

## Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Gouda houdende regels omtrent de aanpak van woonoverlast (Beleidsregel aanpak woonoverlast gemeente Gouda 2020)

De burgemeester van de gemeente Gouda;

Gelet op het bepaalde in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:48 van de Algemene plaatselijke verordening Gouda 2020;

Besluit vast te stellen

### De Beleidsregel aanpak woonoverlast gemeente Gouda 2020

#### 1. Inleiding

Per 1 juli 2017 is de “Wet aanpak woonoverlast” in werking getreden (Stb. 2017, 77). Daarbij is een nieuw artikel 151d Gemeentewet ingevoerd dat onder meer omvat de 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. De bevoegdheid ziet toe op het in bestuursrechtelijke zin interveniëren in gespannen burenerhoudingen vanwege ernstige hinder in of vanuit een woning of in de onmiddellijke nabijheid ervan.

De gemeenteraad heeft bij besluit van 11 november 2020 besloten om toepassing te geven aan de in artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet bedoelde bevoegdheid. Hierop is een nieuw artikel 2:48 in de Algemene plaatselijke verordening Gouda 2020 opgenomen. Deze beleidsregel voorziet in een nadere invulling van het artikel.

De wetgever heeft de term ‘ernstige woonoverlast’ niet nader gedefinieerd en vooral beschreven aan de hand van voorbeelden van gedragingen die kwalificeren als (ernstige) woonoverlast. Het betreft een 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 limitatief 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 de situatie.

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 gedragsaanwijzing aan de overlastgever(s). De beleidsregel start met het juridisch kader, vervolgens wordt het te doorlopen stappenplan beschreven en in paragraaf 4 staat beschreven wanneer afgeweken kan worden van deze beleidsregel.

#### 2. Juridisch kader

De beleidsregel is gebaseerd op de volgende artikelen uit wet- en regelgeving, zoals deze golden op het moment van vaststelling van deze beleidsregel.

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 basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.
2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

#### **Artikel 2:48 Woonoverlast Algemene plaatselijke verordening Gouda 2020**

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. 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.

#### *Voorzienbaarheid*

Deze beleidsregel beoogt bij te dragen aan verduidelijking van de handhavingsbevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van de zorgplicht van bewoners om geen ernstige hinder voor omwonenden te veroorzaken. Daarbij wordt met deze beleidsregel voldaan aan het vereiste van voorzienbaarheid - de mogelijkheid voor burgers om hun gedrag op de in artikel 2:48 van de Algemene plaatselijke verordening Gouda 2020 (hierna: APV) opgenomen zorgplicht af te stemmen en aldus bestuursrechtelijk ingrijpen van de burgemeester te voorkomen. Daarbij maakt de beleidsregel inzichtelijk in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester toepassing kan geven aan haar in artikel 2:48 van de APV opgenomen bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing. Met de vaststelling van beleidsregels wordt duidelijkheid gegeven over de manier waarop de burgemeester met zijn bevoegdheden omgaat.

#### *Inperking persoonlijke levenssfeer*

Het geven van een gedragsaanwijzing is een inperking van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en kan daarnaast ook inbreuk maken op het recht van ongestoord genot van het eigendom zoals neergelegd in artikel 1, van het Eerste Protocol bij het EVRM. Op grond van Europese jurisprudentie moet het gebruik van een bevoegdheid die genoemde rechten inperkt voldoende voorzienbaar zijn: een regel moet voor een burger voldoende duidelijk zijn zodat hij weet welke rechten of plichten hij daaraan kan onttelen. Daarom is in artikel 2:48 lid 3 opgenomen wat in ieder geval wordt verstaan onder ernstige en herhaaldelijke hinder en is in het tweede lid bepaald dat de burgemeester beleidsregels opstelt ten behoeve van de uitvoering van de oplegging van een gedragsaanwijzing. In de beleidsregels is een stappenplan opgenomen waarin staat welke acties de burgemeester zal ondernemen alvorens tot de oplegging van een gedragsaanwijzing over te gaan.

#### *Ernstige en herhaaldelijke hinder*

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. Het is geen vereiste dat de hinder onrechtmatig is. En andersom zal niet elke onrechtmatige burenhinder ook automatisch kunnen worden aangemerkt als ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet. Artikel 2:48 van de APV somt een aantal vormen van 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 maakt geen gebruik van zijn bevoegdheid op basis van één incident.

Ten slotte 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.

