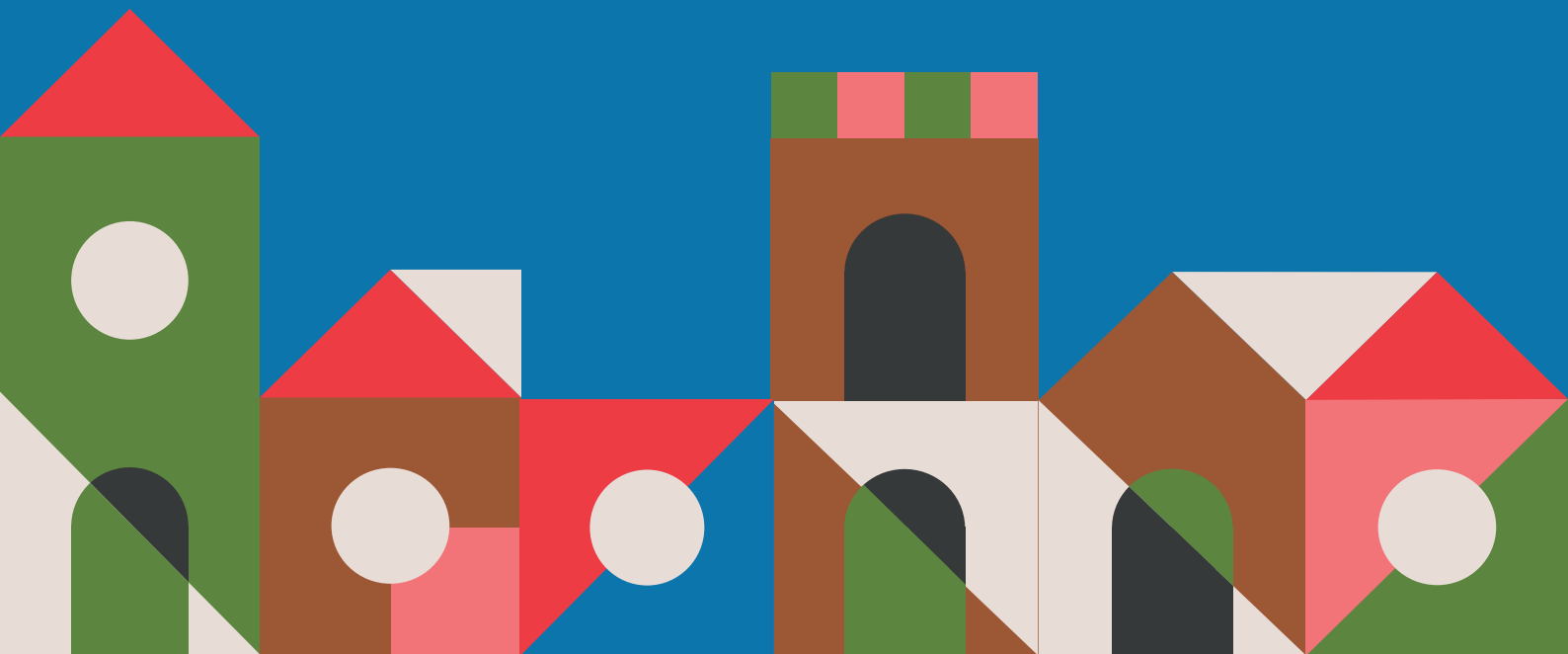


De woningcorporatie als essentiële schakel om woonoverlast door discriminatie tegen te gaan.



Design door Bram van Baal

Auteur: Bram van Baal
Studentennummer: 418252
Hogeschool: Saxion Enschede
Opleiding: HBO-Rechten
Eerste lezer: mr. A.V. Brunnekeef
Enschede, 7 juni 2019



Lijst van afkortingen

ADV	Antidiscriminatievoorziening
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
BBSH	Besluit beheer sociale huursector
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
DAEB	Diensten van algemeen economisch belang
HOF	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
HW	Huurwet
GW	Grondwet
LHBT	Lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender
OM	Openbaar Ministerie
SR	Wetboek van Strafrecht
WGA	Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen
WCRM	Wet College voor de Rechten van de Mens
WW	Woningwet

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'De woningcorporatie als essentiële schakel om woonoverlast door discriminatie tegen te gaan'. Ik heb onderzoek gedaan naar de juridische mogelijkheden van woningcorporaties om bij te dragen aan de aanpak van woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Artikel 1 Overijssel. De scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten aan Saxion Hogeschool te Enschede. Van februari 2019 tot en met juni 2019 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven van de scriptie.

Samen met mijn opdrachtgever, Marten Verheijen, heb ik de onderzoeksvraag voor deze scriptie geformuleerd. Na uitvoerig onderzoek heb ik de onderzoeksvraag kunnen beantwoorden. Tijdens dit onderzoek stonden mijn opdrachtgever, en de begeleiders vanuit mijn opleiding, Jan Keizer, Anne Veerle Brunnekreef en Frank Diepenmaat voor mij klaar. Zij hebben mijn vragen beantwoord, waardoor ik verder kon met mijn onderzoek. Bij dezen wil ik graag mijn begeleiders bedanken voor de begeleiding en hun ondersteuning tijdens dit traject, in het bijzonder tijdens het maken van een plan van aanpak.

Daarnaast wil ik alle geïnterviewden bedanken die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Zonder de medewerking van woningcorporaties had ik dit onderzoek nooit kunnen voltooien.

Tot slot wil ik mijn vrienden, ouders en mijn vriend in het bijzonder bedanken. Hun motivatie en hulp hebben mij enorm geholpen om deze scriptie tot een goed einde te brengen en op tijd te kunnen inleveren. Ik hoop dat eenieder die dit onderzoek leest hier net zoveel van leert als dat ik de afgelopen maanden heb geleerd.

Ik wens u allen heel veel leesplezier.

Bram van Baal
Enschede, 7 juni 2019

Samenvatting

Artikel 1 Overijssel is de antidiscriminatievoorziening voor Overijssel en heeft regelmatig te maken met klachten over woonoverlast waarbij discriminatie een belangrijke factor is. In de praktijk blijkt volgens Artikel 1 Overijssel echter dat woningcorporaties zich vaak passief opstellen en nauwelijks meewerken om het probleem te verhelpen. Daarnaast merkt Artikel 1 Overijssel dat het voor woningcorporaties vaak onduidelijk is wat hun juridische mogelijkheden zijn om de overlast door een discriminerende huurder te beëindigen.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen wat woningcorporaties in Overijssel op dit moment doen aan woonoverlast door discriminatie en wat hun juridische mogelijkheden zijn. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: 'Welke juridische mogelijkheden heeft een woningcorporatie om bij te dragen aan de aanpak van woonoverlast door een huurder die zijn of haar buren discrimineert en welke werkwijze hanteren woningcorporaties in Overijssel op dit moment?'.

Om een antwoord te krijgen op deze onderzoeksvraag is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst is literatuuronderzoek gedaan naar de juridische standpunten ten aanzien van woonoverlast door discriminatie, naar het huurrecht en naar de manier waarop woonoverlast door discriminatie gekwalificeerd kan worden. Daarnaast is gesproken met klachtbehandelaars van drie antidiscriminatievoorzieningen in Nederland en met woningcorporaties zelf om een helder beeld te krijgen van de huidige werkwijze van woningcorporaties.

Uit de antwoorden van woningcorporaties blijkt dat ze grote moeite hebben met het (h)erkennen van woonoverlast door discriminatie. Dit heeft vooral te maken met een gebrek aan expertise ten aanzien van discriminatie en manieren om hiermee om te gaan. Geen van de onderzochte woningcorporaties volgt een aparte procedure wanneer sprake is van woonoverlast door discriminatie. Op grond van art. 7 van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) heeft een woningcorporatie de juridische verplichting om zorg te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Daarnaast moet de klacht door de woningcorporatie zo behandeld worden, dat het aspect discriminatie voldoende aan bod komt. Discriminatie mag niet schuilgaan onder de algemene noemer 'overlast'.

Op basis hiervan wordt aanbevolen te werken aan de expertise en bewustwording van woonoverlast door discriminatie. Woningcorporaties hebben daarnaast verschillende mogelijkheden om woonoverlast door discriminatie te voorkomen en te bestrijden, die vaak niet worden gebruikt. Ter preventie van woonoverlast door discriminatie kan een woningcorporatie specifiek in de algemene voorwaarden discriminatie benoemen en ook werken aan bewustwording onder huurders door een lijst met rechten en plichten te verstrekken.

Woningcorporaties kunnen waarschuwingen geven en buurtbemiddeling inzetten. Wanneer dit niet werkt kan worden overgegaan op de vrijwillige gedragsaanwijzing, een vorm van gebod of verbod voor een huurder waar hij of zij zich aan dient te houden. Het is een middel dat zich tussen bemiddeling en ontbinding bevindt. Wanneer buurtbemiddeling ook niet werkt, kan de kantonrechter worden verzocht primair uithuiszetting en subsidiair een verplichte gedragsaanwijzing op te leggen.

Inhoud

1: Inleiding	6
§1.1 Aanleiding	6
§1.2 Organisatie	6
§1.3 Doelstelling	7
§1.4 Probleemstelling	7
§1.5 Onderzoeksvragen	7
§1.6 Afbakening	8
§1.7 Onderzoeksmethoden	8
2: Juridische kwalificatie van woonoverlast door discriminatie	9
§2.1 Inleiding	9
§2.2 Discriminatie	9
§2.3 Woonoverlast	14
§2.4 Woonoverlast door discriminatie	16
§2.5 Deelconclusie	18
3: Ervaringen en beleid	19
§3.1 Inleiding	19
§3.2 Woningcorporaties	19
§3.3 Preventie en screening	21
§3.4 Klachtbehandeling en onderzoek	23
§3.5 Klachtenbehandeling van discriminatie	25
§3.7 Deelconclusie	28
4: Juridische mogelijkheden	29
§4.1 Inleiding	29
§4.2 Herken woonoverlast door discriminatie	29
§4.3 Voorkomen is beter dan genezen	31
§4.4 Onderzoek het aspect discriminatie	33
§4.5 Gebruik de gedragsaanwijzing	35
§4.6 Uithuiszetting	37
§4.7 Deelconclusie	39
5: Conclusie	40
Literatuurlijst	41
Bijlagen	43
Bijlage I: Interview Woningcorporatie de Woonplaats	43
Bijlage II: Interview Woonstichting Tubbergen	45
Bijlage III: Interview Anonieme woningcorporatie	48
Bijlage IV: Interview Woningstichting SWZ	50
Bijlage V: Verslag reacties antidiscriminatievoorzieningen	52
Bijlage VI: Reactie Aedes	53
Bijlage VII: Vragenlijsten interviews	54

1: Inleiding

§1.1 Aanleiding

“Kruipen over de galerij van mijn flat om veilig thuis te komen, dat heb ik de afgelopen jaren gedaan om ervoor te zorgen dat mijn buurtbewoners niet wisten dat ik thuis was. Ik heb namelijk dagelijks te maken met bedreigingen en uitschelden tot aan mijn voordeur.”¹ Zo beschrijft een slachtoffer van woonoverlast door discriminatie zijn situatie. Bedreigingen en discriminatie in de directe omgeving van de woning heeft meer impact dan een ervaring elders. In sommige gevallen blijkt dat een woningcorporatie zich niet inspant om deze soort woonoverlast te stoppen.² De langdurige en continue karakter van woonoverlast door discriminatie maakt dat deze vorm van discriminatie extra traumatiserend kan zijn voor het slachtoffer.³

Artikel 1 Overijssel is de antidiscriminatievoorziening voor Overijssel en heeft regelmatig te maken met klachten over woonoverlast waarbij discriminatie een belangrijke factor is. Er is sprake van woonoverlast als een bewoner zich zo gedraagt waardoor het woongenot van omwonenden verstoord wordt.⁴ Dit zijn bijvoorbeeld pesterijen van burens of vanuit conflicten waarbij actief wordt gediscrimineerd. De pesterijen kunnen zodanige vormen aannemen dat een homoseksueel koppel of personen met een donkere huidskleur uit de buurt vertrekken.

Vaak zijn deze klachten afkomstig van individuele personen (huurders) die in een huis wonen van een woningcorporatie (de verhuurder). In de praktijk blijkt volgens Artikel 1 Overijssel dat woningcorporaties zich vaak passief opstellen en nauwelijks meewerken om het probleem te verhelpen. Daarnaast merkt Artikel 1 Overijssel dat het voor woningcorporaties vaak onduidelijk is wat hun juridische mogelijkheden zijn om de overlast door een discriminerende huurder te beëindigen.

Het probleem

Het is voor Artikel 1 Overijssel onduidelijk wat het juridisch kader is rondom woonoverlast door discriminatie en welke juridische mogelijkheden een woningcorporatie heeft om de overlast van een huurder die zijn of haar burens discrimineert te beëindigen. Daarom heeft Artikel 1 Overijssel de onderzoeker gevraagd om een duidelijk juridisch kader op te stellen met de mogelijkheden die woningcorporaties hebben om de overlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert tegen te gaan.

§1.2 Organisatie

Gemeenten zijn op grond van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) verplicht hun inwoners toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening. Het doel van de wet is om ervoor te zorgen dat burgers laagdrempelige toegang hebben tot bijstand wanneer zij zich gediscrimineerd voelen. In de wet is niet geregeld hoe gemeenten een antidiscriminatievoorziening inrichten. De wet vereist wel van gemeenten dat de antidiscriminatievoorziening onafhankelijk en deskundig is en dicht bij de burger staat.

Omdat het inrichten van een antidiscriminatievoorziening per gemeente te tijdrovend en niet efficiënt zou zijn, is voor 24 gemeenten in Overijssel één bureau aangesteld als antidiscriminatievoorziening: Artikel 1

¹ Witte & Moors 2014. p. 38.

² CRM 8 december 2010, 2010-179; CRM 1 mei 2014, 2014-53.

³ Witte & Moors 2014. p. 50.

⁴ Platform Woonoverlast 2019, <https://www.platformwoonoverlast.nl> (zoek op woonoverlast).

Overijssel. Dit bureau adviseert en ondersteunt individuele personen en organisaties kosteloos bij gevallen van discriminatie. De voornaamste discriminatiegronden die Artikel 1 Overijssel tegenkomt zijn afkomst, geloofsovertuiging, seksuele gerichtheid en leeftijd.

Een van de meest voorkomende maatschappelijke terreinen waarover discriminatie bij Artikel 1 Overijssel gemeld wordt is woonoverlast door discriminatie. Artikel 1 Overijssel kan ondersteuning bieden in de juridische procedure, bijvoorbeeld indien een uitspraak van het College voor de Rechten van de Mens gevraagd wordt.

Vaak wordt gedacht dat het melden van discriminatie het best bij de politie kan, maar lang niet alle gevallen van discriminatie zijn geschikt voor aangifte bij de politie. Ook is het vragen van een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens niet in alle gevallen mogelijk.

Een antidiscriminatievoorziening kan de meeste klachten goed op te lossen door middel advies of bemiddeling tussen partijen. Wanneer blijkt dat advies onvoldoende is of dat bemiddeling niet mogelijk is, kan het bureau de vervolgstappen bepalen en het slachtoffer goed begeleiden.

§1.3 Doelstelling

In dit onderzoek is omschreven wat woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert inhoudt. Daarnaast is het juridisch kader omschreven, waaruit duidelijk wordt hoe woonoverlast door discriminatie juridisch kan worden gekwalificeerd, welke wetgeving hierbij van toepassing is en welke juridische maatregelen een woningcorporatie kan treffen tegen een huurder die zijn burens discrimineert om de door hem of haar veroorzaakte overlast te beëindigen.

Uit dit onderzoeksrapport blijkt welke werkwijze woningcorporaties op dit moment hanteren, hoe ze volgens het geldend recht de woonoverlast van een discriminerende huurder kunnen beëindigen en hoe ze het slachtoffer kunnen beschermen. Artikel 1 Overijssel heeft belang bij het onderzoek, aangezien de organisatie op deze manier kan toetsen of woningcorporaties handelen in overeenstemming met hun verplichtingen en of zij woningcorporaties kunnen aanspreken op hun verplichtingen.⁵ Daarnaast zijn woningcorporaties en huurders belanghebbenden van het onderzoek. Woningcorporaties kunnen de aanbevelingen direct toepassen en huurders die last hebben van woonoverlast door discriminatie hebben daar profijt van.

§1.4 Probleemstelling

Welke juridische mogelijkheden heeft een woningcorporatie om bij te dragen aan de aanpak van woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert en welke werkwijze hanteren woningcorporaties in Overijssel op dit moment?

§1.5 Onderzoeksvragen

Aan de hand van de probleemstelling zijn drie onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat houdt woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert in en hoe wordt dit juridisch gekwalificeerd?
2. Welk beleid hanteren woningcorporaties in Overijssel om woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert te beëindigen?
3. Welke juridische maatregelen kan een woningcorporatie treffen tegen een huurder die zijn of haar burens discrimineert om de door hem veroorzaakte overlast te beëindigen?

⁵ Van Schaaijk 2015, p. 72.

§1.6 Afbakening

Dit onderzoek heeft een beperkte omvang. Hierom wordt een deel van de wettelijke bepalingen omtrent het huurrecht en discriminatie niet behandeld. Het centrale element van het onderzoek wordt gevormd door het juridisch kader omtrent de maatregelen die een woningcorporatie kan treffen tegen een discriminerende huurder om de door hem veroorzaakte overlast te beëindigen. Alleen woonoverlast door discriminatie wordt bekeken. Ook wordt alleen aandacht besteed aan de juridische mogelijkheden van een woningcorporatie om de woonoverlast tegen te gaan. Een analyse van de juridische mogelijkheden van andere stakeholders, bijvoorbeeld de politie en de gemeente, wordt achterwege gelaten. Tot slot wordt niet gekeken naar woonoverlast door discriminatie waarbij een woningcorporatie niet betrokken is, bijvoorbeeld bij gevallen waarin beide bewoners een koophuis bezitten.

§1.7 Onderzoeksmethoden

Analysekader

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Bij dit onderzoek staan geen cijfermatige data centraal, maar het begrijpen van een verschijnsel in de sociale werkelijkheid. Hierdoor is het moeilijk om de onderzoeksresultaten te generaliseren of te controleren.

Er wordt gebruikgemaakt van een literatuuronderzoek en van interviews. Er is gekozen voor literatuuronderzoek te doen om meer inzicht te krijgen in het juridisch kader omtrent discriminatie en het huurrecht. De resultaten uit de interviews kunnen inzicht geven in de manier waarop woningcorporaties in de praktijk omgaan met een huurder die overlast veroorzaakt door zijn burens te discrimineren.

Dataverzamelmethode

Voor het onderzoek zijn drie methoden gehanteerd. Naast literatuuronderzoek, dat vooral betrekking heeft op deelvraag 1 en 3, zijn interviews afgenomen bij klachtbehandelaars van drie antidiscriminatievoorzieningen in Nederland om een beeld te krijgen van de mate waarin zij te maken hebben met woningcorporaties die (on)voldoende optreden wanneer sprake is van woonoverlast door discriminatie. Ook zijn interviews afgenomen bij vier woningcorporaties in Overijssel. Aan de hand van de resultaten van de interviews is deelvraag 2 beantwoord.

