

HOE WERKEN GEDRAGSMAATREGELEN WOONOVERLAST?

Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

HOE WERKEN
GEDRAGSMAATREGELEN
WOONOVERLAST?

Evaluatie gedragsaanwijzing
woonoverlast

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.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de inzet van gedragsaanwijzingen bij woonoverlast door woningcorporaties. Dit onderzoek is uitgevoerd door RegioPlan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons gedurende het onderzoek op prettige wijze hebben ondersteund en geadviseerd.

Deze leden zijn:

- Willem van Boom (voorzitter), Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden;
- Olivier Hendriks, WODC;
- Huib Hielkema, Hielkema & Co;
- Esther Jägers, ministerie van Veiligheid en Justitie en Kernteam Pilot Gedragsaanwijzingen;
- Piet van der Sanden, huurrechtexpert;
- Elze Ufkes, Faculteit Behavioural, Management and Social sciences (BMS) van de Universiteit Twente.

Jon Schilder en Lodewijk Smeehuijzen van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit bedanken wij voor de adviezen over de juridische betekenis en de inhoud van de gedragsaanwijzingen.

Daarnaast bedanken wij Katja Steverink van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) die als projectleider van de Pilot Gedragsaanwijzingen ons gedurende het project voorzag van informatie.

Ook Michel Vols, een van de aanjagers van de pilot, van de Rijksuniversiteit Groningen zijn we erkentelijk voor het meedenken met het formuleren van de beleidstheorie, evenals de professionals uit het veld die we in dit kader hebben gesproken.

Wij bedanken tevens alle corporatiemedewerkers, gemeente-ambtenaren, hulpverleners, wijkagenten, rechters en overige professionals die hebben deelgenomen aan de procesevaluatie. Tot slot gaat onze dank uit naar de omwonenden en huurders met een gedragsaanwijzing die ons te woord hebben gestaan. Alle betrokkenen hebben ons veel inzicht verschaft in de casuïstiek.

Ger Homburg (projectleider)
Amsterdam, december 2015

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond van het onderzoek	1
1.2 De gedragsaanwijzing woonoverlast volgens de bedenkers van de pilot.....	2
1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	3
1.4 Opzet onderzoek	4
1.5 Leeswijzer	6
Deel A Planevaluatie	7
2 Reconstructie van de beleidstheorie	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 De beleidsonderdelen	9
2.3 Samenvatting conceptueel model	14
3 Toetsen van de beleidstheorie	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Mechanisme 1: afschrikking.....	17
3.3 Mechanisme 2: bewustwording geldende waarden en normen.....	20
3.4 Mechanisme 3: hulp en ondersteuning	23
3.5 Mechanisme 4: sneller actief optreden tegen woonoverlast	27
3.6 Effectiviteit inspiratiebronnen gedragsaanwijzing woonoverlast	29
3.7 De empirische houdbaarheid van de mechanismen en de inspiratiebronnen samengevat	32
3.8 Mogelijke neveneffecten ten gevolge van gedragsaanwijzing woonoverlast.....	33
3.9 Mogelijke risico's voor effectief inzetten gedragsaanwijzing woonoverlast.....	34
3.10 Juridische grondslagen gedragsaanwijzing woonoverlast.	35
Deel B Procesevaluatie	37
4 Aanpak procesevaluatie	39
4.1 Inleiding.....	39
4.2 Opzet pilot van het CCV.....	39
4.3 Casestudie	39
4.4 Webenquête	42
4.5 Beperkingen en leeswijzer	42

Korte casusbeschrijvingen – casus 1-3	43
5 Het verloop van een gedragsaanwijzing	45
5.1 Inleiding.....	45
5.2 Typering casuïstiek.....	45
5.3 Ondernomen acties door woningcorporaties vóór aanmelding CCV.....	48
5.4 Het aanmelden voor pilot gedragsaanwijzing woonoverlast	52
5.5 Tot stand gekomen gedragsaanwijzing	54
5.6 Inhoud gedragsaanwijzing	58
5.7 Instemmen met de gedragsaanwijzing door de overlastgever	65
5.8 Betrekken van omwonenden en toezicht	68
5.9 Bereikte resulaten met inzet gedragsaanwijzingen	71
5.10 Geen gedragsaanwijzing in nabije toekomst.....	79
5.11 Toekomstige inzet van de gedragsaanwijzing.....	81
Korte casusbeschrijvingen – casus 4-6	85
6 Indicaties voor kosten en baten	87
6.1 Kosten en baten voor woningcorporaties.....	87
6.2 Kosten en baten voor omwonenden	89
6.3 Kosten en baten voor de overheid: hulpverlening, politie en rechtbanken.....	90
6.4 Samenvattend	91
Korte casusbeschrijvingen – casus 7-9	93
7 De bevindingen nader beschouwd.....	95
7.1 Inleiding.....	95
7.2 Traject in aanloop naar de gedragsaanwijzing.....	95
7.3 Identificeren van problematiek die ten grondslag ligt aan de overlast	96
7.4 Inhoud van de gedragsaanwijzing	97
7.5 Samenwerking met stakeholders en vroeg gerechtelijke betrokkenheid	98
7.6 Toezicht op- en handhaving van de gedragsaanwijzing....	99
7.7 Doelbereik van de gedragsaanwijzing: verminderen van woonoverlast	101
7.8 Neveneffecten ten gevolge van de gedragsaanwijzing	103
Korte casusbeschrijvingen – casus 10-12	105

8	Conclusie	107
	8.1 Overkoepelend beeld.....	107
	8.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	108
Bijlage	Aanpak literatuurstudie	115

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.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De meeste Nederlanders ervaren geen woonoverlast. Uit de Veiligheidsmonitor (2014) blijkt echter dat 5,3 procent veel overlast ervaart van buurtbewoners, zoals geluidsoverlast van burens, vervuilde tuinen en woningen, viezigheid van dieren, verloederde en vervallen panden of ernstige overlast door drugshandel. Bij lichte vormen van overlast lossen burens het probleem vaak onderling op, door overlastgevers aan te spreken en afspraken te maken over bijvoorbeeld het draaien van harde muziek, spelen van piano, et cetera. Bij hardnekkiger vormen van overlast schakelen burgers hulp in van derden.

Met de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast wordt beoogd om woonoverlast in de sociale huursector te stoppen. Woningcorporaties hebben een instrumentarium tot hun beschikking om woonoverlast aan te pakken; variërend van lichte 'niet-juridische middelen', waaronder buurtbemiddeling en een formele waarschuwingsbrief, tot zware 'juridische middelen', waaronder ontbinding van de huurovereenkomst en huisuitzetting.

Bij de keuze voor een interventie dienen woningcorporaties meerdere belangen tegen elkaar af te wegen; bescherming van het woongenot van omwonenden versus het grondwettelijk recht op het privéleven van de overlastgever. Wanneer de niet-juridische middelen geen oplossing bieden, heeft de wetgever met name bevoegdheden toegekend die betrekking hebben op de meest ingrijpende interventie: een procedure die moet leiden tot het verlies van de woning. Deze ingrijpende interventie heeft logischerwijs nadelen voor de overlastgever, maar ook de omwonenden zijn niet altijd goed af met dit traject. De overlast moet immers lang voortduren of zeer ernstige vormen aannemen voordat een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming door een rechter zal worden toegewezen. Deze complicatie voedt de wens naar een evenwichtiger en verfijnder instrumentarium om woonoverlast te bestrijden.

Het inzetten van gedragsaanwijzingen zou tegemoet kunnen komen aan deze ervaren leemte in het instrumentarium om woonoverlast aan te pakken. Strikt genomen bestond deze leemte niet. Het concept van de gedragsaanwijzing woonoverlast is namelijk niet nieuw; het instrument werd echter relatief weinig benut. Met de pilot heeft het concept een herkenbare naam gekregen, namelijk 'de gedragsaanwijzing woonoverlast' en wordt onder met name woningcorporaties bekendheid gegenereerd voor de mogelijkheid om aanvullende huurvoorwaarden met de overlastgever overeen te komen in de vorm van een gedragsaanwijzing.

In november 2014 is de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast gestart. De pilot wordt uitgevoerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

(CCV), de koepelorganisatie van woningcorporaties Aedes, het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van VenJ heeft Regioplan de werking van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast alsmede de toepassing ervan onderzocht.

1.2 De gedragsaanwijzing woonoverlast volgens de bedenkers van de pilot

Door de bedenkers en aanjagers van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast wordt in een visiedocument de gedragsaanwijzing als volgt beschreven.¹ Een huurrechtelijke gedragsaanwijzing is een voor een huurder die woonoverlast veroorzaakt geldend gebod of verbod. Een gebod is een verplichting voor de huurder tot het doen van iets, zoals het gebod om hulpverlening te aanvaarden. Een verbod houdt voor een huurder de verplichting in tot het nalaten van iets, zoals een verbod om 's nachts harde muziek te draaien.

Er kunnen twee soorten gedragsaanwijzingen worden onderscheiden: een vrijwillige en een onvrijwillige gedragsaanwijzing. De woningcorporatie kan met de huurder een vrijwillige gedragsaanwijzing aangaan die kan worden neergelegd in een vaststellingsovereenkomst. Als het niet lukt om tot een vrijwillige gedragsaanwijzing te komen, of als de huurder zich er niet aan houdt, kan de woningcorporatie 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 dient een dagvaarding te worden opgesteld waarmee een procedure bij de burgerlijke rechter kan worden ingeleid.

Door bedenkers van de pilot wordt voorzien in een vordering bestaande uit drie delen:

- primair: ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning;
- subsidiair: de gedragsaanwijzing, een veroordeling tot nakoming;
- veroordeling van de huurder in de kosten van het geding.

Vervolgens kan de rechter besluiten tot aanhouding van de zaak omdat de woningcorporatie en de huurder ter zitting alsnog een vrijwillige gedragsaanwijzing zijn overeengekomen. Wanneer dit niet lukt, doet de rechter uitspraak en wordt al dan niet een gedragsaanwijzing opgelegd. De beschreven procedure is de procedure die door de bedenkers van de pilot wordt beoogd en welke door ons wordt onderzocht. In paragraaf 3.10 wordt

¹ Veen, C. & Vols, M. (2015). *Visiedocument woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*. Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen, p. 28.

uitgebreider ingegaan op de juridische grondslagen van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

De evaluatie van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast omvat twee onderdelen, namelijk een plan- en procesevaluatie.

Doelstelling

De doelstelling van de evaluatie is tweeledig:

1. Het verkrijgen van inzicht in de theoretische en empirische onderbouwing die aan de 'gedragsaanwijzing woonoverlast' ten grondslag ligt.
2. Het verkrijgen van kennis over hoe de 'gedragsaanwijzing woonoverlast' in de praktijk wordt opgelegd.

Vraagstelling

Op basis van de bovengenoemde doelstelling richt het onderzoek zich op twee hoofdvragen:

1. Welke theoretische en empirische onderbouwing ligt aan de 'gedragsaanwijzing woonoverlast' ten grondslag?
2. Hoe wordt de 'gedragsaanwijzing woonoverlast' gedurende de pilot in de praktijk opgelegd?

Op basis van de hoofdvraag zijn twaalf deelvragen geformuleerd.

Planevaluatie

1. Welke theoretische en empirische onderbouwing ligt aan de gedragsaanwijzing woonoverlast ten grondslag?
 - a) Hoe ziet de beleidstheorie van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast eruit? Welk probleem of problemen dient het instrument op te lossen? Welke doelen zijn geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
 - b) Wat zijn de veronderstelde oorzaken van de gesignaleerde problemen?
 - c) Wat zijn de veronderstelde doel-middelrelaties waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd? Worden deze ondersteund door empirische kennis?
2. Is de beleidstheorie realistisch?
 - a) Zijn de problemen, doelen en doelgroepen voldoende geëxpliciteerd?
 - b) Zijn de veronderstelde causale relaties logisch, consistent en empirisch houdbaar?
 - c) Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten als gevolg van deze pilot (bijvoorbeeld meer ontruiming, hoge kosten)?
3. Wat zijn de juridische grondslagen van het instrument en zijn deze grondslagen praktisch toepasbaar?

4. Met welke (inhoudelijke, politieke, juridische, organisatorische) risico's wordt op voorhand rekening gehouden?

Procesevaluatie

5. Welke woningcorporaties en gemeenten participeren? Wat zijn redenen om wel of niet aan de pilot deel te nemen?
6. Hoeveel en welke soort zaken komen voor een gedragsaanwijzing in aanmerking? Wat wordt er met deze zaken gedaan? Wat zijn redenen om overlastzaken wel/niet proberen op te lossen met behulp van een gedragsaanwijzing?
7. Welke actoren zijn nodig voor het opleggen van een (vrijwillige) gedragsaanwijzing en zijn deze voldoende gemotiveerd om deel te nemen?
8. Wat hebben de actoren nodig om (vrijwillig) een gedragsaanwijzing op te leggen en zijn deze voorwaarden vervuld?
9. Welke samenwerkingsrelaties bestaan er tussen deze actoren en hoe zien deze relaties eruit? Welke knelpunten doen zich voor in de samenwerking?
10. Wat zijn kritische succesfactoren voor het opleggen van een vrijwillige gedragsaanwijzing door woningcorporaties?
11. Wat zijn de afwegingen van rechters bij het al dan niet opleggen van een gedwongen gedragsaanwijzing? Hoe laten deze afwegingen zich vertalen naar uitgangspunten voor woningcorporaties en gemeenten bij het aanvragen van een gedragsaanwijzing?
12. Wat is de beoordeling van betrokken partijen van het doelbereik van de gedragsaanwijzing?

1.4 Opzet onderzoek

1.4.1 Reconstructie van de beleidstheorie

De evaluatie van de gedragsaanwijzing woonoverlast bestaat uit twee onderdelen: een planevaluatie en een procesevaluatie. Het eerste deel van de planevaluatie betreft de reconstructie van de beleidstheorie. De beleidstheorie geeft zo scherp mogelijk aan wat met een gedragsaanwijzing beoogd wordt en hoe het doel bereikt wordt. Een heldere beleidstheorie helpt bij het onderzoeken van doordachtheid van de interventie, met name om goed te begrijpen waarom de doelen wel of niet worden bereikt.

Bij de reconstructie van de beleidstheorie hebben we gebruikgemaakt van de evaluatiemethode van Pawson en Tilley: *realistic evaluation*.² Pawson en Tilley stellen dat evaluaties van interventies in het sociale domein primair de volgende vraag moeten beantwoorden: *'what works for whom in what circumstances and in what respects, and how?'* Om deze vraag te kunnen

² Pawson, R. en Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Londen, Sage Publications.

beantwoorden, is aandacht besteed aan de werkzame mechanismen, aan de context waarin de gedragsaanwijzing wordt toegepast, aan het beoogde resultaat (outcome) en aan de samenhang tussen deze drie kernfactoren. Het is bijvoorbeeld heel goed mogelijk dat de gedragsaanwijzing woonoverlast in een bepaalde maatschappelijke of juridische context voor bepaalde doelgroepen overlastgevers wel werkt en voor andere niet. De zoektocht naar deze samenhang hebben we verricht aan de hand van zogenoemde CMO-configuraties, waarbij de C staat voor context, de M voor mechanisme en de O voor outcome.

Hierbij hebben wij gebruikgemaakt van de aanpak zoals die volgens de beleidswetenschappelijke methode (Leeuw, 2003; Klein Haarhuis & Leeuw, 2004) wordt voorgesteld. Deze aanpak bestaat uit de volgende stappen:

1. Bepaal welke mechanismen verantwoordelijk geacht worden voor het oplossen van het probleem.
2. Stel een overzicht van deze mechanismen op en leg een verband tussen de mechanismen en de doelstellingen van het beleid.
3. Herformuleer deze mechanismen tot voorwaardelijke als-dan-stellingen of gelijksoortige stellingen.
4. Poog rechtvaardiging te vinden voor ontbrekende verbanden (door argumentatieanalyse toe te passen).
5. Herformuleer deze rechtvaardigingen tot voorwaardelijke als-dan-stellingen of gelijksoortige stellingen.

Voor de reconstructie van de beleidstheorie volgens de hierboven omschreven stappen hebben we informatie over de gedragsaanwijzing verzameld uit documenten. De belangrijkste bronnen vormden het visiedocument gedragsaanwijzing woonoverlast en de handreiking gedragsaanwijzing woonoverlast. Onze bevindingen van de documentstudie hebben wij vervolgens voorgelegd aan de opsteller van het visiedocument en de projectleider vanuit het CCV van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast, met als doel aanvulling en toetsing.

1.4.2 Toetsen van de beleidstheorie

Na de reconstructie van de beleidstheorie hebben we de mechanismen getoetst die ten grondslag liggen aan de gedragsaanwijzing woonoverlast. De empirische houdbaarheid van de mechanismen is onderzocht door confrontatie met bestaande wetenschappelijke inzichten. Hiervoor is literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij we gebruik hebben gemaakt van literatuur die in het visiedocument is genoemd en bronnen die door de leden van de begeleidingscommissie zijn aangedragen. Daarnaast hebben we via verwijzingen in de literatuur en op basis van een websearch Nederlandstalige en Angelsaksische (meta-)studies die handelen over woonoverlast en overlast in algemene zin in relatie tot de geïdentificeerde mechanismen verzameld. Naast een literatuuronderzoek hebben we de beleidstheorie getoetst aan veldkennis door het interviewen van vier professionals.

1.4.3 Procesevaluatie

Na de planevaluatie is een procesevaluatie uitgevoerd. Hiervoor is informatie verzameld bij corporaties die zich bij de pilot hebben aangemeld. Corporaties konden zich (met één of meer casussen) tot mei 2015 aanmelden. Zij zijn zes maanden later geënquêteerd over hun ervaringen. Tien casussen zijn in de vorm van case studies in het onderzoek betrokken. Behalve de corporaties zijn ook betrokken hulpverleningsinstellingen, wijkagenten, overlastgevers, omwonenden en rechters geïnterviewd. Daarnaast is documentatie over het verloop en de aanpak van de overlast bestudeerd (dossiers, teksten van gedragsaanwijzingen). Daarnaast is ook een enquête gehouden onder de deelnemers van de pilot. Uiteindelijk is voor 37 casussen de digitale vragenlijst ingevuld.

1.5 Leeswijzer

Deel A is de planevaluatie en bevat de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 2 is de beleidstheorie van de gedragsaanwijzing woonoverlast gereconstrueerd en worden de verschillende beleidsonderdelen gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de empirische houdbaarheid van de gedragsaanwijzing onderzocht, door de veronderstelde mechanismen te toetsen aan bestaande onderzoeksliteratuur.

Deel B is de procesevaluatie en bevat de hoofdstukken 4 tot en met 8. Hoofdstuk 4 beschrijft de werkwijze bij de procesevaluatie. Hoofdstuk 5 doet verslag van de bevindingen uit de informatieverzameling onder corporaties op basis van de enquête en de casestudie. In hoofdstuk 6 worden indicaties voor kosten en baten in beeld gebracht vanuit de uiteenlopende perspectieven van de betrokken partijen. In hoofdstuk 7 wordt een aantal thema's nader beschouwd en wordt kort teruggekeken op de uitwerking van de beleidstheorie in de praktijk. In hoofdstuk 8 beantwoorden we de onderzoeksvragen en formuleren we de conclusie.

DEEL A

Planevaluatie

2 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSTHEORIE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie van de gedragsaanwijzing woonoverlast gereconstrueerd. De beleidstheorie geeft zo scherp mogelijk aan wat met de gedragsaanwijzing woonoverlast wordt beoogd en hoe het doel wordt bereikt. De reconstructie vindt plaats door ontrafeling van de verschillende beleidsonderdelen: het probleem en de oorzaken van de gesignaleerde problemen, het doel van de gedragsaanwijzing woonoverlast, alsmede de beoogde doelgroep en de veronderstelde oorzaak-gevolg- en doel-middelrelaties. Om de beleidstheorie in kaart te brengen, hebben we gebruikgemaakt van het visiedocument dat ten grondslag ligt aan de gedragsaanwijzing woonoverlast en de handreiking Gedragsaanwijzing.¹ Vervolgens hebben we onze bevindingen voorgelegd aan de opsteller van het visiedocument en de projectleider vanuit het CCV van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast, met als doel aanvulling en toetsing.²

2.2 De beleidsonderdelen

2.2.1 Probleemanalyse

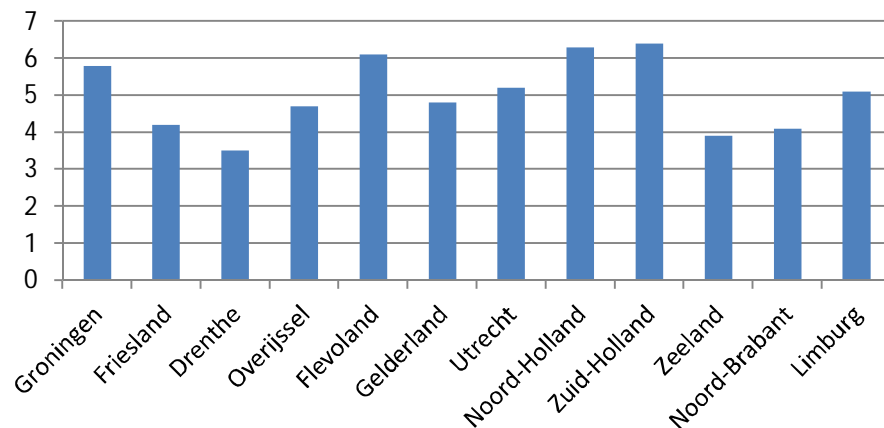
Woonoverlast

Aanhoudende overlast kan het woongenot en gevoel van veiligheid van bewoners ernstig bedreigen. Uit de Veiligheidsmonitor (2014) blijkt dat 5,3 procent van de Nederlanders *veel* overlast ervaart van buurtbewoners (in 2012 was dit 5,1% en in 2013 5,2%).³ In de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Flevoland ervaren inwoners de meeste overlast (respectievelijk 6,4%, 6,3% en 6,1% van de inwoners) en in de provincie Drenthe wordt de minste overlast ervaren (3,5% van de inwoners) (figuur 2.1).

¹ Veen, C., & Vols, M. (2015). *Visiedocument. Woonoverlast effectief aanpakken met gedragsaanwijzingen*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen en Gedragsaanwijzing. *Gedragsaanwijzing. Handreiking woonoverlast effectief aanpakken in de huursector*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, november 2014.

² Michel Vols (Rijksuniversiteit Groningen) en Katja Steverink (CCV).

³ Aan respondenten is gevraagd in welke mate zij overlast van buurtbewoners ervaren. Antwoordmogelijkheden waren: 'veel overlast', 'een beetje overlast', 'geen overlast', 'weet niet', 'geen mening'.

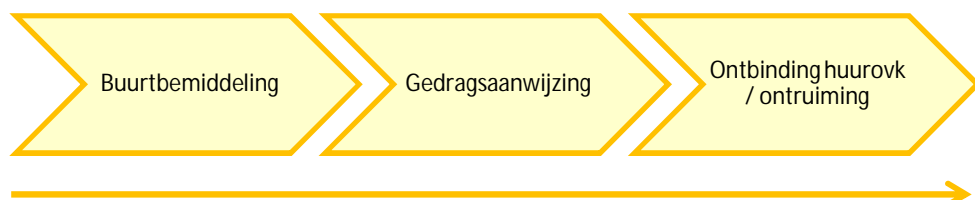
Figuur 2.1 Ervaren overlast van buurtbewoners (% Nederlanders) in 2014


Bron: CBS Statline (2015)

Instrumentarium voor de aanpak van woonoverlast

Woningcorporaties en andere instanties (waaronder gemeente en politie) hebben een instrumentarium tot hun beschikking om woonoverlast aan te pakken; variërend van lichte 'niet-juridische middelen', waaronder buurtbemiddeling en een formele waarschuwingsbrief, tot zware 'juridische middelen', waaronder ontbinding van de huurovereenkomst en huisuitzetting. Bij de keuze voor een interventie dienen woningcorporaties meerdere belangen tegen elkaar af te wegen. Enerzijds moeten zij streven naar het beperken van woonoverlast om zodoende het woongenot van omwonenden te beschermen. Anderzijds moeten zij oog hebben voor het grondwettelijk recht op het privéleven van de overlastgever. Hieruit volgt dat de voor de overlastgever de minst ingrijpende maatregel moet worden toegepast om de woonoverlast te stoppen.

Zoals in de inleiding uiteengezet ervaren woningcorporaties een leemte in het instrumentarium om woonoverlast aan te pakken; een instrument tussen licht en zwaar. De gedragsaanwijzing woonoverlast moet deze (ervaren) leemte opvullen. De pilot is daarom met name gericht op overlastcases waarin buurtbemiddeling geen soelaas biedt of heeft geboden, maar de overlast (nog) niet dermate is geëscaleerd dat ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming gerechtvaardigd is.



Knelpunten in de huidige aanpak van woonoverlast in de sociale huursector

In het visiedocument is de problematiek in de huidige praktijk van de aanpak van woonoverlast in de sociale huursector beschreven. Allereerst worden complicaties bij de afhandeling van klachten van woonoverlast geconstateerd. Zaken blijven vaak in de fase 'dossieropbouw' steken, omdat voor een gerechtelijke procedure voor ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming een dossier voldoende feiten en omstandigheden moet bevatten. Een aantal zaken komt daarom niet of zeer zelden bij de rechter, omdat het (nog) niet billijk is om de huurovereenkomst te ontbinden. Doorlooptijden van drie tot vier jaar tijd zijn eerder regel dan uitzondering. Als gevolg hiervan zijn meerdere instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van woonoverlast veel tijd en geld kwijt aan de afhandeling van klachten en het opbouwen van een gedegen dossier.

Daarnaast kan aanhoudende woonoverlast problemen voor omwonenden met zich meebrengen. Het kan leiden tot stress, slaapproblemen en disfunctioneren. Bij voortdurende resulteert het ook in een schending van het recht op een privéleven. Wanneer pas in een laat stadium kan worden ingegrepen, zijn de problemen vaak verergerd en kan het tot secundaire victimisatie leiden. De slachtoffers zijn teleurgesteld en hebben het gevoel dat niemand hen kan en/of wil helpen. Zij voelen zich niet alleen slachtoffer van de overlastgevende huurder, maar ook van 'falende instanties', omdat ze het gevoel hebben dat de woningcorporatie en andere instanties hun klachten niet, althans onvoldoende, serieus nemen. De eerder genoemde procedurele complicaties zullen het gevoel van falende instanties (legitimiteitsverlies) nog eens verder versterken.

Indien het uiteindelijk tot ontruiming van de huurwoning komt, kan dit voor de huurder verschillende anti-therapeutische gevolgen hebben, waaronder een traumatisch effect of stress. Ook kan een (dreiging met een) ontruiming van de huurwoning het leven van de huurder en/of zijn gezin ernstig ontwrichten. Een op ontruiming gerichte aanpak van woonoverlast focust bovendien op escalatie van het probleem en is niet gunstig voor de relatie tussen woningcorporatie en de huurder, de woningcorporatie en omwonenden en de huurder en omwonenden. Daarnaast kan in het geval de huurder zich elders in Nederland vestigt, het overlastprobleem zich verplaatsen naar een andere woonwijk of gemeente.

Volgens de opstellers van het visiedocument hangen de genoemde problemen samen met het overkoepelende probleem dat de huidige aanpak van woonoverlast niet bijdraagt aan het oplossen van de onderliggende oorzaken van woonoverlast.⁴

⁴ Visiedocument, p. 12-14.

2.2.2 Doel pilot gedragsaanwijzing woonoverlast

In oktober 2014 is de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast van start gegaan. De pilot is bedoeld om met de inzet van huurrechtelijke gedragsaanwijzingen woonoverlast in de sociale huursector oplossingsgericht aan te pakken.⁵ De huidige aanpak van woonoverlast draagt volgens de bedenkers van de pilot niet, althans onvoldoende, bij aan het oplossen van de oorzaken die ten grondslag liggen aan het veroorzaken van woonoverlast. Met de inzet van een of meer huurrechtelijke gedragsaanwijzingen zou aan de onderliggende oorzaken van woonoverlast kunnen worden gewerkt.⁶

Een gedragsaanwijzing beoogt volgens het visiedocument een aantal doelen te realiseren:⁷

1. Woonoverlast snel verminderen en doen stoppen;
2. Verkorten doorlooptijd van procedures;
3. Verbeteren verhouding tussen (ver)huurder en omwonenden;
4. Voorkomen dat de huurder en zijn gezin uit de huurwoning worden gezet;
5. Adresseren van eventuele onderliggende oorzaken van de woonoverlast.

2.2.3 Doelgroep pilot gedragsaanwijzing woonoverlast

De pilot gedragsaanwijzing is beperkt tot de aanpak van woonoverlast in de sociale huursector. Er is voor gekozen om het project te beperken tot de sociale huursector, omdat verhuurders in de sociale huursector makkelijker te bereiken zijn en het aantal casussen omtrent woonoverlast in de sociale huursector groter lijkt te zijn, in verhouding tot woonoverlast in de particuliere sector. Bovendien beschouwen woningcorporaties het als hun maatschappelijke taak om bij te dragen aan de leefbaarheid van woonwijken. Kortom, de doelgroep van het project pilot huurrechtelijke gedragsaanwijzingen wordt gevormd door de deelnemende woningcorporaties en overlastgevers met een huurwoning in de sociale sector.

Voor het verkrijgen van een huurrechtelijke gedragsaanwijzing is vereist dat de huurder tekort is geschoten in de nakoming van de huurovereenkomst of om zich als een goed huurder te gedragen. De huurder heeft dus onrechtmatige overlast veroorzaakt. Het is vereist dat de overlast dusdanig is, dat de inzet van een gedragsaanwijzing gerechtvaardigd is. Dat betekent dat het niet zo moet zijn dat de woonoverlast nog goed met niet-juridische instrumenten kan worden aangepakt.⁸ Zie ook paragraaf 3.10, de juridische grondslagen van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

⁵ Visiedocument, p. 4.

⁶ Visiedocument, p. 14.

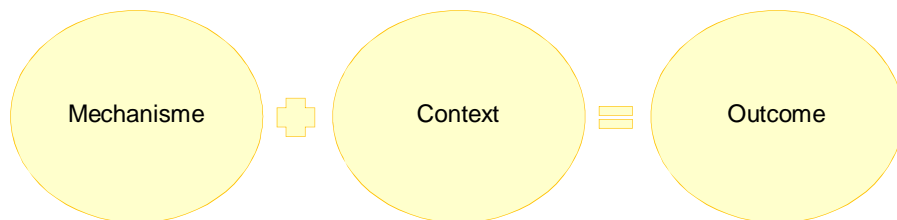
⁷ Visiedocument, p. 29-30.

⁸ Visiedocument, p. 31-32.

2.2.4 Veronderstelde oorzaak-gevolg- en doel-middelrelaties: de CMO-configuratie

Realistische evaluaties kijken niet slechts naar de resultaten en effecten, maar ook naar de mechanismen (oftewel: de oorzaak-gevolgrelaties) die maken dat iets werkt. Daarnaast vinden deze mechanismen plaats binnen een specifieke context, die ertoe kan leiden dat interventies in het ene geval wel en in het andere geval geen bevredigende resultaten (outcome) opleveren. Analoog aan de evaluatiemethode van Pawson en Tilley gaan wij ervan uit dat mechanismen, de context en het resultaat altijd in samenhang met elkaar moeten worden gezien. De zoektocht naar deze samenhang hebben wij verricht aan de hand van zogenaemde CMO-configuraties (zie ook figuur 2.2).⁹

Figuur 2.2 CMO-configuratie: een schematische weergave



Per beoogde doelstelling/'outcome' zijn hieronder het mechanisme en de context uiteengezet. De vijf doelstellingen uit paragraaf 2.2.2. komen hieronder terug, met uitzondering van doelstelling 2 (verkorten doorlooptijd van procedures) en 5 (adresseren van eventuele onderliggende oorzaken van de woonoverlast). In de reconstructie van de beleidstheorie is doelstelling 2 geherformuleerd naar 'sneller actief optreden tegen woonoverlast'. Daarnaast ligt het adresseren van de onderliggende oorzaken van woonoverlast besloten in de mechanismen om de overige doelstellingen te realiseren.

1. Aanpassen van het gedrag van de overlastgever (outcome) =
 - a. door in de gedragsaanwijzing de consequenties voor niet-naleven van het gebod en/of verbod op te nemen, treedt bij de overlastgever een afschrikkend effect op (mechanisme) + wanneer de overlast het gevolg is van calculerend gedrag van de overlastgever (context).
 - b. door in de gedragsaanwijzing (in de vorm van een gebod en/of verbod) het gewenste gedrag op te nemen, treedt bij de overlastgever bewustwording op over de geldende waarden en normen in de samenleving (mechanisme) + 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 (context).

⁹ Pawson, R. en Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Londen, Sage Publications.

- c. door in de gedragsaanwijzing (in de vorm van een gebod en/of verbod) de benodigde hulp- en ondersteuning op te nemen, wordt de psychische en/of gedragsproblematiek van de overlastgever weggenomen/verminderd (mechanisme) + wanneer de overlast is het gevolg is van psychische en/of gedragsproblematiek van de overlastgever (context).
2. Woonoverlast verminderen en doen stoppen (outcome) =
 - a. door aanpassen van het gedrag van de overlastgever conform het gebod en/of verbod dat in de gedragsaanwijzing is opgenomen (mechanisme).
3. Verhouding tussen overlastgever en omwonenden/verhuurder verbetert (outcome) =
 - a. door verminderde of gestopte woonoverlast (mechanisme).
4. Voorkomen dat de overlastgever (en zijn gezin) uit de huurwoning wordt gezet en de overlast naar elders verplaatst (outcome) =
 - a. door verminderde of gestopte woonoverlast (mechanisme).
5. Sneller actief optreden tegen woonoverlast (outcome) =
 - a. door de minder stringente eisen die aan de tekortkoming van de huurder worden gesteld bij een gedragsaanwijzing, in vergelijking met een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst, is de woningcorporatie minder tijd kwijt aan het opbouwen van een dossier (mechanisme).
6. Voorkomen secundaire victimisatie (outcome) =
 - a. door sneller actief optreden tegen woonoverlast wordt aan omwonenden het signaal afgegeven dat hun klachten serieus worden genomen (mechanisme)
7. Verhouding tussen verhuurder en omwonenden verbetert (outcome) =
 - a. door voorkomen van secundaire victimisatie en verminderde of gestopte overlast (mechanisme).

2.3 Samenvatting conceptueel model

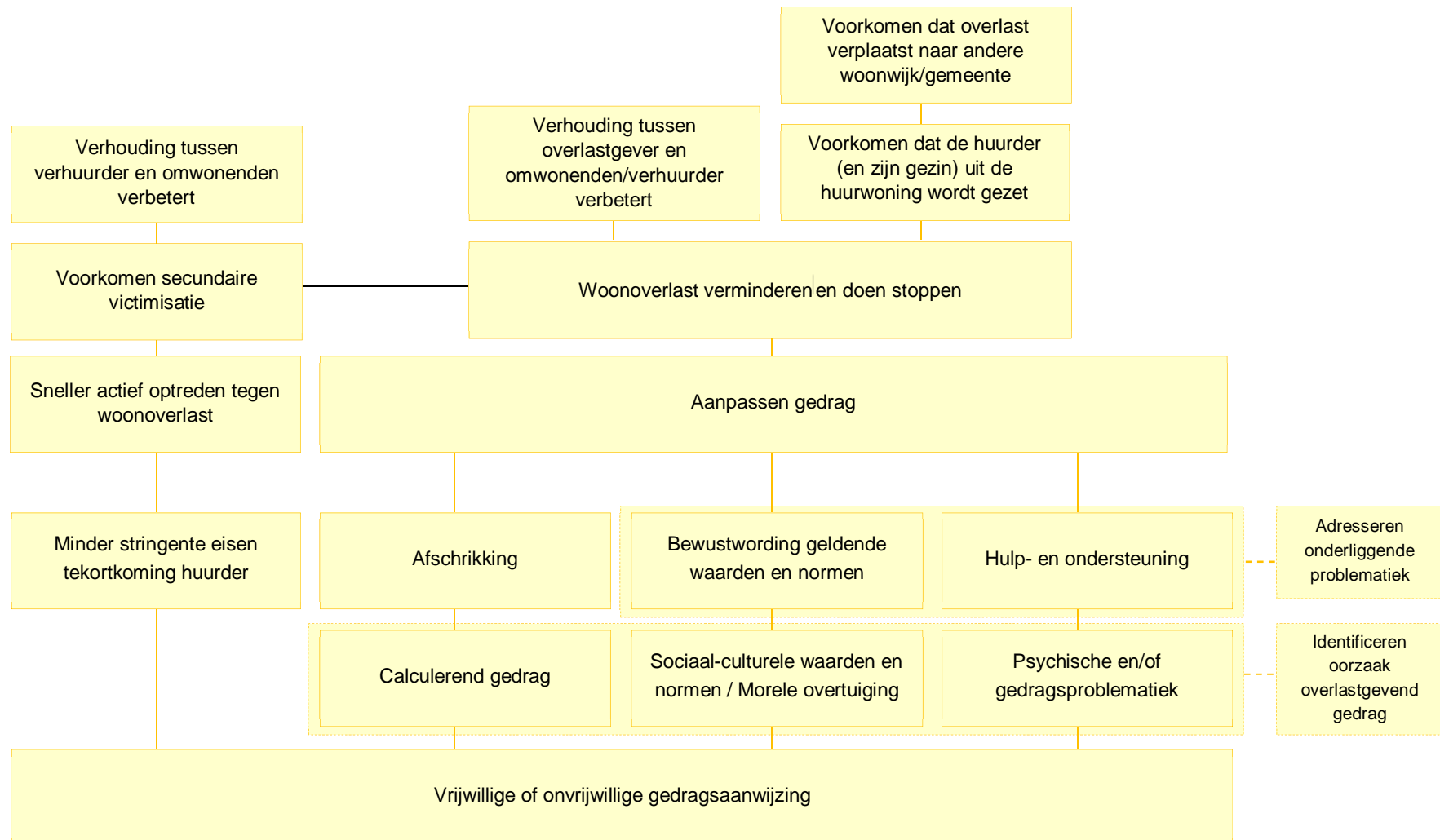
2.3.1 Formele weergave van de programmatheorie

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.
 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.

2.3.2 Visuele weergave van de programmatheorie

Op basis van de oorzaak-gevolgrelaties, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, kan de beleidstheorie voor de huurrechtelijke gedragsaanwijzing als volgt schematisch worden weergegeven. De beschrijving hierboven en de weergave hieronder wekken misschien de indruk van op zichzelf staande routes die leiden tot een specifieke outcome, maar zo mogen de routes niet worden geïnterpreteerd. In de praktijk zal echter eerder sprake zijn van bestuiving tussen de mechanismen dan van op zichzelf staande routes. Zo leidt het mechanisme hulpverlening bij de overlastgever met psychiatrische problematiek waarschijnlijk niet alléén tot aanpassen van het gedrag. Ook een overlastgever met psychiatrische problematiek kan worden afgeschrikt met een gedragsaanwijzing. Bij de discussie over de bevindingen in hoofdstuk 7 komen we hier nog op terug.



3 TOETSEN VAN DE BELEIDSTHEORIE

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben de we beleidstheorie van de gedragsaanwijzing woonoverlast gereconstrueerd. In dit hoofdstuk zullen we de vier mechanismen toetsen die ten grondslag liggen aan de gedragsaanwijzing woonoverlast (paragraaf 3.2 tot en met 3.5). De empirische houdbaarheid van de veronderstelde mechanismen is onderzocht door middel van bestaande onderzoeksliteratuur (zie bijlage). Tevens hebben we de veronderstelde mechanismen getoetst aan veldkennis. Het betroffen interviews met een advocaat en een zelfstandige adviseur die al ervaring hadden met het inzetten van de gedragsaanwijzing en twee corporatiemedewerkers die de wens hadden om het instrument in een casus in te zetten.¹

Vervolgens hebben we gekeken naar de vergelijkbaarheid en effectiviteit van de inspiratiebronnen voor de gedragsaanwijzing woonoverlast, opdat de effectiviteit van deze bronnen mogelijk iets zegt over de veronderstelde werkbare mechanismen (paragraaf 3.6). Het mechanisme 'minder stringente eisen die aan de tekortkoming van de huurder worden gesteld' is niet getoetst, omdat het evident is dat hierdoor sneller actief tegen woonoverlast kan worden opgetreden. Wel is getoetst in hoeverre sneller actief optreden tegen woonoverlast kan leiden tot voorkomen van secundaire victimisatie.

Daarna komt de vraag aan de orde of er neveneffecten te verwachten zijn van de inzet van de gedragsaanwijzing en met welke risico's op voorhand rekening wordt gehouden (paragraaf 3.8 en paragraaf 3.9). Tot slot wordt ingegaan op de juridische grondslagen van de gedragsaanwijzing en de vraag in hoeverre deze grondslagen praktisch toepasbaar zijn (paragraaf 3.10).

3.2 Mechanisme 1: afschrikking

De afschrikwekkende werking van de gedragsaanwijzing gaat uit van de gedachte dat de (dreigende) huisuitzetting als een sanctie wordt gezien, die de overlastpleger wil vermijden. Dit leidt tot een gedragsverandering bij de overlastgever, zodat de overlast vermindert of stopt en wordt voorkomen dat de overlastgever uit zijn huis wordt gezet.

Het afschrikwekkende effect die van de gedragsaanwijzing (mogelijk) uitgaat, ligt niet alleen in de dreiging van huisuitzetting besloten, maar ook in een eventuele dwangsom. De huurder is dan voor iedere dag dat hij de gedragsaanwijzing niet naleeft, aan de wooncorporatie een geldsom verschuldigd.

¹ De respondenten waren Christian Schellekens (VBTM Advocaten); Francis Saathof (Bureau Woontalent); en Kirsten Forte en Ron Huisman (beiden Woonstichting De Key).

3.2.1 Theorie van afschrikking

In de premoderne (klassieke) criminologische theorie staat het terugdringen van delinquent gedrag door de inzet van politie en justitie centraal. In latere criminologische theorieën is de nadruk verschoven naar persoonsgebonden of sociale oorzaken van delinquent gedrag.² Becker heeft het belang van afschrikking opnieuw gemunt in een kosten-batenkader.³ De gedachte is dat mensen een rationele afweging maken tussen de baten van delinquent gedrag en de kosten ervan. De kosten liggen met name in de risico van een sanctie. Daarbij gaat het niet alleen om justitiële sancties, maar ook om sociale sancties, zoals een stigma of verlies van werk.⁴ In de discussie over de effectiviteit van afschrikking staat het calculerende gedrag centraal, met de vraag of een delinquente motivatie doorslaggevend is of juist de remmende werking van afschrikking.⁵ In de theorie van de situationele preventie is het uitgangspunt dat er, ongeacht de motivatie, een zekere remmende werking van sancties zal zijn, al zal de kracht ervan van geval tot geval verschillen.⁶ Bij impulsief delinquent gedrag door een gebrek aan zelfcontrole zal afschrikking minder effect kunnen hebben dan bij bewust en doelgericht gedrag. In de literatuur over afschrikking wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen zwaarder straffen, de snelheid van straffen en de zekerheid van straffen.

Hoogte strafmaat

De marginale afschrikkingshypothese houdt in dat zwaardere straffen tot meer afschrikking leiden. Het beschikbare bewijs voor deze hypothese is echter al decennia lang ambigu en omstrede. Overzichtsstudies laten zien dat er weinig bewijs is dat de marginale afschrikkingshypothese ondersteunt.⁷ Een Amerikaanse meta-analyse van een groot aantal studies naar afschrikkings-effecten bevestigt dat er geen statistische relatie is tussen de zwaarte van straffen en gedragsverandering.⁸ Wel worden positieve effecten van

² Belangrijke hoofdrichtingen zijn strain, sociaal leren, hechting, zelfcontrole en biologisch-neurologische theorieën.

³ Becker, G.S. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy* 76, nr. 2, 169-217.

⁴ Dit is bijvoorbeeld één van de dimensies van gehechtheid in Hirschi's control-theorie. Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.

⁵ Cornish, D. B. & R.V. Clarke, eds. (1986). *The reasoning criminal: rational choice perspectives on offending*. New York: Springer Verlag.

⁶ Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. M. Tonry en D. Farrington (eds.) Building a safer society: strategic approaches to crime prevention. *Crime and Justice: a review of research* vol. 19. Chicago and London: University of Chicago Press.

⁷ M. Tonry (2008). Onderzoek naar afschrikking; de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren. In: A.C. Berghuis (red.), Afschrikking en generale preventie. *Justitiële verkenningen* 34, r. 2, p. 98-117.

⁸ Pratt, T.C., Cullen, F.T., Blevins, K.R., Daigle, L.E. & Madensen, T.D. (2006). The empirical status of deterrence theory: a meta-analysis. In: F.T. Cullen, J.P. Wright & K.R. Blevins (eds.). Taking stock: the status of criminological theory – advances in criminological theory. New Brunswick, NJ: Transaction, 367-395.

zwaardere straffen gevonden bij relatief lichte overtredingen, zoals snelheids-overtredingen of bij goed doordachte economische delicten zoals belastingontduiking. Er zijn juist geen positieve effecten bij delinquent gedrag dat verband houdt met impulsiviteit, alcohol- en drugsmisbruik, groepsdwang, de behoefte aan aandacht en narcistische gevoelens van onaantastbaarheid. Dit sluit aan bij de zelfcontroletheorie, waarin delinquent gedrag het gevolg is van een beperkte mate van zelfcontrole en een hoge graad van impulsiviteit.⁹ Hierdoor zijn delinquenten niet erg gevoelig voor strafzwaarte, omdat ze de dreiging van straf niet onder ogen (kunnen) zien. Voor mensen met psychische problemen geldt dit onvermogen mogelijk nog sterker.¹⁰

Snelheid en zekerheid

Het effect van sneller straffen gaat onder meer uit van de theorie van *discounting*. Van discounting is sprake wanneer de voordelen in het heden zwaarder wegen dan de (eventuele) nadelen in de toekomst. In dat geval komt de focus op het hier en nu liggen. Bij onaanvaardbaar gedrag zal volgens de theorie het snel afgeven van een negatieve prikkel discounting voorkomen. Uit een breed opgezet (evaluatie-)onderzoek van Bosker kan echter zowel uit de psychologische en criminologische literatuur als uit eigen onderzoek geen empirische ondersteuning worden gevonden voor een preventieve werking van sneller straffen.¹¹ Dat geldt vermoedelijk wel voor de mate van strafzekerheid: een hogere strafzekerheid lijkt een generaal preventief effect te hebben en mogelijk zelfs een speciaal preventief, aldus Bosker.¹² Hierbij is niet de reële pakkans het belangrijkste, maar de gepercipieerde pakkans: de kennis en de beoordeling van de pakkans door de dader.¹³ Als de delinquent de sanctiekans hoger inschat, zal hij minder snel tot delinquent gedrag overgaan.

Immateriële afschrikking

Vrijwel al het onderzoek over afschrikking gaat over justitiële sancties. Er zijn ook benaderingen die sociale sancties centraal stellen, zoals stigmatisering en schuld en schaamte.¹⁴ *Naming* en *shaming* als afschrikking kan een bewuste

⁹ Gottfredson, M. & T. Hirschi (1990). *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.

¹⁰ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Amsterdam.

¹¹ Bosker, O.J. (1997). *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. Proefschrift Groningen.

¹² Zie ook F. van Tulder & R. Kroon (2012). 'Uitermate effectief?' Beelden en feiten over misdaad en straf. In *Nederlands Juristenblad*, afl. 32, p. 2233-2238 en L. van Noije & K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van Veiligheidsbeleid*. Den Haag.

¹³ Eiffers, H. (2008). Afschrikking en het aanleren van normen; de theorie van Kelman toegepast op het strafrecht. In: M.P.C. Scheepmaker en P.B.A. ter Veer (red.). *Afschrikking en generale preventie. Justitiële verkenningen* 34, nr. 2, p. 98-117.

¹⁴ Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge; Rasmusen, E. (1996). Stigma en self-fulfilling expectations of criminality. *Journal of Law and Economics*, 39, p.519-533.

beleidskeuze zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen. Deze kan alleen effectief zijn als de normen van de sociale omgeving waar de overlastgever deel van uitmaakt overeenkomen met de normen van de partij die sanctioneert (Croes 2008).¹⁵ In het herstelrecht ligt de nadruk juist niet op sancties, maar op verbetering van sociale relaties en verwerking van leed, schuld en schaamte. Afschrikking kan hier alleen maar afbreuk aan doen.

3.2.2 Empirische houdbaarheid van het mechanisme 'afschrikking'

Er zijn verschillende aanwijzingen voor de effectiviteit van de afschrikkende werking van de gedragsaanwijzing woonoverlast. Als de mogelijke dwangsom en de huisuitzetting als sancties worden ervaren, valt te verwachten dat de gedragsaanwijzing een gunstig effect op het overlastgevend gedrag heeft. Het effect zal groter zijn naarmate de overlastpleger rationeel en doelgericht gedrag vertoont en kleiner naarmate de overlastpleger zich impulsief gedraagt. De gedragsaanwijzing leidt naar verwachting tot een duidelijker beeld van de mogelijke sancties en de kans dat ze worden opgelegd en dit beïnvloedt de gepercipieerde pakkans. Ook dit kan een gunstig effect op het overlastgevend gedrag hebben. Van een hogere snelheid van de sanctie zal naar verwachting geen afschrikwekkende werking uitgaan.

Toets aan veldkennis

De toets aan veldkennis laat zien dat de mogelijke afschrikwekkende werking voor bepaalde doelgroepen onderschreven wordt, maar brengt tevens een interessante contra-indicatie aan het licht. Een respondent merkt op dat bij een eventuele aanhouding van de zaak door de rechter, de overlastgever voor de termijn van de aanhouding geen overlast pleegt, maar dat het probleem daarna weer voortduurt. Een andere respondent signaleert dat een huis-ontruiming niet altijd als een sanctie wordt ervaren. Sommige overlastplegers houden rekening met een eventuele ontruiming en ervaren geen lijdensdruk. Deze doelgroep komt doorgaans ook niet in de maatschappelijke opvang terecht, maar verhuist van gemeente naar gemeente en vindt een onderkomen bij familie, kennissen of via particuliere verhuur. Zij laten zich dus niet door een ontruiming afschrikken. Het is onbekend of een dwangsom wel effectief is.

3.3 Mechanisme 2: bewustwording geldende waarden en normen

De werking van het mechanisme 'bewustwording geldende waarden en normen' gaat uit van de gedachte door de overlastgever een gedragsaanwijzing te geven, waarin in de vorm van een gebod en/of verbod het gewenste gedrag wordt opgenomen, bij de overlastgever bewustwording optreedt over de geldende waarden en normen in de samenleving. Deze

¹⁵ Onder andere in Engeland moeten de Anti-Social Behaviour Orders op deze wijze ook afschrikwekkend werken (Croes 2008).

bewustwording draagt bij aan het aanpassen van het gedrag van de overlastgever, zodat de overlast vermindert of stopt en voorkomen wordt dat de overlastgever uit zijn huis wordt gezet. De bewustwording ligt besloten in het verstrekken van informatie over wat gewenst gedrag is.

3.3.1 Theorie van gepland gedrag

Volgens de *theory of planned behavior* (Ajzen, 1985)¹⁶ vormen mensen intenties op basis van 1) de attitude ten aanzien van het gedrag, namelijk de waardering van zowel bepaald gedrag als de consequenties van dat gedrag, 2) de sociale dimensie van gedrag, namelijk de inschatting van het oordeel van mensen in de omgeving (*significant others*) over bepaald gedrag en het belang dat zij hieraan toekennen, en 3) zelfeffectiviteit, namelijk de mate waarin zij zichzelf in staat achten dat gedrag te realiseren. Het uitgangspunt is hoe positiever de attitude, de sociale dimensie en de waargenomen gedragscontrole, hoe sterker iemand de intentie zal hebben om het beoogde gedrag uit te voeren. De gedragsaanwijzing woonoverlast waarmee aan de overlastgever duidelijk wordt gemaakt wat (on)gewenst gedrag is, intervineert in ieder geval in de eerste determinant (de attitude). Daarnaast kan de gedragsaanwijzing in situaties waarin het netwerk van de overlastgever wordt betrokken ook interviëren in de tweede determinant (de reactie op het oordeel van anderen).

De theorie van gepland gedrag is op verschillende gebieden een beproefd gedragsmodel gebleken en verklaart volgens Armitage & Conner (2001)¹⁷ voor 27 procent respectievelijk 39 procent de variantie in gedrag en intenties. Zelfeffectiviteit, dus de mate waarin een persoon zichzelf in staat acht bepaald gedrag te realiseren, blijkt een dominante voorspeller van gedrag, terwijl de subjectieve norm doorgaans de zwakste voorspeller is.¹⁸

3.3.2 Injunctieve normen versus descriptieve normen

Een andere insteek is het onderscheid tussen injunctieve en descriptieve normen. Injunctieve normen zijn gedeelde normen of voorschriften over wat gewenst en ongewenst gedrag is; variërend van 'eet met mes en vork' tot 'gij zult niet stelen'. De veronderstelde gemeenschappelijke opinie en gedragscodes in bijvoorbeeld wetgeving zijn voorbeelden van dit type normen. Maar ook de gedragsaanwijzing woonoverlast, waarin in de vorm van een gebod en/of verbod het gewenste gedrag wordt opgenomen, kan worden beschouwd als een injunctieve norm. Descriptieve normen zijn gebaseerd op de perceptie

¹⁶ Ajzen, I. (1985). From intentions to actions: a theory of planned behavior. In: Kuhl, J., & Beckmann, J. (Red.), *Action Control. From cognition to behavior* (p. 11-39). Berlin: Springer Berlin Heidelberg.

¹⁷ Armitage, J.C., & Conner, M. (2001). Efficacy of the theory of planned behavior: a meta-analytic review. *British Journal of Social Psychology*, 40, p. 471-499.

¹⁸ De zwakke voorspeller van de subjectieve norm is volgens Armitage & Conner naar verwachting echter gelegen in de methode van onderzoek; het gebruik van *single item measures* in plaats van *multi-item scales*.

van het gedrag van andere mensen in specifieke situaties, of uit indirecte informatie over dat gedrag. Descriptieve normen geven aan wat kennelijk 'normaal' is een bepaalde situatie.¹⁹

Invloedrijk onderzoek van Cialdini et al. (1990)²⁰ wijst uit dat gedragsverandering teweeggebracht kan worden door te interveniëren in de descriptieve norm, en niet zo zeer op het gebied van injunctieve normen. Zij onderzochten in hoeverre mensen die hun auto kwamen ophalen geneigd waren om een flyer die onder hun ruitenwisser was gestoken na lezing gewoon op de grond te gooien. Het bleek dat in een netjes opgeruimde garage de meesten zich hielden aan de injunctieve norm geen rommel zomaar weg te gooien. In sommige condities echter werd een duidelijk conflicterende descriptieve norm geactiveerd, door het verspreiden van zwerfvuil. Het gevolg was dat veel minder mensen zich hielden aan de injunctieve norm. Zij gooiden hun flyer gewoon op de grond.

De mate waarin normen van invloed zijn op gedrag wordt mede bepaald door de mate waarin deze normen saillant zijn of worden gemaakt voor de betreffende persoon. Een bepaald kenmerk of fenomeen is saillant als het zeer goed zichtbaar is en opvalt ten opzichte van de omgeving, of als er om een andere reden de aandacht op wordt gevestigd. Zo bleek uit het experiment van Cialdini et al. (1990) dat wanneer door een van de onderzoekers duidelijk zichtbaar een flyer op de grond werd gegooid, bovenop de conditie van de vervuilde garage, dit leidt tot een *high norm salience* en dat mensen zich nog minder vaak hielden aan de injunctieve norm geen rommel zomaar weg te gooien.

3.3.3 Empirische houdbaarheid van het mechanisme: 'bewustwording geldende waarden en normen'

Volgens de theorie van gepland gedrag kan interveniëren in de determinant 'attitude ten aanzien van het gedrag' gedragsverandering teweegbrengen. Hierbij is echter ten minste aandacht nodig voor het vergroten van de 'zelfeffectiviteit' van de overlastgever. Bij overlastgevers die zichzelf niet in staat achten om het gewenste gedrag te vertonen door bijvoorbeeld een gebrek aan hulpbronnen of vaardigheden, zal de intentie om gewenst gedrag te vertonen gering blijven, ongeacht hoe sterk de attitude en de subjectieve norm zijn.

Daarnaast wijst het onderzoek van Cialdini et al. (1990) uit dat interveniëren in de injunctieve norm niet voldoende is om gedragsverandering te bewerkstelligen bij de overlastgever. Wanneer de overlastgever met een gedragsaanwijzing wordt gedwongen om tuinonderhoud te plegen, maar de

¹⁹ Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A., & Prast, H.M. (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

²⁰ Cialdini, R.B., Raymond, R.R., & Kallgren, C.A. (1990). A focus theory of normative conduct: recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of personality and social psychology*, 58 (6), p. 1015-1026.

omwonenden vervuilen hun tuinen eveneens ernstig, dan is de gedragsaanwijzing (injunctieve norm) niet in overeenstemming met wat anderen doen (descriptieve norm) en kan dit de invloed van de injunctieve norm verzwakken. Dit neemt echter niet weg dat de overlastgever zich in de geschetste situatie toch zal gaan conformeren aan de opgelegde injunctieve norm, maar dan via de weg van het mechanisme afschrikking.

Toets aan veldkennis

De toets aan de veldkennis wijst uit dat het mechanisme 'bewustwording geldende waarden en normen' wordt erkend bij onder meer vluchtelingen die niet beschikken over woonvaardigheden die passen binnen de geldende waarden en normen in de samenleving. De overlast die zij veroorzaken, komt voort uit onwetendheid en heeft geen opzettelijk karakter. Als bij het opleggen van een gedragsaanwijzing het gewenste gedrag goed wordt uitgelegd, ofwel in de gedragsaanwijzing wordt verplichte medewerking aan een wooncursus opgenomen, dan wordt hun overlastgevend gedrag *saillant* gemaakt, hetgeen leidt tot aanpassen van het gedrag van de overlastgever. *"Voor ons is het heel vanzelfsprekend dat we ons vuilnis wegbrengen naar de container, maar dit geldt niet voor iedereen en soms gaat er een wereld voor ze open."* Een andere respondent merkt op dat de *high norm salience* bovendien wordt versterkt door de mate van autoriteit die rechters uitstralen.

3.4 Mechanisme 3: hulp en ondersteuning

De werking van het mechanisme 'hulp en ondersteuning' gaat uit van de gedachte dat door (verplichte) medewerking aan hulp- en ondersteuning de onderliggende problematiek van woonoverlast wordt geadresseerd. Het adresseren van de onderliggende problematiek draagt bij aan het aanpassen van het gedrag van de overlastgever, zodat de overlast vermindert of stopt en voorkomen wordt dat de overlastgever uit zijn huis wordt gezet. Bij dit mechanisme gaat het om de vraag of je iemand kunt helpen die niet om hulp vraagt. De beoogde gedragsverandering komt immers in eerste instantie niet uit de overlastgever zelf voort.

3.4.1 Theorie van zelfbeschikking

Wanneer in de gedragsaanwijzing verplichte medewerking aan hulp- en ondersteuning is opgenomen, beginnen overlastgevers onder externe druk aan een zorgtraject. Volgens de *self-determination theory* kan externe druk averechts werken, omdat deze de ontwikkeling van een *internal perceived locus of causality*, dat wil zeggen de ervaring zelf keuzes te kunnen maken en invloed te hebben op de uitkomst, ondermijnt. Daarnaast gaat de behandeling voor gedragsproblemen met een *external perceived locus of causality*, dat wil zeggen het gevoel volledig door externen onder druk gezet te worden,

gepaard met een lagere kans op succes.²¹ Dit wordt ondersteund door een meta-analyse van 128 gecontroleerde studies naar het effect van externe beloningen op de interne motivatie (Deci e.a., 1999).²² Dreigementen, deadlines en het aanbieden van een externe beloning leiden tot een gevoel volledig door externen onder druk gezet te worden en daarmee tot ondermijning van de interne motivatie.

Uit een studie onder poliklinische aan alcoholverslaafde patiënten bleek dat interne motivatie correspondeerde met een grote betrokkenheid van patiënten bij hun behandeling en behandelretentie, dat wil zeggen de mate waarin patiënten hun behandeling voltooien en niet vroegtijdig afbreken. Patiënten met een combinatie van interne en externe motivatie scoorden het beste op behandelretentie en patiënten met een lage interne motivatie, ongeacht de mate van externe motivatie, scoorden het laagst (Ryan e.a., 1995).²³ Een Europese studie van Stevens e.a. (2006)²⁴ wijst uit dat *quasi-compulsory treatment*, dat wil zeggen hulpverlening onder drang, bij drugsverslaafden niet leidt tot meer of minder motivatie in relatie tot het zorgtraject in vergelijking met drugsverslaafden die op volledig vrijwillige basis deelnamen aan een zorgtraject. Bovendien wordt de hulpverlening onder drang door drugsverslaafden beschouwd als een kans om zorg te krijgen. Ook blijkt dat interne motivatie geen statisch gegeven is. Afhankelijk van de kwaliteit van het zorgtraject, kan de interne motivatie gedurende het zorgtraject groeien.

3.4.2 Inzet van hulpverlening ter voorkoming van huisuitzetting

In aanvulling op genoemde onderzoeken hebben we een tweetal onderzoeken aangetroffen die specifiek het aspect hulpverlening ter voorkoming van huisuitzetting (onder andere) hebben onderzocht. In het onderzoek van Van Laere en De Wit (2005)²⁵ zijn door medewerkers van woningcorporaties

²¹ Ooyen-Houben, M. van, Roeg, D., Kogel, C.H. de, & Koeter, M. (2008). Zorg onder dwang en drang. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen. In: A.C. Berghuis (Red.), *Dwang en drang in de hulpverlening. Justitiele verkenningen*, 34 (3), p. 11-41.

²² Deci, E.L., Koestner, R., & Ryan, R.M. (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin*, 123 (6), p. 627-668.

²³ Ryan, R.M., Plant, W., & O'Malley, S. (1995). Initial motivations for alcohol treatment: relations with patient characteristics, treatment involvement, and dropout. *Addictive Behaviors*, 20 (3), p. 279-297.

²⁴ Stevens, A., ea. (2006). The relationship between legal status, perceived pressure and motivation in treatment for drug dependence: results from a European study of Quasi-compulsory treatment. *European addiction Research*, 12 (4), p. 197-209.

²⁵ Laere, I.R.A.L. van, & Wit, M.A.S. de. (2005). *Dakloos na huisuitzetting*. Amsterdam: De Bij en Laere, I.R.A.L. van, Wit, M. de, & Klazinga, N. (2009). Preventing evictions as a potential public health intervention: characteristics and social medical risk factors of households at risk in Amsterdam. *Scandinavian Journal of Public Health*, 37, p. 697-705.

vragenlijsten ingevuld voor met uitzetting bedreigde huishoudens²⁶ en uitgezette huishoudens.

Het onderzoek wijst uit dat achter woonoverlast een verscheidenheid aan problematiek schuil kan gaan, waaronder financieel wanbeheer, psychiatrie, drugs, alcohol, et cetera. Onderzocht is voorts het soort contact dat woningcorporaties met hun huurders hadden om de problemen aan te pakken. Wat opvalt is dat uitzetting na een huisbezoek door een medewerker van een woningcorporatie – in vergelijking met geen contact – bijna twee keer zo laag is. Van huishoudens die niet waren uitgezet, had 47 procent contact met een hulpverlener, dit was vaker dan bij huishoudens die wel waren uitgezet (33%).²⁷ Bij huishoudens waarbij een huisbezoek had plaatsgevonden, was bij 69 procent een vorm van contact met de hulpverlening geweest, bij de groep bij wie alleen telefonisch contact was geweest 41 procent en bij de huishoudens met wie geen contact bestond 14 procent. De relatie met huisbezoeken was het sterkst voor aangeboden zorg. Door de onderzoekers wordt geconstateerd dat een huisbezoek blijkbaar leidt tot efficiënter inzetten van de hulpverlening, al dan niet via betere signalering van de problematiek die wordt aangetroffen tijdens een huisbezoek.

Het onderzoek van Schout en De Jong (2011)²⁸ naar huisontruiming geeft meer inzicht in de werking van het mechanisme hulpverlening. De bevindingen zijn gebaseerd op zeven Groningse casestudies op basis waarvan de onderzoekers een aantal mechanismen en determinanten hebben beschreven die altijd of vaak en met een sterke impact in het onderzoek naar voren komen. Met betrekking tot de hulpverlening wordt opgemerkt dat enerzijds van hulpverleners veel gevraagd wordt van hun persoonlijke eigenschappen en van hun methodische competenties om ontruiming af te wenden. “*Van hulpverleners die meerdere keren op huisbezoek gaan en steeds een dichte deur aantreffen wordt een vasthoudendheid en assertiviteit gevraagd die lang niet alle hulpverleners op kunnen brengen.*” Maar ook wordt geconcludeerd dat de tussenkomst van hulpverlening het verschil kan maken tussen ontruiming of wonen zonder problemen. De persoon van de hulpverlener speelt echter een doorslaggevende rol in de hulpverleningsprocessen die voorafgaan aan dreigende huisontruiming.

3.4.3 Empirische houdbaarheid van het mechanisme ‘hulp- en ondersteuning’

Op basis van de *self-determination theory* en de meta-analyse naar het effect van externe beloningen op de interne motivatie (Deci e.a.), kan worden geconcludeerd dat hulpverlening onder drang leidt tot vermindering van de

²⁶ Huishoudens waarbij de deurwaarder werd ingeschakeld om een ontruimingsvonnis te verkrijgen.

²⁷ Contact met hulpverlening kon betekenen dat huishoudens al in contact waren met een hulpverlener, dat wooncorporaties huishoudens had verwezen naar zorg of dat huishoudens al in zorg waren.

²⁸ Schout, G., & Jong, de G. (2011). Leren van huisontruiming. *Journal of Social Intervention: Theory and Practise*, 20 (4), p. 21-39.

interne motivatie (motivatie die ontstaat vanuit de persoon zelf). De studies van Ryan en Stevens wijzen uit dat bij zorg onder externe druk het belangrijk is de interne motivatie van de patiënt/cliënt overlastgever daarom zo veel mogelijk te stimuleren. Wanneer we dit vertalen naar de gedragsaanwijzing, waarin (verplichte) medewerking aan hulp- en ondersteuning is opgenomen, geldt dat alléén externe motivatie (motivatie die ontstaat vanuit een externe bron) moeilijk tot bij de overlastgever beklivende gedragsverandering kan leiden.

Het onderzoek van Van Laere en De Wit wijst uit dat achter woonoverlast verschillende problematiek schuilgaat en contact met hulpverlening kan bijdragen aan het voorkomen van huisuitzettingen. Op welke wijze het contact met hulpverlening hiertoe bijdraagt is op basis van dit onderzoek niet duidelijk. Plausibel is dat door de inzet van hulpverlening gewerkt wordt aan de onderliggende problematiek, zodat de overlastgever zijn gedrag aanpast. Daarentegen kan de inzet van hulpverlening er ook toe leiden dat bij woningcorporaties meer inzicht in en begrip voor de onderliggende problematiek ontstaat en dat om die reden geen verzoek tot ontruiming wordt ingediend, ongeacht of de overlast vermindert of niet.

Uit het onderzoek van Schout en De Jong komt tot slot naar voren dat woningcorporaties bij de inzet van een gedragsaanwijzing afhankelijk zijn van de aan- of afwezigheid van hulpverleners in hun regio die beschikken over de vasthoudendheid en de assertiviteit om overlastgevers te motiveren tot medewerking aan het hulpverleningstraject en gedragsverandering.

Toets aan veldkennis

De toets aan veldkennis laat zien dat het mechanisme deels wordt onderschreven. De inzet van hulpverlening door een gedragsaanwijzing kan de onderliggende problematiek van de woonoverlast verminderen, mits adequate hulpverlening wordt ingezet en de hulpverlener blijft vasthouden, ook in situaties waarin de overlastgever (en zijn gezin) hulp en contact met hulpverleners weigert. *“Wanneer geen adequate hulpverlening wordt ingezet, wordt de overlastgever eigenlijk geen eerlijke kans geboden om de situatie te verbeteren.”*

In deze paragraaf hebben we het mechanisme van de inzet van hulp- en ondersteuning onderzocht wanneer de overlast is gelegen in onderliggende problematiek, zoals psychische- en gedragsproblematiek. Dit neemt echter niet weg dat overlastgevers met psychische- en gedragsproblematiek niet ontvankelijk zijn voor financiële prikkels of de dreiging met ontruiming, opdat zij hun gedrag aanpassen. De ervaring van een respondent leert dat dit afhankelijk is van de aard van problematiek van overlastgevers. Een overlastgever met dermate ernstige problematiek kan de consequenties van zijn gedrag dikwijls niet overzien. Volgens een respondent komt het echter ook voor dat overlastgevers met psychiatrische problematiek wel degelijk voor rede vatbaar zijn en ‘lijdensdruk’ ervaren door een potentiële ontruiming. Dit is in overeenstemming met de theorie van de situationele preventie.

3.5 Mechanisme 4: sneller actief optreden tegen woonoverlast

De werking van het mechanisme 'sneller actief optreden tegen woonoverlast' gaat uit van de gedachte dat er door de inzet van de gedragsaanwijzing sneller actief opgetreden tegen woonoverlast, ten gevolge waarvan secundaire victimisatie bij omwonenden wordt voorkomen.

3.5.1 Theorie over het voorkomen van secundaire victimisatie

Secundaire victimisatie of hernieuwd slachtofferschap bij woonoverlast is niet het directe gevolg van de woonoverlast zelf, maar een gevolg van de wijze waarop onder meer instanties (woningcorporatie, gemeente en politie) op woonoverlast reageren. Omwonenden worden bijvoorbeeld geconfronteerd met afwijzende reacties, geen (h)erkenning, insinuaties ('blaming the victim'), instanties die niet willen of kunnen helpen en langdurige en dure bureaucratische en rechterlijke procedures.²⁹

Wijers & De Boer (2010)³⁰ hebben onderzoek gedaan naar de oorzaken en risicofactoren van secundaire victimisatie en hebben op basis hiervan vier dimensies geïdentificeerd die volgens hun bij het begrijpen en voorkomen van secundaire victimisatie een verbindende en centrale rol spelen. Deze dimensies zijn voorspelbaarheid, controle, veiligheid en rechtvaardigheid.

Bij *voorspelbaarheid* gaat het erom dat het slachtoffer weet wat het kan verwachten en zich daarop kan instellen. Wijers & De Boer scharen hieronder de informatievoorziening aan het slachtoffer en de lengte van het proces. Bij *controle of beheersbaarheid* gaat het om de vraag in hoeverre het slachtoffer het gevoel heeft invloed te kunnen uitoefenen op het strafproces. Hierbij is het van belang dat het slachtoffer serieus wordt genomen en dat hij of zij kan participeren in het traject (zie ook Diesen 2012).³¹ Onder *veiligheid* wordt door de auteurs verstaan het borgen van de fysieke veiligheid en het bieden van een sociaal/emotioneel veilige omgeving. Fysieke veiligheid betreft de angst van het slachtoffer voor confrontaties met de dader of voor represailles van de dader. Emotionele of sociale veiligheid gaat om de bejegening en integriteit

²⁹ Overigens spelen bij het risico op het optreden van secundaire victimisatie ook factoren mee als de persoonlijkheid van het slachtoffer, de sociale situatie, ernst van de misdaad, et cetera (Wijers & De Boer (2010)).

³⁰ M. Wijers & M. de Boer (2010). *Een keer is erg genoeg. Verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces*. Utrecht.

³¹ C. Diesen (2012). 'Therapeutic Jurisprudence and the Victim of Crime jurisprudence and the victim of Crime', in T.I. Oei & M.S. Groenhuijsen, *Progression in forensic psychiatry: About Boundaries*, p. 579 – 598, Deventer.

van het slachtoffer (zie ook Ufkes & Giebels).³² Bij *rechtvaardigheid* gaat het erom dat het slachtoffer het gevoel heeft dat hij of zij rechtvaardig wordt behandeld en dat recht wordt gedaan. Belangrijk hierbij is dat het slachtoffer een reëel beeld heeft van de procedure en de haalbaarheid van een zaak (verwachtingsmanagement).

