

Beleidsregel aanpak woonoverlast

De burgemeester van de gemeente Elburg;

Overwegende dat het noodzakelijk is beleid te formuleren inzake woonoverlast als bedoeld in de Wet Aanpak Woonoverlast

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet Bestuursrecht, artikel 151 d Gemeentewet en artikel 2:79 van de Algemene Plaatselijke Verordening Elburg

Besluit:

Vast te stellen de beleidsregel "aanpak woonoverlast"

1. Aanleiding

De Wet aanpak woonoverlast is met ingang van 1 juli 2017 in werking getreden. Die wet maakt het mogelijk, dat de gemeenteraad de burgemeester bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast bestuursdwang toe te passen door een gedragsaanwijzing op te leggen aan de overlastgever.

De toekenning van de bevoegdheid van de burgemeester om gedragsaanwijzingen op te leggen heeft de gemeenteraad geregeld door de Algemene plaatselijke verordening Elburg (APV) aan te passen en daarin een specifiek artikel (2:79) over woonoverlast op te nemen.

2. Wettelijke grondslag / juridisch kader

De beleidsregels zijn onder meer gestoeld op de volgende artikelen uit wet- en regelgeving

- Gemeentewet artikel 151 lid d
- Algemene Plaatselijke Verordening Elburg artikel 2:79

Daarnaast geeft de Algemene wet Bestuursrecht regels over het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom en is de Wet Tijdelijk Huisverbod gedeeltelijk van toepassing.

3. Doel van de beleidsregel

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

4. Toelichting

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

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

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

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

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

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

Huurwoningen

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

5. Bestuursdwang en dwangsom

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

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

Als een last onder dwangsom wordt opgelegd is de hoogte van de dwangsom € 1.000,- per geconstateerde overtreding tot een maximum van € 5.000,-, dan wel per tijdseenheid dat de overtreding niet is beëindigd € 1.000,- per week. Dit tot een maximum van € 5.000,-. Bij de beoordeling van de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met de draagkracht van de betrokkene en de prikkel die uit moet gaan om de opgelegde maatregel uit te voeren. Indien wordt verwacht dat door de omstandigheden van betrokkene dan wel de te nemen maatregel de hoogte van de dwangsom onvoldoende is kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken.

Indien na het verbeuren van de gehele dwangsom de overtreding niet is beëindigd, dan wel verwacht wordt dat opnieuw een overtreding wordt begaan kan een nieuwe, hogere, last onder dwangsom worden opgelegd. Ook kan op dat moment worden gekozen voor de toepassing van bestuursdwang in plaats van een dwangsom.

6. Procedurele aanpak

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

Stap 1: Melding of signalering

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

Stap 2 Vaststellen, verificatie en kwalificatie van de woonoverlast

Meldingen die bij de gemeente binnenkomen worden geverifieerd, al dan niet door of met behulp van politie, boa's, straathoekwerk of andere partijen die betrokken zijn bij de aanpak van woonoverlast. In geval van huurwoningen kan daarbij een rol zijn weggelegd voor de woningcorporatie of een andere verhuurder. Belangrijk is om de precieze aard en omvang van de woonoverlast vast te stellen. Naar verwachting zal slechts bij een deel van de meldingen van woonoverlast sprake zijn van 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' als bedoeld in artikel 2:79, eerste lid, APV.

Stap 3 Dossiervorming

Om effectief te kunnen ingrijpen in geconstateerde gevallen van 'ernstige woonoverlast' (in de zin van artikel 2:79 APV) zal een dossier moet worden aangelegd dat onder meer klachten, meldingen, concreet omschreven waarnemingen, registraties en (sfeer) rapportages, de contactgegevens van betrokken bewoners (s), omwonenden en (professionele) partijen en instanties, gespreksverslagen, beoordelingen en evaluaties en adviezen van bij de bestrijding van woonoverlast betrokken partijen kan bevatten. De gemeente ziet erop toe dat het voor een adequate bestrijding van de 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast' noodzakelijk overleg met betrokken personen en instanties plaatsvindt. Dit vergt onder meer overleg en afstemming tussen de zorg en veiligheid. De gemeente zal relevante informatie in dit verband, met inachtneming van de toepasselijke regels rondom privacy, bundelen in een dossier. Het beschikken over een deugdelijk dossier en dito dossieropbouw vormt immers een noodzakelijke voorwaarde voor de rechtmatige toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 2:79, tweede lid, van de APV.

Stap 4 Verkenning en inventarisatie mogelijke interventies en maatregelen

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

Daarbij geldt in beginsel een voorkeursvolgorde, waarbij een volgende interventie pas aan de orde is indien de aanpak van de overlastsituatie met toepassing van andere wettelijke instrumenten niet mogelijk is of niet effectief is gebleken én een eerdere, minder ingrijpende interventie maatregel niet tot het gewenste resultaat (het effectief tegengaan van de ernstige woonoverlast) heeft geleid.

Op hoofdlijnen geldt daarbij een opbouw van licht naar zwaar:

1. Eerst een 'goed gesprek' (bijvoorbeeld met de wijkagent, buurtbemiddeling / mediation).
 - 1a. In geval van huurwoningen heeft de verhuurder een belangrijke rol. De verhuurder heeft, via het huurrecht, vergaande maatregelen (tot en met huisuitzetting) tot zijn beschikking om woonoverlast te laten stoppen. Pas wanneer deze maatregelen geen soelaas bieden en niet tot een oplossing leiden, kan de burgemeester optreden.
2. Een op schrift gestelde 'officiële waarschuwing' van de burgemeester waarbij wordt gewezen op de bevoegdheid tot het geven van een (met een dwangsom versterkte) gedragsaanwijzing of het opleggen van een last onder bestuursdwang indien overtreding van de zorgplicht niet wordt beëindigd en mocht ook dat geen effect geven:
3. Het daadwerkelijk opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang.

Stap 5 Daadwerkelijke inzet van maatregelen of het geven van een gedragsaanwijzing

Bij de eerste stappen ter bestrijding van de geconstateerde 'ernstige en herhaaldelijke woonoverlast, kort gezegd: het informele op vrijwillige basis gelegde contact met de betrokken bewoner(s) en het geven van een 'officiële waarschuwing', geldt geen bijzondere voorbereidingsprocedure.

Bij de toepassing van de bestuursrechtelijke herstelsanctie van de gedragsaanwijzing zal de betrokken bewoner als belanghebbende op grond van artikel 4:8 van de AwB in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze rondom het opleggen van de gedragsaanwijzing naar voren te brengen. Hierbij zal standaard een begunstigingstermijn van twee weken worden aangehouden, waarvan in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld in geval van spoedeisend belang) kan worden afgeweken. Rekening houdend met die zienswijze zal de burgemeester besluiten de gedragsaanwijzing al dan niet (of in gewijzigde vorm) op te leggen. Daarbij wordt exact omschreven wat van de betrokken overlastgever wordt verwacht, welke begunstigingstermijn daarvoor geldt en wat de gevolgen zijn bij het niet, niet tijdig of niet volledig voldoen aan de opgelegde last. De last zal zijn afgestemd op de aard van de overtreding en op de individuele omstandigheden van het geval. Daarbij is het belangrijk dat het in het vermogen van de betrokkene moet liggen om tijdig aan de last te kunnen voldoen.

Voor zover gekozen wordt voor een gedragsaanwijzing, zal deze in beginsel de juridische vorm van een last onder dwangsom aannemen. 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 indien op voorhand duidelijk is dat een last onder dwangsom niet of niet voldoende effectief zal zijn. In die gevallen kan meteen worden gekozen voor een last onder bestuursdwang. Het tijdelijk huisverbod (artikel 151, derde lid Gemeentewet), waarbij een bewoner tijdelijk de toegang tot de woning wordt ontzegd, geldt als allerlaatste mogelijkheid.

Stap 6 Kostenverhaal

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

Stap 7 Toezicht en handhaving

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

7. Hardheidsclausule

In bijzondere situaties, waaronder die situaties die niet zijn voorzien ten tijde van het vaststellen van deze beleidsregels, kan de burgemeester van het bepaalde in de beleidsregels afwijken.

8. Toezicht

Diverse gemeenteambtenaren zijn aangewezen als algemeen toezichthouder. Zij zien onder meer toe op de regelgeving van de APV. Gelet op hun algemene aanwijzing vallen ook deze beleidsregels onder hun toezichtdomein. Gelet op het specifieke karakter van het nieuwe instrumentarium heeft de burgemeester ook de politiefunctarissen (opsporingsambtenaren) van de Nationale Politie als toezichthouder aangewezen.

9. Inwerkingtreding

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