### **3. Stappenplan/procesbeschrijving**

Op hoofdlijnen volgt hierna een stappenplan dat inzicht biedt in de wijze waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen gebruik te maken van de in artikel 2:48 APV en in artikel 151d van de



Gemeentewet neergelegde bestuursdwangbevoegdheid. Ook staat beschreven welke vorm de 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 Gouda, bijvoorbeeld via het Meldpunt Openbaar Gebied of via het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD. Het kan ook zo zijn dat de gemeente Gouda, de politie, een woningcorporatie of één van de samenwerkingspartners van de gemeente Gouda mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert.

#### **Stap 2: Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast**

Meldingen die bij de gemeente Gouda binnenkomen worden geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie, stadstoezicht, het Meldpunt Zorg en Overlast of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. In geval van huurwoningen vervult de woningcorporatie deze taak. Belangrijk is om de precieze aard en omvang van de woonoverlast vast te stellen. Uit de kwalificatie moet duidelijk blijken dat sprake is van ernstige en herhaaldelijke woonoverlast.

#### **Stap 3: Dossiervorming**

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van ernstige woonoverlast wordt door de gemeente een dossier aangelegd met 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. Bij het samenstellen van het dossier worden de toepasselijke privacyregels in acht genomen.

Voor een adequate bestrijding van de 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' vindt overleg met betrokken instanties plaats.

#### **Stap 4: Verkenning en inventarisatie mogelijke andere 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 door de afdeling Veiligheid en Wijken welke interventies of maatregelen in het concrete geval (kunnen) zijn aangewezen.

Op hoofdlijnen geldt daarbij de volgorde van licht naar zwaar: een "goed gesprek" (bijvoorbeeld met de wijkagent of buurtbeheerder), buurtbemiddeling of mediation, inzet van andere bestuurlijke instrumenten. Alvorens de zwaardere middelen in te zetten zal bekeken moeten worden of de hiervoor genoemde lichtere middelen effectief kunnen zijn. In het geval dat de veroorzaker van de overlast kampt met psychische problematiek heeft het Meldpunt Zorg en Overlast (GGD) een rol in de toeleiding naar passende hulpverlening, om te pogen de overlast op die manier te beëindigen.

Het nemen van maatregelen tegen woonoverlast is pas aan de orde, indien de geconstateerde woonoverlast niet op een andere geschikte wijze kan worden bestreden (artikel 151d, tweede lid, Gemeentewet). Dit betekent dat deze maatregelen pas in beeld komen, 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 wanneer kan worden aangewend: in plaats van een gedragsaanwijzing kan bij drugsoverlast bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op artikel 13b Opiumwet, bij bouwkundige gebreken komt de Woningwet in beeld en bij zeer ernstige verstoringen van de openbare orde (of dreigende ernstige verstoring) rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning, bijvoorbeeld zware geweldsincidenten, vuurwapenbezit e.d. kan de toepassing van artikel 174a Gemeentewet worden overwogen.

#### **Stap 5: Het geven van een waarschuwing**

De overlastgever ontvangt een waarschuwing wanneer de maatregelen uit stap 4 niet geleid hebben tot afname van de overlast. Uit de waarschuwing blijkt wat van de overlastgever verlangd wordt. Ook wordt hierin vermeld wat de consequenties zijn als de overlast blijft voortduren.

#### **Stap 6: Het geven van een gedragsaanwijzing**

De burgemeester legt pas een maatregel of last op als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Hiermee wordt bedoeld op minder ingrijpende middelen, conform het subsidiariteitsbeginsel. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe.

Andere voorbeelden zijn het geven van een waarschuwing, inzet van mediation of buurtbemiddeling of een civiele procedure aanspannen door de buurtbewoner of eigenaar. Pas als de burgemeester meent, dat er redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is om de ernstige hinder tegen te gaan, dus als eerdere maatregelen of acties geen of onvoldoende soelaas bieden, legt hij een last op.



In de last onder dwangsom wordt een gedragsaanwijzing in de vorm van een last gegeven. Bij een last onder dwangsom verbeurt de betrokken bewoner per geconstateerde overtreding een dwangsom, indien hij binnen de begunstigingstermijn niet, niet tijdig of niet volledig aan de opgelegde gedragsaanwijzing voldoet. Het bedrag wordt vooraf kenbaar gemaakt in de gedragsaanwijzing. In het dwangsombesluit wordt eenduidig omschreven wat van de betrokken overlastgever wordt verwacht, welke eventuele begunstigingstermijn daarvoor geldt en wat de gevolgen zijn bij het niet, niet tijdig of niet volledig voldoen aan de opgelegde last. De gedragsaanwijzing is afgestemd op de precieze aard van de overtreding en op de individuele omstandigheden van het geval, waarbij belangrijk is dat het in het vermogen van de betrokkene ligt om aan de last te kunnen voldoen.

