

Beleidsregel Wet aanpak woonoverlast gemeente Zaltbommel

1. Inleiding

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Hiermee is in artikel 151d Gemeentewet de mogelijkheid opgenomen voor de raad om bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om handhavend op te treden als een gebruiker van een woning ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaakt. De gemeenteraad heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De toekenning van de bevoegdheid van de burgemeester om gedragsaanwijzingen op te leggen heeft de gemeenteraad geregeld door de Algemene Plaatselijke Verordening Zaltbommel (APV) aan te passen en daarin art. 2:79 over woonoverlast op te nemen. Op 1 januari 2018 kan de burgemeester van deze bevoegdheid gebruik maken.

In deze beleidsregel wordt aangegeven op welke wijze binnen de gemeente Zaltbommel deze specifieke regels worden uitgevoerd.

Het bepaalde in deze beleidsregel laat onverlet dat de burgemeester een afwijkingsbevoegdheid heeft, indien dit door bijzondere omstandigheden noodzakelijk is.

2. Huidige bevoegdheden voor de aanpak woonoverlast

Waar het gaat om overlast als gevolg van of in combinatie met een overtreding van de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen en wonen (Woningwet en Huisvestingswet), kan de gemeente overgaan tot handhaving. De beëindiging van de overtreding maakt dan een einde aan de woonoverlast. Daarnaast heeft de gemeente nog andere mogelijkheden om op te treden tegen woonoverlast. Hieronder zetten we die kort uiteen.

Artikel 174a Gemeentewet verleent de bevoegdheid om een woning te sluiten bij verstoring van de openbare orde rond de woning. In artikel 1a van de Woningwet staat de verplichting voor de eigenaar of gebruiker van een woning om er voor te zorgen (zorgplicht) dat de staat van de woning geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid. De Wet Victor werd in 2002 van kracht. Die wet maakte het gemakkelijker om een huurcontract te ontbinden bij woningsluiting (art.7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek), verplicht de eigenaar van een gesloten pand om de woning in beheer te geven aan een instantie naar keuze van het bevoegde gezag (art.14 Woningwet) en leidde tot een wijziging van de regels omtrent de onteigening van een woning (art.77 Onteigeningswet). Artikel 17 Woningwet 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. Tot slot artikel 13b Opiumwet, dat bepaalt dat de burgemeester een woning kan sluiten als daarin sprake is van drugshandel.

De vorige alinea laat zien dat er al diverse wettelijke mogelijkheden zijn om woonoverlast aan te pakken. Het aantal is in de afgelopen jaren uitgebreid, maar desalniettemin bleek in de praktijk dat de gemeenten behoefte hebben aan een extra bevoegdheid, een verfijnder instrument. Dat was de aanleiding voor het initiatief-wetsvoorstel.

3. Art. 151d Gemeentewet en art. 2:79 APV

Art. 151d Gemeentewet

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

Art. 2:79 APV

1. Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, draagt er zorg voor dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.
2. Als de burgemeester een last onder dwangsom of onder bestuursdwang oplegt naar aanleiding van een schending van deze zorgplicht kan hij daarbij aanwijzingen geven over wat de overtreder dient te doen of na te laten om verdere schending te voorkomen. De burgemeester stelt de beleidsregel vast over het gebruik van deze bevoegdheid.
3. De last kan in ieder geval worden opgelegd 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.

4. Begripsbepalingen

Gebruiker (art. 2:79 lid 1 APV): degene die de woning gebruikt. De gebruiker hoeft niet een huurrechtelijke of eigendomsrechtelijke relatie tot de woning te hebben. Ook een (regelmatige) gast of een kraker van de woning valt onder het bestanddeel 'gebruiken'.

Gedragingen (art. 2:79 lid 1 APV): Overlastgevende gedragingen die ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaken.

Onmiddellijke nabijheid (art 2:79 lid 1 APV): De overlastgevende gedragingen moeten plaatsvinden in de nabije omgeving van de woning. Gedragingen in de aanpalende tuin of op de stoep voor de woning van de burens, vallen onder de bepaling voor zover een duidelijke

connectie is tussen de gedraging en de woning en het erf.

Ernstige en herhaaldelijke hinder (art. 2:79 lid 1 APV): hinder als bedoeld in art. 5:37 van het Burgerlijk Wetboek. Onder hinder vallen niet alleen gedragingen die de openbare orde verstoren, maar ook relatief kleine vergrijpen, zoals een hond die continue blaft, omwonenden die hun portiek niet schoonhouden en burens die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben.

Overlast en hinder is onrechtmatig als iemand:

- Inbreuk maakt op een recht.
- iets doet of nalaat dat in strijd is met een wettelijke plicht.
- iets doet of nalaat dat in strijd is met het ongeschreven recht (de maatschappelijke zorgvuldigheid). Dit gedrag is niet precies bij wet verboden, maar wordt over het algemeen wel gezien als maatschappelijk ongewenst

Omwonenden (art. 2:79 lid 1 APV): mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning waarvandaan de overlast plaatsvindt.

Gedragsaanwijzing: de ordemaatregel, inhoudende een gebod of verbod om bepaalde handelingen te verrichten of juist na te laten, zulks op straffe van een dwangsom of bestuursdwang.

Woonoverlast: Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid hanteert de volgende definitie van woonoverlast: "Woonoverlast is hinder die in vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever en/of degenen voor wie hij verantwoordelijk is vertonen overlastgevend gedrag en/of laten juist na bepaald gedrag te vertonen waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt. Denk daarbij aan geluidsoverlast, hinder van dieren, fysieke verloedering, vervuiling, intimiderend gedrag, brandgevaar en drugsoverlast.

5. Toepassing van art.151d Gemeentewet

Woonoverlast doet zich voor in allerlei vormen en intensiteiten. De melders c.q. de overlastbelevers moeten duidelijk aangeven wat zij aan overlast ervaren en hoe ernstig dit is voor hen. Of er sprake is van overlastgevend gedrag beoordeelt de gemeente aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval en de intensiteit van de gedragingen.

Overlastbeleving is subjectief, maar bij de beoordeling van een casus wordt getoetst of en in hoeverre er sprake is van een belangrijke afwijking van wat in het normale dagelijkse verkeer tussen bewoners en omwonenden gebruikelijk en aanvaardbaar is.

Uitgangspunt

Er zijn een aantal typen woonoverlast:

1. Gewone burenoverlast: ergernis op woon- en leefgebieden
Tikkende hakken op de parketvloer, harde muziek, kookgeuren, foutparkeren, barbecue, overhangende takken, stank door vuilnis, etc.

2. Ernstige overlast: overschrijding van de normen

Aanhoudende geluidsoverlast, agressief gedrag, bedreigingen, ernstige stankoverlast, drugsgebruik, hinderlijke aanloop, verstoren nachtrust, etc.

3. Woonfraude: overlast door strafbare of niet vergunde activiteiten.

Hennepteelt, incl. brandgevaar en stankoverlast, dealen, autoreparaties, prostitutie, overbewoning, etc.

De Wet aanpak woonoverlast heeft voornamelijk betrekking op categorie 2, de ernstige (sociale) overlast. Bij categorie 1 gaat het specifiek om niet ernstige overlast, waar meestal een eenvoudige oplossing voor is (zoals buurtbemiddeling). Het is echter mogelijk dat ergernissen over woon- en leefgeluiden in de eerste categorie uitmonden in ernstigere vormen van overlast en langdurig conflict. Tevens is het ook mogelijk dat de tweede en derde categorie met elkaar overlappen. Hiervoor zijn ook diverse handhavingsmogelijkheden binnen het civiele recht, bestuursrecht en het strafrecht.

De lijst met vormen van overlast is indicatief, niet limitatief. De burgemeester weegt per casus af of de hinder ernstig genoeg wordt geacht om bestuursrechtelijk optreden te rechtvaardigen.

6. Procedure

Bij de bestrijding van woonoverlast wordt eerst gekeken of bemiddeling of mediation een oplossing kan bieden. Dit kan ingezet worden door bijvoorbeeld de gemeente, wijkagent, verhuurder of op verzoek van één of meerdere betrokken partijen. Als beide of één van de partijen weigert is het in de praktijk vaak effectief gebleken om door middel van gesprekken met bijvoorbeeld de wijkagent of woningcorporatie aan te dringen op deelname aan een bemiddeling en eventueel afspraken te maken over randvoorwaarden waarbij bewoners zich prettig voelen. Door goed contact tussen de partners en Buurtbemiddeling is het mogelijk om een bemiddeling doelgericht toe te passen op een specifieke situatie.

Mocht bemiddeling geen effect meer hebben of niet mogelijk zijn, wordt de casus door één van de partners gemeld bij de gemeente. Het kan voorkomen dat een melding niet via één van de partners binnenkomt, maar rechtstreeks van de bewoners die overlast ervaren. Ook in deze gevallen zal eerst worden verwezen naar buurtbemiddeling.

Als er sprake is van ernstige overlast, en laagdrempelige maatregelen niet helpen, wordt de casus besproken. Hierin wordt besproken wat de beste manier van aanpakken is. Het is mogelijk dat een combinatie van verschillende instrumenten wordt ingezet. Hierbij is de samenwerking en continue afstemming tussen de partners van belang.

Bestaande maatregelen zijn bijvoorbeeld:

- Bewoners: gesprek met de burens, melding maken bij de woningbouwcorporatie, verhuurder of VVE, ordemaatregel via civiel recht, mediation via de burensrechter, aangifte van strafbare feiten, handhavingsverzoek bij de gemeente.
- Politie: opsporing en vervolging (met OM), hulpverlening op grond van art. 3 Politiewet, bemiddeling door wijkagent, doorverwijzing naar hulpverleningsinstellingen.
- Woningbouwcorporaties: vrijwillige gedragsaanwijzing (inclusief contractuele boete), gedragsaanwijzing via het huurrecht, tweede- of laatstekans contract, geluidsmetingen, ontbinding huurovereenkomst bij de rechter, aanpassingen aan de woning waardoor overlast verminderd wordt (bijv. geluidsisolatie), mediation.

- Buurteam: hulpverlening, doorverwijzing naar CVTB, doorverwijzing naar gespecialiseerde hulp.
- Gemeente: handhaving door BOA's, doorverwijzing naar hulpverlening, bestuurlijke gedragsaanwijzing.

Zoals te zien is de bestuurlijke gedragsaanwijzing één van de mogelijkheden binnen het brede instrumentarium binnen de aanpak van woonoverlast.

7. Bestuurlijke gedragsaanwijzing

Het is de bedoeling dat de burgemeester, alvorens een gedragsaanwijzing te geven, eerst een bestuurlijke waarschuwing geeft, waarin staat welke hinder binnen welk tijdsbestek moet worden beëindigd. In de waarschuwing wordt de gedragsaanwijzing als mogelijke, volgende stap aangekondigd.

De burgemeester richt zijn waarschuwing aan 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.

In de waarschuwing sommeert de burgemeester er voor zorg te dragen dat de 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 meer wordt veroorzaakt. Daarbij zal de burgemeester aangeven welke gedragingen moeten worden beëindigd en/of niet mogen worden herhaald. In de waarschuwing wordt eveneens het opleggen van een gedragsaanwijzing in het vooruitzicht gesteld indien het hinderlijke gedrag niet stopt of wordt herhaald.

Afwijkingsbevoegdheid

Indien de burgemeester oordeelt dat er sprake is van een ernstig geval en/of gevallen waarin herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan, kan hij direct een gedragsaanwijzing opleggen.

8. Opleggen bestuurlijke gedragsaanwijzing

In het geval dat de waarschuwing geen effect heeft, kan de burgemeester over gaan tot het opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom of bestuursdwang. In de gedragsaanwijzing staat omschreven welke gedragingen moeten stoppen en binnen welke termijn. De wetgever stelt dat de bestuurlijke gedragsaanwijzing slechts kan worden ingezet "indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan" (art. 151d lid 2 Gemeentewet). Om te bepalen wat redelijk is, worden de volgende overwegingen voor het opleggen van een gedragsaanwijzing gemaakt, bovenop de al eerder gemaakte afwegingen:

- Hebben eerder genomen maatregelen geen tot weinig effect gehad waardoor de overlast blijft aanhouden (o.a. de maatregelen in bovenstaande opsomming)?
- Verstoot de bestuurlijke maatregel de lopende acties van de betrokken partners in de casus en overige betrokkenen niet (bijvoorbeeld een strafzaak)?
- Is er rekening gehouden met de wilsbekwaamheid en persoonlijke omstandigheden van de overlastgevende?
- Is de (ervaren) overlast dusdanig ernstig vanwege aard, duur, en frequentie dat na een waarschuwing direct overgegaan kan worden tot een last onder bestuursdwang zonder eerst een dwangsom op te leggen?

