

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer houdende regels omtrent aanpak woonoverlast gemeente Deventer

De burgemeester van de gemeente Deventer;
Gelet op het bepaalde in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 van de Algemene plaatselijke verordening Deventer;
Besluit vast te stellen:
De Beleidsregel aanpak woonoverlast gemeente Deventer

1. Inleiding

Per 1 juli 2017 is de “Wet aanpak woonoverlast” in werking getreden (Stb. 2017, 77). Daarbij is artikel 151d Gemeentewet ingevoerd waarin een nieuwe mogelijkheid is opgenomen voor het aanpakken van woonoverlast. Waar het gemeentebestuur bij woonoverlast voorheen alleen een bestuurlijke waarschuwing kon geven of kon besluiten tot uithuisplaatsing van de overlastgever, wordt met artikel 151d aan de gemeenteraad de mogelijkheid gegeven om in een verordening te bepalen dat degene die een woning gebruikt geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaakt. De gemeenteraad van Deventer heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door het opnemen van artikel 2:79 in de Algemene plaatselijke verordening Deventer (hierna: Apv).

De burgemeester is vervolgens bevoegd tot het opleggen van een gedragsaanwijzing aan gebruikers van een woning die zich hier niet aan houden. Deze gedragsaanwijzing krijgt de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. De bevoegdheid strekt niet tot handhaving van de openbare orde, maar ziet toe op het bestuursrechtelijk ingrijpen bij gespannen bureauverhoudingen vanwege ernstige hinder vanuit een woning of de onmiddellijke nabijheid daarvan.

2. Leeswijzer

In deze beleidsregel wordt omschreven hoe de gemeente Deventer omgaat met ernstige woonoverlast zoals bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de Apv. De wetgever heeft de term ernstige hinder (woonoverlast) niet gedefinieerd, maar beschreven aan de hand van voorbeeld gedragingen. Daarmee is ernstige woonoverlast een ruim begrip. Het is niet mogelijk om alle situaties van woonoverlast limitatief op te sommen, omdat deze overlast context gebonden is. De toepassing van de bevoegdheid van de burgemeester vereist een maatwerkoplossing, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden en die zo goed mogelijk aansluit bij de individuele kenmerken de situatie. In deze beleidsregel wordt daarom in hoofdlijnen beschreven in welke situaties en onder welke voorwaarden de burgemeester gebruik maakt van de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing op te leggen. Eerst wordt de achtergrond van de bevoegdheid van artikel 151d van de Gemeentewet geschetst, dan volgt het procedurele kader met de afweging van de burgemeester. Dit draagt bij aan de verduidelijking van de zorgplicht van bewoners om geen ernstige hinder te veroorzaken. De burgemeester mag pas ingrijpen als het niet mogelijk is gebleken de overlast op andere wijze tegen te gaan, bijvoorbeeld door het geven van een waarschuwing of gebruik van buurtbemiddeling. De beleidsregel geeft transparantie over de acties en maatregelen die een bewoner kan verwachten bij hinder en maakt duidelijk dat de woonoverlast eerst op een zorgvuldige wijze in kaart moet worden gebracht. Bij ingrijpen houdt de burgemeester rekening met de beginselen van subsidiariteit (het lichtste middel wordt ingezet) en proportionaliteit (het middel staat in verhouding tot de overtreding).

De burgemeester heeft beleidsvrijheid in de afweging of er geen andere geschikte manier is om hinder tegen te gaan. In bijzondere omstandigheden kan via de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb worden afgeweken van de in deze beleidsregel beschreven gedragslijn. Tenslotte is bij de toepassing van deze beleidsregel van belang dat artikel 151d Gemeentewet een nieuwe bevoegdheid creëert; ten tijde van de vaststelling van deze beleidsregel bestaat geen bestendige, vaste bestuurlijke gedragslijn.

3. Juridisch kader

Het juridisch kader bestaat uit artikel 151d van de Gemeentewet en uit artikel 2:79 van de Algemene plaatselijke verordening Deventer (Apv). Artikel 151d geeft de raad de bevoegdheid een bepaling op te nemen in de Apv over woonoverlast met een zorgplicht en de burgemeester heeft dan de bevoegdheid om op te treden (met een last onder bestuursdwang of dwangsom) tegen een overtreding van de zorgplicht van een gebruiker van een woning. De burgemeester moet letten op hetgeen de raad in de Apv heeft bepaald en mag alleen optreden als ernstige en herhaaldelijke hinder niet anders kan worden tegen gegaan. Lid 3 van artikel 151d bevat een verwijzing naar de Wet tijdelijk huisverbod en er staat

dat een last een verbod in kan houden om aanwezig te zijn in of bij de woning of erf. Dit verbod geldt 10 dagen en kan verlengd worden tot ten hoogste 4 weken.