Voorbeelden van gedragsaanwijzingen, die kunnen worden opgelegd:

- Het ontvangen van een beperkt aantal bezoekers per dag
- Geen luide muziek draaien
- In de nacht geen muziekinstrument bespelen
- niet schreeuwen, bonken, stampen
- Een hond muilkorven op het eigen erf dan wel binnen houden
- Aantal huisdieren verminderen
- Gebod om psychische hulp te zoeken
- Gebod om vuil en ongedierte te (laten) verwijderen

Bij het opleggen van een gedragsaanwijzing wordt in beginsel een last onder dwangsom opgelegd. In bijzondere situaties kan dit anders zijn, bijvoorbeeld wanneer de vereiste spoed zich daartegen verzet 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.

Bij het opleggen van een gedragsaanwijzing onder last van bestuursdwang kan worden gedacht 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 tijdelijk huisverbod als bedoeld in artikel 151, derde lid van de Gemeentewet, waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt als "ultimum remedium" en wordt slechts in het uiterste geval ingezet, bijvoorbeeld als het opleggen van dwangsommen onvoldoende effect heeft.

De hoogte van de dwangsom bedraagt minimaal € 100,- en maximaal € 1.000,- per keer dat er opnieuw ernstige hinder wordt veroorzaakt, met een maximum van € 500,- respectievelijk € 5.000,-. De betrokkene kan bezwaar maken tegen een dwangsombesluit.

De nieuwe bevoegdheid zal alleen worden gehanteerd na een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat daarbij uiteraard om de belangen van zowel de veroorzaker(s) als degenen die hinder ondervinden. Als uitgangspunt geldt dat degenen die aantoonbaar ernstige en herhaaldelijke hinder ondervinden, bescherming verdienen. Dat impliceert dat het niet verantwoord is om de beëindiging van de hinder een onredelijk lange tijd te laten duren. In praktijk is er al een lange tijd vooraf gegaan aan een gedragsaanwijzing. Het kan niet zo zijn dat de aanpak van hinder een slepende kwestie wordt. Er is altijd sprake van een behoorlijke mate van urgentie. Het is voorspelbaar dat de burgemeester soms voor een dilemma zal komen te staan maar dat er ook een verantwoord besluit moet worden genomen. Elk verbod zal uiterst zorgvuldig worden gemotiveerd.

De burgemeester zal per geval een afweging maken, volgens het stappenplan. Mocht deze gerichte aanpak geen enkel effect sorteren, dan kan men desgewenst alsnog overgaan het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod als uiterste maatregel. Sluiting van de woning geldt voor een periode van tien dagen. Indien er ernstige vrees is voor verdere overtreding kan de looptijd van het verbod verlengd worden tot ten hoogste vier weken.

De afweging van deze gegronde redenen kunnen worden herleid uit de opbouw van het situatierapport dan wel op basis van het totale dossier waaronder eveneens verslagen van casusoverleggen dienen te worden verstaan dan wel documenten waaruit blijkt dat andere afwegingen of keuzes niet het gewenste effect hebben gehad om de overlast ongedaan te maken. Sluiting van de woning heeft tot doel dat de rust in de omgeving hersteld kan worden.

#### **Stap 7: Kostenverhaal**

Uitgangspunt bij de toepassing van bestuursdwang is dat de kosten ervan voor rekening van de overtreder van de zorgplicht komen. Deze kosten worden bij hem in rekening gebracht, op grond van artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht.



### **Stap 8: Toezicht en handhaving**

Het toezicht op de naleving van de opgelegde last is afhankelijk van de aard van de last en is belegd bij de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren van de gemeente Gouda.

### **4. Afwijken van de beleidsregel**

Gelet op het karakter van deze beleidsregel kan in bijzondere omstandigheden, via de inherente afwijkingbevoegdheid van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht, worden afgeweken van de in deze beleidsregel beschreven gedragslijn.

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. Er moet een voldoende termijn worden gegund. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen of mensen die om andere redenen handelingsonbekwaam zijn. Het is mogelijk dat zij, door hun gesteldheid, niet bij machte zijn de overlast gevende gedragingen te staken. Een gedragsaanwijzing mag ook dan opgelegd worden, maar mogelijk is dit niet altijd een voldoende passende maatregel ter beëindiging van de overlast.

### **Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt daags na bekendmaking in werking.

*Besloten op 23 november 2020*

*De burgemeester van Gouda,*

*Mr. drs. P. Verhoeve*