

Vergaderjaar 2013–2014

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 398

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2013

Tijdens het vragenuur op 29 oktober jl. heb ik toegezegd uw Kamer per brief te informeren over de bevoegdheden voor gemeenten om woonoverlast aan te pakken. Ik zend u deze brief mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

Aanleiding voor de vragen van het lid Recourt (PvdA) was het verschijnen van het proefschrift «Woonoverlast en het recht op privéleven» van de heer Vols van de Rijksuniversiteit Groningen, waarin hij voorstellen doet voor nieuwe instrumenten voor de aanpak van woonoverlast voorafgaand aan sluiting van en uitzetting uit de woning.

De voorstellen die in het proefschrift worden gedaan zal ik de komende tijd goed bestuderen en ik zal hierover met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) spreken. Hierbij merk ik op dat gemeenten al beschikken over een groot aantal niet-juridische en juridische mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. In het gesprek met de VNG zal ik vragen of gemeenten behoefte hebben aan aanvullend wettelijk instrumentarium om woonoverlast aan te pakken en zo ja, aan welke instrumenten, waarbij aandacht zal worden gegeven aan overlast door zowel huurders, als woningeigenaren.

In deze brief ga ik in op de huidige mogelijkheden en op enkele nieuwe initiatieven en ontwikkelingen.

Huidige mogelijkheden

De aanpak van woonoverlast is een lokale verantwoordelijkheid van meer partijen, waaronder gemeenten, corporaties en andere verhuurders. Gemeenten beschikken over een groot aantal instrumenten om woonoverlast aan te pakken. In zeer ernstige gevallen hebben de burgemeester en het college bevoegdheden om een woning te sluiten. Die bevoegdheid is neergelegd in artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria), artikel 17 Woningwet en artikel 13b Opiumwet. Na sluiting van de woning kan de wet Victor worden ingezet. Dit houdt in dat burge-

meester en wethouders de eigenaar van de gesloten woning verplichten het gebruik en beheer van de woning aan een derde over te dragen (artikel 14 Woningwet). Vervolgens kan op verzoek van de gemeenteraad de woning worden onteigend (artikel 77 Onteigeningswet). Deze bevoegdheden zijn zeer ingrijpend en een ultimum remedium. Voordat kan worden overgegaan tot sluiting of onteigening, moet er sprake zijn van ernstige en vaak ook langdurige overlast.

Gemeenten beschikken echter ook over andere – minder ingrijpende – mogelijkheden om woonoverlast te beëindigen. Zo kan de lokale overheid een bestuurlijke waarschuwing geven aan een overlastgever. De gemeenteraad kan in een verordening een algemeen verbod opnemen op bijvoorbeeld het veroorzaken van geluidshinder of het houden van hinderlijke dieren. Deze verboden kunnen ook betrekking hebben op woonoverlast, mits het verboden gedrag effect heeft op de openbare orde. Door middel van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom kan de gemeente herstelsancties opleggen.

Uit een eerdere evaluatie van de wetten Victoria en Victor¹ bleek dat gemeenten nog onvoldoende op de hoogte waren van de mogelijkheden die het bestaande instrumentarium biedt. Naar aanleiding hiervan hebben de toenmalige VROM-Inspectie en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie in mei 2010 de handreiking «Aanpak woonoverlast en verloedering» opgesteld om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van woonoverlast. Deze is in mei 2011 geactualiseerd en wederom aan alle gemeenten beschikbaar gesteld. In deze handreiking staat een uitgebreide opsomming van instrumenten die kunnen worden ingezet om woonoverlast tegen te gaan. Dit zijn zowel juridische als niet-juridische instrumenten. In september 2012 is hieraan de bijlage «Helpen en ingrijpen bij woonoverlast door psychisch kwetsbaren» toegevoegd. Recent is ook de handleiding «Voorkomen is beter dan uit huis zetten» verschenen, die gericht is op de aanpak van multi-probleemgezinnen en woonproblematiek. Begin 2014 zal door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bijlage bij de handreiking worden gepubliceerd over de huisvesting van arbeidsmigranten.

Uw Kamer heeft aandacht gevraagd voor preventieve maatregelen om woonoverlast te voorkomen. Aan preventie wordt in de handreiking aandacht besteed. Een instrument om te voorkomen dat woonoverlast escaleert, is de inzet van buurtbemiddeling. In een groot aantal gemeenten wordt dit instrument al ingezet. Ik ondersteun de inzet van buurtbemiddeling via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), dat het landelijk aanspreekpunt is en ondersteuning en informatie biedt aan professionals. Daarnaast is mediation een instrument dat op meerdere terreinen kan worden ingezet, ook als er sprake is van woonoverlast of burenruzies. Op het gebied van mediation zijn er diverse initiatieven om dit instrument vaker in te zetten in gevallen van woonoverlast en burenruzies. Zowel buurtbemiddeling als mediation hebben hun kracht bewezen als het gaat om het oplossen van overlast en conflicten.

Door het CCV worden gemeenten ondersteund bij het uitvoeren van hun beleid op het gebied van woonoverlast. Dat gebeurt onder meer door het op maat aanbieden van bijeenkomsten aan gemeenten die hebben aangegeven meer werk te willen maken van de aanpak van woonoverlast.

Naast de mogelijkheden die gemeenten hebben om ernstige woonoverlast aan te pakken, beschikken ook verhuurders over diverse

¹ Kamerstuk 28 684, nr. 211

instrumenten. Verhuurders kunnen de huur beëindigen wanneer een huurder overlast veroorzaakt. De verhuurder kan de huurovereenkomst opzeggen als de huurder zich niet gedraagt zoals een goed huurder betaamt (art. 2:274 lid 1 sub a BW). Als de huurder niet instemt met de opzegging moet de verhuurder bij de rechter om beëindiging van de huurovereenkomst vragen. De verhuurder kan de huurovereenkomst ook ontbinden (op grond van het tekortschieten in de nakoming van verplichtingen; wanprestatie; art. 7:231 lid 1 BW). Deze procedure kent minder formaliteiten en wordt daardoor meestal gevolgd.

Buitengerechterlijke ontbinding van de huurovereenkomst is alleen mogelijk als het pand is gesloten op grond van de Wet Victoria, de Opiumwet of de Woningwet.

In de huurovereenkomst kan nader worden omschreven aan welke regels de huurder zich dient te houden; bijvoorbeeld geen hinder of overlast veroorzaken en het gebruiken van de woning volgens de bestemming. Het is dan in het geval van een procedure makkelijker aan te geven welke verplichtingen de huurder niet nakomt. Een voorbeeld hiervan is een specifiek, individueel huurcontract (een «laatste-kansovereenkomst») waarin is opgenomen dat de huur (via de rechter) wordt ontbonden als de huurder niet wil meewerken en in zijn oude woongedrag vervalt, of zich niet houdt aan de voorwaarden/afspraken.

In een huurovereenkomst kan ook een boetebeding worden opgenomen, waardoor de huurder een boete verschuldigd is bij overtreding van een in de huurovereenkomst opgenomen verbod.

Initiatieven en ontwikkelingen

Een aantal woningcorporaties is inmiddels van start gegaan of zal binnenkort starten met projecten waarin zij ervaring opdoen met het in een vroeg stadium opleggen van specifieke gedragsvoorwaarden aan overlastgevende huurders. Het doel van deze projecten is om door het opleggen van voorwaarden de overlast te beëindigen en daarmee te voorkomen dat de overlastveroorzaker zijn woning kwijtraakt. Het opleggen van deze voorwaarden is een civielrechtelijke mogelijkheid die al bestaat voor verhuurders, maar die in praktijk pas in een laat stadium wordt ingezet.

De projecten worden uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten, de Rijksuniversiteit Groningen en het CCV. Ik zal de resultaten van deze projecten met grote belangstelling volgen. Als blijkt dat het opleggen van specifieke gedragsvoorwaarden bijdraagt aan de beperking van woonoverlast, dan kunnen deze resultaten wellicht worden vertaald naar een instrument dat zowel voor huurders als voor huiseigenaren inzetbaar is. De principes van proportionaliteit en subsidiariteit spelen in de afwegingen een belangrijke rol. De overheid heeft enerzijds een verantwoordelijkheid in het beschermen van burgers tegen ernstige overlast door anderen, anderzijds moet de overheid terughoudend zijn in interventies in het privéleven. Ook zijn de relatie met andere wet- en regelgeving, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid aandachtspunten bij eventuele aanpassingen van regelgeving.

Samenwerking tussen de verschillende partijen (gemeente, corporatie, politie, OM, diverse maatschappelijke instellingen) en consequente en voortdurende aandacht zijn belangrijke kenmerken van een effectieve aanpak van woonoverlast. Deze kenmerken gelden ook voor het door de gemeente Amsterdam op 1 januari 2013 gestarte project Treiteraankpak. Ik volg de ontwikkelingen van het project en zal positieve resultaten breed beschikbaar stellen. Er ligt een verzoek van een Amsterdamse corporatie

bij de Minister van Wonen & Rijksdienst om in het kader van de Treiteraangepak de mogelijkheden voor tijdelijke huurovereenkomsten te verkennen.

