

## Uitvoeringsbeleid artikel 2:40 APV (Wet aanpak woonoverlast)

De burgemeester van Den Haag,

gelet op het bepaalde in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:40 van de APV Gemeente Den Haag:

besluit

- I. vast te stellen het bij dit besluit behorende Uitvoeringsbeleid artikel 2:40 APV (Wet aanpak woonoverlast) gemeente Den Haag 2017;
- II. dat dit besluit daags na bekendmaking in werking treedt.

Den Haag, 30 maart 2018

Pauline Krikke

### UITVOERINGSBELEID ARTIKEL 2:40 APV (WET AANPAK WOONOVERLAST) GEMEENTE DEN HAAG 2017

#### Inleiding (1)

De gemeenteraad van Den Haag heeft op 23 november 2017 besloten om toepassing te geven aan de Wet aanpak woonoverlast<sup>1</sup> door toevoeging van artikel 2:40 aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), inhoudend een zorgplicht die tot doel heeft om ernstige en herhaaldelijke woonoverlast te voorkomen en de bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van bestuursdwang in de vorm van een gedragsaanwijzing ter bestrijding van die woonoverlast voor omwonenden.

Vervolgens is uitvoeringsbeleid opgesteld, dat enerzijds invulling geeft aan de wijze waarop de burgemeester de nieuwe bevoegdheid uit kan voeren en anderzijds burgers de mogelijkheid biedt om hun gedrag daarop af te stemmen. De kaders voor dit beleid volgen uit de toepasselijke regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In het uitvoeringsbeleid staat op hoofdlijnen omschreven in welke gevallen, onder welke voorwaarden en hoe de burgemeester gebruik zal maken van het instrument gedragsaanwijzing. Ter verduidelijking van de bestuurlijke gedragslijn wordt eerst nog kort ingegaan op de samenhang met artikel 151d Gemeentewet. Vervolgens wordt het procedurele kader geschetst waarbinnen de burgemeester een afwijking zal maken of en zo ja, op welke wijze de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing wordt toegepast en een concrete invulling krijgt.

Op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht, waarin de inherente afwijkingsbevoegdheid is geformuleerd, kan in bijzondere omstandigheden worden afgeweken van het uitvoeringsbeleid.

#### Juridisch kader (2)

De bevoegdheid van de burgemeester heeft als grondslag art.151d Gemeentewet en artikel 2:40 van de APV van de Gemeente Den Haag.

*Artikel 151d Gemeentewet (citaat):*

Lid 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.

1) Wet aanpak woonoverlast: Artikel 151d Gemeentewet, 1 juli 2017, Staatsblad 2017,77

Lid 2. De in artikel 125 (Gemeentewet), 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 niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Lid 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 2:40 van de APV Den Haag (citaat):*

Lid 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, is verplicht er zorg voor te dragen 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;

Lid 2. De burgemeester is bevoegd om de naleving van de in lid 1. opgenomen bepaling af te dwingen door middel van het opleggen van een gedragsaanwijzing, maar slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan;

#### Doel en strekking van het uitvoeringsbeleid (3)

Het uitvoeringsbeleid beschrijft de wijze waarop de burgemeester de bevoegdheid uitoefent om een gedragsaanwijzing op te leggen en biedt op hoofdlijnen inzicht in de aard en de reikwijdte van de in artikel 2:40 APV opgenomen zorgplicht, zodat de inwoners van Den Haag hun gedrag daarop kunnen afstemmen.

Ook verduidelijkt beleid dat de gemelde en/of geconstateerde gevallen van ernstige en herhaaldelijke hinder (woonoverlast) op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht en biedt transparantie over de acties en maatregelen die een burger kan verwachten bij overtreding van de zorgplicht.

Tegen herhaaldelijke en ernstige hinder (woonoverlast) wordt opgetreden met maatregelen die zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van het individuele geval.

Als er geen andere geschikte wijze (meer) beschikbaar is om de hinder te beëindigen, dan kan een gedragsaanwijzing worden gegeven. Onder een gedragsaanwijzing wordt een besluit verstaan waarin staat omschreven welke handelingen een overlastgever moet doen of juist moeten nalaten.

Elke gedragsaanwijzing zal qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht. Het doel ervan is een snelle beëindiging van de overlastsituatie.

