

TOELICHTING BEHOREND BIJ BELEIDSREGELS WET AANPAK WOONOVERLAST GEMEENTE VEENENDAAL

1. Inleiding

In Veenendaal is er veel aandacht voor het begrip woonoverlast. Het is van belang dat woonoverlast zo goed en zo snel mogelijk wordt aangepakt omdat dit het gevoel van veiligheid van bewoners ernstig kan bedreigen. De Wet aanpak woonoverlast is per 1 juli 2017 in werking getreden. De wet biedt meer mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken

Het nieuwe wetsartikel bepaalt dat de raad in een verordening aan de burgemeester de bevoegdheid kan geven om een gedragsaanwijzing te geven aan veroorzakers van overlast, in de vorm van een last onder dwangsom/bestuursdwang. De toekenning van de bevoegdheid zal leiden tot een extra mogelijkheid om woonoverlast effectief aan te pakken.

2. Huidige bevoegdheden voor de aanpak van 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 aan de burgemeester 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 initiatiefwetsvoorstel.

3. Mogelijkheid: extra bevoegdheid op grond van artikel 151d Gemeentewet

Het artikel 151d Gemeentewet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om aan de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om aan iemand die woonoverlast veroorzaakt een gedragsaanwijzing te geven in de vorm van een last onder bestuursdwang. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan de burgemeester in plaats van bestuursdwang dan ook een dwangsom opleggen. De tekst van artikel 151d Gemeentewet luidt als volgt:

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 (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.
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.

De huidige aanpak van woonoverlast was succesvol voor een groot aantal situaties van woonoverlast. Toch is er in de praktijk een aantal voorbeelden waarbij deze nieuwe wet een goede aanvulling zou zijn geweest. Sommigen voorbeelden van casuïstiek zijn zo complex dat ze vragen om de aanpak van de nieuwe wet. De bevoegdheid geldt voor alle woningen in de gemeente, dus ook voor de huurwoningen. Dat betekent dat een corporatie in zeer urgente gevallen, en nadat zij al datgene wat in hun macht ligt heeft ingezet om de overlast te beëindigen, een beroep kan doen op de burgemeester. Bovendien biedt de bevoegdheid meer mogelijkheden om op te treden tegen particuliere huiseigenaren/bewoners die overlast veroorzaken. Die groep veroorzakers is nu, zonder gebruik van artikel 151d Gemeentewet, het lastigst aan te pakken.

Inmiddels heeft de gemeenteraad de Algemeen Plaatselijke Verordening aangepast onder toevoeging van artikel 2:80, dat luidt als volgt:

Artikel 2:80 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 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.

Voor het opleggen van deze last onder dwangsom of onder bestuursdwang door de burgemeester zijn beleidsregels opgesteld.

4. Artikelsgewijze toelichting op de beleidsregels wet aanpak woonoverlast gemeente Veenendaal

Artikel 1 Begripsbepalingen

Het is ondoenlijk om de formulering "onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf" vast te leggen met een maximaal aantal meters van de perceelgrens, maar het moet wel gaan om hooguit enkele meters, omdat de overlast zich in dat geval al snel afspeelt in de openbare ruimte, waardoor er sprake is van verstoring daarvan.

Artikel 2.

Van “woonoverlast” is sprake als de omwonenden duidelijk aangeven dat zij de hinder als ernstig ervaren en gemeentemedewerkers dit beamen op basis van gegevens en/of getuigenis. Het zal moeten gaan om hinder die groter is dan wat in het normale maatschappelijke verkeer tussen burens als gebruikelijk en aanvaardbaar wordt gezien. De hinder kan zich voordoen in vele varianten. Het is niet wenselijk dit op voorhand te begrenzen in deze beleidsregels.

“Herhaaldelijk” betekent bij herhaling en binnen een kort tijdsbestek. De weging en beoordeling van de ernst en de frequentie zullen afhangen van de specifieke overlastsituatie.

Artikel 3. Wijze van melden van overlast

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 overlast gevend gedrag beoordeelt de burgemeester aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval en de intensiteit van de gedragingen.

Artikel 4. Inhoud en beoordeling van een melding

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 voor hen is aan de hand van vastgelegde waarnemingen met data, zo mogelijk gestaafd met metingen en/of foto- of filmmateriaal. Omdat overlast een subjectieve beleving is, dragen deze feiten ertoe bij om te bepalen of er sprake is van ernstige en herhaaldelijke woonoverlast. Of er sprake is van woonoverlast zoals bedoeld in artikel 2:80 van de APV beoordeelt de burgemeester 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. In het geval dat er sprake is van een huurwoning wordt overlast eerst gemeld aan de woningcorporatie en indien mogelijk bij de particuliere verhuurder of anderzijds de beheerder van de gehuurde woning.

