

## MEMO

|                |   |
|----------------|---|
| Datum          | 8 april 2019  |
| Behandeld door | M.H.P. Leenders (raadsadviseur)   |
| Doorkiesnummer | 030 – 28 63710  |
| E-mailadres    | <a href="mailto:Manon.leenders@utrecht.nl">Manon.leenders@utrecht.nl</a>    |
| Kenmerk        |   |
| Onderwerp      | Selectie Raadsvoorstel APV tbv behandeling burgeragendering<br>Woonoverlast |
| Beleidsveld    | Openbare orde en veiligheid en Wonen  |

---

Ten behoeve van de behandeling van de *Burgeragendering Wijzigen Algemene Plaatselijke Verordening door het implementeren van artikel 151d Gemeentewet* tijdens de commissie Mens en Samenleving van 18 april 2019, is een selectie gemaakt uit het *Raadsvoorstel Vaststelling Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2019* en bijbehorende stukken die specifiek gaan over het onderwerp Woonoverlast.

In dit document treft u delen van de volgende stukken aan:

- Voorstel\_11430 (pagina 1, 5, 7 en 8)
- Uitgebreide context bij voorstel tot wijziging APV\_ partiële herziening 2019 (pagina 2)
- Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010\_ Gemeente Utrecht\_ partiële herziening 2019 (pagina 3 en 8)
- Was-woordt-lijst bij voorstel tot wijziging APV\_ partiële herziening 2019 (pagina 4 en 8)
- Geactualiseerde toelichting APV\_ met wijzigingen zichtbaar (pagina 64-67)

## voorstel aan de raad

|                |                                  |
|----------------|----------------------------------|
| Opgesteld door | Veiligheid                       |
| Kenmerk        | Postema, A.M. (Annet)<br>5930480 |
| Vergadering    |                                  |
| Vergaderdatum  |                                  |
| Geheim         | Nee                              |
| Beleidsveld    | Openbare Orde en Veiligheid      |

---

### Vaststelling Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2019

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

- 1 In de APV een artikel te introduceren op basis waarvan bij wijze van experiment tijdelijk afgeweken kan worden van een aantal APV-artikelen. Dit met het oog op het verzamelen van gegevens om te beoordelen of de afwijking permanent kan worden gemaakt (nieuw artikel 1:9 Experiment).
- 2 In de APV een verbod te introduceren op het vervoer of het bij zich hebben van stoffen die brand bevorderen, tenzij het aannemelijk is dat die stoffen niet bedoeld zijn voor brandstichting (nieuw artikel 2:25a Vervoer van stoffen die brand bevorderen).
- 3 **In de APV op grond van de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet) de bevoegdheid aan de burgemeester toe te kennen om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast als ultimum remedium een last onder bestuursdwang (gedragsaanwijzing, dwangsom, tijdelijk aanwezigheidsverbod) op te kunnen leggen (nieuw artikel 2:38a Woonoverlast).**
- 4 In de APV de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om via een aanwijzingsbesluit een vergunningplicht te introduceren voor gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan (nieuw artikel 2:47 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat).
- 5 In de APV een verbod op het oplaten van (wens)ballonnen te introduceren (nieuw artikel 4:5b Verbod oplaten ballonnen).
- 6 In de APV het buiten behandeling stellen van te laat ingediende aanvragen wijzigen in het weigeren ervan en om die reden de leden van artikel 1:3 (Indiening aanvraag) onder te brengen bij de weigeringsgronden van artikel 1:8.
- 7 Het rookverbod in de APV te actualiseren conform de huidige model-APV waarbij het verbod ook blijft gelden voor parken, zodanig dat de afstand waarbinnen het verboden is brandende of smeulende voorwerpen weg te gooien of te laten vallen of liggen verkleint van 100 naar 30 meter (artikel 2:14 Rookverbod in parken, bossen en natuurgebieden).
- 8 Het verbod om zich buiten wegen en paden in parken en dergelijke te bevinden zodanig in de APV aan te passen dat het niet van toepassing is op en ook geen ontheffing nodig is voor het gebruik maken van de voor (dag)recreatie bestemde mogelijkheden, zoals grasperken, speel- en ligweides of voor het plegen van onderhoud (artikel 2:26 Betreden van plantsoenen e.d.).
- 9 In de APV de bevoegdheid tot het opleggen van een aanlijn- en/of muilkorfgebod van gevaarlijke of hinderlijke honden niet meer bij het college maar bij de burgemeester te beleggen (artikel 2:37 Gevaarlijke honden).
- 10 De verplichting dat een gevaarlijke of hinderlijke hond, waarvoor een aanlijn- en/of muilkorfgebod is opgelegd, in oor of buikwand moet zijn voorzien van een uniek identificatiekenmerk in de APV te vervangen door de verplichting dat een dergelijke hond door middel van een microchip moet zijn voorzien van een uniek identificatienummer (artikel 2:37 Gevaarlijke honden).
- 11 Leden- of donateurswerving voor een liefdadig of ideëel doel op te nemen in de collectiebepaling van de APV (artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen).
- 12 In de APV de begripsbepaling voor binnenevenementen te wijzigen door de burgemeester

## Context

De Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (hierna APV) moet op onderdelen geactualiseerd en gewijzigd worden in verband met ontwikkelingen (o.a. wetgeving, jurisprudentie) en regulier onderhoud. Bij deze aanpassing is rekening gehouden met:

- het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL),
- de model- APV van de VNG,
- de APV's van de overige G4,
- gewijzigde regelgeving en ontwikkelingen,
- de lokale situatie en praktijk en
- aangenomen moties.

Eventuele toekomstige gevolgen voor de APV in verband met de nieuwe Omgevingswet worden te zijner tijd meegenomen bij de implementatie van die wet (naar verwachting niet voor 2021).

## INHOUDELIJK

Er worden nieuwe artikelen toegevoegd over de volgende onderwerpen:

- Experimenten
- Verbod brandbevorderende stoffen
- **Woonoverlast**
- Ondernijning
- Ballonnen.

Er worden artikelen inhoudelijk gewijzigd:

- om aan te sluiten bij de systematiek van de Awb (te laat ingediende aanvragen),
- om aan te sluiten bij de praktijk (betreden van plantsoenen e.d.),
- om aan te sluiten bij de actualiteit en de model-APV van de VNG (collectes, gevaarlijke honden),
- in het kader van dereguleren (straat- en buurtfeesten),
- om te actualiseren conform de bepaling van de model-APV van de VNG (rookverbod in parken, bossen en natuurgebieden)',
- in verband met de inwerkingtreding per 1 januari 2018 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening (buitenevenementen) en
- in verband met aanbevelingen over bepaalde categorieën vechtsportevenementen (binnenevenementen).

Voorgesteld wordt een aantal overbodige bepalingen te schrappen, waaronder het 'stoepkrijtverbod'.

## REDACTIONEEL

Verwijzingen naar andere regelgeving worden aangepast en aangevuld aan de huidige benaming, spelling en artikelnummering van die regelgeving, een aanvulling en een paar kleine (tik)foutjes worden hersteld, e.d. Ook de index wordt geactualiseerd.

De toelichting bij de APV

Met deze wijziging wordt voorgesteld de in het verleden bij de APV vastgestelde toelichting in te trekken en een opgeschoonde en aangepaste toelichting separaat als informatieve bijlage te publiceren. Opschoning is nodig om toelichtingen bij vervallen artikelen te verwijderen. Ook de opsommingen van jurisprudentie worden verwijderd. De toelichting wordt daar waar nodig aan de wijzigingen aangepast. In verband met de ontwikkeling omtrent warmtepompen is de toelichting bij artikel 4:1 Geluidhinder aangepast. Dit artikel is van toepassing op dergelijke klimaatinstallaties totdat in het (landelijke) Bouwbesluit een regeling over dit onderwerp is opgenomen. Een wijziging van het Bouwbesluit is in voorbereiding.

Zie voor een uitgebreide toelichting op de aanleiding voor deze wijziging, de werkwijze, een samenvatting van de wijzigingen en toekomstige ontwikkelingen de bijlage 'Uitgebreide context bij voorstel tot wijziging APV, partiële herziening 2019'.

### Beslispunt (referendabel)

- 2 In de APV een verbod te introduceren op het vervoer of het bij zich hebben van stoffen die brand bevorderen, tenzij het aannemelijk is dat die stoffen niet bedoeld zijn voor brandstichting (nieuw artikel 2:25a Vervoer van stoffen die brand bevorderen).

#### Argumenten

- 2.1 Het instrument kan ingezet worden om de aanpak van autobranden te versterken.  
Veel autobranden vinden rondom de jaarwisseling plaats. Autobranden zijn een inbreuk op de openbare orde en veiligheid. Vaak is er sprake van gevolgschade, bijvoorbeeld omdat het vuur overslaat naar één of meerdere auto's die in de buurt geparkeerd staan. Autobranden zijn een hardnekkig fenomeen geworden. Om het probleem aan te pakken is een combinatie van maatregelen nodig, waarvan dit instrument er één is.
- 2.2 2. Dit verbod maakt preventief optreden mogelijk om brandstichting te voorkomen.  
Dit verbod beoogt het plegen van brandstichting of het door brand wissen van sporen te bemoeilijken.  
Brandstichting wordt vergemakkelijkt door gebruik van stoffen die brand bevorderen. Onder stoffen die de verbranding bevorderen worden ook begrepen stoffen die de ontbranding bevorderen. Dergelijke stoffen kunnen brandstoffen zijn, maar ook stoffen die een ontploffing teweeg kunnen brengen of voor zelfontbranding vatbaar zijn. Met deze bepaling kan preventief worden opgetreden, bijvoorbeeld om het stichten van autobranden te voorkomen.  
Uiteraard is het verbod niet van toepassing als de stof niet voor het stichten van brand of het wissen van sporen is bestemd. Aangezien veel stoffen als brandbevorderend zouden kunnen worden beschouwd, is het niet de bedoeling dat de verdenking van het vervoeren of bij zich hebben van een dergelijke stof lichtvaardig of gemakkelijk wordt uitgesproken. Bij de handhaving van deze bepaling zal hier aandacht aan moeten worden besteed. Het tweede lid is dan ook opgenomen om onterechte inspecties te voorkomen. Dit houdt in dat personen op straat niet preventief op het bezit van dergelijke stoffen kunnen worden gecontroleerd, zonder dat daartoe aanleiding is. Alleen als er een gegronde vermoeden (verdenking) bestaat dat een persoon een dergelijke stof bij zich heeft om brand te stichten, kan controle en handhaving van het verbod plaatsvinden. In het proces-verbaal zal vervolgens moeten worden opgenomen op basis van welke feiten en omstandigheden de opsporingsambtenaar tot dat vermoeden is gekomen.

#### Kanttekeningen

- 2.1 Er is opsporingscapaciteit nodig voor de handhaving van het verbod.  
Er zal sprake zijn van een beperkte inzet van politie omdat het verbod alleen van toepassing is bij een vermoeden van brandstichting.

### Beslispunt (referendabel)

- 3 In de APV op grond van de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet) de bevoegdheid aan de burgemeester toe te kennen om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast als ultimum remedium een last onder bestuursdwang (gedragsaanwijzing, dwangsom, tijdelijk aanwezigheidsverbod) op te kunnen leggen (nieuw artikel 2:38a Woonoverlast).

#### Argumenten

- 3.1 Inbedding in een lokale verordening (de APV) is noodzakelijk om het instrument in te kunnen zetten.  
Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast (art. 151d Gemeentewet) in werking getreden. Het doel van het artikel is om de burgemeester van extra instrumentarium te



## Gemeente Utrecht

voorzien voor de aanpak van ernstige woonoverlast, waarbij het bestaande instrumentarium onvoldoende oplevert. In Utrecht zal het vooral gaan om woningeigenaren die zelf woonoverlast veroorzaken en particuliere verhuurders die onvoldoende optreden tegen woonoverlast door huurders. De nieuwe wet biedt de mogelijkheid een verordening vast te stellen (een artikel in de APV op te nemen), waarin een verplichting wordt opgenomen dat door gedragingen in de woning of het bijbehorend erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. De bevoegdheid om bestuurlijk op te treden door een last onder bestuursdwang op te leggen moet dan bij de burgemeester worden belegd. Zonder inbedding in een lokale verordening (de APV) is het instrument niet inzetbaar.

- 3.2 2. Er wordt een effectief instrument aan het repertoire van de aanpak van ernstige, hardnekkige overlast toegevoegd (aanvulling op bestaand instrumentarium).  
De Wet aanpak woonoverlast is bedoeld om een hiaat in het gemeentelijk instrumentarium in te vullen. Het betreft overlast die wordt veroorzaakt door bewoners die tevens eigenaar van de woning zijn en waarbij een huurrelatie niet kan worden gebruikt als aangrijpingspunt voor een maatregel door de verhuurder. Daarnaast kan de bevoegdheid worden ingezet in geval een verhuurder niet optreedt tegen overlastgevende huurders of de overlast zelfs initieert. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium. Pas als geen andere geschikte middelen meer voorhanden zijn kan de burgemeester zijn bevoegdheid gebruiken. Kunnen bijvoorbeeld andere wettelijke voorschriften leiden tot het beëindigen of voorkomen van de overtreding, dan gaan die voor en heeft de burgemeester geen bevoegdheid. Zie de 'Was-wordt-lijst' voor een uitgebreide toelichting op het artikel.

### Kanttekeningen

- 3.1 Het rijk stelt geen financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van deze nieuwe bevoegdheid.  
De kosten moeten met eigen middelen worden gedekt. Gedragsaanwijzingen en de handhaving ervan stellen bovengemiddelde eisen aan de uitvoeringsorganisatie. Juridische behandeling van handhavingsverzoeken, casusregie, dossiervorming, handhaving van gedragsaanwijzingen zal capaciteit vergen. Dit zal zorgvuldig moeten gebeuren gezien de hoge gevoeligheid voor bezwaar- en beroep. Verzoeken die worden afgewezen dienen binnen acht weken onderbouwd te worden afgehandeld. Hier tegenover staat dat langsepende kwesties momenteel langdurige inspanning van de gemeente en ketenpartners vraagt. Met de invoering van de nieuwe maatregel verwachten we die looptijd te kunnen verkorten.

### Beslispunt (referendabel)

- 4 In de APV de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om via een aanwijzingsbesluit een vergunningplicht te introduceren voor gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan (nieuw artikel 2:47 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat).

### Argumenten

- 4.1 Dit artikel versterkt de aanpak van ondermijning.  
De aanpak van ondermijning is één van de prioriteiten op het gebied van Veiligheid. De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is in het Integraal Veiligheidsplan (IVP) Utrecht 2013-2014, het IVP Utrecht 2015-2018 opgenomen en ook voor het IVP Utrecht 2019-2022 wordt voorgesteld de aanpak van ondermijning als één van de prioriteiten op te nemen. Productie en handel in drugs, witwassen, fraude, illegaal gokken en uitbuiting zijn voorbeelden van criminele activiteiten die de samenleving kunnen ondermijnen. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie, maar zorgen ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat of houden dit in stand. Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de

## · Uitgebreide context bij voorstel tot wijziging APV\_ partiële herziening 2019 (pagina 2)

### **Nieuwe artikelen**

Er wordt voorgesteld vijf nieuwe artikelen in de APV te introduceren: een experimenteerartikel, een verbod met betrekking tot brandbevorderende stoffen, een artikel over woonoverlast, een ondermijningsartikel en een artikel over ballonnen.

#### *Experiment (beslispunt 1)*

Het experimenteerartikel vloeit voort uit het advies van ACTAL. Het artikel maakt het mogelijk om tijdelijk van een aantal APV-artikelen af te wijken om te kunnen onderzoeken of die afwijking permanent gemaakt kan worden. Zowel Rotterdam als Amsterdam hebben een dergelijk artikel in hun APV opgenomen. Bij de wijziging van de model-APV van de VNG van juli 2017 is dit artikel nog niet opgenomen, maar de VNG heeft wel aangegeven deze ontwikkeling met belangstelling te volgen. Een dergelijk artikel is in lijn met het landelijke Programma toekomstbestendige wetgeving. Het nieuwe artikel maakt direct duidelijk welke APV-artikelen onder een experiment kunnen vallen. Ook is geregeld hoe uw raad hierbij betrokken wordt. Mocht een experiment succesvol zijn en aanleiding geven tot aanpassing van de APV, dan zal vervolgens wijzigingsvoorstel aan u worden voorgelegd. De op 9 februari 2017 door de raadsleden Ferket (D'66), Van Waveren (CDA), Bouazani (PvdA) en Freytag (Student & Starter) ingediende en door het college overgenomen motie 'Proef voor marktinitiatieven' (M 2017/02) leent zich wellicht voor een experiment.

#### *Verbod brandbevorderende stoffen (beslispunt 2)*

Het voorstel bevat een verbod op het vervoer of het bij zich hebben van stoffen die brand bevorderen, tenzij het aannemelijk is dat die stoffen niet bedoeld zijn voor brandstichting. Dit instrument kan ingezet worden om de aanpak van autobranden te versterken en het maakt preventief optreden mogelijk om brandstichting of het wissen van sporen te voorkomen.

#### *Woonoverlast (beslispunt 3)*

Per 1 juli 2017 is de Wet woonoverlast in werking getreden. Het gaat om het nieuwe artikel 151d Gemeentewet waarbij de burgemeester kan optreden tegen ernstige en herhaaldelijke woonoverlast vanuit een woning of daarbij behorend erf, waarbij andere mogelijkheden (ook het privaatrecht) al zijn benut en geen soelaas hebben geboden of kunnen bieden. Het is een ultimatum remedium. De burgemeester kan de nieuwe bevoegdheid alleen uitoefenen als uw raad deze bij verordening aan hem toekent. De bevoegdheid maakt het mogelijk een last onder bestuursdwang op te leggen (bijvoorbeeld in de vorm van een gedragsaanwijzing) en daarmee ook een last onder dwangsom. De nieuwe wet biedt daarnaast een specifieke vorm van bestuursdwang, namelijk uithuisplaatsing van de overlastpleger conform de Wet tijdelijk huisverbod (10 dagen, te verlengen tot maximaal 28 dagen) en met de rechtsbescherming zoals de Wet tijdelijk huisverbod kent. De nieuwe wet verkleint het verschil tussen huurder en woningbezitter als het gaat om ernstige overlast vanuit de woning of het daarbij behorende erf. Een financiële bijdrage van het rijk voor toepassing van deze wet is niet aan de orde. Met alle betrokken afdelingen is onderzocht of en hoe deze wet aanvullend ingezet zou kunnen worden en is in kaart gebracht welke bestaande middelen reeds worden ingezet met welk succes. Daarbij is ook aandacht besteed aan de risico's en de financiële middelen.

#### *Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat (ondermijningsartikel, beslispunt 4)*

In oktober 2015 heeft de Rijksuniversiteit Groningen voor de gemeente Rotterdam een quickscan uitgevoerd naar de juridische mogelijkheden om malafide ondernemers te weren om zo de openbare orde en veiligheid, leefbaarheid en het ondernemersklimaat te verbeteren daar waar dit onder druk staat. Uit deze quickscan blijkt dat een autonome verordening als de APV de mogelijkheid biedt om, middels aanwijzing van de burgemeester, een pand-, gebieds- of branchegerichte vergunningplicht

## Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010\_ Gemeente Utrecht\_ partiële herziening 2019 (pagina 3 en 8)

- a. een terras, als bedoeld in de Horecaverordening gemeente Utrecht 2018.
- S. In artikel 2:30, onder a, wordt het woord 'telefooncel' en het daarop volgende leesteken komma verwijderd.
- T. In artikel 2:37, eerste lid, onder a en onder b, wordt 'het college' vervangen door: 'de burgemeester'.
- U. In artikel 2:37, eerste lid, onder a en onder b, wordt 'dat het die hond' vervangen door: 'dat hij die hond'.
- V. Artikel 2:37, tweede lid komt te luiden: 'Onverminderd artikel 2:35, eerste lid onder c, dient een hond als bedoeld in het eerste lid voorzien te zijn van een door de minister op aanvraag verstrekt uniek identificatienummer door middel van een microchip dat met een chipreader afleesbaar is.'
- W. Na artikel 2:38 wordt een artikel ingevoegd, luidende:  
**Artikel 2:38a Woonoverlast**
  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. De burgemeester is, in geval van overtreding van het bepaalde in het eerste lid, bevoegd tot toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 151d, tweede en derde lid en artikel 125, eerste lid van de Gemeentewet.
  3. De burgemeester is niet bevoegd tot toepassing van de in het tweede lid genoemde bevoegdheid indien de geconstateerde hinder door hem of door een ander gemeentelijk bestuursorgaan op grond van een ander wettelijk voorschrift, niet zijnde de bevoegdheid bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet, kan worden beëindigd of voorkomen.
  4. Indien door een belanghebbende een verzoek is gedaan om toepassing van de bevoegdheid in het tweede lid, kan de burgemeester de beslissing op het verzoek aanhouden:
    - a. teneinde de belanghebbende de gelegenheid te bieden om een uiteenzetting geven van de gestelde hinder of de stappen die deze heeft ondernomen om in overleg te treden met degene die in het verzoek als veroorzaker van de hinder is vermeld;
    - b. teneinde de verzoeker en de gestelde overtreder een voorstel voor te leggen om overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de hinder kan worden beëindigd of voorkomen.
  5. De burgemeester wijst het verzoek om toepassing van bestuursdwang af indien onvoldoende is gebleken dat zich ernstige en herhaaldelijke hinder voordoet.
  6. De burgemeester kan het verzoek afwijzen wanneer de verzoeker onvoldoende medewerking verleent aan het tot stand komen van een minnelijke oplossing terwijl een minnelijke oplossing geschikt is voor beëindiging van de hinder.
- X. In artikel 2:46, zesde lid, wordt 'Horecaverordening Utrecht 2004' vervangen door: 'Horecaverordening gemeente Utrecht 2018'
- Y. Na artikel 2:46 wordt een artikel ingevoegd, luidende:  
**Artikel 2:47 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat**
  1. In dit artikel wordt verstaan onder:
    - a. exploitant: natuurlijke persoon of personen of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;

