

Neighbours from hell

Artikel 151 d Gemeentewet, een steuntje in de rug voor burgemeesters?

Op 24 januari 2017 ging de Eerste Kamer akkoord met het initiatiefwetsvoorstel aanpak woonoverlast van VVD-Kamerlid Tellegen.¹ Deze wet roept een nieuw artikel in de Gemeentewet met bevoegdheden voor burgemeesters in het leven, die voor de aanpak van ernstige woonoverlast in koopwoningen van belang kunnen zijn. In deze bijdrage beschrijven de coöperatieve mediators Jent Bijlsma en Janny Dierx hoe een mediation in zo'n geval recentelijk verliep en speculeren ze over de mogelijke toekomstige betekenis van de nieuwe wetgeving voor mediators die in dergelijke gevallen bemiddelen.

Door Janny Dierx en Jens Bijlsma

De mediation ging om de bewoners van vier middelgrote koopwoningen in een willekeurige gemeente. Drie huiseigenaren – A, B en C – ondervonden al jarenlang heel veel overlast (lawaai, gescheld, vernielingen, bedreigingen en getreiter) van de bewoners van het vierde koophuis: de familie W.² De families B en C woonden – zo was hen na verloop van tijd pijnlijk duidelijk geworden – in huizen die aan hen werden verkocht door vorige eigenaren, die zelf weg wilden als gevolg van de ernstige woonoverlast. Kortom: een slepend en slopend conflict.

Toen wij na afloop van de mediation vroegen naar de actuele situatie en het verloop van de lopende strafzaak kregen wij van mevrouw A het volgende antwoord: 'Beste mediators, het is op het moment redelijk rustig. Dat houdt in dat er nog wel geregeld op de muren wordt gebonkt, ook 's nachts. We horen regelmatig harde muziek, we vinden kauwgom in de tuin en toen de kinderen vorige week buiten speelden, was de buurman vanuit het bovenraam aan het filmen. Mijn dochter wilde daarna niet meer buiten spelen. Toen mijn moeder aan het oppassen was en even buiten ging zitten, werd de scooter met draaiende motor met de uitlaat tegen de schutting aan gezet. Ze lieten hem een hele tijd lopen. Maar ik word niet dagelijks meer opgewacht als ik uit mijn werk kom. Als ik het zo opschrijf, dan is het eigenlijk helemaal niet rustig. Als we de politie voor dit soort dingen bellen, worden we teruggebeld met de mededeling dat ze geen mankracht hebben voor deze dingen, omdat er nu eenmaal ergere dingen aan de hand zijn. Dat is nu drie keer gebeurd. Ik vermoed dat er een nieuwe aantekening achter onze naam staat: bel deze mensen terug en scheep ze af met een stomme smoes. Ik vind het zelf ook vervelend om voor deze dingen naar de politie te bellen, maar ons is verteld dat ik dat wel iedere keer moet doen. We hebben

besloten om te gaan verhuizen. Ons huis gaat volgende maand in de verkoop. Onze relatie, maar ook ons werk en algehele gemoedstoestand staat door dit alles te veel onder druk. Mijn man en buurman B. gaan volgende week naar de zitting in de strafzaak.'

Slepend en slopend

De kwestie werd doorverwezen in het kader van de in dit tijdschrift eerder besproken pilots herstelbemiddeling van het ministerie van Veiligheid en Justitie (zie o.a. *Tijdschrift Conflictantering* 2016, nr. 2). Het was typisch zo'n slepende en slopende zaak waarvan iedere wijkagent en/of gemeente-ambtenaar met taken op het gebied van veiligheid er wel eentje heeft. Het feit dat de overlast door huiseigenaren wordt veroorzaakt is een complicerende factor. In het geval van huurders hebben veel gemeenten, vaak in samenwerking met woningbouwcorporaties en buurtbemiddeling, een min of meer adequate aanpak geformuleerd. Burenhuurders staan sterker bij woonoverlast door een andere huurder. De verhuurder heeft namelijk samengevat drie hoofdtaken: de woning ter beschikking stellen, de woning onderhouden en het verschaffen van woongenot. Als tegenprestaties dient de huurder de huur (op tijd) te betalen en geen overlast te geven. Bij koopwoningen ligt dit ingewikkelder: de eigenaar van een koopwoning kan het een stuk bonter maken dan de gemiddelde huurder. Nu kunnen er op grond van artikel 174a van de Gemeentewet (als er sprake is van gedrag dat gevaar oplevert voor de veiligheid of gezondheid van omwonenden) en artikel 17 van de Woningwet (als de leefbaarheid in het gedrang komt) maatregelen worden opgelegd maar ervaring leert dat de rechter op grond van overlast door burenhuurders een sluiting van de woning niet snel goedkeurt.

Waarom doen jullie niks...!?

De bewoners hadden – en dat zien wij meestal in soortgelijke kwesties – heel veel contact gehad met de politie (zo lagen er vijftig meldingen/aangiften) en de gemeente. Er waren gesprekken geweest met de burgemeester en ambtenaren en de gemeente had buurtbemiddeling aangeboden. Daar was de familie W niet op ingegaan (ook al een bekend fenomeen). Zelfs een uitnodiging van de burgemeester was afgeslagen. Toen wij als mediators in strafzaken op het toneel verschenen, waren de onderlinge verhoudingen tussen de families A, B en

partij in het conflict wordt, zonder zich dat altijd te realiseren. Partijen wijzen dan naar elkaar en naar degene die volgens hen ‘namens de samenleving’ in actie zou moeten komen en hen zou moeten beschermen. In zo’n geval zal de mediator aandacht moeten schenken aan de randvoorwaarden van de mediation. De zelfbeschikking van partijen betekent volgens ons dat die door alle deelnemers aan de mediation, *dus ook door de mediator*, vormgegeven moet worden. Dat is in diep geëscaleerde conflicten zoals strafzaken een actieve en geen passieve verantwoordelijkheid.

Voor de politie blijkt de bewijsbaarheid van de aangiften (of meldingen) geregeld ‘de bottleneck’

C en de gemeente al aan het verzuren. Dit is ook iets dat wij vaak zien. De burens worden langzaam maar zeker wanhopig van het dagelijkse gepest en getreiter en verwachten op een gegeven moment (hard) optreden van de politie en/of gemeente. ‘Ze doen helemaal niks!’, is dan uiteindelijk de veelgehoorde klacht.

Het is voor politie en gemeente niet eenvoudig hard op te treden bij een diep geëscaleerd burencollict. Voor de politie blijkt de bewijsbaarheid van de aangiften (of meldingen) geregeld ‘de bottleneck’. Het is vaak het woord van de een tegen dat van de ander. En als het gewraakte gedrag al bewijsbaar is, is dat het lang niet altijd in wettelijke zin. Bovendien blijkt bij nadere analyse vaak sprake van een ‘actie-reactiepatroon’ waarbij partijen geen van allen van ‘onbesproken gedrag’ blijven. Ook in dit geval lagen er over en weer aangiften. Voor buitenstaanders is het moeilijk, soms zelfs onmogelijk, uit te maken wie er gelijk heeft.³ Discussies daarover met betrokkenen maken het conflict meestal nog erger. In deze zaak had een politieambtenaar alle meldingen en aangiften in één dossier, een sfeerverbaal, gebundeld aangeboden aan het Openbaar Ministerie in de hoop dat dit van betekenis kon zijn voor burens A, B en C.

Op elkaar aangewezen

Partijen worden in een strafzaak verwezen naar een mediator (ze komen (nog) zelden uit eigen beweging) en de mediator naar partijen. De mediator wordt zo door de samenleving ‘op pad gestuurd’. Partijen krijgen ‘een laatste kans’ om het conflict onderling op te lossen. De mediator kan, na zorgvuldige analyse, ervoor kiezen een regierol op zich te nemen. Natuurlijk is de opvatting dat partijen zelf de sleutel tot verbetering in handen hebben leidend. En de mediator dient partijen, juist bij een strafzaak, er voortdurend op te wijzen. Juist omdat de overheid zich ermee bemoeit – en zich er volgens een aantal betrokken partijen ook mee móét bemoeien – krijgt het conflict een dynamiek waarbij de kans groot is dat de overheid

Interessant in deze casus is dat de gemeente buurtbemiddeling had aangeboden. De gemeente bekommerde zich dus om de kwestie maar wist zich eigenlijk geen raad meer. Het kwam volgens de gemeente uiteindelijk aan op dossier opbouwen en hopen dat dit tot een rechterlijke veroordeling zou leiden van het gedrag. De betrokkenheid van de gemeente bleek tevens uit een brief van de burgemeester die bij betrokkenen aandrang op deelname aan de mediation.

Justitiële gegevens

Mediators in strafzaken staan niet neutraal tegenover de daad die geleid heeft tot de strafzaak: deze daad wordt veroordeeld.⁴ Het blijft voor mediators dansen op het slappe koord. Maatschappelijk aanvaarde normen en waarden komen geregeld als ijkpunten naar de mediation, tegelijkertijd leidt het benadrukken van het moreel eche van de daad tot een grote(re) kans van een niet op gang komen of stilvallen van het mediationproces. Daar komt nog bij dat een te ‘neutrale’ houding van de mediators voor het slachtoffer vaak slecht verteerbaar is. De kans op gevoelens van secundaire victimisatie zijn dan niet denkbeeldig. En wat geldt voor de daad geldt ook voor excessief en subversief conflictgedrag van partijen. Dat bleek in deze zaak voorhanden en gedocumenteerd. We besloten daarom eerst contact te leggen met de politie, voordat we de andere betrokkenen spraken. We wilden graag van de politie horen hoe zij deze zaak inschatten en wat voor vlees we hier nou in de kuip zouden hebben zitten.

Bij mediation in strafzaken is het van belang dat de mediators toegang hebben tot de justitiële en strafvorderlijke gegevens en de personen die deze optekenen. Op dit moment is dit nog niet landelijk geregeld.⁵ De politie had in dit geval de, zeer te prijzen, moeite genomen uitgebreid een zogenaamd ‘sfeerverbaal’ op te stellen (zie hiervoor). Hieruit bleek dat het conflict de betrokkenen al jaren in de greep had en behoorlijk geëscaleerd was. De eerste (zoals te doen gebruikelijk bij mediation in strafzaken afzonderlijke intake) gesprekken met de betrokkenen

bevestigden dat beeld. Zo hadden burens A, B en C over de breedte van hun gevels camera's opgehangen, waarop te zien was hoe de gezinsleden W dagelijks hun (viertal) auto's zo parkeerden en voortdurend verreden, dat de families A, B en C zeer zelden of nooit de eigen auto's voor de eigen deur konden parkeren. Mevrouw A liet ons daarnaast telefoonopnames horen waarop buurvrouw W schreeuwend, dreigend en scheldend tegen haar tekeering. 'Daarmee is ze gestopt, zodra ze doorhad dat ik haar opnam. Voor een van die opnames wordt ze nu vervolgd. Sindsdien wacht ze me vrijwel elke werkdag zwijgend op, met een papier of karton met handgeschreven beledigingen', vertelde mevrouw A. En die beledigingen waren – wij zijn heel wat gewend – vernederend.

Einde oefening?

Waarom begonnen wij aan deze mediation? We bespraken dit uit en te na met alle betrokkenen en ook met elkaar. Het gevaar van secundaire victimisatie lag immers levensgroot op de loer. Het was duidelijk dat de burens W heel ver konden en wilden gaan en dat alle pogingen tot bemiddeling tot nu toe waren gestrand. Tegelijkertijd was duidelijk dat de strafzaak een symptoom van de escalatiegraad was waarbij een veroordeling zowel zou bijdragen aan 'het opbouwen van een dossier' als aan verdere escalatie. De familie W bleek weinig toeschietelijk. Tijdens kortstondig, boeiend contact gaven ze te kennen af te

van burens W. Zo had ze gezien dat de familie W een geluidsinstallatie in een afsluitbare kast had staan met boxen tegen de scheidingmuur met de burens A. Voordat de leden van de familie W de woning (soms voor uren) verlieten, zetten zij de installatie vol open. De relatie had zij uitgemaakt, mede door het onderlinge zeer luidruchtige gekraak van de familie W. Haar eigen ouders bleken opgelucht dat haar verkering uit was.

Het hoogst haalbare?

Familie A en de ex-vriendin van W junior sloten een vaststellingsovereenkomst ex artikel 7:900 BW. De ex-vriendin wilde de schade aan de tuin vergoeden en deed dit ook. Een vaststellingsovereenkomst is een civiel instrument dat ingebracht wordt in het strafproces. Het is belangrijk dat de strafrechtelijke verwijzers (officieren van justitie, rechters) zo'n vaststellingsovereenkomst in de strafrechtelijke context 'begrijpen' en kunnen gebruiken.⁶ We schreven ook al eerder over het belang dat verwijzers niet lichtvaardig naar mediation in strafzaken verwijzen. Daar ging het vervolgens mis.

Tot onze stomme verbazing hoorden we dat het Openbaar Ministerie voorafgaand aan de strafzaak tientallen aangiften had geseponneerd. En ja, inclusief de aangifte tegen de ex-vriendin. Met dat laatste konden de slachtoffers wel leven, want het stond immers in het gezamenlijke verzoek dat zij in de vaststellingsovereenkomst aan de verwijzers hadden gedaan.

Waarom begonnen wij aan deze mediation? We bespraken dit uit en te na met alle betrokkenen en ook met elkaar

zien van mediation. Wij bleven hen wel gedurende het proces met de overige betrokkenen steeds uitnodigen om alsnog deel te nemen aan de mediation. Deze pogingen leidden echter niet tot deelname. Maar ervaring leert ons dat volhouden uiteindelijk toch, ondanks eerdere afwijzing, kan leiden tot deelname. Einde oefening? Toch niet. Precies op dat moment ging de verkering van de zoon uit het gezin W uit. Het voormalige vriendinnetje stond met hem herkenbaar op de nachtelijke camerabeelden van familie A, terwijl ze de nieuwe rozenstruiken van de familie A aan het mollen waren. De vriendin was door de politie als medeverdachte opgevoerd in de strafzaak. En deze jonge vrouw bleek te willen praten. Haar belang? Zij had een Verklaring Omtrent Gedrag nodig voor haar nieuwe baan in de thuiszorg. Ze had deze niet gekregen, vanwege de openstaande strafzaak. Daarom schoof de vrouw aan bij de mediationtafel en vertelde ze wat ze had meegemaakt in de woning van de familie W. Ze had de afgelopen anderhalf jaar een monsterlijk beeld voorgeschoteld gekregen van de familie A. In het mediationgesprek met de familie A brak zij. Zij vertelde dat ze zich schaamde dat ze zich zo mee had laten slepen in het conflict. Zij deed een boekje open over het gedrag

Maar ook de andere aangiften werden op twee na al voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding geseponneerd. Wat er gebeurde was dat de aangiftes en melding niet als één feitencomplex werd gezien maar als afzonderlijk te behandelen zaken. Hierdoor knipte het Openbaar Ministerie 'de overlastfilm' op in allerlei 'losse foto's' waardoor de onderlinge samenhang uit het oog verloren raakte. Wij voelden ons als mediators door het Openbaar Ministerie behoorlijk in ons hemd gezet. Wij vroegen ons af waarom deze kwestie naar mediation verwezen werd als de bereidheid naar het h el conflict te kijken ontbrak.

Nieuw artikel in de Gemeentewet

De Wet aanpak woonoverlast voegt met ingang van 1 juli 2017 een artikel toe aan de Gemeentewet.

Artikel 151d: 'De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid 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.'

Dit betekent dat een burgemeester gedragsaanwijzingen kan geven en specifieke verboden aan een inwoner kan opleggen, denk aan een verbod om harde muziek te draaien of om (bepaald) bezoek te ontvangen. In het ergste geval kan een bewoner maximaal vier weken de toegang tot zijn woning worden ontzegd. De burgemeester kan zo'n verbod kracht bijzetten door er een dwangsom aan te verbinden. Als er maatregelen moeten worden getroffen om de overlast te verminderen gebeurt dit op kosten van de veroorzakers. De burgemeester mag dit niet lichtvaardig doen: het moet duidelijk zijn dat de hinder zeer ernstig is en niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Handelingsbekwame burgemeesters

In eerste instantie reageerde het Genootschap van Burgemeesters, voorzichtig gezegd, niet enthousiast (zie www.privacybarometer.nl). Burgemeesters zien de bui al hangen en vrezen dat burgers 'te gemakkelijk' naar de gemeente zullen stappen om burenruzies op te lossen en zij daar zo bij betrokken raken. Het genootschap vindt dat het uitgangspunt moet zijn dat 'iedereen in de eerste plaats zelf de burens moeten aanspreken op hun gedrag'. Een waarheid als een koe. De nieuwe bevoegdheden zijn bedoeld voor die situaties waarin dat (en meer) is geprobeerd en niet werkt. Wij mediators schieten burgemeesters bij deze te hulp. Een aanbod voor mediation kan fungeren als het feitelijk bieden van 'een laatste kans'. En de vaststellingsovereenkomst kan het opleggen van gedragsaanwijzingen van de burgemeester voorkomen, of bestendigen.

Voor de meeste betrokkenen in onze mediation komt de nieuwe wet te laat. De familie C verkocht hun woonhuis al tijdens de mediation. De familie A vertrok enkele maanden

later. Alleen buurman B bleef over. Zijn vrouw en kinderen vertrokken mede door het conflict met de familie W, dat tot op de dag van vandaag voortduurt.

Noten

- 1 *Kamerstukken I* 2016/17, 34007. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 juli 2017.
- 2 Wij hebben de casus uiteraard geanonimiseerd en aangepast.
- 3 Al merken wij dat evident onjuiste aangiften meestal niet echt worden aangepakt. Wij weten dat dit niet eenvoudig is. Het doen van een valse aangifte is strafbaar conform artikel 188 Wetboek van Strafrecht. De officier van justitie zal wel spijkerhard bewijs moeten leveren dat de verdachte willens en wetens op het moment van de aangifte wist dat de aangifte vals was.
- 4 J. Dierx en A. van Hoek, *Mediation in strafzaken. De praktische toepassing van restorative justice en herstelrecht*, Den Haag: Sdu 2012, p. 223-226.
- 5 Het is van belang dat erkende mediators worden opgenomen in de Aanwijzing vertrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden; Aanwijzing van het College van Procureurs Generaal op basis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, d.d. 1 september 2013. Op dit moment is dat nog niet het geval, zodat er regionale verschillen bestaan bij het verlenen van inzage aan mediators.
- 6 Bas Delleman en Janny Dierx, 'De harde landing van een mediation in een strafzaak', *Tijdschrift Conflictantering* 2016, nr. 2, p. 5-9.

Over de auteurs



Janny Dierx is MfN-mediator en auteur van *Mediation in strafzaken*, lid van het Schadefonds Gewelddsmisdrijven, docent bij The Lime Tree en Caleidoscoop en redacteur van dit tijdschrift.

Jent Bijlsma is coach, MfN-mediator, oud-voorzitter van de Vereniging Mediators Openbaar Bestuur en onder meer trainer/docent van mediators in strafzaken.

Beiden zijn bestuurders van De Mediation Coöperatie U.A. De coöperatieve mediators werken met meedogenloze compassie aan een veiliger en vreedzamer Nederland.