#### Afbakening en begrippen (4)

In de eerste plaats geldt dat het instrument van de gedragsaanwijzing van artikel 2:40 APV pas in beeld komt als andere reguliere bevoegdheden niet tot een oplossing leiden. 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 en bij bouwkundige gebreken komt de Woningwet in beeld. Als de ernstige hinder wordt veroorzaakt door gedragingen die strafbaar zijn op grond van het Wetboek van Strafrecht, wordt de casus voorgelegd aan en afgestemd met politie en Openbaar Ministerie.

In deze paragraaf worden de begrippen die in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:40 APV Gemeente Den Haag staan toegelicht.

#### *"andere geschikte wijze"*

De burgemeester geeft alleen een gedragsaanwijzing als er geen andere geschikte wijze is om een einde te maken aan de ernstige hinder (woonoverlast). Andere wijzen voor beëindiging van woonoverlast die geschikt kunnen zijn: toepassing van andere handhavingsbevoegdheden, het geven van een bestuurlijke waarschuwing, mediation, bemiddeling, coaching, hulpverlening of civielrechtelijke actie door verhuurder of Vereniging van eigenaren (VVE). De burgemeester heeft beleidsvrijheid bij het maken van de afweging of er wel of geen andere geschikte wijze (meer) is om de hinder te stoppen. De gedragsaanwijzing dient als ultimum remedium. Dit sluit aan bij de juridische vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### *"woning of een bij die woning behorend erf"*

Onder woning wordt verstaan een voor bewoning gebruikte ruimte. Onder woning kan derhalve ook een boot, caravan, woonwagen e.d. worden verstaan. Onder een bij die woning behorend erf wordt verstaan de rest van het betrokken perceel, zoals een tuin en de gezamenlijke ruimte binnen de woon-eenheid, zoals het portiek, de portiektrap, de buitenruimte, enzovoort.

*“de onmiddellijke nabijheid”*

Hieronder worden bijvoorbeeld verstaan: gedragingen in de tuin van de burens, op het trottoir en of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning. Maatgevend voor de begrenzing is dat er een directe relatie moet zijn met de woning en het bijbehorende erf.

*“gebruiker van de woning of bijbehorend erf”*

Hieronder wordt verstaan degene die de woning feitelijk bewoont. Er hoeft geen sprake te zijn van een huurrechtelijke - of eigendomsrelatie met de woning en het erf. Ook hoeft er geen sprake te zijn van een rechtmatige gebruiker. Een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt ook onder het begrip.

*“tegen betaling in gebruik geven aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de Basisregistratie Personen is ingeschreven”*

De zorgplicht geldt ook ten aanzien van degene die een woning of erf tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de Basisadministratie Personen van de gemeente is ingeschreven. Deze bepaling heeft betrekking op hinder als gevolg van verhuur via websites als Airbnb ten behoeve van toeristisch verblijf.

*“gedragingen”*

Hieronder vallen de gedragingen van zowel de gebruiker zelf als van anderen die zich op het perceel of in de onmiddellijke nabijheid daarvan bevinden. Het kan gaan om bezoekers of gasten van de gebruiker, maar ook om een dier, b.v. een hond die overlast veroorzaakt.

*“zorgplicht”*

De gemeenteraad heeft in art. 2:40 APV bepaald dat degene die een woning of een bij de woning behorend erf gebruikt er zorg voor moet dragen dat er geen sprake is van gedragingen die ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Een gebruiker die niet aan de zorgplicht voldoet is in overtreding.

*“omwonenden”*

Hierbij gaat het om bewoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning en/ of het bijbehorende erf van waaruit de hinder wordt veroorzaakt.

*“ernstige en herhaaldelijke hinder”*

Het begrip “ernstig” slaat op de intensiteit van de hinder. De ernst van de hinder zal worden vastgesteld aan de hand van regelgeving of de normen die daarvoor in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk zijn.

Het woord “herhaaldelijk” duidt op een terugkerend karakter. Er wordt geen gedragsaanwijzing gegeven op basis van één incident.

De wetgever geeft geen definitie van het begrip “ernstige hinder”, maar heeft het omschreven met een niet-limitatieve opsomming van gedragingen die zich als ernstige hinder kunnen voordoen. Een niet-limitatieve opsomming maakt het mogelijk om het begrip ruim toe te kunnen passen. Hinder kan zich immers voordoen in verschillende vormen en geen enkele vorm van hinder wordt op voorhand uitgesloten.

*“gedragsaanwijzing”*

De gedragsaanwijzing heeft de vorm van een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht is het mogelijk om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. In de gedragsaanwijzing staat omschreven welke hinder moeten stoppen. In de last staat voorts welke handelingen daarvoor moeten worden gedaan of nagelaten. Dit kan bijvoorbeeld inhouden: het beperken van het aantal bezoekers, een tijdsgrens instellen voor het ontvangen van bezoek, het muilkorven van een hond op eigen terrein of het stoppen van luide muziek. Een gedragsaanwijzing kan ook inhouden de verplichting om psychische of sociale hulp te zoeken of het volgen van een training agressiereductie.

De keuze voor een dwangsom of bestuursdwang wordt gemaakt aan de hand van de specifieke situatie en op basis van de afweging welke van de twee het snelst en het meest effectief zal zijn. Als blijkt dat een dwangsom geen succes heeft opgeleverd, dan kan alsnog een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Bij zowel bestuursdwang als een dwangsom wordt een begunstigingstermijn gegeven waarbinnen het redelijkerwijs haalbaar moet zijn om de ernstige, overlast gevende hinder te stoppen. De hoogte van een dwangsom bedraagt maximaal € 5.000,- per keer dat er – na de oplegging – opnieuw ernstige hinder wordt veroorzaakt, tot een maximum van € 25.000,-.

In het geval er geen gevolg wordt gegeven aan de last onder bestuursdwang, zal de last worden geëffectueerd. De gemeente treft dan de maatregelen die nodig zijn om de hinder te stoppen en de kosten ervan worden verhaald op degene aan wie de last is gericht. Verbeurde dwangsommen worden ingevorderd.

Het moet in het vermogen van de veroorzaker liggen om zijn hinderlijke gedragingen te staken. Als er psychische en/of verslavingsproblemen aan de orde zijn, dan is er vanzelfsprekend altijd een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de hulpverlening. Tegelijkertijd mogen de belangen van de omwonenden niet uit het oog worden verloren. Het kan daarom voorkomen dat de frequentie en de intensiteit van de hinder, eventueel in combinatie met risico's voor omwonenden, dusdanig groot zijn dat er geen andere mogelijkheid is dan het geven van een gedragsaanwijzing. De beoordeling van de psychische gesteldheid van de veroorzaker en de bestrijding van de achterliggende problemen is een taak voor de hulpverlening.

#### *“tijdelijk huisverbod”*

Een gedragsaanwijzing kan een tijdelijk huisverbod inhouden. Als er geen andere geschikte en minder belastende manier is om de hinder te beëindigen, is een tijdelijk huisverbod een optie. Het opleggen van zo'n verbod is geregeld in de Wet tijdelijk huisverbod. Degene aan wie een tijdelijk huisverbod is opgelegd, is in beginsel zelf verantwoordelijk voor het voorzien in alternatieve huisvesting. Alleen op grond van humanitaire overwegingen kan de gemeente afwijken van dit beginsel en voorzien in opvang.

#### Samenwerking met de woningcorporaties (6)

De Gemeente Den Haag heeft met de woningcorporaties die in Den Haag actief zijn het '*Samenwerkingsconvenant met betrekking tot de bestrijding van onrechtmatig gebruik van corporatiewoningen en woonoverlast, veroorzaakt door bewoners van corporatiewoningen*' gesloten. De corporaties zijn eerstverantwoordelijk voor het optreden tegen woonoverlast wanneer het hun eigen woningen betreft. Ze kunnen dat doen als verhuurder, in het kader van het huurrecht. Eén van de mogelijkheden waarover ze beschikken, is het geven van een gedragsaanwijzing. Die 'gedragsaanwijzing' is niet gelijk aan de gedragsaanwijzing die de burgemeester kan geven op grond van de APV.

Artikel 2:40 APV geldt overigens voor alle woningen in Den Haag. De woningcorporaties kunnen voor gevallen die ze zelf niet kunnen oplossen een beroep doen op de burgemeester. Een overlastcasus kan aan de burgemeester worden voorgelegd met het verzoek om te bezien of die in aanmerking komt voor een gedragsaanwijzing op grond van de APV.

#### Schets van de procedurele aanpak (7)

In deze paragraaf staat op hoofdlijnen beschreven hoe de procedure verloopt die kan leiden tot een gedragsaanwijzing en hoe de toepassing ervan verloopt.

Beschrijving van de procedurestappen:

Stap 1. Melding over hinder (woonoverlast) komt binnen bij de gemeente  
Meldingen kunnen binnenkomen via twee kanalen:

meldingen van burgers aan de Gemeente Den Haag

Meldingen van hinder (woonoverlast) komen binnen op [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl) of via 14070. Bewoners van corporatiewoningen worden daar verwezen naar hun verhuurder. De overige meldingen worden in behandeling genomen door het Meld- en Steunpunt Woonoverlast.

meldingen van samenwerkingspartners aan de Gemeente Den Haag

Meldingen kunnen ook worden ontvangen via samenwerkingspartners. Dat kan via de Overlast gevende Panden Overleggen, maar ook rechtstreeks, bijvoorbeeld via politie en hulpverlening.

Stap 2. De gemeente vormt een overlastdossier op adresniveau

Van elke melding die in behandeling wordt genomen wordt een dossier gevormd. De gemeente brengt daarin de overlastsituatie in kaart. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van informatie van de partners in het veld, zoals de corporaties, de politie en zorg- en hulpverleningsorganisaties. Zo doende wordt in beeld gebracht wie al wat, hoe en wanneer heeft gedaan om de hinder te stoppen.

Stap 3. Dossierselectie op basis van het criterium "herhaaldelijke en ernstige hinder"

Als uit een dossier blijkt dat er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder en er geen andere geschikte wijze (meer) is om die te beëindigen, komt het dossier in beginsel in aanmerking voor toepassing van artikel 2:40 APV. Eerst worden alle mogelijkheden - "geschikte wijzen" - om de hinder te stoppen die er eventueel nog zijn bekeken op bruikbaarheid, tegen elkaar afgewogen en waar mogelijk benut. Het betreft zowel de gemeentelijke bevoegdheden als de mogelijkheden waarover andere partijen be-

schikken. In dit verband worden ook de mogelijkheid onderzocht voor het inzetten van een vrijwillige gedragsovereenkomst.

**Stap 4. Het geselecteerde overlastdossier wordt voorgelegd aan de burgemeester**  
Het in stap 3 geselecteerde dossier wordt voorgelegd aan de burgemeester, met daarbij het voorstel om een gedragsaanwijzing te geven. De keuze voor een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom wordt goed gemotiveerd. Het voorstel bevat een concept-gedragsaanwijzing en een concept-waarschuwing. De last onder bestuursdwang kan inhouden het opleggen van een tijdelijk huisverbod.

**Stap 5. Beoordeling van het overlastdossier**  
De burgemeester vormt zich een nauwkeurig beeld van de specifieke overlastsituatie. Daarbij toetst de burgemeester of er inderdaad redelijkerwijs geen andere geschikte wijze meer is om een einde te maken aan de ernstige hinder (woonoverlast). Indien dat beeld wordt bevestigd, staat de weg open voor het geven van waarschuwing.

**Stap 6. Waarschuwing**  
Alvorens een gedragsaanwijzing te geven, geeft de burgemeester een waarschuwing aan degene(n) die de ernstige hinder moet(en) stoppen. In de waarschuwing staat welk hinderlijk gedrag – en wanneer uiterlijk - moet worden gestopt. Ook staat er in dat, als er geen gevolg wordt gegeven aan de waarschuwing, een gedragsaanwijzing zal volgen.

**Stap 7. Gedragsaanwijzing opleggen**  
Als de waarschuwing geen effect heeft gesorteerd, geeft de burgemeester de gedragsaanwijzing. De aanwijzing is een besluit in de zin van het bestuursrecht. Dat betekent onder andere dat de aanwijzing vatbaar is voor bezwaar en beroep.

**Stap 8. Controle op nakoming van de gedragsaanwijzing**  
Nadat een gedragsaanwijzing is opgelegd, moet worden nagegaan of er gevolg aan wordt gegeven. De controle op de naleving van de gedragsaanwijzing is een taak van de ambtenaren die met de uitvoering zijn belast en van de politie. Ook wordt hiervoor gebruik gemaakt van informatie van de melders, omwonenden en betrokken instanties. Als blijkt dat geen gevolg is gegeven aan de aanwijzing, wordt de volgende stap gezet.

**Stap 9. Vervolgstep bij niet nakomen van de gedragsaanwijzing**  
Als geen gevolg is gegeven aan de last onder bestuursdwang, effectueert de gemeente de last. Als er een dwangsom is opgelegd, maar niet nageleefd, dan is de dwangsom verbeurd.  
Als in eerste aanleg gekozen wordt voor opleggen van een dwangsom en dit niet leidt tot het beëindigen van de hinder, dan kan een nieuwe dwangsom worden opgelegd of kan alsnog een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

**Stap 10. Financiële afwikkeling**  
Verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. De kosten die de gemeente heeft gemaakt voor de voorbereiding en de uitvoering van de bestuursdwang worden in rekening gebracht.