

**Haat en liefde in het recht**  
**Bundel seminar de Jonge NJV 2015**



# Haat en liefde in het recht

Bundel seminar de Jonge NJV 2015

*Naomi Spalter*

*Marloes van Noorloos*

*Michel Vols*

Onder redactie van:

*Sven Bakker*

*Eelco Moerman*

*Barbara Salverda*

*Joost Nan*

Zutphen 2015



---

UITGEVERIJ *Paris*

ISBN 978-94-6251-098-2  
NUR 821

© 2015, Uitgeverij Paris bv, Zutphen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)).

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in een bloemlezing, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs, redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Afbeelding omslag: de uitgever heeft ernaar gestreefd de auteursrechten te regelen volgens de wettelijke bepalingen. Degenen die desondanks menen zekere rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich wenden tot de uitgever.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord / 7

- 1 What's love got to do with it? – Naomi Spalter / 9**
  - 1.1 Geen liefde zonder strijd / 9
  - 1.2 Wangedrag en het alimentatierecht / 10
    - 1.2.1 De definitie van wangedrag / 10
    - 1.2.2 Juridische sanctie in alimentatiezaken op wangedrag van een jong-meerderjarige? / 11
    - 1.2.3 De juridische relevantie van liegen en bedriegen en ander wangedrag door een ex-echtgenoot in partneralimentatiezaken / 13
  - 1.3 De rol van overspel in het recht / 15
    - 1.3.1 Is overspel wangedrag in partneralimentatiezaken? / 15
    - 1.3.2 Overspel en dwaling / 18
    - 1.3.3 Overspel niet meer relevant voor de erkenning van een kind / 19
  - 1.4 Tot slot / 19
  
- 2 Het strafrecht en de bescherming van minderheden: een haat-liefdeverhouding? – Marloes van Noorloos / 21**
  - 2.1 Emoties, het strafrecht en de verhoudingen tussen groepen mensen / 21
  - 2.2 Het Nederlandse strafrecht over vooroordelen, discriminatie en haat / 23
  - 2.3 Where's the 'hate' in 'hate crime'? / 24
  - 2.4 Wil de echte racist nu opstaan? / 25
  - 2.5 Het strafrecht: effectief tegen de uitwassen van het groepsdenken? / 26
  - 2.6 Het strafrecht en het groepsdenken: haat en liefde / 27
  - 2.7 Deviante individuen, minderheden en de dominante groep in het strafrecht / 28
  - 2.8 Uitingsdelicten: bescherming van minderheden versus de openbare orde / 30
  - 2.9 Conclusie / 31
  
- 3 Over nabuurschap en buurhaat in het recht – Michel Vols / 33**
  - 3.1 Inleiding / 33
  - 3.2 Grenscontrole en overlastbestrijding / 36
    - 3.2.1 Poortbewaking / 36
    - 3.2.2 Uitzetting / 37
    - 3.2.3 Grenscontrole in het licht van het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel / 39
  - 3.3 Disciplineren en overlastbestrijding / 41
    - 3.3.1 Gevaarzetters en de Woningwet / 41

|       |                                                                            |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|
| 3.3.2 | Drugsdealers en de Opiumwet / 42                                           |
| 3.3.3 | Hinderlijken en de Wet aanpak woonoverlast / 42                            |
| 3.3.4 | Disciplinering in het licht van het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel / 43 |
| 3.4   | Slot / 45                                                                  |

# Voorwoord

Geachte seminarbezoeker,

Dank voor uw komst naar het zesde seminar van de Jonge Nederlandse Juristen-Vereniging, dit jaar met het thema *Haat en liefde in het recht*. Het zijn twee emoties die goed passen bij het recht. Soms gaat het meer om de zachte kant van het recht en spelen zij een rol bij de beleving van een conflict. Daarnaast kunnen haat en liefde ook invloed uitoefenen op het recht en daarvan onderdeel of oorzaak zijn.

De keuze voor het thema is ingegeven door verschillende aspecten die in dit ruime thema besloten liggen. Deze emoties kunnen daarbij alleen tot uiting komen in de verhoudingen tussen (groepen) mensen onderling. De vraag óf, en zo ja in hoeverre, in het toepasselijke recht rekening moet worden gehouden met deze emoties, is vaak onderwerp van discussie. In sommige verhoudingen is daar weinig tot geen ruimte voor, terwijl zij in andere relaties juist de boventoon voeren. Haat en liefde dus.

Misschien lopen in het personen- en familierecht de gemoederen het snelst hoog op. Waar de liefde eindigt, begint bij gewezen partners vaak de haat. Naomi Spalter beschrijft in dat verband de rol van onfatsoenlijk gedrag in haar essay 'What's love got to do with it? Over de betekenis van wangedrag en overspel in het familierecht'. Het gaat dan in het bijzonder over de invloed van wangedrag en overspel op de alimentatieverplichting.

Ten aanzien van het strafrecht gaat het bijvoorbeeld om *hate speech*, waarbij uit haat jegens een ander uitingen worden gedaan die over de grens van het recht op vrije meningsuiting gaan. Daarom hebben wij Marloes van Noorloos gevraagd hierover haar essay te schrijven. In haar bijdrage 'Het strafrecht en de bescherming van minderheden: een haat-liefdeverhouding?' gaat ze hierop uitgebreid in.

Michel Vols schrijft onder de titel 'Over nabuurschap en buurhaat in het recht' over woonoverlast, die deels voortkomt uit sterke negatieve emoties jegens de buren. Hoezo beter een goede buur, dan een verre vriend? Hij vraagt zich in dat kader af wat de rol van de overheid is bij het aanpakken van overlast.

Dank gaat uit naar de meelezers van de essays, te weten Pieter Verrest voor strafrecht, Herman Krans en Jessica Hoitink voor bestuursrecht en Lieke Coenraad voor personen- en familierecht.

Het seminar zou natuurlijk niet van een goed debat worden voorzien als wij ook niet drie referenten bereid hebben gevonden om vooral vanuit de praktijk van alledag een reflectie op de essays te geven. Wij zijn Juan de Lange, Emma Pans en

Saskia Braun dankbaar dat zij vanmiddag hun licht over deze onderwerpen laten schijnen. Voorts zijn wij blij met het bestuur van de NJV, dat moederlijk heeft toegezien op het (goede) verloop van de organisatie.

Wij wensen u een goed en onderhoudend seminar toe.