Artikel 5. Procedure woningcorporaties

Het is niet zo dat alleen de burgemeester actie kan ondernemen tegen woonoverlast. Degenen die er onder gebukt gaan, kunnen procederen tegen de veroorzaker, als praten of andere benaderingen niet helpen. In de praktijk komt procederen echter weinig voor, omdat het tijdrovend en kostbaar is. Verhuurders hebben de mogelijkheid om gebruik te maken van de mogelijkheden die het huurrecht biedt. Zij kunnen in het huurcontract bepalingen opnemen die de huurders ervan weerhouden om overlast te veroorzaken. Als uiterste middel kunnen zij aan de rechter ontbinding van het huurcontract vragen. Een tussenstap is een gedragsaanwijzing door een woningcorporatie. Een dergelijke aanwijzing is in feite een gebod om overlast te beëindigen. Er is een mogelijkheid voor een vrijwillige gedragsaanwijzing en een gerechtelijke gedragsaanwijzing. De vrijwillige gedragsaanwijzing bevat een vaststellingsovereenkomst tussen huurder en verhuurder (woningcorporatie). Daarin staan de geboden en verboden. Ook wordt daarin duidelijk gemaakt wat de consequenties zijn van niet nakomen. Bij het niet nakomen van de vrijwillige gedragsaanwijzing wordt de zaak voorgelegd aan de rechter. Aan de gedragsaanwijzing van de rechter zit vaak een dwangsom verbonden. Bij het opleggen van een gedragsaanwijzing kan de rechter de huurovereenkomst voorwaardelijk ontbinden zodat de huurder druk voelt. Bij spoedeisende situaties kan de corporatie een beroep doen op de burgemeester.

Artikel 6. Toepassing van art.2:80 Algemeen Plaatselijke Verordening

Voordat de burgemeester overgaat tot een gedragsaanwijzing wordt bekeken of een minder zware aanpak mogelijk is. Een mogelijkheid is de inzet van Buurtbemiddeling via de daarvoor bedoelde instantie of kijken of mediation een optie is. Wat ook kan, is dat de melding wordt doorgezet naar een ondersteuningsinstantie. Mediation of ondersteuning in combinatie met een gedragsaanwijzing en/of handhaving kan ook.

Bij de keuze van de manier waarop een overlastsituatie wordt aangepakt wordt in eerste instantie rekening gehouden met of overlastgevers kampen met een psychische of psychiatrische aandoening. Het moet immers in het vermogen van de veroorzaker liggen om zijn hinderlijke gedragingen te staken. Als er psychische of psychiatrische problemen aan de orde zijn, dan is er altijd een centrale en zwaarwegende rol weggelegd voor de hulpverlening. Tegelijkertijd verliest de gemeente niet de belangen van de omwonenden uit het oog. Het kan daarom voorkomen dat de frequentie en de intensiteit van de overlast, eventueel in combinatie met risico's voor omwonenden, dusdanig groot zijn dat de burgemeester geen andere mogelijkheid heeft dan het geven van een gedragsaanwijzing. Hierbij vindt afstemming plaats met de hulpverlenende instanties.

Als er geen einde komt aan de overlast door handhaving, bemiddeling of ondersteuning, dan volgt de afweging van de burgemeester of de casus in aanmerking komt voor de toepassing van art. 2:80 APV. Alle informatie – ook van meldingen bij andere instellingen of bestuursorganen - wordt vastgelegd in een situatierapport.

Artikel 7. Waarschuwing

De burgemeester kan ervoor kiezen een waarschuwing geven voordat hij overgaat tot het nemen van maatregelen. In de waarschuwing wordt de gedragsaanwijzing als mogelijke, volgende stap aangekondigd. Als gezien de aard of het tijdsverloop een waarschuwing niet op zijn plaats is, wordt er onmiddellijk een gedragsaanwijzing gegeven.

Artikel 8. Gedragsaanwijzing burgemeester in de vorm van een last onder dwangsom of bestuursdwang

In het geval dat de waarschuwing geen effect sorteert, 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.

Het tweede lid van artikel 151d geeft aan dat, alvorens de burgemeester gebruik kan maken van de bevoegdheid, duidelijk moet zijn geworden dat de hinder niet op “een andere geschikte wijze” kan worden tegengegaan. De bevoegdheid is het sluitstuk van de aanpak. Vóórdat de beslissing aan de orde is of er gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheid, zal er een duidelijk beeld moeten zijn van de ernst en de herhaaldelijkheid van de overlast.

In de beslissing moet tevens opgenomen worden of, en zo ja, elke, andere minder zware aanpak heeft plaatsgevonden. Deze aanpak kan o.a. bestaan uit bemiddeling, hulpverlening en de huurrechtelijke aanpak (privaatrecht). In alle gevallen zal uit het dossier moeten blijken wat er al gedaan is en met welk resultaat en dat er eigenlijk geen andere opties meer zijn dan de gedragsaanwijzing.

De nieuwe bevoegdheid zal alleen worden gehanteerd na een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat daarbij uiteraard om de belangen van zowel de veroorzaker(s) als van degenen die hinder ondervinden. Als uitgangspunt geldt dat degenen die aantoonbaar ernstige en herhaaldelijke hinder ondervinden, bescherming verdienen. Dit impliceert dat het niet verantwoord is om de beëindiging van de hinder een onredelijk lange tijd te laten duren. In praktijk is er al een lange tijd woonoverlast vooraf gegaan wanneer een gedragsaanwijzing wordt gegeven. Het kan niet zo zijn dat de aanpak van hinder een slepende kwestie wordt. Er is altijd sprake van een behoorlijke mate van urgentie. 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

De keuze tussen de opties last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom hangt af van de specifieke situatie. Beide zijn bestuursrechtelijke dwangmiddelen. Een dwangsom is een te betalen bedrag dat verbeurd wordt als in strijd met de gedragsaanwijzing wordt gehandeld. Een last onder

bestuursdwang houdt in dat de burgemeester, als de veroorzaker het niet zelf doet, maatregelen neemt om een eind te maken aan de hinderlijke gedragingen, bijvoorbeeld inbeslagname. De kosten daarvan zullen worden verhaald op de overtreder dan wel de veroorzaker. In de regel wordt gekozen voor bestuursdwang als de verwachting is dat een dwangsom niet effectief zal zijn. De inzet van de gedragsaanwijzing is een juridisch traject. Degene die een aanwijzing krijgt, kan in bezwaar en vervolgens in beroep gaan.

Een belangrijk punt van aandacht is het volgende. Er zijn situaties denkbaar waarin de burgemeester bestuursrechtelijk kan optreden, terwijl er ook een strafrechtelijke aanpak mogelijk is of reeds is opgestart. Overleg tussen de burgemeester enerzijds en politie en Openbaar Ministerie anderzijds moet dan leiden tot een goede onderlinge afstemming. Een dergelijk overleg kan in –lokaal- driehoek verband plaatsvinden.

Artikel 9. Gedragsaanwijzing inhoudende huisverbod.

Deze gedragsaanwijzing mag pas worden opgelegd als alle andere middelen niet het beoogde effect hebben gehad. Wanneer er gegronde redenen zijn voor de verwachting dat een gedragsaanwijzing (dwangsom/bestuursdwang) niet binnen de gestelde termijn tot het beoogde resultaat (beëindiging van de hinder) zal leiden, dan vaardigt de burgemeester een verbod uit om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf, voor een periode van tien dagen. Bij ernstige vrees voor verdere overtreding wordt het verbod verlengd tot maximaal vier weken. Op het opleggen van een dergelijk verbod is de Wet tijdelijk huisverbod van toepassing.

De afweging van de gegronde redenen kunnen worden herleid uit de opbouw van het situatierapport, dan wel op basis van het totale dossier waaronder eveneens verslagen van casusoverleggen dan wel documenten waaruit blijkt dat andere afwegingen of keuzes niet het gewenste effect hebben gehad om de overlast ongedaan te maken.

Artikel 10. Hoogte dwangsom

Al naar gelang de gedragsaanwijzing kan de dwangsom worden gekoppeld aan een concrete gedraging dan wel aan een tijdseenheid. De dwangsom bedraagt maximaal € 500,- en wordt verbeurd per keer dat de hinder wordt veroorzaakt, tot een maximum van € 10.000,-. De dwangsom bedraagt maximaal € 1.000,- en wordt verbeurd per week, tot een maximum van € 20.000,-.