

Den Haag, 24 november 2009

Hierbij bieden wij u, mede namens de minister van Justitie en de staatssecretaris en minister van VWS, op verzoek van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie onze reactie aan op de aanbevelingen bij het door de PvdA-fractie opgestelde Zwartboek Burenoverlast.

Wij spreken onze waardering uit voor het initiatief dat door de PvdA is genomen om voorbeelden te verzamelen van (ernstige) burenoverlast en aanbevelingen te doen om te komen tot een krachtige aanpak van het probleem woonoverlast.

De doelstelling van het Zwartboek Burenoverlast is om gemeenten in Nederland snel en succesvol op te kunnen laten treden tegen burenoverlast. Deze doelstelling wordt door ons van harte onderschreven. In deze brief wordt ingegaan op de aanbevelingen die worden gedaan om woonoverlast aan te pakken en de initiatieven die al zijn ondernomen om gemeenten in staat te stellen het probleem woonoverlast aan te pakken.

Huidig beleid en initiatieven

Woonoverlast is een probleem dat vraagt om een stevige aanpak. Bewoners, corporaties, gemeenten en het Rijk hebben daarbij allen een eigen verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid van het Rijk is om ervoor te zorgen dat gemeenten zijn toegerust met voldoende (wettelijke) instrumenten om ernstige woonoverlast aan te pakken. Voorbeelden van instrumenten zijn de mogelijkheid om eigenaren van panden met achterstallig onderhoud aan te schrijven en de sluitingsbevoegdheid op basis van de wet Victoria.

Naar aanleiding van het onderzoek «Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victor en Victoria» is de VROM-Inspectie (VI) in opdracht van Wonen, Wijken en Integratie (WWI), samen met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie belast met de ontwikkeling van de Handreiking Woonoverlast, over het gehele instrumentarium voor de aanpak van woonoverlast.

Wij hebben besloten tot het opstellen van een handreiking, omdat uit de evaluatie naar voren komt dat gemeenten knelpunten en onduidelijkheden ervaren bij de bestrijding van woonoverlast. Ook is gebleken dat de wetten Victor en Victoria meer mogelijkheden bieden dan veel gemeenten denken. Doel van deze handreiking is om gemeenten te laten zien welke (wettelijke) mogelijkheden er zijn om woonoverlast aan te pakken. Met de handreiking wordt tevens uitvoering gegeven aan actiepunten 18 van het Actieplan «Overlast en verloedering»: «Succesvolle interventies tegen woonoverlast». De handreiking zal in de eerste helft van 2010 voor gemeenten beschikbaar zijn.

In de handreiking komen onder andere aan de orde de mogelijkheden die er op basis van de wetten Victor en Victoria zijn om, naast drugsoverlast, ook andere vormen van overlast, zoals ernstige woonoverlast, aan te pakken. Het sluiten van panden op grond van deze wetten is een zwaar middel dat pas in beeld komt als andere middelen hebben gefaald. Daarom wordt in de handreiking ook ruim aandacht besteed aan andere goede voorbeelden van een lokale aanpak van woonoverlast. Zo wordt aan de hand van stappenplannen, voorbeeldbrieven en praktijkvoorbeelden van de toepassing van diverse instrumenten inzichtelijk gemaakt

welk type handhaving bij welke vorm van woonoverlast past. Ook wordt uitgebreid stil gestaan bij de eisen aan een gedegen dossier. Dit helpt gemeenten een beter beeld te krijgen van de diverse vormen van woonoverlast en deze beter te kunnen aanpakken. In de handreiking wordt verder geëxpliciteerd hoe gemeenten om moeten gaan met het verlenen van de in de wet Victoria opgenomen begunstigingstermijn en zal aandacht worden besteed aan de beheersfase van de wet Victor. Naast aandacht voor juridische middelen, is er in de handreiking ook aandacht voor de mogelijkheden die niet-juridische middelen, zoals buurtbemiddeling, bieden bij de bestrijding van woonoverlast.

Gemeenten worden door deze handreiking ondersteund om actief aan de slag te gaan met de aanpak van woonoverlast.

De aanbevelingen uit het Zwartboek Burenoverlast

Hieronder wordt puntsgewijs een reactie gegeven op de aanbevelingen uit het Zwartboek Burenoverlast.

1. Rijk en VNG moeten op korte termijn gezamenlijk met handreiking woonoverlast voor gemeenten komen

Wettelijk kan er al heel veel. Gemeenten weten echter vaak niet, of onvoldoende, hoe ze woonoverlast aan kunnen pakken. In de handreiking kunnen handvatten voor de aanpak van woonoverlast opgenomen worden, zoals wettelijke mogelijkheden en goede praktijkvoorbeelden.

Reactie

De Handreiking Woonoverlast is momenteel in opdracht van de minister voor WWI, samen met de ministers van BZK en Justitie, in ontwikkeling. De VROM-Inspectie voert deze opdracht uit. De handreiking is bedoeld om gemeenten te informeren over de mogelijkheden en toepasbaarheid van het huidige (wettelijke) instrumentarium op het terrein van de aanpak van woonoverlast. Naast een nadere uitleg over de wettelijke mogelijkheden, bevat de handreiking ook praktijkvoorbeelden. De ontwikkeling van de handreiking wordt afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

2. Eén loket extreme woonoverlast per gemeente

Gemeenten moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor het signaleren en bestrijden van woonoverlast, niet alleen van huurders maar ook van particuliere huizenbezitters/huiseigenaren. Bewoners worden nog te veel van het kastje naar de muur gestuurd. Gemeenten weten niet hoe op te treden, leggen te veel verantwoordelijkheid bij bewoners zelf of verwijzen ze door naar de politie. Sommige gemeenten hebben al een loket extreme woonoverlast ingericht. Dit voorbeeld moet in alle gemeenten navolg krijgen.

Reactie

Wij staan positief tegenover het idee om bewoners duidelijkheid te geven over waar zij terecht kunnen met klachten over woonoverlast. Een manier om opmerkingen en klachten van burgers sneller te kanaliseren is het instellen van één informatie- en meldpunt per gemeente. Een advies aan gemeenten is ook om te streven naar maatwerk. In de handreiking zal hierop dan ook in worden gegaan. Het is echter aan gemeenten zelf hoe zij dit willen inrichten, het inrichten van één loket is niet te verplichten. Overigens zijn er al veel gemeenten die werk maken van de aanpak van

woonoverlast. Sommige gemeenten hebben daarvoor een loket ingericht, andere gemeenten kiezen voor een aanpak zonder een centraal meldpunt. Wij wijzen erop dat wetgeving, uitgezonderd het Huurrecht, geen onderscheid maakt naar bewoners van koop- of huurwoningen. Voorop staat dat het gaat om gedragingen in de woning die woonoverlast veroorzaken. Zoals aan uw Kamer is aangegeven bij de beantwoording van de kamervragen van 15 juli 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 28 684, nr. 233) is het tot nu toe in de praktijk makkelijker gebleken huurders via corporaties aan te spreken op hun gedrag ten aanzien van overlast dan eigenaren-bewoners of bewoners via particuliere verhuurders. In de handreiking wordt voor gemeenten geëxpliciteerd hoe zij andere vormen van woonoverlast dan drugoverlast aan kunnen pakken, zowel in sociale huurwoningen als in koop- en particulier verhuurde woningen.

3. Bij kleine gemeenten kennis bundelen op regionaal niveau

Kleinere gemeenten hebben soms te weinig kennis en capaciteit om woonoverlast zelf effectief aan te pakken. Zij moeten kunnen aankloppen in de regio of bij de centrumgemeente voor hulp. De VNG moet hierover afspraken maken.

Reactie

Voor kleinere gemeenten kan samenwerken in regionaal verband inderdaad vaak een oplossing bieden, indien ze zelf niet de kennis en capaciteit in huis hebben om een bepaald probleem adequaat aan te pakken. In de handreiking zal daarom ook aandacht besteed worden aan de mogelijkheid om in regionaal verband bijvoorbeeld een meldpunt woonoverlast te realiseren. Het blijft echter een keuze van gemeenten zelf hoe zij dit vorm willen geven. De VNG is zoals gezegd bij het opstellen van de handreiking betrokken.

4. Anti-overlastcontract; woon en leefregels opnemen in de APV voor kopers met slecht gedrag

Met huurders en kopers die zich eerder schuldig hebben gemaakt aan woonoverlast wordt een anti-overlastcontract gesloten met de gemeente waarin leef en omgangregels zijn opgenomen. Deze omgangs- en leefregels kunnen worden vastgelegd in de algemene plaatselijke verordening.

Reactie

In dit verband kan als positieve ontwikkeling worden vermeld dat in huurcontracten steeds vaker overlastbepalingen worden opgenomen, zeker in het geval van woningcorporaties. Met huurders kunnen ook speciale afspraken worden gemaakt. In geval van kopers is dit echter niet mogelijk. Gemeenten kunnen wel op vrijwillige basis een contract sluiten. Voor huurders én kopers geldt dat er in de APV regels zijn opgenomen over het veroorzaken van overlast, waaraan zij zich dienen te houden. De APV biedt daarmee goede mogelijkheden om gedragingen die ernstige overlast geven aan te pakken.