Met Rotterdamse groet,

*Sven Bakker, Eelco Moerman, Barbara Salverda en Joost Nan*



# Hoofdstuk 3

## Over nabuurschap en buurhaat in het recht

Michel Vols\*

### 3.1 Inleiding

Liefde en haat treffen elkaar in de woning, en bij uitstek in de slaapkamer. Aan de ene kant is dat de plek waar mensen de liefde bedrijven. Aan de andere kant kunnen bezigheden aldaar leiden tot de nodige frustratie (en zelfs haat) bij de burens, die nachten wakker liggen vanwege geluidsoverlast. Er bestaat wereldwijd de nodige casuïstiek over instanties die op verzoek van wanhopige burens optreden tegen zeer luidruchtige geliefden.<sup>1</sup>

Deze bijdrage gaat over ernstige conflicten tussen burens en de wijze waarop de Nederlandse lokale overheid tegen woonoverlast optreedt. Bevolkingsgroei en verstedelijking zorgen dat dit thema steeds nadrukkelijker op de agenda staat.<sup>2</sup> Het is onduidelijk hoe groot de omvang van het probleem precies is, maar in een representatief bevolkingsonderzoek gaf 6% van de respondenten aan vaak overlast te ondervinden van de directe burens en 16% gaf aan soms overlast te ondervinden.<sup>3</sup> Bij huurders in appartementencomplexen in steden loopt het percentage dat zegt vaak overlast te ondervinden op tot wel 15%.<sup>4</sup>

Het interpreteren van deze cijfers blijft echter lastig, omdat overlast een multi-interpretabel begrip is.<sup>5</sup> In deze bijdrage versta ik onder woonoverlast hinder die wordt veroorzaakt in of direct rond een woning. Een doen of nalaten in de woning kan een onplezierige ervaring bij een omwonende veroorzaken.<sup>6</sup> Om het begrip nader te operationaliseren onderscheid ik drie typen overlastveroorzakers: gevaarzetters, drugsdealers en hinderlijken. Het eerste type slaat op bewoners die zich bezighouden met gevaar zettende activiteiten zoals het veroorzaken van brandge-

---

\* Michel Vols is universitair docent en onderzoeker binnen het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen.

1. Zie onder meer 'Bemiddelaars druk met luide seks burens', *Algemeen Dagblad* 9 september 2009; 'Noisy sex woman admits Asbo breach', *BBC Online* 15 december 2009; 'Amtsgericht München: Vermieter darf Mieter wegen lauter Sex-Schaukel kündigen', *Der Spiegel* 22 augustus 2014; 'Woman sent to jail for noisy sex', *The Guardian* 1 juni 2015. Zie in het algemeen E. Cockayne, *Cheek by jowl. A history of neighbours*, London: Bodley Head 2012, p. 197-199.
2. Zie bijvoorbeeld CBS, 'Meer sociale overlast door hangjongeren', [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4068-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4068-wm.htm), laatst geraadpleegd op 23 juni 2015.
3. CBS, *Woononderzoek 2012*, [www.woononderzoek.nl](http://www.woononderzoek.nl), laatst geraadpleegd op 23 juni 2015. De Veiligheidsmonitor 2014 geeft ongeveer hetzelfde beeld: zie CBS, *Veiligheidsmonitor 2014*, Den Haag: CBS, p. 29.
4. CBS, *Woononderzoek 2012*, [www.woononderzoek.nl](http://www.woononderzoek.nl), laatst geraadpleegd op 23 juni 2015.
5. Zie A. Millie, *Anti-social behaviour*, Maidenhead: Open University Press 2009; M. Koemans, *The War on Anti-social Behaviour*, Leiden: Leiden Law School 2011; E. Devroe, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2012.
6. Zie G. Breeuwsma, 'Verlos mij van des menschen overlast', *Justitiële Verkenningen* 2001, afl. 1, p. 10-24.

vaar, slecht woningonderhoud dan wel het ernstig laten vervuilen van de woning. Het tweede type overlastveroorzakers maakt zich schuldig aan drugshandel in en rond de woning, hetgeen veelal gepaard gaat met de aanloop van overlastgevend bezoek en intimidatie van omwonenden. Het derde type overlastveroorzakers is een restcategorie en omvat bijvoorbeeld bewoners die ernstige geluidshinder veroorzaken of de buren voortdurend lastigvallen. Er bestaat natuurlijk geen waterdichte scheiding tussen de drie typen overlastveroorzakers. Zo kan sprake zijn van samenloop: een buurvrouw kan ernstige geluidsoverlast veroorzaken, brandgevaar veroorzaken door hennep te kweken in de woning en de softdrugs tegelijkertijd verkopen vanuit haar woning.<sup>7</sup>

Natuurlijk kan het ondervinden van ernstige overlast bewoners doen besluiten om hun heil ergens anders te zoeken en te verhuizen. De liefde voor een woning zorgt er echter voor dat mensen veelal besluiten dat niet te doen. Onderzoek heeft aangetoond dat een woning voor veel mensen meer is dan een aantal muren met een overkapping. Er wordt in dat verband dan ook wel gesproken van de *x-factor* van de woning: 'home = house + x'.<sup>8</sup> Deze *x-factor* zorgt dat mensen van hun woning houden en de strijd met de zo gehate buren aangaan. Zij verzoeken de overheid doorgaans wel om hulp en om de overlast zo snel mogelijk aan te pakken.

Een eerste principiële vraag is of de lokale overheid eigenlijk wel een rol zou moeten hebben bij de aanpak van woonoverlast. Zijn burgers niet primair zelf verantwoordelijk voor het oplossen van burencollicten?<sup>9</sup> Biedt bijvoorbeeld het burencollictenrecht (in het bijzonder artikel 5:37 Burgerlijk Wetboek (BW)) niet voldoende mogelijkheden voor het adresseren van de problemen?<sup>10</sup> Hoewel burgers een evidente verantwoordelijkheid hebben in het zelf oplossen van hun conflicten, zijn er meerdere redenen waarom de lokale overheid wel een belangrijke rol zou moeten spelen in de aanpak van woonoverlast. Ten eerste blijken de privaatrechtelijke mogelijkheden niet altijd voldoende geschikt om het probleem aan te pakken. Zo vormen bijvoorbeeld de kosten voor veel burgers een niet te nemen horde bij het starten van een civielrechtelijke procedure. Bovendien durven slachtoffers een dergelijke procedure soms niet te initiëren, omdat zij bang zijn voor represailles.<sup>11</sup> Ten tweede raakt de aanpak van woonoverlast niet slechts een privaat belang, maar ook een publiek belang. In veel zaken bedreigt de woonoverlast eveneens de openbare orde, de leefbaarheid van wijken of de openbare veiligheid dan wel gezondheid. In dat geval dient de burgemeester (artikel 172 Gemeentewet) of het college van burgemeester en wethouders (artikel 1a jo. 1b Woningwet) op te treden tegen de overlast.<sup>12</sup> Ten derde dwingen positieve verplichtingen voortvloeiend uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

7. Zie bijvoorbeeld Rb. Zwolle-Lelystad 23 mei 2007, ECLI:NL:RBZLY:2007:BA8654.

8. Zie L. Fox O'Mahony, 'The meaning of home: from theory to practice', *International Journal of Law in the Built Environment* 2013, afl. 2.

9. Zie J. van der Grinten & A. van den Berg, 'Initiatiefwetsvoorstel "Wet aanpak woonoverlast"', *NJB* 2015, afl. 7, p. 443.

