

Beleidsregels Wet aanpak woonoverlast gemeente Soest

De burgemeester van de gemeente Soest;

Overwegende dat

Het wenselijk is beleidsregels vast te stellen voor de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast;

Gelet op

Het bepaalde in artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de Algemene Plaatselijke Verordening Soest;

Besluit

vast te stellen de **Beleidsregels Wet aanpak woonoverlast gemeente Soest**

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 herhaaldelijke woonoverlast bestuursdwang toe te passen door een gedragsaanwijzing op te leggen aan de overlastgever.

Deze toekenning heeft de gemeenteraad geregeld door de Algemene plaatselijke verordening Soest (APV) aan te passen en daarin een specifiek artikel (2:79) over woonoverlast op te nemen.

2. Doel van de beleidsregel

Gemeenten worstelen al lang met het weerbarstige probleem van woonoverlast. Dat geldt ook voor de gemeente Soest. In de praktijk komt het vaak voor dat woonoverlast gepaard gaat met andere problematiek. Hierbij is een integrale aanpak van belang. Het instrument dat de wetgever de gemeenten aanreikt, voorziet in een zekere behoefte. Het is een extra middel om ernstige woonoverlast aan te kunnen pakken. In de beleidsregels wordt aangegeven op welke wijze deze specifieke regels binnen de gemeente Soest worden uitgevoerd. Dit laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, als dit door bijzondere omstandigheden noodzakelijk is.

3. Wettelijke grondslag / juridisch kader

Deze beleidsregels zien toe op het toepassen van artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de APV bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast. De bevoegdheden richten zich op het kunnen doen (laten) stoppen, het ingrijpen en het doorbreken van de woonoverlast.

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, 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; of*
 - f. *(....)*

De bevoegdheden op grond van artikel 151d van de Gemeentewet

Artikel 151d van de Gemeentewet bepaalt het volgende

- **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, 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, 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.

Op grond van artikel 151d van de Gemeentewet kan de burgemeester aan een persoon of personen die herhaaldelijk woonoverlast veroorzaken c.q. daarvoor verantwoordelijk zijn, de volgende maatregelen opleggen:

- gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom;
- een tijdelijk huisverbod (ultimum remedium). Het verbod geldt voor een periode van 10 dagen en kan verlengd worden tot maximaal 4 weken.

De burgemeester kan gebruik maken van zijn bevoegdheden als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- het gaat om ernstige en herhaaldelijke woonoverlast;
- de woonoverlast is eveneens geconstateerd door een of meer van de handhavende en zorg verlenende instanties;
- buurtbemiddeling, mediation of een schriftelijke waarschuwing hebben niet geleid tot het stoppen van de woonoverlast;
- er is een ernstige vrees voor escalatie van de woonoverlast.

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

4. Toelichting

Uit de wet volgt dat de regelgeving is bedoeld als een **ultimum remedium** (uiterste redmiddel). Het tweede lid van artikel 151 d van de Gemeentewet regelt dat het instrument van de bestuursdwang alleen wordt ingezet als er geen andere geschikte manier (meer) voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten resteren (voorliggend instrumentarium heeft niet tot het gewenste doel of effect geleid) om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom moet er aan zo'n besluit een uitgebreid dossier ten grondslag liggen. Het meest overtuigend is als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten zoals buurtbemiddeling al zijn ingezet zonder het gewenste resultaat. Het ultimum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als er sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d. Een dergelijk zware maatregel betekent immers een inbreuk op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

Bij de bestrijding van de woonoverlast kijkt de burgemeester daarom eerst of minder zware maatregelen zoals (buurt-)bemiddeling of mediation een oplossing bieden. Die kunnen / kan bijvoorbeeld ingezet worden door de gemeente, politie maar ook door een verhuurder, al dan niet op verzoek van één of meerdere betrokken partijen. Ook de mogelijkheid van het inzetten van hulp of zorg passeert in geval van schulden, psychische problemen, verslaving, strafbare feiten e.d. als eerste de revue. Als dat mogelijk is zet de gemeente die hulp en zorg in binnen de daarvoor geldende kaders. Mocht dat alles echter geen oplossing op een redelijke termijn in het vooruitzicht stellen of wordt bemiddeling, mediation, hulp of zorg afgehouden of zelfs afgewezen, dan zal het nieuwe instrumentarium kunnen worden ingezet.

