Protocol

problematische woonhygiëne

GGD Groningen

Samen werken aan gezondheid

December 2017

1 Inleiding

De gemeente Groningen wordt ongeveer 120 keer per jaar geconfronteerd met problematische woonhygiëne, variërend van lichte tot ernstige vervuiling. Meestal gaat het om licht problematische woonhygiëne, maar soms zijn het ernstige woonproblemen of er is sprake van extreme vervuiling en/of hoarding. In veel gevallen lukt het door inspanning van de hulpverlening om met medewerking van de 'veroorzaker(s)' de hygiënische woonproblemen binnen aanvaardbare grenzen te brengen.
Bij problematische woonhygiëne is sprake van een onhygiënische toestand van een woning, een gebouw of een terrein. Het probleem wordt veroorzaakt door het gedrag van één of meerdere bewoners. De onhygiënische toestand leidt tot ernstige stankoverlast of overlast van ongedierte. Dit levert o.a. infectiegevaar op voor de volksgezondheid, maar ook voor de betreffende bewoner zelf.
Ook kunnen vervuilde woningen een groter risico bij brand hebben, doordat er te veel materialen of goederen in de woning staan.

Bij problematische woonhygiëne wordt altijd een traject ingezet gericht op zorg en hulpverlening. De intentie hierbij is om in overleg met de betrokkene(n) de vervuiling op vrijwillige basis aan te pakken. Als het niet lukt om iemand te bewegen om zelf of met hulp een einde te maken aan een ernstige onhygiënische toestand van de woning en/of tuin dan komt dit protocol in beeld. Hierbij kan dwang worden toegepast. Het traject is er op gericht de cliënt weer een menswaardig bestaan te geven en recidive te voorkomen.

Bij lichte vervuilingen is het niet mogelijk een ruiming af te dwingen. Uit preventief oogpunt is het echter wel belangrijk om de lichte vervuilingen niet te laten escaleren tot ernstige vervuilingen. Daarom is het van belang dat vanuit de Wij-teams vroegtijdig contact met de betreffende bewoner wordt gelegd, waarbij vooralsnog het bieden van ondersteuning prioriteit heeft.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van dit protocol ligt in handen van GGD Groningen. Evaluatie vindt plaats in december 2018.

GGD Groningen, december 2017

2 Doel en reikwijdte van het protocol

Het protocol is opgesteld om in een geval van een zeer ernstige/extreme vervuiling een efficiënte en effectieve werkwijze te kunnen realiseren. Het belangrijkste doel is de cliënt weer een ‘menswaardig’ bestaan te geven en recidive te voorkomen. Daarnaast is het protocol erop gericht om:

- de samenwerking tussen diverse organisaties en instanties rondom extreme vervuilingen te formaliseren;
- (eerder) van elkaars deskundigheid gebruik te maken;
- de verschillende netwerken rondom de vervuilde en overlast gevende bewoner af te stemmen;
- de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de verschillende samenwerkingspartners helder te beschrijven;
- duidelijkheid te verschaffen over de coördinatie van het hele traject.

Het protocol is ontwikkeld voor de gemeente Groningen, maar kan met enige regionale aanpassingen ook uitgerold worden binnen andere gemeenten.

Uitgangspunten

Er wordt uitgegaan van 3 verschillende fasen van vervuiling (zie paragraaf 4).
Belangrijk uitgangspunt is dat bij enkelvoudige problematiek en medewerking van de bewoner (fase 1), de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de vervuiling bij de bewoner ligt, al dan niet met ondersteuning vanuit het Wij-team. De bewoner wordt aangespoord om zelf regie te nemen. Bij verdergaande problematiek (fase 2) of bij ernstige of extreme vervuiling waarbij gevaar bestaat voor de bewoner zelf of zijn/haar omgeving en waarbij acuut optreden middels drang en dwang noodzakelijk is, is coördinatie gewenst en wordt de GGD betrokken. De Coördinator problematische woonhygiëne en van de GGD bekijkt op basis van de beschikbare informatie of het protocol moet worden opgestart waarbij de GGD de rol van procesregisseur op zich neemt of dat kan worden volstaan met een advies vanuit de GGD.
Criteria voor het opstarten van het protocol zijn:

- geen medewerking van bewoner, ernstige gezondheid- of veiligheidsrisico’s voor de bewoner en/of zijn omgeving, ernstige overlast (ongedierte of stank) voor de omgeving.

