

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Altena houdende regels omtrent woonoverlast (Beleid Wet aanpak woonoverlast Altena)

De burgemeester van Altena

Gelet op

- artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de APV;
- artikel 174a van de Gemeentewet.
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Overwegende

- dat het in verband met een efficiënte en eenduidige afdoening van de bevoegdheid in geval van woonoverlast gewenst is over te gaan tot vaststelling van beleidsregels;
- dat beleidsregels een goed instrument vormen om duidelijkheid en evenredigheid te creëren bij de toepassing van de bevoegdheid om bij woonoverlast op te treden.

Besluit:

Vast te stellen het navolgende "Beleid Wet aanpak Woonoverlast gemeente Altena

1. Inleiding

In de gemeente Altena zijn er inwoners die woonoverlast ervaren. Hierbij kan gedacht worden aan vervuilde woningen en/of tuinen, vervuiling van dieren of geluidsoverlast. Het kan hierbij om zowel strafbare- als niet strafbare feiten gaan. Ernstige overlast kan bij inwoners naast het verminderde woonplezier ook het gevoel van veiligheid bedreigen. Bij woonoverlast gaat het vooral om overlast tussen buurtbewoners onderling, vaak als gevolg van botsende leefstijlen.

Sinds 1 juli 2017 is artikel 151d Gemeentewet van kracht. De burgemeester kan een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen bij langdurige en ernstige woonoverlast. De burgemeester kan bij deze lasten ook (gedrags)aanwijzingen geven aan de overtreder. Deze bevoegdheid van de burgemeester is een uiterst middel. Het kan pas worden ingezet als eerdere pogingen tot het beëindigen van de overlast met de overtreder van de koop- of huurwoning of erf niet tot resultaat hebben geleid. Deze bevoegdheid heeft de gemeenteraad in artikel 2:79 van de Algemene Plaatselijke Verordening Altena (hierna: APV) opgenomen.

Indien bovenstaande beleidsinstrumenten de woonoverlast niet positief beïnvloedt of er kan geen gebruik worden gemaakt van artikel 2:79 APV heeft de burgemeester nog de bevoegdheid om de woning of ruimte op basis van artikel 174a Gemeentewet te sluiten.

Met deze beleidsregel voorziet de gemeente Altena in een nadere invulling van de wetsartikelen. Binnen het district de Baronie worden dezelfde uitgangspunten op woonoverlast gehanteerd.

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. Vanwege het context gebonden karakter ervan is het onmogelijk om alle potentiële situaties van ernstige overlast op voorhand op te sommen. Ditzelfde geldt voor de wijze waarop situaties van ernstige overlast met toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 151d Gemeentewet 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 zal maken van het opleggen van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing van artikel 151d of sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet. Ter verduidelijking van de te hanteren bestuurlijke gedragslijn beschrijft de beleidsregel daartoe eerst enige achtergrond bij de bevoegdheid van de artikelen 151d en 174a Gemeentewet. Vervolgens wordt het procedurele kader geschetst waarbinnen de burgemeester een afweging zal maken of en zo ja, op welke wijze de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing of de sluiting wordt toegepast en een concrete invulling krijgt.

De beleidsregel beoogt bij te dragen aan verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht van inwoners om geen ernstige hinder voor omwonenden te veroorzaken enerzijds en het vereiste van voorzienbaarheid, of te wel de mogelijkheid voor burgers om hun gedrag op de in artikel 2:79, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht af te stemmen en aldus bestuursrechtelijk ingrijpen van de burgemeester op grond van artikel 151d Gemeentewet te voorkomen, anderzijds. Van groot belang is dat de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een gedragsaanwijzing pas aan de orde is, indien de geconstateerde "ernstige en herhaaldelijke woonoverlast" niet op een andere geschikte wijze kan worden bestreden (artikel 151d, tweede lid, Gemeentewet).

