Klachten over buren. Wat doet de corporatie hieraan?

E. Duivenvoorden en M. van der Wees[1]

Nadat in 1989 de discussie rond burenoverlast weer oplaaide, vond er nog in hetzelfde jaar een congres over dit onderwerp plaats (SEV, 1989). Duidelijk werd dat veel woningcorporaties met de problematiek van burenoverlast in hun maag zaten en derhalve behoefte hadden om beleid hierop te voeren.. Dit was voor de Nationale Woningraad mede aanleiding om een onderzoek te laten uitvoeren naar de betreffende problematiek. In dit artikel wordt ingegaan op de aard en omvang van de problematiek van burenoverlast voor sociale verhuurders. Met name is een antwoord gezocht op de vraag: 'Welke activiteiten ondernemen sociale verhuurders in het kader van de overlastproblematiek?' Uit het onderzoek blijkt dat corporaties vooral 'vriendelijke' maatregelen nemen en grote behoefte hebben aan aanvullende juridische maatregelen. Bij uitplaatsing hechten veel corporaties belang aan het voorkómen van een nieuwe overlastsituatie.

Methode van onderzoek

Om een antwoord te krijgen op bovengenoemde onderzoeksvragen is een systematische steekproef getrokken onder bij de Nationale Woningraad (NWR) aangesloten sociale verhuurders. De steekproef betrof 365 woningcorporaties; de respons bedroeg 77 procent. De vragenlijst had vooral betrekking op de activiteiten van corporaties, de knelpunten en effecten ervan en meningen van corporatiemedewerkers omtrent overlast. Burenoverlast is hierbij als volgt gedefinieerd: gedrag van één of meerdere buurtbewoners, dat door één of meerdere andere bewoners uit die buurt, als hinderlijk wordt ervaren en regelmatig of voortdurend optreedt. Daarnaast zijn drie case-studies verricht, als uitbreiding op de enquête-resultaten, waarin houdingen van verschillende partijen ten opzichte van elkaar, aan de orde komen. In dit artikel moeten we ons beperken tot een verslag van de enquête-resultaten.

Oude oplossingen

Burenoverlast is geen nieuw probleem en ook de oplossingen zijn niet nieuw. Reeds vanaf 1850 werden oplossingen gezocht voor mensen met afwijkend woongedrag, in de wetenschap ook wel onaangepast woongedrag genoemd.
Aanvankelijk was het de gegoede burgerij die zich hiermee bezig hield. Later werd dit een taak van de overheid en van woningcorporaties. Onaangepast woongedrag verstoorde de samenleving en was een bedreiging van de goede orde (de Regt, 1984). De oplossing die voor het probleem werd aangedragen was steeds concentratie van

[1] Ir. Elise Duivenvoorden, consulent stadsvernieuwing, stichting S.T.O.K., Nieuwe Haven 26, 3311 AP Dordrecht, tel. (078) 13 76 11.
Ir. Magda M. van der Wees, volkshuisvester/deskundige beheer, Bewonersorganisatie Afrikaanderwijk, Joubertstraat 2f, 3072 XW, Rotterdam, tel. (010) 4 85 20 08.

overlastveroorzakers. Hiertoe werden woonscholen en later gezinsoorden ingesteld, die onder streng toezicht stonden. Doorstroming van de huishoudens, die er onder toezicht stonden, naar een 'normale' woning werd weliswaar beoogd, maar vond nauwelijks plaats. Reden hiervoor was, dat de gemeenten van herkomst van de betreffende huishoudens, niet bereid waren opnieuw een woning toe te wijzen. Ook de stigmatiserende werking deed twijfel ontstaan over het nut van dit beleid.
In de jaren zestig verdween de belangstelling voor onaangepaste gezinnen. Voorheen onomstreden normen en waarden stonden ter discussie. Bovendien werd afwijkend gedrag niet langer gezien als een afwijking van het individu, maar de oorzaak was de maatschappij die niet genoeg kansen bood (Dercksen en Verplancke, 1987).
Het maatschappelijk werk bij woningcorporaties verdween derhalve. Echter, in de jaren tachtig, keerde het normbesef weer terug en verminderde de tolerantie ten aanzien van afwijkend gedrag. Bij verschillende corporaties werden in die periode weer woonmaatschappelijk werkers aangesteld (Kempen en van Velzen, 1988).

Burenoverlast is een zeer subjectief verschijnsel; wat de één als overlast ervaart, stoort een ander niet. Dit heeft te maken met verschil in waarden en normen. In de huidige pluriforme samenleving, die verschillende culturen herbergt met elk eigen waarden en normen ten aanzien van wonen, is men steeds minder geneigd sociale controle uit te oefenen. Ook de toenemende individualiteit is hier debet aan (SEV, 1989).
Een groot deel van de bevolking wil graag wonen tussen mensen met normen, waarden en opvattingen die niet te veel afwijken van de eigen normen en waarden. Veel buurten hebben dan ook een homogene bevolkingssamenstelling, ondanks pogingen van de overheid om vanwege het maatschappelijk belang juist heterogene buurten te bevorderen (Grunfeld, 1978; Kok, 1982).

Aard en omvang van het probleem

Uit het onderzoek blijkt burenoverlast een probleem te zijn waar bijna alle woningcorporaties mee te maken hebben. Slechts een achtste zegt géén klachten over burenoverlast te ontvangen. Een zevende blijkt jaarlijks meer dan 100 klachten te ontvangen. Bijna alle corporaties (93,9%) zeggen in hoofdzaak klachten over geluidsoverlast te ontvangen. Daarnaast is bij ruim de helft (60,4%) rommel en vervuiling een veel voorkomende klacht.
Bij tweederde van de sociale verhuurders die met burenoverlast te maken hebben, gaat het om minder dan 1% van de huurders die overlast veroorzaken. Een achtste van de corporaties schat dit percentage hoger in, namelijk 2% of meer.
Hoeveel tijd besteden corporaties aan burenoverlast?
Bij 25,3% houden één of meerdere medewerkers zich 4 tot 20 uur per week bezig met de problematiek. Bij 9,0% van de corporaties neemt overlast zelfs meer dan een halve week in beslag.
Het aantal klachten dat een corporatie ontvangt, hangt samen met de grootte van de gemeente waar de corporatie werkzaam is. Corporaties die hun werkterrein hebben in de grootste plaatsen (meer dan 75.000 inwoners) ontvangen per 1000 woningen gemiddeld drie keer zoveel klachten over burenoverlast dan hun collega's die woningen verhuren in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

Burenoverlast blijkt een complex probleem te zijn: volgens een groot deel van alle corporaties ontstaan of escaleren overlastsituaties door de mentaliteit en/of door psychische problemen van veroorzakers (respectievelijk 83,8% en 50,3%). Eveneens veel corporaties veronderstellen dat overlast het gevolg is van het botsen van verschillende leefstijlen (64,7%). Bijna de helft is van mening dat technische aspecten (o.a. slechte geluidsisolatie) een belangrijke rol spelen (46,7%). Een onvoldoende sociaal beheer (waaronder een onzorgvuldig toewijzingsbeleid) wordt door heel weinig corporaties als oorzaak van overlast aangewezen (14,1%).

De aanpak: van belang maar problematisch

Corporaties zijn wettelijk verplicht hun huurders 'het rustig woongenot' te verschaffen (Gooszen-Boelens, 1988). In artikel 1596 BW worden huurders bovendien verplicht om het gehuurde als een 'goed huisvader' te gebruiken. Deze twee artikelen openen voor corporaties de weg om burenoverlast middels juridische stappen aan te pakken. Daarnaast heeft een corporatie bedrijfseconomisch gezien belang bij de aanpak van overlastproblemen. Goede verhuurbaarheid, als gevolg van een goed woon- en leefklimaat, betekent een lagere mutatiegraad, en dus een besparing van financiële middelen (minder huurderving, minder mutatie-onderhoud).
De aanpak van burenoverlast is echter problematisch. Knelpunten die sociale verhuurders ondervinden zijn vooral de tijd die gemoeid is met het oplossen van overlast en het externe overleg dat gevoerd moet worden met hulp- en/of dienstverlenende instanties. Dit benadrukt ons inziens nog eens dat burenoverlast niet alleen een woonprobleem is, maar vaak samenhangt met allerlei maatschappelijke en sociale problemen. Er wordt vooral samengewerkt met politie, maatschappelijk werk, gemeente en sociale dienst. De familie van de veroorzaker wordt er eveneens regelmatig bij betrokken. Een dergelijke samenwerking kost de nodige tijd en verloopt niet altijd even soepel, gezien de wens van corporaties voor een betere samenwerking.

Maatregelen door corporaties

Slechts een derde van de corporaties die met klachten omtrent burenoverlast wordt geconfronteerd, heeft beleid ten aanzien van overlast vastgelegd in een plan van aanpak voor overlastproblemen. Dit zijn vooral de corporaties die veel klachten krijgen. Andere corporaties nemen in geval van overlast maatregelen op ad-hoc-basis.
Een enkele corporatie bedenkt een originele manier om de overlast te verminderen. Door voorwaarden te stellen aan binnenkomende klachten probeert ruim drie kwart van de corporaties op voorhand overlast van laster en discriminatie te onderscheiden. De meest gestelde voorwaarde (door 60 procent van de corporaties genoemd) is dat bewoners onderling geprobeerd moeten hebben een oplossing voor het probleem te zoeken. Aangifte doen bij de politie wordt relatief weinig, bij één op de vijf sociale verhuurders, geëist. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de mate waarin maatregelen door corporaties worden genomen.

