

Beleidsregels aanpak woonoverlast

De Burgemeester van Waalre;

gelet op:

- de Wet aanpak woonoverlast;
- het bepaalde in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de APV

besluit vast te stellen de:

BELEIDSREGELS AANPAK WOONOVERLAST

1. Inleiding

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 herhaaldelijk woonoverlast gedragsaanwijzingen op te leggen aan de overlastgever. De gemeenteraad heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De toekenning van de bevoegdheid van de burgemeester om gedragsaanwijzingen op te leggen heeft de gemeenteraad door in de Algemene plaatselijke verordening (APV) een specifiek artikel (2:79) over woonoverlast op te nemen.

In deze beleidsregels wordt aangegeven op welke wijze binnen de gemeente Waalre deze specifieke regels worden uitgevoerd. Het bepaalde in deze beleidsregels laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, indien dit door bijzondere omstandigheden noodzakelijk is.

2. Juridisch kader

De beleidsregels zijn onder meer gestoeld op de volgende artikelen uit wet- en regelgeving.

Gemeentewet artikel 151d

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, (red. van de Gemeentewet) 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.

APV artikel 2:79

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 burgemeester kan een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het eerste lid in ieder geval opleggen bij ernstige en herhaaldelijke:
 - a. geluid- of geurhinder;
 - b. hinder van dieren;
 - c. hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in een woning of op een erf aanwezig zijn;
 - d. overlast door vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf;

e. intimidatie van derden vanuit een woning of een erf.

Overige wetgeving

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

3. Doel en uitgangspunten beleidsregel

Met deze beleidsregel heeft de burgemeester de volgende doelen voor ogen:

1. Op hoofdlijnen inzichtelijk maken wat de aard en reikwijdte is van de zorgplicht van bewoners (art. 2:79, lid 1 APV).
2. Verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van ernstige woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht.
3. Inzicht te geven over acties en maatregelen die een burger kan verwachten na overtreding van zijn/haar zorgplicht bij het voorkomen van ernstige woonoverlast. Het onderscheid tussen een huur- en koopwoning kan van invloed zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragsaanwijzing.
4. Aangeven dat ernstige woonoverlast effectief zal worden bestreden met op de kenmerken van het individuele geval toegesneden specifieke maatregelen of gedragsaanwijzingen. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard en de ernst van de overtreding. Doel is uiteraard dat, door inzet van de gekozen maatregel(en), een einde komt aan de ernstige woonoverlast.

4. Afbakening/begripsomschrijving

Afbakening ten opzichte van andere bevoegdheden ter bestrijding overlast

Het instrument van de gedragsaanwijzing van artikel 2:79 APV komt pas in beeld als andere reguliere bevoegdheden geen oplossing bieden / geboden hebben. De aard van de "ernstige en herhaaldelijke overlast" bepaalt welke bestuurlijke bevoegdheid kan worden aangewend. Bij druggerelateerde zaken kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op artikel 13b Opiumwet. Bij (dreigende) verstoring van de openbare orde rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning kan toepassing van artikel 174a Gemeentewet worden overwogen.

Afbakening in relatie tot het begrippenkader art 151d Gemeentewet en artikel 2:79 APV.

"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. Dit betekent dat de burgemeester pas overgaat tot het opleggen van een last met een gedragsaanwijzing als minder ingrijpende middelen geen oplossing bieden / geboden hebben. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. Voorbeelden van andere manieren om overlast tegen te gaan zijn het geven van een waarschuwing en het inzetten van buurtbemiddeling of mediation. Ook kan het slachtoffer zelf of de verhuurder van de woning van de overlastgever een civiele procedure aanspannen. Als eerdere maatregelen of acties geen of onvoldoende soelaas bieden in het tegengaan van de ernstige hinder, legt de burgemeester als ultimum remedium een last met een gedragsaanwijzing op.

"Woning of een bij die woning behorend erf"

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 (portiek, gezamenlijke buitenruimte etc.). Ook gedragingen in de onmiddellijke nabijheid van die woning of het erf, bijvoorbeeld gedragingen in de tuin van de burens, op het trottoir of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning, vallen onder de reikwijdte van dit begrip.

"Gebruiker van de woning"

Degene die de woning feitelijk bewoont. De gebruiker hoeft geen huur- of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning of het erf te hebben. Ook hoeft de gebruiker niet een rechtmatige gebruiker van de woning te zijn, dus ook illegale onderhuurders of krakers vallen hieronder.

"Gedragingen"

Hiermee worden gedragingen bedoeld die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. Door de gebruiker van de woning zelf of door (huis)dieren, bezoekers, gasten of vrienden van de gebruiker.

Ook gedragingen in de nabije omgeving van de woning vallen in principe onder deze bepaling in artikel 2:79 APV. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of intimiderend gedrag voor de deur van de woning van de buurman vallen onder "gedragingen in of vanuit de woning of dat erf".

"Omwonenden"

Hierbij gaat het om burgers die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning of van het bijbehorende erf waaruit de overlast plaatsvindt. Wie onder dit begrip valt is afhankelijk van de vorm van de gedragingen.

"Ernstige en herhaaldelijke hinder"

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige hinder voor omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met art 5:37 van het Burgerlijk Wetboek (BW) waar onder hinder gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. Ernstige hinder als bedoeld in art 151d van de Gemeentewet, kan tevens onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 BW, maar dat is geen vereiste. En andersom zal niet elke onrechtmatige burenhinder ook automatisch kunnen worden aangemerkt als ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet. Herhaaldelijk betekent bij herhaling en binnen een kort tijdbestek (wat niet hetzelfde hoeft te zijn als "ernstige hinder zonder onderbreking"). De burgemeester legt dus geen last onder bestuursdwang op vanwege één incident.

"Last onder bestuursdwang of onder dwangsom"

De burgemeester is alleen dan bevoegd tot het opleggen van een last indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, maar ook om een last onder dwangsom op te leggen. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. De last kan de vorm aannemen van een gedragsaanwijzing, waartegen bezwaar en beroep open staat.

"Gedragsaanwijzing"

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast is de burgemeester bevoegd tot het geven van een specifieke gedragsaanwijzing. In juridische zin is er dan sprake van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In de last staat dat de overlastgever bepaalde handelingen moet doen of juist moet laten zodat de overlast ophoudt. Het is dus een op maat gemaakt gebod of verbod.

Het is van belang dat het in het vermogen van de overlastgever ligt om de hinderlijke gedragingen te staken. Betrokkene moet in staat zijn om aan de opgelegde last te kunnen voldoen.

Voorbeelden van gedragsaanwijzingen zijn:

- In de nachtperiode mag de overlastgever geen geluidsapparaten meer in werking hebben;
- De overlastgever mag geen uitwerpselen van honden in de voor- en achtertuin achterlaten;
- De overlastgever moet een behandelafpraak maken met de (verslavings)zorg.

5. Stappenplan

Bij overlastmeldingen komt de gedragsaanwijzing pas in beeld als de inzet van een minder ingrijpende (lichtere) maatregel redelijkerwijs niet toereikend is. Voor de beoordeling van de overlastproblematiek en de mogelijke maatregelen is een integrale aanpak in samenwerking met andere partijen noodzakelijk. De gemeente (waaronder o.a. adviseur Integrale Veiligheid, Handhaving & toezicht en eventueel CMD) werkt hierin samen met andere instanties zoals de woningcorporatie, politie, buurtbemiddeling, WijkGGD, GGZ en mogelijke andere partijen die al met de overlastgever te maken hebben/ hebben gehad.

De gemeente (beleidsmedewerker Integrale Veiligheid) heeft een regisserende rol, organiseert het casusoverleg met deze instanties en neemt de verantwoordelijkheid voor bundeling van relevante informatie zodat en zo volledig mogelijk casusdossier ontstaat.

Op hoofdlijnen volgen hieronder de stappen die inzicht bieden in de wijze waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de in artikel 2:79 APV neergelegde bevoegdheid. Ook staat beschreven welke gedragsaanwijzing(en) gegeven kunnen worden.

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 of één van de samenwerkingspartners van de gemeente mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert.

Gaat het om overlast vanuit een huurwoning dan is de woningcorporatie/ eigenaar leidend bij de aanpak van de overlast. Verhuurders hebben de mogelijkheid om gebruik te maken van de mogelijkheden die het huurrecht biedt (bepalingen in huurcontract, contractontbinding vragen bij de rechter).

Pas als blijkt dat de bevoegdheden van de woningcorporatie/eigenaar niet afdoende zijn of dat een vrijwillige gedragsaanwijzing niet werkt, wordt de gemeente verzocht om inzet van (zwaardere) maatregelen, zoals de inzet van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 2:79 APV.

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, of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. In geval van huurwoningen kan daarbij een rol zijn weggelegd voor de woningcorporatie. Belangrijk is immers 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, APV.

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 aangelegd moeten worden 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' noodzakelijke overleg met betrokken personen en instanties plaatsvindt.

Dit vergt onder meer overleg en afstemming tussen de medewerkers van o.a. Integrale Veiligheid, VTH, WijkGGD, en CMD. 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 bevoegdheid van artikel 2:79 APV.

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) zijn aangewezen.

Daarbij geldt in beginsel een voorkeursvolgorde, waarbij een volgende interventie pas aan de orde is indien de aanpak van de overlastsituatie met toepassing van andere wettelijke instrumenten niet mogelijk is of niet effectief is gebleken én een eerdere, minder ingrijpende interventie maatregel niet tot het gewenste resultaat heeft geleid (het effectief tegengaan van de ernstige woonoverlast).

Op hoofdlijnen geldt daarbij een opbouw van licht naar zwaar:

- eerst een "goed gesprek" (bijvoorbeeld met de wijkagent of buurtbeheerder, via buurtbemiddeling of via mediation),
- daarna 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 sorteren,
- het daadwerkelijk opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bestuursrechtelijke herstel sanctie (toepassing bestuursdwang ofwel het opleggen van een dwangsom).



Bij de keuze van de wijze waarop een overlastsituatie wordt aangepakt, wordt in eerste instantie overwogen of de overlastgever(s) kamp(t)(en) met een psychische of psychiatrische aandoening. Als dit aan de orde is, dan is er altijd een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de hulpverleningsinstanties.

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, en er geen andere mogelijkheden meer zijn, kan de burgemeester een gedragsaanwijzing opleggen.

Stap 5: Daadwerkelijke inzet van maatregelen of het geven van een gedragsaanwijzing

Bij de eerste stappen ter bestrijding van de geconstateerde 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' – kort gezegd: het informele, althans op vrijwillige basis gelegde, contact met de betrokken gebruiker(s)/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 kan worden afgeweken.

Na kennisneming van de zienswijze(n) zal de burgemeester besluiten de gedragsaanwijzing al dan niet (of in gewijzigde vorm) op te leggen. Indien besloten wordt dat de zienswijze geen aanleiding geeft om af te zien van het opleggen van een gedragsaanwijzing, wordt exact beschreven wat van de betrokken overlastgever wordt verwacht, welke begunstigingstermijn daarvoor geldt en wat de gevolgen zijn bij het niet, niet tijdig of niet volledig voldoen aan de opgelegde last. De last zal zijn afgestemd op de aard van de overtreding en op de individuele omstandigheden van het geval, waarbij belangrijk is dat het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om (tijdig) aan de last te kunnen voldoen.

Voor zover 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 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. Het tijdelijk huisverbod (artikel 151, derde lid, Gemeentewet), waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt onttrokken, geldt als "ultimatum remedium". Een huisverbod kan voor maximaal 10 dagen worden opgelegd. Bij ernstige vrees voor verder overtreding wordt het verbod verlengd tot maximaal vier weken.

Stap 6: Kostenverhaal c.q. invordering verbeurde dwangsom

De kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang zijn voor rekening van de overtreder van de zorgplicht. Indien geconstateerd wordt dat er een dwangsom is verbeurd, zal een invorderingstraject

gestart worden. Adequate handhaving vergt immers ook dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd.

Stap 7: Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de opgelegde last is belegd bij de politie en de gemeentelijke toezichthouders.

6. 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 deze beleidsregel afwijken (artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht). Hij/zij betreft daarbij alle omstandigheden in zijn/haar beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

7. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking daags na bekendmaking.

*Aldus vastgesteld bij besluit van de burgemeester op 30 maart 2021
DE BURGEMEESTER VAN Waalre,
dr. A.J.W. Boelhouwer
Waarnemend burgemeester van Waalre*