

RAADSVERGADERING : 14 december 2017

AGENDAPUNT : 5
RV-NUMMER : 067

ONDERWERP : Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening (APV) Aanpak Woonoverlast

PORTEFEUILLEHOUDER(S) : drs. E. van Lente

STATUS : besluitvormend

KORTE INHOUD :

Op grond van de nieuwe Wet aanpak woonoverlast kan de gemeenteraad woonoverlast tegengaan door bij verordening vast te leggen dat een gebruiker van een erf of woning zorgt dat er geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaakt wordt. De gemeenteraad kan regels stellen aan de bevoegdheid van de burgemeester om een gedragsaanwijzing te geven in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Voorgesteld besluit

De gemeenteraad besluit

1. na artikel 2:77, een nieuw artikel 2:78 Woonoverlast, als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet, toe te voegen aan de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Bedum;
2. kennis te nemen van de concept regels Wet aanpak woonoverlast BMW-gemeenten 2017.

Inleiding

Woonoverlast is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem waar één op de drie Nederlanders mee te maken heeft. Woonoverlast heeft grote gevolgen voor het woongenot en de gevoelens van veiligheid van de slachtoffers. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat een half miljoen Nederlanders zoveel hinder van hun rechtstreekse burens of omwonenden ervaart, dat hun dagelijks leven daardoor ernstig wordt verstoord. De overlast kan effecten hebben op de psychische gesteldheid van omwonenden, die zich soms zelfs gedwongen zien om te verhuizen.

Woonoverlast bestaat vaak uit relatief kleine vergrijpen. Een hond die aan één stuk door, vaak elke nacht blaft, burens die steeds tot diep in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben, maar ook problemen door drugs- en/of drankgebruik, agressief gedrag of intimidatie. Deze vormen van ernstige hinder zijn niet voldoende om op grond van bestaande bevoegdheden een uithuisplaatsing of woningsluiting te rechtvaardigen. Omwonenden van de overlastgever kunnen er weinig tegen

beginnen, maar ervaren wel verminderd woongenot. Ook de BMW-gemeenten kennen meerdere casussen woonoverlast waarbij de reguliere middelen ontoereikend zijn.

De nieuwe Wet aanpak woonoverlast, artikel 151d van de Gemeentewet, is sinds 1 juli 2017 van kracht. Deze nieuwe wet voegt een nieuw instrument toe aan het maatregelenpakket van de burgemeester in verband met de handhaving van de openbare orde en kan uitkomst bieden bij de aanpak van de eerder genoemde vormen van woonoverlast.

Tot 1 juli kon de overheid bij woonoverlast een overlastgever een (vrijblijvende) bestuurlijke waarschuwing geven of de overlastgever uit huis plaatsen. Waarbij de waarschuwing vaak een te lichte mogelijkheid was en het uit huis plaatsen een te zwaar middel. Met invoering van het nieuwe artikel 151d in de Gemeentewet wordt aan de gemeenteraad de mogelijkheid gegeven om in een verordening te bepalen dat degene die een woning of het daarbij behorende erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft, ervoor zorgdraagt dat door gedragingen in of vanuit die woning en/of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning en/of dat erf geen ernstige en herhaalde hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. De burgemeester is 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.

Artikel 151d 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, door inzet van buurtbemiddeling of bijvoorbeeld mediation.

Last onder bestuursdwang

Het gebod uit artikel 151d Gemeentewet kan op verschillende manieren worden gehandhaafd. Handhaving kan plaatsvinden door het opleggen van een last onder bestuursdwang. De nieuwe wet is primair bedoeld om een specifieke gedragsaanwijzing op te leggen waarin staat dat de overlastgevende gebruiker van de woning of het bij de woning behorende erf bepaalde handelingen moet doen of nalaten. U kunt hierbij denken aan het niet mogen ontvangen van bezoek na een bepaalde tijd, geen luide muziek ten gehore mogen brengen of bijvoorbeeld het muilkorven van een hond. Hierdoor kan de woonoverlast in een vroeg stadium aangepakt worden, voordat de situatie verder uit de hand loopt.

De burgemeester kan per situatie maatgericht te werk gaan. Mocht dit onvoldoende zijn, de last onder bestuursdwang kan bestaan uit gedragsaanwijzingen, maar ook uit een tijdelijk aanwezigheidsverbod of een (tijdelijke) woningsluiting. Ook kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

De last kan worden opgelegd aan degene die een woning en/of bijbehorend erf gebruikt. Dit maakt dat het niet noodzakelijk is dat het om een huurder, eigenaar of rechtmatige bewoner hoeft te gaan. Een regelmatige bezoeker, illegale onderhuurder of kraker kan tevens worden aangeschreven.

Reikwijdte bevoegdheid

De gedragsaanwijzing kan slechts worden gegeven als ultimum remedium; als er geen andere passende en minder ingrijpende instrumenten meer ter beschikking staan. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan het subsidiariteitsvereiste. Er moet een dringende noodzaak zijn en de beperking moet proportioneel zijn.

Het moet in het vermogen van de overlastgever liggen om de hinderlijke gedragingen te staken. Ook moet het in zijn of haar vermogen liggen om aan de eventueel opgelegde last te kunnen voldoen (algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Het gebruik van de nieuwe bevoegdheid voldoet aan het voorzienbaarheidsvereiste. Een gemeente kan regels opstellen waarin staat geregeld wat wordt verstaan onder ernstige en herhaaldelijke hinder en welke acties de burgemeester kan ondernemen alvorens tot de zwaarste vorm van bestuursdwang over te gaan. Dit kan in de vorm van regels met een stappenplan.

Wettelijk- of beleidskader

Aan de Gemeentewet is artikel 151d toegevoegd. Artikel 151d van de Gemeentewet luidt:

Artikel 151d

- 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.*

De burgemeester ontleent de bevoegdheid niet rechtstreeks uit artikel 151d van de Gemeentewet. De gemeenteraad maakt de keuze om gebruik te maken van de nieuwe wet, door bij verordening vast te leggen dat een gebruiker van een erf of woning zorgt dat er geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaakt wordt. Deze keuze wordt geëffectueerd door de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) te wijzigen. Artikel 151d lid 2 bepaalt dat de bevoegdheid bij de burgemeester ligt. Dit vloeit voort uit artikel 151d, maar ook op grond van artikel 172 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd. De burgemeester is in algemene zin belast met de handhaving van de openbare orde.

Bij overtreding is de burgemeester, met inachtneming van de verordening, bevoegd een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, mits de hinder redelijkerwijs niet op een geschiktere, minder ingrijpende, wijze kan worden tegengegaan. De last onder dwangsom kan een specifieke gedragsaanwijzing inhouden.

Advies / Voorstel

De VNG heeft voor het gebruik van deze wet een modelverordening opgesteld. Vooruitlopend op de herindeling, wordt aan alle vier de BMWG-gemeenten voorgesteld om in het kader van uniformiteit deze modelverordening met aanpassing van het tweede lid (beleidsregels vervangen door regels) over te nemen. De model APV-bepaling aanpak woonoverlast van de VNG luidt:

Model APV-artikel VNG 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.]*

In het voorgestelde nieuwe artikel APV wordt in het eerste lid 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 bepaald dat de burgemeester als last onder bestuursdwang of dwangsom gedragsaanwijzingen kan 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. Dit is van belang in verband met het vereiste van voorzienbaarheid.

Beleidsregels zijn echter algemeen verbindend en daarmee richtinggevend voor de burgemeester. Beleidsregels zijn geen verbindende voorwaarden voor inwoners. Het APV-artikel vraagt echter wel om nadere duiding. Een begrippenkader hoort daarmee niet onder algemeen verbindende beleidsregels te vallen. Inwoners kunnen hun gedrag afstemmen op verbindende voorschriften in de vorm van regels. Het in brede zin regels opstellen in plaats van specifiek beleidsregels, maakt het mogelijk regels als een begrippenkader ook voor inwoners te laten gelden.

De burgemeester stelt conform het tweede lid van het model APV-artikel regels vast. Vervolgens kan in deze regels ook een stappenplan worden opgenomen waarin staat welke acties de burgemeester onderneemt alvorens tot de zwaarste vorm van bestuursdwang over te gaan. In de regels kan worden toegelicht wat wordt verstaan onder intimiderend gedrag, geluidsoverlast, vuilnisoverlast, overlast door dieren en overlast door bezoekers.

