

Beleidsregels Woonoverlast Haarlemmermeer 2018

Samenvatting

Met de vaststelling van de Algemene Plaatselijke Verordening 2018 (APV) heeft de raad aan mij de bevoegdheid gegeven om een gedragsaanwijzing op te leggen als ernstige en herhaaldelijk hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. In deze beleidsregel geef ik aan in welke gevallen en op welke wijze ik (geen) gebruik maak van mijn bevoegdheid.

BESLUIT:

vast te stellen de 'Beleidsregels Woonoverlast Haarlemmermeer 2018'.

Artikel 1 Stappenplan en begrippen

1. Bij het uitoefenen van mijn bevoegdheid, als bedoeld in artikel 2:79, tweede lid, van de APV, volg ik in beginsel het stappenplan dat is opgenomen als Bijlage I bij deze beleidsregels.
2. Bij de uitleg van de begrippen in artikel 2:79 van de APV hanteer ik, voor zover daarin niet reeds is voorzien, het kader dat is opgenomen als Bijlage II bij deze beleidsregels.

Toelichting:

Het stappenplan geeft op hoofdlijnen weer welke procedure wordt gevolgd voorafgaand aan het opleggen van een gedragsaanwijzing. Vanwege het contextgebonden karakter kan het noodzakelijk zijn om stappen over te slaan of extra stappen toe te voegen.

Uit de (totstandskomings)geschiedenis van de) Wet aanpak woonoverlast blijkt al op welke wijze de meeste begrippen moeten worden uitgelegd. In het kader, dat in Bijlage II bij deze beleidsregels is opgenomen, wordt daarnaar verwezen.

Artikel 2 Huurwoningen

1. Van de bevoegdheid, als bedoeld in artikel 2:79, tweede lid, van de APV, wordt geen gebruik gemaakt indien sprake is van een huurwoning van een woningcorporatie of een institutionele belegger.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de mogelijkheden van de woningcorporatie of institutionele belegger zijn uitgeput en de ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden niet is beëindigd.

Toelichting:

Van de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing wordt geen gebruik worden gemaakt als de overlast niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan (subsidiariteitsbeginsel). Indien sprake is van een huurwoning van een woningcorporatie of institutionele belegger, dan ligt het op de weg van de (professionele) verhuurder om er voor te zorgen dat de overlast wordt beëindigd via de privaatrechtelijke weg. De huurder kan zijn verhuurder in of buiten rechte aanspreken. De (professionele) verhuurder beschikt over de juiste mensen en middelen om de overlast te (doen) stoppen. Het is niet de bedoeling dat verhuurders hun (juridische) verantwoordelijkheid afwentelen op de gemeente. Dit geldt – uiteraard – ook voor niet-professionele verhuurders en VvE's. Deze zullen echter minder snel geneigd of in staat zijn om civielrechtelijke actie te ondernemen. Ik wil voorkomen dat omwonenden die overlast ervaren tussen wal en schip vallen.

Artikel 3 Inzet van mediation of buurtbemiddeling

Van de bevoegdheid, als bedoeld in artikel 2:79, tweede lid, van de APV, wordt geen gebruik gemaakt indien de omwonende die de overlast ervaart niet bereid is om deel te nemen aan buurtbemiddeling of mediation, tenzij dat in redelijkheid niet van hem of haar kan worden gevergd.

Toelichting:

Inwoners zijn in eerste instantie zelf aan zet om de overlast te (doen) stoppen. Indien bij degene die de overlast ervaart zelf de bereidheid niet bestaat om deel te nemen aan een traject van buurtbemiddeling of mediation of hij of zij, naar het oordeel van de bemiddelaar of mediator, geen constructieve bijdrage levert aan dat traject, dan zal ik dus geen gebruik maken van mijn bevoegdheid. Dit geldt – uiteraard – niet als die bereidheid niet bestaat bij de overlastgever of als van degene die de overlast ervaart in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij of zij deelneemt aan het traject, bijvoorbeeld wegens strafbare feiten die door de overlastpleger zijn gepleegd (mishandeling, seksuele misdrijven).

Artikel 4 Vorm van de gedragsaanwijzing

De eerste gedragsaanwijzing wordt in beginsel opgelegd in de vorm van een last onder dwangsom.

Toelichting:

Bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie wordt, in lijn met het handhavingsbeleid dat geldt voor andere overtredingen, in beginsel gekozen voor een last onder dwangsom. Dat kan anders zijn als het opleggen van een last onder dwangsom niet passend is, bijvoorbeeld als de overtreder is toegelaten tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen of als de aard van de overtreding zich daartegen verzet. Als de eerste gedragsaanwijzing is uitgewerkt, dan wordt de volgende gedragsaanwijzing opgelegd in de vorm van een last onder bestuursdwang of het 'ultimum remedium': een huisverbod.

Artikel 5 Hoogte van de dwangsom

Bij een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom bedraagt de dwangsom € 1.000,- per overtreding (per dag) met een maximum van € 10.000,-.

Toelichting:

De 'Beleidsregel bestuurlijke sancties Haarlemmermeer 2016' bevat (nog) geen dwangsom voor overtreding van een gedragsaanwijzing. Daarom is in deze beleidsregel een bedrag opgenomen. Een dwangsom van € 1.000,- per overtreding (per dag) met een maximum van € 10.000,- vormt een voldoende prikkel voor de overtreder om de overlast te (doen) stoppen. Voor de begunstigingstermijn is geen algemene regel vast te stellen. Het antwoord op de vraag wat een passende termijn is, is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.

Stap 1: Melding overlast

De overlast kan op verschillende manieren aan de gemeente worden gemeld, via e-mail, een formulier op de website, telefonisch of schriftelijk. Met het oog op de dossiervorming wordt gestimuleerd dat burgers die ernstige of herhaaldelijke overlast ervaren dat melden. Het staat belanghebbenden vrij om te kiezen voor de 'formele weg' door het indienen van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb ('verzoek om handhaving'). In dat geval wordt de aanvraag strikt getoetst aan de formele eisen uit afdeling 4.4.1 van de Awb, met name of de verstrekte gegevens of bescheiden voldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Van belanghebbende(n) mag immers worden verwacht dat de aanvraag goed is onderbouwd. Onvolledige aanvragen, die niet binnen een door mij te stellen termijn zijn afgedaan, worden buiten behandeling gesteld. Hiermee beoog ik te voorkomen dat er een te groot beroep wordt gedaan op de beperkt beschikbare (ambtelijke) capaciteit.

Inwoners die overlast ervaren, kunnen zich ook tot de politie wenden. Als sprake is van een situatie waarin het opleggen van een gedragsaanwijzing tot de mogelijkheden behoort, vindt afstemming plaats tussen de politie en de gemeente.

Indien de melding betrekking heeft op overlast die wordt veroorzaakt uit een huurwoning of de woning onderdeel uitmaakt van een Vereniging van Eigenaars (VvE), dan wordt de melder doorverwezen naar de verhuurder of de VvE.

Stap 2: Verificatie van de melding en afstemming

Als uit de melding blijkt dat (mogelijk) sprake is van ernstige en herhaaldelijke overlast, dan wordt de melding geverifieerd. Dit betekent onder meer dat onderzocht wordt of de overlast en/of overlastgever bekend is bij de gemeente, de politie of andere hulpverleningsinstanties, zoals de Stichting MeerWaarde, GGD, GGZ en Brijder Verslavingszorg.

In overleg met de hulpverleningsinstanties en eventuele andere betrokkenen, zoals Ymere, wordt beoordeeld wat een passende oplossing is om de overlast te (doen) stoppen. Daarbij wordt integraal ge-

werkt, onder regie van de gemeente. Indien mogelijk en wenselijk wordt of worden belanghebbende(n) daar ook bij betrokken.

Stap 3: Dossiervorming

Om effectief in te kunnen grijpen bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast moet een dossier worden aangelegd. Het dossier kan, uiteraard afhankelijk van de situatie, de volgende informatie bevatten:

- meldingen/klachten van omwonenden;
- waarnemingen van toezichthouders en opsporingsambtenaren (processen-verbaal, rapportages, meetverslagen);
- adviezen/bevindingen van hulpverleningsinstanties; en
- bestuurlijke meldingen/rapportages van de politie ("sfeerrapportages").

Stap 4: Inventarisatie van mogelijke interventies

Met het oog op de-escalatie, het normaliseren van verhoudingen en de preventie van de ernstige en herhaaldelijke woonoverlast, zal beoordeeld worden welke interventie passend is. Welke vorm van interventie mogelijk en passend is, is geheel afhankelijk van de concrete situatie.

Een gedragsaanwijzing is een 'ultimum remedium'. Daarom wordt beoordeeld of er geen andere geschikte wijze is om de overlast tegen te gaan. Te denken valt in ieder geval aan:

- a. minnelijk overleg tussen de overtreder(s) en de belanghebbende(n), bijvoorbeeld in de vorm van buurtbemiddeling of mediation;
- b. gebruik van civielrechtelijke bevoegdheden door een verhuurder of een vereniging van eigenaars (VvE) of door de belanghebbende(n) zelf;
- c. het opleggen van een bestuurlijke sanctie op grond van een andere wet, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Bouwbesluit 2012, de Opiumwet of de APV;
- d. in voorkomende gevallen: strafrechtelijke interventie (inbeslagname goederen);

Er geldt in beginsel een voorkeursvolgorde, waarbij een volgende interventie pas aan de orde is als de aanpak van de overlastsituatie door andere, lichtere, vorm van interventie niet mogelijk is of niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De opbouw, van licht naar zwaar, is als volgt:

1. de inzet van buurtbemiddeling of mediation, eventueel uitmondend in een vrijwillige gedragsaanwijzing;
2. een schriftelijke waarschuwing of waarschuwingsgesprek met een medewerker van de gemeente en/of de politie-eenheid Noord-Holland;
3. een gedragsaanwijzing.

Indien sprake is van psychische of psychiatrische problematiek of verslavingsproblematiek, dan is hulpverlening de eerst aangewezen interventiemogelijkheid. Het opleggen van een gedragsaanwijzing behoort alleen tot de mogelijkheden indien:

- a. de overlast niet in een directe relatie staat tot die problematiek; of
- b. het opleggen van een gedragsaanwijzing naar het oordeel van de hulpverleningsorganisatie nodig is om de overlast te doen stoppen.

Stap 5: Opleggen van een gedragsaanwijzing

Indien is voldaan aan alle eisen die in artikel 2:79 van de APV zijn gesteld, dan leg ik een gedragsaanwijzing op in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Dit betreft een bestuurlijke sanctie, als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Hiervoor geldt de in de Awb voorgeschreven procedure en die is voor alle bestuurlijke sancties gelijk. Daarom wordt die procedure hier niet verder beschreven.

Stap 6: Controle op de naleving

Het toezicht op de naleving van de gedragsaanwijzingen wordt onder meer uitgevoerd door gemeentelijk toezichthouders en politieambtenaren (zie artikel 6.1, eerste lid, van de APV). Indien zij constateren dat de gedragsaanwijzing niet (geheel) wordt opgevolgd, dan wordt overgegaan tot invordering van de van rechtswege verbeurde dwangsom of het uitvoeren van de last onder bestuursdwang. De kosten daarvan worden verhaald op de overtreder.

Als de bestuurlijke sanctie is uitgewerkt en de overlast duurt voort, dan wordt beoordeeld of het opleggen van een nieuwe bestuurlijke sanctie nodig is. Indien nodig wordt ingezet op het 'ultimum remedium' uit artikel 151d, derde lid, van de Gemeentewet: het huisverbod.

“Andere geschikte wijze” (artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet)

Een gedragsaanwijzing wordt pas opgelegd als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Dit betekent dat pas wordt overgegaan tot het opleggen van een gedragsaanwijzing als het niet mogelijk is gebleken om de overlast op een andere geschikte wijze tegen te gaan, waarmee wordt bedoeld op minder ingrijpende middelen (conform het subsidiariteitsbeginsel). De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. Dat kunnen ook andere middelen zijn dan de uitoefening van overheidsbevoegdheden. Voorbeelden van andere manieren om overlast te bestrijden 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 (blijkend uit de omstandigheid dat eerdere maatregelen of acties geen of onvoldoende soelaas bieden), wordt een gedragsaanwijzing opgelegd. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat van dit middel slechts gebruik kan worden gemaakt als ‘ultimum remedium’, indien er geen andere passende en minder ingrijpende instrumenten ter beschikking staan of tevergeefs zijn toegepast. Dit sluit aan bij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

“Woning of een bij die woning behorend erf” (artikel 2.79, eerste lid, van de APV)

Met woning of bij die woning behorend erf wordt bedoeld de woning, de rest van het betrokken perceel (zoals een tuin) en de eventuele 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 en Kamerstukken II 2014/15, 34 007, 10, p. 2).

“Gebruiker van de woning” (artikel 2:79, eerste lid, van de 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 huur- 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 hier dus onder.

“Gedragingen” (artikel 2:79, eerste lid, van de 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” (artikel 2:79, eerste lid, van de 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” (artikel 2:79, eerste lid, van de APV)

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

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

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige 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 hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet. 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"). Er kan dus geen gedragsaanwijzing worden opgelegd op basis van één incident.

"Last onder bestuursdwang of onder dwangsom" (artikel 2:79, tweede lid, van de APV)

De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang (als bedoeld in artikel 5:21 van de Awb) of een last onder dwangsom (als bedoeld in artikel 5:31d van de Awb) op te leggen. De last kan daarbij de vorm aannemen van een gedragsaanwijzing.

"Gedragsaanwijzing" (artikel 2:79, tweede lid, van de APV)

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast kan een specifieke gedragsaanwijzing worden gegeven. 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).

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 de last onder bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. Bij de last onder dwangsom verbeurt de overtreder 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 kosten van de uitvoering van de last onder bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overtreder.

"Tijdelijk huisverbod" (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

In eerste instantie wordt een gedragsaanwijzing opgelegd. Mocht deze 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 overlastgevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan mogelijk niet voldoende of geen passende maatregel ter beëindiging van de overlast.

*De burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer,
Onno Hoes*

Bijlage I: Stappenplan

Bijlage II: Begrippenkader van de artikelen 151d Gemeentewet en 2:79 APV