Als een woningcorporatie tot actie overgaat, zijn 'vriendelijke' maatregelen de meest voor de hand liggende. Deze zijn gericht op een verbetering binnen de bestaande situatie. Door middel van een gesprek of een brief probeert het merendeel van de

corporaties oplossingen aan te dragen of de attitude van bewoners te veranderen.

Tabel 1 Maatregelen om overlastsituaties op te lossen naar percentage corporaties dat deze maatregelen jaarlijks treft.

Maatregelen	corporaties (%)	n
Gesprek met veroorzaker	88,3	332
Brief sturen aan veroorzaker	81,4	332
Juridische procedure voeren	47,9	246
Gesprek tezamen voeren	41,7	247
Andere woning aan slachtoffer aanbieden	41,7	332
Andere woning aan veroorzaker aanbieden	26,2	332

Een gesprek waarbij beide partijen, zowel de veroorzaker als het slachtoffer, aanwezig zijn, levert naar verwachting van de corporaties het meeste succes op. Dergelijke gesprekken worden echter door aanzienlijk minder woningcorporaties ondernomen. Sociale verhuurders wijten dit aan de bereidheid van overlastveroorzakers en hun slachtoffers om mee te werken. De corporaties met ervaring in deze gesprekken zijn echter veel positiever over de medewerking dan corporaties zonder ervaring.

Indien een 'vriendelijke' aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt, rest een corporatie een harde aanpak. Het betreft maatregelen die gericht zijn op verhuizing van één van de partijen: een andere woning aanbieden of een juridische procedure starten. Het aanbieden van een woning aan de veroorzaker van de overlast scoort het laagst. Het komt bij meer woningcorporaties voor dat het slachtoffer andere woonruimte wordt aangeboden, hoewel verhuizing van de veroorzaker méér voor de hand zou moeten liggen. Voor dit laatste ontbreekt in veel gevallen de medewerking van de veroorzaker.
De helft van de corporaties heeft één of meerdere malen een juridische procedure gevoerd om overlast te verhelpen. Uit de jurisprudentie blijkt dat corporaties, evenals slachtoffers, op een of andere manier pogingen moeten hebben ondernomen de situatie via een andere weg op te lossen, wil een procedure kans van slagen hebben (Gooszen-Boelens, 1988). Een juridische procedure verloopt desondanks vaak moeizaam. Er is veel tijd mee gemoeid, de bewijslast is moeilijk en weinig omwonenden blijken bereid te zijn in een rechtszaak te getuigen.
Dit zijn tevens redenen voor corporaties om ondanks ernstige overlast geen juridische procedure te starten.

Ruim tachtig procent van alle geënquêteerde sociale verhuurders is van mening dat het uitplaatsen van hardnekkige overlastveroorzakers gemakkelijker zou moeten zijn. Daarnaast is men van mening dat er andere juridische mogelijkheden zouden moeten zijn. Tussen de eerste poging om tot een oplossing te komen, het gesprek, en de laatste, de juridische procedure, bestaat een groot gat. Corporaties opperen daarom mogelijkheden als het geven van boetes, snellere huisuitzetting en het uitbreiden van politiebevoegdheden.
Veel juridische procedures, 7 van de 10, leiden tot uitplaatsing van de overlastver-

oorzaker. De helft van de corporaties zien dit als een verschuiving van het probleem omdat de veroorzaker elders weer een woning wordt aangeboden. Ook met het oog hierop zouden aanvullende juridische maatregelen mogelijk moeten zijn.

Uitplaatsing en dan ....

