



Informatiebrief

Zaaknummer: Z/18/026733
Documentnummer:
Datum: 11 juni 2019
Onderwerp: "Beleidsregel aanpak woonoverlast Voorschoten 2019"
Bijlage(n): *Bijlage 1: Beleidsregel*

Geachte Raad,

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet kan de raad bij verordening bepalen dat kan worden opgetreden als vanuit een woning ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. Woonoverlast als gevolg van het gedrag van omwonenden kan hardnekkige vormen aannemen.

Om woonoverlast tegen te gaan kan de burgemeester besluiten om in het uiterste geval aan overlastveroorzakers een maatregel op te leggen. De overlastveroorzaker mag dan bepaald gedrag niet langer vertonen. Voor wat de personen betreft aan wie de burgemeester de maatregel oplegt, kan het gaan om iedereen die zich in de woning of op het erf bevindt en overlast veroorzaakt. Het is dus niet noodzakelijk dat de eigenaar of huurder de overlast veroorzaakt. Ook bezoekers die overlast veroorzaken, kunnen worden geconfronteerd met een burgemeestersmaatregel. Voordat de burgemeester de maatregel oplegt onderzoekt hij de zaak. Hij vergewist zich ervan dat er al alles aan is gedaan om de problematiek op te lossen.

De raad van Voorschoten heeft op 7 december 2017 een besluit genomen om toepassing te geven aan de in artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet bedoelde bevoegdheid. De raad heeft besloten om artikel 2:79 toe te voegen aan de APV van de gemeente Voorschoten (hierna: APV). De beleidsregel wordt hierna vastgesteld.

De gemeenteraad verleent met toevoeging van artikel 2:79 aan de APV de burgemeester de bevoegdheid om veroorzakers van ernstige en herhaaldelijke hinder een gedragsaanwijzing te geven om de woonoverlast te stoppen.

Lid 3 van artikel 2:79 van de APV bepaalt dat de burgemeester beleidsregels moet vaststellen met betrekking tot de wijze waarop de bevoegdheid zal worden uitgeoefend. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven door middel van de "Beleidsregel aanpak woonoverlast Voorschoten 2019".

De burgemeester krijgt daarmee de bevoegdheid om woonoverlast aan te pakken door middel van het opleggen van een gedragsaanwijzing (last onder bestuursdwang) en een last onder dwangsom.

Deze last onder bestuursdwang wordt opgelegd als de hinder niet op andere wijze kan worden gestopt. De burgemeester is, vanwege de bevoegdheidstoedeling om een last onder bestuursdwang toe te passen, op grond van de Awb ook bevoegd om een last onder dwangsom

op te leggen. Bij oplegging van de last worden de belangen van degenen die de hinder ondervinden nadrukkelijk meegewogen.

De bevoegdheid tot het afgeven van een gedragsaanwijzing is van toegevoegde waarde en aanvullend als maatregel tegen de Voorschotense vormen van woonoverlast. De burgemeester stelt beleidsregels vast omtrent de uitoefening van de toegekende bevoegdheid. Artikel 151d Gemeentewet stelt duidelijke grenzen aan het gebruik van de bevoegdheid. Het gaat om ernstige en herhaaldelijke hinder die niet op een andere geschikte manier kan worden tegengegaan. Pas als de inzet van andere instrumenten, zoals overleg, mediation, hulpverlening en waarschuwen geen oplossing bieden.

De burgemeester,

P.J. Bouvy-Koene

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.

"Beleidsregel aanpak woonoverlast Voorschoten 2019"

De burgemeester van de gemeente Voorschoten;

gelet op het bepaalde in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 van de APV Voorschoten 2010;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit vast te stellen de navolgende:

"Beleidsregel aanpak woonoverlast Voorschoten 2019".