Om overlast te verminderen en de aanpak van huisjesmelkers te versterken stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst voor om de Woningwet op een aantal punten te wijzigen. Een wetsvoorstel terzake is onlangs aan uw Kamer aangeboden. Het betreft de volgende maatregelen:

- De beheerovername wordt gewijzigd (artikel 14 Woningwet) om beheer van panden mogelijk te maken zonder deze direct te hoeven sluiten. De beheerovername duurt net zo lang totdat de kosten volledig zijn vergoed door de eigenaar, eventueel met de inzet van een dwangbevel.
- Voor overtreding van artikel 1b van de Woningwet zal, naast het reeds bestaande instrumentarium, een bestuurlijke boete worden geïntroduceerd (artikel 92a Woningwet). De boete kan door de gemeente worden opgelegd, indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding eenzelfde of een vergelijkbare overtreding heeft begaan. Bij de eerste keer dat sprake is van woonoverlast ten gevolge van een overtreding van het Bouwbesluit dient de eerste overtreding te worden beëindigd door middel van een herstelsanctie dan wel een andere vorm van handhaving (zoals een waarschuwing).
- De sluitingsbevoegdheid wordt aangepast (artikel 17 Woningwet), zodat deze in de praktijk beter kan worden toegepast. De voorwaarde dat sprake moet zijn van klaarblijkelijk gevaar op herhaling wordt vervangen door de voorwaarde dat sprake moet zijn van herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b van de Woningwet.

Voorts werkt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een maatregel uit om woningzoekenden met een crimineel verleden of overlastgevend gedrag te weren in bepaalde aangewezen gebieden, waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat. Naar verwachting zal in de eerste helft 2014 een voorstel bij uw Kamer kunnen worden ingediend.

Overige punten

Kamerlid Segers (ChristenUnie) vroeg om te bekijken of een Doe Normaal bevel of Doe Normaal contract een werkbare optie is voor de aanpak van overlastgevende jeugdgroepen in Nederland.

In Nederland is beperkt ervaring met Doe Normaal contracten en Doe Normaal bevelen. De gemeente Rotterdam heeft in 2006 en 2007 een pilot FF Kappe gehouden, gebaseerd op de Anti Social Behaviour Order (ASBO)-wetgeving uit Engeland. Deze pilot was gericht op het terugdringen van overlastgevend gedrag van jongeren. In het FF Kappe contract werden de gewenste gedragingen beschreven. Bij overtreding van het contract volgde een FF Kappe bevel. Overtreding van het FF Kappe bevel kon strafrechtelijk worden vervolgd. Uit een evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum² kwam naar voren dat de pilot geen succes is geworden. Het bleek dat de geselecteerde jongeren nauwelijks bereid waren om een FF Kappe contract te ondertekenen. Ook kon niet met harde cijfers worden onderbouwd dat de FF Kappe aanpak heeft bijgedragen aan vermindering van overlast in de betreffende buurt. Rotterdam past de FF Kappe contracten en bevelen niet meer toe.

² Kamerstuk 28 684, nr. 180

In 2010 heeft de ambtsvoorganger van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer een brief³ gestuurd waarin een stand van zaken werd gegeven van de experimenten elders in het land naar aanleiding van FF Kappe in Rotterdam. Aanleiding was een aangenomen motie van het toenmalige Kamerlid Anker (ChristenUnie)⁴. In die brief is aangegeven dat alleen Utrecht op dat moment bezig was met de introductie van een pilot gedragscontracten. In 2011 heeft het college besloten de pilot niet uit te voeren. In Engeland was inmiddels veel kritiek over de effectiviteit van de ASBO en eind 2010 verscheen een rapport⁵ waarin werd aangegeven dat de ASBO geen toegevoegde waarde heeft voor de Nederlandse aanpak van straatoverlast door jongeren. Verder zijn mij en de Minister voor Wonen en Rijksdienst geen gemeenten bekend die met Doe Normaal contracten en bevelen zijn doorgegaan. Er zijn naar onze mening voldoende mogelijkheden om overlast door jongeren, al dan niet in groepsverband, aan te pakken, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk.

Tot slot heb ik u toegezegd om nader te kijken naar de huidige ontwikkelingen rond inzet van de ASBO. In Engeland ligt momenteel een wetsvoorstel voor in het Hogerhuis om de ASBO te vervangen door een Criminal Behaviour Order (CBO). Uit onderzoek is gebleken dat de ASBO bureaucratisch en duur is, en niet ingaat op onderliggende problemen. Verder nam het aantal mensen dat de ASBO negeerde toe, waardoor het beoogde doel – het terugdringen van overlast – niet werd bereikt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

³ Kamerstuk 28 684, nr. 261

⁴ Kamerstuk 31 700 VI, nr. 57

⁵ Koemans, M.L. Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland. *Politiekunde* 34, Politie en Wetenschap/Reed Business 2010.