

Beleidsregel Wet Aanpak Woonoverlast gemeente West Maas en Waal 2018

vastgesteld op 26 april 2018 te Beneden-Leeuwen, nr. Z.009825.

de burgemeester van West Maas en Waal;

gelet op het bepaalde in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:78 van de APV West Maas en Waal 2017;

BESLUIT:

vast te stellen de Beleidsregel 'Wet aanpak woonoverlast gemeente West Maas en Waal 2018'

Inleiding

Per 1 juli 2017 is de 'Wet aanpak woonoverlast' in werking getreden (Stb. 2017,77). Daarbij is artikel 151d Gemeentewet ingevoerd dat ziet op de bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van bestuursdwang in de vorm van het geven van een gedragsaanwijzing, uitsluitend ter bestrijding van ernstige woonoverlast voor omwonenden, veroorzaakt door een gebruiker(s) van een woning of bijbehorend erf in de nabije omgeving. De bevoegdheid strekt niet tot handhaving van de openbare orde, maar ziet enkel toe op het in bestuursrechtelijke zin mengen in gespannen burenerhoudingen vanwege ernstige hinder in of vanuit een woning of in de onmiddellijke nabijheid ervan.

De wetgever heeft de term 'ernstige woonoverlast' niet nader gedefinieerd en vooral beschreven aan de hand van voorbeelden van gedragingen die te kwalificeren zijn als (ernstige) woonoverlast. Het betreft daarmee een enigszins vaag containerbegrip met in beginsel een ruim toepassingsbereik. Het is onmogelijk om alle potentiële situaties van ernstige overlast op voorhand te benoemen. Ditzelfde geldt voor de wijze waarop de situaties van ernstige overlast met toepassing van bestuursdwang effectief kunnen worden aangepakt; ook dit vergt steeds een maatwerkoplossing die zo goed mogelijk aansluit bij de individuele kenmerken en omstandigheden van het geval.

In deze beleidsregel staat om die reden in hoofdlijnen beschreven in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester gebruik kan maken van het opleggen van een gedragsaanwijzing. Deze beleidsregel beschrijft eerst enige achtergrond bij de nieuwe bevoegdheid. Vervolgens wordt de procedure geschetst waarbinnen de burgemeester een afweging zal maken of en zo ja, op welke wijze de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing wordt toegepast.

De beleidsregel draagt bij aan enerzijds verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:78, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht van gebruiker(s) om geen ernstige hinder voor omwonenden te veroorzaken en anderzijds het vereiste van 'voorzienbaarheid', inhoudende de mogelijkheid voor burger om hun gedrag op de zorgplicht af te stemmen en dus bestuursrechtelijk ingrijpen van de burgemeester te voorkomen.

Doel beleidsregel

Voor de aanpak van ernstige woonoverlast als hiervoor benoemd is het wenselijk om – conform de in de APV opgenomen verplichting van de gemeenteraad daartoe – beleid te formuleren. De beleidsregel schept enerzijds meer duidelijkheid over de opgenomen zorgplicht, zodat burgers (beter) in staat zijn hun gedrag hierop af te stemmen. Anderzijds maakt de beleidsregel inzichtelijk in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester toepassing kan geven aan de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing.

De beleidsregel heeft tot doel:

op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat de aard en reikwijdte is van de in artikel 2:78, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht, zodat gebruiker hierop zijn/haar gedrag kan afstemmen ('voorzienbaarheid');

te verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van (ernstige) woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht ('zorgvuldigheid');

transparantie te bieden over acties en maatregelen die een burger kan verwachten bij overtreding van zijn zorgplicht m.b.t. het voorkomen van ernstige woonoverlast, waarbij het onderscheid tussen een huurwoning (woningcorporatie), particuliere verhuur en een koopwoning van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragsaanwijzing;



inzichtelijk te maken dat ernstige woonoverlast effectief zal worden bestreden met de kenmerken van op 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 aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht, ten einde te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast ('proportionaliteit en subsidiariteit').

Afbakening en begrippen

Ter afbakening van de gehanteerde begrippen geldt het volgende:

1. In de eerste plaats geldt dat de gedragsaanwijzing pas in beeld komt, indien andere reguliere bevoegdheden geen afdoende resultaat 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 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.

2. *'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 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 aanspreken;

Het geven van een (schriftelijke) 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.

3. *'Woning of een bij die woning behorend erf'* (artikel 2:78, 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 gezamenlijke binnenruimte, 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.

4. *'Gebruiker van de woning, of degene die tegen betaling in gebruik geeft'* (artikel 2:78, eerste lid, APV)

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

5. *'Gedragingen'* (artikel 2:78, 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.

6. *'Zorgplicht'* (artikel 2:78, eerste lid, APV)

De gemeenteraad heeft in 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.

7. *'Omwonenden'* (artikel 2:78, eerste lid, APV)



Het gaat om personen die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning of dat erf van waaruit de overlast plaatsvindt.

8. 'Ernstige hinder' (artikel 2:78, eerste lid, APV)

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek. Ernstige hinder kan ook onrechtmatig zijn in de zin van dat artikel, maar dat is geen vereiste. En andersom zal niet elke onrechtmatige burenhinder ook automatisch kunnen worden aangemerkt als ernstige hinder. Met de term 'herhaaldelijk' wordt bedoeld op het vereiste dat de ernstige hinder een terugkerend karakter heeft (wat niet noodzakelijkerwijze hetzelfde is als 'ernstige hinder zonder onderbreking'). De burgemeester geeft daarom geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

9. 'Last onder bestuursdwang of onder dwangsom' (artikel 2:78, 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.

10. 'Aanwijzing' c.q. 'gedragsaanwijzing' (artikel 2:78, 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 verrichten 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 aan de andere kant 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.

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 met 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 'laatste redmiddel'. De vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. Bij de last onder dwangsom verbeurt de gebruiker van een woning of daarbij behorend erf 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.

11. 'Tijdelijk huisverbod' (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

De burgemeester zal per geval te werk gaan. Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan hij desgewenst overgaan tot een tijdelijk huisverbod. Onverminderd namelijk het genoemde in het tweede lid van artikel 151d kan de last 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 10 dagen, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste 4 weken. Binnen het brede palet van het geven van een gedragsaanwijzing moet het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod ook gezien worden als een 'laatste redmiddel'.

12. 'Uitvoerbaarheid van de last'

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in zijn/haar vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.



Procedurele aanpak / stappenplan / procesbeschrijving

Stap 1. Melding of signalering

Signalen of meldingen van (ernstige) woonoverlast kunnen de gemeente of woningcorporatie via diverse wegen bereiken. Omwonenden of anderen kunnen woonoverlast zelf rechtstreeks melden bij de gemeente. Indien het woonoverlast betreft waarbij het een woning betreft van de woonstichting, kan de overlast worden gemeld aan de woonstichting. Het kan ook zo zijn dat de gemeente, de politie, de woonstichting of één van de samenwerkingspartners van de gemeente mogelijke situaties van (ernstige) woonoverlast signaleert of rapporteert.

Tot de melding behoort het aanleveren (zo gewenst door gemeente of woonstichting op schrift of digitaal) van de volgende informatie:

Het adres van de woning/erf van waaruit de woonoverlast wordt veroorzaakt.

De naam/namen van de (vermoedelijke) veroorzaker/veroorzakers.

De aard van de overlast.

De ernst van de overlast, hoe vaak deze voorkomt en wanneer deze is voorgekomen.

Wat de melder heeft ondernomen om de overlast te beëindigen.

Zo mogelijk de feitelijke gegevens op basis van vastgelegde waarnemingen, metingen, foto- en filmmateriaal en dergelijke.

Stap 2. Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast

Meldingen die bij de gemeente binnenkomen, worden door de procesregisseur woonoverlast geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van de woonoverlast. In geval van huurwoningen is daarbij een rol weggelegd voor de woonstichting. Indien de woonstichting al datgene, wat in haar macht ligt, heeft ingezet om de woonoverlast te beëindigen en er nog steeds sprake is van ernstige overlast of er ontstaat een urgente situatie, dan kan de woonstichting aan de burgemeester verzoeken om ondersteuning in de vorm van gebruikmaking van artikel 2:78 APV. Belangrijk is verder om de precieze aard en omvang van de woonoverlast vast te stellen.

Naar verwachting zal slechts bij een deel van de meldingen van woonoverlast sprake zijn van 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast'.

Stap 3. Dossiervorming

Om met een gedragsaanwijzing effectief te kunnen ingrijpen bij 'ernstige woonoverlast' moet een dossier worden opgebouwd dat onder meer klachten, meldingen, concreet omschreven waarnemingen, registraties en (sfeer)rapportages, de contactgegevens van betrokken gebruiker(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 ziet erop toe dat het voor een adequate bestrijding van de 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' noodzakelijk overleg met betrokken personen en instanties plaatsvindt. 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 dossieropbouw vormt immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de gedragsaanwijzing.

Stap 4. Verkenning en inventarisatie mogelijke interventies en maatregelen

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) worden ingezet.

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 woonstichting of via buurtbemiddeling (particulieren)/mediation (indien bedrijf betrokken is); daarna (2) een op schrift gestelde '**officiële waarschuwing**' van de burgemeester waarbij wordt gewezen op de bevoegdheid tot het geven van een (met een last onder dwangsom of bestuursdwang versterkte) gedragsaanwijzing indien overtreding van de zorgplicht niet wordt beëindigd en, mocht ook dat geen effect sorteren, (3) het daadwerkelijk opleggen van een **gedragsaanwijzing** in de vorm van een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Stap 5. Besluitvorming burgemeester (het geven van een gedragsaanwijzing)

Bij de eerste stappen ter bestrijding van de geconstateerde 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' – kort gezegd: het informele, thans op vrijwillige basis gelegde, contact met de betrokken gebruiker(s) en het geven van een 'officiële waarschuwing' – geldt geen bijzondere voorbereidingsprocedure.



Bij de toepassing van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing zal de betrokken gebruiker 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 2 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 dat het in het vermogen van 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 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 gebruiker tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt eveneens als 'laatste redmiddel'.

Spoedprocedure

Indien de aard en mate van de woonoverlast dit vereisen, kan de burgemeester onmiddellijk een gedragsaanwijzing opleggen.

Kostenverhaal

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

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de opgelegde last is belegd bij de politie en de bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente.

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag volgende op die waarop deze is bekendgemaakt.

*Beneden-Leeuwen, 26 april 2018
Burgemeester van West Maas en Waal,
V.M. (Vincent) van Neerbos*