



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Tussentijdse evaluatie Wet aanpak woonover- last

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Bob van Waveren
Melissa van de Grift
Ger Homburg

Amsterdam, 19 december 2019
Publicatienr. 19098

© 2019 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 De Wet aanpak woonoverlast: aanleiding	1
1.2 Tussentijdse evaluatie: doel- en vraagstelling	2
1.3 Methodes van onderzoek	3
1.4 Leeswijzer	4
2 De invoering van de wet	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Introductie van de wet en de geboden ondersteuning	6
2.3 Keuze voor (g)een verordening	6
2.4 Nadere uitwerking van de verordening en beleidsregel	8
2.5 Afstemming ketenpartners en gemeentelijke organisaties	9
2.6 Ervaringen met het verloop van de invoering van de wet	11
3 De uitvoering van de wet	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Voorafgaande maatregelen	14
3.3 Het gebruik van de gedragsaanwijzingen	16
3.4 Bezwaar en beroep tegen gedragsaanwijzingen	18
3.5 Gevolgen toepassing gedragsaanwijzingen	18
3.5 Betrokken partijen, samenwerking en informatie-uitwisseling	19
4 Ervaren knelpunten, succesfactoren, effecten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Succesfactoren, knelpunten, neveneffecten	23
4.3 Beoordeling instrumentarium van de Wet aanpak woonoverlast	25
4.4 Beoordeling toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast	26
4.5 Verdere gezichtspunten, verwachtingen, ondersteuningsbehoeften en suggesties	27
5 Conclusies en samenvatting	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Hoe is de invoering van de Wet aanpak woonoverlast in gemeenten verlopen?	31
5.3 Hoe hebben gemeenten het beleid met betrekking tot de Wet aanpak woonoverlast ingevuld?	31
5.4 Hoe verloopt de samenwerking met stakeholders bij de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?	32
5.5 Welke succesfactoren en knelpunten ervaren de gemeenten bij de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?	32
5.6 Wat zijn de resultaten van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na invoering?	32
5.7 Wat zijn de ervaringen met de effectiviteit en de neveneffecten van de Wet aanpak woonoverlast?	33
5.8 Conclusies	34
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	37
B.1.1 Interviews	37
B.1.2 Respons enquête onder gemeenten	38
Bijlage 2 Enquête onder gemeenten: vragenlijst	39



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 De Wet aanpak woonoverlast: aanleiding

Volgens de Veiligheidsmonitor ervaart ongeveer vijf procent van de Nederlandse burgers overlast van buurtbewoners.¹ Dit hoeft niet altijd structureel te zijn: veel burgers zullen overlastproblemen onderling kunnen oplossen door overlastgevers aan te spreken en afspraken te maken over bijvoorbeeld het draaien van harde muziek of de omgang met lawaai van huisdieren. Bij de meer hardnekkige en ernstige overlast, waarbij het niet lukt om tot werkbare afspraken te komen, kan hulp van derden worden ingeschakeld. Er is een groot aantal partijen betrokken bij de aanpak van woonoverlast: gemeenten, woningcorporaties, andere verhuurders, bewoners (al dan niet in verenigingsverband, zoals een VvE), politie, welzijnswerk, et cetera. De regie bij de aanpak van (de meer ernstige en hardnekkige vormen van) woonoverlast ligt primair bij de gemeente; zij is verantwoordelijk voor het bewaken van de leefbaarheid en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

Bij de aanpak van woonoverlast kunnen diverse instrumenten worden ingezet. De middelen om overlast te bestrijden en te voorkomen, variëren van preventieve en de-escalerende instrumenten zoals bemiddeling tot en met juridische middelen die het staken van overlast afdwingen. In het uiterste geval heeft het gemeentebestuur zware middelen voor het sluiten en onteigenen van panden tot zijn beschikking.² Aan dit palet aan instrumenten is per 1 juli 2017 de Wet aanpak woonoverlast toegevoegd. Dit is gedaan omdat in gemeenten behoefte bleek te bestaan aan een genuanceerd instrument bij overlast, met name in de koopsector, als sluiting van een woning nog niet aan de orde was, maar instrumenten als buurtbemiddeling en een waarschuwing geen effect sorteren. Deze behoefte heeft geleid tot een initiatiefwet van het Kamerlid Dijkhoff³ tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast.⁴ De initiatiefwet is positief ontvangen door de minister van BZK, mede omdat het tegengaan van ernstige woonoverlast goed past in een brede, samenhangende inzet op diverse leefgebieden om leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten te versterken.

De Wet aanpak woonoverlast (Waw) is in werking getreden per 1 juli 2017 door toevoeging van artikel 151d aan de Gemeentewet. In de Wet aanpak woonoverlast is de mogelijkheid geïntroduceerd tot het opleggen van een specifieke gedragsaanwijzing als nieuw instrument binnen het bestuursrechtelijke instrumentarium. Het instrument heeft de juridische vorm van een bestuursrechtelijke herstelsanctie. De specifieke gedragsaanwijzing wordt mogelijk gemaakt door in de Gemeentewet op te nemen dat een ieder, die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, er zorg voor draagt, voor zover dat in diens vermogen ligt, dat door gedragingen in die woning of op dat erf geen bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor omwonenden ontstaat dan wel voortduurt. De gedragsaanwijzing kan worden gegeven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen. De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien deze zorgplicht wordt overtreden.

De burgemeester kan de bevoegdheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing alleen uitoefenen met inachtneming van de verordening die door de gemeenteraad is vastgesteld. Het moet gaan om ernstige en herhaaldelijke hinder die redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze (zoals een waarschuwing, mediation of buurtbemiddeling) kan worden tegengegaan. Tot de bevoegdheden behoort het opleggen van een tijdelijk huisverbod van tien dagen, met de mogelijkheid tot verlenging tot uiterlijk vier weken bij ernstige vrees voor verdere overlast (overtreding). Wanneer de opgelegde gedragsaanwijzingen niet werken, kan de woning uiteindelijk gesloten worden.

De aard van de overlast waarop de wet zich richt, is in de wetstekst en in de toelichting niet exact afgebakend. Als voorbeelden zijn genoemd ernstige geluidshinder, overlast van (blaffende) huisdieren en dergelijke. Er is daarmee gekozen voor een open formulering, om ruimte te bieden voor maatwerk. De Wet aanpak woonoverlast is op 1 juli 2017 van kracht geworden.

¹ CBS (Statline). Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81924NED/table?ts=1574155441249>

² Zie voor een uitgebreid overzicht van de instrumentatie: <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/interventies>.

³ De verdediging is later overgenomen door het Kamerlid Tellegen in verband met de toetreding van Dijkhoff tot het kabinet als staatssecretaris van asielzaken.

⁴ <http://www.internetconsultatie.nl/aanpakwoonoverlast>.

1.2 Tussentijdse evaluatie: doel- en vraagstelling

In de wet is voorzien in een evaluatie vijf jaar na invoering. Bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst in antwoord op vragen aangegeven dat hij de ervaringen met de uitvoering en de toepassing na twee jaar in kaart wil brengen en wil bespreken met de Kamer. Hiervoor is, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie geeft een tussenstand van de implementatie van de wet door gemeenten en is niet bedoeld om de aanpak van woonoverlast in de volle breedte te beschrijven. In het onderzoek staan de gemeenten en hun eerste ervaringen centraal en veel minder de andere actoren die een rol bij de aanpak van woonoverlast hebben. Het onderzoek is dus zeker geen volledige beleidsevaluatie.

Doel van de evaluatie

Het doel van de tussentijdse evaluatie is het in kaart brengen van de eerste ervaringen met de uitvoering en de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast door gemeenten, twee jaar na de invoering. Met het rapport van de tussentijdse evaluatie wordt de Kamer geïnformeerd over de eerste ervaringen met de wet in de praktijk.

Vraagstelling: hoofdvraag

De tussenevaluatie beantwoordt de volgende hoofdvraag:

Wat zijn de ervaringen van gemeenten met de invoering, de toepassing, de resultaten, de knelpunten en de effectiviteit van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na de invoering?

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag is in een aantal deelvragen uiteengelegd.

1. Hoe is de invoering van de Wet aanpak woonoverlast in gemeenten verlopen?

- In hoeverre hebben het Ministerie van BZK, de VNG, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en/of andere organisaties gemeenten gestimuleerd of geholpen bij de invoering van de wet?
- In hoeveel gemeenten heeft de gemeenteraad een verordening vastgesteld die de burgemeester de bevoegdheid geeft om het instrumentarium van de wet toe te passen?
- Hoeveel gemeenten hebben geen verordening vastgesteld? Welke redenen geven zij hiervoor op?

2. Hoe hebben gemeenten het beleid met betrekking tot de Wet aanpak woonoverlast ingevuld?

- In hoeveel gemeenten zijn nadere beleidsregels opgesteld?
- In hoeverre heeft de gemeenteraad de bevoegdheden nader ingekaderd of aangescherpt? Welke onderwerpen worden in de verordeningen behandeld?
- In hoeverre is de afstemming van het instrumentarium van de Wet aanpak woonoverlast op het bestaande instrumentarium van de Woningwet, de Gemeentewet en de Opiumwet expliciet in de verordeningen benoemd?
- Welke soorten overlast worden onder het instrumentarium van de Wet aanpak woonoverlast gebracht of aangepakt?

3. Hoe verloopt de samenwerking met stakeholders bij de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?

- Hoe worden stakeholders (politie, huurders, verhuurders, bewonersorganisaties) bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid betrokken?
- In hoeverre zijn er afspraken tussen de gemeente en stakeholders gemaakt en/of vastgelegd met het oog op de uitvoering van Wet aanpak woonoverlast?
- Welke gegevens worden bij de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast uitgewisseld door de betrokken organisaties? Hoe verloopt de uitwisseling?

4. *Welke succesfactoren en knelpunten ervaren de gemeenten bij de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?*
 - Welke succesfactoren dragen in de ogen van gemeenten bij aan een geslaagde toepassing van het instrumentarium?
 - Welke knelpunten doen zich voor bij de toepassing van het instrumentarium?

5. *Wat zijn de resultaten van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na invoering?*
 - Hoe vaak heeft de Wet aanpak woonoverlast een rol gespeeld bij de handhaving, voorafgaand aan daadwerkelijke toepassing (i.e. waarschuwen voor of dreigen met toepassing)?
 - Hoe vaak zijn gedragsaanwijzingen opgelegd, uitgesplitst naar last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang inhoudende uithuisplaatsing? Wat waren de kenmerken van de overtreder (verhuurder of overlastgever)?
 - In hoeveel gevallen is er bezwaar gemaakt? Wat was de uitkomst van de bezwaarprocedure?
 - In hoeveel gevallen is er in beroep gegaan bij de rechter? Wat was de uitspraak?

6. *Wat zijn de ervaringen met de effectiviteit en de neveneffecten van de Wet aanpak woonoverlast?*
 - In hoeverre wordt het instrumentarium van de Wet aanpak woonoverlast door gemeenten als effectief ervaren? Welke verschillen zijn er in dit opzicht tussen gemeenten die het instrumentarium wel hebben toegepast en gemeenten die dat (nog) niet deden?
 - In hoeverre is de wet geschikt om overlastgevers aan te pakken die te maken hebben met (psychische) problematiek en zorg nodig hebben?
 - In hoeverre treden er (positieve of negatieve) neveneffecten op? Welke?
 - In hoeverre verschuift het zwaartepunt bij de aanpak van ernstige woonoverlast naar de gemeenten? Hoe wordt dit door stakeholders ervaren en gewaardeerd?

1.3 Methodes van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn gegevens uit vier bronnen benut.

Interviews met sleutelinformanten

Er zijn interviews gehouden met sleutelinformanten bij organisaties die een rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Bestudering van beleidsdocumenten

Door (geautomatiseerde) raadpleging van www.overheid.nl hebben we de documenten geïnventariseerd van gemeenten die verordeningen in het kader van de Wet aanpak woonoverlast hebben vastgesteld (en doorgaans in de APV hebben opgenomen) en eventueel beleidsregels hebben vastgesteld.⁵

Analyse van APV's op de site van overheid.nl levert op dat 271 van de 351 daar aangetroffen APV's een verwijzing naar artikel 151d in hun APV noemen. Vervolgens is voor een aselechte steekproef van 58 gemeenten vastgesteld of in de desbetreffende APV's daadwerkelijk een Waw-bepaling is opgenomen waarin wordt gerefereerd aan 151d Gemeentewet. In één gemeente bleek dit niet het geval te zijn. In dit geval bleek de artikeltitel wel de term 151d te bevatten (Artikel 2:79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet), maar was het artikel niet uitgewerkt. Volstaan werd met de vermelding: 'Gereserveerd'.

Rekening houdend met deze uitkomst en met de betrouwbaarheidsmarges die horen bij het doen van steekproefonderzoek, kunnen we met 95 procent zekerheid stellen dat tussen de 250 en 270 gemeenten een Waw-bepaling hebben in hun APV. Dat is respectievelijk 71 en 77 procent van het totaal aantal gemeenten.

⁵ De raadpleging heeft plaatsgevonden op 18 september 2019.

Enquête onder alle Nederlandse gemeenten

In september 2019 is een digitale enquête onder alle Nederlandse gemeenten uitgezet over de uitvoering, ervaringen en resultaten van de wet. De digitale enquête is bij de gemeenten aangekondigd met een aanbevelingsbrief van het ministerie van BZK en de VNG. Na twee rappels hebben 205 gemeenten de vragen beantwoord. De respons bedraagt daarmee 58 procent. De respons is uitgebreider beschreven in bijlage 1.

Uit de respons blijkt, zoals is uitgewerkt in paragraaf 2.3, dat 70 procent van de gemeenten op het moment van onderzoek (september 2019) een verordening op grond van de Wet aanpak woonoverlast heeft. Dit aandeel is vrijwel gelijk aan het aandeel dat naar voren komt uit de geautomatiseerde raadpleging van www.overheid.nl. We kunnen dus concluderen dat gemeenten die een verordening hebben vastgesteld op grond van de Wet aanpak woonoverlast proportioneel in de enquêterespons vertegenwoordigd zijn. Er is dus geen over- of ondervertegenwoordiging van gemeenten met een verordening in de respons en de responderende gemeenten vormen naar omvang, spreiding en beleid een goede afspiegeling van alle Nederlandse gemeenten.

Interviews met gemeenten en stakeholders

In een selectie van gemeenten zijn in oktober 2019 telefonische interviews gehouden met gemeenteambtenaren en stakeholders (politie, woningcorporaties, zorginstellingen) over de toepassing van het instrumentarium in de praktijk. Gekozen is voor gemeenten die ervaring hadden met het opleggen van een gedragsaanwijzing. Er zijn negentien interviews gehouden (waarvan twaalf met medewerkers van gemeenten en zeven met stakeholders) over de ervaringen in elf gemeenten (die samen dertien gedragsaanwijzingen oplegden) en een gemeente die met een waarschuwing heeft volstaan. Dit is een substantieel aandeel van het totaal aantal gedragsaanwijzingen, dat op basis van de enquête op ten minste 27 gedragsaanwijzingen in 23 gemeenten kan worden geschat. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. **Hoofdstuk 2** gaat over de invoering van de wet: de wijze waarop de wet bij de gemeenten is geïntroduceerd en de manier waarop ze zijn begeleid bij de toepassing van het nieuwe instrumentarium; de mate waarin gemeenten verordeningen hebben opgesteld om de instrumenten van de wet te kunnen toepassen en hun redenen daarvoor; ook de redenen om (voorlopig) geen verordening op te stellen.

Hoofdstuk 3 richt zich op de uitvoering van de wet: de eerste ervaringen met de toepassing; de overlast waarop de aanpak zich richt, de betrokken partijen en de samenwerking. Met bijzondere aandacht voor de informatie-uitwisseling tussen de partijen.

In **hoofdstuk 4** staan de ervaringen centraal, de mate waarin de wet gezien wordt als een goede toevoeging aan het bestaande instrumentarium om ernstige woonoverlast te bestrijden; de succesfactoren en de knelpunten.

Het rapport eindigt met een overzicht van de antwoorden op de onderzoeksvragen en de conclusie in **hoofdstuk 5**.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De invoering van de wet



2 De invoering van de wet

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de invoering van de wet en de in dat verband gemaakte keuzes centraal. Na een korte introductie van de geboden ondersteuning door de VNG en het CCV, gaat de aandacht uit naar de keuzes van gemeenten om al dan niet een verordening Wet aanpak woonoverlast vast te stellen, de eventuele nadere uitwerking van de verordening en de afstemming met de ketenpartners en ambtelijke organisaties. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de ervaringen die gemeenten in de eerste twee jaar na het van kracht worden van de wet hebben opgedaan.

2.2 Introductie van de wet en de geboden ondersteuning

Bij de introductie van de wet hebben de VNG en het CCV een belangrijke rol gespeeld. VNG heeft een modelverordening ontwikkeld en die via haar ledenbrief onder de aandacht van de gemeenten gebracht. Uit de tekstanalyse van verordeningen op overheid.nl blijkt dat het gebruik van de modelverordening gemeengoed is. De VNG geeft aan dat het overnemen van teksten uit modelverordeningen gebruikelijk is, omdat dit voor gemeenten tot vermindering van onzekerheid over juridisch houdbare formuleringen leidt en omdat gemeenten verwachten dat zij bij eventuele juridische procedures een sterkere positie hebben. De VNG beantwoordt tevens juridische vragen van gemeenten over de wet, die meestal gaan over de verordening en beleidsregels, en zij levert informatie via haar digitale forum en website.