Het ervaren van regelmatige forse overlast in je eigen huis kan een grote impact hebben op het woongenot. Een gedragsaanwijzing of een huisverbod is echter een ingrijpende maatregel, die niet lichtvaardig wordt ingezet. De burgemeester zal in een voorkomend geval de belangen van de overlastgever en die van een bewoner of de gemeenschap die er last van heeft 'zeer' zorgvuldig moeten afwegen.

Als er een beter en sneller werkend juridisch instrument voorhanden is om de woonoverlast te bestrijden, bijvoorbeeld het toepassen van andere bepalingen van de APV/ Woningwet, of de civiele procedure die een huiseigenaar tegen een huurder kan voeren, dan kan de burgemeester overwegen aan te sturen op het gebruiken van dat middel.

Tenzij de spoedeisendheid zich daartegen verzet, gaat voorafgaande aan een gedragsaanwijzing een waarschuwing vooraf. Die waarschuwing kan worden uitgevoerd in de vorm van een ontwerp gedragsaanwijzing.

Alles bij elkaar genomen zal de burgemeester steeds voor ogen hebben dat ernstige en herhaaldelijke hinder en overlast spoedig moeten stoppen, langs welke wettelijke weg dan ook.

Huurwoningen

Wanneer de persoon die overlast veroorzaakt in een huurwoning woont, heeft de verhuurder een belangrijke rol. Corporaties kunnen zelfstandig optreden tegen woonoverlast. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een vrijwillige gedragsaanwijzing. Als dit niet tot gewenst resultaat leidt, kan een woningcorporatie via de civiele rechter een gedragsaanwijzing vorderen op grond van het huurrecht. Corporaties beschikken over het meest vergaande middel, namelijk het vorderen van ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning.

In artikel 2:79 van de APV is een zorgplicht opgenomen voor gebruikers en verhuurders van woningen om geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden te veroorzaken. De burgemeester kan op grond hiervan gedragsaanwijzingen geven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen en aan verhuurders. Tot 1 januari 2021 was de gedragsaanwijzing aan verhuurders alleen mogelijk als de persoon die overlast gaf niet als ingezetene in de desbetreffende gemeente stond ingeschreven. Met de inwerkingtreding van de Wet toeristische verhuur van woonruimte (Stb. 2020, 460) op 1 januari 2021 is die beperking vervallen. In verband hiermee is artikel 2:79 aangepast. Om woonoverlast beter tegen te gaan, geldt de zorgplicht voortaan in alle gevallen voor verhuurders van woonruimten. Dat betekent dat verhuurders zorgdragen dat de woningen die zij verhuren geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Als de verhuurder zich niet of op een verkeerde manier inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder, kan de burgemeester direct een verhuurder aanspreken en hoeft de burgemeester daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken. Dit is wenselijk wanneer verschillende huurders van dezelfde verhuurder hinder hebben veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in panden waar meerdere huurders wonen of waar huurders snel wisselen. De burgemeester kan dan dus – als ultimum remedium – direct aan een verhuurder een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen.

5. Afbakening en begrippen

Ter verduidelijking van de in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 APV gehanteerde methodiek en begrippen geldt, in navolging van en in lijn met hetgeen daarover is vermeld in de Memorie van Toelichting op de “Wet aanpak woonoverlast” het volgende:

5.1. Afbakening ten opzichte van andere bevoegdheden ter bestrijding van overlast vanuit een woning

Op de eerste plaats geldt dat de gedragsaanwijzing van artikel 2:79 APV pas in beeld komt, indien andere reguliere bevoegdheden geen uitkomst bieden. Het is daarmee vooral de aard van de “ernstige en herhaaldelijke overlast” zelf die bepaalt welke bestuurlijke bevoegdheid kan worden aangewend: bij drugsoverlast zal bijvoorbeeld een beroep kunnen worden gedaan op artikel 13b Opiumwet, bij bouwkundige gebreken komt de Woningwet in beeld en bij een verstoring van de openbare orde (of dreigende ernstige verstoring) rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning kan de toepassing van artikel 174a Gemeentewet worden overwogen. Dit is veelal echter een verdergaande maatregel dan het opleggen van een gedragsaanwijzing. Wanneer beide maatregelen toepasbaar zijn, vormt dit onderdeel van de door de burgemeester te maken afweging.

