



Rapport

Woonoverlast en burenconflict – wat doet de burgemeester ermee ?

Oordeel

De ombudsman acht de klacht over de gemeente Ridderkerk ongegrond

Datum: 4 november 2014

Rapportnummer: 2014/156

INHOUDSOPGAVE

Introductie.....	3
Klacht	4
Wat ging er aan de klacht vooraf?	4
Het onderzoek van de ombudsman	5
Wat stelt Jan?	6
Wat stelt de gemeente?	6
Informatie van de politie	7
Kader voor de beoordeling.....	8
- Aanpak woonoverlast	8
- Rol van de burgemeester	10
- Wettelijke bevoegdheden van de burgemeester	11
Wat is het oordeel van de ombudsman in deze zaak?	12
Conclusie.....	14
Tot slot.....	14

Jan krijgt in 2008 nieuwe burens. Het gaat niet goed tussen hem en zijn buurman, de verhoudingen zijn al snel verstoord. Jan kan niet meer ongestoord van zijn woning genieten. Hij ervaart veel geluidsoverlast. Ook voelt hij zich bedreigd en geterroriseerd door de buurman. Hij doet een aantal keren aangifte bij de politie. Ook vraagt hij hulp aan de woningbouwvereniging. En begin 2011 schrijft hij de burgemeester aan omdat hij ten einde raad is.*

De situatie is voor hem zo onhoudbaar dat hij wil verhuizen en daarvoor eind 2011 een urgentieverklaring aanvraagt. De gemeente geeft die verklaring af met als urgentiegrond Bedreiging en geweld. Kort daarna verhuist Jan.

De kwestie blijft hem echter bezig houden. Hij kan het niet van zich af zetten. Hij procedeert met succes tegen de woningbouwvereniging en vraagt de burgemeester om een gesprek. Daarna dient hij een klacht in omdat hij vindt dat de gemeente al die jaren niets voor hem heeft gedaan.

De gemeente verklaart zijn klacht ongegrond en schrijft onder meer dat niet is geconstateerd dat de openbare orde en veiligheid in gevaar was. Dat vindt Jan onbegrijpelijk. De gemeente wist volgens hem van de ernst van de situatie en zijn veiligheid was nota bene in het geding! Waarom heeft de gemeente anders de urgentieverklaring afgegeven wegens "Bedreiging en geweld"?

* gefingeerde naam

KLACHT

Jan* klaagt erover dat de gemeente niets of althans onvoldoende heeft gedaan in verband met de ernstige overlast die hij heeft ondervonden van zijn buurman, waardoor naar zijn mening zijn veiligheid in het geding was en hij zich gedwongen voelde te verhuizen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Jan woont sinds medio 2007 in een huurwoning aan de X-sstraat. In 2008 krijgt hij nieuwe burens, die van dezelfde woningbouwvereniging huren als hij. Hij ervaart ernstige overlast van hen, met name geluidsoverlast. De onderlinge verhouding is slecht en wordt steeds slechter. De situatie tussen Jan en de buurman escaleert een aantal keren en Jan doet aangifte. Hij heeft in de loop der jaren herhaaldelijk contact met de woningbouwvereniging en de politie. Hij doet een paar keer aangifte tegen de buurman. Ook heeft hij een enkele keer mondeling contact met de gemeente (de coördinator veiligheid en openbare orde en de toenmalige gemeentesecretaris). De situatie verbetert echter niet. Isolatie van de woningen blijkt geen optie. De inzet van buurtbemiddeling heeft geen succes. De wijkagent adviseert Jan begin 2011 een urgentieverklaring aan te vragen en te verhuizen en stelt daarover op 13 januari 2011 een ongeadresseerde verklaring op schrift (zie Achtergrond).

Op 10 maart 2011 stuurt Jan de burgemeester een brief. Daarin beschrijft hij wat er de afgelopen jaren is gebeurd en dat en hoe dit de psychische en fysieke gezondheid van hem en zijn gezin heeft beïnvloed. Hij schrijft dat hij ten einde raad is.

Eveneens op 10 maart 2011 start een advocaat namens Jan een rechtszaak tegen de woningbouwvereniging. Dat leidt uiteindelijk in juli 2012 tot een uitspraak in kort geding op grond waarvan de woningbouwvereniging Jan een onkostenvergoeding moet betalen¹.

Op 31 oktober 2011 vraagt Jan bij de gemeente een urgentieverklaring aan. De gemeente verklaart hem daarop op 25 november 2011 urgent vanwege zijn persoonlijke situatie. In die beslissing van de gemeente staat dat urgentie is verleend op grond van de urgentiegrond "Geweld en bedreiging".

