

# Burgeragendering



Wanneer u honderd handtekeningen van inwoners van Utrecht verzamelt, bespreekt de gemeenteraad uw onderwerp. U levert de handtekeningenlijst en dit formulier ingevuld in bij de griffie. Via [www.petities.nl](http://www.petities.nl) (of andere door de gemeente erkende websites) kunt u digitaal handtekeningen verzamelen. De griffie controleert of uw burgeragendering voldoet aan de voorwaarden. Vervolgens kunt u in de gemeenteraadsvergadering aan de raad vertellen waarom u wilt dat de raad over uw onderwerp vergadert. Daarna plant de raad een bijeenkomst waarin uw onderwerp wordt besproken. Dat kan een raadsinformatiebijeenkomst of een commissievergadering zijn. Daarin verzamelen raadsleden informatie of wisselen standpunten uit. Dit leidt niet tot een besluit.

De griffie(r) kan u helpen met het opstellen van een burgeragendering. Neem contact op via 030 – 286 10 69 of [griffie.gemeenteraad@utrecht.nl](mailto:griffie.gemeenteraad@utrecht.nl).

Vul hier uw naam, contactgegevens en uw functie (optioneel) in.  
Geef ook aan namens wie u nog meer deze burgeragendering indient.

**A. Zorn (kiesgerechtigd inwoner), mede namens de Utrechtse Stichting tegen Geluidsoverlast en ruim 400 ondertekenaars van de petitie op internet (petities.nl)  
email: [info@ustg.nl](mailto:info@ustg.nl)**

Waarom wilt u dat uw onderwerp op de agenda van de raad wordt geplaatst?

**Wijzigen Algemene Plaatselijke Verordening door het implementeren van artikel 151d Gemeentewet, te weten een verbod op woonoverlast**

Waarom wilt u dat uw onderwerp op de agenda van de raad wordt geplaatst?

**Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Met deze wet is de Gemeentewet gewijzigd door toevoeging van artikel 151d Gemeentewet. In dit artikel is bepaald dat de raad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene, die een woning - of een bij die woning behorend erf - gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig worden gehinderd.**

**De wet voorziet dus in de introductie van een specifieke gedragsaanwijzing. Op grond van de aanwijzing moet de overlastgever bepaalde handelingen doen of juist nalaten op straffe van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.**

**Ruim 200 gemeenten hebben van de door de nieuwe wet geboden mogelijkheden gebruik gemaakt. Omdat het college van B en W Utrecht daartoe nog steeds geen voorstel aan de raad heeft gedaan wordt de raad bij deze verzocht te doen wat nodig is om de Algemene Plaatselijke Verordening te wijzigen, zodat daarin een artikel wordt opgenomen dat woonoverlast verbiedt en de burgemeester de bevoegdheid geeft te handhaven als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet.**

**De Vereniging Nederlandse Gemeente heeft een modelbepaling opgesteld die zo kan worden overgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening;**

1. Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, draagt er zorg voor dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

2. Als de burgemeester een last onder dwangsom of onder bestuursdwang oplegt naar aanleiding van een schending van deze zorgplicht kan hij daarbij aanwijzingen geven over wat de overtreder dient te doen of na te laten om verdere schending te voorkomen. De burgemeester stelt beleidsregels vast over het gebruik van deze bevoegdheid.

[3. De last kan in ieder geval worden opgelegd bij ernstige en herhaaldelijke:

- a. geluid- of geurhinder;
- b. hinder van dieren;
- c. hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in een woning of op een erf aanwezig zijn;
- d. overlast door vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf;
- e. intimidatie van derden vanuit een woning of een erf.]

*Wat wilt u bereiken met het plaatsen van uw onderwerp op de agenda van de raad?*

*Licht toe wat er volgens u moet veranderen.*

**Wij willen bereiken dat de raad de voorgestelde wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening bespreekt en daartoe ook een raadsinformatieavond doet plaatsvinden waarbij wij voldoende gelegenheid krijgen om het voorstel goed toe te lichten en ook een voorstel kunnen doen over de op te stellen beleidsregels ter zake van de toepassing van de voorgestelde bepaling.**

(Een raadsinformatieavond heeft onze voorkeur zodat belangstellenden met een werkzaam leven tevens in de gelegenheid zijn deze bijeenkomst bij te wonen)

*Beschrijf wanneer de bespreking van uw onderwerp naar uw mening succesvol is verlopen:*

**Dat is het geval als de raad besluit de voorgestelde bepaling op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening en een beleidsregel is vastgesteld ter zake van de toepassing van het verbod op woonoverlast conform ons voorstel dat als bijlage aan deze burgeragendering wordt toegevoegd. Zie bijlage "Overwegingen bij de burgeragendering Wijzigen Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht door implementatie artikel 151d Gemeentewet".**

RG Nr.:

(in te vullen door griffie)

## **Bijlage. Overwegingen bij de burgeragendering Wijzigen Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht door implementatie artikel 151d Gemeentewet**

Deze overwegingen zijn grotendeels ontleend aan de memorie van toelichting bij de Wet aanpak woonoverlast.

Woonoverlast is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Een op de drie Nederlanders heeft ermee te maken. (NRC Handelsblad, 25 augustus 2014, pagina 2) Het heeft grote gevolgen voor het woongenot en de gevoelens van veiligheid van de slachtoffers. 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. De overlast kan effecten hebben op de psychische gesteldheid van omwonenden, die zich soms zelfs gedwongen zien om te verhuizen. (Integrale Veiligheidsmonitor 2011, Landelijke rapportage, Centraal Bureau voor de Statistiek).

Woonoverlast bestaat vaak uit relatief kleine vergrijpen, vergrijpen die niet zwaar genoeg zijn om strafrechtelijke tegen op te treden. Een hond die continu blaft, omwonenden die weigeren het portiek schoon te houden, buren die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben, buren die bij nacht en ontij rumoerige bouwwerkzaamheden verrichten. Of buren die op straat, op hun balkon of dakterras regelmatig uit hun dak gaan, hun woning zodanig laten verloederen dat dat ongedierte aantrekt of brandgevaar oplevert. Buren waarvan het inbraakalarm regelmatig afgaat of die de tuin en dat van de buren in het felle licht zetten. Of buren die de hele dag lopen te schreeuwen, met fietsen of met flessen gooien. Deze vormen van hinder zijn als daar voortdurend sprake van is bijzonder hinderlijk, maar niet voldoende om een uithuisplaatsing of woningsluiting te rechtvaardigen. Omwonenden van de overlastgever kunnen er in de praktijk weinig tegen beginnen.

De Wet aanpak woonoverlast gaat ervan dat de vrijheid van de één slechts mag worden beperkt als zij de vrijheid van anderen schaadt. Bovengenoemde vormen van overlast schaden het woongenot van omwonenden. Daarom is optreden van de overheid gerechtvaardigd. De overheid moet in dergelijke gevallen aan de kant van de slachtoffers van de overlast staan, niet aan de kant van de veroorzakers ervan. Aldus de indiener(s) van het wetsvoorstel

Op dit moment heeft de overheid grofweg twee opties. Ze kan de overlastgever een bestuurlijke waarschuwing geven, of hem uit huis plaatsen. De eerste optie is te licht en heeft vaak geen effect. De tweede optie is te zwaar en verplaatst het probleem slechts. Daarom is een tussenvorm nodig. De overheid moet de mogelijkheid krijgen om de overlastgever een specifieke gedragsaanwijzing te geven. Als de overlast bestaat uit een blaffende of agressieve hond, moet de overlastgever worden gedwongen zijn hond te muilkorven of binnen te houden. Is er sprake van geluidsoverlast, dan moet de betrokken persoon gedwongen worden zijn muziek zachter te zetten. Is duidelijk dat bepaalde bezoekers telkens voor een onveilige sfeer zorgen, dan moet een bezoekersverbod mogelijk zijn. Kortom, de overheid moet gericht optreden en maatwerk leveren. Op deze manier kan de overlast in een vroeg stadium worden aangepakt, voordat de situatie escaleert. Dat is ook in het belang van de overlastgever, die anders mogelijk het risico loopt van huisuitzetting.

