

## Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Woensdrecht

### Artikel 1 Inleiding

Woonoverlast schaadt het woongenot. Hierbij kan gedacht worden aan geluidsoverlast, geurhinder, bedreiging of intimidatie. Tot voorheen ontbrak het gemeenten vaak aan de juiste instrumenten om woonoverlast aan te kunnen pakken.

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Doel van deze wet is het tegengaan van woonoverlast. De gemeenteraad kan aan de burgemeester de bevoegdheid geven om een specifieke gedragsaanwijzing te geven aan een persoon die woonoverlast veroorzaakt. De gemeenteraad van Woensdrecht heeft besloten om de burgemeester deze bevoegdheid te geven in de Algemene plaatselijke verordening.

De voorliggende beleidsregel legt vast hoe de burgemeester gebruik maakt van de bevoegdheid.

### Artikel 2 Juridisch kader

Per 1 juli 2017 is de Gemeentewet gewijzigd. Met de Wet aanpak woonoverlast is een nieuw artikel 151d toegevoegd aan de Gemeentewet:

#### *Artikel 151d Gemeentewet*

*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.*

In de Algemene plaatselijke verordening is, ter uitwerking van de bepaling uit de Gemeentewet, het volgende artikel opgenomen:

#### *Artikel 2:79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet*

*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 ernstige en herhaaldelijke:*

- a. geluid- of geurhinder;
- b. hinder van dieren;
- c. hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in een woning of op een erf aanwezig zijn;
- d. overlast door vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf;
- e. intimidatie van derden vanuit een woning of een erf.

#### **Toelichting wetgeving**

Ter verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 APV gehanteerde methodiek en begrippen geldt, conform de Memorie van Toelichting op de "Wet aanpak woonoverlast" het volgende: *Afbakening ten opzichte van andere bevoegdheden ter bestrijding van overlast vanuit een woning.*

Op de eerste plaats geldt dat het instrument van de gedragsaanwijzing van artikel 2:79 APV pas in beeld komt, indien andere bevoegdheden geen soelaas bieden. Het is daarmee vooral de aard van de "ernstige en herhaaldelijke overlast" zelf die bepaalt welke bestuurlijke bevoegdheid kan worden aangewend:

bij drugsoverlast zal bijvoorbeeld een beroep kunnen worden gedaan op artikel 13b Opiumwet, bij bouwkundige gebreken komt de Woningwet in beeld en bij een verstoring van de openbare orde (of dreigende ernstige verstoring) rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning kan de toepassing van artikel 174a Gemeentewet worden overwogen.

*Toelichting op begrippenkader artikel 151d Gemeentewet en 2.79 APV "Andere geschikte wijze" (artikel 151d, tweede lid, Gemeentewet)*

De burgemeester legt pas een specifieke gedragsaanwijzing op als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Dit betekent dat de burgemeester pas overgaat tot het opleggen van een last met 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 de benadeelde partij zelf of door de verhuurder van de woning van de overlastgever aanspannen van een civiele procedure. Pas als de burgemeester meent dat 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), legt hij een last op. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat van onderhavig 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" (2.79, eerste lid, APV)*

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 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. 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 (bestuursdwang)bevoegdheid 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 heeft verleend tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, is de burgemeester ook bevoegd om, 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 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 aanbrenge 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.

*"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.

*"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'.

### **Artikel 3 Maatregelen**

De wetgever heeft de term 'ernstige woonoverlast' niet expliciet gedefinieerd. Dit geldt ook voor de wijze waarop dergelijke situaties worden aangepakt. Elke situatie is anders en vergt maatwerk. In de voorliggende beleidsregel wordt bepaald welke stappen worden ondernomen voordat gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheden.

Het veelvuldig klagen of melden van een burger kan niet zonder meer aanleiding zijn om een gedragsaanwijzing op te leggen. Er zal altijd objectief gekeken moeten worden of sprake is van een overlastsituatie.

In het geval dat er meerdere meldingen binnenkomen zullen de volgende stappen worden doorlopen:

1. Vaststellen en objectiveren van de woonoverlast
2. Mogelijkheden onderzoeken om woonoverlast tegen te gaan
3. Waarschuwing geven
4. Gedragsaanwijzing.

#### **Stap 1: Vaststellen en objectiveren van de woonoverlast**

Voordat gestart kan worden met het zoeken naar oplossingen moet duidelijk zijn wat het probleem is. Dat betekent dat op objectieve wijze vastgesteld moet worden:

- wie de veroorzaker van de overlast is;
- wie de overlast kan (doen) stoppen;
- wat de aard van de overlast is.

#### **Stap 2: Mogelijkheden onderzoeken om woonoverlast tegen te gaan**

Voordat overgegaan wordt tot het opleggen van een gedragsaanwijzing wordt eerst gekeken of de overlast op een andere wijze kan worden opgeheven. De gedragsaanwijzing is bedoeld als uiterst redmiddel en wordt dus pas ingezet als andere middelen niet hebben geholpen.

Met het oog op het de-escaleren, normaliseren en tegengaan van de geconstateerde "ernstige woonoverlast" zal vervolgens, rekening houdend met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit én met de specifieke kenmerken van de voorliggende casus, worden bekeken welke interventies of maatregelen in het concrete geval (kunnen) zijn aangewezen.

Daarbij geldt in beginsel een voorkeursvolgorde, waarbij een volgende interventie pas aan de orde is indien de aanpak van de overlastsituatie met toepassing van andere wettelijke instrumenten niet mogelijk is of niet effectief is gebleken én een eerdere, minder ingrijpende interventie maatregel niet tot het gewenste resultaat heeft geleid (het effectief tegengaan van de ernstige woonoverlast).

Op hoofdlijnen geldt daarbij een opbouw van licht naar zwaar:

1. eerst een "goed gesprek" (bijvoorbeeld met de wijkagent of buurtbeheerder, via buurtbemiddeling of via mediation);
2. een op schrift gestelde 'officiële waarschuwing' van de burgemeester;
3. het daadwerkelijk opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie.

#### **Stap 3: Waarschuwing geven**

Indien uit de voorgaande stappen blijkt dat er sprake is van ernstige woonoverlast die niet op andere wijze kan worden opgelost, wordt een schriftelijke waarschuwing gegeven. Daarbij 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.

Voor het opleggen van een 'officiële waarschuwing' geldt geen bijzondere voorbereidingsprocedure.

#### **Stap 4. Gedragsaanwijzing**

Bij de toepassing van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing zal de betrokken overlast gevende 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 overlast en op de individuele omstandigheden van het geval, waarbij belangrijk is dat het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om tijdig aan de last te kunnen voldoen. 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 151, derde lid, Gemeentewet), waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt als "ultimum remedium".

#### **Artikel 4 Slotbepalingen**

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na die van bekendmaking.

*Aldus vastgesteld op 23 januari 2018,  
de burgemeester van Woensdrecht,  
J.J.C. Adriaansen*