Huurders hebben de plicht zich als een 'goed huisvader' te gedragen. Aan de andere kant worden sociale verhuurders geacht diegenen te huisvesten die moeilijkheden ondervinden op de woningmarkt (art. 15 en 16 BTIV). Geldt dit laatste ook voor bewoners die wegens burenoverlast (elders) zijn uitgeplaatst of nemen corporaties dit risico niet?
Van de corporaties die hier mee te maken hebben gehad, geeft slechts elf procent ex-overlastveroorzakers zondermeer een nieuwe kans.
Een achtste (12,7%) wijst een woning toe onder bepaalde voorwaarden, zoals begeleiding door een hulpverlenende instantie en/of het in het huurcontract opnemen van bijzondere bepalingen, oftewel, voorwaarden voor het gedrag van de betreffende bewoner. Dergelijke bepalingen kunnen in een reeds bestaande huurovereenkomst worden opgenomen, mits de huurder het hiermee eens is.
Zo'n zeventig procent van de sociale verhuurders wijst bij uitplaatsing doorgaans géén andere woning toe. Wordt aan sociale verhuurders een fictieve situatie voorgelegd, dan blijkt een lager percentage géén andere woning toe te wijzen.
In de enquête is aan corporaties een situatie voorgelegd, waarin sprake is van een onverbeterlijke overlastveroorzaker, wiens gedrag waarschijnlijk niet zal veranderen. (Er is geen andere verhuurder in de gemeente die een woning kan aanbieden). In dit geval zou ruim de helft van de corporaties géén woning aanbieden. Wellicht heeft de sociale wenselijkheid een rol gespeeld bij de beantwoording van de vragen.
Verder ziet een negende van de sociale verhuurders in de fictieve situatie het toewijzen van een sobere, eventueel vrijstaande woning als beste oplossing. Dit betreft de 'degradatiewoning'; een woning met een minimum aan comfort en, om wanbetaling te voorkomen, directe betaling van gas, water en licht door middel van een muntjessysteem. De woningen zouden buiten de bebouwde kom moeten liggen en van vandalismebestendige kwaliteit moeten zijn (SEV, 1989).
Het concentreren van overlastveroorzakers wordt door een beperkt aantal corporaties (5,6%) als ideale oplossing voor de voorgelegde situatie gezien.
In de praktijk echter, heeft 20% van de corporaties, die met uitgeplaatste bewoners te maken hebben gehad, een woning in een buurt of complex met meerdere overlastveroorzakers toegewezen. Slechts een kwart van de corporaties die hiermee te maken hebben gehad, wijst willekeurig een woning toe.

Het voorkomen van overlast

Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen', is in het onderzoek tevens aandacht besteed aan preventieve maatregelen. Huismeesters vervullen een belangrijke taak bij de preventie van overlast: 95% vindt dat huismeesters een bijdrage leveren aan het voorkomen van overlast. Belangrijke taken in dit verband zijn: rapportage naar de corporatie, controle op huisregels en het voeren van gesprekken met veroorzakers en slachtoffers. Een andere preventieve maatregel is het voeren van plaat-

singsbeleid. Hiermee wordt bedoeld: het vinden en inpassen van nieuwe bewoners, waarmee een optimale afstemming tussen woningzoekenden en sociale woonomgeving wordt beoogd (NWR, 1989).
Heel veel corporaties blijken reeds zorgvuldig toe te wijzen: bijna driekwart van alle corporaties wijst wel eens toe naar woongedrag c.q. leefstijl en een derde let bij de toewijzing van een woning wel eens op nationaliteit.
Tevens zijn er juridische middelen waar een preventieve werking vanuit gaat ten aanzien van overlast. Iets meer dan de helft van de corporaties gebruikt een huurcontract met een anti-overlastbeding. Dit is een schriftelijk verbod op overlast, opgenomen in het (standaard)huurcontract. Ontbinding van de huurovereenkomst is in geval van overlast aanzienlijk eenvoudiger, omdat er dan sprake is van overtreding van een contractuele bepaling en de veroorzaker dus wanprestatie pleegt ten opzichte van de verhuurder (Gooszen-Boelens, 1988).
Veertig procent van alle corporaties kent een preventieve werking toe aan een anti-overlastbeding. Bovendien is een even groot deel van de sociale verhuurders van mening dat een juridische procedure, door een dergelijk beding, meer kans van slagen heeft. Een ander effect is dat slachtoffers overlast vaker melden (door 37,4% van de corporaties genoemd). Hierdoor kan eerder geworden ingegrepen en is de kans op escalatie van de problemen kleiner. Van een bijzondere bepaling, gericht op een specifieke huurder, gaat eveneens een preventieve werking uit.
Andere door corporaties genoemde, preventieve maatregelen, zijn technische maatregelen, zoals geluidsisolatie. Verder wordt meer aandacht voor de woonomgeving en de indeling ervan (kleinere, meer gevarieerde woonblokken) als suggestie gedaan. Voorts zijn kennismakingsgesprekken en complex- of buurtfeesten voorbeelden van preventieve maatregelen op het gebied van leefbaarheid.
Verschillende corporaties geven aan, in verband met overlastproblematiek voorlichting te geven, via bijvoorbeeld buurtkranten van bewonerscommissies.