Het nieuwe artikel 2:79 van de Algemene plaatselijke verordening Deventer luidt als volgt:

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;
 - 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.

4. Afbakening en toelichting van begrippen

Ter verduidelijking van de begrippen genoemd in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 Apv en lijn met de Memorie van Toelichting op de "Wet aanpak woonoverlast" geldt het volgende:

Afbakening met andere bevoegdheden ter bestrijding van overlast vanuit een woning.

Op de 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 hinder voor omwonenden' 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 174a Gemeentewet worden overwogen. De verhuurders (o.a. woningbouwcorporaties en particuliere verhuurders) zullen eerst hun eigen maatregelen in moeten zetten om de woonoverlast tegen te gaan.

Het begrip andere geschikte wijze uit 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. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zullen in elke stap, voor zover mogelijk, worden meegewogen. De burgemeester heeft beleidsvrijheid bij de afweging of er een andere geschikte manier is om hinder tegen te gaan. Dat kunnen ook andere middelen zijn dan overheidsbevoegdheden. Voorbeelden van andere manieren om overlast tegen te gaan zijn: het geven van een waarschuwing, het geven van een gedragsaanwijzing door de woningbouwcorporatie c.q. verhuurder, het gebruik van mediation of buurtbemiddeling en het door de verhuurder van de woning van de overlastgever aanspannen van een civiele procedure.

Pas als de burgemeester vindt dat er redelijkerwijs geen andere geschikte manier is om de ernstige hinder tegen te gaan (omdat eerdere maatregelen of acties niet of niet voldoende voor een oplossing hebben gezorgd), legt hij een last op. De gedragsaanwijzing is een uiterst redmiddel.

Begrippen uit artikel 2:79 lid 1 van de Apv

Woning of een bij die woning behorend erf

Dit is: de woning, de rest van het betrokken perceel (zoals een tuin) en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterretrap, de gezamenlijke buitenruimte, enzovoorts. Gelet op artikel 151d lid 1 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.

Gebruiker van een woning of erf

Dit is degene die de woning feitelijk bewoont. De gebruiker hoeft geen huurder of eigenaar van de woning te zijn en hoeft ook niet de rechtmatige gebruiker van de woning te zijn. Ook een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt onder het begrip gebruiker.

Gedragingen

Dit zijn 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 ook 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 duidelijk verband is tussen de gedraging en de woning of het erf. Bij een blaffende hond of intimiderend gedrag vijf straten verderop is geen sprake meer van gedragingen vanuit de woning of het erf.

Omwonenden

Dit zijn personen die wonen in de directe nabijheid van de woning van waaruit de overlast plaatsvindt.

Ernstige hinder

Hiermee wordt bedoeld: de 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 Gemeentewet kan ook 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. Artikel 2:79 lid 3 somt (niet-limitatief) enkele vormen van 'ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden' op. De term herhaaldelijk verwijst naar de eis dat de hinder een terugkerend karakter heeft (dat is niet altijd hetzelfde als ernstige hinder zonder onderbreking). De burgemeester maakt dus alleen gebruik van zijn bevoegdheid om een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen als er sprake is van meer dan één incident.

De bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen (2:79 lid 2).

De burgemeester mag alleen een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen als de hinder niet op een andere manier tegen kan worden gegaan. Als de burgemeester een last onder bestuursdwang mag opleggen, mag hij ook een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32 Awb). De last kan de vorm aannemen van een aanwijzing (gedragsaanwijzing).

Het geven van aanwijzingen aan de overtreder.

De burgemeester mag een specifieke gedragsaanwijzing geven aan de overtreder. In juridische zin neemt die aanwijzing de vorm aan van een last onder bestuursdwang of dwangsom. In de last staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist niet moet doen zodat de overlast ophoudt. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de overlastgever maar een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, zijn hond moet muilkorven of op een andere manier moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, enzovoorts. De aanwijzing kan ook een plicht (gebod) inhouden om psychische of sociale hulp te zoeken of een agressiereductie training te volgen.

