

Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Goeree-Overflakkee

De burgemeester van Goeree-Overflakkee;

gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de Algemene plaatselijke verordening Goeree-Overflakkee 2020;

b e s l u i t :

vast te stellen de volgende beleidsregel: **Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Goeree-Overflakkee.**

1. Inleiding

Inwoners zien Goeree-Overflakkee als fijne gemeente om in te wonen. Overlast door omwonenden past niet bij de insteek van de gemeente om een veilige en onbekommerde woonomgeving voor alle inwoners te creëren. Woonoverlast pakt de gemeente daarom integraal aan.

Om de visie kracht bij te zetten sloot de gemeente Goeree-Overflakkee zich op 1 februari 2022 aan bij het regionaal convenant 'Aanpak van complexe woonoverlast' (verlenging van convenant 'samen tegen woonoverlast' d.d. 24 september 2020).

Wet aanpak woonoverlast

Op 1 juli 2017 trad landelijk de Wet aanpak woonoverlast in werking. Deze wet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de burgemeester per verordening de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast aan een overlastpleger een gedragsaanwijzing op te leggen. De gemeenteraad besloot op 19 november 2020 om deze bevoegdheid toe te voegen aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Goeree-Overflakkee, onder artikel 2:79.

Deze beleidsregel geeft aan hoe en wanneer de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik maakt. Het bepaalde in deze beleidsregels laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, als hij door bijzondere omstandigheden genoodzaakt is hiervan gebruik te maken.

2. Aanleiding

De bestaande aanpak van woonoverlast is oplossingsgericht, een integrale maatwerkaanpak, waarbij zowel degenen die woonoverlast ervaren als ook de overlastpleger(s) actief betrokken zijn. Daarbij maken gemeenten en partners gebruik van verschillende maatregelen en rechtsmiddelen, waaronder buurtbemiddeling, (verplichte) hulpverlening en bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhavingsmiddelen.

In geval van ernstige en herhaalde (complexe) woonoverlast biedt de bestaande aanpak in voorkomende gevallen geen of onvoldoende uitkomst. De Wet aanpak woonoverlast voorziet in een extra mogelijkheid om woonoverlast aan te pakken. De burgemeester kan overgaan tot een gedragsaanwijzing met een dwingend karakter, waarbij hij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht neemt.

3. Doel en uitgangspunten

Voor de aanpak van ernstige woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet alsmede artikel 2:79, van de APV is het wenselijk om beleidsregels te formuleren. De burgemeester legt in deze beleidsregel vast op welke wijze hij gebruik maakt van zijn handhavingsbevoegdheid. Artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht schept de bevoegdheid tot het vaststellen van deze beleidsregel.

3.1 Doel

Deze beleidsregel heeft tot doel om:

1. op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat de aard en reikwijdte is van de in artikel 2:79 van de APV opgenomen zorgplicht;
2. transparantie te bieden over acties en maatregelen die een eigenaar en/of gebruiker kan verwachten bij overtreding van de zorgplicht met betrekking tot het voorkomen van ernstige woonoverlast, waarbij het onderscheid tussen een huurwoning en een koopwoning van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragsaanwijzing (voorzienbaarheid);
3. te verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van (ernstige) woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht (zorgvuldigheid);
4. inzichtelijk te maken dat ernstige woonoverlast wordt bestreden met (op de kenmerken van het individuele geval toegesneden) specifieke maatregelen of gedragsaanwijzingen, die qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht,

teneinde te bewerkstellingen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast (proportionaliteit en subsidiariteit).

3.2 Uitgangspunten

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. De burgemeester zet de gedragsaanwijzing slechts in als de ernstige en herhaaldelijke hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan (ultimum remedium).
2. De burgemeester zet de gedragsaanwijzing pas in als sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden in of vanuit een woning of een bij die woning behorend erf, of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf.
3. De toepassing van deze beleidsregel en de gedragsaanwijzing is maatwerk, afhankelijk van de omstandigheden van de casus en de integrale aanpak van de woonoverlast met de gezamenlijke partners.
4. Het optreden van de overheid is ook gericht op maatwerk; het bevoegd gezag moet bij het opleggen van gedragsaanwijzingen maatgericht te werk gaan.

4. Juridisch kader

Artikel 151d Gemeentewet

De basis van de aanpak woonoverlast komt voort uit artikel 151d van de Gemeentewet. Deze bepaling luidt als volgt:

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.

Algemene plaatselijke verordening Goeree-Overflakkee 2020

Artikel 2:79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet

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;
 - f. verlast veroorzaakt door een persoon die lijdt aan een psychische of psychiatrische aandoening.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat regels over het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en over de bevoegdheid tot vaststellen van beleidsregels. Verder kan ook de Wet tijdelijk huisverbod deels van toepassing zijn bij het uitvoeren van de beleidsregel.

Overtredingen van bestuursrechtelijke bepalingen pakt de gemeente in beginsel op vanuit de sanctiestrategie die gekoppeld is aan de bestuursrechtelijke bepaling. Deze overtredingen brengt de woonoverlastcoördinator onder de aandacht bij de (handhaving)juristen van de gemeente.

Samenhang overige bevoegdheden

De Wet aanpak woonoverlast heeft gezorgd voor een aanvulling op bestaande instrumenten om overlast tegen te gaan. De belangrijkste instrumenten zijn:

- Artikel 174a Gemeentewet: de burgemeester kan een woning sluiten indien de overlast een gevaar is voor de veiligheid, gezondheid en de openbare orde. Uit de jurisprudentie blijkt dat zeer zware eisen worden gesteld aan de toepassing van deze bevoegdheid: de overlast moet nadelig zijn voor de openbare orde en geluidsoverlast kan geen reden zijn voor sluiting. Deze strenge eisen maken dat de bepaling eigenlijk niet meer goed toepasbaar is.
- Artikel 7:231, tweede lid, Burgerlijk wetboek en artikel 77 Onteigeningswet. Deze bepalingen regelen dat een gesloten woning snel weer in gebruik kan worden genomen om de leefbaarheidsproblematiek (overlast) tegen te gaan door leegstand. Wordt in de praktijk weinig gebruikt.
- Artikel 17 Woningwet: een woning kan gesloten worden als herhaaldelijk artikel 1a of artikel 1b van de Woningwet worden overtreden waardoor de fysieke staat van het gebouw dusdanig slecht is dat de leefbaarheid en gezondheid in het geding komt.
- Artikel 13b Opiumwet (Damoclesbeleid): een woning kan gesloten worden als er sprake is van drugshandel vanuit te woning.

Deze bevoegdheden zien vooral toe op de fysieke staat van de woning en op ernstige overtredingen waarbij de openbare orde en veiligheid in het geding is. De Wet aanpak woonoverlast vult deze bevoegdheden aan met gedragingen die worden gecategoriseerd als 'sociale overlast', zoals geluidsoverlast.

5. Toelichting begrippenkader artikel 151d Gemeentewet en 2:79 APV

'Andere geschikte wijze' (Art. 151d, tweede lid, Gemeentewet).

De burgemeester legt pas een specifieke gedragsaanwijzing op als de 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 de wet doelt op minder ingrijpende middelen (subsidiariteit). 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 hinder tegen te gaan (blijkend uit de omstandigheid dat eerdere maatregelen of interventies geen of onvoldoende uitkomst bieden), legt de burgemeester een last op. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat van onderhavig middel slechts gebruik kan worden gemaakt als laatste (red)middel: 'ultimum remedium'. Voorbeelden van andere manieren om overlast te bestrijden zijn:

- aanspreken,
- geven van een (bestuurlijke) waarschuwing,
- gebruik van mediation of buurtbemiddeling, of
- aanspannen van een civiele procedure door het slachtoffer zelf of door de verhuurder van de woning van de overlastgever.

De inzet van een gedragsaanwijzing wordt gemotiveerd/verantwoord door middel van het opgebouwde woonoverlastdossier, onder de regie van een woonoverlastcoördinator. Hier moet met andere woorden uit blijken dat er sprake is van een ultimum remedium.

'Woning of een bij die woning behorend erf' (Art. 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 burens, op het trottoir en/of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning onder de reikwijdte van dit begrip.

'Gebruiker' (Art. 2:79, eerste lid, APV).

De burgemeester legt een gedragsaanwijzing op aan iedere gebruiker van een woning en/of erf in Goeree-Overflakkee, die ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaakt. De betreffende gebruiker hoeft geen huurrechtelijke- of eigendomsrechtelijke relatie te hebben met de woning en/of het erf. Dat betekent dat de burgemeester ook een illegale onderhuurder of een kraker een gedragsaanwijzing op kan leggen.

Wanneer de overlastgever een eigenaar-bewoner is, dan zijn de mogelijkheden vanuit het civiele recht een stuk beperkter. Daarom is de bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing in de eerste plaats bedoeld als extra instrument voor de aanpak van woonoverlast vanuit koopwoningen. Dat betekent overigens niet dat overlastgevers in een huurwoning zijn uitgesloten, er gelden andere voorwaarden. Want omdat de inzet van een gedragsaanwijzing een ultimum remedium is, moet overlast vanuit een huurwoning altijd eerst via de huurovereenkomst c.q. het huurrecht aan worden gepakt. Dit geldt niet voor overlast gevende eigenaar-bewoners, want dan zijn deze instrumenten niet beschikbaar.

