

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

1. Aanleiding

De Wet aanpak woonoverlast is met ingang van 1 juli 2017 in werking getreden. Die wet maakt het mogelijk, dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast bestuursdwang toe te passen door een gedragsaanwijzing op te leggen aan de overlastgever.

De toekenning van de bevoegdheid van de burgemeester om gedragsaanwijzingen op te leggen heeft de gemeenteraad geregeld door de Algemene plaatselijke verordening Ermelo (APV) aan te passen en daarin een specifiek artikel (2:79) over woonoverlast op te nemen.

2. Wettelijke grondslag / juridisch kader

Deze beleidsregels zien toe op het toepassen van artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 APV bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast. De bevoegdheden richten zich op het kunnen doen (laten) stoppen, het ingrijpen en het doorbreken van de woonoverlast.

De bevoegdheden op grond van 151d Gemeentewet

Artikel 151d van de Gemeentewet bepaalt het volgende:

- 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.

Op grond van artikel 151d Gemeentewet kan de burgemeester, wanneer de raad dit bij verordening heeft bepaald, aan een persoon of personen die herhaaldelijk woonoverlast veroorzaken c.q. daarvoor verantwoordelijk zijn, de volgende maatregelen opleggen:

- Gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom;
- een tijdelijk huisverbod (ultimum remedium). Het verbod geldt voor een periode van 10 dagen en kan verlengd worden tot maximaal 4 weken.

De burgemeester kan gebruik maken van zijn bevoegdheden indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- het gaat om ernstige en herhaaldelijke woonoverlast;
- de woonoverlast is eveneens geconstateerd door een of meer van de handhavende en / of zorgverlenende instanties;
- buurtbemiddeling, mediation of een schriftelijke waarschuwing hebben niet geleid tot het stoppen van de woonoverlast;
- er is een ernstige vrees voor escalatie van de woonoverlast.

Daarnaast geeft de Algemene wet bestuursrecht regels over het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom en is de Wet tijdelijk huisverbod gedeeltelijk van toepassing.

3. Doel van de beleidsregel

Gemeenten worstelen al lang met het weerbarstige probleem van de woonoverlast. Dat geldt ook voor de gemeente Ermelo. In de praktijk komt het vaak voor dat woonoverlast gepaard gaat met andere problematiek. Hierbij is een integrale aanpak van belang. Het nieuwe instrument dat de wetgever de gemeenten aanreikt, voorziet in een zekere behoefte. In de beleidsregels wordt aangegeven op welke wijze binnen de gemeente Ermelo deze specifieke regels worden uitgevoerd. Het bepaalde in deze beleidsregels laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, als dit door bijzondere omstandigheden noodzakelijk is.

4. Toelichting

Uit de wet volgt dat de regelgeving is bedoeld als een **ultimum remedium** (uiterste redmiddel). Het tweede lid van artikel 151 lid d van de Gemeentewet regelt dat het instrument van de bestuursdwang (dat impliceert dus ook dat de burgemeester ook een last onder dwangsom kan opleggen) alleen wordt ingezet als er geen andere geschikte manier (meer) voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten resteren (voorliggend instrumentarium heeft niet tot het gewenste doel of effect geleid) om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom zal er aan zo'n besluit een uitgebreid dossier ten grondslag moeten liggen. Het meest overtuigend is als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten zoals buurtbemiddeling al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat. Het ultimum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als er sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d. Een zo zware maatregel, die een inbreuk betekent op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

Bij de bestrijding van de woonoverlast kijkt de burgemeester daarom eerst of minder zware maatregelen zoals (buurt-)bemiddeling of mediation een oplossing bieden. Die kunnen / kan bijvoorbeeld ingezet worden door de gemeente, politie maar ook door een verhuurder, al dan niet op verzoek van één of meerdere betrokken partijen. Ook de mogelijkheid van het inzetten van hulp of zorg passeert in geval van schulden, psychische problemen, verslaving, strafbare feiten e.d. als eerste de revue. Als dat mogelijk is zetten wij die hulp en zorg in binnen de daarvoor geldende kaders. Mocht dat alles echter geen oplossing op een redelijke termijn in het vooruitzicht stellen of wordt bemiddeling, mediation, hulp of zorg afgehouden of zelfs afgewezen, dan zal het nieuwe instrumentarium kunnen worden ingezet.

Een gedragsaanwijzing of een huisverbod is een ingrijpende maatregel, die dus niet lichtvaardig wordt ingezet. Daartegen is het ervaren van regelmatige forse overlast in je eigen huis vreselijk. De burgemeester zal in een voorkomend geval de belangen van de overlastgever en die van een bewoner of de gemeenschap die er last van heeft zorgvuldig moeten afwegen.

Als er een beter en sneller werkend juridisch instrument voorhanden is om de woonoverlast te bestrijden, bijvoorbeeld het toepassen van andere bepalingen van de APV/ Woningwet, of de civiele procedure die een huiseigenaar tegen een huurder kan voeren, dan kan de burgemeester overwegen aan te sturen op het gebruiken van dat middel.

Tenzij de spoedeisendheid zich daartegen verzet, zal aan een gedragsaanwijzing een waarschuwing vooraf gaan. Die waarschuwing kan worden uitgevoerd in de vorm van een ontwerp gedragsaanwijzing.

Alles bij elkaar genomen zal de burgemeester steeds voor ogen hebben dat ernstige en herhaaldelijke hinder en overlast spoedig moeten stoppen, langs welke wettelijke weg dan ook.

Huurwoningen

Wanneer de persoon die overlast veroorzaakt in een huurwoning woont, heeft de verhuurder een belangrijke rol. Corporaties kunnen zelfstandig optreden tegen woonoverlast. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een vrijwillige gedragsaanwijzing. Als dit niet tot gewenst resultaat leidt, kan een woningcorporatie via de rechter een gedragsaanwijzing op laten leggen. Corporaties beschikken over het meest vergaande middel, namelijk het verzoek tot ontbinden van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning.

5. 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" het volgende:

5.1 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 uitkomst 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 174a Gemeentewet worden overwogen. Sluiting van een woning (zoals dit laatste artikel mogelijk maakt) is veelal echter een verdergaande maatregel dan het opleggen van een gedragsaanwijzing. Wanneer beide maatregelen toepasbaar zijn, vormt dit onderdeel van de door de burgemeester te maken afweging.

5.2 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). Gedacht kan worden aan gesprekken, buurtbemiddeling of mediation. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. 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 uitkomst 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 tuin) en de gezamenlijke ruimte binnen een wooneenheid zoals het portiek, de parterretrap, 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 (onder)huurder 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. 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.

"Onmiddellijke nabijheid" (2:79, eerste lid, APV)

Het gaat om bewoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning c.a. ('omwonenden') van waaruit de overlast plaatsvindt.

“Ernstige en herhaaldelijke 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. 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 dwangsom of onder bestuursdwang” (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 raad 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). 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.

“Aanwijzingen” (c.q. gedragsaanwijzing) (artikel 2:79 tweede lid, APV)

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast is de burgemeester bevoegd tot het geven van een specifieke (gedrags)aanwijzing. 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. 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 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 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 degene aan wie de last is opgelegd.

“Tijdelijk huisverbod” (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

De burgemeester zal per geval maatgericht te werk gaan. 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’.

5.3 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.

6. Bestuursdwang en dwangsom

Het tweede lid van het artikel 151d van de Gemeentewet regelt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang en in het verlengde daarvan dus ook de last onder dwangsom kan opleggen. De bepalingen over handhaving zijn opgenomen in Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Afhankelijk van het effect dat de burgemeester daarvan verwacht, zal hij het één of het ander inzetten. Hierbij wordt uitgegaan van de ernst van de gedraging. Uitgangspunt is weer, dat ernstige en herhaaldelijke hinder spoedig moeten stoppen.

Als een last onder dwangsom wordt opgelegd, is de hoogte van de dwangsom maximaal € 1000,- per geconstateerde overtreding tot een maximum van € 10.000 dan wel per week dat de overtreding niet is beëindigd maximaal € 2.000,-. Dit tot een maximum van €20.000,-. Bij de beoordeling van de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met de draagkracht van de betrokkene en de prikkel die uit moet gaan om de opgelegde maatregel uit te voeren. Indien wordt verwacht dat door de omstandigheden van betrokkene dan wel de te nemen maatregel de hoogte van de dwangsom onvolgende is kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken.

Indien de last volledig is volgelopen, dat wil zeggen dat alle dwangsommen tot het in de last opgenomen maximumbedrag zijn verbeurd, en de overtreding is nog niet beëindigd, dan wel verwacht wordt dat opnieuw een overtreding wordt begaan, kan een nieuwe, hogere, last onder dwangsom worden opgelegd. Ook kan op dat moment worden gekozen voor de toepassing van bestuursdwang in plaats van een dwangsom.

7. Procedurele aanpak

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 van de APV neergelegde bestuursdwangbevoegdheid. Ook staat beschreven welke vormen de te geven gedragsaanwijzing kan aannemen.

7.1 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, het jongerenwerk (Welzijn Ermelo), buurtbemiddeling Ermelo of een andere samenwerkingspartner van de gemeente mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert.

7.2 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, boa's, jongerenwerk of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. Er wordt geïnventariseerd welke stappen al genomen zijn om de overlast te stoppen en welke resultaten zijn behaald. In geval van huurwoningen kan daarbij een rol zijn weggelegd voor de woningcorporatie of een andere verhuurder.

De casus kan besproken worden in het Breed Sociaal Team.

Belangrijk is 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.

Criteria voor de beoordeling of er sprake is van ernstige woonoverlast en de mogelijke inzet van de bevoegdheden van artikel 2:79 APV zijn:

- De overlast is gerelateerd aan wonen, en levert ernstige verstoring van het woongenot op.
- Er is sprake van regelmatige en voortdurende overlast (minimaal 3 maanden overlast).
- Er zijn meerdere klachten.
- De ernstige woonoverlast kan niet met andere instrumenten tot een einde worden gebracht (andere passende en minder ingrijpende instrumenten staan niet ter beschikking, zijn tevergeefs toegepast of niet toepasbaar).

7.3 Stap 3 Dossiervorming

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van 'ernstige woonoverlast' (in de zin van artikel 2:79 APV) zal een dossier moeten worden aangelegd 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. De gemeente ziet erop toe dat het voor een adequate bestrijding van de 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' noodzakelijk overleg met betrokken personen en instanties plaatsvindt. Dit vergt onder meer overleg en afstemming tussen de zorg en veiligheid. 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 2:79, tweede lid, van de APV.

7.4 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 (het effectief tegengaan van de ernstige woonoverlast) heeft geleid.

Op hoofdlijnen geldt daarbij een opbouw van licht naar zwaar:

1. Eerst een 'goed gesprek' (bijvoorbeeld met de wijkagent, buurtbemiddeling / mediation).
- 1a. In geval van huurwoningen heeft de verhuurder een belangrijke rol. De verhuurder heeft, via het huurrecht, vergaande maatregelen (tot en met huisuitzetting) tot zijn beschikking om woonoverlast te laten stoppen. Pas wanneer deze maatregelen geen soelaas bieden en niet tot een oplossing leiden, kan de burgemeester optreden.
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 en mocht ook dat geen effect geven:
3. Het daadwerkelijk opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

7.5 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 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. Hierbij zal standaard een begunstigingstermijn van twee weken worden aangehouden, waarvan in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld in geval van spoedeisend belang) kan worden afgeweken. 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. Daarbij is het belangrijk dat het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om tijdig aan de last te kunnen voldoen. Wanneer er 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 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. In spoedeisende gevallen kan worden besloten de overlastgever geen begunstigingstermijn te geven en in zeer spoedeisende gevallen kan ook zonder voorafgaand besluit bestuursdwang worden toegepast. Het tijdelijk huisverbod (artikel 151, derde lid Gemeentewet), waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt als allerlaatste mogelijkheid.