- Bij een dwangsom: Is de financiële situatie van de overlastpleger toereikend om een dwangsom te kunnen betalen?
- Bij een dwangsom: wordt de afschrikwekkende werking gezien als voldoende prikkel om de overlast te doen beëindigen?

De nieuwe bevoegdheid zal alleen worden gehanteerd na een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat daarbij uiteraard om de belangen van zowel de veroorzaker(s) als degenen die hinder ondervinden. Het is voorspelbaar dat de burgemeester soms voor een lastig dilemma zal komen te staan, maar dat er ook een verantwoord besluit moet worden genomen.

9. Dossiervorming en verslaglegging

De burgemeester baseert een gedragsaanwijzing op een gedocumenteerd dossier. Het dossier beargumenteert de noodzaak van het opleggen van een gedragsaanwijzing boven andere interventiemogelijkheden. Het dossier dat ten grondslag ligt aan de gedragsaanwijzing van art. 2:79 APV kan, voor zover relevant in de specifieke casus, bevatten:

- Waarschuwingsbrieven die door één of meerdere ketenpartners naar de overlastgever(s) is verstuurd.
- Overige correspondentie tussen ketenpartner(s) en overlastgever(s).
- Correspondentie tussen ketenpartner(s) en omwonenden.
- Verklaringen van buurtbewoners, waaronder klachtenformulieren, brieven, e-mails en logboeken.
- Verklaringen van medewerkers van de verhuurder (woningbouw of particulier) of vereniging van eigenaren.
- Verklaringen van de wijkagent.
- Sfeerrapportages, processen-verbaal of mutatie rapporten van politieambtenaren.
- Verklaringen of rapporten van gemeenteambtenaren.
- Foto's, videomateriaal, geluidsopnames of de uitkomsten van bepaalde metingen.
- Brieven van hulpverlenende instanties, zoals buurtteam, GGZ, GGD, verslavingszorg.
- Besluiten van bestuursorganen in verband met het sluiten van een woning of het toepassen van bestuursdwang.
- Informatie over de reeds genomen maatregelen en/of gevoerde procedures (bijvoorbeeld uitkomst bemiddelingsgesprek, vonnis rechtbank etc.).
- Anonieme getuigenverklaringen (eventueel opgemaakt bij de notaris).

10. Last onder bestuursdwang

De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. De burgemeester kan er ook voor kiezen om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Indien de burgemeester besluit gebruik te maken van zijn bevoegdheid, dan legt hij een gedragsaanwijzing op in de vorm van een last onder bestuursdwang, dan wel een last onder dwangsom. In de gedragsaanwijzing staat welke acties de betrokkene moet ondernemen om te voorkomen dat bestuursdwang wordt uitgevoerd of dat de dwangsom verbeurt.

Het opleggen van een last is een besluit als bedoeld in art. 1:3 van de Awb. Dit houdt in dat de algemene procedures uit de Awb moeten worden gevolgd. Nadat het voornemen om een last op te leggen kenbaar is gemaakt en de betrokkene is gehoord, moet een definitief besluit

worden opgesteld en kenbaar worden gemaakt aan de betrokkene. Het besluit moet gericht zijn aan een persoon en kan niet gericht zijn aan een groep.

11. Begunstigingstermijn en rechtsbescherming

Voor de gedragsaanwijzing geldt een begunstigingstermijn van maximaal vier weken. De lengte van de begunstigingstermijn is maximaal vier weken vanwege de lange voorgeschiedenis die er altijd is en houdt rekening met het feit dat de veroorzaker een redelijke termijn moet krijgen om de overlast te stoppen.

De aangeschrevene geniet rechtsbescherming in de vorm van het indienen van een zienswijze, bezwaar en beroep.

12. Hoogte dwangsom

De dwangsom bedraagt maximaal € 500,- en wordt verbeurd per keer dat de hinder wordt veroorzaakt binnen de begunstigingstermijn. Bij recidive, dat wil zeggen als in de toekomst opnieuw een dwangsom wordt opgelegd, geldt een dwangsom van maximaal € 1000,- per keer. Van recidive is sprake bij overlastpleging op het zelfde adres of op een ander adres door dezelfde overlastgever binnen een periode van 5 jaar, waarbij het dan gaat om een soortgelijke vorm van overlast.

13. Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt op de dag na bekendmaking in werking.