

Beleidsregels aanpak woonoverlast gemeente Wijk bij Duurstede 2022

De Burgemeester van Wijk bij Duurstede;
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 gemeente Wijk bij Duurstede 2022

1. Inleiding

De Wet aanpak woonoverlast is op 1 juli 2017 in werking getreden. Die wet maakt het mogelijk, dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast gedragsaanwijzingen op te leggen aan de overlastgever. De gemeenteraad van Wijk bij Duurstede heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt 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 Wijk bij Duurstede deze bevoegdheid wordt uitgevoerd. Het bepaalde in de beleidsregels laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, indien dit door bijzondere omstandigheden noodzakelijk is.

2. Juridisch kader

Artikel 151d Gemeentewet

1. De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

Artikel 125 Gemeentewet

2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift, wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

Artikel 2:79 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

1. Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft, 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 (Awb) 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 beleidsregels

Voor de aanpak van ernstige woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet alsmede artikel 2:79 APV is het wenselijk om beleidsregels te formuleren.

De beleidsregels maken inzichtelijk in welke gevallen en onder welke voorwaarden de burgemeester gebruik kan maken van de in artikel 2:79 van de APV opgenomen bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing. Omgekeerd maken deze beleidsregels ook duidelijk dat toepassing van de bevoegdheid in artikel 2:79 APV een laatste redmiddel is en eerst gekeken moet worden of niet op een andere, minder ingrijpende wijze een oplossing gevonden kan worden.

Deze beleidsregels hebben tot doel om:

1. transparantie te bieden over acties en maatregelen die een burger kan verwachten bij overtreding van zijn 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);
2. te verduidelijken dat gemelde of geconstateerde vormen van (ernstige) woonoverlast eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht (zorgvuldigheid);
3. inzichtelijk te maken dat ernstige woonoverlast zal worden bestreden met (op de kenmerken van het individuele geval toegesneden) specifieke maatregelen of gedragsaanwijzingen, die wat betreft aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de soort en de ernst van de overtreding van de zorgplicht, teneinde te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast (proportionaliteit en subsidiariteit).

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. De gedragsaanwijzing door de burgemeester wordt slechts ingezet indien de ernstige en herhaaldelijke hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
2. De beleidsregels kunnen uitsluitend worden toegepast indien 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 de beleidsregels 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 moet gericht zijn op maatwerk; het bevoegd gezag moet bij het opleggen van gedragsaanwijzingen maatgericht te werk gaan.

4. Afbakening en begrippen

Onder ernstige woonoverlast wordt verstaan overlast, waarvan door aard of frequentie een zodanige dreiging uitgaat dat het welzijn, de gezondheid, de veiligheid en/of de leefbaarheid van omwonenden ernstig wordt aangetast. Ter verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en in artikel 2:79 van de APV gehanteerde methodiek en begrippen geldt de onderstaande toelichting op het begrippenkader artikel 151d Gemeentewet en 2:79 APV.

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

De burgemeester legt een specifieke gedragsaanwijzing pas op als de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Dit betekent dat de burgemeester pas overgaat tot het opleggen van een last met een gedragsaanwijzing als het niet mogelijk is gebleken om de overlast op een andere geschikte wijze tegen te gaan, waarmee wordt bedoeld op minder ingrijpende middelen (conform het subsidiariteitsbeginsel).

De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. Dat kunnen ook andere middelen zijn dan de uitoefening van overheidsbevoegdheden. Voorbeelden van andere manieren om overlast te bestrijden zijn het geven van een waarschuwing, het gebruik van mediation of buurtbemiddeling of het door het slachtoffer zelf of door de verhuurder van de woning van de overlastgever aanspannen van een civiele procedure. Pas als de burgemeester meent dat er redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is om de ernstige hinder tegen te gaan (blijkend uit de omstandigheid dat eerdere maatregelen of acties geen of onvoldoende soelaas bieden), legt hij een last op.

Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat van onderhavig middel slechts gebruik kan worden gemaakt als 'laatste redmiddel', indien er geen andere passende en minder ingrijpende instrumenten ter beschikking staan, tevergeefs zijn toegepast of niet toepasbaar zijn. Dit sluit aan bij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

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

'Gebruiker van de woning' (artikel 2:79, eerste lid, APV)

Onder degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt wordt verstaan degene die de woning feitelijk bewoont. De gebruiker hoeft geen huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning of het erf te hebben en hoeft niet de rechtmatige gebruiker van de woning te zijn. Ook een illegale onderhuurder of een kraker van de woning valt onder dit bestanddeel.

'Gedragingen' (artikel 2:79, eerste lid, APV)

Met 'gedragingen in of vanuit die woning of dat erf' worden bedoeld gedragingen die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. De gedragingen kunnen worden gepleegd door de gebruiker van de woning zelf of door bezoekers, gasten of vrienden van de gebruiker, maar ook door (bijvoorbeeld) diens hond. Het gaat om de woning die, of het erf dat, de overlastgever gebruikt. De gedragingen die worden gepleegd in de nabije omgeving van de woning, bijvoorbeeld in de tuin van de burens, vallen in beginsel onder de bepaling.

'Draagt er zorg voor' (artikel 2:79, eerste lid, APV)

De gemeenteraad heeft in artikel 2:79, eerste lid, van de APV bepaald dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor dient te dragen dat door gedragingen in of rondom die woning of dat erf geen ernstige hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

'Omwonenden' (artikel 2:79, eerste lid, APV)

Het gaat om bewoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning, en wat daarbij hoort, van waaruit de overlast plaatsvindt.

'Last onder bestuursdwang' (artikel 2:79, tweede lid, APV)

De burgemeester is alleen dan bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, indien de ernstige hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

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

Met ernstige en herhaaldelijke hinder wordt bedoeld op het herhaaldelijk vertonen of veroorzaken van ernstige vormen van hinderlijk gedrag voor omwonenden. Artikel 2:79, tweede lid, van de APV somt enkele niet-limitatief bedoelde vormen van 'ernstige hinder' op. 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.

Met de term 'herhaaldelijk' wordt bedoeld op het vereiste dat de ernstige hinder een terugkerend karakter heeft (wat niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is als 'ernstige hinder zonder onderbreking'). De burgemeester geeft geen toepassing aan de bestuursdwangbevoegdheid op basis van één incident.

'Aanwijzing' of '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. 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.

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

De burgemeester zal per geval maatgericht te werk gaan. Binnen het brede palet van mogelijke gedragsaanwijzingen als bestuursrechtelijke herstelsanctie is het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod een laatste redmiddel.

5. De Wijkse aanpak van woonoverlast bij eigenaren en huurders

Voor de aanpak wordt de escalatieladder aanpak woonoverlast gehanteerd. In beginsel heeft de beleidsambtenaar zorg en veiligheid de procesregie in dit proces.

Vanaf stap 5.2 op de escalatieladder is de beleidsambtenaar VTH (Veiligheid, Toezicht & Handhaving) leidend in het proces.



Hierna wordt op hoofdlijnen beschreven welke stappen (5.1 tot en met 5.6) doorlopen worden, de wijze waarop ze worden doorlopen en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de in artikel 2:79 APV beschreven bevoegdheid.

De beleidsambtenaar zorg en veiligheid heeft een regisserende rol in de aanpak van ernstige woonoverlast en organiseert het noodzakelijk casusoverleg met de personen en instanties, betrokken bij de woonoverlast in de gemeente.

De burgemeester is portefeuillehouder voor de aanpak woonoverlast, de vakwethouders wonen en zorg worden zo nodig betrokken.

5.1 Melding of signalering

Signalen of meldingen van (ernstige) woonoverlast kunnen de gemeente via diverse wegen bereiken. Meldingen kunnen bij de gemeente zelf binnen komen, maar ook via bijvoorbeeld buurtbemiddeling, de politie, de woningcorporatie, de gemeentelijke boa's/toezichthouders, het sociaal team of een andere netwerkpartner van de gemeente.

De instantie waar de melding wordt ingediend, onderzoekt eerst zelf de overlast d.w.z. de aard en ernst van de overlast en beoordeelt of het in eerste instantie op haar weg ligt om de overlastproblemen op te lossen. De overlastveroorzaker wordt gevraagd of hij begeleiding/ ondersteuning krijgt van andere organisaties, bijvoorbeeld van Binding. Hij wordt geïnformeerd over de overlastmeldingen en gevraagd om zijn weergave van de feiten kenbaar te maken. Zo nodig worden in dit stadium al andere partijen bij de aanpak betrokken (de wijkagent, de gemeentelijke boa's, het sociaal team, buurtbemiddeling etc.). Buurtbemiddeling kan een effectief instrument zijn om bij beginnende overlastsituaties in te zetten.

Bij huurwoningen is in eerste instantie de woningcorporatie leidend bij de aanpak van ernstige overlast. Pas als duidelijk is dat interventies op vrijwillige basis niet werken én de bevoegdheden van de woningcorporatie niet toepasbaar of niet afdoende zijn, dan wordt de gemeente verzocht om inzet van (zwaardere) maatregelen. Zoals bijvoorbeeld de inzet van de bevoegdheden van de Wet aanpak woonoverlast. Er wordt dan contact opgenomen met de beleidsadviseur zorg en veiligheid die een regisserende rol heeft in de aanpak van ernstige woonoverlast.

Vanaf stap 2 op de escalatieladder, de 'waarschuwing', is de beleidsambtenaar VTH leidend in het proces.

5.2 Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast

De aard en ernst van de overlast en de al eerder genomen maatregelen worden in beeld gebracht op basis van feitelijke informatie.

Criteria voor de beoordeling of er sprake is van ernstige woonoverlast en de mogelijke inzet van de bevoegdheden krachtens artikel 2.52 APV zijn:

- de overlast is gerelateerd aan wonen en levert ernstige verstoring van het woongenot van omwonenden,
- er is sprake van regelmatige en voortdurende overlast,
- er zijn meerdere klachten van (verschillende) omwonenden of organisaties,
- de ernstige woonoverlast kan niet met andere instrumenten worden aangepakt (andere passende en minder ingrijpende instrumenten staan niet ter beschikking, zijn tevergeefs toegepast of niet toepasbaar).

Voor de afweging of een gedragsaanwijzing gerechtvaardigd is vanwege ernstige en herhaaldelijke overlast is een gedegen dossier nodig, met beschrijving van o.a.:

- klachten, meldingen, concreet omschreven waarnemingen, registraties en (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.

5.3 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. Openbare Orde en Veiligheid en het team Dienstverlening. 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.

5.4 Verkenning en inventarisatie mogelijke interventie en maatregelen

Na dossieropbouw (door de gemeente) wordt bekeken welke interventies of maatregelen kunnen worden ingezet om de geconstateerde ernstige woonoverlast te de-escaleren, normaliseren en te beëindigen. Hierbij rekening houdend met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (met andere woorden: heiligt het doel de middelen) én met de specifieke kenmerken van de casus. In dit stadium (in de aanpak ernstige woonoverlast) is de inzet van interventies op vrijwillige basis (aantoonbaar en vastgelegd in een dossier) een gepasseerd station en worden gedwongen interventies ingezet. In bepaalde situaties kan een gesprek met de burgemeester ingezet worden, alvorens over te gaan tot gedwongen interventies. Daarbij geldt in beginsel een opbouw van licht naar zwaar. Een volgende interventie komt pas aan de orde 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.

Na inzet van vrijwillige interventies zonder resultaat, kunnen gedwongen interventies worden ingezet.

5.5. 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 op 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 ontzegd, geldt als 'ultimum remedium'. Een huisverbod kan voor maximaal 10 dagen worden opgelegd. Bij ernstige vrees voor verder overtreding wordt het verbod verlengd tot maximaal vier weken.

5.6 Kostenverhaal en/of 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.

6. Toezicht en handhaving

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

7. 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 beleidsregels 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 beleidsregels gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na de dag van bekendmaking.

Ondertekening

Aldus vastgesteld bij besluit van de burgemeester op 11 oktober 2022,

De burgemeester van Wijk bij Duurstede,

Iris Meerts