

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Nijkerk houdende regels omtrent de Wet aanpak woonlast gemeente Nijkerk 2020

De burgemeester van de gemeente van Nijkerk;

gelet op artikel op het bepaalde in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2.9.2 van de APV Nijkerk 2003;

b e s l u i t :

vast te stellen de beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Nijkerk 2020

Inleiding

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

Deze beleidsregel voorziet voor de gemeente Nijkerk in een nadere invulling van het wetsartikel. De wetgever heeft de term 'ernstige woonoverlast' niet nader gedefinieerd en vooral beschreven aan de hand van exemplarische voorbeelden van gedragingen die kwalificeren 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 woonoverlast op voorhand limitatief op te sommen. Ditzelfde geldt voor de wijze waarop situaties van ernstige woonoverlast 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. Ter verduidelijking van de te hanteren bestuurlijke gedragslijn beschrijft de beleidsregel daartoe eerst enige achtergrond bij de bevoegdheid van artikel 151d 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 wordt toegepast en een concrete invulling krijgt.

Aldus beoogt de beleidsregel bij te dragen aan enerzijds verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2.9.2, eerste lid van de APV Nijkerk 2003 (hierna te noemen: APV) opgenomen zorgplicht van bewoners om geen ernstige hinder voor omwonenden te veroorzaken enerzijds en het vereiste van voorzienbaarheid – de mogelijkheid voor burgers om hun gedrag op de in artikel 2.9.2, 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.

Gelet op het karakter van deze beleidsregel, kan in bijzondere omstandigheden – via de inherente afwijkingbevoegdheid van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) – worden afgeweken van de in deze beleidslijn beschreven gedragslijn.

2. Ratio en doel beleidsregels

Voor de aanpak van ernstige woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet is het wenselijk om – conform de in artikel 2.9.2, tweede lid, van de APV opgenomen verplichting van de gemeenteraad daartoe, beleidsregels te formuleren. De beleidsregels scheppen enerzijds meer duidelijkheid over de in artikel 2.9.2, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht, zodat burgers (beter) in staat zijn hun gedrag hierop af te stemmen. Anderzijds maken de beleidsregels inzichtelijk in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester toepassing kan geven aan haar in artikel 2.9.2, tweede lid, van de APV opgenomen discretionaire bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing. Met de vaststelling van beleidsregels voldoet de burgemeester tenslotte ook aan de in artikel 2.9.2, tweede lid, van de APV opgenomen 'beleidsregelplicht'.

De beleidsregels hebben tot doel:

1. Op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat de aard en reikwijdte is van de in artikel 2.9.2, eerste lid, van de APV opgenomen zorgplicht, zodat inwoners van de gemeente Nijkerk 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 met betrekking tot 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 effectief zal worden bestreden met het (in deze beleidsregel niet limitatief opgesomde) kenmerk van individueel toegesneden specifieke maatregelen of – voor zover doelmatig, doeltreffend en noodzakelijk geacht – met het geven van gedragsaanwijzingen die qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en 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).

3. Afbakening

Ter verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2.9.2 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 het volgende:

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

Op de eerste plaats geldt dat het instrument van de gedragsaanwijzing van artikel 2.9.2 APV in de regel pas in beeld komt, indien andere 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 kan 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 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 bestuurlijke bevoegdheden. Voorbeelden van andere manieren om overlast te bestrijden zijn het geven van een waarschuwing, het gebruik van (buurt)bemiddeling of het door het slachtoffer zelf of door de verhuurder van de woning van de overlastgever aanspannen van een civiele procedure.

Wel moet worden benadrukt dat het voorgaande inhoudt dat artikel 2.9.2 APV ook “naast” of “in afwachting van” andere maatregelen kan worden ingezet. Indien bijvoorbeeld een verhuurder een civiele procedure tegen een huurder start vanwege herhaaldelijke geluidsoverlast in de nachtelijke uren, kan de burgemeester besluiten om in afwachting van de rechterlijke uitspraak een dwangsom op te leggen om verdere geluidsoverlast te voorkomen. Ook kan, met het doel om partijen “aan tafel te krijgen”, het instrument worden ingezet om escalatie te voorkomen en de verhoudingen tussen burens enigszins te normaliseren.

Ook kan de inzet van artikel 2.9.2 APV in bepaalde gevallen juist minder vergaande consequenties hebben dan bestaande wettelijke instrumenten. Het geven van een “specifieke” aanwijzing op grond van artikel 2.9.2 APV kan bijvoorbeeld veel minder ingrijpende gevolgen hebben dan het sluiten van een woning op grond van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet. Sluiting kan aldus in voorkomende situaties worden gezien als een niet of minder geschikte wijze om de overlast tegen te gaan. Uiteraard zal dit van geval tot geval moeten worden beoordeeld wat de meest passende optie is.

4. Casuïstiek

De burgemeester kan de gedragsaanwijzing – conform artikel 2.9.2 APV – in ieder geval opleggen 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.

Op basis van de bovenstaande overlast, kunnen er enkele voorbeelden gegeven worden van gedragsaanwijzingen die de burgemeester aan iemand zou kunnen opleggen:

- Er mag tussen bepaalde tijdstippen geen muziek gedraaid worden in de woning (of niet boven een bepaalde geluidsnorm), ofwel niet worden gegamed of televisie worden gekeken.
- Er mogen tussen bepaalde tijdstippen geen bezoekers de woning betreden of verlaten (m.u.v. hulpverlening, toezichthouders of politie).
- Er mogen niet meer dan een bepaald aantal personen tegelijkertijd in de woning aanwezig zijn.

- Een huisdier mag maximaal driemaal per dag (voor maximaal een kwartier) aangeliend de woning verlaten.
- De bewoner kan een verplichting worden opgelegd om bepaalde vormen van zorg (bijvoorbeeld een agressietraining) te aanvaarden.

5. Procedurele aanpak / stappenplan / procesbeschrijving

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 2.9.2, tweede lid, APV neergelegde bestuursdwangbevoegdheid. Ook staat beschreven welke vorm de te geven gedragsaanwijzing kan aannemen.

Stap 1: Melding of signalering

Signaleren 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.

Stap 2: Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast

Meldingen die bij de gemeente binnenkomen worden geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. In geval van huurwoningen kan daarbij een rol zijn weggelegd voor de woningcorporatie en/of een particuliere verhuurder. Belangrijk is immers om de precieze aard en omvang van de woonoverlast van 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 2.9.2, eerste lid, APV.

Stap 3: Dossiervorming

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van "ernstige en herhaaldelijke woonoverlast" zal een dossier moeten worden aangelegd. De gemeente ziet erop toe dat het voor een adequate bestrijding van de "ernstige en herhaaldelijke woonoverlast" noodzakelijke overleg met betrokken partijen en instanties plaatsvindt. Dit vergt afstemming tussen meerdere partijen. 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 immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2.9.2, tweede lid, van de APV. Voor zover noodzakelijk in verband met de goede uitvoering van de bevoegdheid zullen persoonsgegevens worden gedeeld met partners in de dossiers (politie, verhuurders, e.d.). Dit zal van geval tot geval afgewogen worden.

Stap 4: Verkenning en inventarisatie mogelijke interventies en maatregelen

Met het oog op het de-escaleren, normaliseren en tegengaan van de geconstateerde "ernstige woonoverlast" zal vervolgens, rekening houdend met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit én met de specifieke kenmerken van de voorliggende casus, worden bekeken welke interventies of maatregelen in het concrete geval (kunnen) worden 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) eerst een "goed gesprek" (bijvoorbeeld met de wijkagent of buurtbeheerder, via (buurt)bemiddeling). Daarna (2) 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 bestuursdwang indien overtreding van de zorgplicht niet wordt beëindigd. Mocht ook dat geen effect bieden (3) het daadwerkelijk opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang.

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 naar voren te brengen. Rekening houdend met die zienswijze zal de burgemeester besluiten de gedragsaanwijzing al dan niet (of in gewijzigde vorm) op te leggen. Daarbij wordt exact omschreven wat van de betrokken overlastgever wordt verwacht, welke begunstigingstermijn daarvoor geldt en wat de gevolgen zijn bij het niet, niet tijdig of niet volledig

voldoen aan de opgelegde last. De last zal zijn afgestemd op de aard van de overtreding en op de individuele omstandigheden van het geval, waarbij belangrijk is het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om tijdig aan de last te kunnen voldoen.

Stap 6: Kostenverhaal

Uitgangspunt bij de toepassing van bestuursdwang is dat de kosten ervan voor rekening van de overtreder van de zorgplicht (artikel 2.9.2 APV, eerste lid) komen.

Stap 7: Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de opgelegde last is belegd bij de politie, de bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente Nijkerk en eventueel de hiertoe aangewezen toezichthouders van de gemeente die geen BOA zijn.

6. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking de dag na bekendmaking.

*Aldus besloten in de collegevergadering
van 18 februari 2020*

*De burgemeester van Nijkerk,
de heer mr. drs. G.D. Renkema*