## Artikel II Wijzigingen Index

De index bij de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 wordt als volgt gewijzigd:

- A. 'Afdeling 2.4 Vertoningen e.d. op de weg' wordt vervangen door: 'Afdeling 2.4 Vertoningen e.d.'
- B. 'Afdeling 2.13 Voor publiekopenstaande gebouwen' wordt vervangen door: 'Afdeling 2.13 Voor publiek openstaande gebouwen'
- C. 'Afdeling 3.1 Algemene bepalingen' wordt vervangen door: 'Algemene begripsbepalingen'
- D. 'Artikel 1:3 Indiening aanvraag' wordt vervangen door: 'Artikel 1:3 [vervallen]'
- E. Na 'Artikel 1:8 Weigeringsgronden' wordt ingevoegd: 'Artikel 1:9 Experiment'
- F. 'Artikel 2:8 Straatartiest' wordt vervangen door: 'Artikel 2:8 Straatartiest e.d.'
- G. 'Artikel 2:10 Deponeren van goederen op de weg' wordt vervangen door: 'Artikel 2:10 [vervallen]'
- H. 'Artikel 2:15a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting' wordt vervangen door: Artikel 2:15a [vervallen]'
- I. Na 'Artikel 2:25 Bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal' wordt ingevoegd: 'Artikel 2:25a Vervoer van stoffen die brand bevorderen'
- J. Na 'Artikel 2:38 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren' wordt ingevoegd: 'Artikel 2:38a Woonoverlast'
- K. 'Artikel 2:44 Bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling' wordt vervangen door: 'Artikel 2:44 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling'
- L. Na 'Artikel 2:46 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen' wordt ingevoegd: 'Artikel 2:47 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat'
- M. 'Artikel 3:10 Weigeringgronden' wordt vervangen door: 'Artikel 3:10 Weigeringsgronden'
- N. 'Artikel 3:11a Toezicht en verplichtingen escortbedrijven' wordt vervangen door: 'Artikel 3:11a Toezicht en verplichtingen escortbedrijven'
- O. 'Artikel 3:12 verbod op dwingend bemoeien' wordt vervangen door: 'Artikel 3:12 Verbod op dwingend bemoeien'
- P. 'Artikel 3:15 Intrekkinggronden' wordt vervangen door: 'Artikel 3:15 Intrekkingsgronden'
- Q. 'Artikel 3:16a Overgangsbepaling' wordt vervangen door: 'Artikel 3:16a [vervallen]'
- R. Na 'Artikel 4:5a Winkelwagentjes' wordt ingevoegd: 'Artikel 4:5b Verbod oplaten ballonnen'
- S. 'Artikel 4:7 Velvergunning' wordt vervangen door: 'Artikel 4:7 Omgevingsvergunning voor het kappen van een boom of vellen van een houtopstand'
- T. 'Artikel 4:8 [vervallen]' wordt vervangen door: 'Artikel 4:8 Vergunningvoorschriften en weigeringsgronden'
- U. 'Artikel 4:9 [vervallen]' wordt vervangen door: 'Artikel 4:9 Bijzondere vergunningvoorschriften'
- V. 'Artikel 4:10 Vergunningvoorschriften en weigeringsgronden' wordt vervangen door: 'Artikel 4:10 Afstand van de grenslijn'
- W. 'Artikel 4:11 Bijzondere vergunningvoorschriften' wordt vervangen door: 'Artikel 4:11 Herplant-/instandhoudingsplicht'
- X. 'Artikel 4:12 Afstand en grenslijn' wordt vervangen door: 'Artikel 4:12 Bestrijding van boomziekten'
- Y. 'Artikel 5:1 Begripsbepalingen parkeren' wordt vervangen door: 'Artikel 5:1 Begripsbepalingen'
- Z. 'Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.d.' wordt vervangen door: 'Artikel 5:6 Kampeermiddelen en dergelijke'
- AA. 'Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen' wordt vervangen door: 'Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving'
- BB. Na 'Artikel 5:13 Straathandel' wordt ingevoegd: 'Artikel 5:13a Vrijmarkt Koningsdag'
- CC. 'Artikel 5:40 Destructie' wordt vervangen door: 'Artikel 5:40 [vervallen]'

## Beslispunt 3. Woonoverlast

### **Artikel 2:38a Woonoverlast**

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. De burgemeester is, in geval van overtreding van het bepaalde in het eerste lid, bevoegd tot toepassing van de bevoegdheid bedoeld in artikel 151d, tweede en derde lid en artikel 125, eerste lid van de Gemeentewet.
3. De burgemeester is niet bevoegd tot toepassing van de in het tweede lid genoemde bevoegdheid indien de geconstateerde hinder door hem of door een ander gemeentelijk bestuursorgaan op grond van een ander wettelijk voorschrift, niet zijnde de bevoegdheid bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet, kan worden beëindigd of voorkomen.
4. Indien door een belanghebbende een verzoek is gedaan om toepassing van de bevoegdheid in het tweede lid, kan de burgemeester de beslissing op het verzoek aanhouden:
  - a. teneinde de belanghebbende de gelegenheid te bieden om een uiteenzetting geven van de gestelde hinder of de stappen die deze heeft ondernomen om in overleg te treden met degene die in het verzoek als veroorzaker van de hinder is vermeld;
  - b. teneinde de verzoeker en de gestelde overtreder een voorstel voor te leggen om overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de hinder kan worden beëindigd of voorkomen.
5. De burgemeester wijst het verzoek om toepassing van bestuursdwang af indien onvoldoende is gebleken dat zich ernstige en herhaaldelijke hinder voordoet.
6. De burgemeester kan het verzoek afwijzen wanneer de verzoeker onvoldoende medewerking verleent aan het tot stand komen van een minnelijke oplossing terwijl een minnelijke oplossing geschikt is voor beëindiging van de hinder.

### **Toelichting artikel 2:38a Woonoverlast**

#### *Algemeen*

Met de introductie van deze bepaling in de Algemene plaatselijke verordening is sprake van een nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester op basis van artikel 151d van de Gemeentewet. Echter het verschijnsel woonoverlast is niet nieuw en de gemeente ontvangt jaarlijks vele meldingen van woonoverlast en verzoeken hier iets aan te doen. Dit heeft in de loop der jaren geleid tot een diversiteit aan interventiestrategieën. Veel meldingen en klachten kunnen worden behandeld op bevoegdheden die al lang bestaan op basis van bijvoorbeeld de Woningwet en de Algemene plaatselijke verordening. Andere meldingen en klachten kunnen (beter) worden afgehandeld door overleg (zo nodig met ondersteuning van bemiddelaars of mediators) te initiëren. In de meeste gevallen resulteert dit in onderlinge afspraken waarmee een onderliggend conflict, dat al langer blijkt te bestaan, wordt opgelost.

De Wet aanpak woonoverlast is bedoeld om een hiaat in het gemeentelijke instrumentarium in te vullen. Het betreft overlast die wordt veroorzaakt door bewoners die tevens eigenaar van hun woning zijn en waarbij een huurrelatie niet kan worden gebruikt als aangrijpingspunt voor een maatregel door de verhuurder. Daarnaast kan de bevoegdheid worden ingezet in geval een verhuurder niet optreedt tegen overlastgevende huurders of de overlast zelfs initieert,

zoals een huisjesmelker die een treiterhuurder inzet. Ook biedt artikel 151d van de Gemeentewet een mogelijkheid om op te treden tegen de overlast die wordt veroorzaakt bij kortdurende verhuur van particuliere woningen aan niet ingezetenen van de gemeente.

Omdat de bevoegdheid aanvullend is bedoeld, zou het zonder meer invoeren van de nieuwe bestuursdwangbevoegdheid ertoe kunnen leiden dat bestaande instrumenten zoals bemiddeling en mediation niet meer of veel minder worden benut. Dat moet worden voorkomen omdat aan een oplossing waaraan partijen zelf hebben (mee)gewerkt de voorkeur moet worden gegeven.

#### *Ultimum remedium*

Uit artikel 151d van de Gemeentewet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Het tweede lid van artikel 151d Gemeentewet bepaalt namelijk dat de last onder bestuursdwang (of dwangsom) alleen kan worden ingezet als er geen andere geschikte manieren meer voorhanden zijn om de overlast aan te pakken. Pas als geen andere geschikte middelen meer voorhanden zijn kan de burgemeester zijn bevoegdheid gebruiken. Kunnen bijvoorbeeld andere wettelijke voorschriften leiden tot het beëindigen of voorkomen van de overtreding, dan gaan die voor en heeft de burgemeester geen bevoegdheid. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dan ook moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten zijn om de woonoverlast tegen te gaan. Daarom zal aan het besluit een goed gedocumenteerd dossier ten grondslag moeten liggen. Uit het dossier zal moeten blijken dat er daadwerkelijk sprake is van objectiveerbare ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden en waaruit deze hinder bestaat. Ook moet duidelijk zijn welke andere instrumenten al zijn geprobeerd en waarom deze niet succesvol waren. Met het oog op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zal uit het dossier ook moeten blijken dat er geen andere (minder ingrijpende) middelen of mogelijkheden meer voorhanden zijn. Tot de minder ingrijpende bevoegdheden wordt niet gerekend de algehele sluiting van een woning op basis van artikel 174a van de Gemeentewet (de Wet Victoria).

De hiervoor beschreven uitgangspunten, die zijn gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel, leiden tot de volgende voorkeursvolgorde bij de inzet van interventies:

1. Reguliere gemeentelijke bevoegdheden (o.a. handhaving Woningwet); en/of bemiddeling en/of mediation en/of aanpak extreme woonoverlast;
2. Wet aanpak woonoverlast (o.a. gedragsaanwijzing en ontzegging toegang tot de woning);
3. Wet Victoria (sluiting van een woning, artikel 174a Gemeentewet).

Van deze voorkeursvolgorde zou kunnen worden afgeweken indien:

- blijkt dat er sprake is van zodanig ernstige en onduldbare overlast en/of gevaar dat onmiddellijk ingrijpen is vereist;
- van een benadeelde/klager niet mag worden verwacht dat deze participeert in bemiddeling of mediation ingeval de overlast samenhangt met, of het gevolg is van, criminele gedragingen of wanneer de veroorzaker(s) van de ernstige overlast een criminele achtergrond heeft, respectievelijk hebben.

In deze gevallen dient de burgemeester de handelingsruimte te hebben om de zware bevoegdheden die hem in de Wet aanpak woonoverlast en de APV zijn toegekend onmiddellijk in te zetten.

*Eerste lid: Maatschappelijke en juridische norm*

Het eerste lid bevat de norm (een zorgplicht) die elke gebruiker of gebruikgever moet naleven. Deze zorgplicht is gericht tot:

- a. degene die en woning of een bij die woning behorend erf gebruikt;
- b. degene die tegen betaling een woning in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven.

Het niet veroorzaken van hinder is vanzelfsprekend een norm die iedereen in normale maatschappelijke verhoudingen behoort na te leven. Toch is het noodzakelijk deze norm expliciet als algemeen verbindend voorschrift in de APV op te nemen omdat de burgemeester alleen bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift (legaliteitsbeginsel). Artikel 151d van de Gemeentewet is alleen van toepassing in geval van ernstige en herhaaldelijke hinder. Onder herhaaldelijke hinder moet worden verstaan dat de hinder meer dan eens moet hebben plaatsgevonden. Daarbij hoeft het niet in beide (of meer dan twee) gevallen te gaan om gelijksoortige hinder. De eis is dat het moet gaan om ernstige hinder. Wat onder ernstig moet worden verstaan is in de wet niet nader ingevuld. Het is ook niet mogelijk en gewenst om in de APV vast te leggen wanneer hinder ernstig is. Een wettelijk voorschrift heeft om effectief te kunnen worden ingezet altijd een zekere ruimte in de formulering nodig. Uit jurisprudentie uit het reeds bestaande openbare orderecht blijkt dat het moet gaan om objectief te kwalificeren ernstige hinder. Het gaat hier dus niet om de individuele subjectieve beleving, maar om wat in het algemeen door een ieder als ernstige hinder zal worden ervaren.

*Tweede lid: Bevoegdheidsverlening*

In het tweede lid kent de raad de burgemeester de bevoegdheid toe tot toepassing van bestuursdwang in geval van overtreding van het in het eerste lid opgenomen gebod. Deze uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning in een gemeentelijke verordening is volgens artikel 151d van de Gemeentewet vereist. Volgens de memorie van toelichting van artikel 151d moet hier onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom worden begrepen. Als last onder bestuursdwang of dwangsom kan de burgemeester een gedragsaanwijzing opleggen aan de overtreder. De overtreder is in dit geval diegene die de zorgplicht zoals omschreven in het eerste lid niet nakomt.

*Tweede en derde lid: Subsidiariteit*

In artikel 151d, tweede lid staat dat de burgemeester de bevoegdheid slechts kan toepassen "indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan". Deze clause, die de bevoegdheid van de burgemeester beperkt, is een invulling van het subsidiariteitsbeginsel. De burgemeester moet de nodige ruimte houden om op basis van de casuïstiek zoals deze zich aandient te bepalen of de hinder op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Zonder afbreuk te doen aan de beoordelingsruimte van de burgemeester, kan wel bij verordening worden geregeld dat in elk geval andere, bestaande bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen voorrang moeten krijgen. Het is zaak om bij het gebruik van bevoegdheden "zo dicht mogelijk bij huis te blijven". Het ligt niet voor de hand om bijvoorbeeld bij hinder die wordt veroorzaakt door vervuiling van een woning of erf de bevoegdheden van de Woningwet die hierop meer specifiek betrekking hebben over te slaan. De uitvoering van de Woningwet is weliswaar niet een bevoegdheid van de burgemeester (alleen), maar deze ligt wel in zoverre binnen zijn bestuurlijke invloedssfeer dat de burgemeester in een dergelijk geval van toepassing van artikel 151d van de Gemeentewet kan afzien. Immers ook de Woningwet is een effectief instrument voor het tegengaan van diverse soorten, ook ernstige, hinder.

*Vierde lid: Time out voor nader onderzoek en/of bemiddeling*

Om een besluit te kunnen nemen dat een deugdelijke grondslag heeft in de feiten, zal de burgemeester een onderzoek moeten (laten) instellen naar de hinder die zich voordoet. Behalve gegevens hierover afkomstig van bijvoorbeeld de politie en/of de gemeentelijke organisatie, betreft de burgemeester ook informatie van de verzoeker en –zo mogelijk– de in het verzoek aangeduide veroorzaker (op basis van het beginsel van hoor en wederhoor) in zijn besluitvorming. Om de burgemeester in staat te stellen een gericht onderzoek in te stellen, is het van belang dat in het verzoek al zoveel mogelijk is aangeduid waaruit de hinder bestaat en hoe en wanneer deze zich heeft voorgedaan. De burgemeester moet mede op basis van de gegevens die in een klacht/verzoek zijn opgenomen een oordeel vormen. Het spreekt voor zich dat naarmate de informatie die de klager verstrekt concreter en nauwkeuriger is, daaraan meer betekenis kan worden toegekend. Daarnaast mag van een klager/verzoeker worden verwacht dat deze een verzoek om toepassing van een zware bevoegdheid zoveel mogelijk concretiseert. Omdat een onderzoek van gemeentewege ook een belasting betekent voor degene waarover wordt geklaagd, moet ook worden voorkomen dat verzoeken te lichtvaardig worden ingediend of dat klachten worden ingediend waarin de ondervonden hinder teveel is aangezet. Daarentegen zal aan klachten die weinig zijn gepreciseerd of die overdreven blijken te zijn minder gewicht kunnen worden toegekend. Om een goed inzicht in de gestelde hinder te krijgen en om te voorkomen dat een verzoek dat te weinig concreet is zou moeten worden afgewezen, is aan de burgemeester de mogelijkheid gegeven de verzoeker de gelegenheid te bieden het verzoek te concretiseren. Dit kan zo nodig ook in een gesprek ter ondersteuning van verzoekers die minder goed in staat zijn hun klacht/verzoek schriftelijk uiteen te zetten. Hiervoor moet de beslissing op een verzoek –tijdelijk– kunnen worden aangehouden.

Het aanhouden van een beslissing kan ook bijdragen aan het bereiken van een minnelijke oplossing. Indien de burgemeester zijn bevoegdheid gebruikt, zal het in de meeste gevallen zo zijn dat er één partij (de verzoeker of de overtreder) teleurgesteld wordt. Indien een hinderdossier een al langer durend conflict als achtergrond heeft, kan niet worden verwacht dat dat conflict daarmee wordt opgelost. De Utrechtse invalshoek onder het motto ‘De vreedzame stad’ is dat conflicten die verband houden met het met elkaar samenleven zoveel mogelijk langs minnelijke weg worden opgelost. Buurtbemiddeling en mediation zijn daarvoor in de praktijk waardevolle instrumenten gebleken.

In het bestuursrecht bestaat voor een bestuursorgaan in het algemeen de verplichting een handhavende bevoegdheid daadwerkelijk toe te passen. Daarbij moeten besluiten binnen een termijn (van in het algemeen 8 weken) worden genomen. Door de verplichting tot handhaving en beslistermijnen die te krap kunnen zijn kan een succesvolle bemiddeling of mediation worden gefrustreerd en kan een conflict worden gejuridiseerd terwijl een vreedzame oplossing een beter perspectief had geboden op het oplossen van niet alleen hinder, maar ook van het onderliggende conflict. Daarom is aan de burgemeester de mogelijkheid gegeven om de beslissing op een verzoek aan te houden om een minnelijke oplossing met en voor betrokkenen te bereiken. De gemeente kan een minnelijke oplossing stimuleren door buurtbemiddeling en mediation in te zetten. Buurtbemiddeling en mediation kunnen overigens zonder meer worden gezien als een geschikte wijze (in de zin van artikel 151d van de Gemeentewet) om hinder tegen te gaan.

Het aanhouden van een verzoek zal overigens niet aan de orde zijn in gevallen waarin een verzoek evident ongegrond is, wanneer de hinder juist dermate ernstig is dat deze zonder uitstel moet worden beëindigd of wanneer aanstonds duidelijk is dat elk perspectief ontbreekt dat partijen met

behulp van buurtbemiddeling of mediation tot een oplossing kunnen komen. In deze gevallen zal de burgemeester een beslissing nemen zodra hij alle relevante feiten en omstandigheden kent.

*Vijfde lid: Afwijzingsgronden (1)*

Een verzoek om toepassing van bestuursdwang moet worden afgewezen indien geen overtreding wordt geconstateerd van het gebod dat in het eerste lid is opgenomen. Immers zonder overtreding is er geen bevoegdheid tot handhaving van een bestuursrechtelijk voorschrift. In het vijfde lid is deze algemeen geldende grond opgenomen: indien uit onderzoek niet voldoende blijkt dat er sprake is van ernstige en herhaalde hinder dan behoort het verzoek te worden afgewezen. Deze afwijzingsgrond is dan ook imperatief geformuleerd.

*Zesde lid: Afwijzingsgronden (2)*

In het zesde lid is de mogelijkheid opgenomen om een verzoek om toepassing van bestuursdwang af te wijzen indien de verzoeker geen medewerking verleent aan een oplossing langs minnelijke weg terwijl de burgemeester is gebleken dat een minnelijke oplossing een beter vooruitzicht biedt op het tegengaan van de hinder. Deze weigeringsgrond dient te worden gezien in samenhang met het vierde lid. Toepassing van deze bevoegdheid om een verzoek af te wijzen lijkt vooral aan de orde te zullen zijn in zogenaamde "kluwenconflicten" waarbij over en weer hinder wordt toegebracht en een besluit van de burgemeester vooral als effect heeft dat (nog) verdere polarisatie optreedt. Is er sprake van ernstige hinder die wederzijds wordt veroorzaakt en ondervonden dan kan de burgemeester zijn bevoegdheid ook ten aanzien van beide partijen toepassen.

