

## Begrip openbare orde. Overlast springende bovenbuurman valt niet onder restbepaling artikel 7.22 Bouwbesluit 2012. (Roermond)

ABRVs 15-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569, m.nt. C.M.M. van Mil

### Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

### Datum

15 mei 2019

### Magistraten

Mr. E. Steendijk

### Zaaknummer

201807296/1/A1

### Noot

C.M.M. van Mil

### Annotatorprofiel

[C.M.M. van Mil](#)

### Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

### JCDI

JCDI:ADS73291:1

### Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Omgevingsrecht (V)

### Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2019:1569, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-05-2019

### Wetgeving

(Art. 174a Gemw; art. 7.22 Bouwbesluit 2012)

## Essentie

**Begrip openbare orde. Overlast springende bovenbuurman valt niet onder restbepaling artikel 7.22 Bouwbesluit 2012. (Roermond)**

## Samenvatting

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, wordt met het begrip 'openbare orde' in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De overlast die appellant sub 1 stelt te ondervinden is, blijktens zijn verzoek om handhaving van 22 september 2017, het gevolg van het regelmatig op de vloer springen door zijn bovenbuurman. Appellant sub 1 stelt deze overlast te ondervinden in zijn woning. Daarmee is geen sprake van een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse en dus ook geen verstoring van de openbare orde als bedoeld in artikel 174a Gemw. Er bestond daarom voor het college geen aanleiding om het verzoek van appellant sub 1 ter hand te stellen aan de burgemeester. Artikel 7.22 Bouwbesluit is, gelet op de nota van toelichting daarbij (Stb. 2011, 416, p. 342-343), een restbepaling die het bevoegd gezag kan toepassen indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is op te treden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarzetting, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder, en meer specifieke bepalingen geen mogelijkheid bieden op te treden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4032). De Afdeling stelt vast dat in het Bouwbesluit of het krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde Activiteitenbesluit geen specifieke bepalingen staan die een mogelijkheid bieden om in dit geval handhavend op te treden. In dat geval ligt ter beoordeling voor of artikel 7.22 Bouwbesluit een bevoegdheid kan bieden om handhavend op te treden. Zoals hiervoor onder 3.2 is overwogen, is de overlast die appellant sub 1 stelt te ondervinden het gevolg van het op de vloer springen van zijn bovenbuurman. In een brief van deze bovenbuurman staat dat*

*dit springen een onbewuste beweging is, die optreedt bij bepaalde emoties. De overlast, die door deze gedraging wordt veroorzaakt, kan gelet op de inhoud en strekking van het Bouwbesluit niet gelijk worden gesteld met de overlast als bedoeld in artikel 7.22 Bouwbesluit. Alleen daarom al kan artikel 7.22 Bouwbesluit in dit geval geen bevoegdheid bieden voor het college om handhavend op te treden.*

## Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Roermond,
2. het college van burgemeester en wethouders van Roermond,

tegen de mondelinge uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 juli 2018 in zaak nr. 18/402 in het geding tussen:  
[appellant sub 1]  
en  
het college.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij brief van 19 oktober 2017 heeft het college [appellant sub 1] naar aanleiding van zijn verzoek om handhavend op te treden laten weten daartoe niet bevoegd te zijn.

Bij besluit van 16 januari 2018 heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij mondelinge uitspraak van 24 juli 2018 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en bepaald dat het college een nieuw besluit op bezwaar moet nemen met inachtneming van die uitspraak. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

(....)

### Overwegingen

1.

De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage van deze uitspraak.

2.

[appellant sub 1] heeft het college in diverse e-mailberichten verzocht handhavend op te treden omdat hij onder meer geluidsoverlast en woonoverlast ondervindt van het springen op de vloer door zijn bovenbuurman. Het college heeft bij brief van 19 oktober 2017 laten weten dat de overlast die door [appellant sub 1] wordt ervaren, zich voordoet in het privaatrechtelijke domein en dat het college geen bevoegdheid heeft om daartegen handhavend op te treden. Het door [appellant sub 1] daartegen gemaakt bezwaar is door het college niet-ontvankelijk verklaard, omdat alleen tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt.

De rechtbank heeft het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard omdat het handhavingsverzoek volgens de rechtbank een aanvraag is als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en de brief van 19 oktober 2017 een besluit als bedoeld in dat artikel. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat op basis van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 (hierna: het Bouwbesluit) voor het college wel een bevoegdheid bestaat om handhavend op te treden.

### Incidenteel hoger beroep van het college

3.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het verzoek van [appellant sub 1], onder meer neergelegd in diverse e-mails, om handhavend op te treden, een aanvraag is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Volgens het college bestond op basis van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 7.22 van het Bouwbesluit geen bevoegdheid handhavend op te treden.

### 3.1.

De Afdeling stelt vast dat het eigenlijke handhavingsverzoek wordt gedaan in een e-mail van 22 september 2017 door [appellant sub 1]. In deze e-mail wijst [appellant sub 1] onder meer op artikel 174a van de Gemeentewet, artikel 151d van de Gemeentewet en de Woningwet. De Afdeling ziet zich allereerst gesteld voor de vraag of op basis van artikel 174a van de Gemeentewet een bevoegdheid kan bestaan voor het college om handhavend op te treden. Daarna zal de Afdeling bezien of op grond van artikel 7.22 van het Bouwbesluit een bevoegdheid kan bestaan om handhavend op te treden.

### 3.2.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, wordt met het begrip 'openbare orde' in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De overlast die [appellant sub 1] stelt te ondervinden is, blijkens zijn verzoek om handhaving van 22 september 2017, het gevolg van het regelmatig op de vloer springen door zijn bovenbuurman. [appellant sub 1] stelt deze overlast te ondervinden in zijn woning. Daarmee is geen sprake van een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse en dus ook geen verstoring van de openbare orde als bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet. Er bestond daarom voor het college geen aanleiding om het verzoek van [appellant sub 1] ter hand te stellen aan de burgemeester.

### 3.3.

Artikel 7.22 van het Bouwbesluit is, gelet op de nota van toelichting daarbij (*Stb.* 2011, 416, blz. 342-343), een restbepaling die het bevoegd gezag kan toepassen indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is op te treden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder, en meer specifieke bepalingen geen mogelijkheid bieden op te treden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4032).

De Afdeling stelt vast dat in het Bouwbesluit of het krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde Activiteitenbesluit geen specifieke bepalingen staan die een mogelijkheid bieden om in dit geval handhavend op te treden. In dat geval ligt ter beoordeling voor of artikel 7.22 van het Bouwbesluit een bevoegdheid kan bieden om handhavend op te treden. Zoals hiervoor onder 3.2 is overwogen, is de overlast die [appellant sub 1] stelt te ondervinden het gevolg van het op de vloer springen van zijn bovenbuurman. In een brief van deze bovenbuurman staat dat dit springen een onbewuste beweging is, die optreedt bij bepaalde emoties. De overlast, die door deze gedraging wordt veroorzaakt, kan gelet op de inhoud en strekking van het Bouwbesluit niet gelijk worden gesteld met de overlast als bedoeld in artikel 7.22 van het Bouwbesluit. Alleen daarom al kan artikel 7.22 van het Bouwbesluit in dit geval geen bevoegdheid bieden voor het college om handhavend op te treden.

### 3.4.

Gelet op wat hiervoor is overwogen heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 7.22 van het Bouwbesluit een bevoegdheid kunnen bieden om handhavend op te treden tegen de gedraging. Het betoog van het college slaagt.

## Hoger beroep van [appellant sub 1]

(....)

### 5.

[appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college op grond van artikel 151d van de Gemeentewet bevoegd was handhavend op te treden.

#### 5.1.

Uit artikel 151d van de Gemeentewet volgt dat de raad bij verordening kan bepalen dat 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, er zorg voor draagt 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.

In de memorie van toelichting bij artikel 151d van de Gemeentewet ([Kamerstukken II, 2013-2014, 34 007, nr. 3](#), blz. 11) wordt bevestigd dat er is gekozen voor een getrapte bevoegdheidsverlening. De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot het gebruik van bestuursdwang. De gemeenteraad heeft dus de keuze of hij de burgemeester deze extra bevoegdheid wil verlenen.

Vaststaat dat de gemeenteraad van Roermond niet bij verordening bovengenoemde bevoegdheid heeft toegekend aan de burgemeester. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat, nu geen verordening is vastgesteld door de

gemeenteraad, op basis van artikel 151d van de Gemeentewet, geen bevoegdheid toekomt aan de burgemeester om handhavend op te treden. Er bestond daarom voor het college geen aanleiding om het verzoek van [appellant sub 1] ter hand te stellen aan de burgemeester.

Het betoog faalt.

## 6.

[appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op zijn betoog dat het gebruik van de woning voor niet nagenoeg zelfstandige bewoning in strijd is met het bestemmingsplan.

### 6.1.

De reikwijdte van een handhavingsverzoek kan na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid. De inhoud van het verzoek is bepalend voor de omvang van het geding. Vaststaat dat [appellant sub 1] in het handhavingsverzoek niet heeft verzocht om handhavend optreden tegen de volgens hem niet nagenoeg zelfstandige bewoning van de woning boven hem. In het primaire besluit is daarover ook geen beslissing genomen.

Het betoog faalt.

## 7.

[appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank het college ten onrechte niet heeft veroordeeld in de proceskosten.

### 7.1.

Uitsluitend de kostenposten genoemd in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht komen voor vergoeding in aanmerking. Voor zover [appellant sub 1] heeft gevraagd om vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt voor de door hemzelf opgestelde processtukken, overweegt de Afdeling dat die kosten niet vallen onder de daar genoemde kostenposten en dus niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ook de kosten voor porti, kopiëren en printen vallen niet onder een van de genoemde kostenposten.

Het betoog faalt.

## 8.

Voor zover [appellant sub 1] nog heeft gewezen op de verdenking van het strafbaar en onrechtmatig handelen van diverse rechters en het college, het vergoeden van letselschade, het veroordelen van diverse personen om geen werkzaamheden te mogen uitvoeren voor de overheid, het vergoeden van kosten voor de uitvoering van een executoriale titel en in verband met de uitvoering van de executoriale titel diverse personen te (laten) gijzelen, overweegt de Afdeling dat de bestuursrechter onbevoegd is hierover te oordelen. Deze gronden blijven dan ook buiten bespreking.

## 9.

Met uitzondering van het betoog over schadevergoeding en nadeelcompensatie dat hierna wordt besproken, zijn de aspecten die [appellant sub 1] voor het overige aan de orde heeft gesteld niet gericht tegen de aangevallen uitspraak. Voorts valt een deel daarvan buiten de omvang van het geschil in deze zaak. Deze aspecten dienen daarom in het kader van de behandeling van het hoger beroep buiten bespreking te blijven.

## 10.

[appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij aanspraak maakt op schadevergoeding en nadeelcompensatie.

### 10.1.

Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat zich geen van de in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb opgenomen omstandigheden voordoen op grond waarvan tot vergoeding van de geleden schade kan worden uitgesproken. De rechtbank heeft daarom terecht zijn verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Een verzoek om nadeelcompensatie kan niet bij de bestuursrechter worden gedaan.

Het betoog faalt.

## Conclusie

## 11.

Het hoger beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. Gelet op wat hiervoor onder 3.5 staat is het incidenteel hoger beroep van het college gegrond. De uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit 19 oktober 2017 alsnog ongegrond verklaren.

12.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1] ongegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Roermond gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 juli 2018 in zaak nr. 18/402;
- IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van 19 oktober 2017 ongegrond.

(*Enz., enz., red.*)

## Noot

Auteur: C.M.M. van Mil<sup>1</sup>

## Noot

1.

Artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 biedt als 'restbepaling' de mogelijkheid om bij gebreke van een meer specifieke bepaling op te treden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder. In de hier opgenomen uitspraak was er sprake van geluids- en woonoverlast vanwege het springen op de vloer door de bovenbuurman van appellant. In een handhavingsverzoek is verzocht om op te treden op grond van voornoemd artikel uit het Bouwbesluit alsmede op grond van artikel 174a Gemw (ook wel bekend als de Wet Victoria). Zowel de reikwijdte van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 als de toepassing van artikel 151d en 174a Gemw zijn een nadere bespreking waard.

2.

Ten aanzien van artikel 174a Gemw oordeelt de Afdeling dat met het begrip 'openbare orde' in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester wordt bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Het regelmatig op de vloer springen door een bovenbuurman, met als gevolg overlast in de woning van appellant, is geen verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Het springen in de woning is daarmee dus geen verstoring van de openbare orde zoals bedoeld in artikel 174a Gemw. De Afdeling verwijst hierbij naar ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, AB 2015/55. Die uitspraak ziet op de verleende evenementenvergunning voor de Sinterklaasintocht in Amsterdam. Daarin beantwoordde de Afdeling de vraag wat de reikwijdte van het begrip 'openbare orde' is in relatie tot artikel 8 EVRM en artikel 2.43 van de APV van Amsterdam. Mede onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172 en 174 Gemw wordt overwogen dat met het begrip 'openbare orde' in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester bedoeld wordt op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse (r.o. 6.1.). Zie voor een uitgebreide beschouwing over dit begrip ook: J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde? Bevoegdheden van burgemeester niet onbegrensd', *NJB* 2016/1561.

3.

Een voorbeeld waarin de Wet Victoria wel met succes werd toegepast is te vinden in ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836, AB 2019/213. Deze zaak zag op sluiting van een woning wegens brandstichting. De Afdeling verwijst in die uitspraak (r.o. 2.2.) naar de parlementaire geschiedenis, waaruit volgt dat met artikel 174a Gemw oorspronkelijk was beoogd in het voorzien in een mogelijkheid om te kunnen optreden tegen verstoring van de openbare orde als gevolg van drugshandel in een woning. De reikwijdte van het wetsvoorstel is bij nota van wijziging ([Kamerstukken II 1996/97, 24699, 6](#)) verruimd tot niet-drugsgerelateerde verstoringen van de openbare orde. In de Nota naar aanleiding van het verslag ([Kamerstukken II 1996/97, 24699, 5](#), p. 7) is echter opgemerkt dat sluiting van een woning slechts gerechtvaardigd kan zijn bij overlast die wat betreft risico's voor de omgeving vergelijkbaar is met drugsoverlast. Het moet gaan om overlast die maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en die niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bestreden. Bij de totstandkoming van artikel 174a Gemw is voorts benadrukt dat met "verstoring van de openbare orde" een ernstige bedreiging van de veiligheid en gezondheid van mensen in de directe omgeving van de woning voor ogen heeft gestaan, zo overweegt de Afdeling. Een verwijzing naar laatstgenoemde uitspraak was hier dan ook wellicht beter op zijn plek geweest dan een verwijzing naar de uitspraak over de Sinterklaasintocht van 12

november 2014, waarin artikel 174a Gemw niet aan de orde was.

#### 4.

Overigens bood ook de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemw), in werking getreden op 1 juli 2017, hier geen uitkomst. Dit artikel vereist voor het aannemen van de bevoegdheid tot handhaving van de burgemeester dat er in een verordening is bepaald (het betreft aldus een 'getrapte bevoegdheid') dat de gebruiker van een woning geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. Een dergelijke verordening ontbrak in dit geval. In de memorie van toelichting ([Kamerstukken II 2013/14, 34007, 3](#), p. 1) bij artikel 151d Gemw worden met een springende bovenbuurman vergelijkbare vormen van woonoverlast opgesomd:

“Een hond die continu blaft, omwonenden die weigeren het portiek schoon te houden, burens die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben.”

Als er wél een verordening was geweest en de gemeenteraad daarmee had voorzien in het toekennen van de extra bevoegdheid aan de burgemeester, dan had deze uitspraak waarschijnlijk anders uitgekapt.

#### 5.

Dan ten aanzien van artikel 7.22 Bouwbesluit 2012. Het springen van de bovenbuurman in het onderhavige geval is een onbewuste beweging, die optreedt bij bepaalde emoties, zo is in de uitspraak te lezen (r.o. 3.3.). Eerst gaat de Afdeling na of er specifieke bepalingen zijn die voorzien in een handhavingsmogelijkheid. In het Bouwbesluit 2021, noch het Activiteitenbesluit wordt hierin voorzien. Dan wordt bezien of de algemene verbodsbepaling uit artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 van toepassing is. Gelet op de inhoud en strekking van artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012, kan de overlast die door deze gedraging wordt veroorzaakt hiermee echter niet gelijk worden gesteld, zo oordeelt de Afdeling.

#### 6.

Wat valt dan wel onder artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012? Uit het artikel zelf vloeit niet voort wanneer sprake is van overmatige hinder, zo overweegt ook de Afdeling in navolging van de rechtbank in ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2012. Het is aan B&W om dit vast te stellen. Het college komt daarbij beoordelingsruimte toe. Volgens de Nota van toelichting (*Stb.* 2011, 416, p. 343), kan een beroep op dit kapstokartikel gerechtvaardigd zijn als bijvoorbeeld sprake is van lawaaihinder, als stankverwekkende stoffen zijn opgeslagen, als sprake is van een illegale hennepkwekerij, als op gevaarlijke wijze materiaal is gestapeld (bijvoorbeeld voor kinderen bereikbare vaten die kunnen gaan rollen), of bij risico op verspreiding van asbestvezels bij asbestbevattende materialen. Verder blijkt uit de jurisprudentie dat artikel 7.22 Bouwbesluit 2012 veelal aan bod komt bij overlast vanwege gevaarlijke stoffen (ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2830, *Gst.* 2018/49), houtkachels (o.a. ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2012), of geluid (o.a. ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3441), dan wel geur (ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3492, *Gst.* 2019/46, m.nt. A. Snijders). Zie voorts het naschrift van A. Snijders bij laatstgenoemde uitspraak voor een overzichtelijke weergave van voorbeelden waarin dit artikel - doorgaans zonder succes - als kapstok werd gebruikt.

Voetnoten

[1]

Mr. C.M.M. van Mil is advocaat bestuursrecht en omgevingsrecht bij Hekkelman Advocaten NV.