

HOE WERKEN
GEDRAGSMAATREGELEN
WOONOVERLAST?

Evaluatie gedragsaanwijzing
woonoverlast

- samenvatting -

Ger Homburg
Roland Oude Ophuis
Willemijn Smit

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, december 2015
Publicatienr. 14169

© 2015; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

SAMENVATTING

De gedragsaanwijzing woonoverlast

Om woonoverlast door huurders tegen te gaan, kunnen verhuurders verschillende instrumenten inzetten, variërend van lichte 'niet-juridische middelen', waaronder buurtbemiddeling en een formele waarschuwingsbrief, tot zware 'juridische middelen', waaronder ontbinding van de huurovereenkomst en huisuitzetting. De gedragsaanwijzing woonoverlast is een instrument dat tussen de lichtere niet-juridische middelen en de zware middelen van ontbinding en ontruiming wordt gepositioneerd. Een *vrijwillige* gedragsaanwijzing wordt neergelegd in een vaststellingsovereenkomst tussen verhuurder en huurder. Als het niet lukt om tot een vrijwillige gedragsaanwijzing te komen, of als de huurder zich er niet aan houdt, kan de verhuurder de rechter vragen om de huurder te verplichten een of meer gedragsaanwijzingen na te leven. De gedragsaanwijzing die is opgelegd door de rechter wordt een *onvrijwillige* gedragsaanwijzing genoemd. Bij de onvrijwillige gedragsaanwijzing kan een dagvaarding worden opgesteld met als primaire vordering ontbinding van de huurovereenkomst en secundair de eis tot het nakomen van de gedragsaanwijzing. De eis tot ontbinding en ontruiming is dan de stok achter de deur om het gewenste gedrag af te dwingen of te stimuleren.

De gedragsaanwijzing is een bestaand instrument, dat echter niet bij alle verhuurders bekend is. Om de toepassing door woningcorporaties te bevorderen is een pilot gestart en ondergebracht bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Corporaties zijn uitgenodigd om casussen aan te dragen en kregen vervolgens een vrijblijvend advies over de toepassing van de gedragsaanwijzing in hun casus.

Regioplan heeft in opdracht van het WODC een evaluatie van de pilot uitgevoerd. Het onderzoek had twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een planevaluatie om inzicht te krijgen in de theoretische en empirische onderbouwing van het instrument 'gedragsaanwijzing woonoverlast' (hoe goed is de interventie doordacht?). Het tweede onderdeel is een procesevaluatie, waarin de toepassing door de deelnemende corporaties is gevolgd (hoe verloopt de toepassing in de praktijk?). De planevaluatie is uitgevoerd met document- en literatuurstudie en interviews. In de procesevaluatie stond de aanpak van tien corporaties centraal en zijn interviews gehouden met diverse betrokken partijen. Daarnaast is een enquête gehouden onder alle deelnemende corporaties.

De planevaluatie: de werking van de gedragsaanwijzing woonoverlast

De gedragsaanwijzing woonoverlast is opnieuw onder de aandacht gebracht door Michel Vols van de Rijksuniversiteit Groningen en beschreven in een visiedocument.¹ Dit visiedocument is het uitgangspunt geweest voor het ontrafelen van de werkzame mechanismen die tot het beoogde doel moeten leiden. Kernthema's zijn afschrikking (de mogelijke uitkomst van huisuitzetting leidt ertoe dat overlastgevende huurders hun gedrag aanpassen), hulpverlening (verplichte hulpverlening helpt overlastgevers die zelf niet goed in staat zijn om hun gedrag aan te passen) en normbevestiging (duidelijk maken wat 'normaal' gedrag is). Daarnaast is de gedragsaanwijzing mogelijk belangrijk voor omwonenden, omdat secundaire victimisatie (slachtofferschap van woonoverlast én van een passieve of machteloze corporatie) wordt voorkomen. In formele termen wordt de werking van de gedragsaanwijzing als volgt beschreven.