## •Geactualiseerde toelichting APV\_ met wijzigingen zichtbaar (pagina 64-67)

~~Er wordt niet gereguleerd op incidenten hetgeen destijds de reden is geweest om deze bepaling (Raadsbesluit 10-01-2008) in de APV Utrecht op te nemen (regelreflex).~~

~~Er zijn andere instrumenten denkbaar om onhygiënische toestanden aan te pakken; daar waar woongenot en leefbaarheid in het geding zijn, ligt er ook een taak voor bijv. wooncorporaties. Zie bijv. gemeente Helmond.~~

### Artikel 2:38a Woonoverlast

Met opmaak: Lettertype: Niet Vet

#### Algemeen

~~Met de introductie van deze bepaling in de Algemene plaatselijke verordening is sprake van een nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester op basis van artikel 151d van de Gemeentewet. Echter het verschijnsel woonoverlast is niet nieuw en de gemeente ontvangt jaarlijks vele meldingen van woonoverlast en verzoeken hier iets aan te doen. Dit heeft in de loop der jaren geleid tot een diversiteit aan interventiestrategieën. Veel meldingen en klachten kunnen worden behandeld op bevoegdheden die al lang bestaan op basis van bijvoorbeeld de Woningwet en de Algemene plaatselijke verordening. Andere meldingen en klachten kunnen (beter) worden afgehandeld door overleg (zo nodig met ondersteuning van bemiddelaars of mediators) te initiëren. In de meeste gevallen resulteert dit in onderlinge afspraken waarmee een onderliggend conflict, dat al langer blijkt te bestaan, wordt opgelost.~~

~~De Wet aanpak woonoverlast is bedoeld om een hiaat in het gemeentelijke instrumentarium in te vullen. Het betreft overlast die wordt veroorzaakt door bewoners die tevens eigenaar van hun woning zijn en waarbij een huurrelatie niet kan worden gebruikt als aangrijpingspunt voor een maatregel door de verhuurder. Daarnaast kan de bevoegdheid worden ingezet in geval een verhuurder niet optreedt tegen overlastgevende huurders of de overlast zelfs initieert, zoals een huisjesmelker die een treiterhuurder inzet. Ook biedt artikel 151d van de Gemeentewet een mogelijkheid om op te treden tegen de overlast die wordt veroorzaakt bij kortdurende verhuur van particuliere woningen aan niet ingezetenen van de gemeente.~~

~~Omdat de bevoegdheid aanvullend is bedoeld, zou het zonder meer invoeren van de nieuwe bestuursdwangbevoegdheid ertoe kunnen leiden dat bestaande instrumenten zoals bemiddeling en mediation niet meer of veel minder worden benut. Dat moet worden voorkomen omdat aan een oplossing waaraan partijen zelf hebben (mee)gewerkt de voorkeur moet worden gegeven.~~

#### Ultimum remedium

~~Uit artikel 151d van de Gemeentewet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Het tweede lid van artikel 151d Gemeentewet bepaalt namelijk dat de last onder bestuursdwang (of dwangsom) alleen kan worden ingezet als er geen andere geschikte manieren meer voorhanden zijn om de overlast aan te pakken. Pas als geen andere geschikte middelen meer voorhanden zijn kan de burgemeester zijn bevoegdheid gebruiken. Kunnen bijvoorbeeld andere wettelijke voorschriften leiden tot het beëindigen of voorkomen van de overtreding, dan gaan die voor en heeft de burgemeester geen bevoegdheid. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dan ook moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten zijn om de woonoverlast tegen te gaan. Daarom zal aan het besluit een goed gedocumenteerd dossier ten grondslag moeten liggen. Uit het dossier zal moeten blijken dat er daadwerkelijk sprake is van objectiveerbare ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden en waaruit deze hinder bestaat. Ook moet duidelijk zijn welke andere instrumenten al zijn geprobeerd en waarom deze niet succesvol waren.~~

Met het oog op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zal uit het dossier ook moeten blijken dat er geen andere (minder ingrijpende) middelen of mogelijkheden meer voorhanden zijn. Tot de minder ingrijpende bevoegdheden wordt niet gerekend de algehele sluiting van een woning op basis van artikel 174a van de Gemeentewet (de Wet Victoria).

De hiervoor beschreven uitgangspunten, die zijn gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel, leiden tot de volgende voorkeursvolgorde bij de inzet van interventies:

1. Reguliere gemeentelijke bevoegdheden (o.a. handhaving Woningwet); en/of bemiddeling en/of mediation en/of aanpak extreme woonoverlast;
2. Wet aanpak woonoverlast (o.a. gedragsaanwijzing en ontzegging toegang tot de woning);
3. Wet Victoria (sluiting van een woning, artikel 174a Gemeentewet).

Van deze voorkeursvolgorde zou kunnen worden afgeweken indien:

- blijkt dat er sprake is van zodanig ernstige en ondukbare overlast en/of gevaar dat onmiddellijk ingrijpen is vereist;
- van een benadeelde/klager niet mag worden verwacht dat deze participeert in bemiddeling of mediation ingeval de overlast samenhangt met, of het gevolg is van, criminele gedragingen of wanneer de veroorzaker(s) van de ernstige overlast een criminele achtergrond heeft, respectievelijk hebben.

In deze gevallen dient de burgemeester de handelingsruimte te hebben om de zware bevoegdheden die hem in de Wet aanpak woonoverlast en de APV zijn toegekend onmiddellijk in te zetten.

#### *Eerste lid: Maatschappelijke en juridische norm*

Het eerste lid bevat de norm (een zorgplicht) die elke gebruiker of gebruikgever moet naleven. Deze zorgplicht is gericht tot:

- a. degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt;
- b. degene die tegen betaling een woning in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven.

Het niet veroorzaken van hinder is vanzelfsprekend een norm die iedereen in normale maatschappelijke verhoudingen behoort na te leven. Toch is het noodzakelijk deze norm expliciet als algemeen verbindend voorschrift in de APV op te nemen omdat de burgemeester alleen bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift (legaliteitsbeginsel). Artikel 151d van de Gemeentewet is alleen van toepassing in geval van ernstige en herhaaldelijke hinder. Onder herhaaldelijke hinder moet worden verstaan dat de hinder meer dan eens moet hebben plaatsgevonden. Daarbij hoeft het niet in beide (of meer dan twee) gevallen te gaan om gelijksoortige hinder. De eis is dat het moet gaan om ernstige hinder. Wat onder ernstig moet worden verstaan is in de wet niet nader ingevuld. Het is ook niet mogelijk en gewenst om in de APV vast te leggen wanneer hinder ernstig is. Een wettelijk voorschrift heeft om effectief te kunnen worden ingezet altijd een zekere ruimte in de formulering nodig. Uit jurisprudentie uit het reeds bestaande openbare orderecht blijkt dat het moet gaan om objectief te kwalificeren ernstige hinder. Het gaat hier dus niet om de individuele subjectieve beleving, maar om wat in het algemeen door een ieder als ernstige hinder zal worden ervaren.

#### *Tweede lid: Bevoegdheidsverlening*

In het tweede lid kent de raad de burgemeester de bevoegdheid toe tot toepassing van bestuursdwang in geval van overtreding van het in het eerste lid opgenomen gebod. Deze uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning in een gemeentelijke verordening is volgens artikel 151d van de Gemeentewet vereist. Volgens de memorie van toelichting van artikel 151d moet hier onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom worden begrepen. Als last onder bestuursdwang of

dwangsom kan de burgemeester een gedragsaanwijzing opleggen aan de overtreder. De overtreder is in dit geval diegene die de zorgplicht zoals omschreven in het eerste lid niet nakomt.

*Tweede en derde lid: Subsidiariteit*

In artikel 151d, tweede lid staat dat de burgemeester de bevoegdheid slechts kan toepassen "indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan". Deze clausule, die de bevoegdheid van de burgemeester beperkt, is een invulling van het subsidiariteitsbeginsel. De burgemeester moet de nodige ruimte houden om op basis van de casuïstiek zoals deze zich aandient te bepalen of de hinder op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan. Zonder afbreuk te doen aan de beoordelingsruimte van de burgemeester, kan wel bij verordening worden geregeld dat in elk geval andere, bestaande bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen voorrang moeten krijgen. Het is zaak om bij het gebruik van bevoegdheden "zo dicht mogelijk bij huis te blijven". Het ligt niet voor de hand om bijvoorbeeld bij hinder die wordt veroorzaakt door vervuiling van een woning of erf de bevoegdheden van de Woningwet die hierop meer specifiek betrekking hebben over te slaan. De uitvoering van de Woningwet is weliswaar niet een bevoegdheid van de burgemeester (alleen), maar deze ligt wel in zoverre binnen zijn bestuurlijke invloedssfeer dat de burgemeester in een dergelijk geval van toepassing van artikel 151d van de Gemeentewet kan afzien. Immers ook de Woningwet is een effectief instrument voor het tegengaan van diverse soorten, ook ernstige, hinder.

*Vierde lid: Time out voor nader onderzoek en/of bemiddeling*

Om een besluit te kunnen nemen dat een deugdelijke grondslag heeft in de feiten, zal de burgemeester een onderzoek moeten (laten) instellen naar de hinder die zich voordoet. Behalve gegevens hierover afkomstig van bijvoorbeeld de politie en/of de gemeentelijke organisatie, betreft de burgemeester ook informatie van de verzoeker en –zo mogelijk– de in het verzoek aangeduide veroorzaker (op basis van het beginsel van hoor en wederhoor) in zijn besluitvorming. Om de burgemeester in staat te stellen een gericht onderzoek in te stellen, is het van belang dat in het verzoek al zoveel mogelijk is aangeduid waaruit de hinder bestaat en hoe en wanneer deze zich heeft voorgedaan. De burgemeester moet mede op basis van de gegevens die in een klacht/verzoek zijn opgenomen een oordeel vormen. Het spreekt voor zich dat naarmate de informatie die de klager verstrekt concreter en nauwkeuriger is, daaraan meer betekenis kan worden toegekend. Daarnaast mag van een klager/verzoeker worden verwacht dat deze een verzoek om toepassing van een zware bevoegdheid zoveel mogelijk concretiseert. Omdat een onderzoek van gemeentewege ook een belasting betekent voor degene waarover wordt geklaagd, moet ook worden voorkomen dat verzoeken te lichtvaardig worden ingediend of dat klachten worden ingediend waarin de ondervonden hinder te veel is aangezet. Daarentegen zal aan klachten die weinig zijn gepreciseerd of die overdreven blijken te zijn minder gewicht kunnen worden toegekend. Om een goed inzicht in de gestelde hinder te krijgen en om te voorkomen dat een verzoek dat te weinig concreet is zou moeten worden afgewezen, is aan de burgemeester de mogelijkheid gegeven de verzoeker de gelegenheid te bieden het verzoek te concretiseren. Dit kan zo nodig ook in een gesprek ter ondersteuning van verzoekers die minder goed in staat zijn hun klacht/verzoek schriftelijk uiteen te zetten. Hiervoor moet de beslissing op een verzoek –tijdelijk– kunnen worden aangehouden.

Het aanhouden van een beslissing kan ook bijdragen aan het bereiken van een minnelijke oplossing. Indien de burgemeester zijn bevoegdheid gebruikt, zal het in de meeste gevallen zo zijn dat er één partij (de verzoeker of de overtreder) teleurgesteld wordt. Indien een hinderdossier een al langer durend conflict als achtergrond heeft, kan niet worden verwacht dat dat conflict daarmee wordt opgelost. De Utrechtse invalshoek onder het motto "De vreedzame stad" is dat conflicten die verband houden met het met elkaar samenleven zoveel mogelijk langs minnelijke weg worden opgelost. Buurtbemiddeling en mediation zijn daarvoor in de praktijk waardevolle instrumenten gebleken.

In het bestuursrecht bestaat voor een bestuursorgaan in het algemeen de verplichting een handhavende bevoegdheid daadwerkelijk toe te passen. Daarbij moeten besluiten binnen een termijn (van in het algemeen 8 weken) worden genomen. Door de verplichting tot handhaving en beslistermijnen die te krap kunnen zijn kan een succesvolle bemiddeling of mediation worden gefrustreerd en kan een conflict worden geïuridiseerd terwijl een vreedzame oplossing een beter perspectief had geboden op het oplossen van niet alleen hinder, maar ook van het onderliggende conflict. Daarom is aan de burgemeester de mogelijkheid gegeven om de beslissing op een verzoek aan te houden om een minnelijke oplossing met en voor betrokkenen te bereiken. De gemeente kan een minnelijke oplossing stimuleren door buurtbemiddeling en mediation in te zetten. Buurtbemiddeling en mediation kunnen overigens zonder meer worden gezien als een geschikte wijze (in de zin van artikel 151d van de Gemeentewet) om hinder tegen te gaan.

Het aanhouden van een verzoek zal overigens niet aan de orde zijn in gevallen waarin een verzoek evident ongegrond is, wanneer de hinder juist dermate ernstig is dat deze zonder uitstel moet worden beëindigd of wanneer aanstonds duidelijk is dat elk perspectief ontbreekt dat partijen met behulp van buurtbemiddeling of mediation tot een oplossing kunnen komen. In deze gevallen zal de burgemeester een beslissing nemen zodra hij alle relevante feiten en omstandigheden kent.

#### *Vijfde lid: Afwijzingsgronden (1)*

Een verzoek om toepassing van bestuursdwang moet worden afgewezen indien geen overtreding wordt geconstateerd van het gebod dat in het eerste lid is opgenomen. Immers zonder overtreding is er geen bevoegdheid tot handhaving van een bestuursrechtelijk voorschrift. In het vijfde lid is deze algemeen geldende grond opgenomen: indien uit onderzoek niet voldoende blijkt dat er sprake is van ernstige en herhaalde hinder dan behoort het verzoek te worden afgewezen. Deze afwijzingsgrond is dan ook imperatief geformuleerd.

#### *Zesde lid: Afwijzingsgronden (2)*

In het zesde lid is de mogelijkheid opgenomen om een verzoek om toepassing van bestuursdwang af te wijzen indien de verzoeker geen medewerking verleent aan een oplossing langs minnelijke weg terwijl de burgemeester is gebleken dat een minnelijke oplossing een beter vooruitzicht biedt op het tegengaan van de hinder. Deze weigeringsgrond dient te worden gezien in samenhang met het vierde lid. Toepassing van deze bevoegdheid om een verzoek af te wijzen lijkt vooral aan de orde te zullen zijn in zogenaamde "kluwenconflicten" waarbij over en weer hinder wordt toegebracht en een besluit van de burgemeester vooral als effect heeft dat (nog) verdere polarisatie optreedt. Is er sprake van ernstige hinder die wederzijds wordt veroorzaakt en ondervonden dan kan de burgemeester zijn bevoegdheid ook ten aanzien van beide partijen toepassen.

## Afdeling 2.10 Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

### Artikel 2:39 Begripsbepaling

#### Algemeen

Vervreemding van door opkoop verkregen goederen (artikel 62 oud, vervallen)

Het oude artikel 62 is nu opgenomen in artikel 2:40, onder d.

De bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente kan een belangrijk aanvulling vormen op het politioneel strafrechtelijk optreden.