10. Zie A.C. Wibbens-de Jong, *Burencollictenrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

11. Zie [www.hetccv.nl/instrumenten/Buurtbemiddeling/menu\\_bb\\_extra/woonoverlast](http://www.hetccv.nl/instrumenten/Buurtbemiddeling/menu_bb_extra/woonoverlast), laatst geraadpleegd 23 juni 2015. Zie ook E. van Marissing & F. de Meere, 'Uiteindelijk is het allemaal maatwerk' *Evaluatie Actieplan Aanpak Woonoverlast Rotterdam*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2011, p. 32; I. Bakker & R. van der Graag, *Ernstig overlastgevende gezinnen aangepakt*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2012, p. 20, 27 en 32; Rb. Zwolle-Lelystad 24 augustus 2008, ECLI:NL:RBZLY:2006:AY9272, r.o. 6.

12. Artikel 21 Grondwet bepaalt bovendien dat de zorg van de overheid gericht moet zijn op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

(EVRM) de lokale overheid tot ingrijpen in situaties waarin de overlast de rechten van slachtoffers ernstig beperkt.<sup>13</sup> Er bestaat inmiddels de nodige jurisprudentie waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) concludeert dat gebrekkig optreden tegen overlast tot een schending van artikel 8 EVRM leidt.<sup>14</sup> Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens en de regering erkennen eveneens dat deze positieve verplichtingen bestaan bij de aanpak van woonoverlast.<sup>15</sup>

Bij het tegengaan van woonoverlast strijden verschillende beginselen om voorrang. Aan de ene kant dwingt het vrijheidsbeginsel de overheid om de autonomie van de burger te respecteren en zich zo veel mogelijk te onthouden van inbreuken op diens vrijheid. De overheid mag niet vanwege elke kleinigheid interveniëren in de privésfeer van de burger: de overlast moet een zekere mate van ernst hebben om overheidsingrijpen te rechtvaardigen.<sup>16</sup> Dit beginsel komt bijvoorbeeld tot uiting in artikel 10 Grondwet: op de overheid rust de negatieve verplichting om de persoonlijke levenssfeer niet te beperken. Aan de andere kant benadrukt het tijdigheidsbeginsel juist dat de lokale overheid tijdig tegen overlast moet optreden. Het is zaak om de situatie niet uit de hand te laten lopen en slachtoffers zo snel mogelijk te helpen. Het tijdigheidsbeginsel komt bijvoorbeeld tot uiting in de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op respect voor het privéleven van overlastslachtoffers.<sup>17</sup>

Beide beginselen staan op gespannen voet met elkaar: als strikt aan het vrijheidsbeginsel wordt voldaan, is vroegtijdig ingrijpen in het privéleven van de overlastveroorzaker niet aan de orde. Als vroegtijdig wordt ingegrepen, dan komt doorgaans de vrijheid in gevaar. De eis van minimale belangen aantasting functioneert daarom als een soort scharnierpunt.<sup>18</sup> Als de lokale overheid besluit op te treden, dan moet de beperking van de vrijheid zo beperkt mogelijk zijn. Vroegtijdige interventie is dus in principe mogelijk, maar de overlast moet eerst een bepaalde ernst hebben en vervolgens moet de aantasting van de vrijheid zo gering mogelijk zijn. De eis van minimale belangen aantasting komt onder meer tot uiting in artikel 8 lid 2 EVRM: een beperking van het recht op respect voor het privéleven moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en daarom voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel.<sup>19</sup>

In deze bijdrage onderzoek ik hoe de bevoegdheden van de lokale overheid in de strijd tegen woonoverlast zich verhouden tot deze twee beginselen. Welke bevoegdheden zou de overheid in het licht van het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel moeten gebruiken? Om deze vraag te beantwoorden, analyseer ik de bevoegdheden met

13. Zie S. Bright & C. Bakalis, 'Anti-social behaviour: local authority responsibility and the voice of the victim', *The Cambridge Law Journal* 2003, afl. 2, p. 305-334; J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De rechten van anderen en de Grondwet', in: T. Barkhuysen (red.), *Geschakeld recht*, Deventer: Kluwer 2009.

14. Zie bijvoorbeeld EHRM 25 november 2010, EHRC 2011/12 (*Mileva e.a./Bulgarije*).

15. Zie College voor de Rechten van de Mens, 'Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek', 3 februari 2015, p. 2; *Kamerstukken II* 2015/16, 34314, 3.

16. Zie J. Feinberg, *Harm to others*, New York: Oxford University Press 1984, p. 7-10.

17. Zie M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 35-56.

18. Zie L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht. Systeem, bevoegdheid, besluitvorming, handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 56-57.

19. Zie P. de Hert, *Art. 8 EVRM en het Belgisch recht: de bescherming van privacy, gezin, woonst en communicatie*, Gent: Mys & Breesch 1998; Y. Arai-Takahashi, *The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR*, Antwerp: Intersentia 2002.

behulp van een raamwerk gebaseerd op Foucaults theorieën over uitsluiting en controle.<sup>20</sup> Er kunnen in het kader van huisvesting twee typen van strategieën van uitsluiting en controle worden onderscheiden: grenscontrole en disciplineren.<sup>21</sup> De eerste strategie richt zich op het bewaken van de grenzen van het territorium, in dit geval van de woonwijk en de woning. Met deze strategie voorkomt men dat ‘ongewenste’ woningzoekenden toegang krijgen tot woningen of wijk (poortbewaking) en worden ongewenste bewoners verwijderd (uitzetting). De tweede strategie betreft het disciplineren van bewoners in hun wijk en woning. Disciplineren richt zich op het controleren en veranderen van gedrag door begeleiding, training, bestraffing en beloning, zonder dat sprake is van ontzegging van woonruimte dan wel verhuizing.<sup>22</sup>

### 3.2 Grenscontrole en overlastbestrijding

De Nederlandse lokale overheid houdt zich bezig met poortbewaking om ongewenste bewoners te weren. Bovendien biedt de wet de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) mogelijkheden om overlastgevende bewoners uit hun woning te zetten.

#### 3.2.1 Poortbewaking

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek stelt de lokale overheid in staat om niet-kapitaalcrachtige bewoners te weren uit achterstandswijken. Deze wet is het resultaat van intensief lobbywerk van de gemeente Rotterdam en is daarom Rotterdamwet gedoopt. Het doel van de Rotterdamwet is het weren van kansarme bewoners uit wijken waarin de leefbaarheid al onder druk staat. Door het weren van kansarmen zou de overlast worden teruggedrongen, aldus het voormalige Rotterdamse college van B&W.<sup>23</sup>

Om de bevoegdheden uit de wet toe te kunnen passen, moet de Minister voor Wonen en Rijksdienst eerst op verzoek van de gemeenteraad een gebied aanwijzen. Dit aanwijzingsbesluit moet noodzakelijk en geschikt zijn voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek in de gemeente en voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.<sup>24</sup> Nadat een gebied is aangewezen, kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening een huisvestingsvergunning verplicht stellen voor het gebruik van de in de verordening aangewezen woonruimte. De gemeenteraad