De lokale overheid kan een overlastgever een (vrijblijvende) waarschuwing geven, maar dit heeft vaak niet het gewenste effect. De waarschuwing is overigens geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de bedoelde overlastgever daar geen rechtsmiddelen tegen kan aanwenden. Er zijn voldoende mogelijkheden om bij ernstige overlast een woning

te sluiten, maar deze maatregel is zo rigoureuus dat die pas zal worden aangewend als de overlast al te lang heeft voortgeduurd en de verhoudingen heeft verziekt. De maatregel heeft ook voor de bedoelde overlastgever veel ernstiger gevolgen dan nodig is voor het tegengaan van de overlast. Het ontbreken van meer genuanceerde instrumenten staat derhalve een effectieve aanpak van woonoverlast in de weg.

De aanvulling van het instrumentarium door de wet overlast bestaat uit de introductie van een specifieke gedragsaanwijzing. In deze aanwijzing staat dat de bedoelde overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastgever slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, na een bepaalde tijd helemaal geen bezoekers meer mag ontvangen, zijn hond moet muilkorven of anderszins moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, enzovoorts. Het bevoegd gezag kan per geval maatgericht te werk gaan. Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan men desgewenst alsnog overgaan tot sluiting van de woning.

De specifieke gedragsaanwijzing is mogelijk gemaakt doordat in de Gemeentewet artikel 151d is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig worden gehinderd.

Het doel van het wetsartikel is het tegengaan van woonoverlast. Een burgemeester die de bepaling gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, zoals bijvoorbeeld het op religieuze gronden afdwingen van de zondagsrust, het tegengaan van een met het bestemmingsplan strijdig gebruik, het tegengaan van illegale bewoning of andere niet met de wet beoogde doelen, maakt zich schuldig aan schending van het verbod op *détournement de pouvoir* zoals dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. Titel 5.3 van de Awb is van toepassing. Vanwege de bevoegdheidstoedeling om een last onder bestuursdwang op te leggen, is de burgemeester op grond van artikel 5:32 van de Awb tevens bevoegd een last onder dwangsom op te leggen. Hierdoor kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende effect hebben, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen, met inachtneming van een begunstigingstermijn. Bij de daadwerkelijke uitoefening van de bestuursdwang kan men denken aan het verwijderen van bezoekers uit de woning, het aanbrengen van geluidwerende vloerbedekking, het verwijderen van geluidsapparatuur, het inbeslagnemen van huisdieren, het verwijderen van vuilnis enzovoorts. De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overlastgever. De precieze vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. De opgelegde last onder dwangsom en de concrete vorm van de bestuursdwang mogen uiteraard niet onevenredig zijn, d.w.z. de opgelegde maatregel mag niet meer belastend zijn dan voor het tegengaan van de overlast strikt noodzakelijk is.

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in diens vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Het is mogelijk dat zij, door hun psychische gesteldheid, niet bij machte zijn de overlastgevendende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan niet voldoende. Bij ernstige gevallen kan

gedwongen opname de enige uitweg zijn. Daarvoor bestaan echter reeds de benodigde juridische middelen.

Uiteraard staan de bestuursrechtelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open voor degene die te maken krijgt met een besluit op grond van de nieuwe bepaling zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Daarbij kan het gaan om degene(n) ten aanzien waarvan de maatregel wordt opgelegd, maar ook om degene(n) die een verzoek om handhaving heeft gedaan waarbij de burgemeester is verzocht van onderhavige bevoegdheid gebruik te maken in het geval de burgemeester dat verzoek heeft geweigerd of een naar het oordeel van de verzoeker onvoldoende effectieve maatregel heeft opgelegd.

Om te voldoen aan het voorzienbaarheidsvereiste is het noodzakelijk nauwkeurig te bepalen wat in de verordening wordt bedoeld met het begrip woonoverlast en wat de burger kan verwachten in de gevallen waarin hij zich niet houdt aan het verbod van woonoverlast. Om die reden is dat in de tekst van het artikel uitvoerig met voorbeelden aangegeven. De opsomming van vormen overlast is niet limitatief.

De burgemeester dient, behoudens zeer ernstige gevallen waarbij onmiddellijk handhaven noodzakelijk is, eerst een waarschuwing te geven waarbij vermeld wordt dat de volgende stap een last onder dwangsom zal zijn en als dat niet helpt bestuursdwang. Er moet bij elke stap nauwkeurig worden aangegeven welke overlast gevende handelingen achterwege moeten blijven en binnen welke termijn aan de waarschuwing en de last onder dwangsom en bestuursdwang moet worden voldaan. Deze termijn moet zodanig zijn dat de overtreder redelijkerwijs in staat is om de last uit te voeren en zal per overtreding verschillend kunnen zijn. Er zijn overtredingen die onmiddellijk beëindigd kunnen worden, in andere gevallen is het redelijk de overlastgever enige tijd te geven, bijvoorbeeld als er voorzieningen getroffen moeten worden.

In het tweede lid van het artikel is bepaald dat de burgemeester pas van zijn bevoegdheid handhavend tegen woonoverlast op te treden gebruik maakt als die niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengaan. Dat betekent niet dat eerst op een andere manier moet worden geprobeerd de overlast tegen te gaan, het hangt van de ernst en de omstandigheden van het geval af of eerst bijvoorbeeld buurtbemiddeling of mediatie geboden is. Als blijkt dat de overtreder daar niet aan mee wil werken of bemiddeling/mediatie om andere redenen niet binnen redelijke termijn tot een oplossing kan leiden en de hinder van ernstige aard is dient de burgemeester van zijn bevoegdheid handhavend op te treden gebruik te maken.

Noch uit de wet noch toelichting volgt dat burgers eerst een civiele procedure moeten beproeven voordat de burgemeester bevoegd is handhavend op te treden. In de oorspronkelijke toelichting (indiener Dijkhof) op het wetsvoorstel stond *“Vaak zijn slachtoffers van woonoverlast angstig om een civielrechtelijke procedure aan te spannen tegen hun rechtstreekse burens. Bovendien is handhaving lastig, zelfs na een gewonnen procedure, en is de angst voor represailles groot. Ook heeft een gang naar de burgerlijke rechter tot gevolg dat er een in de ogen van de indiener onwenselijk onderscheid wordt gemaakt tussen huur- en koopwoningen. Een eiser kan immers de verhuurder en/of de woningcorporaties aanspreken, wat bij koopwoningen niet mogelijk is”*. In de reactie van 9 september 2015 van initiatiefnemer Tellegen<sup>1</sup> op het advies van de Raad van State wordt aangevoerd dat *“het slachtoffer bij een bestuursrechtelijke zaak minder heeft te vrezen dan bij een civielrechtelijke zaak. Immers, bij het bestuursrecht is het bestuur bevoegd een maatregel op te leggen aan de overlastgever en in dat geval is het bestuur verantwoordelijk voor het*

---

<sup>1</sup> Nadat Dijkhof staatssecretaris werd nam het kamerlid Tellegen het initiatief over.

*toezicht op de naleving van de maatregel, Juridisch gezien zijn de overlastgever en het bestuursorgaan partij in de zaak. Mocht het slachtoffer een aanvraag<sup>2</sup> voor een besluit indienen dat vervolgens door het bestuursorgaan wordt afgewezen, dan kan een zaak ontstaan tussen aan de ene kant het slachtoffer en aan de andere kant het bestuursorgaan. Met andere woorden, de overlastveroorzaker en het slachtoffer staan in het bestuursrecht nooit als twee partijen tegenover elkaar in een rechtszaak. De overlastgever weet dat de burgemeester op hem let, en het slachtoffer weet zich daardoor gesteund".* Dat het slachtoffer eerst een civiele zaak tegen de overlastgever zou moeten entameren voordat de burgemeester in actie kan komen is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling van de indiener(s) geweest en zou er bovendien in de praktijk toe leiden dat de bevoegdheid zelden of nooit door de burgemeester kan worden gebruikt. Niet alleen omdat slachtoffers van overlast vaak bang zijn voor represailles van de kant van de overlastgever, maar ook omdat een civiele procedure aanzienlijke kosten met zich meebrengt die lang niet iedereen kan opbrengen.

De bestuurlijke en financiële gevolgen van de aan de burgemeester toe te kennen bevoegdheid zijn afhankelijk van het gebruik ervan. Gemeenten hebben zelf de keuze of ze de bevoegdheid willen gebruiken. Verder zijn de gevolgen afhankelijk van de specifieke opgelegde last. Het is denkbaar dat de besluitvorming en de controle op naleving van een besluit veel bestuurslast met zich meebrengt. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de politie een rol krijgt bij de handhaving van de gedragsaanwijzingen. Ook is het denkbaar dat slachtoffers van woonoverlast veel aanvragen voor besluiten doen, hetgeen tot bestuurlijke en administratieve lasten kan leiden bij het ambtelijk apparaat van de gemeente.

Voor een goede uitvoering en evaluatie is het noodzakelijk klachten, meldingen en verzoeken met betrekking tot woonoverlast alsmede de wijze van afhandeling te registreren. Klachten over woonoverlast worden reeds sinds 2009 bijgehouden naar aanleiding van motie 2009 M046 Noot: <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=85ec6070-7a93-4f77-8d9d-0607c68b857a>

Daar staat tegenover dat het dankzij de toe te kennen bevoegdheid aan de burgemeester mogelijk is om bij woonoverlast vroeg en effectief in te grijpen, voordat de zaak verder uit de hand loopt. Men kan dus met relatief weinig middelen een potentieel groter probleem voorkomen, wat positieve effecten heeft op de bestuurslast en daarmee de financiële last van de lokale overheid en uiteraard veel overlast, spanningen en ruzie kan voorkomen.

### **Toelichting op begrippen**

Onder «degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt» wordt verstaan de gebruiker van de woning. De gebruiker hoeft geen huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning te hebben en hoeft niet de rechtmatige bewoner van de woning te zijn. Ook een regelmatige gast, een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt onder dit bestanddeel.

Met «woning of bij die woning behorend erf» wordt bedoeld de woning, de tuin die bij de woning behoort en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterretrap, de gezamenlijke buitenruimte, het balkon, dakterras, enzovoorts.

De «gedragingen» kunnen worden gepleegd door de gebruiker van de woning zelf, of door een derde persoon, zoals gasten of vrienden van de gebruiker. Nalaten van een bepaald handelen kan onder omstandigheden ook als een gedraging worden gezien. Als de

---

<sup>2</sup> Bedoeld wordt een verzoek tot handhaving.

gedragingen door een derde persoon worden gepleegd, moet degene tot wie het besluit gericht is wel in staat zijn de gedragingen te stoppen.

Met «gedragingen in of vanuit die woning of dat erf» worden bedoeld gedragingen die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. Het gaat om de woning die, of het erf dat, de overlastgever gebruikt. De gedragingen die worden gepleegd in de nabije omgeving van de woning, bijvoorbeeld in de tuin van de burens, vallen in beginsel onder de bepaling. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de buurman vallen onder het bestanddeel «gedragingen in of vanuit die woning of dat erf». Duidelijk moet in ieder geval zijn dat de gedragingen *vanuit* de woning of het erf worden gepleegd. Het intimiderende gedrag van de overlastpleger moet dus wel voor de deur van de buurman worden gepleegd, niet voor de deur van iemand die vijf straten verderop woont. Dan is geen sprake meer van gedragingen *vanuit* de woning of het erf.

Met «omwonenden» wordt bedoeld mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning waarvandaan de overlast plaatsvindt.

Met «ernstig worden gehinderd» wordt bedoeld op ernstige hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, waar onder «hinder» gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of hij de hinder ernstig genoeg acht om bestuursrechtelijk optreden te rechtvaardigen. Dat betekent dat de hinder niet hoeft te worden aangetoond of beoordeeld aan de hand van specifieke wettelijke normen, maar dat de burgemeester ook rekening kan houden met de omstandigheden van het geval, zoals gehorige woningen, woongebied versus gemengd gebied en bijzondere dispositie van degene die klaagt over overlast. Bijvoorbeeld: iemand met astma kan minder rook verdragen dan iemand die daar geen last van heeft.