weken. Op deze bevoegdheid zijn een aantal bepalingen uit de Wet tijdelijk huisverbod van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo wordt een verzoek om een voorlopige voorziening altijd binnen drie dagen behandeld en moet degene die het huisverbod krijgt meerderjarig zijn. Daarnaast krijgt degene die het tijdelijk huisverbod opgelegd krijgt altijd een raadsman toegewezen. In de aanpak van woonoverlast zou het tijdelijk huisverbod kunnen worden opgelegd aan personen die zich intimiderend tegenover omwonenden gedragen. Daarnaast is het denkbaar dat slechts één bewoner van een woning voor overlast zorgt. Met de toepassing van artikel 151d lid 3 Gemeentewet kan worden bereikt dat alleen de overlastgever een tijdelijk huisverbod krijgt opgelegd, zonder dat de hele woning wordt gesloten.

4.10 Conclusie

In dit hoofdstuk is artikel 151d Gemeentewet geanalyseerd. Daarmee is antwoord gegeven op de volgende deelvraag: 'Wat kan artikel 151d Gemeentewet aan het instrumentarium met betrekking tot woonoverlast toevoegen?' Uit bovenstaande komt naar voren dat de burgemeester van de gemeente Heusden artikel 151d Gemeentewet op basis van art. 2:79 APV kan handhaven. Voordat de burgemeester dit kan doen, dient er eerst te worden voldaan aan de vijf toepassingsvoorwaarden die voortvloeien uit het eerste lid van artikel 151d Gemeentewet jo. art. 2:79 APV. Naast deze toepassingsvoorwaarden zijn er nog een aantal andere vereisten die de burgemeester in acht moet nemen. Zo moet de burgemeester rekening houden met de door de gemeenteraad gestelde grenzen en ruimte van de bevoegdheidsuitoefening. Hieruit volgt dat de gemeenteraad de zorgplicht nader kan concretiseren, maar dit is niet verplicht. Daarnaast mag de burgemeester de gedragsaanwijzing pas opleggen wanneer het redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan. Er moet dus eerst worden gekeken of er andere mogelijkheden zijn om de woonoverlast tegen te gaan. Dit kan door middel van de stappen die voortkomen uit het de-escalatiemodel. Op grond van de besproken casus en de vergelijking met de huurrechtelijke gedragsaanwijzing, kan worden geconcludeerd dat artikel 151d Gemeentewet een toevoeging is voor de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders, wanneer de arbeiders niet staan ingeschreven in de GBA van de gemeente Heusden. Hierdoor kan namelijk een gedragsaanwijzing worden opgelegd aan de verhuurder in plaats van aan de huurder. Dit is van toegevoegde waarde aangezien het voor de burgemeester op dit moment erg lastig is om de overlast door seizoenarbeiders aan te pakken. De wijze van verhuur/gebruik leidt tot allerlei overlastgevend gedragingen. Aangezien de seizoenarbeiders over het algemeen passanten zijn, is de overlast moeilijk aan te pakken. Wanneer er nieuwe huurders komen, begint de overlast weer opnieuw. Door middel van een gedragsaanwijzing de verhuurder verantwoordelijk te maken voor het gedrag van de seizoenarbeiders kan de overlast effectief en meer structureel worden aangepakt. Opgemerkt dient te worden dat indien de seizoenarbeiders wel staan ingeschreven in de gemeente Heusden, de aanpak van de woonoverlast door seizoenarbeiders voor de gemeente een stuk lastiger wordt. Dit heeft te maken met de snelle wisseling van bewoners en het dossier wat opgebouwd moet worden voordat de aanwijzing kan worden

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 9, p. 3-4.

opgelegd. Wanneer de lichtere interventie zoals buurtbemiddeling niet heeft gewerkt, kan de gedragsaanwijzing een effectieve aanvulling zijn zonder dat een woning gelijk wordt gesloten. Om de gedragsaanwijzing eenvoudig in te zetten is het wel van belang dat er beleidsregels worden opgesteld. Met name voor de voorzienbaarheid die voortvloeit uit artikel 151d gemeentewet en art. 2:79 APV. Daarnaast wordt het, door het opstellen van beleidsregels, voor de burgemeester eenvoudiger om de nieuwe bevoegdheid toe te passen.

Hoofdstuk 5 De aanpak van andere gemeenten

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de aanpak van drie andere gemeenten op het gebied van woonoverlast. Het betreft de gemeenten Waalwijk, Loon op Zand en Gilze-Rijen. Er is voor deze gemeenten gekozen, omdat ze in de regio van de gemeente Heusden liggen en qua omvang vergelijkbaar zijn. Daarnaast hebben deze gemeenten te kennen gegeven dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders een rol spelen bij woonoverlast. In dit hoofdstuk zal er een vergelijking worden gemaakt op basis van verschillen en overeenkomsten. Aan de hand van interviews wordt ingegaan op plaatselijke problematiek, de huidige aanpak van woonoverlast en de nieuwe bevoegdheid in artikel 151d Gemeentewet.

5.1 Gemeente Waalwijk

De gemeente Waalwijk wil als gemeente veel bedrijven aantrekken om werkgelegenheid te creëren. Echter, de keerzijde hiervan is dat deze ontwikkeling veel seizoenarbeiders aantrekt die veelal binnen de gemeente gehuisvest worden. De seizoenarbeiders wonen vaak met meerdere personen in één huis en door de wisselende werktijden zijn ze vaak ook in de nachtelijke uren actief, waardoor dit in sommige gevallen zorgt voor overlast in wijken. Hierbij wordt wel door de gemeente opgemerkt dat net zoals Nederlanders de ene seizoenarbeider zich goed kan gedragen en de andere minder.¹⁰⁵

De panden waar seizoenarbeiders gehuisvest zijn, worden periodiek door de gemeente Waalwijk gecontroleerd. Er wordt dan onder andere gecontroleerd op de brandveiligheid en de leefbaarheid aan de hand van het Bouwbesluit. Daarnaast wordt er gekeken of er in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld. Er mogen namelijk niet meer dan vijf seizoenarbeiders in een pand woonachtig zijn. Wanneer er meldingen omtrent woonoverlast bij de gemeente binnen komen, worden de desbetreffende panden eerder dan op basis van de reguliere controles bezocht. Wanneer er bij de controle geconstateerd wordt dat er sprake is van overlast, wordt er contact opgenomen met de pandeigenaar. De gemeente probeert dan middels een goed overleg afspraken te maken met de eigenaar. Wanneer de afspraken niet worden nagekomen, wordt de eigenaar op een meer dwingende manier bewogen om de overlast te stoppen. De gemeente Waalwijk doet dus het liefste zaken met de eigenaar in plaats van met de seizoenarbeiders zelf. Dit heeft te maken met de wisselende samenstelling van migrantenwoningen. Bovendien kunnen er met de pandeigenaren duurzame afspraken worden gemaakt. Wanneer het gesprek en de gemaakte afspraken helpen, worden er geen verdere maatregelen genomen. Wanneer er wel maatregelen worden genomen, wordt er gebruik gemaakt van de bevoegdheden uit de Woningwet, Bouwbesluit, Wet ruimtelijke ordening en bepalingen uit de APV. Wanneer er sprake is van drugsoverlast wordt de Wet Damocles ingezet. De sluitingsbevoegdheden Wet Victoria en de Rotterdamwet zijn in de gemeente Waalwijk nog niet toegepast.

In het interview is ook gevraagd of artikel 151d Gemeentewet een uitkomst biedt in de aanpak van woonoverlast. De gemeente Waalwijk is van mening dat dit deels het geval is. De gereserveerdheid komt voort uit de voorwaarde dat er eerst een dik dossier ten grondslag moet liggen alvorens er mag worden overgegaan tot het nemen van maatregelen op basis van artikel 151d Gemeentewet. De gemeente Waalwijk zou graag sneller maatregelen willen treffen. Daarnaast vindt de gemeente het lastig dat de samenstelling in de woningen van seizoenarbeiders snel wisselt. Er komen steeds nieuwe personen te wonen waaraan opnieuw de regel moet worden uitgelegd. Doordat de personen maar voor een korte tijd verblijven, zien zij de noodzaak om rekening met omwonenden te houden en contacten te leggen minder. Een vaste samenstelling van

¹⁰⁵ Bijlage 5: interview Gemeente Waalwijk

personen zou dus beter zijn. Artikel 151d Gemeentewet is dus een goed begin, maar er moet nog erg veel worden gedaan alvorens deze wet kan worden toegepast.¹⁰⁶

5.2 Gemeente Loon op Zand

De gemeente Loon op Zand geeft aan dat de woonoverlast die in de gemeente speelt geen bijzonder karakter heeft. Dit houdt in dat de gemeente kampt met casuïstiek die zich in vrijwel elke gemeente voordoet. Er wordt hierbij wel aangegeven dat ook de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders hierbij een rol spelen. Momenteel vindt in de gemeente Loon op Zand veel huisvesting van seizoenarbeiders op recreatieparken plaats.

Wanneer er een melding van woonoverlast bij de gemeente binnenkomt, wordt er zo laagdrempelig mogelijk geacteed. In eerste instantie kijkt de adviseur Openbare orde en Veiligheid samen met het sociale wijkteam naar de soort overlast. Vervolgens wordt er een plan van aanpak opgesteld, waar iedere partner vanuit de eigen discipline – volgens het plan van aanpak – de casuïstiek gaat behandelen. Indien dit niet werkt, wordt de casuïstiek overgedragen aan het Bestuurlijk Interventie Team (hierna: BIT). Het BIT wordt door de gemeente alleen gebruikt als de gemeente, politie en woningbouw denken dat dit effectief is. Afhankelijk van de spelende casuïstiek kiest het BIT voor een passende interventie. Veelal spitst de inzet van het BIT zich toe op de aanpak van jeugdoverlast en is daarom nog niet ingezet bij de aanpak van seizoenarbeiders.

De gemeente Loon op Zand maakt bij woonoverlast gebruik van buurtbemiddeling. Daarnaast heeft de gemeente een sociaal wijkteam. Het sociaal wijkteam bestaat uit medewerkers van de gemeente Loon op Zand, schuldhulpverlening, GGD, GGZ en de woningcorporatie Casade. Het sociaal wijkteam zet zich in voor de zorg. Veel van de overlast wordt namelijk veroorzaakt door burgers die zorg behoeven. Dit voert dan ook 90% van de casuïstiek.¹⁰⁷ Op dit moment zet de gemeente Loon op Zand het sociaal wijkteam niet in bij de aanpak van seizoenarbeiders. Het team wordt wel ingezet wanneer er sprake is van overlastmeldingen die betrekking hebben op seizoenarbeiders.¹⁰⁸ Het wijkteam gaat dan bijvoorbeeld in gesprek met de eigenaar van het pand waar seizoenarbeiders worden gehuisvest.

Naast deze niet-juridische instrumenten maakt de gemeente Loon op Zand ook gebruik van juridische instrumenten. De gemeente geeft hierbij aan dat er gebruik wordt gemaakt van het juridische instrument dat het beste past bij de spelende casuïstiek. Indien de woonoverlast door de overtreding kan worden voorkomen of beëindigd, worden de bevoegdheden uit de Woningwet, Bouwbesluit, Wet ruimtelijke ordening en bepalingen van de APV ingezet. Indien er sprake is van drugsoverlast wordt de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet toegepast. De gemeente geeft daarbij aan dat de gedoogregels van justitie worden gevolgd en daarbij de strengste vorm wordt gehanteerd. De sluitingsbevoegdheid Wet Victoria is in 99% van de gevallen niet het juiste juridische instrument dat kan worden ingezet doordat het rechtsmiddel veelal onevenredig zwaar is.¹⁰⁹

Ook in dit interview is gevraagd naar de Wet aanpak woonoverlast. De gemeente Loon op Zand geeft aan dat artikel 151d Gemeentewet zeker een uitkomst biedt. Met name in situaties waarbij de gemeente en partners al het mogelijke hebben gedaan, maar de overlast niet afneemt. De bestuurlijke waarschuwing is op dit moment te vrijblijvend, terwijl de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet onevenredig zwaar is. Artikel 151d Gemeentewet is dus een mooie tussenweg.¹¹⁰

¹⁰⁶ Bijlage 5: Interview gemeente Waalwijk

¹⁰⁷ Bijlage 6: Interview gemeente Loon op Zand

¹⁰⁸ Bijlage 6: interview gemeente Loon op Zand

¹⁰⁹ Bijlage 6: interview gemeente Loon op Zand

¹¹⁰ Bijlage 6: interview gemeente Loon op Zand

5.3 Gemeente Gilze-Rijen

Net zoals bij de gemeente Waalwijk en Loon op Zand geeft ook de gemeente Gilze-Rijen aan dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders een rol spelen bij woonoverlast. In Gilze-Rijen speelt deze problematiek doordat er sprake is van (over)bewoning van panden en in een hotel, dat enkel wordt gebruikt voor de bewoning van seizoenarbeiders. Wanneer er een melding met betrekking tot woonoverlast bij de gemeente binnenkomt, gaan de toezichthouders een kijkje nemen. Op het desbetreffende adres worden het aantal bedden geteld en daarnaast bekijken ze of er sprake is vervuiling van de woning. Dit wordt genoteerd in een rapport. Het rapport wordt vervolgens met Handhaving en de burgemeester besproken. Waar nodig zal er worden gehandhaafd.

Allereerst probeert de gemeente Gilze-Rijen de woonoverlast te stoppen door de seizoenarbeiders en de pandeigenaar aan te spreken op het gedrag. Dit gebeurt door middel van een bezoek aan het desbetreffende adres door toezichthouders. De gemeente heeft voor deze aanpak gekozen, omdat dit snel werkt en laagdrempelig is.¹¹¹ Naast dit niet-juridische instrument maakt de gemeente ook gebruik van juridische instrumenten. Met de aanpak van woonoverlast maakt de gemeente gebruik van het kapstokartikel 7.22 Bouwbesluit. Daarnaast worden ook de Wet ruimtelijke ordening en bepalingen uit de APV ingezet. In tegenstelling tot de andere gemeenten, heeft de gemeente Gilze-Rijen de artikelen 1a en 1b Woningwet nog niet eerder toegepast. Daarentegen wordt de Afvalstoffenverordening wel ingezet. Van de verordening wordt veelal gebruik gemaakt om aan te tonen of er gebruik wordt gemaakt van afvalcontainers, om zo op te kunnen treden tegen het onjuist aanbieden van afval. Daarnaast maakt de gemeente gebruik van de sluitingsbevoegdheden. Artikel 174a Gemeentewet, artikel 13b Opiumwet en artikel 17 Woningwet zijn alle drie ingezet in de gemeente Gilze-Rijen.

De gemeente Gilze-Rijen is geïnteresseerd in de Wet aanpak woonoverlast, omdat de mensen die langdurig zorgen voor overlast dwingend kunnen worden aangepakt. Hierdoor kan de rust in de wijk of de straat weer terug keren.¹¹²

5.4 Verschillen en overeenkomsten gemeenten

In deze paragraaf worden de verschillen en de overeenkomsten tussen de verschillende gemeenten besproken.

Verschillen

Uit bovenstaande is naar voren gekomen dat de gemeente Waalwijk periodieke controles uitvoert in het kader van seizoenarbeiders. De gemeente Waalwijk pakt de aanpak van woonoverlast door seizoenarbeiders programmatisch aan, terwijl het bij de andere gemeenten meer klacht-gestuurd is.

Overeenkomsten

Naast het bovengenoemde verschil zijn er ook overeenkomsten. Uit de interviews van de drie gemeenten is naar voren gekomen dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders een rol spelen bij woonoverlast. De aanpak die de gemeenten hanteren, komen in grote lijnen overeen met de aanpak van de gemeente Heusden. Alle drie de gemeenten proberen namelijk eerst middels niet-juridische maatregelen de woonoverlast aan te pakken. Vooral bemiddeling speelt hierbij een rol. Zo proberen de gemeenten eerst de woonoverlast te stoppen door middel van een goed gesprek met de eigenaar alvorens er wordt overgegaan op het nemen van juridische maatregelen. De gemeenten maken daarbij gebruik van dezelfde soort juridische maatregelen. Opvallend is dat alle drie de gemeenten, net zoals de gemeente Heusden, veelvuldig gebruik maken van de Wet ruimtelijke ordening. Dit is niet verrassend, omdat er met de bestemmingsplannen kan worden gehandhaafd op het aantal seizoenarbeiders in de woning. Op deze manier wordt getracht de overlast te beëindigen.

¹¹¹ Bijlage 7: interview gemeente Gilze-Rijen

¹¹² Bijlage 7: interview gemeente Gilze-Rijen

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn er drie gemeenten met elkaar vergeleken. Er is hierbij gekeken naar de verschillen en overeenkomsten op het gebied van de huidige problematiek en de aanpak van woonoverlast. In grote lijnen komt de aanpak van de drie gemeenten overeen met de aanpak van de gemeente Heusden. Wanneer er een melding binnenkomt, worden deze ondergebracht bij de toezichthouders die een kijkje gaan nemen op het desbetreffende adres. Daarnaast worden er in de gemeenten controles uitgevoerd bij de woningen waar seizoenarbeiders gehuisvest zijn. Wanneer er handhavend wordt opgetreden gebeurt dit over het algemeen op basis van de Wet ruimtelijke ordening, Woningwet en de Afvalstoffenverordening. Daarnaast wordt de Wet Damocles ook in alle gemeenten ingezet wanneer er sprake is van drugsoverlast. De juridische instrumenten die worden ingezet zijn dus vrijwel gelijk.

De gemeenten worstelen bij de aanpak van woonoverlast door seizoenarbeiders met de wisselende bezetting van de woning. Hierdoor is het moeilijk om de woonoverlast structureel aan te pakken en op te lossen. Hieruit kan worden afgeleid dat de gemeenten op zoek zijn naar een structurele oplossing voor de verhuur van panden aan seizoenarbeiders dat tot overlast leidt. Dit kan worden bereikt door de eigenaar aan te spreken en of verantwoordelijk te maken.

Alle drie de gemeenten geven te kennen dat de Wet aanpak woonoverlast een uitkomst biedt bij de aanpak van woonoverlast, omdat de mensen die langdurig zorgen voor woonoverlast op deze manier dwingender kunnen worden aangepakt. De gemeente Waalwijk geeft hierbij wel aan dat de inzet van artikel 151d Gemeentewet wordt bemoeilijkt door het dikke dossier dat ten grondslag moet liggen alvorens er op basis van de bevoegdheid mag worden overgegaan tot het nemen van maatregelen.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is onderzocht welke aanbevelingen er kunnen worden gegeven met betrekking tot de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders, binnen de gemeente Heusden. In dit hoofdstuk zal er op de centrale vraag van dit onderzoek gemotiveerd antwoord worden gegeven.

6.1 Conclusies

Woonoverlast kan worden omschreven als hinder die in, vanuit en rondom een woning wordt veroorzaakt. De overlastgever en of degenen voor wie hij verantwoordelijk is vertonen overlastgevend gedrag en of laten juist na bepaald gedrag te vertonen waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt. Hierbij kan worden gedacht aan geluidsoverlast, vervuiling en brandgevaar. Het overlastgevende gedrag kan dus van alles zijn, maar moet voor omwonenden als ernstige hinder worden ervaren. Hierbij moet wel in het oog worden gehouden dat deze ervaring subjectief is. In de gemeente Heusden is gebleken dat de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders bijna structureel leidt tot enige mate van woonoverlast. De belangrijkste ketenpartners in de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door seizoenarbeiders zijn: de gemeente Heusden, wooncorporatie Woonveste, de politie, Stichting Contourdetwern en het Openbaar Ministerie.

Op dit moment hanteert de gemeente Heusden verschillende niet-juridische en juridische instrumenten om woonoverlast door seizoenarbeiders tegen te gaan. Zo wordt er eerst getracht om de woonoverlast te beëindigen door middel van bemiddeling. Wanneer de bemiddeling geen uitkomst biedt, wordt er in beginsel een bestuurlijke waarschuwing gegeven. Naast de niet-juridische maatregelen treft de gemeente Heusden ook juridische maatregelen. Door de gemeente wordt veelal gehandhaafd op basis van de Afvalstoffenverordening, de Woningwet en de bestemmingsplannen. Door het inzetten van deze bevoegdheden wordt er vooral aandacht besteed aan de huisvesting van de seizoenarbeiders en niet zozeer aan het overlastgevende gedrag wat de arbeiders veroorzaken. Dit laatste is moeilijk aan te pakken vanwege het tijdelijke verblijf van de seizoenarbeiders.

Met de komst van artikel 151d Gemeentewet heeft de burgemeester de bevoegdheid gekregen om gedragsaanwijzingen op te leggen, waarmee het overlastgevende gedrag van de seizoenarbeiders beter kan worden bestreden. Om de gedragsaanwijzing op te leggen, moet er aan bepaalde voorwaarden worden voldaan:

- Gedraging;
- Vanuit een woning of een daarbij behorend erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan;
- Door de gebruiker van de woning of degene die het tegen betaling in gebruik geeft aan personen die niet staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie;
- Ernstige hinder voor omwonenden veroorzaken;
- Ernstige hinder moet herhaaldelijk zijn;
- De wettelijke beperking is voldoende voorzienbaar;
- Het moet in het vermogen van de betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken en/of te kunnen voldoen aan de opgelegde last.

Allereerst moet het volgens artikel 151d Gemeentewet gaan om een gedraging van de gebruiker van een woning. Uit de Memorie van Toelichting op de Wet aanpak woonoverlast komt naar voren dat de gebruiker van de woning degene is die de woning regelmatig gebruikt. Het feit of de woning recht- of onrechtmatig in gebruik is, staat hier los van. Daarnaast kan de nieuwe wetgeving worden ingezet als het gaat om verhuurders die een woning tegen betaling in gebruik geven aan personen, die niet als ingezetenen in de GBA staan ingeschreven. Dit houdt in dat de norm zich ook kan richten op eigenaren van woningen, die deze verhuren aan seizoenarbeiders en die niet met een adres in de

gemeente staan ingeschreven. Dat de gedragsaanwijzing ook kan worden opgelegd aan degene die de woning tegen betaling in gebruik geeft, is voor de gemeente Heusden waardevol. De wijze van verhuur aan seizoenarbeiders en het gebruik van de woning leiden tot allerlei overlastgevend gedragingen. Daarnaast staan over het algemeen de seizoenarbeiders niet ingeschreven in de GBA. Aangezien seizoenarbeiders over het algemeen passanten zijn, is het weinig zinvol om een last aan de arbeiders op te leggen. Met de komst van artikel 151d Gemeentewet kan door middel van een gedragsaanwijzing nu ook de verhuurder verantwoordelijk worden gehouden voor het gedrag van de seizoenarbeiders. Hierdoor kan de overlast effectief en meer structureel worden aangepakt. Wanneer de seizoenarbeiders staan ingeschreven met een adres in de gemeente Heusden, kan de gedragsaanwijzing niet meer aan de verhuurder worden opgelegd. Daarentegen kan de gedragsaanwijzing nog steeds aan de seizoenarbeiders worden opgelegd. Echter, zal door de korter periode van huur het opleggen van een gedragsaanwijzing in deze situatie weinig effect hebben. Doordat de seizoenarbeiders over het algemeen voor een korte periode in de woning verblijven, vindt er veel wisseling van bewoners plaats. Wanneer er nieuwe seizoenarbeiders in de woning komen wonen, begint de overlast vaak weer opnieuw en zal de gemeente dus opnieuw een gedragsaanwijzing moeten geven. Dit wordt dan ook gezien als een knelpunt voor de gemeente Heusden.

Daarnaast kan de gedraging zich in de woning of een daarbij behorend erf plaatsvinden, dan wel in de onmiddellijke nabijheid daarvan. Hierbij is het van belang dat de gedraging verband houdt met de woning.

Verder moet er voor de toepassing van de bevoegdheid sprake zijn van ernstige hinder voor omwonenden. Bij de vraag of er sprake is van ernstige hinder refereert de wetgever aan de hinder uit het burendrecht. Ernstige hinder zoals bedoeld in artikel 151d Gemeentewet kan onrechtmatig zijn, maar dit hoeft niet. Het is aan de burgemeester om beleid te maken over wat er onder ernstige hinder moet worden verstaan. Wanneer er sprake is van ernstige hinder dient dus te worden vastgelegd in het beleid of te worden afgebakend in de APV-bepaling. De gemeenteraad van de gemeente Heusden heeft ervoor gekozen om de bevoegdheid in zijn algemeenheid op te nemen. Het begrip ernstige hinder is dus niet afgebakend in de APV-bepaling. Daarnaast is er geen beleid gemaakt waardoor de burgemeester van de gemeente Heusden meer beoordelingsvrijheid heeft. Wanneer er sprake is van ernstige hinder kan de burgemeester aan de hand van de criteria, genoemd in de jurisprudentie omtrent onrechtmatige hinder veroorzaakt door burend beargumenteren waarom de hinder wel of niet ernstig genoeg is. De criteria zijn: de aard, de ernst en de duur van de hinder.

Ook dient de ernstige hinder herhaaldelijk te zijn. Op basis van één enkel incident kan de burgemeester de bevoegdheid dus niet inzetten. Er moet namelijk sprake zijn van een voortdurende overlast. Om aan het vereiste herhaaldelijk te voldoen, moet de burgemeester op basis van controles, meldingen en klachten aannemelijk maken dat er sprake is van een voortdurende overlastsituatie.

Bovendien moet het voor de burgers in de gemeente Heusden duidelijk zijn wat er precies van hen wordt verwacht. Dit kan worden geborgd door eerst duidelijk te waarschuwen alvorens er een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Dit ligt in lijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierdoor is het voor de overtreder duidelijk wel gedrag onwenselijk is.

Tot slot moet het in het vermogen van de betrokkene liggen om de hinderlijke gedraging te staken of te doen staken. Zo zal de toepassing van deze bevoegdheid lastig zijn bij psychische kwetsbare personen.

De burgemeester mag de gedragsaanwijzing pas opleggen wanneer de overlast redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Hieruit volgt dat de burgemeester de nieuwe wet niet bij elke burenruzie kan inzetten. Wanneer er andere maatregelen voor de hand liggen, moeten die eerst worden ingezet. Dit houdt in dat de burgemeester in het kader van het proportionaliteit- en subsidiariteitsvereisten pas mag ingrijpen, wanneer andere mogelijkheden om de overlast te doen stoppen niet tot een positief resultaat hebben geleid. Hieruit volgt dat de burgemeester een aantal stappen moet doorlopen alvorens de gedragsaanwijzing kan worden opgelegd. Om te beginnen moeten eerst de niet-juridische middelen zoals een goed gesprek en buurtbemiddeling worden benut. Wanneer er sprake is van een verhuurder, zoals wooncorporatie Woonveste, is de verhuurder eerst aan zet om de woonoverlast te stoppen alvorens de bestuursrechtelijke waarschuwing wordt opgelegd. Op basis van het huurcontract en het huurrecht heeft een verhuurder namelijk een plicht om op te treden tegen de overlastgevende huurders. In het kader van de beginselen proportionaliteit en subsidiariteit is het ook noodzakelijk dat de gemeente eerst een waarschuwingsbrief stuurt, omdat daarin concreet naar voren komt welk gedrag er van de overlastgever wordt verwacht. Wanneer bovenstaande mogelijkheden om de overlast te stoppen geen soelaas bieden kan de gedragsaanwijzing worden opgelegd. Dit moet wel aantoonbaar worden gemaakt door middel van een zorgvuldig opgebouwd dossier.

Voor de inhoud van de gedragsaanwijzing kan de gemeente Heusden zich baseren op de parlementaire geschiedenis van de Wet aanpak woonoverlast en het huurrecht. In het huurrecht is er namelijk een soortgelijk instrument om woonoverlast in huurwoningen aan te pakken. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet aanpak woonoverlast komen enkele voorbeelden naar voren zoals het verbod om na een bepaalde tijd geen bezoekers meer te ontvangen en het gebod om het afval op te ruimen. Voorbeelden van de gedragsaanwijzing kunnen worden toegevoegd aan het nog te vormen beleid van de gemeente Heusden.

Om de bevoegdheid uit artikel 151d Gemeentewet toe te passen, moet een flink dossier worden opgebouwd. Aan de hand van het dossier moet onder andere de herhaaldelijke en ernstige hinder die seizoenarbeiders veroorzaken, worden aangetoond. Het aantonen van de ernstige en herhaaldelijke hinder zal voor de gemeente Heusden naar alle waarschijnlijkheid veel tijd in beslag nemen. Hierdoor kan de maatregel niet 'snel' worden opgelegd. De dossieropbouw kan als een knelpunt voor de toepassing van de bevoegdheid worden gezien. In de gemeente Heusden komt het regelmatig voor dat pandeigenaren meerdere panden in bezit hebben, die worden verhuurd aan seizoenarbeiders. Vaak verkeren deze panden onder dezelfde omstandigheden en vindt er dezelfde soort overlast plaats, of dreigt dit plaats te vinden. Wanneer op grond van deze bevoegdheid een gedragsaanwijzing aan de pandeigenaar is opgelegd, en de eigenaar nog meer panden heeft, zal het aantonen van de ernstige hinder bij de andere panden veel tijd in beslag nemen. Immers, zal de gemeente voor elk pand een dossier moeten opbouwen voordat de maatregel mag worden opgelegd.

In de gemeenten Gilze-Rijen, Waalwijk en Loon op Zand is er ook sprake van woonoverlast. Het gaat dan met name om de huisvesting en gedragingen van seizoenarbeiders. De juridische instrumenten die op dit moment door de betreffende gemeenten worden ingezet, zijn vrijwel gelijk met de instrumenten die de gemeente Heusden inzet. Net zoals de gemeente Heusden, worstelen de gemeenten Gilze-Rijen, Waalwijk en Loon op Zand op dit moment met de aanpak van woonoverlast door seizoenarbeiders. Dit heeft te maken met de wisselende bezetting van de woningen. Het is hierdoor moeilijk om de woonoverlast structureel aan te pakken en op te lossen. Dit kan worden bereikt door de eigenaar aan te spreken en of verantwoordelijk te maken.

6.2 Aanbevelingen

Gelet op de hiervoor genoemde conclusies kunnen er aanbevelingen worden gegeven omtrent de inzet van artikel 151d Gemeentewet bij woonoverlast, in het bijzonder veroorzaakt door seizoenarbeiders, binnen de gemeente Heusden.

Ten eerste verdient het aanbeveling om de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing, in geval van woonoverlast door seizoenarbeiders die niet staan ingeschreven in de GBA van de gemeente Heusden, op te leggen aan de pandeigenaar. Door het opleggen van de last aan de pandeigenaar kan de woonoverlast structureel worden gestopt. In de meeste woningen waar seizoenarbeiders gehuisvest zijn, vindt er namelijk regelmatig een wisseling van bewoners plaats. Dit heeft te maken met het tijdelijke verblijf van de arbeiders. Het opleggen van een gedragsaanwijzing aan de arbeiders heeft daardoor weinig zin. Indien de gedragsaanwijzing aan de pandeigenaar wordt opgelegd wordt de eigenaar gedwongen om iets aan de overlast te doen. De gedragsaanwijzing kan bijvoorbeeld bestaan uit de verplichting om gedragsregels in de huurovereenkomst op te nemen.

Ten tweede verdient het aanbeveling om de gedragsaanwijzing aan een pandeigenaar zo op te stellen, dat de gemeente de gedragsaanwijzing kan controleren en handhaven.

Ten derde verdient het aanbeveling om beleidsregels op te stellen omtrent de Wet aanpak woonoverlast. Door het opstellen van beleidsregels wordt er een onderbouwing gegeven als motivering van besluiten op basis van deze bevoegdheid. Met de onderbouwing wordt er een invulling gegeven aan het vereiste dat een wettelijk voorschrift voorzienbaar en kenbaar moet zijn. Dat houdt in dat dat degene, tot wie het gebod of verbod zich richt, kan weten wat de zorgplicht inhoudt, zodat het gedrag daarop kan worden afgestemd. Daarnaast bieden beleidsregels handvaten voor de in de toekomst voorkomende situaties. Op basis van eerder genomen afwegingen en keuzes kan iedere situatie gelijk worden behandeld wat het gelijkheidsbeginsel weer ten goede komt. Bovendien maken beleidsregels de inzet van de gedragsaanwijzing krachtiger en eenvoudiger om toe te passen. Het opstellen van de beleidsregels is namelijk gunstig voor de motiveringsplicht van de burgemeester. Wanneer er sprake is van woonoverlast waarbij er een soortgelijke situatie voordoet, behoeft dit verder geen motivatie. In de te vormen beleidsregels kunnen betreffende 'vage begrippen' zoals ernstige hinder worden vormgegeven.

Ten vierde verdient het aanbeveling om met wooncorporatie Woonveste afspraken te maken over de aanpak van woonoverlast. Op dit moment zijn er geen afspraken waardoor het in sommige gevallen onduidelijk is wie tegen de woonoverlast moet optreden. Wanneer er sprake is van woonoverlast in een huurwoning, is eerst de verhuurder aan zet. De verhuurder van een woning dient namelijk eerst zelf op te treden tegen de woonoverlast, voordat de burgemeester van de gemeente Heusden in beeld komt. Wanneer de huurrechtelijke instrumenten van Woonveste geen soelaas bieden, kan er door de burgemeester alsnog worden opgetreden tegen de woonoverlast. De afspraken tussen de gemeente Heusden en wooncorporatie Woonveste kunnen worden vastgelegd in een convenant en worden uitgewerkt in het handhavingsbeleid.

Ten vijfde verdient het aanbeveling om in het beleid vast te leggen wanneer er sprake is van een andere geschikte wijze om de ernstige hinder te stoppen. Hiervoor kan worden aangesloten bij het stappenplan uit de parlementaire geschiedenis, dat ook uiteen is gezet in hoofdstuk vier. Het stappenplan houdt in dat er eerst een gesprek tussen de BOA en de overlastgever dient plaats te vinden. Vervolgens zal er moeten worden bekeken of buurtbemiddeling kan worden ingezet. Wanneer er sprake is van een huurwoning moet na de bemiddeling worden gekeken of de huurrechtelijke middelen van de verhuurder soelaas kunnen bieden. Op deze wijze kunnen er al veel zaken worden afgedaan voordat de gemeente Heusden aan zet is. Bovendien is het van belang om de overlastgever eerst duidelijk te waarschuwen voordat de gedragsaanwijzing zal worden opgelegd. Hierdoor

heeft de overlastgever een laatste kans om het gedrag te staken en weet men welk gedrag ongewenst is.

Ten zesde verdient het aanbeveling om voor de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid één of meerdere handhavers aan te stellen als zogenaamde overlastregisseurs. Bij de aanpak van woonoverlast door middel van de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing dient er veel contact en afstemming met de ketenpartners plaats te vinden. Dit kan door het opzetten van een overleg, waarbij de woonoverlast in de gemeente Heusden wordt besproken. Bij het overleg kan wooncorporatie Woonveste, stichting Contourdetwern en de Politie-Zeeland-West-Brabant aansluiten zodat relevante gegevens over de overlastgevende situatie kunnen worden gedeeld en lastige casussen kunnen worden besproken. Aan de hand hiervan kan er een gezamenlijk dossier worden opgebouwd. De dossieropbouw vormt immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bevoegdheid van artikel 151d Gemeentewet.

Ten slotte wordt aanbevolen dat de gemeente met de toepassing van de bevoegdheid rekening houdt met de drie knelpunten. Het eerste knelpunt betreft de situatie wanneer seizoenarbeiders staan ingeschreven in de GBA van de gemeente Heusden. Hierdoor kan de gedragsaanwijzing niet meer aan de pandeigenaar worden opgelegd. Het tweede knelpunt betreft de dossieropbouw voor de toepassing van de bevoegdheid van artikel 151d Gemeentewet. Er moet namelijk een flink dossier worden opgebouwd voordat de bevoegdheid mag worden toegepast. Hierdoor kan de gedragsaanwijzing niet 'snel' worden opgelegd. Ten derde komt het regelmatig in de gemeente Heusden voor dat pandeigenaren meerdere panden bezitten waar seizoenarbeiders worden gehuisvest. Mogelijk dat de gemeente kan onderzoeken of de bevoegdheid preventief kan worden opgelegd. Dit geldt met name in situaties waarbij een pandeigenaar een gedragsaanwijzing heeft gekregen en deze eigenaar nog meer panden heeft, waarbij dezelfde soort omstandigheden en dezelfde soort woonoverlast zich dreigen voor te doen.

Literatuurlijst

Boeken en rapporten

Berg, Grinten & Schilder 2015

A. Van den Berg, J. Van der Grinten en J. Schilder, *Openbare-orderecht*, Nijmegen: 2015.

Buren, Jurgens & Michiels 2014

P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: 2014.

Gestel, Straalen & Verhoeven 2013

B. Gestel, E.K. Van Straalen & M.A. Verhoeven, *Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa*, WODC 2013.

Handboek Buurtbemiddeling

Handboek buurtbemiddeling, Utrecht: CVV 2014.

Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering 2011

Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering (ministerie van infrastructuur en milieu), 2015.

Handreiking woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzing 2014

Handreiking woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzing, CVV 2014.

Hennekens 2013

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: 2013.

Vols 2013

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

Vols 2013

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

Vols 2010

M. Vols, *Woonoverlast: analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, Rijksuniversiteit Groningen 2010.

Vols, Hof & Brouwer 2017

M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2017.

Vols 2018

M. Vols, *Visiedocument Woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*, Rijksuniversiteit Groningen 2018.

Juridische tijdschriften

Brouwer 2017

J.G. Brouwer, 'Bevoegdheid tot gedragsaanwijzing bij woonoverlast', *Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid* 2017.

Grinten & Berg

J. Van der Grinten, A. Van den Berg, 'Initiatiefvoorstel: Wet aanpak woonoverlast', *Nederlands Juristenblad* 2015.

Jeths, Jongh & Vols

M.J. Jeths, K. De Jongh & M. Vols, 'ontruiming, sluiting en gedragsaanwijzing; overlastbestrijdingen in het huurrecht en bestuursrecht', *Tijdschrift huurrecht in de praktijk* 2015, p. 15.

Tappeiner 2017

I. Tappeiner, 'Buurman gedraag je!', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2017, p. 258.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2013/14, 34 007, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 8.
Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7.
Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 17.
Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 9.

Jurisprudentie

ABRvS 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164
ABRvS 1 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.
ABRvS 13 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0223.
ABRvS 1 december 2010, AB 2011, 82 m.n.t. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9512, m.n.t. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

HR 15 februari 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0150.
HR 13 februari 1922, ECLI:NL:HR:1922:AG1784.
HR 8 april 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC0292.
HR 2 februari 1971, ECLI:NL:HR:1971:AB3474.

Rb. 's-Hertogenbosch 3 februari 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BL3755.
Rb. Alkmaar 5 april 1898, w. 7122.
Rb. Dordrecht 7 januari 1981, ECLI:NL:RBDOR:1981:AC0079.

Elektronische bronnen

www.hetccv-woonoverlast.nl
www.heusden.nl
www.woonveste.nl
www.vng.nl
www.platformwoonoverlast.nl
www.contourdetwern.nl
www.rijksoverheid.nl
www.openbareorderecht.nl