In gezamenlijkheid met de afdeling Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (hierna te noemen VTH) wordt de afweging gemaakt of het toepassen van drang en dwang noodzakelijk maar ook mogelijk is. Het kan voorkomen dat er vanuit de zorgvraag een behoefte is aan de inzet van bestuursdwang maar dat dit vanuit het wettelijk kader niet mogelijk is. In dat geval kan worden bekeken in hoeverre andere wet- en regelgeving, zoals de Wet op de Publieke Gezondheid (WPG), de mogelijkheid biedt om in te grijpen.

Aanpak bij huurwoningen

Met de woningcorporaties is afgesproken dat meldingen van vervuilingen in huurwoningen die behoren tot fase 1 en 2 (zie paragraaf 4) worden gemeld bij het Wij-team van de desbetreffende wijk. De Wij- medewerker zal samen met de woningcorporatie een bezoek brengen aan de bewoner en een inschatting maken van de situatie. Pas wanneer zij geen toegang krijgen of de bewoner kan of wil niet meewerken, wordt door de medewerker uit het Wij-team de melding doorgegeven aan de GGD (Coördinator problematische woonhygiëne). De Coördinator problematische woonhygiëne van de GGD bepaalt of het protocol dient te worden opgestart. In het door de GGD georganiseerde casusoverleg wordt een plan van aanpak gemaakt waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een oplossing en daarmee de verkenning van en daadwerkelijke inzet van juridische maatregelen, in eerste instantie bij de corporatie ligt.

3 Wettelijk kader

Woningwet en Bouwbesluit

De gemeente kan bestuursrechtelijk optreden tegen ernstige hygiënische woonproblemen op het moment dat een van de bepalingen uit de Woningwet, het Bouwbesluit of de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) wordt overtreden. Met name de artikelen 1a, 1b, en 17 van de Woningwet bieden juridische mogelijkheden voor het aanpakken van woonoverlast. De handhaving van woonoverlast op grond van deze wetten en regels wordt binnen de gemeente Groningen verricht door de afdeling VTH.

Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)

Toepassing van bestuursdwang: toegang verkrijgen tot de woning en/of tuin

Het college van B&W is bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 125 van de Gemeentewet. De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) regelt de bestuursdwang in de artikelen 5:21 tot en met 5:31. De Awb geeft een toezichthouder de bevoegdheid om, zonder toestemming van de bewoner, alle plaatsen te betreden, echter met uitzondering van een woning (art 5-15). Om woningen te kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner is op grond van artikel 2, lid 1 van de Algemene Wet op het Binnentreden (Awbi) een schriftelijke machtiging vereist, welke door de burgemeester kan worden afgegeven. In de Awbi staan ook de procedureregels voor het binnentreden beschreven.

Brandgevaar

De afdeling Risicobeheersing van de Brandweer heeft als taak het voorkomen en beheersen van veiligheidsrisico's, in dit geval van brand of ongevallen bij brand. De taak is omschreven in de Wet Veiligheidsregio's, art. 3. De GGD of afdeling VTH van de gemeente Groningen neemt, bij vermoedens van brandgevaar, contact op met de Brandweer. De Brandweer kan een inschatting maken van aanwezige risico's voor het ontstaan van brand en van de aanwezige vuurbelasting in de woning. Wanneer direct maatregelen worden genomen door de vuurlast te verkleinen, dan is het risico mogelijk naar aanvaardbare grenzen gebracht. Zijn de risico's voor de bewoners of de omgeving en/of hulpverleners onverantwoord hoog, dan worden de uitkomsten gebruikt als onderbouwing om een gedwongen ontruiming in gang te zetten.

Wet Publieke Gezondheid

Bepalingen in de wet Publieke Gezondheid bieden ook mogelijkheden om in te grijpen. Het gaat bij deze bepalingen enerzijds over de te nemen maatregelen en anderzijds over de bewaking en de bevordering van de volksgezondheid, voor zover deze samenhangen met andere risico's met een collectief karakter. De betreffende regelgeving biedt de mogelijkheid om de cliënt hulp te bieden om zo de kans op recidive te verminderen. Zodra er een vermoeden is van een besmetting of ziekte van mens of dier in een situatie van extreme vervuiling, moet overleg plaatsvinden met de arts Infectieziekten van de GGD. Allereerst om vast te stellen of er een noodzaak bestaat voor verder diagnostiek en behandeling. Daarnaast om op basis van de beschikbare gegevens eventuele actie te kunnen ondernemen zoals beschreven in de wet Publieke Gezondheid.