Gebruiker die woning/erf tegen betaling in gebruik geeft aan niet in basisregistratie ingeschreven personen (artikel 2:79, eerste lid, APV)

Het betreft hier verhuur via (online) verhuurplatforms, zoals (maar niet uitsluitend) Wimdu, Airbnb en Ownersdirect.com. Bij dergelijke verhuur is er sprake van een kortdurend verblijf. Het is lastig om overlast aan te pakken die veroorzaakt wordt door kort verblijvende huurders. De overlast ontstaat niet door steeds dezelfde huurder, maar het gaat om achtereenvolgende huurders. Daarom is de mogelijkheid gecreëerd om een gedragsaanwijzing op te leggen aan de eigenaar.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing op te leggen aan een woningeigenaar die zijn of haar woning verhuurt via een online verhuurplatform. In deze gevallen krijgt dus niet de gebruiker van de woning en/of het erf een gedragsaanwijzing, maar de eigenaar.

Ook hier geldt dat de inzet van een gedragsaanwijzing voor een woningeigenaar een ultimum remedium is. Wanneer een woningeigenaar zijn of haar woning verhuurt via een online verhuurplatform, moet eerst gekeken worden naar civielrechtelijke mogelijkheden, bijvoorbeeld via de hypotheekverstrekker of de vereniging van eigenaren. Het gaat dan om (de handhaving op) een huurbeding uit de hypotheekakte of bepalingen uit de splitsingsakte. Mocht dit niet goed van de grond komen, dan kan als ultimum remedium een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing worden overwogen.

Uitbreiding wet

De Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d) is per 1 januari 2021 gewijzigd. Vanaf die datum kan de burgemeester direct de verhuurder aanspreken bij zeer overlastgevend gedrag van huurders. De burgemeester kan een gedragsaanwijzing opleggen aan de verhuurder als deze zich niet, of op verkeerde wijze inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder. De burgemeester kan dit direct doen en hoeft daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken.

Voor 1 januari 2021 kon aan verhuurders ook al een gedragsaanwijzing worden opgelegd, als hun huurders niet waren ingeschreven in de Basisregistratie Personen (bijvoorbeeld toeristen, arbeidsmigranten die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven). Per 1 januari 2021 is dat nu dus ook mogelijk voor alle verhuurders, ongeacht of hun huurders ingeschreven staan of niet.

'Gedragingen' (Art. 2:79, eerste lid, APV).

Niet alle gedragingen die hinder veroorzaken, zijn geschikt voor een gedragsaanwijzing. Ten eerste kan een gedragsaanwijzing alleen opgelegd worden als de gedraging voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in hoofdstuk 5 van deze beleidsregel.

Ten tweede moet de gedraging en de hinder die ervan uitgaat al in de reguliere aanpak van woonoverlast zijn aangepakt, maar dan met onvoldoende resultaat. Hieruit vloeit voort dat de overlastgever al weet dat de betreffende gedraging ontoelaatbaar is en waarom dat zo is. De maatregel is dan voorzienbaar voor de overlastgever.

Strafbare gedragingen dienen in beginsel door de politie strafrechtelijk te worden opgepakt. Maar in bepaalde situaties is het denkbaar (en wenselijk) dat gedragingen zo spoedig mogelijk worden gestopt. De gedragsaanwijzing werkt in deze gevallen complementair aan het strafrecht. Deze inzet moet per geval worden afgestemd met de politie en/of het OM.

Verwarde en/of kwetsbare personen

Het komt met regelmaat voor dat de woonoverlast wordt veroorzaakt door kwetsbare en/of verwarde personen. Bij de aanpak van kwetsbare en/of verwarde overlastgevers wordt door de woonoverlastcoördinator altijd de samenwerking gezocht met de 1ste en/of de 2e lijn zorg. Want om dergelijke overlast doeltreffend aan te pakken is het van belang dat de juiste zorg en begeleiding wordt geleverd vanuit de 1ste en/of de 2e lijn zorg.

Er kan alleen een gedragsaanwijzing worden opgelegd aan een kwetsbare en/of verwarde persoon, als het aannemelijk is dat de betreffende persoon voldoende bekwaam is om de gedragsaanwijzing op te volgen. Er moet met andere woorden rekening worden gehouden met eventuele beperkingen bij het opleggen van een gedragsaanwijzing. Vanwege deze voorwaarde is het cruciaal dat team Jeugd en Gezin en/of de 2e lijn zorg goed is betrokken.

Een gedragsaanwijzing voor kwetsbare en/of verwarde personen hoeft niet per sé de inzet van zorg en/of begeleiding te zijn. Er kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan een verplichting om geluidsisolatie aan te (laten) leggen. Per geval wordt door de ketenpartners bekeken wat een doeltreffende gedragsaanwijzing is.

Het is goed denkbaar dat de inzet van zorg en/of begeleiding is geprobeerd door de ketenpartners, maar dat dit niet van de grond komt omdat de betreffende overlastgever zorg mijndend is. Er bestaan civielrechtelijke mogelijkheden om een persoon gedwongen zorg op te leggen, namelijk via de Wet

verplichte geestelijk gezondheidszorg of de Wet zorg en dwang. Om in aanmerking te komen voor gedwongen zorg, moet er sprake te zijn van gevaarzetting als gevolg van een geestesstoornis. Dit wordt getoetst door een rechter. De coördinator woonoverlast heeft in de praktijk veelal te maken met kwetsbare en/of verwarde personen die overlast veroorzaken, maar niet voldoen aan het gevaarzettingscriterium. Gedwongen zorg via de voorgenoemde wetten is dan niet toepasbaar.

Het opleggen van zorg en/of begeleiding in de vorm van een gedragsaanwijzing kan niet rechtstreeks, vanwege het zelfbeschikkingsrecht. In plaats daarvan kan onderzocht worden of een maatschappelijke boete opgelegd kan worden. De persoon heeft de keuze om mee te werken aan de begeleiding van team Jeugd en Gezin of behandeling van een zorginstelling, zo niet dan wordt een dwangsom verbeurd. Voorwaarde is wel dat het team Jeugd en Gezin en/of de 2e lijn zorg begeleiding en zorg kan en wil verlenen aan de betreffende persoon.

'Ernstige en herhaaldelijke hinder' (Art. 2:79, eerste lid, APV).

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 5:37 Burgerlijk Wetboek, waar onder 'hinder' gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen. Ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet kan ook onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek, maar dat is geen vereiste. Van ernstige hinder is pas sprake als de hinder wordt ervaren door bewoners van verschillende woningen en/of panden. 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 daarom geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

Artikel 2:79, tweede lid, APV, definieert de vormen van hinder die in ieder geval binnen de reikwijdte van deze beleidsregel vallen.

Voorbeelden van ernstige en herhaaldelijke hinder zijn aanhoudende geluidsoverlast, agressief gedrag, bedreigingen, ernstige stankoverlast, drugsgebruik, hinderlijke aanloop, verstoren nachtrust etc. Deze vormen van overlast zijn indicatief en niet limitatief. De burgemeester weegt per casus af of de hinder ernstig genoeg wordt geacht om bestuursrechtelijke optreden te rechtvaardigen

In de beoordeling of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder neemt de burgemeester de volgende indicatoren mee:

- De frequentie waarmee de hinder zich voordoet ofwel het aantal meldingen dat is gedaan.
- De mate (en frequentie) waarin de hinder door een buitengewoon opsporingsambtenaar en/of politieambtenaar is geconstateerd.
- Het aantal (verschillende) omwonenden dat een melding heeft gedaan van de hinder.
- De stelselmatigheid van de hinder.
- De mate van escalatie van de hinder.
- De mate van gevaar of de mate van risico voor omwonenden.
- De mate van gevaar of de mate van risico voor degene die de hinder veroorzaakt;
- De mate waarin de leefbaarheid en/of openbare orde wordt verstoord;
- De mate waarin degene die hinder veroorzaakt in het verleden al eerder hinder heeft veroorzaakt;
- Er is een vermoeden dat de bewoner(s)/betrokkene(n) verkeert/verkeren in kringen van personen met antecedenten, of zelf antecedenten heeft/hebben (hierbij moet met name worden gedacht aan antecedenten op het gebied van geweld jegens personen of zaken, zoals mishandeling, bedreiging, vernietiging, diefstal, Opiumwet, Wet wapens en munitie e.d.;
- De aard van de hinder: als de hinder bestaat uit feiten die strafbaar zijn gesteld wordt daaraan een zwaarder gewicht toegekend.

'Omwonenden (Art. 2:79, eerste lid, APV).

Inwoners die in de onmiddellijke nabijheid wonen van de woning waarvandaan de overlast plaatsvindt. *'Onmiddellijke nabijheid' (artikel 2:79, eerste lid, APV).*

Een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd als gedragingen vanuit een woning/erf of in de onmiddellijke nabijheid van de woning/ het erf ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Om te handelen in de geest van de wet, moeten gedragingen vanuit de openbare ruimte worden uitgesloten. Vandaar dat de component 'in de nabijheid van de woning of het erf' moet worden afgebakend.

Onder de nabijheid van de woning en/of het erf wordt verstaan dat de gedragingen zich hooguit enkele meters van de perceelgrens afspelen. Het is niet werkbaar om dit uit te drukken in een maximaal aantal meters, omdat dit afhankelijk is van de situatie. De uitgangspunten die in dit kader gehanteerd worden zijn redelijkheid en praktische toepassing.

Gedragsaanwijzing

Ter bestrijding van ernstige woonoverlast is de burgemeester bevoegd tot het geven van een specifieke gedragsaanwijzing. 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 aan de andere kant 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.

De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Titel 5.3 van de Awb (Herstelsancties) is van toepassing. Vanwege de bevoegdheidstoedeling om een last onder bestuursdwang op te leggen, is de burgemeester op grond van artikel 5:32 van de Awb tevens bevoegd een last onder dwangsom op te leggen. 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 met een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen, met inachtneming van een begunstigingstermijn. Het geven van een gedragsaanwijzing is pas aan de orde als de inzet van een minder ingrijpende (lichtere) maatregel redelijkerwijze niet toereikend is. In zoverre geldt de gedragsaanwijzing als een 'laatste redmiddel'. De vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. Bij de last onder dwangsom verbeurt de gebruiker van een woning of daarbij horend erf een dwangsom, indien deze binnen de begunstigingstermijn 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).

Voorbeelden

- het beperken van het aantal bezoekers;
- een tijdsgrens instellen voor het ontvangen van bezoek;
- het muilkorven van een hond;
- het stoppen van het draaien van luide muziek;
- de verplichting om psychische of sociale hulp te zoeken of het volgen van een training agressiereductie.

"Tijdelijk huisverbod" (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

Mocht de gerichte aanpak (gedragsaanwijzing) onvoldoende resultaat opleveren, dan kan de burgemeester desgewenst overgaan tot een tijdelijk huisverbod. Onverminderd namelijk het genoemde in het tweede lid van artikel 151d kan de last 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 10 dagen, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste 4 weken. Binnen het brede palet van het geven van een gedragsaanwijzing moet het uitvoeren van een tijdelijk huisverbod ook gezien worden als een 'laatste redmiddel'.

6. Stappenplan en handhaving

Artikel 151d lid 2 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester de bevoegdheid slechts uitoefent als de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Ook in het licht van de vereisten voor het maken van een inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM en het recht op ongestoord genot van het eigendom, zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, is het belangrijk dat met deze beleidsregel invulling wordt gegeven aan deze "andere geschikte wijze" waarop de burgemeester, voordat wordt overgegaan tot toepassing van de last, de hinder zal pogen aan te pakken. Hiervoor is onderstaand stappenplan opgenomen. Het doel van het doorlopen van dit stappenplan is dat wordt voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel als uiteindelijk wordt overgegaan tot het opleggen van een gedragsaanwijzing.

Stap 1: Melding of signalering

Signalen of meldingen van ernstige woonoverlast kunnen de gemeente via diverse wegen bereiken. Iedereen kan woonoverlast zelf rechtstreeks melden bij de gemeente Goeree-Overflakkee. Het kan ook zo zijn dat de gemeente, de politie, een woningcorporatie of een andere samenwerkingspartner van de gemeente mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert. De coördinator woonoverlast is namens de gemeente en voor inwoners en partners het eerste aanspreekpunt voor alle overlastmeldingen.

Stap 2: Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast

De woonoverlastcoördinator ontvangt alle meldingen die bij de gemeente binnenkomen en verifieert deze. In geval van eenvoudige woonoverlast zet de woonoverlastcoördinator de melding door naar het betreffende team/cluster/collega en/of betreffende eigenaar/ partner.

Als dit (na verloop van tijd) niet leidt tot het beëindigen van de overlast plaatst de woonoverlastcoördinator het dossier op de agenda van het casusoverleg.

Stap 3: Dossiervorming (casusoverleg)

Het casusoverleg vormt de ruggengraat van de aanpak van woonoverlast. In dit overleg worden *complexe* woonoverlastzaken besproken door de woonoverlastcoördinator (voorzitter), politie en woningcorporaties. Hiervoor is een samenwerkingsconvenant gesloten. Het doel van het casusoverleg is dat er onder de regie van een woonoverlastcoördinator een gezamenlijke aanpak tot stand komt om de overlast te bestrijden. In het casusoverleg worden alleen complexe woonoverlastzaken besproken. Woonoverlastzaken zijn complex als er een multidisciplinaire aanpak noodzakelijk is. Dit in tegenstelling tot de *eenvoudige* woonoverlastzaken, waarbij de inzet vanuit één partner al tot een oplossing van de problematiek leidt. De afdeling V&H van de gemeente pakt meldingen van eenvoudige woonoverlastzaken namens de gemeente op.

Naast de samenwerking op casusniveau, wordt de aanpak van woonoverlast ook beleidsmatig besproken en afgestemd door de gemeente, de woningcorporatie en politie. Hiervoor is het afstemmingsoverleg zorg en veiligheid ingericht.

Stap 4 Escalatieladder aanpak van woonoverlast

De ketenpartners staan verschillende instrumenten ter beschikking bij de aanpak van woonoverlast. Elke ketenpartner heeft een eigen rol met instrumenten en bevoegdheden. Deze instrumenten worden gezamenlijk de escalatieladder genoemd. Voor het bepalen van de juiste aanpak worden de instrumenten van de escalatieladder toegepast. Het uitgangspunt hierbij is dat de partners in een zo vroeg mogelijk stadium ingrijpen. Zo wordt waar mogelijk buurtbemiddeling en/of mediation ingezet. Het doel van de escalatieladder is het voorkomen van bestuursrechtelijke interventies.

Overigens heeft de escalatieladder geen vooraf vaststaande volgorde, dat is maatwerk. Ketenpartners stellen de aanpak van woonoverlast gezamenlijk vast in het casusoverleg en onder de regie van de coördinator woonoverlast. Cruciaal bij het doorlopen van de escalatieladder is zorgvuldige dossiervorming. De partners beschikken over de volgende instrumenten (niet limitatief):

- a) De coördinator woonoverlast kan buurtbemiddeling inzetten om verstoorde communicatie tussen partijen te herstellen. Deelname is op vrijwillige basis.
- b) Er kan door de coördinator woonoverlast een gecertificeerde mediator worden ingezet, als er gericht moet worden gewerkt aan de oplossing van een conflict. Deelname is op vrijwillige basis. De afspraken die uit mediation volgen, worden vastgelegd in een vaststellingsconvenant.
- c) De coördinator woonoverlast kan in afstemming met betrokkenen opdracht geven om een professionele geluidsmeting uit te laten voeren om eventuele geluidshinder in kaart te brengen. Deelname is op vrijwillige basis. Op basis van de geluidsmeting kan een convenant worden opgesteld tussen de overlastgever en de overlastmelder.
- d) Wanneer de overlast wordt veroorzaakt door kwetsbare personen, kan er vrijwillige begeleiding en/of behandeling worden ingezet door het wijkteam of een zorginstelling.
- e) De verhuurende partij, bijvoorbeeld een woningcorporatie, kan gedragsveranderingen overeenkomen met de huurder. Dit zijn civielrechtelijke gedragsaanwijzingen. Dat kan via een vrijwillige tussentijdse aanpassing van de huurovereenkomst, of via de rechter op basis van art. 3:296 Burgerlijk Wetboek.
- f) De verhuurder kan via de civielrechtelijke weg de huurovereenkomst laten ontbinden op basis van art. 7:231 Burgerlijk Wetboek.

Overlast door een eigenaar-bewoner

Zoals eerder genoemd mist de huidige aanpak van woonoverlast een instrument tussen een bestuurlijke waarschuwing en een (tijdelijke) woningsluiting. Dit probleem doet zich vooral voor als de overlast wordt veroorzaakt door een eigenaar-bewoner, want dan is een aantal van de hierboven beschreven instrumenten niet toepasbaar. Overlast gevende eigenaren/bewoners blijken in de praktijk het lastigst aan te pakken zonder de Wet aanpak woonoverlast.

Stap 5: Voornemen tot inzet van een gedragsaanwijzing

Bij de eerste stappen, tot aan het voornemen, 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 rechtsbescherming. De gemeente neemt geen formele besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen toepassing van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing kan betrokkene op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht een zienswijze naar voren brengen. Hierbij geldt standaard een begunstigingstermijn van twee weken, waarvan de burgemeester in bijzondere gevallen afwijkt. In het voornemen krijgt de overlastgever dus een 'laatste kans' aangeboden, waarbij de burge-

meester een termijn van twee weken geeft. De burgemeester informeert de melders over het voornemen en de gestelde termijnen.

Stap 6: opleggen of afzien van het opleggen van een gedragsaanwijzing

Beëindigen overlast na voornemen

Als de woonoverlastcoördinator, al dan niet door rapportages van deelnemers van het casusoverleg, vaststelt dat de ernstige en herhaaldelijke hinder is beëindigd, stelt de woonoverlastcoördinator de overtreder(s) en de klager(s) hiervan binnen twee weken schriftelijk op de hoogte. In deze brief geeft de burgemeesters ook aan dat de zij direct een last onder dwangsom oplegt als dezelfde ernstige en herhaaldelijke hinder zich opnieuw voordoet. Het is namelijk niet wenselijk om het gehele stappenplan opnieuw te doorlopen als de overlastgever de hinder slechts voor een korte periode staakt. De periode waarbinnen de burgemeester direct een gedragsaanwijzing oplegt als dezelfde ernstige en herhaaldelijke hinder zich opnieuw voordoet, bedraagt 6 maanden.

Na deze 6 maanden maakt de burgemeester in ieder geval opnieuw een voornemen bekend om handhavend op te treden als de ernstige en herhaaldelijke hinder zich weer voordoet.

Niet beëindigen van de overlast: opleggen gedragsaanwijzing

Na kennisname van die zienswijze en het niet eindigen van de overlast na de termijn van twee weken besluit de burgemeester op advies van de woonoverlastcoördinator om de gedragsaanwijzing al dan niet (of in gewijzigde vorm) op te leggen. Daarbij omschrijft zij wat van de betrokken overlastgever 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 stemt de burgemeester af 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.

Stap 7: Toezicht

Als er een gedragsaanwijzing is opgelegd, dan moet er toezicht worden uitgevoerd op de naleving van de voorschriften. De coördinator woonoverlast heeft regie op het toezicht, waarbij verschillende ketenpartners betrokken zijn. Van belang is dat de coördinator woonoverlast gebruik maakt van het netwerk in de wijk om geïnformeerd te blijven over relevante ontwikkelingen met betrekking tot de overlastgever. De coördinator woonoverlast doet op basis hiervan aan dossieropbouw. Hieronder staat een beschrijving van de ketenpartners en de daarbij behorende mogelijke inzet. Onderstaande lijst is niet limitatief. De wijze van toezicht is altijd maatwerk. De coördinator woonoverlast maakt met relevante ketenpartners afspraken over de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en welke inzet wordt gepleegd. Daarbij wordt te allen tijde rekening gehouden met de context.

- De coördinator woonoverlast is regiehouder van het toezicht op opgelegde gedragsaanwijzingen. Dat houdt in dat de coördinator woonoverlast afspraken maakt met betrokken ketenpartners over de wijze van toezicht en de manier waarop dat wordt uitgevoerd en welke informatie eventueel verzameld moet worden. De relevante informatie wordt door de coördinator woonoverlast verzameld. Denk bij relevante informatie aan rapportages, meldingen en signalen. De coördinator woonoverlast documenteert het toezicht.
- De woningcorporatie Oost West Wonen is convenantpartner in het casusoverleg woonoverlast. Wanneer de overlastgever een bewoner is van een corporatiewoning, dan heeft de betreffende woningcorporatie een belangrijke positie met het oog op het toezicht. De woningcorporaties informeren gevraagd en ongevraagd de coördinator woonoverlast als er belangrijke ontwikkelingen zijn met betrekking tot de overlastgever. Denk hierbij aan bij de woningcorporatie binnengekomen overlastmeldingen van omwonenden. Ook kan de woningcorporatie op verzoek van de coördinator woonoverlast sfeerrapportages opstellen die het dossier kunnen versterken.
- Evenals de woningcorporatie is ook de politie een convenantpartner in het casusoverleg woonoverlast. De politie heeft een sterke informatiepositie als het gaat om ontwikkelingen in de wijk met betrekking tot de overlastgever. De wijkagent informeert de coördinator woonoverlast als er relevante mutaties zijn op naam van de overlastgever. Denk hierbij aan overlastmeldingen van omwonenden die bij de politie zijn binnengekomen en wanneer er actieve inzet is geweest vanuit de politie. De coördinator woonoverlast kan de politie ook vragen om actief toezicht uit te voeren door het adres eenmalig of periodiek mee te nemen tijdens het surveilleren. Bijvoorbeeld als vast moet komen te staan of er aanloop is van bezoek in de nachtelijke uren. Op basis hiervan wordt een rapport van bevindingen opgesteld voor de coördinator woonoverlast.
- De coördinator woonoverlast kan aan de buitengewoon opsporingsambtenaren vragen om actief toezicht te houden op het adres van de overlastgever, bijvoorbeeld door het adres eenmalig of periodiek mee te nemen tijdens het surveilleren en/of bij woonbezoeken. Het kan in bepaalde gevallen, ten behoeve van het opbouwen van een bestuursrechtelijke zaak, van meerwaarde zijn dat er geconstateerd kan worden of er bijvoorbeeld (nog) sprake is van stank-, vuil-, of rookoverlast. Van belang is dat de gevraagde werkzaamheden passen binnen het taakdomein van de gemeen-

- telijke interventieteams en/of andere gemeentelijke handhavers. Handhavers verwerken hun constateringen in rapportages van bevindingen ten behoeve van de coördinator woonoverlast.
- De coördinator woonoverlast kan een gecertificeerd bedrijf inschakelen om professionele geluidsmetingen uit te voeren. Het doel hiervan is het in kaart brengen van eventuele geluidsoverlast, veroorzaakt vanuit een woning of erf. Dat wil zeggen of er sprake is van een geluidsniveau boven normale leefgeluiden. Van de meting wordt door het gecertificeerde bedrijf een rapportage opgesteld en naar de coördinator woonoverlast gestuurd.
 - Als omwonenden overlast ervaren van de overlastgever is het van belang dat de coördinator woonoverlast daarvan op de hoogte is. Omwonenden zijn belangrijke oren en ogen in de wijk. Overlastmeldingen die bij de woningcorporaties en/of de politie binnenkomen, worden doorgestuurd naar de coördinator woonoverlast. Meldingen die bij de gemeente binnenkomen, bijvoorbeeld via de gemeentelijke website, e-mail of telefoonnummer, worden door de woonoverlastcoördinator in behandeling genomen. Meldingen door omwonenden zullen over het algemeen gebruikt worden voor dossieropbouw en ter ondersteuning van rapportages.

Stap 8 Handhaving

De gedragsaanwijzing neemt in beginsel de juridische vorm van een last onder dwangsom aan. In voorkomende gevallen kan dit anders, 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 als op voorhand duidelijk is dat een last onder dwangsom niet of niet voldoende effectief zal zijn. In die gevallen besluit de burgemeester direct voor het opleggen van een last onder bestuursdwang. Het tijdelijk huisverbod (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet), waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt als "ultimum remedium".

Uitvoerbaarheid van de last

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in zijn/haar vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Last onder dwangsom

In beginsel wordt een last onder dwangsom opgelegd, om de overlastgever te stimuleren de situatie zelf te verbeteren. De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de situatie. Er wordt gewerkt met een standaard bedrag van € 500,- per overtreding, met een cumulatief maximum van € 5.000,-. Bij maatwerk kan de burgemeester afwijken van voornoemde standaard. Wanneer de overlast blijft voortduren, moeten verdere handhavende acties worden overwogen, zoals een hogere dwangsom, een last onder bestuursdwang of andere sancties.

Hoogte dwangsom

De burgemeester stemt de hoogte van de dwangsom af op de mate van hinder. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder die een grote maatschappelijke impact tot gevolg heeft kan de hoogte van een dwangsom oplopen tot maximaal € 1.000 per geconstateerde overtreding. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder waarvan de maatschappelijke impact gering is kan de dwangsom lager, maar minimaal op € 250 per geconstateerde overtreding worden gesteld.

Invorderen dwangsom

Op basis van de rapportages moet de coördinator woonoverlast constateren dat er sprake is van een overtreding van de gedragsaanwijzing. De coördinator woonoverlast kan hierbij juridisch advies inwinnen binnen de gemeente. Als er sprake is van een overtreding van de gedragsaanwijzing, dan wordt er een invorderingsbesluit opgesteld door de coördinator woonoverlast. De dwangsom wordt ingevorderd door de gemeente of door een private invorderaar.

Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd als de situatie daar om vraagt. De last kan ook een tijdelijk verbod voor de overlastgever inhouden om aanwezig te zijn in de woning en/of op het erf, een zogenoemd aanwezigheidsverbod zoals genoemd in artikel 151d, derde lid, Gemeentewet. Het verbod geldt voor de duur van tien dagen, maar kan bij vrees voor herhaling verlengd worden tot ten hoogste vier weken. Het doel van het tijdelijke aanwezigheidsverbod is om ervoor te zorgen dat de overlast tijdelijk stopt. Er ontstaat met andere woorden een adempauze voor de betrokken partijen. Hierdoor ontstaat er ruimte om tot een definitieve oplossing voor de overlastproblematiek te komen.

Uitvoering bestuursdwang

Ook voor de uitvoering van bestuursdwang moet de coördinator woonoverlast op basis van aangeleverde informatie eerst constateren dat er sprake is van een overtreding van de gedragsaanwijzing. Hierbij kan juridisch advies worden ingewonnen binnen de gemeente. De volgende stap is dat bestuurs-

dwang wordt toegepast. Het is afhankelijk van de situatie welke ketenpartners betrokken zijn bij de uitvoering van de bestuursdwang. Van belang is dat de coördinator woonoverlast hierover juiste afspraken maakt met de partners(s) die de bestuursdwang uitvoer(t)(en). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de politie, gemeentelijke handhavers of een aannemer. De coördinator woonoverlast bewaart het overzicht. Vervolgens stelt de coördinator woonoverlast een verhaalsbesluit op en draagt dit over aan de gemeente of een private invorderaar.

Tijdelijk huisverbod/ aanwezigheidsverbod

Zoals eerder beschreven kan de last ook een tijdelijk aanwezigheidsverbod inhouden voor een meerderjarige overlastgever.

Wanneer de coördinator woonoverlast in overleg met relevante ketenpartners van oordeel is dat een tijdelijk aanwezigheidsverbod het beste remedium is, dan wordt er door de coördinator woonoverlast een voorstel opgesteld voor de burgemeester. Het voorstel omvat een beschrijving van de plaats en duur (maximaal 10 dagen) waar het voor geldt, en de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven voor het tijdelijke aanwezigheidsverbod. Ook wordt duidelijk omschreven waarom er niet voor een reguliere last onder dwangsom of bestuursdwang wordt gekozen. Op basis van het voorstel neemt de burgemeester een besluit. De politie voert het besluit uit.

De burgemeester kan een huisverbod verlengen tot maximaal vier weken als de dreiging van het gevaar, of het ernstige vermoeden daarvan, zich voortzet. De coördinator woonoverlast moet dat op basis van actuele informatie van relevante ketenpartners beargumenteren. De burgemeester beslist.

7. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt daags na bekendmaking in werking.

Ondertekening

Aldus vastgesteld op 4 oktober 2022 door

burgemeester van Goeree-Overflakkee,

mt. A Grootenboer-Dubbelman