1. Als een gedragsaanwijzing wordt opgelegd wanneer de overlast het gevolg is van calculerend gedrag van de overlastgever, dan wordt de overlastgever door de gedragsaanwijzing afgeschrikt.
2. Als een gedragsaanwijzing wordt opgelegd wanneer de overlast het gevolg is van sociaal-culturele waarden en normen die de overlastgever aanhangt, dan wel de overlastgever heeft de morele overtuiging dat diens gedrag niet-grensoverschrijdend is, dan wordt de overlastgever door de gedragsaanwijzing bewust gemaakt van de geldende waarden en normen in de samenleving.
3. Als een gedragsaanwijzing wordt opgelegd wanneer de overlast het gevolg is van psychische en/of gedragsproblematiek van de overlastgever, dan wordt de problematiek verminderd/weggenomen door de inzet van hulp- en ondersteuning.
4. Als de overlastgever wordt afgeschrikt, dan past de overlastgever diens gedrag aan.
5. Als de overlastgever bewust wordt gemaakt van de geldende waarden en normen in de samenleving, dan past de overlastgever diens gedrag aan.
6. Als de problematiek wordt verminderd/weggenomen, dan past de overlastgever diens gedrag aan.
7. Als de overlastgever diens gedrag aanpast, dan wordt de overlast verminderd, dan wel stopt de overlast.
8. Als de overlast vermindert, dan wel stopt, dan wordt de verhouding tussen overlastgever en omwonenden/verhuurder verbeterd evenals de verhouding tussen verhuurder en omwonenden.
9. Als de overlast vermindert, dan wel stopt, dan wordt voorkomen dat de huurder (en diens medebewoners) uit de huurwoning wordt gezet.

¹ Veen, C. & Vols, M. (2015). *Visiedocument woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*. Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen.

10. Als de huurder (en diens medebewoners) niet uit de huurwoning wordt gezet, dan wordt voorkomen dat overlast zich verplaatst naar een andere woonwijk/gemeente.
11. Als een gedragsaanwijzing wordt opgelegd, dan wordt sneller actief ingegrepen tegen woonoverlast, dan dat de aanpak van de woningcorporatie is gericht op ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de huurwoning.
12. Als sneller actief tegen woonoverlast wordt opgetreden, dan wordt secundaire victimisatie bij omwonenden voorkomen.
13. Als secundaire victimisatie wordt voorkomen, dan verbetert de verhouding tussen verhuurder en omwonenden.

Een toets aan de literatuur en aan veldkennis laat zien dat er ondersteuning voor de veronderstelde werking kan worden gevonden. Er zijn mogelijke neveneffecten. Allereerst zou de gedragsaanwijzing in sommige gevallen kunnen bijdragen aan (snellere) huisuitzetting in plaats van aan het voorkomen ervan. Als de overlastgever zich niet houdt aan een gedragsaanwijzing, kan de rechter eerder tot het oordeel komen dat de vordering van de woningcorporatie tot ontbinding en ontruiming voldoende onderbouwd is en verhuurders zouden hierop kunnen inspelen. Een tweede (positief) neveneffect is financieel voordeel, doordat er minder tijd hoeft te worden besteed aan optreden tegen woonoverlast en dossieropbouw. Er zijn risico's door onvoldoende kennis bij verhuurders (over het instrument zelf en over de keuze van maatregelen in relatie tot het overlastprobleem/de overlastgever) en in relatie tot de samenwerking met andere partijen (met name eventueel benodigde hulpverlening). Wat betreft de juridische grondslagen zijn geen problemen naar voren gekomen.

De procesevaluatie: deelnemende corporaties

Op 1 mei 2015, de peildatum voor de procesevaluatie, waren er in totaal 53 casussen door woningcorporaties en gemeenten bij het CCV aangemeld. In acht casussen was een (vrijwillige) gedragsaanwijzing overeengekomen, in vier gevallen was deze opgelegd door de rechter (vonnis) en één geval was de gedragsaanwijzing ten overstaan van de rechter overeengekomen (procesverbaal). Voor de overige casussen gold dat er nog geen casusbeschrijving beschikbaar was of nog voorbereid werd, dat een gedragsaanwijzing toch niet geschikt werd geacht of dat de overlast inmiddels gestopt was zonder dat een gedragsaanwijzing was overeengekomen.

Uit de 53 casussen zijn er twaalf geselecteerd voor de casestudie. Hiervan zijn er tien waarbij een gedragsaanwijzing is ingezet en twee waarbij de corporatie uiteindelijk toch een ontruimingsprocedure is gestart zonder de inzet van een gedragsaanwijzing. Van de tien casussen met een gedragsaanwijzing zijn behalve de corporatiemedewerkers ook betrokken hulpverleners, wijkagenten, huurders met een gedragsaanwijzing, omwonenden, rechters en overige professionals (voor zover betrokken) geïnterviewd. Ook zijn dossiers

opgevraagd en bestudeerd. De overige corporaties die zich voor de pilot hebben aangemeld hebben een digitale vragenlijst over hun ervaringen ontvangen. Uiteindelijk konden we beschikken over de gegevens van 37 casussen van 26 corporaties.²

Kenmerken van de casussen: de overlast

In de meeste casussen is er sprake van geluidsoverlast, die nogal eens gepaard gaat met intimidatie. Vervuiling komt ook regelmatig voor, net als overlast door huisdieren. In een aantal gevallen betreft de overlast 'slechts' een slecht onderhouden buitenruimte. In veel overlastsituaties lijkt sprake van een asymmetrisch conflict, waarbij maar een partij (de omwonenden) een probleem ervaart. In de meeste gevallen duurde de overlast meer dan een jaar tot enkele jaren. De overlastgevers zijn vaak huishoudens met (een cumulatie van) onderliggende problemen, zoals alcohol- en drugsmisbruik, psychische en gedragsstoornissen, werkloosheid, huiselijk geweld, et cetera. Het gaat veelal om sociaal zwakke gezinnen en alleenstaanden zonder duidelijke dagbesteding, die vaak al met hulpverlening in aanraking zijn geweest. Onder hen zitten ook 'zorgmijders': mensen die niet om hulp vragen of aangeboden hulp niet accepteren. In verband met de overlast is er vaak al eerder contact geweest met een andere instelling. In ongeveer driekwart van de gevallen is de politie betrokken en in ongeveer een gelijk aandeel hulpverlening (maatschappelijk werk, GGD, GGZ, wijkteams).

Om de overlast te stoppen, hebben corporaties huisbezoeken uitgevoerd, schriftelijke sommaties verstuurd, gesprekken op kantoor gevoerd, samen met de politie opgetrokken of hulpverlening geïnitieerd (of daarmee afgestemd). In ongeveer een kwart van de casussen is buurtbemiddeling ingezet. Soms verminderde of stopte de overlast tijdelijk of beloofde de overlastgever beterschap, maar de acties leidden niet tot structurele oplossingen. Grijpen naar het zwaarste middel, het starten van een ontruimingsprocedure, wilden veel corporaties (vooralsnog) niet, vanwege hun maatschappelijke taakopvatting of vanwege twijfel aan de haalbaarheid ervan.

Redenen voor deelname aan de pilot

Er waren enkele corporaties die al ervaring met de gedragsaanwijzing hadden en zich aanmeldden bij de pilot om hun kennis te kunnen inbrengen of delen, maar de meeste corporaties wilden meedoen om ervaring op te doen met het instrument. Zij zochten naar extra mogelijkheden om woonoverlast te verminderen of te stoppen, onderliggende oorzaken en problemen aan te pakken, ontruiming te voorkomen en de verhoudingen met omwonenden te

² Hiervan hebben we op basis van de verslagen uit de casestudie voor tien woningcorporaties de vragenlijst zelf ingevuld.

verbeteren. In enkele gevallen wilden de corporaties de gedragsaanwijzing inzetten om ontruiming te versnellen (i.c. de haalbaarheid te vergroten).

De gedragsaanwijzingen in de praktijk

Uiteindelijk zijn bij de 37 casussen binnen de looptijd van het onderzoek achttien gedragsaanwijzingen overeengekomen. Hiervan ging het in twaalf gevallen om een vrijwillige gedragsaanwijzing (zonder tussenkomst van een rechter) en vier werden er opgelegd door een rechter. In twee overige casussen is de gedragsaanwijzing ten overstaan van de rechter vrijwillig tot stand gekomen.

De corporatie stelde, al dan niet samen met juridische ondersteuning, de gedragsaanwijzing op. Als er andere partijen betrokken waren, was dat meestal een hulpverleningsinstelling. Politie of gemeente waren nauwelijks betrokken. In de gedragsaanwijzing werden meestal verboden opgenomen, in wat minder gevallen een gebod. In een kwart van de gevallen was het verplicht accepteren van hulpverlening onderdeel van de gedragsaanwijzing, waarbij nogal eens een koppeling werd gemaakt voor toestemming voor informatie-uitwisseling tussen corporatie en hulpverleningsinstelling. Hulpverlening als maatregel zien we alleen terug bij de vrijwillige gedragsaanwijzingen.

Bij het niet nakomen van de aanwijzingen is de sanctie vaak het starten van een ontruimingsprocedure. Dwangsommen en boetes komen minder vaak voor en zien we vooral bij gedragsaanwijzingen waarbij een rechter betrokken is.

In vrijwel alle casussen zijn de omwonenden in algemene termen (dus niet over de specifieke inhoud) geïnformeerd over de gedragsaanwijzing en reageren ze daar meestal positief op. Het doel van de corporatie is om hen te laten zien dat er actief aan de casus wordt gewerkt en het vertrouwen te geven dat hun klachten serieus worden genomen. Ook roept de corporatie op om eventuele overlast te blijven melden, aangezien dit veelal de belangrijkste (of de enige) vorm van controle op de naleving is.

Resultaten

In veertien van de achttien casussen met een gedragsaanwijzing is de overlast (vooralsnog) gestopt, meteen na het totstandkomen van de gedragsaanwijzing (en soms zelfs al bij de aankondiging ervan). Bij twee casussen is de overlast afgenomen, maar nog wel aanwezig. Bij beide casussen betreft het één huishouden dat blijft klagen, terwijl andere omwonenden geen meldingen meer doen. Bij twee van de achttien casussen is de overlastsituatie ernstig gebleven. De meeste corporaties hebben daarmee hun doelen bereikt, dus het beëindigen van de overlast zonder dat ontbinding of ontruiming nodig is. Het is niet zeker dat de verhoudingen tussen de overlastgever en de omwonenden

verbeterd zijn, maar laatstgenoemden zijn wel tevreden dat de overlast gestopt is. Volgens de corporaties hebben alle drie centrale mechanismen uit de beleidstheorie hiermee een rol gespeeld (afschrikking door ontruimingsdreiging, hulpverlening om achterliggende problematiek aan te pakken en normbevestiging). De uiteindelijke werking lag overigens niet altijd ten grondslag aan de gedragsaanwijzing. In sommige gevallen is hulpverlening pas achteraf, min of meer toevallig, ingeschakeld. Ook de normbevestiging bleek vaak achteraf een relevante factor.

Van de 26 corporaties (of vertegenwoordigende partijen) die hebben deelgenomen aan het onderzoek geven er zestien aan dat ze in de toekomst (vaker) de gedragsaanwijzing gaan inzetten. Zeven respondenten gaan het misschien gebruiken en drie weten het nog niet. Er is geen enkele respondent die heeft aangegeven dat ze de gedragsaanwijzing niet (meer) gaan inzetten.

Indicaties voor kosten en baten

In de procesevaluatie is getracht een beeld te vormen van kosten en baten. Er zijn slechts beperkt gegevens beschikbaar. Hieruit komt het beeld naar voren dat er voor de corporaties een positief saldo van kosten en baten is, tenzij de overlast niet afneemt en er tot ontruiming moet worden overgegaan (zonder dat dit vooraf beoogd werd). Voor overige instellingen, zoals politie, hulpverlening en rechtbanken, zijn er in het onderzoek geen duidelijke indicaties voor een invloed op kosten en baten naar voren gekomen.

Conclusie

De gedragsaanwijzing woonoverlast is een nuttige, bruikbare en veelal effectieve interventie voor het terugdringen van woonoverlast zonder dat daarvoor ontruiming nodig is. De drie centrale mechanismen uit de beleidstheorie (afschrikking, hulpverlening en normbevestiging) blijken in de praktijk allemaal relevant. Afschrikking en hulpverlening worden expliciet beoogd. Dat geldt niet voor normbevestiging; deze blijkt in de praktijk tot stand te komen. In de meerderheid van de gevallen verdwijnt de overlast na de vaststelling van de gedragsaanwijzing. Dit is ook het geval in situaties waarin corporaties voorheen op andere manieren op de beoogde gedragsveranderingen hebben aangestuurd, bijvoorbeeld door buurtbemiddeling, het sturen van sommaties (waarbij de mogelijkheid van ontruiming genoemd wordt), huisbezoeken of gesprekken op kantoor. Het ziet er dus naar uit dat de gedragsaanwijzing, wanneer lichtere interventies niet werken, een effectieve aanvulling is en dat het symbolische element van het ondertekenen (dus het gezamenlijk overeenkomen in een min of meer formele setting) daarbij belangrijk is, naast de mechanismen uit de beleidstheorie (afschrikking, hulpverlening en normbevestiging).

Het is onduidelijk gebleven of de gedragsaanwijzing tot meer of minder juridische procedures leidt. Er zijn procedures gevoerd om tot gedragsaanwijzingen te komen. In de meeste gevallen zijn gerechtelijke interventies echter achterwege gebleven. Het is verder niet gebleken dat het aantal ontruimingsprocedures kleiner wordt door het inzetten van de gedragsaanwijzing. Dit komt doordat corporaties, vanwege hun maatschappelijke taak, bij minder zelfredzame huurders niet tot ontruiming willen overgaan (en de ontruimingsdreiging dus alleen als stok achter de deur gebruiken). Verder is niet zeker of een ontruimingsprocedure kans van slagen zou hebben, gezien de aard en de ernst van de overlast.

Op basis van de procesevaluatie kan worden geconcludeerd dat de gedragsaanwijzing een leemte in het instrumentarium inderdaad opvult, met dien verstande dat de leemte niet echt bestond (de gedragsaanwijzing is immers geen nieuw instrument). Er was wel sprake van een kennistekort bij corporaties. Het visiedocument en de pilot hebben de gedragsaanwijzing opnieuw onder de aandacht gebracht en de toepassing gestimuleerd, met in het algemeen positieve resultaten voor de betrokkenen. Een aandachtspunt is de adequate toespitsing van de inhoud van de gedragsaanwijzing op de problematiek van de casus (i.c. de opdrachtgever) om daarmee de effectiviteit verder te bevorderen.

Beperkingen van het onderzoek

De voorgaande onderzoeksbevindingen kunnen niet los worden gezien van de beperkingen van het onderzoek. Zo zijn de bevindingen gebaseerd op de casussen die zijn aangedragen voor de pilot. Mogelijk heeft hier een selectie plaatsgevonden en kunnen de onderzoeksbevindingen daarom niet zonder meer gegeneraliseerd worden naar andere gevallen van woonoverlast. Een tweede beperking is dat in dit onderzoek geen effectmeting is uitgevoerd. Het aantal casussen in de pilot was hiervoor te beperkt. Tevens ontbraken een controlegroep en de tijd om casussen over een langere periode te kunnen volgen.