5. Particuliere huizenbezitters houden aan de plicht hun eigen huis te onderhouden

Bewoners zijn verplicht om hun koopwoning te onderhouden om verloedering tegen te gaan. Indien bewoners zich hier niet aan houden, moeten zij hiervoor worden aangeschreven door de gemeente. Dit gebeurt in de praktijk echter te weinig en sancties op het niet naleven van

deze plicht zijn er niet. Dat is een onwenselijke situatie en veroorzaakt verloedering van wijken.

Reactie

Wij herkennen ons niet in het beeld dat door een passieve houding van gemeenten wijken verloederen. Of gemeenten zich voldoende inspannen is aan de gemeenteraad om te beoordelen en waar nodig maatregelen te treffen. Het Rijk zet zich in om gemeenten hierbij te ondersteunen. Zo is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 991, nr. 2) om gemeenten beter in staat te stellen vroegtijdig in te grijpen indien het onderhoud door verenigingen van eigenaren achterblijft. Daarnaast wordt in de handreiking aangegeven welke wettelijke mogelijkheden er voor gemeenten zijn om het instrument van de aanschrijving ook toe te passen bij woonoverlast.

6. Verplichte bemiddeling en sancties voor het overtreden van gemaakte afspraken

Wanneer buurtbewoners er zelf niet uitkomen, kan de gemeente buurtbemiddeling inschakelen. Deze bemiddeling vindt plaats op vrijwillige basis. In veel gevallen werkt dit positief, maar niet altijd. Bemiddeling tussen buurtbewoners is nu te vrijblijvend. Bewoners kunnen zich eenzijdig onttrekken aan buurtbemiddeling en bovendien staan er geen sancties op het niet houden aan de gemaakte afspraken.

Reactie

Vanwege het vaak positieve effect van mediation zijn wij een voorstander van buurtbemiddeling. Buurtbemiddeling op basis van vrijwilligheid is een effectief instrument. Vaak is het de eerste stap bij een situatie van woonoverlast. De effectiviteit van buurtbemiddeling is nu juist gelegen in dit vrijwillige karakter en dat het vaak door buurtgenoten gebeurt. Hierdoor is het nog niet officieel, en zijn mensen vaak nog tot rede te brengen. Als het minder vrijblijvend wordt en er meteen sancties aan worden verbonden, zal het conflict zich sneller verharderen. Pas als de vrijwillige buurtbemiddeling niet lukt, of als er sprake is van ernstige vormen van woonoverlast die niet in aanmerking komen voor buurtbemiddeling, dan is er reden om het conflict harder aan te pakken. Want niet in alle gevallen is buurtbemiddeling succesvol of het geëigende instrument om woonoverlast aan te pakken.

Het aantal gemeenten dat buurtbemiddelingsprojecten inzet bij de aanpak van woonoverlast, groeit. Voor de organisatie van dergelijke projecten staat gemeenten het Handboek Buurtbemiddeling ter beschikking. Dit is in december 2008 gepubliceerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en bedoeld voor professionals die aan de slag gaan met buurtbemiddeling. Het handboek geeft handvatten voor het opzetten van een buurtbemiddelingsproject. Gemeenten krijgen geen specifieke middelen voor buurtbemiddeling maar zij maken afspraken met andere partijen, zoals woningcorporaties en politie, over de financiering van buurtbemiddeling.

7. Dwangsommen en boetes bij voortdurende overlast

Overlastgevend gedrag kan nu vaak jarenlang ongebreideld doorgaan zonder consequenties. De gemeente moet bij extreme woonoverlast een bestuurlijke boete op kunnen leggen en dwangsommen moeten door de rechter meer worden toegepast. Eerder en stevig optreden is nodig om overlastgevend gedrag te stoppen.

Reactie

Om ernstige vormen van woonoverlast tegen te gaan is het nodig dat gemeenten actieve en stringente handhaving kunnen toepassen. De handreiking beoogt daarvoor de verschillende handhavingsmogelijkheden op een rij te zetten. Het bestuursrecht biedt daartoe diverse mogelijkheden. Op grond van de Woningwet, Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht is het bij overtredingen van de gemeentelijke bouwverordening mogelijk om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. WWI beziet momenteel tegen welke overtredingen van de bouwregelgeving een boete-instrument ingezet moet kunnen worden. De handreiking beschrijft ook de civiele- en strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden.

8. Contact- of gebiedsverbod voor overlastgevende bewoners

Burenoverlast beperkt zich niet tot geluids- of stankoverlast. Vernielingen, intimidatie en geweld komen helaas ook voor. Buurtbewoners of andere personen die zich aan dit soort misdragingen schuldig maken moeten een gebieds- of contactverbod opgelegd krijgen.

Reactie

Vernielingen, intimidatie en geweld zijn strafbaar. Gebieds- en/of contactverboden kunnen onderdeel uitmaken van een door de rechter opgelegde straf. Het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast van de minister van BZK en Justitie, dat op dit moment in behandeling is in de Eerste Kamer, biedt de burgemeester en de officier van justitie nieuwe mogelijkheden om een gebiedsverbod op te leggen om herhaling van ernstige overlast te voorkomen. Daarnaast kan de officier van justitie op grond van deze nieuwe wet bij een strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers, een contactverbod opleggen.

9. Hulp voor bewoners die overlast veroorzaken door psychische klachten of verslavingsproblemen

Te vaak wordt overlast veroorzaakt door mensen met psychische klachten of verslavingsproblemen. Te vaak krijgen deze mensen niet de hulp die zij nodig hebben. Deze mensen kunnen niet ongemoeid worden gelaten, overlastgevend gedrag kan niet worden getolereerd. Mensen met psychiatrische klachten moeten dan ook de zorg krijgen die zij nodig hebben waar nodig met drang of anders dwang.

Reactie

Mensen met psychische- en/of verslavingsproblemen die overlast geven zullen doorgaans niet uit eigen beweging hulp zoeken. In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is daarvoor het prestatieveld OGGz (openbare geestelijke gezondheidszorg) opgenomen. Alle gemeenten in Nederland hebben taken op het gebied van de OGGZ en die laten zich omschrijven als:

- * een vangnetfunctie: erger en uitval voorkomen, en;
- * een herstelfunctie: weer meedoen en erbij horen en terugval voorkomen

De centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang zijn specifiek verantwoordelijk voor de toeleiding naar zorg. Daarvoor is in 2007 € 60,6 mln toegevoegd aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang,

OGGz en verslavingsbeleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van lokale zorgnetwerken, zorg -en adviesteams of meldpunten overlast waarin lokale partijen als de GGZ, de GGD, de verslavingszorg, de maatschappelijke opvang en de woningcorporaties samenwerken. De centrumgemeenten hebben het OGGz-beleid verankerd in de Stedelijke Kompassen, gericht op het voorkomen van dakloosheid.

In situaties waarbij sprake is van ernstige psychische problemen waardoor gevaar bestaat voor de persoon zelf of voor de omgeving van de persoon, is de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen van toepassing (Wet bopz). De burgemeester kan dan in crisissituaties een inbewaringstelling opleggen. De rechter kan op verzoek van het Openbaar Ministerie met dat doel een rechterlijke maatregel opleggen. Indien het gevaarscriterium niet van toepassing is, maar de overlast resulteert in een strafbaar feit, kunnen OM en rechter besluiten om in plaats van of in aanvulling op een boete of vrijheidstraf, een behandeling in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg of verslavingszorg op te leggen. Het kabinet heeft het voornemen om in 2011 tegelijkertijd de Wet forensische zorg en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (opvolger van de Wet bopz) in te voeren. De mogelijkheid om dwang en drang in het kader van zorg op maat toe te passen zal hierdoor sterk worden verbeterd. Zo zal behalve gedwongen opname ook verplichte behandeling in een thuissituatie mogelijk zijn.

10. Tijdelijke of definitieve uithuiszetting

Het recht op een huis weegt niet op tegen het recht op veiligheid en woongenot van velen. Wie zich niet weet te gedragen moet tijdelijk dan wel definitief uit huis kunnen worden geplaatst. Dat kan ook op basis van de huidige wetgeving, gemeenten moeten echter wel het lef hebben en weten hoe ze deze maatregel in kunnen zetten.

Reactie

De huidige wetgeving biedt mogelijkheden voor tijdelijke of definitieve uithuiszetting in geval van zeer ernstige woonoverlast. Deze mogelijkheden worden niet altijd door gemeenten benut. De handreiking is er onder meer voor bedoeld om gemeenten goede voorlichting te geven over deze mogelijkheden. Het doel is dat gemeenten beter weten hoe ze het instrumentarium voor tijdelijke of definitieve uithuisplaatsing kunnen inzetten en dit instrumentarium dan ook beter kunnen benutten.

11. Ook particuliere huizenbezitters terecht bij kantonrechter

Bij geschilzaken kunnen huurders in alle gevallen bij de kantonrechter terecht. Particuliere huizenbezitters moeten zich in geschilzaken tot 25 000 euro ook bij de kantonrechter kunnen melden. Dit is goedkoper en sneller.

Reactie

Deze zomer is de evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 2008–2009, 32 021, nr. 2) aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin wordt voorgesteld de competentiegrens van de kantonrechter te verhogen van € 5 000,- naar € 25 000,-.

Tot slot

Met het tot stand brengen van de Handreiking Woonoverlast en de hierboven genoemde wetsvoorstellen wordt in belangrijke mate uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het Zwartboek Bureno-

verlast. Wij verwachten dat gemeenten deze instrumenten zullen benutten bij het actief aanpakken van de problematiek van de woonoverlast.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. Van der Laan

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst