

Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Doesburg 2020

De burgemeester van de gemeente Doesburg;

Overwegende dat:

het noodzakelijk is beleid te formuleren inzake het opleggen van een gedragsaanwijzing ter bestrijding van ernstige woonoverlast als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet;

gelet op artikel 151d Gemeentewet, artikel 2:79 Algemene plaatselijke verordening gemeente Doesburg (APV) en gezien het besluit d.d. 20 december 2018 van de gemeenteraad;

besluit:

vast te stellen de: Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Doesburg luidende als volgt:

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

De volgende in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de APV en in deze beleidsregel gebezigde begrippen worden als volgt omschreven:

1. *APV*: Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Doesburg;
2. *inwoner*: persoon ingeschreven in de Basisregistratie personen van de gemeente Doesburg;
3. *Bestuurlijke gedragsaanwijzing*: een last onder bestuursdwang of dwangsom in de vorm van een gedragsaanwijzing van de burgemeester waarin staat welke gedraging(en) moet(en) worden beëindigd en binnen welke termijn.
4. *woonoverlast*: ernstige en herhaaldelijke hinder, veroorzaakt door een overlastgever of degene voor wie de bewoner verantwoordelijk is, in of vanuit en rondom een woning.
5. *ernstige en herhaaldelijke hinder*: overlast in welke vorm dan ook, die naar algemene maatstaven in het maatschappelijk verkeer als ernstig is te kwalificeren, veroorzaakt in of vanuit een woning of bij een woning behorend erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan en die herhaaldelijk wordt veroorzaakt, gestaafd met feitelijke gegevens op basis van waarnemingen, al dan niet in combinatie met metingen.
6. *omwonenden*: inwoners die in de onmiddellijke nabijheid van het adres waarop overlast wordt veroorzaakt woonachtig zijn.
7. *onmiddellijke nabijheid (van die woning of dat erf)*: bij de hantering van dit begrip zullen praktische toepasbaarheid en redelijkheid het uitgangspunt vormen. Het gaat erom dat er een duidelijk verband moet zijn tussen de hinderlijke gedraging en de woning of het erf van de veroorzaker.
8. *zorgplicht*: de plicht van een inwoner om ervoor zorg te dragen dat zijn gedragingen, of de gedragingen van degene voor wie hij verantwoordelijk is, in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning - binnen een straal van circa 100 meter - of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt;
9. *een andere geschikte wijze*: de burgemeester legt pas een specifieke gedragsaanwijzing op als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Doorgaans wordt daarmee bedoeld op minder ingrijpende middelen zoals buurtbemiddeling, mediation, hulpverlening, waarschuwen of een andere maatregel die als doel heeft de overlast te beëindigen, maar ook het door de verhuurder van de woning van de overlastgever aanspannen van een civiele procedure. De burgemeester komt beleidsruimte toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan.
10. *ketenpartners*: woningcorporaties, GGZ en andere zorginstellingen of andere maatschappelijke organisaties, politie en justitie, die in samenspraak met de gemeente betrokken zijn bij een woonoverlast situatie.
11. *last*: een last kan inhouden een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een tijdelijk huisverbod.
12. *tijdelijk huisverbod*: een verbod om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij een bij die woning behorend erf.
13. *woningverhuurder*: in deze beleidsregels wordt woningverhuurder als term aangehouden voor zowel woningcorporaties als andere (particuliere) woningverhuurders. Waar onderscheid van belang is wordt expliciet gesproken over woningcorporaties respectievelijke (particuliere) woningverhuurder of zijn/haar vertegenwoordiger.

14. *Multidisciplinair overleg*: overlegstructuur waarbij diverse organisaties zorgbehoeften van overlastplegers en/of verwarde personen bespreken, waarbij een individuele aanpak wordt ontwikkeld en uitgevoerd op lokaal of regionaal niveau.

Hoofdstuk 2 Meldingen

Artikel 2. Melden van woonoverlast

1. De omwonenden dan wel degenen die woonoverlast ondervinden kunnen hiervan melding doen bij de gemeente.
2. Indien het om woonoverlast gaat waarbij het een woning van een woningverhuurder betreft, moet de overlast worden gemeld aan de woningverhuurder.
3. Ook kan een verzoek voor het opleggen van een bestuurlijke gedragsaanwijzing komen van het multidisciplinair overleg, het Veiligheidshuis en in bijzondere situaties de woningbouwcorporaties.

Artikel 3. Procedure huurwoningen en koopwoningen

1. Daar waar sprake is van woonoverlast vanuit een huurwoning vindt afstemming plaats met de betreffende woningverhuurder. Primair zal gekeken worden in hoeverre een eigen procedure van de woningverhuurder voor de behandeling van de overlastmeldingen en het beëindigen van de overlast, ingezet kan worden om de overlast te beëindigen.
2. Daar waar sprake is van woonoverlast vanuit een koopwoning vindt er, indien sprake is van een VvE, afstemming plaats met de betreffende VvE. Gezamenlijk zal gekeken worden in hoeverre een eigen procedure van een VvE voor de behandeling van de meldingen van en het beëindigen van de overlast, ingezet kan worden om de overlast te beëindigen.
3. Indien een woningverhuurder of VvE al datgene wat in zijn macht ligt aantoonbaar heeft ingezet om de woonoverlast te beëindigen en er nog steeds sprake is van overlast, of er ontstaat een urgente situatie, dat wil zeggen dat haast is geboden, dan kan de woningverhuurder of VvE aan de burgemeester verzoeken om ondersteuning in de vorm van gebruikmaking van artikel 2:79 APV.

Artikel 4. Inhoud van een melding

1. In de melding, als bedoeld in artikel 2, moet staan:
 - Het adres van de woning/erf van waaruit de woonoverlast wordt veroorzaakt;
 - Zo mogelijk de naam/namen van de (vermoedelijke) veroorzaker/veroorzakers;
 - De aard van de overlast;
 - De ernst van de overlast, hoe vaak deze voorkomt en wanneer deze is voorgekomen;
 - Wat de melder heeft ondernomen om de overlast te beëindigen;
 - Zo mogelijk de feitelijke gegevens op basis van vastgelegde waarnemingen, metingen, foto- of filmmateriaal en dergelijke.
2. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek bepaalt de burgemeester of hij toepassing geeft aan artikel 2:79 APV. In dat geval wordt gehandeld conform artikel 6 e.v. van deze beleidsregel.

Artikel 5. Beoordeling ernstige herhaaldelijke hinder

1. De burgemeester beoordeelt of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder zoals bedoeld in artikel 2:79 APV. Daartoe wordt informatie ingewonnen bij de melder en worden betrokken professionele partijen bevroegd. Ook een buurtonderzoek behoort tot de mogelijkheden en er wordt wederhoor gevraagd bij de overlastgever om een scherp beeld te krijgen over onder meer de aard, de ernst, de frequentie en de veroorzaker(s) van de overlast.
2. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek bepaalt de burgemeester of hij toepassing geeft aan artikel 2:79 APV.

Hoofdstuk 3 Afwegingen aanpak overlastsituatie

Artikel 6. Psychische en/of psychiatrische aandoening bij overlastsituatie

1. Bij de keuze van de wijze waarop een overlastsituatie wordt aangepakt, wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de overlastgever(s) kamp(t)(en) met een psychische, of psychiatrische aandoening.
2. Als er psychische of psychiatrische problemen aan de orde zijn, dan is er een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de hulpverleningsinstanties.
3. De gemeente ziet toe op de belangen van de omwonenden. Indien de frequentie en de intensiteit van de overlast, eventueel in combinatie met risico's voor omwonenden, dusdanig groot zijn dat de veiligheid in het geding is of de situatie anderszins door de burgemeester als onhoudbaar wordt beoordeeld, en er geen andere mogelijkheden meer zijn, kan de burgemeester een gedragsaanwijzing opleggen.

Artikel 7. Toepassing van artikel 2:79 APV

1. Voordat een gedragsaanwijzing wordt gegeven zoals bedoeld in artikel 2:79 van de APV, wordt zo mogelijk eerst gebruik gemaakt van een andere geschikte wijze om de woonoverlast aan te pakken.
2. Als er geen einde komt aan de woonoverlast op een andere geschikte wijze, dan bepaalt de burgemeester in overleg met de eventueel reeds ingeschakelde instanties of hij toepassing geeft aan de gedragsaanwijzing en handhaving daarvan als bedoeld in artikel 2:79 APV.
3. Het beschikken over een deugdelijk dossier vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2:79 APV.

Hoofdstuk 4. Gebodsbepaling en maatregelen

Artikel 8. Waarschuwing (gedragingen in of vanuit de woning of het erf)

1. Als het dossier - als bedoeld in artikel 7 - de toepassing van artikel 2:79 APV rechtvaardigt, dan wordt de overlastgever(s) uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek zal plaatsvinden met de burgemeester en een medewerker van de gemeente Doesburg.
2. Na het gesprek stuurt de burgemeester een waarschuwing, met de besproken punten zoals in artikel 1 wordt benoemd, aan de veroorzaker(s) van de woonoverlast.
3. De burgemeester zal in de waarschuwing van de veroorzaker van de woonoverlast eisen dat de gedraging(en) die de woonoverlast voor omwonenden veroorzaakt of veroorzaken wordt of worden gestaakt.
4. In de waarschuwing staat welke gedragingen moeten worden beëindigd en/of niet mogen worden herhaald. Daarbij wordt eveneens het opleggen van een gedragsaanwijzing in het vooruitzicht gesteld indien de bedoelde gedragingen niet binnen de gestelde termijn zijn gestaakt.
5. De veroorzaker van de woonoverlast wordt in de gelegenheid gesteld om tegen het voornemen om een waarschuwing te geven een zienswijze in te dienen.
6. Mocht er na de waarschuwing geen woonoverlast meer worden geconstateerd dan wordt er geen gedragsaanwijzing opgelegd. De bestuurlijke waarschuwingsbrief heeft, tenzij anders vermeld, een "geldigheidsduur" van één jaar na dagtekening van de brief.
7. Gaat de overlastgever niet in op de uitnodiging voor een gesprek, dan wordt volstaan met het versturen van de waarschuwing.

Artikel 9. Gedragsaanwijzing

1. Indien de veroorzaker zijn gedraging(en), die woonoverlast voor omwonenden tot gevolg hebben, niet heeft gestaakt binnen de termijn die daarvoor bij waarschuwing is gegeven, geeft de burgemeester een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.
2. In de gedragsaanwijzing wordt duidelijk en concreet omschreven welke gedraging(en) moet worden gestaakt, binnen welke termijn en wat de gevolgen zijn als niet aan deze last wordt voldaan. De last wordt deugdelijk gemotiveerd onder vermelding van de aanpak die reeds op grond van artikel 7 en 8 is gevolgd.
3. Het opleggen van de gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 2:79 APV kan ook gecombineerd worden met een andere geschikte wijze.

Artikel 10. Huisverbod

1. De in artikel 9 bedoelde last kan eveneens inhouden een verbod aan de veroorzaker van de woonoverlast om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf van waaruit de gedraging(en) plaatsvinden, voor de duur van maximaal tien dagen en bij ernstige vrees voor verdere overtreding te verlengen tot ten hoogste vier weken. Op dit verbod zijn 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 van toepassing.
2. Het verbod als bedoeld in het eerste lid van dit artikel zal pas worden uitgevaardigd wanneer er gegronde redenen zijn voor de verwachting dat een gedragsaanwijzing niet binnen de gestelde termijn tot het beoogde resultaat zal leiden.

Artikel 11. Stappenplan

1. De burgemeester hanteert het volgende stappenplan van de in te zetten sanctiemiddelen na het constateren van overtredingen van artikel, eerste lid, 2:79 APV:
Stap 1: bemiddeling.
stap 2: een schriftelijke waarschuwing.
Stap 3: het opleggen van een besluit last onder dwangsom.
Stap 4: het besluit tot het invorderen van een dwangsom (invorderingsbeschikking).
Stap 5: het opleggen van een besluit last onder bestuursdwang.
Stap 6: toepassing van feitelijke bestuursdwang.

- Stap 7: opleggen van een tijdelijk huisverbod.
2. De burgemeester gaat alleen over naar de volgende stap wanneer de vorige stap of stappen niet tot het gewenste resultaat heeft geleid en er aantoonbaar nog steeds sprake is van schending van de zorgplicht als genoemd in artikel 2:79, eerste lid, APV.
 3. Als de prikkel om aan de last onder dwangsom te voldoen vanwege beperkte financiële draagkracht bij de inwoner onvoldoende aanwezig is kan de burgemeester stap 3 en 4 overslaan.

Artikel 12. Spoedprocedure

Indien de aard en mate van de woonoverlast vereisen dat onmiddellijk een gedragsaanwijzing aan de veroorzaker(s) van de overlast wordt opgelegd, zijn de artikelen 6, eerste en tweede lid en 7 niet van toepassing en kan de burgemeester één stap of meerdere van de in artikel 11 beschreven stappen overslaan.

Artikel 13. Controle op naleving

1. De controle op de naleving van de gedragsaanwijzing is een taak van de toezichthouders die op grond van artikel 6.2 van de APV met het toezicht op de uitvoering van de APV zijn belast.
2. Ook kan gebruik worden gemaakt van informatie van melders, omwonenden en betrokken instanties.

Artikel 14. Hoogte dwangsom

De hoogte van de dwangsom bedraagt maximaal € 5000,- per keer dat niet voldaan wordt aan de last, tot een maximum van € 25.000,- of maximaal € 5.000,- per week dat niet wordt voldaan aan de last, tot een maximum van € 25.000,-.

Bij de beoordeling van de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de inwoner en de prikkel die uit moet gaan om de opgelegde maatregel uit te voeren.

Hoofdstuk 5. Inwerkingtreding en citeertitel

Artikel 15. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking nadat deze is bekend gemaakt.

Artikel 16. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Doesburg 2020.

Doesburg, 29 Januari 2020

*de burgemeester van Doesburg,
Mevrouw L.W.C.M van der Meijs*

Toelichting

Inleiding

Ook in de gemeente Doesburg ervaren bewoners woonoverlast, zoals geluidsoverlast van burens, vervuilde tuinen en woningen of overlast van dieren. Zeker aanhoudende overlast kan het woongenot en gevoel van veiligheid van bewoners ernstig bedreigen. Bij woonoverlast gaat het vooral om overlast tussen buurtbewoners onderling, vaak als gevolg van botsende leefstijlen.

Op 1 juli 2017 is artikel 151d Gemeentewet van kracht geworden. Deze aanvulling van de Gemeentewet is het resultaat van een initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer. Het nieuwe wetsartikel bepaalt dat de gemeenteraad in een verordening aan de burgemeester de bevoegdheid kan geven om een gedragsaanwijzing te geven aan veroorzakers van overlast, in de vorm van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom, conform artikel 125 Gemeentewet gelezen in samenhang met de artikelen 5:21, 5:31d en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Bestaande bevoegdheden voor de aanpak van woonoverlast

Waar het gaat om overlast als gevolg van of in combinatie met een overtreding van de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen en wonen (Woningwet en Huisvestingswet), kan de gemeente overgaan tot handhaving. De beëindiging van de overtreding maakt dan een einde aan de woonoverlast. Daarnaast heeft de gemeente nog andere mogelijkheden om op te treden tegen woonoverlast. Hieronder worden deze kort uiteen gezet.

Artikel 174a Gemeentewet verleent aan de burgemeester de bevoegdheid om een woning te sluiten bij verstoring van de openbare orde rond de woning. In artikel 1a van de Woningwet staat de verplichting voor de eigenaar of gebruiker van een woning om er voor te zorgen (zorgplicht) dat de staat van de woning geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid. De Wet Victor werd in 2002 van kracht. Die wet maakt het gemakkelijker om een huurcontract te ontbinden bij woningsluiting (artikel 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek), verplicht de eigenaar van een gesloten pand om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegde gezag (artikel 14 Woningwet) en leidde tot een wijziging van de regels omtrent de onteigening van een woning (artikel 77 Ontheingingswet). Artikel 17 Woningwet 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. Tot slot artikel 13b Opiumwet, dat bepaalt dat de burgemeester een woning kan sluiten als daarin sprake is van drugshandel.

De opsomming laat zien dat er al diverse wettelijke mogelijkheden zijn om woonoverlast aan te pakken. Het aantal is in de afgelopen jaren uitgebreid, maar desalniettemin bleek in de praktijk dat de gemeenten behoefte hebben aan een extra bevoegdheid, een verfijnder instrument. Dat was de aanleiding voor artikel 151d Gemeentewet.

Extra bevoegdheid op grond van artikel 151d Gemeentewet

Het artikel 151d Gemeentewet (hierna: artikel 151d) geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om aan de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om aan iemand die ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaakt een gedragsaanwijzing te geven in de vorm van een last onder bestuursdwang. Op grond van de Awb kan de burgemeester in plaats van een last onder bestuursdwang dan ook een last onder dwangsom opleggen.

De bevoegdheid geldt voor alle woningen in de gemeente, dus ook voor de corporatiewoningen en andere huurwoningen. Dat betekent dat woningverhuurders in zeer urgente gevallen, of nadat zij al datgene wat in hun macht ligt hebben ingezet om de overlast te beëindigen, een beroep kunnen doen op de burgemeester. Bovendien biedt de bevoegdheid meer mogelijkheden om op te treden tegen particuliere huiseigenaren/bewoners die overlast veroorzaken. Die groep veroorzakers is nu, zonder gebruik van artikel 151d, het lastigst aan te pakken.

Per 20 december 2018 maakt artikel 2:79 onderdeel uit van de APV gemeente Doesburg. De gemeenteraad heeft met het opnemen van dit artikel in de APV de burgemeester nieuwe bevoegdheden toegekend op grond artikel 151d Gemeentewet ter bestrijding van ernstige en herhaaldelijke woonoverlast.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsomschrijving

In artikel 1 van deze beleidsregel wordt nadere uitleg gegeven aan een aantal begrippen die in het wetsartikel (151d Gemeentewet), de verordening (2:79 APV) en/of in deze beleidsregel worden gebruikt. De begripsomschrijving beperkt zich met name tot begrippen als 'ernstige en herhaaldelijke hinder', 'omwonenden' en 'onmiddellijke nabijheid' omdat deze termen ruim te interpreteren zijn. Juridische termen als een 'Last onder dwangsom' en een 'Last onder bestuursdwang' worden verondersteld bekend in de Awb te zijn en derhalve niet nader verklaard in deze beleidsregel.

Van “woonoverlast” is sprake als de omwonenden duidelijk aangeven dat zij de hinder als ernstig ervaren en gemeentemedewerkers dit beamen op basis van gegevens en/of getuigenis. Het zal moeten gaan om hinder die groter is dan wat in het normale maatschappelijke verkeer tussen burens als gebruikelijk en aanvaardbaar wordt gezien. De weging en beoordeling van de ernst en de frequentie zullen afhangen van de specifieke overlastsituatie. De hinder kan zich voordoen in vele varianten. Artikel 2.79, derde 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. De burgemeester geeft derhalve geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

De “onmiddellijke nabijheid” (van die woning of dat erf) wordt als volgt geïnterpreteerd. Bij de hantering van het begrip “onmiddellijke nabijheid” (van die woning of dat erf) zullen praktische toepasbaarheid en redelijkheid het uitgangspunt vormen. Hinderlijke gedragingen in de tuin van de burens vallen er in beginsel onder. Het gaat erom dat er een duidelijk verband moet zijn tussen de hinderlijke gedraging en de woning of het erf van de veroorzaker. Dat verband valt niet in een maximaal aantal meters vanaf de perceelgrens vast te leggen. Hinderlijk gedrag buiten de onmiddellijke nabijheid van de woning of het erf, bijvoorbeeld in een straat verderop, valt buiten de bepaling. In dat geval gaat het overigens al snel om gedragingen in de openbare ruimte, waar andere regels gelden, zoals met betrekking tot de verstoring van de openbare orde. Artikel 2:79 APV leent zich dan niet voor gebruik.

Artikel 2. Melden van overlast

De melders c.q. de overlastbelevers (niet alleen omwonenden maar bijvoorbeeld ook bedrijven of instellingen) moeten duidelijk aangeven wat zij aan overlast ervaren en hoe ernstig dit is voor hen. Of er sprake is van overlastgevend gedrag beoordeelt de burgemeester aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval en de intensiteit van de gedragingen. De meldingen komen binnen bij Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente. Wanneer het een huurwoning betreft wordt de overlast gemeld bij de woningverhuurder.

Artikel 3. Procedure huurwoningen en koopwoningen

Het is niet zo dat alleen de burgemeester actie kan ondernemen tegen woonoverlast. Degenen die er onder gebukt gaan, kunnen procederen tegen de veroorzaker, als praten of andere benaderingen niet helpen. In de praktijk komt procederen echter weinig voor, omdat het tijdrovend en kostbaar is. Woningverhuurders hebben de mogelijkheid om gebruik te maken van de mogelijkheden die het huurrecht biedt. Zij kunnen in het huurcontract bepalingen opnemen die de huurders ervan weerhouden om overlast te veroorzaken. Als uiterste middel kunnen zij aan de rechter ontbinding van het huurcontract vragen. Woningcorporaties passen soms ook de gedragsaanwijzing toe, in de vorm van een sommatiebrief. Een dergelijke aanwijzing is in feite een gebod om overlast te beëindigen en kan deel uitmaken van een juridische procedure, gericht op huurontbinding, met als gevolg uitzetting. Een corporatie kan in zeer urgente gevallen een beroep doen op de burgemeester.

Artikel 4. Inhoud van de melding en Artikel 5. Beoordeling ernstige en herhaaldelijke hinder

Woonoverlast doet zich voor in allerlei vormen en intensiteiten. De gemeente wint bij de melder c.q. de overlastbelevers informatie in over de melding om een scherp beeld te krijgen van de situatie. Dat wil zeggen de aard, de ernst, de frequentie en de veroorzaker(s) van de overlast.

De melders c.q. de overlastbelevers moeten duidelijk aangeven wat zij aan overlast ervaren en hoe ernstig dit voor hen is aan de hand van vastgelegde waarnemingen met data, zo mogelijk gestaafd met metingen en/of foto- of filmmateriaal. Omdat overlast een subjectieve beleving is, dragen deze feiten ertoe bij om te bepalen of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder. De gemeente laat zich tevens informeren door betrokken partijen als politie, de woningverhuurder, sociaal gebiedsteam, handhaving en andere betrokken hulpverleningsinstanties. Een buurtonderzoek en een gesprek met de vermeende overlastgever behoren ook tot de te nemen stappen. Of er sprake is van woonoverlast zoals bedoeld in artikel 2:79 van de APV beoordeelt de burgemeester aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval en de intensiteit van de gedragingen. Artikel 2:79, lid 2 van de APV geeft niet limitatieve opsomming van verschijningsvormen van woonoverlast. Overlast is zoals gezegd subjectief, maar bij de beoordeling van een casus wordt getoetst of en in hoeverre er sprake is van een belangrijke afwijking van wat in het normale dagelijkse verkeer tussen bewoners en omwonenden gebruikelijk en aanvaardbaar is.

Artikel 6. Psychische en/of psychiatrische aandoening bij overlastsituatie

Bij de keuze van de manier waarop een overlastsituatie wordt aangepakt wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat overlastgevers kampen met een psychische of psychiatrische aandoening. Het moet immers in het vermogen van de veroorzaker liggen om zijn hinderlijke gedragingen te staken. Als er psychische of psychiatrische problemen aan de orde zijn, dan is er altijd een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de hulpverlening. Tegelijkertijd verliest de gemeente niet de belangen van de omwonenden uit het oog. Het kan daarom voorkomen dat de frequentie en de intensiteit van de overlast, eventueel in combinatie met risico's voor omwonenden, dusdanig groot zijn dat de burgemeester geen andere mogelijkheid heeft dan het geven van een gedragsaanwijzing. Hierbij vindt af-

stemming plaats met de hulpverlenende instanties. Het rekening houden met de psychische of psychiatrische problemen van veroorzakers, komt overeen met de bedoeling van de wetgever. Het is mogelijk dat een overlastgever, vanwege zijn/haar psychische gesteldheid, niet bij machte is de overlastgevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel is dan niet het middel.

Artikel 7. Toepassing van artikel 2:79 APV

Voordat de burgemeester overgaat tot een gedragsaanwijzing wordt bekeken of een minder zware aanpak mogelijk is. Een mogelijkheid is de inzet van buurtbemiddeling om te bezien of mediation een optie is. Wat ook kan, is dat de melding wordt doorgezet naar een hulpverleningsinstantie. Mediation of hulpverlening in combinatie met een gedragsaanwijzing en/of handhaving kan ook. Als er geen einde komt aan de overlast door handhaving, bemiddeling of hulpverlening, dan volgt de afweging van de burgemeester of de casus in aanmerking komt voor de toepassing van artikel 2:79 APV. Het belangrijkste criterium is dan of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden.

Alle informatie - ook van meldingen bij andere instellingen of bestuursorganen - wordt vastgelegd in een (digitaal) dossier. Het dossier kan onder meer de klachten, meldingen, concreet omschreven waarnemingen, registraties, (sfeer)rapportages, 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 bevatten. De gemeente bundelt daarmee alle relevante informatie rond een woonoverlast casus, met inachtneming van de toepasselijke regels rondom privacy (AVG). Het beschikken over een deugdelijk dossier en dossieropbouw vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2:79 APV.

Artikel 8. Waarschuwing

Nadat de burgemeester het advies heeft ontvangen en het dossier heeft beoordeeld kan hij de overlastgever(s) uitnodigen voor een gesprek. Dit gesprek zal plaatsvinden met de burgemeester en een medewerker (beleidsmedewerker OOV) van de gemeente Doesburg. Daarbij zal de ernst van de situatie worden uitgelegd. Als iedereen akkoord gaat, dan kan het gesprek ook telefonisch worden gevoerd. In alle gevallen wordt er een (kort) verslag gemaakt van wat er is besproken.

De overlastgever wordt in het gesprek gewezen op de eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de woonoverlast stopt en wordt de mogelijkheid van het opleggen van een gedragsaanwijzing besproken. De belangrijkste punten uit het gesprek worden in een brief (bestuurlijke waarschuwing) aan de overlastgever vastgelegd. In deze brief staat ook welke woonoverlast binnen welk tijdsbestek moet zijn beëindigd en wordt het opleggen van een gedragsaanwijzing aangekondigd als hier niet aan wordt meegewerkt. Het is mogelijk om in het waarschuwingsgesprek de optie te bespreken om een 'vrijwillige gedragsaanwijzing' op te leggen.

Mocht er na de waarschuwing geen woonoverlast meer worden geconstateerd dan wordt er geen gedragsaanwijzing opgelegd. De bestuurlijke waarschuwingsbrief heeft, tenzij anders vermeld, een "geligheidsduur" van één jaar na dagtekening van de brief.

Gaat de overlastgever niet in op de uitnodiging voor een gesprek, dan wordt volstaan met het versturen van een waarschuwing. Dit alles gebeurt per aangetekende post.

Artikel 9. Gedragsaanwijzing burgemeester in de vorm van een last onder dwangsom of bestuursdwang

In het geval dat de waarschuwing geen effect sorteert, kan de burgemeester over gaan tot het opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. In de gedragsaanwijzing staat omschreven welke gedragingen moeten stoppen, binnen welke termijn en wat de consequenties zijn bij het niet opvolgen van de gedragsaanwijzing.

Het tweede lid van artikel 151d Gemeentewet geeft aan dat, alvorens de burgemeester gebruik kan maken van de bevoegdheid, duidelijk moet zijn geworden dat de hinder niet op "een andere geschikte wijze" kan worden tegengegaan. De bevoegdheid is het sluitstuk van de aanpak. Vóórdat de beslissing aan de orde is of er gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheid, zal er een duidelijk beeld moeten zijn van de ernst en de herhaaldelijkheid van de overlast. In de beslissing moet tevens opgenomen worden of, en zo ja, welke, andere minder zware aanpak heeft plaatsgevonden. Deze aanpak kan onder andere bestaan uit bemiddeling, hulpverlening en de huurrechtelijke aanpak (privaatrecht). In alle gevallen zal uit het dossier moeten blijken wat er al gedaan is en met welk resultaat en dat er eigenlijk geen andere opties meer zijn dan de gedragsaanwijzing.

De nieuwe bevoegdheid zal alleen worden gehanteerd na een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat daarbij uiteraard om de belangen van zowel de veroorzaker(s) als van degenen die hinder ondervinden. Als uitgangspunt geldt dat degenen die aantoonbaar ernstige en herhaaldelijke hinder ondervinden, bescherming verdienen. Dit 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 woonoverlast vooraf gegaan

wanneer een gedragsaanwijzing wordt gegeven. 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 lastig dilemma zal komen te staan, maar dat er ook een verantwoord besluit moet worden genomen.

De gedragsaanwijzing wordt in principe door een ambtenaar in persoon uitgereikt. Indien gewenst kan een gemeenteammbtenaar zich hierbij laten vergezellen door de politie. Uitreiking in persoon biedt de zekerheid dat de veroorzaker van woonoverlast op de hoogte is van het feit dat aan hem of haar door de burgemeester een maatregel is opgelegd en het onderschrijft de ernst van de situatie.

Er vindt afstemming plaats met het Openbaar Ministerie. In bepaalde situaties kan de gemeente bestuursrechtelijk optreden, terwijl er ook een strafrechtelijke aanpak mogelijk is of reeds is opgestart. Dit zijn gescheiden trajecten die overigens wel parallel kunnen lopen. Indien aan de orde is afstemming hierover tussen de gemeente enerzijds en politie en Openbaar Ministerie anderzijds gewenst.

Artikel 10. Huisverbod.

Deze last mag pas worden opgelegd als alle andere middelen niet het beoogde effect hebben gehad. Wanneer er gegronde redenen zijn voor de verwachting dat een gedragsaanwijzing (dwangsom/bestuursdwang) niet binnen de gestelde termijn tot het beoogde resultaat (beëindiging van de hinder) zal leiden, dan vaardigt de burgemeester een verbod uit om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf, voor een periode van tien dagen. Bij ernstige vrees voor verdere overtreding (voortzetting van de overlastgevende gedraging) wordt het verbod verlengd tot maximaal vier weken. Op het opleggen van een dergelijk verbod is de Wet tijdelijk huisverbod van overeenkomstige toepassing. De afweging van de gegronde redenen wordt herleid uit het totale dossier waaronder documenten (zoals verslagen van MDO) waaruit blijkt dat andere afwegingen of keuzes niet het gewenste effect hebben gehad om de overlast ongedaan te maken.