In april 2012 verhuist Jan naar een andere huurwoning. De kwestie blijft hem bezig houden. Hij vraagt door tussenkomst van een fractievoorzitter van een lokale partij, een gesprek aan met de burgemeester. Dat gesprek vindt op 7 maart 2013 plaats, met de burgemeester en de coördinator openbare orde en veiligheid. Jan vindt het gesprek

**gefingeerde naam*

¹ De rechter overweegt onder meer dat de woningbouwvereniging mogelijk geschikte woningen niet aan Jan heeft toegewezen.

onbevredigend en dient in april 2013 een verzoek in op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Hij vraagt de gemeente daarin om alle informatie die betrekking heeft op de situatie in zijn straat vanaf 2008. De gemeente komt in juli 2013 deels aan het Wob-verzoek tegemoet. Daarin noemt zij ook stukken (voornamelijk uit 2011 en 2012) die zij om verschillende redenen niet openbaar maakt. Zij noemt onder meer:

- brieven van de huisartsenpraktijk van Jan uit 2011 en 2012
- het verslag van een spreekuur van collegeleden met Jan 17 oktober 2011
- tien petitie van inwoners van de straat van maart 2011
- een journaalproblematiek van de straat
- politiegegevens (waaronder correspondentie tussen woningbouw en wijkagent, acht mutatie-rapporten over 2010 en begin 2011, vier processen-verbaal uit 2009 en 2010)
- correspondentie van gemeente aan woningbouw (februari en april 2011)

Jan dient geen bezwaarschrift in tegen deze beslissing.

Op 8 augustus 2013 dient Jan een klacht in bij de gemeente over haar handelwijze tijdens de, zoals hij het omschrijft, jarenlange terreur van de buurman. Er vindt een hoorzitting plaats. Het verslag daarvan ondertekent Jan niet omdat hij veel punten daarin mist en het niet eens is met de weergave van het gesprek. De gemeente verklaart de klacht ongegrond. Ze stelt onder meer dat de burgemeester niet zomaar de mogelijkheid heeft iemand uit zijn huis te zetten. In dat verband geeft zij aan dat na inzet van de politie niet is geconstateerd dat de overlast direct gevolgen zou hebben voor de veiligheid en openbare orde.

Vervolgens wendt Jan zich tot de Nationale ombudsman.

Het onderzoek van de ombudsman

In deze zaak gaat het om de handelwijze van de gemeente in een situatie waarbij sprake is van woonoverlast en een burencolliciet. De ombudsman heeft al eerder een rapport uitgebracht over een dergelijke zaak (2013/118). Anders dan in die zaak wordt hier ook de veiligheid ter discussie gesteld. Gelet op de taak die de burgemeester in het kader van de openbare orde en veiligheid heeft, wordt daarom in dit onderzoek met name ook die rol van de burgemeester nader belicht.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van informatie die Jan mondeling en schriftelijk heeft verstrekt bij het indienen van de klacht. Daarnaast is de burgemeester om een reactie gevraagd en is ook gevraagd hoe zij haar rol ziet bij burencollicies. De burgemeester en de coördinator openbare orde en veiligheid van de gemeente hebben mondeling gereageerd tijdens een tweetal gesprekken met medewerkers van de Nationale ombudsman.

Verder heeft de ombudsman tijdens het onderzoek vertrouwelijke informatie opgevraagd bij de politie.

Zowel aan Jan als aan de gemeente is de gelegenheid geboden te reageren op de bevindingen van het onderzoek.

Wat stelt Jan?

Jan stelt dat hij drie jaar lang door de buurman is geterroriseerd. Hij stelt dat er sprake was van aanhoudende geweldplegingen, bedreigingen en intimidatie. De buurman heeft hem geprobeerd aan te rijden. Ook heeft de buurman een ruit ingeslagen van Jans voordeur, waarbij zijn vrouw gewond is geraakt. Hij heeft in de jaren 2009-2011 vier keer aangifte gedaan tegen de buurman (wegens bedreiging, poging tot doodslag en vernieling). Zijn partner heeft ook nu, na de verhuizing, nog gezondheidsklachten en is nog onder behandeling van arts en psycholoog als gevolg van wat er is gebeurd toen zij nog in de X-straat woonde.

Jan stelt dat de gemeente niets of nauwelijks iets heeft gedaan, terwijl zij wel van de situatie op de hoogte was. Hij wijst in verband met dat laatste onder meer op zijn brief aan de burgemeester van maart 2011, een brief die een andere bewoner op 7 maart 2011 naar de burgemeester heeft gestuurd, een doktersverklaring en tien petitie's die rond maart 2011 bij de gemeente zijn ingediend (zie Achtergrond).

Jan vindt het onbegrijpelijk dat de gemeente, na alles wat er is gebeurd en wat zij weet, bij de klachtafhandeling stelt dat er geen gevolgen waren voor de veiligheid en openbare orde. Als dat zo is, waarom heeft de burgemeester dan urgentie verleend op de grond 'geweldpleging en bedreiging', zo vraagt hij zich af. En waarom heeft de gemeente de dader niet aangepakt en moest Jan noodgedwongen verhuizen? Hij vindt dat de gemeente er voor moet zorgen dat hij veilig kan wonen.

Er is een heel dossier opgebouwd in die drie jaar en de gemeente heeft hem, zo stelt hij, geen enkele terugkoppeling gegeven. Hij heeft het gesprek met de burgemeester aangevraagd en het Wob-verzoek ingediend omdat de gemeente nauwelijks duidelijkheid heeft gegeven over wat zij heeft gedaan. Vóór dat gesprek heeft de burgemeester nooit met hem over de kwestie gesproken. Omdat hij geen terugkoppeling heeft gekregen, heeft hij het gevoel dat de gemeente hem niet serieus heeft genomen.

Wat stelt de gemeente?

De burgemeester is vanaf 2010 burgemeester in Ridderkerk. Zij geeft aan dat zij namens de gemeente sindsdien op diverse manieren met dit dossier bezig is geweest. Zo is er geregeld overleg geweest met de wijkagent/politie, die vaak ter plekke is geweest. De gemeente heeft buurtbemiddeling geïnitieerd. Ook is er geregeld overleg geweest met de betrokken woningbouwvereniging en ook met de veel grotere woningbouwvereniging die woningen in de gemeente verhuurt. De burgemeester heeft zelf ook met Jan gesproken. Aangezien er in deze zaak onvoldoende bewijs was voor strafrechtelijk optreden en er ook geen dossier was op grond waarvan huisuitzetting mogelijk was, is er gezocht naar een andere mogelijke oplossing voor de problemen. De gemeente heeft daarbij onder

meer de hulp ingeroepen van de grote woningbouwvereniging, die als coach optrad voor de kleine.

Er was geen of onvoldoende bewijs in juridische zin van de gestelde overlast (aangiften die zijn gedaan hebben niet tot vervolging geleid). De urgentieverklaring heeft de gemeente afgegeven met de bedoeling de zaak op te lossen en de rust te laten terugkeren in de straat. Dit op basis van haar eigen kennis over het dossier en wat er al was ondernomen en ook op basis van de signalen uit petitie om de rust in de straat te laten terugkeren. Verder lag er een verzoek van de wijkagent om een urgentieverklaring. Met de omschrijving/reden 'bedreiging en geweld' heeft de gemeente Jans eigen bewoordingen en gevoel van urgentie gevolgd (de wijkagent geeft in zijn verzoek om een urgentieverklaring aan dat de familie stelt slachtoffer te zijn van o.a. bedreigingen, vernielingen en geluidshinder). Het betekent niet dat de gemeente bewezen acht dat de buurman van Jan bedreiging en geweld heeft gebruikt. Achteraf gezien was het daarom zorgvuldiger geweest om als reden 'vermeende bedreiging en geweld' op te nemen. Zoals aangegeven, is in dit dossier juist niet strafrechtelijk bewezen dat er sprake is geweest van bedreiging en geweld.

De burgemeester geeft aan dat zij van mening is dat een burgemeester geen formele verantwoordelijkheid heeft bij het oplossen van burenruzies; het is eerst en vooral aan de burens zelf om die op te lossen. Zij ziet wel een morele verantwoordelijkheid: ze is burgemeester van alle inwoners en daarom probeert ze in voorkomende gevallen een rol te spelen om tot een oplossing te komen als burens in onmin leven en dat zijn weerslag heeft op de openbare orde c.q. andere omwonenden. Daarbij gaat het om maatwerk; belangrijk is dat de betrokken instanties om de tafel gaan en er korte lijnen zijn. De burgemeester heeft een coördinerende rol. Overigens zal het van de situatie afhangen in hoeverre de burgemeester een rol kan/gaat spelen. Zij wijst er onder meer op dat bij huurwoningen de woningbouwvereniging ook een wettelijke taak heeft inzake ongestoord woongenot.

De burgemeester herkent zich niet in de stelling dat er geen terugkoppeling aan Jan is gegeven. Zij wijst erop dat er mondeling contact is geweest vanuit de gemeente naar Jan toe (onder meer naar aanleiding van de brief van maart 2011). De inspanningen van de burgemeester zijn erop gericht geweest om een oplossing te bereiken van het conflict. Daarbij richt zij zich als burgemeester niet rechtstreeks tot de burens, gelet op haar bovengenoemde coördinerende rol en het feit dat zij geen partij wil kiezen in dit soort situaties. Ze betreurt het dat Jan niet tevreden is, te meer nu er naar haar mening uiteindelijk een goede oplossing is bereikt.

Informatie van de politie

De politie heeft op verzoek van de ombudsman vertrouwelijke informatie opgestuurd. Het gaat om een overzicht van de mutaties die de politie in haar systeem heeft geregistreerd in de periode van 2009 tot en met 2011 op het adres van Jan en dat van zijn buurman. Uit de informatie blijkt onder meer dat Jan, maar ook zijn buurman, in 2010 en 2011 een

aantal meldingen bij de politie hebben gedaan die verband houden met overlast en incidenten die zich tussen hen hebben voorgedaan.

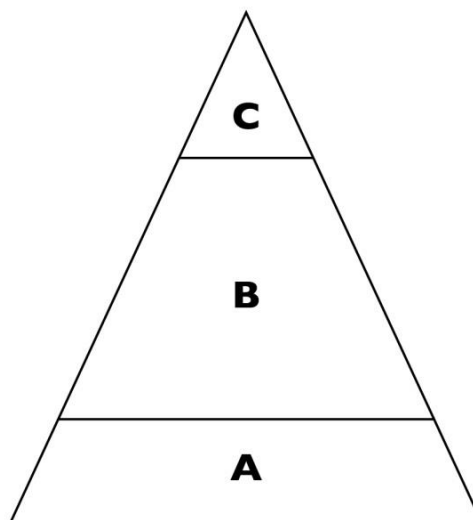
KADER VOOR DE BEOORDELING

Voordat hieronder een oordeel op de klacht wordt gegeven, wordt eerst een kader geschetst van de aanpak van woonoverlast en de rol van de burgemeester daarbij.

Aanpak woonoverlast

Woonoverlast komt in allerlei vormen voor, zoals geluidsoverlast, vervuiling, drugsgelateerde overlast, stank, bedreigingen, intimidaties. Degene die overlast ervaart en de verhuurder (als het gaat om huurwoningen) hebben een aantal juridische mogelijkheden om iets aan de overlast te doen. Daarnaast heeft ook de overheid verschillende instrumenten om woonoverlast aan te pakken. Zo kan strafrechtelijk worden opgetreden door politie en justitie. Ook kan bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen overtreding van bijvoorbeeld bouwregels of bestemmingsplannen². Die instrumenten kunnen gebruikt worden in situaties waarin door de overheid kan worden vastgesteld dat er regels worden overtreden.

Bij de aanpak van overlast zijn er grofweg drie stadia te onderscheiden, gelet op de ernst van de overlast en de mate waarin een conflict is geëscaleerd. Het systeem lijkt op een piramide³.



² Zie hoofdstuk 6 en 7 van de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering van 27 juni 2011 van de voormalige VROM-Inspectie.

³ Zie artikel "Dwing veroorzakers van burengerucht hun gedrag te veranderen" van Michel Vols, 15 juli 2013 op www.socialevraagstukken.nl. Hij baseert zich op ervaringen van verhuurders.

In het eerste stadium (A) kan er met gesprekken nog een oplossing worden bereikt. De kwestie kan onderling worden opgelost of door tussenkomst van bijvoorbeeld buurtbemiddeling. In het tweede stadium (B) is dat niet meer mogelijk, maar is er ook (nog) geen dossier opgebouwd voor vergaande maatregelen, zoals huisuitzetting op last van de rechter. In het derde stadium (C) is dat laatste wel het geval. Het gaat dan om ernstige overlast die vaak al jaren duurt en waarbij in de loop der jaren een heel dossier is opgebouwd om een verzoek tot huisuitzetting te onderbouwen.

In 2013 heeft M. Vols een proefschrift uitgebracht waarin onder meer de bevoegdheden van de lokale overheid voor de aanpak van woonoverlast tegen het licht zijn gehouden⁴. Vols is voorstander van een aanpak volgens een de-escalatiemodel, waarin de verschillende bevoegdheden van een gemeente oplopen in mate van ingrijpendheid (van drang naar dwang)⁵. De bevoegdheden van een gemeente zijn volgens Vols nu niet toereikend voor een goede, vroegtijdige aanpak van woonoverlast. Hij pleit onder meer voor nieuwe en ruimere bevoegdheden voor de gemeente en wijst op de mogelijkheden tot het opleggen van een gedragsaanwijzing (drang) aan de overlastgever. Het opleggen van een gedragsaanwijzing is een instrument dat bij uitstek kan worden toegepast in het middelste stadium van de overlastsituatie (B).

Juist woonoverlast die zich in dat middelste stadium bevindt, is voor betrokken instanties vaak het lastigst aan te pakken. Vooral als het gaat om een situatie waarin de juridische instrumenten van de overheid niet kunnen worden toegepast of geen (blijvend) soelaas bieden. Bijvoorbeeld als er nauwelijks of geen overtredingen van regels door de instanties geconstateerd kunnen worden en de onderlinge verstoorde verhoudingen tussen burens een grote rol spelen. Burens melden (over en weer) overlast en hun verhouding wordt steeds slechter. De overlast die ervaren wordt, is niet altijd de overlast die objectief vastgesteld kan worden en is daarom moeilijk aan te pakken. Veel burens doen in zo'n situatie een beroep op de verschillende (overheids)instanties (zoals bijvoorbeeld politie, woningbouw, gemeente). Zij hebben daarbij vaak hoge verwachtingen van de overheid. Verwachtingen die zijn ingegeven door hun beleving van de situatie. Hun woongenot en dagelijks leven worden erg negatief beïnvloed door de overlast die zij ervaren.

Rol van de burgemeester

Als de situatie tussen twee burens escaleert, kan de openbare orde en veiligheid in het gedrang komen. De burgemeester is op grond van artikel 172 van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Gelet op de

⁴ M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, ISBN 978-90-8974-838-6. Het onderzoek gaat over hoe de aanpak van woonoverlast zich verhoudt tot het recht op privéleven. Bij een evenwichtige aanpak zou het recht op privéleven van de overlast veroorzaker zo min mogelijk moeten worden beperkt, maar het recht op privéleven van de omwonenden zo goed mogelijk moeten worden beschermd.

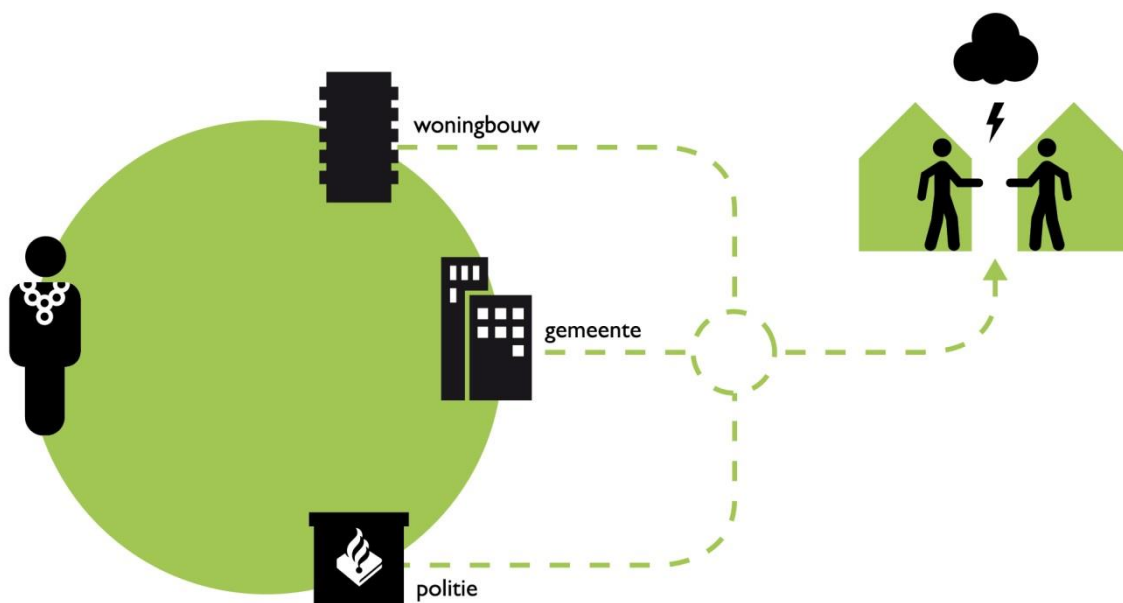
⁵ Zie hoofdstuk 7 *Woonoverlast en het recht op privéleven*, pagina 186

totstandkomingsgeschiedenis van artikel 172 is de taak die de burgemeester in dit kader heeft vooral gericht op het voorkomen van verstoring of het herstel van de openbare orde en veiligheid.

Aangezien er vaak meerdere instanties bij een dergelijke situatie betrokken zijn (woningbouw, politie, gemeente), is het belangrijk om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Daarnaast is het belangrijk dat een iemand daarbij de regie houdt. Gelet op de taak die de burgemeester heeft in het kader van de openbare orde en veiligheid, ligt het in de rede dat hij die regierol vervult.

In een eerder rapport (2013/118) heeft de ombudsman al toegelicht hoe hij deze

REGIEROL BURGEMEESTER



algemene regierol van de burgemeester ziet. Die rol betekent dat de burgemeester er bij problemen tussen burgers voor zorgt dat de instanties die betrokken zijn bij de problemen, met elkaar in contact komen en overleggen wat de beste oplossing is. De burgemeester moet er ook op toezien dat eventuele afspraken door die instanties worden nagekomen. De burgemeester hoeft daarbij zelf niet inhoudelijk mee te denken over een oplossing. Hij is er wel voor verantwoordelijk dat het probleem wordt opgepakt door betrokkenen. Zijn bemoeienis is vooral gericht op de (samenwerking tussen de) betrokken instanties en niet zo zeer op de burgers zelf. Gaat het om huurwoningen dan is bijvoorbeeld de woningbouwvereniging een van de betrokken instanties, maar ook zijn vaak de politie en de gemeente bij zo'n zaak betrokken.

Gelet op hetgeen hierboven over de aanpak van woonoverlast is opgemerkt, doet de burgemeester er goed aan zijn regierol op te pakken in een zo vroeg mogelijk stadium: om (verdere) escalatie te voorkomen en als de kans op een oplossing nog aanwezig is.

Wettelijke bevoegdheden van de burgemeester

Overigens heeft de burgemeester ook een aantal specifieke wettelijke bevoegdheden waar het gaat om een (dreigende) verstoring van de openbare orde en veiligheid. Het gaat dan om vergaande bevoegdheden. Alleen bij heel ernstige en bepaalde vormen van overlast kan daarvan gebruik worden gemaakt. Zo kan de burgemeester onder meer op grond van artikel 174a Gemeentewet besluiten een woning te sluiten als door gedragingen in die woning de openbare orde ernstig wordt verstoord. Deze bevoegdheid kan overigens niet worden gebruikt bij geluidsoverlast⁶. Ook is de burgemeester op grond van 172 lid 3 Gemeentewet bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde te beletten of te beëindigen met hulp van de politie.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE OMBUDSMAN IN DEZE ZAAK?

In deze zaak is de handelwijze van de gemeente getoetst aan de vereisten van samenwerking en de-escalatie.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger samenwerkt met andere (overheids-)instanties. Bij woonoverlast waarin meerdere instanties betrokken zijn, betekent dit dat de burgemeester het initiatief neemt de samenwerking tussen die instanties te coördineren en de regie houdt op die samenwerking.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid in haar contacten met de burger escalatie probeert te voorkomen of te beperken. Een oplossingsgerichte houding is essentieel. Als het gaat om de rol van de overheidsinstanties die samenwerken bij de aanpak van woonoverlast, impliceert dit dat ze bij die gezamenlijke aanpak beoordelen of er een oplossing mogelijk is en in hoeverre er daarbij ruimte is om maatwerk te leveren.

Alles overziend is de Nationale ombudsman van oordeel dat de gemeente in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder in deze zaak behoorlijk hebben gehandeld. Hij heeft daarbij het volgende overwogen.

Kern van Jans klacht is dat de gemeente onvoldoende heeft gedaan terwijl zijn veiligheid in het geding was. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft hij stukken meegestuurd, zoals verklaringen van de arts en de wijkagent. De stukken bevestigen Jans visie op de

⁶ Kamerstukken II 1995-1996, 24699, nr. 13. p. 17-18

zaak. Maar zij bevatten geen objectieve gegevens die bewijzen dat Jans veiligheid in gevaar was.

Zo spreken zowel de wijkagent als de arts in hun verklaringen over de situatie zoals die door Jan wordt *ervaren* en *beleefd*. Verder is de beschrijving van de situatie in de petitie ook subjectief. Daarbij wordt aangetekend dat niet duidelijk is, wie die petitie heeft opgesteld. De petitie is bovendien niet door alle bewoners uit de straat ondertekend en zij die wel tekenden, waren het ook niet allemaal eens over de oorzaak en aanpak van de overlast.

De visie van de burgemeester op de ernst en mate van overlast spreekt die van Jan volkomen tegen. De burgemeester stelt dat er geen aanleiding was voor vergaande maatregelen, zoals bijvoorbeeld een huisuitzetting. Zij baseert zich daarbij onder meer op informatie van de politie.

De hoeveelheid en aard van de politiemutaties die de ombudsman heeft gezien bevestigen het beeld dat de burgemeester schetst van de mate en ernst van de overlastsituatie. Nergens uit die informatie blijkt dat Jans veiligheid in gevaar was of dat de openbare orde verstoord dreigde te raken. Ook is niet gebleken dat de buurman bijvoorbeeld is veroordeeld voor een overtreding of misdrijf tegen Jan.

De urgentieverklaring die de gemeente heeft afgegeven bewijst evenmin dat de veiligheid in het geding was. Dat de gemeente daarin als urgentiegrond "bedreiging en geweld" heeft genoemd, betekende in dit geval immers niet dat de gemeente van mening was dat sprake was van bedreiging en geweld. Tijdens het onderzoek heeft de burgemeester uitgelegd dat zij hierbij aansluiting heeft gezocht bij de bewoordingen en beleving van Jan zelf. Zoals de gemeente zelf al aangeeft had zij het beter anders kunnen formuleren. Te meer nu de situatie strikt genomen ook niet voldeed aan de eisen die op grond van de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam 2006 golden voor afgifte van een urgentieverklaring op grond van 'geweld of bedreiging (zie Achtergrond). Daarvoor is namelijk een schriftelijke verklaring van de politie vereist waaruit blijkt dat de aanvrager om veiligheidsredenen niet meer in de woning kan blijven wonen. Zo'n verklaring was er in dit geval niet. Het feit dat gemeente deze urgentieverklaring toch heeft afgegeven, ondersteunt wel haar stelling dat het bedoeld is geweest als oplossing, om Jan te helpen. Overigens had de gemeente wel urgentie kunnen verlenen, ook al was niet voldaan aan de eisen voor de urgentiegronden. De genoemde overeenkomst kent ook een hardheidsclausule op grond waarvan van die urgentiegronden kan worden afgeweken (zie Achtergrond).

Gelet op het bovenstaande was er dus voor gemeente en burgemeester geen grondslag om, zoals Jan wilde, de buurman 'aan te pakken'. Wel was er naar het oordeel van de ombudsman aanleiding voor de burgemeester om zich vanuit haar regierol (zie onder Rol van de burgemeester) met de kwestie te bemoeien. Immers uit het onderzoek blijkt dat hier sprake was van een situatie waarin de persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen bij de ervaren overlast. Het stadium dat de burens er onderling of met hulp van gesprekken uit zouden komen was voorbij. De onderlinge verhouding tussen hen was helemaal verstoord. Daarnaast was duidelijk, mede gelet op enkele voorvallen die er

waren geweest, dat er een reële kans bestond dat de situatie tussen de burens verder zou escaleren.

Gelet op de verklaring van de burgemeester heeft zij zich wel degelijk met de zaak bezig gehouden, maar dan vanuit haar regierol. Zij heeft zich in die rol gericht op de samenwerking tussen bij de overlast betrokken instanties, opdat die zouden onderzoeken of er een passende oplossing mogelijk was en hun inzet daarop zouden richten. Daarbij heeft ze afstand gehouden tot de direct betrokkenen, maar was ze wel betrokken bij het geschil en de inzet om er uit te komen. Dat de gemeente en de burgemeester op de hoogte waren van de situatie en zich met de zaak hebben bezig gehouden blijkt overigens ook uit het feit dat ze beschikten over diverse stukken van de politie en woningbouwvereniging (de stukken die niet zijn vrijgegeven bij het Wob-verzoek).

De gezamenlijke inzet heeft uiteindelijk geleid tot een oplossing doordat er een urgentieverklaring is afgegeven en kort daarna een passende woning is aangeboden⁷. Zo is voorkomen dat de situatie verder zou escaleren. Dat dit in de ogen van Jan geen ideale oplossing is (hij heeft moeten verhuizen, terwijl hij in zijn ogen het slachtoffer is), doet daar niet aan af. Doordat hij heeft kunnen verhuizen is voor hem een einde gekomen aan de overlast die grote impact had op zijn dagelijks leven en gezondheid.

Voor zover Jan stelt dat hij geen terugkoppeling heeft gehad wordt nog het volgende opgemerkt.

De gemeente stelt dat Jan wel degelijk een, mondelinge, terugkoppeling heeft gehad; Jan stelt dat het niet of onvoldoende is gebeurd. De verklaringen spreken elkaar op dit punt dus tegen. Niettemin acht de ombudsman het aannemelijk dat Jan wel is geïnformeerd, zij het mogelijk in beperkte mate. Zo hebben beide partijen aangegeven dat er mondeling contact tussen hen is geweest. Ook zijn er contacten tussen Jan en de wijkagent geweest en heeft deze Jan aangeraden te verhuizen. De ombudsman acht het heel onwaarschijnlijk dat in de contacten met gemeente en wijkagent niet is besproken wat de (on)mogelijkheden van de betrokken instanties zijn. Daarbij is het logisch dat niet alle informatie en acties met Jan wordt gedeeld. Onder meer om redenen van privacy, is dit niet mogelijk. Ook niet achteraf.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente is niet gegrond.

⁷ Iets dat door een betrokkene zelf alleen in rechte van een verhuurder kan worden geëist als er voldoende dossier is opgebouwd. Zie bijvoorbeeld uitspraak Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 4 februari 2014, zaaknummer 200.124.631-01

TOT SLOT

Voor welke aanpak van woonoverlast in een concreet geval wordt gekozen, is afhankelijk van de situatie. Er is niet één aangewezen aanpak die voor elke situatie werkt. Ook is niet altijd een oplossing mogelijk. Wel is belangrijk dat de betrokken instanties in een zo vroeg mogelijk stadium van de overlast (en het conflict) samen optrekken, de aanpak op elkaar afstemmen en de burgemeester daarbij de regierol vervult. Uit deze casus zijn nog een aantal indicaties voor de aanpak op te maken.

** Onpartijdige opstelling ten opzichte van het conflict*

De burgemeester had in deze zaak voor zichzelf als voorwaarde gesteld dat zij zich niet wilde mengen in de onderlinge verhouding tussen de burens. Zij is burgemeester van alle inwoners en wil geen partij kiezen. Zij richtte zich voornamelijk op de samenwerking tussen de instanties en heeft zelf geen direct contact met betrokkenen gezocht. Een burgemeester kan zo betrokken zijn zonder dat er direct contact is.

** Korte lijnen*

In deze zaak kon er onder meer een oplossing worden bereikt doordat er korte lijnen waren tussen de betrokken instanties. Mogelijk heeft hierbij ook een rol gespeeld dat het gaat om een relatief kleine gemeente.

** Verwachtingenmanagement*

Het is belangrijk om de verwachtingen van betrokkenen vanaf het begin zoveel mogelijk te managen. Hun moet duidelijk worden gemaakt wat de (on)mogelijkheden van de instanties zijn. Zij moeten weten en ook kunnen accepteren dat het hoogst haalbare een passende, en niet een per definitie voor iedereen optimale, oplossing is.

In deze zaak is uiteindelijk door een gezamenlijke inspanning een oplossing bereikt in een situatie waarin de wettelijke instrumenten voor de aanpak van woonoverlast geen of onvoldoende soelaas boden maar wel een reële kans op escalatie was. Zo bezien heeft de gezamenlijke aanpak voor alle betrokkenen alleen maar winst opgeleverd.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

Achtergrond

1. Schriftelijke stukken die Jan met zijn verzoekschrift heeft meegestuurd:

- **Verklaring van de wijkagent van 13 januari 2011.**

Het betreft een ongeadresseerde verklaring waarin de wijkagent vraagt Jan urgentie te verlenen bij het aanvragen van een nieuwe woning. Hij schrijft onder meer het volgende:

"Volgens de familie zijn ze slachtoffer van o.a. bedreigingen, vernielingen en geluidshinder. Gesprekken met de burens, ook met bemiddeling van Buurtbemiddeling en de woningbouwvereniging (...) hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd en er is geen verandering gekomen. De familie geeft zelfs aan dat het erger is geworden. Betrokken familie onderhoudt contact met mij als buurtagent. In gesprekken heeft (Jan; N.o.) aangegeven dat hij het niet meer volhoudt en dat hij er ook met zijn werk als zelfstandig ondernemer onder lijdt. Ik denk dat de enige manier om los te komen van de bedreigingen en geluidshinder is door een andere woning te gaan betrekken. Ik heb de familie dan ook sterk geadviseerd na te denken om via een urgentieverklaring een andere woning te zoeken. Pas dan kan de familie (...) samen een rustig bestaan opbouwen.

In de bedrijfsprocessen systemen bleek dat er ook politiebemoeienis is geweest omdat andere omwonenden in de (...)straat overlast ondervonden van (Jans buurman; N.o.)."

- **Verklaring van de huisarts van 3 februari 2011 aan Jans advocaat.** De huisarts verklaart daarin onder meer dat Jan vanaf oktober 2009 spanningsklachten heeft als gevolg van overlast van de burens en dat voor hem en zijn gezin de huidige woonsituatie niet goed is.

- **Verklaring van de huisarts aan de burgemeester, van 13 januari 2012.**

De huisarts geeft daarin aan dat enkele bewoners van de straat hem bezoeken in verband met oplopende spanningen waarbij zij geterroriseerd worden door een van hun buurmensen. Dat heeft inmiddels ook tot lichamelijk letsel geleid bij een van de patiënten. "Ik hoor het verhaal maar van een kant, maar maak mij ernstig zorgen over het feit dat de gezondheid van deze mensen bedreigd wordt door een persoon die zich dit blijkbaar kan permitteren".

- **Een brief van 7 maart 2011 van een andere inwoner van de X-straat aan de burgemeester.**

De inwoner geeft daarin onder meer aan dat hij in juli 2010 aangifte heeft gedaan tegen Jans buurman omdat die toen hem en zijn familie heeft aangevallen. De buurt wordt volgens hem geterroriseerd door drie families, waaronder die van de buurman van Jan.

Tien ondertekende petitie's, opgesteld in maart 2011, van bewoners uit de X-straat.

In de petitie staat dat de bewoners uit de straat de afgelopen jaren slachtoffer zijn geworden van geweldplegingen, bedreigingen, intimidatie, vernielingen en aanhoudende geluidsoverlast door de buurman van Jan. Ook staat er dat de woningbouw aangeeft niets te kunnen doen en naar de politie verwijst. De bewoners wordt gevraagd de petitie te tekenen zodat deze aan "partijen/instanties" kan worden aangeboden, er kan worden opgetreden zodat de veiligheid en het woongenot in de wijk terugkeren.

Op één van die petitie's schrijft een bewoner de actie niet te steunen; hij ervaart geen overlast of last van Jans buurman en vindt bovendien dat het een zaak is van de verhuurder als een bewoner overlast bezorgt.

2. Gemeentewet

Artikel 172:

- "1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
 2. De burgemeester is bevoegd overtreding van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
 3. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.
 ..."

Artikel 174a

- "1. De burgemeester kan besluiten een woning... te sluiten indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord.
 ..."

3. Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam 2006:

"Artikel 11 Urgentiesysteem

1. Een huishouden dat wegens een persoonlijke noodsituatie zeer dringend een (andere) woning behoeft en geen gebruik kan maken van een voorliggende voorziening, kan in aanmerking komen voor een urgentieverklaring.
 (...)
 3. De urgentieverlener verstrekt de urgentieverklaring, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 (..)
 d. de aanvrager voldoet aan één of meer van de urgentiegronden, zoals deze zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze overeenkomst;
 (...)"

Bijlage bij deze overeenkomst:**"Hoofdstuk 3. Urgentiegronden**

(...)

4. Geweld of bedreiging

a)

b) er is sprake van ernstig psychisch en/of fysiek (huiselijk) geweld, of bedreiging daarmee, wat tot gevolg heeft dat aanvrager niet langer in de huidige woonruimte kan blijven wonen;

c) het geweld of de bedreiging is aangetoond door een schriftelijke verklaring van de (wij)politie, waaruit blijkt dat de aanvrager vanwege veiligheidsredenen niet meer in de huidige woning kan blijven wonen. Verhuizen is acuut noodzakelijk.

(...)

Hoofdstuk 5. Overige uitvoeringsregels**5.3 Hardheidsclausule**

De urgentieverlener is bevoegd om – in gevallen waarin toepassing van de regelgeving naar zijn oordeel leidt tot een bijzondere hardheid - in het voordeel van de aanvrager af te wijken van bovenstaande urgentiegronden...."