Het CCV een aantal activiteiten uitgevoerd om de uitvoering van de wet te bevorderen. In de eerste plaats is dat de organisatie van regionale bijeenkomsten met voornamelijk gemeenten ter introductie van de wet en de plaatsing binnen het totale pakket aan instrumenten. Verdiepingsbijeenkomsten zijn voorzien in 2019 en 2020.

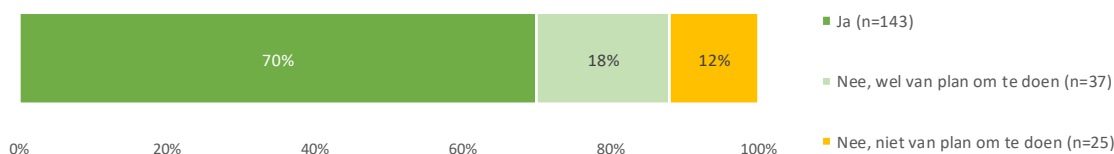
In de tweede plaats betreft het de organisatie van activiteiten die de implementatie bevorderen, zoals de kenniskring Wet aanpak woonoverlast, waarin gemeenten casussen van woonoverlast met elkaar bespreken. Een andere activiteit is deelname aan het Expertteam woonoverlast, waarin de ministeries van JenV en BZK, Aedes, VNG, RUG (Michel Vols) en bureau Woontalent participeren.

Verder verzamelt het CCV casussen van woonoverlast en de ervaringen ermee en verspreidt deze informatie via haar website en de website woonoverlast. Ook levert het CCV advies en voorlichting op maat.

2.3 Keuze voor (g)een verordening

Van de 205 responderende gemeenten heeft 70 procent wel en 30 procent geen verordening vastgesteld (figuur 2.1). De groep zonder verordening (62 gemeenten) bestaat uit twee segmenten: 37 gemeenten hebben het voornemen om dit alsnog te doen (18%), 25 gemeenten zeggen dat niet van plan te zijn (12%).

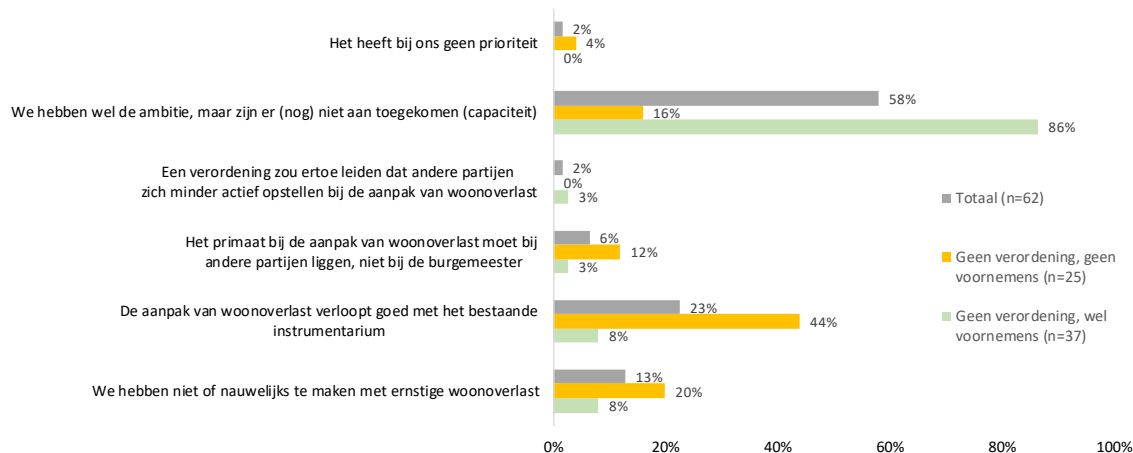
Figuur 2.1 Vastgestelde verordening op grond van de Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=205)

De meeste van de 37 gemeenten die van plan zijn alsnog een verordening vast te stellen, zeggen dat zij dit nog niet hebben gedaan vanwege het ontbreken van capaciteit (86%). Dit is veruit de belangrijkste reden. Voor de 25 gemeenten die niet van plan zijn een verordening in te stellen ligt dit anders; zij geven als belangrijkste redenen op dat het bestaande instrumentarium voldoet (44%) of dat zij niet of nauwelijks te maken hebben met ernstige woonoverlast (20%).

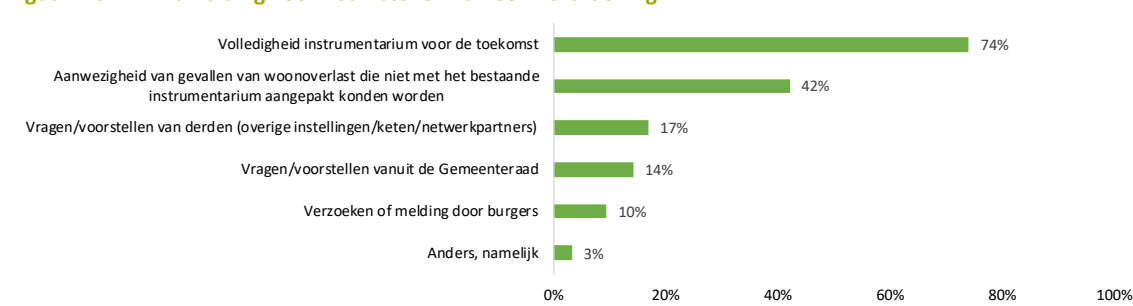
Figuur 2.2 Redenen voor het niet instellen van een verordening



Bron: Regioplan (webenquôte gemeenten, n=62). Meerdere antwoorden mogelijk.

De 143 gemeenten die wel een verordening hebben vastgesteld deden dit vooral omwille van de volledigheid van het instrumentarium (109, 74%) en vanwege de aanwezigheid van gevallen van woonoverlast die niet met het bestaande instrumentarium konden worden aangepakt (62, 42%). Signalen vanuit het veld, de raad of burgers waren in veel geringere mate de aanleiding om een verordening vast te stellen.

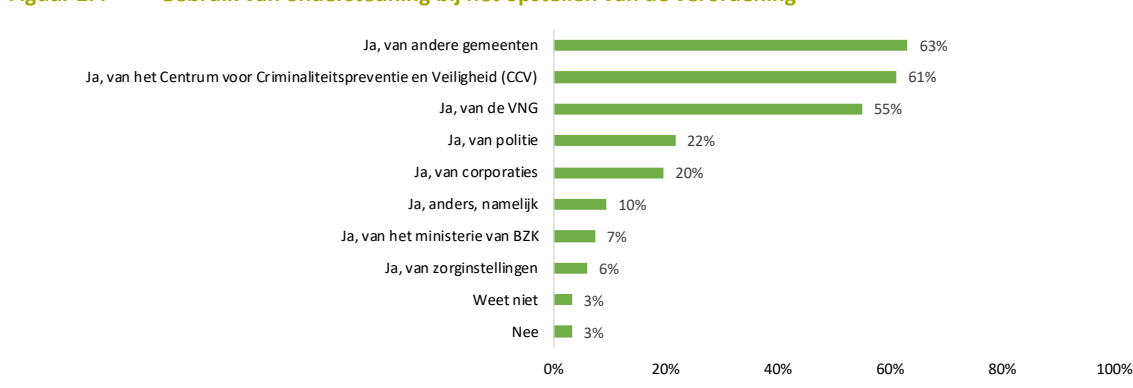
Figuur 2.3 Aanleiding voor het instellen van een verordening



Bron: Regioplan (webenquôte gemeenten, n=143). Meerdere antwoorden mogelijk.

Bij de invoering van de Wet aanpak woonoverlast maakten gemeenten gebruik van ondersteuning (figuur 2.4). Het vaakst worden genoemd: ondersteuning van andere gemeenten (93, 63%), van het CCV (90, 61%) en van de VNG (81, 55%). Politie en corporaties volgen op afstand, andere organisaties worden nog minder genoemd.

Figuur 2.4 Gebruik van ondersteuning bij het opstellen van de verordening

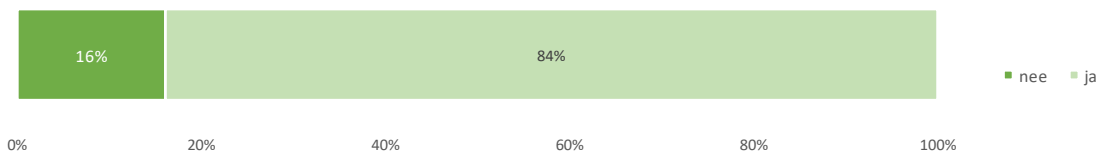


Bron: Regioplan (webenquôte gemeenten, n=143). Meerdere antwoorden mogelijk.

2.4 Nadere uitwerking van de verordening en beleidsregel

Van de 143 gemeenten die een verordening hebben vastgesteld hebben er 120 (84%) de modelverordening van VNG gebruikt (figuur 2.5). Er zijn 13 gemeenten (9%) die zeggen dat zij hun verordening hebben aangescherpt ten opzichte van het VNG-model. Deze gemeenten blijken desgevraagd niet te kunnen specificeren hoe die aanscherping in elkaar steekt.

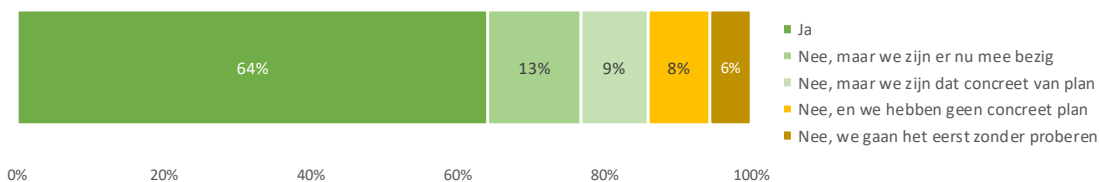
Figuur 2.5 Verordening conform VNG-modelverordening



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=143)

Van de 143 gemeenten met een verordening hebben er 91 de bevoegdheden nader uitgewerkt in een beleidsregel (64 procent). Nog eens 18 gemeenten (13%) hebben dit nog niet gedaan maar zijn ermee bezig en 13 gemeenten (9%) zijn nog niet bezig maar zijn wel concreet van plan om dat te gaan doen. Voor 20 gemeenten (14%) geldt dat zij niet van plan zijn om beleidsregels op te stellen.

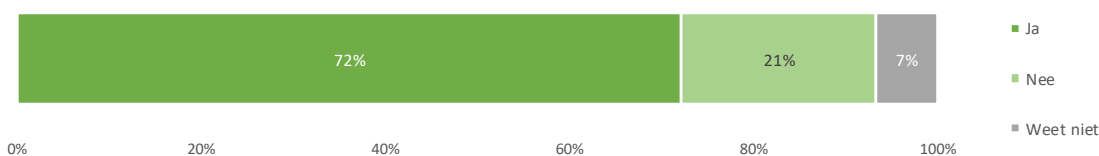
Figuur 2.6 Verordening uitgewerkt in beleidsregel Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=143)

Van de 91 gemeenten die een beleidsregel hebben opgesteld, hebben er 65 (72%) afstemming gezocht op het bestaande instrumentarium (figuur 2.7). Zij zien de Wet aanpak woonoverlast als een integraal onderdeel van een breed pakket om diverse vormen van woonoverlast terug te dringen.

Figuur 2.7 Afstemming van de beleidsregel Wet aanpak woonoverlast op het bestaande instrumentarium

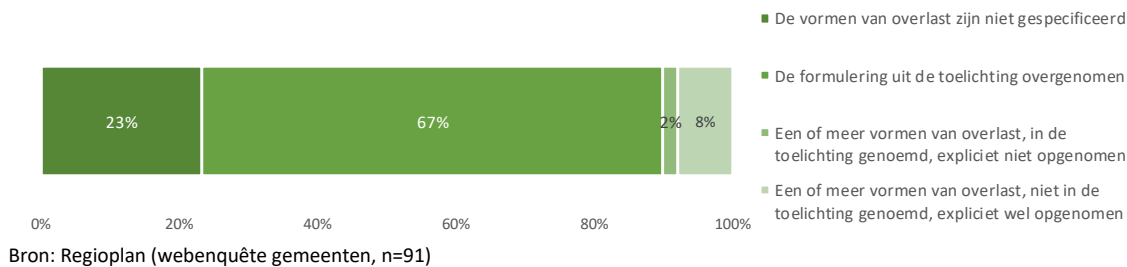


Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=91)

In de toelichting op de Wet aanpak woonoverlast is geen sluitende definitie opgenomen van overlast waarop de wet zich richt. Het moet om ernstige en herhaaldelijke overlast gaan. Bij wijze van voorbeeld worden genoemd geluid- of geurhinder, hinder van dier, hinder van bezoekers, overlast door vervuiling of verwaarlozing en intimidatie van derden. Deze omschrijving is tevens in de modelverordening van de VNG opgenomen. Aan gemeenten is gevraagd of zij in de verordening of de beleidsregel het soort overlast nader gespecificeerd hebben en/of andere vormen van overlast hebben benoemd.

Figuur 2.8 maakt duidelijk dat bijna een kwart van de gemeenten de vormen van overlast helemaal niet heeft gespecificeerd (21, 23%); 60 gemeenten (67%) hebben de formulering uit de toelichting overgenomen. Van de resterende gemeenten hebben er 2 (2%) de in de toelichting wel genoemde vormen van overlast expliciet niet opgenomen. Voor 8 gemeenten is het net omgekeerd (8%).⁶

Figuur 2.8 Nadere specificatie van het soort overlast in de verordening of de beleidsregel



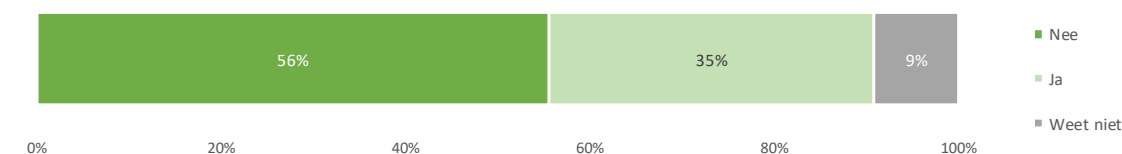
2.5 Afstemming ketenpartners en gemeentelijke organisaties

Afstemming ketenpartners

Hoe worden stakeholders (politie, huurders, verhuurders, bewonersorganisaties) bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid betrokken? In hoeverre zijn er afspraken tussen de gemeente en stakeholders gemaakt en/of vastgelegd met het oog op de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?

Figuur 2.9 laat zien dat van de 143 gemeenten met een verordening er 93 (56%) geen nieuwe afspraken hebben gemaakt met ketenpartners en 50 gemeenten (35%) dit wel hebben gedaan. Van de 13 gemeenten die hier 'weet niet' antwoorden (9%), blijkt het merendeel bezig te zijn met het voorbereiden van dergelijke afspraken.

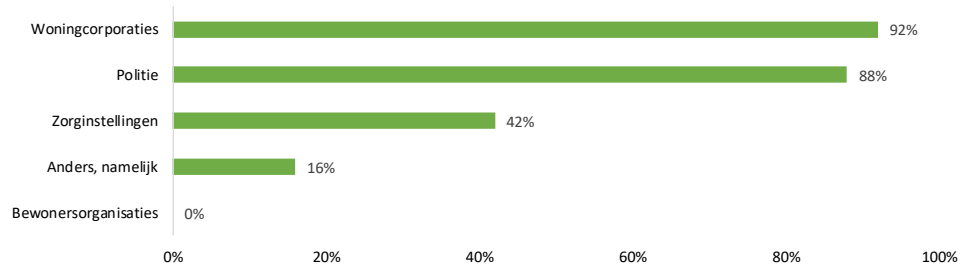
Figuur 2.9 Nieuwe afspraken met ketenpartners



De 50 gemeenten die nieuwe afspraken hebben gemaakt, maakten deze vrijwel allemaal met woningcorporaties (46, 92%) en politie (44, 88%). Iets minder dan de helft (21, 42%) maakte afspraken met zorginstellingen (figuur 2.10). De 8 gemeenten (16%) die melding maken van een andere organisatie (anders, namelijk) waarmee ze afspraken hebben gemaakt, noemen met name welzijnsorganisaties en bemiddelingsorganisaties.

⁶ Een voorbeeld van een expliciet niet opgenomen vorm van overlast is intimidatie. Voorbeelden van expliciet wél opgenomen vormen zijn: 'Gedragingen, ernstige hinder'; 'geluid, stank, verloedering'.