Daarnaast gaat de beleidsregel in op de bevoegdheid van de burgemeester om een woning of niet voor het publiek toegankelijk lokaal te sluiten op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Gelet op het karakter van deze beleidsregel, kan in bijzondere omstandigheden via de inherente afwijkingbevoegdheid van artikel 4:84 Awb worden afgeweken van de in deze beleidsregel beschreven gedragslijn. Tenslotte is bij de toepassing van deze beleidsregel van belang te onderkennen dat artikel 151d Gemeentewet een nieuwe bevoegdheid creëert; ten tijde van de vaststelling van deze beleidsregel bestaat met andere woorden nog geen bestendige, vaste bestuurlijke gedragslijn.

2. Juridisch Kader

Artikel 151d Gemeentewet

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 BRP 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 (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 die de raad in de verordening heeft vastgelegd en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder 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.

Zoals in het nieuwe wetsartikel wordt aangegeven dient de raad bij verordening te bepalen dat gebruik mag worden gebruikt van deze bevoegdheid. De gemeente Altena heeft zodoende onderstaand artikel opgenomen in de APV.

Artikel 174a Gemeentewet:

1. De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.
2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op de grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf op een zodanige wijze heeft gebruikt of doen gebruiken dat die woning, dat lokaal of dat erf op grond van het eerste lid is gesloten, en er aanwijningszinnig dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op een zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken.
3. De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen.
4. Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De eerste volzin is niet van toepassing, indien voorafgaande bekendmaking in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.
5. De artikelen 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. De burgemeester kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

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 en ongedierte;
 - 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. Ratio en doel beleidsregel

Voor de aanpak van ernstige woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet jo. artikel 2:79, eerste lid, van de APV of openbare orde verstoring als bedoeld in artikel 174a Gemeentewet is het wenselijk om daartoe een beleidsregel te formuleren. De beleidsregel schept enerzijds meer duidelijkheid over de in artikel 2:79, eerste lid, van de APV 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 in artikel 2:79, tweede lid, van de APV opgenomen discretionaire bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing.

De beleidsregel heeft tot doel:

1. Op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat de aard en reikwijdte is van de in artikel 2:79, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht, zodat inwoners van Altena hierop hun gedrag kunnen afstemmen (voorzienbaarheid);
2. Te verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van (ernstige) woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht (zorgvuldigheid);
3. 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 en een koopwoning van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragsaanwijzing;
4. Inzichtelijk te maken dat ernstige woonoverlast of openbare orde verstoring in of bij woningen of niet voor publiek toegankelijke lokalen effectief zal worden bestreden met (in deze beleidsregel niet limitatief opgesomde) op de kenmerken van het individuele geval toegesneden specifieke maatregelen of - voor zover doelmatig, doeltreffend en noodzakelijk geacht - met het geven van een gedragsaanwijzingen die qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht, teneinde te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast (proportionaliteit en subsidiariteit).

4. Afbakening en begrippen

Ter verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 APV gehanteerde methodiek en begrippen geldt, in navolging van en in lijn met hetgeen daarover is vermeld in de Memorie van Toelichting op de "Wet aanpak woonoverlast" (wetsvoorstel 34 007) het volgende:

Afbakening ten opzichte van andere bevoegdheden ter bestrijding van overlast vanuit een woning

Op eerste plaats geldt dat het instrument van de gedragsaanwijzing van artikel 2:79 APV pas in beeld komt, indien andere reguliere bevoegdheden geen soelaas 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 kunnen 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 17a Gemeentewet worden overwogen.

Toelichting op begrippenkader artikel 151d Gemeentewet en 2:79 APV

"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 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 of tevergeefs zijn toegepast. Dit sluit aan bij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

"Woning of een bij die woning behorend erf" (2:79, eerste lid, APV)

Met woning of bij die woning behorend erf wordt bedoeld de woning, de rest van het betrokken perceel (zoals een erf of tuin) en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterre-trap, 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 bijvoorbeeld 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 (Kamerstukken II 2014/15, 34 007, 7, p. 13 resp. Kamerstukken II 2014/15, 34 007, 10, p.2).