3.5.2 Empirische houdbaarheid van het mechanisme ‘sneller actief optreden tegen woonoverlast’

Op basis van onderzoek van onder meer Wijers & De Boer kan worden geconcludeerd dat de vier dimensies aansluiten bij het mechanisme ‘sneller actief optreden tegen woonoverlast’. Kanttekening die hierbij kan worden geplaatst is dat het onderzoek zich richt op secundaire victimisatie ten gevolge van een strafproces. We mogen echter aannemen dat het onderliggende mechanisme van de gedragsaanwijzing woonoverlast secundaire victimisatie kan verminderen of zelfs mogelijk voorkomen. De noodzakelijke *voorspelbaarheid* wordt bij de inzet van de gedragsaanwijzing woonoverlast door sneller actief optreden verbeterd. De snelle en actieve aanpak zorgt er vermoedelijk ook voor dat de omwonenden zich serieus genomen voelen en zij het gevoel krijgen invloed te hebben op het proces (*controle en beheersbaarheid*). De verwachting is dat een gedragsaanwijzing ook een verbeterd gevoel van *fysieke veiligheid* zal geven bij omwonenden, omdat de omwonenden weten dat de overlastgever onder toezicht van de instanties staat en bij intimiderend gedrag eerder voor de rechter verschijnt. Daarnaast zullen omwonenden eerder het gevoel hebben op de juiste wijze bejegend te worden, wat het gevoel van *sociale veiligheid* versterkt. Tot slot zal sneller en actief optreden tegen woonoverlast tot meer rechtvaardigheidsgevoel bij de omwonenden leiden, omdat zij een duidelijker beeld krijgen over de verwachte uitkomsten.

Toets aan veldkennis

De toets aan veldkennis wijst uit dat door sneller actief optreden tegen woonoverlast wordt voorkomen dat de draagkracht bij omwonenden wegvalt. Op het moment dat de draagkracht is weggefallen en omwonenden geen vertrouwen meer hebben in een goede afloop, kan de inzet van een gedragsaanwijzing volgens de respondent geen effect sorteren. De omwonenden zijn in de gegeven situatie zo gespist op iedere misstap van de overlastgever, dat de overlastgever geen eerlijke kans wordt geboden om zijn leven te verbeteren.

³² Ufkes & Giebels (2012) constateren dat bij conflicten tussen burens vaak sprake is van een asymmetrisch conflict, wat betekent dat er één partij (meestal de beklagde) zich minder verantwoordelijk voelt voor de situatie en niet wil meewerken aan een oplossing. In hun onderzoek onder 261 meldingen van overlast, kwam naar boven dat juist in asymmetrische conflicten emotionele ondersteuning van het slachtoffer via kennismakingsgesprekken alleen al leidde tot positieve resultaten. De relatie tussen de partijen verbetert doordat het slachtoffer door de ondersteuning meer accepteert en tolereert van de burens. Ufkes & Giebels (2012). Welke conflicten lenen zich voor buurtbemiddeling? In *Tijdschrift Conflictantering. Effectieve geschiloplossing in theorie en praktijk*, 2 (7).

3.6 Effectiviteit inspiratiebronnen gedragsaanwijzing woonoverlast

Voor de bedenkers van de gedragsaanwijzing woonoverlast vormden de laatste-kans-overeenkomst, de Engelse aanpak van woonoverlast en *problem solving justice* in de Verenigde Staten belangrijke inspiratiebronnen voor de gedragsaanwijzing woonoverlast. We hebben gekeken naar de effectiviteit van de inspiratiebronnen en in hoeverre deze bronnen duidelijke overeenkomsten vertonen met de gedragsaanwijzing woonoverlast. In de slotparagraaf (paragraaf 3.7) wordt vervolgens beantwoord in hoeverre onderzoek naar de effectiviteit van vernoemde bronnen aansluit bij de veronderstelde werkbare mechanismen van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

3.6.1 Laatste-kans-overeenkomst

Bij de aanpak van woonoverlast wordt door woningcorporaties regelmatig gebruik gemaakt van laatste-kans-overeenkomsten. Een laatste-kans-overeenkomst is een overeenkomst tussen de woningcorporatie en de huurder, waarbij de woningcorporatie de huurder nog een allerlaatste kans geeft om in de woning te blijven wonen, ofwel de huurder wordt een nieuwe huurwoning aangeboden, mits hij een aantal verboden/geboden nakomt.

Er is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de inzet van het instrument laatste-kans-overeenkomst. In de handleiding 'Voorkomen is beter dan uit huis zetten' blijkt dat in een aantal gemeenten waarin een laatste kans beleid wordt gevoerd, positieve resultaten worden behaald.³³ Daarnaast blijkt uit een analyse van de GGD Midden-Nederland dat woningcorporaties die een laatste kans aanbieden en huisbezoeken afleggen, minder huissuitzettingen hebben dan woningcorporaties die dat niet doen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de focus in dit onderzoek ligt op huishoudens met huurschulden.³⁴

De laatste-kans-overeenkomst vertoont een duidelijke gelijkenis met de gedragsaanwijzing woonoverlast. In beide gevallen spreekt de woningcorporatie met de huurder af dat hij zich aan een bepaald gebod en/of verbod dient te houden. Het verschil tussen de laatste-kans-overeenkomst en de gedragsaanwijzing woonoverlast is echter dat het instrument van de laatste-kans-overeenkomst met name wordt ingezet in situaties waarin de huur-overeenkomst reeds via de rechter is ontbonden. Een verdergaande escalatie van de problematiek heeft in deze situatie dan al plaatsgevonden. Daarnaast

³³ Schaafsma, K., Dieters, M., & Verweij, S. (2013). *Voorkomen is beter dan uit huis zetten. Handleiding voor de aanpak voor multiprobleemgezinnen en woonproblematiek*. Amsterdam.

³⁴ GGD Midden-Nederland (2012). *Factsheet dreigende huissuitzettingen in Midden-Nederland*.

kan het instrument niet worden gebruikt als de huurder niet wil meewerken en bijvoorbeeld weigert om de laatste-kans-overeenkomst te ondertekenen.

3.6.2 De Engelse aanpak van woonoverlast

In Engeland wordt woonoverlast onder meer aangepakt door privaatrechtelijke bevelen die door de rechter op verzoek van de woningcorporatie, de lokale overheid en de politie kunnen worden opgelegd, de zogenaamde '*civil preventative orders*'. In het kader van woonoverlast zijn de *civil preventative orders* niet (primair) gericht op het uit huis zetten van een overlastgevende huurder, maar op het bewerkstelligen van een gedragsverandering door middel van afschrikking (Croes 2008).³⁵ De rechter komt dan ook eerder in beeld dan in de huidige Nederlandse situatie. De Engelse gedragsaanwijzing kent meerdere varianten, zoals de '*Anti-Social Behaviour Order*' (ASBO) en de '*Anti-Social Behaviour Injunction*' (ASBI), maar deze hebben gemeen dat ze alleen een gedragsverbod inhouden.³⁶ Niet-naleven van een ASBO levert een strafbaar feit op en bij niet-naleving van een ASBI is sprake van minachting van de rechtbank.³⁷

Er is geen landelijke evaluatie verricht naar de werking van de *civil preventative orders*.³⁸ In een evaluatie op lokaal niveau wordt geconcludeerd dat de ASBO geen aantoonbaar effect op de vermindering van overlast heeft.³⁹ Croes (2008) concludeert dat wat betreft de afschrikkende werking van de ASBO, de effecten gemengd lijken. Daarnaast signaleert hij dat hoewel ongeveer de helft van de ASBO's overtreden zou zijn, de maatregel gegeven de aard van de overtreder en de tijdsduur tussen afkondiging en overtreding, niet onsuccesvol is.⁴⁰

Ook de ASBO en de ASBI zijn te vergelijken met de gedragsaanwijzing woonoverlast. Het verschil is echter dat de *civil preventative orders* alleen verboden kunnen inhouden en geen geboden. Dit betekent dat aan de overlastgever met het opleggen van een *civil preventative order* geen verplichte deelname aan hulp- en ondersteuning kan worden opgelegd. Dit

³⁵ Croes, M.T. (2008). Gedragseffecten van Anti Social Behaviour Orders. In W.H. van Boom e.a. (Red.), *Gedrag en privaatrecht. Gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*. p. 561-590, Den Haag.

³⁶ Na de inwerkingtreding van de Anti-Social Behavior Crime and Policing Act 2014 zullen de ASBO en ASBI worden vervangen door de '*Injunction to prevent nuisance and annoyance*' (IPNA). Een IPNA kan in tegenstelling tot de ASBO en ASBI ook een gebod, een verplichting om iets te doen, bevatten.

³⁷ Visiedocument, p. 15.

³⁸ Visiedocument, p. 16.

³⁹ Hodkinson, S., & Tilley, N. (2011). Tackling anti-social behaviour: Lessons from New Labour for the Coalition Government. *Criminology & Criminal Justice*, 11 (4), 283-305.

⁴⁰ Croes (2008), p. 561-562.

betekent dat zij de eventueel onderliggende oorzaak van overlastgevend gedrag niet kunnen aanpakken.

3.6.3 Problem solving justice

In de Verenigde Staten wordt *therapeutic jurisprudence* gebruikt als basis voor *problem-solving courts*. De kern van *therapeutic jurisprudence* is dat het recht kan worden gezien als een *therapeutic agent* en zowel therapeutische als anti-therapeutische effecten kan hebben. Volgens de principes van *therapeutic jurisprudence* dienen gerechtelijke procedures meer gericht te zijn op belangen dan op rechten van betrokkenen. Daarnaast worden consequenties voor de toekomst belangrijker gevonden dan wat in het verleden is gebeurd en de oplossing voor onderliggende problemen belangrijker dan het realiseren van normconform gedrag.

Problem-solving courts zijn gespecialiseerde rechtbanken die zaken behandelen omtrent strafbare gedragingen van mensen met specifieke problemen, bijvoorbeeld *drug courts*. *Problem-solving courts* werken nauw samen met hulpverlenende instanties en beoogd wordt de onderliggende oorzaken van criminaliteit aan te pakken. Verondersteld wordt dat deelname aan bijvoorbeeld een *drug court*, omdat de onderliggende problematiek wordt geadresseerd, zal leiden tot een afname van crimineel gedrag en daarmee tot een veilige samenleving. Naast *drug courts* zijn er verschillende andere *problem-solving courts* waaronder *youth courts*, *domestic violence courts* en *community courts*. De *community courts* worden ingezet bij onder meer het bestrijden van overlast, zij het in de publieke ruimte. Er is veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van *problem-solving courts*. Zo blijkt uit meta-analyses van Koetzle Schaffer (2006) en Wilson et al. (2006) dat deelname aan een *drug court* leidt tot afname van recidive; vier van de vijf drugcourts slagen erin de recidive ten opzichte van de controlegroep te doen afnemen. Voorts blijkt uit een evaluatie van Sviridoff (2002)⁴¹ dat *the Midtown community court* heeft geleid tot het verminderen van lichte vormen van criminaliteit, waaronder bestrijding van overlast in de publieke ruimte.

Problem-solving courts vergelijken met de gedragsaanwijzing woonoverlast is appels met peren vergelijken. Het is een specifieke toepassing van het recht die gericht is op het vergroten van het welzijn van personen en waarbij aandacht wordt besteed aan niet-juridische belangen, zoals het adresseren van de onderliggende problematiek. De gedragsaanwijzing woonoverlast past binnen dit concept; de interdisciplinaire toepassing van het recht. Maar het concept omvat meer, waaronder bijvoorbeeld de monitoring van rechters door middel van tussentijdse checks en het betrekken van het netwerk van de overlastgever in de rechterlijke procedure.

⁴¹ Sviridoff, M. et al. (2002). *Dispensing Justice Locally: the impacts, cost and benefits of the midtown community court*, U.S. Department of Justice; Berman, G., & Feinblatt, J. (2001). *Problem-solving courts. A brief primer. Law and Policy*, 23 (2).

3.7 De empirische houdbaarheid van de mechanismen en de inspiratiebronnen samengevat

Zoals reeds genoemd, wordt in een planevaluatie onderzocht of een interventie in theorie kan werken. Op basis van voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat voor elk mechanisme in empirisch onderzoek aanwijzingen worden aangetroffen voor zijn werkzaamheid, mits aan een aantal voorwaarden in contextuele en randvoorwaardelijke sfeer wordt voldaan.

Voor het mechanisme 'afschrikking' geldt dat door de rationele en doelgerichte overlastgever, die relatief lichte 'vergrijpen' pleegt, de dwangsom en mogelijke huisuitzetting als een sanctie worden ervaren. In deze context is de verwachting gerechtvaardigd dat de gedragsaanwijzing een gunstig effect op het overlastgevend gedrag heeft. De echte notoire overlastgever zal zich daarentegen niet laten afschrikken, maar houdt, omwille van zijn calculerende gedrag, zelfs rekening met een eventuele ontruiming.

Het mechanisme 'bewustwording geldende waarden en normen' kan effectief zijn wanneer de overlast voortkomt uit onwetendheid bij de overlastgever. Hierbij is echter ten minste aandacht nodig voor het vergroten van de 'zelfeffectiviteit' van de overlastgever. Daarnaast is het van belang om te bezien in hoeverre het gebod/verbod in de gedragsaanwijzing in overeenstemming is met de descriptieve norm, opdat de injunctieve norm niet wordt verzwakt.

Voor het mechanisme 'hulp en ondersteuning' geldt dat dit mechanisme het verschil kan maken tussen ontruiming en 'succesvol' wonen, mits de hulpverleners die worden ingezet beschikken over vasthoudendheid en assertiviteit om overlastgevers te motiveren tot medewerking aan een hulpverlenings-traject en gedragsverandering. Dit betekent dat woningcorporaties afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van adequate hulpverlening in hun regio, opdat de hulp- en ondersteuning bij de overlastgever leidt tot beklivende gedragsverandering. Voor alle drie de mechanismen geldt eigenlijk dat het van groot belang is dat de woningcorporatie voor de inzet van de gedragsaanwijzing woonoverlast de oorzaak van het overlastgevend gedrag goed kan identificeren, opdat de meest effectieve weg wordt bewandeld.

Tot slot kan met betrekking tot het mechanisme 'sneller actief optreden tegen woonoverlast' worden opgemerkt dat door sneller en actief tegen woonoverlast op te treden, een aantal oorzaken en risicofactoren voor secundaire victimisatie worden weggenomen. Naar verwachting heeft de gedragsaanwijzing derhalve een gunstig effect op het voorkomen van secundaire victimisatie bij omwonenden. Wanneer door aanhoudende woonoverlast de draagkracht bij omwonenden is weggefallen, kan dit echter de effectiviteit van een gedragsaanwijzing frustreren, omdat iedere misstap van de overlastgever voor omwonenden aanleiding vormt om beklag te doen. Naast het identificeren van de oorzaak van het overlastgevende gedrag is het dus ook van belang om te bezien in hoeverre er bij omwonenden nog vertrouwen bestaat op een goede afloop, ofwel dat het in het belang is van de overlastgever en omwonenden om tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming over te gaan.

Naast het onderzoek naar de empirische houdbaarheid van de mechanismen gedragsaanwijzing woonoverlast is gekeken naar de effectiviteit van de inspiratiebronnen voor de gedragsaanwijzing. We signaleren dat het moeilijk is om steekhoudende uitspraken te doen over de werking van de gedragsaanwijzing woonoverlast naar aanleiding van de vermeende effectiviteit van de inspiratiebronnen, omdat gedegen empirisch onderzoek naar de effectiviteit ontbreekt ofwel de context waarin de inspiratiebron wordt ingezet verschilt aanzienlijk met die van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

Zo blijkt dat met de inzet van een laatste-kans-overeenkomst positieve resultaten worden behaald en dat huisuitzetting wordt voorkomen. Geen inzicht bestaat echter in welk mechanisme hierachter schuilt. Ook de context waarin de laatste-kans-overeenkomst wordt ingezet verschilt aanzienlijk, omdat de problematiek veelal is geëscaleerd en de huurovereenkomst reeds is ontbonden. Voor de *civil preventative orders* geldt dat de empirie ten aanzien van de afschrikkende werking varieert van: 'geen aantoonbaar effect op de vermindering van overlast' tot aan 'de maatregel lijkt niet onsuccesvol te zijn.' Hieruit kan dus geen conclusie worden getrokken over het mechanisme 'afschrikking' bij de gedragsaanwijzing woonoverlast. Tot slot kan zoals reeds genoemd geen één op één vergelijking worden gemaakt tussen *problem-solving justice* in de Verenigde Staten en de gedragsaanwijzing woonoverlast. De effectiviteit van de *problem-solving courts* kunnen derhalve niet worden vertaald naar de werking van het aanpakken van de onderliggende problematiek met de inzet van hulp- en ondersteuning door de gedragsaanwijzing woonoverlast. De rol van de rechtspraak en de cultuur in de Verenigde Staten is daarvoor te verschillend met die in Nederland.

3.8 Mogelijke neveneffecten ten gevolge van gedragsaanwijzing woonoverlast

Door de bedenkers van de gedragsaanwijzing woonoverlast is een SWOT-analyse⁴² verricht en zijn de sterke en zwakke punten, bedreigingen en de kansen geïnterpreteerd.⁴³ Uit de resultaten van de SWOT-analyse kunnen drie mogelijke neveneffecten worden gedestilleerd. Allereerst kan de primaire vordering, te weten ontbinding van de huurovereenkomst en/of ontruiming van de woning, traumatiserend zijn voor de huurder en/of zijn gezin en de overlast en overige problemen doen vermeerderen. Bij de toets in het veld blijkt dat respondenten geen ervaring hebben met traumatisering ten gevolge van de primaire vordering van ontbinding van de huurovereenkomst.

Daarnaast kan het neveneffect zich voordoen dat overlastgevers sneller hun woning verliezen. Als de overlastgever zich niet houdt aan een gedragsaanwijzing, kan de rechter tot het oordeel komen dat de vordering van de woningcorporatie tot ontbinding en ontruiming voldoende onderbouwd is. Ten

⁴² Strengths, weaknesses, opportunities & threats.

⁴³ Visiedocument, p. 52-57.

aanzien van het opschalen naar een ontruiming wordt door de respondenten opgemerkt dat bij rechters inderdaad geldt: “Een gewaarschuwd mens geldt voor twee.” Dit betekent dat de inzet van gedragsaanwijzingen kan leiden tot een toename van het aantal ontruiming. Een gedragsaanwijzing blijft echter primair gericht op het behoud van de woning en oneigenlijk gebruik, dat wil zeggen: de inzet van een gedragsaanwijzing om bij niet-naleving snel door te kunnen pakken naar een ontruiming, wordt door respondenten niet voorzien, omdat woningcorporaties in principe te allen tijde ontruiming willen voorkomen. Tot slot kan met de gedragsaanwijzing mogelijk een positief neveneffect worden gerealiseerd, namelijk een financieel voordeel. Medewerkers van woningcorporaties kunnen sneller optreden tegen woonoverlast en zijn minder tijd kwijt aan het opbouwen van ontruimingsdossiers. Daarnaast hoeft een woningcorporatie niet opnieuw een gerechtelijke procedure te starten als de rechter de zaak heeft aangehouden. Door een respondent wordt gesignaleerd dat een eventuele kostenbesparing naar zijn mening met name afhankelijk is van de vraag via welke weg de gedragsaanwijzing tot stand komt: vrijwillig of via een gerechtelijke procedure. De respondent vermoedt dat procederen voor het opleggen van een gedragsaanwijzing wellicht nog meer tijd en middelen kost dan een ontruiming.

3.9 Mogelijke risico's voor effectief inzetten gedragsaanwijzing woonoverlast

Daarnaast wordt door de bedenkers van de gedragsaanwijzing woonoverlast op voorhand met een aantal risico's rekening gehouden voor het effectief inzetten van de gedragsaanwijzing woonoverlast. Allereerst wordt beschreven dat woningcorporaties, advocaten, juridisch medewerkers en rechters misschien niet altijd bereid zijn om het instrument gedragsaanwijzing in te zetten (waardoor mogelijk ook regionale verschillen gaan ontstaan). Een reden daarvoor kan zijn dat zij door onwetendheid een afwachtende houding aannemen of dat zij vasthouden aan de status quo van het verkrijgen van een ontbindings- en ontruimingsvonnis. Ook kan de situatie zich voordoen dat de kantonrechter de zaak niet wil aanhouden, omdat hij van mening is dat hij er slechts is om het geschil te beslechten en hij daarom direct een eindoordeel wil geven.

De toets aan de veldkennis wijst uit dat de respondenten in de praktijk nog niet hebben meegemaakt dat een rechter niet bereid is om een zaak aan te houden. Ten aanzien van de bereidheid van woningcorporaties om de gedragsaanwijzing in te zetten, lopen de meningen uiteen. Een respondent signaleert een grote bereidheid bij woningcorporaties om de gedragsaanwijzing in te zetten. *“Woningcorporaties willen er alles aan doen om ontruiming te voorkomen, omdat zij zich ook realiseren dat het probleem daarmee niet wordt opgelost.”* Een andere respondent is van mening dat woningcorporaties ten gevolge van de kerntakendiscussie zich meer focussen op hun kerntaak: *“het stapelen van stenen”*. De maatschappelijke en

welzijnstaken van woningcorporaties worden in de praktijk dikwijls afgeschoven op gemeenten. Woningcorporaties voeren daarom minder sociaal beleid en er wordt repressiever opgetreden tegen huurproblemen. Dit kan volgens de respondent van invloed zijn op de bereidheid van woningcorporaties om het instrument in te zetten.

Voorts is voor het effectief inzetten van de gedragsaanwijzing de samenwerking tussen woningcorporatie, gemeente, politie en hulpverleningsinstanties essentieel. Volgens de bedenkers kan het in de praktijk lastig zijn om alle betrokkenen tijdig bij elkaar te krijgen. Tot slot bestaat volgens de bedenkers het risico dat door de forse bezuinigingen in de geestelijke gezondheidszorg en het verplichte eigen risico, hulpverlening niet tot de mogelijkheden behoort, althans niet op korte termijn. Dit wordt door de respondenten erkend.

3.10 Juridische grondslagen gedragsaanwijzing woonoverlast

De juridische grondslagen voor de gedragsaanwijzing woonoverlast zijn belegd in het Burgerlijk Wetboek (huur, wederkerige overeenkomsten, vaststellingsovereenkomst en rechtsvorderingen). Zoals eerder vermeld is de gedragsaanwijzing woonoverlast een bestaand instrument en voor het opleggen van gedragsaanwijzingen in het kader van de pilot was derhalve geen wetswijziging nodig.

In de huurovereenkomst is het vaak verboden om overlast of hinder voor omwonenden te veroorzaken. Daarnaast is volgens artikel 7:213 BW de huurder gehouden zich ten aanzien van het gebruik van de woning als een goed huurder gedragen. Als een huurder overlast veroorzaakt, komt hij zijn verplichting uit de huurovereenkomst en de wet niet na en is in juridische termen sprake van een tekortkoming. De juridische hoofdregel is dat op basis van artikel 6:265 BW iedere tekortkoming de verhuurder de bevoegdheid geeft om de huurovereenkomst te ontbinden, mits de tekortkoming de ontbinding rechtvaardigt. Voor het verkrijgen van een gedragsaanwijzing is vereist dat de huurder tekort is geschoten in de nakoming van de huurovereenkomst of om zich als een goed huurder te gedragen.

Met de overlastgever kan op vrijwillige basis een gedragsaanwijzing worden aangegaan. De vrijwillige gedragsaanwijzing kan worden neergelegd in een vaststellingsovereenkomst op grond van artikel 7:900 BW. In de vaststellingsovereenkomst kan worden afgesproken dat de huurder zich aan bepaalde afspraken dient te houden, opdat de woonoverlast wordt opgelost. Hiervoor is volledige medewerking van de huurder nodig. Om de naleving van de gedragsaanwijzing te bevorderen, kan in de vaststellingsovereenkomst worden opgenomen dat de huurder bij niet-naleving van de gedragsaanwijzing aan de woningcorporatie een contractuele boete verschuldigd is op grond van artikel 6:91 BW.

Daarnaast kan een onvrijwillige gedragsaanwijzing worden opgelegd door de rechter. In de dagvaarding verzoekt de woningcorporatie de rechter primair om de huurovereenkomst te ontbinden en de huurder te veroordelen om de huurwoning te ontruimen. Deze vordering is gebaseerd op artikel 6:265 BW jo. artikel 7:213 BW. Daarnaast vraagt de woningcorporatie de rechter subsidiair om de huurder te veroordelen om zijn verplichtingen als goed huurder na te komen en zich daarbij te houden aan bepaalde verboden en/of geboden. Deze vordering is gebaseerd op artikel 3:296 BW, op grond waarvan de huurder door de rechter wordt veroordeeld om iets te doen of na te laten. Eveneens in verband met de bevordering van de naleving kan de rechter, die de huurder veroordeelt om een of meer gedragsaanwijzingen na te leven, tevens een dwangsom vaststellen. Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat ook na dagvaarding van de overlastgever, ter zitting, een vaststellings-overeenkomst kan worden gesloten tussen woningcorporatie en overlastgever. De rechter kan dan besluiten de zaak voor een bepaalde periode aan te houden.

Zoals al eerder opgemerkt, is de beschreven juridische procedure het proces zoals dit wordt voorgesteld door de bedenkers van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast. Dit betekent dus niet dat deze weg in de praktijk van de gedragsaanwijzing ook altijd wordt gevolgd. Als voorbeeld is genoemd het stramen van de primaire en secundaire vordering in de dagvaarding.

De toets aan veldkennis laat zien dat de respondenten geen kanttekeningen plaatsen bij de praktische toepasbaarheid van de juridische grondslagen van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

DEEL B

Procesevaluatie

4 AANPAK PROCES-EVALUATIE

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een uitleg van de onderzoeks-aanpak die bij de proces-evaluatie heeft plaatsgevonden. We lichten in paragraaf 4.2 kort de opzet van de pilot van het CCV toe. In paragraaf 4.3 en 4.4 geven we een uitleg van respectievelijk de casestudie en de web-enquête die we hebben uitgevoerd. We eindigen het hoofdstuk met een kanttekening bij de reikwijdte het onderzoeksmateriaal en een leeswijzer voor de volgende hoofdstukken.

4.2 Opzet pilot van het CCV

Vanaf november 2014 tot mei 2015 konden woningcorporaties casussen aanmelden bij het CCV die in aanmerking zouden kunnen komen voor een gedragsaanwijzing. Het CCV had corporaties hiertoe via de website, workshops, de nieuwsbrief en via Aedes opgeroepen. De aangemelde casussen werden door het Adviesteam van het CCV getoetst op geschiktheid en werden voorzien van een advies. In het advies stond onder meer welke stappen (een vrijwillige overeenkomst, vorderen bij de rechter of eventueel meteen een ontruimingsprocedure starten) konden worden ondernomen om de woonoverlast te stoppen. Dit vrijblijvend advies werd, vergezeld door de handreiking Gedragsaanwijzing¹, teruggekoppeld aan de woningcorporatie.

4.3 Casestudie

Op 1 mei 2015, de peildatum voor de casestudie, waren er in totaal 53 casussen door woningcorporaties en gemeenten bij het CCV aangemeld.² Hiervan waren in acht casussen een gedragsaanwijzing overeengekomen,³ in vier gevallen waren deze opgelegd door rechter (vonnis) en één geval was de gedragsaanwijzing ten overstaan van de rechter overeengekomen (proces-verbaal). Voor de overige casussen gold op 1 mei 2015 dat:

- de casusbeschrijving nog niet bij het CCV binnen was;
- een gedragsaanwijzing nog werd voorbereid;
- een gedragsaanwijzing toch niet geschikt werd geacht: er was een ontruimingsprocedure of een hulpverleningstraject gestart; of
- de overlast al zonder gedragsaanwijzing was gestopt.

¹ *Gedragsaanwijzing. Handreiking woonoverlast effectief aanpakken in de huursector.* CCV, november 2014.

² In een aantal gevallen was het de gemeente die een of meer casussen aanmeldde.

³ Dit houdt in dat zowel de woningcorporatie en overlastgever de overeenkomst hebben ondertekend.

Voor de casestudie hebben we uiteindelijk twaalf casussen uit de pilot bestudeerd. Hiervan zijn er tien waarbij een gedragsaanwijzing is ingezet en twee waarbij men uiteindelijk toch een ontruimingsprocedure is gestart zonder de inzet van een gedragsaanwijzing.

4.3.1 Selectie van tien gedragsaanwijzingen

Er zijn tien casussen geselecteerd waarbij op de peildatum 1 mei 2015 een gedragsaanwijzing is overeengekomen dan wel opgelegd. In onderstaande tabel staat de verdeling naar type gedragsaanwijzing.

Tabel 4.1 Verdeling type gedragsaanwijzing casestudie

Type gedragsaanwijzing	Aantal
Vrijwillig overeengekomen zonder tussenkomst van een rechter	6
Opgelegd door de rechter	3
Vrijwillig overeengekomen ten overstaan van de rechter	1

Van de tien casussen zijn behalve de corporatiemedewerkers ook betrokken hulpverleners, wijkagenten, huurders met een gedragsaanwijzing, omwonenden, rechters en overige professionals geïnterviewd. De respondenten is gevraagd naar hun ervaring, keuzes, motivatie en resultaten gedurende het traject. De interviews vonden plaats in de periode eind augustus – medio november. In tabel 4.2 staat een overzicht van het aantal geïnterviewde respondenten verdeeld over de tien casussen.

Tabel 4.2 Verdeling respondenten casestudie

Type respondent	Totaal aantal interviews	Aantal casussen dat het betreft
Medewerker woningcorporatie	10	10
Hulpverlener	6	5
Wijkagent	5	5
Omwonende	8	5
Rechter ⁴	3	3
Huurder met gedragsaanwijzing	2	2
Externe casemanager	1	1
Gemeente	1	1
Advocaat	1	1
Totaal	37	-

⁴ Eén rechter heeft schriftelijk gereageerd.

Non-respons

Het interviewen van omwonenden en huurders met een gedragsaanwijzing (c.q. overlastgevers⁵) bleek niet voor alle casussen mogelijk:

- In vier casussen wil de desbetreffende corporatie geen medewerking verlenen aan het benaderen van omwonenden. De reden is dat zij het probleem niet willen oprakelen, het proces niet willen verstoren, de overlastgever willen beschermen en/of dat de overlast vooral een zaak was tussen de corporatie en de overlastgever. In één casus lukte het niet om een opgegeven omwonende te bereiken.
- In acht casussen was het niet mogelijk de (voormalige) overlastgever te interviewen. In zes casussen wilden de corporaties hier niet aan meewerken met als redenen dat ze de overlastgever willen beschermen, het proces niet willen verstoren en/of dat een interview vanwege de geestelijke gesteldheid van de overlastgever niet mogelijk was. In één casus was de overlastgever inmiddels overleden en in één casus lukte het niet om de overlastgever te bereiken.

Daarnaast zijn er twee casussen waarbij de betrokken hulpverlening niet is geïnterviewd. In één casus wilde de hulpverlening niet meewerken omdat er geen toestemming was van de overlastgever en in de andere casus reageerde de hulpverlening niet op ons verzoek voor deelname aan het onderzoek.

Van de vier rechters die we hebben benaderd voor deelname heeft er één deelname geweigerd, omdat de casus nog onder de rechter was.

Dossierstudie

De dossiers van negen van de tien casussen zijn bestudeerd. De dossierstukken betroffen onder meer registratieformulieren van ondernomen acties en/of de overlastmeldingen door omwonenden, schriftelijke sommaties en gespreksverslagen. Van één casus hebben we het dossier niet ontvangen. De corporatie wilde uit privacyoverwegingen het dossier niet delen.

4.3.2 Twee casussen met ontruimingsprocedure

Er zijn twee corporaties geïnterviewd die aanvankelijk bij hun ingediende casus een gedragsaanwijzing wilden inzetten, maar die toch besloten hebben om een ontruimingsprocedure te starten. De corporaties is gevraagd wat hun overwegingen waren om toch te kiezen voor een procedure zonder gebruik te maken van een gedragsaanwijzing.

⁵ In het vervolg van de tekst blijven we vanwege leesbaarheid van overlastgevers spreken, hoewel een deel van hen inmiddels geen overlast meer veroorzaakt.

4.4 Webenquête

Om een beeld te krijgen van de inzet van gedragsaanwijzingen bij de overige casussen in de pilot van het CCV, is er in de periode van 28 september tot 16 oktober 2015 een webenquête uitgezet onder alle overige 32 deelnemende corporaties (en gemeenten) in de pilot. De vragen die werden gesteld, betroffen het traject vanaf de eerste meldingen van overlast tot aan de resultaten van de inzet van de gedragsaanwijzing. De webenquête leverde de volgende respons op:

- De vragenlijst is door dertien woningcorporaties, twee gemeenten en een extern bureau ingevuld. We hebben zelf op basis van de verslagen uit de casestudie voor tien woningcorporaties de vragenlijst ingevuld.
- Uiteindelijk is voor 37 casussen de digitale vragenlijst ingevuld.
- Uitgezonderd één woningcorporatie, is van de partijen die de vragenlijst niet hebben ingevuld niet bekend wat de reden van non-respons is. De desbetreffende corporatie gaf aan dat deze niet deelnam aan de pilot.

4.5 Beperkingen en leeswijzer

Beperkingen procesevaluatie

De procesevaluatie geeft antwoord op één van de twee hoofdvraagstellingen van dit onderzoek, namelijk: 'Hoe wordt de 'gedragsaanwijzing woonoverlast' gedurende de pilot in de praktijk opgelegd?'. Op basis van kwalitatief (casestudie) en kwantitatief materiaal (webenquête) kunnen we een goed beeld van deze praktijk geven. Dit wil echter niet zeggen dat dit een representatief beeld is van alle woonoverlastcasussen in Nederland en de aanpak daarvan. Door de gerichte uitnodiging van het CCV is de procesevaluatie uitgevoerd onder een selecte groep van woningcorporaties en casussen. Dit betekent dat voorzichtigheid is geboden bij het generaliseren van de onderzoeksbevindingen.

Leeswijzer

De webenquête vormt de basis van hoofdstuk 5. Om de antwoorden uit de enquête te verduidelijken, geven we vanuit de casestudie in hoofdstuk 5 voorbeelden. In de verschillende tussenbladen staan de twaalf casussen kort beschreven. Op pagina's 43-44 staan casus 1, 2 en 3, op pagina's 85-86 staan casus 4, 5 en 6, op pagina's 93-94 staan casus 7, 8 en 9 en op pagina's 105-106 staan casus 10, 11 en 12. In hoofdstuk 5 wordt regelmatig naar de geanonimiseerde casussen verwezen. Voor hoofdstuk 6, een verkenning van de maatschappelijke kosten en baten, is ook gebruikgemaakt van vragen uit de webenquête en interviews met de corporaties. In hoofdstuk 7, waar de bevindingen nader worden beschouwd, zijn de interviews met rechters verwerkt.

KORTE CASUSBESCHRIJVINGEN – CASUS 1-3

Casus 1: onvrijwillige gedragsaanwijzing

Een bewoner zorgt sinds het betrekken van zijn benedenwoning voor overlast door vervuiling aan de achterzijde van de woning, die aan een gemeenschappelijke binnentuin grenst. Na klachten van omwonenden probeert de corporatie verschillende malen vergeefs telefonisch contact op te nemen. Het lukt niet om schriftelijke sommaties te bezorgen wegens een overvolle brievenbus. Het lukt wel om de bewoner te dagvaarden wegens huurachterstand. Het komt niet tot een zitting omdat de huurder alsnog betaalt. Via een familielid komt het later tot een huisbezoek. Er worden afspraken gemaakt over het opruimen van de rommel, maar die worden niet nagekomen. De burens klagen regelmatig bij de corporatie. Uiteindelijk stuurt de corporatie een deurwaarder met een sommatie, waarop de huurder niet reageert. Daarop dagvaart de corporatie de huurder met als eis een gedragsaanwijzing, die inhoudt dat de corporatie de tuin op kosten van de huurder schoonmaakt en onderhoudt dan wel dat de huurder dit zelf doet op straffe van een dwangsom. Er wordt geen ontruiming gevorderd. De huurder verschijnt niet ter zitting en de vordering van de corporatie wordt toegewezen. Een schoonmaakteam van de gemeente zorgt vervolgens voor het opruimen van de rommel. Voor de betaling heeft de huurder inmiddels een regeling met de corporatie getroffen. Sindsdien houdt hij de buitenruimte zelf schoon. Hij zegt inmiddels beter te begrijpen welke overlast hij veroorzaakte en hij is van plan zijn gedrag structureel te veranderen. De verwachting van de corporatie is dat daar in de toekomst mogelijk hulpverlening bij nodig is, omdat de man moeite zou hebben om goed voor zichzelf te zorgen. De omwonenden zijn door de corporatie in algemene termen geïnformeerd over het proces.