20. Zie in het algemeen M. Foucault, *Discipline, toezicht en straf*, Amsterdam: Boom 2010 (6e druk). Zie omtrent het begrip ‘uitsluiting’ met de betrekking tot huisvesting: P. Somerville, ‘Explanations of social exclusion: where does housing fit in?’, *Housing Studies* 1998, afl. 6, p. 772-775.
21. Zie I. Sahlin, ‘Strategies for exclusion from social housing’, *Housing Studies* 1995, afl. 3, p. 381-401. Zie ook S. Saugeres, ‘Of tidy gardens and clean houses: housing officers as agents of social control’, *Geoforum* 2010, p. 587-599.
22. Het onderscheid tussen grenscontrole en disciplineren werkte ik uit in een voordracht tijdens het internationale *Housing Law Symposium* te Groningen (6 februari 2015). Deze voordracht wordt gepubliceerd als: M. Vols, ‘Banning criminals and nuisance neighbours from housing: human rights proof?’, in: J. Sidoli del Ceno & M. Vols, *Studies in Housing Law*, Den Haag: Eleven Publishing (te verschijnen in 2016). De regering nam in oktober 2015 het onderscheid tussen poortbewaking en uitzetting over. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34314, 3.
23. Zie Gemeente Rotterdam, *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*, december 2003. Zie ook E. van der Riet, ‘De Rotterdamwet’, *Vastgoedrecht* 2006, afl. 2, p. 52-54; P. Bol & M. de Langen, ‘Rotterdam en de Rotterdamwet’, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2006, afl. 3, p. 6-11.
24. Artikel 5-7 bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

kan bovendien opnemen dat woningzoekenden de vergunning slechts krijgen indien zij inkomen hebben op grond van het in dienstbetrekking verrichten van arbeid, zelfstandig beroep of bedrijf, de regeling vervroegd uittreden, een ouderdomspensioen of studiefinanciering.<sup>25</sup>

Het kabinet-Rutte II beoogt de wettelijke mogelijkheden voor poortbewaking verder uit te bouwen. Een wetsvoorstel uit 2015 stelt voor de weigeringsgronden voor een huisvestingsvergunning uit te breiden (ook wel 'Rotterdamwet 2.0' genoemd).<sup>26</sup> Het college van B&W kan een huisvestingsvergunning in de toekomst weigeren indien er een gegronde vermoeden is dat het huisvesten van de woningzoekenden zal leiden tot een toename van overlast of criminaliteit.<sup>27</sup> Aanvragers van een huisvestingsvergunning moeten eerst een verklaring omtrent het gedrag aanvragen. Indien de aanvrager strafrechtelijk veroordeeld is, zal hij de vereiste huisvestingsvergunning niet krijgen. Het is ook mogelijk om een onderzoek naar de aanvrager te verrichten op basis van politiegegevens: op deze manier worden ook (minder ingrijpende) overlastgevendende activiteiten achterhaald die niet hebben geleid tot strafrechtelijke veroordeling. Het college van B&W kan op basis van dit onderzoek eveneens besluiten de huisvestingsvergunning niet te verlenen.<sup>28</sup>

### 3.2.2 Uitzetting

De lokale overheid heeft een aantal mogelijkheden om overlastgevendende bewoners uit hun woning te zetten.<sup>29</sup> Ten eerste kan zij op grond van artikel 17 Woningwet gevaarzetters aanpakken. Het college van B&W is bevoegd om een woning te sluiten indien sprake is een herhaalde overtreding de Woningwet die gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid.<sup>30</sup> Deze bevoegdheid lijkt niet vaak te worden toegepast,<sup>31</sup> maar er zijn wel enkele zaken bekend waarin ernstig vervuilde woningen zijn gesloten of ernstig brandgevaar is tegengegaan.<sup>32</sup>

Ten tweede is de burgemeester bevoegd om op grond van artikel 13b Opiumwet (ook wel de Wet Damocles genoemd) drugsdealers uit hun woning te zetten. Op basis van deze bevoegdheid kan hij een woning sluiten (door middel van het toepassen van bestuursdwang) als in de woning soft- of harddrugs worden verkocht,

25. Artikel 8 lid 1 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

26. Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34314, 1.

27. Artikel 10 in het Wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (hierna: Wbmgp) in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend, crimineel, extremistisch of radicaal gedrag. Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34314, 1.

28. Artikel 10a en 10b in het Wetsvoorstel Wijziging van de Wbmgp in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend, crimineel, extremistisch of radicaal gedrag. Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34314, 1.

29. Huiselijk geweld kan soms tot ernstige (geluids)overlast voor omwonenden leiden. In het geval van huiselijk geweld kan de burgemeester een tijdelijk huisverbod uitvaardigen. De geweldpleger zal dan ook (tijdelijk) zijn woning moeten verlaten. De Wet tijdelijk huisverbod blijft in deze bijdrage verder buiten beschouwing. Zie over het tijdelijk huisverbod: A. Schreijenberg, 'Het tijdelijk huisverbod: een zorgzame sanctie', *Gst.* 2014/19.

30. Zie over de rol van de Woningwet in de strijd tegen woonoverlast: M. Vols, 'De Woningwet en de nieuwe sloppen. Bestrijding woonoverlast anno 2012', *TBR* 2012/138.

31. Zie de *Evaluatie Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*, p. 9-10, te vinden via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/07/18/evaluatie-wet-bijzondere-maatregelen-grootstedelijke-problematiek.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/07/18/evaluatie-wet-bijzondere-maatregelen-grootstedelijke-problematiek.html).

32. Zie ABRvS 18 maart 2009, *JG* 09.0060, m.nt. M. Vols; Rb. Rotterdam (vzr.) 2 mei 2014, *JG* 15.0033, m.nt. M. Vols en J.P. Hof.

afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Het is voor sluiting niet vereist dat de drugshandel gepaard gaat met overlast. Burgemeesters passen deze bevoegdheid regelmatig toe en een analyse van jurisprudentie toont aan dat rechters deze toepassing doorgaans rechtmatig achten, zelfs al is de aangetroffen hoeveelheid drugs gering en heeft de burgemeester geen voorafgaande waarschuwing gegeven.<sup>33</sup> Ten derde biedt artikel 174a Gemeentewet (ook wel de Wet Victoria) de burgemeester de mogelijkheid om hinderlijke bewoners uit hun woning te zetten. Hij is bevoegd om een woning te sluiten indien gedragingen in de woning de openbare orde verstoren. De bevoegdheid is in het verleden voornamelijk ingezet om druggerelateerde overlast te bestrijden,<sup>34</sup> maar recente jurisprudentie toont aan dat de aanpak van bijvoorbeeld geluidsoverlast met deze bepaling nagenoeg onmogelijk is. In 2010 bepaalde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) dat voor toepassing vereist is dat 'de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd'.<sup>35</sup> Bovendien kan sluiting slechts plaatsvinden 'bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn'.<sup>36</sup> Toepassing naar aanleiding van een cumulatie van op zichzelf niet-ernstige overlast veroorzakende gedragingen resulteert niet in de vereiste verstoring van de openbare orde. Geluidsoverlast 'in de zin van burengerucht' vormt volgens de Afdeling een onvoldoende ernstige vorm van overlast om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen.