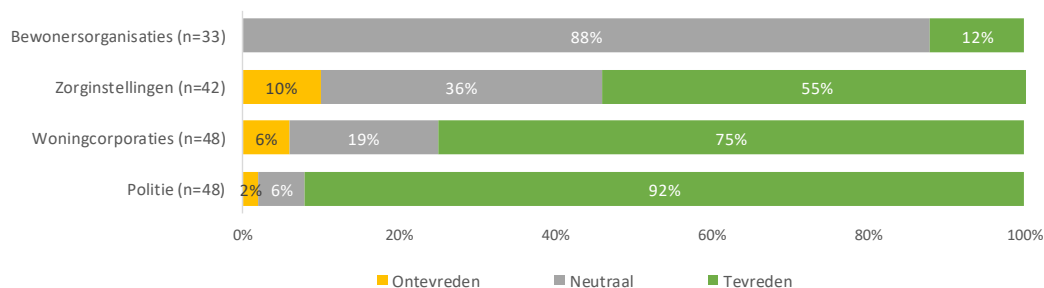
Figuur 2.10 Specificatie van ketenpartners



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=50)

Figuur 2.11 toont de tevredenheid van deze 50 gemeenten over de samenwerking met ketenpartners met betrekking tot de Wet aanpak woonoverlast. Over de samenwerking met politie (92%) en woningcorporaties (75%) zijn de gemeenten tevredener dan over zorginstellingen (55%) en bewonersorganisaties (12%).

Figuur 2.11 Tevredenheid over samenwerking met ketenpartners

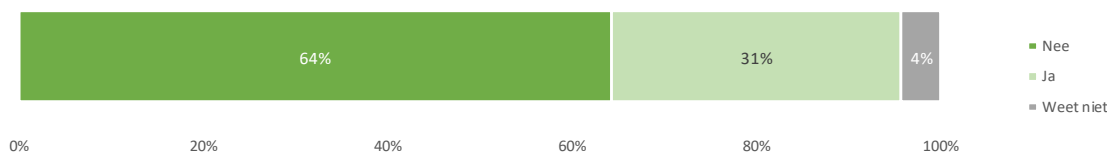


Bron: Regioplan (webenquête gemeenten)

Afstemming gemeentelijke organisaties

Behalve met de (externe) ketenpartners is er ook gevraagd naar de (interne) samenwerking met gemeentelijke diensten of afdelingen. Van de 143 gemeenten met een verordening hebben er 92 (64%) geen en 45 (31%) wel nieuwe afspraken gemaakt met gemeentelijke diensten of afdelingen over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid rond woonoverlast (figuur 2.12).

Figuur 2.12 Nieuwe afspraken met gemeentelijke diensten of afdelingen

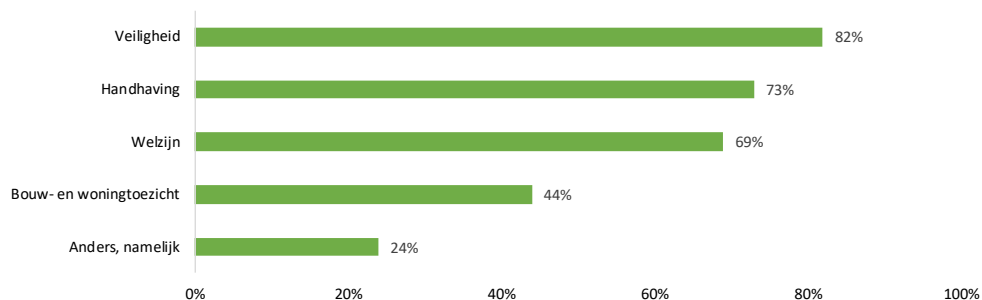


Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=143)

Deze samenwerking betreft in de meeste gevallen interne organisaties die zich bezighouden met veiligheid (37, 82%), handhaving (33, 73%) en welzijn (31, 69%). Minder vaak betreft het bouw- en woningtoezicht (20, 44%) of andere organisaties (11, 24%).⁷

⁷ Relatief vaak genoemd worden: afdeling werk en inkomen, sociaal domein.

Figuur 2.13 Specificatie van gemeentelijke diensten of afdelingen



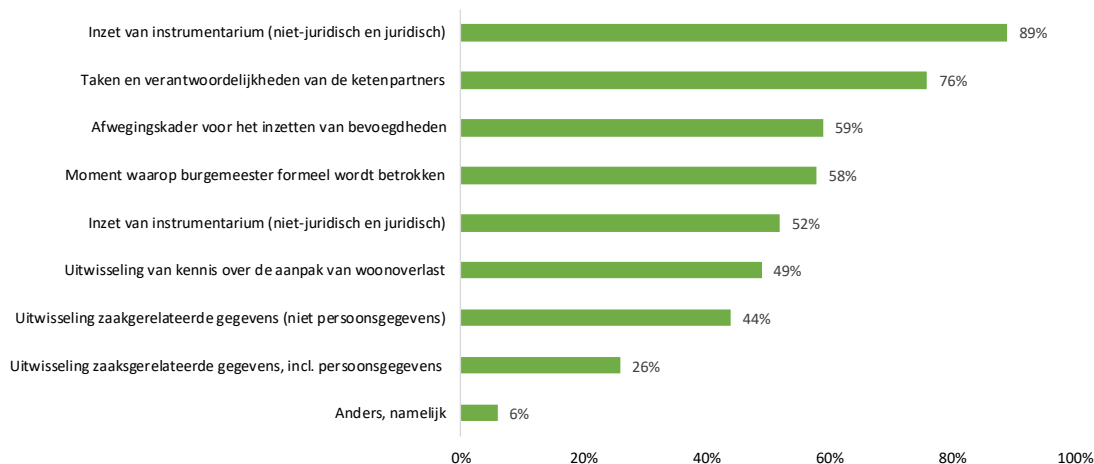
Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=45)

Onderwerpen van afstemming met ketenpartijen en gemeentelijke organisaties

Als de nieuwe afspraken met ketenpartijen en gemeentelijke organisaties worden gecombineerd, dan blijken 60 van de 143 gemeenten (42%) met een van beide of met beide nieuwe afspraken te hebben gemaakt.

Die afspraken gaan in de meeste gevallen over de inzet van het instrumentarium (59, 89%) en de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners (50, 76%). In ongeveer de helft van de gemeenten gaat het over het afwegingskader (39, 59%), de inzet van de burgemeester (38, 58%), de inzet van instrumenten (34, 52%), de uitwisseling van kennis (32, 49%) en van zaaksgelateerde gegevens exclusief persoonsgegevens (29, 44%). In mindere mate betreft het zaaksgelateerde gegevens inclusief persoonsgegevens (17, 26%).

Figuur 2.14 Onderwerpen van afstemming met ketenpartners, gemeentelijke diensten of afdelingen



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=60)

Van de zeventien gemeenten die nieuwe afspraken maakten over zaaksgelateerde gegevens inclusief persoonsgegevens, legden veruit de meesten deze vast in een ondertekend convenant (13, 77%).

2.6 Ervaringen met het verloop van de invoering van de wet

Uit de interviews met gemeenten die een verordening hebben vastgesteld en de betrokken ketenpartners komen de volgende ervaringen met het verloop van de invoering van de wet naar voren.

In de interviews wordt zowel door gemeenten als ketenpartners veelvuldig gezegd dat de betrokken gemeenten de implementatie actief en voortvarend hebben opgepakt zodra de wettelijke mogelijkheid er

was. Hierbij speelde veelal mee dat gemeenten zo snel mogelijk in de praktijk wilden doorpakken in een concrete casus.

Tot op heden lopen processen rondom invoering en uitvoering vaak door elkaar; respondenten spreken van pionieren. Enerzijds zorgen ervaringen in de praktijk (bijvoorbeeld met de opzet en inhoud van waarschuwingen en aanwijzingen) voor nieuwe inzichten voor (nader) beleid. Zo leidden te scherp geformuleerde (concept)aanwijzingen er na intern beraad toe dat een gemeente overging op een vast format van algemeen geformuleerde gedragsaanwijzingen (van overlast onthouden), met concretere nevenadviezen (wasmachine afstellen, deurdwingers gebruiken), onder andere met het oog op nalevings- en handavingskwesities. Ook leerde de praktijk elders welke lijn in het vervolg kan worden gevolgd omtrent het moment van inning van een dwangsom. Anderzijds beïnvloeden beleidskeuzes op hun beurt de toepassing, bijvoorbeeld als het gaat om (on)mogelijke gedragseisen. Doorgaans wordt beleid op die manier werkenderwijs ingevuld, aangepast en gefinetuned.

Bij de invoering hebben gemeenten veel vrijheid door de brede, abstracte formulering van de wet en haar toelichting en de afwezigheid van jurisprudentie. Enerzijds heeft dit volgens respondenten het voordeel dat er veel gevallen onder het beleid en dus onder een concrete gedragsaanwijzing zijn te brengen. Bovendien biedt dit blijkens de interviews ruimte om beleidsregels af te stemmen op gemeentelijke kenmerken, situaties en beleidslijnen. Anderzijds is het een uitdaging om de nieuwe bevoegdheid uit te rollen, zo merken respondenten op. Het uitdenken en onderzoeken van details kost veel moeite en capaciteit, aangezien de materie (juridisch gezien) nieuw en complex is. Dit geldt zowel voor de invulling van het begrip overlast en de vereiste ernst ervan als voor procedurele en inhoudelijke eisen aan dossieropbouw, alsmede voor opties voor gedragseisen en handavingsmechanismen. Zeker voor kleinere gemeenten blijkt de ambtelijke capaciteit om dit uit te zoeken soms een knelpunt te zijn.

Al met al zijn er tussen gemeenten duidelijke overeenkomsten en verschillen te constateren bij de invoering van de wet. De overeenkomsten betreffen vooral de verordeningen, die immers door de meeste gemeenten conform het VNG-model zijn opgesteld. De verschillen betreffen de verdere uitwerking van het beleid: het al dan niet opstellen van een beleidsregel, de inhoud van de beleidsregel en de bij het opstellen betrokken ketenpartners.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De uitvoering van de wet

3

3 De uitvoering van de wet

3.1 Inleiding

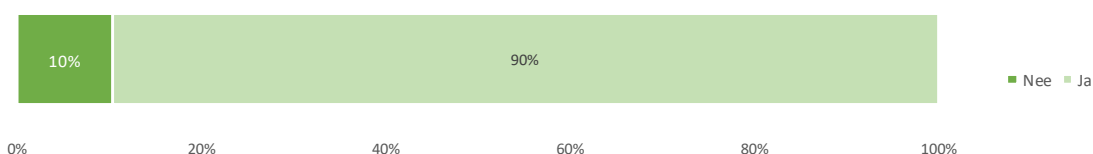
Dit hoofdstuk gaat over de eerste ervaringen met de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast. Het gebruik van de gedragsaanwijzing door gemeenten staat centraal, evenals voorafgaande maatregelen en navolgende consequenties. Inhoudelijke aspecten en omringende processen krijgen hierbij aandacht. Zo komt aan de orde op welke overlastvormen en typen casussen de aanpak zich richt en hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen partijen verlopen. Dit hoofdstuk richt zich op de gemeenten die een verordening hebben ingesteld en zoomt daarbij in op gemeenten die een gedragsaanwijzing hebben toegepast in de praktijk.

3.2 Voorafgaande maatregelen

Buurtbemiddeling

Van de 205 responderende gemeenten zet 90 procent buurtbemiddeling in als eerste stap in de aanpak van woonoverlast. 10 procent zegt dit niet te doen.⁸ Uit de interviews blijkt dat buurtbemiddeling soms meermaals in dezelfde casus wordt ingezet, bijvoorbeeld daar waar meerdere jaren sprake is van overlast.

Figuur 3.1 Gebruik door gemeenten van buurtbemiddeling

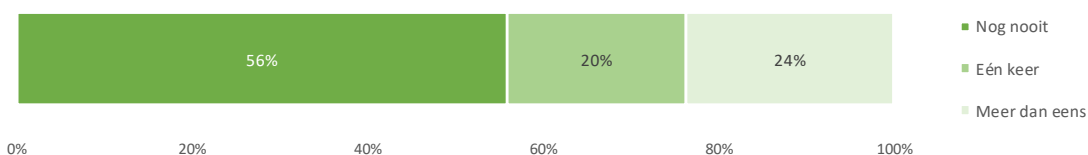


Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=205)

Waarschuwingen

Van de 143 gemeenten met een verordening Wet aanpak woonoverlast maakten er 63 (44%) gebruik van de wet door te waarschuwen voor of te dreigen met de toepassing van instrumenten, zonder deze (tot dusverre) daadwerkelijk in te zetten. Van hen deden 29 gemeenten dat eenmalig (20%), 34 gemeenten deden dit meerdere malen (24%), namelijk tussen de twee en acht maal. In de overige 80 gemeenten (56%) was geen sprake van een dergelijke waarschuwing. In bijlage 3 is een geanonimiseerd voorbeeld van een waarschuwing opgenomen.

Figuur 3.2 Gemeentelijk gebruik van de waarschuwing voor toepassing Waw



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=143)

In de interviews spreken betrokken partijen meermaals hun tevredenheid uit over de mogelijkheid om de Wet aanpak woonoverlast aan te kunnen wenden in waarschuwende zin; de dreiging van reële, zwaardere consequenties lijkt voor overlastgevers extra gewicht in de schaal leggen om overlast gevende praktijken te verminderen, althans medewerking te verlenen aan interventies.

In de praktijk blijkt soms een vage grens te bestaan tussen (schriftelijke) waarschuwingen, voornemens tot gedragsaanwijzingen en daadwerkelijk opgelegde gedragsaanwijzingen. Dit kan te maken hebben

⁸ Er zijn geen wezenlijke verschillen tussen gemeenten met en zonder verordening.

met de manier waarop gemeenten (de functie van) de Wet aanpak woonoverlast en de te volgen stappen in hun beleid hebben vervat, maar kan ook gedurende uitvoeringsprocessen ontstaan. In elk geval kan een waarschuwing losstaan van (en voorafgaan aan) een eventueel voornemen, terwijl een schriftelijk voornemen tot een gedragsaanwijzing ook tegelijkertijd een (laatste) waarschuwing kan betreffen.

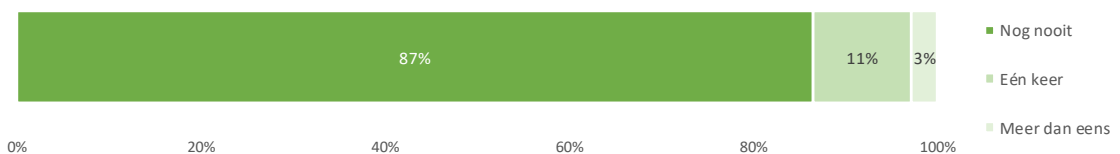
Bovendien kan een voornemen dusdanig concreet zijn onderbouwd, gestaafd en geconcretiseerd dat het in wezen lijkt te gaan om een concept-gedragsaanwijzing.

Daarnaast laat de praktijk in sommige gemeenten zien dat met een uiteindelijke gedragsaanwijzing een (gedeeltelijk) meer waarschuwende of 'preventieve' lijn wordt aangehouden, bijvoorbeeld door op buurtbemiddeling aan te dringen of te dreigen met sancties.

Vrijwillige gedragsaanwijzingen

Van de 143 gemeenten met een verordening blijken 19 gemeenten een vrijwillige gedragsaanwijzing te hebben opgelegd: 15 gemeenten deden dat eenmaal (11%) en 4 gemeenten meermaals (3%).

Figuur 3.3 Gebruik door gemeenten van vrijwillige gedragsaanwijzing



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=143)

Overige voorafgaande maatregelen

Naast buurtbemiddeling, waarschuwingen en vrijwillige gedragsaanwijzingen, maken betrokken gemeenten ook gebruik van andere interventies voordat een gedragsaanwijzing aan bod komt. Zo vinden over het algemeen (meerdere) gesprekken plaats met overlastgevers en de buurt. Ook zijn in een aantal gevallen buurtbijeenkomsten gehouden. Verder wordt, waar relevant, hulpverlening voorgesteld. Tevens blijkt dat gemeenten en stakeholders samen op creatieve manieren zoeken naar oplossingen dan wel verbeteringen van overlastsituaties, bijvoorbeeld door te helpen bij het vinden van dagbesteding, een externe werkplaats of nieuwe woning, door een wekservice in te schakelen voor medicatiegebruik of door relatietherapie (binnenshuis) te stimuleren. Voorbeelden van verdergaande, meer handhavende maatregelen die soms nodig bleken in voortrajecten, zijn inbeslagnames van geluidsapparatuur en aanhoudingen door de politie.

Ervaringen met voorafgaande maatregelen

Respondenten geven telkens aan dat zij vóór de inzet van een gedragsaanwijzing al van alles hebben geprobeerd en ingezet. Redenen voor het niet slagen van voorgaande maatregelen zijn divers. Zo is in bepaalde gevallen sprake van onwil (bijvoorbeeld bij treitergedrag, narcistische trekken of woede en frustratie) of onmacht (bijvoorbeeld bij waanbeelden, relatieproblemen of beperkte zelfreflectievaardigheden) aan de zijde van de overlastgever, waardoor afspraken niet worden nagekomen. Overigens blijken maatregelen ook buiten de verantwoordelijkheid van overlastgevers stuk te lopen (bijvoorbeeld als buren niet (langer) meewerken aan bemiddeling of als wachttijden hulpverleningsprocessen vertragen). Soms is onduidelijk waarom vroegtijdig ingrijpen geen resultaat heeft gehad.