"Gebruiker van de woning" (2:79, eerste lid, APV)

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

"Gedragingen" (2:79, 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 of ander (huis)dier. 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.

"Zorgplicht" (2:79, eerste lid, APV)

De gemeenteraad heeft in artikel 2:79, eerste lid, van 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.

"Omwonenden" (2:79, eerste lid, APV)

Het gaat om inwoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning c.a. van waaruit de overlast plaatsvindt.

"Ernstige hinder" (2:79, eerste lid, APV)

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, 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 Gemeentewet kan tevens onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek, 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 van de Gemeentewet. Artikel 2:79, vierde lid, van de APV somt enkele niet-limitatief bedoelde vormen van "ernstige en herhaaldelijke hinder" op. Met de term 'herhaaldelijk' wordt bedoeld op het vereiste dat de ernstige hinder een terugkerend karakter heeft (hetgeen niet noodzakelijkerwijze hetzelfde is als "ernstige hinder zonder onderbreking"). De burgemeester geeft derhalve geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

"Last onder bestuursdwang of onder dwangsom" (artikel 2:79, 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 gemeenteraad 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. De last kan daarbij de vorm aannemen van een "aanwijzing" (gedragsaanwijzing).

"Aanwijzing" c.q. "gedragsaanwijzing" (artikel 2:79 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 doen of juist moet nalaten zodat de overlast ophoudt en niet meer wordt herhaald. 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 anderszins 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 (Kamerstukken II, 34 007, 9, p.3).

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 bevoegdheidsdoelstelling 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 middels 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 'ultimum remedium'. De vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. Bij de last onder dwangsom verbeurt de betrokken bewoner een dwangsom, indien deze na 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. Dit dient in het gegeven besluit te worden vermeld.

"Tijdelijk huisverbod" (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

De burgemeester zal per geval maatwerk toepassen. Mocht deze gerichte aanpak niet werken, dan kan men desgewenst alsnog overgaan tot sluiting van de woning. Binnen het brede palet van het bij wijze van bestuursrechtelijke herstelsanctie geven van een gedragsaanwijzing is het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod een 'ultimum remedium'.

"Uitvoerbaarheid van de last"

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in diens vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Het is mogelijk dat zij, door hun psychische gesteldheid, niet bij machte zijn de overlastgevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan mogelijk niet voldoende of geen passende maatregel ter beëindiging van de overlast.

Toelichting op de begrippenkader artikel 174a Gemeentewet

Woning of niet voor publiek toegankelijk lokaal of daarbij behorend erf

Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om een woning of niet voor publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf te sluiten wegens verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor. De reikwijdte van dit artikel is dus breder dan bij bovenstaande artikelen. Onder het begrip 'niet voor het publiek toegankelijk lokaal' gaat het bijvoorbeeld om een hotelkamer, een lokaal uitsluitend toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap en kantoor- en bedrijfsruimten.

Gedragingen

De gedragingen waarop een dergelijk besluit moet worden gebaseerd, moet blijken uit een gevormd dossier. Bovendien is een woningsluiting bij woonoverlast alleen gerechtvaardigd bij die gedragingen

in de woning waardoor het woongenot rond die woning wordt verstoord. Het causale verband tussen de gedragingen en de overlast moet worden aangetoond. Wanordelijkheden in de woning, zonder een effect buiten de woning, kunnen geen grond voor sluiting opleveren. Een verstoring van de openbare orde kan alleen aanwezig worden geacht bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigt. Zodanige overlast kan slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn¹.