De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en titel 5.3 Awb over handhaving is van toepassing. De burgemeester kan kiezen voor het opleggen van een last met de verplichting om een geldsom te betalen als de last niet wordt uitgevoerd (last onder dwangsom). Hij kan er ook voor kiezen om een last te geven waarbij de tijd wordt gegeven aan de overtreder om te handelen. Doet de overlastgever dit niet binnen de tijd, dan zal de burgemeester zelf feitelijk handelen om de overlast te beëindigen (last onder bestuursdwang). Bij de toepassing van bestuursdwang kan men denken aan het verwijderen van bezoekers uit de woning, het aanbrenge van geluidwerende vloerbedekking, het verwijderen van geluidsapparatuur, het in beslag nemen van huisdieren, het verwijderen van vuilnis, enzovoorts. De nadelige gevolgen van de last mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de last te dienen doelen. De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op de overlastgever. De overlastgever moet wel in staat zijn om het hinderlijke gedrag te staken en aan de last te voldoen.

Stappenplan/ procesbeschrijving.

Op hoofdlijnen volgt hierna een stappenplan dat inzicht biedt in de manier waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruikte maken van de in artikel 2.79, tweede lid, neergelegde bevoegdheid. Ook is beschreven welke vorm de te geven gedragsaanwijzing kan aannemen.

In Deventer bestaat sinds maart 2010 een actieve aanpak van extreme woonoverlast. Zodra een van de samenwerkingspartners aangeeft dat een overlastcasus niet (meer) met eigen middelen/bevoegdheden kan worden opgelost, wordt deze geagendeerd voor het casusoverleg extreme woonoverlast. In het casusoverleg werken ketenpartners vanuit veiligheid en zorg (woningcorporaties, de gemeente, politie, Veiligheidshuis) gezamenlijk aan de bestrijding van overlast en zorg voor betrokkenen. De

voortgang van het casusoverleg wordt gemonitord door de Stuurgroep Woonoverlast (2 jaarlijks overleg van ketenpartners op managementniveau). De concrete procedure rondom casuïstiek extreme woonoverlast is als volgt:

Stap 1: Melding of signalering. Signalen of meldingen van (ernstige) woonoverlast kunnen het casusoverleg via diverse kanalen bereiken (via burgers, politie, zorginstellingen, corporaties, overige) Het centrale meldpunt is de voorzitter van het casus overleg.

Stap 2: Plan van Aanpak

Vanuit het casusoverleg wordt vervolgens aanvullende informatie ingewonnen, een casusanalyse gemaakt en wordt een plan van aanpak opgesteld met alle betrokken partijen. In dit plan van aanpak zullen alle interventies worden benoemd die ertoe moeten leiden de woonoverlast te stoppen, inclusief een actieplan, de actiehouders en het tijdsplan. Mogelijke interventies zijn, in volgorde van eenvoudig naar complex:

1. gesprekken met direct betrokkenen
2. Inzet van zorgtrajecten
3. Buurtbemiddeling.
4. Mediation
5. Gedragsaanwijzing
6. procedure tot huisuitzetting vanuit corporatie als het om een huurwoning gaat.

De voortgang van de casus wordt door de voorzitter van het casusoverleg bewaakt. Ervaring leert dat in het merendeel van de gevallen bovengenoemde interventies (al dan niet in combinatie) een oplossing bieden. Wanneer echter blijkt dat bovengenoemde interventies niet volstaan en er sprake is/blijft van ernstige en herhaaldelijk woonoverlast, wordt toepassing van artikel 2:79 Apv overwogen.

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van 'ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden' zal een dossier worden aangelegd dat alle relevante informatie zal bevatten De gemeente bundelt relevante informatie in dit verband, met inachtneming van de toepasselijke regels rondom privacy, in een dossier.

Stap 3: Het treffen van maatregelen.

Als de beschreven interventies geen resultaat opleveren, dan kan de burgemeester een schriftelijke waarschuwing geven. Als de overtreding van de zorgplicht, ondanks de waarschuwing, niet eindigt, dan wordt overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel in de vorm van een gedragsaanwijzing. De betrokkene wordt, tenzij er sprake is van spoedeisende omstandigheden, in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze over het opleggen van de gedragsaanwijzing naar voren te brengen. Daarna 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 termijn hiervoor geldt en wat de gevolgen zijn bij het niet, niet tijdig of niet volledig voldoen aan de gedragsaanwijzing.

5. Inwerkingtreding

Na de inwerkingtreding van de wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Deventer door toevoeging van inhoud van het artikel 2:79, zal deze beleidsregel digitaal worden gepubliceerd in het gemeenteblad en een dag later in werking treden.

Aldus besloten door de burgemeester van Deventer,

R.C. König