In de lagere rechtspraak is deze strenge lijn van de Afdeling gevolgd.<sup>37</sup> Zo concludeert de Rechtbank Haarlem weliswaar dat bewoners 'zodanige geluidsoverlast veroorzaken dat het woongenot van hun burens ernstig wordt aangetast', maar dat de overlast niet ernstig genoeg is om tot sluiting over te gaan.<sup>38</sup> Ook de Rechtbank Zeeland-West-Brabant houdt in een recente zaak vast aan de strenge eisen. De rechtbank stelt vast dat de overlast weliswaar 'grote spanningen in de buurt veroorzaakt', maar dat 'op dit moment niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van de omwonenden in ernstige mate in het geding is'. De burgemeester mag dus geen gebruik maken van zijn bevoegdheid neergelegd in artikel 174a Gemeentewet.<sup>39</sup>

Een sluiting van een woning leidt strikt genomen tot het tijdelijk verlies van de woning, bijvoorbeeld voor drie maanden. De bewoner moet tijdelijk ander onderdak zoeken, maar mag na de sluiting weer terugkeren naar zijn woning. In de praktijk kan een tijdelijke sluiting echter tot een langdurig of zelfs definitief verlies van de woning leiden. Zo kan het college van B&W op basis van artikel 13b Woningwet de eigenaar van een gesloten woning verplichten het beheer van de woning (inclusief

33. Zie J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking', *NJCM-Bulletin* 2011, afl. 3, p. 307-324; M. Vols & M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit', *Netherlands Administrative Law Library (NALL)* (te verschijnen in 2015/2016).

34. Zie A. de Jonge & M. Vols, *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009.

35. ABRvS 1 december 2010, AB 2011/82, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Gst.* 2011/27, m.nt. L.J.J. Rogier, *JG* 11.018, m.nt. M. Vols.

36. *Ibidem*.

37. In één zaak worden de toepassingscriteria anders uitgelegd: zie Rb. Midden-Nederland 20 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1822.

38. Zie Rb. Haarlem 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY0193, r.o. 2.8-2.9.

39. Zie Rb. Zeeland-West-Brabant 3 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5902, r.o. 14-15.

de bevoegdheid om te beslissen wie de woning huurt) over te dragen aan bijvoorbeeld een woningcorporatie. Daarnaast is in het geval van een gesloten huurwoning de verhuurder op grond van artikel 7:231 lid 2 BW bevoegd om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden.<sup>40</sup> In het geval van een gesloten koopwoning gaan hypotheeknemers soms zelfs over tot het opzeggen van de hypothecaire lening, hetgeen doorgaans ook leidt tot het definitieve verlies van de woning door de hypotheekgever.<sup>41</sup>

### 3.2.3 Grenscontrole in het licht van het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel

De Rotterdamwet krijgt de nodige kritiek te verduren. Zo zou de wet krenkend, discriminerend en stigmatiserend zijn voor mensen die niet voldoen aan de 'juiste sociaaleconomische kenmerken'.<sup>42</sup> De wet zou daarnaast niet de daadwerkelijke problemen zoals ongelijkheid en armoede aanpakken, maar slechts 'de verliezers' in de maatschappij straffen.<sup>43</sup> Ten slotte zou de wet een voorbeeld zijn van *fact free politics* of symboolpolitiek: de uitbreiding van de weigeringsgronden is niet zinnig, omdat de effectiviteit van de Rotterdamwet nooit is aangetoond.<sup>44</sup> Hoewel deze kritiek de vraag opwerpt of poortbewaking wel een houdbare strategie is ter bestrijding van overlast, richt ik mij in deze bijdrage op de vraag hoe de Rotterdamwet zich verhoudt tot het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel.

De mogelijkheden tot poortbewaking die voortvloeien uit de Rotterdamwet voldoen veelal goed aan het tijdigheidsbeginsel. Door potentieel overlastgevende bewoners te weren uit de wijk en woning treedt de lokale overheid in een zeer vroegtijdig stadium op tegen eventuele overlast. De overlast wordt al de kop ingedrukt voordat zij begonnen is. Een minpunt is echter dat de lokale overheid niet op basis van deze poortbewakingsbevoegdheden op kan treden tegen overlastgevers die al in de wijk wonen. In het geval van overlast veroorzaakt door zittende bewoners scoort poortbewaking slecht in het licht van het tijdigheidsbeginsel.

De Rotterdamwet scoort niet goed met betrekking tot het vrijheidsbeginsel. Hoewel overlastgevers die al een woning hebben in de wijk dus geen last zullen hebben van de wet, leidt poortbewaking tot een ingrijpende inmenging in de vrijheid van woningzoekenden. Het staat mensen immers niet meer vrij om zonder overheidsbemoediging hun verblijfplaats te kiezen: door het weigeren van een huisvestingsvergunning verbiedt de lokale overheid de burger om in een aangewezen gebied te wonen. Daarnaast betwijfel ik of de grondslag voor deze ingrijpende vrijheidsbeperking inhoudelijk valide is. Zo is niet voldoende onderbouwd waarom een inkomenseis geschikt zou zijn om overlast aan te pakken. Het is niet aangetoond dat

40. Zie M. Vols, 'Artikel 8 EVRM en de gedwongen ontruiming van de huurwoning vanwege overlast', *WR* 2015, afl. 2, p. 55-62.

41. Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 17 november 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BO4599.

42. A. Duivesteijn, 'De Rotterdamwet deugt niet', *S&D* 2005, afl. 10, p. 7; G. van Eijk, 'Helaas, weer geen antwoord op kritiek Rotterdamwet', [www.classinjustice.wordpress.com](http://www.classinjustice.wordpress.com), laatst geraadpleegd 10 juli 2015.

43. A. Duivesteijn, 'De Rotterdamwet deugt niet', *S&D* 2005, afl. 10, p. 9.

44. Zie G. van Eijk, 'Rotterdamwet ijzersterk voorbeeld van principle-free politics', *Vers Beton. Rotterdams Tijdschrift* 2013 (9 mei); A. Ouwenhand & W. Doff, 'Rotterdam zet symboolpolitiek door', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 5, p. 6-12; M. Adams & W. Witteveen, 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *NJB* 2014/1017.

geen of weinig inkomen een indicator is voor meer of minder overlastgevend gedrag.<sup>45</sup>

Op dit vlak scoort het wetsvoorstel dat een uitbreiding van de weigeringsgronden beoogt beter.<sup>46</sup> Deze ‘Rotterdamwet 2.0’ maakt een vrijheidsbeperking mogelijk indien iemand zich al eerder schuldig heeft gemaakt aan overlastgevende gedragingen. De kans op recidive in een nieuwe woning ligt in dat geval wat meer voor de hand. Het blijft echter wel de vraag wat precies een overlastgevende gedraging is die kan leiden tot weigering van een huisvestingsvergunning. Het College voor de Rechten van de Mens concludeert dat (de consultatieversie van) het wetsvoorstel dan ook niet voldoet aan de voorzienbaarheidseis.<sup>47</sup> Bovendien is het onduidelijk hoe ernstig de voormalige overlast moet zijn om tot weigering van de huisvestingsvergunning over te gaan. Indien bijvoorbeeld het vergrijp ‘belletje trekken’ reden kan zijn voor weigering van een huisvestingsvergunning, dan ligt disproportionaliteit op de loer en wordt het vrijheidsbeginsel alsnog geschonden.<sup>48</sup>

De mogelijkheden voor uitzetting staan eveneens op gespannen voet met het vrijheidsbeginsel. Anders dan bij poortbewaking werkt uitzetting niet preventief maar is die strategie vooral gericht op overlastgevers die al een woning bewonen en die zich daar misdragen. Uitzetting leidt tot een tijdelijk, maar soms ook definitief verlies van de woning. Het is daarmee een zeer ingrijpende inmenging in iemands vrijheid evenals een aantasting van zijn of haar recht op respect voor de woning en privéleven.<sup>49</sup> Daarom moeten gezien het vrijheidsbeginsel en de eis van de minimale belangen aantasting de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheden streng zijn: de overlast dient ernstig genoeg te zijn om een ingrijpende vrijheidsinmenging te rechtvaardigen.

Een analyse van de Nederlandse mogelijkheden tot uitzetting laat zien dat niet altijd wordt voldaan aan deze eis. Zo is de toepassingsvoorwaarde van de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) zeker niet als streng aan te merken. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs is doorgaans al voldoende voor een sluiting.<sup>50</sup> De bevoegdheid uit artikel 17 Woningwet scoort iets beter ten aanzien van het vrijheidsbeginsel, omdat hier geldt dat het college van B&W een woning pas kan sluiten indien de Woningwet herhaaldelijk is overtreden. Het belang van deze herhaaldelijkheidseis is echter relatief, omdat van een overtreding van artikel 1b Woningwet al snel sprake is.<sup>51</sup> De Wet Victoria scoort het best ten aanzien van het vrijheidsbeginsel. De burgemeester kan deze bevoegdheid slechts toepassen indien

45. Zie G. van Eijk, ‘Rotterdamwet: “gedragseis” voor bewoners?’, *SocialeVraagstukken.nl* 2013 (30 augustus).

46. Wetsvoorstel Wijziging van de Wbmgp in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend, crimineel, extremistisch of radicaal gedrag. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34314, 1.

47. Zie College voor de Rechten van de Mens, ‘Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’, 3 februari 2015, p. 3.

48. Dit voorbeeld werd bijvoorbeeld genoemd op pagina 29 in de MvT bij de consultatieversie van het Wetsvoorstel Wijziging van de Wbmgp in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend, crimineel, extremistisch of radicaal gedrag. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, ‘Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’, 3 februari 2015, p. 5. Vgl. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34314, 3, p. 37.

49. Zie onder meer EHRM 13 mei 2008, 19009/04, RvdW 2008/857, EHRC 2008/83, r.o. 50.

50. Zie onder meer ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

51. Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5271.



voldaan is aan zeer strenge voorwaarden. De overlastveroorzaker verliest pas (tijdelijk) zijn woning bij een ernstige verstoring van de openbare orde, die nadelig is voor de veiligheid én de gezondheid.

Goed of slecht scoren in het licht van het vrijheidsbeginsel heeft logischerwijs gevolgen voor de verhouding van de bevoegdheid ten opzichte van het tijdigheidsbeginsel. De Wet Damocles scoort in het licht van het tijdigheidsbeginsel ronduit goed. De burgemeester kan slachtoffers van drugsdealers in een zeer vroegtijdig stadium helpen, omdat hij de woning van de drugshandelaren snel en relatief eenvoudig kan sluiten. Artikel 17 Woningwet scoort eveneens goed: ondanks de herhaaldelijkheidseis is het voor het college van B&W mogelijk om relatief snel op te treden. De Wet Victoria scoort erg slecht in het licht van het tijdigheidsbeginsel. De voorwaarden zijn zo streng dat de burgemeester pas heel laat of soms helemaal niet kan optreden tegen de overlastveroorzaker. Zeker in het geval van ernstige geluidsoverlast staat de burgemeester doorgaans met lege handen.<sup>52</sup>

### 3.3 Disciplineren en overlastbestrijding

Ondanks dat de bevoegdheden ter bestrijding van woonoverlast voornamelijk zijn te kenmerken als grenscontrole, biedt het Nederlandse recht de lokale overheid ook mogelijkheden om de strategie van disciplineren toe te passen. Deze strategie richt zich anders dan poortbewaking niet op de ontzegging van woonruimte of een (tijdelijke) gedwongen verhuizing, maar op het anderszins controleren en veranderen van gedrag van bewoners in de woning door begeleiding, training, bestraffing en beloning. Ik zal enkele instrumenten analyseren die als vorm van disciplineren aan te merken zijn aan de hand van de drie typen overlastveroorzakers: de gevaarzetters, drugsdealers en hinderlijken.

#### 3.3.1 Gevaarzetters en de Woningwet

De Woningwet biedt mogelijkheden om gevaarzetters met behulp van disciplineren aan te pakken. De nadruk ligt daarbij op bestraffing. Zo heeft het college van B&W sinds 2015 de mogelijkheid om op grond van artikel 92a Woningwet een bestuurlijke boete op te leggen aan overtreders van het Bouwbesluit 2012. Het is echter wel vereist dat het college van B&W de overtreding eerst tevergeefs met een herstelsanctie heeft proberen aan te pakken. Deze herstelsancties zijn eveneens te kenmerken als vorm van disciplineren. Hoewel zij naar Nederlands recht niet zijn te kwalificeren als bestraffing, geven de sancties wel een prikkel aan overlastgevers om de overlast te stoppen en herhaling te voorkomen.<sup>53</sup> Een blik op recente juris-

52. Zie de reactie Vereniging Nederlandse Gemeenten op de Wet aanpak woonoverlast 23 april 2014, zie [www.vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/veiligheidsbeleid/brieven/consultatie-initiatiefwet-aanpak-woonoverlast](http://www.vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/veiligheidsbeleid/brieven/consultatie-initiatiefwet-aanpak-woonoverlast).

53. De hoeveelheid zaken waarin overtreders betogen dat een herstelsanctie als punitieve sanctie moet worden aangemerkt, toont aan dat overtreders een herstelsanctie wel als bestraffend ervaren. Een kleine greep uit de recente jurisprudentie: ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562; Rb. Oost-Brabant 22 augustus 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5123; ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3941; Rb. Limburg 25 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1590; ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1764.

prudentie toont aan dat herstelsancties geregeld worden ingezet bij de bestrijding van ernstig vervuilde woningen of slecht onderhouden panden en tuinen.<sup>54</sup>

### 3.3.2 Drugsdealers en de Opiumwet

De Opiumwet biedt eveneens een mogelijkheid om de strategie van disciplinering toe te passen. De Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) is hierboven al aan bod gekomen: de burgemeester kan naar aanleiding van drugshandel besluiten een last onder bestuursdwang op te leggen en de woning te sluiten. In plaats daarvan zou de burgemeester ook kunnen besluiten om een last onder dwangsom op te leggen.<sup>55</sup> In deze last is een specifiek verbod of gebod opgenomen dat de drugshandel of aanwezigheid van de handelshoeveelheid drugs moet stoppen, maar voornamelijk herhaling voorkomt. De overlastveroorzaker verbeurt een dwangsom als hij de in de last opgenomen verboden of geboden niet naleeft. Een last onder dwangsom kan bijvoorbeeld nuttig zijn indien er sprake is van een zeer kleine overtreding van de Opiumwet en onder de omstandigheden van het geval uitzetting disproportioneel is. Met een last onder dwangsom kan dan wel een duidelijk signaal afgegeven dat drugshandel niet getolereerd wordt.<sup>56</sup>

### 3.3.3 Hinderlijken en de Wet aanpak woonoverlast

Het ontbreekt de lokale overheid aan instrumenten om de disciplineringsstrategie toe te passen ten aanzien van het derde type overlastveroorzakers, de hinderlijken. In de praktijk blijken burgemeesters veelal met lege handen te staan bij het tegengaan van burgers die ernstige geluidsoverlast veroorzaken of hun burens intimideren. In het geval dat de overlastgever een woning huurt van een woningcorporatie, tracht de lokale overheid doorgaans samen met de verhuurder om de overlastgever op zijn gedrag aan te spreken. Mocht deze de overlastgevende activiteiten niet staken, dan vordert de woningcorporatie – veelal na overleg met de gemeente – bij de civiele rechter de ontbinding van de huurovereenkomst en de ontruiming van de woning.<sup>57</sup>

Indien de overlastgever een koopwoning bewoont, bestaat deze huurrechtelijke optie logischerwijs niet. De burgemeester heeft weliswaar de bevoegdheid om op grond van artikel 174a Gemeentewet een woning te sluiten, maar dat is – zoals hierboven al geconstateerd – bij geluidsoverlast niet mogelijk.<sup>58</sup> En zelfs al zou

- 
54. Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:934; ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:41.
55. Gedurende de parlementaire behandeling is de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom op basis van artikel 13b Opiumwet aan bod gekomen. Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3, p. 8. Zie ook Brouwer & Schilder (punt 9) bij Rb. Haarlem 4 december 2012, AB 2013/91.
56. De mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet lijkt niet veelvuldig te worden gebruikt. De burgemeester van de gemeente Almere heeft in ieder geval één keer een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet, zo valt af te leiden uit een huurrechtelijk arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5252, r.o. 3.4.9).
57. Zie M. Vols, P.G. Tassenaar & J.P.A.M. Jacobs, 'Dutch Courts and Housing Related Anti-social Behaviour. A first statistical analysis of legal protection against eviction', *International Journal of Law in the Built Environment* 2015, afl. 2, p. 148-161.
58. ABRvS 1 december 2010, AB 2011/82, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Gst.* 2011/27, m.nt. L.J.J. Rogier, *JG* 11.018, m.nt. M. Vols.

sluiting bij geluidsoverlast mogelijk zijn, dan is het alsnog de vraag of de rechter dat proportioneel zou achten in het licht van de overlast en de gevolgen van sluiting. Kortom, waar de lokale overheid relatief eenvoudig instrumenten van disciplinerende kan inzetten bij de aanpak van gevaarzetters en drugsdealers, kan zij bij geluidsoverlast veroorzaakt door bewoners van koopwoning doorgaans niet meer doen dan pappen en nathouden. Deze situatie heeft ertoe geleid dat de gemeenten Amsterdam en Rotterdam inmiddels de noodklok hebben geluid<sup>59</sup> en ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) concludeert dat de situatie zorgwekkend is.<sup>60</sup> Deze signalen hebben inmiddels politiek Den Haag bereikt. Het toenmalige Tweede Kamerlid (nu staatssecretaris) Dijkhoff heeft in 2014 een initiatiefwetsvoorstel ingediend om een oplossing voor het probleem te bieden. Zijn wetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast introduceert een nieuw artikel 151d Gemeentewet.<sup>61</sup> Op basis van deze bepaling kan de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om gedragsaanwijzingen op te leggen. Nadat hem deze bevoegdheid is verleend, kan de burgemeester aan een gebruiker van een woning een last onder bestuursdwang opleggen indien door gedragingen in die woning omwonenden ernstig worden gehinderd. Deze last – ook wel gedragsaanwijzing genoemd – verplicht de overlastgever om bepaalde handelingen wel of juist niet te verrichten. Men moet dan denken aan een bezoekersverbod, een muilkorfgebod of een verbod op het continu draaien van luide muziek.<sup>62</sup> Het wetsvoorstel lijkt geen gedragsaanwijzing mogelijk te maken waarin overlastgevers wordt verboden om hun woning te bewonen.<sup>63</sup> Hoewel dit een zeer vergaande gedragsaanwijzing zou betreffen, is het echter niet ondenkbaar dat deze nuttig zou kunnen zijn om ernstige overlast (tijdelijk) tegen te gaan. Te verwachten valt daarom dat ook de introductie van dit type gedragsaanwijzing tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aan bod zal komen.<sup>64</sup>

### 3.3.4 Disciplinerende in het licht van het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel

Hoe verhouden de instrumenten ter disciplinerende zich tot het tijdigheids- en vrijheidsbeginsel? De bevoegdheden uit de Woningwet maken optreden in een vroegtijdig stadium mogelijk, waardoor goed wordt voldaan aan het tijdigheidsbeginsel. Dat heeft direct gevolgen voor de relatie met het vrijheidsbeginsel. Het verbod om een gebouw op een wijze te gebruiken die gevaarlijk is voor de veiligheid of gezondheid (artikel 1a Woningwet) of het verbod op het hinderlijk gebruiken van een bouwwerk (artikel 7.22 Bouwbesluit 2012) zijn zodanig ruim en vaag, dat

59. Zie Gemeente Rotterdam, *Actieplan Woonoverlast 2015-2019*, juni 2015, p. 21-22; M. Kruyswijk & S. van Oostvoorn, 'Treiteraar straks ook in koophuis niet meer onaantastbaar', *Het Parool* 18 februari 2015.

60. Zie de reactie Vereniging Nederlandse Gemeenten op de Wet aanpak woonoverlast 23 april 2014, zie [www.vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/veiligheidsbeleid/brieven/consultatie-initiatiefwet-aanpak-woonoverlast](http://www.vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/veiligheidsbeleid/brieven/consultatie-initiatiefwet-aanpak-woonoverlast).

61. Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 34007, 2.

62. Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 34007, 3.

63. Deze gedragsaanwijzing lijkt op een tijdelijk huisverbod of tijdelijke sluiting van de woning, die immers ook zorgen dat een bewoner zijn woning (tijdelijk) niet mag gebruiken. Dit type gedragsaanwijzing zou bijvoorbeeld een oplossing kunnen bieden in gevallen waar artikel 174a Gemeentewet geen soelaas biedt. Zie M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 210.

