

Datum
24 oktober 2017

Registratienummer
DSO/ 2017.757
RIS298169

Voorstel van het college inzake Wijziging van de APV ten behoeve van de toepassing van artikel 151d Gemeentewet (Wet aanpak woonoverlast)

Aan de gemeenteraad

1. Inleiding

De aanpak van woonoverlast staat hoog op de agenda van het college. De Haagse aanpak van woonoverlast kan het beste worden gekenmerkt als oplossingsgericht. Uitgangspunten voor de Haagse aanpak zijn het recht op bescherming van slachtoffers van woonoverlast, vroegtijdig signaleren en optreden, het zoveel als mogelijk voorkomen van huisuitzetting en een aanpak voor de onderliggende oorzaken van woonoverlast.

In de afgelopen jaren is landelijk en lokaal discussie gevoerd over de vraag of gemeenten over voldoende instrumenten beschikken om woonoverlast effectief en vroegtijdig te kunnen bestrijden. Ook zijn meerdere onderzoeken ingesteld die raken aan woonoverlast. Discussie over en onderzoek naar woonoverlast hebben geleid tot een initiatiefwetsvoorstel dat een wijziging van de Gemeentewet inhoudt door toevoeging van een nieuw artikel 151d (Wet aanpak woonoverlast). De Wet aanpak woonoverlast is op 1 juli 2017 in werking getreden.

Met de inwerkingtreding van deze wet kan de raad bij verordening bepalen dat vanuit een woning of een erf in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden mag worden veroorzaakt. In de uitvoering van deze wet is gekozen voor een getrapte bevoegdheidsverlening. De gemeenteraad kan de burgemeester, om de woonoverlast te stoppen, bij verordening de bevoegdheid verlenen om aan veroorzakers van dergelijke hinder een gedragsaanwijzing te geven. Een last onder bestuursdwang wordt opgelegd als de hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden gestopt.

Het college is van mening dat de bevoegdheid tot het afgeven van een gedragsaanwijzing, naast het nu al ter beschikking staande instrumentarium, van toegevoegde waarde is voor en aanvullend is op de Haagse aanpak van woonoverlast.

In dit voorstel willen wij eerst kort ingaan op de Haagse aanpak van woonoverlast en het huidige instrumentarium. Vervolgens lichten wij ons standpunt toe, dat de bevoegdheid tot het afgeven van een gedragsaanwijzing van toegevoegde waarde is voor- en aanvullend op de huidige aanpak van woonoverlast en tot slot gaan wij in op de wijze waarop de burgemeester om kan gaan met de toegekende bevoegdheden.

2. De Haagse aanpak van woonoverlast

Het beleid van de Gemeente Den Haag is gericht op het voorkomen en bestrijden van woonoverlast. Doel van de aanpak is het zo snel mogelijk stoppen van de overlast door vroegtijdige signalering, gevolgd door effectieve interventie. Interventie is zaakafhankelijk en wordt breed ingevuld. In eerste aanleg door het gesprek aan te gaan met zowel degene die overlast ervaart, alsook met de veroorzaker, door de inzet van hulpverlening, met bemiddeling, door het afgeven van een waarschuwing en door handhavend optreden. Uithuisplaatsing van de veroorzakers van overlast wordt gezien als een laatste vorm van ingrijpen en wordt pas in gang gezet als de overlast niet op andere wijze kan worden aangepakt. Met de in de gemeente Den Haag actieve woningcorporaties zijn over de aanpak van woonoverlast afspraken gemaakt. Ook zij volgen deze gefaseerde aanpak.

