

Beleid en beleidsregels rondom de aanpak van ernstige woonoverlast in de gemeente Pekela

De burgemeester van de gemeente Pekela;

na consultatie van het college op 27 augustus 2018;

BESLUIT:

vast te stellen "Beleid en beleidsregels rondom de aanpak van ernstige woonoverlast in de gemeente Pekela".

1. Inleiding

Per 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Deze wet behelst het opnemen van een nieuw artikel 151d in de Gemeentewet. Die wet maakt het mogelijk dat de Gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast gedragsaanwijzingen op te leggen aan de overlastgever. Hiermee worden de mogelijkheden voor de gemeente vergroot in de aanpak van woonoverlast.

In de gemeente Pekela is inmiddels in de APV de bevoegdheid voor de burgemeester opgenomen om bij ernstige woonoverlast ook daadwerkelijk een last onder dwangsom of onder bestuursdwang op te leggen (artikel 2: 79 APV). In dit artikel is bepaald dat de burgemeester beleidsregels vast stelt over het gebruik van deze bevoegdheid. In deze notitie wordt dit beleid en de regels daaruit vormgegeven. Enerzijds is dat een weergave van de context, aard en reikwijdte van de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester. Anderzijds is dat een vastlegging van procedure en stappen daarin die moet worden doorlopen alvorens de burgemeester tot inzet van zijn bevoegdheid toekomt. Hiermee kunnen verwachtingen die rondom de inzet van dit instrument leven, worden beheerst. In de opzet van dit beleid en de beleidsregels rondom de aanpak van woonoverlast, wordt deze volgorde dan ook verder uitgewerkt.

2. De juridische context

Met de Wet aanpak woonoverlast is een nieuw artikel 151d (Stb. 2017, 77) in de Gemeentewet opgenomen. Dit artikel luidt:

Artikel 151d

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.

De bevoegdheid van de raad zoals in het eerste lid staat vermeld, is inmiddels vertaald naar artikel 2:79 van de APV Pekela 2018. Dit artikel luidt:

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.

Naast gemeentewet en APV zijn in dit verband ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) relevant en de Wet tijdelijk huisverbod (Wth).

3. De nadere context: begrippen en afbakening

Vanuit de juridische context kan mede gelet op de wetsgeschiedenis (MvT c.a.) een nadere context worden bepaald waarin de begrippen uit de wet en de verordening zorgen voor een nadere afbakening. In deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

a. Ernstige en herhaaldelijke hinder

In het eerste lid van artikel 2: 79 APV wordt de zorgplicht omschreven voor degene die een woning of een bij de woning behorend erf, gebruikt of in gebruik geeft. Onder ernstige woonoverlast wordt verstaan: overlast waarvan door aard of frequentie, een zodanige dreiging uitgaat dat het welzijn, de gezondheid, de veiligheid en/of de leefbaarheid van omwonenden ernstig wordt aangetast. De overlast moet daarbij herhaaldelijk zijn en daarmee niet eenmalig.

b. Niet op een andere geschikte wijze worden tegengegaan

In artikel 151d Gemeentewet is daarbij in het tweede lid bepaald dat de ernstige en herhaaldelijke hinder 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 het slachtoffer 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, tevergeefs zijn toegepast of niet toepasbaar zijn. Dit sluit aan bij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Toepassing van dit ultimum remedium-beginsel betekent voor de gemeente dat indien anderen dan de gemeente redelijkerwijs middelen kunnen inzetten (bijvoorbeeld een ontbindingsprocedure door een verhuurder via de kantonrechter), deze eerst moet worden afgewacht alvorens de burgemeester aan zet is.

De facto betekent dit dat bij huursituaties er in het algemeen en in beginsel geen inzet van het middel door de burgemeester kan worden verwacht. Dit betekent dat er met de (grotere) verhuurders waaronder Acantus, Vestal e.a. afspraken moeten worden gemaakt die hun verantwoordelijkheid vastlegt en afbakt wanneer de gemeente in actie komt.

c. Gebruiker van de woning

Onder degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt wordt verstaan degene die de woning feitelijk bewoond. 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.

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 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.

d. Gedragingen

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 of ander huisdier. 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. In het derde lid van artikel 2: 79 APV staan categorieën van hinder waarbinnen de gedraging geplaatst kan worden. De opsomming daarbij is facultatief en daarmee niet uitputtend.

e. Hinder voor omwonenden in de onmiddellijke nabijheid

Het moet gaan om hinder voor bewoners of omwonenden die woonachtig zijn in de directe of onmiddellijke nabijheid van de woning c.a. van waaruit de overlast plaatsvindt. Onder onmiddellijke nabijheid wordt in ieder geval begrepen al wat plaats vindt binnen een straal van 100 meter. Hoewel deze 100 meter arbitrair is, is met deze norm bedoeld om een afbakening te verkrijgen van toe te rekenen hinder.

f. Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom

Last onder bestuursdwang is een zogenaamde herstelsanctie. Het doel van een last onder bestuursdwang is om de overtreder van een wettelijk voorschrift te bewegen deze overtreding ongedaan te maken, of, als dat niet lukt, het ongedaan maken van de overtreding door de overheid. Een last onder dwangsom is de verplichting om iets te doen onder dreiging van dwangsommen. Een last onder dwangsom kan opgelegd worden om een overtreding (gedeeltelijk) te beëindigen of om herhaling van een overtreding te voorkomen. Een last onder dwangsom kan ook preventief opgelegd worden.

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast is de burgemeester ook 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.

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. 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. Mocht dit onvoldoende effect hebben, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen. Dit met inachtneming van een begunstigingstermijn.

g. Tijdelijk huisverbod

In het derde lid van artikel 151d van de Gemeentewet is zelfs de bevoegdheid voor de burgemeester toegekend om een tijdelijk huisverbod op te leggen. Dit betekent dat de overlastveroorzaker voor een periode van tien dagen welke kan worden verlengd tot vier weken, niet in zijn woning mag verblijven. Ook hier geldt weer het beginsel van 'ultimum remedium', wat betekent dat eerst andere, minder ingrijpende middelen moeten zijn beproefd.

4. Procedure en stappenplan

Alvorens er toepassing wordt gegeven aan bevoegdheid van de burgemeester zoals omschreven in het tweede lid van artikel 2: 79 APV, moeten er logischerwijs een aantal voorliggende stappen en afwegingen worden gezet en gemaakt. Het proces is grofweg op te delen in 6 stappen. Deze zijn:

1. Melding of signalering
2. Vaststelling, verificatie en kwalificatie;
3. Dossiervorming;
4. Verkenningen en inventarisatie alternatieve interventies;
5. Opleggen maatregel burgemeester o.g.v. 2: 79 APV;
6. Kostenverhaal.

Ad 1: Melding of signalering

Meldingen betreffende overlast kunnen op verschillende manieren en routes de gemeente bereiken: via het eigen KCC, de eigen boa's, de collega's in het zorgdomein, via andere veiligheidspartners waaronder de politie of via het bestuur (college en/ of raadsleden). Van belang is wel dat de melders c.q. de overlastbelevers wel duidelijk aangeven wat zij aan overlast ervaren en hoe ernstig dit is voor hen. Contact met hen die de overlast ervaren is dan ook van wezenlijk belang. Dit betekent dat anonieme meldingen in beginsel niet in behandeling kunnen worden genomen. Melders daarentegen kunnen wel

in de melding als anoniem worden opgenomen of geregistreerd ter voorkoming van mogelijke represailles.

Meldingen in huursituaties zullen moeten doorverwezen of –gestuurd naar de resp. verhuurder. In beginsel bestaat er bij hen de mogelijkheid om via het privaatrecht (huurovereenkomst) een oplossing te bewerkstelligen. In de praktijk komt procederen echter weinig voor, omdat het tijdrovend en kostbaar is. Van corporaties en de grotere marktpartijen wordt in ieder geval verwacht dat zij deze civiele weg wel gaan bewandelen. De woningcorporaties zijn overigens ook bezig met de invoering van de gedragsaanwijzing. Zo 'n aanwijzing is in feite een gebod om de overlast te beëindigen en kan deel uitmaken van een juridische procedure, gericht op huurontbinding, met als gevolg uitzetting.

Een corporatie kan in urgente gevallen met duidelijk een openbare orde aspect of belang, wel een beroep doen op de burgemeester. Van private verhuurders anders dan corporaties wordt wel verwacht dat zij de weg van het huurrecht benutten om de overlast te bestrijden of weg te nemen. Ook voor hen kan in urgente, specifieke gevallen daar waar de openbare orde acuut in het geding is, de weg van burgemeester ook worden geopend. Indien de burgemeester besluit op grond van het openbare ordebelang tot huissluiting, zal de daardoor ontstane huurderfing geheel voor rekening en risico blijven van de verhuurder. Het verdient aanbeveling daar met verhuurders voortijdig afspraken over te maken en dit ook vast te leggen.

Ad 2. Vaststelling, verificatie en kwalificatie

Woonoverlast doet zich voor in allerlei vormen en intensiteiten. Daarbij is ook de beleving van woonoverlast niet altijd gelijk en vaak ook afhankelijk van de geschiedenis tussen overlastgever en overlastmelder en hun onderlinge relatie. Of er sprake is van overlastgevend gedrag zoals bedoeld in artikel 151 d gemeentewet en/ of artikel 2: 79 van de APV, vraagt een nadere beoordeling. Deze beoordeling dient plaats te vinden bij de gemeente aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval en de intensiteit van de gedragingen.

De adviseur Openbare Orde en Veiligheid beoordeelt in eerste instantie de melding. Indien de overlast gerelateerd is aan overtreding van wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld bouwen en wonen (Wabo) of de APV (anders dan op art. 2: 79 APV), dan wordt de melding doorgestuurd naar de afdeling Vergunningverlening & Handhaving waaronder ook de boa's vallen.

Vanuit daar wordt bij de melder informatie in gewonnen over de melding om een scherper beeld te krijgen van de overlastsituatie. Indien mogelijk en wenselijk vindt dan een eerste interventie plaats en/ of wordt er bemiddeling voorgesteld of toegepast. Indien dit geen resultaat oplevert of indien de kwestie zich daarvoor niet leent, wordt de casus teruggelegd bij het team OOV en/ of het Regieteam voor het bepalen van de volgende stappen.

Ad 3. Dossiervorming

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van "ernstige woonoverlast" (in de zin van artikel 2.79 APV) wordt een dossier 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 (AVG), bundelen in een dossier. Het beschikken over een deugdelijk dossier en dito dossieropbouw vormt immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2.79, tweede lid, van de APV.

Ad. 4 Verkenningen en inventarisatie van alternatieve interventies

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 (subsidiariteit) én een eerdere, minder ingrijpende interventie maatregel niet tot het gewenste resultaat heeft geleid (proportionaliteit).

Op hoofdlijnen en in beginsel geldt daarbij een opbouw van licht naar zwaar:

1. Eerst een 'goed, indringend gesprek' bijvoorbeeld met de wijkagent, boa of een lid van het Regieteam;
2. Het inzetten indien partijen dat willen van mediation of bemiddeling en/ of minnelijke schikking. In deze stap zou de mogelijkheid van een vrijwillige gedragsaanwijzing onderzocht moeten worden. Een

vrijwillige gedragsaanwijzing zou in de vorm van een gedragsovereenkomst kunnen worden opgesteld welke door partijen (waaronder overlastgever en gemeente) worden aangegaan en ondertekend.

3. Bij voldoende vaststelling van de feiten en omstandigheden en daarmee van ieders rol, een op schrift gestelde officiële waarschuwing van of namens de burgemeester waarbij wordt gewezen op de bevoegdheid tot het geven van een (met dwangsom versterkte) gedragsaanwijzing of het opleggen van een last onder bestuursdwang indien de overtreding van de zorgplicht niet wordt beëindigd.

4. Het daadwerkelijk opleggen van een (formele) gedragsaanwijzing in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang (besluit burgemeester).

Ad 5. Opleggen maatregel burgemeester o.g.v. 2: 79 APV.

Bij de eerste stappen ter bestrijding van de geconstateerde 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' (de stappen 1 tot en met 3) geldt geen bijzondere voorbereidingsprocedure. De burgemeester kan van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing gebruik maken, wanneer de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een geschikte andere manier kan worden tegengegaan.

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.

Indien de burgemeester over gaat tot het opleggen van een gedragsaanwijzing wordt exact omschreven wat van de betrokken overlastgever wordt verwacht, welke begunstigingstermijn daarvoor geldt (standaard 2 weken) 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 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 bij voorkeur 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 onttrokken, geldt als 'ultimum remedium' en zal pas als allerlaatste instrument worden toegepast indien eerdere maatregelen gebleken zijn niet te werken of indien er sprake is van zodanige spoed en dringendheid, dat het noodzakelijk is dat de overlastgever onmiddellijk en tijdelijk wordt uitgeplaatst.

Bijzondere vermelding verdient nog het toepassen van de bevoegdheid van de burgemeester in die gevallen waarbij de overlastgever naar sterke vermoedens kampt met een psychische en/ of psychiatrische aandoening (zgn. verwarde-personen-problematiek). Bij de keuze van de manier waarop een overlastsituatie dan wordt aangepakt, wordt hiermee ernstig rekening gehouden. Het moet immers in het vermogen van de veroorzaker liggen om zijn hinderlijke gedragingen te staken.

Als er psychische of psychiatrische problemen aan de orde zijn, dan is er altijd een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de al dan direct betrokken hulpverlening. Samen met hen wordt vooraleerst op basis van de mogelijkheden die de huidige Wet BOPZ biedt (per 1-1-2020 de Wet verplichte GGZ), maatregelen getroffen waaronder een IBS. Mocht dit geen (tijdig) soelaas kunnen bieden, dan kan de situatie ontstaan dat de burgemeester geen andere mogelijkheid heeft dan het geven van een gedragsaanwijzing of een tijdelijk huisverbod. Hierbij maakt de burgemeester de afweging tussen de directe, acute belangen van de omwonenden en het belang van de (hulpbehoevende) overlastgever. Uiteraard wordt hierin nauw overleg gevoerd met betrokken hulpverleners en/ of deskundigen.

Ad. 6. Kostenverhaal

Uitgangspunt bij de toepassing van de maatregelen in het kader van de aanpak van ernstige woonoverlast is dat alle gemaakte kosten voor rekening van de overtreder van de zorgplicht (2.79, eerste lid, APV) komen. Het gaat dan met name om de kosten bij het toepassen van de bestuursdwang waaronder ook de feitelijke uithuisplaatsing in de daarvoor in aanmerking komende gevallen. In deze gevallen zullen de daadwerkelijke kosten worden verhaald. Ook de ambtelijke inzet (uitgedrukt in een rekentarief per uur) en andere gemaakte ambtelijke kosten zullen daarin worden meegenomen.

Recidive

De ervaring leert dat bepaalde overlastsituaties zich zo nu en dan weer manifesteren waarmee een zeker patroon lijkt te ontstaan. Door goede dossiervorming en registratie kan deze recidive worden gemonitord en kan daarop vroegtijdig worden ingegrepen. Niettemin kan een situatie ontstaan van opnieuw overlast en daarmee voortzetting van een patroon. Uitgangspunt bij de aanpak van (ernstige) woonoverlast in gevallen van recidive is dat de stappen van minnelijke schikking of vrijwillige nakoming van afspraken (de stappen 1 t/m 3), steeds minder vanzelfsprekend worden en daarmee ook sneller kunnen worden overgeslagen. Er wordt dan ook eerder het stadium van een formele gedragsaanwijzing bereikt. Daarbij wordt ook eerder het stadium bereikt voor uithuisplaatsing en is het genoemde ultimium-remedium-karakter van deze maatregel, bij recidivegevallen ook steeds minder aan de orde. Indien er al een toepassing is gegeven aan het huisverbod, zal deze bij recidive dan ook sneller en voor een langere periode gaan gelden (maximaal 4 weken). Recidive wordt beoordeeld binnen een periode van 5 jaar. Herhaling van feiten na 5 jaar wordt weer zelfstandig beoordeeld. Dit voorkomt dat oude feiten altijd een rol blijven spelen.

Dwangsom

Voor wat betreft het bepalen van de hoogte van de op te leggen dwangsom wordt er ook rekening gehouden met recidivegedrag binnen een periode van 5 jaar. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op maximaal € 500,- per vastgestelde overtreding met een totaal maximum van € 2.500. Bij recidive binnen 5 jaar worden deze bedragen telkens verdubbeld (maximaal € 1.000 met een totaal maximum van € 5.000; tweede recidive maximaal € 2.000 met een totaal maximum van € 10.000 etc.). Afhankelijk van de ernst van de overtreding, de impact op de omgeving en het vermogen van de overtreder om snel resultaat tot stand te brengen, kan de dwangsom tot een lager bedrag worden vastgesteld.

Samenvattend

Met het van kracht worden van artikel 2: 79 APV is aan de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester zoals opgenomen in de Gemeentewet (artikel 151d), invulling gegeven. Zowel vanuit de APV-bepaling zelf, artikel 151d Gemeentewet als ook de wetsgeschiedenis en wetstoelichting daarvan, is op te maken dat de bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van bestuursdwang of een last onder dwangsom is begrensd. Geredeneerd vanuit deze begrenzing gelden voor toepassing van de burgemeestersbevoegdheid de volgende beleidsregels:

- Er moet sprake zijn van ernstige, herhaaldelijke woonoverlast die het welzijn, de gezondheid, de veiligheid en/ of de leefbaarheid in de buurt of nabijheid ook ernstig aantast;
- De overlast kan niet op een andere geschikte wijze worden tegen gegaan. Toepassing van de bevoegdheid van de burgemeester is daarmee ultimium remedium;
- Dit betekent dat in huursituaties (overlastgever woont in een huurwoning) de weg van het privaatrecht (nakoming en evt. ontbinding van de huurovereenkomst) de voorliggende weg is die eerst moet worden benut. Bij koopsituaties zal er eerst geïnvesteerd moeten worden in informele geschilbeslechting en andere minder verregaande middelen.
- In acute en zeer dringende gevallen kan het zijn dat de burgemeester tocht zijn bevoegdheid in zet voordat bijvoorbeeld verhuurders eerst een vonnis halen bij de burgerlijke rechter. Hierbij moet wel sprake zijn van dringende openbare orde motieven waarbij de burgemeester voortijdig moet ingrijpen. Indien daardoor huurderiving ontstaat, is dit voor rekening en risico van de verhuurder.
- Op degene die de woning feitelijk gebruikt rust de zorgplicht dat er geen ernstige hinder wordt veroorzaakt. De plicht tot het niet veroorzaken van hinder was er altijd en is daarmee niet nieuw. Voor ernstige woonoverlast gelden nu aanvullende bevoegdheden;
- Bij ernstige woonoverlast geldt er in beginsel een inzet van maatregelen die van licht naar zwaar gaan. Als eerste wordt een indringend gesprek gevoerd met de overlastgever, wordt mediation of bemiddeling onderzocht, volgt een waarschuwing en als laatste wordt de formele gedragsaanwijzing gegeven door een formeel besluit van de burgemeester.
- Voordat de burgemeester besluit tot het geven van een gedragsaanwijzing, geeft hij aan de overtreder eerst een officiële waarschuwing. In het kader van dit besluit wordt de overtreder ook gehoord en wordt zijn zienswijze opgenomen.
- Indien de burgemeester besluit een gedragsaanwijzing op te leggen kiest hij bij voorkeur voor de last onder dwangsom. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom wordt uitgegaan van een maximumbedrag ad € 500 met een maximum van € 2.500 en bij een herhaalde aanschrijving (recidive) een verdubbeling van deze bedragen.
- Het opleggen van een huisverbod wegens het veroorzaken van ernstige woonoverlast geldt als ultimium remedium. Het in bepaalde gevallen kunnen toepassen van de mogelijkheden van de Wet BOPZ (gelasten van een inbewaringstelling) geldt als een voor de gedragsaanwijzing voorliggende maatregel en zal dan ook op toepassing moeten worden onderzocht.
- Bij recidive kan een patroon van overlast ontstaan. In deze gevallen zal er sneller een situatie ontstaan van het opleggen van een formele gedragsaanwijzing. Ook de mogelijkheid tot uithuisplaatsing komt sneller aan de orde. Recidive wordt beoordeeld binnen een periode van 5 jaar.

- Uitgangspunt bij de toepassing van de maatregelen in het kader van de aanpak van ernstige woonoverlast is dat alle gemaakte kosten voor rekening van de overtreder komen. Hieronder vallen ook de kosten van de ambtelijke inzet.

Evaluatie

De toepassing van het nieuwe instrument van de gedragsaanwijzing zal zijn waarde en effectiviteit moeten bewijzen. Op voorhand blijken de verwachtingen in de publieke opinie redelijk hoog gespannen. Juist het karakter van ultimatum-remedium-instrument verdient daarom nadere uitleg waarmee verwachtingen kunnen worden getemperd. In hoeverre dit instrument echt van waarde is, zal in de praktijk moeten blijken. Het is daarom goed om na een jaar een evaluatiemoment te bepalen. Of daarmee ook dit beleid moet worden aangepast, zal dan ook worden beoordeeld.

Aldus vastgesteld op 27 augustus 2018.

De burgemeester van Pekela,

J. Kuin