

Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Lochem

1. Inleiding

De “Wet aanpak woonoverlast” is met ingang van 1 juli 2017 in werking getreden (Stb. 2017, 77). Deze wet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast bestuursdwang toe te passen in de vorm van het geven van een gedragsaanwijzing aan de overlastgever. Met de inwerkingtreding van deze wet is er een nieuw artikel 151d in de Gemeentewet (Gw) ingevoegd.

De Lochemse gemeenteraad heeft de bevoegdheid van de burgemeester voor het geven van een gedragsaanwijzing vastgelegd in artikel 2.79 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Lochem (APV).

Deze beleidsregel beschrijft in hoofdlijnen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester gebruik maakt van de in artikel 2.79 APV vastgelegde mogelijkheid een gedragsaanwijzing op te leggen. Hierbij wordt in een stappenplan duidelijk gemaakt de wijze waarop en wanneer de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de in artikel 2.79, tweede lid, neergelegde bestuursdwangbevoegdheid.

Van groot belang is dat de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een gedragsaanwijzing pas aan de orde is, indien aannemelijk is gemaakt dat de geconstateerde ernstige en herhaaldelijke woonoverlast niet op een andere geschikte wijze kan worden bestreden.

2. Juridisch kader

De beleidsregel is gestoeld op de volgende artikelen uit wet- en regelgeving:

Artikel 151d Gw

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 overeenkomstig van 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 2.79 APV (Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gw)

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. De burgemeester kan een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het eerste lid in ieder geval opleggen bij ernstige en herhaaldelijke:
 - a. geluidhinder;
 - 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.

3. Doel en uitgangspunten beleidsregel

Met deze beleidsregel heeft de burgemeester de volgende doelen voor ogen:

1. op hoofdlijnen inzichtelijk maken wat de aard en reikwijdte is van de zorgplicht van bewoners (artikel 2.79, lid 1 APV);
2. verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van ernstige woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht;
3. inzicht geven over acties en maatregelen die een burger kan verwachten na overtreding van zijn zorgplicht bij het voorkomen van ernstige woonoverlast. Het onderscheid tussen een huur- en koopwoning kan van invloed zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragswijziging;
4. aangeven dat ernstige woonoverlast effectief zal worden bestreden met op de kenmerken van het individuele geval toegesneden specifieke maatregelen of gedragsaanwijzingen, die qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht, om te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast.

De burgemeester hanteert hierbij de volgende uitgangspunten:

1. de gedragsaanwijzing wordt slechts ingezet als de ernstige en herhaaldelijke hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan (ultimum remedium);
2. de beleidsregel kan uitsluitend worden toegepast als sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden in of vanuit een woning of een bij die woning behorend erf, of in de onmiddellijk nabijheid van die woning of dat erf;
3. de toepassing van de beleidsregel en de gedragsaanwijzing is maatwerk, afhankelijk van de omstandigheden van de casus en de integrale aanpak van de woonoverlast met de gezamenlijke partners.

4. Afbakening

Afbakening ten opzichte van andere bevoegdheden ter bestrijding van overlast

Het instrument van de gedragsaanwijzing van artikel 2.79 APV komt pas in beeld als andere reguliere bevoegdheden geen oplossing bieden. De aard van de "ernstige en herhaaldelijke overlast" bepaalt welke bestuurlijke bevoegdheid kan worden aangewend. Bij drugsoverlast kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op artikel 13b Opiumwet en bij (dreigende) verstoring van de openbare orde rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning kan toepassing van artikel 174a Gw worden overwogen. *Afbakening in relatie tot het begrippenkader artikel 151d Gw en artikel 2.79 APV*

"Andere geschikte wijze"

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 minder ingrijpende middelen geen oplossing bieden. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. Voorbeelden van andere manieren om overlast tegen te gaan zijn het geven van een waarschuwing en het inzetten van buurtbemiddeling of mediation. Ook kan het slachtoffer zelf of de verhuurder van de woning van de overlastgever een civiele procedure aanspannen. Als eerdere maatregelen of acties geen of onvoldoende soelaas bieden in het tegengaan van de ernstige hinder, legt de burgemeester als ultimum remedium een last met een gedragsaanwijzing op.

"Woning of een bij die woning behorend erf"

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 (portiek, gezamenlijke buitenruimte etc.). Ook gedragingen in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf, bijvoorbeeld gedragingen in de tuin van de burens, op het trottoir of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning vallen onder de reikwijdte van dit begrip.

"Gebruiker van de woning"

Degene die de woning feitelijk bewoont. De gebruiker hoeft geen huur- of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning of het erf te hebben. Ook hoeft de gebruiker niet een rechtmatige gebruiker van de woning te zijn, dus ook illegale onderhuurders of krakers vallen hieronder.

"Gedragingen"

Hiermee worden gedragingen bedoeld die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. Door de gebruiker van de woning zelf of door bezoekers, gasten of vrienden van de gebruiker, maar ook bijvoorbeeld door zijn hond. Ook gedragingen in de nabije omgeving van de woning vallen in principe

onder deze bepaling in artikel 2.79 APV. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of intimiderend gedrag voor de deur van de woning van de buurman vallen onder "gedragingen in of vanuit de woning of dat erf"

"Omwonenden"

Hierbij gaat het om burgers die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning of van het bijbehorende erf waaruit de overlast plaatsvindt. Wie onder dit begrip valt is afhankelijk van de vorm van de gedraging.

"Ernstige en herhaaldelijke hinder"

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige hinder voor omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek (BW), 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 Gw kan tevens onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 BW, 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 Gw. Herhaaldelijk betekent bij herhaling en binnen een kort tijdsbestek (hetgeen niet hetzelfde hoeft te zijn als "ernstige hinder zonder onderbreking"). De burgemeester legt dus geen last onder bestuursdwang op vanwege één incident.

"Last onder bestuursdwang of onder dwangsom"

De burgemeester is alleen dan bevoegd tot het opleggen van een last indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, maar ook om een last onder dwangsom op te leggen. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. De last kan de vorm aannemen van een gedragsaanwijzing, waartegen bezwaar en beroep open staat.

"gedragsaanwijzing"

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast is de burgemeester bevoegd tot het geven van een specifieke gedragsaanwijzing. In juridische zin is er dan sprake van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In de last staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet nalaten zodat de overlast ophoudt, het is dus een op maat gemaakt gebod of verbod.

Het is van belang dat het in het vermogen van de overlastgever ligt om de hinderlijke gedragingen te staken. Betrokkene moet in staat zijn om aan de opgelegde last te kunnen voldoen.

Voorbeelden van gedragsaanwijzingen zijn:

- in de nachtperiode mag de overlastgever geen geluidsapparaten meer in werking hebben;
- de overlastgever mag geen uitwerpselen van honden in de voor- en achtertuin achterlaten;
- de overlastgever moet een behandelafpraak maken met de verslavingszorg.

5. Stappenplan aanpak ernstige woonoverlast

Bij overlastmeldingen komt de gedragsaanwijzing pas in beeld als de inzet van een minder ingrijpende (lichtere) maatregel redelijkerwijs niet toereikend is. Voor de beoordeling van de overlastproblematiek en de mogelijke maatregelen is een integrale aanpak in samenwerking met andere partijen noodzakelijk. De gemeente (waaronder de beleidsmedewerker integrale veiligheid en crisisbeheersing, 't Baken, team handhaving,) werkt hierin samen met andere instanties zoals de woningcorporatie, politie, buurtbemiddeling, GGZ en mogelijk andere partijen die al met de overlastgever te maken hebben gehad. De gemeente (beleidsmedewerker integrale veiligheid en crisisbeheersing) heeft een regisserende rol, organiseert het casusoverleg met deze instanties en neemt de verantwoordelijkheid voor bundeling van relevante informatie zodat een zo volledig mogelijk casusdossier ontstaat.