Inwoners van Den Haag kunnen op denhaag.nl melding doen van woonoverlast. Als het een corporatiewoning betreft worden melders via de website verwezen naar de woningcorporatie. De afspraken over meldingen en samenwerking zijn door de gemeente en woningcorporaties vastgelegd in een convenant. Meldingen via denhaag.nl komen terecht bij het Meld- en Steunpunt Woonoverlast (hierna: Meldpunt). Het Meldpunt werkt nauw samen met verschillende partners uit het Haagse netwerk, zoals de politie Eenheid Den Haag, Bureau Bemiddeling en Mediation, GGZ-organisaties en met de woningcorporaties. Zij kunnen de verschillende vormen van woonoverlast oppakken. Het Meldpunt kijkt per zaak welke partner het beste een oplossing kan bieden. Dit wordt besproken met de melder van de overlastzaak. Zijn er meerdere partners bij de aanpak van een zaak betrokken, dan is een casemanager van het Meldpunt Woonoverlast het aanspreekpunt.

Als er sprake is van overlast in combinatie met overtreding van regelgeving op het gebied van bouwen en wonen, dan gaat de melding ook naar de afdeling Haagse Pandbrigade, die een adresinspectie uitvoert, waar nodig gevolgd door handhaving.

De Haagse integrale samenwerking wordt zowel stedelijk alsook gebiedsgericht vormgegeven met een Stedelijk Platform Woonoverlast voor de benodigde beleidsafstemming en in de uitvoering met de Overlastgevende Panden Overleggen (OPO's) in de stadsdelen.

3. Het beschikbare instrumentarium

Gemeenten hebben al diverse wettelijke mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. In de memorie van toelichting op de Wet aanpak woonoverlast staat het huidige juridische instrumentarium uitputtend beschreven. In de huidige aanpak worden mogelijkheden en instrumenten niet onbenut gelaten, maar desondanks is gebleken dat ook voor de Haagse situatie behoefte blijft aan verfijndere instrumenten om woonoverlast aan te pakken. De ervaring uit de Haagse praktijk leert onder meer dat soms instrumenten ontbreken voor de aanpak van woonoverlast in of vanuit koopwoningen en woningen in de particuliere huursector. Dat geldt niet voor de aanpak bij huurwoningen in corporatiebezit. Hier zijn de civielrechtelijke mogelijkheden groter. Immers, degene die overlast ervaart kan de woningcorporatie aanspreken, wat bij een koopwoning niet mogelijk is.

Verhuurders kunnen ook gebruik maken van de mogelijkheden die het huurrecht biedt. Zij kunnen in het huurcontract bepalingen opnemen die de huurders er van moeten weerhouden om overlast te veroorzaken. Als uiterste middel kunnen zij aan de rechter ontbinding van het huurcontract verzoeken. Woningcorporaties maken al gebruik van de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing op te leggen.

Die aanwijzing houdt de verplichting in voor een huurder om specifieke overlast te beëindigen en maakt deel uit van de juridische procedure, eventueel gevolgd door huurontbinding met huisuitzetting tot gevolg. Van de huurder wordt dus nakoming van de huurovereenkomst gevraagd onder door de woningcorporatie bepaalde voorwaarden. En die voorwaarden vormen de gedragsaanwijzing. De ervaring leert dat dit werkt. In veel gevallen leidt opleggen van een vrijwillige gedragsaanwijzing al tot een afname van overlast.

Degenen die de overlast ervaren - en dat zijn meestal de direct omwonenden - kunnen uiteraard een civielrechtelijke procedure aanspannen tegen de veroorzaker. In de Haagse praktijk komt procederen echter weinig voor. Het is tijdrovend en kostbaar en de afloop is bovendien onzeker.

4. Welke bevoegdheden krijgt de burgemeester

Artikel 151d Gemeentewet:

Lid 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 BRP 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.

Lid 2. De in artikel 125 (Gemeentewet), 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 niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Lid 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.

Ingevolge de Wet aanpak woonoverlast kan uw raad bij verordening een zorgplicht opleggen, die tot doel heeft om ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden te voorkomen. Het college is de mening toegedaan dat wijziging van de APV hiervoor de aangewezen weg is. De zorgplicht geldt voor alle woningen in Den Haag.

Indien uw raad met dit voorstel instemt krijgt de burgemeester daarmee op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om het voldoen aan de zorgplicht af te dwingen door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang. Artikel 151d lid 2 biedt uw raad de gelegenheid om in de verordening bepalingen op te nemen omtrent de bevoegdheid die u aan de burgemeester verleent. Het college heeft zich de vraag gesteld welke bepalingen nodig en nuttig zouden kunnen zijn.

Artikel 151d Gemeentewet zelf beperkt de beleidsvrijheid van de burgemeester door de bepaling dat de bevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend indien sprake is van “ernstige en herhaaldelijke hinder die niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan”. In elke casus zullen dan ook de ernst en de frequentie van de overlast worden onderzocht en vastgelegd, vóórdat er tot welke aanpak dan ook wordt besloten. In de praktijk komt hinder in veel gedaanten voor, zoals met geluid, stank en vervuiling. In die praktijk moet de burgemeester de mogelijkheid hebben om tegen alle vormen van hinder op te kunnen treden. Dat pleit tegen een beperking tot een aantal soorten overlast. De Wet geeft aan dat het opleggen van een gedragsaanwijzing neerkomt op de laatste optie die er is, nadat alle andere wijzen van aanpak zonder succes zijn toegepast of als ongeschikt worden beoordeeld. In de motivering zal dus niet alleen de keuze voor, maar ook de weg naar de gedragsaanwijzing moeten worden verantwoord.

Het derde lid van artikel 151d bepaalt dat een gedragsaanwijzing ook het opleggen van een tijdelijk verbod kan inhouden om aanwezig te zijn in of bij een woning of op of bij een erf. Wij benadrukken dat zo'n tijdelijk verbod uitsluitend mag worden opgelegd als er geen andere geschikte, minder belastende manier is om de ernstige en herhaaldelijke hinder te beëindigen. Elk verbod zal uiterst zorgvuldig moeten worden gemotiveerd. De bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend overeenkomstig artikel 151d Gemeentewet en de Wet tijdelijk huisverbod. Laatstgenoemde wet kent de mogelijkheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld. Voor zover de rechtswaarborgen en andere bepalingen van de Wet tijdelijk huisverbod niet specifiek betrekking hebben op huiselijk geweld, zijn ze in artikel 151d lid 3 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard op het tijdelijk huisverbod in geval van ernstige woonoverlast. Dit houdt onder andere in dat een huisverbod alleen kan worden opgelegd aan een meerderjarige en dat degene die uit huis is geplaatst recht heeft op gratis toevoeging van een raadsman als hij/ zij bij de bestuursrechter in beroep gaat tegen het verbod en om een voorlopige voorziening vraagt. Het college ziet geen reden om de burgemeester deze bevoegdheid te onthouden, vooral omdat het opleggen van een verbod soms nog het enige middel is om hinder te stoppen. Bovendien is de toepassing al zorgvuldig gereguleerd in wetgeving. Verdere regulering van deze bevoegdheid door middel van bepalingen in de APV achten we niet nodig.

De Wet aanpak woonoverlast gaat primair uit van het opleggen van een last onder bestuursdwang. Wij volgen dit uitgangspunt, maar de burgemeester kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht besluiten om een last onder dwangsom op te leggen in plaats van bestuursdwang. De keuze voor een dwangsom zal afhangen van de inschatting van de effectiviteit ervan. Overigens kan alsnog een last onder bestuursdwang worden opgelegd als de dwangsom niet heeft geleid tot het beëindigen van de hinder. Wij stellen voor om de hoogte van de dwangsom te bepalen op maximaal € 5.000,- per keer dat er - na oplegging - opnieuw ernstige hinder wordt veroorzaakt, tot een maximum van € 25.000,-. Een dwangsom met een maximum van € 5.000,- is werkbaar, omdat we zo doende rekening kunnen houden met de financiële situatie waarin de veroorzaker verkeert. De bepaling van de hoogte kan dan gebeuren op basis van de inschatting van de gevoeligheid die er is voor een dwangsom.

De bevoegdheid van de burgemeester geldt voor alle woningen in de stad, dus ook voor de corporatiewoningen. Dat laat onverlet dat woningcorporaties nu al beschikken over instrumenten om woonoverlast middels gedragsaanwijzingen en huurrecht aan te pakken. Wij achten de bevoegdheid dan ook vooral van toepassing op particulier woningbezit, namelijk huiseigenaren/ bewoners die hinder/overlast veroorzaken. Die categorie veroorzakers blijkt nu in de praktijk, zonder gebruik van artikel 151d Gemeentewet, het lastigst aan te pakken.

5. Uitvoeringsbeleid

De wetgever heeft in de toelichting op de wet aangegeven dat het de bedoeling is dat de burgemeester beleidsregels opstelt over de wijze waarop met de bevoegdheid wordt omgegaan. De kaders voor dit beleid volgen uit de toepasselijke regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Op basis hiervan gelden bij de uitvoering van de nieuwe bevoegdheid in ieder geval de volgende uitgangspunten:

Er wordt eerst een waarschuwing gegeven. Alvorens een gedragsaanwijzing te geven, wordt eerst een bestuurlijke waarschuwing gegeven, waarin staat welke hinder binnen welk tijdsbestek moet worden beëindigd (begunstigingstermijn). In de waarschuwing wordt de gedragsaanwijzing als mogelijke, volgende stap aangekondigd. Deze handelwijze strookt met de bedoeling van de wetgever.

Er wordt rekening gehouden met de psychische gesteldheid van de veroorzaker(s). Het moet in het vermogen van de veroorzaker liggen om zijn hinderlijke gedragingen te staken. Als er psychische en/of verslavingsproblemen aan de orde zijn, dan is er vanzelfsprekend altijd een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de hulpverlening. Tegelijkertijd mogen de belangen van de omwonenden niet uit het oog worden verloren. Het kan daarom voorkomen dat de frequentie en de intensiteit van de hinder, eventueel in combinatie met risico's voor omwonenden, dusdanig groot zijn dat er geen andere mogelijkheid is dan het geven van een gedragsaanwijzing. De beoordeling van de psychische gesteldheid van de veroorzaker en de bestrijding van de achterliggende problemen is een taak voor de hulpverlening.

De “onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf” wordt als volgt geïnterpreteerd. Bij de hantering van het begrip “onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf” zullen praktische toepasbaarheid en redelijkheid het uitgangspunt vormen. Hinderlijke gedragingen in de tuin van de burens vallen er in beginsel onder. Het zelfde geldt voor een blaffende hond op de straat voor de woning of een intimiderende gedraging voor de deur van de woning van de burens. Het gaat erom dat er een duidelijk verband moet zijn tussen de hinderlijke gedraging en de woning of het erf van de veroorzaker. Dat verband valt niet in een maximaal aantal meters vanaf de perceelgrens vast te leggen. Hinderlijk gedrag buiten de onmiddellijke nabijheid van de woning of het erf, bijvoorbeeld in een straat verderop, valt buiten de bepaling. In dat geval gaat het overigens al snel om gedragingen in de openbare ruimte, waar andere regels gelden, zoals met betrekking tot de verstoring van de openbare orde. Artikel 151d Gemeentewet leent zich dan niet voor gebruik.

Er moet sprake zijn van “ernstige en herhaaldelijke hinder”. Melders moeten daarom duidelijk aangeven wat de hinder is, wie de hinder veroorzaakt, hoe ernstig ze die ervaren en hoe vaak de hinder wordt veroorzaakt. Vóórdat een dossier aan de burgemeester wordt voorgelegd, is de casus al in behandeling bij de gemeente of een andere instantie. In die tijd wordt de situatie onderzocht en vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van verslagen, getuigenissen, meetresultaten en/of geluid- en beeldmateriaal. In het algemeen gesproken gaat het altijd om hinder die aanmerkelijk groter is dan wat in het normale maatschappelijke verkeer tussen burens als gebruikelijk en aanvaardbaar wordt gezien. “Herhaaldelijk” betekent bij herhaling. Het is praktisch gezien onmogelijk om een tijdsbestek vast te leggen. In de praktijk komt het voor dat mensen hinder veroorzaken bij bepaalde aanleidingen, bijvoorbeeld rond de jaarwisseling of op warme dagen in de tuin. “Herhaaldelijk” kan dus betrekking hebben op een ruime tijdsperiode.