Casus 2: vrijwillige gedragsaanwijzing

Een alleenstaande huurder met psychiatrische problematiek zorgt voor geluidsoverlast door kloppen, bonken, stampen en schreeuwen, overdag en 's nachts, en hij gedraagt zich agressief. De man wordt begeleid door hulpverlening en hij wordt tijdelijk gedwongen opgenomen in een GGZ-kliniek. Bij het beëindigen van de opname wordt gevreesd voor voortzetting van de overlast. De corporatie stelt samen met de hulpverlening een terugkeerplan op. Een gedragsaanwijzing maakt hier deel van uit. In de vrijwillige gedragsaanwijzing worden regels opgenomen over het innemen van medicatie en het toelaten van de hulpverlening in de woning. Tevens wordt vastgelegd dat de huurder akkoord gaat met informatie-uitwisseling tussen de hulpverlening en de corporatie over het nakomen van de afspraken, onder andere over het medicijngebruik. Wanneer de huurder niet meewerkt, zal een ontruimingsprocedure worden gestart. De omwonenden worden mondeling geïnformeerd over het bestaan van afspraken, niet over de inhoud. Na de terugkeer is er geen noemenswaardige overlast meer. Hoewel omwonenden

de opstelling van de corporatie aanvankelijk te passief vonden, zijn ze uiteindelijk tevreden over het optreden.

Casus 3: vrijwillige gedragsaanwijzing

De huurster en haar partner hebben een complexe relatie, waarbij sprake is van alcoholmisbruik en huiselijk geweld. Bewoners klagen over geschreeuw, harde muziek, wietplanten op het balkon en bezoekers die fietsen in de hal stallen en omwonenden intimideren. Op basis van meldingen van omwonenden heeft de politie een huisbezoek afgelegd en de partner meegenomen naar het bureau. De overlast duurt, met wisselende ernst, al jaren. De corporatie stuurt een sommatie waarin met ontbinding van het huurcontract wordt gedreigd en in een gesprek belooft de huurster beterschap. Aanvankelijk lijkt de situatie te verbeteren, maar na enige tijd volgen nieuwe klachten. De corporatie stuurt opnieuw sommaties en besluit na overleg met een advocaat tot dagvaarding. Er volgt nog een uitnodiging voor een gesprek waarin de corporatie op hulpverlening wil aandringen. De huurster verschijnt echter niet. Door de pilot wordt de corporatie geattendeerd op de gedragsaanwijzing en er wordt besloten om dit middel in te zetten. Er worden bepalingen opgenomen over het achterwege blijven van geluidsoverlast, het accepteren van hulpverlening en het uitwisselen van gegevens tussen hulpverlening en corporatie. Als sanctie wordt opgenomen dat wanneer afspraken niet worden nagekomen, er een ontruimingsprocedure wordt gestart. Na de ondertekening verdwijnt de overlast, op één incident na. De huurster breekt met ondersteuning van de hulpverlening met haar partner; hoewel zij dat al langer wilde, was zij daar niet toe in staat. Er volgt een confrontatiebijeenkomst met omwonenden, die in een positieve sfeer verloopt en wederzijds begrip kweekt. De omwonenden zijn geïnformeerd en voelen zich serieus genomen. Inmiddels is de huurster naar een andere corporatiewoning verhuisd.

5 HET VERLOOP VAN EEN GEDRAGSAANWIJZING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd van de casestudie en de webenquête. De paragrafen zijn chronologisch ingedeeld: ze beslaan het traject vanaf de eerste meldingen van overlast tot aan de resultaten van de inzet van de gedragsaanwijzing. Paragraaf 5.2 geeft een beschrijving van de type woonoverlast die in de casussen worden genoemd. De volgende twee paragrafen gaan in op de acties die zijn ondernomen voor de casussen werden aangemeld bij het CCV en met welke reden de aanmeldingen gebeurden. In paragrafen 5.5 en 5.6 kijken we in hoeveel casussen het werkelijk tot een gedragsaanwijzing is gekomen en wat de inhoud is van de aanwijzingen. Daarnaast kijken we in deze twee paragrafen ook naar casussen waarvan wordt verwacht dat er in de nabije toekomst een aanwijzing wordt ingezet.¹ Paragraaf 5.7 gaat in op hoeverre een overlastgever meewerkt aan het overeenkomen van een gedragsaanwijzing en in paragraaf 5.8 kijken we hoe omwonenden bij het proces worden betrokken en hoe het toezicht op naleving van de aanwijzingen is geregeld. Paragraaf 5.9 geeft de resultaten weer die met een gedragsaanwijzing worden bereikt. In paragraaf 5.10 gaan we in op de reden waarom er in specifieke gevallen geen gedragsaanwijzing wordt ingezet. Tot slot kijken we in paragraaf 5.11 naar de wens om de gedragsaanwijzing in de toekomst vaker in te zetten.

5.2 Typering casuïstiek

5.2.1 Vormen van woonoverlast

Bij de 37 casussen die zijn aangemeld bij de pilot van het CCV is er meestal sprake van een combinatie van verschillende vormen van woonoverlast. Een omwonende legt in het kort uit wat de woonoverlast omvatte: *“Nou ja... van alles en nog wat. Ik ben uitgescholden... vernielingen... schreeuwen..., de rozenstruiken zijn afgesneden, het gooien van eieren tegen de ramen, gooien met aarde. Ik was een ‘klerehoer’.”*

In figuur 5.1 staan de vormen van woonoverlast onderverdeeld in categorieën. Van de verschillende vormen van woonoverlast wordt *geluidsoverlast* het meest genoemd. In ongeveer twee derde van de casussen hebben omwonenden te maken met een bepaalde vorm van geluidsoverlast. Het kan gaan om harde muziek, luid praten, telefoneren in buitenruimtes, geschreeuw en ruzies, slaan met deuren, blaffende honden of klop- en tikgeluiden. Vooral

¹ In de tekst wordt dit onderdeel met het volgende symbool aangegeven:



in de avond en nacht wordt in de bestudeerde casussen door omwonenden de meeste overlast ervaren.

In bijna de helft van de casussen is (ook) sprake van *intimidatie*. Onder intimidatie scharen we het bedreigen en uitschelden van omwonenden en het tonen van agressief en asociaal gedrag. In enkele casussen doen zich excessieve situaties voor waaronder het gooien met ontlasting, fysiek geweld, het filmen van de burens, of het schrijven van racistische leuzen in het trappenhuis.

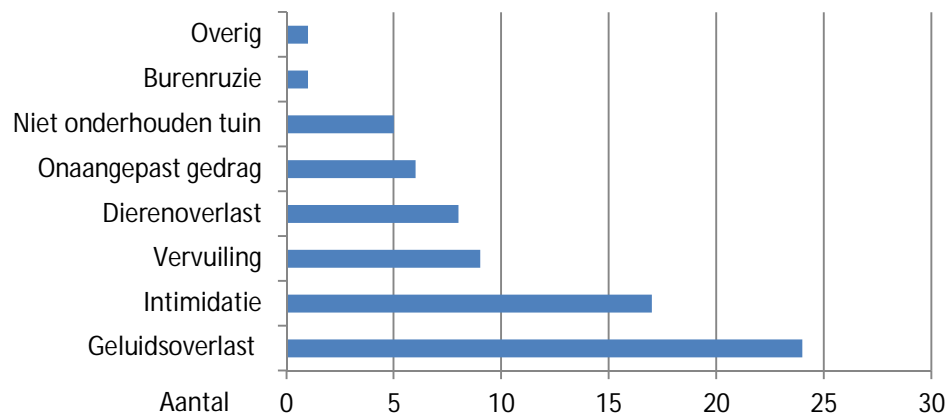
Vervuiling als een vorm van overlast komt bij ongeveer een kwart van de casussen voor. Voorbeelden van vervuiling zijn meldingen van stankoverlast, ongedierte, opeenstapeling van vuilniszakken in buitenruimtes en ontlasting van huisdieren.

Bij vervuiling en geluidsoverlast zijn er nog al eens katten en honden in het spel. In een aantal gevallen van dierenoverlast gaat het ook om agressief gedrag van de huisdieren.

Dan zijn er overlastvormen die met 'vreemd' en *onaangepast gedrag* te maken hebben zoals vuurtjes stoken op het balkon of het plaatsen van een bankstel voor de portiek.

Er zijn enkele casussen waarbij overlast door omwonenden wordt ervaren door een *slecht onderhouden tuin* en/of een tuin die als opslag of als parkeerplaats dient. In één van deze casussen, die waar de huurder de auto in tuin parkeert, is er overigens geen sprake van overlastmeldingen door omwonenden, maar treedt de corporatie op eigen initiatief op.

Figuur 5.1 Vormen van woonoverlast gecategoriseerd (n=37)*



* Categorie-indeling bewerking Regioplan, meer antwoorden mogelijk

In veruit de meeste casussen *lijkt* er sprake van een asymmetrisch conflict.² Bij een dergelijke botsing ervaart de ene partij meer conflict dan de ander. Onder de 37 casussen is van één casus zeker dat het conflict symmetrisch verloopt: beide partijen ervaren evenveel conflict. Het betreft een conflict

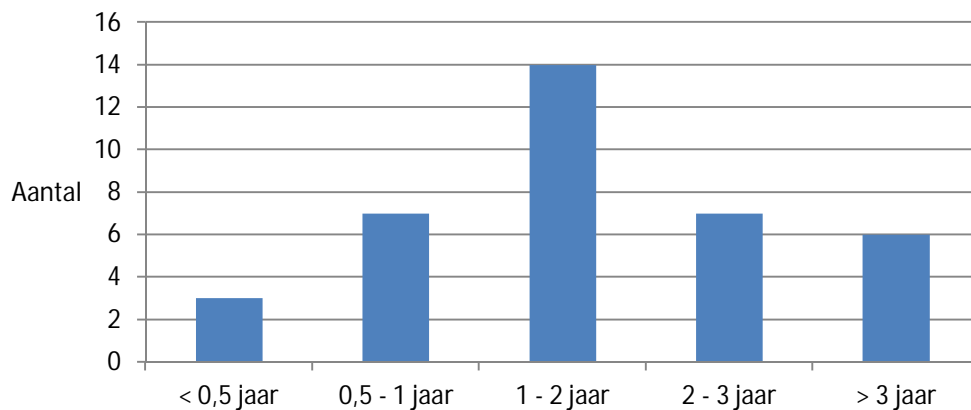
² Omdat we de mening van overlastgevers in deze casussen niet kennen, gebruiken we voorzichtigheidshalve de term 'lijkt'.

tussen twee buren die elkaar het leven zuur proberen te maken. Dader- en slachtofferschap lopen hier door elkaar heen. De corporatie had in deze aangemelde casus de intentie om beide partijen een gedragsaanwijzing op te leggen.

5.2.2 Duur woonoverlast

Figuur 5.2 laat zien hoe lang er sprake was van woonoverlast voordat de casus werd aangemeld bij het CCV. In veertien casussen (bijna 40%) was de woonoverlast één tot twee jaar gaande. In zeven casussen duurde de overlast een halfjaar tot een jaar en in bij een zelfde aantal was dit twee tot drie jaar. Bij zes casussen duurde de overlast langer dan drie jaar. Hierbij geeft een corporatie aan dat één casus al acht jaar loopt, waarbij periodes van overlast werden afgewisseld met die van relatieve rust. Drie corporaties meldden de casus bij het CCV na een overlastperiode die korter dan een half jaar duurde. Uit gesprekken met omwonenden blijkt dat de woonoverlast soms langer speelt dan bij de corporatie bekend is. In een casus waar de corporatie en de politie aangeven dat de overlast in 2013 van start gaat, zegt een omwonende dat de overlast vijftien jaar geleden is gestart. Haar toenmalige buurman heeft meerdere brieven gestuurd naar de corporatie en zelf heeft ze een aantal maal contact gehad met de politie. De huurder vond het vreemd dat nieuwe buren nooit werden ingelicht door corporatie. Daarom deed ze het maar zelf: *“Let op... in het begin doet-ie vriendelijk, maar dan ben je de klos.”*

Figuur 5.2 Duur woonoverlast tot aanmelding (n=37)



5.2.3 Achtergrond overlastgevers

De overlastgevers in de aangemelde casussen bij het CCV betreffen vaak huishoudens met (een cumulatie van) onderliggende problemen, zoals alcohol- en drugsmisbruik, psychische en gedragsstoornissen, werkloosheid, huiselijk geweld, et cetera. Het zijn vaak 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 enkele gevallen is er sprake van huurders die illegale activiteiten in hun woning ontplooiën. Er is een casus waarbij de huurder afkomstig is uit het daklozencircuit. Deze stelde de woning open 'als verzamel-, verblijf- en slaappleaats voor allerlei duistere personages'. In het intakegesprek met de huurder had de corporatie de huurder al gewaarschuwd dat hij de woning niet oneigenlijk mocht gebruiken (zie casus 5). Er is ook een casus waarbij de corporatie vermoedt dat de woning wordt gebruikt voor prostitutie.

Er zijn ook casussen waarbij de huurder niet bekend is bij hulpverlening of politie en/of de huurder een reguliere baan heeft. De woonoverlast die in deze casussen aan het licht komt, blijft dikwijls beperkt tot één afgebakende vorm van woonoverlast (tuin niet onderhouden) of de overlast wordt veroorzaakt door hun (deels) inwonende partner. Er is een casus waarbij de omwonenden overlast ervaren van de ex-man van de huurster. Zij heeft een betaalde baan en veroorzaakt zelf geen overlast, hij is een alcoholverslaafde die zich extreem agressief gedraagt en omwonenden lastigvalt (zie casus 9).

In een deel van de casussen is er naast woonoverlast ook sprake van een huurachterstand. De huur wordt door de overlastgever vaak te laat of niet betaald.

5.3 Ondernomen acties door woningcorporaties vóór aanmelding CCV

5.3.1 Betrokken instellingen tot aanmelding

Door de aanjagers van de pilot is de inzet van de gedragsaanwijzing bedoeld voor overlastsituaties waarin lichte interventies (bv. een huisbezoek of buurtbemiddeling) zijn ingezet maar geen effect hebben gesorteerd en zware interventies (ontbinding van de overeenkomst en ontruiming) (nog) niet gerechtvaardigd zijn gezien de ernst van de overlast.

In tabel 5.1 staat een overzicht van de betrokken instellingen voordat de casus werd ingediend bij het CCV. Uit het overzicht blijkt dat in verband met de woonoverlast in bijna 80 procent van de 37 casussen de corporatie tot aan de aanmelding bij het CCV contact heeft gehad met de politie. Dit betekent niet dat de politie door dit contact ook altijd op locatie komt, zoals we in de volgende paragraaf kunnen constateren.

Ook is er in een derde van de gevallen op enigerlei wijze contact geweest met de desbetreffende gemeente. Daarnaast is bij zeventig procent van de casussen een hulpverlenende instelling op enigerlei wijze bij de casus betrokken geweest. Verder wordt tweemaal buurtbemiddeling als aparte instelling genoemd.

Van de 37 casussen zijn er, tot aan de aanmelding bij het CCV, bij vijf geen contacten geweest met andere instellingen.

Tabel 5.1 Instellingen waarmee corporatie contact heeft gehad tot aanmelding (n=37)*

Instelling	Aantal	Percentage
Politie/wijkagent	29	78%
Gemeente	13	35%
GGZ	10	27%
Maatschappelijke hulpverlening	9	24%
Sociaal wijkteam	9	24%
GGD	6	16%
Overig instelling	9	24%
Geen	5	14%

* Meer antwoorden mogelijk.

5.3.2 Ondernomen acties om de woonoverlast te stoppen

Figuur 5.3 geeft een overzicht van alle acties die tot aan de aanmelding bij het CCV zijn uitgevoerd om de overlast te verminderen. Bij alle casussen zijn tot aan de aanmelding acties uitgevoerd om de overlast te verminderen.³ Het door de corporatie face to face aanspreken van de overlastgever op zijn gedrag komt veruit het meest voor.⁴ In bijna alle gevallen (91%) hebben er één of meer huisbezoeken bij de huurder plaatsgevonden. Soms vindt een huisbezoek plaats met de wijkagent of een hulpverlener. Behalve dat een gezamenlijk huisbezoek de partijen meer inzicht geeft in de problematiek en het naar de huurder toe een krachtig signaal is, is het ook een manier om informatie te kunnen delen zonder vooraf toestemming aan de huurder te moeten vragen. Naast de huisbezoeken is in twee vijfde van de gevallen de overlastgever door de corporatie ook voor een gesprek op kantoor uitgenodigd. In enkele gevallen is hierbij ook een familielid van de overlastgever aanwezig.

Naast de persoonlijke benadering is in ruim driekwart van de gevallen (ook) minimaal één schriftelijke sommatie naar de overlastgever verstuurd. Uit de dossierstudie en gesprekken met corporaties blijkt dat veel sommaties gepaard gaan met het dreigen met een (ontruimings)procedure (zie inzet).

Voorbeeld sommatie

De onderstaande sommatie betreft een casus waarbij de huurder rommel in de tuin niet opruimt.

“Wij sommeren u per direct (...) de vuilniszakken en de verfafval achter uw woning op te ruimen. Indien dit niet gebeurt voor 25 december 2013 zijn we genoodzaakt een juridische procedure te starten. Wij hopen dat het niet zover hoeft te komen en dat u voor die tijd uw zaken regelt.”

(zie casus 1)

³ Voor twee casussen was dit onbekend.

⁴ Telefonisch contactmomenten zijn niet als antwoordcategorie opgenomen.

Vanwege meldingen van overlast is in helft van de casussen ook de politie bij huurder langs geweest. In een enkel geval is de huurder meegenomen door de politie.

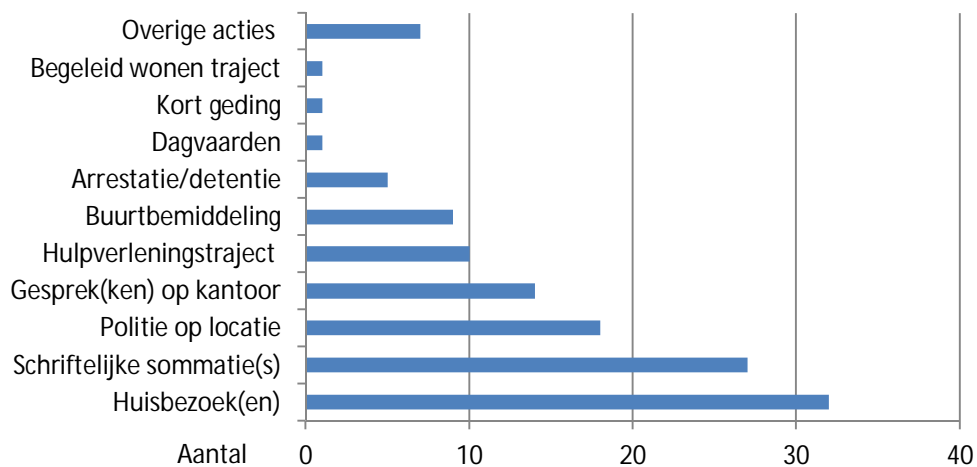
In ruim een kwart van de casussen heeft de overlastgever een hulpverlenings-traject doorlopen. Dit varieert van gesprekken met hulpverleners, het inzetten van thuiszorg tot opname bij een GGZ-kliniek.

In ongeveer een kwart van de casussen is buurtbemiddeling ingezet. In het onderstaande kader wordt voor dit relatief lage aandeel een mogelijke verklaring gegeven.

Er is één casus waarbij de corporatie tegen de overlastgever via een dagvaarding een ontruimingsprocedure was gestart. Het kort geding pakte echter negatief uit voor de corporatie: de rechter oordeelde dat objectieve vaststelling van de ernst van de klachten niet mogelijk was. Hierdoor kon onvoldoende worden vastgesteld of de overlast een ontruiming rechtvaardigde.

Andere acties die zijn ingezet, zijn zeer divers. Een voorbeeld is het organiseren van een bewonersbijeenkomst (zonder overlastgever), waarbij omwonenden worden opgeroepen te gaan melden. Een ander voorbeeld is een initiatief van een omwonende die de casus had opgegeven voor een televisieprogramma.

Figuur 5.3 Type acties tot aanmelding (n=35)*



* Meer antwoorden mogelijk.

Acties zoals een verhuizing van de overlastgever of het inzetten van bestuurlijk instrumentarium (waarschuwing, dwangsom of boete opgelegd door gemeente) komen in geen enkele casus voor.

Inzet buurtbemiddeling beperkt

Dat in een kwart van de casussen buurtbemiddeling is ingezet, lijkt op het eerste gezicht weinig, omdat bij burenruzies buurtbemiddeling vaak een van de stappen is om een conflict op te lossen. Ook de bedenkers van de pilot gaan ervan uit dat een gedragsaanwijzing pas wordt ingezet op het moment dat buurtbemiddeling geen soelaas biedt. Er zijn echter verklaringen aan te voeren die het lage aandeel in ons onderzoek verklaren. Ten eerste bieden niet alle gemeente in Nederland buurtbemiddeling aan.⁵ Ten tweede *lijkt* in veruit de meeste casussen van ons onderzoek sprake van een asymmetrisch conflict (zie 5.2.1). Gezien dit vermoeden is de beperkte inzet van buurtbemiddeling verklaarbaar. Voor buurtbemiddeling moet er bereidheid van beide partijen zijn om met elkaar in gesprek te gaan. Bij een overlastsituatie waarbij de overlastgever geen probleem ervaart, is die bereidheid vaak niet aanwezig.⁶

5.3.3 Het resultaat van deze acties

Tot veel resultaat leidden de meeste acties niet. Soms verminderde of stopte de overlast tijdelijk of beloofde de overlastgever beterschap, maar het leidde niet tot structurele oplossingen. Grijpen naar het zwaarste middel, het starten van een ontruimingsprocedure, wilden veel corporaties (vooral nog) niet. De redenen hiervoor zijn onder meer:

- Het huisvesten van zwakkeren wordt als de primaire taak van corporaties gezien. Hierbij hebben sommige corporaties expliciet als beleidsdoelstelling om meer te bieden dan alleen huisvesting. In een jaarverslag geeft een corporatie aan dat ze *“individuele, professionele oplossingen biedt voor mensen die sociaal maatschappelijke ondersteuning nodig hebben”*.⁷
- (Afgedwongen) hulpverlening wordt als kansrijk gezien.
- De overlast voor ontruiming is niet ernstig genoeg. In sommige casussen is er alleen sprake van hinderlijk gedrag voor omwonenden.
- Er is niet voldoende dossieropbouw of omwonenden die niet durven te getuigen.
- Een procedure wordt niet als kansrijk gezien.
- Er waren kinderen in het overlastgevend huishouden aanwezig.

Kortom, het ontbrak de corporaties aan een instrument om de status quo van de overlastsituatie te doorbreken. De gedragsaanwijzing zou mogelijk deze leemte kunnen opvullen.

⁵ In 52 procent van de gemeenten wordt buurtbemiddeling aangeboden (bron: CCV).

⁶ Zie ook: Ulfkes en Giebels (2012). Welke conflicten lenen zich voor buurtbemiddeling. in *Tijdschrift Conflicttherapie* (2012. nr.2, pag. 7-10).

⁷ Ook uit jaarverslagen en de landelijke ontruimingscijfers blijkt dat het ontruimen van woningen vanwege overlast bij de meeste woningcorporaties zelden plaatsvindt.

5.4 Het aanmelden voor pilot gedragsaanwijzing woonoverlast

5.4.1 Reden van aanmelden casus bij het CCV

Dat de casussen bleven voortslepen zonder zicht op een snelle verbetering was voor veel corporaties een reden om de casus aan te melden voor de pilot van het CCV. Een gedragsaanwijzing zou mogelijk een oplossing kunnen bieden. Daarnaast speelde bij een deel ook mee dat ze de casus geschikt achtten om met een gedragsaanwijzing te kunnen experimenteren.

Door het volgen van workshops van het CCV of door de oproep van het CCV via Aedes, werden de meeste corporaties geattendeerd op de mogelijkheid van de gedragsaanwijzing.

Uit tabel 5.2 blijkt dat een aanzienlijk deel van hen wel eens van een gedragsaanwijzing had gehoord, maar het nooit eerder had gebruikt.

Een derde van de respondenten had er nooit eerder van gehoord. De meeste van hen kenden wel de laatstekansovereenkomst, waarbij een corporatie na een ontbinding van de huurovereenkomst door de rechter de huurder nog een laatste kans geeft. Soms maakte men al gebruik van een gedragsaanwijzing zonder zich er bewust van te zijn. In dat geval was er een ander label op geplakt, zoals een 'aanvullende overeenkomst' of viel het bij de corporatie onder een laatstekansovereenkomst. Dat er verwarring is over de terminologie blijkt uit het feit dat sommigen de gedragsaanwijzing zien als een instrument dat alleen door een rechter kan worden opgelegd.

Een vijfde van de corporaties maakte al langer gebruik van de gedragsaanwijzing.

Tabel 5.2 Al voor deelname aan pilot bekend met gedragsaanwijzing

Bekendheid met gedragsaanwijzing	Aantal	Percentage
Ja, en we zetten het ook al in bij woonoverlast voordat de pilot van start ging	5	19%
Ja, maar we maakten er nog geen gebruik van	11	42%
Nee	9	35%
Weet niet	1	4%
Totaal	26	100%

5.4.2 Doel gedragsaanwijzing

Door de bedenkers en aanjagers van de pilot van het CCV wordt met de inzet van gedragsaanwijzingen beoogt vijf doelen te realiseren:⁸

1. snel verminderen en doen stoppen woonoverlast;
2. verkorten doorlooptijd van procedures;
3. verbeteren verhouding tussen (ver)huurder en omwonenden;
4. voorkomen dat de huurder en zijn gezin uit de huurwoning worden gezet;
5. adresseren van eventuele onderliggende oorzaken van de woonoverlast.

⁸ Zie ook paragraaf 2.2.2.

In de enquête is voor alle casussen gevraagd met welk doel de gedragsaanwijzing is opgesteld of, wanneer het niet tot een gedragsaanwijzing is gekomen, welk doel men expliciet voor ogen had. Naast bovenstaande doelen waren ook als antwoordcategorieën 'het ontruimen van de woning van de overlastveroorzaker versnellen' en 'overige doelen' opgenomen. In tabel 5.3 staat een overzicht van hoe vaak doelen worden genoemd.

Uit de tabel blijkt dat het snel verminderen en stoppen van de woonoverlast het doel van de meeste gedragsaanwijzingen is. Daarnaast heeft men bij het inzetten van een gedragsaanwijzing vaak andere doelen.

In ongeveer de helft van de casussen is het doel het voorkomen dat de overlastgever zijn huis wordt uitgezet. Impliciet geven corporaties hiermee aan dat bij continuering van de overlast huisuitzetting dreigt. Een respondent geeft aan dat ze is begaan met het lot van de overlastgevende huurder en wil dat ze haar woning kan behouden: *"Ze doet geen vlieg kwaad."* (zie casus 8). In een andere casus stond de corporatie op het punt om tegen de overlastgever een ontruimingsprocedure te starten toen de oproep van het CCV binnenkwam om deel te nemen aan de pilot. Men besluit om het eerst (met succes) met een vrijwillige gedragsaanwijzing te proberen (zie casus 3).

Ook het aanpakken van de onderliggende problematiek van de overlastgever om de overlast te stoppen wordt relatief vaak als doel opgegeven. Een respondent licht toe dat het bieden van perspectief voor de overlastgever een belangrijke voorwaarde is bij een gedragsaanwijzing. Zo ontstaat er bij hem of haar draagvlak en motivatie om zich aan de maatregelen te houden.

Respondenten geven hierbij aan dat het resultaat moet leiden tot meer stabiliteit van de huurder.

Het verbeteren van de verhouding tussen de overlastgever en omwonenden, zoals in de eerder genoemde burenruzie, en het verbeteren van de relatie tussen corporatie en huurder worden beide in ongeveer een kwart van de casussen genoemd. Een aantal maal wordt ook het verkorten van de procedures als doel genoemd.

In vijf van de 37 casussen wordt als expliciet doel het versnellen van de ontruimingsprocedure genoemd. De corporaties willen dan graag van de overlastgever af, omdat deze dan al heeft laten zien dat hij zijn gedrag niet kan verbeteren. Ze hoopten dat een huurontbinding via een gedragsaanwijzing versneld kon worden.

Als overige doelen noemen de respondenten dat met de gedragsaanwijzing tevens betalingsproblemen aangepakt kunnen worden, of breder, dat meer levensgebieden tegelijk aangepakt kunnen worden ('totaalplan').

Daarnaast wijzen enkele respondenten op het belang voor de buurt. corporaties hebben als doel dat rust in de buurt terugkeert, er een veilige leefomgeving wordt gecreëerd en/of verloedering wordt voorkomen. Hierbij hebben enkele corporaties met de gedragsaanwijzing als doel om een voorbeeld te stellen naar de omwonenden om zo een precedentwerking in de buurt te voorkomen.

Een corporatie geeft ook aan dat een gedragsaanwijzing de overlastgever zich ervan bewust moet maken dat omwonenden veel overlast ondervinden.

Het willen experimenteren met dit 'nieuwe' instrument is een ander doel dat door een corporatie wordt genoemd.

Tabel 5.3 Het expliciete doel van het opleggen de gedragsaanwijzing (n=37)*

Doelen opstellen gedragsaanwijzing	Aantal	Percentage
Woonoverlast snel verminderen en stoppen	31	84%
Waar mogelijk ontruiming van de woning van de overlastveroorzaker voorkomen	16	43%
Zo veel mogelijk de onderliggende oorzaken en problematiek bij de overlastgever aanpakken	14	38%
De verhouding tussen de huurder en (klagende) omwonenden verbeteren	9	24%
De verhouding tussen de corporatie en (klagende) omwonenden verbeteren	8	22%
De ontruiming van de woning van de overlastveroorzaker versnellen	5	14%
De doorlooptijden van de procedures verkorten	4	11%
Overig	5	16%

* Meer antwoorden mogelijk.

Op basis van de antwoorden van de respondenten kan worden gesteld dat de doelen die de bedenkers van de pilot hebben opgesteld, voor een groot deel ook wordt gedeeld door de corporaties. Alleen het verkorten van procedures wordt maar door een klein aantal expliciet genoemd. Daarnaast wordt door verschillende corporaties de gedragsaanwijzing ingezet om een ontruimingsprocedure te versnellen. Dit is enigszins verrassend. De bedenkers van de pilot beschouwden het niet alleen als oneigenlijk gebruik, maar ze hadden ook niet verwacht dat dit als neveneffect zou optreden omdat 'woningcorporaties te allen tijde ontruiming willen voorkomen.'⁹

5.5 Tot stand gekomen gedragsaanwijzingen

5.5.1 Werkelijke inzet gedragsaanwijzing

Van de 37 casussen is er in uiteindelijk achttien gevallen een gedragsaanwijzing overeengekomen of opgelegd (zie tabel 5.4). Voor zes casussen wordt verwacht dat dit in de nabije toekomst gaat gebeuren. In tien casussen zal er (toch) geen gedragsaanwijzing ingezet gaan worden. In paragraaf 5.10 gaan we in op de redenen van dit niet-gebruik.

In drie gevallen weet men nog niet of het daadwerkelijk tot een gedragsaanwijzing komt. Dat dit niet zeker is, heeft de volgend redenen:

- Het is bij de rechter is geweest en de veroorzaker heeft zes maanden de tijd gekregen om zich te bewijzen.
- Het hangt af van een gezamenlijke actie met gemeente en politie.
- Er is een onderhoudsproject voor dit complex gepland.

⁹ Zie ook paragraaf 3.8.

Tabel 5.4 Gedragsaanwijzing overeengekomen of opgelegd (n=37), peilperiode 28 september - 16 oktober 2015

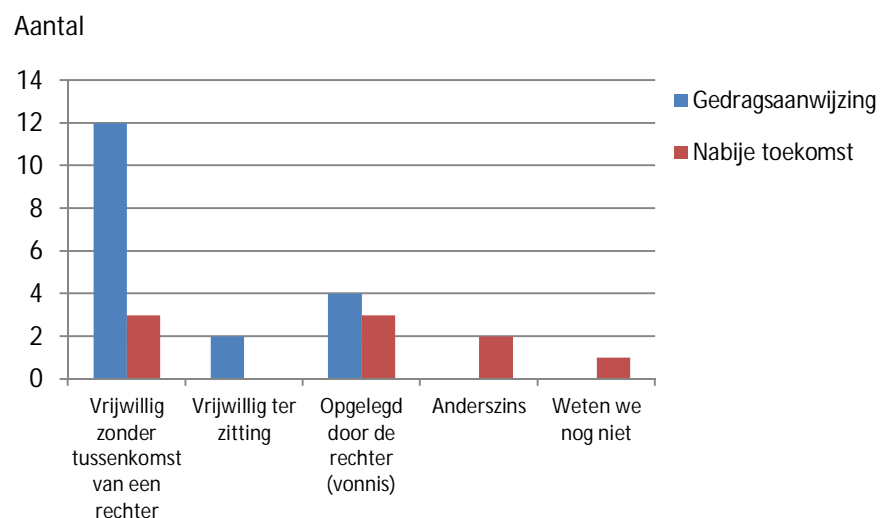
	Aantal
Ja	18
Nabije toekomst	6
Nee	10
Nog onbekend/onzeker	3

Tussen de casussen mét een gedragsaanwijzing en die (nog) zonder, zijn er op basis van de gegeven antwoorden geen noemenswaardige verschillen in het voortraject (type overlast, duur van de overlast, betrokken instanties en uitgevoerde acties) of doelen van de gedragsaanwijzing. Anders gezegd, er zijn geen indicatoren te benoemen die kunnen voorspellen of het inzetten van een gedragsaanwijzing kansrijk is.

5.5.2 Type gedragsaanwijzing: vrijwillig of onvrijwillig

De bedenkers van de pilot onderscheiden twee soorten gedragsaanwijzingen: een vrijwillige en een onvrijwillige. Figuur 5.4 maakt inzichtelijk op welke wijze de gedragsaanwijzingen in de pilot tot stand zijn gekomen. Van de achttien casussen waar een gedragsaanwijzing tot stand is gekomen, zijn er twaalf waarbij de overlastgever zonder tussenkomst van een rechter de gedragsaanwijzing vrijwillig is aangegaan. In twee casussen is de overlastgever de gedragsaanwijzing ten overstaan van de rechter vrijwillig aangegaan.¹⁰ In deze twee casussen is de zaak aangehouden door de rechter. In vier casussen heeft de rechter vonnis gewezen, waarbij de door de corporatie gevorderde gedragsaanwijzingen zijn toegekend. In deze gevallen is er sprake van een onvrijwillige gedragsaanwijzing.

Figuur 5.4 Hoe de gedragsaanwijzing tot stand is gekomen of hoe dit in de nabije toekomst zal plaatsvinden (n=27)



¹⁰ Van een casus is bekend dat de rechter hiervoor een proces-verbaal heeft opgemaakt.

❖ *Nabije toekomst*

Van de negen casussen waarbij in de nabije toekomst (mogelijk) een gedragsaanwijzing wordt verwacht, worden er drie vermoedelijk vrijwillig overeengekomen tussen corporatie en overlastgever. Drie worden er vermoedelijk opgelegd door een rechter. Bij één casus is er sprake van dat corporatie en overlastgever een vrijwillige gedragsaanwijzing waren overeengekomen, maar de overlastgever die uiteindelijk toch niet ondertekende. Bij 'anderszins' noemen de twee respondenten dat de gedragsaanwijzing tot stand komt 'via verzoek rechter om tot een schikking te komen' en 'via advocaat'.

5.5.3 Betrokken partijen opstellen gedragsaanwijzing

Uit figuur 5.5 blijkt dat de corporatie bij het opstellen van de tekst van de gedragsaanwijzing in bijna alle casussen is betrokken. Bij twee casussen waarbij de corporatie niet betrokken is, gaat het om de deurwaarder of de advocaat van de corporatie.

Bij acht van de achttien casussen is de (ingehuurde) advocaat van de corporatie bij het opstellen betrokken. In twee casussen is dit de deurwaarder (overig).

In zeven casussen is de hulpverlening (ook) betrokken geweest bij het opstellen van de tekst. Het gaat om maatschappelijke hulpverlening, GGZ, GGD en het sociaal wijkteam.

Van de achttien casussen heeft bij drie casussen het advies van het CCV een rol gespeeld. Deels is dit verklaarbaar doordat dat corporaties die een casus indienden, zo blijkt uit de casestudie, niet altijd het advies afwachten of zelfs al voor het indienen een gedragsaanwijzing waren overeengekomen.

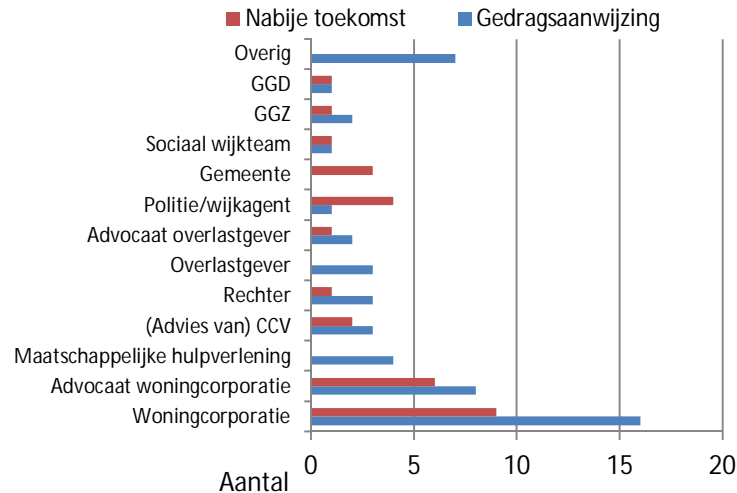
Bij drie gedragsaanwijzingen hebben de overlastgever en zijn eventuele advocaat geparticipeerd bij het opstellen van de tekst. In paragraaf 5.6.4 komen we hier op terug.

In de casussen die zich in een rechtbank afspeelden, heeft de rechter ook invloed gehad.

De politie en de gemeente zijn niet tot nauwelijks bij het opstellen betrokken.

De overige betrokken partijen die worden genoemd zijn een externe casemanager, een meldpunt zorg en overlast en een vader van een overlastgever die financieel garant wilde staan voor zijn zoon.

Figuur 5.5 Betrokken partijen bij opstellen tekst gedragsaanwijzing (n=27)*



* Meer antwoorden mogelijk.

❖ *Nabije toekomst*

Bij de gedragsaanwijzingen die naar verwachting in de nabije toekomst worden ingezet, zien we dezelfde betrokken partijen. In deze casussen lijken politie en gemeente een iets grotere rol te spelen.

Opstellers maatregelen gedragsaanwijzing

Uit de casestudie blijkt dat de corporaties en/of hun advocaten ook daadwerkelijk de opstellers van de tekst van de gedragsaanwijzing zijn. In een enkel geval wordt het schriftelijke advies (in deels aangepaste vorm) van het CCV overgenomen. De andere professionals, met name de hulpverlening, die door de corporaties worden betrokken bij het opstellen van de gedragsaanwijzing, hebben gesprekken met de corporatie om de noodzakelijke maatregelen te bepalen. Zij krijgen ook meestal ter goedkeuring de concepttekst voorgelegd. Bij twee casussen heeft de hulpverlening de gedragsaanwijzing ook mede ondertekend.

Zoals we in paragraaf 5.3.1 zagen, is bij een deel van overlastsituaties de overlastgever al in beeld bij de hulpverlening. Vaak worden deze partijen ook betrokken bij het opstellen van de gedragsaanwijzing. Er komen hier echter grote verschillen in voor. In een casus voert de (externe) casemanager een uitgebreide intake met de huurder waarbij alle leefgebieden van de persoon aan de orde komen. De huurder wordt tevens toestemming gevraagd voor het opvragen van zijn gegevens bij diverse instellingen. De casemanager benadert de instellingen die van belang zijn bij het opstellen van de gedragsaanwijzing. Het betreft de corporatie zelf, de politie en de hulpverlening (uit het verleden). Er wordt zo een totaalbeeld gevormd van de cliënt, zodat in samenspraak de juiste maatregelen in de gedragsaanwijzing komen (zie casus 7).

In een andere casus blijkt dat veel instanties zich met het overlastgevende gezin bezighouden: de politie, maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en de gemeente. De corporatie stelt echter zonder deelname van de andere professionals de gedragsaanwijzing op. Hulpverlening wordt niet opgenomen in de gedragsaanwijzing. Zoals we later zullen zien, wordt gedragsaanwijzing in deze casus niet opgevolgd (zie casus 6).

Knelpunten bij het opstellen

Een respondent heeft kritiek op de ondersteuning door het CCV bij het opstellen en het uitvoeren van de gedragsaanwijzing. Het duurt lang voordat een advies wordt ontvangen en ze hadden meer sturing verwacht. Overige knelpunten worden niet genoemd, op 'tegenwerking door de overlastgever' na. In paragraaf 5.7.1 hier meer over. Van de respondenten die in de nabije toekomst verwachten dat er een gedragsaanwijzing wordt ingezet, geven twee respondenten aan dat het lastig is om de tekst van de gedragsaanwijzing goed te formuleren. Een respondent verklaart dat ze afhankelijk zijn van de inzet van gemeente en politie en een ander zegt dat er voor een gedragsaanwijzing voldoende dossier moet zijn en dat omwonenden moeten blijven klagen.

5.6 Inhoud gedragsaanwijzing

5.6.1 Aard van de maatregelen

In figuur 5.6 staat een overzicht van de maatregelen die worden opgenomen in de gedragsaanwijzingen. Negentig procent van de gedragsaanwijzingen heeft één of meer verboden op specifieke gedragingen. De verboden betreffen dan bijvoorbeeld het veroorzaken van geluidsoverlast, het intimideren van omwonenden en/of het toelaten van bepaalde personen in de woning. Naast de verboden heeft circa een derde van de overlastgevers een gebod voor specifieke gedragingen. De overlastgever is verplicht om bijvoorbeeld de buitenruimtes schoon te houden en/of onderhouden of dient ervoor te zorgen dat bezoekers zich ook aan de gedragsregels houden. Daarnaast treffen we in de casussen van de casestudie ook geboden aan die de overlastgever verplicht zich volgens de geldende normen en waarden te gedragen. Voorbeelden hiervan zijn: "*huurder zal zich op correcte wijze gedragen naar omwonenden*" en "*huurder (...) gedraagt zich volgens de algemeen gangbare waarden en normen, de intentie van de huurovereenkomst en de algemene voorwaarden.*"

Eveneens een derde van de overlastgevers moet hulpverlening accepteren (bijvoorbeeld maatschappelijk werk of GGZ) zodat de onderliggende oorzaken van de overlastproblematiek kunnen worden aangepakt. In de casussen waar wordt ervoor gekozen om het accepteren van hulpverlening als maatregel op te nemen, is er al in een eerder stadium hulpverlening betrokken geweest of is dat nog steeds. Andersom is het echter niet zo dat betrokkenheid van hulpverlening automatisch leidt tot een hulpverleningsmaatregel in de gedragsaanwijzing.

Geen hulpverlening

Er is soms een duidelijke overweging om juist geen hulpverlening op te nemen als maatregel. Een corporatie licht toe dat ze niet de indruk hadden dat er hulpverlening voor de huurder nodig was. De huurder heeft een betaalde baan, de woning zag er zeer opgeruimd uit en ook in een gesprek met de huurder bleek ze niet hulpbehoevend te zijn.

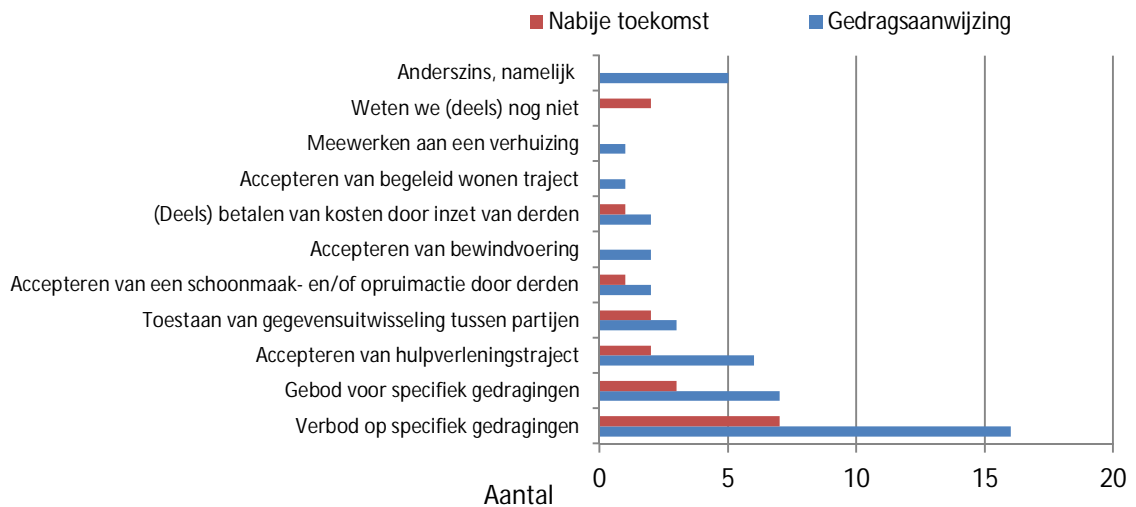
(Zie casus 9)

Naast deze drie meest voorkomende maatregelen zijn er allerlei verschillende soorten aanwijzingen die in een gedragsaanwijzing voorkomen. Twee- of driemaal genoemd zijn:

- Het toestaan van gegevensuitwisseling tussen bijvoorbeeld de corporatie en hulpverlening. Dit wordt in eerste instantie gedaan om toezicht te kunnen houden op het opvolgen van de gedragsaanwijzing. Het biedt corporaties en hulpverlening de mogelijkheid om elkaar te informeren over het opvolgen van de aanwijzingen door de overlastgever. Daarnaast kan met gegevensuitwisseling, wanneer de overlastgever niet meewerkt, het dossier verder worden opgebouwd.
- Het accepteren van een schoonmaak- of opruimactie door derden. Het kan gaan om een hoveniersbedrijf dat wordt ingeschakeld tot het inschakelen van een ongediertebestrijdingsbedrijf.
- Het accepteren van bewindvoering. In het kader van een geïntegreerde aanpak wordt het aanpakken van betalingsproblemen soms ook opgenomen in de gedragsaanwijzing.
- Het meewerken aan het invullen van dagbesteding door middel van (vrijwilligers)werk.

Enmaal genoemd worden: het meewerken aan een verhuizing; het volgen van een gedragstherapie hoe om te gaan met honden; het innemen van medicatie en het tijdelijk ontruimen van de woning in verband met ongediertebestrijding.

Figuur 5.6 De maatregelen waaruit de gedragsaanwijzing bestaat of in de nabije toekomst zal bestaan (n=27)*



* Meer antwoorden mogelijk.

❖ *Nabije toekomst*

De negen casussen waarbij wordt verwacht dat er in de nabije toekomst (mogelijk) een gedragsaanwijzing wordt ingezet, laten een vergelijkbare verdeling van maatregelen zien.

Onderscheid tussen vrijwillig en tussenkomst rechter

De zes gedragsaanwijzingen die door een rechter zijn opgelegd of vrijwillig ten overstaan van de rechter zijn overeengekomen, hebben alleen verboden en geboden in relatie tot specifieke gedragingen. Bij een gedragsaanwijzing is ook sprake van het accepteren van een schoonmaak- of opruimactie door derden en bij ander het betalen van de kosten door de inzet van derden (schoonmaakkosten). Alleen de gedragsaanwijzingen die zonder tussenkomst van een rechter tot stand zijn gekomen, bevatten naast alleen verboden en geboden ook maatregelen waarbij de hulp van andere professionals moet worden geaccepteerd.

Uitwerking maatregelen

Uit de casestudie blijkt dat er een verschil is in hoeverre de maatregelen in de gedragsaanwijzingen worden uitgewerkt. Bij een deel worden ze heel algemeen omschreven (bijvoorbeeld 'tuin onderhouden'), terwijl het bij een ander deel veel gedetailleerder gebeurt. Het onderhouden van de tuin wordt in een casus als volgt omschreven: *“Het noodzakelijk onderhoud aan de voortuin welke werkzaamheden in elk geval bestaan uit het aanleggen van een dubbel tegelpad vanaf de voordeur naar de openbare weg, het egaliseren van de voortuin met teelaarde, het planten van gras dan wel andere jonge planten of struiken, het verwijderen van onkruid, rommel en overige overbodige beplanting en het snoeien van de aanwezige bomen en struiken.”* (zie casus 4)

Daarnaast staan in de gedragsaanwijzing maatregelen die voor een corporatie heel duidelijk meetbaar en controleerbaar zijn, zoals bijvoorbeeld *“geen auto in de tuin parkeren”*. Andere maatregelen zijn veel lastiger te objectiveren en/of is toezicht houden ingewikkelder. Het verbod op geluidsoverlast, de meest voorkomende woonoverlastvorm, is zo'n maatregel. Het zijn de omwonenden die bij dergelijke overlast moeten aangeven of de overlastgever zich aan het verbod houdt. Omwonenden worden dan ook vaak opgeroepen om de overlast te melden. Hierin wordt soms gepoogd om een afbakening te geven over wat wordt verstaan onder geluidsoverlast. Een corporatie stelt in haar brief aan de omwonenden dat met overlast *“bijvoorbeeld een dichtknallende deur wegens tocht niet datgene is wat wordt bedoeld”*. Ook zijn er maatregelen die op vele wijzen uitlegbaar zijn, zoals het zich gedragen naar de geldende waarden en normen.

Er zijn maatregelen die in directe relatie staan tot de woning die wordt gehuurd. De rommel in de tuin opruimen is zo'n maatregel. Er zijn echter ook maatregelen die ver losstaan van de huisvestingstaak van een corporatie. Een voorbeeld hiervan is de bepaling: *“De heer X neemt op aanwijzing van de GGZ zijn medicatie in”*¹¹

Sommige afspraken in de gedragsaanwijzing blijken geen maatregel te zijn, maar een uiting van een behoefte van (een van) de ondertekenaars. De opgenomen afspraak *“De huurder zal weer aan de slag gaan in de vorm van vrijwilligerswerk. Dit is een wens van de huurder”* is hier een voorbeeld van.

Tot slot is er verschil in de wijze waarop de gedragsaanwijzing wordt geformuleerd. Sommige gedragsaanwijzingen zijn heel uitgebreid en/of bevatten juridische jargon. Het gebruik van termen als 'Preamble/ Considerans', en 'Artikel 4. aanvullende voorwaarden' geven de overeenkomst een zeer formalistisch karakter. Aan de andere kant zijn er gedragsaanwijzingen die op één A4 zijn opgesteld en/of in taalgebruik zich minder juridisch uitdrukken. Om er zeker van te zijn dat de afspraken worden begrepen, wordt in een enkele gedragsaanwijzing ook hierover een tekst opgenomen, zoals: *“De huurster heeft de allonge en de daarin opgenomen gedragsaanwijzing gelezen, begrijpt deze en gaat hiermee akkoord.”*

5.6.2 Type sancties

De tabellen 5.5a en 5.5b geven weer of er sanctie-instrumenten zijn opgenomen in de gedragsaanwijzing, en zo ja welke. Het blijkt dat bij zeventien van de achttien gedragsaanwijzing een sanctie is opgenomen bij het niet nakomen van de afspraken. Het dreigen met het starten van ontruimingsprocedure of, in geval van een vonnis, de dreiging van het toekennen van de vordering tot ontruimen, is in veertien van de achttien

¹¹ De GGZ is wel betrokken bij het opstellen van de maatregelen, maar heeft de gedragsaanwijzing niet mede ondertekend.

gedragsaanwijzingen als sanctie opgenomen.¹² In drie gevallen is het sanctie-instrument het opnemen van een boete of, in geval van een vonnis, een dwangsom. Bij twee casussen is zowel een boete/dwangsom als een ontruiming als sanctie opgenomen.¹³

In de interviews geven corporaties de volgende redenen voor het niet opnemen van een boete of dwangsom:

- Casus leent zich er niet voor (zonder verdere toelichting).
- Een boete of dwangsom werkt contraproductief wanneer er is sprake is van financiële problemen bij de overlastgever. Het probleem wordt er juist groter van.
- Een boete of dwangsom, zeker bij overlastgevers met betalingsproblemen, is lastig te innen en het leidt tot nieuwe procedures.
- Dreigen met ontruiming is al 'heftig' genoeg.

Hoogte van boete/dwangsom

Op basis van de gedragsaanwijzingen uit de casestudie blijkt dat de boetes en dwangsommen variëren van €20 tot €100 per overtreding (per dag). De bedragen kunnen maximaal oplopen van €1000 tot €10.000.

Het niet opnemen van een dreigende ontruimingsprocedure als sanctie wordt door een corporatie, die via een dagvaarding alleen een dwangsom in de gevorderde gedragsaanwijzing opnam, toegelicht. De corporatie zegt hierover: *“De huurder valt onder de doelgroep die ze moeten huisvesten, mensen met een laag inkomen die zelf hun zaakjes niet goed kunnen regelen (...) We hebben er belang bij dat iemand zich goed gedraagt. Als de rommel op zijn kosten zou worden opgeruimd was voor ons het probleem al opgelost (...) Bovendien zou een rechter een ontruiming nooit toewijzen”*. Daarnaast geeft de corporatie aan dat de overlast niet ernstig was, maar dat het voor omwonenden vooral een ergernis was (zie casus 1).

Dreiging ontruiming

Corporaties maken vaak gebruik van een standaardzin in de gedragsaanwijzing, wanneer zij als sanctie dreigen met een ontruimingsprocedure. Deze zin luidt als volgt: *“Huurder is zich ervan bewust dat indien hij of zij deze overeenkomst niet, of niet volledig nakomt, corporatie X zich tot de rechter zal wenden en ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning zal vorderen.”*

Er worden, naast de inzet van een boete, twee andere sanctiemiddelen genoemd. In één casus moet de overlastgever de kosten moet betalen voor

¹² In twee casussen is onduidelijk of het ook als tekst is opgenomen in de gedragsaanwijzing.

¹³ Het betalen van de proceskosten als sanctie laten we hier buiten beschouwing.

het schoonmaken van de buitenruimte. Daarnaast kent één gedragsaanwijzing de dreiging van een tijdelijke ontruiming (zonder ontbinding van de huurovereenkomst) wanneer de overlastgever niet meewerkt aan de ongedierte bestrijding.

In één gedragsaanwijzing is geen sanctie geformuleerd. De reden is dat de veroorzaker zich coöperatief opstelde.

Tabel 5.5a Sancties opgenomen in gedragsaanwijzing

	Gedragsaanwijzing	Nabije toekomst
Ja	17	6
Nee	1	-
Dat weten we nog niet	-	3
Totaal	18	9

Tabel 5.5b Type sancties opgenomen in gedragsaanwijzing (n=23)*

	Gedragsaanwijzing	Nabije toekomst
Starten ontruimingsprocedure of toekennen eis/vordering tot ontruimen	14	5
Dwangsom of boete	5	1
Overig	2	1

* Meer antwoorden mogelijk.

❖ *Nabije toekomst*

Van de casussen waarvan de verwachting is dat gedragsaanwijzingen in de nabije toekomst (mogelijk) worden ingezet, wijken wat betreft sancties niet veel af van de bestaande aanwijzingen.

Onderscheid tussen vrijwillig en tussenkomst rechter

Van de twaalf casussen waarbij zonder tussenkomst van een rechter de gedragsaanwijzing vrijwillig is overeengekomen, hebben er elf alleen een dreiging van ontruiming als sanctie opgenomen (zie tabel 5.5c). In één casus is ook een boete als sanctie opgenomen. In deze casus wordt, ondanks dat de gedragsaanwijzing niet wordt opgevolgd, geen ontruimingsprocedure of boete door de corporatie opgelegd. Achteraf gezien concludeert de corporatie dat het niet goed was om de boete op te nemen in de gedragsaanwijzing. Het gezin had te veel problemen, waaronder ook financiële. Het (proberen) te innen van een boete zou de problemen alleen maar verergeren (zie casus 6). In de zes gedragsaanwijzingen die door een rechter zijn opgelegd of vrijwillig ten overstaan van de rechter zijn overeengekomen, is er meer variëteit in sancties. Een of meer dwangsommen zijn in vier aanwijzingen opgenomen. Een dreiging van ontruiming wordt in drie gevallen opgenomen, waarvan één vergezeld gaat van een dwangsom. De overige twee sancties, tijdelijke ontruiming en betalen kosten schoonmaken, zijn beide aanvullend op een dwangsom.

Tabel 5.5c Opgenomen sancties in vrijwillige gedragsovereenkomst en opgelegde gedragsaanwijzing (n=18)*

	Vrijwillig (zonder rechter)	Tussenkost rechter
Starten ontruimings-procedure of toekennen eis/vordering tot ontruimen	11	3
Dwangsom of boete	1	4
Overig		2

* Meer antwoorden mogelijk.

5.6.3 Opnemen van eindtermijnen

Van de achttien gedragsaanwijzingen is er bij zes een eindtermijn of een bepaalde looptijd opgenomen. De gedragsaanwijzing dient dan tot een bepaalde datum te worden uitgevoerd. Bij vijf casussen is de looptijd (minimaal) een jaar. In een gedragsovereenkomst is de duur van maatregelen als volgt geformuleerd: *“Bij het welslagen van het traject wordt deze overeenkomst beëindigd indien alle contractanten instemmen met beëindiging van de begeleiding. De minimale begeleidingstermijn bedraagt 1 jaar.”* Een termijn van minimaal een jaar is volgens de respondent nodig, omdat er altijd een terugslag kan komen. In één casus luidt het vonnis van de rechter dat de tuin vijf jaar onderhouden dient te worden.

De maatregelen met een einddatum of looptijd omvatten zowel verboden als geboden en staan in zowel vrijwillige overeenkomsten als in vonnissen. In de twee casussen waarbij ter zitting een gedragsaanwijzing tot stand is gekomen, is de zaak door de rechter aangehouden. Bij één heeft de rechter het vonnis negen maanden heeft aangehouden en voor de ander is deze onbekend.

Geen eindtermijn

Van de overige negen waarbij geen eindtermijn (c.q. looptijd) is aangegeven, is dit in vijf gevallen geen bewuste keuze geweest. In een aantal gevallen beseft de corporatie (achteraf) dat de gedragsaanwijzing voor onbepaalde tijd van kracht is. Zo is bij een gedragsaanwijzing het volgende in de tekst opgenomen: *“deze allonge maakt onlosmakelijk deel uit van de huurovereenkomst gesloten op 21 februari 2003 tussen partijen”*. Een andere gedragsaanwijzing is, nadat de huurder op eigen initiatief was verhuisd, met medeweten van de huurder (opnieuw) vastgeniet aan het nieuwe huurcontract. Een corporatie wijst erop dat een vonnis altijd weer opnieuw ingezet kan worden als de overlast zou terugkeren. Door enkele respondenten wordt aangegeven dat het hebben van geen eindtermijn bij toekomstige gedragsaanwijzingen een aandachtspunt zal zijn.

Bij de overige vier casussen is er bewust geen eindtermijn aan de gedragsaanwijzing gekoppeld. De argumenten hiervoor zijn dat de aanwijzingen lopend of definitief zijn of dat ze afspraken achter de hand willen houden indien de overlastgever zich er niet meer aan houdt. Daarnaast wordt door een respondent als argument genoemd dat de hulpverlening zonder een eindtermijn de ruimte wordt gegeven hun eigen traject op te laten stellen. Bij

één casus leidden de 'schriftelijk en juridisch opgestelde afspraken' al direct tot aangepast gedrag, waardoor geen eindtermijn nodig werd gevonden.

5.7 Instemmen met de gedragsaanwijzing door de overlastgever

Uit de webenquête blijkt dat bij het opstellen van de gedragsaanwijzing het (in eerste instantie) niet willen meewerken van de overlastgever in een aantal gevallen als knelpunt wordt ervaren: de huurders verzetten zich tegen een afgedwongen gedragsverandering. Eén respondent geeft juist aan dat het maken van afspraken moeizaam verliep, omdat de overlastgever bang was voor diegene die de overlast meldde.¹⁴

Op basis van de tien casussen uit de casestudie schetsen we in de volgende twee subparagrafen een uitgebreider beeld van in hoeverre de overlastgever zich coöperatief opstelt, wanneer aan hem of haar een gedragsaanwijzing wordt voorgesteld.

5.7.1 Ondertekening van de vrijwillige gedragsaanwijzing

Direct akkoord

Van de zeven casussen waarbij sprake is van vrijwillige gedragsaanwijzing (of deze ter zitting is overeengekomen), heeft de overlastgever in vier casussen zonder noemenswaardige weerstand de gedragsaanwijzing ondertekend. De redenen die de overlastgevers geven is dat ze zich herkennen in de overlast of hun eigen problematiek, eens zijn met de maatregelen en/of zijn bang zijn om hun woning te verliezen.

In twee gevallen vindt de ondertekening plaats in bijzijn van alleen de corporatie. In een casus wilde de woonconsulent de inzet van de gedragsaanwijzing laten afhangen van het verloop van het gesprek op kantoor. Omdat tijdens dat gesprek blijkt dat de huurster een extra drukmiddel nodig heeft om iets tegen de overlast te ondernemen, legt de woonconsulent de huurder de conceptgedragsaanwijzing voor. De huurder krijgt hierbij minder dan een half uur om de tekst door te nemen. Tot grote verrassing van de consulent tekent ze direct zonder enig voorbehoud (zie casus 9). Bij de andere twee casussen zijn ook andere partijen bij de ondertekening betrokken. In een casus vindt tussen de overlastgever, die gedwongen is opgenomen door de GGZ, de corporatie en GGZ een voorgesprek plaats. In het gesprek worden de maatregelen die in de gedragsaanwijzing komen besproken en gaat de overlastgever akkoord (zie casus 2). Bij de andere casus vindt de ondertekening op kantoor van de corporatie plaats. Maatschappelijk werk, dat ook aanwezig is, heeft de moeder van de overlastgever uitgenodigd vanwege de goede moeder-dochterrelatie (zie casus 3.).

¹⁴ In de enquête wordt dit verder niet toegelicht.

Ondertekening vrijwillige gedragsaanwijzingen

De zes vrijwillige gedragsaanwijzingen uit de casestudie zijn allen door de overlastgever ondertekend. Bij zes overeenkomsten uit de enquête hebben we dit niet expliciet gevraagd. Van deze zes weten we dat er bij één wel en bij één geen ondertekening heeft plaatsgevonden. In het laatste geval zijn alle afspraken met betrokkenen door een advocaat schriftelijk vastgelegd. Ondertekening werd niet nodig geacht, omdat de overlastgever zich meteen aan de afspraken hield.

Overlastgever heeft invloed op maatregelen

In een drietal casussen gaat de overlastgever niet direct akkoord met (onderdelen van de) gewenste maatregelen. Er wordt, in twee gevallen met ondersteuning van een advocaat, onderhandeld over de maatregelen en/of de opgenomen sancties. Het betreft het aantal huisdieren dat de overlastgever mag hebben, het tijdstip dat er geen bezoek meer de woning in mag, het schrappen van een dwangsom en de looptijd van de gedragsaanwijzing. Om goodwill te kweken bij de overlastgever of onder druk van de rechter willigen de desbetreffende corporaties (een deel van) de eisen in.

In een casus vinden er in wisselende samenstelling en over een periode van een aantal maanden gesprekken plaats tussen een externe casemanager, hulpverlener, corporatie, de huurder, zijn advocaat en zijn vader. Deze gesprekken gaan over de voorwaarde van de gedragsaanwijzing. De gesprekken lopen in eerste instantie moeizaam, omdat de huurder steeds terugkomt op eerder gedane beloftes. Uiteindelijk leiden de gesprekken tot de medewerking van de huurder aan een vrijwillige gedragsaanwijzing. De dreiging van een huurontbinding trekt hem over de streep. Daarnaast heeft de advocaat van de huurder zijn cliënt positief geadviseerd nadat deze de conceptgedragsaanwijzing had bestudeerd (zie casus 7).

In een andere casus heeft de overlastgever ook ondersteuning van een advocaat. Hier betreft het een dagvaarding door de corporatie. Tijdens de zitting wijst de rechter de (primaire) vordering van ontruiming af, maar komen de corporatie en de huurder onder druk van de rechter wel tot afspraken inzake de gedragsmaatregelen. Hierbij wordt de dwangsom van € 1000 per overtreding van gebod of verbod geschrapt. Er wordt voor de duur van de gedragsaanwijzing een termijn van negen maanden ingebracht en het tijdstip van geen bezoek meer mogen ontvangen wordt aangepast. De afspraken worden vastgelegd in een door de kantonrechter en griffier ondertekend proces-verbaal (zie casus 5).

In de derde casus gaat de woonconsulent samen met buurtcoach naar de woning van huurster en leggen haar de gedragsaanwijzing voor. De huurster wil meewerken omdat ze haar woning wil behouden en inziet dat ze haar gedrag moet veranderen. Ze stelt echter één voorwaarde. Voor haar is het onbespreekbaar dat in de gedragsaanwijzing is opgenomen dat alle zes haar katten weg moeten. Er wordt compromis gevonden: ze mag drie gecasteerde katten behouden. Met een pen wordt ter plekke de aanpassing in de

gedragsaanwijzing aangebracht, die vervolgens door alle drie de partijen wordt ondertekend (zie casus 8.).

Hulpverlening ondertekent ook

In enkele gevallen wordt de overeengekomen gedragsaanwijzing, naast de corporatie en overlastgever, ook ondertekend door de hulpverlening die een deel van de maatregelen gaat uitvoeren. Een voorbeeld van maatregelen in een overeenkomst die is medeondertekend door de hulpverlening is:

“Hulpverlener fungeert als intermediair tussen huurder en instellingen; hulpverlener ondersteunt bij praktische zaken zoals financiën, post”.

❖ *Nabije toekomst*

Van de respondenten die in de nabije toekomst verwachten dat er een gedragsaanwijzing wordt ingezet, wordt een niet-meewerkende overlastgever een aantal keer als knelpunt genoemd.

5.7.2 Een gedragsaanwijzing vorderen via een dagvaarding

De insteek van de bedenkers van de pilot was dat wanneer het niet lukt om een vrijwillige gedragsaanwijzing met de overlastgever overeen te komen, dat deze vervolgens zou worden gedagvaard. In de dagvaarding zou dan primair ontruiming moeten worden gevorderd en subsidiair een gedragsaanwijzing. Tijdens de zitting zou er dan nog steeds de mogelijkheid zijn dat er vrijwillig een overeenkomst wordt afgesloten.

Er zijn vier casussen in de casestudie waarin de huurder wordt gedagvaard door de corporatie om zodoende de rechter de overlastgever een gedragsaanwijzing te laten opleggen. In geen enkele casus is echter vooraf geprobeerd een vrijwillige gedragsaanwijzing overeen te komen. Er zijn wel in alle vier de casussen sommaties verstuurd waarin wordt bedreigd met een ontruimingsprocedure. Nadat dit geen effect sorteerde, is men direct overgegaan tot procederen. De redenen die de corporaties geven om naar de rechter te stappen zijn:

- Met de huurder kon geen contact worden gemaakt (twee casussen). Door het starten van een procedure probeerde men een gedragsaanwijzing te vorderen. In beide casussen gebeurt dit zonder dat er primair ontruiming wordt geëist. In beide gevallen wordt bij verstek een gedragsaanwijzing door de rechter opgelegd (zie casus 1 en 10).
- Nadat de huurders aangaven niets aan de overlastsituatie te willen doen, is men rechtstreeks via de rechter een gedragsaanwijzing gaan vorderen. Ook is in deze casus een primaire ontruimingsvordering in de dagvaarding niet opgenomen en wordt er bij verstek een gedragsaanwijzing opgelegd (zie casus 4).
- Er was de wens om de woning te ontruimen. In deze casus was men zonder de mogelijkheid van een gedragsaanwijzing deze procedure niet gestart. In een eerdere ontruimingsprocedure had de rechter namelijk negatief besloten voor de corporatie. Dit maal werd door de corporatie

primair ontruiming geëist en subsidiair een gedragsaanwijzing. Tijdens de zitting werd onder druk van de rechter een vrijwillige gedragsaanwijzing overeengekomen (zie casus 5).

Ontruimingsprocedure na weigering ondertekening gedragsaanwijzing

Er is een casus in de webenquête waarin de huurder uiteindelijk de afgesproken gedragsaanwijzing toch niet wil ondertekenen. Op basis van deze weigering is de corporatie een procedure gestart om via de rechter een gedragsaanwijzing te vorderen. De huurder heeft hierop een advocaat in de hand genomen. Ten tijde van het onderzoek liep de procedure nog.

5.8 Betrekken van omwonenden en toezicht

5.8.1 Op de hoogte stellen van omwonenden

In de programmatheorie (zie ook hoofdstuk 2) wordt voorondersteld dat de inzet van de gedragsaanwijzing leidt tot het 'sneller actief optreden tegen woonoverlast', waardoor secundaire victimisatie, het gevoel dat niemand hen kan en/of wil helpen, bij omwonenden wordt voorkomen.

In bijna alle casussen met een gedragsaanwijzing worden (de klagende) omwonenden hierover op enigerlei wijze geïnformeerd. In veel gevallen wordt door de corporatie globaal meegedeeld dat er afspraken zijn gemaakt met de overlastgever (zonder de term gedragsaanwijzing te noemen) of dat een rechter een vonnis heeft uitgesproken. Soms wordt expliciet aangegeven dat er een gedragsaanwijzing is overeengekomen. Hieronder valt een casus waarbij de corporatie de gedragsaanwijzing heeft ingezet om tot een versnelde ontruiming te komen. De woonconsulent trekt hierbij samen met de omwonenden op en houdt hen via een bewonersbijeenkomst en brieven op de hoogte van het proces. Na het vonnis door de rechter schrijft de corporatie aan de omwonenden dat het slechte nieuws is dat de gevorderde ontruiming niet is toegekend, "Maar", zo gaat de brief verder, "er is ook goed nieuws te melden. De kantonrechter heeft 'gedragsaanwijzingen' vastgesteld waaraan de heer X moet voldoen tot 3 januari 2016. Is hij in overtreding (aan te tonen via schriftelijke meldingen van omwonenden en/of rapportage van de politie), dan is het relatief eenvoudig om alsnog versneld een ontruimingsvonnis te halen bij dezelfde kantonrechter." (zie casus 5).

De inhoud van de afgesproken maatregelen worden in de meeste gevallen niet gedeeld, maar er zijn uitzonderingen. Bij een casus heeft de corporatie een confrontatiebijeenkomst georganiseerd tussen overlastgever en omwonenden. Tijdens deze bijeenkomst wordt door de corporatie gecommuniceerd dat er een gedragsaanwijzing is overeengekomen. Hierbij wordt tevens aangegeven wat de afspraken inhouden en wat de gevolgen zijn voor de huurder als ze zich er niet aan houdt (zie casus 3).

Bij gedragsaanwijzingen met hulpverlening als component wordt vaak aan de omwonenden gecommuniceerd dat de hulpverlening betrokken is bij de gemaakte afspraken.

Omwonenden weten soms ook dat de consequentie van het niet nakomen van de afspraken een ontruiming(sprocedure) is.

Het doel van het informeren van omwonenden over de gemaakte afspraken is onder meer:

- Laten zien dat de corporatie er actief mee bezig is en dat ze klachten serieus nemen.
- Uitleggen waarom nog niet eerder actie kon worden ondernomen en nu wel.
- Omwonenden vertrouwen geven dat de overlastgever werkt aan het voorkomen van overlast.
- Aansporen van omwonenden om overlast te melden. De omwonenden maken dan ook expliciet deel uit van het toezicht houden op het nakomen van de gedragsaanwijzing.

In enkele casussen zijn de omwonenden op geen enkele wijze geïnformeerd over de gemaakte afspraken met de overlastgever. De redenen zijn onder meer dat omwonenden geen grote rol in de casus spelen (omwonenden doen geen overlastmeldingen) of omdat de corporatie dit eenvoudigweg niet heeft overwogen.