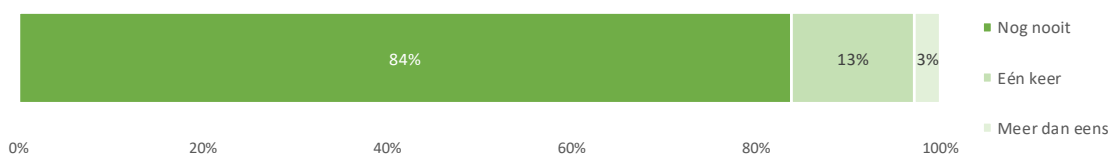
Over het algemeen wordt bij de inzet van maatregelen een zekere escalatieladder aangehouden, maar de praktijk blijkt hierbij soms weerbarstig te zijn; niet altijd is het voor gemeenten mogelijk of wenselijk om alle voorgeschreven of voorgenomen stappen logisch te volgen. Soms zijn situaties dusdanig ernstig of acuut dat ingrijpen met verdergaande maatregelen (waaronder de gedragsaanwijzing) sneller geëigend is en daarmee soms ook het overslaan van eerdere stappen. Ook wordt hierover opgemerkt dat het in sommige situaties geen zin (meer) heeft om met softere maatregelen als buurtbemiddeling of waarschuwingen te komen vanwege de voorgeschiedenis, bijvoorbeeld als er al te veel is gebeurd binnen de onderlinge verhoudingen.

3.3 Het gebruik van de gedragsaanwijzingen

Aantal gedragsaanwijzingen

Aan de 143 gemeenten met een verordening Wet aanpak woonoverlast is gevraagd of, en zo ja hoe vaak hun gemeente een gedragsaanwijzing op grond van de Wet aanpak woonoverlast heeft opgelegd. Figuur 3.4 leert dat 120 van de 143 gemeenten (84%) dat nog niet hebben gedaan en 23 gemeenten wel (16%), waarvan 19 gemeenten (13%) eenmalig en 4 gemeenten (3%) tweemaal. In totaal hebben deze 23 gemeenten daarmee 27 gedragsaanwijzingen Wet aanpak woonoverlast opgelegd. In bijlage 3 zijn enkele geanonimiseerde voorbeelden van gedragsaanwijzingen opgenomen.

Figuur 3.4 Het gebruik van de gedragsaanwijzingen Wet aanpak woonoverlast

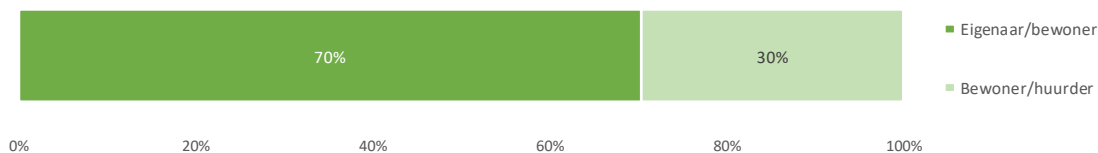


Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=143)

Adressanten van gedragsaanwijzingen

De gedragsaanwijzingen zijn in 19 gevallen (70%) opgelegd aan eigenaars en in 8 gevallen aan huurders (30%).

Figuur 3.5 De adressanten van de gedragsaanwijzingen Wet aanpak woonoverlast



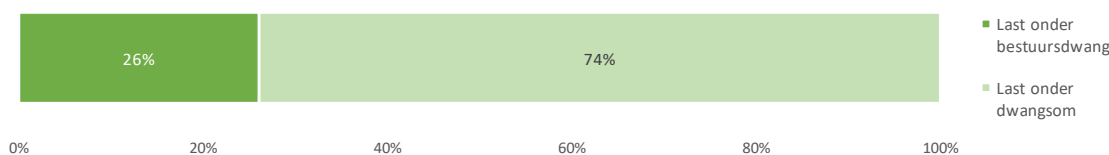
Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=27)

Overigens is voor gemeenten niet altijd meteen duidelijk welke partij overlast veroorzaakt en welke partij hiervan slachtoffer is (en dus aan welke partij een gedragsaanwijzing moet worden opgelegd), zeker wanneer gemeenten nog maar kort bij een casus betrokken zijn. In dergelijke gevallen moet dit eerst worden opgehelderd, bijvoorbeeld door ter plaatse te kijken, gesprekken met beide partijen aan te gaan of navraag te doen bij de politie. Dit is niet altijd een eenvoudige opgave. Soms blijkt een overlastgever zich ten onrechte slachtoffer te voelen, maar soms blijkt een verhaal ook twee kanten van overlast te kennen. In een van de besproken casussen heeft de gemeente in een dergelijk geval aan beide partijen gedragsregels opgelegd, dit met een positief resultaat.

Vorm van de gedragsaanwijzingen

De 27 gedragsaanwijzingen die uiteindelijk door gemeenten zijn opgelegd, hebben vaker de vorm van een last onder dwangsom (74%) dan van een last onder bestuursdwang (26%).

Figuur 3.6 De vorm van de gedragsaanwijzingen Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=27)

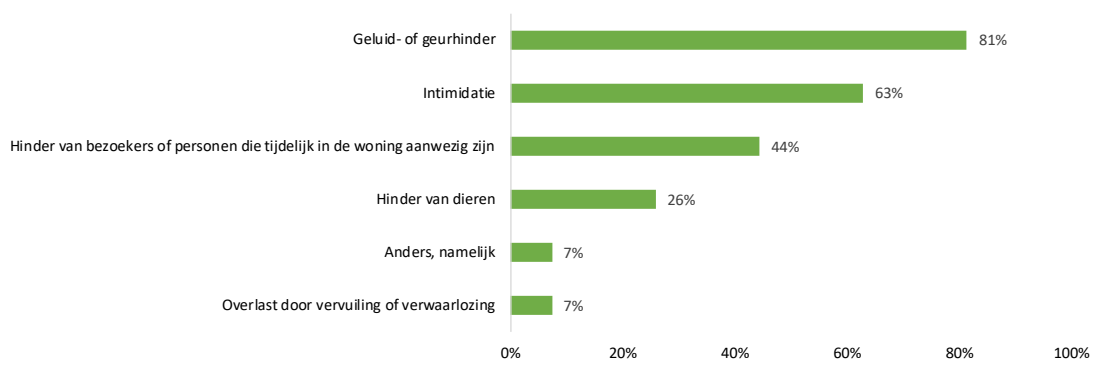
In de interviews komt naar voren dat het bij de keuze voor een dwangsom of last onder bestuursdwang onder meer aankomt op een inschatting van de situatie en de overlastgever, en van hetgeen het best zal werken als ‘stok achter de deur’ om de gewenste (gedrags)veranderingen te bewerkstelligen. Hierbij wordt soms geanticipeerd op mogelijke ongewenste (neven)effecten. Terwijl de kans van slagen van een dreigende boete veelal positief wordt geacht, wordt soms bewust *niet* voor een dwangsom gekozen als verwacht wordt dat (financiële) problemen verergeren (bijvoorbeeld doordat een schuldhulptraject als gevolg van nieuwe schulden instort), of dat iemand niet gevoelig is voor financieel verlies (bijvoorbeeld als boetes op een bestaande hoge stapel terechtkomen, terwijl hiernaar niet wordt omgekeken).

Ook bij de keuze voor bepaalde of onbepaalde tijd wordt nadrukkelijk vooruitgekeken naar mogelijke (on)gewenste scenario’s, met inachtneming van de kenmerken van de casus. Zo werd in een casus een opgelegde plicht om zorg te aanvaarden bewust niet aan een bepaalde tijd gebonden, omdat de betrokken gemeente voorzag dat (het slagen van) een hulpverleningstraject lang kon gaan duren; de verplichting zou pas verlopen zodra er geen overlastmeldingen meer binnenkwamen.

Aard van de overlast in de gedragsaanwijzingen

In de 27 opgelegde gedragsaanwijzingen (figuur 3.7) is geluid- of geurhinder het dominante thema (22 gevallen, 81%), gevolgd door intimidatie (17 gevallen, 63%) en hinder van derden in de woning (12 gevallen, 44%). In ongeveer een kwart van de gevallen speelt hinder van dieren (7 gevallen, 26%), en in een klein aantal gevallen overlast door vervuiling of verwaarlozing (2 gevallen, 7%). Onder ‘anders, namelijk’ (2 gevallen, 7%) gaat het om de thema’s ‘bedreiging buurtbewoners en betrokken netwerkpartners’ en ‘gevaarlijk gedrag door bewoner’.

Figuur 3.7 Onderwerpen waarop de gedragsaanwijzing Wet aanpak woonoverlast betrekking heeft



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=27)

De interviews leren dat het bij de categorie geluid- en geurhinder voornamelijk om geluidhinder gaat. Vaak doen zich verschillende overlasttypen tegelijkertijd voor, bijvoorbeeld geluidsoverlast in combinatie met hinder door derden en/of intimidatie.

Ook blijkt uit de interviews dat het verloop van de overlast per casus verschilt; soms is er sprake van een golfbeweging, soms volgt de overlast een vaster patroon, soms is er met tussenpozen geen overlast waarna deze weer aanvangt, soms is sprake van geleidelijke verergering, en soms is er geen duidelijk patroon. In sommige (langdurige) gevallen is de vorm van overlast door de tijd heen gewijzigd of sterk verergerd, bijvoorbeeld van geluidsoverlast door muziek naar het binnenhalen van luidruchtige, middelen gebruikende vrienden. In interviews scharen respondenten de betrokken overlastcasussen vooral onder zorgproblematiek (ook als er geen formele diagnose bekend is en geen zorginstanties betrokken zijn), dan wel burenruzies.

Veelvuldig wordt in interviews benadrukt dat het bij de toepassing van de wet gaat om extreme gevallen (“dit zijn niet zomaar casussen”). Volgens respondenten was het probleem anders immers wel eerder, op een andere manier opgelost. In alle besproken gevallen gaat het om *langdurige* overlast, variërend van een half jaar tot meerdere jaren. Soms gaat het om dermate langslappende zaken, dat de omgeving ten einde raad is en de betrokken instanties met de handen in het haar zitten. De overlast wordt door

betrokken gemeenten en stakeholders steevast als (zeer) *ernstig* bestempeld, bijvoorbeeld door hoge geluidsniveaus en frequenties, of afwijkende (nachtelijke) tijdstippen. Overigens geeft men aan dat 'ernst' lastig te duiden is en onder meer kan samenhangen met de (veiligheids-)beleving en tolerantieniveaus van partijen.

De voorliggende casussen zijn vaak *complex* ("dit zijn echt moeilijke zaken") wat betreft achtergronden, omringende problematiek en gelijktijdige interventies. Zo is er soms al een voorgeschiedenis van overlast op een eerdere woonplek van overlastgevers. In enkele (meerjarige) gevallen is het tussen bewoners en omwonenden vóór het gebruik van de gedragsaanwijzing al eens uit de hand gelopen, in woordelijke of fysieke confrontaties. Soms is zelfs sprake van bedreigingen, aangiften en rechtszaken, en in een heel extreem geval van detentie en contact- en gebiedsverboden. Overigens blijkt het in de besproken casussen niet zozeer om aandachtswijken te gaan, zo geven respondenten desgevraagd aan. Wel wordt meermaals benoemd dat slechte isolatie van (oude) woningen een rol speelt bij zaken met geluidsoverlast, en dat verschillende culturen en leefstijlen soms botsen.

Bovendien is veelal sprake van multiproblematiek aan de zijde van de overlastgever; de onderliggende en omringende problematiek is divers. Allereerst spelen volgens betrokkenen vaak psychische klachten of stoornissen (waaronder verwardheid, borderline en autisme) en/of verslavingsproblemen (bijvoorbeeld drank, softdrugs of GHB). Regelmatig lijkt daarbij zorgmijdend gedrag mee te spelen. Verder is soms sprake van relatieproblematiek, gezinsproblematiek (bijvoorbeeld rondom ouderlijk gezag), schuldenproblematiek of het ontbreken van dagbesteding (bijvoorbeeld bij pensioen). Voorts wordt gesproken over agressief gedrag en betrokkenheid bij criminele zaken (waaronder hennepsteelt). Meermaals geldt dat verschillende interventies en bijbehorende trajecten (bijvoorbeeld bestuursrechtelijk, civielrechtelijk en strafrechtelijk) tegelijkertijd lopen. Hierdoor is voor betrokken bewoners en omwonenden niet altijd duidelijk wat er op welk moment aan de orde is.

3.4 Bezwaar en beroep tegen gedragsaanwijzingen

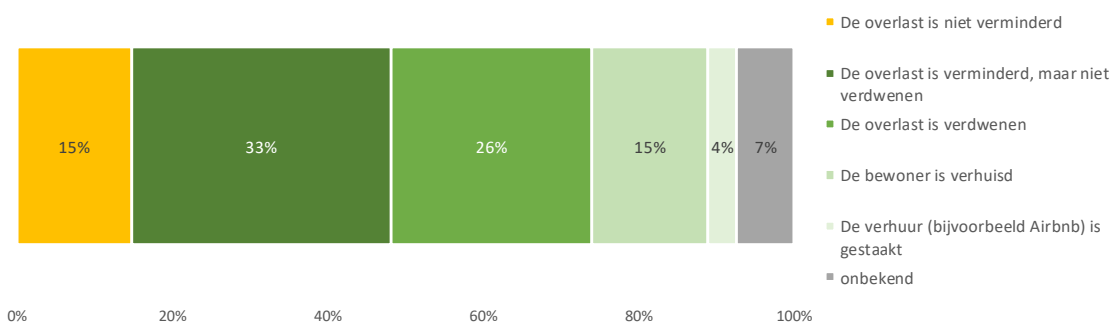
Tegen 2 van de 27 opgelegde gedragsaanwijzingen is bezwaar aangetekend (7%). In een van beide gevallen is het bezwaar verworpen en de maatregel geheel in stand gebleven, in het andere geval liep de procedure ten tijde van het interview nog en was de uitkomst dus nog niet bekend. Tegen de afwijzing van het bezwaar is de adressant in beroep gegaan bij de rechtbank. De uitkomst van die procedure was ten tijde van het onderzoek nog niet bekend.

3.5 Gevolgen toepassing gedragsaanwijzingen

Als gevolg van de toepassing van de gedragsaanwijzing is de overlast in de meeste gevallen verminderd (9 gevallen, 33%) of verdwenen (7 gevallen, 26%). Ook in de gevallen waarin de bewoner is verhuisd (4 gevallen, 15%) of de verhuur is gestaakt (1 geval, 4%) is de overlast vermoedelijk verdwenen. In vier gevallen is de overlast niet verminderd (4 gevallen, 15%). Een kanttekening die hierbij in de interviews wordt geplaatst is dat naderhand zelfs de geringste overlast, al is het kortdurend, al veel heftiger impact op omwonenden kan hebben, vanwege hun eerdere negatieve ervaringen.

In twee gevallen (7%) zijn de gevolgen onbekend gebleven. Soms moeten resultaten nog worden afgewacht omdat de gedragsaanwijzing nog maar kort geleden is toegepast, maar soms blijkt het ook niet mogelijk te zijn om gevolgen te meten of te duiden. Zo zijn gemeenten niet altijd op de hoogte van ervaringen van bewoners en omwonenden.

Figuur 3.8 Gevolgen van de toepassing van de gedragsaanwijzingen Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=27)

De interviews leren dat doorgaans vrij concrete afspraken worden gemaakt over de controle op de naleving van specifieke gedragsregels (e.g. het aanbrengen van geluidsdempers) en het monitoren van overlast. Dit eerste kan zowel bij de gemeente als bij ketenpartners zijn belegd; bij het laatste spelen soms BOA's, maar hoofdzakelijk politieambtenaren een rol, namelijk bij het responderen op meldingen.

Met het doorpakken na gedragsaanwijzingen is nog niet altijd ervaring opgedaan in de praktijk, maar duidelijk is dat gemeenten hierin keuzes maken die passen bij de functie die aan de gedragsregel wordt toegedicht. Soms worden touwtjes steeds strakker aangehaald tijdens het geven van kansen, maar soms is een enkele overtreding al voldoende om tot het verbeuren van de dwangsom over te gaan. In de casussen is tot op heden nog geen sprake geweest van het daadwerkelijk sluiten van de woning op basis van de Opiumwet, Gemeentewet of Woningwet.

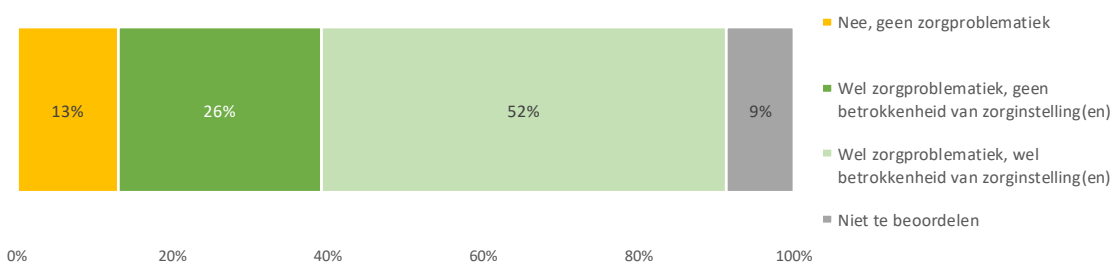
Uit de interviews blijkt dat de resultaten met betrekking tot de overlast worden bereikt door het opvoeren van de druk. De effecten verschillen van geval tot geval. Soms is een waarschuwing voor of dreiging met de toepassing van instrumenten voldoende om tot gedragscorrectie te komen, soms is het nodig om de gedragsaanwijzing op te leggen en soms moet daarvoor de opgelegde dwangsom daadwerkelijk worden verbeurd. En, zoals figuur 3.8 al duidelijk maakte, niet in alle gevallen wordt daadwerkelijk het gewenste resultaat bereikt.