Bij de toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid als bedoeld in artikel 2.79 APV worden in principe de volgende stappen gevolgd.

Stap 1: melding woonoverlast

Signalen of meldingen kunnen via diverse kanalen de gemeente bereiken. Meldingen kunnen bij de gemeente worden ingediend, zoals bij 't Baken of team handhaving, maar kunnen ook via andere partijen binnen komen, bijvoorbeeld via de politie (wijkagent), buurtbemiddeling of woningcorporatie. De instantie waar de melding wordt ingediend onderzoekt eerst zelf de aard en ernst van de overlast en beoordeelt of het in eerste instantie op haar weg ligt om de overlastproblemen op te lossen. Zonodig worden in dit stadium al andere partijen bij de aanpak betrokken. Buurtbemiddeling is vaak een ideaal middel om bij beginnende overlastsituaties in te zetten. Mediation kan een effectief middel zijn om problemen op te lossen.

Gaat het om overlast vanuit een huurwoning dan is de woningcorporatie leidend bij de aanpak van de overlast. Verhuurders hebben de mogelijkheid om gebruik te maken van de mogelijkheden die het huurrecht biedt (bepalingen in huurcontract, contractontbinding vragen aan de rechter). Pas als blijkt dat de bevoegdheden van de woningcorporatie niet afdoende zijn of dat een vrijwillige gedragsaanwijzing

niet werkt, wordt de gemeente verzocht om inzet van (zwaardere) maatregelen, zoals de inzet van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.79 APV.

Stap 2: Vaststelling ernst overlast

Meldingen worden geverifieerd bij alle andere betrokken partijen bij de aanpak van woonoverlast in de gemeente Lochem. Het is belangrijk om de precieze aard en omvang van de overlast vast te stellen. Daarbij moet beoordeeld worden of de woonoverlast een ernstige verstoring van het woongenot van omwonenden oplevert, er sprake is van regelmatige en voortdurende overlast, er meerdere klachten zijn en of de woonoverlast met minder ingrijpende maatregelen kan worden opgelost. Naar verwachting zal slechts bij een deel van de meldingen van woonoverlast sprake zijn van "ernstige en herhaaldelijke woonoverlast" als bedoeld in artikel 2.79 APV.

Stap 3: Dossiervorming

Voordat ingegrepen kan worden bij "ernstige woonoverlast" moet er altijd een dossier worden aangelegd. Dit dossier bevat alle klachten, meldingen, concreet omschreven waarnemingen, registraties, (sfeer)rapportages, en de contactgegevens van de betrokken bewoner(s), omwonenden en partijen en instanties. Ook gespreksverslagen, beoordelingen, evaluaties en adviezen van alle betrokken partijen worden vastgelegd in het dossier. De gemeente (beleidsmedewerker integrale veiligheid en crisisbeheersing) neemt de verantwoordelijkheid voor bundeling van relevante informatie zodat een zo volledig mogelijk casusdossier ontstaat. Het beschikken over een deugdelijk dossier is immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid.

Stap 4: Inventarisatie en uitvoering interventies

Nadat een casusdossier is opgebouwd wordt beoordeeld welke interventies of maatregelen kunnen worden ingezet om de geconstateerde ernstige woonoverlast te de-escaleren, normaliseren en te beëindigen. Vanuit de diverse wetgeving zijn er interventies mogelijk (Burgerlijk Wetboek/huurrecht, Wet Bopz, Woningwet, Opiumwet, Gemeentewet, APV, wetboek van Strafrecht). Een hulpmiddel bij de inventarisatie van interventies is de tool "beoordeel uw casus" op de website van het centrum voor criminaliteitsbestrijding en veiligheid (www.hetccv-woonoverlast.nl/casus). Deze tool helpt de juiste interventie te zoeken.