De **Politiewet** biedt de bevoegdheid een woning te betreden indien het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven en/of het handhaven van de rechtsorde terstond nodig is. In het geval van binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is een machtiging binnentreden nodig welke afgegeven wordt door de burgemeester

Het huurrecht en de algemene huurvoorwaarden van woningcorporaties

In de algemene huurvoorwaarden staan de rechten en plichten van zowel de huurder als verhuurder beschreven. Op grond van deze voorwaarden, die overigens per corporatie kunnen verschillen, kan de woningcorporatie veelal optreden tegen de huurder die zijn woning en/of woonomgeving verwaarloost. Soms op straffe van een contractuele boete.

Daarnaast vloeit uit het huurrecht voort dat een huurder zich als een goed huurder moet gedragen. Als een huurder tekortschiet in het nakomen van zijn verplichtingen en hij is niet vatbaar voor waarschuwingen en/of hulp, dan kan de rechter gevraagd worden de huurder te veroordelen om iets te doen (bijvoorbeeld opruimen, of iemand toelaten tot de woning) of iets juist niet te doen. Vaak op straffe van een dwangsom. In het uiterste geval kan (via de rechter) de huurovereenkomst ontbonden worden.

4 Fasen van vervuiling

Fase 1:
Fase 1 kenmerkt zich door een dreigende vervuiling waarbij het signaal en de problematiek soms duidelijk is maar soms ook niet. De bewoner wordt zoveel als het kan in het proces betrokken en daar waar mogelijk aangesproken op zelfregie. Ondersteuning (casusregie) vindt plaats vanuit het Wij- team.

Indien het vervuiling in een huurwoning betreft is de woningcorporatie verantwoordelijk voor het aanspreken van de bewoner op naleving van de verplichtingen zoals beschreven in de algemene huurvoorwaarden. Indien bij de woningcorporatie het vermoeden bestaat dat de vervuiling het gevolg is van enkelvoudige dan wel meervoudige problemen van de bewoner, wordt dit vermoeden doorgegeven aan het Wij-team. Vanuit het Wij-team wordt dan zo nodig een ondersteuningstraject gestart. Wanneer het signaal in eerste instantie binnenkomt bij het Wij-team, betrekt de medewerker van het Wij-team de woningcorporatie.

Fase 2:
Fase 2 kenmerkt zich door ernstige vervuiling, waarbij geen sprake is van een levensbedreigende situatie maar er wel klachten van omwonenden (kunnen) zijn. Ook in deze fase wordt de bewoner zoveel mogelijk betrokken. De casusregie ligt bij de medewerker van het betrokken Wij-team. Bij een huurwoning ligt de verantwoordelijkheid voor het aanspreken van de bewoner op naleving van verplichtingen zoals beschreven in de algemene huurvoorwaarden bij de woningcorporatie. Indien de bewoner niet wil meewerken, kan de GGD worden benaderd voor advies en kan mogelijk een drang of dwangtraject georganiseerd worden. Wanneer de Coördinator problematische woonhygiëne besluit tot de start van een drang- of dwangtraject, treedt dit protocol in werking. De GGD organiseert als zijnde procesregisseur een overleg tussen betrokken partijen over de te volgen strategie en in gezamenlijkheid wordt een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak is erop gericht de bewoner te motiveren tot een vrijwillige ruiming / schoonmaak. VTH wordt in dit stadium betrokken door de GGD om de mogelijkheid van toepassing bestuursdwang te onderzoeken en omdat zij mogelijk kunnen zorgen voor verrijking van informatie. Indien het een huurwoning betreft zal VTH worden uitgenodigd ten behoeve van deze mogelijke informatieverrijking, maar ligt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een oplossing en de afweging voor mogelijke inzet van juridische maatregelen bij de corporatie.
De casusregie blijft in principe bij de medewerker in het Wij-team liggen, tenzij er redenen zijn (bv het niet schaden van de vertrouwensrelatie) om deze elders te beleggen. In dat geval kan de casusregie tijdelijk bij de GGD (OGGz) komen te liggen.