Reactie omwonenden

Volgens de corporaties reageren omwonenden meestal positief als naar hen wordt gecommuniceerd dat er afspraken zijn gemaakt met de overlastgever. In de eerder genoemde casus met de confrontatiebijeenkomst tussen huurder en omwonenden heeft, volgens de corporatie, het informeren van de omwonenden over de gemaakte afspraken voor veel rust bij de omwonenden gezorgd. Mede omdat hun is uitgelegd dat wanneer de huurder zich niet aan de gedragsaanwijzing houdt, deze de woning moet verlaten.

Soms zijn omwonenden argwanend als ze horen over de gemaakte afspraken, omdat eerdere afspraken door de overlastgever niet werden nagekomen. Er is ook een casus waarbij de omwonenden verschillend reageren op de afspraken: een deel van de omwonenden was er blij mee, maar er was ook een deel dat vond dat een gedragsaanwijzing niet nodig was.

Er is één omwonende die vreest voor represailles door een overlastgevende partner die een verbod heeft om het complex te betreden. De omwonende laat de corporatie schriftelijk weten bang te zijn dat hij hiervan de schuld krijgt en vraagt om een andere woning (zie casus 9).

Dat bijna alle omwonenden positief reageren, wordt ook door de omwonenden bevestigd die we in het kader van de casestudie hebben geïnterviewd.

Omwonenden geven aan dat ze het prettig vinden dat er volop aandacht is voor de overlastgever en er afspraken zijn gemaakt. Een omwonende zegt bijvoorbeeld dat het voor haar gemoedsrust fijn is dat ze weet dat er harde

afspraken gemaakt zijn en dat de corporatie en GGZ samenwerken om de overlast tegen te gaan (zie casus 10).

Omwonenden vinden wel vaak dat de corporatie in eerste instantie niet altijd adequaat reageert op overlastmeldingen. Ze voelen zich afgescheept met termen als “er wordt aan gewerkt” zonder dat hen duidelijk werd hoe en wat. Een omwonende over de jarenlang voortslepende overlast: *“Ik vind eigenlijk dat het te lang heeft geduurd. Er moest veel sneller een goede situatie gecreëerd worden om de situatie in te dammen. In het begin is er teveel op zijn beloop gelaten. Van begin af aan streng optreden tegen zoiets, niet teveel mee soebatten.”* Tekenend is dat woningcorporaties de overlastsituatie nogal eens korter inschatten dan de bewoners zelf ervaren (zie ook paragraaf 5.2.2).

Secundaire victimisatie

Op basis van wat corporaties en omwonenden aangeven, kan worden gesteld dat met het opleggen van de gedragsaanwijzing en het communiceren van de gemaakte afspraken vaak secundaire victimisatie wordt voorkomen. De tijd tot een gedragsaanwijzing wordt ingezet, wordt echter vaak nog als lang ervaren.

5.8.2 Monitoren en toezicht

Om te weten of een gedragsaanwijzing opgevolgd wordt, moet er een manier van monitoring zijn en/of moet er een registratie van meldingen worden bijgehouden.

Zoals we eerder zagen, wordt in enkele gedragsaanwijzingen opgenomen dat de overlastgever toestaat dat er gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen betrokken professionals. Dit biedt partijen de mogelijkheid elkaar te informeren over de voortgang.

Naast het borgen van het toezicht in de aanwijzing zelf, blijkt uit de casestudie dat twee corporaties bij het ondertekenen van de gedragsaanwijzing evaluatiemomenten afspreken. Een evaluatiegesprek biedt de kans om te bespreken hoe het traject verloopt. In een casus gaat het om een gesprek tussen een corporatie, een externe casemanager en de huurder en in een ander geval om een corporatie die de casus in het sociale wijkteam bespreekt. Echter, er is ook een deel van respondenten dat geen concrete evaluatieafspraken maakt met andere betrokken professionals, zoals de hulpverlener of de wijkagent. In die gevallen is er met enige regelmaat telefonisch en/of mailcontact. Dit levert tot zover bekend geen knelpunten op.

Wat betreft het houden van toezicht geldt dat er geen specifieke procedures worden gevolgd. Met wijkagenten die op de hoogte zijn van de casus, wordt mondeling afgesproken dat zij meldingen doorgeven aan de corporatie. De mate van informatie-uitwisseling is wisselend. In een casus zijn de lijntjes tussen de wijkagent en corporatiemedewerker kort. De wijkagent en de woonconsulent waren, toen de overlast zich manifesteerde, op initiatief van de wijkagent samen op huisbezoek gegaan bij de overlastgever. Deze wijkagent kreeg van de woonconsulent ook de concepttekst van de gedragsaanwijzing voorgelegd en er was na de ondertekening door de huurder regelmatig mail-

contact tussen de woonconsulent en de wijkagent (zie casus 9). In een andere casus wordt de wijkagent alleen via e-mail geïnformeerd over het bestaan van de gedragsaanwijzing en neemt hij uiteindelijk zelf contact op met de corporatie om zich op de hoogte te stellen van de resultaten (zie casus 6). In de casussen die wij hebben bestudeerd, gaan wijkagenten naar aanleiding van een tot stand gekomen gedragsaanwijzing niet extra surveilleren: *“Als er geen meldingen binnenkomen, ga ik ervan uit dat het goed gaat”*, aldus een wijkagent. Naast wijkagenten zijn wijkmeesters en technische medewerkers van de corporaties de ogen en oren in de buurt. Bij enkele casussen melden zij het intern wanneer zij geen naleving van de gedragsaanwijzing constateren. Zoals in de vorige paragraaf al is geconstateerd, worden omwonenden schriftelijk of mondeling opgeroepen om eventuele overlast te melden bij de corporatie of politie.

5.8.3 Knelpunten bij het uitvoeren

Op de vraag of er (organisatorische) knelpunten zijn bij het uitvoeren, toezicht houden en/of handhaven van de gedragsaanwijzing, antwoordt een derde van de respondenten bevestigend. Tweemaal betreft dit het rondkrijgen van de financiering van de hulpverlening. Twee respondenten noemen de rol van de omwonenden als een knelpunt. Hier gaat het om een deel van de omwonenden dat na het implementeren van de gedragsaanwijzing blijft klagen, terwijl andere omwonenden aangeven dat de overlast is gestopt. Andere knelpunten die worden genoemd, zijn:

- Bij handhaving is het lastig om verboden gedraging op heterdaad te kunnen constateren.
- De lange aanrijtijden van de politie bij een melding.
- De samenwerking met de sociale wijkteams is moeizaam. Deze teams willen volgens de respondent niet deelnemen aan ondersteuning via een gedragsaanwijzing, omdat ze niet de verplichting aan willen gaan om voor een langere periode hulpverlening te moeten bieden.
- De hulpverlening heeft bij complexe casussen de handen vol aan hun eigen taken. Maatschappelijk werk en ook andere instanties werken vanuit hun eigen specialisme.

5.9 Bereikte resultaten met inzet gedragsaanwijzingen

5.9.1 Stoppen van woonoverlast

Figuur 5.7 geeft weer in hoeverre de corporaties vinden dat de overlast is gestopt of is afgenomen als gevolg van de gedragsaanwijzing. Van de achttien casussen met een gedragsaanwijzing is er bij veertien (driekwart) de overlast

(vooral nog) gestopt. Dat de overlast is gestopt in deze casussen blijkt uit het feit dat:

- de omwonenden geen meldingen meer doen van overlast bij de corporatie of de politie;
- omwonenden soms mondeling aan de corporatie doorgeven dat de rust is teruggekeerd; en/of
- de corporatie zelf constateert dat overlastgever zich conformeert (vervuiling is verdwenen, tuin is onderhouden).

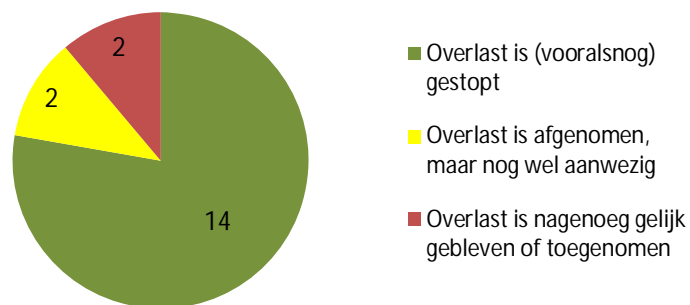
In paragraaf 5.9.3 gaan we verder in op de redenen waarom huurders zich aan de gedragsaanwijzing houden. Echter, in drie casussen ligt de reden van het stoppen van de overlast (deels) buiten de gedragsaanwijzing. Bij één casus is de overlastgever overleden, nadat het overigens wel beter leek te gaan, bij één casus is de overlastgever in een ziekenhuis opgenomen en bij één casus is de woning ontruimd na ontdekking van een hennepplantage.

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. In één geval betreft het een casus waar een vrijwillige gedragsaanwijzing is overeengekomen, waarin het verplicht onderhouden van de tuin, een verbod op geluidsoverlast en het zich gedragen naar de geldende normen en waarden is opgenomen. De hoofdhuurder maakt deel uit van een gezin met meervoudige sociale problematiek. Betrokken professionals vermoeden wel dat er de intentie was om het gedrag verbeteren. Zij hadden echter met zo veel problemen te maken, dat ze niet bij machte waren om hun gedrag aan te passen. De corporatie heeft er vanwege de multiproblematiek voor gekozen niet op basis van de aanwijzing te handhaven (zie casus 6).

In de andere overlastsituatie, waarbij er ter zitting een gedragsaanwijzing was overeengekomen, was de verwachting van de corporatie dat de overlastgever de aanwijzing zou negeren. Het doel van de gedragsaanwijzing was dan ook om de ontruimingsprocedure te versnellen (zie casus 5).

Figuur 5.7 Resultaat van de gedragsaanwijzing op de overlast, aantallen (n=18)

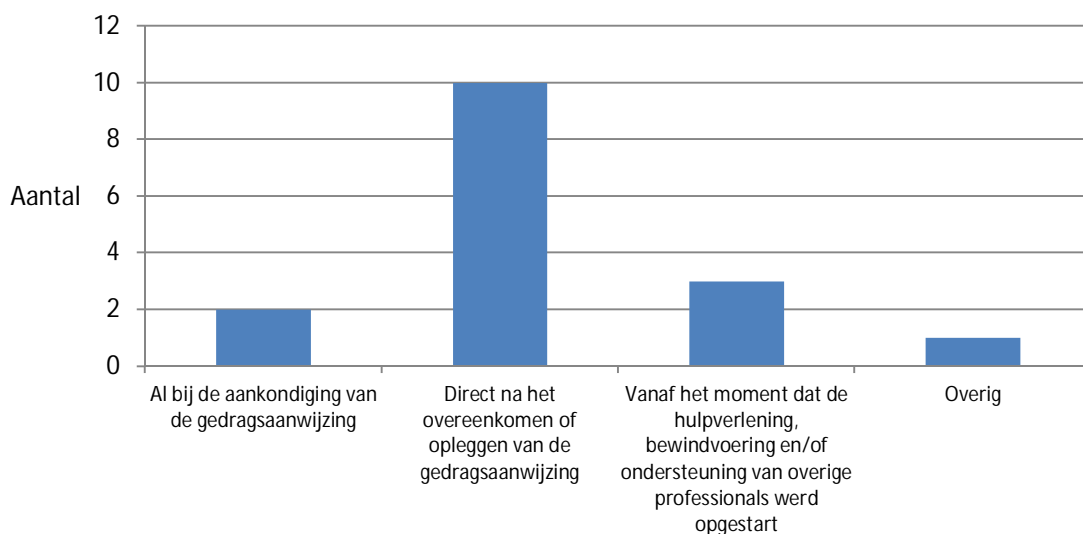


Het moment van het aanpassen van het gedrag

Uit figuur 5.8 blijkt dat in tien van de zestien casussen waarin de overlast (deels) is gestopt, dit direct na het overeenkomen of opleggen van de gedragsaanwijzing plaatsvond. In drie casussen stopte de overlast na het opstarten van een ondersteuningstraject. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ondertekenen onderdeel kan zijn van een hulpverleningstraject. Zo is er een casus waarbij een huurder onder dwang was opgenomen door de GGZ. Het terugkeerplan naar de woning hield ook het ondertekenen van de gedragsaanwijzing in (zie casus 2).

In twee casussen had de aankondiging van de gedragsaanwijzing al effect op het gedrag van de overlastgever. Bij een andere casus was de overlast al gestopt voordat er sprake was van een gedragsaanwijzing. De overlast die hij veroorzaakte, kwam volgens een hulpverlener voort uit een gedragsstoornis in combinatie met persoonlijke problemen. Doordat zijn problemen minder werden, stopte hierdoor ook de overlast. In de gedragsaanwijzing waren in deze specifieke casus naast het niet veroorzaken van overlast, onder meer ook het nakomen van betalingsverplichtingen en het accepteren van hulpverlening opgenomen (zie casus 7).

Figuur 5.8 Vanaf wanneer de overlastgever zich (deels) aan de gedragsaanwijzing houdt (n=16)



5.9.2 Realisatie overige doelen

Van de overige vooraf gestelde doelen van de gedragsaanwijzing worden de meeste gerealiseerd, zo blijkt figuur 5.9. In zeven van de acht casussen is volgens de respondenten ontruiming van de woning door de gedragsaanwijzing voorkomen. Ook is volgens de respondenten in alle gevallen het doel bereikt om met de gedragsaanwijzing de verhouding tussen de corporatie en

(klagende) omwonenden te verbeteren. Dat geldt eveneens voor de twee casussen die als doel het verkorten van de procedures hadden.

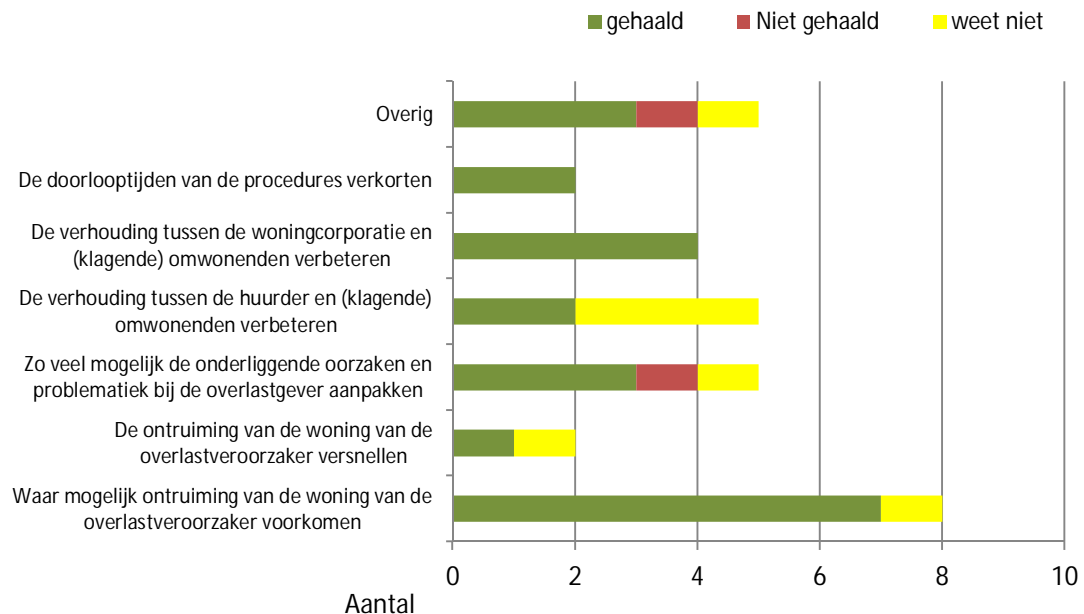
Het doel om de onderliggende problemen van de overlastgever aan te pakken, verloopt in de meeste gevallen succesvol. In één casus, waarbij de huurder hulpverlening als onderdeel van een totaalplan diende te accepteren, is dit onderdeel uiteindelijk niet uitgevoerd. Hoewel de huurder de hulpverlening negeerde, is door de professionals besloten om dit trajectdeel te schrappen, omdat de huurder op andere terreinen positieve ontwikkelingen liet zien (zie casus 7). Overigens komen we ook het omgekeerde tegen. Er is een casus waarbij hulpverlening niet in de gedragsaanwijzing is opgenomen, maar waar hulpverlening wel succesvol wordt ingezet. Doordat de overlastgever zich in eerste instantie niet aan de gedragsaanwijzing houdt, wordt hij, om ongedierte te kunnen bestrijden, gedwongen om tijdelijk de woning te verlaten. De huurder komt hierdoor in de hulpverlening terecht. Onder begeleiding van de hulpverlening keert hij terug in de woning en houdt hij zich aan de gedragsaanwijzing (zie casus 10).

Voor de corporaties blijkt het moeilijk in te schatten of door de gedragsaanwijzing de verhouding tussen de overlastgever en de omwonenden is verbeterd. In een van de twee casussen waarbij de respondenten aangeven dat de relatie is verbeterd, kwam dit mede door de confrontatiebijeenkomst die tussen de overlastgever en klagende omwonenden was georganiseerd.

Hierdoor ontstond begrip tussen beide partijen. Wel geeft een omwonende aan dat na de bijeenkomst de contacten toch moeizaam verliepen, hoewel de overlast was verdwenen (zie casus 3). De andere corporatie die aangeeft dat de relatie is verbeterd, licht toe dat de onderliggende problemen vooral sociaal-culturele verschillen waren.

Ook wanneer het verbeteren van de sociale cohesie niet als doel is opgegeven, blijkt dat de relatie tussen huurder en omwonenden, vanuit het perspectief van de omwonenden, kan verbeteren op het moment dat de overlast stopt. In een geval groet de huurder de overige omwonenden en vinden de omwonenden het op hun beurt niet meer nodig dat de huurder verhuist (zie casus 7). Echter, de meeste omwonenden zijn blij als de overlast stopt, zonder dat dit hoeft te leiden tot een verbeterde relatie met de overlastgever.

Figuur 5.9 Resultaat van de gedragsaanwijzing ten opzichte van overige doelen, aantallen (n=18)*



* Meer antwoorden mogelijk.

5.9.3 Reden opvolgen gedragsaanwijzing

In de programmatheorie (zie ook hoofdstuk 2) worden drie mechanismen geïdentificeerd die kunnen leiden tot het aanpassen van het gedrag van de overlastgever waardoor de woonoverlast afneemt of stopt. Het betreffen:

- 'afschrikking' door het opnemen van sancties bij het niet naleven van de aanwijzingen;
- 'bewustwording geldende waarden en normen' door de inhoud van de aanwijzingen;
- 'hulp en ondersteuning' door in de aanwijzingen hulpverlening op te nemen.

De corporaties is gevraagd wat volgens hen de reden is dat de overlastgever zich aan de gedragsaanwijzing houdt. De verschillende antwoorden zijn in figuur 5.10 afgebeeld. Tevens worden in de figuur de antwoorden afgezet tegen het aantal maal dat het mechanisme is opgenomen in de gedragsaanwijzing.¹⁵ De redenen om zich aan de gedragsaanwijzing te houden, zijn als volgt.

- Afschrikwekkende werking van een dreigende ontruiming

De afschrikwekkende werking van een dreigende ontruiming wordt in twee derde van de casussen genoemd waar dreiging van ontruiming ook als sanctie

¹⁵ Uitgezonderd zelfinzicht en bewustwording. In de webenquête is niet gevraagd of dit expliciet is opgenomen in de maatregelen. Dit gebeurt wel in de praktijk (zie paragraaf 5.6.1) en wordt soms ook als doel van de aanwijzing gezien (zie paragraaf 5.4.2).

was opgenomen. In de casestudie geven betrokken professionals aan dat de huurder de gedragsaanwijzing onder meer ondertekent uit angst om de woning te verliezen.

- Afschrikwekkende werking van een boete

De afschrikwekkende dreiging van een boete (c.q. dwangsom) wordt in drie van de vijf casussen genoemd waarin een boete als sanctie was opgenomen. Een overlastgever, die een gedragsaanwijzing had opgelegd gekregen met als sanctie een dwangsom en het betalen van de kosten van het opruimen van tuin, volgt de aanwijzingen op. Hij vindt het zijn *“eigen stomme schuld”* dat het hem meer dan €400 heeft gekost. De rommel was nog van zijn verhuizing en hij had geen zin gehad om het schoon te maken. De huurder heeft geen zin om nog eens kosten te moeten betalen en hij begrijpt goed dat de omwonenden last van de rommel hadden (zie casus 1).

- Zelfinzicht en schuldbewustzijn

Daarnaast worden zelfinzicht en schuldbewustzijn in zeven casussen (ook) als reden van het stoppen van de woonoverlast genoemd. De bovenstaande geciteerde overlastgever is daar een voorbeeld van. Maar ook uit het verslag van de al eerder genoemde confrontatiebijeenkomst blijkt het besef tot de huurder te zijn doorgedrongen: *“Mevrouw X heeft zelf verteld dat ze inmiddels de heer Y de deur heeft gewezen en dat hij niet meer bij haar mag komen. Ze is zich ervan bewust wat dit met de omwonenden heeft gedaan. Ze wil haar woning niet verliezen. Ze weet wat er op het spel staat. (...)”* De overlastgever zegt er zelf over: *“Je gaat er toch over nadenken zodoende. Opeens kwam bij mij de conclusie: ‘meid je bent dom, je werkt dag en nacht en je moet de tent onderhouden. Je moet een eind aan de relatie maken anders ben je ook nog je woning kwijt.’”* (zie casus 3).

- Ondersteuning door hulpverlening

Ondersteuning door hulpverlening wordt in vijf van de negen casussen genoemd waarin het accepteren van professionele ondersteuning als maatregel was opgenomen. Een voorbeeld van een casus waarbij sprake was van effectieve inzet van hulpverlening is die waarbij een huurder moeilijk los komt van haar overlastgevende partner. In een serie van vijf gesprekken met een hulpverlener leert ze onder meer ‘nee’ tegen haar partner te zeggen. Ze verbreekt hierna snel de relatie en de overlast stopt (zie casus 3).

- Snelle interventie¹⁶

Het stoppen van de overlast als gevolg van een snelle interventie wordt een keer genoemd.

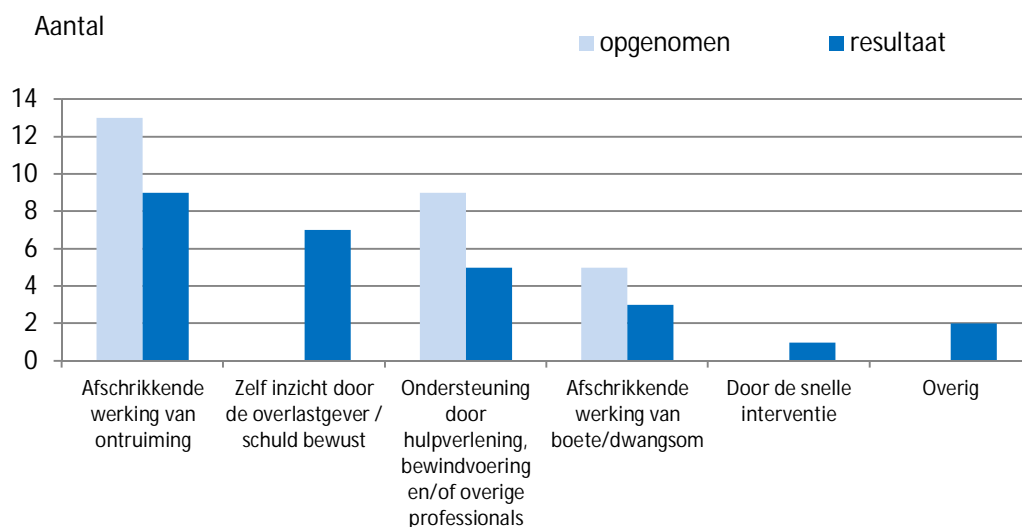
¹⁶ Dit is het vierde mechanisme in de programmatheorie. In paragraaf 5.8.1 blijkt dat dit vooral effect heeft op secundaire victimisatie.

- Overig

Als overig wordt genoemd dat de overlastgever zelf gemotiveerd is om aan dagbesteding te doen en omdat hij graag wil verhuizen. Bij één casus vermoedt de corporatie dat een door de advocaat opgestelde brief al voldoende afschrikte.

Tot slot kan worden gesteld dat er in de meeste casussen een combinatie van mechanismen is, die de overlastgever beweegt om zich aan de gedragsaanwijzing te houden.

Figuur 5.10 Reden dat overlastgever zich (deels) aan gedragsaanwijzing houdt (n=14)*



* Meer antwoorden mogelijk.

De lichtblauwe staven geven aan hoe vaak de sanctie van ontruimen en boete of het accepteren van hulpverlening staat opgenomen in de gedragsaanwijzing. De donkerblauwe de reden waarom de overlastgever zich aan de gedragsaanwijzing houdt.¹⁷

Op basis van de webenquête en de casestudie kan worden gesteld dat de drie mechanismen uit de programmatheorie effectief kunnen zijn. Deze effectiviteit zit ook menigmaal in de bestuiving tussen de mechanismen.

Rol van overige partijen

We hebben de respondenten ook gevraagd welke partijen, zover hun bekend is, een rol hebben gespeeld bij de (deels) gestopte overlast. Naast de hulpverlening (maatschappelijk werk, sociaal wijkteam, GGZ en GGD) wordt ook driemaal de politie genoemd. De enige respondent die hierbij een toelichting heeft gegeven, geeft aan dat de politie toezicht hield via surveillance. In een casus speelden de omwonenden ook een actieve rol bij het stoppen van de overlast. Het betreft de eerder genoemde casus waarbij een confrontatie-

¹⁷ De maatregelen en de sancties van de vrouw die in het ziekenhuis is opgenomen, zijn verwijderd.

bijeenkomst tussen overlastgever en omwonenden was georganiseerd. In een andere casus geeft de corporatie aan dat mogelijk het begrip van de moeder van de overlastgever voor de gedragsaanwijzing een positieve invloed op het gedrag van de overlastgever heeft gehad.

5.9.4 Afgesloten en lopende casussen

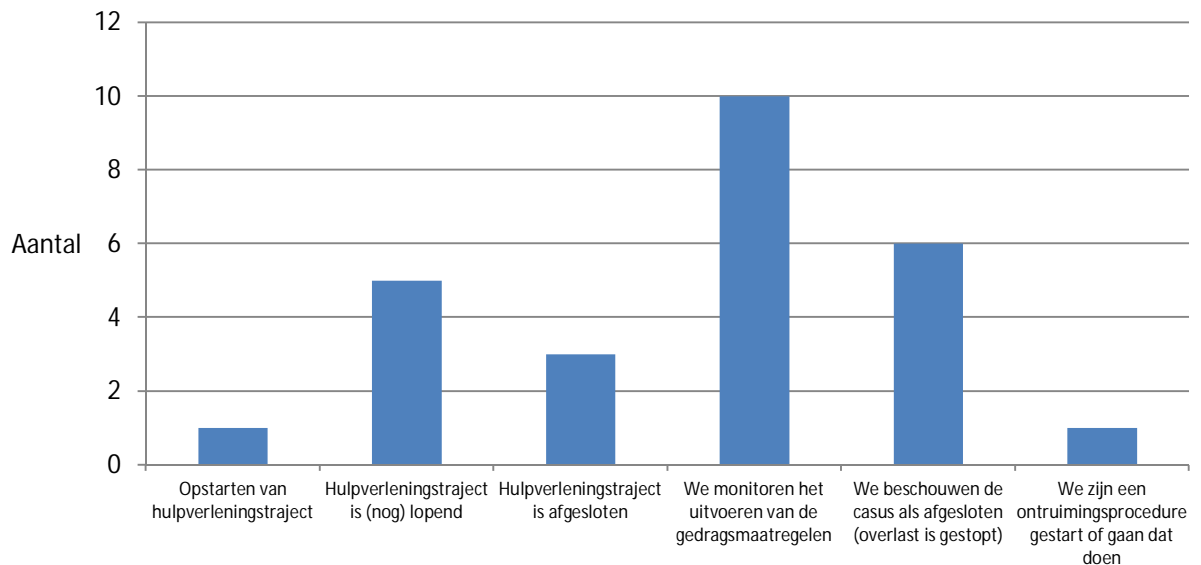
Figuur 5.11 toont de fase waarin de casussen ten tijde van het onderzoek verkeren. Van de achttien casussen met een gedragsaanwijzing beschouwen zes corporaties deze afgesloten, omdat de overlast is gestopt. Hieronder zijn twee gedragsaanwijzingen waarbij een hulpverleningstraject in was opgenomen. Een huurder die succesvol een hulpverleningstraject heeft afgesloten, is inmiddels op eigen initiatief verhuisd. Omdat de huurster al meer dan een half jaar geen overlast meer veroorzaakte, heeft de corporatie hiervoor toestemming gegeven. “*Ze heeft haar tweede kans verdiend*”, aldus de desbetreffende woonconsulent (zie casus 3).

Tien casussen waren ten tijden van de webenquête lopend en worden gemonitord. Hiervan zitten er vier in een hulpverleningstraject.

Van de zes huurders die nog in een hulpverleningstraject zitten, is er een waarbij de hulpverlening niet in de gedragsaanwijzing is opgenomen. Het overlastgezin heeft een opeenstapeling van problemen, waardoor ze al lange tijd in beeld zijn bij de hulpverlening. Bij één huurder die zich aan de gedragsaanwijzing heeft gehouden, geen rommel meer in de tuin, blijkt nu sprake van een vervuilde woning. Voor deze huurder wordt, buiten een gedragsaanwijzing om, een oplossing gezocht in de hulpverlening (zie casus 1).

In een casus zit men nog in de procedure om de woning van de overlastgever te ontruimen.

Figuur 5.11 De fase van het proces waarin de gedragsaanwijzing zit (n=18)*



* Meer antwoorden mogelijk.

Overigens betekent het goed opvolgen van een gedragsaanwijzing niet dat er bij alle betrokkenen vertrouwen is in de toekomst. Bij twee verschillende casussen denken respectievelijk een professional en een omwonende dat de desbetreffende huurder in de toekomst weer een terugslag zal krijgen. Deze huurders, beiden met een psychische stoornis, hebben volgens hen structurele begeleiding nodig.

5.10 Geen gedragsaanwijzing in nabije toekomst

Van de 37 casussen die waren aangemeld bij de pilot van het CCV zijn er tien waarbij, ondanks de oorspronkelijke intentie, toch geen gedragsaanwijzing wordt ingezet. Voor het (toch) niet inzetten van een gedragsaanwijzing zijn verschillende redenen te geven.

➤ *Toch starten ontruimingsprocedure*

Van de tien casussen is er in vier gevallen een ontruimingsprocedure gestart. Hiervan is in twee gevallen de overlastgever al op basis van een vonnis de woning uitgezet. Op basis van de enquête en de interviews is een aantal redenen aan te geven waarom is gekozen voor een ontruimingsprocedure.

Bij een corporatie (zie casus 11) is men overgegaan tot een ontruimingsprocedure om twee redenen:

- Het gezin is sociaal zwak en de bewoners hebben een laag IQ. Zij overzien hierdoor het overlastprobleem niet en komen afspraken niet na. De taxatie was dat hulpverlening nodig zou zijn voor effectiviteit van de gedragsaanwijzing, maar deze is door frequentie personele wisselingen in

combinatie met bezuinigingen niet beschikbaar. Daardoor was het niet goed mogelijk om hulpverlening in de gedragsaanwijzing op te nemen.

- Het werd niet aannemelijk geacht dat een gedragsaanwijzing zonder hulpverlening effectief zou kunnen zijn.

Bij een tweede corporatie (zie casus 12) is men bij twee (aangemelde) casussen overgegaan tot een ontruimingsprocedure. De redenen waren:

- Het doel van de gedragsaanwijzingen was om sneller te kunnen gaan ontruimen. Er was geen vertrouwen meer dat de overlastgevers, na vele jaren van overlast en inspanning door de corporatie, hun gedrag nog zouden aanpassen. De overlastgevers gedragen zich structureel asociaal en hebben een reputatie in hun wijk opgebouwd. Ook in de communicatie met de corporatie is er verbale agressie. Een woonconsulent krijgt van een huurder te horen: *“Als ik uit de woning wordt gezet, gaat er bij jullie een bom naar binnen”*
- Het ontruimen werd ook zonder gedragsaanwijzing mogelijk geacht, omdat zich omwonenden aandienen die bereid waren om als getuige in een procedure op te treden. In één geval is op advies van het CCV een bewonersbijeenkomst georganiseerd. Tijdens de bewonersbijeenkomst bleek dat omwonenden bang zijn en veel overlast ervaren. Het resultaat van de bijeenkomst is dat er zich omwonenden melden die een verklaring willen afleggen.

Bij een derde corporatie is in men overgegaan tot een ontruimingsprocedure omdat de overlastgever op geen enkele manier wilde meewerken.

➤ *Effect aankondiging of dreiging van gedragsaanwijzing*

In vier casussen sorteert de aankondiging of dreiging van een gedragsaanwijzing een positief effect op het gedrag van de overlastgever. Hierdoor is in twee casussen de woonoverlast gestopt¹⁸ en is er in eveneens twee casussen er een hulpverleningstraject van start gegaan.

In de twee casussen waar de overlast is gestopt, heeft in een geval de overlastgever zijn gedrag aangepast en in de andere casus is de overlastgever vrijwillig verhuisd. Deze huurder vond het moeilijk om een overeenkomst te tekenen, maar hij zag in dat de ruzie die hij met de burens had verder escaleerde. De huurder heeft er vervolgens voor gekozen om te verhuizen.

Bij twee andere casussen is er zonder een gedragsaanwijzing een hulpverleningstraject van start gegaan. Hier heeft in een geval de overlastgever op eigen initiatief hulp gezocht. In de andere casus is er een vertrouwensrelatie ontstaan tussen de casemanager en de overlastgevers, wat de weg effende voor hulpverlening.

¹⁸ In totaal is in drie casussen de overlast gestopt. Echter, van één casus is de reden van het stoppen van de overlast niet toegelicht in de enquête.

➤ *Overige redenen*

De overige redenen die worden genoemd waarom er geen gedragsaanwijzing wordt ingezet, zijn:

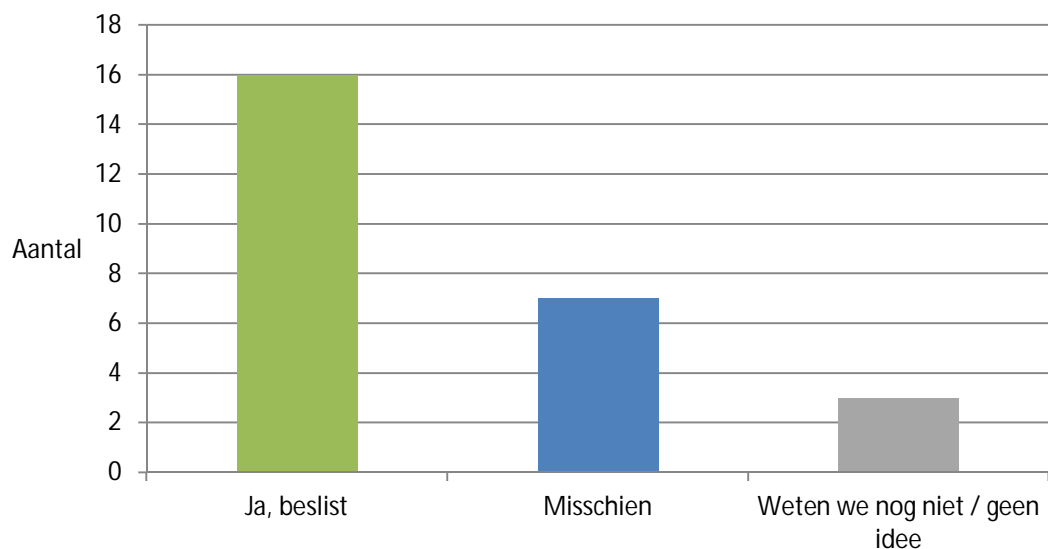
- Bij een casus is er geen officiële gedragsaanwijzing opgesteld, maar zijn er tijdens een bijeenkomst met de overlastgever en omwonenden, door een externe casemanager afspraken op papier gezet. Deze schriftelijke afspraken zijn toegezonden aan de overlastgever. De casemanager maakte de inschatting dat een ondertekende overeenkomst bij de overlastgevers averechts kon uitpakken.
- In een casus heeft de overlastgever een psychische stoornis. In samenwerking met de hulpverlening wordt gekeken naar een verhuistraject op vrijwillige basis.
- De klagende partij heeft onterecht klachten geuit.