7.6 Stap 6 Kostenverhaal

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

7.7 Stap 7 Toezicht en handhaving

De gemeente is verantwoordelijk voor het actief handhaven van bestuursrechtelijke maatregelen. De politie acteert op meldingen en signalen. Op basis van de bevindingen adviseert de politie de gemeente schriftelijk.

8. Hardheidsclausule

In bijzondere situaties, waaronder die situaties die niet zijn voorzien ten tijde van het vaststellen van deze beleidsregels, kan de burgemeester van het bepaalde in de beleidsregels afwijken.

9. Inwerkingtreding

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

Bijlage I Interventiemogelijkheden

Hieronder worden de verschillende bestaande interventiemogelijkheden (per partner) uitgewerkt die eerst op toepassingsmogelijkheid bekeken moeten worden, alvorens de burgemeester besluit gebruik te maken van de bevoegdheden genoemd in art 2:79 APV. De maatregelen en interventies kunnen individueel of tegelijk ingezet worden, afhankelijk van de situatie.

Maatregelen door inwoners

De gemeente verwacht van haar inwoners dat ze een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van een woonoverlast situatie. Dit kunnen zij o.a. doen door: een gesprek aan te gaan met de burens, melding te maken bij woningbouwcorporatie, verhuurder of VvE, buurtbemiddeling in te schakelen, een ordemaatregel via het civiele recht te vragen, mediation, het doen van aangifte van strafbare feiten bij de politie of het doen van een handhavingsverzoek bij de gemeente.

Maatregelen woningcorporatie (bij huurwoningen)

In geval van huurwoningen is in eerste instantie altijd de woningcorporatie in de lead voor de aanpak van ernstige overlast. De woningcorporatie kan huurrechtelijke (vrijwillige) gedragsaanwijzingen opleggen (inclusief contractuele boete).

De woningcorporatie kan een geluidsmeting doen om eventuele geluidsoverlast in kaart te brengen. Indien mogelijk kan de woningcorporatie aanpassingen doen aan de woning waardoor overlast verminderd wordt (bijv. geluidsisolatie). Ook kan de woningcorporatie huurders dwingend vragen mee te werken aan buurtbemiddeling, om zo tot een oplossing te komen.

Een huurder die ernstige overlast veroorzaakt, kan een "laatste kans" aangeboden krijgen, om de overlast te staken. De huurder krijgt nog een kans om, door middel van een aangepast huurcontract, zijn gedrag te veranderen. Leeft de huurder de afspraken niet na, of blijft hij overlast veroorzaken, dan kan de verhuurder overgaan tot huisuitzetting (ontbinding huurovereenkomst bij de rechter).

Maatregelen bij psychische of psychiatrische aandoening

Bij veel overlastgevallen spelen psychische problemen of psychiatrische aandoeningen een rol. Overlastgevers zijn dan niet altijd redelijkerwijs aanspreekbaar op hun gedrag. De overlast moet echter wel gestopt worden, zeker als die ernstig is. In dit soort situaties is een nauwe samenwerking tussen gemeente, het sociaal domein, hulpverlening, politie en (in geval van huurwoning) woningcorporatie essentieel om deze mensen passende zorg of maatregelen te bieden, en aldus de overlast te beëindigen. In acute gevallen kan een burgemeester op verzoek van een geneeskundige verklaring besluiten tot het opleggen van een crisismaatregel. (gedwongen opname, Wet verplichte GGZ, medicatie e.d.). In andere – minder spoedeisende - situaties kan een directbetrokkene of arts een procedure tot zorgmachtiging (ZM) starten.

Maatregelen tegen verloedering, vervuiling en brandgevaar

Overlast als gevolg van of in combinatie met een overtreding van de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen en wonen (Woningwet, Bouwbesluit, Huisvestingswet, bestemmingsplan), kan aangepakt worden met handhaving.

De Woningwet biedt diverse mogelijkheden tot aanpakken van woonoverlast, waaronder sluiting van woningen. Sluiting van woningen of panden is toepasbaar bij zowel koopwoningen als huurwoningen.

- Woningwet; artikel 1a geeft de verplichting voor de eigenaar of gebruiker van een woning om er voor te zorgen dat de staat van de woning geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid.
- Woningwet; artikel 13b (Wet Victor) biedt grondslag om een pand na sluiting versneld in gebruik te (laten) nemen en zo leefbaarheidsproblemen als gevolg van langdurige leegstand te voorkomen (mogelijkheid om huurcontract te ontbinden bij woningsluiting; art. 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek), de eigenaar van een gesloten pand te verplichten om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegde gezag, en over te gaan tot onteigening van een woning (art.77 Onteigeningswet).
- Woningwet; artikel 17 verleent de gemeente de bevoegdheid om een woning te sluiten indien de staat of het gebruik ervan dusdanig is dat het een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid tot gevolg heeft.

Maatregelen uit overige wettelijke kaders

Overige wettelijke kaders die ingezet kunnen worden bij vormen van woonoverlast zijn:

- Gemeentewet; artikel 174a (Wet Victoria) geeft bevoegdheid tot sluiting van een woning bij verstoring van de openbare orde rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning.
- Opiumwet; artikel 13b (Wet Damocles) biedt de mogelijkheid woningen of voor het publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten als daar sprake is van drugshandel.
- De APV bevat een aantal lokale bepalingen over diverse vormen van aan wonen verbonden overlast, zoals:
 - Artikel 2.59; betreffende gevaarlijke honden (o.a. muilkorfverplichting);

-
- Artikel 2.60; betreffende overlast dieren;
 - Wet tijdelijk huisverbod; de wet die o.a. bepaalt dat een pleger van huiselijk geweld gedurende een bepaalde tijd zijn of haar woning niet meer in mag.
 - Direct op woonoverlast zijn er diverse wettelijke kaders, gericht op de fysieke leefomgeving (bijv. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; Wabo, Milieuwet). Naar verwachting wordt in 2021 de Omgevingswet ingevoerd, die een groot aantal huidige wetten en bijbehorende regelgeving, gericht op de leefomgeving, zal vervangen.

Maatregelen politie

De politie heeft naast haar taak tot opsporing van strafbare feiten, ook een taak bij het bieden van hulp aan mensen die dat nodig hebben. Dit doen zij op grond van art. 3 van de Politiewet. Je kunt dan o.a. denken aan iemand die gevallen is, maar ook aan iemand die psychische problemen heeft. Dat laatste is bij het tegengaan van woonoverlast veroorzaakt door mensen met een psychische aandoening een belangrijke taak. De wijkagent kan een bemiddelende rol spelen door met omwonenden in gesprek te gaan. Indien dit niet toereikend is, kan de wijkagent doorverwijzen naar buurtbemiddeling of hulpverleningsinstellingen. Daarnaast kan de politie ook strafrechtelijk optreden wanneer daartoe aanleiding is.

Maatregelen Strafrecht

Bij ernstige normschendingen, bedreiging en discriminatie of bij escalatie in de vorm van geweld tegen personen of goederen bestaat de mogelijkheid tot handhaving op basis van het strafrecht. Het Openbaar Ministerie kan de overlastveroorzaker strafrechtelijk vervolgen. Lopende het strafrechttraject kan het nodig worden geacht om maatregelen in het kader van de Wet aanpak woonoverlast in te zetten.

Bijlage II