Bestuurlijke maatregel

De bestuurlijke maatregel betreft de sluiting van een woning of niet voor het publiek toegankelijk lokaal. De bevoegdheid tot toepassing van een sluiting wordt in beginsel toegepast als een waarschuwing vooraf niet het vereiste effect heeft opgeleverd. Tot aan het moment dat de burgemeester besluit tot sluiting hebben belanghebbenden de gelegenheid gehad de verstoring van de openbare orde uit eigenbeweging te beëindigen. Na bekendmaking van het besluit tot sluiting van de woning of het lokaal aan belanghebbenden, wordt hen een begunstigingstermijn gegund waarbinnen zij de woning of het lokaal moeten verlaten en/of moeten zorgen voor een adequate sluiting voor de termijn genoemd in het besluit van de burgemeester. Deze handeling heeft geen opschortende werking. De begunstigingstermijn is 10 werkdagen, aanvangend de dag volgende op verzending van het besluit.

5. Procedurele aanpak / procesbeschrijving

Procedure art. 151d Gemeentewet jo. Art. 2.79 APV

Op hoofdlijnen volgt hierna een stappenplan dat inzicht biedt in de wijze waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de in artikel 2:79, tweede lid, APV neergelegde bestuursdwangbevoegdheid. Ook staat beschreven welke vorm de te geven gedragsaanwijzing kan aannemen.

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 Altena, bijvoorbeeld via het sociaal wijkteam. Het kan ook zo zijn dat de gemeente Altena, de politie, een woningcorporatie of één van de samenwerkingspartners van de gemeente Altena mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert.

Stap 2. Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast

Meldingen die bij de gemeente Altena binnenkomen worden geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie, buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), toezichthouders 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 herhaaldelijke woonoverlast" als bedoeld in artikel 2:79, eerste lid, APV.

Stap 3. Dossiervorming

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van "ernstige woonoverlast" (in de zin van artikel 2:79 APV) moet een dossier aangelegd worden. Hierin moet onder andere het volgende worden opgenomen:

- klachten, meldingen ingebracht door omwonenden of andere;
- concreet omschreven waarnemingen, registraties en (sfeer)rapportages vanuit politie BOA of toezichthouders;
- de contactgegevens van betrokken bewoner(s), omwonenden en (professionele) partijen en instanties;
- gespreksverslagen;
- beoordelingen, evaluaties en adviezen van bij de bestrijding van woonoverlast betrokken partijen;
- de onderliggende processen-verbaal en registraties van alle bij de politie bekend zijnde gedragingen van de overlastgever over een redelijke periode;
- Het traject dat al doorlopen is met de betreffende overlastgever, dat wil zeggen interventies en het effect daarvan (hulpverleningstrajecten, waarschuwingen, etc).

De gemeente Altena ziet erop toe dat het voor een adequate bestrijding van de 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' noodzakelijke 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 dito dossieropbouw vormt

1) https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=50427&summary_only=&q=overlast

immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2:79, tweede lid, van de APV.

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) 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 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. een "goed gesprek" (bijvoorbeeld met de wijkagent, adviseur veiligheid of BOA,;
2. Buurtbemiddeling of mediation;
3. Nagaan of er een andere geschikte manier voorhanden is om de overlast, op integrale wijze, aan te pakken.
4. Daar waar sprake is van woonoverlast vanuit een huurwoning van een woningcorporatie, vindt er afstemming plaats met de betreffende woningcorporatie.
5. een op schrift gestelde 'officiële waarschuwing' van de burgemeester waarbij wordt gewezen op de bevoegdheid tot het geven van een (met een dwangsom versterkte) gedragsaanwijzing of het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang indien overtreding van de zorgplicht niet wordt beëindigd en, mocht ook dat geen effect sorteren;
6. het daadwerkelijk opleggen van een (met een dwangsom versterkte) gedragsaanwijzing of last in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang. Zie hiervoor stap 5.

In het geval er sprake is van een huurwoning dient in beginsel eerst de woningcorporatie/verhuurder interventies of maatregelen te nemen voordat er een bestuursrechtelijk traject wordt opgestart tenzij blijkt dat de woningcorporatie/verhuurder geen of onvoldoende mogelijkheden heeft. Woningcorporaties kunnen bijvoorbeeld eigenstandig een huurrechtelijke gedragsaanwijzing opleggen. Een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing kan pas worden ingezet als de overlast redelijkerwijs niet op een andere geschikte manier kan worden tegengegaan. Het is daarom altijd van belang dat gemeenten en woningcorporaties goed met elkaar samenwerken en alle interventies afwegen.

Stap 5. Daadwerkelijke inzet van maatregelen of het geven van een gedragsaanwijzing

Bij de eerste stappen ter bestrijding van de geconstateerde 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' kort gezegd: het informele, althans op vrijwillige basis gelegde, contact met de betrokken bewoner(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 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, herstelsanctie of last onder bestuursdwang naar voren te brengen. Hierbij zal standaard een zienswijzetermijn van twee weken worden aangehouden, waarvan in bijzondere gevallen kan worden afgeweken. Rekening houdend met die zienswijze zal de burgemeester besluiten de gedragsaanwijzing, herstelsanctie of last onder bestuursdwang 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 of gedragsaanwijzing. De last of gedragsaanwijzing 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 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 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 ontzegd, geldt als "ultimum remedium".

Stap 6. Huisverbod

De burgemeester zal per geval beoordelen welke aanpak het beste aansluit. Mocht de gerichte aanpak niet effectief zijn, dan kan de burgemeester desgewenst overgaan tot een tijdelijk huisverbod. Het verbod om aanwezig te zijn in of bij de woning of het erf zal pas worden uitgevaardigd wanneer er geïntegreerde

redenen zijn om aan te nemen dat een gedragsaanwijzing (dwangsom/bestuursdwang) niet binnen de gestelde termijn tot het beoogde resultaat, namelijk beëindiging van de hinder, zal leiden of wanneer na het opleggen van de gedragsaanwijzing (dwangsom/bestuursdwang) het beoogde resultaat niet is bereikt. Dit verbod kan inhouden dat het verboden is aanwezig te zijn in of bij de woning of het erf voor de duur van tien dagen. Bij ernstige vrees voor verdere overtreding wordt het verbod verlengd tot maximaal vier weken. Binnen het brede palet van het geven van een gedragsaanwijzing moet het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod gezien worden als een "laatste redmiddel". 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.

Stap 7. Kostenverhaal

Uitgangspunt bij de toepassing van bestuursdwang is dat de kosten ervan voor rekening van de overtreder van de zorgplicht (artikel 2:79, eerste lid van de APV) komen.

Procedure art. 174a Gemeentewet

De toepassing van artikel 174a Gemeentewet dient zorgvuldig voorbereid te worden. Op hoofdlijnen volgt hieronder een stappenplan dat inzicht biedt in de wijze waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de bestuursdwangbevoegdheid.

Stap 1. Subsidiariteit

Voordat de burgemeester besluit om een woning te sluiten moet zijn vastgesteld dat er geen ander deugdelijk middel is dat niet of in mindere mate ingrijpt in de privacy, het privéleven en het huisrecht van de bewoners. Er moet worden voldaan aan de eisen van subsidiariteit. Een effectieve en zorgvuldige aanpak van overlast vergt dat er op maat maatregelen worden genomen. De maatregelen dienen te passen bij en afgestemd te zijn op de aard en de achterliggende oorzaken van de overlast.

Stap 2. Dossiervorming

Gelijk aan de procedure van art. 151d Gemeentewet jo. art. 2.79 APV moet ook voor de toepassing van artikel 174a gemeentewet een dossier aangelegd moeten worden 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. Een dossier dient voldoende concreet te zijn en dient zicht te geven op plaats, aard en frequentie van de overlast, evenals de omstandigheden waaronder deze plaatsvindt, wie eigenaar/verhuurder van het pand is, de achtergronden van de overlastveroorzaker(s), de uitkomsten van de verificatie van de overlast, de relatie van de klachten met criminaliteit en de stappen die reeds zijn ondernomen om de overlast aan te pakken en de resultaten hiervan.

Stap 3. Schriftelijke waarschuwing

Als de burgemeester overweegt artikel 174a Gemeentewet toe te passen dan is de eerste stap in de procedure dat belanghebbenden een schriftelijke waarschuwing krijgen. Belanghebbenden zijn in ieder geval de bewoners/gebruikers van de woning en de eigenaar/verhuurder. Belanghebbenden worden in kennis gesteld van de geconstateerde overlast en hiermee gepaard gaande verstoring van de openbare orde.

Stap 4. Voornemen

Als blijkt dat na ontvangst van de schriftelijke waarschuwing onvoldoende is gedaan om een einde aan de overlast te maken en/of de overlast aanhoudt, dan stelt de burgemeester de eigenaar/verhuurder en de bewoner(s) van het pand schriftelijk in kennis van het voornemen tot sluiting van de woning op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Stap 5. Besluit

Als een zienswijze geen ander licht op de zaak heeft geworpen kan de burgemeester besluiten om de woning te sluiten. Aangezien artikel 174a gemeentewet het ultimatum remedium vormt, moet eerst worden getoetst of in de betreffende situatie is voldaan aan onderstaande criteria:

- a) Er is sprake van onaanvaardbare voortdurende maatschappelijke overlast;
- b) De overlast is ernstig van aard en tast de openbare orde aan;
- c) Minder ingrijpende -concreet te benoemen- maatregelen zijn in het verleden tevergeefs ingezet/bieden op korte termijn geen oplossing;
- d) Er wordt voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

In het bevel tot sluiting worden de volgende elementen opgenomen:

- a) Sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet;
- b) Welk pand is gesloten;
- c) Waarom tot sluiting is overgegaan (voorgeschiedenis, subsidiariteit/ proportionaliteit);
- d) De termijn van de sluiting;
- e) De begunstigingstermijn; Hierbij zal standaard een begunstigingstermijn van 10 werkdagen worden aangehouden, waarvan in bijzondere gevallen kan worden afgeweken;
- f) Welke dwangmiddelen zullen worden toegepast;
- g) Tegen het besluit is bezwaar en beroep mogelijk.

De burgemeester bepaalt de duur van de sluiting, welke passend is in een specifiek geval. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde, kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen. Bij herhaling van de feiten die geleid hebben tot een eerdere sluiting binnen een periode van 1 jaar na die sluiting wordt de termijn van de hernieuwde sluiting verdubbeld ten opzichte van de daaraan voorafgegangene sluiting.

6. Toezicht en handhaving

De politie houdt toezicht op de naleving van de gedragsaanwijzingen. Ook buitengewone opsporingsambtenaren en/of andere toezichthouders in dienst van de gemeente zien toe op de naleving door te signaleren en het vastleggen van de bevindingen. Ter verduidelijking zijn in onderstaande tabel de verschillen tussen de artikelen weergegeven.

Artikel	Voorwaarden	Bestuurlijke maatregelen
Art. 151d Gemeentewet jo. Art. 2:79 APV	<ul style="list-style-type: none"> • Ernstige hinder voor omwonenden; • Herhaaldelijk; • Door de gebruiker van de woning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Last onder dwangsom of onder bestuursdwang; • Huisverbod.
Art. 174a Gemeentewet	<ul style="list-style-type: none"> • Causaal verband tussen gedragingen in de woning waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord; • De veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning wordt in ernstige mate bedreigd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiting woning.

7. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als "Beleid Wet aanpak woonoverlast Altena"

8. Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt de dag na bekendmaking in werking.

Besloten op 15 april 2020

De burgemeester

Drs. E.B.A. Lichtenberg MCM