3.5 Betrokken partijen, samenwerking en informatie-uitwisseling

Betrokkenheid van zorgproblematiek en zorginstellingen

Ruim de helft van de 23 gemeenten die gedragsaanwijzingen hebben opgelegd (12 gemeenten, 52%) meldt dat de gedragsaanwijzing betrekking had op zorgproblematiek waarbij tevens een zorgpartij betrokken was, hetzij vanuit het wijkteam van de gemeente, hetzij vanuit overige zorgpartijen. In bepaalde gevallen is ook jeugdzorg betrokken voor kinderen van overlastgevende ouders. Daarnaast zijn er gevallen waar in de ogen van responderende gemeenten wel zorgproblematiek speelt, maar geen zorginstantie betrokken is (6 gemeenten, 26%). In een minderheid van de gevallen (3 gemeenten, 13%) is er geen zorgproblematiek aan de orde.

Figuur 3.9 Betrokkenheid van zorginstellingen



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=23)

Uit de interview blijkt dat er in de gevallen waarin wel zorgproblematiek speelt, maar geen zorginstaties betrokken zijn, sprake kan zijn van zorgmijding door de overlastpleger. Ook komt het voor dat de betrokken hulpverlener zelf op enig moment is uitgestapt of gewisseld. Tevens blijkt het in de praktijk soms moeilijk te zijn om een zorgpartij te vinden die bemoeizorg, dat wil zeggen hulpverlening die zich richt op zorgmijding, wil leveren. Soms wordt zorg voor omwonenden ingeschakeld, wanneer zij psychische gevolgen ondervinden van de (langdurige) overlast.

Betrokkenheid van andere partijen en verloop van de samenwerking

Uit de interviews blijkt ook dat de betrokkenheid van partijen en het verloop van de samenwerking per casus verschillend is. Ten eerste zijn de kenmerken van de casus hiervoor bepalend, zoals de woonvorm, de voorgeschiedenis, de omringende problematiek en de gebezigde interventie(s). Ten tweede hebben bestaande of hernieuwde verbindingen, afspraken en processen veel invloed op de samenstelling van samenwerkende partijen en de samenwerking zelf. Zo kan overleg rondom de casussen in kwestie zijn ingebed in multidisciplinaire, structurele, casuïstiekgerichte overlegvormen die voor verscheidene, met name grotere gemeenten gebruikelijk zijn, bijvoorbeeld binnen omringende kaders van veiligheidshuizen of persoonsgerichte aanpakken. Daar waar met name de kleinere gemeenten geen vaste overlegvorm kennen, wordt de behoefte daaraan door zowel gemeenten als stakeholders uitgesproken.

Naast de gemeente als regievoerder en dossierhouder is de politie in principe in elke casus met een gedragsaanwijzing betrokken, gedurende verschillende, elkaar opvolgende fasen rond de Wet aanpak woonoverlast. Dit heeft vooral te maken met het feit dat objectieve constatering, die voornamelijk de politie kan leveren, de kern vormen van zowel dossieropbouw en bewijslast (vooraf) als handhaving en nadere maatregelen (naderhand). Doorgaans zijn vooral wijkagenten en coördinatoren betrokken, en bestaat er een nauwe samenwerking met de gemeente. In de interviews wordt gesproken van veelvuldige overleggen en afstemmingsmomenten, telefonische updates (bijvoorbeeld omtrent meldingen), schriftelijke toezendingen, en het gezamenlijk benaderen van bewoners (bijvoorbeeld voor gesprek of het afgeven van een gedragsaanwijzing). Overigens is de politie vaak al veel langer gekoppeld aan een casus, vanwege een lange voorgeschiedenis rondom de overlastveroorzakers. Politie, justitie en reclasering kunnen ook vanuit strafrechtelijke trajecten betrokken zijn bij bewoners.

Verder spelen woningcorporaties, private verhuurders en VvE's soms een rol in casussen met een gedragsaanwijzing, namelijk als overlastgevers als huurders dan wel eigenaars worden aangesproken, of daar waar omwonenden als huurders dan wel eigenaars aan de bel trekken. Terwijl woningcorporaties veelal zelfstandig middelen inzetten om woonoverlast aan te pakken, bestaan er voorbeelden waarin gemeenten en corporaties samen optrekken door tevens een (traject voor een) gedragsaanwijzing in te zetten. In die gevallen benoemen respondenten een meerwaarde in het opvoeren van de druk voor bewoners en het verstevigen van het dossier (bijvoorbeeld door de gedragsaanwijzing te gebruiken binnen een ontbindingsprocedure). Ook fungeert de gemeente bij de inzet van een gedragsaanwijzing soms als tussenfactor om informatie vanuit politie door te spelen naar woningcorporaties. Er wordt benoemd dat de Wet aanpak woonoverlast, en daarmee de gemeente als speler, een belangrijkere rol zou kunnen krijgen binnen huurzaken, indien het nog lastiger wordt om informatie te delen tussen de politie en woningcorporaties. Ook andere rollen van verhuurders zijn overigens mogelijk. Zo werd een woningcorporatie zonder directe binding met bewoners door een gemeente betrokken om te kijken naar mogelijkheden voor een andere woning voor de overlastgever.

Tot slot wordt vanuit gemeenten ook samenwerking gezocht met interne partijen als de GGD en met minder voor de hand liggende partijen, zoals hypotheekverstrekkers (bijvoorbeeld om een huis op te kopen) of bedrijven (bijvoorbeeld voor het uitvoeren van geluidsmetingen). Tevens kan (buurt)bemiddeling in verschillende fasen worden ingezet.

In algemene zin spreken zowel de betrokken gemeenten als de stakeholders hun tevredenheid uit over de samenwerking rondom de Wet aanpak woonoverlast. Meermaals wordt verwezen naar korte lijnen, goed contact en een goede informatiestroom, hoewel informatie-uitwisseling haken en ogen kent (zie hierna). Daarbij is het een voordeel als men elkaar binnen gemeenten al goed kent en goed weet te vinden, hetgeen vooral in de kleinere gemeenten naar voren wordt gebracht.

Informatie-uitwisseling

Als het specifiek gaat om informatie-uitwisseling hebben partijen elkaar op verschillende momenten en manieren nodig. Uitwisseling draait vooral om het up-to-date houden van partners, het overleggen over vervolgstappen en om het opbouwen van een dossier en bewijs. Het uitwisselen van informatie gebeurt zowel structureel als incidenteel en zowel mondeling als schriftelijk. Of informatie-uitwisseling soepel verloopt lijkt ook samen te hangen met de individuele kenmerken van betrokken personen. Als knelpunt wordt met name de omgang met de AVG genoemd. Dit vormt onder meer een belemmering bij het (snel) opsturen van schriftelijke informatie, omdat formele informatieroutes (via daartoe bevoegde personen) moeten worden bewandeld. Ook is soms onduidelijk wat wel en niet mag worden gedeeld en hoe, met voorzichtigheid tot gevolg. Wanneer het voor betrokken partijen reeds mogelijk was en er een bestendige praktijk was om persoons- en zaakgegevens uit te wisselen binnen bestaande beleidskaders, bijvoorbeeld van Veiligheidshuizen of Persoonsgerichte Aanpakken (PGA), speelt dit probleem minder.



Ervaren knelpun- ten, succesfacto- ren, effecten

4

4 Ervaren knelpunten, succesfactoren, effecten

4.1 Inleiding

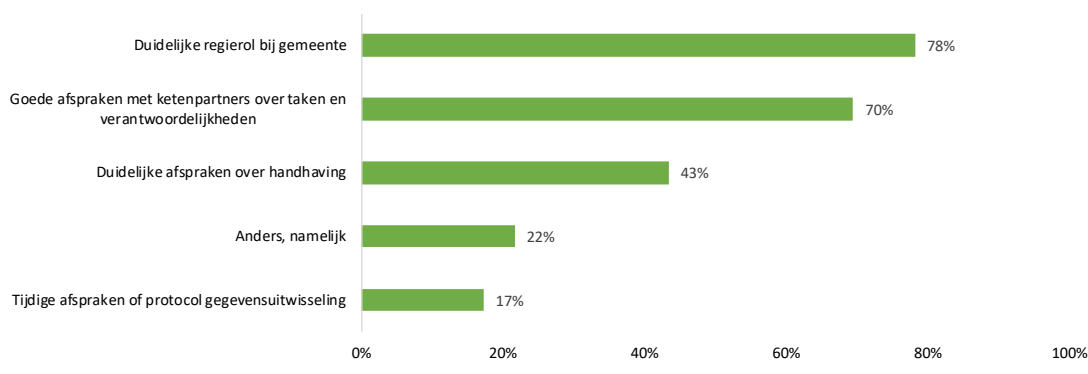
Hoofdstuk 4 gaat over de manier waarop in de praktijk aangekeken wordt tegen de Wet aanpak woonoverlast, de omringende praktijk en specifieke aandachtsgebieden. Er wordt allereerst ingezoomd op succes- en knelpunten en neveneffecten van de wet. Ook worden stellingen over een aantal kritieke punten belicht. Bovendien wordt gekeken naar toegevoegde waarde en effectiviteit. Bij dit alles staan visies, waarderingen en ervaringen van gemeenten en betrokken stakeholders centraal, al dan niet met betrekking tot concrete trajecten. Dit hoofdstuk eindigt met overkoepelende gezichtspunten, behoeften en suggesties van de respondenten.

4.2 Succesfactoren, knelpunten, neveneffecten

Succesfactoren

De 23 gemeenten die ervaring hebben opgedaan met het opleggen van een gedragsaanwijzing Wet aanpak woonoverlast zijn gevraagd naar de succesfactoren, knelpunten en neveneffecten die daarbij optreden. Als succesfactoren noemen deze gemeenten vooral de duidelijke regierol bij de gemeente (18 gemeenten, 78%) en de samenwerking met ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden (16 gemeenten, 70%). In wat geringere mate worden ook de afspraken over handhaving genoemd (10 gemeenten, 43%). Weinig genoemd worden afspraken over gegevensuitwisseling (4 gemeenten, 17%).

Figuur 4.1 Succesfactoren bij toepassing gedragsaanwijzing Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=23)

Op grond van de interviews gemeenten en ketenpartijen valt daaraan toe te voegen dat respondenten menen dat het logisch voortvloeit uit de Wet aanpak woonoverlast dat de regierol bij de gemeente behoort te liggen. Tot de regierol rekenen de respondenten het bijhouden van het dossier, het fungeren als aanspreekpunt voor bewoners, omwonenden en professionals, het op koers houden van het hele proces, het organiseren van bijeenkomsten en het intermedieëren tussen professionals, bijvoorbeeld bij gegevensdeling tussen politie en hulpverlening. Soms is de burgemeester zelf nauw betrokken bij de regierol. Verder menen respondenten dat heldere, maar ook werkbare en scherpe afspraken van cruciaal belang zijn binnen de aanpak, juist omdat partijen elkaar op zo veel momenten in het traject nodig hebben.

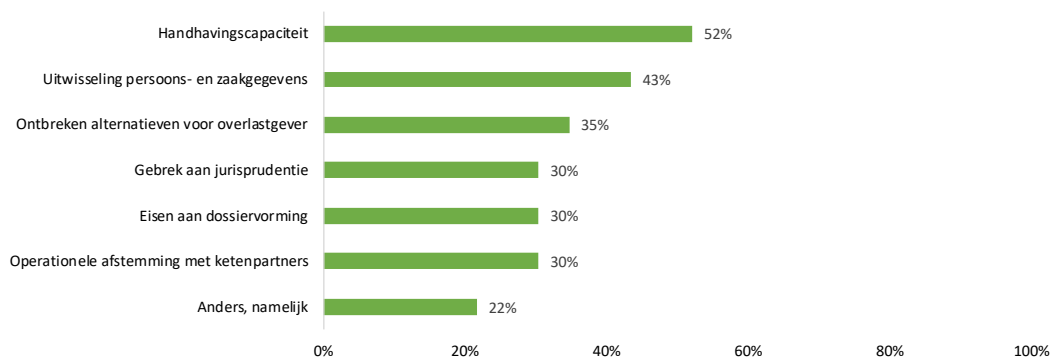
Aanvullend noemt men als succesfactoren het (door de ketenpartners) onderkennen van het gezamenlijke belang om wat aan de overlastsituatie te doen en een positieve houding (bijvoorbeeld een actieve opstelling, betrokkenheid en alertheid) van netwerkpartners. Buiten de samenwerkingsaspecten noemt men als succesfactoren zaken die te maken hebben met het verloop en de kenmerken van de specifieke casuïstiek, waaronder de welwillendheid van de overlastgevers en de betrokkenheid van omwonenden.

Knelpunten

Naast succesfactoren zijn door de 23 gemeenten met ervaring met het opleggen van een gedragsaanwijzing ook verschillende knelpunten genoemd bij de toepassing van de wet. De knelpunten betreffen rela-

tief vaak de handhavingscapaciteit (12 gemeenten, 52%), de uitwisseling van persoons- en zaaksgegevens (10 gemeenten, 43%) en wat minder vaak het gebrek aan alternatieven voor de overlastgever (8 gemeenten, 35%), gebrek aan jurisprudentie (7 gemeenten, 30%), eisen aan dossiervorming (7 gemeenten, 30%) en operationele afstemming met ketenpartners (7 gemeenten, 30%).

Figuur 4.2 Knelpunten bij toepassing gedragsaanwijzing Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=23)

In de interviews wordt over de genoemde knelpunten het volgende gemeld:

- Het capaciteitsknelpunt beperkt zich niet tot de handhaving, maar speelt breder, bijvoorbeeld op juridisch vlak en bij de politie.
- Voor de informatie-uitwisseling geldt dat er door de AVG meer nadruk is komen te liggen op de omgang met de privacybescherming. Daardoor handelen partijen over het algemeen voorzichtig, zelfs als er afspraken of convenanten onder de samenwerking liggen. Dit geldt des te meer als bezwaar/beroep in een concrete casus wordt verwacht.
- Gebrek aan jurisprudentie, bijvoorbeeld met betrekking tot de dossiervorming of het verplicht stellen van zorg en in het algemeen het type gedragseisen dat gesteld mag worden.
- Over de dossieropbouw melden respondenten dat er in verband met bewijslast een juridisch stevige basis nodig is, hetgeen lastig en bewerkelijk is. Dit laatste raakt ook aan de uitvoerbaarheid van de wet.

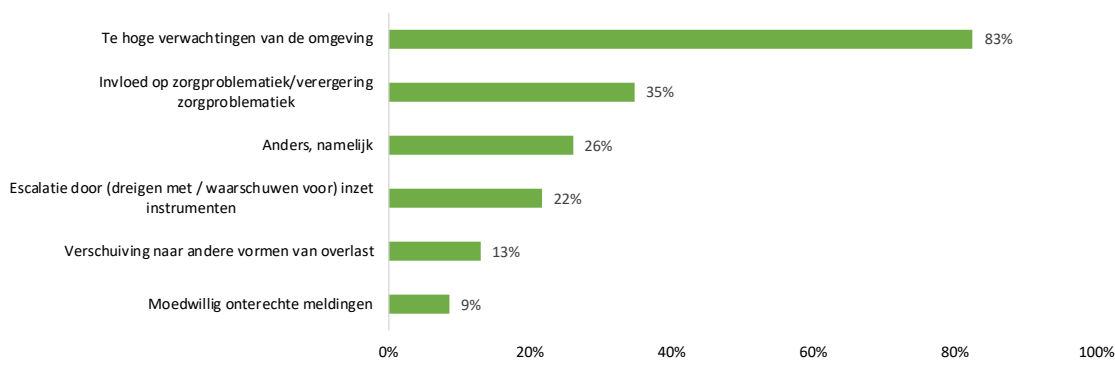
Aanvullend noemen respondenten als knelpunten:

- Een gedragsaanwijzing heeft soms weinig zin als iemand door psychische problematiek niet in staat is afspraken na te komen.
- Ethische en juridische dilemma's over verplicht stellen van zorg. Zeker als iemand zelf niet inziet dat problematiek bestaat en een formele diagnose ontbreekt. Bovendien: ook als zorg verplicht kan worden opgelegd is het positieve effect niet altijd gegarandeerd.
- Het is voor zorgverleners in beginsel lastig om zorg onder dwang te moeten verlenen in plaats vanuit de hulpvraag van een burger. Respondenten hopen dat de Wet zorg en dwang (van kracht vanaf 1 januari 2020) hierin verbetering kan brengen, bijvoorbeeld door deze gelijktijdig met de Wet aanpak woonoverlast te gebruiken.
- Bij uithuiszetting kan ook de dierenopvang een probleem vormen. Zowel de opvang als de financiering vormen een probleem. Samenwerking met Dierenbescherming en/of dierenpolitie wordt in deze gevallen gemist.

Neveneffecten

Aan de 23 gemeenten met ervaring met het opleggen van een gedragsaanwijzing is ook de vraag voorgelegd naar eventuele neveneffecten. Met afstand het belangrijkste neveneffect is dat de toepassing van de gedragsaanwijzing te hoge verwachtingen bij de omgeving wekt, dat wil zeggen bij degenen die de overlast ervaren (19 gemeenten, 83%). Veel minder vaak worden genoemd: verergering van zorgproblematiek (8 gemeenten, 35%), escalatie (5 gemeenten, 22%), verschuiving naar andere vormen van overlast (3 gemeenten, 13%) en moedwillig onterechte meldingen (2 gemeenten, 9%).

Figuur 4.3 Neveneffecten bij toepassing gedragsaanwijzing Wet aanpak woonoverlast



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=23)

Op basis van de interviews kunnen hieraan de volgende punten worden toegevoegd:

- Wat betreft de verwachtingen van de omgeving: na inzet van het instrument hoopt men op een snelle oplossing, maar in de praktijk blijkt het alsnog een langzaam en moeizaam traject. Bovendien is er geen garantie op succes.
- Escalatie: een gevolg van ingrijpen kan ook zijn dat de gemeente de band met de overlastgever ver speelt. Een bijkomend risico is dat de overlastgever nergens meer aan wil meewerken en dat daarmee ook de deur voor de hulpverlening dicht gaat.
- Een risico is dat het probleem wordt verplaatst. Lokaal wordt het opgelost, maar op de nieuwe locatie begint het opnieuw.
- Moedwillig onterechte meldingen blijken voor te komen bij burenruzies. De gemeente moet oppassen daarin niet te worden meegesleurd.

4.3 Beoordeling instrumentarium van de Wet aanpak woonoverlast

Aan alle respondenten (n=205) zijn stellingen voorgelegd over de Wet aanpak woonoverlast (figuur 4.4).

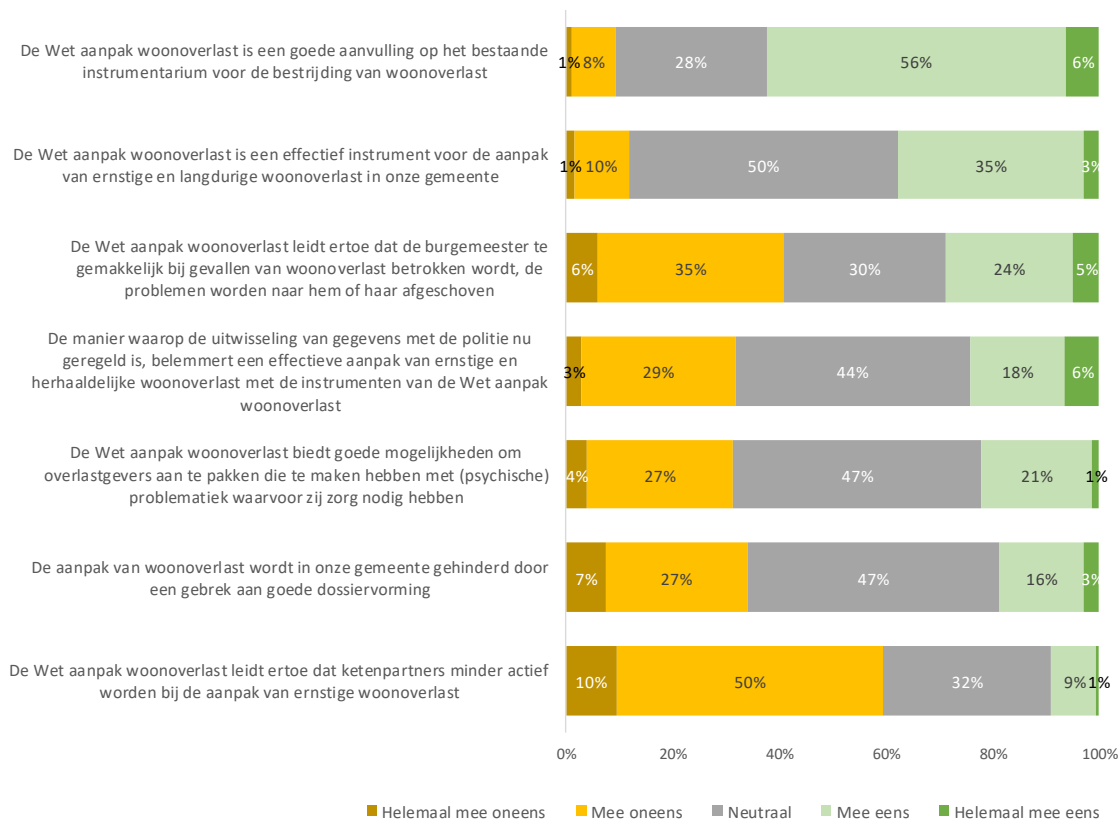
- De stelling dat de Wet aanpak woonoverlast een goede aanvulling vormt op het bestaande instrumentarium mag rekenen op de meeste bijval: het aandeel respondenten dat de stelling steunt is aanzienlijk groter dan het aandeel dat dit niet doet (saldo +53%).⁹
- Ditzelfde geldt – zij het in iets mindere mate – voor de stelling dat de Wet aanpak woonoverlast een effectief instrument is om woonoverlast tegen te gaan (saldo +27%).

De overige stellingen worden vaker niet dan wel gesteund. Het gaat om de volgende stellingen:

- dat de gegevensuitwisseling met de politie een probleem is voor de effectieve uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast (saldo -8%);
- dat de Wet aanpak woonoverlast goed werkt, ook in gevallen van psychische problematiek (saldo -9%);
- dat de Wet aanpak woonoverlast ertoe leidt dat de problemen op de burgemeester worden afgeschoven (saldo -12 %);
- dat de dossiervorming een probleem is voor de effectieve uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast (saldo -15%);
- dat de Wet aanpak woonoverlast ertoe leidt dat ketenpartners minder actief worden in de aanpak van woonoverlast (saldo -50%). De interviews leren dat hierover in enkele gemeenten verwachtingsmanagement nodig is geweest.

⁹ Het saldo wordt berekend door de scores (helemaal) oneens af te trekken van de scores (helemaal) eens.

Figuur 4.4 Stellingen over beoordeling van instrumentarium Wet aanpak woonoverlast

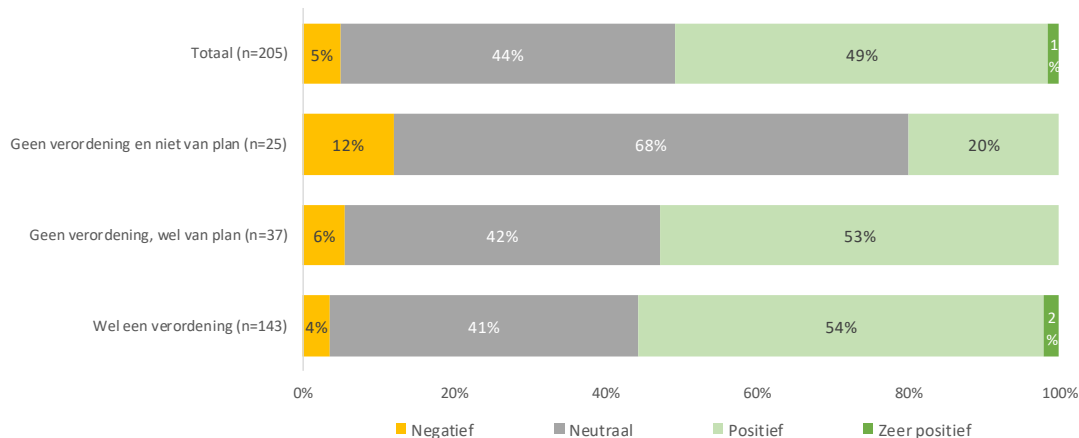


Bron: Regioplan (webenquête gemeenten, n=205)

4.4 Beoordeling toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast

Gemeenten beoordelen de toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast in overwegende mate positief (50%) of neutraal (44%); slechts een klein deel is negatief (5%). Gemeenten mét een verordening oordelen zijn aanmerkelijk positiever dan gemeenten die geen verordening hebben vastgesteld en ook niet van plan zijn dat te gaan doen. Gemeenten die wél van plan zijn een verordening vast te stellen (maar er nog geen hebben) oordelen hetzelfde als de gemeenten met een verordening.

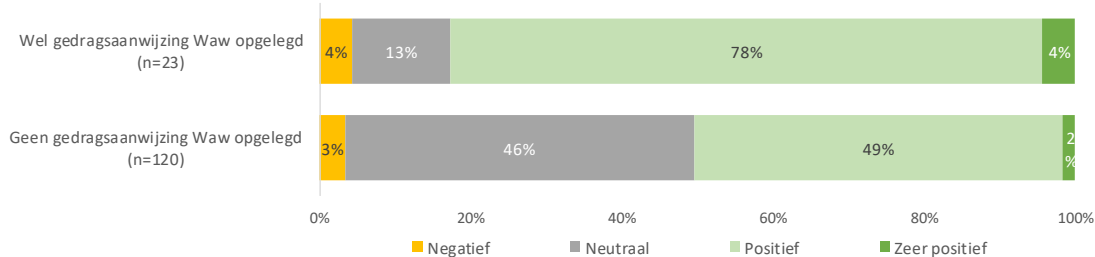
Figuur 4.5 Beoordeling toegevoegde waarde van Waw, naar aanwezigheid van verordening Waw in gemeente



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten)

Van de 143 gemeenten met een verordening hebben er 23 daadwerkelijk een gedragsaanwijzing Wet aanpak woonoverlast opgelegd. De laatstgenoemde groep oordeelt positiever over de toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast dan de eerstgenoemde groep.

Figuur 4.6 Beoordeling toegevoegde waarde van Waw, naar gebruik gedragsaanwijzing



Bron: Regioplan (webenquête gemeenten)

4.5 Verdere gezichtspunten, verwachtingen, ondersteuningsbehoeften en suggesties

Ondersteuningsbehoeften

Gemeenten zijn tot slot gevraagd of zij nadere ondersteuningsbehoeften hebben bij de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast. 160 gemeenten (78%) hebben daaraan geen behoefte, 44 gemeenten (22%) hebben dat wel. Van de laatstgenoemde groep geven 42 gemeenten toelichting hierop. De strekking ervan is dat er behoefte is aan meer juridische en praktische kennis en kennisdeling met andere gemeenten en ketenpartijen. Drie aspecten zijn te onderscheiden:

- Er is behoefte aan voorbeelden en dan met name van praktijkervaringen van andere gemeenten. Concreet bestaat de wens om te leren van elkaars succesverhalen (best practices) en knelpunten of valkuilen. Daarnaast is er behoefte aan voorbeelden van beleidsregels, stappenplannen en procedures, en bovendien van gedragsaanwijzingen. In dit licht wordt nog specifiek opgemerkt dat meer ondersteuning bij het implementatieproces gewenst is.
- Er is behoefte aan meer juridische kennis, waarbij wordt verwezen naar zowel jurisprudentie als het verfijnen van de wet zelf. Thema's waarover meer helderheid gewenst is, zijn voornamelijk dossiervorming (constatering, verzadigingspunt), inzet (hoe, wanneer) en handhaving.
- In de derde plaats is er behoefte aan het bespreken van casussen waarbij de Wet aanpak woonoverlast wordt ingezet, zowel op operationeel niveau (het voorbereiden en doorspreken van een concrete casus met een sparringpartner of klankbord) als op beleids- en ervaringsniveau (het bespreken van praktijkervaringen met andere partijen). Tot slot zeggen gemeenten behoefte te hebben aan

meer integrale afstemming met ketenpartners, en ondersteuning bij het vormgeven van een bijbehorende multidisciplinaire procesaanpak.

Gemeenten die nadere ondersteuning willen, zijn relatief vaak bekend met het CCV¹⁰; de behoefte kan dus niet worden verklaard uit onbekendheid met de ondersteuning die het CCV biedt. Sommige onderdelen van het CCV-aanbod zoals de website zijn voor iedere geïnteresseerde beschikbaar, maar voor andere onderdelen geldt dat niet, zoals de zogenoemde kenniskring, waarin gemeenten ervaringen uitwisselen over casuïstiek.

Suggesties

Concrete suggesties die respondenten bij het voorgaande geven, zijn:

- het beleggen van een symposium of werkbijeenkomst met workshops;
- breder uitrollen van een structureel platform;
- leermodules aanbieden;
- standaarddocumenten en -teksten invoeren;
- bundelen en beschikbaar stellen van ontwikkelingen in jurisprudentie.

Overkoepelende gezichtspunten en verwachtingen

Gemeenten en stakeholders die in de praktijk ervaring hebben opgedaan met het gebruik van de gedragsaanwijzing in het kader van de Wet aanpak woonoverlast, geven in de interviews – al dan niet gevraagd – hun visie op de Wet aanpak woonoverlast. Men noemt, veelal uit eigen beweging, de volgende punten.

Een gedragsaanwijzing in het kader van de Wet aanpak woonoverlast wordt door geïnterviewde betrokkenen – overeenkomstig de bedoeling van de wet – bestempeld als een ultimum remedium. In vrijwel alle gesprekken komt terug dat de wet wordt ingezet als ultimum remedium, wanneer er echt niets anders meer mogelijk is. Daarbij wordt zowel door gemeenten als stakeholders soms ook opgemerkt dat eerder interveniëren in casussen gewenst is en dat er mogelijk aan de voorkant, dus in preventieve zin, meer kan worden gedaan. Dit lijkt vooral te gelden bij meerjarige casussen met omringende (zorg)problematiek, waarbij eerdere toeleiding naar zorg of begeleiding en vroegtijdige multidisciplinaire samenwerking worden benoemd als mogelijkheden.

Verder benadrukken meerdere respondenten dat er voor de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast een hoge juridische drempel geldt (qua eisen en bewijslast). Dit zou de Wet aanpak woonoverlast volgens betrokkenen tot een lastig toepasbaar instrument maken, hetgeen zich mogelijk uit in een beperkt gebruik. Enkele respondenten vinden dat er vooral een hoge drempel wordt aangehouden in de praktijk en dat partijen mogelijk voorzichtiger handelen dan nodig is, mede in het licht van ontbrekende jurisprudentie. Specifiek wordt hierover opgemerkt dat gemeenten soms meer lef mogen tonen.

Het daadwerkelijke gebruik van de Wet aanpak woonoverlast kost volgens het merendeel van de gemeenten en stakeholders veel tijd, inzet, capaciteit en geduld; het vergt veel van alle betrokken partijen. In veel gesprekken wordt aangegeven dat het een lang traject betreft waarvoor partijen een lange adem moeten hebben.

Op het punt van de uitwisseling van zaaks- en persoonsgegevens merken we op dat dit door veel gemeenten als knelpunt is genoemd, terwijl het weinig als succesfactor is aangemerkt. We interpreteren dit zo dat veel gemeenten de gegevensuitwisseling als probleem zien dat de aanpak van woonoverlast belemmert (knelpunt), maar dat het slechts weinig voorkomt dat door het oplossen van het probleem met afspraken en convenanten de aanpak van specifieke casussen extra voortvarend kan worden ingezet (succesfactor). In de interviews is overigens naar voren gekomen dat de gegevensuitwisseling in concrete casussen niet altijd als probleem wordt gezien. Bijvoorbeeld omdat er al een lange voorgeschiedenis is waarin de betrokken partijen veelvuldig met elkaar gecommuniceerd hebben en waardoor ze in de

¹⁰Van de gemeenten met nadere ondersteuningsbehoefte heeft 70 procent gebruikgemaakt van het CCV bij de invoering van de Wet aanpak woonoverlast (tegen 60% voor gemeenten zonder ondersteuningsbehoefte).

praktijk allemaal goed op de hoogte zijn geraakt van de problematiek. Ook komt het voor dat er informatie via een Veiligheidshuis kan worden uitgewisseld.

De interviews maken tot slot duidelijk dat menige gemeente met juridische en praktische vragen blijft zitten, over onder meer de timing en de wijze van inzet, de lat voor dossiervorming, de inzet bij zorgproblematiek, de uitwisseling van zaaks- en persoonsgegevens, de mogelijkheden voor gedragseisen en controlemechanismen en het informeren van omwonenden. Er bestaat behoefte om de deskundigheid nog verder te bevorderen, iets dat de enquête overigens ook laat zien.

Volgens respondenten is er al met al nog op verschillende vlakken ontwikkeling nodig, maar de algemene verwachting is dat de Wet aanpak woonoverlast in de nabije toekomst meer en beter gebruikt gaat worden.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies en sa- menvatting

5

5 Conclusies en samenvatting

5.1 Inleiding

De tussenevaluatie beantwoordt de volgende hoofdvraag: *Wat zijn de ervaringen van gemeenten met de invoering, de toepassing, de resultaten, de knelpunten en de effectiviteit van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na de invoering?* In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen systematisch beantwoord en worden conclusies getrokken. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn gegevens uit vier bronnen benut: interviews met sleutelinformanten, bestudering van beleidsdocumenten, een webenquête onder alle gemeenten (met een respons van 58%) en verdiepende interviews met gemeenten en stakeholders.

5.2 Hoe is de invoering van de Wet aanpak woonoverlast in gemeenten verlopen?

Gemeenten hebben veelvuldig gebruik gemaakt van ondersteuning door andere gemeenten (63%) en door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (61%). De VNG heeft een modelverordening opgesteld die door veel gemeenten is overgenomen (84%), meestal als onderdeel van de Algemene plaatselijke verordening. Het CCV heeft, voortbouwend op de bestaande expertisefunctie rond de bestrijding van woonoverlast en met subsidie van het ministerie van BZK en JenV, bijeenkomsten voor gemeenten georganiseerd om kennis over de toepassing van de wet te verspreiden en uit te wisselen. Het CCV onderhoudt ook een website met informatie over de aanpak van woonoverlast.¹¹

Twee jaar na de invoering hebben 143 (70%) van de onderzochte 205 gemeenten een verordening vastgesteld, die de burgemeester de bevoegdheid geeft om het instrumentarium van de wet toe te passen. Nog eens 37 gemeenten (18%) zijn voornemens het te gaan doen, maar hebben het nog niet gedaan. Er zijn 25 gemeenten (12%) die geen verordening hebben vastgesteld en ook niet van plan zijn dat te gaan doen. Zij geven daarvoor als voornaamste redenen op dat het bestaande instrumentarium volstaat en/of dat zij niet met ernstige vormen van woonoverlast te maken hebben.

5.3 Hoe hebben gemeenten het beleid met betrekking tot de Wet aanpak woonoverlast ingevuld?

In de eerste versie van de VNG-modelverordening was opgenomen dat gemeenten beleidsregels dienden op te stellen. Deze bepaling is in een latere versie komen te vervallen. De reden was dat gemeenten er de voorkeur aan gaven om het beleid gaandeweg, in samenhang met de concrete aanpak van overlastsituaties, te ontwikkelen. Dit past bij de gedachte van het maatwerk dat bij de vaak complexe casussen hoort.

De meeste gemeenten met een verordening hebben de bevoegdheden voor de burgemeester inmiddels nader uitgewerkt in een beleidsregel (64%), zijn daarmee bezig of zijn dit concreet van plan (22%). In de beleidsregels wordt de afstemming op het bestaande instrumentarium het meest benoemd (72%). Gemeenten zien de Wet aanpak woonoverlast als een onderdeel van een breed palet aan maatregelen om woonoverlast terug te dringen.

Ook wordt in de beleidsregels aandacht besteed aan de aard van de overlast. De meeste gemeenten hebben de formulering uit de toelichting bij de modelverordening geheel (67%) of gedeeltelijk (10%) overgenomen. Bijna een kwart van de gemeenten heeft de vormen van overlast niet gespecificeerd (23%).

¹¹ Zie ook de informatie op de website van het CCV: <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/>.

5.4 Hoe verloopt de samenwerking met stakeholders bij de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?

Ruim een derde van de 143 gemeenten met een verordening heeft nieuwe afspraken gemaakt met ketenpartners over de toepassing en uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast. Zij maakten vrijwel allemaal afspraken met woningcorporaties en politie, iets minder dan de helft maakte afspraken met zorginstellingen. Over de samenwerking met politie en woningcorporaties zijn gemeenten vaker tevreden dan over die met de zorginstellingen.

Ook ongeveer een derde van de gemeenten met een verordening heeft nieuwe afspraken gemaakt met gemeentelijke diensten of afdelingen over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid rond woonoverlast. Deze samenwerking betreft in de meeste gevallen de afdelingen die zich bezighouden met veiligheid, handhaving en welzijn.

Van de gemeenten die nieuwe afspraken maakten over zaaksgerelateerde gegevens inclusief persoonsgegevens, legden veruit de meesten deze vast in een ondertekend convenant (77%).

De nieuwe afspraken met ketenpartners en gemeentelijke organisaties gaan in de meeste gevallen over de inzet van het instrumentarium (89%) en de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners (76%). In ongeveer de helft van de gemeenten gaat het over het afwegingskader (59%), de inzet van de burgemeester (58%), de inzet van instrumenten (52%), de uitwisseling van kennis (49%) en van zaaksgerelateerde gegevens *exclusief* persoonsgegevens (44%). In aanzienlijk mindere mate betreft het de uitwisseling van zaaksgerelateerde gegevens *inclusief* persoonsgegevens (26%).

5.5 Welke succesfactoren en knelpunten ervaren de gemeenten bij de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?

Van de 143 gemeenten met een verordening hebben 23 gemeenten (16%) ervaring opgedaan met het opleggen van een gedragsaanwijzing op grond van Wet aanpak woonoverlast (art. 151d Gemeentewet). Deze gemeenten noemen als succesfactoren met name de duidelijke regierol van de gemeente (78%) en de samenwerking met ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden (70%). In wat geringere mate worden ook de afspraken over handhaving genoemd (43%). Goede afspraken over gegevensuitwisseling worden niet vaak als succesfactor genoemd (17%).

Als belangrijkste knelpunten noemen deze 23 gemeenten de handhavingscapaciteit (52%), de uitwisseling van persoons- en zaaksgegevens (43%) en wat minder vaak het gebrek aan alternatieven voor de overlastgever, het gebrek aan jurisprudentie, eisen aan dossiervorming en operationele afstemming met ketenpartners.

5.6 Wat zijn de resultaten van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na invoering?

De eerste ervaringen, twee jaar na de invoering, laten zien dat het instrumentarium van de wet al in praktijk wordt gebracht. Voordat het komt tot het opleggen van een gedragsaanwijzing hebben gemeenten al de nodige voorafgaande maatregelen genomen. De 143 gemeenten met een verordening gebruiken daarvoor instrumenten als buurtbemiddeling (90%) en het opleggen van vrijwillige gedragsaanwijzingen (14%).

Bijna de helft van de gemeenten met een verordening (44%) waarschuwt eerst de overlastgever voor het opleggen van een gedragsaanwijzing op grond van de Wet aanpak woonoverlast. De gedragsaanwijzing zelf is in 23 gemeenten opgelegd (16%). Deze gemeenten legden er in totaal 27 op, in de vorm van een last onder dwangsom (74%) of een last onder bestuursdwang (26%). De 27 geconstateerde gedragsaanwijzingen zijn in de meeste gevallen opgelegd aan de eigenaar-bewoner (70%) en voor het overige aan huurders (30%). De aard van de overlast betrof in de meeste gevallen geluid- of geurhinder (81%) of intimidatie (63%). Hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in de woning aanwezig zijn (44%) en

hinder van dieren (26%) kwamen minder vaak voor. In de meeste gevallen was er (ook) sprake van zorgproblematiek (78%).

Als gevolg van de inzet van de gedragsaanwijzing is de overlast in de meeste gevallen verminderd (33%) of verdwenen (26%). Ook in de gevallen waarin de bewoner is verhuisd (15%) of de verhuur is gestaakt (4%) is de overlast vermoedelijk verdwenen. In enkele gevallen is de overlast niet verminderd (15%).

In twee gevallen heeft een overlastpleger bezwaar gemaakt tegen de opgelegde gedragsaanwijzing. In een van beide gevallen is het bezwaar verworpen en is de maatregel geheel in stand gebleven, in het andere geval loopt de procedure nog en is de adressant tegen de afwijzing van het bezwaar in beroep gegaan bij de rechtbank. De uitkomst van die procedure is nog niet bekend.

5.7 Wat zijn de ervaringen met de effectiviteit en de neveneffecten van de Wet aanpak woonoverlast?

Aan gemeenten is gevraagd om, alles bij elkaar genomen, te oordelen over de toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast. Zij oordelen daarover in overwegende mate positief (50%) of neutraal (44%); een klein deel is negatief (5%). Gemeenten mét een verordening, en zij die bezig zijn deze op te stellen, oordelen positiever (56% positief) dan gemeenten zonder verordening (20% positief). De 23 gemeenten die de wet al hebben toegepast door daadwerkelijk een gedragsaanwijzing op te leggen, oordelen aanzienlijk vaker positief (82%) over de toegevoegde waarde van de wet dan de andere gemeenten.

Tegelijk is uit de interviews duidelijk geworden dat het instrumentarium geen wondermiddel is om ernstige woonoverlast aan te pakken. Het gaat om ernstige overlast in doorgaans complexe situaties, die vaak om een veelvormige en multidisciplinaire aanpak vragen. Daarvan is de gedragsaanwijzing een onderdeel, met als sterk punt dat hij op specifieke gedragingen kan worden toegesneden en daardoor preciezer is dan andere maatregelen als gebieds- of contactverboden.

De interviews leren ook dat verschillende gemeenten de wet hebben toegepast voor overlast die veroorzaakt wordt door overlastgevers met psychische problemen die zorg vereisen. Het opleggen van sancties is hier een lastig punt; gemeenten zijn hierbij terughoudend vanwege angst voor escalatie van de problemen in plaats van de beoogde vermindering. Bijkomend ongewenst effect kan zijn dat de gemeente (en de zorginstellingen) het contact met de overlastgever kwijtraken. Slechts een beperkt deel van de gemeenten meent dan ook dat de Wet aanpak woonoverlast een geschikt instrument is voor overlastgevers met psychische problemen (22%); de meesten aarzelen daarover (47%) of zijn negatief (31%).

De vrees voor een te groot beroep op de gemeente bij de bestrijding van woonoverlast en een te sterke verschuiving naar de rol van de burgemeester lijkt tot dusverre niet gegrond. Met een stelling van deze strekking zijn meer gemeenten het oneens (41%) dan eens (29%). Ook relevant in dit verband is dat een beperkt aantal gemeenten met een verordening de gedragsaanwijzing daadwerkelijk heeft ingezet (16%), maar een groter aantal ermee heeft gewaarschuwd (44%). In de situaties waar de gedragsaanwijzing wel is gebruikt, zorgt de wet voor een versterking van de rol die de gemeente toch al had. In de onderzochte casussen is het niet zo dat andere partners zich terugtrekken.

Uit het onderzoek blijkt dat als gevolg van de (waarschuwing voor de) toepassing van de gedragsaanwijzing de overlast in de meeste gevallen is verminderd (33%) of verdwenen (26%). Het blijkt dat de resultaten met betrekking tot de overlast worden bereikt door het opvoeren van de druk. Soms is een waarschuwing voor of dreiging met de toepassing van instrumenten voldoende om tot gedragscorrectie te komen, soms is het nodig om de gedragsaanwijzing op te leggen en soms moet daarvoor de opgelegde dwangsom worden verbeurd. In enkele gevallen wordt niet het gewenste resultaat bereikt (15%).

Als belangrijkste neveneffect noemen de meeste gemeenten die ervaring hebben met het opleggen van een gedragsaanwijzing, dat de toepassing van de gedragsaanwijzing te hoge verwachtingen wekt bij de omgeving (83%). Veel minder vaak worden genoemd: verergering zorgproblematiek (35%), escalatie (22%), verschuiving naar andere vormen van overlast (13%) en moedwillig onterechte meldingen (9%).

Wat betreft de betrokkenheid van de omwonenden: zij worden vaak wel geïnformeerd over het opleggen van een gedragsaanwijzing, maar niet over de precieze inhoud ervan. Dat kan knellen, omdat omwonenden, door het signaleren van overtredingen en het indienen van klachten, een belangrijke rol hebben bij de handhaving van de afspraken die in de gedragsaanwijzing zijn vastgelegd. Het blijkt voor gemeenten niet duidelijk te zijn in hoeverre zij gedragsaanwijzingen geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen maken.

5.8 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Wat zijn de ervaringen van gemeenten met de invoering, de toepassing, de resultaten, de knelpunten en de effectiviteit van de Wet aanpak woonoverlast, twee jaar na de invoering?*

Dit onderzoek heeft het karakter van een tussenevaluatie. De tussenevaluatie is uitgevoerd op een moment dat de Wet aanpak woonoverlast nog relatief kort van kracht is. Uit de evaluatie blijkt dat op de peildatum van dit onderzoek (september 2019) 70 procent van de gemeenten de wet heeft ingevoerd in de zin dat er een verordening is aangenomen die de burgemeester de bevoegdheid geeft om het instrumentarium toe te passen. Circa 20 procent van de gemeenten is nog van plan dit te gaan doen; een wat kleiner deel – een op de acht gemeenten – is dat niet van plan. De meeste gemeenten hebben de verordening inmiddels uitgewerkt in een beleidsregel of zijn concreet van plan dat te doen.

De slotconclusie is dat gemeenten zich, alles bij elkaar genomen, gematigd positief tonen over de toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast; slechts een klein deel van hen is daarover negatief (5%). Gemeenten mét een verordening oordelen positiever (56% positief) dan gemeenten zonder (20% positief); en gemeenten die de wet al hebben toegepast door daadwerkelijk een gedragsaanwijzing op te leggen, oordelen nog weer positiever over de toegevoegde waarde van de wet (82% positief) dan de overige gemeenten (51% positief). Als gevolg van de inzet van de gedragsaanwijzing is de overlast verminderd of verdwenen (circa 60%). In 15% van de gevallen is de overlast niet verminderd. In de overige gevallen is de overlastgever verhuisd, dan wel is de verhuur gestaakt (circa 20%) of is het effect lastig te interpreteren (circa 5%).

Een fors aantal gemeenten heeft de wet benut door te waarschuwen voor de toepassing ervan (44%). Minder gemeenten hebben de wet in de praktijk toegepast door daadwerkelijk een gedragsaanwijzing op te leggen (16%). Voordat gemeenten overgaan tot het (waarschuwen voor) het opleggen van een gedragsaanwijzing op grond van de Wet aanpak woonoverlast, benutten zij eerst het verwante voorliggende instrumentarium (buurtbemiddeling, vrijwillige gedragsaanwijzing). Dit is een indicatie dat de Wet aanpak woonoverlast, in overeenstemming met de bedoeling van de wet, gezien wordt als een middel om alleen de zeer ernstige en hardnekkige vormen van woonoverlast aan te pakken en dat er niet gemakkelijk en lichtvaardig tot inzet van het instrumentarium wordt overgegaan. Dit past bij de ervaringen in de overlastsituaties waarin gedragsaanwijzingen daadwerkelijk zijn opgelegd. Het zijn situaties waarin de overlast ernstig en hardnekkig is en veel andere maatregelen zonder blijvend resultaat zijn ingezet. Door de gemeentelijke betrokkenen wordt de gedragsaanwijzing, met de mogelijkheid tot sanctionering, als een ultimatum remedium beschouwd, zoals ook is bedoeld door de wetgever. De overlastsituaties zijn ernstig en dat impliceert dat een oplossing niet gemakkelijk en met één instrument bereikt wordt. Dat geldt ook voor de gedragsaanwijzing. Het is een stukje van een puzzel, zeker geen wondermiddel en de inzet leidt niet altijd tot een blijvende oplossing. De (waarschuwing voor de) gedragsaanwijzing kan bijdragen aan een vermindering of zelfs het stoppen van de overlast, maar we zien ook dat gemeenten bij overlastgevers met psychische problemen terughoudend zijn met het effectueren ervan uit vrees voor escalatie en averechtse effecten.

Als belangrijkste succesfactoren bij het opleggen van een gedragsaanwijzing noemen gemeenten de duidelijke regierol bij de gemeente en de samenwerking met ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden. Afspraken over gegevensuitwisseling van zaaks- en persoonsgegevens worden niet vaak als succesfactor en wel als belangrijk knelpunt wordt genoemd. Als belangrijkste knelpunt noem men de handhavingscapaciteit.

Zo kort na de invoering kan de toepassing van de wet in de praktijk als experimenteel worden gekarakteriseerd. Gemeenten noemen haken en ogen bij de implementatie, de inhoud, de samenwerking, de gegevensuitwisseling en de handhaving. Dat leidt tot verschillende posities: voorzichtigheid, om te voorkomen dat de gemeente later door de rechter wordt teruggefloten; aan de andere kant ook pionierend en de grenzen opzoekend om ernstige en herhaaldelijke overlast voor omwonenden eindelijk te kunnen aanpakken.

Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan behoefte te hebben aan nadere ondersteuning bij de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast. Het gaat in de kern om de behoefte aan meer juridische en praktische kennis en kennisdeling met andere gemeenten en ketenpartijen. Gemeenten kunnen daarvoor gebruik maken van de kennis- en leerbijeenkomsten van het CCV. In het onderzoek is niet helemaal duidelijk geworden waar de lacunes zitten in het bestaande ondersteuningsaanbod. Dat gemeenten (nog) geen gebruik hebben gemaakt van de bijeenkomsten van het CCV, kan te maken hebben met een te grote belangstelling in verhouding tot de capaciteit. De uitgebreide website over de aanpak van woonoverlast die het CCV onderhoudt is ook voor iedere belangstellende beschikbaar.

Tot slot: dicht de wet de leemte die bij de aanpak van ernstige en hardnekkige vormen van woonoverlast veroorzaakt wordt door (met name) woningbezitters en bij particuliere verhuur? De tussenevaluatie laat zien dat het instrumentarium daaraan in ieder geval een welkome bijdrage levert.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

B.1.1 Interviews

Verkennde interviews:

- De heer M. Groot Nibbelink, VNG
- Mevrouw K. Steverink, CCV
- De heer S. Bakker en de heer V. Moors, ministerie van BZK

Interviews met gemeenten en stakeholders:

Tabel B.1 Respondenten gemeenten en stakeholders

	Respondent vanuit gemeente	Respondent vanuit ketenpartij
Breda	(Beleids) Adviseur Afdeling Veiligheid en Leefomgeving	Woningcorporatie
Brummen	Adviseur OOV	Politie
Bodegraven-Reeuwijk	Medewerker Team Handhaving & Veiligheid	Politie
Dordrecht	Beleidsadviseur Veiligheid	Wijkmanagement
Leeuwarden	Beleidsadviseur OOV	Politie
Leusden	Adviseur OOV	
Papendrecht	Gemeente advocaat	Zorg
Rotterdam	Coördinator Woonoverlast	Zorg, wijkcoach OGGZ
Rotterdam	Beleidsadviseur, Afdeling Wijkveiligheid, Team Woonoverlast	
Schouwen-Duiveland	Coördinator afdeling Handhaving	
Zaltbommel	Beleidsadviseur Integrale Veiligheid	
Nuenen	Medewerker Veiligheid	

B.1.2 Respons enquête onder gemeenten

Tabel B.2 Responsoverzicht gemeenten

	respons	totaal	responsperc.
> 250.000	3	4	75%
100.000-250.000	18	28	64%
50.000-100.000	34	55	62%
20.000-50.000	114	186	61%
<20.000	36	82	44%
	205	355	58%
	respons	aantal	responsperc.
Zuid	66	106	62%
Midden	47	82	57%
West	70	125	56%
Noord	22	42	52%
	205	355	58%
	respons	aantal	responsperc.
Limburg	23	31	74%
Utrecht	19	26	73%
Drenthe	8	12	67%
Flevoland	4	6	67%
Zeeland	8	13	62%
Fryslân	11	18	61%
Gelderland	31	51	61%
Zuid-Holland	31	52	60%
Noord-Brabant	35	62	56%
Overijssel	12	25	48%
Noord-Holland	20	47	43%
Groningen	3	12	25%
	205	355	58%

Bijlage 2 Enquête onder gemeenten: vragenlijst

Inleiding

Deze vragenlijst wordt aan u voorgelegd in het kader van de tussentijdse evaluatie van de Wet aanpak woonoverlast. Vragen of opmerkingen over de enquête of het onderzoek kunt u richten aan helpdesk.waw@regioplan.nl. Alvast hartelijk dank voor uw moeite en tijd!

Wel of geen beleid

Heeft uw gemeente (gemeenteraad) een verordening op grond van de Wet aanpak woonoverlast vastgesteld? q1

- Ja
- Nee, maar wel van plan om dat te gaan doen
- Nee, en ook geen plan om dat te gaan doen

Waarom heeft uw gemeenteraad geen verordening op grond van de Wet aanpak woonoverlast vastgesteld? q2

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- We hebben niet of nauwelijks te maken met ernstige woonoverlast
- De aanpak van woonoverlast verloopt goed met het bestaande instrumentarium
- Het primaat bij de aanpak van woonoverlast moet bij andere partijen liggen, niet bij de burgemeester
- Een verordening zou ertoe leiden dat andere partijen zich minder actief opstellen bij de aanpak van woonoverlast
- We hebben wel de ambitie, maar zijn er (nog) niet aan toegekomen (capaciteit)
- Het heeft bij ons geen prioriteit
- Anders, namelijk_____

Maakt uw gemeente gebruik van buurtbemiddeling als eerste stap in de aanpak van overlast? q3

- Ja
- Nee

Wat was voor uw gemeente de aanleiding om een verordening op grond van de Wet aanpak woonoverlast vast te stellen? q4

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Aanwezigheid van gevallen van woonoverlast die niet met het bestaande instrumentarium aangepakt konden worden
- Vragen/voorstellen vanuit de gemeenteraad
- Vragen/voorstellen van derden (overige instellingen/keten/netwerkpartners)
- Verzoeken of melding door burgers
- Volledigheid instrumentarium voor de toekomst
- Anders, namelijk_____

Heeft u bij de invoering van de Wet aanpak woonoverlast gebruik gemaakt van ondersteuning of informatie van instellingen buiten de gemeente? q5

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Ja, van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Ja, van de VNG
- Ja, van het ministerie van BZK
- Ja, van andere gemeenten
- Ja, van corporaties
- Ja, van politie
- Ja, van zorginstellingen
- Ja, anders, namelijk_____
- Nee
- Weet niet

Inhoud

Heeft uw gemeente de bevoegdheden voor de burgemeester nader ingekaderd of aangescherpt in vergelijking met de formuleringen in de Wet aanpak woonoverlast? q6

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Nee, we hebben de modeltekst van de VNG (Model APV-bepaling) vrijwel ongewijzigd overgenomen
- Ja, we hebben de bevoegdheden nader aangescherpt door:_____
- Weet niet

Heeft uw gemeente beleidsregels opgesteld voor de uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast? q7

- Ja
- Nee, maar we zijn er nu mee bezig
- Nee, maar we zijn concreet van plan om dat te gaan
- Nee, en we hebben geen concreet plan om dat te gaan doen
- Nee, we gaan het eerst zonder proberen

Heeft uw gemeente bij de implementatie van de Wet aanpak woonoverlast expliciet aandacht besteed aan de afstemming op het bestaande instrumentarium van de Woningwet, de Huisvestingswet, de Gemeentewet en de Opiumwet, hetzij in beleidsnota, verordening of beleidsregels? q8

- Ja, we zien de Wet aanpak woonoverlast als een integraal onderdeel van een breed pakket om diverse vormen van woonoverlast aan te pakken. We zoeken daarom actief naar raakvlakken van en aansluiting tussen de diverse instrumenten
- Nee, we hebben niet expliciet aandacht besteed aan de aansluiting tussen de instrumenten
- Weet niet

In de toelichting op de Wet aanpak woonoverlast is geen sluitende definitie opgenomen van overlast waarop de wet zich richt. Het moet om ernstige en herhaaldelijke overlast gaan. Bij wijze van voorbeeld worden genoemd geluid- of geurhinder, hinder van dieren, hinder van bezoekers, overlast door vervuiling of verwaarlozing en intimidatie van derden. Deze omschrijving is tevens in de model APV-bepaling van de VNG opgenomen.

Heeft uw gemeente in de verordening of de beleidsregels het soort overlast nader gespecificeerd en/of andere vormen van overlast benoemd? q9

- Wij hebben de vormen van overlast helemaal niet gespecificeerd
- Wij hebben de formulering uit de toelichting bij de wet (i.c. de model APV-verordening) overgenomen
- Wij hebben een of meer vormen van overlast, in de toelichting bij de wet genoemd, expliciet niet opgenomen, namelijk_____
- Wij hebben een of meer vormen van overlast, niet in de toelichting bij de wet genoemd, expliciet wel opgenomen, namelijk_____

Samenwerking/ketenpartners

Heeft uw gemeente naar aanleiding van de implementatie van de Wet aanpak woonoverlast nieuwe afspraken gemaakt met ketenpartners (stakeholders) over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid rond woonoverlast? q10

- Nee, we hebben geen nieuwe afspraken met stakeholders gemaakt
- Ja, we hebben nieuwe afspraken met stakeholders gemaakt
- Weet niet_____

Met welke ketenpartners heeft uw gemeente naar aanleiding van de implementatie van de Wet aanpak woonoverlast nieuwe afspraken gemaakt over de aanpak van woonoverlast? q11

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Woningcorporaties
- Bewonersorganisaties
- Politie
- Zorginstellingen
- Anders, namelijk_____

Heeft uw gemeente naar aanleiding van de implementatie van de Wet aanpak woonoverlast nieuwe afspraken gemaakt tussen gemeentelijke diensten of afdelingen over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid rond woonoverlast? q71

- Nee, we hebben geen nieuwe afspraken tussen gemeentelijke diensten en afdelingen gemaakt
- Ja, we hebben nieuwe afspraken tussen gemeentelijke diensten of afdelingen gemaakt
- Weet niet

Met welke afdelingen binnen uw gemeente heeft uw gemeente naar aanleiding van de implementatie van de Wet aanpak woonoverlast nieuwe afspraken gemaakt over de aanpak van woonoverlast? q12

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Bouw- en woningtoezicht
- Veiligheid
- Welzijn
- Handhaving
- Anders, namelijk_____

Over welke onderwerpen heeft uw gemeente naar aanleiding van de implementatie van de Wet aanpak woonoverlast nieuwe afspraken gemaakt met de ketenpartners en afdelingen binnen de gemeente over de aanpak van woonoverlast? q13

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners
- Inzet van instrumentarium (niet-juridisch en juridisch)
- Afwegingskader voor het inzetten van bevoegdheden
- Inzet van instrumentarium (niet-juridisch en juridisch)
- Moment waarop een beroep wordt gedaan op formele betrokkenheid van de burgemeester
- Uitwisseling van zaaksgelateerde gegevens (niet zijnde persoonsgegevens)
- Uitwisseling van gegevens van bij de overlast betrokken personen (persoonsgegevens onder AVG, Wet politiegegevens (Wpg) of andere relevante wetgeving)
- Uitwisseling van kennis over de aanpak van woonoverlast
- Anders, namelijk_____

Hoe tevreden bent u over de samenwerking mbt de Wet aanpak woonoverlast met deze partners? q14

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden
Woningcorporaties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bewonersorganisaties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zorginstellingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anders, namelijk_____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Uw gemeente heeft nieuwe afspraken gemaakt over de uitwisseling van persoonsgegevens rond de aanpak van woonoverlast met inzet van instrumenten uit de Wet aanpak woonoverlast. Met welke ketenpartners heeft uw gemeente hierover afspraken gemaakt? q15

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Eigen afdelingen, namelijk_____
- Woningcorporaties
- Bewonersorganisaties
- Politie
- Zorginstellingen
- Anders, namelijk_____

In welke vorm zijn de afspraken over de uitwisseling van persoonsgegevens rond de aanpak van woonoverlast vastgelegd? q16

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Mondeling
- Schriftelijk in verslagen en notities
- In gedragsaanwijzing zelf
- Een ondertekend convenant
- Anders, namelijk_____

Toepassing en resultaten

Hoe vaak heeft uw gemeente de Wet aanpak woonoverlast toegepast door te waarschuwen voor of te dreigen met toepassing van instrumenten? Dat wil zeggen: zonder dat de instrumenten daadwerkelijk zijn ingezet? q17

- Nog nooit
- Eén keer
- Meer dan eens, namelijk_____

Hoe vaak heeft uw gemeente een vrijwillige gedragsaanwijzing opgelegd? q18

- Nog nooit
- Eén keer
- Meer dan eens, namelijk_____

Hoe vaak heeft uw gemeente een gedragsaanwijzing opgelegd op grond van de Wet aanpak woonoverlast? q19

- Nog nooit
- Eén keer
- Meer dan eens, namelijk_____

Casus 1

U heeft aangegeven dat het instrumentarium van de WAW in uw gemeente tenminste in één casus is toegepast. De volgende vragen gaan over de eerste keer dat de wet in uw gemeente is toegepast.

Voor welke onderwerpen is de WAW toegepast? q20

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Geluid- of geurhinder
- Hinder van dieren
- Hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in de woning aanwezig zijn
- Overlast door vervuiling of verwaarlozing
- Intimidatie
- Anders, namelijk_____

In welke vorm is de gedragsaanwijzing opgelegd? q21

- Last onder bestuursdwang
- Last onder dwangsom

- Last onder bestuursdwang_____

Aan wie is de gedragsaanwijzing opgelegd? q22

- Eigenaar/bewoner
- Eigenaar/verhuurder
- Bewoner/huurder

Heeft de persoon aan wie de gedragsaanwijzing is opgelegd bezwaar gemaakt? q23

- Ja
- Nee

Wat was de uitkomst van de bezwaarprocedure? q24

- Het bezwaar is gehonoreerd, maatregel is ingetrokken
- Het bezwaar is verworpen, maatregel is geheel in stand gebleven
- Het bezwaar is verworpen, maatregel is gedeeltelijk in stand gebleven
- Onbekend: procedure loopt nog

Op welke gronden is het bezwaar gehonoreerd? q25

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Strijdig met WAW
- Strijdig met verordening
- Strijdig met beleidsregels
- Geen ultimatum remedium
- Geen directe woonomgeving
- Niet proportioneel
- Ernstige hinder was op andere geschikte wijze tegen te gaan
- Onvoldoende bewijs in dossier
- Strijd met art 8 EVRM, en of art 1 eerste protocol bij het EVRM
- Strijdig met algemene beginselen van behoorlijk bestuur
- Anders, namelijk_____

Is de persoon aan wie de gedragsaanwijzing is opgelegd in beroep gegaan bij de rechter? q26

- Ja
- Nee

Wat was de uitspraak in de beroepsprocedure? q27

- Eiser geheel/grotendeels in het gelijk gesteld
- Gemeente geheel/ grotendeels in het gelijk gesteld
- Onbekend

Was er sprake van zorgproblematiek, waardoor een of meer zorginstellingen bij de casus zijn betrokken? q29

- Nee, geen zorgproblematiek
- Wel zorgproblematiek, maar geen betrokkenheid van een of meer zorginstellingen
- Wel zorgproblematiek, wel betrokkenheid van een of meer zorginstellingen
- Niet te beoordelen
- Onbekend

Is er in deze casus sprake geweest van het daadwerkelijk sluiten van de woning (op basis van de Opiumwet, Gemeentewet of Woningwet)? q31

- Ja
- Nee

Hoe heeft de overlast zich na de toepassing van de Wet aanpak woonoverlast ontwikkeld? q28

- De overlast is niet verminderd
- De overlast is verminderd, maar niet verdwenen
- De overlast is verdwenen
- De bewoner is verhuisd
- De verhuur (bijvoorbeeld Airbnb) is gestaakt

Casus 2

[ALS CASUS 1]

Casus 3

[ALS CASUS 1]

Succesfactoren en knelpunten

Welke knelpunten doen zich voor bij de toepassing van het instrumentarium? q32

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Betrokkenheid ketenpartners
- Operationele afstemming met ketenpartners
- Uitwisseling persoons- en zaakgegevens
- Ontbreken alternatieven voor overlastgever
- Eisen aan dossiervorming
- Handhaving capaciteit
- Gebrek aan jurisprudentie
- Anders, namelijk _____

Wat zijn succesfactoren bij de toepassing van het instrumentarium? q33

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Goede afspraken met ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden
- Tijdige afspraken of protocol gegevensuitwisseling
- Duidelijke regierol bij gemeente
- Duidelijke afspraken over handhaving
- Anders, namelijk_____

Welke positieve en negatieve neveneffecten doen zich voor bij de toepassing van de instrumenten van de Wet aanpak woonoverlast? q34

Let op: meerdere antwoorden mogelijk

- Invloed op zorgproblematiek/verergering zorgproblematiek
- Escalatie door (dreigen met / waarschuwen voor) inzet instrumenten
- Te hoge verwachtingen van de omgeving
- Verschuiving naar andere vormen van overlast
- Moedwillig onterechte meldingen
- Anders, namelijk_____

Opinies en ervaringen

De Wet aanpak woonoverlast is een effectief instrument voor de aanpak van ernstige en langdurige woonoverlast in onze gemeente q61

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

De Wet aanpak woonoverlast is een goede aanvulling op het bestaande instrumentarium voor de bestrijding van woonoverlast q62

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

De Wet aanpak woonoverlast biedt goede mogelijkheden om overlastgevers aan te pakken die te maken hebben met (psychische) problematiek waarvoor zij zorg nodig hebben q63

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

De manier waarop de uitwisseling van gegevens met de politie nu geregeld is, belemmert een effectieve aanpak van ernstige en herhaaldelijke woonoverlast met de instrumenten van de Wet aanpak woonoverlast q64

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

De Wet aanpak woonoverlast leidt ertoe dat ketenpartners minder actief worden bij de aanpak van ernstige woonoverlast q65

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

De Wet aanpak woonoverlast leidt ertoe dat de burgemeester te gemakkelijk bij gevallen van woonoverlast betrokken wordt, de problemen worden naar hem of haar afgeschoven q66

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

De aanpak van woonoverlast wordt in onze gemeente gehinderd door een gebrek aan goede dossiervorming q67

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Neutraal
- Mee eens
- Helemaal mee eens

Hoe beoordeelt u, alles bij elkaar genomen, de toegevoegde waarde van de Wet aanpak woonoverlast? q68

- Zeer negatief
- Negatief
- Neutraal
- Positief
- Zeer positief

Kennis en ondersteuning

Heeft u behoefte aan meer ondersteuning bij de implementatie of uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast? q37

- Ja
- Nee

Waar heeft u behoefte aan bij de implementatie of uitvoering van de Wet aanpak woonoverlast?
q69

Ten slotte

Over dit onderzoek wordt vertrouwelijk gerapporteerd. Dat betekent dat over de bevindingen zodanig wordt gerapporteerd dat deze niet tot individuele gemeenten kunnen worden herleid. Voor het onderzoek is het nuttig om de gemeentenamen te kennen, omdat dan gemeentekennmerken aan het onderzoeksbestand kunnen worden toegevoegd uit andere bronnen (grootteklasse, provincie, sociale structuur, centrumfunctie).

Hartelijk dank voor het invullen van de enquête!

Gemeentenaam:

q38

Hartelijk dank, uw antwoorden zijn succesvol opgeslagen.
Uw antwoorden vindt u hier: [link](#)



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl