

Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Heerenveen

De burgemeester Heerenveen;
gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), artikel 151d van de Gemeentewet en artikel 2:79 van de Algemene plaatselijke verordening Heerenveen (hierna: APV);

besluit:

vast te stellen de volgende beleidsregel: **Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast Heerenveen.**

1. Inleiding

De gemeente Heerenveen wil dat inwoners en bezoekers zich veilig blijven voelen in de gemeente én in de eigen wijk.¹ 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 samen met haar partners integraal aan, want veiligheid blijven we samen doen.

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. Een wetswijziging van de Wet aanpak woonoverlast op 1 januari 2021 maakt het nu ook mogelijk om verhuurders een gedragsaanwijzing op te leggen. De Wet aanpak woonoverlast is verankerd in artikel 151d Gemeentewet. De gemeenteraad van Heerenveen heeft deze bevoegdheden geattribueerd aan de burgemeester door artikel 2:79 APV op te nemen.

2. Juridisch kader

De burgemeester ontleent zijn bevoegdheden om handelend op te treden bij ernstige woonoverlast aan de artikelen 151d Gemeentewet en 2:79 APV. De bevoegdheid tot het opstellen van beleidsregels is gebaseerd op artikel 4:81 Awb. Voor een uitgebreide beschrijving van het juridisch kader, zie *bijlage 1*.

3. Doel en uitgangspunten

Deze beleidsregels dienen als handelingskader voor de burgemeester om van zijn bevoegdheden gebruik te maken voor de aanpak van ernstige woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet alsmede artikel 2:79 van de APV. De burgemeester legt in deze beleidsregel vast op welke wijze hij gebruik maakt van zijn handhavingsbevoegdheid (artikel 4:81 Awb). Het bepaalde in deze beleidsregels laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, als hij door bijzondere omstandigheden genoodzaakt is hiervan gebruik te maken.

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, dan wel verhuurder 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 bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel(en) een einde komt aan de ernstige woonoverlast (proportionaliteit en subsidiariteit).

3.2 Uitgangspunten

1) Integraal Veiligheidsplan gemeente Heerenveen 2023-2026

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. Toelichting begrippenkader (incl. artikel 151d Gemeentewet, 2:79 APV)

‘Coördinator woonoverlast’ (beleidsregels)

De coördinator woonoverlast is de spil in de aanpak van woonoverlast in de gemeente Heerenveen. Deze functie is niet specifiek belegd bij een persoon, maar ligt bij Team Veiligheid. In alle gevallen van de aanpak van woonoverlast zal iemand van Team Veiligheid de regie voeren als coördinator woonoverlast. De werkwijze in Heerenveen maakt dat er geen centraal persoon kan worden aangewezen, maar dat alle leden van het team de functie kunnen vervullen.

‘Andere geschikte wijze’ (Artikel 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 coördinator woonoverlast. Hier moet met andere woorden uit blijken dat er sprake is van een ultimum remedium.

‘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 burens, op het trottoir en/of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning onder de reikwijdte van dit begrip.

‘Gebruiker’ (Artikel 2:79, eerste lid, APV).

De burgemeester legt een gedragsaanwijzing op aan iedere gebruiker van een woning en/of erf in Heerenveen, 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. 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 overlastgevende eigenaar-bewoners, want dan zijn deze instrumenten niet beschikbaar.

‘Degene die woning/erf tegen betaling in gebruik geeft’ (artikel 2:79, eerste lid, APV)

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 niet, of op verkeerde wijze optreedt 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 lid 1 van artikel 2:79 APV.

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 Zorg en Veiligheid betrokken is bij deze casuïstiek.

Een gedragsaanwijzing voor kwetsbare en/of verwarde personen hoeft niet per se 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 zijn van gevaarstelling 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 gevaarstellingscriterium. 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 Zorg en Veiligheid of behandeling van een zorginstelling, zo niet dan wordt een dwangsom verboden. Voorwaarde is wel dat het team Zorg en Veiligheid 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 van 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 bestuursrechtelijk 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 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 aanbrenge 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 agressie-reductie.

"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 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 uitvaardigen van een tijdelijk huisverbod ook gezien worden als een 'laatste redmiddel'.

5. 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 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 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 Heerenveen. Het kan ook zo zijn dat de gemeente intern, 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

Na een signaal of melding wordt deze door de coördinator woonoverlast getoetst. Wat is er precies aan de hand? Welke partijen hebben een rol in deze situatie? Is er sprake van eenvoudige of complexe woonoverlast? Eenvoudige woonoverlast kan door één partner worden opgelost, complexe woonoverlast dient integraal te worden benaderd.

Stap 3: Casusoverleg

Als er sprake is van complexe woonoverlast wordt er een casusoverleg geïnitieerd. Bij dit casusoverleg worden alle betrokken partijen uitgenodigd, onder regie en voorzitterschap van de afdeling OOV. Tijdens dit overleg wordt de casus uitgelopen en door diverse partners belicht, ook worden alle mogelijkheden van de partners op een rijtje gezet om de woonoverlast te doen stoppen.

Naast de samenwerking op casusniveau, wordt de aanpak van woonoverlast ook periodiek beleidsmatig besproken en afgestemd door de gemeente, de woningcorporatie en politie. Het casusoverleg valt onder het covenant sociaal domein, wat het mogelijk maakt om noodzakelijke gegevens met elkaar te kunnen delen.

Stap 4 Escalatieladder aanpak van woonoverlast

De ketenpartners staan verschillende instrumenten ter beschikking bij de aanpak van woonoverlast, zoals besproken tijdens het casusoverleg. 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 bestuursrech-

telijke interventies. Overigens heeft de escalatieladder geen vooraf vaststaande volgorde, dat is maatwerk. Ketenpartners stellen de aanpak van woonoverlast gezamenlijk vast. 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 vaststellingsovereenkomst.
- 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 verhurende partij, bijvoorbeeld een woningcorporatie, kan gedragsveranderingen overeenkomen met de huurder. Dit zijn civielrechtelijke gedragsaanwijzingen. Dat kan via een vrijwillige tussen-tijdse 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.
- g) Bestuurlijke waarschuwing door de burgemeester.

Stap 5: Voornemen tot inzet van een gedragsaanwijzing

Mochten alle andere middelen zijn uitgeput, dan kan de burgemeester overgaan tot het geven van een gedragsaanwijzing. Dit is een bestuurlijke herstelsanctie en er dient daarom ook altijd een ‘voornemen’ aan vooraf te gaan. Tegen dit voornemen kan de betrokkene zijn zienswijze indienen op grond van artikel 4:8 Awb. Hierbij geldt standaard een begunstigingstermijn van twee weken, waarvan de burgemeester in bijzondere gevallen afwijkt. 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 burgemeester ook aan dat deze 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 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 burgemeester stemt de last 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. De last zal in de meest voorkomende gevallen een last onder dwangsom zijn.

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. Voorbeelden van toezicht zijn:

- Toezicht door de gemeente zelf, door boa's/toezichthouders. Deze kunnen het adres eenmalig of periodiek meenemen tijdens het surveilleren. De boa's/toezichthouders verwerken hun bevindingen in rapportages en leveren deze aan bij de coördinator woonoverlast.
- Toezicht door de politie. De wijkagent informeert de coördinator woonoverlast indien er relevante mutaties zijn op naam van de overlastgever. Ook kan de politie gevraagd worden om actief toezicht uit te voeren door het adres eenmalig of periodiek mee te nemen tijdens het surveilleren. Een voorbeeld is als vast moet komen te staan of er aanloop is van bezoek in de nachtelijke uren.
- Toezicht door de woningcorporatie. De woningcorporatie ontvangt vaak meldingen van overlast door omwonenden die bij dezelfde woningcorporatie huren. Dit kan gebruikt worden voor dossiervorming.

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 onttrokken, 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 voorgenoemde 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 bestuursdwang 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 partner(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

Een last kan ook een tijdelijk aanwezigheidsverbod inhouden voor een meerjarige 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.

*Aldus vastgesteld op DATUM door burgemeester van Heerenveen,
NAAM*

Bijlage 1

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, 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 Heerenveen

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 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.

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.

Bijlage 2: werkinstructie/escalatieladder Wet aanpak woonoverlast