5.11 Toekomstige inzet van de gedragsaanwijzing

5.11.1 Toekomstig gebruik van de gedragsaanwijzing

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 (zie ook figuur 5.12). 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.

Figuur 5.12 Toekomst (vaker) inzetten van de gedragsaanwijzing zit (n=26)



De redenen om het in de toekomst (vaker) in te zetten, zijn als volgt samen te vatten:

- Het is een effectief instrument om woonoverlast (eerder) te stoppen. Er kan door een corporatie eerder worden ingegrepen, de corporatie kan zich directer opstellen en overlastgevers zijn eerder bereid om mee te werken.
- Het is een laagdrempelig alternatief voor een zwaardere ontruimingsprocedure of kan als een tussenstap dienen. Het voordeel van een gedragsaanwijzing is dat er geen grote dossieropbouw en/of, in geval van een vrijwillige overeenkomst, advocaat nodig is. Wanneer er alsnog een ontruimingsprocedure wordt gestart, kan dit door de afspraken en stappen die al genomen zijn, versneld en effectiever plaatsvinden. Daarnaast ontstaan er door bezuinigingen in de zorg meer woonoverlastsituaties waarbij buitengerechtelijk oplossingen sterk de voorkeur hebben. Niet alleen uit sociale overwegingen, maar ook uit financiële.
- De mogelijkheid van het inzetten van hulpverlening. “*Dwang en hulpverlening komen bij elkaar en dat motiveert*”, aldus een respondent. De overlastgever krijgt door de hulpverlening meer inzicht in de problematiek.
- Met een gedragsaanwijzing zijn veel varianten mogelijk om bewoners weer op het juiste spoor te krijgen.
- Het leidt tot een betere verstandhouding tussen de betrokken partijen.

Er zijn tien respondenten die een gedragsaanwijzing misschien in de toekomst (vaker) gaan inzetten. Hierbij gelden de volgende overwegingen:

- De kosten in relatie tot de opbrengst.
- Het kan een lange procedure zijn.
- Afwachten ervaringen en opbrengsten experiment met gedragsaanwijzing.
- Het profiel van de overlast en de motivatie van de overlastgever.
- De ondersteuning bij het opstellen van de gedragsaanwijzing die beschikbaar is. Het kan lastig zijn een gedragsaanwijzing goed te formuleren.

5.11.2 Aandachtspunten

De respondenten geven diverse aandachtspunten mee voor het toekomstige gebruik van de gedragsaanwijzing. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- Bij de overlastgever moet er motivatie aanwezig zijn en moet de problematiek beheersbaar zijn. Zorgmijders zijn bijvoorbeeld een moeilijke doelgroep. Daarnaast zien huurders een gedragsaanwijzing als een officieel document dat ze niet zomaar willen ondertekenen.
- Het belang voor een brede benadering bij het opstellen van een gedragsaanwijzing. Dit houdt in om allerlei netwerken (professionals, familie, vrienden) in te zetten en hulpverlening te laten aanhaken.
- Wanneer hulpverlening is opgenomen, is het borgen van de financiering hiervan een aandachtspunt.
- Het is belangrijk de verwachtingen, grenzen en consequenties in de gedragsaanwijzing helder aan te geven.

- Het is belangrijk om omwonenden te betrekken en afspraken goed te communiceren. Hierbij is wel een aandachtspunt hoe er wordt omgegaan met informatievoorziening naar omwonenden in verband met de privacy van de overlastgever.
- Hoe om te gaan met deel van de omwonenden dat blijft klagen terwijl een ander deel geen woonoverlast meer ervaart na het inzetten van de gedragsaanwijzing.
- Het is van belang dat er bij woonoverlast snel wordt ingegrepen om te voorkomen dat er bij omwonenden geen draagvlak meer is voor de overlastgever. De huurder loopt het risico dan geen eerlijke kans meer te krijgen, omdat omwonenden bij het geringste al een melding zullen doen.
- Het belang om intern draagvlak bij een corporatie te creëren.
- Er is binnen gemeenten en sociale wijkteams nog weinig kennis over woonproblemen. De impact voor alle betrokkenen wordt erg onderschat.
- Vanwege privacywetgeving kan het relatief lang duren voordat de politie informatie uitwisselt, terwijl woonoverlast zeer gebaat is bij een snelle interventie. Per regio kan dit verschillen.
- Het handhaven van woonoverlast is een lastig onderdeel. Verhuurders kunnen niet 24 uur, 7 dagen in de week toezicht houden en de politie heeft lange aanrijtijden.
- Het is niet altijd helder wat er vernieuwend is aan de gedragsaanwijzing, omdat diverse partijen al werken met vergelijkbare overeenkomsten.
- Het opnemen van een eindtermijn bij gedragsaanwijzingen.

KORTE CASUSBESCHRIJVINGEN – CASUS 4-6

Casus 4: onvrijwillige gedragsaanwijzing

In een wijk waarin zich in het recente verleden forse leefbaarheidsproblemen hebben voorgedaan, proberen gemeente en corporatie beleid te voeren om het leefklimaat te verbeteren. De huurders betrekken hier een woning en in strijd met het huurcontract parkeren ze hun auto in de voortuin, die verder niet wordt onderhouden. De wijkmeester signaleert dit en spreekt de bewoners hier enkele malen op aan. Dit blijft zonder resultaat. Er volgen verschillende schriftelijke sommaties met de dreiging van juridische procedures. De corporatie wordt door de pilot geattendeerd op het instrument gedragsaanwijzing en besluit dit in te zetten. De bewoners worden gedagvaard met een gedragsaanwijzing als vordering. Daarin is opgenomen dat er niet in de voortuin mag worden geparkeerd en dat de tuin moet worden onderhouden. Er wordt geen ontbinding van de huurovereenkomst geëist, maar er is wel een dwangsom. De huurders verschijnen wel bij de rolzitting, maar niet bij de behandeling en de vordering wordt toegewezen. De bewoners houden zich aan de regels, parkeren hun auto elders en zorgen voor de aanleg van een tuin met voetpad.

Casus 5: vrijwillige gedragsaanwijzing ter zitting

Huurder, met een verleden als dakloze en perioden van detentie, stelt zijn woning volgens de corporatie open als verzamel-, verblijf- en slaappleaats voor bekenden. Omwonenden klagen over vervuiling, loslopende honden, geluidsoverlast, slapende bezoekers in de gemeenschappelijke berging, intimiderend gedrag en mishandeling. De politie is op de hoogte en bezoekt naar aanleiding van meldingen verschillende keren de huurder. Gesprekken van de corporatie met de huurder leveren niets op. De huurder wordt gedagvaard met ontruiming als vordering. De rechter wijst dit af, omdat de ernst van de klachten onvoldoende onderbouwd is. Op een bewonersbijeenkomst geeft de corporatie uitleg aan omwonenden en roept hen op om klachten te blijven melden. Er blijven inderdaad klachten komen en er volgt een incident met ernstige wateroverlast als gevolg. De corporatie wordt door de pilot op het instrument gedragsaanwijzing gewezen en zet dit in. De huurder wordt gedagvaard met als primaire vordering ontbinding en ontruiming en subsidiair diverse gedragsaanwijzingen over het aanlijnen van honden, beperking van bezoek, het veroorzaken van geluidsoverlast en het aanbrengen van schade. De rechter wijst ontbinding af, maar kent de gedragsaanwijzing toe, echter zonder dwangsom. De corporatie informeert de omwonenden per brief en roept hen op overlast te blijven melden. De overlast neemt niet af en de corporatie besluit de huurder opnieuw te dagvaarden met ontbinding en ontruiming als eis. Omwonenden worden opgeroepen om klachtformulieren in te vullen en bij de zitting aanwezig te zijn. Ten tijde van de afsluiting van het onderzoek was de uitspraak nog niet bekend.

Casus 6: vrijwillige gedragsaanwijzing

Een kwetsbaar gezin met multiproblematiek (psychisch, relationeel, financieel, gezondheid) veroorzaakt overlast door schreeuwen, asociaal gedrag, blaffende honden en urinestank. Er is sprake van vervuiling en het achterwege laten van tuinonderhoud. Het gezin is bekend bij diverse hulpverlenende instellingen, maar deze krijgen moeilijk vat op de situatie. Omwonenden zijn bang. De corporatie ontvangt rechtstreeks en via de politie meldingen over de overlast en spreekt het gezin er meerdere malen op aan, zonder resultaat. Naar aanleiding van informatie van de pilot raakt de corporatie op de hoogte van de gedragsaanwijzing. De gedachte is dat de casus op een dood spoor zit en dat de gedragsaanwijzing een opening kan bieden. De corporatie stelt een tekst op voor een vrijwillige gedragsaanwijzing. Daarin worden bepalingen opgenomen over tuinonderhoud en geluidsoverlast en er is een boete voor overtredingen. Er worden geen bepalingen over het accepteren van hulpverlening opgenomen. Wel is vastgelegd dat de corporatie zich tot de rechter zal wenden voor ontbinding en ontruiming als het gezin de overeenkomst niet of niet volledig nakomt. Na ondertekening is er een korte periode van verbetering, maar na enige tijd is de overlast weer minstens op het oude niveau. De corporatie sommeert het gezin om zich aan de gedragsaanwijzing te houden en dreigt met het incasseren van de boete. Dit heeft geen effect. De gedragsaanwijzing is geen geschikt middel voor dit gezin gebleken. De problematiek is te ernstig en het maken en nakomen van afspraken is voor het gezin niet of nauwelijks te overzien. Er is nog steeds geen concreet zicht op een oplossing voor de overlast.

6 INDICATIES VOOR KOSTEN EN BATEN

In het onderzoek is geprobeerd om zicht te krijgen op de kosten en baten van de gedragsaanwijzing woonoverlast, vanuit verschillende perspectieven (corporatie, omwonenden, overlastgever, overheid). In de beleidstheorie is een financieel voordeel, in ieder geval voor corporaties, als een mogelijk positief neveneffect benoemd (zie paragraaf 3.8). In de enquête en in de interviews is gevraagd naar kosten en opbrengsten van de gedragsaanwijzing. Gezien de beperkte beschikbaarheid van gegevens en het ontbreken van vergelijkingsmateriaal (soortgelijke casussen waarbij geen gedragsaanwijzing is ingezet) kunnen de bevindingen alleen als indicatief worden gezien.

6.1 Kosten en baten voor woningcorporaties

6.1.1 Kosten

Het werken met een gedragsaanwijzing brengt kosten voor corporaties met zich mee. Het gaat om:

- kosten van sociaal beheer door medewerkers in verband met het proces om tot een gedragsaanwijzing te komen;
- indien gekozen wordt voor externe ondersteuning: kosten voor juridisch advies;
- indien gekozen wordt voor een gerechtelijke procedure: proceskosten en dossieropbouw.

De (extra) activiteiten die nodig zijn om tot een gedragsaanwijzing te komen, worden door corporaties niet specifiek in beeld gebracht. Ze vallen onder de activiteiten voor sociaal beheer. Ook zonder gedragsaanwijzing is er sprake van allerlei activiteiten en overleg rond de overlastsituatie.

De tijdbesteding voor het opstellen van de tekst van een vrijwillige gedragsaanwijzing door corporatiemedewerkers varieert van een half uur tot enkele uren. Tegen een uurtarief van € 90 bedragen de kosten enkele honderden euro's.¹ Als er extern advies wordt ingewonnen, bedragen de kosten volgens opgave van corporaties € 900 tot € 2.500.

6.1.2 Baten

De baten van de gedragsaanwijzing voor de corporaties bestaan grotendeels uit vermeden kosten die verband houden met (de vermindering van) overlast.

¹ Het uurtarief is bepaald met de DAR-tarievenhandleiding van het ministerie van Financiën. Het is inclusief overhead en een winstopslag.

Ze bestaan uit:

- baten door het voorkomen van ontruiming;
- baten door een vermindering van de kosten van sociaal beheer doordat minder aandacht nodig is voor overlastmeldingen en de reactie daarop;
- baten door een rustige en stabiele woonomgeving met minder mutaties.

Op voorhand lijken de bespaarde kosten van vermeden ontruiming de belangrijkste post aan de batenkant te vormen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat er drie situaties kunnen worden onderscheiden:

- de corporatie wil, in verband met de positie als sociale onderneming, niet tot ontruiming overgaan en gebruikt een ontruimingsdreigement in de gedragsaanwijzing uitsluitend als stok achter de deur;
- de corporatie wil ontruimen en ziet de gedragsaanwijzing als een middel om de slaagkans van een vordering tot ontruiming te vergroten;
- de corporatie wil overlast terugdringen en beschouwt ontruiming als een mogelijke, zij het ongewenste uitkomst.

In de eerste twee situaties is er geen sprake van vermeden kosten van ontruiming; in de eerste situatie niet omdat er in geen geval een ontruiming volgt; in de tweede situatie omdat een ontruiming door een gedragsaanwijzing mogelijk dichterbij wordt gebracht. In de derde situatie kan een ontruiming vermeden worden. Als ontruiming een reële mogelijkheid is en de gedragsaanwijzing ervoor zorgt dat hier niet toe hoeft te worden overgegaan, worden kosten bespaard. Corporaties noemen hiervoor bedragen van € 2.000 tot € 5.000. Eén corporatie noemt een bedrag van € 10.000 tot € 15.000. Dit past goed bij het bedrag dat Berenschot in 2010 noemt in een evaluatie van preventieve schuldhulpverlening. In dit bedrag zijn echter meerdere (maatschappelijke) kosten opgenomen, dus niet alleen de kosten voor de corporatie.²

Een tweede post aan de batenzijde bestaat uit de vermindering van kosten van sociaal beheer door het afnemen van de overlast. Er is één corporatie die de omvang hiervan kan opgeven. Deze corporatie noemt een besparing van drie uur per week na het afnemen van de overlast. Tegen een uurtarief van € 90 komt dit neer op een bedrag van ruim € 14.000 per jaar.

Baten door het ontstaan van een rustige en stabiele woonomgeving met minder mutaties worden door de meeste corporaties niet expliciet genoemd. Eén corporatie wijst er in een dagvaarding op dat voortdurende overlast leidt tot verloedering in de buurt en een waardedaling van woningen. Daarnaast zouden andere huurders een huurprijzvermindering kunnen vorderen omdat de woningcorporatie verplicht is rustig woongenot te verschaffen. In het onderzoek is echter niet gebleken of dergelijke effecten zich in de praktijk voordoen.

² Baan, A., P. Sprenger en M. Willemsen (2010). *Evaluatieonderzoek 'Vroeg Eropaf!'* Amsterdam: Berenschot.

6.1.3 Saldo van kosten en baten voor corporaties

Aangezien de meeste corporaties met *vrijwillige* gedragsaanwijzingen werken, zijn de kosten relatief laag in verhouding tot de opbrengsten. Ook als er geen ontruiming wordt vermeden, zijn er substantiële opbrengsten door lagere kosten voor sociaal beheer. We weten niet hoe lang deze opbrengsten van kracht blijven, maar op jaarbasis kunnen deze baten oplopen tot € 14.000. Als een ontruiming wordt vermeden, lopen de baten verder op. Het saldo van kosten en baten is voor corporaties in ieder geval positief, behalve in de weinige gevallen waarin de overlast niet afneemt en geen ontruiming wordt vermeden.

6.1.4 Kosten en baten voor overlastgevers

Kosten voor overlastgevers

Voor overlastgevers kan de gedragsaanwijzing kosten met zich meebrengen. Dit zijn:

- kosten die het beoogde gedrag met zich meebrengt, voor zover dit bestaat uit activiteiten die geld kosten;
- kosten door boetes en dwangsommen, voor zover opgenomen en indien de overlastgever zich niet aan de gedragsaanwijzing houdt;
- kosten door ontruiming indien hiertoe wordt overgegaan.

In het onderzoek zijn enkele situaties naar voren gekomen waarin gedrag wordt afgesproken dat kosten met zich meebrengt. In één geval gaat het om de inrichting van een ordelijke voortuin, in een ander geval om kosten van vuilafvoer indien de overlastgever dit zelf niet regelt. Boetes en dwangsommen komen weinig voor en zijn niet geïnd. Voor verhuiskosten door ontruiming geldt dat ze in de cases niet zijn voorgekomen, althans niet als direct gevolg van het niet nakomen van de gedragsaanwijzing.

Baten voor overlastgevers

Voor de overlastgever bestaan de baten uit vermeden verhuiskosten in verband met (gedwongen) verhuizing. Zoals eerder is aangegeven, is er in de meeste gevallen geen invloed van de gedragsaanwijzing op gedwongen verhuizingen. Hier vloeien in de praktijk daarom geen baten uit voort.

Saldo van kosten en baten voor overlastgevers

Het saldo van kosten en baten voor overlastgevers is neutraal of negatief.

6.2 Kosten en baten voor omwonenden

Kosten voor omwonenden

Voor de omwonenden brengt de gedragsaanwijzing geen kosten met zich mee.

Baten voor omwonenden

Er zijn baten, die voortkomen uit verminderde overlast, mogelijk leidend tot beter welbevinden, minder ziekteverzuim, minder productiviteitsverlies en een lagere verhuisgeneigdheid (minder verhuiskosten). Deze opbrengsten zijn in dit onderzoek niet gekwantificeerd en in geld uitgedrukt.

Saldo van kosten en baten voor omwonenden

Zolang er sprake is van verminderde overlast (en dat is bij de meeste gedragsaanwijzingen het geval) is het saldo van kosten en baten voor omwonenden positief.

6.3 Kosten en baten voor de overheid: hulpverlening, politie en rechtbanken

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre de gedragsaanwijzing tot een toegenomen of verminderde betrokkenheid van overheidsinstellingen heeft geleid. Het gaat om hulpverlening³, politie en rechtbanken.

Kosten en baten door betrokkenheid van hulpverlening

In verschillende situaties is het accepteren van hulpverlening in gedragsaanwijzingen opgenomen. De overlastgevers waren allen al bekend bij de hulpverlening. De gedragsaanwijzing heeft ertoe geleid dat de hulpverlening een betere toegang tot de overlastgever heeft gekregen. Er zijn dus geen *extra* kosten voor de hulpverlening.

In theorie zijn er baten doordat de hulpverlening in een aantal gevallen een betere toegang tot de cliënt (de overlastgever) heeft gekregen en dat de cliënt eerder of beter geholpen is. Deze baten zijn in dit onderzoek niet gekwantificeerd.

Kosten en baten door betrokkenheid van de politie

In de cases die in het onderzoek nader zijn bestudeerd, is er geen sprake van actieve surveillance of een andere vorm van toezicht rond overlastsituaties door de politie. Meldingen van overlast gaan, behoudens in enkele zeer ernstige gevallen, naar de corporatie en niet naar de politie. De geïnterviewde politiemedewerkers melden dan ook geen merkbare invloed op hun werk (en op de kosten ervan) als gevolg van de gedragsaanwijzing. Dit kan mede worden toegeschreven aan het type overlastsituaties waarvoor de gedragsaanwijzing wordt ingezet.

Kosten en baten door betrokkenheid van rechtbanken

Bij de meerderheid van de gedragsaanwijzingen in de pilot zijn geen rechtbanken betrokken en is er sprake van een positief effect van de

³ Hulpverleningsinstellingen vallen niet direct onder de overheid, maar worden wel uit publieke middelen gefinancierd.

gedragsaanwijzing zonder dat er gerechtelijke procedures gevoerd hoeven worden.

In zes casussen is wel een procedure gestart om tot een gedragsaanwijzing te komen, waarbij in twee gevallen uitsluitend een gedragsaanwijzing is gevorderd. Dit impliceert dat de gedragsaanwijzing in sommige gevallen kan leiden tot een toename van het aantal rechtszaken, met als gevolg een toename van kosten voor de overheid.

Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat er rechtszaken (voor ontruiming) vermeden zijn door de gedragsaanwijzingen. In de zaken die wel voor de rechter zijn gekomen, was dat niet als gevolg van een gedragsaanwijzing of van het niet nakomen ervan, maar had de corporatie al eerder het initiatief voor een gerechtelijke procedure genomen.

Per saldo is niet duidelijk of het aantal rechtszaken als gevolg van het overeenkomen van gedragsaanwijzingen toe- of afneemt en dus ook niet of er kostenvoor- of nadelen zijn.

6.4 Samenvattend

Uit de analyse komen de volgende indicaties naar voren:

- Voor de corporaties is er een positief saldo van kosten en baten, tenzij de overlast niet afneemt en er tot ontruiming moet worden overgegaan (zonder dat dit vooraf beoogd werd).
- Voor de overlastgevers is er een neutraal of negatief saldo van kosten en baten; het is negatief als het afgedwongen gedrag kosten met zich meebrengt.
- Voor de omwonenden is er een positief saldo van kosten en baten dat moeilijk in geld uit te drukken is.
- Voor overige overheidsinstellingen, zoals politie, hulpverlening en rechtbanken, zijn er in het onderzoek geen duidelijke indicaties voor een invloed op kosten en baten naar voren gekomen.

KORTE CASUSBESCHRIJVINGEN – CASUS 7-9

Casus 7: vrijwillige gedragsaanwijzing

Een huurder met een gedragsstoornis, die eerder een traject voor begeleid wonen doorliep, krijgt een zelfstandige woning aangeboden in een complex met veel oudere bewoners. Na een periode van enkele jaren zonder veel problemen is er steeds vaker sprake van diverse overlast (geluid, vuurtje stoken, intimideren en bedreigen omwonenden), die bij de corporatie en de politie gemeld wordt. Ondanks interventies van de corporatie houdt de overlast aan. De man is bekend bij de hulpverlening, maar het lukt niet om tot stelselmatige begeleiding te komen. De corporatie dreigt met ontbinding en ontruiming, niet alleen op basis van de overlast, maar ook door huurachterstand. Vanwege haar maatschappelijke taakopvatting wil de corporatie de bewoner nog een kans geven tot gedragsaanpassing. Vervolgens neemt de overlast af, mogelijk door een vermindering van persoonlijke problemen (afrondering opleiding, vermindering effect stoornis). Toch wordt besloten om een vrijwillige gedragsaanwijzing op te stellen, met bepalingen over overlast, huurbetaling, het accepteren van begeleiding en ondersteuning, het meewerken aan een verhuizing en informatie-uitwisseling tussen de betrokken instellingen. Vastgelegd wordt dat de corporatie bij het niet nakomen van de gedragsaanwijzing over zal gaan tot ontbinding en ontruiming. Er zijn geen boetes of dwangsommen opgenomen. De advocaat die door de huurder in de arm is genomen, adviseert tot ondertekening en dat gebeurt vervolgens door drie partijen: huurder, corporatie en hulpverleningsinstelling. De omwonenden worden telefonisch geïnformeerd. Sinds de ondertekening is de overlast grotendeels weg en zijn de burens positief. Omdat de gedragsverandering al voor de gedragsaanwijzing was ingezet, is het niet duidelijk welke rol de ondertekening heeft gespeeld.

Casus 8: vrijwillige gedragsaanwijzing

Een groep katten zorgt voor overlast voor omwonenden. Alle, of de meeste, zijn van een uitkeringsgerechtigde vrouw met persoonlijke problemen (psychische klachten, druggebruik, vervuiling). Er is tevens regelmatig sprake van huurachterstand. Via de sociale dienst is er budgetbeheer. Een omwonende meldt de vrouw aan voor een televisieprogramma, waarna de woning wordt schoongemaakt, het aantal katten wordt teruggebracht en er sprake is van vrijwilligerswerk. Dit leidt echter niet tot een structurele verbetering: de persoonlijke problemen en de overlast blijven bestaan. Via de pilot wordt de corporatie bekend met de vrijwillige gedragsaanwijzing. Ze ziet mogelijkheden om de overlast en de huurachterstand aan te pakken zonder tussenkomst van de rechter. De gedragsaanwijzing bevat afspraken over het aantal huisdieren (geen katten, één hond) en over het accepteren van budgetbeheer, hulpverlening en vrijwilligerswerk. Tijdens de ondertekening wordt de bepaling over het aantal katten ter plaatse handgeschreven gewijzigd: er zijn nu drie katten toegestaan. De omwonenden wordt in

algemene termen geïnformeerd. Sindsdien zijn er beperkte verbeteringen rond de overlast. Eén omwonende blijft klagen. Maar er is weinig vooruitgang bij het beter organiseren van haar leven. De taxatie van de betrokken professionals is dat de gedragsaanwijzing mogelijk heeft bijgedragen aan het tegengaan van verder afglijden.

Casus 9: vrijwillige gedragsaanwijzing

De alcoholistische ex-man van een huurster komt regelmatig op bezoek en gedraagt zich daarbij agressief en racistisch. De overlast wordt bij de politie gemeld en later ook bij de corporatie. Een toezegging van gedragsverandering (aan de politie) wordt niet nagekomen. Bij een gezamenlijk bezoek aan de woning van woonconsulent, politie en GGD wordt de man gemaand om te vertrekken en niet meer in de woning te komen. Enkele weken later wordt hij er echter opnieuw gesignaleerd. De corporatie nodigt de huurster uit voor een gesprek. Voordat dat plaatsvindt, ontstaat de gedachte om een gedragsaanwijzing in te zetten. Er wordt een tekst opgesteld die tijdens het gesprek, na een korte leespauze, door de huurster ondertekend wordt. In de gedragsaanwijzing wordt vastgelegd dat huurster geen overlast aan omwonenden mag bezorgen en dat zij de heer X geen toegang tot het pand verleent. Bij niet-nakoming zal de corporatie zich tot de rechter wenden om ontbinding en ontruiming te vorderen. De omwonenden worden schriftelijk of telefonisch op de hoogte gebracht. Na de ondertekening is de overlast verdwenen. De vrouw heeft, gestimuleerd door de gedragsaanwijzing, met haar ex-man gebroken. Er zijn geen overlastmeldingen meer, al geeft één omwonende aan te vrezen voor wraakacties van de overlastgever (de ex-man).

7 DE BEVINDINGEN NADER BESCHOUWD

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het vorige hoofdstuk aan de hand van een aantal thema's nader beschouwd (paragrafen 7.2 tot en met 7.6). In paragraaf 7.7 wordt vervolgens expliciet stilgestaan bij de belangrijkste doelstelling van de gedragsaanwijzing (woonoverlast verminderen en doen stoppen). Daarbij kijken we terug op de beleidstheorie en de werkzame mechanismen die daar een centrale rol in spelen. In paragraaf 7.8 gaan we in op de mate waarin de (op voorhand genoemde) neveneffecten zich in de praktijk hebben gemanifesteerd.

7.2 Traject in aanloop naar de gedragsaanwijzing

Door de aanjagers van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast is de inzet van de gedragsaanwijzing bedoeld voor overlastsituaties waarin lichte interventies (bv. een huisbezoek of buurtbemiddeling) zijn ingezet, maar geen effect hebben gesorteerd en zware interventies (ontbinding van de overeenkomst en ontruiming) (nog) niet gerechtvaardigd zijn gezien de ernst van de overlast. Hiermee zou het instrument worden ingezet in overlastsituaties waarin door corporaties voorheen een leemte in het instrumentarium werd *ervaren*.

Op basis van de procesevaluatie kan worden geconcludeerd dat de gedragsaanwijzing de vooronderstelde leemte in het instrumentarium voor een deel van de corporaties inderdaad opvult. Ten eerste blijkt dat circa driekwart van de deelnemende corporaties voor de pilot van de CCV nog geen gebruik maakte van de gedragsaanwijzing. Bovendien had ongeveer de helft nog nooit gehoord van een gedragsaanwijzing. Daarnaast is een meerderheid (circa 60%) voornemens het instrument ook in de toekomst ook in te zetten en zegt een kwart dit te overwegen.

Ten tweede wijst de bestudering van de casuïstiek uit dat de corporaties in de casussen door de inzet van lichtere interventies meerdere pogingen hebben ondernomen om de overlast te verminderen.¹ In de meeste casussen heeft de corporatie een huisbezoek afgelegd en/of de overlastgever schriftelijk gesommeerd. In de sommaties is vaak al bedreigd met huurontbinding. In een kwart van de casussen heeft buurtbemiddeling plaatsgevonden. In nagenoeg alle casussen hebben de interventies die aan de gedragsaanwijzing voorafgingen niet tot een (duurzame) verbetering van de situatie geleid. Een

¹ De gesprekken met omwonenden wijzen uit dat de overlast soms langer aan de gang is dan bij de corporatie bekend is.

volgende stap om de overlast tegen te gaan, zou volgens het 'oude' instrumentarium het starten van een ontruimingsprocedure zijn. In veel casussen hebben de corporaties niet de intentie dit ingrijpende instrument toe te passen of willen zij dit zo lang mogelijk uitstellen. Corporaties vinden dat zij ook een maatschappelijke opgave hebben om kwetsbare groepen te huisvesten en/of vinden dat de overlast nog niet ernstig genoeg is voor een huurontbinding.

7.3 Identificeren van problematiek die ten grondslag ligt aan de overlast

De toets van de beleidstheorie wijst uit dat het belangrijk is om vooraf de aard van de overlastproblematiek goed te doorgronden in relatie tot de beoogde werkzaamheid van de gedragsaanwijzing. Zo mag worden verwacht dat bij een calculerende overlastgever de nadruk op afschrikking komt te liggen, bij een overlastgever met psychiatrische problematiek op hulpverlening en bij een overlastgever met afwijkende waarden en normen op bewustwording. De meeste overlastgevers in de bestudeerde casuïstiek kampen met multiproblematiek, waaronder alcohol- en drugsmisbruik, psychische problematiek, werkloosheid en schulden. In de casussen kan met betrekking tot de gekozen insteek van de corporatie een tweetal hoofdsporen worden onderscheiden. In de casussen waarin de corporatie vermoedt dat de overlast (hoofdzakelijk) is gelegen in de persoonlijkheidsproblematiek van de overlastgever, zijn één of meer aanwijzingen direct gerelateerd aan het adresseren van de problematiek door de inzet van hulpverlening. In al deze gedragsaanwijzingen wordt als afschrikwekkend element opgenomen dat bij niet-nakoming van de gedragsaanwijzing de corporatie zich zal wenden tot de rechter met een verzoek tot ontbinding van de overeenkomst en ontruiming. In geen enkele van deze casussen wordt een contractuele boete in de gedragsaanwijzing opgenomen. In de casussen wordt dus zowel ingezet op het adresseren van de onderliggende problematiek als ook op afschrikking door dreiging met ontruiming.

In de casussen waarin de gedragsaanwijzing enkel gerelateerd is aan de veroorzaakte overlast, worden naast dreiging met ontruiming ook contractuele boetes en dwangsommen opgenomen. Soms worden beide sancties in een gedragsaanwijzing opgenomen, in andere gevallen één van beide.

Het expliciet opnemen van maatregelen die moeten leiden naar bewustwording bij de overlastgever treffen we niet of nauwelijks aan. Wel zien we in enkele casussen maatregelen die de overlastgever gebieden om zich te gedragen volgens de geldende normen en waarden. Impliciet kan echter voor de corporatie het geheel aan maatregelen wel als doel hebben om de overlastgever meer zelfinzicht te geven.

In enkele casussen blijkt dat er (achteraf) een verkeerde analyse is gemaakt van de persoonlijke situatie van de overlastgever in relatie tot de maatregelen. Een voorbeeld is een casus waarbij een gezin met ernstige multiproblematiek wordt opgedragen de tuin netjes te verzorgen en geen geluidsoverlast meer te veroorzaken. Deze gedragsaanwijzing sloot in zijn geheel niet aan bij de belevingswereld van het betreffende gezin, waardoor afschrikking met een boete en een dreiging van ontruiming geen effect had op hun gedrag. In deze casus was geen hulpverlening betrokken bij het opstellen van de gedragsaanwijzing, terwijl de overlastgevers wel in beeld waren bij hen. Uit andere casussen blijkt dat waar hulpverlenende instanties wel worden betrokken bij het identificeren van de problematiek van de overlastgever, de aanwijzingen meestal beter aansluiten op de mogelijkheden van de overlastgever (zie ook paragraaf 7.5).

7.4 Inhoud van de gedragsaanwijzing

De inhoud van de geboden en verboden in de gedragsaanwijzingen is divers. In de bestudeerde casuïstiek houden de meeste verboden een gespecificeerd verbod in op het veroorzaken van overlast, waaronder het verbod op het veroorzaken van geluidsoverlast. Ook heeft ongeveer de helft van de geboden betrekking op de overlast zelf. Het merendeel van de geboden beoogt tegemoet te komen aan de problematiek die ten grondslag ligt aan de overlast. Dit zijn overlastgevers die professionele hulp nodig hebben, onder wie verlaafden, minder begaafden of overlastgevers met psychiatrische problematiek. Deze overlastgevers worden door middel van de gedragsaanwijzing geboden om begeleiding en hulpverlening te accepteren, dan wel de voorgeschreven medicatie in te nemen. Ook is in enkele gedragsaanwijzingen opgenomen dat de huurder met ondertekening van de gedragsaanwijzing akkoord gaat met het uitwisselen van gegevens over de huurder tussen de corporatie en hulpverlenende instanties. Onafhankelijk van de inhoud bestaan grote verschillen in de mate waarin de verboden en geboden concreet zijn geformuleerd. De formulering varieert van een algemeen verbod op het veroorzaken van overlast voor omwonenden tot het plegen van onderhoud aan de tuin, waarbij het te plegen onderhoud specifiek is omschreven.

In de meeste gedragsaanwijzingen is geen specifieke termijn opgenomen. Hoewel het niet altijd een bewuste keuze van een corporatie is, zijn de afspraken hierdoor voor onbepaalde tijd van kracht. Bij de gedragsaanwijzingen waarin wel een termijn is opgenomen, dient de overlastgever zich voor een bepaalde periode aan de afspraken te houden. Hij of zij is bijvoorbeeld gehouden om voor minimaal een jaar begeleiding te accepteren. Waar het verboden en geboden betreft die in directe relatie staan tot de overlast, is het achterwege laten van een termijn in gedragsaanwijzingen op zich niet verwonderlijk, omdat een overlastgever zich immers te allen tijde dient te onthouden van het plegen van overlast. De gedragsaanwijzing kan

worden beschouwd als een bijlage bij de huurovereenkomst en de gedragsaanwijzing is dan geldig zolang de huurovereenkomst duurt. Hierbij moet wel de vraag worden gesteld of de opgenomen sancties voor onbepaalde tijd opgelegd kunnen worden.

De gedragsaanwijzingen die beogen tegemoet te komen aan de onderliggende problematiek van de overlastgever kunnen diep ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer van de overlastgever. De vraag die dit oproept, is in hoeverre de overlastgever met psychiatrische of persoonlijkheidsproblematiek zich bewust is bij het tekenen van de gedragsaanwijzing van de inperking van zijn recht op privéleven en zijn recht op huurbescherming. Hoewel dit niet van invloed hoeft te zijn op de werking van de gedragsaanwijzing, is de mate waarin de overlastgever op een adequate wijze zijn wil heeft kunnen vormen bij de totstandkoming van de gedragsaanwijzing van invloed op de mate waarin de gedragsaanwijzing in rechte afdwingbaar is. Een belangrijke indicator voor de beoordeling van een rechter over de mate waarin een huurder zijn wil op adequate wijze heeft kunnen vormen, is of hij zich in de aanloop naar en bij de totstandkoming van de gedragsaanwijzing heeft laten bijstaan door een raadsman. Wat opvalt aan voornoemde gedragsaanwijzingen, die dus de onderliggende problematiek beogen te adresseren, is dat deze bijna allemaal zonder gerechtelijke betrokkenheid tot stand zijn gekomen. Een rechter zal bij een door de corporatie ingediende vordering van dien aard zorgvuldig onderzoek doen naar de onderbouwing van de beoogde gedragsaanwijzing, waarbij onder meer getoetst zal worden of de vordering gebaseerd is op een advies, dan wel indicatie van een hulpverleningsinstelling. De geïnterviewde rechters geven daarbij aan dat zij aan de onderbouwing van de gedragsaanwijzing en de concrete omstandigheden een grote rol toekennen en dat de afdwingbaarheid in rechte van de gedragsaanwijzing daarbij minder relevant is.

7.5 Samenwerking met stakeholders en vroeg gerechtelijke betrokkenheid

Door de aanjagers van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast zijn onder meer het samenspel met stakeholders (waaronder hulpverlening, politie en gemeente) en – in situaties waarin betrokkenen op vrijwillige basis niet tot een vrijwillige gedragsaanwijzing kunnen komen – vroeg gerechtelijke betrokkenheid, kernelementen van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

In met name de vrijwillige gedragsaanwijzingen zijn andere partners betrokken bij de gedragsaanwijzing woonoverlast, dan de corporatie of de juridisch adviseur van de corporatie. Dit zijn veelal hulpverlenende instanties, waaronder maatschappelijk werk, wijkteams en GGZ. In geen enkele casus is de gemeente betrokken bij de totstandkoming van de gedragsaanwijzing woonoverlast. De geringe samenwerking tussen corporaties en gemeenten in

de pilot kan mogelijk verklaard worden door de gescheiden werelden van de 'huurrechtelijke instrumenten' van de corporatie – waar de gedragsaanwijzing onderdeel van uitmaakt – versus de 'bestuursrechtelijke bevoegdheden' van gemeenten.

In circa een derde van de bestudeerde casussen is hulpverlening expliciet in de gedragsaanwijzing opgenomen. De concepttekst van de gedragsaanwijzing is aan hulpverlenende partners voorgelegd. De mate waarin de hulpverlener een adviesfunctie heeft vervuld bij de opstelling ervan of concrete input heeft geleverd verschilt. Een enkele hulpverlener is helemaal niet op de hoogte van het bestaan (of de inhoud) van de gedragsaanwijzing. Dit doet niets af aan de mate waarin door middel van de inzet van hulpverlening aan de problematiek wordt gewerkt die aan de overlast ten grondslag ligt. De geïnterviewde hulpverleners zijn gezien de aard van de problematiek gematigd tot zeer optimistisch over wat zij met hun inzet in relatie tot het verminderen van de woonoverlast kunnen realiseren. Een deel van de overlastgevers heeft direct baat bij het aanhaken van de hulpverlening. In een ander deel van de trajecten gaat het met kleine stapjes vooruit en weer een stap achteruit.

Daarnaast wordt door de aanjagers van de pilot gewicht toegekend aan de vroeg gerechtelijke betrokkenheid. Verondersteld wordt dat een dagvaarding een vastgelopen traject kan openbreken. In vier casussen uit de casestudie is de rechter betrokken geweest. Hierbij zijn in één casus betrokkenen ter zitting een gedragsaanwijzing overeengekomen en is de zaak aangehouden voor een periode van negen maanden. Daarnaast heeft de rechter in drie casussen de vordering van de corporatie – inhoudende een of meer gedragsaanwijzingen – toegekend. In principe zijn rechters bereid om ter zitting de mogelijkheid tot een schikking te onderzoeken. In laatstgenoemde drie casussen heeft de rechter echter bij afwezigheid van de overlastgever een verstekvonnis gewezen en kon niet worden geschikt. Volgens de handreiking gedragsaanwijzing woonoverlast wordt primair de ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning gevorderd en subsidiair de veroordeling tot nakoming van de gedragsaanwijzing. In de casussen waarin de overlastgever is gedagvaard, bestond de dagvaarding enkel uit een vordering tot veroordeling tot nakoming van de gedragsaanwijzing.

7.6 Toezicht op en handhaving van de gedragsaanwijzing

Voor de werking van het mechanisme afschrikking is volgens de beleidstheorie toezicht op en handhaving van de gedragsaanwijzing belangrijk. Daarnaast is dit ook van belang voor de relatie tussen de omwonenden en de corporatie. Wanneer een corporatie geen adequaat toezicht houdt en geen consequenties verbindt aan niet-naleving van de gedragsaanwijzing, dan zullen omwonenden alsnog ervaren dat hun klachten niet of onvoldoende serieus worden genomen met als gevolg een risico op secundaire victimisatie.

Corporaties kunnen op verschillende manieren toezicht houden op de naleving van een gedragsaanwijzing. In het merendeel van de casussen wordt door de corporatie niet zelf actief vinger aan de pols gehouden. Corporaties gaan bijvoorbeeld niet ieder kwartaal (onaangekondigd) een huisbezoek afleggen om te controleren of de tuin wordt onderhouden en/of maandelijks een belronde doen onder omwonenden om eventuele klachten van overlast te inventariseren. Daarentegen worden omwonenden op de hoogte gesteld van de afspraken en hen wordt verzocht om eventuele overtredingen te melden bij de corporatie of politie. Het voordeel is dat met beperkte middelen het toezicht is geborgd en dat er tevens dossieropbouw plaatsvindt. Een risico is dat omwonenden voor zichzelf besloten hebben dat zij de overlastgever weg willen hebben en daardoor onterecht blijven klagen.

In een enkele casus is de wijkagent op de hoogte gebracht van de gedragsaanwijzing met het verzoek eventuele meldingen door te geven aan de corporatie. De mate waarop toezicht kan worden gehouden op naleving van de gedragsaanwijzingen hangt logischerwijs samen met de aard van de woonoverlast. Een overtreding van het gebod op het onderhouden van de tuin kan eenvoudiger worden geconstateerd dan het verbod op het veroorzaken van geluidsoverlast.

De wijze waarop de corporatie de handhaving organiseert, is afhankelijk van het soort gedragsaanwijzing dat tot stand is gekomen. In alle vrijwillige gedragsaanwijzingen die zijn bestudeerd voor de casestudie (waaronder het voorbeeld van de corporatie die tijdens de comparitie na antwoord met de huurder een vrijwillige gedragsaanwijzing is aangegaan) is opgenomen dat de corporatie bij niet-nakoming van de gedragsaanwijzing zich tot de rechter zal wenden en ontbinding van de overeenkomst en ontruiming van de woning zal vorderen. In één vrijwillige gedragsaanwijzing is ook een contractuele boete opgenomen. Daarnaast is in alle onvrijwillige gedragsaanwijzingen een dwangsom opgenomen.

In een aantal casussen is geconstateerd dat de overlastgever zich niet houdt aan de gedragsaanwijzing; de overlast is afgenomen, maar nog steeds aanwezig of de overlast is nagenoeg gelijk gebleven. In geen enkele casus is de corporatie concreet tot handhaving overgegaan door het innen van een boete/dwangsom, dan wel door het starten van een gerechtelijke procedure voor ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming (op één corporatie na die als doel versneld ontruimen had). Met betrekking tot de procedure tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming dient te worden opgemerkt dat het niet nakomen van de gedragsaanwijzing niet zonder meer een ontbinding en ontruiming rechtvaardigt. Door een rechter zal gewicht worden toegekend aan het niet nakomen van de gedragsaanwijzing, maar veel hangt af van de concrete omstandigheden van een geval. Het gaat dan om de aard, de ernst en de duur van de overlast, om de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de huurder en de overige omstandigheden.

Het achterwege laten van toezicht op naleving van de gedragsaanwijzing hoeft niet te leiden tot ondermijning van de afschrikkende werking die van de gedragsaanwijzing uit kan gaan. Niet de reële pakkans is namelijk het belangrijkste, maar de gepercipieerde pakkans. Dit is natuurlijk anders wanneer de overlastgever zich bewust is of feitelijk ervaart dat hij ongestoord overlast kan blijven plegen. Dit kan zich voordoen in casussen waarin overtredingen worden geconstateerd zonder dat hieraan door de corporatie consequenties worden verbonden. Conform de beleidstheorie zou de opportunistische overlastgever de gepercipieerde pakkans in de gegeven situatie als nihil kunnen ervaren, maar in de praktijk lijkt dit niet zo te zijn (zie ook de volgende paragraaf). Dit impliceert dat de gedragsaanwijzing in de aanpak van woonoverlast – onafhankelijk van eventuele juridische implicaties en/of mogelijkheden – ook een belangrijke symbolische betekenis kan hebben.

7.7 Doelbereik van de gedragsaanwijzing: verminderen van woonoverlast

Op basis van onze procesevaluatie kunnen we een beeld geven van de bereikte resultaten met de casussen uit de pilot. Hierbij is de opmerking op zijn plaats dat voorzichtigheid is geboden om dit te veralgemeniseren voor alle woonoverlastcasussen in Nederland; er is immers een selectieve groep geanalyseerd.

In de meeste van de 37 casussen uit de pilot werd door de corporatie met de (eventuele) gedragsaanwijzing beoogd om de woonoverlast snel te verminderen en te doen stoppen (84%), gevolgd door waar mogelijk de ontruiming van de woning te voorkomen (43%) en zoveel als mogelijk de onderliggende problematiek bij de overlastgever aan te pakken (38%). Ook de doelen om de verhouding tussen de overlastgever en omwonenden te verbeteren en het verbeteren van de relatie tussen corporatie en huurder worden in ongeveer een kwart van de casussen genoemd.

In driekwart van de bestudeerde casussen waar ook daadwerkelijk een gedragsaanwijzing is ingezet is de woonoverlast uiteindelijk verminderd of helemaal gestopt en is ontruiming voorkomen. In de reconstructie van de beleidstheorie zijn op voorhand drie mechanismen geïdentificeerd voor dit beoogde effect.

Het eerste mechanisme betrof afschrikking. Verondersteld werd dat door de afschrikkende werking die uitgaat van een boete/dwangsom en/of een dreigende huisuitzetting, de overlastgever zijn gedrag aanpast. Door corporaties is gerapporteerd dat het met name de afschrikkende werking van de ontruiming is die de overlastgever heeft bewogen zijn of haar gedrag aan te passen. Hoewel corporaties in de meeste gevallen nooit de intentie hebben gehad om daadwerkelijk een gerechtelijke procedure voor ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming te starten, hebben overlastgevers dit wellicht

wel als een aanmerkelijke kans ervaren. Hoewel dikwijls in een eerder stadium deze dreiging ook is geuit, bijvoorbeeld door middel van officiële waarschuwingsbrieven, menen overlastgevers dat de stap naar een gedragsaanwijzing een serieuze zaak betekent. Dit is waarschijnlijk gelegen in de setting waarin de gedragsaanwijzing tot stand komt. De gedragsaanwijzing komt veelal in overleg met de overlastgever tot stand en wordt in een min of meer formele setting door alle betrokkenen ondertekend. Hiermee wordt een overlastgever direct op zijn verantwoordelijkheid aangesproken en door de ondertekening committeert hij of zij zich aan de gemaakte afspraken.

Het tweede mechanisme betrof de bewustwording van geldende waarden en normen, opdat de overlastgever zijn gedrag aanpast. Hoewel uit bestudering van de casuïstiek is gebleken dat bijna alle corporaties deze insteek op voorhand niet expliciet voor ogen hadden, blijkt dat dit mechanisme impliciet wel een rol heeft gespeeld in het terugdringen van de overlast. Niet alleen corporaties en hulpverleners geven aan dat ze schuldbewustzijn bij de overlastgever constateren. Ook twee huurders met een gedragsaanwijzing geven aan dat ze begrijpen dat omwonenden overlast ervoeren.

Het derde mechanisme betrof de inzet van hulp en ondersteuning. Verondersteld werd dat door de inzet van hulp en ondersteuning de onderliggende problematiek van de overlastgever wordt geadresseerd en de overlastgever zijn gedrag aanpast. In vijf van de negen casussen waarin de ondersteuning van hulpverlening was opgenomen, is door corporaties gerapporteerd dat door de hulp en ondersteuning de overlast is verminderd. In combinatie met het mechanisme afschrikking blijkt dat de gedragsaanwijzing de overlastgever ertoe kan bewegen om hulpverlening te accepteren.

Een van de twee casussen waarin de gedragsaanwijzing helemaal geen effect heeft gesorteerd, is de eerder aangehaalde casus waarin de gedragsaanwijzing niet haalbaar was voor het gezin gezien de complexe problematiek. In de andere casus had de corporatie ingecalculereerd dat de overlastgever zich niets van de gedragsaanwijzing zou aantrekken en is een verzoek tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming ingediend.

In de reconstructie van de beleidstheorie is er ter voorkoming van secundaire victimisatie nog een vierde mechanisme geïdentificeerd. Uit de evaluatie blijkt dat met de gedragsaanwijzing sneller (effectief) tegen woonoverlast kan worden opgetreden, waardoor hernieuwd slachtofferschap bij omwonenden wordt voorkomen en de relatie tussen de corporatie en (klagende) omwonenden verbetert. Hierbij ervaren omwonenden de periode tussen de start van de overlast en het inzetten de gedragsaanwijzing vaak wel als lang. Hierdoor blijft het risico aanwezig dat omwonenden al in een eerder stadium geconfronteerd worden met secundaire victimisatie.

Overigens blijkt uit de casestudie dat gestopte woonoverlast niet automatisch leidt tot een verbeterde relatie tussen overlastgever en (klagende)

omwonenden. Voor de meeste omwonenden is een goede relatie ook minder relevant, zolang de overlast maar niet terugkeert.

7.8 Neveneffecten ten gevolge van de gedragsaanwijzing

De aanjagers van de pilot gedragsaanwijzing woonoverlast voorzagen bij de start een aantal risico's, dan wel neveneffecten. Om te beginnen werd verondersteld dat de primaire vordering, te weten ontbinding van de huurovereenkomst en/of ontruiming van de woning, traumatiserend kan zijn voor de huurder en/of zijn gezin en de overlast en overige problemen doen vermeerderen. In de bestudeerde casussen is dit niet aan de orde geweest. In slechts enkele casussen is de overlastgever gedagvaard. Daarbij is in de casussen van de casestudie enkel een gedragsaanwijzing gevorderd en niet tevens een verzoek tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming. Ook in de casussen waarin een vrijwillige gedragsaanwijzing is overeengekomen heeft de dreiging met ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming niet een dergelijk effect gehad. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat door gesprekspartners is gesignaleerd dat overlastgevers met psychiatrische en/of persoonlijkheidsproblematiek de eventuele consequenties voor het niet naleven van de gedragsaanwijzing niet altijd (goed) kunnen overzien. Bovendien kon dit niet worden getoetst bij de overlastgevers zelf.

Een ander risico dat werd voorzien is 'oneigenlijk' gebruik van de gedragsaanwijzing. Hiermee wordt bedoeld dat de gedragsaanwijzing wordt ingezet om snel door te kunnen pakken naar een ontruiming. In enkele casussen heeft dit risico zich gemanifesteerd. In veertien procent van de 37 casussen had de corporatie het doel het instrument van de gedragsaanwijzing te benutten met als oogmerk om de huurder in de toekomst sneller te kunnen ontruimen. Tijdens de looptijd van het onderzoek heeft één corporatie de gedragsaanwijzing ook daadwerkelijk met het ontruimingsdoel ingezet.

Ook is door de aanjagers van de pilot als risico benoemd dat er verschillen kunnen zijn in de bereidheid van partijen om de gedragsaanwijzing te willen inzetten. Hierdoor kunnen lokale of regionale verschillen optreden. Op basis van de procesevaluatie kunnen we in ieder geval constateren dat corporaties op verschillende wijzen met de gedragsaanwijzingen omgaan. Een deel ziet het als een instrument dat alleen juridisch is af te dwingen en weer een ander deel zet het instrument in om ontruiming te kunnen versnellen. Het maakt dus voor de aanpak van een woonoverlastsituatie uit onder welke verhuurder zich die afspeelt.

Een positief neveneffect dat werd voorzien, is dat de kosten lager worden om woonoverlast te bestrijden. In hoofdstuk 6 zagen we al dat wanneer de overlast met een gedragsaanwijzing wordt bestreden dit voor corporaties een gunstig kosteneffect heeft.

KORTE CASUSBESCHRIJVINGEN – CASUS 10-12

Casus 10: onvrijwillige gedragsaanwijzing

Een verstandelijk gehandicapte en autistische bewoner zorgt jarenlang voor overlast door vervuiling. Zijn gedrag is de oorzaak van een kakkerlakkenplaag die is overgeslagen naar naastgelegen woningen. Hij laat zijn wc verstopen door er etensresten, plastic en rollen wc-papier in te deponeren en zijn hond doet zijn behoefte voor de portiekdeur van het appartementencomplex. Op klachten van burens reageert hij woedend. Hij is bekend bij hulpverleningsinstellingen, maar accepteert de nodige begeleiding slechts zeer beperkt. De huurder reageert niet op sommaties van de corporatie om mee te werken aan ongediertebestrijding. De corporatie besluit de huurder te dagvaarden en vordert een gedragsaanwijzing. Deze wordt toegewezen, zonder weerwoord van de huurder, die niet ter zitting verschijnt. De gedragsaanwijzing houdt in dat de huurder moet meewerken aan de bestrijding van kakkerlakkenplaag en dat wanneer hij niet meewerkt de huurder zijn woning tijdelijk moet verlaten om ongediertebestrijding mogelijk te maken. Daarnaast zijn er regels opgenomen over het uitlaten van zijn hond en het gebruik van het toilet op straffe van een dwangsom. Na aanvankelijke weigerachtigheid en intensieve bemoeienis van een zorginstelling gaat de huurder akkoord met tijdelijke verhuizing naar een project voor begeleid wonen. Na zijn terugkeer, met voorzetting van de woonbegeleiding, blijven klachten weg.

Casus 11: ontruimingsprocedure zonder gedragsaanwijzing

Een huurster met twee puberende zonen en wisselende partners zorgt voor geluidsoverlast door blaffende honden, harde muziek, hard praten en slaan met deuren. De corporatie heeft, samen met maatschappelijk werk, gesprekken gevoerd en er is buurtbemiddeling ingeschakeld. Na een periode van relatieve rust nemen de klachten weer toe en de corporatie stuurt een brief met een (laatste) waarschuwing. Vanwege de samenstelling van het gezin (met kinderen) wil de corporatie liever geen ontruimingsprocedure starten. De corporatie maakt via de pilot kennis met het instrument gedragsaanwijzing en denkt erover om het in deze situatie in te zetten. Uiteindelijk wordt daar niet toe besloten, omdat de corporatie niet verwacht dat de huurster afspraken kan nakomen en omdat er onvoldoende stabiele hulpverlening beschikbaar is wegens bezuinigingen en personele wisselingen bij de hulpverleningsinstelling. De corporatie dagvaardt de huurster en vordert ontbinding en ontruiming. De vordering wordt niet toegewezen, maar de zaak wordt aangehouden: de rechter wil, zonder maatregelen op te leggen, de huurster nog een kans geven om haar gedrag aan te passen. Na verloop van enige tijd neemt de overlast weer toe en de corporatie vraagt een nieuwe zitting aan. Ten tijde van afsluiting van het onderzoek is er nog geen uitspraak.

Casus 12: ontruimingsprocedure zonder gedragsaanwijzing

Een huurder, die volgens hulpverleners last heeft van psychotische waandenkbeelden en een antisociale persoonlijkheidsstoornis, zorgt voor geluidsoverlast en hij gedraagt zich agressief tegen omwonenden. Hij staat in contact met verschillende wijkbewoners die met alcoholmisbruik, drugs en crimineel gedrag worden geassocieerd. Verschillende burens verhuizen, waarbij ze de overlast als reden opgeven. De corporatie voert verschillende gesprekken met de huurder. Aanvankelijk staat hij welwillend tegenover hulpverlening, maar later reageert hij agressief. De corporatie is terughoudend om over te gaan tot een gerechtelijke procedure, omdat die bij een andere huurder met vergelijkbare problemen niet tot resultaat heeft geleid. Na een advies in het kader van de pilot gedragsaanwijzing ontstaat het plan om dit instrument in te zetten. De overlast houdt echter aan, er is een schriftelijke verklaring van de wijkagent en enkele burens zijn bereid om te getuigen. Er lijkt nu voldoende grond om tot een ontruimingsprocedure te starten zonder gebruik te maken van een gedragsaanwijzing. De vordering van de corporatie wordt toegewezen en de huurder moet vertrekken.

8 CONCLUSIE

8.1 Overkoepelend beeld

De gedragsaanwijzing woonoverlast is een interventie die gericht is op het terugdringen van woonoverlast zonder dat daarvoor ontruiming nodig is. De reconstructie van de beleidstheorie (het identificeren van de manier waarop de gedragsaanwijzing tot de beoogde resultaten zou moeten leiden) laat zien dat er voldoende steun in de theorie, de empirie en de praktijk is. De gedragsaanwijzing is dus adequaat onderbouwd.

De gedragsaanwijzing is geen nieuw instrument en verschillende corporaties werken er al langere tijd mee. Andere corporaties kennen het instrument niet. De pilot heeft de gedragsaanwijzing opnieuw onder de aandacht gebracht en corporaties ertoe gebracht om ermee te gaan werken. Niet alle corporaties die zich bij de pilot hebben aangemeld hebben de gedragsaanwijzing in de praktijk ingezet. Dat komt omdat ze het instrument voor bepaalde overlastsituaties niet geschikt achten. Er is geen enkele corporatie die heeft aangegeven de gedragsaanwijzing in de toekomst niet (meer) te willen gebruiken.

In het kader van de pilot is de vrijwillige gedragsaanwijzing (zonder tussenkomst van een rechter) het meest gebruikt. Gerechtelijke trajecten waarbij ontruiming wordt gevorderd met aanhouding wanneer de gedaagde zich aan de gedragsaanwijzing houdt, komen weinig voor. Wel zijn er zaken waarin een gedragsaanwijzing wordt gevorderd zonder aanhouding van een vordering tot ontruiming. In drie rechtszaken die in dit onderzoek zijn bestudeerd, verschenen de huurders niet ter zitting. Daardoor waren er geen mogelijkheden om door overleg tot nadere afspraken te komen.

De drie 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; dit 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 effectiever 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 niet gebleken dat het aantal ontruimingsprocedures kleiner wordt door het inzetten van de gedragsaanwijzing. Dit komt omdat 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.

Beperkingen van de procesevaluatie

De onderzoeksbevindingen kunnen niet los worden gezien van de beperkingen van het onderzoek. De procesevaluatie is gebaseerd op de casussen die zijn aangedragen voor de pilot. Mogelijk heeft hier een selectie plaatsgevonden en daarom kunnen de onderzoeksbevindingen 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.

8.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

8.2.1 Planevaluatie

Voor de planevaluatie zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Welke theoretische en empirische onderbouwing ligt aan de gedragsaanwijzing woonoverlast ten grondslag?*
2. *Is de beleidstheorie realistisch?*
3. *Wat zijn de juridische grondslagen van het instrument en zijn deze grondslagen praktisch toepasbaar?*
4. *Met welke (inhoudelijke, politieke, juridische, organisatorische) risico's wordt op voorhand rekening gehouden?*

In de planevaluatie zijn de mechanismen geïdentificeerd die tot het beoogde effect van vermindering van woonoverlast zouden moeten leiden. Er is met name aandacht besteed aan de theoretische onderbouwing van de mechanismen afschrikking, hulpverlening en normbevestiging. Er blijkt sprake van theoretische en empirische ondersteuning. Er zijn met name vraagtokens bij de mate waarin effectieve hulpverlening (en in mindere mate normbevestiging) kan worden afgedwongen, dus in hoeverre de dreiging van ontruiming in dit opzicht contraproductief kan werken. De bevindingen uit de literatuurstudie worden op hoofdlijnen onderschreven door ervaringsdeskundigen bij woningcorporaties. Daarmee kan de beleidstheorie tevens realistisch worden geacht.

De juridische grondslagen voor de gedragsaanwijzing zijn belegd in diverse artikelen uit het Burgerlijk Wetboek over huur, wederkerige overeenkomsten, vaststellingsovereenkomst en rechtsvorderingen. De toets aan veldkennis laat zien dat de respondenten geen kanttekeningen plaatsen bij de praktische toepasbaarheid van de juridische grondslagen van de gedragsaanwijzing woonoverlast.

Vooraf zijn diverse risico's geïdentificeerd, die met name betrekking hebben op een te snelle inzet van het instrument om redenen die oneigenlijk zouden kunnen worden geacht, zoals kostenbesparing voor corporaties of het vergroten van de kans op een geslaagde ontruiming.

8.2.2 Procesevaluatie

Onderzoeksvraag 5: Welke woningcorporaties en gemeenten participeren? Wat zijn redenen om wel of niet aan de pilot deel te nemen?

Aan de pilot heeft een groot aantal corporaties uit verschillende grote en kleinere gemeenten deelgenomen. Daaronder waren zowel corporaties die al langer ervaring met de gedragsaanwijzing hadden als corporaties voor wie het instrument nieuw was. We hebben geen kenmerken gevonden die de deelname aan de pilot beïnvloedden. Gemeenten speelden slechts in enkele gevallen een rol bij het stimuleren van deelname.

De belangrijkste reden voor deelname was het opdoen van ervaring met een instrument dat kan helpen bij de aanpak van overlast en dat bij de meeste deelnemende corporaties tot dusverre niet of nauwelijks bekend was. Een deel van de corporaties had daarbij een concrete casus voor ogen, waarbij het niet goed lukte om de overlast op een bevredigende manier aan te pakken. Andere corporaties gingen naar aanleiding van de pilot op zoek naar een casus die geschikt zou zijn voor het opdoen van ervaring met het instrument. Ook waren er enkele corporaties die al met gedragsaanwijzingen werkten en die hun casus ter kennisgeving hebben aangemeld.

Voor de corporaties die ervaring met het instrument wilden opdoen was de gedragsaanwijzing nieuw en ze hadden dus nog geen kennis over de toepassing ervan. De mogelijkheid om advies vanuit de pilotorganisatie te krijgen was voor hen aantrekkelijk. In de praktijk is het advies niet altijd opgevolgd. Tenminste één corporatie geeft aan dat er behoefte was aan een veel gedetailleerder advies, toegesneden op de concrete uitvoering van de casus. Dat maakt duidelijk dat er bij deze corporatie relatief weinig kennis over de (juridische) aanpak van overlast aanwezig is.

Onderzoeksvraag 6: Hoeveel en welk soort zaken komen voor een gedragsaanwijzing in aanmerking? Wat wordt er met deze zaken gedaan? Wat zijn redenen om overlastzaken wel of niet aan te pakken met behulp van een gedragsaanwijzing?

Van de ruim vijftig overlastsituaties die bij de pilot werden aangemeld, is er bij ten minste achttien een gedragsaanwijzing overeengekomen of opgelegd. In

de overige situaties is besloten om niet voor de gedragsaanwijzing te kiezen of loopt het proces nog (i.c. is er ongeveer een half jaar na aanmelding nog geen gedragsaanwijzing tot stand gekomen).

Er zijn uiteenlopende redenen voor de inzet van de gedragsaanwijzing:

Gericht op lastige, complexe, stagnerende overlastproblemen

- Het lijkt een geschikt instrument voor een overlastprobleem dat met andere middelen moeilijk oplosbaar en daardoor vastgelopen is.
- Het lijkt een geschikt instrument voor een zaak die escaleert.
- Het lijkt een geschikt instrument om met een totaalaanpak de onderliggende oorzaken en problematiek bij de overlastgever aan te pakken.
- Het lijkt een geschikt instrument voor overlastproblemen die niet zwaar genoeg zijn voor een gerechtelijke procedure (i.c. waar een kans op succes bij de rechter gering wordt geacht).

Gericht op voorkoming van ontruiming en stoppen van overlast

- De gedragsaanwijzing kan helpen om woonoverlast snel te verminderen of te stoppen.
- De gedragsaanwijzing kan helpen om ontruiming van de woning te voorkomen.

Gericht op omwonenden

- De gedragsaanwijzing biedt de mogelijkheid tot snelle actie waardoor zichtbaar gemaakt wordt dat klagers serieus worden genomen.
- Er wordt een voorbeeld gesteld aan de buurt om precedentwerking te voorkomen.

Gericht op ontruiming

- In enkele gevallen wordt de gedragsaanwijzing ingezet om de kans op toewijzing van een vordering tot ontruiming te vergroten. Dit werd vooraf als een risico geïdentificeerd.

In een aantal gevallen is ervoor gekozen om geen gedragsaanwijzing in te zetten:

- De casus werd bij nader inzien toch geschikt geacht voor een directe ontruimingsprocedure.
- De overlast werd plotseling minder – om redenen die niet met de dreiging van een procedure te maken hadden.
- De overlast werd minder nadat de overlastgever werd geïnformeerd over de ophanden zijnde gedragsaanwijzing.
- De overlastgever paste zijn gedrag aan of startte op eigen initiatief een hulpverleningstraject.
- Er konden geen geschikte samenwerkingspartners bij hulpverlenende instanties worden gevonden.

Onderzoeksvraag 7: Welke actoren zijn nodig voor het opleggen van een (vrijwillige) gedragsaanwijzing en zijn deze voldoende gemotiveerd om deel te nemen?

Het blijkt per casus te verschillen welke actoren, naast de woningcorporatie en overlastgever, bij de gedragsaanwijzing (voortraject, vaststelling, uitvoering, naleving) betrokken worden. Genoemd zijn:

- juridische ondersteuning (adviseren over en/of opstellen van gedragsaanwijzing);
- rechter (opleggen of afdwingen van overeenkomst);
- hulpverlening (advisering maatregelen, ondersteuning huurder);
- bewindvoering (ondersteuning huurder);
- familie van overlastgever (toegang tot overlastgever);
- wijkagent (toezicht: doorgeven overlastmeldingen);
- omwonenden (om overlast te melden).

De meest intensieve samenwerkingsrelaties bestaan met de juridische ondersteuning (voor advies en uitvoering), de hulpverlening (in casussen waarin inzet nodig wordt geacht) en met de familie van de overlastgever (voor het leggen van contact en voor het stimuleren van medewerking). Er wordt samengewerkt met de politie, maar dit blijft beperkt tot afspraken over het doorgeven van meldingen van overlast.

In de casestudie kwam naar voren dat het niet altijd duidelijk is welke partijen betrokken moeten worden. In één casus bleek pas bij de uitvoering van een (tijdelijke) ontruiming dat hulpverlening noodzakelijk was. Dit was niet in de gedragsaanwijzing opgenomen.

Onderzoeksvraag 8: Wat hebben de actoren nodig om (vrijwillig) een gedragsaanwijzing op te leggen en zijn deze voorwaarden vervuld?

Wat corporaties vooral nodig hebben om tot gedragsaanwijzingen te komen, is kennis over het instrument. Er zijn medewerkers van corporaties die een gedragsaanwijzing zonder ingekocht juridisch advies opstellen en er zijn corporaties die juridische dienstverleners inschakelen. Soms is de beschikbaarheid van hulpverlening noodzakelijk; datzelfde geldt voor familie of mantelzorgers om de overlastgever bij de procedure te betrekken. In één geval kon een voorgenomen gedragsaanwijzing niet worden afgesloten door het ontbreken van geschikte hulpverlening.

Onderzoeksvraag 9: Welke samenwerkingsrelaties bestaan er tussen deze actoren en hoe zien deze relaties eruit? Welke knelpunten doen zich voor in de samenwerking?

De meest voorkomende samenwerkingsrelatie is die tussen woningcorporatie en hulpverlening. Er vindt inhoudelijke afstemming plaats over de inhoud van de gedragsaanwijzing en corporaties leggen conceptteksten aan deze partners voor. Daarnaast kunnen er aparte evaluatiemomenten worden

gepland over het opvolgen van de gedragsaanwijzing of wordt dit besproken in reguliere overleggen (o.a. wijkteams). Tussen woningcorporatie en wijkagenten is de samenwerking minder intensief. Wanneer meldingen van klachten (ook) via de wijkagent binnenkomen, dan wordt de wijkagent op de hoogte gesteld van een gedragsaanwijzing. De woningcorporatie en de wijkagent maken de afspraak dat de wijkagent eventuele klachtenmeldingen doorgeeft. (Klagende) omwonenden worden door de woningcorporatie meestal op de hoogte gesteld van afspraken of van het feit dat de casus onder de rechter is. Van de inhoud van de gedragsaanwijzing worden ze niet op de hoogte gesteld. Omwonenden worden daarnaast opgeroepen om eventuele overlast te melden bij de woningcorporatie of politie. Als de procedures eenmaal lopen, worden geen knelpunten in de samenwerkingsrelaties genoemd.

Onderzoeksvraag 10: Wat zijn kritische succesfactoren voor het opleggen van een vrijwillige gedragsaanwijzing door woningcorporaties?

In het onderzoek zijn drie kritische succesfactoren naar voren gekomen:

- voldoende kennis over de inhoud van een gedragsaanwijzing;
- een goede analyse van de achtergronden van de overlast en de juiste manier om tot een vertaling naar een gedragsaanwijzing te komen;
- beschikbaarheid van capaciteit, kennis en continuïteit bij hulpverleningsinstellingen in overlastsituaties waarbij gedragsverandering naar verwachting alleen met ondersteuning van de hulpverlening tot stand kan worden gebracht.

Onderzoeksvraag 11: Wat zijn de afwegingen van rechters bij het al dan niet opleggen van een gedwongen gedragsaanwijzing?

De rechters die betrokken waren bij de pilotzaken zien meestal zaken waarin ontbinding en ontruiming wordt gevorderd en niet of nauwelijks zaken waarin een gedragsaanwijzing wordt gevorderd. Zij vinden dat afspraken over gedragsaanpassing wenselijk zijn als daarmee ontbinding en ontruiming kan worden voorkomen, zeker omdat het sociaal zwakkere huurders betreft. Een dwangsom, toegesneden op de draagkracht van de huurder, wordt doorgaans een noodzakelijk element geacht. Een eerdere vrijwillige gedragsaanwijzing heeft gewicht bij een beslissing over ontbinding en ontruiming, maar de concrete omstandigheden zijn beslissend. De afdwingbaarheid in rechte van een vrijwillige gedragsaanwijzing is dus minder relevant. Het komt regelmatig voor dat huurders niet ter zitting verschijnen, waardoor het niet mogelijk is om tot schikkingen en nadere afspraken te komen. Bij het niet verschijnen van de huurder wordt de vordering van de corporatie in beginsel toegewezen, tenzij die onrechtmatig of kennelijk ongegrond is.

Onderzoeksvraag 12: Wat is de beoordeling van betrokken partijen van het doelbereik van de gedragsaanwijzing?

In de meeste gevallen stellen de corporaties vast dat de afspraken in de gedragsaanwijzing goed worden opgevolgd en dat de overlast is gestopt. In twee gevallen is de overlast wel afgenomen, maar nog altijd aanwezig en in eveneens twee casussen is de overlast gelijk gebleven.

De interviews met omwonenden laten zien dat het oordeel van de corporaties wordt gedeeld. Niet alleen constateren de meeste omwonenden dat de overlast stopt, maar ook de wetenschap dat de woningcorporatie afspraken maakt met de overlastgever stelt hen gerust.

Omdat eerdere pogingen van de corporaties om de overlast aan te pakken niet succesvol waren, lijkt het erop dat het instrument effectief is voor de meeste gevallen waarbij het werd ingezet. Veruit de meeste respondenten bij de corporaties zijn positief over het instrument en ze zijn van plan om het in de toekomst vaker toe te passen.

BIJLAGE

Aanpak literatuurstudie

We hebben een literatuurstudie uitgevoerd om te onderzoeken in hoeverre de werkzame mechanismen en de veronderstelde relaties in de beleidstheorie theoretisch en empirisch onderbouwd kunnen worden. We hebben de volgende stappen doorlopen om relevante studies te verzamelen:

- We hebben de bronnen geïnventariseerd die in het visiedocument door de bedenkers en aanjagers van de pilot gedragsaanwijzing zijn genoemd.¹ Hierbij betreft Nederlandse en Angelsaksische studies die gaan over aanpakken van woonoverlast en studies over specifieke maatregelen die gedragsverandering bij overlastsituaties moeten stimuleren, zoals over problem solving justice en ASBO-maatregelen.²
- We zijn via enkele leden van de begeleidingscommissie geweest op studies specifieke mechanismen, zoals over interne en externe motieven van mensen om hun gedrag aan te passen.
- Bronnen die in de genoemde studies zijn aangetroffen, zijn nader onderzocht, waarbij we, om de kwaliteit en de relevantie van de studies te borgen, nadrukkelijk hebben gezocht naar meta-studies (studies die uitkomsten uit eerdere onderzoeken gezamenlijk analyseren) en naar studies die in veel andere publicaties worden aangehaald.
- Aanvullend hebben we vervolgens een websearch uitgevoerd. Via de wetenschappelijke zoekmachine Google Scholar en online bibliotheek Picarta hebben we door het gebruik van overlast-zoektermen aansluiting gezocht bij termen uit de vakliteratuur, De termen die we (gecombineerd) invoerden in zowel het Nederlands en Engels waren onder meer: 'afschrikking – overlast- gedrag - contracten'; 'effecten - straffen'; zorg-hulpverlening – dwang- drang'; normen – gedragsverandering'; 'secundaire victimisatie'.

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

² Anti-social behaviour order.

Regioplan

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl