



**Servicecentrum**  
Drechtsteden

## ADVIESMEMO

Aan : [REDACTED]  
Van : [REDACTED]  
Datum : 28 april 2021  
Onderwerp : Juridische beoordeling geluidsoverlast oproep tot gebed

### 1. Vraag

In de akte van vestiging uit 1994 van een opstalrecht voor de opstal aan de Anjerstraat 2 (gebeds- en ontmoetingsruimte) in Alblasserdam is onder andere het volgende vastgelegd:

*'onverminderd de overige bepalingen en verordeningen zullen in de opstal geen activiteiten mogen plaatsvinden welke geluidsoverlast voor de omgeving veroorzaken'.*

De vraag die mij is gesteld is om een juridische beoordeling uit te voeren op de reikwijdte en houdbaarheid van deze bepaling in zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke zin. Bij deze beoordeling moet in ieder geval worden gekeken naar de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot de Grondwet, de Wet Openbare Manifestaties en de daaruit voortvloeiende nadere wet- en regelgeving op het gebied van godsdienstvrijheid.

Ter beantwoording van deze vraag ga ik achtereenvolgens in op:

- a. De reikwijdte van de bepaling dat 'geen activiteiten mogen plaatsvinden welke geluidsoverlast voor de omgeving veroorzaken', mede in het licht van de rapportage van OZHZ;
- b. De houdbaarheid van de bepaling gelet op de wet- en regelgeving op het gebied van godsdienstvrijheid.

### 2. Juridisch kader

#### 2a. Reikwijdte

Om de reikwijdte van deze bepaling te kunnen duiden moeten een aantal subvragen worden gesteld:

- i. is het oproepen tot gebed aan te merken als een 'activiteit in de opstal'?
- ii. welke duiding moet worden gegeven aan het begrip 'geluidsoverlast' in de akte?
- iii. veroorzaakt de oproep tot gebed een vorm van geluidsoverlast die op grond van de bepalingen in de akte verboden is?

#### Ad. i. 'activiteit in de opstal'

De Van Dale typeert het woord 'activiteit' als werkzaamheid of bedrijvigheid, en het woord 'werkzaamheid' als bezigheid. Daarmee is aannemelijk dat in het regulier spraakgebruik onder 'activiteit' mag worden verstaan alle bezigheden die in de opstal plaatsvinden. Het oproepen tot gebed is feitelijk een bezigheid die in de opstal plaatsvindt en via luidsprekers in de buitenruimte hoorbaar is. Mijns inziens is het oproepen tot gebed feitelijk een activiteit die in de opstal plaatsvindt en middels luidsprekers buiten de opstal waarneembaar is.

#### Ad. ii. & iii. 'geluidsoverlast'

Geluidsoverlast is in beginsel een subjectief begrip. De een vindt het overlast, de andere niet. In de akte van opstal is niet gedefinieerd wat wordt verstaan onder 'geluidsoverlast'. Dit betekent dat moet worden beoordeeld welke betekenis partijen er in de gegeven omstandigheden aan mochten toekennen.

In wet- en regelgeving is voor sommige vormen van geluidsproductie een geobjectiverde norm neergelegd die bepaald of de geluidsproductie in het normaal spraakgebruik als 'overlast' mag worden getypeerd. Voor beantwoording van de vraag of de gebedsoproep 'geluidsoverlast' veroorzaakt, is het dus op de eerste plaats van belang om te bekijken of en zo ja, welk geobjectiverde normen hierop van toepassing zijn.

Voor kerken en moskeeën gelden geen landelijke geluidsregels. Op grond van artikel 10 Wet openbare manifestaties (hierna te noemen Wom) is de gemeenteraad bevoegd terzake van kloggeluid en oproepen tot gebed regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau. Voor zover bekend heeft de gemeenteraad van Alblasterdam geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.<sup>1</sup>

Zoals hierboven is vastgesteld is er geen objectieve norm (wettelijke norm) beschikbaar om te duiden of hier sprake is van geluidsoverlast. Daarom moet in dit geval aansluiting worden gezocht wat in het normaal maatschappelijk verkeer als 'geluidsoverlast' wordt aangemerkt.

Uit het onderzoek van OZHZ blijkt dat bij de metingen voor de ingang van het appartementencomplex aan de Anjerstraat nauwelijks verschil zit tussen de meting voor en tijdens de oproep tot gebed. Bovendien wordt in het rapport vermeld dat bij passerende auto's en pratende omstanders het geluid van de oproep niet apart waarneembaar is. Op het meetpunt voor de woning Lindelaan 16 laat de meting wel een (beperkt) feitelijk verschil zien voor en tijdens de oproep. Ook wordt aangegeven dat er minder verstoring is van verkeer en omstanders waardoor de oproep beter te horen is.

Tot slot geeft OZHZ aan dat de gemeten niveaus geen beoordelingsniveaus zijn en nog moeten worden gecorrigeerd.

De vraag is dan of de gemeten geluidsniveaus overlast veroorzaken. Om een referentiepunt te hebben; een normale conversatie wordt gevoerd op een

<sup>1</sup> Overigens moet bij het stellen van dergelijk regels rekening worden gehouden met de vrijheid van godsdienst uiting en mag dit recht hierdoor dus niet onrechtmatig worden beperkt.

niveau van 55 dB(A). Behalve hinder als gevolg van hard geluid kan ook overlast worden ervaren als gevolg van lage, zoemende of brommende geluiden. Bij laagfrequent geluid (LFG) wordt de overlast veroorzaakt door de lage frequentie van het geluid (uitgedrukt in Herz). Het RIVM concludeert in haar rapport 'Beleving Woonomgeving in Nederland Inventarisatie Verstoringen 2016':

- bronnen van LFG zijn onder meer airconditioners, ventilatoren, pompen van zware industrie en (zwaar) weg- en vliegverkeer;
- in veel gevallen is het lastig om de bron van laagfrequent geluid te lokaliseren, vooral omdat de bromtoon niet voor iedereen hoorbaar is;
- bij langdurige blootstelling aan laagfrequent geluid gezondheidsklachten kunnen optreden.

Zonder correctie van de in de rapportage van OZHZ gemeten geluidsniveaus tot beoordelingsniveau kan niet worden vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van geluidsoverlast als gevolg van de oproep tot gebed.

De bewijslast voor het invoeren van de afspraak uit de opstalovereenkomst ligt bij de gemeente en met de huidige gegevens is geluidsoverlast niet aantoonbaar.

## **2b. Houdbaarheid van bepaling 'geluidsoverlast' gelet op wetgeving**

Als de gemeente handhavend wil optreden in een specifieke situatie dan staat het haar niet vrij om te kiezen tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke weg. De gemeente mag enkel gebruik maken van de privaatrechtelijke weg als:

1. de publiekrechtelijke regeling privaatrechtelijk optreden niet expliciet verbiedt; en
2. privaatrechtelijk optreden de publiekrechtelijke regeling niet op onaanvaardbare wijze doorkruist met als beoordelingscriteria:
  - a. inhoud en strekking van de regeling;
  - b. wijze waarop en mate waarin de regeling de belangen van burgers beschermd;
  - c. de publiekrechtelijke weg geen vergelijkbaar resultaat oplevert als de privaatrechtelijke weg.

Met name dit laatste punt is vaak doorslaggevend voor publiek- of privaatrechtelijk optreden. En bij beoordeling van een 'vergelijkbaar resultaat' heeft de Hoge Raad bepaald dat niet alleen wordt gekeken naar het eindresultaat maar ook naar factoren zoals kosten, kostenrisico en termijnen waarbinnen het resultaat gehaald kan worden.<sup>2</sup>

Een bestuursrechtelijke dwangsom wordt in de jurisprudentie gelijkgesteld met een in kort geding verkregen bevel voor privaatrechtelijke dwangsom. Dit betekent dat ten aanzien van eventueel gemeentelijk optreden tegen de oproep tot gebed het in eerste instantie voor de hand ligt om te beoordelen of bestuursrechtelijk optreden mogelijk is. Op 26 november 2007<sup>3</sup> oordeelde de rechtbank Breda dat het bestuursrechtelijk optreden van de gemeente Tilburg tegen klokgelui om 7.15 uur 's ochtends onrechtmatig was gelet op artikel 10 Wom. In hoger beroep bevestigd de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad

<sup>2</sup> HR 22 oktober 1993, NJ 1995/717 (Staat/Magnus)

<sup>3</sup> ECLI:NL:RBBRE:2007:BB8689

van State<sup>4</sup> deze lezing en voegt daaraan toe dat het toepassing geven aan artikel 10, tweede volzin van de Wom er niet toe mag leiden dat 'geen gebruik van betekenis om de klok te luiden meer resteert. Deze regels kunnen enkel zien op het voorkomen van excessen wat duur en geluidsvolume betreft.'

Ook in bestemmingsplanprocedures is meermaals de vraag naar voren gekomen over geluidsoverlast bij het oproepen tot gebed. In de gemeente Culemborg ging het om een bestemmingsplan op grond waarvan een moskee planologisch mogelijk werd gemaakt. In een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en moskeevereniging was vastgelegd dat geen oproep voor gebed zou plaatsvinden. Appellant gaf vervolgens in de procedure aan dat dit niet voor hem afdwingbaar was omdat hij geen partij was in die overeenkomst. De Afdeling overwoog:

*"Het bestemmingsplan is niet het aangewezen instrument voor het regelen van een verbod tot het oproepen tot gebed. De afspraak dat de oproep tot gebed niet zal plaatsvinden is geregeld in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de moskeevereniging en het gemeentebestuur. Weliswaar kunnen de verplichtingen die hieruit voortvloeien niet door derden worden afgedwongen, maar het gemeentebestuur kan bij het niet naleven van de afspraken daartegen optreden."<sup>5</sup>*

In Leerdam speelde een vergelijkbare kwestie waarbij een privaatrechtelijke afspraak wordt ingeroepen om te onderbouwen dat duur en frequentie van de gebedsoproep waren geborgd en er dus geen sprake was van aantasting van het woon- en leefklimaat. Ook hier accepteert de Afdeling deze uitleg.<sup>6</sup> Hoewel dus in het bestemmingsplan geen regels kunnen worden opgenomen over het oproepen tot gebed, moet het aspect 'geluid' wel betrokken worden in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. In de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering wordt voor een moskee in het kader van een ruimtelijke procedure op dit moment een richtafstand van 30 meter aangehouden.<sup>7</sup> Het gaat hier echter om voorafgaande toetsing of de bestemming passend is binnen een goede ruimtelijke ordening. Met betrekking tot deze beoordeling worden dan de ruimtelijk relevante criteria van die bestemming in de beoordeling betrokken.

Hoewel de bestuursrechter dus in het kader van de ruimtelijke ordening gewicht toekent aan privaatrechtelijke afspraken, is de vraag of de civiele rechter bij toetsing van dergelijke afspraken tot het oordeel komt dat deze afspraken in strijd zijn met artikel 6 van de Grondwet. Artikel 6, lid 2 van de Grondwet biedt ruimte om bij wet regels te stellen aan de uitoefening van het recht op godsdienstvrijheid in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Artikel 10, tweede volzin Wom geeft invulling aan deze bepaling uit de Grondwet. Daarmee lijkt de wetgever te hebben voorzien in een uitputtende publiekrechtelijke regeling voor het reguleren van oproepen tot gebed. Hoewel de civiele rechter zich, voor zover mij bekend, nog niet heeft uitgelaten over de houdbaarheid van privaatrechtelijke afspraken omtrent

<sup>4</sup> ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, r.o. 2.3.1, AB 2011/333

<sup>5</sup> ABRvS 18 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3644.

<sup>6</sup> ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2725, r.o. 2.7.1

<sup>7</sup> Onder de Omgevingswet wordt een nieuwe systematiek voor beoordeling van milieuruimte gehanteerd. Uitgangspunt blijft echter functiescheiding en het aanhouden van voldoende afstand tot gevoelige gebouwen en locaties.

oproepen tot gebed of het uitblijven daarvan, is de kans zeker aanwezig dat de civiele rechter deze afspraken strijdig acht met artikel 6 Grondwet en de daarmee samenhangende publiekrechtelijke regels.

De bepaling in de akte van opstal is zeer ruim geformuleerd. Zoals onder 2a is aangegeven is de eerste vraag altijd of überhaupt sprake is van overlast. Ten aanzien van de beoordeling van geluidsoverlast als gevolg van een oproep tot gebed, is het mijns inziens noodzakelijk hierbij te betrekken het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak dat beperkingen op grond van artikel 10, tweede volzin Wet openbare manifestaties alleen kunnen worden gesteld om excessen te voorkomen. Daarmee kan de bepaling in de akte van opstal zo worden uitgelegd dat enkel sprake is van geluidsoverlast door een oproep voor gebed als het om een exces gaat. Met deze uitleg respecteert de bepaling in de akte van opstal in ieder geval artikel 6 van de Grondwet. Of deze dan ook afdwingbaar is via de civiele rechter is echter de vraag omdat met een publiekrechtelijk besluit van de gemeenteraad op grond van artikel 10, tweede volzin Wet openbare manifestaties hetzelfde wordt bereikt. Daarmee lijkt de bepaling voor wat betreft de oproep tot gebed een doorkruising van de publiekrechtelijke weg op te leveren. Voor andere activiteiten in het opstal hoeft dit niet het geval te zijn.

### Reactie op vraagstelling

1. Wat is de reikwijdte van de bepaling 'geen activiteiten mogen plaatsvinden welke geluidsoverlast voor de omgeving veroorzaken', mede in het licht van de rapportage van OZHZ?

*Wat moet worden verstaan onder geluidsoverlast is niet gespecificeerd in de akte van opstal. Daarom moet primair worden gekeken of er objectieve, al dan niet wettelijke, normen zijn die bepalen wat geluidsoverlast is. Zijn die er niet dan moet voor de uitleg worden gekeken naar welke betekenis partijen er in de gegeven omstandigheden aan mochten toekennen. Voor kerken en moskeeën gelden geen specifieke, wettelijke geluidsnormen. Omdat (nog) geen correctie heeft plaatsgevonden op in de rapportage van OZHZ gemeten geluidsniveaus naar beoordelingsniveaus, is overlast niet aantoonbaar en is de huidige informatie dus ontoereikend om de bepaling in de erfpachtovereenkomst via privaatrechtelijke weg af te dwingen.*

Conclusie: op basis van de ongecorrigeerde metingen van OZHZ is niet aangetoond dat sprake is van geluidsoverlast die gelet op de bepaling in de akte van opstal verboden is.

2. De houdbaarheid van de bepaling gelet op de wet- en regelgeving op het gebied van godsdienstvrijheid.

*Artikel 6, lid 2 Grondwet en artikel 10, tweede volzin Wet openbare manifestaties geven het kader waarbinnen de gemeenteraad regels kan stellen aan klockgelui en oproepen tot gebed. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat deze mogelijkheid beperkt is tot het voorkomen van excessen door beperking van duur en geluidsniveau. De gemeenteraad van Alblasserdam heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Gelet op de bepalingen in de Grondwet en Wet openbare manifestaties lijkt de wetgever een uitpuittend kader te hebben gesteld voor regels omtrent klockgelui en oproepen tot gebed. In bestemmingsplanprocedures is een privaatrechtelijke afspraak over deze*

*activiteit (in dat geval het niet oproepen tot gebed) wel geaccepteerd als onderbouwing waarom geen sprake is van aantasting van een goed woon- en leefklimaat bij de vestiging van kerk of moskee. De toets of deze privaatrechtelijke afspraken houdbaar zijn in het licht van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties is echter, voor zover mij bekend, nog nooit door een civiele rechter uitgevoerd. Er bestaat daarmee een reële kans dat een dergelijke privaatrechtelijke afspraak in strijd is met de Grondwet. Daarbij zij opgemerkt dat de bepaling zoals opgenomen in de akte van opstal, zeer algemeen is geformuleerd en mijns inziens met betrekking tot de oproep voor gebed moet worden uitgelegd met in achtneming van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties. Dit betekent dat deze bepaling voor de activiteit oproep tot gebed enkel kan worden ingeroepen bij excessen. Deze excessen zijn echter ook te voorkomen door het stellen van regels door de gemeenteraad. Daarmee lijkt de bepaling voor wat betreft de oproep tot gebed een doorkruising van de publiekrechtelijke weg op te leveren. Voor andere activiteiten in het opstal hoeft dit niet het geval te zijn.*

**Conclusie:** Gelet op artikel 6, lid 2 Grondwet en artikel 10, tweede volzin WvM voorziet het publiekrecht in de mogelijkheid een oproep tot gebed in te perken als sprake is van excessen. Het inroepen van de bepaling uit de akte van opstal is in dat geval niet noodzakelijk. Het inroepen van de bepaling uit de akte levert daarmee, mijns inziens, voor zover het een oproep tot gebed betreft een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht op.