1. Inleiding

Op 1 juli 2017 trad de "Wet aanpak woonoverlast" in werking. Daarmee werd een nieuw artikel toegevoegd aan de Gemeentewet, namelijk artikel 151d. Op grond van dat artikel kan de raad bij verordening bepalen om aan de gebruiker van een woning of een daarbij behorend erf de plicht op te leggen om er voor te zorgen dat er door gedragingen in of vanuit die woning of op dat erf, of in de onmiddellijke nabijheid ervan, geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. Deze bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wordt op grond van artikel 151d, lid 2, uitgeoefend door de burgemeester. Deze zorgplicht geldt dan ook ten aanzien van degene die een woning of erf tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de basisadministratie personen is ingeschreven. Als de raad besluit om de zorgplicht op te leggen, krijgt de burgemeester daarmee de bevoegdheid om op de naleving ervan te handhaven door middel van het opleggen van een gedragsaanwijzing (last onder bestuursdwang).

De raad van Voorschoten heeft bij besluit van 7 december 2017 besloten om toepassing te geven aan de in artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet bedoelde bevoegdheid. De raad besloot artikel 2:79 toe te voegen aan de APV Voorschoten 2010 (hierna: APV). Artikel 2:79 APV bepaalt dat de burgemeester beleidsregels moet vaststellen met betrekking tot de wijze waarop de bevoegdheid zal worden uitgeoefend. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven door middel van de "Beleidsregel aanpak woonoverlast Voorschoten 2019" (hierna: Beleidsregel).

De bevoegdheid geldt niet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, maar maakt het mogelijk om in bestuursrechtelijke zin te interveniëren in verhoudingen tussen burens, wanneer die gespannen zijn als gevolg van het veroorzaken van ernstige en herhaaldelijke hinder (woonoverlast).

De wetgever geeft geen definitie van het begrip "ernstige hinder", maar heeft het omschreven met voorbeelden van gedragingen die zich als ernstige hinder kunnen voordoen. Dit biedt de mogelijkheid om het begrip ruim toe te passen. Hinder kan zich voordoen in veel verschillende vormen. Om geen enkele vorm van hinder uit te sluiten, is in de Beleidsregel gekozen voor de opname van een niet-limitatieve opsomming van soorten hinder.

In de Beleidsregel staat in hoofdlijnen omschreven in welke gevallen, onder welke voorwaarden en hoe de burgemeester gebruik zal maken van het instrument gedragsaanwijzing. Ter verduidelijking

van de bestuurlijke gedragslijn gaat de Beleidsregel eerst nog kort in op de samenhang met artikel 151d Gemeentewet. Vervolgens wordt het procedurele kader geschetst waarbinnen de burgemeester een afweging zal maken of en zo ja, op welke wijze de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing wordt toegepast en een concrete invulling krijgt.

De Beleidsregel draagt bij aan de duidelijkheid omtrent de in de APV opgenomen zorgplicht en komt tegemoet aan het vereiste van voorzienbaarheid, dat inhoudt dat de burgers de mogelijkheid moeten hebben om hun gedrag af te stemmen op de op hen rustende zorgplicht.

In de wet staat dat de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing pas aan de orde is indien de geconstateerde "ernstige en herhaaldelijke hinder" (woonoverlast) niet op een andere geschikte wijze kan worden bestreden. Zolang er andere bevoegdheden of methoden van aanpak beschikbaar zijn, mag er geen gedragsaanwijzing worden gegeven.

2. Juridisch kader

De bevoegdheid van de burgemeester heeft als grondslag art.151d Gemeentewet en artikel 2:79 van de APV.

Artikel 151d Gemeentewet (citaat):

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 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, eerste lid, Gemeentewet 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.

Artikel 2:79 van de APV (citaat):

Lid 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.

Lid 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 beleidsregels vast over het gebruik van deze bevoegdheid.

Lid 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.

3. Ratio en doel van de beleidsregel

De Beleidsregel heeft als grondslag artikel 2:79 van de APV. Hij beschrijft de wijze waarop de burgemeester de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing te geven uitoefent.

De Beleidsregel heeft tot doel:

- Op hoofdlijnen inzichtelijk maken wat de aard en de reikwijdte zijn van de in art. 2:79 van de APV opgenomen zorgplicht, zodat de inwoners van Voorschoten hun gedrag er op kunnen afstemmen (voorzienbaarheid);
- Te verduidelijken dat de gemelde en/of geconstateerde gevallen van ernstige en herhaaldelijke hinder (woonoverlast) eerst op zorgvuldige wijze in kaart worden gebracht (zorgvuldigheid);
- Transparantie te bieden over de acties en maatregelen die een burger kan verwachten bij overtreding van de zorgplicht met betrekking tot het voorkomen van ernstige en herhaaldelijke hinder (woonoverlast), waarbij het onderscheid tussen een huurwoning of een woning in eigendom van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaalde aanpak, maatregel of gedragsaanwijzing;
- Inzichtelijk te maken dat ernstige woonoverlast effectief zal worden bestreden met (in deze Beleidsregel niet limitatief opgesomde) op de kenmerken van het individuele geval toegesneden specifieke maatregelen of – voor zover doelmatig, doeltreffend en noodzakelijk geacht – met het geven van gedragsaanwijzingen die qua aard en intensiteit zo goed mogelijk aansluiten bij de aard en de ernst van de overtreding van de zorgplicht, ten einde te bereiken dat de gekozen maatregelen een einde maken aan de ernstige woonoverlast (proportionaliteit en subsidiariteit).

4. Afbakening en begrippen

Deze paragraaf plaatst de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing in de context van de andere bevoegdheden die er zijn om woonoverlast te bestrijden. Daarna volgt een toelichting op de begrippen die in artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 APV staan.

Het instrument gedragsaanwijzing kan alleen worden toegepast als het gebruik van andere bevoegdheden niet geschikt is. De aard van de ernstige en herhaaldelijke hinder bepaalt welke bestuurlijke bevoegdheid kan worden ingezet. Hieronder worden de diverse bevoegdheden in beeld gebracht.

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. 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 voor de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid tot gevolg heeft. In de Huisvestingswet 2014 en de Huisvestingsverordening Voorschoten 2015 staan bevoegdheden met betrekking tot het gebruik van woningen.

In 2002 werd de Wet Victor van kracht. Die wet maakte het gemakkelijker om een huurcontract te ontbinden bij woningsluiting (art. 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek), verplichtte 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). Tot slot: artikel 13b Opiumwet bepaalt dat de burgemeester een woning kan sluiten als daarin sprake is van drugshandel.

Toelichting op het begrippenkader van artikel 151d Gemeentewet en artikel 2:79 APV gemeente Voorschoten.

"andere geschikte wijze" (art. 151d, lid 2 Gemeentewet)

De burgemeester geeft alleen een gedragsaanwijzing als er redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is om een einde te maken aan de woonoverlast. Andere wijzen voor beëindiging van woonoverlast, die geschikt kunnen zijn: toepassing van andere bestuurlijke bevoegdheden (omschreven in de bovenstaande alinea's), geven van een bestuurlijke waarschuwing, mediation, buurtbemiddeling, civielrechtelijke actie (procederen door verhuurder of slachtoffer van de woonoverlast). De burgemeester heeft beleidsvrijheid bij het maken van de afweging of er geen andere geschikte wijze (meer) is om de hinder te stoppen. De gedragsaanwijzing dient als ultimum remedium. Dit sluit aan bij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

"woning of een bij die woning behorend erf" (APV)

Hieronder worden verstaan: de woning, de rest van het betrokken perceel, zoals een tuin, en de gezamenlijke ruimte binnen de wooneenheid, zoals het portiek, de parterretrap, de buitenruimte, enzovoorts.

"de onmiddellijke nabijheid" (APV)

Hieronder worden bijvoorbeeld verstaan: gedragingen in de tuin van de burens, op het trottoir en of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning. Maatgevend voor de begrenzing is dat er een directe relatie moet zijn met de woning en het bijbehorende erf.

"gebruiker van de woning of bijbehorend erf" (APV)

Hieronder wordt verstaan degene die de woning feitelijk bewoont. Er hoeft geen sprake te zijn van een huurrechtelijke of eigendomsrelatie met de woning en het erf. Ook hoeft er geen sprake te zijn van een rechtmatige gebruiker. Een illegale onderhuurder of een kraker van de woning vallen ook onder het begrip.

"gedragingen" (APV)

Hieronder vallen de gedragingen van zowel de gebruiker zelf en als van anderen die zich op het perceel of in de onmiddellijke nabijheid daarvan bevinden. Het kan gaan om bezoekers, gasten of vrienden van de gebruiker, maar ook om een dier, b.v. een hond die overlast veroorzaakt.

"zorgplicht" (APV)

De raad heeft in artikel 2:79 APV bepaald dat degene die een woning of een bij de woning behorend erf gebruikt er zorg voor moet dragen dat er geen sprake is van gedragingen die ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Een gebruiker die niet aan de zorgplicht voldoet is in overtreding.

"omwonenden" (APV)

Hierbij gaat het om bewoners die woonachtig zijn in de directe nabijheid van woning en het bijbehorende erf van waaruit de hinder wordt veroorzaakt.

"ernstige en herhaaldelijke hinder" (APV)

Het begrip "ernstig" slaat op de intensiteit van de hinder. De ernst van de hinder zal worden vastgesteld aan de hand van de normen die daarvoor in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk zijn.

Het woord "herhaaldelijk" duidt op een terugkerend karakter. Er kan geen gedragsaanwijzing worden gegeven op basis van één incident.

"hinder" (APV)

Onder "hinder" worden in elk geval verstaan:

- geluid- of geurhinder;
- hinder van dieren;
- hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in de woning of op het erf aanwezig zijn;
- hinder als gevolg van vervuiling of verwaarlozing van de woning of het erf;
- intimidatie van derden vanuit de woning of op of vanaf het erf.

"gedragsaanwijzing" (APV)

De gedragsaanwijzing heeft de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Op grond van artikel 5:32 Awb kan de burgemeester er voor kiezen om in plaats van bestuursdwang een dwangsom op te leggen.

In de gedragsaanwijzing staat omschreven welke hinderlijke gedragingen moeten stoppen en welke handelingen de overlastgever daarvoor moet doen of nalaten. Dit kan bijvoorbeeld inhouden: het beperken van het aantal bezoekers, een tijdsgrens instellen voor het ontvangen van bezoek, het muilkorven van een hond of het stoppen van het draaien van luide muziek. Een gedragsaanwijzing kan ook inhouden de verplichting om psychische of sociale hulp te zoeken of het volgen van een training agressiereductie.

De keuze voor een dwangsom of bestuursdwang wordt gemaakt op basis van de specifieke situatie en de inschatting van welke van de twee het meest effectief zal zijn. Als blijkt dat een dwangsom geen succes oplevert, zal alsnog een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Bij bestuursdwang wordt een begunstigingstermijn gegeven waarbinnen het redelijkerwijs haalbaar moet zijn om de overlast gevende gedraging te stoppen.

In het geval er geen gevolg wordt gegeven aan de last onder bestuursdwang, zal de last worden geëffectueerd. De gemeente treft dan de maatregelen die nodig zijn om de overlast te stoppen. De kosten daarvan worden verhaald op degene aan wie de last is gericht. Verbeurde dwangsommen worden verhaald.

Het moet in het vermogen van de betrokkene liggen om de hinderlijke gedragingen te beëindigen. Daarnaast geldt dat de nadelige gevolgen van een last niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel dat de last moet dienen. Met deze criteria wordt bij de besluitvorming omtrent de toepassing van de gedragsaanwijzing rekening gehouden.

Soms wordt de overlast veroorzaakt door mensen met psychische problemen. Mogelijk zijn ze daardoor niet in staat om hun gedrag te staken. Een gedragsaanwijzing kan zich in zo'n situatie mogelijk niet lenen voor het stoppen van de hinder. In dat geval zal worden gezocht naar alternatieve maatregelen.

"tijdelijk huisverbod" (art.151d lid 3 Gemeentewet)

De aanpak van een overlastsituatie vereist altijd zorgvuldig maatwerk. Alleen in uiterste instantie zal een tijdelijk huisverbod aan veroorzakers van hinder worden opgelegd.

5. Procedurele aanpak (procesbeschrijving)

In deze paragraaf staat in hoofdlijnen beschreven hoe het proces loopt dat kan leiden tot een gedragsaanwijzing en hoe de toepassing ervan verloopt.

Stap 1. Melding of signalering van woonoverlast.

Degenen die woonoverlast ervaren, kunnen dit melden bij de gemeente. Bewoners van corporatiewoningen worden verwezen naar hun verhuurder.

Stap 2. In kaart brengen van de overlastsituatie en werken aan de beëindiging ervan.

De gemeente brengt de situatie in kaart en start met dossieropbouw. Daarbij wordt vaak samengewerkt met de partners in het veld, zoals de corporaties, de politie en hulpinstanties. Alle mogelijkheden om de overlast te stoppen worden bekeken, tegen elkaar afgewogen en benut.

Stap 3. Het overlastdossier wordt voorgelegd aan de burgemeester.

Als de inspanningen om de overlast te beëindigen geen succes hebben gehad, dan wordt het dossier aan de burgemeester voorgelegd met het voorstel om een gedragsaanwijzing te geven.

Stap 4. Beoordeling van het dossier.

De burgemeester onderzoekt of er inderdaad redelijkerwijs geen andere geschikte wijze is om een einde te maken aan de woonoverlast. Indien dat beeld wordt bevestigd wordt de afweging gemaakt tussen een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom.

Op basis van alle beschikbare informatie en inzichten wordt een concept-gedragsaanwijzing opgesteld.

Stap 5. Waarschuwen.

Alvorens een gedragsaanwijzing te sturen, geeft de burgemeester een waarschuwing aan de veroorzaker(s) van de overlast. In de waarschuwing staat welk hinderlijk gedrag moet worden gestopt. Tevens staat er in dat, als geen gevolg wordt gegeven aan de waarschuwing, een gedragsaanwijzing zal worden gegeven.

Stap 6. Geven van een gedragsaanwijzing.

De aanwijzing is een beschikking. Dat betekent dat de normale procedure voor bezwaar en beroep van toepassing is.

Stap 7. Controle op naleving gedragsaanwijzing.

De controle op de naleving is belegd bij de dan bevoegde instantie. Het is afhankelijk van de aanwijzing welke instantie bevoegd is. Dit is maatwerk.

Stap 8. Vervolg bij niet naleving.

Als geen gevolg is gegeven aan de gedragsaanwijzing, wordt de bestuursdwang geëffectueerd. Een opgelegde dwangsom is in dat geval verbeurd.

Heeft een dwangsom geen succes opgeleverd, dan wordt alsnog een last onder bestuursdwang opgelegd. Wordt daar geen gevolg aan gegeven, dan volgt effectuering daarvan.

Stap 9. Financiële afwikkeling.

Verbeurde dwangsommen worden verhaald. Het zelfde geldt voor de kosten die de gemeente heeft gemaakt voor de effectuering van bestuursdwang.

6. Inwerkingtreding

Citeertitel

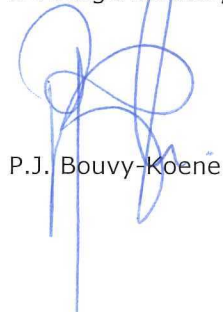
Deze beleidsregels worden aangehaald als "Beleidsregel aanpak woonoverlast Voorschoten 2019".

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na die waarop zij is bekend gemaakt.

Voorschoten, 29 mei 2019

De burgemeester,



P.J. Bouvy-Koene