Fase 3:
In fase 3 is sprake van een dermate ernstige vervuiling dat gevaar bestaat voor de (volks)gezondheid of veiligheid van bewoner of omgeving. In deze fase is ook vaak sprake van veel meldingen uit de omgeving. Er is actie nodig op korte termijn. Indien de bewoner niet wil meewerken wordt opgeschaald naar de Coördinator problematische woonhygiëne van de GGD die dit protocol in werking stelt. Klachten van omwonenden worden schriftelijk bij VTH ingediend, zodat een dossier opgebouwd kan worden. De procedurele stappen tijdens deze fase worden verder uitgewerkt in paragraaf 5.

5 Procedure bij een (zeer) ernstige vervuiling (fase 3)

Achtereenvolgens worden hier de stappen besproken die gezet kunnen of moeten worden als er sprake is van ernstige vervuiling en een dwang- en drangtraject nodig is.

1 Casusoverleg
Bij hygiënische woonproblemen is vaak sprake van complexe meervoudige sociale problematiek. Dit vraagt om meer en structurelere zorg. De OGGz medewerker van de GGD organiseert als zijnde procesregisseur een casusoverleg met relevante netwerkpartners waarbij in gezamenlijkheid een plan van aanpak wordt opgesteld. De casusregie met betrekking tot de zorg blijft bij de medewerker van het Wij-team liggen. Indien nodig kan ook de casusregie tijdelijk naar de GGD gaan, bijvoorbeeld wanneer drang en dwang de vertrouwensrelatie met de cliënt verstoort. Het ondersteuningstraject is doorlopende van aard en stopt niet op het moment dat een vervuilingstraject wordt ingegaan. Beide trajecten versterken elkaar en vullen elkaar aan.
Bij dit casusoverleg schuift ook de afdeling Vergunning, Toezicht en Handhaving van de gemeente aan om de mogelijkheden van inzet van bestuursdwang te onderzoeken. Indien het een huurwoning betreft, schuift ook de woningcorporatie aan.

2 Bestuursdwang
Het toepassen van bestuursdwang is mogelijk zodra er sprake is van een bevoegdheid tot handhaven. Daarbij moet sprake zijn van een overtreding. Voorafgaand aan het toepassen van bestuursdwang is al een aantal brieven verstuurd, waarin duidelijk naar voren komt dat het vermoeden bestaat van een overtreding en dat op basis daarvan mogelijk bestuursdwang kan worden toegepast. Deze brieven kunnen gezien worden als ‘vriendelijke fase’-brieven. Wanneer de bewoner niet meewerkt aan het oplossen van de situatie, worden achtereenvolgens de hierna beschreven stappen gezet. De procesregisseur (GGD-OGGz) ziet er op toe dat er bij iedere stap afstemming is tussen de inspecteur van VTH en de betrokken hulpverlener waarbij het doel is de bewoner alsnog te motiveren tot een vrijwillige ruiming en zodat voorkomen wordt dat de zorg- en hulpvraag van de bewoner over het hoofd wordt gezien. De casusregie ligt vanaf het moment van het toepassen van bestuursdwang bij VTH, die daarmee verantwoordelijk is voor de te nemen stappen en voor het betrekken van andere partijen (bv politie, schoonmaakbedrijf en aannemer) in zoverre dat dat nodig is.

2.1 Vooraankondiging
De bewoner wordt door middel van een brief op de hoogte gesteld van het voornemen van de gemeente een last onder dwangsom op te leggen en krijgt gedurende een week de gelegenheid om zijn zienswijze in te dienen. In deze brief wordt ook een datum genoemd waarop de inspecteur van de afdeling Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH) langskomt. Dit bezoek is nodig om te kunnen constateren dat er (nog steeds) sprake is van een overtreding op basis waarvan kan worden gehandhaafd. VTH regelt hiervoor een machtiging tot binnentreding.

2.2 Bezoek ter plekke (zo nodig met een machtiging tot binnentreden)
De inspecteur VTH, een aannemer voor het vervangen van sloten, schoonmaakbedrijf voor het maken van een offerte en de betrokken hulpverlener voor het ondersteunen van de bewoner, brengen een bezoek aan de woning om te kunnen constateren dat (nog steeds) sprake is van een overtreding. Dit bezoek dient tevens om de bewoner alsnog in de gelegenheid te stellen zijn of haar zienswijze in te dienen en om de bewoner te motiveren tot een vrijwillige ruiming.

2.3 Aanschrijving

Als de situatie aanleiding geeft tot een gedwongen ruiming op basis van bestuursdwang, informeert de inspecteur van VTH de bewoner hierover per brief. In het casusoverleg wordt een begunstigingstermijn afgesproken welke in de brief wordt opgenomen. Meestal bedraagt deze 3 weken, in acute gevallen kan deze termijn worden bekort. In de brief wordt ook ingegaan op verhaal van kosten die mogelijk gepaard gaan met het toepassen van bestuursdwang. Na afloop van de begunstigingstermijn voert de inspecteur van VTH een inspectie uit. Wanneer de bewoner geen of onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de aanschrijving, gaat de gemeente over tot uitvoering van bestuursdwang. De GGD is als procesregisseur verantwoordelijk voor het betrekken van instanties en organisaties die ook een rol vervullen tijdens de ruiming (bijvoorbeeld Dierenbescherming, schoonmaakbedrijf of de Milieudienst).

2.4 Uitvoering gedwongen ruiming / schoonmaak (bestuursdwang)

Zodra daadwerkelijk wordt overgegaan tot een gedwongen ruiming, is naast de inspecteur van VTH ook de betrokken hulpverlener alsmede uitvoerende partijen zoals een schoonmaakbedrijf en zo nodig de Dierenbescherming aanwezig. Wanneer zaken meegevoerd worden en opgeslagen worden, dient dit conform de Awb (artikelen 5:29 en 5:30) geschieden.
Er zal een budget beschikbaar moeten zijn voor de proces-regisseur om de gemaakte kosten voor te kunnen schieten.

2.5 Verhaal van kosten

Bij toepassing van bestuursdwang kan de gemeente de gemaakte kosten op de betrokkene verhalen (artikelen 5:25 en 5:26 Awb). Voor betrokkenen die niet in staat zijn om de kosten te betalen, zijn er op grond van de regeling ‘Bijzondere Bijstand’ mogelijkheden om de kosten (deels) vergoed te krijgen. Bij medewerking van de bewoner worden geen kosten in rekening gebracht (gratis container voor afvoeren van goederen, geen ambtelijke kosten voor procedure bestuursdwang, schoonmaak voor zover mogelijk door vrijwilligers).

Bij het toepassen van bestuursdwang moet snel worden gehandeld. Hiervoor moet de gemeente een budget voor schoonmaakkosten reserveren. Budgethouder is de GGD, omdat hier tijdens het gehele drang en dwangtraject de procesregie is belegd. Kosten van de procedure en de schoonmaak kunnen later op bewoners worden verhaald.

3 Optreden door de woningcorporaties

Bij een kenbaar ernstig vervuilde en/of volle woning stelt de corporatie de huurder in gebreke. De huurder schiet tekort. Van de huurder wordt verwacht dat hij de woning opruimt of schoonmaakt en (dus) de situatie in de woning terugbrengt tot een acceptabel niveau.

In fase 3 zal vaak blijken dat de huurder niet (meer) bij machte is dit alleen voor elkaar te krijgen. Veelal is er sprake van weerstand en/of onvermogen om de situatie te veranderen. Redenen hiervoor kunnen divers zijn.

De corporatie biedt hulp aan. Dat kan zowel praktische hulp (hulpmiddelen, financiën) als psychische hulp (inzicht geven in de problematiek, weerstand wegnemen) zijn. De corporatie legt contact met de benodigde ketenpartners.

Als de huurder een oplossing tegenwerkt en dus feitelijk niet meewerkt, dan stelt de corporatie op grond van artikel 7:213 (de huurder gedraagt zich niet als goed huurder) bij de kantonrechter een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning in.