Artikel 11. Stappenplan

Stap	Handelwijze bij stap
1. Bemiddeling	Beoordelen van mogelijkheden tot bemiddeling. De burgemeester ontvangt een signaal dat sprake is van woonoverlast, waarvan omwonenden ernstige hinder ondervinden en waarbij de woonoverlast herhaaldelijk plaatsvindt. De burgemeester zal eerst beoordelen of bemiddeling een redelijke kans van slagen heeft. Deze kans van slagen is afhankelijk van veel factoren. Gedacht kan worden aan het soort gedragingen, de mate van overlast, fysieke omgevingsfactoren, de mate waarin betrokkenen open staan voor bemiddeling en dergelijke. Voor de beoordeling kan het nodig zijn dat betrokkenen worden benaderd. Dit hoeft echter niet altijd noodzakelijk te zijn. Deze benadering kan onder meer plaatsvinden via de gemeente, wijkagent, de verhuurder, maatschappelijk werker, via buurtbemiddeling of een andere betrokken helpende organisatie, evenals een combinatie van deze partijen. Daarbij geldt dat wanneer de benadering door één van de genoemde partijen niet leidt tot het beëindigen van de schending van de zorgplicht uit artikel 2:79 APV, onvoldoende is om over te gaan tot fase 2. Als de kans van slagen voor de start van de bemiddeling of tijdens de bemiddeling onvoldoende blijkt te zijn overweegt de burgemeester in hoeverre een vervolgstap nodig is. Bij de afweging of sprake is van schending van de zorgplicht uit artikel 2:79 APV, maakt hij onder meer gebruik van de informatie die tijdens de eerste stap is verzameld.
2. Schriftelijke waarschuwing	Deze stap volgt wanneer stap 1 niet tot het gewenste resultaat heeft geleid en er nog steeds sprake is van schending van de zorgplicht als genoemd in artikel 2:79, eerste lid, APV. In stap 2 volgt een schriftelijke waarschuwing van de burgemeester. Daarin wordt de overlastgever erop gewezen dat de burgemeester bij een voortzetting of herhaling van schending van de zorgplicht gebruik zal maken van zijn bevoegdheid als genoemd in artikel 2:79, tweede lid, APV.
3. Last onder dwangsom	Wanneer stap 2 niet het gewenste resultaat heeft geleid, gaat de burgemeester over tot het opleggen van een last onder dwangsom. De burgemeester heeft op basis van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 125 van de Gemeentewet de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. De last ziet op het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. De inhoud van de last hangt af van de aard van de overtreding en de omstandigheden van het geval. Een dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder in dit geval per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt, wanneer de last niet of niet op tijd wordt uitgevoerd. De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de zwaarte van de overtreding.
4. Invorderen dwangsom	Bij overtreding van de last onder dwangsom (stap 3) volgt invordering van de dwangsom.
5. Last onder bestuursdwang	Deze stap volgt in beginsel wanneer stap 1 tot en met 4 niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. Voorafgaand aan verzending van het besluit last onder bestuursdwang ontvangt de overtreder een brief waarin het voornemen wordt geuit om een last onder bestuursdwang op te leggen. De overtreder krijgt de gelegenheid binnen twee weken zijn zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar te maken. Een vooraankondiging blijft achterwege als er sprake is van een spoedeisend belang.
6. Feitelijke bestuursdwang	Deze stap volgt wanneer stap 1 tot en met 5 niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. Bij overtreding van de last, treedt de burgemeester in beginsel op met bestuursdwang. De burgemeester neemt zelf de herstelmaatregelen genoemd in de last. De kosten van bestuursdwang worden op grond van de Awb verhaald op de overlastgever. Bij inwoners met beperkte financiële draagkracht kan het zo zijn dat er bij de inwoner geen prikkel aanwezig is om aan een last onder dwangsom te voldoen. In dat geval kan de burgemeester stap 3 en 4 overslaan. De burgemeester heeft dan een verzwaarde motiveringsplicht en zal goed moeten motiveren waarom een last onder dwangsom en de invordering daarvan in dat geval niet leidt tot beëindiging van de schending van de zorgplicht uit artikel 2:79 APV.
7. Tijdelijk huisverbod	Deze stap volgt in beginsel wanneer stap 1 tot en met 6 niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. De last kan ook een tijdelijk huisverbod als bedoeld in artikel 151d, derde lid, Gemeentewet inhouden. Dat is echter een ultimatum remedium. Verder verwezen wij naar artikel 151d Gemeentewet en de memorie van toelichting behorend bij deze wet.

Artikel 12. Spoedprocedure

Wanneer blijkt dat de aard en mate van de woonoverlast zodanig zijn dat onmiddellijke actie noodzakelijk is kan de burgemeester besluiten om direct over te gaan tot het geven van een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, zonder voorafgaande waarschuwing. In de motivering moet daarbij aangegeven worden waarom de reguliere procedure niet kan worden afgewacht.

Artikel 13. Controle op naleving

Nadat een gedragsaanwijzing is opgelegd, moet worden nagegaan of er gevolg aan wordt gegeven. De controle op de naleving van de gedragsaanwijzing is een taak van de ambtenaren die met de uitvoering zijn belast en van de politie. Ook wordt hiervoor gebruik gemaakt van informatie van de melders, omwonenden en betrokken instanties. Als blijkt dat geen gevolg is gegeven aan de aanwijzing, wordt de volgende stap gezet. Dat wil zeggen: de effectivering van de al opgelegde last onder bestuursdwang of invordering van de verbeurde dwangsom, gevolgd door een last onder bestuursdwang en ultimatum remedium een tijdelijk huisverbod.

Artikel 14. Hoogte dwangsom

De Wet aanpak woonoverlast gaat primair uit van het opleggen van een last onder bestuursdwang. De burgemeester van Doesburg volgt dit uitgangspunt, maar hij kan op grond van de Awb besluiten om een last onder dwangsom op te leggen in plaats van bestuursdwang. De keuze voor een dwangsom zal afhangen van de inschatting van de effectiviteit ervan. Overigens kan alsnog een last onder bestuursdwang worden opgelegd als de dwangsom niet heeft geleid tot het beëindigen van de hinder. Vandaar dat het stappenplan eerst het opleggen van een last onder dwangsom beschrijft. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op maximaal € 5.000,- per keer dat er - na oplegging - opnieuw ernstige hinder wordt veroorzaakt, tot een maximum van € 25.000,-. Al naar gelang de gedragsaanwijzing kan de dwangsom worden gekoppeld aan een concrete gedraging dan wel aan een tijdseenheid. Een dwangsom met een maximum van € 5.000,- is werkbaar, omdat de burgemeester zodoende rekening kan houden met de financiële situatie waarin de veroorzaker verkeert. De bepaling van de hoogte kan dan gebeuren op basis van de inschatting van de gevoeligheid die er is voor een dwangsom. Bij de beoordeling van de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de inwoner en de prikkel die uit moet gaan om de opgelegde maatregel uit te voeren.