Er vindt afstemming plaats met het Openbaar Ministerie. In bepaalde situaties kan de gemeente bestuursrechtelijk optreden, terwijl er ook een strafrechtelijke aanpak mogelijk is of reeds is opgestart. Dit zijn gescheiden trajecten die overigens wel parallel kunnen lopen. Indien aan de orde is afstemming hierover tussen de gemeente enerzijds en politie en Openbaar Ministerie anderzijds gewenst.

De gedragsaanwijzing wordt door een gemeenteambtenaar in persoon uitgereikt. Indien gewenst kan de gemeenteambtenaar zich hierbij laten vergezellen door de politie. Uitreiking in persoon biedt de zekerheid dat de veroorzaker van woonoverlast op de hoogte is van het feit dat aan hem of haar door de burgemeester een maatregel is opgelegd en het onderschrijft de ernst van de situatie.

Geen agressie en geweld tegen medewerkers van de gemeente en hulpverleners. Het uitgangspunt is dat de medewerkers van de gemeente en de hulpverlening in de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast hun werk veilig moeten kunnen uitvoeren. Indien verwacht en nodig zal voor de effectuering van de gedragsaanwijzing de ondersteuning van de politie en het Openbaar Ministerie worden gevraagd.

De melder(s) worden geïnformeerd. De gemeente houdt melders van woonoverlast nu al op de hoogte van wat er gebeurt met hun melding. In lijn hiermee worden melders, met inachtneming van de privacy van degene aan wie de aanwijzing is opgelegd, in de toekomst geïnformeerd als een gedragsaanwijzing is opgelegd.

Controle op naleefgedrag. Nadat een gedragsaanwijzing is opgelegd, moet worden nagegaan of er gevolg aan wordt gegeven. De controle op de naleving van de gedragsaanwijzing is een taak van de ambtenaren die met de uitvoering zijn belast en van de politie. Ook wordt hiervoor gebruik gemaakt van informatie van de melders, omwonenden en betrokken instanties. Als blijkt dat geen gevolg is gegeven aan de aanwijzing, wordt de volgende stap gezet. Dat wil zeggen: de effectuering van de al opgelegde last onder bestuursdwang of invordering van de verbeurde dwangsom, gevolgd door een last onder bestuursdwang en ultimatum remedium een tijdelijk huisverbod.

Er staat bezwaar en beroep open. Degene die een aanwijzing krijgt, kan in bezwaar en beroep gaan. Dat vraagt om juridische inzet, onder meer voor het incasseren van verbeurde dwangsommen of van kostenbeschikkingen bij bestuursdwang. De ervaring leert dat de inzet hierop arbeidsintensief is. Het is vooralsnog lastig om een inschatting te maken van het aantal gedragsaanwijzingen en de benodigde inzet.

Wij zullen uw raad informeren over de inzet en effecten van de Wet aanpak woonoverlast. Daarbij gaan wij ook in op de bestuurlijke en administratieve lasten bij de ambtelijke organisatie als gevolg van de invoering van deze wet. Dat doen wij in de reguliere rapportages die over de aanpak van woonoverlast worden uitgebracht.

6. Besluitvorming

Gelet op vorenstaande stelt het college de raad voor om het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gezien het voorstel van het college van 24 oktober 2017,

Gelet op de artikelen 149 en 151d van de Gemeentewet,

Besluit vast te stellen de Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag:

Artikel I

Na artikel 2:38B wordt aan Afdeling 10 van Hoofdstuk 2 een nieuw artikel 2:40 toegevoegd, dat luidt als volgt:

Artikel 2:40 Woonoverlast

1. Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de Basisregistratie Personen is ingeschreven, is verplicht er zorg voor te dragen 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 is bevoegd om de naleving van de in lid 1. opgenomen bepaling af te dwingen door middel van het opleggen van een gedragsaanwijzing, maar slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan;

Artikel II

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2018.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 23 november 2017.

De griffier,

De voorzitter,