

zaaknummer: 425883
afdelingsnaam: B&O-Samen
steller: Koen Kokkeler

onderwerp: Wijziging APV voor nieuwe Wet aanpak woonoverlast

Voorstel

- 1) Artikel 2.4.24 aan de Algemene Plaatselijke Verordening toe te voegen, luidende:

Artikel 2.4.24 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. De burgemeester stelt beleidsregels 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.*

- 2) Dit besluit treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking.

Samenvatting

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. In de Gemeentewet is een nieuwe mogelijkheid opgenomen voor de aanpak van woonoverlast. Aan de gemeenteraad wordt de mogelijkheid gegeven om in een verordening te bepalen dat degene die een woning gebruikt geen ernstige hinder voor omwonenden mag veroorzaken. De burgemeester is vervolgens bevoegd tot het opleggen van een gedragsaanwijzing aan gebruikers van een woning die zich hier niet aan houden. De gedragsaanwijzing krijgt de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Inleiding

Woonoverlast kent vele vormen. Een hond die continu blaft, omwonenden die weigeren het portiek schoon te houden, burens die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben. Tot 1 juli had de gemeente grofweg twee opties om dergelijke overlast aan te pakken. Ofwel het geven van een waarschuwing of wel een uithuisplaatsing of sluiten van de woning. De eerste optie werd als te licht beschouwd en de tweede te zwaar. Vandaar de introductie van de asowet, met een specifieke gedragsaanwijzing zou de aanpak van woonoverlast effectiever moeten worden. Het is bedoeld als een ultimum remedium: bestuursdwang mag alleen worden ingezet als er geen andere geschikte manier voorhanden is om de overlast aan te pakken. Alleen al daarom zal er een stevig dossier ten grondslag moeten liggen. Naar verwachting zal het enkele keren per jaar in Hilversum worden ingezet. Het ligt voor de hand dat de gemeenteraad – als hij er voor kiest de burgemeester deze bevoegdheid toe te kennen – dit doet in de Algemene plaatselijke verordening (APV).

Probleemstelling/doel

Het creëren van een bestuursrechtelijk instrument voor de burgemeester om op te treden in het geval van ernstige en herhaaldelijk woonoverlast. De burgemeester heeft beoordelingsvrijheid bij de vraag of er sprake is van ernstig en herhaaldelijk hinder. Door het geven van een gedragsaanwijzing kan de overlast in een relatief vroeg stadium worden aangepakt.

Argumenten

- 1) *Extra bestuursrechtelijke instrumenten zijn nodig*
Woonoverlast komt helaas voor: geluidsoverlast, overlast door huisdieren, verloederde panden en woningvervuiling. Deze en nog andere vormen van overlast kunnen het woongenot en het veiligheidsgevoel in de Hilversumse buurten ernstig aantasten. Met dit voorstel tot aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening heeft de gemeente een instrument in handen om een langdurige en herhaaldelijke overlastsituatie op te lossen. De woonomgeving wordt daarmee veiliger en prettiger en de kans op verloedering wordt verlaagd. Het huidige bestuursrechtelijk instrumentarium om op te treden tegen ernstige en herhaaldelijke woonoverlast geeft vooral bevoegdheden in geval van verstoring van de openbare orde of bij overlast wordt veroorzaakt door fysieke staat van de woning. Voor het optreden tegen ernstig ander hinder door gebruikers van een woning heeft de gemeente nog vrijwel geen mogelijkheden. Met het nieuwe instrument wordt mogelijk gemaakt dat de burgemeester een specifieke gedragsaanwijzing kan opleggen aan gebruikers van een woning die ernstig en herhaaldelijke hinder veroorzaken voor omwonenden.
- 2) *Bescherming omwonenden*
Met het introduceren van een mogelijkheid tot bestuursrechtelijk optreden tegen ernstige hinder, hoeven burens en omwonenden geen kostbare en langdurige civiele procedures op te starten tegen de overlastgever. Met het nieuwe artikel APV kunnen slachtoffers het bestuur vragen om op te treden. Bovendien zijn zij vaak angstig om een procedure te starten tegen hun directe burens. Het voordeel van een bestuursrechtelijke maatregel is dan ook dat de slachtoffers geen partij zijn in procedures tegen de hinderveroorzakende gebruiker van een woning.
- 3) *Zorgvuldige aanpak*
Er zal zeer zorgvuldig worden omgegaan met de nieuwe bevoegdheid. Bij de bestrijding van woonoverlast kijkt de burgemeester eerst of bemiddeling/mediation een oplossing biedt. Dat kan bijvoorbeeld worden ingezet door de gemeente, de 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. Biedt dat geen oplossing op een redelijke termijn of wordt bemiddeling, hulp of zorg afgehouden/afgewezen, dan zal het nieuwe instrumentarium worden ingezet.

Kanttekeningen

- 1) *Uitbreiding bestuurlijke lasten*
De controle op de naleving van een gedragsaanwijzing kan een grotere bestuurslast met zich meebrengen. Soms kan het noodzakelijk zijn dat de politie een rol krijgt bij de handhaving van de gedragsaanwijzing. Ook is denkbaar dat slachtoffers van woonoverlast veel aanvragen voor besluiten doen, dat kan ook tot meer benodigde capaciteit bij de gemeente leiden. De wet vereist dat de burgemeester pas een specifieke gedragsaanwijzing kan opleggen als de ernstige hinder redelijkerwijze niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Daarom zal een dossier moeten worden opgebouwd om dit aan te tonen in een eventuele procedure tegen de maatregel. Dit brengt ook een toename van de inzet van ambtelijke capaciteit met zich mee.
- 2) *Inperking grondrechten*
Het opleggen van een maatregel op grond van de APV is een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Daarom is het van belang dat het gebruik van de nieuwe bevoegdheid voldoende voorzienbaar is. In het voorgestelde artikel van de APV is opgenomen dat de burgemeester beleidsregels opstelt ten behoeve van de uitvoering van de oplegging van een gedragsaanwijzing. In de beleidsregels wordt toegelicht wat wordt verstaan onder de diverse vormen van ernstige hinder zoals genoemd in dit artikel. Daarbij wordt in de beleidsregel een stappenplan opgenomen met de verschillende acties die de burgemeester zal uitvoeren voordat tot het opleggen van een gedragsaanwijzing zal worden overgegaan. Tegen besluiten van de burgemeester staat bezwaar- en beroep open. Een stelselmatige overlastgever kan dus altijd naar een onafhankelijke partij gaan (commissie Bezwaarschriften of bestuursrechter).

Financiën

Kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de gedragsaanwijzing en van de inzet op de toezicht van de naleving ervan. Eventuele bezwaar- en beroepsprocedures tegen de oplegging van de maatregel, dan wel tegen het niet opleggen van een maatregel zullen een verhoging van de inzet van ambtelijke capaciteit met zich meebrengen. Dit nemen we mee in de Programmabegroting als risico, omdat nu nog niet goed inzichtelijk is te maken om welke kosten het nu precies gaat.

Uitvoering

Na besluitvorming in de raad zal de aangepaste verordening worden gepubliceerd en zullen beleidsregels worden opgesteld ter uitvoering van het nieuwe bestuurlijke instrumentarium. De bevoegdheid om gedragsaanwijzingen op te leggen is vrij nieuw. Het is dus zaak om bij toepassing van dit instrument een zorgvuldige start te maken. De burgemeester moet de gelegenheid en de tijd krijgen om, in afstemming en overleg met bijvoorbeeld politie, handhavers, woningstichting en andere partners, afspraken te maken. Op dit moment wordt in afstemming met andere gemeenten in de regio gewerkt aan uniforme beleidsregels. Het aanpassen van de APV hoeft niet te wachten op dit traject, aangezien de beleidsregels straks worden vastgesteld door de burgemeester. De kaders worden bepaald door de gemeentewet en de gemeenteraad via de APV. De burgemeester stelt de raad in kennis stellen als de beleidsregels zijn vastgesteld.

Zorgvuldigheid

Artikel 151d Gemeentewet schrijft voor dat de burgemeester deze bevoegdheid uitoefent met inachtneming van hetgeen daarover door de raad in de verordening is bepaald. Daarnaast is de burgemeester pas bevoegd om de last met een gedragsaanwijzing op te leggen als het niet mogelijk is gebleken om de overlast op een andere geschikte wijze tegen te gaan, zoals door het geven van een waarschuwing of door gebruik van mediation of buurtbemiddeling. Hiermee wordt invulling gegeven aan het vereiste van subsidiariteit: aannemelijk moet zijn gemaakt dat het doel, het tegengaan van woonoverlast, niet op een andere wijze kan worden bereikt. De burgemeester heeft beleidsvrijheid in de afweging of er geen andere geschikte wijze is om de hinder tegen te gaan. In het voorgestelde nieuwe artikel APV wordt een verbod opgenomen voor de gebruiker van een woning om ernstige en herhaaldelijk hinder voor omwonenden te veroorzaken. In het tweede lid van dit artikel wordt aangegeven wat de raad verstaat onder ernstige en herhaaldelijke hinder. In het derde lid geeft de raad aan de burgemeester de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing indien het verbod uit het eerste lid wordt overtreden.

Bestuursdwang

De gedragsaanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. De burgemeester is zowel bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen, als een last onder dwangsom. Als dit onvoldoende effect heeft kan de burgemeester door middel van een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast beëindigen. Hierbij kan worden gedacht aan het verwijderen van geluidsapparatuur, het in beslag nemen van huisdieren etc. De nadelige gevolgen van de last mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de last te dienen doel (art. 3:4 tweede lid Awb).

Beleidsregels

Verder is bepaald dat de burgemeester beleidsregels opstelt ten behoeve van de uitvoering van de oplegging van een gedragsaanwijzing. Dit is van belang in verband met het vereiste van voorzienbaarheid. In de beleidsregels kan verder worden toegelicht wat wordt verstaan onder intimiderend gedrag, geluidsoverlast, vuilnisoverlast, overlast door dieren en overlast door bezoekers. Verder kan in de beleidsregels een stappenplan worden opgenomen waarin staat welke acties de burgemeester zal ondernemen alvorens tot de zwaarste vorm van bestuursdwang over te gaan.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Bijlage(n)

1. Artikelen APV en Gemeentewet
2. Veelgestelde vragen toepassing van de wet

Artikel 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.

Na artikel 2.4.23 wordt toegevoegd een nieuw artikel 2.4.24 dat als volgt komt te luiden:

Artikel 2.4.24 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. De burgemeester stelt beleidsregels 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.

Toelichting

Lid 1: Dit lid is geformuleerd als een zorgplichtbepaling. Een bewoner hoort zich zo te gedragen dat zijn of haar burens daar geen ernstige hinder van ondervinden. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder kan ook de verhuurder worden aangesproken.

Lid 2: Als last onder bestuursdwang of dwangsom kan de burgemeester gedragsaanwijzingen opleggen aan de overtreder. Het tweede lid schrijft ook voor dat de burgemeester in beleidsregels vastlegt hoe hij of zij invulling geeft aan deze bevoegdheid.

Lid 3: In het derde lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester toepassing kan geven aan deze bevoegdheid. De VNG heeft overwogen om daarbij ook ernstige “vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf” op te nemen. Daarbij is het punt dat artikel 7:21 van het Bouwbesluit de facto hetzelfde regelt, ook met het tegengaan van overlast als motief. Dit artikel zal naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, maar daar zal nog wel de nodige tijd over heen gaan.

BIJLAGE: VEELGESTELDE VRAGEN

- ✓ **Wanneer kan de wet ingezet worden?** Als alle andere opties niet gelukt zijn. Eerst zal er op alle andere mogelijke manieren worden geprobeerd de overlast tegen te gaan. Denk aan een waarschuwing, een goed gesprek, buurtbemiddeling of mediation. Steeds zal nauwkeurig moeten worden gekeken welke overlast plaatvindt en of andere wetgeving wordt overtreden, zoals de Woningwet. Pas als dit allemaal echt niet lukt, kan de burgemeester de bevoegdheid uit artikel 151d van de Gemeentewet gebruiken.
- ✓ **Is het zowel voor koop- als huurwoningen?** Ja. Het instrument uit artikel 151d Gemeentewet is toepasbaar bij zowel koop- als huurwoningen. Bij huurwoningen moet de verhuurder eerst het nodige doen tegen overlast. Een woningcorporatie kan tenslotte, los van deze wet, via het huurcontract druk uitoefenen op de overlastgever en overgaan tot het opleggen van gedragsaanwijzingen. Dit kan bij koopwoningen niet, want dan is er immers geen verhuurder. Loopt de route via de woningcorporatie stuk, dan is de inzet van artikel 151d Gemeentewet ook mogelijk bij huurwoningen.
- ✓ **Moet iedere gemeente deze bevoegdheid inzetten?** Nee. De gemeenteraad bepaalt of de burgemeester deze wet mag gebruiken of inzetten. In de ene gemeente zal de inzet wellicht meer nodig en gewenst zijn dan in een andere gemeente. De gemeenteraad zal daarbij moeten afwegen of op grond van de plaatselijke problematiek het reeds bestaande instrumentarium aanvulling behoeft. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld al op grond van de Woningwet of andere regels tegen overlast worden opgetreden.
- ✓ **Wordt de burgemeester nu voor alle burenruzies ingeschakeld?** Nee. Het instrument uit artikel 151d Gemeentewet kan niet zomaar worden ingezet. Er zijn vele waarborgen en voorwaarden voordat de burgemeester daadwerkelijk tot actie kan overgaan. Daarmee wordt voorkomen dat de bevoegdheid voor allerlei burenruzies wordt ingezet.
- ✓ **Kan de overlastgever uit huis geplaatst worden?** Ja. Als de situatie echt ernstig is, is het mogelijk om de overlastgever tijdelijk uit zijn huis te plaatsen, om af te koelen. Die periode geldt voor tien dagen en kan worden verlengd tot vier weken. Dit kan natuurlijk niet zomaar, er gelden strenge eisen. Een tijdelijk huisverbod is echt een allerlaatste mogelijkheid.
- ✓ **Vervangt art. 151d Gemeentewet andere instrumenten zoals een huurrechtelijke gedragsaanwijzing?** Nee. Woningcorporaties kunnen eigenstandig een huurrechtelijke gedragsaanwijzing opleggen. Een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing kan pas worden ingezet als de overlast redelijkerwijs niet op een andere geschikte manier kan worden tegengegaan. Het is altijd van belang dat gemeenten en woningcorporaties goed met elkaar samenwerken en alle interventies afwegen.

PRAKTIJKVOORBEELD

Blaffende honden en intimiderende eigenaren: Een ouder stel heeft last van de blaffende honden van de burens. De honden blaffen continu; vaak de hele nacht door. De hondeneigenaren gedragen zich agressief en intimiderend en zijn niet bereid tot overleg. Het oudere stel kan 's nachts nauwelijks slapen. Overdag zijn ze gespannen en bang. Ze proberen van alles: het gesprek aangaan en ze schakelen de politie en de gemeente in. De politie komt wel langs, maar vindt geen reden voor strafrechtelijk ingrijpen. De gemeente stelt buurtbemiddeling of mediation voor, maar ook die instrumenten bieden geen soelaas. Alle betrokkenen wonen in koophuizen, dus er is ook geen woningcorporatie die actie kan ondernemen. De burgemeester heeft de bevoegdheid om een woning te sluiten, maar daarvoor is de hinder niet ernstig genoeg. Uiteindelijk zegt de burgemeester dat hij niets meer kan doen als de overlastgevende burens niet meewerken. Het oudere stel moet maar leren leven met de situatie. Nieuwe wet biedt perspectief juist voor deze situaties, waar er heel veel van zijn, moet de wet aanpak woonoverlast een oplossing bieden. Met de nieuwe wet kan dit oudere echtpaar, de slachtoffers, wel worden geholpen.

Het gaat als volgt in zijn werk. Het slachtoffer belt de politie of neemt contact op met de gemeente. Eerst zal er op alle andere mogelijke manieren worden geprobeerd de overlast tegen te gaan. Denk aan een waarschuwing, een goed gesprek, buurtbemiddeling of mediation. Pas als dit allemaal niet lukt, zal of kan de burgemeester de bevoegdheid uit deze wet gebruiken. Hij kan met de wet in de hand de overlastgevers een gedragsaanwijzing geven en hen gebieden hun honden binnen te houden of 's avonds geen geluidsoverlast meer te veroorzaken. En ja, de overlastgevers moeten meewerken. De gedragsaanwijzing is een officieel besluit in de zin van de algemene wet bestuursrecht. De overlastgever kan hiertegen dus wel bezwaar maken en naar de rechter stappen als hij het er niet mee eens is.

Werkt de overlastgever niet mee, dan kan de dwangsom verbeurd worden verklaard en moet de overlastgever betalen. Als dat ook niet werkt, kan de burgemeester met behulp van bestuursdwang ingrijpen, bijvoorbeeld door de honden via de politie weg te laten halen of door er op een andere manier voor te zorgen dat de overlast stopt. Eventuele kosten die de gemeente maakt kunnen worden verhaald op de overlastgever.