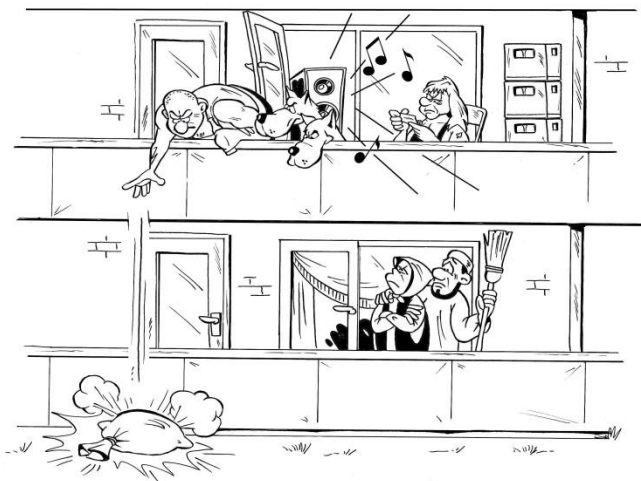


Juridische mogelijkheden bij de aanpak van sociale woonoverlast

Een onderzoek naar de juridische mogelijkheden van de gemeente en ketenpartners in de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen



Auteur & studentnummer
Onderwijsinstelling
Opdrachtgever

J. Boere - Vissers 2069555
Juridische Hogeschool Avans - Fontys te Tilburg
Gemeente 's-Hertogenbosch
Afdeling Openbare Orde en Veiligheid

Eerste afstudeerdocent
Tweede afstudeerdocent

Emile Kolthoff
Mark Lemmens

Goirle, mei 2016

Juridische mogelijkheden bij de aanpak van sociale woonoverlast

Een onderzoek naar de juridische mogelijkheden van de gemeente en ketenpartners in de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen

Auteur & studentnummer	J. Boere - Vissers 2069555
Onderwijsinstelling	Juridische Hogeschool Avans - Fontys te Tilburg
Opdrachtgever	Gemeente 's-Hertogenbosch Afdeling Openbare Orde en Veiligheid
Eerste afstudeerdocent	Emile Kolthoff
Tweede afstudeerdocent	Mark Lemmens
Illustratie op omslag	hetccv-woonoverlast.nl.

Goirle, mei 2016

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Juridische Hogeschool te Tilburg. In de periode van januari tot en met mei 2016 ben ik bezig geweest met het onderzoeken en schrijven van deze scriptie.

Deze scriptie is geschreven in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch. De vraag die in deze scriptie centraal staat is: Wat zijn de juridische mogelijkheden voor de gemeente en ketenpartners, om sociale woonoverlast, veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, in de gemeente 's-Hertogenbosch aan te pakken en hoe kan de gemeente daarbij de regierol vervullen?

De vraagstelling is in overleg met mijn stagebegeleidster tot stand gekomen. Bij dit rapport zit als bijlage een schematisch overzicht van juridische instrumenten toegespitst op de verschillende ketenpartners. De ketenpartners kunnen dit overzicht gebruiken in de gezamenlijke aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen.

Allereerst wil ik Huub van de Langerijt bedanken voor het feit dat ik dit onderzoek voor de gemeente 's-Hertogenbosch uit kon voeren. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleidster Özden Dalar bedanken voor de prettige samenwerking en de inhoudelijke feedback die ze gaf tijdens het schrijven van mijn scriptie. Mede dankzij haar expertise was dit voor mij een erg leerzame afstudeerstage. Ook wil ik mijn afstudeerdocenten Emile Kolthoff en Mark Lemmens bedanken voor hun feedback en begeleiding.

Zonder de medewerking van de geïnterviewden had ik dit onderzoek niet uit kunnen voeren. Bedankt!

Ten slotte wil ik mijn man en kinderen bedanken voor hun interesse en steun tijdens mijn afstudeerperiode. Door hun begrip en hulp kon ik voldoende tijd vrijmaken om deze scriptie te schrijven.

Ik wens u veel leesplezier.

Judy Boere-Vissers
Goirle, mei 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Probleembeschrijving	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Vraagstelling	8
1.4 Methoden van onderzoek en verantwoording	8
1.5 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Woonoverlast in kaart gebracht	9
2.1 Problematiek bij multiprobleemgezinnen	9
2.2 Sociale woonoverlast	9
2.3 Welke ketenpartners hebben een rol bij de aanpak van sociale woonoverlast door multiprobleemgezinnen?	9
2.3.1 De Gemeente	9
2.3.2 Woningcorporaties	10
2.3.3 Centrum voor Trajecten en Bemoeizorg in 's-Hertogenbosch (CvTB)	10
2.3.4 Politie	10
2.3.5 Openbaar Ministerie	10
2.4 Conclusie	10
Hoofdstuk 3 Aanpak woonoverlast	11
3.1 Veilige samenleving	11
3.2 Recht op privéleven	12
3.2.1 Jurisprudentie	13
3.3 Conclusie	13
Hoofdstuk 4 Bestuursrechtelijk juridisch instrumentarium	14
4.1 Openbare orde	14
4.2 Algemene Plaatselijke Verordening	14
4.3 Artikel 172a Gemeentewet: Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Voetbalwet)	16
4.4 Artikel 172b Gemeentewet	16
4.5 Artikel 174a (Wet Victoria) Gemeentewet	17
4.5.1 Jurisprudentie bespreking	18
4.5.2 Artikel 174a Gemeentewet in relatie tot artikel 8 EVRM	19
4.5.3 Conclusie jurisprudentie	20
4.6 Woningwet	20
4.7 Artikel 17 Woningwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, ook wel bekend als Rotterdamwet)	21
4.7.1 Conclusie	21
4.8 Wetsvoorstel 'selectieve woningtoewijzing'	21
4.9 Wet Victor	22
4.10 Wet Damocles	22
4.11 Wet tijdelijk huisverbod	23
4.12 Wetsvoorstel 'Wet aanpak woonoverlast'	23
4.13 Conclusie	24
Hoofdstuk 5 Privaatrechtelijk juridisch instrumentarium	25
5.1 Huurrecht	25
5.2 Verplichting verhuurder	25

5.3 Opzeggen huurovereenkomst	27
5.4 Ontbinding huurovereenkomst	27
5.4.1 Jurisprudentie	28
5.5 Huurrechtelijke gedragsaanwijzing	28
5.5.1 Samenwerking	29
5.6 Conclusie	30
Hoofdstuk 6 Strafrechtelijk juridisch instrumentarium	31
6.1 Burengerucht	31
6.2 Bevoegdheden Openbaar Ministerie	31
6.2.1 Strafbeschikking	31
6.2.2 Gedragsaanwijzing (op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering) door de officier van justitie	31
6.3 Artikel 38v Wetboek van Strafrecht (WvSr)	32
6.4 Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf	32
6.5 Conclusie	32
Hoofdstuk 7 De inzet van het juridisch instrumentarium in de praktijk.	33
7.1 Casus bespreking	33
7.2 Verhouding bestuursrechtelijke en privaatrechtelijk instrumentarium	35
7.3 Conclusie	35
Hoofdstuk 8 Aanpak woonoverlast in andere gemeenten	36
8.1 Aanpak woonoverlast in Rotterdam en Amersfoort	36
8.2 Aanpak woonoverlast in Nijmegen	38
8.3 Conclusie	39
Hoofdstuk 9 De regierol van de gemeente	40
9.1 Regie rol van de gemeente	40
9.2 AVE model	40
9.3 Privacy	42
9.4 Conclusie	42
Hoofdstuk 10 Conclusies en aanbevelingen	43
10.1 Conclusies	43
10.1.1 Welke ketenpartners hebben een rol bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?	43
10.1.2 Welke juridische instrumenten kunnen de gemeente 's-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?	43
10.1.3 Welke instrumenten gebruiken andere gemeenten bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?	44
10.1.4 Op welke manier kan de gemeente 's-Hertogenbosch binnen de ketenaanpak de regierol vervullen?	44
10.2 Aanbevelingen	45
Literatuurlijst	46
Bijlagen	48
Bijlage 1	Schematisch overzicht juridisch instrumentarium
Bijlage 2	Toelichting overige mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken
Bijlage 3	Agendapunten bij de interviews met de ketenpartners
Bijlage 4	Overzicht van de geïnterviewden

Samenvatting

De gemeente 's-Hertogenbosch worstelt met de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen. In de huidige aanpak van woonoverlast heeft de gemeente onvoldoende regie om tot een effectieve ketenaanpak te komen waarbij het volledige arsenaal aan juridische middelen wordt ingezet. Het doel van dit onderzoeksrapport is om de juridische mogelijkheden van de ketenpartners in kaart te brengen. Een aanbeveling is om deze mogelijkheden ook bij de ketenpartners onder de aandacht te brengen. De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt: Wat zijn de juridische mogelijkheden voor de gemeente en ketenpartners, om sociale woonoverlast, veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, in de gemeente 's-Hertogenbosch aan te pakken en hoe kan de gemeente daarbij de regierol vervullen?

Bij huurwoningen is de woningcorporatie over het algemeen als eerste aan zet in de aanpak van woonoverlast. De woningcorporatie kan bij woonoverlast aan de overlastveroorzaker een huurrechtelijke gedragsaanwijzing opleggen. De gedragsaanwijzing heeft, vanwege de gerichte aanpak van de woonoverlast, een grote toegevoegde waarde maar wordt nog niet veel gebruikt. De woningcorporatie kan bij woonoverlast ook de huurovereenkomst ontbinden. In de praktijk blijkt dat het tijdens een ontbindingsprocedure, bij de woningcorporatie nogal eens ontbreekt aan een gedegen dossier. Tevens lost ontbinding het daadwerkelijke probleem niet op. Het probleem verplaatst zich vaak naar een andere omgeving waar het gezin gaat wonen.

De burgemeester kan een woning, op grond van artikel 174a Gemeentewet, sluiten indien door gedragingen in een woning de openbare orde rondom de woning ernstig verstoord wordt. Er dient tevens sprake te zijn van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving wordt bedreigd. Uit de jurisprudentie blijkt dat het sluiten van een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet niet vaak de rechterlijke toets doorstaat. Daarnaast is het verlies van een woning erg ingrijpend en dient dit in de aanpak van woonoverlast slechts als uiterste middel te worden ingezet. Als er een woonoverlast situatie is waarbij sprake is van drugshandel of de aanwezigheid van drugs dan kan de burgemeester op basis van de Wet Damocles een woning sluiten. Als de veroorzakers van woonoverlast tevens overlastgevend gedrag in de wijk vertonen zijn er, afhankelijk van de casus, andere bestuursrechtelijke instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan de totale (woon)overlast aanpak. Vanuit die achtergrond biedt de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, de Wet tijdelijk huisverbod en artikel 172b Gemeentewet mogelijkheden. Deze laatst genoemde kan, vanwege de problematiek die onder de 12-minners toeneemt, in de toekomst meer worden ingezet. Ten slotte kan een Algemene Plaatselijke Verordening, bij een geringe inbreuk op het recht op het privéleven, een juridisch instrument zijn in de aanpak woonoverlast. Voor de toekomst krijgt de overheid wellicht een nieuw juridisch instrument in handen. Voormalig Tweede-kamerlid Dijkhoff heeft voorgesteld om artikel 151d aan de Gemeentewet toe te voegen. Hiermee wordt maatwerk, met behulp van een gedragsaanwijzing, wellicht mogelijk.

Als er een strafbaar feit is gepleegd zijn er strafrechtelijk ook een aantal mogelijkheden die een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van woonoverlast.

Om het volledige instrumentarium optimaal te benutten, is het van belang om voordat een casus escaleert met ketenpartners samen te werken. Zodra de overlast impact heeft op de openbare ruimte moet de gemeente 's-Hertogenbosch de regierol vervullen. Dit kan ze doen door in de aanpak per fase de regierol en de verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken. Ten slotte is er, als het zover komt dat een gezin uit huis wordt gezet, nog een sluitstuk nodig in de aanpak van woonoverlast. De gemeente kan een gezin een laatste kans woning aanbieden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk is beschreven wat de aanleiding en het doel van dit onderzoek is. Daarnaast komen ook de vraagstelling, methoden van onderzoek en de leeswijzer naar voren.

1.1 Probleembeschrijving

In heel Nederland ervaren bewoners van huur en koopwoningen regelmatig overlast van buurtgenoten. Er zijn verschillende soorten woonoverlast en de impact op omwonenden kan erg variëren. Nederland is een dichtbevolkt land. Burgers wonen vaak dicht op elkaar. Soms kan een buurman die een keer te luidruchtig is al voor overlast zorgen. In sommige gevallen is er echter geen sprake van kortdurende overlast maar spreekt men van herhaaldelijke overlast, al dan niet gepaard met intimidatie/treiteren of bedreiging met geweld. In die situaties kan overlast in de woonomgeving het woongenot van burgers ernstig beperken.

De gemeente 's-Hertogenbosch worstelt met de aanpak van ernstige overlastgevende gezinnen. Het gaat hierbij meestal, zoals in vele grote gemeenten, om gezinnen waar al meerdere hulpverleners in beeld zijn. Deze gezinnen hebben te kampen met een meervoudige problematiek op verschillende leefgebieden (multiprobleemgezinnen).

In de praktijk blijkt dat er bij de gemeente 's-Hertogenbosch onvoldoende regie is om bij overlastgevende multiprobleemgezinnen tot een effectieve ketenaanpak te komen waarbij het volledig arsenaal aan instrumenten wordt ingezet. Vaak is er tussen de ketenpartners geen consensus over de ernst van het probleem en de gewenste aanpak. De regie ontbreekt, waardoor het probleem niet wordt opgelost. Organisatie X ziet geen probleem, coördinator Y heeft niet het mandaat om een eenduidige aanpak af te dwingen, partij Z wordt er te laat bij betrokken, etc. Uit de praktijk blijkt dat er voor de overlastveroorzaker ruimte bestaat om bij partijen te gaan 'shoppen'. Bijvoorbeeld wanneer een woningcorporatie een besluit tot ontruiming heeft genomen, de gemeente vragen of dit besluit kan worden teruggedraaid.¹

Om als gemeente de regierol goed uit te kunnen voeren moet inzichtelijk zijn welke juridische instrumenten de ketenpartners kunnen benutten en moet men onderling afspraken hierover maken. Op die manier heeft de gemeente inzichtelijk welke partner wanneer kan acteren. De gemeente 's-Hertogenbosch wil bij woonoverlast, in een vroeg stadium, grip krijgen op de situatie zodat escalatie en het inzetten van een uiterst redmiddel, zoals uithuiszetting, zoveel mogelijk wordt voorkomen. Zacht waar het kan, hard waar het moet is daarbij het uitgangspunt!

Het onderzoek van deze scriptie beperkt zich tot sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen. Wat sociale woonoverlast inhoudt komt in hoofdstuk twee aan bod.

Voor de leesbaarheid van de scriptie wordt af en toe ook enkel over woonoverlast gesproken om sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen te duiden.

1.2 Doelstelling

De gemeente 's-Hertogenbosch ontvangt een onderzoeksrapport met de juridische mogelijkheden voor de aanpak van sociale woonoverlast, veroorzaakt door multiprobleemgezinnen. Tevens zijn hierin aanbevelingen opgenomen hoe zij haar regierol beter kan vervullen. Bij dit rapport zit als bijlage een schematisch overzicht van juridische instrumenten toegespitst op de verschillende ketenpartners.

¹ Concept convenant woonoverlast gemeente 's-Hertogenbosch (april 2016).

1.3 Vraagstelling

Centrale vraag

Wat zijn de juridische mogelijkheden voor de gemeente en ketenpartners, om sociale woonoverlast, veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, in de gemeente 's- Hertogenbosch aan te pakken en hoe kan de gemeente daarbij de regierol vervullen?

Deelvragen

1. Welke ketenpartners hebben een rol bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?
2. Welke juridische instrumenten kunnen de gemeente 's-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?
3. Welke instrumenten gebruiken andere (best practice) gemeenten bij de aanpak van sociale woonoverlast, veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?
4. Op welke manier kan de gemeente 's-Hertogenbosch binnen de ketenaanpak de regierol vervullen?

1.4 Methoden van onderzoek en verantwoording

Voor het in kaart brengen van de ketenpartners en de problematiek bij multiprobleemgezinnen hebben er half gestructureerde interviews met ketenpartners plaatsgevonden. De gegevens van de geïnterviewden zijn terug te vinden in bijlage vier. Tevens is er literatuur over multiprobleemgezinnen geraadpleegd. De bronnen hiervan zijn terug te vinden in de voetnoten en in de literatuurlijst. Voor het onderzoek naar het juridisch instrumentarium heb ik een rechtsbronnen en literatuuronderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn wetten, verdragen en jurisprudentie geraadpleegd. Als vakliteratuur zijn er boeken, diverse artikelen en ander naslagwerk gebruikt die gaan over: huurrecht, woonoverlast en openbare orde recht. Zie hiervoor de verwijzingen in de voetnoten en de literatuurlijst. Als digitale bronnen zijn de websites van het Landelijk Platform woonoverlast en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid geraadpleegd. Voor de praktische toepassing van het instrumentarium heb ik een documentenanalyse van best practice gemeenten uitgevoerd en heb ik half gestructureerde interviews bij best practice gemeenten afgenomen. Tevens heb ik een casestudy gedaan waarbij twee woonoverlast casussen van de gemeente 's-Hertogenbosch zijn geanalyseerd. De keuze voor de documentenanalyse en interviews bij de best practice gemeenten is in hoofdstuk acht verantwoord. De resultaten van de diverse interviews zijn door de scriptie heen weergegeven. In bijlage drie is een overzicht van de agendapunten die voor de interviews zijn gebruikt opgenomen. Tevens zijn in de bijlage de gegevens van de geïnterviewden te vinden. Om een antwoord te krijgen op de vraag hoe de gemeente de regierol binnen de ketenaanpak kan vervullen heb ik een documentenanalyse uitgevoerd van het beleid over de aanpak van complexe casuïstiek (AVE model), dat in de gemeente 's-Hertogenbosch in ontwikkeling is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt woonoverlast in kaart gebracht: wat is sociale woonoverlast, welke ketenpartners hebben een rol en welke problematiek speelt er bij multiprobleemgezinnen. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie antwoord gegeven op de vraag of de overheid een taak heeft in de aanpak van woonoverlast en zo ja hoe ver de overheid daarin kan gaan? Vervolgens worden in hoofdstuk vier, vijf, en zes respectievelijk de bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden behandeld. In hoofdstuk zeven zijn twee casussen woonoverlast uit het verleden geanalyseerd. Tevens komt de verhouding tussen het privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium aan bod. Hoofdstuk acht staat in het teken van de expertise in de aanpak van woonoverlast van twee best practice gemeenten. In hoofdstuk negen staat de manier waarop de gemeente 's-Hertogenbosch de regierol kan vervullen centraal. Ter afsluiting bevat hoofdstuk tien de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Woonoverlast in kaart gebracht

In dit hoofdstuk wordt als eerst beschreven welke problematiek er bij multiprobleemgezinnen speelt en welke ketenpartners hierbij betrokken zijn. Voor dit onderzoek is het van belang dat de doelgroep en de daarbij horende complexiteit voldoende helder is. Daarom is volstaan met een korte beschrijving van de meest voorkomende problematiek en de algemene kenmerken van een multiprobleemgezin. Tevens wordt kort ingegaan op wat sociale woonoverlast inhoudt.

2.1 Problematiek bij multiprobleemgezinnen

De gezinnen hebben meerdere problemen op verschillende leefgebieden waarbij diverse instanties/hulpverleners betrokken zijn. Bij multiprobleemgezinnen is er altijd wel sprake van een problematiek rondom het leefgebied gezin², het leefgebied wonen - krappe en vuile behuizing- maar ook leven in achterstandswijken- en problemen rondom het inkomen (vooral schulden). In deze gezinnen gaat het niet alleen om externe oorzaken die de problematiek veroorzaken, dat maakt de aanpak van de problematiek ook complex. Het is niet alleen maar een kwestie van het wegnemen van de externe oorzaken waardoor een gezin hun leven weer op de rails krijgt. Er zijn meerdere oorzaken en de problemen beïnvloeden elkaar over en weer en op verschillende niveaus (problemen van gezinsleden, tussen gezinsleden onderling, tussen gezinsleden en de omgeving en tussen het gezin en de hulpverlening).³

2.2 Sociale woonoverlast

Bij woonoverlast is er sprake van overlastgevend gedrag vanuit een woning, waardoor het woongenot van de omwonenden wordt aangetast. Omwonenden ervaren hinder van de overlastveroorzaker. Het is algemeen bekend dat het voor iedereen verschillend is wanneer men spreekt over hinder en/of een onveilig gevoel. Dit zijn subjectieve normen die voor iedereen anders kunnen zijn. Dit onderzoek richt zich op sociale woonoverlast. Daarmee is fysieke woonoverlast, zoals bijvoorbeeld rommel rondom een woning, bekladding van muren, hinderlijke huisdieren etc. buiten beschouwing gelaten. Bij sociale overlast gaat het om onaangepast gedrag in een sociale context. Het gaat om de overlast die voorkomt uit de interactie tussen mensen en de gedragingen van mensen.

2.3 Welke ketenpartners hebben een rol bij de aanpak van sociale woonoverlast door multiprobleemgezinnen?

Er zijn veel partijen betrokken bij de aanpak van woonoverlast. De volgende ketenpartners komen aan bod: gemeente, woningcorporatie, Centrum voor Trajecten en Bemoeizorg, politie en Openbaar Ministerie. Afhankelijk van de casuïstiek kunnen er ook andere partners betrokken zijn maar deze partners zijn, gezien het doel van dit onderzoek, de hoofdpartners in de aanpak van woonoverlast.

2.3.1 De Gemeente

De gemeente is een belangrijke partner in de aanpak van woonoverlast door multiprobleemgezinnen. Door de drie transities⁴ in het sociale domein heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor meer bewoners met behoefte aan meervoudige ondersteuning. In dit kader arrangeren de zes sociale wijkteams in de gemeente 's-Hertogenbosch de hulp voor de huishoudens met meerdere ondersteuningsbehoeften. De wijkteams schakelen diagnostiek en passende zorg in wanneer dat nodig is. Een belangrijk uitvoeringsprincipe daarbij is: één huishouden met één plan en één regisseur. In hoofdstuk drie komt de rol van de gemeente verder aan bod.

² Leefgebied gezin is omschreven als: de pedagogische en relationele condities in het gezin.

³ Van der Steege & Zoon, 2015, p. 25.

⁴ Awbz naar Wmo, Participatiewet, Jeugdwet.

2.3.2 Woningcorporaties

De woningcorporaties⁵ hebben een belangrijke rol in de aanpak van woonoverlast. Uit de interviews met de medewerkers van de woningcorporaties bleek dat veel overlastmeldingen bij de corporaties binnenkomen. Meldingen komen meestal telefonisch of via een contactformulier binnen. In eerste instantie sturen de medewerkers van de woningcorporatie erop aan dat mensen samen het probleem oplossen. Als de overlast klachten aanhouden, stuurt de woningcorporatie aan op buurtbemiddeling. Als partijen niet mee willen werken aan buurtbemiddeling of het traject lost de klachten niet op dan vindt er vanuit de woningcorporaties ook wel een gesprek met partijen plaats. Als de overlastmeldingen blijven en het inschakelen van hulpverlening is van belang dan meldt de medewerker van de woningcorporatie dit bij het wijkteam en/of het Centrum voor Trajecten en Bemoeizorg.

2.3.3 Centrum voor Trajecten en Bemoeizorg in 's-Hertogenbosch (CvTB)

Het CvTB is een samenwerkingsverband van vijf hulpverlenende organisaties⁶ en is een initiatief van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het CvTB richt zich op personen met complexe problematiek. De hulpverleners zetten zich in voor sociaal kwetsbare mensen die vaak de zorg zijn gaan mijden.⁷ Zodra er een zorgwekkende situatie is kunnen hulpverleners en mensen uit de directe omgeving dit melden bij het CvTB. Afhankelijk van de situatie gaan de hulpverleners van het CvTB zelf met de cliënt aan de slag of verwijzen ze door naar andere hulpverlening.

2.3.4 Politie

Vaak bellen mensen die woonoverlast ervaren de politie. De politie kan meldingen opvolgen door polshoogte te gaan nemen, eventueel te bemiddelen tussen de partijen en bij strafbare feiten op te treden. De wijkagent heeft vanuit zijn toezichthoudende en signalerende functie ook een belangrijke rol in de aanpak van woonoverlast. Omdat hij veel in de wijk aanwezig is heeft hij vaak nauw contact met de wijkbewoners. Hij is daarom een goede informatiebron voor andere partners. Politiegegevens zijn belangrijk voor een goede dossiervorming rondom een woonoverlast casus.

2.3.5 Openbaar Ministerie

Zodra de overlastveroorzaker wordt verdacht van een strafbaar feit komt het Openbaar Ministerie in beeld. Dit is het geval als omwonenden bijvoorbeeld aangifte hebben gedaan van belediging, bedreiging of mishandeling. Het Openbaar Ministerie heeft de taak om zaken die door de politie worden aangebracht zelf af te doen of voor de rechter te brengen.⁸ Als het gaat om woonoverlast zaken met een lange voorgeschiedenis, is het noodzakelijk dat deze geschiedenis goed naar voren komt in het strafdossier. In deze zaken kan het zinvol zijn dat een officier van justitie als aanspreekpunt fungeert voor het thema woonoverlast.

2.4 Conclusie

De volgende deelvraag stond centraal in dit hoofdstuk: "Welke ketenpartners hebben een rol in de aanpak van sociale woonoverlast door multiprobleemgezinnen?" Daarbij is sociale woonoverlast gedefinieerd als overlast die voorkomt uit de interactie tussen mensen en de gedragingen van mensen. Multiprobleemgezinnen hebben meerdere problemen, op verschillende leefgebieden en zijn dikwijls bekend bij meerdere instanties/hulpverleners. De gemeente is een belangrijke partner in de aanpak van woonoverlast. De hulpverleners van het CvTB zetten zich in voor sociaal kwetsbare mensen, met complexe problematiek (vaak zorgmijders). Overlastmeldingen komen vaak binnen bij woningcorporaties en de politie. Beide partijen hebben een belangrijke rol in de aanpak van woonoverlast. Zodra er bij een woonoverlast situatie sprake is van een strafbaar feit komt het Openbaar Ministerie in beeld.

⁵ In de gemeente 's-Hertogenbosch zijn drie woningcorporaties, namelijk Zayaz, Brabant Wonen en De Kleine Meierij.

⁶ Juvans, Novadic-Kentron, Reinier van Arkel groep, Cello, Stichting Maatschappelijke Opvang 's-Hertogenbosch.

⁷ <http://www.cvtb.nl/> (geraadpleegd mei 2016).

⁸ Ministerie van BZK 2011, p. 106.

Hoofdstuk 3 Aanpak woonoverlast

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek ervaart een half miljoen Nederlanders zoveel hinder van hun rechtstreekse buren of omwonenden dat hun dagelijks leven daardoor ernstig wordt verstoord.⁹ De term overlast wordt hier ruim geïnterpreteerd en gaat verder dan een eenmalige irritatie van de buren. Het gaat hier om overlast die dermate ernstig is dat omwonenden zich niet meer veilig voelen in de eigen woon- en leefomgeving.

Afhankelijk van de vraag of de overlastveroorzaker in een huur of koopwoning woont, zijn er verschillende partijen die een rol spelen in het met (niet-) juridische middelen beperken van de overlast c.q. de overlast te laten stoppen. Hoewel de niet juridische middelen in dit onderzoek af en toe aan bod komen zijn ze voor het onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.¹⁰ Elke ketenpartner heeft vanuit een andere invalshoek juridische mogelijkheden in de aanpak van woonoverlast. In dit hoofdstuk worden de bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden in kaart gebracht. Juist het samenspel tussen de verschillende mogelijkheden is in de praktijk interessant. Daarom wordt in dit onderzoek een zo compleet mogelijk beeld gegeven van de juridische mogelijkheden. De nadruk zal daarbij liggen op de bestuursrechtelijke mogelijkheden.

Voordat de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden worden beschreven, kan de vraag worden gesteld of woonoverlast niet puur een privaatrechtelijk probleem is tussen buren onderling. De vraag die op komt is of de overheid een taak heeft in de aanpak van woonoverlast en zo ja hoe ver kan de overheid daarin gaan? In de volgende paragrafen staan deze beide vragen centraal.

3.1 Veilige samenleving

De bestaansgrond van de overheid is vooral gelegen in de zorg voor een veilige samenleving, waarin burgers zoveel mogelijk gevrijwaard zijn van schade veroorzaakt door anderen.¹¹ Als deze veilige samenleving in het geding komt, heeft de overheid een taak om op te treden. De zorg voor een veilige samenleving komt ook terug in het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente 's-Hertogenbosch. Dat blijkt uit onderstaande tekst.

Veilige wijk. "Elke Bosschenaar moet zich 'goed' voelen in zijn buurt of wijk, in zijn alledaagse woon- en leefomgeving. Dat wil zeggen: onbedreigd, niet geïntimideerd, niet gehinderd door (zware) overlast van de omgeving. 'Veilig' dus. Verschijnselen die daar haaks op staan, pakken we aan. Denk aan intimidatie en 'patsersgedrag', bedreiging en andere vormen van geweld, zware woonoverlast, handhavingsknelpunten (voorheen 'vrijplaatsen'), alcohol- en drugsoverlast".¹²

Ernstige woonoverlast kan directe gevolgen hebben voor het gevoel van veiligheid van betrokkenen in hun directe leefomgeving.¹³ Maar hoe wordt de leefomgeving gedefinieerd? Is deze leefomgeving 'privédomein' of is deze leefomgeving onderdeel van de publieke ruimte en heeft de overheid dus een taak om op te treden? Niet zelden heeft woonoverlast eveneens invloed op de leefbaarheid van wijken of de openbare veiligheid dan wel gezondheid.¹⁴ Als gedragingen niet in de openbare ruimte plaatsvinden, maar wel een effect hebben op de openbare ruimte kan vanuit die redenering de leefomgeving toch onderdeel zijn van de publieke ruimte. Zo kunnen overlastveroorzakers buren bedreigen of intimideren waardoor deze bang zijn om zich vrij in de wijk te verplaatsen of zelfs hun huis uit te gaan.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 1. (MvT).

¹⁰ In bijlage 2 zijn de niet juridische middelen kort beschreven.

¹¹ Vols 2013, p. 1.

¹² Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 gemeente 's-Hertogenbosch "Voor een duurzame, veerkrachtige veiligheid!", p. 7.

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 8, p. 2.

¹⁴ De Jonge 2015, p. 34.

De aanpak van woonoverlast raakt in dat geval niet enkel een privaat belang maar ook een publiek belang.¹⁵ Aan de andere kant, bij overlast binnenshuis, waar alleen de onder- of bovenburen last van hebben, heeft de overlast geen invloed op de openbare ruimte en heeft de overheid geen taak om op te treden. Gezien de centrale vraag voor dit onderzoek, ligt het niet voor de hand dat deze overlast situaties binnen het bereik van dit onderzoek vallen.

Zodra de overheid, vanwege haar taak om het algemeen belang te beschermen, een rol heeft in de aanpak van woonoverlast, heeft de overheid ook te maken met het recht op privéleven dat elke burger heeft. Dit grondrecht mag de overheid niet zomaar beperken. De volgende vraag die daarom van belang is, is de vraag in hoeverre de overheid beperkingen, om de woonoverlast terug te dringen c.q. de overlast te laten stoppen, mag opleggen waarmee ze tevens een inbreuk maakt op het privéleven van de overlastveroorzaker? Hieronder zal ik deze vraag beantwoorden.

3.2 Recht op privéleven

Eenieder heeft recht op een privéleven. Dat komt bij uitstek tot uiting in de eigen woonomgeving. Of een beperking van het recht op privéleven van een overlastveroorzaker legitiem is, moet beoordeeld worden aan de hand van artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM, daarin is het recht op privéleven vastgelegd.

Artikel 10 Grondwet:

Artikel 10 lid 1 Grondwet luidt: "Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer".

Inmenging (van artikel 10 Grondwet) door de lokale overheid is gerechtvaardigd, zo blijkt uit het artikel, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. De beperking moet dus een basis hebben in een wet in formele zin. Voorbeelden hiervan zijn artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet.

Artikel 8 EVRM:

Artikel 8 EVRM luidt: "Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie".

Uit artikel 8 lid 2 EVRM blijkt ook dat er voorwaarden zijn waaronder het recht op privéleven mag worden beperkt. Artikel 8 lid 2 luidt als volgt: *"Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".*

De definitie van het begrip wet is volgens het Europese Hof ruim. Hieronder vallen niet alleen wetten van de nationale wetgever maar ook regelgeving van de lagere overheid of gerechtelijke uitspraken. Dit is een verschil met de beperking van het recht op privéleven dat uit artikel 10 Grondwet volgt. Daar moet de beperking namelijk een basis hebben in de wet in formele zin. Hoewel de definitie van de wet volgens het Europese Hof ruim is, stelt zij wel als voorwaarde dat deze wettelijke basis voldoende kenbaar is gemaakt en voldoende nauwkeurig en precies is geformuleerd. Voor deze laatste voorwaarde geldt namelijk dat het voor de burger in redelijke mate voorzienbaar moet zijn wat de consequenties zijn van het gedrag. De voorwaarde van artikel 8, tweede lid EVRM dat de inmenging gerechtvaardigd is als deze noodzakelijk is in een democratische samenleving, is een lastig criterium om te beoordelen. Wanneer kun je zeggen dat er een maatschappelijke behoefte en dus een

¹⁵ Vols 2013, p. 110.

noodzaak is? Bij deze beoordeling spelen de beginselen van subsidiariteit (waren er lichtere middelen waarmee men op kon treden) en proportionaliteit (is dit het juiste middel voor het te bereiken doel). Het Europese Hof merkt een besluit dat het verlies van de woning tot gevolg heeft, aan als een zeer ingrijpende inmenging in het recht van artikel 8 EVRM. Iedereen die het risico loopt om met deze ingrijpende inmenging geconfronteerd te worden, moet in beginsel de mogelijkheid hebben om de proportionaliteit van deze inmenging te laten toetsen door een onafhankelijke rechter.¹⁶ Hoe deze beginselen worden getoetst en hoever de overheid kan gaan als het gaat om de inperking van het grondrecht komt terug in een korte beschrijving van twee uitspraken over gebiedsverboden.

3.2.1 Jurisprudentie

Bij de rechterlijke toets op het beginsel van subsidiariteit is het standaard arrest van de Hoge Raad van 11 maart 2008¹⁷ van belang. Hier kreeg een notoire overlastpleger van de burgemeester een gebiedsverbod van 12 weken, op grond van artikel 172 Gemeentewet, opgelegd. De Hoge Raad oordeelde dat artikel 172 lid 3 Gemeentewet geen grondslag bood voor een verblijfsontzegging, voor een bepaald gebied van de stad, ter zake van openbare ordeverstoringen als de burgemeester op grond van de APV een verblijfsontzegging kan opleggen. Dat de duur van 12 weken op grond van de APV niet mogelijk was (de duur op grond van de APV was enkel 14 dagen), deed daarbij niet ter zake.

Ten aanzien van de subsidiariteitstoets oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland West-Brabant¹⁸ dat het voldoende aannemelijk was dat de terugkeer van een ex gedetineerde, die was veroordeeld voor een zedenmisdrijf, zorgde voor een ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde. Het opleggen van een gebiedsverbod, waarbij de persoon in kwestie ook geen toegang had tot zijn woning, betekende een inbreuk op het woonrecht. Omdat er een reële vrees bestond voor een ernstige confrontatie met andere bewoners, en de persoon in kwestie dus gebaat was bij een tijdelijke ontzegging van het woonproject, oordeelde de rechter een inbreuk op dit grondrecht geoorloofd. Er rust volgens de voorzieningenrechter wel een zware motiveringsplicht op de burgemeester en het gebiedsverbod mag maar van beperkte duur zijn. De termijn mag niet langer zijn dan de periode die noodzakelijk is om te kunnen overleggen met betrokken instanties om zodoende op een zorgvuldige manier een veilige terugkeer naar de woning te kunnen garanderen. De voorzieningenrechter meende in deze zaak dat de proportionaliteit niet in acht was genomen, er kon met een verbod van kortere duur worden volstaan.¹⁹

Als algemeen uitgangspunt geldt dat een gebiedsverbod niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk en dat het gebied waarop het verbod ziet zoveel als mogelijk moet worden beperkt.

3.3 Conclusie

Alvorens het juridisch instrumentarium aan de orde komt stond in dit hoofdstuk de vraag centraal of de overheid een taak heeft in de aanpak van woonoverlast en hoe ver de overheid daarin kan gaan? Uit het bovenstaande blijkt dat, als door de woonoverlast de veilige samenleving in het geding komt, de overheid een taak heeft om op te treden. Daarbij moet de overheid echter zeer terughoudend omgaan met het beperken van grondrechten van de overlastveroorzaker(s). Uit de jurisprudentie volgt dat de overheid daarbij rekening moet houden met uitgangspunten zoals het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

¹⁶ Vols 2013, p. 17.

¹⁷ HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR2008:BB4096.

¹⁸ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:CA4001.

¹⁹ Van der Grinten & van den Berg 2015, p. 65.

Hoofdstuk 4 Bestuursrechtelijk juridisch instrumentarium

Het bestuursrecht biedt meerdere mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken, de wettelijke basis hiervoor is terug te vinden in diverse wetten. Omdat dit onderzoek zich richt op de sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, zal het juridische kader zich ook tot deze doelgroep beperken. Dit neemt niet weg dat er waar nodig, andere juridische mogelijkheden kort de revue passeren.

4.1 Openbare orde

De handhaving van de openbare orde ligt bij de burgemeester. Dit blijkt uit artikel 172 van de Gemeentewet. Het is de vraag of de bestrijding van woonoverlast hieronder kan worden gerekend. In de literatuur, parlementaire geschiedenis en rechtspraak zijn diverse pogingen gedaan om tot een definitie te komen die het begrip openbare orde in de context van de burgemeestersbevoegdheden goed omschrijft.

De 'klassieke' ruime definitie van openbare orderecht in deze context, is van Langemeijer en luidt: "het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven".²⁰ In het kader van verstoring van de openbare orde en de handhaving daarvan, past daarbij vooral het optreden tegen een bepaald type gedrag en de daarbij behorende gevolgen. Het gaat dan om de feitelijke rust (orde) in de openbare ruimte die als normaal wordt beschouwd en die verstoord wordt zodat optreden nodig is.

De Hoge Raad oordeelde in 2007²¹ dat, om van een verstoring van de (openbare) orde te kunnen spreken, het moet gaan om een verstoring - van enige betekenis - van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte. Volgens de Hoge Raad is het daarbij niet noodzakelijk dat er sprake is van wanordelijkheden onder aanwezig publiek. Dat zou volgens de Hoge Raad een te beperkte uitleg geven aan het begrip "verstoring van de (openbare) orde"

Het is niet ondenkbaar dat de veroorzakers van de woonoverlast (of andere leden van het gezin) tevens overlastgevend gedrag in de wijk vertonen. Niet zelden hangen kinderen van deze gezinnen ook op straat en/of in de wijk rond en veroorzaken ze daar ook overlast. Op basis van de definitie van Langemeijer is het niet ondenkbaar dat daardoor de als normaal beschouwde orde in de openbare ruimte wordt verstoord en dat optreden nodig is. Daarom komen, bij de bespreking van het juridisch instrumentarium, ook de mogelijkheden op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast en artikel 172b Gemeentewet over 12-minners aan bod.

4.2 Algemene Plaatselijke Verordening

De APV bevat leef-en omgangsregels voor de publieke ruimte. Op basis van deze regels kan een bestuursorgaan handhavend optreden en de overlast aanpakken. Op die manier ervaren omwonenden dat, hoewel de overlast die vanuit de woning ontstaat daarmee niet altijd wordt aangepakt, een bestuursorgaan actie onderneemt tegen het gezin dat overlast veroorzaakt. In de APV²² van 's-Hertogenbosch is bijvoorbeeld een algemeen verbod opgenomen op het veroorzaken van geluidshinder, op het houden van hinderlijke dieren en een verbod van samenscholing in de openbare ruimte. Hoewel geluidshinder en het houden van hinderlijke dieren niet direct behoort tot de reikwijdte van dit onderzoek kan het onderdeel zijn van de woonoverlast. Met de regels uit de APV kan een bestuursorgaan dit onderdeel van de overlast aanpakken door handhavend op te treden. Tevens kan de burgemeester om

²⁰ Van der Grinten & van den Berg 2015, p. 14.

²¹ HR 30 januari 2007, LJN:AZ2104.

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-26809.html> (geraadpleegd mei 2016)

overlast te voorkomen of te beperken, aan degene die een strafbaar feit pleegt, op grond van artikel 2.18 APV een gebiedsontzegging opleggen.²³

Uit het artikel “Buren treiteren, op de bon? (Binnenlands bestuur 2009)” bleek dat de gemeente Schiedam in opspraak was omdat ze op basis van een APV artikel over geluidsnormen een langdurige burenruzie probeerde te beslechten. Het ging daarbij om het draaien van harde muziek, nachtelijk gebonk op de muren en werken in de garage. Het inzetten van de APV zou een gat kunnen dichten in de aanpak van burenoverlast, meenden ze in Schiedam.

De overlastveroorzaker kreeg voor elke keer dat er overlast werd geconstateerd, een dwangsom van € 500,00 opgelegd tot een maximum van € 10.000,00. De overlastveroorzaker stopte met de overlast maar diende ook een bezwaarschrift in. Op advies van de bezwarencommissie heeft de gemeente het dwangsombesluit ingetrokken.²⁴ De overlast was niet voldoende aangetoond en het college van burgemeester en wethouders was in deze situatie het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan en niet de burgemeester. Er is een mediation-traject tussen overlastveroorzaker en slachtoffers gestart.

Naar aanleiding van deze zaak uit Schiedam zijn er Kamervragen gesteld.²⁵

De ministers van Binnenlandse Zaken en Wonen, Wijken en Integratie krijgen de vraag of ze de mening delen dat het positief is dat de gemeente Schiedam nu zelf het initiatief heeft genomen om langdurige overlast van een woningeigenaar aan te pakken?

Antwoord: *“Elk initiatief dat wordt ondernomen op lokaal niveau ter beteugeling van overlast en verloedering juichen wij toe. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van overlast en verloedering ligt immers primair bij de gemeenten”.*

Tevens wordt de vraag gesteld of dwangsommen ook een bruikbaar instrument voor andere gemeenten kunnen zijn om geluidsoverlast tegen te gaan? Is dit instrument ook inzetbaar bij andere vormen van overlast, waarbij geluid een minder grote rol speelt?

Antwoord: *“Voor huurders en kopers geldt dat er in de APV regels zijn opgenomen over het veroorzaken van overlast, waaraan zij zich dienen te houden. De door de burgemeester van Schiedam opgelegde last onder dwangsom heeft een openbare orde doel. Vanwege de aard van de overlast is het APV-artikel inzake geluidshinder als basis gehanteerd. De last onder dwangsom is een instrument uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:31d) dat in beginsel ook voor andere vormen van overlast toepasbaar is, mits ook daarvoor in de APV of formele wetgeving een basis bestaat.”*

Vols stelt echter dat het wordt betwijfeld of de APV een juridisch houdbaar instrument is om tegen woonoverlast op te treden. Volgens hem schenden de genoemde overlastverboden uit de APV namelijk het recht op privéleven van de overlastveroorzaker, dat is vastgelegd in artikel 10 Grondwet. De door de Grondwet vereiste wettelijke grondslag voor de beperking ontbreekt. Het geluidshinderverbod heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de bewoning van de woning. De bewoner mag de woning namelijk niet op een manier bewonen die lawaai veroorzaakt. Een beroep op de leer van een geringe inbreuk zou afhankelijk van de casus, echter succesvol kunnen zijn, aldus Vols.²⁶ Op basis van deze leer wordt een beperking van het grondrecht, zonder specifieke wettelijke grondslag, geaccepteerd omdat de beperking gering is. Het gaat, gezien het onderwerp van deze scriptie, te ver om te onderzoeken wanneer deze geringe inbreuk voor algemene verboden geaccepteerd wordt.

²³ De specifieke voorwaarden voor het opleggen van een gebiedsverbod zijn terug te vinden in de APV.

²⁴ Ministerie van BZK 2011, p. 43.

²⁵ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 990.

²⁶ Vols 2013, p. 68.

4.3 Artikel 172a Gemeentewet: Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Voetbalwet)

Op grond van artikel 172a Gemeentewet (Voetbalwet) kan de burgemeester, ter handhaving van de openbare orde, een gebiedsontzegging, groepsverbod en meldplicht opleggen. Hiermee heeft de burgemeester een instrument om op te treden tegen ernstige en herhaalde overlast van groepen (jongeren) op straat. Hoewel de naam van de wet impliceert dat het een instrument is om het voetbalvandalisme te bestrijden, is het ook een wet waarmee de burgemeester andere vormen van ernstige overlast kan aanpakken.

In 2014 heeft de burgemeester van Urk de Voetbalwet ingezet tegen een agressieve inwoner.²⁷ Deze inwoner zorgde voor geluidsoverlast, schold mensen uit, bedreigde de benedenbuurvrouw en vertoonde intimiderend gedrag. Door oplegging van het gebiedsverbod kon de overlastveroorzaker zes weken niet meer in zijn eigen woning verblijven. Uit de memorie van toelichting²⁸ blijkt dat het uitgangspunt van deze wet is dat een gebiedsverbod niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene. Daarom kan een gebiedsverbod zich in principe niet uitstrekken tot de omgeving van de woning. De voorzieningenrechter oordeelde dan ook in bovengenoemde zaak dat artikel 172a Gemeentewet in beginsel niet is geschreven voor het ontzeggen van de toegang tot de woning.

Dit neemt niet weg dat bij de totale aanpak tegen woonoverlast dit een aanvullend instrument kan zijn. Uit de openingstekst van deze wet: “Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester” blijkt dat deze wet aanvullend werkt ten aanzien van gemeentelijke verordeningen. Dit houdt in dat de gebiedsverboden die in de APV zijn opgenomen in stand kunnen blijven.

De burgemeester kan, om de overlast in de woonwijk te verminderen, op grond van deze wet aan hangjongeren bijvoorbeeld een groepsverbod voor langere termijn opleggen.

4.4 Artikel 172b Gemeentewet

Op grond van artikel 172b Gemeentewet heeft de burgemeester de bevoegdheid om aan een persoon (bijvoorbeeld de ouders) die het gezag uitoefent over een minderjarige (jonger dan 12 jaar) een bevel te geven zorg te dragen dat de minderjarige zich niet zonder begeleiding binnen een bepaald gebied bevindt. Tevens kan de burgemeester de ouders het bevel geven ervoor te zorgen dat hun minderjarige kind, zonder zijn ouders tussen 20.00 uur en 6.00 uur niet op een ‘voor publiek toegankelijke plaats’ mag komen.

De burgemeester kan beide bevelen geven als het minderjarige kind herhaaldelijk, groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Beide bevoegdheden gelden voor een periode van maximaal drie maanden.²⁹ Indien ouders het bevel van de burgemeester niet naleven kunnen ze op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht worden vervolgd.

In de gevallen dat er sprake is van verstoring van de openbare orde, kan de maatregel volgens de wetgever worden ingezet als ‘drangmaatregel’ om hulpverlening in een gezin op te kunnen starten.³⁰ Naar aanleiding van de evaluatie³¹ van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast heeft de Eerste Kamer aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd om artikel 172b Gemeentewet over 12-minners te schrappen.

²⁷ Rb. Midden-Nederland 13 oktober 2010, ECLI:NL:RBMNE:2014:4861.

²⁸ Kamerstukken II, 2007/08, 31 467, nr.3, p. 17.

²⁹ Op grond van artikel 172b lid 2 Gemeentewet.

³⁰ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, p. 17.

³¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, p. 61.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft middels een brief³² aan de toenmalige minister Opstelten laten weten dat ze van mening is dat het instrument moet blijven bestaan. Volgens de vereniging kunnen bestaande instrumenten, zoals een gebiedsverbod door de burgemeester of gedragsaanwijzing door de officier van justitie, niet opgelegd worden aan kinderen onder de 12 jaar. Dit vanwege het feit dat bij een overtreding van het bevel zij niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Daardoor zijn er in de praktijk onvoldoende instrumenten beschikbaar om kinderen, die ernstige overlast veroorzaken, in deze leeftijdscategorie aan te pakken. Bij de vereniging hebben diverse gemeenten aangegeven dat ze de afgelopen jaren situaties hebben gehad waarin ze er dicht tegenaan zaten om dit instrument in te zetten en dat de problematiek onder de 12-minners toeneemt. Volgens de vereniging kan dit instrument de ernst van de overreding benadrukken en de ouders doen laten inzien dat het gedrag van hun kind een serieuze maatregel tot gevolg heeft.

4.5 Artikel 174a (Wet Victoria) Gemeentewet

Op grond van artikel 174a Gemeentewet is de burgemeester bevoegd woningen te sluiten. De bepaling van het eerste lid van dit artikel luidt:

*“De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publieke toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord”.*³³

Om te beoordelen of dit artikel van toepassing kan zijn bij de aanpak van woonoverlast is het relevant om terug te gaan naar de achtergrond van dit wetsartikel.

In de jaren '80 begon de drugsproblematiek groter te worden. De drugshandel vond niet alleen maar plaats in en vanuit coffeeshops maar men begon ook te dealen vanuit huis.³⁴ Hierdoor nam de overlast toe: geluidsoverlast als gevolg van trippende gebruikers, naalden in de omgeving, samenscholing en bedreiging. De openbare orde problemen namen toe en de aandacht van de overheid voor de overlast problematiek nam toe.

De noodzaak om bij een pand vanwaar in drugs werd gehandeld in te grijpen nam toe naar mate de overlast toenam. Het sluiten van een woning bleek echter op basis van de APV niet mogelijk. Dit vanwege het eerder genoemde feit dat dit volgens artikel 10 Grondwet alleen mogelijk is behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Om de gemeenten toch een instrument te geven voor de aanpak van drugsoverlast stelde de regering voor een bevoegdheid in de Gemeentewet op te nemen. De reikwijdte van de bevoegdheid werd verruimd zodat er ook ruimte was voor toekomstige ontwikkelingen. In de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 5.) is opgemerkt dat sluiting van een woning slechts gerechtvaardigd kan zijn bij overlast die wat betreft de risico's voor de omgeving te vergelijken is met drugsoverlast. Het moet gaan om overlast die maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en die niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bestreden, aldus de nota. Verstoring van de openbare orde in de zin van deze wet kan alleen aanwezig worden geacht bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd.

Aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens moet aannemelijk worden gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf ernstige gedragingen voordoen en dat, zoals bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is opgemerkt (*Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 13, p. 20.), daardoor verschillende soorten ernstige

³² https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130828_brief-kabinet_artikel-172b-gemeentewet.pdf (geraadpleegd april 2016).

³³ Op grond van lid 2 heeft de burgemeester deze bevoegdheid ook in het geval het gaat om ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde.

³⁴ Van den Berg & Van der Grinten & Schilder 2015, p. 88.

overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen. Alleen dan is een ingrijpend middel als de sluiting van de woning gerechtvaardigd.

Drugsoverlast voldoet het meest aan deze criteria maar voor deze vorm van overlast is er, zoals verderop in dit onderzoek blijkt, in 2007 een ander instrument en wel de Wet Damocles gekomen. Toch zijn er ook andere vormen van overlast denkbaar die voldoen aan deze criteria. Een voorbeeld hiervan is ernstige overlast door wapenhandel of prostitutie in een woning.³⁵

Resumerend

- Voor de toepassing van artikel 174a Gemeentewet moet het gaan om overlast, veroorzaakt door gedragingen in de woning of op het daarbij behorende erf, waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord.
- Sluiting van een woning is slechts gerechtvaardigd bij overlast die wat betreft de risico's voor de omgeving te vergelijken is met drugsoverlast.
- Verstoring van de openbare orde, als bedoeld in artikel 174a Gemeentewet, is alleen aanwezig bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd.
- Het moet aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk zijn dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf ernstige gedragingen voordoen waardoor verschillende soorten ernstige overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen.

Met de komst van de Wet Damocles is de toepassing van artikel 174a Gemeentewet in een ander daglicht komen te staan. Ingrijpen bij een pand waar drugs worden verhandeld of aanwezig zijn gebeurt inmiddels op grond van de Wet Damocles. Wat is dan anno 2016 de waarde nog van artikel 174a Gemeentewet? Gezien de voorbeelden van overlast die hierboven zijn genoemd is het de vraag of artikel 174a Gemeentewet een waardevol instrument is bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen. Zijn de overlast voorbeelden die de wetgever noemt niet heftiger? Om antwoord te krijgen op deze vraag volgt een beschrijving van een aantal uitspraken. Hoe oordeelde de rechter in deze zaken?

4.5.1 Jurisprudentie bespreking

Dat de veelheid aan incidenten in een zaak niet altijd bepalend is voor de vraag of de sluiting van een woning gerechtvaardigd is, blijkt uit de volgende jurisprudentie uit Tilburg.³⁶ In deze zaak over een Roma familie ging het om een waslijst van verstoringen van de openbare orde waarbij steeds één of meer bewoners van de woning betrokken waren. De burgemeester stelde dat de desbetreffende incidenten op zichzelf bezien wellicht niet ernstig waren maar uit de veelheid ervan volgde dat de openbare orde rond de woning werd verstoord.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde echter anders. Deze verwerpt het argument van de burgemeester. Volgens de Afdeling kan verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 174a van de Gemeentewet alleen aanwezig worden geacht bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving in ernstige mate wordt bedreigd. Zodanige overlast kan aldus de Afdeling slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn.

De rechtbank Zeeland-West-Brabant³⁷ komt in een uitspraak uit 2015 ook terug op bovenstaande uitspraak van de Afdeling. In deze zaak had de burgemeester van Middelburg een woning voor drie maanden gesloten. Reden hiervoor was langdurige ernstige overlast. Een deel van de mutaties ging over voorvallen die geen relatie hadden met de woning of de

³⁵ Ministerie van BZK 2011, p. 45.

³⁶ RvS.1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.

³⁷ Vزر. Rb.Zeeland-West-Brabant 3 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5902.

directe omgeving en konden volgens de rechtbank om die reden niet ten grondslag worden gelegd aan de sluiting van de woning. De meldingen van omwonenden en constatering van de politie zagen voor het overgrote deel op ernstige geluidsoverlast. Dit was tevens onvoldoende om de woningsluiting te rechtvaardigen aangezien niet aannemelijk werd dat de gezondheid en veiligheid van omwonenden hierdoor in ernstige mate werd bedreigd. Hoewel het proces-verbaal informatie bevatte over psychische klachten van burens, kwam niet voldoende vast te staan dat die het gevolg waren van de overlast. Hoewel er wel een eenmalig incident was geweest van een dreigende confrontatie tussen omwonenden en de overlast veroorzaker, waarbij de politie had ingegrepen, was dit volgens de rechtbank een eenmalig incident. Verder rechtvaardigde een dergelijke verstoring van de openbare orde niet de sluiting van de woning, op grond van 174a Gemeentewet, omdat de verstoring niet uitging van de overlast veroorzaker en diens woning.

Dat het bij een sluiting van een woning, op grond van artikel 174a Gemeentewet, moet gaan om ernstige overlast die zich met grote regelmaat en langdurig voordoet, blijkt uit een zaak die speelde in Noord Nederland.³⁸ Een man dreigde zichzelf van het leven te beroven door zijn woning in brand te steken. Dit dreigement had hij zes jaar eerder ook gedaan. Volgens de burgemeester was er sprake van een ernstige, gevaarlijke situatie. Uit navraag bij instanties bleek de er een zorgwekkend beeld was over de bewoner en zijn voorgeschiedenis. De rechtbank deelde deze mening van de burgemeester en snapte dat er onrust en angstgevoelens leefde in de buurt maar vond dat de burgemeester niet over kon gaan tot sluiting van de woning. De rechtbank wilde niet uitsluiten dat de bewoner zijn dreigementen niet daadwerkelijk tot uitvoer had gebracht als de hulpverleners niet waren opgetreden maar van ernstige overlast die maatschappelijke onaanvaardbare vormen had aangenomen en die zich met grote regelmaat en langdurig voordeed, was volgens de rechtbank geen sprake. Er was dan ook onvoldoende basis om de sluiting van de woning op grond van artikel 174a Gemeentewet te rechtvaardigen.

In 2011 heeft de Afdeling³⁹ aan het bestandsdeel “gedragingen in de woning” uit het artikel een strikte interpretatie gegeven. In deze zaak was de Afdeling het eens met de rechtbank dat het aannemelijk was dat een massale vechtpartij tussen de bewoners van de woning, inclusief hun aanhang en hen vijandig gezinde groepen en tussen de bewoners en de politie, een onveilige situatie voor omwonenden en een grote mate van onrust in de buurt hadden veroorzaakt. De Afdeling was echter van oordeel dat uit het feitenrelaas niet kon worden opgemaakt wie deze escalatie van de situatie in welke mate had veroorzaakt. Anders dan de rechtbank was de Afdeling van oordeel dat het feit dat de overlast mede aan de bewoners was te wijten, onvoldoende grondslag voor de conclusie bood dat de openbare orde rond de woning uitsluitend of overwegend vanuit de woning of het bijbehorende erf werd verstoord.

4.5.2 Artikel 174a Gemeentewet in relatie tot artikel 8 EVRM

Bij de bespreking van artikel 8 EVRM bleek al dat het Europese Hof als voorwaarde stelt dat een wet voldoende kenbaar moet zijn gemaakt en voldoende nauwkeurig en precies geformuleerd is. Voor de burger moet het namelijk in redelijke mate voorzienbaar zijn wat de consequenties zijn van het gedrag. Door de eerder genoemde verruiming van de reikwijdte van artikel 174a Gemeentewet, namelijk sluiting van de woning wegens verstoring van de openbare orde door gedragingen in de woning, is het maar de vraag of er wel wordt voldaan aan de voorzienbaarheidseis. De bepaling is namelijk nogal algemeen en universeel.⁴⁰ Lid 4 van het artikel biedt echter redding. Uit dit lid blijkt dat de burgemeester, voordat hij tot sluiting overgaat, de overlastveroorzaker in de gelegenheid moet stellen om een einde te

³⁸ Rb. Noord-Nederland 7 mei 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ9354.

³⁹ RvS.16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697.

⁴⁰ Brouwer & Schilder 2001, p. 309.

maken aan de overlast. Tevens moet de burgemeester aangeven waaruit de verstoring van de openbare orde bestaat en wat de consequentie is als er geen einde aan komt.⁴¹

4.5.3 Conclusie jurisprudentie

Uit bovengenoemde uitspraken is op te maken dat, om artikel 174a Gemeentewet in te kunnen zetten, de volgende punten belangrijk zijn:

- Het moet gaan om ernstige overlast die maatschappelijke onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en die zich met grote regelmaat en langdurig heeft voorgedaan. Dit moet aan de hand van concrete, verifieerbare gegevens aannemelijk worden gemaakt.
- Ernstige geluidsoverlast is onvoldoende om de woningsluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet te rechtvaardigen.
- Om van verstoring van de openbare orde, in de zin van artikel 174a Gemeentewet, te kunnen spreken moet het gaan om overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving in ernstige mate wordt bedreigd. Zodanige overlast kan slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn. Cumulatie alleen is niet genoeg.
- De verstoring van de openbare orde moet uitsluitend of overwegend uitgaan vanuit de woning of het bijbehorende erf van de overlastveroorzaker.

Uit de jurisprudentie blijkt dat het sluiten van een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet niet vaak de rechterlijke toets doorstaat. De overlast moet namelijk al langer spelen, er moet sprake zijn van verstoring van de openbare orde en in het dossier moet voldoende bewijs aanwezig zijn om dit te onderbouwen. Het is niet uitgesloten dat dit instrument waardevol kan zijn bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen maar gezien de (strengere) voorwaarden die gelden, is het een instrument dat niet snel ingezet kan worden. Hieruit volgt logischerwijs dat dit artikel slechts een sluitstuk en ultimum remedium kan zijn in de aanpak van woonoverlast.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat als dit ultimum remedium ingezet wordt, de dossiervorming essentieel is. Hierbij is, zoals bij de bespreking van het privaatrechtelijk juridisch instrumentarium in hoofdstuk vijf aan de orde komt, een intensieve samenwerking van betrokken partijen essentieel. Als deze samenwerking pas tot stand komt op het moment dat een sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet dreigt, is de kans uitermate groot dat het dossier niet volledig is en dat de kans op een succesvol beroep op artikel 174a Gemeentewet zeer gering is. Voorafgaand aan de mogelijke sluiting hebben partijen naar alle waarschijnlijkheid al meerdere pogingen gedaan om de overlast te doen stoppen. Dit gehele voortraject moet onderdeel zijn van het dossier.

4.6 Woningwet

Op grond van een aantal artikelen van de Woningwet is er een mogelijkheid om woonoverlast aan te pakken. Hoewel deze artikelen niet direct de meest belangrijke zijn bij de aanpak van sociale woonoverlast is het in de totale aanpak toch relevant deze kort te bespreken.

Op grond van artikel 1b van de Woningwet is het voor de eigenaar of gebruiker van een bouwwerk (zoals een woning) verboden om het Bouwbesluit 2012 te overtreden. In dit besluit is onder andere opgenomen dat het verboden is om een woning op een brandgevaarlijke manier te gebruiken of om deze te vervuilen. Artikel 1a van de Woningwet is een vangnet voor andere situaties waar de gezondheid en de veiligheid in het geding is. Het is namelijk op grond van dit artikel verboden om door de staat of het gebruik van de woning een gevaar

⁴¹ Volgens artikel 174a lid 4 Gemeentewet is dit niet van toepassing, indien dit in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.

voor veiligheid of gezondheid te laten ontstaan.⁴² Handhavend optreden, met een last onder dwangsom/bestuursdwang of bij herhaalde overtredingen met een bestuurlijke boete, is aan het college van burgemeester en wethouders.

Op grond van de bouwverordening, die op grond van artikel 8 door de gemeenteraad is vastgesteld, zijn allerlei vormen van overlast in woning en tuin verboden. Daarbij valt onder andere te denken aan overlast door hennepcultuur, afval, uitwerpselen van dieren, asbest deeltjes en auto-onderdelen. Het bevoegde bestuursorgaan kan tegen overtreding van de bouwverordening optreden met bestuursdwang.⁴³

4.7 Artikel 17 Woningwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, ook wel bekend als Rotterdamwet)

In 2005 is artikel 17 van de Woningwet aangepast, met als doel de leefbaarheid te waarborgen. Een woning sluiten op basis van de Woningwet is mogelijk op grond van artikel 17 van deze wet. Het moet dan gaan om herhaalde overtreding van artikel 1a en 1b van de Woningwet. Als de staat of het gebruik van een gebouw dusdanig is dat het een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid tot gevolg heeft, kan het bevoegd gezag op grond van dit artikel de woning sluiten. In 2014 is deze wet gewijzigd. Ook in gemeenten van minder dan 100.000 inwoners kan de wet nu toegepast worden.⁴⁴

4.7.1 Conclusie

De wettelijke basis van de diverse artikelen van de Woningwet, de bouwverordening inbegrepen, zien niet zozeer op gedragingen in een woning maar op de fysieke staat van een woning. Omdat het in dit onderzoek gaat om sociale woonoverlast is dit juridisch instrument minder passend. In de praktijk is het echter niet uitgesloten dat er bij sociale woonoverlast ook sprake is van een combinatie met fysieke woonoverlast/slecht onderhouden woningen.⁴⁵ De Woningwet biedt de gemeente mogelijkheden om op te treden en dat deel van de woningoverlast aan te pakken. Vanuit die benadering is het noemen van deze mogelijkheden op grond van bepalingen van de Woningwet relevant.

4.8 Wetsvoorstel ‘selectieve woningtoewijzing’

Eind maart 2016 heeft de ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met een aanscherping van de ‘Rotterdamwet’. Door deze aanscherping komt er een wettelijke basis voor de selectieve woningtoewijzing, waarbij woningzoekenden worden gescreend op overlastgevend crimineel gedrag.

De selectieve woningtoewijzing in de huidige vorm, vindt meestal plaats op basis van een convenant, dat wordt afgesloten tussen de gemeente, de woningcorporatie en politie. Als de woningcorporatie een woning aanbiedt in een gebied waar de maatregel van toepassing is, wordt er op basis van de politiegegevens onderzoek gedaan naar relevante incidenten. Op basis hiervan wordt het zogenoemde ‘woonrisico’ bepaald. Hieruit volgt of men vermoedt dat de huisvesting van de betrokkene wel of geen risico vormt voor de toename van de overlast in het gebied. Op basis hiervan geeft de burgemeester een rood/groen – licht aan de woningcorporatie.⁴⁶

Met deze aanscherping van de Rotterdamwet komt er een uniforme methodiek om selectieve woningtoewijzing in een beperkt aantal gebieden met ernstige leefbaarheidsproblemen toe te passen. Die voorziet in de noodzakelijke wettelijke waarborgen voor woningzoekenden en is tevens eenvoudig en snel uitvoerbaar.

⁴² Jeths & Jongh & Vols 2015, p.16.

⁴³ Ministerie van BZK 2011, p. 39.

⁴⁴ Ministerie van BZK 2011 (Aanvullingen bij de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering).

⁴⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p.3. (MvT).

⁴⁶ De grondslag voor de verstrekking van de politiegegevens aan de burgemeester wordt gebaseerd op artikel 18 lid 1, onderdeel c, onder 2 van de Wet op de politiegegevens.

In de diverse gemeenten zijn er verschillen ten aanzien van de gedragingen waarop gescreend wordt. Met dit wetsvoorstel wordt tevens beoogd om de huidige praktijk van selectieve woningtoewijzing meer gestroomlijnd te laten verlopen en van rechtsbescherming te voorzien. Met als doel dat de inbreuk op vrijheid van vestiging en op de privacy van woningzoekenden beperkt wordt.⁴⁷

Het voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) vindt plaats op 17 mei 2016.⁴⁸

4.9 Wet Victor

Deze wet is in 2002 in werking getreden en bestaat uit drie onderdelen. Allereerst is er middels artikel 7:231 lid 2 BW voor de verhuurder een mogelijkheid gecreëerd om in geval van sluiting de huur op te zeggen. Ten tweede wordt de eigenaar van een gesloten woning verplicht om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegd gezag (artikel 13b Woningwet). Ten derde worden de regels omtrent de onteigening van een woning aangepast.⁴⁹

Deze handhavingsmiddelen zijn met name van belang bij het bestrijden van overlast veroorzaakt vanuit kamerverhuurpanden, logiesgebouwen of recreatiewoningen. Tevens heeft de gemeente de mogelijkheid om verwachte overlast te voorkomen door deze vormen van verblijf te reguleren.⁵⁰

De bevoegdheden van deze wet worden in de praktijk zelden ingezet. Het is lastig om een gebruiker of beheerder te vinden en vaak is de gesloten woning zodanig verwaarloosd dat het financieel niet interessant is om het gebruik of beheer over te nemen.⁵¹

4.10 Wet Damocles

In het kader van dit onderzoek naar de juridische mogelijkheden bij sociale woonoverlast is het relevant om kort de Wet Damocles te bespreken. In 2007 wordt het nieuwe artikel 13b Opiumwet gedoopt tot de Wet Damocles. Op basis van deze Wet Damocles is het voor de burgemeester mogelijk woningen waar drugs worden verhandeld of aanwezig zijn, te sluiten. Bij de toepassing van dit artikel is het niet nodig om aan te tonen dat de openbare orde wordt verstoord. Het enkele feit dat er in de woning verboden middelen worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, is voldoende om sluiting te rechtvaardigen. Het doel van de sluiting van een woning is het bestrijden van drugscriminaliteit in plaats van het handhaven van de openbare orde (zoals bij artikel 174a Gemeentewet).

Als er een woonoverlast situatie is waarbij sprake is van drugshandel of de aanwezigheid van drugs, is het zeker relevant om de mogelijkheden van de toepassing van dit artikel te bekijken. Het voert voor dit onderzoek te ver om hier gedetailleerd op in te gaan. Het noemen van dit artikel is echter wel relevant voor de volledigheid van de juridische mogelijkheden. Het is namelijk niet uitgesloten dat er bij multiprobleemgezinnen ook drugsproblematiek aan de orde is. Als de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet, een woning sluit waar woonoverlast speelt en drugs wordt aangetroffen, is het wel van belang dat de burgemeester zijn besluit op de juiste wijze motiveert. Het doel van de sluiting van de woning moet het bestrijden van drugscriminaliteit zijn in plaats van het beëindigen van de woonoverlast.

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 314, nr. 3, p. 4 (MvT).

⁴⁸ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34314_selectieve_woningtoewijzing (geraadpleegd april 2016).

⁴⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 3 (MvT).

⁵⁰ Ministerie van BZK 2011, p.47.

⁵¹ Vols 2013, p. 89.

4.11 Wet tijdelijk huisverbod

Bij gevallen van huiselijk geweld kan de burgemeester een tijdelijk huisverbod, van maximaal tien dagen met eventuele verlenging tot de totale duur van vier weken, opleggen. De burgemeester moet meteen de relevante hulp- en adviesinstanties inschakelen, zodat er stappen worden gezet om de problematiek waar het geweld uit voorkomt, op te lossen. De Wet tijdelijk huisverbod is niet bedoeld om woonoverlast tegen te gaan maar kan wel helpen overlast, als deze het gevolg is van huiselijk geweld, te stoppen.

Het huisverbod is een bestuursrechtelijk instrument met als doel om een afkoelingsperiode in te lassen en escalatie bij huiselijk geweld te voorkomen. Er moet een actuele en dringende behoefte aan een afkoelingsperiode bestaan. Het opleggen van een huisverbod is een ingrijpend instrument waarvan de toepassing zeer grote gevolgen heeft voor het privéleven van betrokkenen. Daarom is de bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod beperkt tot situaties waarin voldoende grond aanwezig is om aan te nemen, althans ernstig te vermoeden, dat zich een ernstig en onmiddellijk gevaar voordoet voor de veiligheid van personen.⁵²

4.12 Wetsvoorstel 'Wet aanpak woonoverlast'

Volgens voormalig Tweede-Kamerlid Dijkhoff is er behoefte aan een verfijnder instrument om woonoverlast aan te pakken. Een woning sluiten is erg ingrijpend en is niet altijd op zijn plaats. Volgens Dijkhoff moet de overheid gericht op kunnen treden tegen woonoverlast en maatwerk is daarbij van belang. Volgens hem moet dat maatwerk mogelijk zijn met behulp van een gedragsaanwijzing. Hij heeft voorgesteld om artikel 151d aan de Gemeentewet toe te voegen ('Wet aanpak woonoverlast').

De voorgestelde bepaling luidt⁵³: "De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene die een woning of een bij de woning behorend erf gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig worden gehinderd".

De gemeenteraad kan besluiten of in de gemeente behoefte is aan de mogelijkheid om specifieke gedragsaanwijzingen op te leggen. Dit zal per gemeente anders zijn. Als de raad een verordening vaststelt kan zij de burgemeester daarbij tevens verzoeken een beleidsregel vast te stellen voor het gebruik van de bevoegdheid (artikel 4:81 Awb). Het kan ook zijn dat de raad het vaststellen van de beleidsregel als voorwaarde verbindt aan het opleggen van gedragsregels.⁵⁴

Het geven van een gedragsaanwijzing is in het wetsvoorstel gekwalificeerd als het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In deze last staat dat de overlastveroorzaker bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastveroorzaker slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, na een tijd helemaal geen bezoekers meer mag ontvangen, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien etc.⁵⁵ De burgemeester moet alvorens hij deze gedragsaanwijzing oplegt eerst andere minder ingrijpende middelen, zoals bijvoorbeeld mediation of buurtbemiddeling, gebruiken om de overlast tegen te gaan. Tevens zal de burgemeester vaak eerst een waarschuwing geven voordat hij besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom. Op die manier is ook voldaan aan de eis van voorzienbaarheid. De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. Titel 5.3 van de Awb is van toepassing.

⁵² Grinten & Van den Berg 2015, p.11.

⁵³ Van den Berg & Van der Grinten & Schilder 2015, p. 98.

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 7 (MvT).

⁵⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 5 (MvT).

4.13 Conclusie

In dit hoofdstuk is het bestuursrechtelijk instrumentarium aan bod gekomen. Daarmee is voor een deel antwoord gegeven op de volgende deelvraag: "Welke juridische instrumenten kunnen de gemeente 's-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?"

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders hebben diverse bevoegdheden om een woning te sluiten:

- De eerste bevoegdheid van de burgemeester is te vinden in artikel 174a Gemeentewet. Deze bevoegdheid is in het kader van dit onderzoek uitvoerig besproken. De burgemeester kan een woning sluiten indien door gedragingen in een woning de openbare orde rondom die woning ernstig verstoord wordt. Er dient tevens sprake te zijn van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving ernstig wordt bedreigd. Uit de jurisprudentie blijkt dat het sluiten van een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet niet vaak de rechterlijke toets doorstaat. Omdat het een erg ingrijpend middel is, waardoor gezinnen op straat komen, is dit in de aanpak van woonoverlast een uiterst middel dat ingezet kan worden.
- De tweede bevoegdheid van de burgemeester is te vinden in artikel 13b Opiumwet.
- De derde bevoegdheid om een woning te sluiten is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders, op grond van artikel 17 Woningwet. Het traject na de sluiting van de woning is geregeld in de wet Victor. De tweede kamer heeft onlangs ingestemd met een aanscherping van de Rotterdamwet. Door deze aanscherping komt er, als de eerste kamer akkoord gaat, een wettelijke basis voor de selectieve woningtoewijzing, waarbij woningzoekenden worden gescreend op overlastgevend crimineel gedrag.

Er zijn andere instrumenten die van toepassing kunnen zijn bij de aanpak van woonoverlast. Met de toepassing van deze instrumenten kan een bijdrage worden geleverd aan de totale aanpak van de problematiek die speelt bij multiprobleemgezinnen. Vanuit die achtergrond biedt de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, de Wet tijdelijk huisverbod en artikel 172b Gemeentewet mogelijkheden. Daarbij valt op dat diverse gemeenten aangeven dat de problematiek onder de 12-minners toeneemt, wat ervoor kan zorgen dat dit instrument in de toekomst meer wordt ingezet. Als er in combinatie met sociale woonoverlast ook fysieke overlast aan de orde is biedt de Woningwet nog mogelijkheden om het deel van de fysieke overlast aan te pakken.

Een autonome verordening die gevolgen heeft voor de bewoning is in strijd met artikel 10 Grondwet. Toch kan een geringe inbreuk op het recht op privéleven worden geaccepteerd.

Met de toevoeging van artikel 151d aan de Gemeentewet (Wet aanpak woonoverlast) krijgt de overheid volgens Dijkhoff een gericht juridisch middel in handen waarmee ze gericht op kan treden tegen woonoverlast. Hiermee is maatwerk, met behulp van een gedragsaanwijzing mogelijk.

Hoofdstuk 5 Privaatrechtelijk juridisch instrumentarium

Omdat deze scriptie is geschreven in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch is het privaatrechtelijke instrumentarium met minder diepgang uitgewerkt. Vanwege de ketenaanpak zou het echter een gemis zijn om het privaatrechtelijke instrumentarium buiten beschouwing te laten. De woningcorporaties zijn een van de belangrijkste ketenpartners in de aanpak van woonoverlast. Voor de regierol van de gemeente is het daarom belangrijk om een basiskennis te hebben van het instrumentarium van de woningcorporaties. De privaatrechtelijke mogelijkheden voor burgers zijn, omdat de burger geen partner is in de gezamenlijke aanpak, buiten beschouwing gelaten. De rol van de Vereniging voor Eigenaars komt, als extra aanvulling, in het schematisch overzicht van het juridisch instrumentarium⁵⁶ kort aan bod.

5.1 Huurrecht

Omdat de huurder een contract heeft afgesloten met de verhuurder ontstaan er verplichtingen jegens elkaar. Beide moeten zich respectievelijk als goed huurder en goed verhuurder gedragen. Het huurrecht kan uitkomst bieden als er een situatie ontstaat waarbij een partij zich niet aan deze verplichting houdt. De juridische relatie is gebaseerd op de contractuele verplichtingen. In tegenstelling tot het bestuursrecht, waarbij de publiekrechtelijke relatie burger versus overheid geldt, biedt de privaatrechtelijke relatie van huurder-verhuurder vaak meer mogelijkheden.

Hoe de woningcorporaties goed bestuur en toezicht invullen is te lezen uit onderstaande tekst uit de Governance code.

“Woningcorporaties staan voor het huisvesten van mensen met een bescheiden inkomen en voor kwetsbare groepen. De zorg voor een leefbare omgeving hoort daarbij. Woningcorporaties zijn maatschappelijke ondernemingen. Het zijn private ondernemingen die met een maatschappelijke opdracht een volkshuisvestelijke taak uitvoeren.”⁵⁷

Uit deze tekst blijkt dat woningcorporaties niet enkel een huis in de vorm van een stapel stenen verhuurt. Ze zijn ook verantwoordelijk voor een leefbare woonomgeving. Voordat het juridisch instrumentarium wordt besproken komt eerst de verplichting van de verhuurder aan bod.

5.2 Verplichting verhuurder

De woningcorporatie (verhuurder) heeft een taak om woonoverlast te beperken en op die manier het woongenot van omwonenden (andere huurders) te beschermen. Juridisch vloeit deze taak voort uit artikel 7:204 BW: de verhuurder moet de huurder het ongestoord en rustig genot verschaffen van een goed onderhouden woning.⁵⁸ De vraag is alleen of en wanneer overlast in huurrechtelijke zin voor een gebrek zorgt. In lid 2 van artikel 7:204 BW staat omschreven wat onder een gebrek wordt verstaan: een staat of eigenschap van de zaak of een andere niet aan de huurder toe te rekenen omstandigheid, waardoor de zaak aan de huurder niet het genot kan verschaffen dat een huurder bij het aangaan van de overeenkomst mag verwachten.

Maar in welk kader valt woonoverlast dat wordt veroorzaakt door omwonenden? Is dit een gebrek in de zin van artikel 7:204 lid 2 BW? Een verhuurder heeft het woon- en leefgedrag van de buren niet zonder meer in de hand. Als er sprake is van overlast dan is sprake van een feitelijke stoornis zoals genoemd in ditzelfde artikel. Uit de memorie van toelichting blijkt

⁵⁶ Zie bijlage 1.

⁵⁷ Governancecode woningcorporaties 2015.

⁵⁸ Jeths & Jongh & Vols 2015, p. 14.

dat een feitelijke stoornis door een derde geen gebrek is. Verkeerslawaaï, spelende kinderen die een bal door een ruit gooien, burengerucht en soortgelijke overlast komen voor rekening van de huurder. Uit de memorie van toelichting volgt ook dat het niet uitgesloten is dat de verhuurder zodanige bevoegdheden tegenover derden heeft dat gezegd kan worden dat hij zelf mede tot de feitelijke stoornis bijdraagt door van deze bevoegdheden geen gebruik te maken.⁵⁹ In die situatie is 'de derde' namelijk een voor de verhuurder bekende overlastveroorzaker. De verhuurder moet in die situatie optreden en de huurder die woonoverlast ervaart kan op grond van 7:206, 7:207 en 7:208 BW zijn rechten tegen de verhuurder uitoefenen. De verhuurder moet in deze situatie de overlastklachten onderzoeken en actie ondernemen tegen de huurders die overlast veroorzaken.⁶⁰

Een recent voorbeeld uit de jurisprudentie⁶¹ laat bovenstaande zien. In deze zaak speelt het volgende: een huurster treitert haar buurvrouw zodanig dat de huurster altijd naar buiten komt op het moment dat de buurvrouw (of haar bezoek) thuiskomt of vertrekt. De buurvrouw voelt zich achtervolgd, de huurster spookt altijd rond haar huis en ze voelt zich bespied. De huurster komt dreigend en intimiderend over, zonder iets te zeggen. Ze is constant aanwezig en loopt rakelings langs mensen. Beide huren hun woning van dezelfde verhuurder. De buurvrouw vordert in deze procedure dat de verhuurder wordt verplicht om zorg te dragen voor ontbinding van de huurovereenkomst met de huurster. Volgens het hof is er sprake van dusdanige intimidatie dat deze moet worden beschouwd als ernstige overlast. De frequentie waarmee dit gebeurt, levert een ernstige inbreuk op van de persoonlijke levenssfeer van de buurvrouw. Volgens het hof is de woningcorporatie te kort geschoten in haar verbintenissen om de overlast tegen te gaan. De woningcorporatie wordt veroordeeld om een procedure tegen de huurster aanhangig te maken.

Omdat de verhuurder aan beide partijen verhuurt is de verhuurder verplicht om op te treden tegen de overlast veroorzakende partij.

Uit de interviews met de woningcorporaties bleek dat het bij woonoverlast klachten vrijwel altijd gaat om partijen die beide bij dezelfde corporatie huren.

Als de verhuurder niet (voldoende) optreedt, levert dit een tekortkoming op. Alvorens de verhuurder overlastklachten grondig onderzoekt en indien nodig andere instanties inschakelt kan de verhuurder de huurder allereerst aanspreken op zijn verplichting om, op grond van artikel 7:213 BW en vaak ook opgenomen in de huurovereenkomst, huurreglement of algemene voorwaarden, zich als goed huurder te gedragen. Onder goed huurderschap wordt immers ook verstaan dat er geen overlast wordt veroorzaakt aan andere huurders.⁶² Op grond van artikel 7:219 BW is de huurder, binnen zekere marges, ook verantwoordelijk voor gedragingen van anderen die met zijn goedgevinden het gehuurde gebruiken of zich daar bevinden.⁶³ Er kan een moment komen dat de verhuurder, vanwege de aanhoudende overlast, een huurovereenkomst wil beëindigen. Een huurovereenkomst die betrekking heeft op woonruimte kan in beginsel slecht eindigen na opzegging, door ontbinding of door beëindiging met wederzijds goedvinden.⁶⁴ Deze eindigingsvormen worden, met uitzondering van de beëindiging met wederzijds goedvinden⁶⁵, achtereenvolgens besproken.

⁵⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 26 089 nr. 3, p.15.

⁶⁰ Jeths & Jongh & Vols 2015, p.15.

⁶¹ Hof 's-Hertogenbosch 20 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:117.

⁶² De Jonge 2013, p. 120.

⁶³ De Jonge 2013, p. 121.

⁶⁴ Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2011, p. 208.

⁶⁵ Deze vorm wordt voor dit onderzoek als niet relevant beschouwd.

5.3 Opzeggen huurovereenkomst

De verhuurder die een huurovereenkomst wenst te beëindigen en die niet op ontbinding kan aansturen zal de overeenkomst moeten opzeggen (artikel 7:271 BW). Uit artikel 7:271 BW blijkt dat de verhuurder bij huuropzegging een opzegtermijn in acht moet nemen. Op die manier kan de huurder zich voorbereiden op de beëindiging. Tevens moet de verhuurder de aanleiding van de huuropzegging vermelden en deze reden moet vallen onder de beëindigingsgronden uit artikel 7:274 lid 1 BW.⁶⁶ Als laatste moet de verhuurder op grond van artikel 7:271 lid 4 BW aan de huurder vragen om binnen zes weken te laten weten of hij toestemt met de beëindiging.

Uit artikel 7:274 lid 1 onder a BW, blijkt dat de rechter de beëindigingsvordering van de verhuurder kan toewijzen indien de huurder zich niet als goed huurder heeft gedragen. Op grond van lid 6 van dit artikel kan de rechter, als het slecht huurdersgedrag de beëindiging rechtvaardigt, de huurder nog een termijn van hoogstens een maand geven om alsnog aan zijn verplichting van goed huurder te voldoen.

Een nadeel van de beëindigingsprocedure is dat het, vanwege de opzegtermijn en de extra zes weken die tellen als de huurder niet reageert, een langere procedure is dan een ontbindingsprocedure. Deze laatst genoemde procedure heeft voor de verhuurder nog een aantal voordelen in vergelijking met een beëindigingsprocedure.⁶⁷ Deze voordelen komen bij de bespreking van de ontbinding verder aan bod.

5.4 Ontbinding huurovereenkomst

Zoals in paragraaf 5.2 al naar voren kwam, kan de huurder aangesproken worden als deze zich niet als goed huurder gedraagt. De huurder houdt zich dan namelijk niet aan zijn verplichting. In juridische termen is er sprake van een tekortkoming en heeft de verhuurder de bevoegdheid om de huurovereenkomst, op basis van artikel 6:265 BW jo 7:231 BW, te ontbinden, mits de tekortkoming de ontbinding rechtvaardigt. Tevens moet aantoonbaar zijn dat minder ingrijpende middelen om de woonoverlast te doen stoppen niet het beoogde resultaat opleverde.

Ontbinding van de huurovereenkomst kan dan, op grond van artikel 7:231 lid 1 BW, geschieden door de rechter. De rechterlijke uitspraak waarbij de overeenkomst wordt ontbonden kan uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. Dit is een voordeel ten opzichte van een uitspraak waarbij een beëindigingsvordering wordt toegewezen. Daar kan dit namelijk niet bij (artikel 7:272 lid 1 BW).

Los van het feit dat een ontbinding, omdat de huurder zijn woning kwijt raakt, ernstige gevolgen heeft, is het ook niet de meest wenselijke optie in de aanpak van woonoverlast. Het daadwerkelijke probleem wordt niet aangepakt. Het gezin moet elders gaan wonen waar het hoogstwaarschijnlijk weer voor overlast zorgt. Als ontbinding niet te voorkomen is dan moet er bij het toepassen van dit ingrijpende middel een goede (belangen) afweging worden gemaakt. Uit jurisprudentie (zie voorbeeld paragraaf 5.4.1) blijkt dat een huurder zich in een proces vaak beroept op speciale omstandigheden, zoals gezondheidsklachten, aanwezigheid van jonge kinderen, ouderdom of de lange duur van de bewoning van de huurwoning.

Uit de interviews met de woningcorporaties bleek dat het in de praktijk wel voorkomt dat een gezin dat overlast veroorzaakt tevens een huurachterstand heeft. In die situaties is het voor de woningcorporaties makkelijker om de huurovereenkomst op grond van de wanbetaling te

⁶⁶ Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2011, p. 215.

⁶⁷ Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2011, p. 232.

ontbinden. Veelal wordt drie maanden huurachterstand als voldoende beschouwd om over te gaan tot ontbinding.⁶⁸

5.4.1 Jurisprudentie

In de recente rechtspraak blijkt dat deze belangenafweging terugkomt, zo blijkt ook uit de volgende uitspraak.

Een zeer agressieve familie in Limburg is onlangs nog uit hun huurwoning gezet.⁶⁹ De rechtbank Limburg oordeelde dat de belangen van de huurder bij het voorzetten van bewoning onmiskenbaar groot zijn, maar dat deze niet maken dat de woningcorporatie naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid geen gebruik zou mogen maken van de haar toekomende wettelijke bevoegdheden. Tegenover het belang van de huurder staat immers het belang van de woningcorporatie om mede vanwege haar verplichting jegens omwonenden - zeker als die ook van haar huren- voor een zo veilig mogelijke woonomgeving te zorgen en overlast vanuit een door haar verhuurde woning te voorkomen. Volgens de rechtbank stond vast dat de woningcorporatie, door de huurder aan te spreken op het gedrag en nauw contact te onderhouden met hulpverleners, met het belang van de huurder rekening had gehouden maar dit gaf niet het beoogde resultaat. Het verweer van de huurder dat het belang van de kinderen een ontruiming in de weg staat hield geen stand. Het belang van de kinderen is in deze zaak volgens de rechter niet van zodanige aard dat het belang van de woningcorporatie daarvoor dient te wijken.

In bovengenoemde uitspraak komt terug dat het belangrijk is om rekening te houden met het belang van de overlastgevende huurder en met de fundamentele grondrechten die hij heeft maar het belang van de verhuurder zelf speelt ook een belangrijke rol.

Het is voor de woningcorporatie, net als eerder bleek bij het bestuursrechtelijk instrumentarium, van belang dat bij de aanpak van woonoverlast eerst de minst ingrijpende maatregelen worden toegepast. Indien deze maatregelen niet voldoen, kan men opschalen naar een ingrijpender middel. Hierbij is samenwerking met alle betrokken hulpverleners noodzakelijk. In de situatie van het gezin in Limburg waren er veel hulpverleners betrokken. Er speelde meerdere problemen binnen dit gezin. Uiteindelijk was een gedegen dossier met feiten en het aantonen van het feit dat er geen andere mogelijkheid was hetgeen dat de rechter deed besluiten dat het belang van de woningcorporatie zwaarder moest wegen en ontruiming was gerechtvaardigd.

Uit het interview met een van de woningcorporatie kwam naar voren dat het in de praktijk nogal eens ontbreekt aan een gedegen dossier. Dikwijls zijn niet alle overlastmeldingen in het dossier terug te vinden. Een overlast situatie kan klein beginnen waardoor de eerste meldingen niet altijd in het dossier worden vermeld. Tevens kwam naar voren dat de woningcorporatie, vanwege privacy overwegingen, niet altijd de benodigde informatie van de politie krijgt.

5.5 Huurrechtelijke gedragsaanwijzing

Zoals uit voorgaande blijkt, is het beëindigen van de huurovereenkomst niet altijd mogelijk en is de kans groot dat het overlastprobleem zich verplaatst. Een juridisch instrument dat minder ingrijpend is dan het ontbinden van de huurovereenkomst en bijdraagt aan het oplossen van het overlastprobleem, is de huurrechtelijke gedragsaanwijzing. Deze gedragsaanwijzing is gebaseerd op artikel 3:296 BW.

⁶⁸ De Jonge 2013, p. 149.

⁶⁹ Rb.Limburg 20 augustus 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:7121.

De huurder die op grond van artikel 7:213 BW verplicht is om geen woonoverlast te veroorzaken kan door de rechter een gedragsaanwijzing opgelegd krijgen. De eisen die aan de tekortkoming van de huurder worden gesteld, zijn bij een gedragsaanwijzing minder streng dan bij het instrument van ontbinding en ontruiming. Het is voldoende als de woningcorporatie aan kan tonen dat de huurder tekortschiet in de nakoming van zijn verplichtingen die voortvloeien uit de wet (artikel 7:213 – 7:219 BW) en de huurovereenkomst. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld sfeerrapportages van eigen medewerkers, processen-verbaal van de politie en verklaringen van omwonenden en/of foto's of video's te verzamelen.⁷⁰ Het is echter niet mogelijk om van te voren aan te geven bij hoeveel tekortkomingen een gedragsaanwijzing kan worden ingezet.

In een gedragsaanwijzing kan de verhuurder een gebod (verplichting om iets te doen) of verbod (verplichting tot het nalaten van iets) voor de huurder vastleggen. Deze gedragsaanwijzing is een bestaand instrument maar is niet bij alle verhuurders bekend. Michel Vols van de Rijksuniversiteit heeft deze gedragsaanwijzing voor woonoverlast opnieuw onder de aandacht gebracht en in 2015 beschreven in een visiedocument⁷¹. Met de huurrechtelijke gedragsaanwijzing hebben woningcorporaties een middel dat tussen de eerste stap, van het inzetten van niet juridische middelen, en de laatste ingrijpende stap, namelijk de ontbinding van de huurovereenkomst in staat.

Een positief neveneffect van de gedragsaanwijzing is dat omwonenden het signaal krijgen dat hun klachten serieus worden genomen en dat geprobeerd wordt om het conflict snel aan te pakken. Tevens wordt met de gedragsaanwijzing, door bijvoorbeeld de verplichting (gebod) om hulpverlening te aanvaarden op te nemen, de onderliggende problematiek aangepakt.

In het visiedocument komt naar voren op welke manier een gedragsaanwijzing kan worden verkregen:

1. Een vrijwillige gedragsaanwijzing⁷² voorafgaand aan een gerechtelijke procedure;
2. Een vrijwillige gedragsaanwijzing tijdens de zitting bij de kantonrechter;
3. Een onvrijwillige gedragsaanwijzing via een gerechtelijke procedure.

Een uitwerking van deze drie manieren is terug te vinden in de handreiking⁷³ geschreven door het CCV.

De geïnterviewde medewerkers van de woningcorporaties gaven aan dat de huurrechtelijke gedragsaanwijzing nog niet tot nauwelijks wordt gebruikt.

5.5.1 Samenwerking

Bij het inzetten van dit juridisch instrument is een samenwerking met andere ketenpartners, zoals hulpverleners, politie en gemeente, essentieel.⁷⁴ Als het verplicht aanvaarden van hulpverlening deel uitmaakt van de gedragsaanwijzing is het belangrijk om met de hulpverleners de casuïstiek te bespreken, omdat deze hulpverleners ook bij de uitvoering betrokken zijn. Tevens kunnen zij adviseren over de inhoud van een gedragsaanwijzing. Ook als het aanvaarden van hulpverlening geen onderdeel uitmaakt, is samenwerking van belang. Omdat diverse partners ook contact kunnen hebben met het gezin heeft het toegevoegde waarde om op de hoogte te zijn en de informatie met elkaar te delen.

⁷⁰ Veen & Vols 2015, p. 33.

⁷¹ Veen & Vols 2015.

⁷² Vrijwillige gedragsaanwijzing, neergelegd in een vaststellingsovereenkomst, op grond van 7:900 BW.

⁷³ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2014.

⁷⁴ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2014, p. 15.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is voor een deel antwoord gegeven op de volgende deelvraag: “Welke juridische instrumenten kunnen de gemeente 's-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?”

Het privaatrechtelijk instrumentarium is in dit hoofdstuk aan bod gekomen. De huurder en verhuurder hebben beide verplichtingen. De huurder dient zich als goed huurder te gedragen, bij een tekortkoming kan de verhuurder nakoming vorderen. De woningcorporatie (verhuurder) heeft een taak om de woonoverlast te beperken en op die manier het woongenot van omwonenden (andere huurders) te beschermen.

Met name als de verhuurder zowel aan de overlastveroorzaker als aan degene die overlast ervaart een woning verhuurt, moet de verhuurder de overlastklachten onderzoeken en actie ondernemen. De verhuurder kan de overlastveroorzaker aanspreken op hun verplichting om zich als goed huurder te gedragen. Als de overlastklachten aanhouden, kan er een moment komen dat de verhuurder een huurovereenkomst wil beëindigen. Een huurovereenkomst die betrekking heeft op woonruimte kan in beginsel eindigen na opzegging of door ontbinding, waarbij de ontbindingsprocedure voor de verhuurder de meeste voordelen oplevert. De overlast moet dermate zijn dat ontbinding gerechtvaardigd is. Tevens moet aantoonbaar zijn dat minder ingrijpende middelen om de woonoverlast te doen stoppen, niet het beoogde resultaat opleverde.

Als ontbinding juridisch haalbaar is, dan is het toch niet altijd de meest wenselijke optie in de aanpak van woonoverlast. De huurder raakt zijn woning kwijt, met alle gevolgen van dien. Tevens wordt het daadwerkelijke probleem niet aangepakt. De kans is reëel dat het gezin vanuit een nieuwe woning wederom overlast gaat veroorzaken.

Mocht ontbinding niet te voorkomen zijn dan moet er bij het toepassen van dit ingrijpende middel een goede (belangen) afweging worden gemaakt. De huurder beroept zich in een proces vaak op speciale omstandigheden, zoals gezondheidsklachten, aanwezigheid van jonge kinderen, ouderdom, of de lange duur van de bewoning van de huurwoning. In de praktijk blijkt dat het tijdens een ontbindingsprocedure, bij de woningcorporatie nogal eens ontbreekt aan een gedegen dossier.

Een juridisch instrument dat minder ingrijpend is dan het ontbinden van de huurovereenkomst en bijdraagt aan het oplossen van het overlast probleem is de huurrechtelijke gedragsaanwijzing. Bij het inzetten van dit juridisch instrument is een samenwerking met andere ketenpartners, zoals hulpverleners, politie en gemeente, essentieel. De geïnterviewde woningcorporaties hebben nog weinig tot geen ervaring met deze gedragsaanwijzing.

Hoofdstuk 6 Strafrechtelijk juridisch instrumentarium

In veel situaties bellen mensen bij overlast de politie. De politie reageert op acute meldingen en grijpt in indien de wet wordt overtreden. Zo zijn er situaties denkbaar dat er aangifte wordt gedaan van mishandeling, bedreiging, vernieling of discriminatie. De politie heeft een duidelijke handhavende taak en de bevoegdheden om op te kunnen treden tegen overlast(veroorzakers) als er een strafrechtelijke bepaling wordt overtreden.

6.1 Burengerucht

In artikel 431 Sr is geregeld dat degene die rumoer of burengerucht veroorzaakt waardoor de nachtrust kan worden verstoord, met een geldboete van de eerste categorie wordt gestraft. In de jurisprudentie is hier niet veel over te vinden. In 2013 heeft de politie in 's-Hertogenbosch een burger aangehouden wegens burengerucht.⁷⁵ Het ging in deze zaak om een bewoner die in de nachtelijke uren geluidsoverlast veroorzaakte voor de rest van de bewoners van het appartementencomplex.

6.2 Bevoegdheden Openbaar Ministerie

Bij de bestrijding van ernstige overlast maakt het Openbaar Ministerie gebruik van de bevoegdheden en instrumenten die met invoering van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast zijn ingevoerd.⁷⁶ Deze bevoegdheden en instrumenten worden hieronder kort toegelicht. Deze bevoegdheden en instrumenten pakken niet direct de woonoverlast aan maar kunnen, zoals eerder genoemd, wel een bijdrage leveren aan de aanpak van overlast in de woonwijk. Niet zelden gaat woonoverlast veroorzaakt door een gezin en overlast van deze gezinsleden in de wijk samen.

6.2.1 Strafbeschikking

Zoals al terugkwam in hoofdstuk twee komt het Openbaar Ministerie in beeld zodra de overlastveroorzaker verdacht wordt van een strafbaar feit. De officier van justitie kan, indien het gaat om een strafbaar feit waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, een strafbeschikking opleggen. Met de strafbeschikking is het mogelijk om onder andere een gebiedsverbod of meldplicht op te leggen.⁷⁷

6.2.2 Gedragsaanwijzing (op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering) door de officier van justitie

Als er sprake is van een strafbaar feit kan de officier van justitie, vooruitlopend op een rechterlijke veroordeling, op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering ter beëindiging van de ernstige overlast een gedragsaanwijzing geven, inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod en/of meldplicht.⁷⁸

Uit de evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast blijkt dat met name de toepassing van de gedragsaanwijzing (op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering) door de officier van justitie, succesvol is maar het ontbreekt soms nog aan de bekendheid ervan en de gedragsaanwijzing wordt met name gebruikt bij voetbalvandalisme.⁷⁹

⁷⁵ Hof 's-Hertogenbosch 9 december 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:5315.

⁷⁶ Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001) via: www.om.nl (geraadpleegd mei 2016).

⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 882, nr. 3, p.4. (MvT).

⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 882, nr. 3, p.4. (MvT).

⁷⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, p. 85.

6.3 Artikel 38v Wetboek van Strafrecht (WvSr)

Bij sommige strafbare feiten kan niet worden volstaan met geldboetes, taakstraffen of (lichte) vrijheidsstraffen maar zijn gerichte maatregelen nodig om de omgeving te beschermen. Bijvoorbeeld bij situaties van aanhoudende overlast doordat personen strafbare feiten plegen die de leefbaarheid in bepaalde wijken aantast.⁸⁰

Artikel 38v WvSr geeft de strafrechter de mogelijkheid om, ter beveiliging van de maatschappij of voorkoming van strafbare feiten, een maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid bij de rechterlijke uitspraak op te leggen. Dit kan een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht inhouden.⁸¹ Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen, kan de rechter bij zijn uitspraak bevelen dat de maatregel direct uitvoerbaar is (artikel 38v lid 4 WvSr).

6.4 Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Onder bepaalde voorwaarden⁸² kan de rechter bepalen dat een door hem opgelegde straf gedeeltelijk niet ten uitvoer zal worden gelegd. Dit gebeurt onder een aantal algemene voorwaarden, die terug te vinden zijn in artikel 14c lid 1 WvSr. Op grond van lid 2 van dit artikel is het ook mogelijk dat de rechter bijzondere voorwaarden oplegt. Een van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf kan zijn dat de rechter een gebiedsgebod oplegt (artikel 14c, tweede lid, onder 7, WvSr). De veroordeelde mag bijvoorbeeld in zijn proeftijd niet een bepaalde buurt bezoeken. Voor alle voorwaardelijke straffen geldt dat de veroordeelde in zijn proeftijd niet opnieuw in de fout mag gaan. Doet de veroordeelde dat wel dan kan de rechter beslissen dat de voorwaardelijke straf alsnog moet worden uitgevoerd.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het strafrechtelijk instrumentarium aan bod gekomen. Daarmee is het laatste theoretische deel van de deelvraag: “Welke juridische instrumenten kunnen de gemeente 's-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?” beantwoord.

Strafrechtelijk zijn er een aantal mogelijkheden in de aanpak van woonoverlast. Zo is in het Wetboek van Strafrecht bepaald dat degene die rumoer of burengerucht veroorzaakt waardoor de nachtrust kan worden verstoord, kan worden gestraft. Als de overlastveroorzaker tevens overlast in de omliggende wijk veroorzaakt, waarbij een strafbaar feit wordt gepleegd, heeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om een strafbeschikking met gebiedsverbod of meldplicht op leggen. Als er sprake is van een rechterlijke veroordeling, kan de officier van justitie vooruitlopend op deze veroordeling een gedragsaanwijzing geven, inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod en/of meldplicht.

Als de strafrechter een straf oplegt, heeft hij de mogelijkheid om, ter beveiliging van de maatschappij of voorkoming van strafbare feiten, op grond van artikel 38v WvSr, een maatregel zoals bijvoorbeeld gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht op te leggen.

Tenslotte kan de strafrechter die een straf oplegt maar deze gedeeltelijk niet ten uitvoer legt onder bijzondere voorwaarden bijvoorbeeld een gebiedsverbod (artikel 14c, tweede lid, onder 7, WvSr) opleggen waardoor de veroordeelde in zijn proeftijd niet een bepaalde buurt mag bezoeken.

⁸⁰ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 551, nr. 3, p.6 (MvT).

⁸¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, nr. 3, p.12 (MvT).

⁸² Zie voor deze voorwaarden artikel 14a WvSr.

Hoofdstuk 7 De inzet van het juridisch instrumentarium in de praktijk.

In voorgaande hoofdstukken is het juridisch instrumentarium aan bod gekomen. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van casuïstiek uit het verleden teruggekeken op welk instrumentarium destijds is ingezet en of de ketenpartners alle mogelijkheden die er waren, voldoende hebben benut.

7.1 Casus bespreking

Eerste casus

In de eerste casus gaat het om een gezin waar al acht jaar sprake is van woonoverlast, in de vorm van o.a. geluidsoverlast, vernieling en intimidatie, alvorens de politie deze casus aanmeldt bij het Veiligheidshuis. De reden dat de politie de casus aanmeldt, is een uit de hand gelopen feest waar de politie meerdere malen ter plaatse moest komen en de vader van het gezin heeft gearresteerd. De casus was voordat deze werd aangemeld, al besproken in het wijknetwerk maar daar lukte het niet om grip op de situatie te krijgen. Meldingen van buurtbewoners waren vrijwel altijd anoniem en/of de buurtbewoners waren niet bereid om aangifte te doen. Als de politie, na een (anonieme) melding, de straat in kwam rijden, zagen de bewoners dit vanwege de camera's die in de woning hingen. De rolluiken gingen naar beneden waardoor de overlastsituatie niet meer zichtbaar was. Door dit alles was handhavend optreden/ vervolging lastig.

Deze casus is een mooi voorbeeld van een praktijk situatie die niet uitzonderlijk is. Het dossier kan, vanwege het ontbreken van bewijsvoering, voor de woningcorporatie te beperkt zijn om over te gaan tot ontbinding. Tevens heeft de burgemeester niet voldoende dossier om over te gaan tot sluiting van de woning op grond van artikel 174a Gemeentewet. Toch moet de woningcorporatie, vanwege zijn verplichting als verhuurder, de overlastveroorzaker aanspreken (de omwonenden huren ook van dezelfde woningcorporatie). Dit is ook gebeurd in een gesprek, waarin hen is verteld dat de overlast moet stoppen. De overlastveroorzakers gaven aan dat ze bereid waren hieraan te gaan werken en ondersteuning van hulpverleners hierbij te accepteren. Tevens ontving het gezin, met het oog op de jaarwisseling, een waarschuwingsbrief van de gemeente.

Na een hoopvolle start werkte het gezin echter al snel niet meer mee aan de hulpverlening en werd er geen enkele medewerking verleend aan een buitengerechtelijke oplossing. Daarom besloot de woningcorporatie om over te gaan tot een dagvaarding voor ontbinding van de huurovereenkomst. Hierop antwoordde het gezin met een verzoek om te schikken in de rechtszaak en vroeg de woningcorporatie om medewerking te verlenen aan een verhuizing naar een andere wijk. De woningcorporatie ging akkoord en bood een laatste kans contract aan en wilde daarbij speciale voorwaarden opnemen. Toch besloot het gezin om zelf de huur op te zeggen en verlieten vrijwillig de woning. Het is onduidelijk waar het gezin nu verblijft. Het gezin staat op de zwarte lijst voor woningverhuur en kan daardoor drie jaar geen woning huren in de omgeving. Hoewel de overlast in deze wijk is gestopt, is er geen grip meer op het gezin en kan men de onderliggende problematiek niet aanpakken.

In deze casus zijn partners na acht jaar overlast, toen de casus in het Veiligheidshuis werd aangemeld, intensief samen gaan werken. De samenwerking verliep goed. De huurrechtelijke (vrijwillige of onvrijwillige) gedragsaanwijzing had in deze casus zeer waarschijnlijk ingezet kunnen worden. In een eerder stadium had de woningcorporatie, samen met de partners, de gedragsaanwijzing op kunnen stellen, met als doel de overlast

snel te beëindigen, een signaal af te geven naar de omwonenden en hulpverlening te regelen (door het opnemen van het gebod om deze hulp te aanvaarden). In deze casus had ook het geven van een bestuurlijke waarschuwing (als drangmiddel⁸³), effect kunnen hebben. Met deze waarschuwing krijgt een overlastveroorzaker het signaal dat het voortduren van de woonoverlast kan leiden tot het toepassen van de bevoegdheid van de burgemeester, namelijk het sluiten van de woning op grond van artikel 174a Gemeentewet. Ook al was, in deze casus, de kans klein dat sluiting van de woning op grond van 174a Gemeentewet haalbaar was, kan het effect van een bestuurlijke waarschuwing zijn dat het overlastgevend gedrag stopt/afneemt.

Tweede casus

Dat er situaties zijn waarbij, ondanks de grote impact, ontruiming niet is te voorkomen blijkt uit de volgende casuïstiek die onlangs in 's-Hertogenbosch speelde. Het ging daarbij om een paar gezinnen met Roma achtergrond, die veel woonoverlast veroorzaakten. De problematiek die speelde was, vanwege de cultuur, wel erg specifiek. Daarom is bij de analyse van deze casuïstiek er voor gekozen om niet gedetailleerd op de inhoud in te gaan. Toch is deze casuïstiek interessant voor de praktijk, omdat het in beeld brengt welke andere factoren invloed kunnen hebben op de aanpak van sociale woonoverlast.

Bij diverse hulpverleners waren de gezinnen in beeld. Partners deden wat ze konden, bleven handelen en handhaven en hielden elkaar op de hoogte. Er waren veel anonieme klachten van omwonenden. Dat stond een goed dossieropbouw in de weg. De gemeente voelde in deze situatie grote politieke druk. Bij ontruiming was de kans reëel dat het een deel van de Roma gemeenschap voor dit gezin op zou komen en/of dat het gezin de media zou opzoeken om hun situatie aan de orde te stellen. Dit zorgde voor een remmende werking in de aanpak. Voor de woningcorporatie was dit frustrerend. Ze waren bang dat na een eventuele ontruiming, de gemeente de woningcorporatie toch zou vragen om het gezin opnieuw een woning aan te bieden. Tevens vond de woningcorporatie het aan omwonenden niet uit te leggen dat er niks (zichtbaars) werd gedaan.

Uiteindelijk gebruikte de woningcorporatie de huurachterstand om in te grijpen en over te gaan tot ontruiming. Omdat de gezinsleden formeel inwoners van 's-Hertogenbosch bleven kwam het probleem op het bordje van de gemeente te liggen. De gemeente voelde de politieke druk en wilde niet dat het gezin een zwervend bestaan kreeg, met alle gevolgen van dien. Aan de Afdeling Openbare Orde en Veiligheid werd gevraagd om met een oplossing te komen.

In deze casus komt naar voren dat er belangen kunnen spelen die een remmende werking hebben op de inzet van het juridisch instrumentarium. Hoewel deze casuïstiek qua problematiek het 'topje van de ijsberg' is in de aanpak van woonoverlast, moet er ook een plan zijn voor deze gezinnen. Uit de casus komt namelijk naar voren dat de gemeente nog een rol heeft na de ontruiming. Als de beschikbare (niet-) juridische middelen niet tot het gewenste resultaat leiden, is er een sluitstuk nodig in de aanpak van woonoverlast. Diverse gemeenten (Tilburg, Maastricht, Amsterdam, Utrecht, Rotterdam) in Nederland hebben inmiddels zo'n sluitstuk, een voorbeeld daarvan zijn de 'Skaeve Huze'⁸⁴, waarmee ze gezinnen een laatste kans woning aanbieden. Hierdoor is het voor alle partners duidelijk wat het einddoel kan zijn en is er geen open eind omdat niet duidelijk is wie de verantwoordelijkheid op zich neemt als een gezin op straat komt. Hoewel dit sluitstuk waarschijnlijk maar voor een beperkt aantal gezinnen relevant is, geeft het bij de aanpak duidelijkheid voor alle partners en niet in de laatste plaats aan omwonenden.

⁸³ Middel om de woonoverlast te laten stoppen zonder dat daarbij wettelijke dwang wordt uitgeoefend.

⁸⁴ Een woonvoorziening – met meestal simpele, vrijstaande containerwoningen - op plekken waar weinig of geen omwonenden zijn (bron: <http://www.hetccv-woonoverlast.nl/interventies/alternatieve-woonvormen>, (geraadpleegd april 2016)).

Hoe liep het in deze casus af?

Uiteindelijk heeft de gemeente het gezin een sloopwoning aangeboden. Er is een bruikleenovereenkomst tussen de gemeente en het gezin getekend. Deze overeenkomst is echter pas in het laatste stadium tot stand gekomen toen er sprake was van een crisis situatie omdat het gezin op straat zou komen te staan.

7.2 Verhouding bestuursrechtelijke en privaatrechtelijk instrumentarium

In voorgaande hoofdstukken is het bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en privaatrechtelijk juridisch instrumentarium beschreven. In casuïstiek waar het om een huurwoning gaat en de overlast impact heeft op de openbare ruimte is het van belang om de verhouding tussen het privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium te bekijken. Welke partij is in de aanpak tegen woonoverlast aan zet?

Gezien de contractuele verhouding tussen woningcorporatie en huurder, ligt het voor de hand dat over het algemeen de corporatie als eerste aan zet is. Afhankelijk van de impact die de overlast op de openbare ruimte heeft, kan de gemeente er tegelijkertijd voor zorgen dat overlastgevend gedrag van het gezin in de woonwijk met bestuursrechtelijke middelen wordt aangepakt. Tevens kunnen ketenpartners een goede bijdrage leveren aan onder andere dossiervorming en totstandkoming van de gedragsaanwijzing. Omdat de overlast wel impact heeft op de openbare ruimte heeft de gemeente in deze fase al wel de regie over de aanpak. De aard van de casus kan er wel voor zorgen dat, vanwege het algemeen belang, in uitzonderlijke situaties de gemeente als eerste aan zet is.

Zodra de privaatrechtelijke middelen zijn uitgeput is de gemeente aan zet om met de bestuursrechtelijke middelen de woonoverlast aan te pakken.

7.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn twee casussen uit de praktijk geanalyseerd. Daarbij is bekeken of de juridische mogelijkheden die eerder zijn besproken, volledig zijn benut. Dit is de laatste stap van de deelvraag: “Welke juridische instrumenten kan de gemeente ’s-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?”

Wat opvalt, is dat in beide casussen de gezinnen al bij diverse partners in beeld waren maar de intensieve samenwerking pas echt op gang kwam nadat de zaken escaleerden. Hoewel een overlastsituatie langdurig aanwezig kan zijn, blijkt het in de praktijk lastig, vanwege het ontbreken van bewijsvoering, voor de woningcorporatie om over te gaan tot ontbinding. Gesprekken met de overlastveroorzakers kunnen bijdragen aan een oplossing maar in deze casus was het lastig om gedragsverandering te weeg te brengen. De huurrechtelijke (vrijwillige of onvrijwillige) gedragsaanwijzing kan dan een mooi middel zijn om de afspraken meer kracht te geven en consequenties te verbinden aan de afspraken. Als de beschikbare (niet-) juridische middelen niet tot het gewenste resultaat leiden, is er nog een sluitstuk nodig in de aanpak van woonoverlast, bijvoorbeeld in de vorm van ‘Skaeve Huze’.

In de praktijk blijkt dat er belangen kunnen spelen die een remmende werking hebben op de inzet van het juridisch instrumentarium. Een voorbeeld hiervan is de politieke druk die meespeelde toen Roma gezinnen op straat dreigden te komen.

De algemene lijn is dat, daar waar het om huurwoningen gaat, de woningcorporatie als eerste aan zet is. Als de privaatrechtelijke instrumenten zijn uitgeput, komen de bestuursrechtelijke instrumenten aan bod. Zodra de overlast impact heeft op de openbare ruimte heeft de gemeente de regie.

Hoofdstuk 8 Aanpak woonoverlast in andere gemeenten

Voor de documentenanalyse, waarbij onderzocht moest worden welke aanpak andere gemeenten gebruiken, was het van belang dat de gemeente ervaring had in de aanpak van woonoverlast en dat deze aanpak geanalyseerd was. In de handleiding⁸⁵, “Voorkomen is beter dan uit huis zetten” gemaakt in opdracht van het Ministerie van BZK, is kennis en kunde van onder andere de gemeenten Rotterdam, Nijmegen en Amersfoort beschreven en geanalyseerd. Volgens de schrijvers van deze handleiding geven deze gemeenten een goed beeld van wat er is ontwikkeld om woonoverlast aan te pakken.

Voor de gemeente Rotterdam geldt tevens dat ze op de CCV site (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) en op het Landelijk Platform Woonoverlast worden genoemd in de praktijkvoorbeelden die daar beschreven zijn. Ook is het Rotterdamse actieplan aanpak woonoverlast 2009-2014 in 2011 geëvalueerd, waarna het recente Rotterdamse actieplan woonoverlast 2015-2019 is geschreven.⁸⁶ De gemeente Amersfoort heeft een groot deel van de instrumentenkist van Rotterdam aanpast naar hun eigen situatie.⁸⁷ Omdat de gemeente Amersfoort partner is van het Landelijk Platform Woonoverlast was deze gemeente makkelijk benaderbaar voor een interview. Bijkomend feit is dat de gemeente Amersfoort qua inwoners te vergelijken is met de gemeente 's-Hertogenbosch.⁸⁸

Voor de gemeente Nijmegen telt mee dat bij medewerkers van de Afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente 's-Hertogenbosch bekend is dat ze bij de gemeente Nijmegen veel ervaring hebben in de aanpak van woonoverlast.

Op basis van bovenstaande feiten, is de aanpak van de gemeente Rotterdam voor dit onderzoek gebruikt in de documentenanalyse en heeft er bij de gemeente Nijmegen en Amersfoort een half gestructureerd interview plaatsgevonden.

8.1 Aanpak woonoverlast in Rotterdam en Amersfoort

Los van het feit of een ontruiming bij sociale woonoverlast juridisch haalbaar is, kan men ook vraagtekens zetten bij het feit of dit wel een doel op zich moet zijn. Het uit huis zetten van een gezin heeft, zo bleek al eerder, veel consequenties en daarmee pakt men de oorzaak van het probleem niet aan. In de aanpak van de gemeente Rotterdam en Amersfoort is de uithuiszetting een allerlaatst middel dat ingezet wordt. Het doel van de aanpak is woonoverlast zoveel mogelijk te voorkomen en waar nodig snel en doeltreffend te beëindigen. De lijn is daarbij: werken aan preventie via zelfredzaamheid en bemiddeling naar waarschuwen en uiteindelijk handhaven.

De aanpak in beide gemeenten kenmerkt zich door een integrale en effectieve samenwerking tussen partners (gemeente, woningcorporatie, Openbaar Ministerie, politie en zorginstellingen). Door de aanpak in goede afstemming met partners uit te voeren, ontstaat er een daadkrachtige aanpak. Hierdoor is er een grotere kans om de woonoverlast succesvol te reduceren of te beëindigen.

In beide gemeenten zijn woonoverlast coördinatoren werkzaam. Samen met de partners maakt de woonoverlast coördinator een plan van aanpak om de overlast aan te pakken en

⁸⁵ Schaafsma & Dieters & Verweij 2013.

⁸⁶ Actieplan woonoverlast 2015-2019, Rotterdam, p. 3. (Via: www.platformwoonoverlast.nl : geraadpleegd mei 2016).

⁸⁷ Schaafsma & Dieters & Verweij 2013, p.40.

⁸⁸ Volgens Wikipedia telt de gemeente Amersfoort 153.000 inwoners en de gemeente 's-Hertogenbosch 150.000. (geraadpleegd maart 2016).

daarbij voert de coördinator de regie. Voor zover er sprake is van een bestuursrechtelijke dossieropbouw, valt dit ook onder de verantwoordelijkheid van de woonoverlast coördinator.

De eerste stap in de aanpak is het inzetten van buurtbemiddeling. Als buurtbemiddeling niet leidt tot blijvende verbetering en/of er spelen complexe problemen dan kan mediation worden ingezet. De woonoverlast coördinator werkt nauw samen met de hulpverleners. Omdat de overlastveroorzaker in veel gevallen niet zelf om hulp vraagt, nemen de partners een actieve houding aan om deze mensen te helpen.

Zodra het niet lukt om woonoverlast met praten, het maken van afspraken en het bieden van zorg/ begeleiding te beëindigen, gaan ketenpartners handhavend optreden. Hierbij is kenmerkend voor de Rotterdamse aanpak dat gele en rode kaarten worden uitgedeeld.⁸⁹ Deze kaarten zijn zowel op particuliere eigenaren als op woningen van de woningcorporaties van toepassing. De gele kaart is de laatste waarschuwing voor de overlastveroorzaker. Hierin staan specifieke afspraken/opdrachten die de overlastveroorzaker moet opvolgen. Als deze binnen een gestelde termijn er niet voor zorgt dat de overlast eindigt dan wordt de rode kaart uitgedeeld. Een rode kaart houdt in dat ontruiming en eventueel sluiting van de woning volgt. Bij het uitreiken van een gele kaart moet het dossier al zodanig zijn dat het juridisch haalbaar is om, indien de rode kaart volgt, over te gaan tot ontruiming en eventueel sluiting. Met het uitdelen van de gele en rode kaarten bundelen de ketenpartners hun afzonderlijke handhavingsinstrumenten in een krachtig signaal aan de overlastveroorzaker dat het afgelopen moet zijn.

De juridische grondslag voor de gele kaart op basis van huurrecht is de waarschuwing voor ontbinding huurovereenkomst. Deze waarschuwing wordt door de woningcorporatie gegeven (ondertekend door de directeur). Voor de dossiervorming vraagt de woonoverlast coördinator van de gemeente rapportage op bij de politie.

De juridische grondslag voor de gele kaart met een burgemeester sluiting is artikel 174a Gemeentewet. Deze kan worden ingezet indien particuliere eigenaren erbij betrokken zijn. De woonoverlast coördinator zorgt voor de dossiervorming en de brief is ondertekend door/namens de burgemeester.

In Rotterdam is er ook ruimte voor het inzetten van de privaatrechtelijke (gedrags-) aanwijzing. Rotterdam wil de verhuurders stimuleren om deze juridische manier van waarschuwen te gaan inzetten. Uit het document actieplan woonoverlast 2015-2019 blijkt dat de corporatie twee zaken heeft voorgedragen.

Tussen de partners in Rotterdam zijn onderling de onderstaande afspraken gemaakt.⁹⁰

- Eigenaar (dus ook woningcorporatie) is in principe de eerst verantwoordelijke om tot ontbinding van de huurovereenkomst over te gaan, voor zover de eigenaar daartoe de juridische mogelijkheden heeft.
- Gegevenslevering vanuit politie richting woningcorporatie loopt via de woonoverlast coördinator die hiertoe gemandateerd is.
- Verhuurder wordt bij een burgemeesterssluiting tijdig geïnformeerd door woonoverlast coördinator als het een woningcorporatie betreft. Dit betekent, dat er in het voortraject in onderling overleg wordt besproken welke weg bewandeld gaat worden: traject huurrecht of bestuursrechtelijke weg.

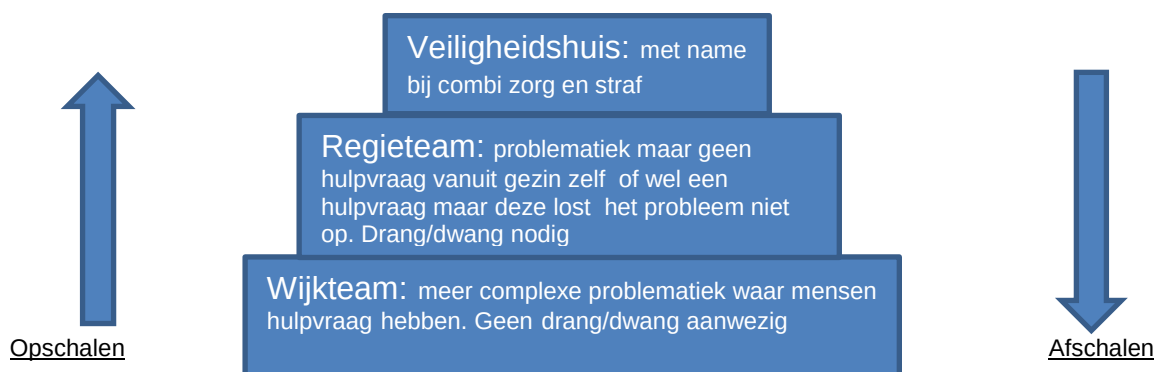
In Amersfoort heeft men nog geen ervaring met de gedragsaanwijzing. De geïnterviewde gaf aan dat de woningcorporaties nog erg afwachtend zijn omdat er binnen de corporatie geen ervaring is in het opstellen van de gedragsaanwijzing. De geïnterviewde ziet de toegevoegde waarde van de huurrechtelijke gedragsaanwijzing.

⁸⁹ In Amersfoort werken ze niet met rode en gele kaarten.

⁹⁰ Gereedschapskist Rotterdam, p.37. via: www.platformwoonoverlast.nl (geraadpleegd mei 2016).

8.2 Aanpak woonoverlast in Nijmegen

De gemeente Nijmegen werkt in de aanpak van woonoverlast met regieteams. Nijmegen kent zes regieteams. Het doel van deze teams is, zorgen voor een resultaatgerichte en integrale aanpak van de problemen in een gezin. De regieteams vormen samen met het Veiligheidshuis en de sociale wijkteams de basisstructuur voor zorg, veiligheid en repressie van de gemeente.



Er zijn heldere samenwerkingsafspraken tussen het Veiligheidshuis, de regieteams en het sociale wijkteam. Om dubbel werk te voorkomen is een goede afstemming tussen de wijkteams en de regieteams cruciaal.

Als de reguliere hulpverlening stagneert en de casus niet kan worden opgelost met de bestaande netwerken dan neemt het regieteam de casus aan.⁹¹

Het is de taak van het regieteam om, onder leiding van gemeentelijke regisseurs, één bindend plan van aanpak op te stellen en de uitvoering daarvan te monitoren. Bij onduidelijkheid/verschil van inzicht is het de taak van de procesregisseur om knopen door te hakken. Per casus is er een casusregisseur die verantwoordelijk is voor een plan van aanpak en de regievoering op de casus. Uit het interview met de procesregisseur van de gemeente Nijmegen kwam naar voren dat het soms lastig is om casusregisseur te krijgen. En als er een casusregisseur is, pakt niet elke casemanager die rol even goed op. De praktijk wijst uit dat als een casusregisseur zijn werk goed doet, de rol van procesregisseur afneemt.

Het regieteam gebruikt de informatie van hulpverleners, de politie en/of de woningcorporatie. In de praktijk komt het soms voor dat het regieteam nog buurtbemiddeling inschakelt maar over het algemeen is dat al in een eerder stadium geprobeerd. Indien nodig, wordt drang en/of dwang uitgeoefend op het gezin.

Het regieteam bestaat uit de volgende partners:

- Gemeente
- Politie
- Woningcorporatie
- Maatschappelijk werk
- Jeugdbescherming Gelderland
- GGZ
- Schuldhulpverlening

Indien nodig schuiven andere partijen aan

Een regieteam komt een keer per vier weken bij elkaar en bespreekt kort het plan van aanpak per casus. Tussentijds is er onderling veel contact tussen de betrokken partijen.

⁹¹ Een regieteam neemt ongeveer 2 a 3 casussen per maand aan. In totaal dus 12 tot 18 casussen per maand.

De procesregisseur stuurt adressen die besproken worden in het regieteam door naar de teamleiders van de sociale wijkteams. Op die manier weten ze wat er besproken wordt.

Uit het interview met de procesregisseur bleek dat het regieteam in de praktijk de volgende middelen inzet:

- Woningcorporatie gaat, vaak samen met hulpverleners en/of politie, in gesprek met het gezin en legt de afspraken vast in een brief.
- Inzetten van een gezinscoach. Deze kan op onverwachte tijden, ook 's avonds, het gezin bezoeken. Dit heeft het voordeel dat het gezin niet weet dat er iemand komt. Er is vanuit de gemeente budget vrijgemaakt voor deze gezinscoach.⁹² Tevens zet het regieteam andere vormen van hulpverlening in.
- Het opstellen van bijzondere voorwaarden bij de huurovereenkomst.
- Het inzetten van een huurrechtelijke gedragsaanwijzing doen ze nu nog niet maar willen ze gaan gebruiken.
- Begeleiden tweede kans (als er een ontruimingsvonnis is). Nijmegen wil in de toekomst kijken of ze, afhankelijk van de bereidwilligheid van omwonenden, die tweede kans ook in dezelfde woning kunnen bieden.

Door de samenwerking met politie en hulpverlening zijn er al in een vroeg stadium korte lijnen tussen partners. Dat zorgt voor een slagvaardige aanpak. Tevens wordt het overlastdossier, dat meestal bij de corporatie ligt, gevoed door wat andere partijen delen.

Het regieteam maakt gebruik van een toestemmingsformulier dat mensen kunnen tekenen. Daarmee geven ze toestemming voor het bespreken van hun casus in het regieteam. De praktijk laat zien dat mensen niet altijd willen tekenen. Partijen hebben ook een privacy convenant getekend, waardoor ze informatie, na het afwegen van de belangen, toch kunnen delen met elkaar.

8.3 Conclusie

Om antwoord te geven op de deelvraag: “Welke instrumenten gebruiken andere gemeenten bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?” is de aanpak van de gemeente Rotterdam, Amersfoort en Nijmegen besproken.

In deze gemeenten voert de gemeente de regie in de aanpak van woonoverlast. In Rotterdam en Amersfoort voeren gemeentelijke woonoverlast coördinatoren de regie. In Nijmegen vormen de regieteams samen met het Veiligheidshuis en de sociale wijkteams voor de basisstructuur voor zorg, veiligheid en repressie van de gemeente. Hierdoor heeft de gemeente in alle drie de steden grip op de woonoverlast en werken partners intensief met elkaar samen. Bij de inzet van het instrumentarium gebruiken alle drie de gemeenten een trapsgewijze aanpak, die begint met het aanspreken op het gedrag, aanbieden van zorg tot het gebruik van de gele en rode kaart in de gemeente Rotterdam en het opstellen van bijzondere voorwaarden bij de huurovereenkomst in de gemeente Nijmegen. De gemeenten zien de toegevoegde waarde van de huurrechtelijke gedragsaanwijzing en willen deze meer gaan gebruiken.

⁹² Gezinscoach kan alleen door het regieteam worden ingezet, procesregisseur neemt hierin uiteindelijk de beslissing.

Hoofdstuk 9 De regierol van de gemeente

Vanwege de noodzaak om met de ketenpartners gezamenlijk op te treden, in de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, staat in dit hoofdstuk de vraag centraal op welke manier de gemeente 's-Hertogenbosch hierbij de regierol kan vervullen.

Casusregie en procesregie

Zoals ook uit het interview bij de gemeente Nijmegen naar voren kwam, kan regievoering plaatsvinden op inhoud en op het proces. Onder regie wordt de coördinatie en sturing van een casus verstaan.

- Voor de casusregisseur ligt dat op het niveau van (dagelijkse) ondersteuning van een persoon of gezin.
- De procesregisseur coördineert en stuurt overstijgend op het niveau van samenwerking tussen meerdere partijen bij complexe- domein overstijgende problematiek.

Bij de beantwoording op de vraag hoe de gemeente de regierol kan vervullen gaat het over procesregie.

9.1 Regie rol van de gemeente

Uit de interviews met de ketenpartners⁹³ blijkt dat, met uitzondering van casuïstiek die partners in het Veiligheidshuis bespreken, de gemeente deze regierol in de huidige aanpak niet heeft. Uit de interviews met de woningcorporaties⁹⁴ kwam tevens naar voren dat de gemeente deze regierol in hun ogen wel moet hebben. In de huidige samenwerking zoeken partners elkaar zelf op, waardoor er een ketenaanpak ontstaat. Er is echter niemand die de gemaakte afspraken monitort en personen aanspreekt indien men zich niet aan de afspraak houdt. Partners ervaren dit als een gemis in de huidige ketenaanpak.

Uit het interview bij de gemeente Nijmegen bleek dat, om een regierol uit te voeren, er in de aanpak helderheid moet zijn over regievoering en de verantwoordelijkheid van de diverse partners. Tevens is hun aanpak gericht op het voorkomen van escalatie. Er zijn duidelijke afspraken over wie de regie heeft als de problemen groter worden en wanneer ze afschalen, omdat de problematiek onder controle is.

9.2 AVE model

Een model dat door de gemeente Leeuwarden ontwikkeld is en gebruikt wordt om de regierol en de verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken is het AVE model.⁹⁵ AVE staat voor: integrale Aanpak ter Voorkoming van Escalatie. Het doel van dit model is om hulpverlening tijdig op te schalen en stagnatie in de samenwerking te doorbreken waardoor de problematiek vanuit het gezin beheersbaar wordt of verdwijnt.

Het AVE model kent vier fasen: AVE1, AVE2, AVE3 en AVE4. In elke fase neemt het regievermogen van de burger af. Binnen het model is sprake van escalatie naar een volgende AVE fase wanneer de procesregie elders wordt belegd.

De gemeente 's- Hertogenbosch kan de regierol vervullen door, bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, het AVE-model toe te passen.

⁹³ Woningcorporatie Zayaz, Woningcorporatie Brabant Wonen en Bemoeizorg.

⁹⁴ Woningcorporatie Zayaz en Woningcorporatie Brabant Wonen.

⁹⁵ Aanpak Voorkoming Escalatie, Gemeente Leeuwarden en Netwerk Directeuren Sociaal Domein (via www.vng.nl).

Om dit model goed te laten functioneren en daarmee de regierol te borgen moeten er per AVE fase op alle niveaus⁹⁶ afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Op die manier is duidelijk wie, wanneer en op welk niveau regie voert. Als de procesregie in alle fasen van het model bij de gemeente ligt, heeft zij altijd grip op de casus.

In onderstaand schema wordt, op basis van het AVE model⁹⁷ weergegeven wat de op- en afschalingsmogelijkheden kunnen zijn voor de gemeente 's-Hertogenbosch:

AVE 1 Zorg AVE2 complex AVE3 complexe zorg + straf AVE4 Totale escalatie

Problemen worden voorkomen door preventie en tijdig gesignaleerd als ze zich voordoen.	Mensen hebben hulp nodig. Er wordt samen een plan gemaakt en uitgevoerd. of Er zijn drang- en dwanginterventies vanuit bestuursrecht, civielrecht of huurrecht nodig. Bij veiligheidszaken wordt het gemeentelijke team Openbare Orde en Veiligheid betrokken. Inzet van bestuursmaatregelen worden verkend en zo nodig ingezet.	Complexe domein overstijgende problematiek. of Samenwerking is niet effectief of stagneert. of De veiligheid is in gevaar.	Totale escalatie. Dreiging maatschappelijke onrust. Mogelijke aandacht media.
<i>Casusregie</i> Burgers en professionals	<i>Casusregie</i> Casusregisseur (iemand die vanuit de hulpverlening een grote rol heeft).	<i>Casusregie</i> Casusregisseur (iemand die vanuit de hulpverlening een grote rol heeft).	<i>Casusregie</i> Procesregisseur
<i>Procesregie</i> n.v.t.	<i>Procesregie</i> Procesregisseur wijkteam. Bij veiligheidszaken kan, afhankelijk van de casus, de regie overgaan naar team Openbare Orde en Veiligheid.	<i>Procesregie</i> Procesregisseur Veiligheidshuis	<i>Procesregie</i> Procesregisseur
<i>Operationeel verantwoordelijk</i> Diverse organisaties.	<i>Operationeel verantwoordelijk</i> Management van teams.	<i>Operationeel verantwoordelijk</i> Management betrokken partijen.	<i>Operationeel</i> Verantwoordelijk Ambtenaar gemeente.
<i>Bestuurlijk verantwoordelijk</i> Wethouder	<i>Bestuurlijk verantwoordelijk</i> Wethouder	<i>Bestuurlijk verantwoordelijk</i> College van B&W	<i>Bestuurlijk verantwoordelijk</i> Burgemeester

⁹⁶ casusniveau, procesniveau, managementniveau en bestuurlijk niveau.

⁹⁷ Aanpak Voorkoming Escalatie, Gemeente Leeuwarden en Netwerk Directeuren Sociaal Domein, p.39. (via: www.vng.nl).

9.3 Privacy

In de huidige tijd waar het recht op privacy hoog in het vaandel staat, kan in dit onderzoek een paragraaf over privacy niet ontbreken. Eerder kwam al terug dat een gedegen dossier, in de aanpak van woonoverlast, relevant is. Deze paragraaf beschrijft hoe partners in de ketenaanpak gegevens voor een volledig dossier met elkaar kunnen delen. Omdat dit onderzoek niet tot doel heeft om te onderzoeken hoe partners de privacy van het gezin dat overlast veroorzaakt, kan borgen, wordt het privacy vraagstuk slechts in grote lijnen besproken.

Op grond van artikel 19 van de Wet op de politiegegevens (Wpg), is de politie gerechtigd om, als er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, informatie te delen met derden (dus ook met woningcorporaties). De politie moet in ieder individueel belang een afweging van belangen maken. Het belang dat gediend wordt met de informatieverstrekking dient afgewogen te worden tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van de persoon op wie de te verstrekken politiegegevens betrekking hebben. Op grond van artikel 20 van dezelfde wet is er de mogelijkheid om, voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is, politiegegevens te verstrekken in een samenwerkingsverband. Voor het verstrekken van de gegevens moet er sprake zijn van een van de volgende doeleinden:

- a) het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- b) het handhaven van de openbare orde;
- c) het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
- d) het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

Tevens moet worden vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden waaronder de gegevens worden verstrekt en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt.

Op basis van artikel 7 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) mogen persoonsgegevens alleen verzameld worden als er een doel is. Het doel moet welbepalend, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn. Om te toetsen of de doeleinden gerechtvaardigd zijn, dient artikel 8 van deze wet als leidraad. In dit artikel zijn zes grondslagen genoemd.⁹⁸ De gegevensverwerking moet gebaseerd zijn op een van deze zes grondslagen. Uit sub f blijkt dat de er sprake moet zijn van een gerechtvaardigd belang waarbij de organisatie zich af moet vragen of met minder gegevens of via een minder ingrijpende weg hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Met een vastgelegd samenwerkingsverband (in de vorm van een convenant) kan hieraan invulling worden gegeven. Voor een effectieve ketenaanpak is het immers noodzakelijk om gegevens met elkaar te delen, anders kan er niet worden samengewerkt. Vervolgens volgt uit artikel 9 Wbp dat de persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

9.4 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal op welke manier de gemeente binnen de ketenaanpak de regierol kan vervullen. Partners geven aan dat het een gemis is dat in de huidige aanpak de regierol ontbreekt. De gemeente zou de regie naar zich toe moeten trekken. De gemeente 's- Hertogenbosch kan de regierol vervullen door, bij de aanpak van woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen, het AVE-model toe te passen. Om duidelijkheid te krijgen over wie wanneer en op welk niveau regie voert moet er per AVE fase op alle niveaus afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij de samenwerking tussen partners zijn er wettelijke bepalingen over het delen van informatie met elkaar.

⁹⁸ Artikel 8 at/mf Wet bescherming persoonsgegevens.

Hoofdstuk 10 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen besproken. Eerst komen de conclusies van de verschillende deelvragen aan bod en daarna volgen de aanbevelingen.

10.1 Conclusies

10.1.1 Welke ketenpartners hebben een rol bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?

Sociale woonoverlast is gedefinieerd als overlast die voorkomt uit de interactie tussen mensen en de gedragingen van mensen. De belangrijkste ketenpartners in de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen zijn: de woningcorporaties, de politie, de gemeente en het Openbaar Ministerie.

Op initiatief van de gemeente is er in 's-Hertogenbosch een samenwerkingsverband van vijf hulpverlenende organisaties⁹⁹, namelijk het CvTB. Omdat multiprobleemgezinnen, vanwege de problematiek op verschillende leefgebieden, dikwijls bekend zijn bij meerdere instanties/hulpverleners is ook het CvTB een partner in de aanpak van woonoverlast.

10.1.2 Welke juridische instrumenten kunnen de gemeente 's-Hertogenbosch en haar ketenpartners inzetten bij sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?

De ketenpartners hebben bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Welke partner aan zet is in de aanpak tegen woonoverlast is afhankelijk van de casuïstiek. Als er sprake is van een strafbaar feit komen de strafrechtelijke mogelijkheden in beeld. Als door de woonoverlast de veilige samenleving in het geding komt heeft de overheid een taak om, middels bestuursrechtelijke mogelijkheden, op te treden. Daarbij moet opgemerkt worden dat de overheid zeer terughoudend moet omgaan met het beperken van grondrechten van de overlastveroorzaker(s). Indien het om een huurwoning gaat is de algemene lijn dat eerst het privaatrechtelijk instrumentarium wordt ingezet alvorens het bestuursrechtelijk instrumentarium aan bod komt. Zodra de overlast impact heeft op de openbare ruimte heeft de gemeente de regie. In de praktijk blijkt dat er belangen kunnen spelen die een remmende werking hebben op de inzet van het juridisch instrumentarium. In de praktijk valt op dat partners in de huidige situatie pas samenwerken als een woonoverlast casus escaleert en dat de regierol van de gemeente ontbreekt of althans onvoldoende is ingevuld.

Privaatrechtelijke mogelijkheden:

De verhuurder heeft, als deze zowel aan de overlastveroorzaker als aan degene die overlast ervaart een woning verhuurt, de verplichting om overlastklachten te onderzoeken en actie te ondernemen. Aan de andere kant heeft de huurder de plicht om zich als goed huurder te gedragen, wat ook inhoudt dat de huurder geen overlast veroorzaakt aan andere huurders. Indien de huurder te kort schiet in zijn verplichting kan dit, als andere minder ingrijpende middelen niet helpen, reden zijn voor ontbinding van de huurovereenkomst. De overlast moet dan zodanig zijn dat ontbinding gerechtvaardigd is. Daarbij is een gedegen dossier van essentieel belang. Dit blijkt vaak lastig te zijn voor de woningcorporaties. Uit de praktijk blijkt dat ontbinding het daadwerkelijke probleem van de overlast niet oplost. Het probleem verplaatst zich vaak naar een andere omgeving waar het gezin dan gaat wonen. Een ander juridisch instrument dat wel bijdraagt aan het oplossen van het overlast probleem, is de huurrechtelijke gedragsaanwijzing.

⁹⁹ Juvans, Novadic-Kentron, Reinier van Arkel groep, Cello, Stichting Maatschappelijke Opvang 's-Hertogenbosch.

Bestuursrechtelijke mogelijkheden:

Vanuit het bestuursrechtelijk instrumentarium heeft de burgemeester op grond van artikel 174a Gemeentewet en 13b Opiumwet de bevoegdheid om een woning te sluiten. Bij sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet moet er sprake zijn van gedragingen in een woning waardoor de openbare orde rondom die woning ernstig verstoord wordt. Tevens dient er sprake te zijn van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving ernstig wordt bedreigd. Omdat het een erg ingrijpend middel is, waardoor gezinnen op straat komen, is dit in de aanpak van woonoverlast een uiterst middel dat ingezet kan worden. Uit de jurisprudentie blijkt dat het sluiten van een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet niet vaak de rechterlijke toets doorstaat.

Tevens zijn er een aantal andere instrumenten, zoals de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, de Wet tijdelijk huisverbod en artikel 172b Gemeentewet die, vanwege de totale aanpak van de problematiek die speelt bij multiprobleemgezinnen, van toepassing kunnen zijn bij de aanpak van woonoverlast. Daarbij valt op dat diverse gemeenten aangeven dat de problematiek onder de 12-minners toeneemt, wat ervoor kan zorgen dat dit instrument in de toekomst meer wordt ingezet.

In de toekomst heeft de overheid met de toevoeging van artikel 151d aan de Gemeentewet (Wet aanpak woonoverlast) wellicht een nieuw juridisch middel in handen waarmee ze gericht op kan treden tegen woonoverlast. Hiermee is maatwerk met behulp van een gedragsaanwijzing mogelijk.

Strafrechtelijke mogelijkheden:

In situaties waar sprake is van een strafbaar feit heeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om een strafbeschikking met gebiedsverbod of meldplicht op te leggen. Tevens kan de officier van justitie, vooruitlopend op een veroordeling, een gedragsaanwijzing geven, inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod en/of meldplicht.

Indien beveiliging van de maatschappij noodzakelijk is kan de strafrechter bij het opleggen van een straf een maatregel zoals bijvoorbeeld gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht opleggen. Een andere mogelijkheid die de strafrechter heeft, is om een bijzondere voorwaarde zoals een gebiedsverbod, te verbinden aan een voorwaardelijke straf.

Als laatste heeft de politie de mogelijkheid om handhavend op te treden op grond van artikel 431 WvSr (burengerucht).

10.1.3 Welke instrumenten gebruiken andere gemeenten bij de aanpak van sociale woonoverlast veroorzaakt door multiprobleemgezinnen?

In zowel de gemeente Rotterdam, Amersfoort en Nijmegen voert de gemeente regie over de aanpak van woonoverlast. Er wordt bij de inzet van het instrumentarium een trapsgewijze aanpak gehanteerd, die begint met het aanspreken op het gedrag, aanbieden van zorg tot het gebruik van de gele en rode kaart in de gemeente Rotterdam en het opstellen van bijzondere voorwaarden bij de huurovereenkomst in de gemeente Nijmegen. De gemeenten zien de toegevoegde waarde van de huurrechtelijke gedragsaanwijzing en willen deze meer gaan gebruiken.

10.1.4 Op welke manier kan de gemeente 's-Hertogenbosch binnen de ketenaanpak de regierol vervullen?

De gemeente 's-Hertogenbosch kan de regierol vervullen door het AVE-model toe te passen. Om de regierol te borgen, moet er per AVE fase op alle niveaus afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat duidelijk is wie, wanneer en op welk niveau regie voert.

10.2 Aanbevelingen

1. Om te bepalen welke partner aan zet is in de aanpak tegen woonoverlast is het van belang dat partners weet hebben van het juridisch instrumentarium dat vanuit het privaatrecht, bestuursrecht en strafrecht ingezet kan worden. Het overzicht¹⁰⁰ in bijlage 1 van deze scriptie kan daarbij als hulpmiddel dienen. Daarbij is het aan te bevelen om het instrumentarium van de diverse partners ook bij elkaar onder de aandacht te brengen. Dit kan bijvoorbeeld in een netwerkoeverleg.
2. Het is verstandig dat partners in de aanpak van woonoverlast al in een eerder stadium, voordat de casus escaleert, samenwerken. Hierdoor kan het instrumentarium optimaal worden benut en heeft men, indien sluiting van de woning niet te voorkomen is, een beter dossier opgebouwd.
3. Sluiting van een woning is in de aanpak van woonoverlast het uiterste middel. Andere minder ingrijpende bestuursrechtelijke instrumenten, zoals de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast en Wet tijdelijk huisverbod, kunnen in de totale aanpak van (woon)overlast ook een belangrijke rol spelen. De gemeente 's-Hertogenbosch moet per casus afwegen of deze middelen kunnen worden ingezet. Hiervoor geldt dat een tijdige samenwerking met partners belangrijk is. Alleen op die manier kan de gemeente pro actief meekijken of de inzet van deze andere middelen van toegevoegde waarde kunnen zijn.
4. Artikel 172b Gemeentewet is een instrument dat, vanwege de problematiek die onder de 12-minners toeneemt, in de aanpak van woonoverlast in de toekomst meer kan worden ingezet.
5. De huurrechtelijke gedragsaanwijzing heeft vanwege de gerichte aanpak van de woonoverlast, een grote toegevoegde waarde in de aanpak. De woningcorporatie kan deze, in samenwerking met andere partners, meer gaan gebruiken.
6. Als de beschikbare (niet-) juridische middelen niet tot het gewenste resultaat leiden, is er nog een sluitstuk nodig. De gemeente kan vorm geven aan dit sluitstuk door bijvoorbeeld in 'Skaeve Huze' te voorzien. Door een dergelijk sluitstuk is er geen open eind in de aanpak en kan het gezin niet in een andere woonwijk opnieuw voor overlast zorgen. De verwachting is dat dit sluitstuk slechts voor enkele gezinnen nodig is.
7. In de huidige aanpak van woonoverlast ontbreekt de regierol van de gemeente. Door het AVE-model toe te passen kan de gemeente invulling geven aan deze regierol.
8. Het is van belang om de eventuele toevoeging van artikel 151d aan de Gemeentewet (Wet aanpak woonoverlast) te blijven volgen. Als dit artikel wordt toegevoegd, is dit voor de overheid wellicht een nieuw juridisch middel waarmee ze gericht en daardoor beter op kan treden tegen woonoverlast.

¹⁰⁰ Note schrijver: dit is slechts een overzicht, voor juridische kennis zullen partners expertise bij hun eigen organisatie moeten vragen.

Literatuurlijst

Boeken

Vols 2013

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

Van den Berg & Van der Grinten & Schilder 2015

Van den Berg, Van der Grinten & Schilder(red.), *Hoofdstukken Openbare-Orderecht*, Nijmegen: 2015.

De Jonge 2013

De Jonge, *Huurrecht*, Den Haag: Boom 2013.

Kloosterman & Rossel & Stempvoort 2011

Kloosterman, Rossel & stempvoort, *Hoofddlijnen in het huurrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7.
Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 990.
Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34 314, nr. 3.
Kamerstukken II 1997/98, 26 089, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33 882, nr. 3.
Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3.
Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5.
Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 13.

Jurisprudentie

HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR2008:BB4096.
HR 30 januari 2007, LJN:AZ2104.
Hof 's-Hertogenbosch 9 december 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:5315.
Rb. Limburg 20 augustus 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:7121.
RvS.1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.
Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant 3 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5902).
Rb. Noord-Nederland 7 mei 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ9354.
RvS. 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697.
Rb. Zeeland-West-Brabant 22 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:CA4001.
Rb. Midden-Nederland 13 oktober 2010, ECLI:NL:RBMNE:2014:4861.
Hof 's-Hertogenbosch 20 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:117.

Overige bronnen

Ministerie van BZK 2011.

Ministerie van BZK, *Handboek aanpak woonoverlast en verloedering*, Den Haag: 2011.

Van der Steege & Zoon, 2015.

Van der Steege & Zoon, *Richtlijn Multiprobleemgezinnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming*, Utrecht:2015.

Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 Gemeente 's-Hertogenbosch.

Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 gemeente 's-Hertogenbosch "Voor een duurzame, veerkrachtige veiligheid!"

De Jonge 2015.

De Jonge, 'Haat en liefde in het recht', *NJV* 2015.

Jeths & Jongh & Vols 2015.

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

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, Groningen: Rijksuniversiteit 2012.

Brouwer & Schilder 2001.

Brouwer & Schilder, 'woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar een balans tussen bescherming en beperking', *NJCM Bulletin* 2001.

Van der Grinten & van den Berg 2015.

Van der Grinten & van den Berg, 'De Gemeentestem, Kroniek openbare-orde-recht', *De Gemeentestem* 2015.

Veen & Vols 2015.

Veen & Vols, M, *Visiedocument woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*, Groningen: Rijksuniversiteit 2015.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2014.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handreiking woonoverlast effectief aanpakken in de huursector met gedragsaanwijzingen*, Utrecht: 2014.

Schaafsma & Dieters & Verweij 2013.

Schaafsma & Dieters & Verweij, *Voorkomen is beter dan uit huis zetten*, Amsterdam: DSP-groep 2013.

Websites

<http://www.cvtb.nl/> (geraadpleegd mei 2016).

<http://www.vng.nl/> (geraadpleegd april 2016).

<http://www.eerstekamer.nl> (geraadpleegd april 2016).

<http://www.hetccv.nl> (geraadpleegd mei 2016).

<http://www.openbareorderecht.nl> (geraadpleegd april 2016).

<http://www.platvormwoonoverlast.nl> (geraadpleegd mei 2016).

<http://www.veiligheidshuizen.nl> (geraadpleegd maart 2016).

<http://www.om.nl> (geraadpleegd mei 2016).

<https://overheid.nl> (geraadpleegd mei 2016).

<https://www.wikipedia.nl> (geraadpleegd maart 2016).