Conclusies

Burenoverlast, vooral geluidsoverlast, is een probleem waar bijna alle corporaties mee te maken hebben. De problematiek blijkt zeer complex te zijn.
Grofweg kan gesteld worden dat er méér corporaties zijn die 'vriendelijke' maatregelen treffen, dan corporaties die middels 'hardere' maatregelen overlast willen oplossen. De 'vriendelijke' maatregelen liggen immers het meest voor de hand, zijn het minst ingrijpend voor de betrokken bewoners en zijn relatief eenvoudig te realiseren. Medewerking van bewoners is hierbij echter altijd vereist.
Van de 'harde' maatregelen wordt het voeren van een juridische procedure door het grootste aantal corporaties toegepast. Aangezien dit doorgaans het laatste middel zal zijn dat door een corporatie wordt aangewend, heeft een groot aantal corporaties dus met ernstige, voortdurende overlastsituaties te maken gehad, die niet door ander maatregelen op te lossen waren. Knelpunten hierbij zijn de tijd, de geringe bereidheid van omwonenden om te getuigen en de bewijslast.
Het blijkt dat veel corporaties belang hechten aan het voorkomen van een nieuwe overlastsituatie, nadat een overlastveroorzaker is uitgeplaatst. Weinig corporaties zijn geneigd de betreffende veroorzaker een nieuwe kans te geven. Indien wèl een andere woning wordt toegewezen, lijkt zowel spreiden als concentreren ons niet wenselijk.

In beide gevallen bestaat de kans dat het hele huishouden van de overlastveroorzaker, min of meer blijvend, een etiket opgeplakt krijgt. Zolang de consequenties van concentreren of spreiden niet duidelijk zijn, moeten ons inziens, de gangbare woningtoewijzingsregels worden toegepast.
Het is voor het eerst dat een dergelijk, groot, onderzoek naar burenoverlast onder corporaties is verricht. Het onderzoek is daarom inventariserend van aard: slechts de belangrijkste aspecten konden onderzocht worden. In een vervolg onderzoek zou nader ingegaan kunnen worden op: de mogelijkheden voor aanvullende juridische maatregelen, de wijze waarop bewoners betrokken kunnen worden bij de aanpak van overlast door corporaties.

Summary
Almost all housing co-operatives are confronted with cases of nuisance caused by neighbours, especially with noise abuse. The issue appears to be very complex. Inconsiderate behavior among neighbours is not only a 'housing problem', but is connected to social as well as society problems. Measures taken by housing co-operatives are divided in 'friendly' and 'harsh' measures. The 'friendly' measures include conversations with and letters to occupants; the 'harsh' measures include offering another dwelling to either victim or victimizer, and initiating lawsuits.
The number of co-operatives stating that they are taking 'friendly' measures, is higher than those taking 'harsh' measures, the former being less radical and easier to initiate. Occupants however, have to be willing to co-operate. Regarding the 'harsh' measures, more co-operatives opt to undertake legal proceedings than to offer another dwelling to occupants. As undertaking legal proceedings is a measure that will only be taken in cases of serious, continual nuisance, a high number of housing-co-operatives is confronted with cases of endured immeasurable nuisance. Many co-operatives place high priority on preventing a subsequent abusive situation after outplacement of the victimizer. Few co-operatives are inclined to give the victimizer a second chance.

Literatuurlijst

Dercksen, A. en L. Verplancke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914 - 1970.* 1987, Utrecht.
Gooszen-Boelens, B.H.W., *Overlast in woonsituaties.* Einddoctoraalscriptie in het kader van afstudeerrichting privaatrecht. 1988, RUU Wetenschapswinkel Rechten, Utrecht.
Grunfeld, F., *Eenheid en verscheidenheid: de mensen en hun woonmilieu.* In: Handboek bouwen en wonen, Studenteneditie, 1978, 's-Gravenhage.
Kempen, drs. B.G.A. en N. van Velzen, *Werken aan wonen, 75 jaar Nationale Woningraad.* 1988, Almere.
Klijn, E.H. en H.M. Koolma (red.), *De naoorlogse woningvoorraad onderzocht. Een trend en programmeringsstudie.* 1987, Delftse Universitaire Pers, Delft.
Kok, J.B., *Sleutelen aan de stedelijke bevolkingssamenstelling.* Doctoraalscriptie planologie/sociale geografie. 1982, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
Nationale Woningraad, *Plaatsingsbeleid.* In: Woningraad Extra, 1989, nr. 48, Almere.
Regt, A. de, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870 - 1940.* 1984, Amsterdam.
Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV), *Burenoverlast van taboe naar beleid.* 1989, Rotterdam.