U wordt voorgesteld het woord beleidsregels in lid 2 van het model APV-artikel van de VNG te vervangen door het woord regels. Daarmee wordt het mogelijk om zowel beleidsregels (algemeen verbindend) als nadere regels (verbindend voorwaarden) vast te stellen in de vorm van regels.

Het derde lid is een facultatieve bepaling. De raad kan in het derde lid regelen in welke gevallen de burgemeester toepassing kan geven aan de bevoegdheid. Voor de werking van de aanpak woonoverlast en het artikel is het voldoende om lid 1 en 2 op te nemen in de APV. Op grond van lid 1 en 2 is het mogelijk om de in het facultatieve lid 3 genoemde overlastsituaties aan te pakken, ook zonder lid 3 op te nemen in de APV.

Meer specifiek maken door het deels of in zijn geheel toevoegen van lid 3, schept mogelijk verwachtingen in de toepassing van de aanpak woonoverlast. Het opnemen van lid 3 in de APV maakt dat de beslissing over het eventueel afwijzen van verzoeken van inwoners om toepassing van de bevoegdheid voor het geven van gedragsaanwijzingen, uitvoeriger moeten worden gemotiveerd.

U wordt dan ook voorgesteld om lid 3 niet op te nemen en te kiezen voor een generieke bevoegdheidsverlening. De raad geeft daarmee de burgemeester de vrijheid om de bevoegdheid naar eigen inzicht en per casus (maatwerk) te gebruiken.

Het artikel Woonoverlast voor de BMW-gemeenten komt daarmee als volgt te luiden:

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 regels vast over het gebruik van deze bevoegdheid.

U wordt voorgesteld te besluiten

1. het artikel Woonoverlast lid 1 en 2 als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet toe te voegen aan de Algemene Plaatselijke Verordening;
2. kennis te nemen van de concept regels wet aanpak woonoverlast BMW-gemeenten 2017.

Uitvoering

- **Financiële consequenties**

De invoering brengt geen directe financiële gevolgen met zich mee. De bestuurlijke en financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn afhankelijk van het gebruik ervan. Om ervaring op te doen kan het nodig zijn om, afhankelijk van de casuïstiek, ondersteuning in te huren.

De bestuurlijke en financiële gevolgen zijn afhankelijk van de specifiek opgelegde last. Controle op een opgelegde last kan bestuurslast met zich meebrengen. Anderzijds kan door toepassing van de nieuwe wet eerder dan voorheen worden ingegrepen bij woonoverlast - en zo mogelijk erger - worden voorkomen. De verwachting is dat met relatief weinig middelen een potentieel groter probleem kan worden voorkomen. Dit heeft positieve effecten op de bestuurslast en daarmee de financiële consequenties voor de gemeenten.

De burgemeester kan een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd. Mocht dit onvoldoende effect opleveren, dan kan de burgemeester middels een last onder bestuursdwang door feitelijk handelen de overlast tot een einde brengen, met inachtneming van een begunstigingstermijn. De kosten van de bestuursdwang kunnen op grond van artikel 5:25 van Awb worden verhaald op de overlastgever.

- **Communicatie**

Na vaststelling wordt de wijziging van de APV bekendgemaakt op bekendmakingen.nl en in overleg met de afdeling Communicatie gepubliceerd.

De vaststelling van de wijziging van de APV is met het oog op de herindeling gedeeld met de BMW-gemeenten en de projectleider van de projectgroep Jurdische Zaken/OOV en de werkgroep APV/BW.

Bijlagen en achterliggende documenten

- Bijlagen
 - Ledenbrief VNG, d.d. 27 juni 2017
 - Factsheet CCV Wet aanpak woonoverlast juli 2017
 - Concept regels
 - Raadsbesluit
-

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bedum,
drs. E. van Lente, burgemeester,
R. Wiltjer, secretaris

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Marne,
F.H. Wiersma, burgemeester,
J.C.H.G.M. Bottema, secretaris

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winsum,
M.A.P. Michels, burgemeester,
F.J.G. Wiertz, secretaris

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eemsmond,
M. van Beek, burgemeester,
B.L. Meijer, secretaris