5.2 Toelichting op 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 / minder ingrijpende maatregel kan worden tegengegaan (conform het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel). De burgemeester komt beleidsvrijheid toe in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan.

“Woning of een bij die woning behorend erf” (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, etc. 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 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” (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 vallen onder dit bestanddeel.

“Gedragingen” (2:79, eerste lid, APV)

Met ‘gedragingen in of vanuit die woning of dat erf’ worden gedragingen bedoeld die in of rondom de woning of het erf worden gepleegd. Dit kan zijn 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. Zo kan een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de buurman vallen onder het bestanddeel ‘gedragingen in of vanuit die woning of dat erf’, zolang er een duidelijke connectie is tussen de gedraging en de woning of het erf. Bij een blaffende hond of een intimiderende gedraging vijf straten verderop is geen sprake meer van gedragingen vanuit de woning of het erf.

In het tweede lid artikel 2:79 APV staat een niet limitatieve opsomming van gedragingen:

- 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; of*
- f. *.....*

“Zorgplicht” (2:79, eerste lid, APV)

Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, dient er zorg voor te dragen dat door gedragingen in of rondom die woning of dat erf geen ernstige hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

“Onmiddellijke nabijheid” (2:79, eerste lid, APV)

Het gaat om bewoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van de woning c.a. ('omwonenden') van waaruit de overlast plaatsvindt.

“Ernstige en herhaaldelijke hinder” (2:79, eerste lid, APV)

Met ernstige hinder wordt bedoeld op ernstige hinder voor de omwonenden. Een vergelijking kan worden gemaakt met artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, waar onder ‘hinder’ gedragingen worden verstaan zoals het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen of het onthouden van licht of lucht. Ernstige hinder als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet kan tevens onrechtmatig zijn in de zin van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek, 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 van de Gemeentewet. 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.

“Last onder dwangsom of onder bestuursdwang” (artikel 2:79, tweede lid, APV)

Als de raad de burgemeester de bevoegdheid heeft verleend tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, is de burgemeester ook bevoegd om, in plaats van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom op te leggen. Dit volgt uit artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. De last kan daarbij de vorm aannemen van een “aanwijzing” (gedragsaanwijzing).

“Aanwijzingen” (c.q. gedragsaanwijzing) (artikel 2:79 tweede lid, APV)

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 anderszins moet voorkomen dat de hond overlast veroorzaakt, het portiek leefbaar moet houden, geen luide muziek mag draaien, etc. De gedragsaanwijzing kan ook een verplichting (gebod) inhouden om psychische of sociale hulp te zoeken of een agressiereductietraining te volgen.

De vorm van bestuursdwang is uiteraard afhankelijk van de precieze last die is opgelegd. Bij de last onder dwangsom verbeurt de betrokken bewoner een dwangsom, indien deze binnen de begunstigings-termijn 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 aanbren-gen 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 on-evenredig zijn in verhouding tot de met de last te dienen doelen (zie artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van de Awb worden verhaald op degene aan wie de last is opgelegd.

“Tijdelijk huisverbod” (artikel 151d, derde lid, Gemeentewet)

De burgemeester zal per geval maatgericht te werk gaan. Binnen het brede palet van het bij wijze van bestuursrechtelijke herstelsanctie geven van een gedragsaanwijzing is het uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod een ‘ultimum remedium’.

5.3 Uitvoerbaarheid van de last

Het moet in het vermogen van betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in diens vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen. Dit vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Het is mogelijk dat zij, door hun psychische gesteldheid, niet bij machte zijn de overlastgevende gedragingen te staken. Een gedragsmaatregel op grond van deze wet is dan mogelijk niet voldoende of geen passende maatregel ter beëindiging van de overlast.

6. Bestuursdwang en dwangsom

Het tweede lid van het artikel 151d van de Gemeentewet regelt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang en in het verlengde daarvan dus ook de last onder dwangsom kan opleggen. De bepalingen over handhaving zijn opgenomen in Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Afhankelijk van het effect dat de burgemeester daarvan verwacht, zal hij het één of het ander inzetten. Hierbij wordt uitgegaan van de ernst van de gedraging. Uitgangspunt is weer, dat ernstige en herhaal-delijke hinder spoedig moeten stoppen.

