

Beleidsregel wet aanpak woonoverlast

Aanleiding

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden (Stb. 2017, 77). Daarbij is artikel 151d aan de Gemeentewet toegevoegd. Het artikel is hieronder opgenomen. Op grond van dit artikel kan de gemeenteraad in een verordening aan de burgemeester de bevoegdheid geven tot het toepassen van bestuursdwang door een gedragsaanwijzing op te leggen ter bestrijding van ernstige woonoverlast. De bevoegdheid maakt het mogelijk om door middel van bestuursrechtelijke handhaving in te grijpen in gespannen burenerhoudingen vanwege ernstige overlast in of vanuit een woning of in de onmiddellijke nabijheid ervan. Artikel 151d van de Gemeentewet luidt als volgt:

1. De raad kan bij verordening 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.

2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

Artikel 2:79 van de APV

De gemeenteraad heeft bij besluit van 26 oktober 2017 besloten om op grond van artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet, artikel 2.79 over woonoverlast in de Algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Schouwen-Duiveland op te nemen. Artikel 2:79 luidt als volgt:

1. 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, draagt er zorg voor 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.

2. Als de burgemeester een last onder dwangsom of onder bestuursdwang oplegt naar aanleiding van een schending van deze zorgplicht kan hij daarbij aanwijzingen geven over wat de overtreder dient te doen of na te laten om verdere schending te voorkomen. De burgemeester stelt beleidsregels vast over het gebruik van deze bevoegdheid.

3. De last kan in ieder geval worden opgelegd bij:

- a. ernstige en herhaalde geluid- of geurhinder;*
- b. ernstige en herhaalde hinder van dieren;*
- c. ernstige en herhaalde hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in de woning of op het erf aanwezig zijn;*
- d. ernstige en aanhoudende overlast door vervuiling of verwaarlozing van de woning of het erf;*
- e. intimidatie van derden vanuit de woning of op of vanaf het erf.*

Beleidsregels Wet aanpak woonoverlast gemeente Schouwen-Duiveland

Een bestuursorgaan kan op grond van artikel 4:81 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid. De burgemeester van Schouwen-Duiveland heeft op grond van de artikelen 151d van de Gemeentewet en 2:79 van de APV Schouwen-Duiveland deze Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Schouwen-Duiveland vastgesteld en bekendgemaakt en zal deze toepassen in voorkomende situaties.

Doelstelling beleidsregels

De beleidsregels hebben tot doel:

1. Op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat de aard en reikwijdte is van de in artikel 2:79, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht, zodat inwoners van Schouwen-Duiveland hierop hun gedrag kunnen afstemmen (voorzienbaarheid);

2. Te verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van (ernstige) woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht (zorgvuldigheid);
3. Transparantie te bieden over acties en maatregelen die een burger kan verwachten bij overtreding van zijn zorgplicht m.bt. het voorkomen van ernstige woonoverlast, waarbij het onderscheid tussen een huurwoning en een koopwoning van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragsaanwijzing;
4. Inzichtelijk te maken dat ernstige woonoverlast effectief zal worden bestreden met (in deze beleidsregel niet limitatief opgesomde) op de kenmerken van het individuele geval toegesneden specifieke maatregelen of - voor zover doelmatig, doeltreffend en noodzakelijk geacht – met het geven van een gedragsaanwijzing die qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht, teneinde te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast (proportionaliteit en subsidiariteit).

Ernstige woonoverlast

De wetgever heeft term 'ernstige woonoverlast' omschreven als ernstige en herhaalde hinder, maar niet nader gedefinieerd en vooral beschreven aan de hand van voorbeelden die te kwalificeren zijn als ernstige woonoverlast. Hierdoor is het niet mogelijk om een limitatieve opsomming te geven van alle vormen van ernstige overlast. Dit geldt ook voor de wijze waarop deze effectief kan worden aangepakt. In deze beleidsregel staat om die reden in hoofdlijnen beschreven in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester gebruik zal maken van het opleggen van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing van artikel 151d Gemeentewet.

Uiterst middel

Het geven van een gedragsaanwijzing is pas aan de orde indien de geconstateerde ernstige woonoverlast niet op een andere geschikte wijze kan worden bestreden. Het instrument van de gedragsaanwijzing komt dan ook pas in beeld indien andere oplossingen geen soelaas bieden en de ernstige woonoverlast redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Voorbeelden van andere oplossingen zijn het geven van een waarschuwing, het gebruik van mediation of buurtbemiddeling of het door het slachtoffer zelf of door de verhuurder van de woning van de overlastgever aanspannen van een civiele procedure.

Pas als er redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is om de ernstige hinder tegen te gaan wordt een last opgelegd. Verder moet het mogelijk zijn om aan de last te voldoen. De last is immers een 'ultimum remedium'. Dit sluit aan bij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Melding

Signalen of meldingen van ernstige woonoverlast kunnen de burgemeester op verschillende manieren bereiken. Omwonenden of anderen kunnen woonoverlast rechtstreeks melden. Het kan ook zo zijn dat de politie, een woningcorporatie, maatschappelijk werk, de thuiszorg of een andere instelling een melding doet over ernstige woonoverlast. Meldingen van ernstige woonoverlast worden geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie of betrokken (zorg)instanties, om vast te stellen of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder. In geval van verhuur is daarbij ook een rol weggelegd voor de verhuurder om de aard en omvang van de woonoverlast vast te stellen en deze tegen te gaan.

Stappenplan

Op hoofdlijnen volgt hierna een stappenplan dat inzicht biedt in de wijze waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de in artikel 2:79, tweede lid apv, neergelegde bestuursdwangbevoegdheid. Ook staat beschreven welke vorm de te geven gedragsaanwijzing kan aannemen waarbij een opbouw geldt van licht naar zwaar.

1. Bemiddeling

Allereerst moet het voor degene waarover geklaagd wordt, duidelijk zijn dat er geklaagd wordt en waarover. Tevens moet degene in de gelegenheid zijn om hierop te reageren zodat betrokkene er uit eigen beweging voor kan zorgen dat de ernstige overlast stopt. Een goed gesprek dan wel bemiddeling in iets formelere vorm kan door verschillende personen gedaan worden, ook in verschillende vormen. Bijvoorbeeld de wijkagent, de verhuurder, buurtbeheerder, maatschappelijk werk, via buurtbemiddeling of via mediation.

2. Schriftelijke waarschuwing van de burgemeester

Indien alle voorgaande gesprekken en bemiddelingspoging niet het gewenste resultaat hebben en er nog steeds sprake is van ernstige woonoverlast volgt er een op schrift gestelde 'officiële waarschuwing' van de burgemeester waarbij wordt gewezen op de bevoegdheid tot het geven van een (met een dwangsom versterkte) gedragsaanwijzing of het opleggen van een last onder bestuursdwang indien overtreding van de zorgplicht niet wordt beëindigd en, mocht ook dat geen effect sorteren.

3. Opleggen van een gedragsaanwijzing

In het geval de schriftelijke waarschuwing onverhoopt niet het gewenste resultaat heeft, zal in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang worden gehandhaafd door de burgemeester. Bij de toepassing van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing zal de betrokken bewoner als belanghebbende op grond van artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze rondom het opleggen van de gedragsaanwijzing naar voren te brengen. Hierbij zal standaard een begunstigingstermijn van twee weken worden aangehouden, waarvan in bijzondere gevallen kan worden afgeweken. Rekening houdend met die zienswijze zal de burgemeester besluiten de gedragsaanwijzing al dan niet (of in gewijzigde vorm) op te leggen.

Daarbij wordt exact omschreven wat van de betrokken overlastgever wordt verwacht, welke begunstigingstermijn daarvoor geldt en wat de gevolgen zijn bij het niet, niet tijdig of niet volledig voldoen aan de opgelegde last. De last zal zijn afgestemd op de aard van de overtreding en op de individuele omstandigheden van het geval, waarbij belangrijk is het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om tijdig aan de last te kunnen voldoen. De burgemeester kan hierbij de politie en betrokken (zorg)instanties vragen advies uit te brengen over de te treffen maatregel. Voor zover gekozen wordt voor een gedragsaanwijzing, zal deze in beginsel de juridische vorm van een last onder dwangsom aannemen. In voorkomende gevallen kan dit anders zijn, bijvoorbeeld wanneer de vereiste spoed zich verzet tegen het opleggen van een last onder dwangsom en direct optreden van overheidswege (in de vorm van de toepassing van bestuursdwang) is aangewezen of indien op voorhand duidelijk is dat een last onder dwangsom niet of niet voldoende effectief zal zijn. In die gevallen kan meteen worden gekozen voor een last onder bestuursdwang. Het tijdelijk huisverbod (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet), waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt als "ultimum remedium".

Kostenverhaal

Uitgangspunt bij de toepassing van bestuursdwang is dat de kosten ervan voor rekening van de overtreder komen.

Dossiervorming

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van ernstige woonoverlast zoals bedoeld in deze beleidsregel zal een dossier worden aangelegd dat onder meer klachten, meldingen, concreet omschreven waarnemingen, registraties en (sfeer)rapportages, de contactgegevens van betrokken bewoner(s), omwonenden en (professionele) partijen en instanties, gespreksverslagen, beoordelingen en evaluaties en adviezen van bij de bestrijding van woonoverlast betrokken partijen kan bevatten. De gemeente zal relevante informatie in dit verband, met inachtneming van de toepasselijke regels rondom privacy, bundelen in een dossier. Het beschikken over een deugdelijk dossier en dito dossieropbouw vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid bij geconstateerde ernstige woonoverlast.

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na de bekendmaking. Bekendmaking heeft plaatsgevonden op 8 december 2017 in het blad 'de Wereldregio'.

Toelichting

Met woning of bij die woning behorend erf wordt bedoeld de woning, de rest van het betrokken perceel (zoals een tuin) en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterretrap, de gezamenlijke buitenruimte, enzovoorts. Gelet op het bepaalde in artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet vallen ook gedragingen in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf, zoals bijvoorbeeld gedragingen in de tuin van de burens, op het trottoir en of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning onder de reikwijdte van dit begrip (Kamerstukken II 2014/15, 34 007, 7, p. 13 resp. Kamerstukken II 2014/15, 34 007, 10, p.2).

"Gebruiker van de woning" (2:79, eerste lid, APV)

Onder degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt wordt verstaan degene die de woning feitelijk bewoont. De gebruiker hoeft geen huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning of het erf te hebben en hoeft niet de rechtmatige gebruiker van de woning te zijn. Ook een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt onder dit bestanddeel.

"Gedragingen" (2:79, eerste lid, APV)

Met 'gedragingen in of vanuit die woning of dat erf' worden bedoeld gedragingen die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. De gedragingen kunnen worden gepleegd door de gebruiker van de woning zelf of door bezoekers, gasten of vrienden van de gebruiker, maar ook door (bijvoorbeeld) diens hond. Het gaat om de woning die, of het erf dat, de overlastgever gebruikt. De gedragingen die worden gepleegd in de nabije omgeving van de woning, bijvoorbeeld in de tuin van de burens, vallen in beginsel onder de bepaling. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de buurman vallen onder het bestanddeel 'gedragingen in of vanuit die woning of dat erf', zolang er een duidelijke connectie is tussen de gedraging en de woning of het erf. Bij een blaffende hond of een intimiderende gedraging vijf straten verderop is geen sprake meer van gedragingen vanuit de woning of het erf.

"Zorgplicht" (2:79, eerste lid, APV)

De gemeenteraad heeft in artikel 2.79, eerste lid, van de APV bepaald dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor dient te dragen dat door gedragingen in of rondom die woning of dat erf geen ernstige hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

“Omwonenden” (2:79, eerste lid, APV)

Het gaat om bewoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning c.a. van waaruit de overlast plaatsvindt.

“Ernstige hinder” (2:79, eerste lid, APV)

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige en herhaaldelijke hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, waar onder ‘hinder’ gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. Ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet kan tevens onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek, maar dat is geen vereiste. En andersom zal niet elke onrechtmatige burenhinder ook automatisch kunnen worden aangemerkt als ernstige en herhaaldelijke hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet. Artikel 2.79, derde lid, van de APV somt enkele niet-limitatief bedoelde vormen van “ernstige en herhaaldelijke hinder” op. Met de term ‘herhaaldelijk’ wordt bedoeld op het vereiste dat de ernstige hinder een terugkerend karakter heeft (hetgeen niet noodzakelijkerwijze hetzelfde is als “ernstige hinder zonder onderbreking”). De burgemeester geeft derhalve geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

“Last onder bestuursdwang of onder dwangsom” (artikel 2:79, tweede lid, APV)

De burgemeester is alleen dan bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Als de raad de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke overlast gedragsaanwijzingen op te leggen aan de overlastgever, kan de burgemeester in plaats van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom op te leggen. Dit volgt uit artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. De last kan daarbij de vorm aannemen van een “aanwijzing” (gedragsaanwijzing).

“Aanwijzing” c.q. “gedragsaanwijzing”(artikel 2:79 tweede lid, APV)

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast is de burgemeester bevoegd tot het geven van een specifieke gedragsaanwijzing. De gedragsaanwijzing neemt in juridische zin de vorm aan van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In deze last staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten zodat de overlast ophoudt. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastgever slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, na een bepaalde tijd helemaal geen bezoekers meer mag ontvangen, zijn hond moet muilkorven of anderszins moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, enzovoorts. De gedragsaanwijzing kan ook een verplichting (gebod) inhouden om psychische of sociale hulp te zoeken of een agressiereductietraining te volgen (Kamerstukken II, 34 007, 9, p.3). De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Titel 5.3 van de Awb (Herstelsancties) is van toepassing. Vanwege de bevoegdheidstoedeling om een last onder bestuursdwang op te leggen, is de burgemeester op grond van artikel 5:32 van de Awb tevens bevoegd een last onder dwangsom op te leggen. Hierdoor kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende effect hebben, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen, met inachtneming van een begunstigingstermijn. Het geven van een gedragsaanwijzing is pas aan de orde indien de inzet van een minder ingrijpende (lichtere) maatregel redelijkerwijze niet toereikend is. In zoverre geldt de gedragsaanwijzing als een ‘ultimum remedium’. De vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. Bij de last onder dwangsom verbeurt de betrokken bewoner een dwangsom, indien deze binnen de begunstigingstermijn niet, niet tijdig of niet volledig aan de opgelegde last voldoet. Bij de daadwerkelijke uitoefening van de bestuursdwang kan men denken aan het verwijderen van bezoekers uit de woning, het aanbrengen van geluidwerende vloerbedekking, het verwijderen van geluidsapparatuur, het in beslag nemen van huisdieren, het verwijderen van vuilnis, enzovoorts. Het moet in het vermogen van de betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te beëindigen. De nadelige gevolgen van de last mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de last te dienen doelen (zie artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overlastgever.

“Tijdelijk huisverbod” (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

De burgemeester zal per geval maatgericht te werk gaan. Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan men desgewenst alsnog overgaan tot sluiting van de woning. Binnen het brede palet van het bij wijze van bestuursrechtelijke herstelsanctie geven van een gedragsaanwijzing is het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod een ‘ultimum remedium’.

“Uitvoerbaarheid van de last”

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in diens vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Het is mogelijk dat zij, door hun psychische gesteldheid, niet bij machte zijn de overlast gevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan mogelijk niet voldoende of geen passende maatregel ter beëindiging van de overlast.