64. Zie bijvoorbeeld 'PvdA wil huisverbod tegen burenoverlast', *de Volkskrant* 20 november 2013.

weliswaar snel kan worden opgetreden maar dat ook de vrijheid van de burger onder druk komt te staan.<sup>65</sup> Aan de andere kant heeft handhaving van deze verboden met reguliere herstelsancties of een bestuurlijke boete niet direct zeer ingrijpende vrijheidsbeperkende consequenties. In een last onder dwangsom of bestuursdwang wordt in de regel een begunstigingstermijn aan de overtreder geboden, zodat deze niet gelijk met overheidsop treden of een verbeurde dwangsom wordt geconfronteerd. Een bestuurlijke boete wegens overtreding van de Woningwet kan bovendien pas worden opgelegd indien sprake is van recidive. Natuurlijk komt het vrijheidsbeginsel meer onder druk te staan naarmate de dwangsom of bestuurlijke boete hoger is, al beschermt artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen draconische sancties.<sup>66</sup> De vrijheidsbeperking is in ieder geval een stuk minder ernstig dan het (tijdelijke) verlies van de woning.

Het opleggen van een last onder dwangsom op grond van de Wet Damocles verhoudt zich op een soortgelijke manier als bevoegdheden uit de Woningwet met de twee beginselen. De toepassingsvoorwaarde is niet streng: bij het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in een woning kan de burgemeester al een last opleggen. Hij kan dus in een vroegtijdig stadium de slachtoffers van drugsdealers ontlasten. Aan de andere kant, door deze lichte toepassingsvoorwaarde voor een last onder dwangsom wordt wel vanwege een relatief licht vergrijp een inbreuk gemaakt op de vrijheid van de burger. De precieze inhoud van de verboden en geboden in de last en de hoogte van de dwangsom zullen uiteindelijk bepalen of de vrijheidsinsamenging gerechtvaardigd is. De beperking van het vrijheidsbeginsel zal ook in dit geval wel minder ingrijpend zijn dan bij poortbewaking of uitzetting.

De huidige bestuursrechtelijke lacune om geluidsoverlast aan te pakken, is in het licht van het vrijheidsbeginsel zeker toe te juichen maar verhoudt zich slecht met het tijdigheidsbeginsel. De burgemeester kan niet (en zeker niet tijdig) optreden tegen geluidsoverlast veroorzaakt vanuit een woning, met alle gevolgen van dien. Het wetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast beoogt deze disbalans tussen vrijheids- en tijdigheidsbeginsel weg te nemen.<sup>67</sup> Artikel 151d Gemeentewet (nieuw) beoogt vroegtijdiger ingrijpen mogelijk te maken, maar wil dat op een meer proportionele wijze doen dan een woningsluiting. Natuurlijk liggen hier ook gevaren op de loer. Zal de ruime toepassingsvoorwaarde ('ernstige hinder veroorzaken aan omwonenden') bijvoorbeeld niet worden misbruikt voor te vroegtijdige, te ingrijpende en te paternalistische gedragsaanwijzingen? En zal de burgemeester niet overspoeld worden met verzoeken tot handhaving door burens die ruzie met elkaar hebben? Het verdient daarom aanbeveling om in bijvoorbeeld de memorie van toelichting een duidelijke omschrijving van de vereiste ernstige hinder te geven alsmede voorbeelden van ernstige hinder op te nemen.<sup>68</sup> Daarbij kan de wetgever aansluiten bij de uitleg van artikel 174a Gemeentewet. Bij de totstandkoming van die eveneens zeer vage bepaling is bijvoorbeeld bepaald dat de voor sluiting vereiste verstoring

65. Zie J.M.H.F. Teunissen, 'De herziening van de Woningwet op het punt van de handhaafbaarheid en de handhaving. Een verwerpelijk wetsvoorstel', *NJB* 2004, afl. 9, p. 418-424; J.M.H.F. Teunissen, 'Legislatieve alabastine', *NJB* 2010, afl. 4, p. 27-31.

66. Zie A.P. Klap, 'De betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor de bestuursrechtelijke handhaving', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 187-210.

67. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34007, 3 en 6.

68. Vgl. *Kamerstukken II* 2014/15, 34007, 3, p. 12, waar wordt aangesloten bij de uitleg van artikel 5:37 BW.

van de openbare orde nadelig moet zijn voor de veiligheid én de gezondheid van omwonenden. Geluidsoverlast werd expliciet uitgesloten van het toepassingsbereik.<sup>69</sup> Ten aanzien van artikel 151d Gemeentewet (nieuw) zou de wetgever kunnen besluiten om ernstige hinder te definiëren als overlast (inclusief geluidsoverlast) die nadelig is voor de veiligheid óf de gezondheid voor omwonenden. Zo wordt duidelijk dat de overlast weliswaar een zekere ernst moet hebben, maar dat het cumulatieve vereiste van artikel 174a Gemeentewet niet van toepassing is. Tegelijkertijd dient in de bepaling te worden opgenomen dat de toepassing pas aan bod komt als minder ingrijpende instrumenten tegen de overlast zijn ingezet. Zo wordt voorkomen dat burgemeesters als eerste hulp bij alle overlast worden gebruikt.<sup>70</sup>

### 3.4 Slot

Als burgers ernstige overlast veroorzaken, dan moet de lokale overheid in staat zijn om die overlast aan te pakken. In het ideale geval ontlast zij de slachtoffers tijdig en is de noodzakelijke vrijheidsbeperking van de overlastveroorzaker zo gering mogelijk. De bovenstaande analyse van het Nederlandse wettelijke instrumentarium laat zien dat veelal niet aan dit ideaal voldaan kan worden. Dat is voornamelijk het gevolg van de overdaad aan mogelijkheden tot grenscontrole en de geringe wettelijke mogelijkheden tot disciplineren. De instrumenten die zijn te kenmerken als vorm van grenscontrole scoren allemaal slecht op ofwel het vrijheidsbeginsel (Wet Damocles, Rotterdamwet) dan wel op het tijdigheidsbeginsel (Wet Victoria). Dat heeft ermee te maken dat het toepassen van grenscontrole de overlast met zeer zware middelen bestrijdt: het ontzeggen of afnemen van de woning. Gezien het vrijheids- en tijdigheidsbeginsel hebben daarom disciplineringsmaatregelen (denk aan de Wet aanpak woonoverlast) de voorkeur. De vrijheidsbeperking is doorgaans minder groot en daardoor kan ook sneller worden opgetreden. Slachtoffers zijn bij disciplineren doorgaans eerder geholpen, maar de overlastveroorzaker raakt zijn woning doorgaans niet kwijt. Tegelijkertijd is waakzaamheid tegen een al te voortvarende overheid geboden: disciplineren kan in potentie doorslaan in bemoeizuchtigheid. Heldere toepassingscriteria en voldoende juridische waarborgen zijn daarom geboden.

69. Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24699, 13, p. 17-20 en 26-27; *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, p. 7203-7204.

70. De indiener van het wetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast heeft dan ook – na een openbare consultatieronde en advisering door de Raad van State – een extra lid aan artikel 151d Gemeentewet toegevoegd: 'De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.' Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34007, 6.