Als een last onder dwangsom wordt opgelegd, is de hoogte van de dwangsom dusdanig dat daarvan een voldoende prikkel uitgaat om te bewerkstelligen hetgeen beoogd wordt. Omdat elke situatie specifiek is worden er geen vaste bedragen in het beleid opgenomen.

7. Procedurele aanpak

Op hoofdlijnen volgt hierna een stappenplan dat inzicht biedt in de wijze waarop en de gevallen waarin de burgemeester kan overwegen om gebruik te maken van de in artikel 2:79, tweede lid van de APV neergelegde bestuursdwangbevoegdheid. Ook staat beschreven welke vormen de te geven gedragsaanwijzing kan aannemen.

Stap 1: Melding of signalering

Signalen of meldingen van ernstige woonoverlast kunnen de gemeente via diverse wegen bereiken. Omwonenden of anderen kunnen woonoverlast zelf rechtstreeks melden bij de gemeente. Het kan ook zo zijn dat de gemeente, de politie, een woningcorporatie, jongerenwerk, buurtbemiddeling Soest of een andere samenwerkingspartner van de gemeente mogelijke situaties van ernstige woonoverlast signaleert of rapporteert.

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, boa's, jongerenwerk of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. Er wordt geïnventariseerd welke stappen al genomen zijn om de overlast te stoppen en welke resultaten zijn behaald. In geval van huurwoningen kan daarbij een rol zijn weggelegd voor de woningcorporatie of een andere verhuurder. De casus kan besproken worden in Casusoverleg Woonoverlast. Daar wordt een plan van aanpak gemaakt. (zie bijlage 3)

Belangrijk is 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, eerste lid, APV.

Criteria voor de beoordeling of er sprake is van ernstige woonoverlast en de mogelijke inzet van de bevoegdheden van artikel 2:79 APV zijn:

- De overlast is gerelateerd aan wonen, en levert ernstige verstoring van het woongenot.
- Er is sprake van regelmatige en voortdurende overlast (minimaal 3 maanden overlast).
- Er zijn meerdere klachten.
- De ernstige woonoverlast kan niet met andere instrumenten tot een einde worden gebracht (andere passende en minder ingrijpende instrumenten staan niet ter beschikking, zijn tevergeefs toegepast of niet toepasbaar).
- Bij de aanpak van de overlast wordt door alle betrokken organisaties gehandeld conform de AVG en overige privacy wet- en regelgeving.

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 moeten worden aangelegd dat onder meer schriftelijke 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' noodzakelijk overleg met betrokken personen en instanties plaatsvindt. Dit vergt onder meer overleg en afstemming tussen de zorg en veiligheid. 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 bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2:79, tweede lid, van de APV.

Voor een overzicht van mogelijke onderdelen en belangrijke elementen voor dossieropbouw is per instantie een uitsplitsing gemaakt van interventies en relevante documenten. (zie bijlage 2)

Stap 4 Verkenning en inventarisatie mogelijke interventies en maatregelen

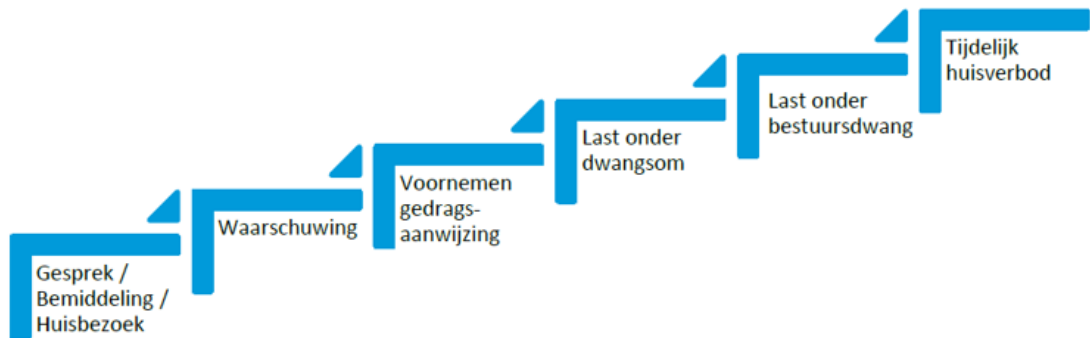
Met het oog op het de-escaleren, normaliseren en tegengaan van de geconstateerde 'ernstige woonoverlast' wordt vervolgens, rekening houdend met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit én met de specifieke kenmerken van de voorliggende casus, bekeken welke interventies of maatregelen in het concrete geval (kunnen) worden 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 (het effectief tegengaan van de ernstige woonoverlast) heeft geleid.

Op hoofdlijnen geldt daarbij een opbouw van licht naar zwaar:

1. Eerst een 'goed gesprek' (bijvoorbeeld met de wijkagent, buurtbemiddeling / mediation).
 - 1a. In geval van huurwoningen heeft de verhuurder een belangrijke rol. Primair moet de woningverhuurder zelf actie ondernemen om de woonoverlast te beëindigen, al dan niet aan de hand van een eigen procedure. De verhuurder heeft, via het huurrecht, maatregelen (tot en met huisuitzetting) tot zijn beschikking om woonoverlast te laten stoppen. Pas wanneer een woningverhuurder aantoonbaar zich redelijkerwijs heeft ingezet om de overlast te beëindigen of inzet van haar instrumenten niet mogelijk / effectief is gebleken, en er nog steeds sprake is van ernstige overlast kan de woningverhuurder aan de burgemeester verzoeken om ondersteuning in de vorm van gebruikmaking van artikel 2.79 van de APV.

2. 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 geven;
3. Het daadwerkelijk opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang.



Bron: Escalatieladder Wet aanpak Woonoverlast (Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2022)

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 op vrijwillige basis gelegde contact met de betrokken 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 (bijvoorbeeld in geval van spoedeisend belang) kan worden afgeweken. Rekening houdend met die zienswijze zal de burgemeester besluiten de gedragsaanwijzing al dan niet (of in gewijzigde vorm) op te leggen.

Daarbij wordt exact omschreven 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. Daarbij is het belangrijk dat het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om tijdig aan de last te kunnen voldoen.

Wanneer er gekozen wordt voor een gedragsaanwijzing, zal deze in beginsel de juridische vorm van een last onder dwangsom aannemen. In voorkomende gevallen is dit anders, bijvoorbeeld als de vereiste spoed zich verzet tegen het opleggen van een last onder dwangsom of als 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 allerlaatste mogelijkheid.

Stap 6 Kostenverhaal

Uitgangspunt bij de toepassing van bestuursdwang is dat de kosten ervan voor rekening van de overtreder komen.

Stap 7 Toezicht en handhaving

De gemeente is verantwoordelijk voor het actief handhaven van bestuursrechtelijke maatregelen. De politie acteert op meldingen en signalen. Op basis van de bevindingen adviseert de politie de gemeente schriftelijk.

8. 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 de beleidsregels afwijken.

9. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.

Bijlage I Interventiemogelijkheden

Hieronder worden de verschillende bestaande interventiemogelijkheden (per partner) uitgewerkt die eerst op toepassingsmogelijkheid bekeken moeten worden, alvorens de burgemeester besluit gebruik te maken van de bevoegdheden genoemd in art 2:79 APV. De maatregelen en interventies kunnen individueel of tegelijk ingezet worden, afhankelijk van de situatie.

Maatregelen door inwoners

De gemeente verwacht van haar inwoners dat ze een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van een woonoverlast situatie. Dit kunnen zij o.a. doen door: een gesprek aan te gaan met de burens; melding te maken bij woningbouwcorporatie, verhuurder of VvE; buurtbemiddeling in te schakelen; een ordemaatregel via het civiele recht te vragen; of mediation; het doen van aangifte van strafbare feiten bij de politie of het doen van een handhavingsverzoek bij de gemeente.

Maatregelen woningcorporatie en particuliere verhuurder (bij huurwoningen)

In geval van huurwoningen is in eerste instantie altijd de woningcorporatie in de lead voor de aanpak van ernstige overlast. De woningcorporatie kan huurrechtelijke (vrijwillige) gedragsaanwijzingen opleggen (inclusief contractuele boete). Ditzelfde geldt voor de particuliere verhuurder.

De woningcorporatie kan een geluidsmeting doen om eventuele geluidsoverlast aan te tonen. Indien nodig en mogelijk kan de woningcorporatie of de huurder aanpassingen doen aan de woning waardoor overlast verminderd wordt (bijv. geluidsisolatie). Ook kan de woningcorporatie huurders buurtbemiddeling aanbieden, om zo tot een oplossing te komen. Ook deze maatregelen kunnen door een particuliere verhuurder worden genomen. Sinds de aanpassing van de wet in 2021 kan de gemeente de verhuurder dwingen om actie te ondernemen.

Een huurder die structureel ernstige overlast veroorzaakt, kan een "laatste kans" (VGA) aangeboden krijgen, om een einde te maken aan de overlast. De huurder krijgt daarmee nog een laatste kans om, door middel van een aangepast huurcontract, zijn gedrag te veranderen. Leeft de huurder de afspraken niet na en blijft hij structurele ernstige overlast veroorzaken, dan kan de verhuurder een procedure starten waarbij een gedragsaanwijzing of ontbinding van de huurovereenkomst / ontruiming bij de rechter wordt gevorderd.

Maatregelen gemeente

psychische of psychiatrische aandoening

Bij veel overlastgevallen spelen psychische problemen of psychiatrische aandoeningen een rol. Overlastgevers zijn dan niet altijd redelijkerwijs aanspreekbaar op hun gedrag. De overlast moet echter wel gestopt worden, zeker als die ernstig is. In dit soort situaties is een nauwe samenwerking tussen gemeente, het sociaal domein, hulpverlening, politie en (in geval van huurwoning) woningcorporatie essentieel om deze mensen passende zorg of maatregelen te bieden, en aldus de overlast te beëindigen. In acute gevallen kan een burgemeester op verzoek van een psychiater middels een geneeskundige verklaring besluiten tot het opleggen van een crisismaatregel (gedwongen opname op grond van de Wet verplichte GGZ). In andere – minder spoedeisende - situaties kan iedereen een procedure tot zorgmachtiging (ZM) starten door melding te doen en om een verkennend onderzoek te vragen. Het Openbaar Ministerie bepaalt of er een ZM wordt aangevraagd bij de rechtbank.

Maatregelen tegen verloedering, vervuiling en brandgevaar

Overlast als gevolg van of in combinatie met een overtreding van de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen en wonen (Woningwet, Bouwbesluit, Huisvestingswet, bestemmingsplan), kan aangepakt worden met handhaving.

De Woningwet biedt diverse mogelijkheden tot aanpakken van woonoverlast, waaronder sluiting van woningen. Sluiting van woningen of panden is toepasbaar bij zowel koopwoningen als huurwoningen.

- Woningwet; artikel 1a geeft de verplichting voor de eigenaar of gebruiker van een woning om er voor te zorgen dat de staat van de woning geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid.
- Woningwet; artikel 13b (Wet Victor) biedt grondslag om een pand na sluiting versneld in gebruik te (laten) nemen en zo leefbaarheidsproblemen als gevolg van langdurige leegstand te voorkomen (mogelijkheid om huurcontract te ontbinden bij woningsluiting; art.7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek), de eigenaar van een gesloten pand te verplichten om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegde gezag (artikel 14 Woningwet), en over te gaan tot onteigening van een woning (art. 77 Onteigeningswet).

- Woningwet; artikel 17 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.

Maatregelen tegen de verhuurder

De burgemeester kan direct aan een verhuurder een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen. In artikel 2:79 van de APV is een zorgplicht opgenomen voor gebruikers en verhuurders van woningen om geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden te veroorzaken. De burgemeester kan op grond hiervan gedragsaanwijzingen geven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen en aan verhuurders. Tot 1 januari 2021 was de gedragsaanwijzing aan verhuurders alleen mogelijk als de persoon die overlast gaf niet als ingezetene in de desbetreffende gemeente stond ingeschreven. Om woonoverlast beter tegen te gaan, geldt de zorgplicht voortaan in alle gevallen voor verhuurders van woonruimten.

Dat betekent dat verhuurders zorgdragen dat de woningen die zij verhuren geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Als de verhuurder zich niet of op een verkeerde manier inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder, kan de burgemeester direct een verhuurder aanspreken en hoeft de burgemeester daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken. Dit is wenselijk wanneer verschillende huurders van dezelfde verhuurder hinder hebben veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in panden waar meerdere huurders wonen of waar huurders snel wisselen. De burgemeester kan dan dus – als ultimatum remedium – direct aan een verhuurder een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen.

Maatregelen uit overige wettelijke kaders

Overige wettelijke kaders die ingezet kunnen worden bij vormen van woonoverlast zijn:

- Gemeentewet; artikel 174a (Wet Victoria) geeft bevoegdheid tot sluiting van een woning bij verstoring van de openbare orde rond de woning als gevolg van gedragingen in de woning.
- Opiumwet; artikel 13b (Wet Damocles) biedt de mogelijkheid woningen of voor het publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten als daar sprake is van drugshandel.
- De APV bevat een aantal lokale bepalingen over diverse vormen van aan wonen verbonden overlast, zoals:
 - o Artikel 2.59; betreffende gevaarlijke honden (o.a. muilkorfverplichting);
 - o Artikel 2.60; betreffende overlast dieren;
- Wet tijdelijk huisverbod; de wet die o.a. bepaalt dat een plegger van huiselijk geweld gedurende een bepaalde tijd zijn of haar woning niet meer in mag.
- direct op woonoverlast gerichte wettelijke kaders zijn er diverse wettelijke kaders, gericht op de fysieke leefomgeving (bijv. de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht; Wabo, Milieuwet).

Maatregelen politie

De politie heeft naast haar taak tot opsporing van strafbare feiten, ook een taak bij het bieden van hulp aan mensen die dat nodig hebben. Dit doen zij op grond van art. 3 van de Politiewet. Je kunt dan o.a. denken aan iemand die gevallen is, maar ook aan iemand die psychische problemen heeft. Dat laatste is bij het tegengaan van woonoverlast veroorzaakt door mensen met een psychische aandoening een belangrijke taak. De wijkagent kan een bemiddelende rol spelen door met omwonenden in gesprek te gaan. Indien dit niet toereikend is, kan de wijkagent doorverwijzen naar buurtbemiddeling of hulpverleningsinstellingen. Daarnaast kan de politie ook strafrechtelijk optreden wanneer daartoe aanleiding is.

Maatregelen Strafrecht

Bij ernstige normschendingen, bedreiging en discriminatie of bij escalatie in de vorm van geweld tegen personen of goederen bestaat de mogelijkheid tot handhaving op basis van het strafrecht. Het Openbaar Ministerie kan de overlastveroorzaker strafrechtelijk vervolgen. Lopende het strafrechttraject kan het nodig worden geacht om maatregelen in het kader van de wet aanpak woonoverlast in te zetten.

Huurrecht:	Bestuursrecht:
<ul style="list-style-type: none"> • Vrijwillige gedragsaanwijzing • gerechtelijke gedragsaanwijzing • ontruiming • laatste kansbeleid • tweede kansbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • APV • Bouwbesluit • voornemen tot gedragsaanwijzing • Gemeentewet 151d



Hulpverlening	Strafrecht
<ul style="list-style-type: none">• Vrijwillige hulp• Bemoeizorg• Gedwongen hulp (WvGGZ)	<ul style="list-style-type: none">• Strafrechtelijke gedragsaanwijzing• toezicht reclassering• overige voorwaarden (bij voorwaardelijke veroordeling of schorsing van voorlopige hechtenis)

Bijlage 2: Dossieropbouw

Het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) heeft een checklist ontwikkeld ten behoeve van een juiste en volledige dossieropbouw.

De burgemeester baseert een gedragsaanwijzing op een onderbouwd dossier, waarin aangegeven wordt dat er noodzaak is om dit instrument in te zetten. Relevant is om de juiste stukken in het dossier te hebben alvorens over te gaan tot een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing.

- De rechter toetst in het huurrecht of er sprake is van een ernstige tekortkoming
- De rechter toetst in het bestuursrecht of er sprake is van ernstige hinder.
- Ook niet-huurders kunnen de corporatie aanspreken als hun huurders overlast veroorzaken. De verhuurder is verantwoordelijk voor het pand en voor de overlast van huurders.
- Voor de rechter maakt het niet uit of omwonenden huurders zijn dan wel eigenaren van koopwoningen.
- Het bewijsmateriaal hoeft niet per se door een politieambtenaar of een BOA te zijn verzameld. Het gaat erom dat de rechter kan worden overtuigd van de overlast.

Verschillende partijen kunnen elementen aandragen voor het dossier:

Bewoners

- verklaringen van omwonenden (waaronder klachtenformulieren, brieven, mails)
- verklaringen ter zitting
- anonieme getuigenverklaringen, eventueel opgemaakt bij de notaris
- foto's, video's, geluidsopnamen, meetresultaten.

Verhuurders

- verzonden waarschuwingsbrieven
- overige correspondentie die met de huurder is gevoerd
- correspondentie met omwonenden
- verklaringen van eigen medewerkers
- een lijst met personen die de verhuurder eventueel mee zou kunnen nemen naar de zitting (omwonenden, eigen medewerkers, medewerkers van hulpverlenende instanties, de politie en/of de gemeente)
- meldingen uit de eigen database kunnen toegevoegd worden aan het dossier.

Politie

- verklaringen van de wijkagent (ter zitting)
- sfeerrapportages
- processen-verbaal
- mutatierapporten.

Gemeente

- verklaringen of mutatierapporten van ambtenaren
- verzonden waarschuwingsbrieven die bestuursorganen naar huurder en verhuurder
- besluiten van bestuursorganen in verband met:
 - o het sluiten van een woning
 - o toepassen bestuursdwang
 - o opleggen dwangsom
 - o opleggen gedragsaanwijzing.

Als de politie bepaalde informatie niet wil verstrekken, kan een belanghebbende een handhavingsverzoek indienen bij de burgemeester. Wanneer de burgemeester vervolgens tot de conclusie komt dat hij redelijkerwijs niets kan doen aan de overlast, kunnen de voor ontbinding benodigde gegevens alsnog aan de politie worden gevraagd. In een ontbindings- of ontruimingsverzoek kan ook worden meegenomen dat de burgemeester tot sluiting wil overgaan.

Overige

- brieven van hulpverlenende instanties, zoals GGZ, GGD, maatschappelijk werk, verslavingszorg (of
- verklaringen ter zitting)

waarschuwingsbrieven van de VvE aan de huurder en de eigenaar

- informatie over reeds genomen maatregelen en/of gevoerde procedures (tijdlijn) zoals
- buurtbemiddelingsgesprek of mediationtraject, vaststellingsovereenkomst, vonnis van de rechtbank of een laatste-kans-overeenkomst
- informatie die nodig is voor een verzoek aan de rechter om de situatie ter plekke te bekijken
- informatie die na afloop van een bezoek van de rechter aan de woning is verkregen.

Bijlage 3: Voorbeeld Plan van aanpak

Naam overlastgever: Adres: Plaats:
Welke instrumenten zouden moeten worden ingezet in casus	<input type="checkbox"/> Inzet hulpverlening, nl..... <input type="checkbox"/> Waarschuwingsgesprek <input type="checkbox"/> Sommatiebrief <input type="checkbox"/> Buurtbemiddeling <input type="checkbox"/> Mediation <input type="checkbox"/> Vrijwilige gedragsaanwijzing <input type="checkbox"/> Gerechtelijke gedragsaanwijzing (juridische procedure) <input type="checkbox"/> Ontruiming (juridische procedure) <input type="checkbox"/> Gemeentewet 151D.(gemeente) <input type="checkbox"/> Gebiedsverbod (gemeente) <input type="checkbox"/> Opiumwet 13B (gemeente) <input type="checkbox"/> Aanvragen WVGGZ (GGZ) <input type="checkbox"/> Aanvragen WZD (GGZ)
Wie voert het plan uit (naam en functie invullen)	
Hoe en wanneer worden omwonenden op de hoogte gesteld van het plan	
Beschrijf in het kort ingezette plan(welke instrumenten worden ingezet)	



Wie handhaaft	<input type="checkbox"/> Politie <input type="checkbox"/> BOA <input type="checkbox"/> Gemeente <input type="checkbox"/> Corporatie <input type="checkbox"/> Anders,.....
Hoe ziet handhaving eruit	
Wie zijn er nog meer bij uitvoering plan betrokken	<input type="checkbox"/> Politie <input type="checkbox"/> Corporatie <input type="checkbox"/> Hulpverlening <input type="checkbox"/> Gemeente (OOV) <input type="checkbox"/> Eigen netwerk <input type="checkbox"/> Actiecentrum veiligheid en zorg <input type="checkbox"/> Reclassering <input type="checkbox"/> Anders,.....
Wie heeft regie in deze fase	<input type="checkbox"/> Naam: Instelling:
Wanneer wordt plan geëvalueerd (datum invullen)	
Overige informatie	