De beoordeling welke interventies of maatregelen kunnen worden ingezet geschiedt in een casusoverleg met alle betrokken partijen die bij de aanpak van de overlastproblemen een rol kunnen spelen. Hierbij wordt rekening gehouden met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en met de specifieke kenmerken van de casus. In beginsel is sprake van een opbouw van licht naar steeds zwaardere interventies. Een volgende interventie is pas aan de orde als de toepassing van andere wettelijke instrumenten niet heeft geholpen of niet mogelijk is en als minder ingrijpende maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. In het casusoverleg worden verder afspraken gemaakt over uit te voeren interventies.

Stap 5: Inzet bevoegdheden artikel 2.79 APV

Deze stap kan worden genomen als de voorgaande stappen niet tot voldoende resultaat hebben geleid. Dit begint met een schriftelijke "officiële waarschuwing" van de burgemeester. Hierin wordt gewezen op de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een gedragsaanwijzing en staat beschreven wat de overlastgever moet doen of juist moet nalaten om te voorkomen dat een gedragsaanwijzing wordt gegeven. Heeft deze officiële waarschuwing geen resultaat dan stuurt de burgemeester een vooraankondiging waarin de gedragsaanwijzing wordt aangezegd. In deze vooraankondiging wordt de overlastgever in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Hiervoor wordt een begunstigingstermijn van twee weken aangehouden. In bijzondere gevallen kan daarvan worden afgeweken.

Rekening houdend met de zienswijze besluit de burgemeester al dan niet (of in gewijzigde vorm) de gedragsaanwijzing op te leggen. De overlastgever krijgt een exacte omschrijving van wat er van hem of haar wordt verwacht en binnen welke termijn. In de gedragsaanwijzing zal gemotiveerd worden welke andere geschikte wijzen reeds zijn ondernomen om de ernstige en herhaaldelijke hinder tegen te gaan. Ook wordt meegedeeld wat de gevolgen zijn bij het niet, niet op tijd of niet helemaal voldoen aan de opgelegde last.

Als wordt gekozen voor een gedragsaanwijzing dan neemt deze in principe de juridische vorm van een last onder dwangsom aan. Hierbij wordt rekening gehouden met de prikkel die moet uitgaan om de opgelegde maatregel uit te voeren. Omdat elke situatie specifiek is, worden er geen vaste bedragen in deze beleidsregel opgenomen. De last is afgestemd op de aard van de overtreding en op de individuele omstandigheden van het geval. De nadelige gevolgen van de last mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de last te dienen doelen. Het is van belang dat het in het vermogen van de overlastgever ligt om aan de last te kunnen voldoen. Wanneer spoed geboden is en direct optreden van overheidswege nodig is of wanneer vooraf al duidelijk is dat een last onder dwangsom niet voldoende effectief zal zijn, wordt meteen gekozen voor een last onder bestuursdwang.

Huisverbod

In artikel 151d, lid 3 Gw wordt expliciet aandacht besteed aan het opleggen van een last onder bestuursdwang in de vorm van een huisverbod, hetgeen een verbod inhoudt om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Hierop zijn de regels van de Wet tijdelijk huisverbod van overeenkomstige toepassing. Een huisverbod kan voor maximaal 10 dagen worden opgelegd. Bij

ernstige vrees voor verdere overtreding wordt het verbod verlengd tot maximaal vier weken. Het mag duidelijk zijn dat het opleggen van een tijdelijk huisverbod helemaal als ultimum remedium moet worden beschouwd.

Kostenverhaal

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

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de opgelegde last is belegd bij de politie en de Boa's van de gemeente Lochem.

6. Hardheidsclausule

De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden, via de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), afwijken van hetgeen in deze beleidsregel is beschreven. Hij betreft hierbij alle omstandigheden in zijn beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

7. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na datum van bekendmaking.

*Aldus besloten op 23 april 2018
De burgemeester van Lochem,
S.W. van 't Erve*