

Beleidsregels aanpak woonoverlast gemeente Eemnes

Per 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Met deze wet is een nieuw artikel 151d opgenomen in de Gemeentewet (hierna: Gemw).

De gemeenteraad heeft in haar vergadering van 24 september 2018 in artikel 2:79, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening Eemnes (hierna: APV) een zorgplicht opgenomen zoals bedoeld in artikel 151d, eerste lid, van de Gemw.

De burgemeester wordt op grond van artikel 151d, tweede lid, van de Gemw aangewezen als bestuursorgaan dat bevoegd is om bij een schending van deze zorgplicht handhavend op te treden door oplegging van een last onder bestuursdwang. Uit artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt dat in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom kan worden opgelegd.

Deze beleidsregels geven invulling aan de wijze waarop de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik zal maken.

In de beleidsregels wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 151d van de Gemw en artikel 2:79 van de APV.

1. Juridisch kader

Artikel 151d van de Gemw luidt:

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.

Artikel 2:79 van de APV luidt:

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 daarin 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.

2. Beoordelingscriteria ernstige en herhaaldelijke hinder

Het begrip ernstige en herhaaldelijke hinder is door de wetgever niet nader gedefinieerd.

Beleid

De burgemeester beoordeelt per geval of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder.

Er is slechts sprake van "ernstige" hinder als een of meer omwonenden in of in de directe leefomgeving van hun eigen woning in ernstige mate last hebben van de hinder en de hinder een grote negatieve impact heeft op de leefbaarheid in hun woonomgeving.

Er is slechts sprake van "herhaaldelijke" hinder als de hinder aanhoudt of een terugkerend karakter heeft (wat niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is als "hinder zonder onderbreking"); de incidenten volgen elkaar op ondanks interventies. De burgemeester geeft geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

Bij de beoordeling op sprake is van "ernstige en herhaaldelijke hinder" worden in ieder geval de volgende aspecten, in samenhang, betrokken:

- a. de soort hinder¹;
- b. de frequentie en de intensiteit van de hinder;
- c. de effecten van de hinder op de leefbaarheid van de omgeving;
- d. de locatie specifieke omstandigheden.

3. Andere geschikte wijze

In artikel 151d, tweede lid, van de Gemw is bepaald dat de burgemeester de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift slechts uitoefent indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Uitgangspunt is dat (eerst) andere passende en minder ingrijpende middelen worden ingezet². Pas wanneer deze middelen niet leiden tot beëindiging of vermindering van de ernstige en herhaaldelijke hinder, dan kan de burgemeester overgaan tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Het opleggen van de last is een "ultimum remedium".

Beleid

De burgemeester beoordeelt per geval of de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan en of voldoende passende en minder ingrijpende middelen zijn ingezet die niet of onvoldoende hebben geleid tot beëindiging of vermindering van de overlast. De burgemeester gaat hierbij in ieder geval na of:

- a. er andere wettelijke bevoegdheden of instrumenten ingezet kunnen worden die passend zijn;
- b. bemiddeling of mediation een oplossing biedt of kan bieden;
- c. er aanleiding bestaat om zorg of hulp in te zetten, bijvoorbeeld omdat er sprake is van schulden, psychische problemen, verslaving, strafbare feiten of andere problematiek.

4. Stappenplan

Voordat een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom wordt opgelegd, worden de stappen in het bijgevoegde "Stappenplan aanpak woonoverlast" doorlopen. De burgemeester kan afhankelijk van de aard en de ernst van de situatie besluiten tot het overslaan van een of meerdere stappen. Ook kan het, afhankelijk van de situatie, noodzakelijk zijn om extra stappen toe te voegen.

5. Bestuursdwang of dwangsom en tijdelijk huisverbod

In artikel 5:32, eerste lid, van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Ingevolge het tweede lid wordt voor een last onder dwangsom niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

1) In de praktijk van woonoverlast komt hinder in alle vormen voor. Onder hinder wordt onder andere verstaan: het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, hinder van dieren, het onthouden van licht en lucht, hinder van bezoekers of tijdelijk aanwezige personen. De burgemeester kan tegen alle vormen van hinder optreden, met inachtneming van bovengenoemd kader en in het beleid opgenomen waarborgen. Optreden tegen ernstige en herhaaldelijke hinder betreft maatwerk en is afhankelijk van plaats, tijd, context en omstandigheden.

2) De aanpak van woonoverlast is een ketenaanpak. Dat houdt in dat verschillende partners in netwerkverband betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. Elke ketenpartner heeft in het netwerk een eigen rol en bevoegdheden. Een multidisciplinaire aanpak is nodig bij casuïstiek die niet door één ketenpartner kan worden aangepakt, omdat de partner niet beschikt over voldoende bevoegdheden en expertise om de betreffende overlast gericht aan te pakken.

Beleid

Als uitgangspunt geldt dat de burgemeester eerst een last onder dwangsom oplegt en pas daarna, indien de last onder dwangsom niet het gewenste effect heeft, een last onder bestuursdwang. De burgemeester kan van dit uitgangspunt afwijken, bijvoorbeeld indien op voorhand duidelijk is dat een last onder dwangsom niet of niet voldoende effectief zal zijn. Afhankelijk van de situatie wordt de hoogte van de dwangsom bepaald.

Het tijdelijk verbod om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf, zoals bedoeld in artikel 151, derde lid, van de Gemw, geldt als uiterst middel.

5. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels aanpak woonoverlast gemeente Eemnes.

6. Inwerkingtreding

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

Stappenplan aanpak woonoverlast

Stap 1: Melding of signalering

Signalen of meldingen van ernstige woonoverlast kunnen de gemeente via diverse wegen bereiken. Omwonenden of anderen kunnen woonoverlast zelf rechtstreeks melden bij de gemeente. Het kan ook zo zijn dat de gemeente, de politie, een woningcorporatie of één van de samenwerkingspartners van de gemeente mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert.

Een verzoek om handhaving kan worden afgewezen indien de verzoeker nalaat om gegevens te verstrekken waaruit een redelijk vermoeden van ernstige en herhaaldelijke overlast voortvloeit.

Stap 2: Verificatie

Signalen of meldingen die bij de gemeente binnenkomen worden geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie, buitengewoon opsporingsambtenaren of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. In geval van huurwoningen kan daarbij een rol zijn weggelegd voor de woningcorporatie. Belangrijk is immers 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 herhaaldelijk hinder" als bedoeld in artikel 2.79, eerste lid, van de APV.

Stap 3: Dossiervorming en afstemming

Om rechtmatig en effectief in te kunnen grijpen bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast moet een dossier worden aangelegd. Het dossier kan, afhankelijk van de situatie, onder meer de volgende informatie bevatten:

- meldingen/klachten van omwonenden;
- waarnemingen van toezichthouders en opsporingsambtenaren (processen-verbaal, rapportages, meetverslagen);
- adviezen/bevindingen van hulpverleningsinstanties; en
- bestuurlijke meldingen/rapportages van de politie ("sfeerrapportages").

De burgemeester voert de regie en ziet erop toe dat het noodzakelijke overleg met betrokken personen en instanties plaatsvindt. De aanpak van woonoverlast kan bij multidisciplinaire problematiek onderdeel uitmaken van een integrale aanpak.

De burgemeester zorgt ervoor dat relevante informatie in dit verband, met inachtneming van de toepasselijke regels rondom privacy, worden gebundeld in een dossier.

Stap 4: Inventarisatie mogelijke interventies en maatregelen

Met het oog op de-escalatie, het normaliseren van verhoudingen en het tegengaan van de ernstige en herhaaldelijke woonoverlast, zal beoordeeld worden welke interventie of maatregel passend is. Welke vorm van interventie of maatregel mogelijk en passend is, is geheel afhankelijk van de concrete situatie. Het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is een "ultimum remedium". Daarom wordt eerst beoordeeld of er geen andere geschikte wijze is om de overlast tegen te gaan. Zie ook artikel 3 van deze beleidsregels.

Er 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 bevoegdheden of 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 en herhaaldelijke woonoverlast).

De opbouw, van licht naar zwaar, is op hoofdlijnen als volgt:

1. een "goed gesprek", de inzet van buurtbemiddeling of mediation. Ook de mogelijkheid van het inzetten van hulp of zorg passeert in geval van schulden, psychische problemen, verslaving, strafbare feiten of andere problematiek als eerste de revue. Indien mogelijk, wordt in dergelijke gevallen hulp of zorg ingezet binnen de daarvoor geldende kaders;
2. mogelijke inzet van andere wettelijke bevoegdheden of instrumenten;
3. een schriftelijke waarschuwing, eventueel voorafgegaan door een waarschuwingsgesprek;
4. het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (gedragsaanwijzing).

Verwarde en/of kwetsbare personen

Om overlast door kwetsbare en/of verwarde personen doeltreffend aan te pakken is het van belang dat de juiste zorg en begeleiding wordt geleverd. Daarom is er afstemming met de diverse zorgpartners. Primaire inzet bij verwarde en/of kwetsbare personen is het inzetten van zorg of hulp. Indien de inzet van zorg of hulp de overlast niet doet beëindigen of verminderen of de zorg of hulp door de betrokkene wordt geweigerd, dan kan overgegaan worden tot het opleggen van een gedragsaanwijzing. Er kan alleen een gedragsaanwijzing worden opgelegd aan een kwetsbare en/of verwarde persoon, als het in het vermogen van de betrokkene ligt om de gedragsaanwijzing op te volgen.

In het geval van gevaarstelling als gevolg van een geestesstoornis bestaan er civielrechtelijke mogelijkheden om een persoon gedwongen zorg op te leggen.

Stap 5: Opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang

Het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang betreft een bestuurlijke sanctie als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Wanneer hiertoe wordt overgegaan, wordt de hiervoor in de Awb voorgeschreven procedure in acht genomen.

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.

Stap 6: Controle op de naleving en vervolg

Het toezicht op de naleving wordt onder meer uitgevoerd door gemeentelijk toezichthouders en ambtenaren van de politie (zie artikel 6.2 van de APV). Indien zij constateren dat de gedragsaanwijzing niet (geheel) wordt opgevolgd of anderszins niet voldaan wordt aan de opgelegde last, dan wordt overgegaan tot invordering van de van rechtswege verbeurde dwangsom of het uitvoeren van de last onder bestuursdwang. De kosten daarvan worden verhaald op de overtreder.

Als de bestuurlijke sanctie is uitgewerkt en de overlast duurt voort, dan wordt beoordeeld of het opleggen van een nieuwe bestuurlijke sanctie nodig is. Indien nodig wordt ingezet op het "ultimum remedium" uit artikel 151d, derde lid, van de Gemw: het tijdelijke huisverbod.

*Aldus vastgesteld op 30 april 2019.
de burgemeester van Eemnes,
R. van Benthem RA*