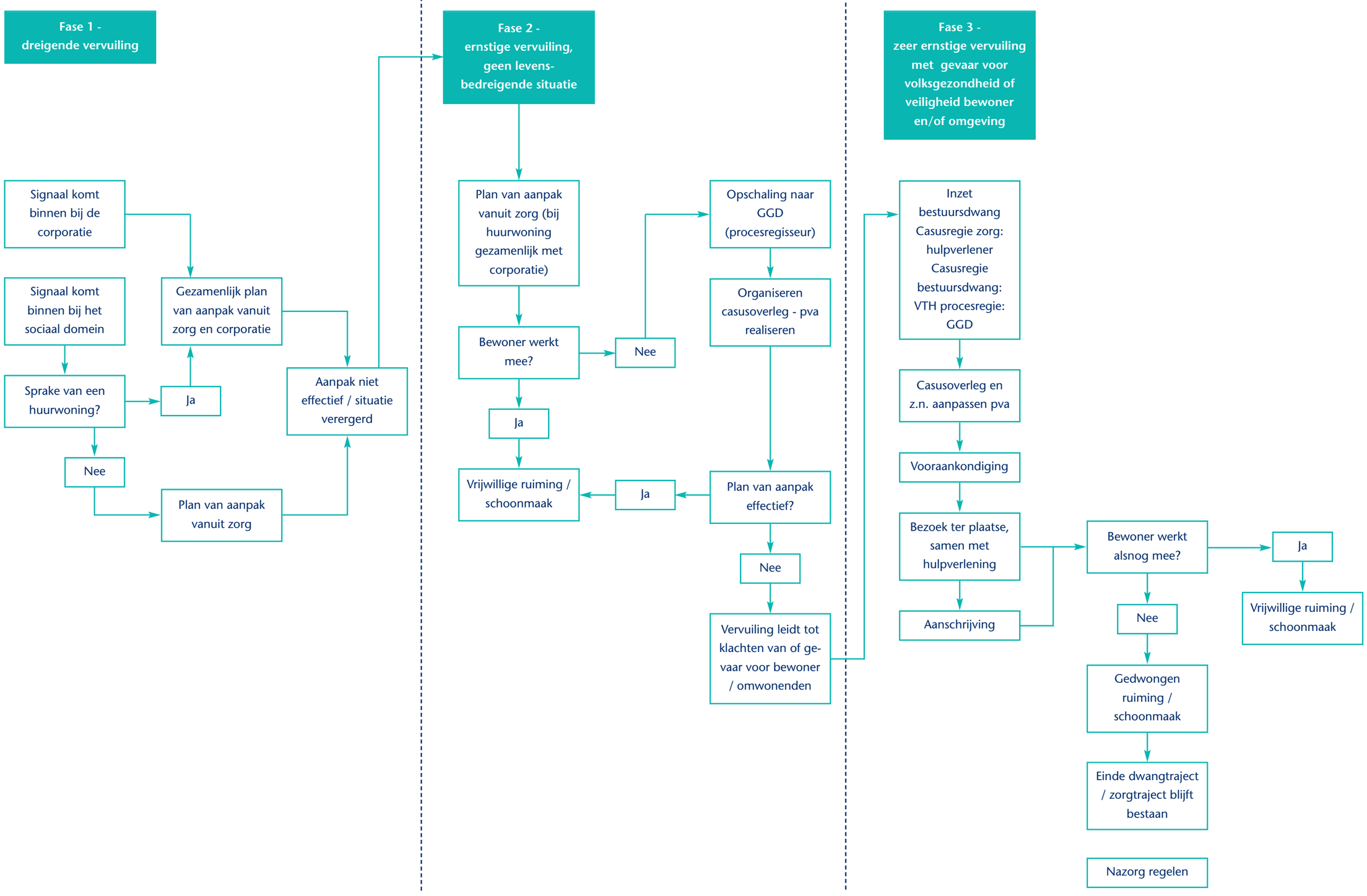
In de meeste gevallen leidt een ontbindingsprocedure tot een zitting. Deze zitting kan ook plaatsvinden in de woning van de huurder. De rechter stelt zich op die manier op de hoogte van de ernst van de situatie. Indien mogelijk worden er alsnog afspraken gemaakt over het schoonmaken en/of opruimen van de woning.
De huurder zal dan hulp moeten accepteren.

De procedure wordt veelal enige tijd aangehouden om de huurder alsnog in staat te stellen om, in samenwerking met de benodigde instanties, aan zijn verplichtingen te voldoen. Bij (terugkerende) tegenwerking van de huurder wordt alsnog vonnis gevraagd. De huurovereenkomst wordt dan ontbonden en de woning wordt ontruimd. De huurder kan vervolgens mogelijk in aanmerking komen voor het tweedekansbeleid (woonkanstraject).

Een variant is dat de huurder gedwongen wordt op straffe van een dwangsom zijn woning op orde te brengen. Nadeel hiervan is dat men opnieuw een vordering moet instellen, ditmaal een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst, als de huurder dit onvoldoende doet.

Bij een acute situatie (waarbij dus sprake is van een spoedeisend belang) kan de corporatie in kort geding de rechter om een voorlopige voorziening vragen die leidt tot het treffen van de meest gerede maatregelen.

Stroomschema Problematische woonhygiëne



Protocol problematische woonhygiëne

GGD Groningen

Samen werken aan gezondheid