Er is gekozen voor het open interview, omdat zo ruimte is voor input van de respondent. Wel is van tevoren een vragenlijst opgesteld, die bestaat uit open en gesloten vragen. De onderzoeker heeft de interviews persoonlijk afgenomen om de nuances van de verschillende situaties beter te begrijpen. De interviews zijn na afname uitgewerkt en naar de geïnterviewden gestuurd. De geïnterviewden hebben hierdoor de kans gekregen om nogmaals naar hun antwoorden te kijken en om eventueel nog aanvullingen of opmerkingen door te geven.

Betrouwbaarheid en validiteit

Er bestaat een onderscheid tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de logica van de argumentatie in het onderzoek. De externe validiteit heeft betrekking op de vraag of de onderzoeksresultaten ook van toepassing zijn op andere, vergelijkbare situaties. De interne validiteit is in dit onderzoek gewaarborgd, omdat gebruik wordt gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Verschillende soorten woningcorporaties hebben meegewerkt aan het onderzoek, hierdoor is de externe validiteit gewaarborgd. Daarnaast hebben verschillende antidiscriminatievoorzieningen meegewerkt aan het onderzoek.⁶

⁶ Van Schaaijk 2015 p. 94-97.

2: Juridische kwalificatie van woonoverlast door discriminatie

§2.1 Inleiding

Eeuwenlang lagen de geboorte- en sterfplaatsen van mensen min of meer vast. Steden werden nog niet gepland en de mogelijkheden om ver te reizen waren beperkt. Sinds ongeveer honderd jaar is dit niet meer het geval. Mensen verlaten het platteland om in stedelijke gebieden te gaan wonen en door de toegenomen migratie wonen mensen met uiteenlopende culturele achtergronden dicht bij elkaar.

Het sociaal-culturele landschap van Nederland kent een grote verscheidenheid. Zo is homoseksualiteit een onderdeel van de Nederlandse samenleving, evenals heteroseksualiteit. Ook heeft Nederland inwoners met verschillende huidskleuren en religieuze opvattingen. Deze verschillende groepen personen wonen vaak dicht op elkaar, waardoor frictie tussen verschillende culturen kan ontstaan.

Zo is 'woonoverlast' een groot probleem onder veel bewoners van huizen die dicht op elkaar staan. Vaak gaat het hierbij om huizen van een woningcorporatie of woningbouwvereniging. Woonoverlast kan bijvoorbeeld geluid zijn, stank of drugsoverlast. Deze soorten woonoverlast zijn duidelijk te definiëren. Het is echter ook mogelijk dat een huurder zijn of haar burens discrimineert en hierdoor woonoverlast veroorzaakt. Op grond van artikel 1 van de Grondwet is discriminatie op alle gronden verboden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert. Daarbij komt aan bod wanneer iets juridisch als discriminatie kan worden gekwalificeerd en wanneer sprake is van woonoverlast. Daarnaast wordt de impact van woonoverlast door discriminatie besproken en worden de cijfers hieromtrent benoemd.

§2.2 Discriminatie

In deze paragraaf wordt het juridisch kader met betrekking tot discriminatie besproken. Ten eerste wordt discriminatie als grondrecht behandeld. Daarna worden diverse vormen van uitvoeringswetgeving besproken, zoals het strafrecht en de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Uiteindelijk wordt de in dit onderzoek gehanteerde definitie van discriminatie geformuleerd.

Discriminatie is een gevoelig onderwerp, maar komt in Nederland toch vaak voor. Iedereen ervaart discriminatie anders.⁷ Een uitspraak die helemaal niet discriminerend bedoeld is, kan wel opgevat worden als discriminatie. Daarmee gaat het bij discriminatie vaak om het gevolg en niet om de intentie. De gevolgen van discriminatie kunnen schadelijk zijn. Discriminatie kan mensen diep raken en leiden tot gevoelens van somberheid of boosheid.⁸ Mensen die nooit zijn gediscrimineerd kunnen zich vaak moeilijk voorstellen hoe discriminatie voelt.

Wat al dan niet als discriminatie kan worden gekwalificeerd is een aanleiding voor maatschappelijke discussie. Iemand kan discriminatie ervaren, terwijl daar juridisch gezien geen sprake van is. Het tegenovergestelde is ook mogelijk. In sommige gevallen wordt iemand te snel beschuldigd van discriminatie, terwijl hiervan volgens het geldend recht geen sprake is. Dit kan leiden tot devaluatie van

⁷ College voor de Rechten van de Mens 2019, <https://www.mensenrechten.nl/> (zoek op: *discriminatie uitgelegd*).

⁸ Ikram 2016, p. 215.

het begrip discriminatie. Daarom wordt in dit onderzoek alleen de zuiver juridische definitie van discriminatie behandeld, te beginnen met artikel 1 van de Grondwet (Gw):

Artikel 1 Grondwet (Gw):

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.”

Discriminatie als algemeen rechtsbeginsel

Hoewel art. 1 Gw. geldt als grondrecht, is het eerder als algemeen rechtsbeginsel aan te merken. De waarde van dit artikel ligt vooral besloten in de symbolische betekenis. Dit artikel betreft, net als alle grondwetsartikelen, de relatie tussen overheid en burgers. Het verbiedt de overheid om burgers op welke grond dan ook te discrimineren. Het gaat er dan met name om of in gelijke gevallen een vorm van onderscheid bestaat. Ook de wetgever is gehouden aan het gelijkheidsbeginsel, maar toetsing van deze wet door de rechter aan art. 1 Gw is uitgesloten op grond van art. 120 Gw.⁹

Het is vaak moeilijk aan te geven wanneer er sprake is van een ‘gelijk geval’ waarover in art. 1 Gw wordt gesproken. Vaak zijn gevallen die in bepaalde opzichten gelijk zijn in andere opzichten ongelijk. Bovendien veranderen opvattingen over gelijkheid met de tijd, afhankelijk van maatschappelijke omstandigheden en heersende politieke ideeën. Zo mochten personen van het gelijke geslacht tot 2001 niet trouwen. Sindsdien is dit echter wel mogelijk. Dit maakt art. 1 Gw op het eerste oog soms moeilijk juridisch te definiëren.

Het moeilijkst te definiëren begrip in art. 1 Gw is ‘discriminatie’. Bij invoering van art. 1 Gw in 1981 omschreef de regering discriminatie als het maken van onderscheid op grond van eigenschappen of kenmerken van personen die in redelijkheid niet relevant zijn.¹⁰ Het onderscheid moet daarbij betrekking hebben op persoonsgebonden groepskenmerken en daarnaast ook relevant zijn. De opgesomde gronden in art. 1 Gw zijn niet limitatief. Dit verruimt de reikwijdte, maar de definieerbaarheid neemt af.¹¹ In veel gevallen bepalen maatschappelijke overtuigingen wanneer iets als discriminatie kan worden gezien. In 2010 is een initiatiefherzieningsvoorstel ingediend, waarin werd gepoogd handicap en homoseksuele gerichtheid toe te voegen aan art. 1 Gw.¹² Dit initiatiefwetsvoorstel is echter nog niet door de Tweede Kamer in behandeling genomen, omdat het politiek gezien onhaalbaar zou zijn.¹³ Op grond van artikel 1 Gw is ter verduidelijking een reeks andere wetten geformuleerd die de bepaaldheid van de discriminatie verduidelijken en die fungeren als uitvoeringswetgeving.

Artikel 137c Wetboek van Strafrecht (Sr):

“Hij die zich in het openbaar (...) opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.”

⁹ Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut 2018, art. 1 Gw, aant. 1.

¹⁰ Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut 2018, art. 1 Gw, aant. 3.

¹¹ Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut 2018, art. 1 Gw, aant. 4.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32411, 2.

¹³ D66 2019, <https://d66.nl/> (zoek op artikel 1 grondwet).

Discriminatie in het strafrecht

Ook in het Wetboek van Strafrecht is het verbod op discriminatie opgenomen. Art. 137c Sr e.v. verbiedt (het aanzetten tot) discriminatie. Het artikel maakt deel uit van een reeks delicten waarin een specifieke vorm van belediging, te weten discriminatie, strafbaar is gesteld. Daarbij gaat het vooral om het openlijk in diskrediet brengen van een groep mensen. De wet biedt geen precieze definitie van discriminatie, maar uit de delictomschrijving valt op te maken dat het gaat om openbare, opzettelijk beledigende uitlatingen over een groep mensen op grond van hun ras, hun levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun handicap. De opzet om te beledigen hoeft niet te worden aangetoond.¹⁴ De opzet om te beledigen wordt al aangetoond met het feit dat de belediging in het openbaar plaatsvindt.

Wat precies beledigend is, is op te maken uit jurisprudentie. Het gaat erom dat de uitlating de strekking heeft een ander in een ongunstig daglicht te stellen.¹⁵ Om die reden kunnen ludieke opmerkingen niet worden aangemerkt als beledigend.¹⁶

Wanneer aan alle bestanddelen is voldaan, kan maximaal een gevangenisstraf worden opgelegd van een jaar of een geldboete van de derde categorie.

Een voorbeeld van een veroordeling in verband met discriminatie is een casus waarin een woningbouwvereniging een woningbezichtiging organiseert. Er komen gezinnen kijken met verschillende etnische achtergronden. De buurman van de woning ziet dat en begint de gezinnen uit te schelden. Hij roept onder meer: "Ik wil geen buitenlanders, wegwezen apen!", "kankerhoofddoekjes" en "Zwarte aapkinderen, roetmopkinderen en je kinderen zijn dan ook niet veilig."¹⁷

De politierechter acht groepsbelediging en dwang door bedreiging met geweld bewezen, de man wordt veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van één maand.¹⁸

In art. 90quater Sr. is de strafrechtelijke definitie van discriminatie opgenomen. In strafrechtelijke zin is van discriminatie sprake bij ongelijke behandeling, die haar grond of motief vindt in een persoonlijke status waardoor personen of groepen personen van elkaar worden onderscheiden.¹⁹

Artikel 7 Algemene wet gelijke behandeling (AWGB):

“Onderscheid is verboden bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten (...) indien dit geschiedt (...) door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, welzijn, gezondheidszorg, cultuur of onderwijs.”

De Algemene wet gelijke behandeling

De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) geeft uitvoering aan art. 1 Gw. In de AWGB is een rigide stelsel aangehouden. Dit betekent dat een direct onderscheid op de limitatief opgesomde gronden is verboden. Indirect onderscheid is ook verboden, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Indirecte discriminatie is discriminatie waarbij op het eerste gezicht geen onderscheid lijkt te worden gemaakt. Bij directe discriminatie is dit wel het geval. Indirecte discriminatie komt veel vaker voor dan directe discriminatie. Bij indirecte discriminatie is het vaak moeilijker om te kunnen bewijzen dat sprake is

¹⁴ HR 15 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI4739.

¹⁵ HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.

¹⁶ Hof Den Haag 11 februari 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH2481.

¹⁷ Overzicht Discriminatiecijfers Openbaar Ministerie, 2018.

¹⁸ Overzicht Discriminatiecijfers Openbaar Ministerie, 2018.

¹⁹ Van Der Woude, in: T&C Strafrecht 2018, art. 90quater Sr, aant. 2.

van discriminatie. Een voorbeeld van indirecte discriminatie is een bioscoop die honden onvoorwaardelijk niet toelaat. Hierdoor maakt de bioscoop indirect onderscheid op grond van handicap. Mensen met bijvoorbeeld een blindengeleidehond mogen daar niet naar binnen.

Toezicht op naleving

De Commissie gelijke behandeling (CGB), die was ingesteld om toe te zien op naleving van de AWGB, is per 2011 opgeheven en opgevolgd door het College voor de Rechten van de Mens (CRM; het College).²⁰ Het College heeft als taak de mensenrechten te beschermen en toezicht te houden op naleving van de AWGB. Daarmee is het College het eerst aangewezen orgaan om daarover te oordelen op grond van art. 3 van de Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM). Voorts is het College belast met het onderzoek naar klachten op grond van de Algemene wet gelijke behandeling op grond van art. 9-13 WCRM.²¹

Het College voor de Rechten van de Mens oordeelt op grond van de AWGB in individuele gevallen of sprake is van discriminatie. Wanneer discriminatie wordt vermoed, kan het College aan de gelijkebehandelingswetgeving, onder andere de AWGB, toetsen of hiervan inderdaad sprake is.

De oordelen van het College zijn echter niet juridisch bindend. Dit betekent dat het College geen straffen of maatregelen kan opleggen als sprake blijkt te zijn van discriminatie. De ervaring van het College zelf is dat in 80% van de gevallen er wel actie wordt ondernomen. De actie kan uiteenlopen van een excuus tot het wijzigen van beleid van de organisatie. Oordelen van het College worden altijd openbaar gemaakt, waarbij de naam van de organisatie bekend wordt gemaakt. Het College vraagt altijd welke vervolgacties worden ondernomen.²²

Het College is over het algemeen het enige orgaan dat in de praktijk oordeelt over de naleving van de AWGB. Een rechter kan ook oordelen over deze wet, echter is ervaring dat de meeste zaken worden gestart bij het College. Dit betekent dat de meeste jurisprudentie die over deze wet bestaat afkomstig is van het College. Om die reden is een groot deel van de jurisprudentie die is meegenomen in dit onderzoek van het College.

Woningcorporaties en discriminatie

Artikel 7 AWGB verbiedt, in samenhang met artikel 1 AWGB, het maken van onderscheid bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten indien dit geschiedt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Dit betekent dat ook woningcorporaties kunnen worden getoetst aan art. 7 AWGB, aangezien zij betrokken zijn bij volkshuisvesting en een bedrijf uitoefenen. Zo mag een woningcorporatie geen onderscheid maken bij het aannemen van huurders.²³ Echter heeft dit artikel veel meer implicaties en gevolgen dan op het eerste gezicht lijkt.

Het verbod om onderscheid te maken in de zin van art. 7 AWGB brengt niet alleen een negatieve verplichting met zich mee, in de zin van het onthouden van het maken van onderscheid, maar ook een positieve verplichting om maatregelen te nemen ter naleving van de gelijkebehandelingswetgeving. Een woningcorporatie dient volgens een oordeel van het College zorg te dragen voor een discriminatievrije woonomgeving. Een woningcorporatie moet indien nodig en indien mogelijk actie ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd.²⁴

²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32467, 3.

²¹ Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut 2018, art. 1 Gw, aant. 6.

²² CRM 2019, <https://www.mensenrechten.nl/nl/discriminatie-uitgelegd>.

²³ CRM 8 december 2010, 2010-179; CRM 1 mei 2014, 2014-53.

²⁴ CRM 8 augustus 2014, 2014-94.

De gelijkebehandelingswetgeving van art. 7 AWGB bevat niet alleen een verbod op discriminatie, maar daarnaast de verplichting om een klacht over discriminatie zorgvuldig te behandelen. Een zorgvuldige klachtbehandeling vereist op grond van jurisprudentie van het College voor de Rechten van de Mens een deugdelijk en objectief onderzoek met hoor en wederhoor, het nemen van passende maatregelen als dat nodig is en het terugkoppelen van het resultaat van het onderzoek aan de klager. Hierbij moet naast de klacht over woonoverlast aandacht worden besteed aan het discriminatieaspect. Het College heeft geoordeeld dat de verantwoordelijkheid voor een oplossing grotendeels gelegd moet worden bij de woningcorporatie zelf. Zorgvuldige klachtenbehandeling is volgens het College dan ook van zeer groot belang.²⁵

Dit roept gelijk de vraag op of een woningcorporatie volgens het College alleen dient in te grijpen wanneer een klacht van discriminatie ook door de verzoeker zo wordt genoemd, of dat de woningcorporatie zelf de plicht heeft dit te onderzoeken, ook wanneer het slachtoffer zelf geen melding maakt van discriminatie. Het College heeft vastgesteld dat, ook wanneer een huurder zelf niet direct melding maakt van discriminatie, een woningcorporatie de plicht heeft specifiek onderzoek te verrichten naar het aspect discriminatie wanneer hiervan redelijkerwijs sprake zou kunnen zijn.

Wanneer het aspect discriminatie onvoldoende wordt onderzocht, kan de woningcorporatie geen passende maatregelen treffen om eventuele discriminatie te beëindigen. Hierdoor wordt niet voldaan aan de vereiste voor een zorgvuldige klachtbehandeling zoals bedoeld in de gelijkebehandelingswetgeving.

Van groot belang is wel dat de woningcorporatie op de hoogte is van de klacht of had kunnen zijn. Wanneer een woningcorporatie zelf geen weet heeft van de situatie, is het onmogelijk om de klacht zorgvuldig te behandelen, zoals op grond van de AWGB wordt verlangd. Het is niet van belang of in de klacht het woord 'discriminatie' is opgenomen. Bij signalen dat het mogelijk om discriminatie gaat, dient een woningcorporatie de klacht zorgvuldig en ook apart behandelen.

Wanneer bij een woningcorporatie alleen bekend is dat de indiener zich geïntimideerd voelt door zijn burens, volstaat het niet om alleen een overlastprotocol toe te passen. Zo kan de woningcorporatie huisbezoeken afleggen, aanspreken op het gedrag en bemiddeling aanbieden. Zolang er signalen zijn van discriminatie moet een woningcorporatie hierop acteren en de klacht anders behandelen dan een 'normale' klacht.

Volgens het College moet de woningcorporatie de klacht op grond van art. 7 AWGB zo behandelen dat het aspect discriminatie voldoende aan bod komt. Dit mag niet schuilgaan onder de algemene noemer 'overlast'.

In eerdere oordelen heeft het College duidelijk gemaakt dat de burens die discrimineren uitdrukkelijk geconfronteerd moeten worden met hun uitlatingen. Uit het interne gespreksverslag dat naar aanleiding van gesprekken wordt opgesteld moet dit ook duidelijk blijken. Ook wanneer beide partijen bijdragen aan de escalatie van het conflict, is het de wettelijke plicht van woningcorporaties om ervoor te zorgen dat het discriminatieaspect in beeld blijft, nadrukkelijk en zorgvuldig wordt onderzocht en ook afzonderlijk wordt behandeld. Wanneer onvoldoende zorg wordt gedragen voor een discriminatievrije woonomgeving is naar oordeel van het College sprake van discriminatie op grond van art. 7 AWGB.

²⁵ CRM 29 december 2016, 2016-146.

Definitie van discriminatie

Er bestaat geen sluitende definitie van discriminatie, maar de essentie van discriminatie kan wel worden geformuleerd. Discriminatie betekent dat onderscheid wordt gemaakt tussen mensen, waarbij deze worden achtergesteld of buitengesloten op basis van persoonskenmerken die er redelijkerwijs niet toe doen. De in dit onderzoek gehanteerde definitie van discriminatie luidt derhalve als volgt:

Discriminatie is het anders behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van (persoonlijke) kenmerken die er niet toe doen.

De kenmerken waarop niet mag worden gediscrimineerd zijn in de AWGB als limitatieve gronden opgenomen. De gronden waarop niet gediscrimineerd mag worden zijn: godsdienst, politieke gezindheid, ras en afkomst, geslacht, zwangerschap, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid, handicap/chronische ziekte, leeftijd en/of burgerlijke staat.

Conclusie

Op grond van artikel 1 Gw is ter verduidelijking een reeks andere wetten gemaakt die de bepaaldheid van de discriminatie verduidelijken en die fungeren als uitvoeringswetgeving. Hieronder vallen art. 137c Sr en art. 7 AWGB, die elk in verschillende rechtsgebieden een definitie van discriminatie bieden. Zo is discriminatoire belediging strafbaar gesteld en moeten woningcorporaties op grond van art. 7 AWGB en jurisprudentie van het College zorgdragen voor een discriminatievrije woonomgeving. Over het algemeen kan discriminatie worden gedefinieerd als het anders behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van (persoonlijke) kenmerken die er niet toe doen. De kenmerken waarop niet mag worden gediscrimineerd zijn opgesomd in de AWGB.

§2.3 Woonoverlast

Overijssel is in de loop van de jaren sterk verstedelijkt. Mensen ruilen het platteland in voor een stedelijke omgeving en door de toegenomen migratie wonen mensen met uiteenlopende culturele achtergronden op dezelfde plek. Nederland is inmiddels een verstedelijkt land.²⁶

Daarbij kent het sociaal-culturele landschap van Nederland een grote verscheidenheid en in stedelijke gebieden wonen mensen met verschillende achtergronden dicht bij elkaar in de buurt. Dit kan leiden tot een hechtere gemeenschap, maar ook tot irritaties die onder sommige omstandigheden kunnen escaleren. Er kan dan sprake zijn van woonoverlast.

Woonoverlast is hinder die in, vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever vertoont overlastgevend gedrag waardoor een onplezierige ervaring bij omwonenden wordt veroorzaakt.

In heel Nederland ervaren bewoners regelmatig woonoverlast, bijvoorbeeld in de vorm van stankoverlast of lawaai. Overlast in de directe woonomgeving kan het woongenot en het gevoel van veiligheid van bewoners ernstig bedreigen. De impact van intimidatie of overlast van de burens kan zeer groot zijn.

Woonoverlast is een niet te onderschatten maatschappelijk probleem. Veel Nederlanders ervaren dagelijks ontoelaatbare overlast van burens, waaronder bijvoorbeeld agressief gedrag of intimidatie.

²⁶ PBL De Stad Verbeeld 2015.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft onderzoek gedaan naar woonoverlast. Ruim 25% van de inwoners van Overijssel heeft aangegeven dat woonoverlast door buurtbewoners voorkomt. 4,4% heeft aangegeven vaak overlast te ondervinden van directe burens. Dit betekent dat 52.800 inwoners van Overijssel direct overlast ervaren van hun burens. Uit de cijfers blijkt dat overlast het meest ervaren wordt in huurwoningen, met name in de sociale woningbouw en in woningen die dicht op elkaar staan. Dit betekent dat overlast veel voorkomt bij woningen van woningcorporaties.²⁷

Juridische kwalificatie

Een van de belangrijkste verplichtingen van de verhuurder is het verhelpen van gebreken die zich onverhoopt voordoen. De huurder heeft immers recht om te krijgen waarvoor wordt betaald: een woning die het woongenot biedt dat hij of zij hiervan kan verwachten. In de wet is gedefinieerd wat het begrip 'gebrek' precies inhoudt. Het vertoont overeenkomsten met het begrip 'tekortkoming' in het algemeen verbintenissenrecht, maar dan is het toegespitst op het te verwachten huurgenot. Op grond van art. 7:204 van het Burgerlijk Wetboek (BW) bepalen concrete omstandigheden of sprake is van een gebrek. Het gaat daarmee om de vraag of de huurder het normale genot van de door hem gehuurde woning heeft. Ter verduidelijking van wat in ieder geval als een gebrek geldt, heeft de wetgever op grond van art. 7:241 BW het Besluit gebreken vastgesteld. Hierin is een aantal niet limitatief opgesomde omstandigheden genoemd, die volgens de wetgever hoe dan ook een gebrek zijn.

Wanneer echter sprake is van een omstandigheid waarin het genot van de huurder wordt beperkt door een feitelijke stoornis van een derde, dan is geen sprake van een gebrek. Het is moeilijk vast te stellen of al dan niet sprake is van een gebrek. Wanneer een huurder overlast ervaart van een andere huurder bij dezelfde verhuurder, dan kan toch sprake zijn van een gebrek, hoewel die overlast op zichzelf een feitelijke stoornis is. Het feit dat de verhuurder daarbij niet ingrijpt tegen de overlastgevende huurder levert dan een gebrek op.²⁸

Los hiervan kan de verhuurder ook zónder dat direct sprake is van klagende huurders ontbinding van de huurovereenkomst vorderen wegens ernstige overlast door de huurder.²⁹

Jurisprudentie

In het verleden oordeelde de Hoge Raad nog dat de verhuurder niet aansprakelijk kan worden gehouden voor een feitelijke stoornis van een eigen huurder.³⁰ In dat arrest was er volgens de Hoge Raad geen verplichting aan de kant van de huurder om overlast na te laten. Een huurder kon destijds alleen worden gehouden aan de verplichting om geen overlast te veroorzaken wanneer een clause was opgenomen in de huurovereenkomst. Hierin is verandering gekomen in 1992. In het arrest Van Gent/Wijnands oordeelde de Hoge Raad dat huurders voor het verkrijgen van woongenot, veel meer dan vroeger, afhankelijk zijn van het gedrag van medehuurders. Dit komt door moderne woningbouw, collectivisering in etagewoningen, en galerijflats. Op grond van jurisprudentie mag van een verhuurder, en dus van woningcorporaties, verwacht worden dat zij al het mogelijke doen om overlast door gedragingen van hun eigen huurders te doen ophouden.³¹ Daarnaast overwoog de Hoge Raad dat een verhuurder effectiever kan optreden tegen een overlastgevende medehuurder dan de huurder zelf en dat een verhuurder overlast of hinder van medebewoners moet bestrijden en voorkomen.

²⁷ CBS Veiligheidsmonitor 2017 <https://opendata.cbs.nl/> (zoek op woonoverlast).

²⁸ Kamerstukken II, 1999/2000, 26089, 6, p. 9; Tuinman, in: T&C BW, commentaar op art. 7:204 BW, aant. 5.

²⁹ HR 8 juli 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC0456.

³⁰ HR 24 juni 1960, NJ 1960, 495.

³¹ HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0719.

Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden³² heeft in 2014 geoordeeld dat schelden, pesten en discriminerende opmerkingen door een huurder als een gebrek kan worden aangemerkt wanneer de verhuurder niet of onvoldoende ingrijpt.

Conclusie

Concluderend kan worden gesproken van woonoverlast wanneer een huurder hinder ondervindt die in, vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. De overlastgever vertoont daarbij overlastgevend gedrag, waardoor hij of zij een onplezierige situatie bij omwonenden veroorzaakt. Op grond van jurisprudentie en art. 7:204 lid 2 BW kan de overlast zelf niet als een gebrek worden gezien, maar nalatigheid om er maatregelen tegen te treffen kan wel als een gebrek worden aangerekend.

§2.4 Woonoverlast door discriminatie

In paragraaf 2.2 en 2.3 zijn de begrippen discriminatie en woonoverlast al juridisch gekwalificeerd. Woonoverlast is hinder die rondom een woning kan worden veroorzaakt waarbij de overlastgever overlastgevend gedrag vertoont. Dit overlastgevend gedrag kan soms bestaan uit discriminatie, afwijkende behandeling en het achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van (persoonlijke) kenmerken die er niet toe doen. In dit hoofdstuk wordt besproken wat woonoverlast door discriminatie inhoudt. Er wordt ingegaan op relevante jurisprudentie en er worden praktijkvoorbeelden gegeven om duidelijker te maken op welke manieren woonoverlast door discriminatie kan plaatsvinden.

Woonoverlast door discriminatie kan worden beschouwd als een op personen of groepen met bepaalde persoonskenmerken gerichte vorm van woonoverlast.

Vaak is woonoverlast door discriminatie een onderdeel van een veel groter conflict en is er naast discriminatie ook sprake van andere soorten overlast, zoals geluid of stank. De discriminatie is dan geen onderliggend probleem, maar heeft wel een escalerend effect.³³ Discriminatie is een zeer persoonlijke aanval die op iemand is gericht. Hierdoor kan het snel leiden tot gevoelens van minderwaardigheid.

Voorbeeld, anoniem homoseksueel koppel³⁴:

“Wij worden regelmatig door onze buurman uitgemaakt voor ‘vieze homo’s’. We worden dagelijks uitgescholden en bedreigd. Ik kruip over de galerij zodat niemand weet dat ik thuis ben. Ook ons zoontje heeft er dagelijks mee te maken. We kunnen nooit ontsnappen aan de discriminatie.”



In 2017 ontvingen antidiscriminatievoorzieningen 1043 klachten over discriminatie in de directe woonomgeving. Dit komt neer op 8% van het totale aantal klachten. De discriminatiegronden die waren geregistreerd hadden het meest betrekking op de seksuele gerichtheid en herkomst van personen. Vaak was sprake van een burencnflict waarbij werd gescholden. Soms ging het daarbij om algemeen gebruik

³² Hof Arnhem Leeuwarden 4 februari 2014 ECLI:NL:GHARL:2014:759.

³³ Triesscheijn 2013, p. 3.

³⁴ Witte & Moors 2014, p. 38.

van het woord 'homo' als scheldwoord.³⁵ Aangenomen wordt dat discriminatie buiten deze klachten veel vaker voorkomt, aangezien de meldingsbereidheid bij antidiscriminatievoorzieningen vaak erg laag is.³⁶

Grofweg bestaan er twee manieren waarop discriminatie in de directe woonomgeving tot stand komt: De situatie waarin:

- I. woonoverlast door discriminatie vrijwel direct ontstaat vanaf het moment dat de huurder die wordt gediscrimineerd of de huurder die discrimineert in de omgeving komt te wonen;
- II. woonoverlast door discriminatie ontstaat op een moment dat de twee huurders beiden al veel langere tijd naast elkaar wonen. In dat geval kennen beide burens elkaar al langer en ontstaat de discriminatie door een burencanflict. Daarmee is het de bijkomende factor.³⁷

In de eerste situatie (I) is discriminatie veelal het primair motief, terwijl in de tweede situatie (II) het motief niet zozeer is om te discrimineren, maar meer om te beledigen. In deze tweede situatie gaat het vaak om zeer complexe situaties, waarbij niet alleen sprake is van discriminatie.³⁸

Discriminatie in of rondom het eigen huis kan een sterke invloed hebben op het basisgevoel van veiligheid van degenen die gediscrimineerd worden. Vooral bij herhaaldelijke discriminatie kan de impact groot zijn.³⁹ Dit komt omdat voor iedereen de eigen woonomgeving de basis van het dagelijkse, veilige leven is. Daarnaast ervaren slachtoffers de dreiging als permanent en dus ingrijpend.⁴⁰ Mede omdat woonoverlast door discriminatie niet direct is opgelost kunnen gevolgen en effecten nog lang voortslepen.⁴¹



Voorbeeld van de effecten, nadat de overlast beëindigd is⁴²:
“Ik slaap slecht, heb angstaantallen en herbeleef diverse momenten van het woonverleden. Een en ander heeft een enorme impact op onze gezondheid, ons sociale leven, maar ook op onze relatie en op mijn werk. Na jaren van overleven (en nog) is het vat leeg, ik ben uitgeput geraakt en moet mezelf weer bij elkaar zien te rapen.”

Woonoverlast door discriminatie bij woningcorporaties vormt in zekere zin een samenvoeging van twee rechtsgebieden. Discriminatie is op grond van art. 1 Gw, art. 137c Sr en art. 7 AWGB verboden. Tegelijk moet een woningcorporatie zorgen voor een discriminatievrije woonomgeving op grond van art. 7:204 BW en jurisprudentie.⁴³

Wanneer sprake is van woonoverlast door discriminatie zijn verschillende partijen gezamenlijk verantwoordelijk. Gemeenten, verhuurders en politie hebben de mogelijkheid om direct in te grijpen wanneer discriminatie in de woonomgeving wordt gemeld. De gemeenten hebben antidiscriminatievoorzieningen ingesteld op grond van art. 1 van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga). Dit zijn laagdrempelige meldpunten tegen discriminatie, waarvan de

³⁵ Art. 1 Discriminatiecijfers, 2017 p.37-38.

³⁶ Buijs, Hekma & Duyvendak 2009 p. 45; Schuyf 2009 pp.53.

³⁷ Witte & Moors 2014. p. 49.

³⁸ Triesscheijn 2013, p. 1.

³⁹ Witte & Moors 2014. p. 36.

⁴⁰ Witte & Moors 2014. p. 37-38.

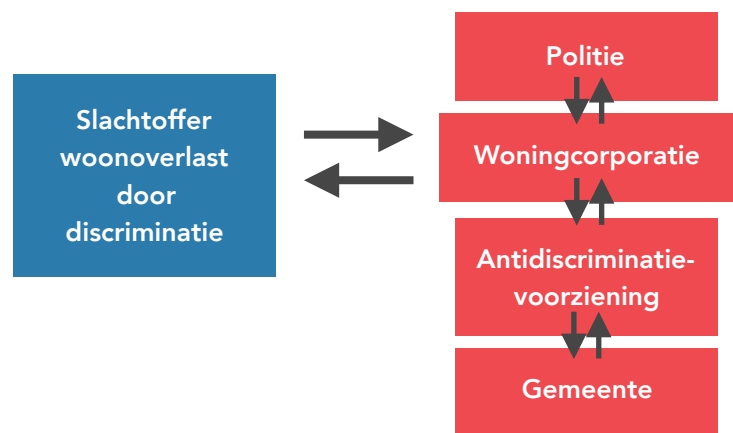
⁴¹ Witte & Moors 2014. p. 37-38.

⁴² Witte & Moors 2014. p. 36.

⁴³ HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0719; CRM 8 augustus 2014, 2014-94.

medewerkers over de expertise beschikken om het slachtoffer te voorzien van informatie. In dit onderzoek is alleen aandacht voor het aandeel van de woningcorporatie in de gezamenlijke aanpak, waarbij in hoofdstuk 4 extensief aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheden die de woningcorporatie, als belangrijke schakel, heeft om bij te dragen aan de aanpak van discriminatie in de woonomgeving.

Hiernaast is in een versimpeld schema weergegeven hoe de schakels kunnen lopen wanneer het slachtoffer van discriminatie een huurwoning van een woningcorporatie bewoont. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de klacht bij elk van deze schakels als eerste binnen kan komen. In de meeste gevallen wordt de klacht als eerste bij de woningcorporatie gemeld, aangezien de wooncorporatie verantwoordelijk is voor het huurgenot. De woningcorporatie schakelt dan met de gemeente en eventueel met de politie en een antidiscriminatievoorziening.



Conclusie

Vanwege de heftige impact van discriminatie op slachtoffers is het van belang dat de overlast zo snel mogelijk wordt aangepakt. Woningcorporaties dienen zorg te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Dat betekent dat een woningcorporatie indien nodig en mogelijk stappen moet ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd. De positieve verplichting houdt ook in dat een woningcorporatie maatregelen moet treffen ter voorkoming en bestrijding van discriminatie.⁴⁴

§2.5 Deelconclusie

Discriminatie is het anders behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van (persoonlijke) kenmerken die er niet toe doen. De kenmerken waarop niet mag worden gediscrimineerd zijn in AWGB als limitatieve gronden opgenomen. Voor discriminatie dient sprake te zijn van onderscheid op die gronden.

Woonoverlast kan worden gedefinieerd als hinder die een huurder ondervindt in, vanuit en rondom een woning. De overlastgever vertoont daarbij overlastgevend gedrag, waardoor hij of zij een onplezierige situatie bij omwonenden veroorzaakt. Op grond van jurisprudentie en art. 7:204 lid 2 BW is woonoverlast geen gebrek, echter de nalatigheid om maatregelen tegen woonoverlast te treffen kan wel als een gebrek worden aangerekend.

Woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert kan worden beschouwd als een op personen of groepen met bepaalde persoonskenmerken gerichte vorm van overlast die vanuit en rondom een woning kan worden veroorzaakt. Een woningcorporatie heeft een belangrijk aandeel in de aanpak van deze vorm van overlast wanneer een van de huurders wordt gediscrimineerd door overige huurders. Vanwege de heftige impact van discriminatie op slachtoffers is het van belang dat de overlast zo snel mogelijk wordt aangepakt. Woningcorporaties dienen zorg te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Dat betekent dat een woningcorporatie indien nodig en mogelijk stappen moet ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd. De positieve verplichting houdt in dat een woningcorporatie maatregelen moet treffen ter voorkoming en bestrijding van discriminatie.

⁴⁴ CRM 8 augustus 2014, 2014-94.

3: Ervaringen en beleid

§3.1 Inleiding

Goed wonen is een eerste levensbehoefte. Om ervoor te zorgen dat er genoeg goede en betaalbare huizen zijn, zijn in Nederland woningcorporaties opgericht. Zij bouwen, verhuren en onderhouden woningen aan huurders met een laag inkomen of met sociale problemen.

Naast het recht op een woning bestaat het recht op een overlastvrije woonomgeving. Huurders met compleet verschillende achtergronden en met een laag inkomen wonen dicht op elkaar. Hierdoor hebben huurders van woningcorporaties veel te maken met irritaties die kunnen uitmonden in woonoverlast, waaronder discriminatie. Woningcorporaties kunnen een belangrijke rol spelen in het aanpakken en voorkomen van woonoverlast door discriminatie. Zij beschikken namelijk over de middelen om overlast te bestrijden en te voorkomen. Deze variëren van preventieve en deëscalerende mogelijkheden, zoals bemiddeling, tot juridische middelen die het beëindigen van overlast afdwingen.

In dit hoofdstuk wordt beantwoord wat woningcorporaties in Overijssel op dit moment doen tegen woonoverlast door een discriminerende huurder. Ten eerste worden de woningcorporaties uitgelicht, waarbij wordt ingegaan op preventie van woonoverlast. Daarna worden de procedures uitgelicht, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan woonoverlast door discriminatie.

§3.2 Woningcorporaties

Zonder woning is deelname aan de maatschappij niet mogelijk. Een huis is een thuis, een plek waar iemand zich altijd veilig moet kunnen voelen. Woningcorporaties zorgen er in Nederland voor dat er genoeg kwalitatieve betaalbare huizen zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op woningcorporaties en op de regelgeving waaraan ze zich moeten houden.

Woningcorporaties

Woningcorporaties worden ook wel woningbouwverenigingen genoemd. Ze richten zich op het verhuren van woonruimte met een betaalbare huur voor mensen met een laag inkomen: de sociale woningbouw. Tot de sociale woningbouw worden woningen gerekend voor huurders die huurtoeslag ontvangen. Woningcorporaties hebben daarnaast specifieke aandacht voor mensen die door een medische of psychische oorzaak zelf geen woonruimte tot hun beschikking hebben.⁴⁵ De huuropbrengsten van woningen in de sociale woningbouw mogen niet rendabel zijn ten opzichte van de kosten met betrekking tot het onderhouden van deze woningen.

De werkzaamheden die de woningcorporaties dienden te verrichten waren vastgelegd in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Het BBSH bevatte regels waaraan woningcorporaties zich moesten houden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet (Ww) per 1 juli 2015 is het BBSH komen te vervallen.⁴⁶

De wet is gewijzigd omdat woningcorporaties zich niet alleen richtten op sociale huurwoningen, maar ook op duurdere huurwoningen die niet onder sociale woningbouw vallen. Door deze activiteiten werd overheidsgeld voor andere doeleinden ingezet dan allee het huisvesten van mensen met een laag

⁴⁵ Aedes 2019, <https://www.aedes.nl/> (zoek op *bewoners corporatiewoning*).

⁴⁶ Rijksoverheid 2019, <https://www.woningwet2015.nl/woningwet-2015-0>.

inkomen. De Europese Commissie kwam tot de nieuwe regel dat alleen 'diensten van algemeen economisch belang' (DAEB) voor staatssteun in aanmerking komen. Niet alle diensten die woningcorporaties aanboden voldeden aan deze nieuwe eis. Sinds 2015 is dat probleem opgelost door de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 (Ww).⁴⁷ Op grond van art. 47 jo. 48 Ww zijn de diensten van algemeen belang in de wet verankerd.

De belangrijkste DAEB-activiteit van woningcorporaties is de bouw, de verhuur en het beheer van sociale huurwoningen. Daarnaast mogen corporaties investeren in bijvoorbeeld een buurthuis of een opvangtehuis. Woningcorporaties mogen verder investeren in activiteiten om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren. Een woningcorporatie kan bijvoorbeeld een huismeester aanstellen om overlast te voorkomen of te bestrijden.⁴⁸

Onder de niet-DAEB-activiteiten valt de ontwikkeling van huurwoningen in de vrije sector (geliberaliseerde woningen), koopwoningen en commercieel vastgoed.⁴⁹

In Nederland bezitten woningcorporaties ruim 2,4 miljoen woningen. In totaal hebben zij 5,7 miljoen huurders. De meeste huurders hebben een jaarinkomen dat lager ligt dan 34.229 euro bruto per jaar. Dit komt omdat sinds 2011 corporatiewoningen voornamelijk worden toegewezen aan mensen met een inkomen lager dan 34.000 euro.⁵⁰

Huurrecht en woningcorporaties

Woningcorporaties zijn verhuurders met een bijzondere taakstelling. Als verhuurders zijn woningcorporaties gehouden aan het arrest Van Gent/Wijnands⁵¹ waarin de Hoge Raad oordeelde dat een huurder verantwoordelijk is voor een overlastvrije woonomgeving. De huurder kan een woningcorporatie aanspreken wanneer deze nalaat maatregelen te treffen om de overlast te doen stoppen.

Daarnaast zijn woningcorporaties, omdat ze werkzaam zijn in de volkshuisvesting, gehouden aan art. 7 AWGB. Een woningcorporatie dient zorg te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Dat betekent dat een woningcorporatie indien nodig en mogelijk stappen moet ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd.⁵² Wanneer bij een woningcorporatie alleen bekend is dat de indiener van de klacht zich geïntimideerd voelt door zijn burens, volstaat het niet om alleen een overlastprotocol toe te passen. Bij signalen van discriminatie moet een woningcorporatie reageren en anders handelen dan bij een reguliere klacht.

Conclusie

Woningcorporaties zijn inmiddels een begrip in Nederland. Ze hebben een bijzondere taakstelling, maar zijn in essentie verhuurders en daarmee gehouden aan het huurrecht. Woningcorporaties hebben daarnaast de plicht zorg te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Op grond van art. 7 AWGB moeten woningcorporaties klachten waarbij signalen van discriminatie zijn opgevangen anders behandelen dan normale klachten.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2014/2015, 33 606, nr. 8.

⁴⁸ De Haan, in: T&C Ruimtelijk bestuursrecht, commentaar op art. 47 Ww.

⁴⁹ Rijksoverheid 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/> (zoek op woningcorporatie).

⁵⁰ Aedes 2019, <https://www.aedes.nl/> (zoek op bewoners corporatiewoning).

⁵¹ HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0719.

⁵² CRM 8 augustus 2014, 2014-94.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vraag hoe woningcorporaties op dit moment omgaan met woonoverlast in het algemeen en met woonoverlast door discriminatie in het bijzonder. Hiertoe zijn interviews afgenomen met woningcorporaties en antidiscriminatievoorzieningen. Ook is jurisprudentie bestudeerd.

§3.3 Preventie en screening

In deze paragraaf wordt ingegaan op het eerste aspect dat is onderzocht: de manier waarop woningcorporaties omgaan met de aspecten preventie en screening. Het liefst willen verhuurders woonoverlast zoveel mogelijk voorkomen in plaats van oplossen. Verder wordt ingegaan op de verschillende methoden die woningcorporaties hanteren om woonoverlast te voorkomen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van interviews en literatuuronderzoek.

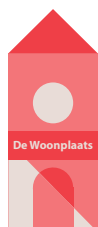
Verhuurdersverklaring

Allereerst zijn woningcorporaties gevraagd wat zij doen om woonoverlast te voorkomen. Alle woningcorporaties die zijn meegenomen in het onderzoek hebben aangegeven eerst te vragen naar een verhuurdersverklaring alvorens iemand mag huren. In sommige gevallen is dat onmogelijk, wanneer het bijvoorbeeld een eerste woning betreft. Dat hoeft echter niet te betekenen dat iemand niet in aanmerking komt voor een woning.

Een verhuurdersverklaring is een mededeling van de eerdere verhuurder aan een nieuwe verhuurder waarin wordt vermeld of in de vorige huurperiode iemand een ‘wanprestatie’ heeft gepleegd, zoals het veroorzaken van overlast of het niet betalen van de huur. De verhuurdersverklaring is een soort bewijs van goed gedrag van de huurder. De verhuurdersverklaring heeft geen basis in de wet en het verstrekken ervan is dus niet wettelijk verplicht. De verhuurdersverklaring is bijvoorbeeld vergelijkbaar met een BKR-vermelding als wanbetaler.

Een groot voordeel van de verhuurdersverklaring is dat vele soorten overlast voorkomen kunnen worden. Een vertegenwoordiger van een woningcorporatie benoemde dat de verklaring een tweeledige functie heeft. Ten eerste beschermt de verhuurder zichzelf met de verzekering dat het geld op tijd binnenkomt en dat er geen overlastgevende huurder wordt aangenomen. Ten tweede wordt de huurder beschermd tegen het maken van meer schulden.⁵³

Een nadeel van de verhuurdersverklaring is dat het perspectief ervan subjectief kan zijn. Zo kan er een legitieme reden zijn dat de huurder zijn huur niet heeft betaald, waarbij de verhuurdersverklaring hem of haar alsnog wordt ontzegd. Alle onderzochte woningcorporaties stellen dat bij het uitblijven van een verhuurdersverklaring een gesprek met de potentiële huurder wordt aangegaan.⁵⁴



“ Wanneer er sprake is van overlast of schulden in het verleden, dan gaan we het gesprek aan. Dat kan leiden tot het geven van een nieuwe kans met een verplichte gedragsaanwijzing. Of er wordt gezegd, ga eerst eens werken aan deze dingen en kom later weer bij ons terug. ”

— Woningcorporatie De Woonplaats, Enschede⁵⁵

⁵³ Woonbond 2019, <https://www.woonbond.nl/vraagbaak/wat-verhuurdersverklaring>.

⁵⁴ Van der Sanden 2017, p. 32.

⁵⁵ Zie bijlage I - Interview Woningcorporatie de Woonplaats.

Wanneer iemand een verhuurdersverklaring heeft, dan kan meestal probleemloos worden verhuurd. Woningstichting Tubbergen voert daarnaast een intakegesprek. De stichting wil graag de huurder leren kennen, omdat iemand volgens hen wel echt moet passen in de dorpskern.



“ Wanneer we twijfel hebben over de match dan spreken we die twijfel uit. We gebruiken daarbij ook onze ervaring en ons onderbuikgevoel. Dit kan bijvoorbeeld omdat iemand volgens ons minder goed past bij de dorpskern. Elk dorp heeft een eigen dynamiek en ongeschreven regels. ”

— Woningstichting Tubbergen⁵⁶

Preventie woonoverlast

Voordat iemand een woning kan betrekken, moet een huurovereenkomst worden ondertekend. Woningcorporaties grijpen de huurovereenkomst aan om algemene bepalingen op te nemen. Hierin staat bijvoorbeeld dat iemand zich als goed huurder dient te gedragen. Verder zijn er grote verschillen in de manier waarop woningcorporaties omgaan met preventie van woonoverlast.

Een enkele woningcorporatie beschrijft dat er enkel naar de wet wordt verwezen en er verder geen aandacht aan het voorkomen van woonoverlast wordt besteed. Een andere woningcorporatie heeft alle plichten van de huurder in de algemene voorwaarden gezet en verstrekt daarnaast een overzicht met rechten en plichten, waarbij de soorten woonoverlast worden uitgesplitst. Discriminatie is nota bene niet opgenomen in dit overzicht.

Weer een andere woningcorporatie gaat nog verder. Deze corporatie zorgt bij statushouders voor een ‘zachte landing’ om ruzie te voorkomen. Hierbij worden de directe burens geïnformeerd, omdat ze aangeven dit te waarderen. Hierdoor krijgt de statushouder een ‘zachte landing’ in het eerste burenccontact. Desondanks krijgen veel statushouders alsnog minder kansen om opgenomen te worden in de buurt, zo geeft de woningcorporatie aan.

Preventie woonoverlast door discriminatie

Woningcorporaties werken niet specifiek aan de preventie van discriminatie. Dit heeft verschillende oorzaken. Eén woningcorporatie heeft non-discriminatie niet als plicht opgenomen in de huurvoorwaarden, omdat discriminatie naar de mening van de corporatie niet te maken heeft met wonen. Daarom is geen apart protocol opgesteld. Een andere woningcorporatie stelt niet te werken aan preventie van discriminatie, maar alleen een integrale aanpak te hebben voor overlast.

Conclusie

Woningcorporaties werken aan preventie van woonoverlast door een verhuurdersverklaring te vragen. Daarnaast wordt het gesprek aangegaan. Het doel hiervan is om algemene soorten van overlast te voorkomen en betalingsproblemen voor te zijn. Aan preventie van woonoverlast door discriminatie in het algemeen wordt echter niet gewerkt. Vaak vinden woningcorporaties discriminatie vallen onder ‘overlast’ in het algemeen.

⁵⁶ Zie bijlage II - Interview Woningstichting Tubbergen.

§3.4 Klachtbehandeling en onderzoek

In deze paragraaf wordt besproken hoe woningcorporaties woonoverlast in het algemeen aanpakken, van klacht tot de laatst mogelijke optie: uithuiszetting.

De klacht

Wanneer een huurder een klacht wil indienen bij een woningcorporatie, dan kan hij hiertoe allereerst terecht bij een portaal op internet. Daarnaast hebben grote woningcorporaties vaak een wijkbeheerder, een sociaal beheerder of een wijkconsulent die spreekuren in de wijk heeft, soms samen met een wijkagent. Een woonconsulent fungeert als tussenpersoon voor huurders, instanties en woningcorporaties. Huurders kunnen hier terecht wanneer ze vragen hebben over huurgerelateerde zaken, zoals overlast.

De woningcorporatie in Tubbergen ervaart de meldingsbereidheid over het algemeen als laag. Eerst is de buurt van het probleem op de hoogte, en pas dan wordt het gemeld bij de woningcorporatie. De vertegenwoordiger van deze woningcorporatie geeft aan dat het hierdoor soms lastig is om op tijd te kunnen optreden.



“ Als het nodig is weten onze huurders ons te vinden, echter is de meldingsbereidheid over het algemeen laag. De hele buurt weet het al en pas als het de grens over gaat en het escaleert horen wij er pas van (...) We zijn bereid tot bemiddeling en gesprek, maar we zijn niet verantwoordelijk voor het gedrag van mensen. We beschermen wél het woongenot als dat in het geding is. ”

— Woningstichting Tubbergen⁵⁷

In alle gevallen geven woningcorporaties aan dat bij overlast eerst het gesprek wordt aangegaan. Er wordt hoor en wederhoor toegepast en beide kanten van het verhaal worden angehooord, zowel van de melder als van de overlastgever. Hierbij wordt eerst aan de melder gevraagd wat hij zelf heeft gedaan om de woonoverlast te stoppen. Wanneer dit niks oplevert en de overlast blijft doorgaan, dan wordt vaak buurtbemiddeling als middel ingezet.

Bij buurtbemiddeling luisteren neutrale vrijwilligers naar beide kanten. Ze proberen de partijen dichter bij elkaar te brengen met als doel uiteindelijk een oplossing te formuleren die voor beide partijen aanvaardbaar is. De methode kan het best worden ingezet wanneer de problemen nog niet al te groot zijn.⁵⁸ Alle geïnterviewde woningcorporaties geven aan buurtbemiddeling in te zetten of weleens ingezet te hebben.

Gedragsaanwijzing

Een gedragsaanwijzing is een gebod of een verbod voor een overlastgevende huurder. Deze aanwijzing wordt gebruikt als het probleem niet met andere instrumenten, zoals buurtbemiddeling, is opgelost. De gedragsaanwijzing is minder ingrijpend dan het ontbinden van de huurovereenkomst en het ontruimen van een gehuurde woning. Het doel van de gedragsaanwijzing is om de overlastveroorzaker niet uit zijn huurwoning te hoeven zetten. Dit kost namelijk veel moeite en hiermee zijn niet alle problemen opgelost, zeker niet wanneer de overlast opnieuw begint in een andere woning.⁵⁹

⁵⁷ Zie bijlage II. - Interview Woningstichting Tubbergen.

⁵⁸ CCV 2019, <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtbemiddeling/>.

⁵⁹ Vols & Zieljes 2018.

Twee van de vier geïnterviewde woningcorporaties gaven aan weleens een gedragsaanwijzing te hebben gebruikt. Bij de derde onderzochte woningcorporatie is het middel wel bekend, maar wordt het nooit gebruikt. Bij de laatste is het middel relatief onbekend. De woningcorporaties die het weleens hebben gebruikt vinden het een goed middel.

Eén woningcorporatie gaf daarbij aan dat het een relatief makkelijk middel is om in te zetten, maar dat dit betekent dat hier ook een gevolg aan moet worden gegeven.



“ De laatste drie jaar hebben we de gedragsaanwijzing redelijk frequent ingezet. Echter, wanneer je het inzet moet je hier ook uitvoering aan geven. Het is weleens lastig, omdat je het eigenlijk alleen als laatste redmiddel moet zien. Wanneer je het inzet moet je je realiseren dat je het ook echt moet gebruiken als iemand doorgaat met het gedrag. ”

— Woningstichting SWZ⁶⁰

De precieze werking van de gedragsaanwijzing wordt besproken in het vierde hoofdstuk.

Uithuiszetting

Wanneer gesprekken, buurtbemiddeling en een eventuele gedragsaanwijzing geen oplossing hebben geboden, wordt in enkele gevallen overgegaan tot het ontbinden van de huurovereenkomst en uithuiszetting. Bij een verplichte uithuiszettingsprocedure vraagt de woningcorporatie toestemming aan de kantonrechter om een huurder vanwege overlast uit huis te plaatsen. Is de eis tot uithuiszetting toegewezen, dan wordt de ontruiming gepland. Woningcorporaties geven aan dat dit nooit hun belangrijkste doel is. Ze hebben liever dat de overlast stopt dan dat tot uithuiszetting wordt overgegaan. Daarnaast is de procedure lastiger en langduriger. Ook moet er meer dan voldoende bewijs zijn tegen de huurder. Eén woningcorporatie merkt dat het aantal uithuiszettingen in verband met overlast wel toeneemt.

“ In een voorbeeld was er een huurder die extreme stankoverlast veroorzaakte door katten in zijn huis. Uiteindelijk hebben we zelfs nog aangeboden de katten zelf naar het asiel te brengen omdat het van de zotte is dat iemand om een aantal katten op straat terecht komt. Echter was ook dat voor hem geen optie, toen zijn we naar de rechter gestapt om de huurovereenkomst te kunnen beëindigen. ”

— Woningstichting SWZ⁶¹



Conclusie

Woningcorporaties hebben voor overlast over het algemeen dezelfde procedures. Eerst wordt de klacht besproken met de twee huurders. Vaak wordt op basis hiervan al een oplossing geformuleerd. Wanneer dat niet gebeurt, wordt meestal buurtbemiddeling ingezet. Hierbij is de woningcorporatie in verband met de neutraliteit er verder niet bij betrokken. Het is ook mogelijk om een gedragsaanwijzing in te zetten, maar deze wordt niet altijd gehandhaafd. Uithuiszetting is bij geen enkele woningcorporatie het doel. Soms is dit echter onvermijdelijk.

⁶⁰ Zie bijlage IV - Interview Woningstichting SWZ.

⁶¹ Zie bijlage IV - Interview Woningstichting SWZ.

§3.5 Klachtenbehandeling van discriminatie

Discriminatie heeft, zoals geconcludeerd in hoofdstuk 2, een enorme impact op slachtoffers. Hier is al vermeld dat woningcorporaties zorg dienen te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Dat betekent dat een woningcorporatie indien nodig en mogelijk stappen moet ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd.

Discriminatie

Drie van de vier geïnterviewde woningcorporaties gaven aan weleens te maken te hebben gehad met woonoverlast door discriminatie. Opvallend was dat verschillende woningcorporaties te maken hebben met verschillende soorten discriminatie. Waar de ene woningcorporatie te maken heeft met discriminatie op basis van bijvoorbeeld huidskleur of seksuele geaardheid, heeft een woningcorporatie in een kleinere stad of dorp te maken met een andere soort discriminatie.



“ Er is een voorbeeld waarbij onder andere overlast werd gemeld op een kleur haar en kledingstijl. Het ging over een nieuwe buur die niet uit de dorpskern zelf of de gemeente kwam, daar zat al weerstand op vanuit de buurt. (...) Niet alleen in dit voorbeeld maar over het algemeen wordt vrij gemakkelijk op een uiterlijk kenmerk gediscrimineerd. ”

— Woningstichting Tubbergen⁶²

Nota bene, op grond van de AWGB is een haarkleur of kledingstijl geen discriminatiegrond en kan daarmee op grond van de AWGB niet worden aangemerkt als discriminatie.

Woningcorporaties erkennen omgang met discriminatie lastig te vinden, vooral vanwege de ingewikkelde vraag of iets als discriminatie bestempeld kan worden, of het de oorzaak of het gevolg is, en of er sprake is van genoeg bewijs. Ook zijn woningcorporaties zich weinig bewust van signalen van discriminatie. Soms, zo geeft een woningcorporatie aan, is het lastig wanneer discriminatie niet zozeer direct wordt uitgesproken, maar vooral onderhuids is.

In de interviews zeiden alle woningcorporaties dat zij geen aparte procedure volgen wanneer sprake is van woonoverlast door discriminatie. Voor hen valt discriminatie onder de algemene noemer van overlast. Eén woningcorporatie stelde dat discriminatie onvoldoende aanwezig is om er beleid op te voeren. Hierbij wordt discriminatie alleen onder de noemer van overlast in het dossier opgenomen. Er wordt dan ook geen apart beleid op gevoerd. Een andere woningcorporatie zei als standpunt in te nemen dat er geen wettelijke verplichting is om huurders te beschermen tegen discriminatie.⁶³



“ Volgens mij hebben wij niet de verplichting huurders te beschermen tegen discriminatie an sich. Wél tegen overlast in het algemeen. En daarnaast, waar er twee vechten hebben er vaak twee schuld. ”

— Anonieme woningcorporatie in Overijssel⁶⁴

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven hebben woningcorporaties echter wél een wettelijke verplichting om verhuurders te beschermen tegen woonoverlast door discriminatie op grond van art. 7 AWGB jo art. 7:204 lid 2 BW.

⁶² Zie bijlage II - Interview Woningstichting Tubbergen.

⁶³ CRM 8 augustus 2014, 2014-94.

⁶⁴ Zie bijlage III - Anonieme Woningcorporatie in Overijssel.

Woningcorporaties dienen niet alleen aandacht te besteden aan de klacht, maar ook aan het discriminatieaspect op zichzelf. Het College heeft geoordeeld dat de verantwoordelijkheid voor een oplossing grotendeels gelegd moet worden bij de woningcorporatie.⁶⁵ Wanneer bij een woningcorporatie bekend is dat de indiener van de klacht zich geïntimideerd voelt door zijn burens, is alleen het toepassen van een overlastprotocol, zoals woningcorporaties veelal doen, niet genoeg. Wanneer onvoldoende zorg wordt gedragen voor een discriminatievrije woonomgeving is dit naar oordeel van het College discriminatie op grond van art. 7 AWGB. Uit de antwoorden van de geïnterviewde woningcorporaties blijkt dat zij niet voldoen aan deze vereiste en onvoldoende aandacht besteden aan het aspect discriminatie.

Naar aanleiding van een van de interviews kan het vermoeden van een gebrek aan expertise rondom woonoverlast door discriminatie bij woningcorporaties worden bevestigd. Hierin gaf een woonmanager aan van mening te zijn dat woonoverlast door discriminatie binnen die corporatie nauwelijks voorkomt. Tijdens het gesprek is vervolgens een situatie beschreven die de woonmanager niet als discriminatie wilde bestempelen.⁶⁶ Vanuit juridisch oogpunt was hier echter wel sprake van discriminatie en had anders gehandeld moeten worden. Wanneer echter onduidelijk is wat discriminatie inhoudt, is het onmogelijk om anders te handelen. In dit geval discrimineerde een woningcorporatie door een gebrek aan expertise ten aanzien van discriminatie.



Jurisprudentie

Het beeld dat woningcorporaties onvoldoende oog hebben voor het discriminatieaspect wordt ondersteund door gesprekken met antidiscriminatievoorzieningen en jurisprudentie. In een zaak waarover het College in 2016 oordeelde was sprake van een conflictsituatie tussen een Duitse man met het syndroom van Gilles de la Tourette en zijn burens, waarbij deze man werd uitgescholden om zijn Duitse nationaliteit. De eerste melding van overlast kwam in 2014 bij de woningcorporatie binnen. Destijds vond de woningcorporatie dat een dossier opgebouwd moest worden voordat kon worden ingegrepen. De dossieropbouw heeft in totaal twee jaar geduurd. Pas in 2016 volgde het eerste gesprek met de discriminerende huurder.⁶⁷ Hierbij is de woningcorporaties erg blijven hangen in het vormen van een dossier in plaats van te werken aan een oplossing.

In deze casus bood de woningcorporatie uiteindelijk buurtbemiddeling aan. De indiener van de klacht lijdt echter aan het syndroom van Gilles de la Tourette en was daardoor niet in staat om een bemiddelingsgesprek te voeren. Daarop kwam de woningcorporatie tot de conclusie verder niks te kunnen betekenen voor de huurder. Het College oordeelde uiteindelijk dat deze woningcorporatie

⁶⁵ CRM 29 december 2016, 2016-146.

⁶⁶ Zie bijlage III - Anonieme Woningcorporatie in Overijssel.

⁶⁷ CRM 29 december 2016, 2016-146.

verboden onderscheid heeft gemaakt door de klacht onvoldoende zorgvuldig te behandelen, grotendeels omdat de verantwoordelijkheid voor de oplossing, door een bemiddelingsgesprek aan te bieden, wordt neergelegd bij de huurders.

Het is in een casus als deze goed voorstelbaar dat een slachtoffer op dat moment besluit te verhuizen. Daar is echter niet iedereen toe in staat. Om te kunnen verhuizen is een urgentieverklaring nodig en het aanvraagproces kan tijdrovend zijn wanneer de woningcorporatie niet meewerkt.⁶⁸ Daarnaast is het probleem nog niet opgelost wanneer het slachtoffer verhuist, omdat de dader op dat moment bij een volgende huurder weer problemen kan veroorzaken.

In een andere casus in 2014 kwam het College tot eenzelfde oordeel. Ook in dat geval had een woningcorporatie na buurtbemiddeling niet doorgepakt. Daarnaast ontkende de woningcorporatie de wettelijke verplichting te hebben om huurders te beschermen tegen woonoverlast door discriminatie.

CRM 8 augustus 2014, 2014-94, 3.3 :

“Verweerster stelt zich op het standpunt dat zij geen onderscheid maakt als zij niet optreedt tegen discriminerende burenhuurders. Zij vindt dat zij als verhuurder geen wettelijke verplichting heeft haar huurders te beschermen tegen discriminatoire bejegening. Verder stelt zij dat, nog daargelaten dat die verplichting niet bestaat voor verhuurders, zij niet begrijpt dat zij zelf zou discrimineren als zij niet zou optreden tegen discriminerende burenhuurders.”

Het standpunt van deze woningcorporatie is onjuist. Zoals eerder besproken hebben woningcorporaties op grond van art. 7:204 BW en art. 7 AWGB de wettelijke plicht om woonoverlast (door discriminatie) te bestrijden. In het geval hierboven heeft de woningcorporatie het aspect discriminatie onvoldoende aan bod laten komen door het direct schuil te laten gaan onder de algemene noemer ‘overlast’. Het doel van de bemiddeling was ook nooit om discriminatie tegen te gaan maar om de overlast op te lossen. In een situatie waarbij beide partijen schuld hebben aan het ontstaan van het conflict, is het de wettelijke plicht van woningcorporaties om het discriminatieaspect voldoende naar voren te laten komen.⁶⁹

Voor het onderzoek is ook gesproken met antidiscriminatievoorzieningen Artikel 1 en Radar. Uit gesprekken met antidiscriminatievoorzieningen bleek dat woningcorporaties zich vaak geen raad weten met klachten van woonoverlast door discriminatie. Zij ervaren over het algemeen dat woningcorporaties geen oog hebben voor de overlast, deze niet opmerken of niet goed weten hoe ze moeten handelen. Een enkele antidiscriminatievoorziening kon maar één geval noemen waar de overlast snel en grondig werd behandeld en daarmee ook werd opgelost. Ook wordt ervaren dat woningcorporaties, wanneer ze discriminatie niet kunnen bewijzen, besluiten niet tot handelen over te gaan.⁷⁰

In een reactie gaf Aedes, de koepelorganisatie van woningcorporaties in Nederland, aan geen standaardmethodiek te hanteren voor de aanpak van woonoverlast en de vorming van beleid ten aanzien van woonoverlast aan woningcorporaties over te laten. Aedes zei geen meldingen of klachten over woonoverlast door discriminatie hebben gekregen en dat hen ook geen jurisprudentie hieromtrent bekend is.⁷¹

⁶⁸ Witte & Moors 2014, p. 30.

⁶⁹ CRM 8 augustus 2014, 2014-94.

⁷⁰ Zie bijlage V - Verslag reacties Antidiscriminatievoorzieningen.

⁷¹ Zie bijlage VI - Reactie Aedes.

Conclusie

De betrokken woningcorporaties hebben allemaal weleens te maken gehad met woonoverlast door discriminatie, zij het met uiteenlopende gevallen. Zo had de ene woningcorporatie te maken met discriminatie omdat iemand uit een ander dorp kwam en had de andere woningcorporatie te maken met discriminatie omtrent geaardheid.

Woningcorporaties stellen het lastig te vinden wanneer iets als discriminatie kan en mag worden bestempeld. Woningcorporaties hebben geen aparte procedure voor woonoverlast door discriminatie. Discriminatie wordt onder de algemene noemer 'overlast' opgenomen in het dossier. In één casus stelde een woningcorporatie zelfs geen wettelijke verplichting te hebben om huurders te beschermen tegen woonoverlast door discriminatie. Dit standpunt is in strijd met art. 7 AWGB.

In een interview zei een woningcorporatie daarbij zelden te maken te hebben gehad met discriminatie. De woonmanager wilde dat graag toelichten met een voorbeeld waarin volgens hem geen sprake zou zijn van discriminatie. Vanuit juridisch oogpunt was in dat voorbeeld echter wel degelijk sprake van discriminatie. Wanneer een woningcorporatie niet goed weet wat discriminatie is, wordt het onmogelijk om anders te handelen. Antidiscriminatievoorzieningen ondersteunen daarbij het beeld dat woningcorporaties zich onvoldoende raad weten met woonoverlast door discriminatie.

§3.7 Deelconclusie

Woningcorporaties zijn organisaties die zich richten op het verhuren van woningen met een betaalbare huur voor mensen met een laag inkomen. Ze hebben daarmee een bijzondere taakstelling en zijn niet alleen gehouden aan het huurrecht, maar omdat ze werken in de volkshuisvesting, ook aan art. 7 AWGB. Ze dienen niet alleen zorg te dragen voor een overlastvrije woonomgeving maar ook voor een discriminatievrije woonomgeving.

Ter voorkoming van woonoverlast werken woningcorporaties met een verhuurdersverklaring. Dit is een bewijs van goed gedrag van de huurder dat wordt verstrekt door een vorige verhuurder. Verder worden in sommige huurovereenkomsten uitgebreid alle soorten woonoverlast benoemd die de huurder niet mag veroorzaken. Bij andere woningcorporaties wordt simpelweg verwezen naar de wet. Aan preventie van woonoverlast door discriminatie wordt door geen enkele woningcorporatie gewerkt.

De geïnterviewde woningcorporaties hebben geen algemeen beleid tegen woonoverlast in het algemeen of tegen woonoverlast door discriminatie. Elke woningcorporatie voert een eigen beleid. Er is echter wel een algemene lijn te ontdekken. Zodra een klacht binnenkomt, gaan woningcorporaties over het algemeen in eerste instantie praten met de melder en de overlastgever. Wanneer dit niet helpt, wordt veelal buurtbemiddeling ingezet. Sommige woningcorporaties zetten weleens de gedragsaanwijzing in, terwijl bij andere woningcorporaties de gedragsaanwijzing niet bekend is. Uithuiszetting willen alle woningcorporaties voorkomen, maar is soms onvermijdelijk.

Bijna alle woningcorporaties geven aan weleens te maken hebben gehad met woonoverlast door discriminatie. Ze vinden het echter moeilijk om discriminatie vast te stellen en weten niet hoe hiermee dient te worden omgegaan, terwijl de wetgeving ze wel tot handelen verplicht. Geen van de woningcorporaties heeft een aparte procedure voor discriminatie.

Door onvoldoende expertise op het vlak van discriminatie is het voor woningcorporaties onmogelijk om hier juist naar te handelen. Hierdoor handelt de woningcorporatie door onwetendheid in strijd met art. 7 AWGB.

4: Juridische mogelijkheden

§4.1 Inleiding

Woonoverlast door discriminatie is een moeilijk oplosbaar probleem, met grote consequenties voor de slachtoffers. Het is een bijzondere vorm van een buurtconflict, mede door de concrete problemen die het met zich meebrengt, waarbij het lastig is om een oplossing te vinden. Vooral in de sociale woningbouw is het risico op woonoverlast door discriminatie groot en komt het regelmatig voor. Sociale woningbouw is immers sterk geconcentreerd in buurten waar de huizen dicht op elkaar staan en waar mensen met compleet verschillende culturele achtergronden dicht op elkaar wonen.

Wanneer sprake is van woonoverlast, is een centrale rol in het oplossen hiervan vaak weggelegd voor de woningcorporatie, het eerste aanspreekpunt voor huurders. De attitude, de houding en het gewicht die een woningcorporatie hieraan geeft is bepalend in het oplossen van het probleem. Daarnaast is het voor woningcorporaties van belang om de overlast niet als incident op te vatten, of als onderdeel van een conflict. De corporatie dient ook rekening te houden met de achtergrondsituatie en de reeks incidenten. Voor woningcorporaties blijkt het lastig om discriminatie te herkennen. Daarnaast weten woningcorporaties vaak niet welke mogelijkheden ze hebben om de overlast te stoppen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe een woningcorporatie discriminatie kan herkennen. Daarnaast wordt stilgestaan bij de sociale en juridische mogelijkheden om de overlast te voorkomen en te beëindigen.

§4.2 Herken woonoverlast door discriminatie

Discriminatie wordt door verschillende mensen verschillend ervaren. Een uitspraak die niet discriminerend bedoeld is, kan door de ander wel als zodanig worden opgevat. Ook woningcorporaties blijken moeite te hebben met het vaststellen van discriminatie. In interviews gaven vele vertegenwoordigers van wooncorporaties aan dat niet precies bekend is wat als discriminatie bestempeld kan worden. Door deze onwetendheid duren procedures soms onnodig lang en wordt niets met de melding van de slachtoffers gedaan. Daarom wordt in deze paragraaf besproken hoe discriminatie in de woonomgeving kan worden herkend. Daarbij worden enkele voorbeelden gegeven.

Definitie

Bij woonoverlast gaat het om hinder die rondom de woning kan worden veroorzaakt waarbij een overlastgever overlastgevend gedrag vertoont. Bij discriminatie wordt iemand anders behandeld, achtergesteld of uitgesloten op basis van kenmerken die er niet toe doen.

Woonoverlast door discriminatie kan worden gedefinieerd als een op personen of groepen met bepaalde kenmerken gerichte vorm van woonoverlast. Deze vorm van woonoverlast wordt in de praktijk te laat onderkend. Dit heeft grote gevolgen voor gedupeerden die met vereenzaming en andere psychische klachten te maken kunnen krijgen. Door dit probleem tijdig te herkennen valt veel winst te behalen.

Soorten discriminatie

Over het algemeen zijn er bij woonoverlast door discriminatie twee soorten discriminatie te onderscheiden. Bij de eerste vorm gaat het om woonoverlast door discriminatie die vrijwel direct ontstaat vanaf het moment dat de huurder die wordt gediscrimineerd of de huurder die discrimineert in de omgeving komt wonen.

In deze situatie is discriminatie veelal het primaire motief, waarbij de oorzaak de discriminatie is.

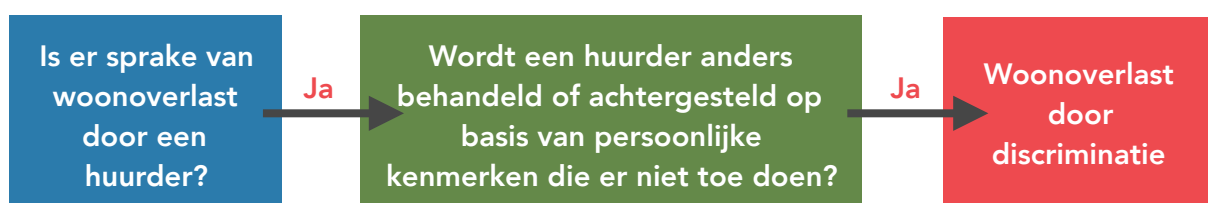
Bij de tweede vorm ontstaat de discriminatie op het moment dat de twee huurders al veel langer naast elkaar wonen. In dat geval kennen beide burens elkaar al langer en ontstaat de discriminatie door een burencolict. Dan is het een bijkomende factor.⁷² Hierbij is het motief niet zozeer is om te discrimineren, maar meer om te beledigen. In deze tweede situatie gaat het vaak om zeer complexe situaties.⁷³

Het is goed voorstelbaar dat woningcorporaties vaak alsnog de discriminatie over het hoofd zien. Dit komt veelal door een gebrek aan bewustwording. Discriminatie komt vaak voor in de woonomgeving, vaak in subtiele vormen. De verschillende uitspraken die huurders kunnen doen zijn in de infographic hieronder weergegeven. Het gaat hier om compleet verschillende typen uitspraken die huurders kunnen doen, waarbij in die gevallen sprake is van discriminatie.



In sommige gevallen blijkt dat duidelijk sprake is van discriminatie. Zo is het logisch om aan te nemen dat er sprake is van discriminatie wanneer iemand het heeft over "vieze buitenlanders". Er kan echter ook op politieke gerichtheid ("kut-PVV'er") of op de groep die zelf vaak discrimineert ("ik wil geen Hollanders in deze wijk!") gediscrimineerd worden. Daarnaast kan soms sprake zijn van positieve discriminatie. Bij discriminatie gaat het om het anders behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van (persoonlijke) kenmerken die er niet toe doen. In elke uitspraak die in de illustratie is genoemd, is hiervan sprake. Er kan echter niet gelijk worden gesproken van woonoverlast door discriminatie. Dit is wel het geval wanneer daadwerkelijk een klacht binnenkomt en van overlast kan worden gesproken. Bij woonoverlast gaat het om hinder die rondom de woning kan worden veroorzaakt en waarbij een overlastgever overlastgevend gedrag vertoont.

De grens tussen discriminatie en intimidatie is dun. Door één vuistregel aan te houden wordt het gemakkelijker om onderscheid te maken tussen de twee soorten overlast.



De vraag kan rijzen waarom discriminatie anders moet worden aangepakt dan intimidatie. De reden hiervoor is dat discriminatie in de directe woonomgeving een sterke invloed kan hebben op het

⁷² Witte & Moors 2014. p. 49.

⁷³ Triesscheijn 2013, p. 1.

basisgevoel van veiligheid van personen. Vooral bij herhaaldelijke discriminatie is de impact zeer ontwrichtend.⁷⁴

Onvoldoende zorg is discriminatie

Het is van groot belang om vast te stellen of sprake is van discriminatie in de woonomgeving wanneer een klacht wordt ingediend, zodat een woningcorporatie kan voldoen aan art. 7 AWGB. Op grond van dat artikel moet een woningcorporatie namelijk zorgdragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Dat betekent dat een woningcorporatie indien nodig en mogelijk stappen moet ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd. De positieve verplichting houdt in dat een verhuurder maatregelen moet treffen ter voorkoming en bestrijding van discriminatie.

Op grond van art. 7 AWGB moet de klacht door de woningcorporatie zo behandeld worden, dat het aspect van discriminatie voldoende aan bod komt. Dit mag niet schuilgaan onder de algemene noemer 'overlast'.⁷⁵ Wanneer onvoldoende zorg wordt gedragen voor een discriminatievrije woonomgeving discrimineert de woningcorporatie zelf jegens de huurder op grond van art. 7 AWGB.

Conclusie

Er zijn twee soorten discriminatie te onderscheiden: discriminatie als oorzaak van het conflict en discriminatie als gevolg van het conflict. Discriminatie als oorzaak is vaak gemakkelijk te herkennen, maar bij discriminatie als gevolg is dit lastiger. De belangrijke vuistregel kan worden gebruikt om discriminatie vast te stellen is om voortdurend na te gaan of, ten eerste, sprake is van een conflictsituatie, en zo ja, om vast te stellen of de huurder anders wordt behandeld of wordt achtergesteld op basis van persoonlijke kenmerken die er niet toe doen. Wanneer dit het geval is moet een woningcorporatie de klacht zo behandelen dat het aspect van discriminatie voldoende aan bod komt.

§4.3 Voorkomen is beter dan genezen

De best mogelijk denkbare situatie is dat discriminatie en woonoverlast hierdoor niet voorkomt. Woningcorporaties kunnen en moeten hierin een belangrijke rol spelen. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de manieren waarop een woningcorporatie kan werken aan de preventie van woonoverlast door discriminatie.

Algemene voorwaarden en discriminatie

Alle verhuurders, ook woningcorporaties, nemen in hun huurovereenkomst de rechten en plichten op van een huurder. Soms wordt dit specifiek in de huurovereenkomst gemeld, maar vaker wordt verwezen naar de algemene voorwaarden van de overeenkomst. In de algemene voorwaarden staan vaak de gedragsregels waaraan een huurder moet voldoen. Een voorbeeld van deze gedragsregels is benoemd in §3.3.

Geen van de woningcorporaties die zijn meegenomen in het onderzoek hebben in die algemene voorwaarden opgenomen dat een huurder geen woonoverlast door discriminatie mag veroorzaken. Vaak wordt het niet veroorzaken van woonoverlast als algemene plicht genoemd. Hierin is discriminatie veelal niet uitgesplitst. Dit benoemen in de algemene voorwaarden van de huurovereenkomst dient een tweeledig doel. Het maakt huurders ervan bewust dat discriminatie in de woonomgeving niet is toegestaan en niet wordt geaccepteerd. Aan de andere kant zorgt het bij woningcorporaties voor een

⁷⁴ Witte & Moors 2014. p. 36.

⁷⁵ CRM 29 december 2016, 2016-146.

juridische grondslag bij klachten. Zij kunnen, mocht woonoverlast door discriminatie zich onverhoopt toch voordoen, wijzen op de gedragsregels uit de algemene voorwaarden.

Om dit een preventief effect te geven is het van belang dat de algemene voorwaarden bondig en duidelijk zijn. Wanneer een huurder een lange lijst krijgt met voorwaarden in wollig juridisch taalgebruik, zal deze niet worden gelezen. Daarnaast heeft het een repressief effect. Wanneer een huurder de voorwaarde niet naleeft, dan is dit in juridische zin aan te merken als een tekortkoming in de nakoming van de verbintenis.

Hieronder is een voorbeeld te zien van de manier waarop woonoverlast door discriminatie in de algemene voorwaarden kan worden opgenomen:

Voorbeeld:

“U mag geen overlast of hinder veroorzaken voor uw omwonenden. (...) U gedraagt zich niet agressief en intimiderend jegens omwonenden en onze medewerkers. Het veroorzaken van overlast door het discrimineren van uw omwonenden is verboden en wordt niet getolereerd.”

Om ervoor te zorgen dat de huurder een voorwaarde zoals hierboven nakomt, kan naast het stellen van de voorwaarde een boetebeding worden toegevoegd. Met een boetebeding verbeurt een huurder een direct opeisbare boete voor elke verplichting uit de huurovereenkomst die de huurder niet nakomt of overtreedt. Een dergelijk beding is rechtsgeldig. Omdat het boetebeding niet op de zwarte of grijze lijst voorkomt in de wetgeving, moet het beding dan worden getoetst aan de open norm van 6:233 sub a BW, waarbij de rechter rekening kan houden met matiging. Een boete bij overlastgevend gedrag heeft voldoende effect om de huurder aan te kunnen sporen om het gedrag te stoppen.

Rechten en plichten

Juridische teksten zijn moeilijk leesbaar voor de leek. Dit geldt ook voor de algemene voorwaarden. Hierom is het aan te bevelen om naast de huurovereenkomst met de algemene voorwaarden een overzicht uit te reiken waarin de rechten en de plichten van de huurder worden verduidelijkt.

In deze lijst met rechten en plichten kan ook aandacht worden besteed aan discriminatie. Hierbij kan, net als in de algemene voorwaarden, duidelijk worden vermeld dat de woningcorporatie er voor iedereen is en dat discriminatie niet wordt getolereerd. Net als de algemene voorwaarden heeft deze lijst een tweeledige functie. Aan de ene kant kan een woningcorporatie hiernaar verwijzen indien woonoverlast door discriminatie zich voordoet. Aan de andere kant zorgt de lijst voor preventiewerking. De lijst leidt tot bewustwording onder huurders, maar ook onder medewerkers van de woningcorporatie. Een vermelding van discriminatie in deze lijst zou er als volgt kunnen uitzien:

Voorbeeld:

“Wij zijn er voor iedereen, ongeacht godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, seksuele gerichtheid, ras of geslacht. Discriminatie is niet toegestaan. Dit betekent dat het verboden is om uw medehuurlers anders te behandelen of achter te stellen op basis van persoonlijke kenmerken die er niet toe doen. Intimidatie en discriminatie worden niet getolereerd.”

Zachte landing

Woningcorporaties kunnen een groot verschil maken door groepen waarvan bekend is dat hun aanwezigheid in de buurt problemen kan veroorzaken met betrekking tot discriminatie een zachte landing te geven. Een woningstichting in Tubbergen maakt al enige tijd gebruik van deze zachte landing. Een zachte landing houdt in dat extra met de buurt wordt bemiddeld. Voordat de nieuwe huurder wordt geplaatst worden directe buren geïnformeerd. Dit vergemakkelijkt het eerste burenccontact van de nieuwe huurder. Door als woningcorporatie vroegtijdig te bemiddelen kunnen veel problemen in eerste instantie worden voorkomen.

Conclusie

Woningcorporaties hebben verschillende instrumenten om discriminatie te voorkomen. Zij kunnen in de algemene voorwaarde discriminatie als verbod opnemen, eventueel met een boetebeding. Dit heeft vaak al een preventief effect. Daarnaast kan in een lijst met rechten en plichten aandacht worden besteed aan discriminatie. Discriminatie kan ook worden voorkomen wanneer woningcorporaties overgaan tot vroegtijdige bemiddeling met de buurt als iemand wordt geplaatst wiens komst zou kunnen leiden tot discriminerende opmerkingen van buurtgenoten.

§4.4 Onderzoek het aspect discriminatie

Het kan natuurlijk voorkomen dat klachten, ondanks alle inspanningen rondom preventie van discriminatie in de woonomgeving, zich onverhoopt voordoen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de correcte afhandeling van deze klachten. Daarnaast wordt ingegaan op het omgaan met privacygegevens.

Handelen op signalen van discriminatie

Uit interviews is gebleken dat niet alleen sprake is van een gebrek aan expertise om discriminatie te kunnen herkennen. Ook bij gevallen van discriminatie wordt de klacht vaak niet afgehandeld zoals in art. 7 AWGB van de woningcorporatie wordt verlangd.

Een klacht met betrekking tot woonoverlast door discriminatie kan op twee verschillende manieren bij een woningcorporatie worden gemeld. De huurder kan woonoverlast door discriminatie melden als directe klacht waarbij hij of zij meldt discriminatie te ervaren. Het kan ook voorkomen dat de huurder de woonoverlast niet zozeer als discriminatie meldt, maar dat uit de klacht signalen van discriminatie kunnen worden opgepikt. In beide gevallen moet een woningcorporatie op grond van gelijkebehandelingswetgeving optreden. Dit betekent dat van een woningcorporatie wordt verwacht dat deze signalen van discriminatie herkent, oppikt en hier ook zorgvuldig naar handelt. Hiervoor is het van groot belang dat een woningcorporatie de signalen van discriminatie weet te herkennen en dat ook de expertise hiervoor in huis is, zeker omdat de klachten vaak niet specifiek als discriminatie worden gemeld.

In de illustratie hiernaast wordt geïllustreerd dat een klacht op twee verschillende manieren kan worden gemeld. Een woningcorporatie moet in beide gevallen herkennen dat het om discriminatie gaat en hier ook naar handelen, in de praktijk gebeurt dit vaak niet. Zoals eerder ook al is aangegeven wordt van woningcorporaties verwacht dat deze signalen van discriminatie kunnen herkennen, terwijl zij zelf aangeven dit moeilijk te vinden. Zij hebben de expertise hiervoor niet in huis. Van belang is dan ook dat woningcorporaties hier (meer) aandacht aan besteden in opleiding en bewustwording.



Discriminatie zorgvuldig behandelen

Een zorgvuldige behandeling vereist van een woningcorporatie een objectief en goed onderzoek. Een woningcorporatie moet hoor en wederhoor toepassen en de uitkomsten van dat onderzoek terugkoppelen aan de huurder die heeft geklaagd. Voor deze huurder moet duidelijk zijn wat met de klacht is gebeurd. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat sprake is van woonoverlast door discriminatie moet een woningcorporatie passende maatregelen nemen.

In de meeste gevallen is geen sprake van discriminatie als oorzaak, maar van discriminatie als gevolg. Als mensen door burens op persoonskenmerken worden aangesproken, in plaats van op hun gedrag, dan is dat bijzonder kwetsend voor de persoon in kwestie. Woningcorporaties moeten over de vaardigheden beschikken om discriminatie te herkennen. Zowel de melder van overlast als de gemelde kan het slachtoffer van discriminatie zijn.

Van een woningcorporatie kan worden verlangd dat deze direct na de klacht een gesprek voert met de melder en de klager. Het is aan te bevelen dat een woningcorporatie ook met andere huurders contact opneemt om informatie te verkrijgen over de klacht en de huurder(s) op wie de klacht betrekking heeft. De insteek van de gesprekken moet altijd de discriminatie zijn. Bij de gesprekken met de melder en degene op wie de klacht betrekking heeft, moet ook de discriminatie aan bod komen en apart worden onderzocht. Ook in een situatie waarbij discriminatie als gevolg voorkomt en waarbij beide partijen schuld hebben aan het conflict is het de wettelijke plicht van de woningcorporatie om ervoor te zorgen dat het discriminatieaspect in beeld blijft en wordt behandeld.

Het behandelen van discriminatie als overlast, zoals alle onderzochte woningcorporaties aangeven te doen, is op grond van de gelijkebehandelingswetgeving onvoldoende. Door discriminatie te behandelen als overlast raakt het discriminatieaspect snel uit beeld en wordt het niet meer afzonderlijk behandeld. Wanneer een niet te verwaarlozen kans aanwezig is dat er sprake is geweest van discriminatie moet een woningcorporatie stappen ondernemen om hierop zicht te krijgen en hiertegen op te treden. Woningcorporaties hebben hier verschillende (juridische) mogelijkheden voor. Zij kunnen eerst het gesprek aangaan met de melder en met degene op wie de klacht betrekking heeft. Ze kunnen dit uitgebreid onderzoeken. Wanneer dit niet werkt, kan buurtbemiddeling worden ingeschakeld. Uit de jurisprudentie blijkt dat woningcorporaties niet weten hoe ze vervolgens moeten handelen. Woningcorporaties gaven soms aan dat ze niets meer konden doen dan bemiddeling inzetten. Ze hebben echter meer juridische mogelijkheden., hier wordt verder op ingegaan in de volgende paragraaf.

Dossiervorming

Voordat kan worden begonnen met het voorbereiden van een juridische procedure, moet een voldoende onderbouwd dossier worden opgebouwd. Hierin is het van belang dat de tekortkoming van de huurder aan de verhuurder wordt aangetoond. Een dossier dient voldoende te worden onderbouwd. Het is echter voor het slachtoffer van woonoverlast van belang dat een woningcorporatie zich niet te lang uitsluitend richt op dossieropbouw. De overlast houdt namelijk al die tijd aan. Hieronder is een voorbeeld te zien van zaken die in het dossier kunnen worden opgenomen:

Waarschuwbrieven Verklaringen van buurtbewoners Verklaringen politie
Overige correspondentie Verklaringen van medewerkers Rapporten politieambtenaren
Verklaringen gemeenteambtenaren Foto's en videomateriaal Brieven GGZ, GGD
Besluiten van bestuursorganen Waarschuwbrieven bestuursorganen
Brieven VVE Informatie over reeds genomen maatregelen Anonieme getuigenverklaringen
Processen-verbaal Een lijst met informatie over personen Informatie over locatie

Deze lijst is natuurlijk niet uitputtend. Alle informatie die voor een rechter van belang is om een goede beslissing te kunnen maken dient in het dossier aanwezig te zijn.

AVG is geen bezwaar

Uit de interviews met woningcorporaties is gebleken dat woningcorporaties huiverig werden voor het delen en opslaan van informatie over huurders bij wie sprake was van ongewenst huurdersgedrag. Deze huivering is het gevolg van de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens gelden aanvullende voorwaarden, maar dat betekent niet dat dit door de invoering van AVG niet meer is toegestaan.

De strafrechtelijke gegevens van een huurder zijn bijzondere persoonsgegevens en mogen dus niet zomaar worden gedeeld. Onlangs heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens om ongewenst huurdersgedrag tegen te gaan. De grondslag waarop woningcorporaties zich kunnen beroepen om deze persoonsgegevens te mogen verwerken is het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke.⁷⁶ De AP heeft in een besluit gezegd voornemens te zijn deze verwerking te bestempelen als rechtmatig. Hierbij moet het gerechtvaardigd belang wel voldoende duidelijk en proportioneel zijn en er moeten voldoende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat alleen noodzakelijke persoonsgegevens worden verwerkt. Onder de voorwaarden die zijn genoemd in het besluit is de AP van mening dat het delen van informatie over ongewenst huurdersgedrag is toegestaan. Hierbij is het opslaan van persoonsgegevens in de dossiervorming dus, onder bepaalde voorwaarden, geen bezwaar.

Binnen woningcorporaties gebeurt er veel met persoonsgegevens, maar uit de interviews is gebleken dat niet altijd duidelijk is wat de grondslagen, voorwaarden en overige kaders zijn. Het is dan ook aan te bevelen niet te snel ervan uit te gaan dat iets onmogelijk is.

Conclusie

Woningcorporaties dienen discriminatie apart en zorgvuldig te behandelen. Ook wanneer een klacht niet als discriminatie wordt gemeld, heeft een woningcorporatie de plicht om discriminatie apart te onderzoeken. Woningcorporaties mogen op grond van de AVG onder bepaalde voorwaarden, in tegenstelling wat sommige woningcorporaties denken, informatie over ongewenst huurdersgedrag delen met andere woningcorporaties.

§4.5 Gebruik de gedragsaanwijzing

Een huurder heeft zich als goed huurder te gedragen. Wanneer een huurder dit niet doet is de eerste stap om het gesprek aan te gaan. Een gesprek is echter vaak niet mogelijk en vormt geen bindende oplossing. In juridisch opzicht klinkt een casus waarin een huurder zijn of haar plichten niet nakomt vrij simpel. De verhuurder gaat naar de rechter en laat daar de huurovereenkomst ontbinden. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat ontbinding niet eenvoudig is. In de praktijk vorderen corporaties hierom ook niet snel ontbinding. Een alternatief is de gedragsaanwijzing.

De werking van een gedragsaanwijzing

Een gedragsaanwijzing is een gebod of verbod voor een overlastgevende huurder. De gedragsaanwijzing is een ingrijpender middel dan bemiddeling en een minder ingrijpend middel dan ontbinding van de huurovereenkomst. Daarnaast kan het veel sneller ingezet worden. Door een gedragsaanwijzing worden de klachten van de burens serieuzer genomen en voelen ze zich meer gehoord. Het doel van de

⁷⁶ Autoriteit Persoonsgegevens 2019, <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/> (zoek op besluit SWRP).

gedragsaanwijzing is ook om de overlastveroorzaker en zijn familie niet uit hun huurwoning te zetten. De uithuiszettingsprocedure kost veel geld en lost niet altijd de problemen op, zeker niet als de overlast in een andere woning opnieuw begint.⁷⁷

Vrijwillige gedragsaanwijzing

Verhuurders kunnen zowel de vrijwillige als de onvrijwillige gedragsaanwijzing gebruiken. Een vrijwillige gedragsaanwijzing heeft de vorm van een overeenkomst tussen de woningcorporatie en de overlastgevende huurder waarin allerlei geboden of verboden kunnen worden opgenomen. Bij een vrijwillige gedragsaanwijzing moet de huurder bereid zijn een vaststellingsovereenkomst te tekenen met de bedoeling het probleem op te lossen. De term 'vrijwillig' geeft dan ook aan dat de medewerking van een huurder vereist is. Op grond van art. 7:900 BW kan een vaststellingsovereenkomst worden ondertekend waarin de door de woningcorporatie en huurder gemaakte afspraken worden vastgelegd.⁷⁸

In de vaststellingsovereenkomst moet het gebod waaraan de huurder zich moet houden duidelijk worden beschreven, zodat voor de huurder duidelijk is welk gedrag hij of zij wel, of juist niet moet vertonen. Daarnaast kan in de vaststellingsovereenkomst een boetebeding worden opgenomen op grond van art. 6:91 BW wanneer de huurder zich niet houdt aan de gemaakte afspraken. In het meest gunstige geval houdt de huurder zich hierna aan de afspraken. Wanneer dit niet gebeurt, dient de huurder te worden gedagvaard en wordt een verdere juridische procedure opgestart.

Wanneer de vrijwillige gedragsaanwijzing is aangegaan, dan moet de woningcorporatie toezicht houden op de naleving van de afspraak. Wanneer geconstateerd is dat de huurder zich niet houdt aan de gedragsaanwijzing, dan dient aan het boetebeding gevolg te worden gegeven. Indien de huurder weigert de boete te betalen kan een gerechtelijke procedure worden opgestart. Een woningcorporatie moet zich dan ook realiseren dat de inzet van een gedragsaanwijzing de consequentie kan hebben dat een huurder een boete moet betalen, of uit huis moet worden gezet. Daardoor is het aan te raden om de gedragsaanwijzing niet bij lichte huuroverlast in te zetten, omdat de consequenties groot kunnen zijn.⁷⁹

Onvrijwillige gedragsaanwijzing

Van een onvrijwillige gedragsaanwijzing wordt gesproken als de woningcorporatie een gedragsaanwijzing afdwingt via de rechter. In dat geval vordert de woningcorporatie het opleggen van een verbod of gebod en beslist de rechter of deze worden opgelegd en of daaraan een sanctie wordt gekoppeld.

Bij een onvrijwillige gedragsaanwijzing kan de woningcorporatie op grond van artikel 3:396 BW een verbod vorderen van voortzetting van de overlast onder verbeuring van een dwangsom. Voor een onvrijwillige gedragsaanwijzing moet de huurder tekortschieten in de nakoming van de huurovereenkomst. Er moet dus sprake zijn van onrechtmatige hinder. Het is dan ook van belang dat de opties van mediation of buurtbemiddeling zijn uitgeput en dat er geen andere optie is dan een gedragsaanwijzing. Bij een rechter moet de woningcorporatie op grond van art. 3:296 en 6:265 BW kunnen aantonen dat de huurder tekortschiet. Dit kan door rapportages of processen-verbaal van de politie. De onvrijwillige gedragsaanwijzing dient ertoe om een oplossing te bieden wanneer een huurder niet wil meewerken aan de vrijwillige gedragsaanwijzing. Bij de twee soorten gedragsaanwijzing wordt hetzelfde doel nagestreefd. Bij de onvrijwillige gedragsaanwijzing is de kans echter groter dat een huurder niet wil meewerken.⁸⁰

⁷⁷ Veen & Vols 2014, p. 34.

⁷⁸ Veen & Vols 2014, p. 16.

⁷⁹ Veen & Vols 2014, p. 24.

⁸⁰ Veen & Vols 2014, p. 25-26.

Indien de onvrijwillige gedragsaanwijzing niet wordt nageleefd, dan kan de woningcorporatie de dwangsommen die de huurder verschuldigd is innen en kan de woningcorporatie een nieuwe gerechtelijke procedure starten ter ontbinding van de huurovereenkomst.⁸¹ Voor het innen van de dwangsommen hoeft geen nieuwe procedure te worden gevolgd, omdat de rechter de huurder al heeft veroordeeld. Op ontbinding en uithuiszetting wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Conclusie

De gedragsaanwijzing is een goed middel dat tussen bemiddeling en ontbinding gebruikt kan worden. De situatie is het prettigst wanneer een huurder zelf meewerkt aan de oplossing en een vrijwillige gedragsaanwijzing wil ondertekenen. Wanneer dit niet het geval is, dan kan de onvrijwillige gedragsaanwijzing gebruikt worden. Deze kan alleen door een rechter worden opgelegd.

§4.6 Uithuiszetting

Wanneer gesprekken, waarschuwingen, buurtbemiddeling en gedragsaanwijzingen niet werken is de laatst mogelijke optie de ontbinding van een huurovereenkomst. Ontbinding is geen gemakkelijke optie, maar soms is het onvermijdelijk. Vandaar dat het als laatste optie wordt meegenomen in dit onderzoek en er in deze paragraaf aandacht aan wordt besteed.

De tenzij-regel

Wanneer iemand tekortkomt in de overeenkomst, rechtvaardigt dit ontbinding op grond van art. 6:265BW. Dit klinkt gemakkelijk en logisch, maar deze regel gaat in het huurrecht niet zonder meer op. Een huurder wordt namelijk door het recht beschermd. Een verhuurder mag niet ontbinden wanneer de tekortkoming van de huurder, gezien de geringe aard hiervan, ontbinding niet rechtvaardigt. Hierbij kan worden ingebracht dat een huurder kinderen heeft. De verhuurder heeft recht op ontbinding bij tekortkoming, tenzij een huurder gemotiveerd beroep doet. Het bestaan van dit beroep leidt ertoe dat verhuurders niet zo snel een ontbindingsprocedure starten. Zij schatten bijvoorbeeld in dat de overlast niet ernstig genoeg is, of denken dat het dossier onvoldoende is om ontbinding te kunnen rechtvaardigen. Hierdoor blijven verhuurders lang in dossieropbouw steken.⁸² Door deze tenzij-regel is ontbinding en uithuiszetting tegelijk een lastige en beter te vermijden maatregel, totdat alle hiervoor genoemde juridische maatregelen zijn uitgeput.

In zaken waarbij discriminatie de overlastgevende factor was, hebben rechtbanken verschillend geoordeeld.⁸³ Er is dus niet één antwoord te geven op de vraag wanneer kan worden overgegaan tot uithuiszetting. Het ligt compleet aan de situatie, de bewijslast en de hoeveelheid en zwaarte van de overlast of een rechter al dan niet meegaat in de vraag om een huurovereenkomst te ontbinden. Het is vanzelfsprekend om aan te bevelen altijd de dader uit huis te zetten en niet een gediscrimineerde huurder een alternatieve woning aan te bieden. De dader zou in het laatste scenario worden beloond en de overlast is niet opgelost. Wanneer een volgende huurder op hetzelfde adres gaat wonen is de kans op woonoverlast door discriminatie net zo groot.

Primair subsidiaire dagvaarding

Wanneer dan toch wordt overgegaan tot het starten van een procedure, dient te worden aangetoond dat meerdere tekortkomingen of één ernstige tekortkoming in de huurovereenkomst is ontstaan. Wanneer dit niet is aangetoond volgens de rechter, zal de vraag om te ontbinden worden afgewezen. Om te

⁸¹ Veen & Vols 2014, p. 25-26.

⁸² Vols & Zieljes 2018, p. 4-5.

⁸³ Hof Arnhem Leeuwarden 4 februari 2014 ECLI:NL:GHARL:2014:759; Hof Arnhem-Leeuwarden 02 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:4718.

voorkomen dat de woningcorporatie dan met lege handen achterblijft is aan te bevelen dat de woningcorporatie hierbij een primair-subsidiaire dagvaarding hanteert waarbij de verplichte gedragsaanwijzing is toegevoegd als subsidiaire vraag aan de rechter.

In de dagvaarding dient een woningcorporatie de rechter om de volgende zaken te vragen:⁸⁴

Primair:

1. Ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning;

Subsidiair:

2. Het opleggen van een gedragsaanwijzing dat de huurder een verbod of gebod zal nakomen op straffe van een dwangsom.

Primair vraagt de verhuurder hiermee aan de rechter om op grond van art. 6:265 BW de huurovereenkomst te ontbinden en de woning te ontruimen. Wanneer de rechter dit een te ingrijpend middel vindt, staat de verhuurder niet met lege handen, maar kan een verplichte gedragsaanwijzing worden opgelegd. Hierdoor kan alsnog worden gewerkt aan een oplossing en heeft de verhuurder houvast om bij overtredingen van de gedragsaanwijzing boetes te innen en eventueel nogmaals aan de rechter te vragen om de huurovereenkomst te ontbinden.

Laatste-kans-overeenkomst

Wanneer een rechter de vordering tot ontbinding en ontruiming heeft toegewezen moet een verhuurder nagaan of hij of zij de huurder nog een allerlaatste kans wil geven. Een laatste-kans-overeenkomst is een vaststellingsovereenkomst tussen de huurder en de verhuurder waarin de huurder in zijn woning mag blijven wonen, onder de voorwaarde dat hij zich aan bepaalde gedragsaanwijzingen houdt. Hiermee wordt dakloosheid voorkomen. Wanneer een laatste-kans-overeenkomst wordt gesloten dient de verhuurder, net als bij een normale gedragsaanwijzing, erop toe te zien dat de huurder zich aan gemaakte afspraken houdt. Wanneer een verhuurder niet wil meewerken aan een laatste kans, dan volgt ontruiming.⁸⁵

Ontruiming

Wanneer geen van alle hiervoor geboden opties heeft gewerkt volgt ontruiming. De huurder verliest in dat geval zijn huurwoning en zal de woning moeten verlaten. Als de huurder dit niet wil, dan kan met behulp van een deurwaarder en de politie ervoor worden gezorgd dat dit alsnog gebeurt. Hierbij wordt de woning leeggehaald en wordt de inboedel opgeslagen voor de kosten van de huurder.⁸⁶

Conclusie

Ontbinding en uithuiszetting is de laatst mogelijke optie om woonoverlast door discriminatie tegen te gaan. Om de kans van slagen groter te maken is aan te bevelen een primair-subsidiaire dagvaarding te gebruiken. Wanneer de rechter ontbinding een te ingrijpend middel vindt, staat de woningcorporatie niet met lege handen, maar kan een verplichte gedragsaanwijzing worden opgelegd. Daarnaast kan, om dakloosheid te voorkomen, een laatste-kans-overeenkomst worden aangeboden. Wanneer een huurder niet akkoord gaat, dan volgt uithuiszetting.⁸⁷

⁸⁴ Veen & Vols 2014, p. 28-32.

⁸⁵ Veen & Vols 2014, p. 28-32.

⁸⁶ Veen & Vols 2014, p. 28-32.

⁸⁷ Veen & Vols 2014, p. 28-32.

§4.7 Deelconclusie

Woningcorporaties herkennen discriminatie onvoldoende, terwijl een makkelijke vuistregel kan worden gehanteerd. Er is sprake van woonoverlast door discriminatie wanneer woonoverlast zich voordoet waarbij een huurder anders wordt behandeld of achtergesteld op basis van persoonlijke kenmerken die er niet toe doen. Ter preventie van woonoverlast door discriminatie kan een woningcorporatie specifiek in de algemene voorwaarden discriminatie benoemen en ook werken aan bewustwording door een lijst met rechten en plichten uit te reiken.

Wanneer woonoverlast door discriminatie zich voordoet dient een woningcorporatie de klacht apart en zorgvuldig te behandelen. Woningcorporaties hebben de plicht om het aspect discriminatie te onderzoeken. Zij kunnen waarschuwingen geven en buurtbemiddeling inzetten. Wanneer dit niet werkt kan worden overgegaan tot een gedragsaanwijzing, een gebod of verbod voor een huurder waaraan hij of zij zich moet houden. Het is een goed middel dat zich tussen bemiddeling en ontbinding bevindt. Wanneer de gedragsaanwijzing ook niet werkt, kan de kantonrechter worden verzocht om primair uithuiszetting en subsidiair een verplichte gedragsaanwijzing op te leggen.

5: Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de eindconclusie van dit onderzoek beschreven. In de voorgaande hoofdstukken zijn al conclusies getrokken met betrekking tot de onderzoeksvragen die gesteld zijn voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden de conclusies samengevoegd. Op grond daarvan wordt een eenduidige eindconclusie geformuleerd.

Onderzoek

De hoofdvraag binnen dit onderzoek luidt als volgt: *Welke juridische mogelijkheden heeft een woningcorporatie om bij te dragen aan de aanpak van woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert en welke werkwijze hanteren woningcorporaties in Overijssel op dit moment?*

Om deze vraag te beantwoorden is middels literatuuronderzoek en interviews onderzoek gedaan naar de juridische kwalificatie en de handelwijze van woningcorporaties op dit moment.

Er is sprake van woonoverlast door discriminatie wanneer woonoverlast zich voordoet waarbij een huurder anders wordt behandeld of achtergesteld op basis van persoonlijke kenmerken die er niet toe doen. Uit het onderzoek is gebleken dat woningcorporaties soms moeite hebben met het (h)erkennen van deze vorm van woonoverlast. Dit is vooral een gevolg van een gebrek aan expertise bij woningcorporaties ten aanzien van discriminatie en de omgang hiermee. Geen van de onderzochte woningcorporaties zegt een aparte procedure te volgen wanneer sprake is van woonoverlast door discriminatie. Voor hen valt discriminatie onder de algemene noemer van 'overlast'.

Op grond van art. 7 AWGB heeft een woningcorporatie de juridische verplichting om zorg te dragen voor een discriminatievrije huur- en woonomgeving. Dat betekent dat een woningcorporatie indien nodig en mogelijk stappen moet ondernemen als een huurder door een medehuurder wordt gediscrimineerd. De positieve verplichting houdt ook in dat een woningcorporatie maatregelen moet treffen ter voorkoming en bestrijding van discriminatie. Daarnaast moet de klacht door de woningcorporatie zo behandeld worden, dat het aspect van discriminatie voldoende aan bod komt. Dit mag niet schuilgaan onder de algemene noemer 'overlast'. Wanneer onvoldoende zorg wordt gedragen voor een discriminatievrije woonomgeving discrimineert de woningcorporatie zelf jegens de huurder op grond van art. 7 AWGB.

Strijdig handelen van wooncorporaties met gelijkebehandelingswetgeving is vaak het gevolg van onwetendheid. Op basis hiervan wordt aanbevolen te werken aan de expertise en bewustwording over woonoverlast door discriminatie.

Juridische mogelijkheden

Woningcorporaties hebben verschillende mogelijkheden om woonoverlast door discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Ter preventie van woonoverlast door discriminatie kan een woningcorporatie specifiek in de algemene voorwaarden discriminatie benoemen en ook werken aan bewustwording door een lijst met rechten en plichten uit te reiken.

Wanneer woonoverlast door discriminatie zich voordoet, dient een woningcorporatie de klacht apart en zorgvuldig te behandelen. Woningcorporaties hebben de plicht om het aspect discriminatie te onderzoeken. Zij kunnen waarschuwingen geven en buurtbemiddeling inzetten. Wanneer dit niet werkt kan worden overgegaan tot de gedragsaanwijzing, een gebod of verbod voor een huurder waaraan hij of zij zich moet houden. Wanneer ook deze aanwijzing geen werking heeft, kan de kantonrechter worden verzocht primair uithuiszetting en subsidiair een verplichte gedragsaanwijzing op te leggen. Wanneer woningcorporaties deze juridische mogelijkheden in acht nemen en werken aan bewustwording rondom het thema discriminatie, dan kunnen slachtoffers van woonoverlast door discriminatie erop rekenen dat hun grondrechten worden gerespecteerd.

Literatuurlijst

Jurisprudentie:

HR 24 juni 1960, NJ 1960, 495.
HR 8 juli 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC0456.
HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0719.
HR 15 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI4739.
HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.

Hof Den Haag 11 februari 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH2481.
Hof Arnhem-Leeuwarden 02 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:4718.
Hof Arnhem-Leeuwarden 04 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:759.
Hof Arnhem-Leeuwarden 17 januari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:314.

Rb. 's-Hertogenbosch, 23 november 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BY4178.

CRM 1 januari 2003, 2003-132.
CRM 8 december 2010, 2010-179.
CRM 14 november 2013, 2013-143.
CRM 1 mei 2014, 2014-53.
CRM 3 juli 2014, 2014-79.
CRM 8 augustus 2014, 2014-94.
CRM 29 december 2016, 2016-146.

Literatuur- en elektronische bronnen:

Aedes 2019

Aedes 2019, *Bewoners van een corporatiewoning*. Geraadpleegd op 20 mei 2019 van: <https://www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/bewoners/wie-zijn-de-bewoners-van-een-corporatiewoning/wie-zijn-de-bewoners-van-een-corporatiewoning.html>.

Art. 1 2017

Discriminatiecijfers 2017, Den Haag: Art. 1 2017 (online publiek).

Besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens 2018

van 14 maart 2016, z2017- 08028.

Brants, Kool & Ringnalda 2007

C. Brants., R. Kool & A. Ringnalda. *Strafbare discriminatie*. Den Haag: WODC 2007.

Buijs, Hekma en Duyvendak 2009

L. Buijs, G. Hekma & J.W. Duyvendak. *Als ze maar van me afblijven. Een onderzoek naar antihomoseksueel geweld in Amsterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

Bunschoten 2018

J.A. Tuinman, T&C Grondwet & Statuut, commentaar op art. 1 Gw, Deventer: Kluwer 2018.

CCV 2019

CCV 2019, *Buurtbemiddeling*. Geraadpleegd op 20 mei 2019 van: <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtbemiddeling/>.

Centraal Bureau voor de Statistiek 2017

CBS 2017, *Veiligheidsmonitor 2017*. Geraadpleegd op 20 mei 2019 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81924NED/table?ts=1555588019383>.

College voor de Rechten van de Mens 2019

Mensenrechten.nl. *Discriminatie uitgelegd*. Geraadpleegd op 20 mei 2019 van: <https://www.mensenrechten.nl/nl/discriminatie-uitgelegd>.

D66 2019

D66. *Homoseksualiteit en handicap in artikel 1 grondwet*. Geraadpleegd op 20 mei 2019 van: <https://d66.nl/homoseksualiteit-en-handicap-artikel-1-grondwet/>.

Haan, de 2019

P.M.J. de Haan, T&C Ruimtelijk bestuursrecht, commentaar op art. 47 Ww, Deventer: Kluwer 2019.

Hoek, van der 2019

F. van der Hoek, T&C BW, commentaar op art. 7:241 BW, Deventer: Kluwer 2019.

Hoek, van der 2019

F. van der Hoek, T&C BW, commentaar op art. 7:242 BW, Deventer: Kluwer 2019.

Ikram 2016

U. Ikram, *Social determinants of ethnic minority health in Europe*, Amsterdam: UvA 2017.

Kamerstukken II 1981/82, 16905 en 16938 (MvT)

Memorie van toelichting Grondwet.

Kamerstukken II 2009/10, 32467, 3 (MvT)

Memorie van toelichting Wet College voor de rechten van de mens

Kamerstukken II, 1999/2000, 26089, 6 (MvT)

Memorie van toelichting Boek 7 Burgerlijk Wetboek

Kamerstukken II, 1999/2000, 26089, 6 (MvT)

Memorie van toelichting Boek 7 Burgerlijk Wetboek

Kamerstukken II, 2014/2015, 33 606, nr. 8

Literatuurstudie ten behoeve van de parlementaire enquête Woningcorporaties

Onderzoekscommissie Liberiaans Gezin 2008

Onderzoekscommissie Liberiaans Gezin, *Racistische overlast in Waspik*, FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling 2008.

Openbaar Ministerie 2018

Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie 2019, Den Haag: OM 2018 (online publiek).

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 2015

PBL, *De Stad Verbeeld*, Den Haag: Uitgeverij PBL 2015.

Platform Woonoverlast 2019

Platform Woonoverlast 2019, *Woonoverlast*. Geraadpleegd op 26 mei 2019 van: <https://www.platformwoonoverlast.nl>.

Rijksoverheid 2019

Rijksoverheid 2019, *Woningcorporaties*. Geraadpleegd op 1 mei 2019 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/activiteiten-woningcorporaties>.

Rijksoverheid 2019

Rijksoverheid 2019, *De nieuwe woningwet*. Geraadpleegd op 1 mei 2019 van: <https://www.woningwet2015.nl/woningwet-2015-0>

Sanden, van der 2017

P.G.A. van der Sanden, *Huur en verhuur van woonruimte*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017.

Schaaik, van 2015

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

Schuyff 2009

J. Schuyff, *Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen. Een literatuuronderzoek naar praktijk en bestrijding*. Utrecht: Movisie 2009.

Segers 2018

J. Segers, *Huurrecht Woonruimte*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2018.

Stolker 2019

C.J.J.M. Stolker, T&C BW, commentaar op art. 3:296 BW, Deventer: Kluwer 2019.

Teeuw 2019

F.C.P. Teeuw, *Huurgeschillen ontleed deel 2*, Utrecht: Eburon 2019.

Triesscheijn 2013

C. Triesscheijn, *Discriminatie in de Woonomgeving: Voorbeeldaanpak*, Landelijk Platform Woonoverlast 2013.

Tuinman 2019

J.A. Tuinman, T&C BW, commentaar op art. 7:204 BW, Deventer: Kluwer 2019.

Tuinman 2019

J.A. Tuinman, T&C BW, commentaar op art. 7:213 BW, Deventer: Kluwer 2019.

Tuinman 2019

J.A. Tuinman, T&C BW, commentaar op art. 7:222 BW, Deventer: Kluwer 2019.

Vark, van 2017

H. van Vark, *Woningcorporatie in een nieuwe werkelijkheid*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2017.

Veen & Vols 2014

C. Veen & M. Vols, *Gedragaanwijzing*, Groningen: RUG 2014.

Vols & Zieljes 2018

M. Vols & L. Zieljes, *Gedragaanwijzingen ingebed in het huurrecht?*, Groningen: RUG 2018.

Vos 2013

M. Vos, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

VROM inspectie 2011

VROM inspectie, *Handreiking Aanpak Woonoverlast*, VROM inspectie 2011.

Waal, de 2017

C.L.J.M. de Waal, *GS Huurrecht*, commentaar op art. 7:213 BW, Deventer: Kluwer 2017.

Witte & Moors 2014

R. Moors & R. Witte, *Gestreden als Don Quichot tegen windmolens. Onderzoek naar geweld tegen burgers vanwege hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit in hun directe woonomgeving*. Den Haag: Lokaal Centraal 2014.

Woonbond 2019

Woonbond 2019, *Verhuurdersverklaring*. Geraadpleegd op 1 mei 2019 van: <https://www.woonbond.nl/vraagbaak/wat-verhuurdersverklaring>.

Woude, van der 2018

M.A.H. van der Woude, T&C Strafrecht, commentaar op art. 90quater Sr, Deventer: Kluwer 2018.

Bijlagen

Bijlage I: Interview Woningcorporatie de Woonplaats

Interview met Josette Minten, Teamleider Wijken Twente

De woningcorporatie

Woningcorporatie de Woonplaats heeft een breed bezit, niet alleen stedelijk maar ook landelijk. In totaal heeft de Woonplaats ongeveer 19.000 eenheden. De standplaats is Enschede.

Screening en preventie

Er zijn een aantal wettelijke verplichtingen met betrekking tot screening. Het moet passend zijn, dus de woning waarop is gereageerd moet ook passen binnen het inkomen van de huurder. Er wordt gewerkt met een lotingssysteem, niet met een toewijzingssysteem. Er wordt daarnaast gekeken naar sociale aspecten, bijvoorbeeld of de huurder een huurdersverleden heeft, of er schulden zijn en of ze in het verleden overlast hebben veroorzaakt. Als dat allemaal niet aan de orde is, dan kunnen ze de woning gewoon huren.

Wanneer er sprake is van overlast of schulden in het verleden, dan gaan we het gesprek aan. Dat kan leiden tot het geven van een nieuwe kans met een verplichte gedragsaanwijzing. Of er wordt gezegd: "Ga eerst eens werken aan deze dingen en kom later weer bij ons terug". In Enschede is er 'Woonstap', dat is een samenwerkingsverband met de drie grootste corporaties, gemeenten en de wijkcoaches en daarin worden dit soort lastige casussen besproken. Er wordt niet een soort 'politie' screening gebruikt. Wij vragen altijd naar een huurdersverklaring, al kan niet iedereen zo'n verklaring overleggen.

Er wordt gewerkt aan preventie van woonoverlast door bij mensen die in het verleden al bepaalde problematiek hebben gehad, dit op te pakken door goede hulpverlening. Dit kan bijvoorbeeld door te zeggen 'Je mag deze woning wel huren maar op voorwaarde dat je hulp aanvaardt om de problematieken op te pakken'. Dit wordt gedaan door bijvoorbeeld een wijkcoach, Mediant, Tactus, afhankelijk van de soort problematiek. Echter van veel mensen weet je niet of er sprake is van problematieken.

Voordat je een woning kan huren moet er een contract worden ondertekend waarin algemene bepalingen zijn opgenomen. Het is deels ook al wettelijk geregeld maar voordat een huurder bij ons gaat huren, krijgen ze een overzicht met de rechten en plichten uitgereikt. In de plichten staat bijvoorbeeld ook dat je geen woonoverlast mag veroorzaken. Dit wordt uitgesplitst in geen rommel maken, geen drugsoverlast etc. Het verbod van discriminatie staat er niet bij als uitgesplitste plicht, omdat dit niet echt gelinkt is aan het wonen. Er is ook geen protocol voor en er wordt niet gewerkt aan preventie van discriminatie.

Klachten

Iedere huurder heeft een eigen portaal waar ze een klacht kunnen indienen. Daarnaast is er bij het ondertekenen van het contract de wijkbeheerder aanwezig. Zij hebben dagelijks spreekuren en een wekelijks spreekuur met de wijkagent. Dat is het eerste aanspreekpunt en dit is ook op de website zo vermeld. Wanneer iemand wat meldt, wordt eerst geluisterd of dat iets is waar de huurders zelf ook iets aan kunnen doen, of dat er sprake is van een situatie die moet worden opgeschaald. Als er te snel wordt opgeschaald geeft dat ook spanningen. Iedere casus is een casus op zich, maar eerst wordt er aangehoord. Het is ook de aard van overlast die bepaalt wat je doet.

We hebben een algemeen protocol van overlast in het algemeen en we hebben de tuinenprocedure. We vinden leefbaarheid in de wijk enorm belangrijk en vinden dan ook dat onderhoud van de tuin belangrijk is. We hebben dus voor beide gevallen een algemene procedure.

De algemene procedure houdt in dat er eerst wordt onderzocht wat de klacht is en of dit iets is waar de huurder zelf iets aan kan doen of dat wij moeten bijspringen.

Dan wordt er gekeken wat we kunnen doen. Veiligheid van de bewoner is voor ons enorm belangrijk. Er wordt gekeken of wij samen met andere partners iets moeten of kunnen doen. We spreken met de bewoner af dat hij verslag legt van wat er gebeurt, wanneer en hoe laat. Ook met de andere kant gaan we in gesprek door op huisbezoek te gaan. Die gesprekken leggen we schriftelijk vast.

Wanneer dat vorige niet helpt gaan we over tot het sturen van sommaties. In de sommatie geven we mensen de waarschuwing wat er gebeurt als ze doorgaan. Wanneer dit gebeurt gaan we juridische stappen ondernemen. De juridische stap kan bijvoorbeeld een verplichte gedragsaanwijzing zijn. Doel is nooit uithuiszetting maar doel is dat de overlast stopt.

Discriminatie

Wanneer er signalen van discriminatie worden opgevangen, wordt er geen andere procedure gevolgd. Ook bij discriminatie gaan we kijken of buurtbemiddeling misschien helpt, vaak zien we dat er geluidsoverlast bij zit, of dat mensen echt elkaar treiteren, soms wederzijds. Uitingen van discriminatie zonder dat er sprake is van andere overlast, horen we ook weleens. Dit kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van 'hier wonen alleen maar ...'. We proberen dan heel duidelijk uit te leggen dat iedereen vrij is om te reageren op elke woning en dat de afkomst niet betekent dat dit gelijk een probleem oplevert. Dit vinden wij soms echt wel heel erg lastig. Wij zijn voor iedereen, ongeacht de afkomst. Wij ondersteunen de gemeente in het behalen van de hun opgelegde taakstelling.

Het wisselt welke aanpak het beste is, gesprekken over elkaars culturen heeft weleens geholpen. We merken dat vooral het leveren van bewijs lastig is. Wanneer er bij een islamitisch gezin varkenspootjes over de schutting worden gegooid, is er geen bewijs en weten we niet wie het heeft gedaan.

Wat ook lastig is, is het geval waarin discriminatie niet zo zeer letterlijk wordt uitgesproken. Maar dat het soms heel onderhuids is.

Wij vinden dat in het geval van discriminatie wij de veroorzaker moeten aanpakken, omdat in dat geval het verhuizen van het slachtoffer geen oplossing is. We trekken dan vaak ook op met de politie waarin we adviseren dat iemand aangifte moet doen. Voor discriminatie an sich, hebben we niet echt tools.

In het dossier kunnen we politieverlagen niet meenemen, dat mag niet van de AVG. We kunnen ook niet zeggen dat iemand discrimineert omdat dat een waardeoordeel is. We schrijven alleen op dat de huurder op een gegeven moment X heeft gezegd. We schrijven alleen het feitelijke op, we geven er geen waardeoordeel aan. Wanneer we denken genoeg meldingen te hebben en het echt woonoverlast is, dan kunnen we wel formeel bij de politie verslagen opvragen, maar dat kan pas door onze advocaat op zo'n moment.

Woonoverlast door discriminatie is voor ons soms een lastig onderwerp omdat het soms vaag is wat discriminatie is. Het maakt niet zo zeer uit wat het precies is, soms is het lastig of je zeker weet wie wat gedaan heeft. Dat is soms voor wat betreft het bewijs lastig.

Voor ons zou het helpen om bewustwording te creëren omtrent discriminatie. Om bijvoorbeeld te laten zien waar je ondersteuning kan vinden. Het gediscrimineerd voelen of echt gediscrimineerd worden is voor ons echt vrij lastig. Wat wij merken is dat onze wijkbeheerders in de wijk lopen en het soms wel handig is om te laten zien wat de signalen zijn en waar op kan worden gelet.

Bijlage II: Interview Woonstichting Tubbergen

Interview met Bjorn Oerbekke, Hoofd Wonen

Woningstichting Tubbergen heeft ongeveer 1.000 eenheden. De standplaats is Tubbergen.

Screening en preventie

Het begint bij de inschrijving, die heb je nodig om te kunnen reageren op onze woningen. Via de inschrijving worden allerlei gegevens opgevraagd maar hier zit geen screening aan vast. Pas nadat iemand daadwerkelijk kandidaat is, sturen we een toewijzingsbrief en nodigen wij diegene (bij acceptatie) uit voor een intakegesprek. Het inkomen wordt dan getoetst (doelgroepbepaling en verantwoording) en we willen de huurder gewoon leren kennen, ook waarom iemand bij ons wil huren. We vragen ook een verhuurdersverklaring (woon- en betaalgedrag) Wanneer we twijfel hebben over de match dan spreken we die twijfel ook uit. We gebruiken daarbij ook onze ervaring en ons onderbuikgevoel. Dit kan bijvoorbeeld omdat iemand volgens ons minder goed past bij de dorpskern, elk dorp heeft een eigen dynamiek en ongeschreven regels. Dit kan bijvoorbeeld al zijn of je de gordijnen open of dicht hebt. Dat is ook het bijzondere van ons werkgebied. Het ziet er allemaal goed en verzorgd uit maar ook hier hebben we wel onze moeilijkheden en hobbels. Deze zijn over het algemeen wel minder zichtbaar en extreem.

Echter is vaak de ervaring van relatief matige overlast (persoon, tuin, gedrag, geluid, huisdieren), de emotie die daarbij komt, net zo groot als dat je in een stedelijk gebied ervaart bij relatief zware overlast (onveiligheid, geweldsincidenten, verwarde personen).

Discriminatie bestaat ook. Mensen met een andere huidskleur dan wit zijn hier in verhouding minder. De meeste mensen met een andere huidskleur die in onze gemeente komen wonen zijn statushouders. Ze zijn welkom, maar toch vaak liever niet als burens. We hebben nog regelmatig te maken met een stempel of stigma, waardoor mensen van buitenaf niet vanzelfsprekend een eerlijke, gelijke kans krijgen. Wij staan er als woningstichting voor om die eerlijke, gelijke kans wél te geven, en daarin werken we ook samen met o.a. de gemeente en vluchtelingenwerk om statushouders een woonplek en 'zachte landing' in de buurt te geven. Ook daar zit die screening weer op om een goede match te maken, maar er gaat ook een stukje extra bemiddeling naar de buurt. Directe burens worden geïnformeerd, niet om het bijzonder te maken maar omdat burens aangeven dit te waarderen en de statushouder een 'zachte landing' in het eerste burenccontact te bieden. Desondanks zie je daar in verhouding vaker een vervolg op ontstaan dat statushouders een minder grote kans krijgen om gelijkwaardig te zijn en te wonen in de buurt dan mensen uit Tubbergen zelf (de tolerantie is lager, meldingsbereidheid hoger en sneller).

In Tubbergen wordt het ons-kent-ons erg beschermd, volgens mij ook omdat het bekende veilig voelt. Inwoners uit kleinere dorpskernen roepen ons op dat wij ervoor moeten zorgen dat er genoeg woningen moeten zijn voor de (eigen) dorpsbewoners. Maar tegelijk zien wij ook in toenemende mate dat zij niet de grootste groep zijn die op onze woningen reageren. En dan krijg je het gevolg dat er iemand komt van buiten het dorp of de gemeente, van buitenaf. Gevoelsmatig horen mensen van buitenaf er dan niet echt bij. Regelmatig wordt dat ook zo uitgesproken. Dit is ook een vorm van discriminatie, onafhankelijk van de huidskleur maar wel van herkomst (buitenaf).

Er is een voorbeeld waarop onder andere overlast werd gemeld op een kleur haar en kledingstijl. Het ging over een nieuwe buur die niet uit de dorpskern zelf of de gemeente kwam, daar zat al weerstand op vanuit de buurt. Het ging met deze persoon niet vanzelf, dat zag je ook terug in en rondom de woning. Er was echter geen tolerantie, zonder een gesprek met de nieuwe burens werd er met veel boosheid en onredelijkheid over de nieuwe burens gemeld. Groot onderdeel van de melding, de

weerstand uit de buurt, was hoe iemand eruit ziet. Niet alleen in dit voorbeeld maar over het algemeen wordt vrij gemakkelijk op een uiterlijk kenmerk, wat normaal wordt gezien normaal is in de gemeenschap, negatief oordeel gevestigd dan wel gediscrimineerd.

Er wordt niet gewerkt aan preventie van specifiek discriminatie. We hebben een integrale aanpak op overlast en wij hebben een procedurebeschrijving op onze website staan. Dat geeft richting op het proces, wat je kan doen als je het ervaart of je zorgen maakt over burens. In de behandeling kom je verschillende signalen tegen, waaronder discriminatie. Dit tolereren wij niet. Wij stellen grens, maar zijn ook bereid om het gesprek aan te gaan (waarom discrimineert iemand, is het een ongepaste en onacceptabele houding en/ of zit er iets achter? (onbekendheid, onzekerheid, angst). We geven geen specifieke informatie over discriminatie mee bij het aangaan van de huurovereenkomst. Het valt in principe onder het goed huurderschap. Wij gebruiken modelovereenkomsten van AEDES.

Klachtenbehandeling & Dossiervorming

Preventief, of als de overlast nog niet zo groot is, zijn wij bereikbaar. Wij zijn er voor vragen en signalen. Als het nodig is weten onze huurders ons te vinden, echter is de meldingsbereidheid over het algemeen laag. Er is eerst een heel hoop tamtam. De hele buurt weet het al en pas als het de grens over gaat en escaleert horen wij er pas van. Dan is het niet zozeer een melding, maar het probleem van de woningstichting. Want het is onze huurder. Afhankelijk van de ernst en complexiteit, dus als het kan en kansen biedt, proberen wij de burens ook onderdeel van de oplossing te laten zijn.

We zijn bereid tot bemiddeling en gesprek, maar we zijn niet verantwoordelijk voor het gedrag van mensen. We beschermen wél het woongenot als dat in het geding is. We nemen onze rol in het speelveld en zijn bereikbaar, zodra het bekend is kan goed en daadkrachtig geschakeld worden. De samenwerking tussen ketenpartners is sterk, elke partner is bereid zijn rol te nemen. Dat beginnen mensen toenemend te merken en te zien.

We hebben een aantal standaard vragen wanneer een melding wordt gedaan. Dat wordt geregistreerd via een formulier. Eigenlijk begint het altijd met hoor en wederhoor. Wanneer je beide kanten van het verhaal kent beoordeel je de overeenkomsten en verschillen en de complexiteit. Dan besluiten wij over de aanpak: kunnen burens het onderling oplossen, bieden wij bemiddeling aan, speelt er meer dan alleen overlast (bijv verslaving, GGZ, etc). Indien nodig betrekken we onze ketenpartners, zoals de gemeente en politie.

In een huidig voorbeeld van jarenlange aanhoudende burenoverlast waarbij beide burens over en weer discriminatie ervaren en aan elkaar van alles verwijten (de één op fysieke en psychische problemen en de ander op herkomst) heeft een bemiddelingsgesprek met burens, ons, gemeente en politie en niet geholpen. Er is een plan gemaakt waarin beide huurders een maatschappelijk werker ('vertrouwenspersoon') krijgen. Zoals wij ernaar kijken wordt (de hevigheid van) het gevoel van discriminatie namelijk geprojecteerd op relatief kleine gebeurtenissen die onderling op te lossen zijn (denk aan een fiets in een achterpad). De buurtbemiddeling die bij veel andere woningcorporaties de eerste stap is hebben wij niet. We hebben ook geen convenant met aanpak woonoverlast. In de laatste jaren heeft overlast niet tot een juridische procedure geleid. De gedragsaanwijzing is ons bekend, maar deze is nog nooit toegepast.

Zoals gezegd wordt er door ons geen specifieke beleid op discriminatie gevoerd, maar wanneer er sprake is van overlast met discriminatie als onderwerp of onderdeel heeft het wel een andere aanpak en aandacht. Wanneer er een dossier wordt opgebouwd wordt het als 'overlast' neergezet. In de

beschrijving van de overlast zal naar voren komen hoe we discriminatie zien en hoe we dat wegen. Soms wordt het woord ook wel genoemd, soms is het alleen een beschrijving van signalen waaruit discriminatie blijkt. Discriminatie is bekend als term, maar wat ons betreft onduidelijk op de inhoud en definitie. Een grens op discriminatie wordt gegeven, tegelijk is wat ons betreft niet alleen een kader of grens maar ook uitvragen en in gesprek blijven belangrijk (zit er iets achter, is het samen te brengen?).

Alles wat wij nuttig zien in een dossier kan een plek krijgen, dit kunnen bijvoorbeeld politierapporten, logboeken, buurtonderzoeken zijn. Alles wat vrij komt en geregistreerd mag worden staat in het dossier om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. In aanvang om tot oplossing te komen, bij escalatie om de overlast aan te pakken (gedragsaanwijzing, juridische procedure, bestuursdwang, etc.)

Woonoverlast door discriminatie heb ik zelf nooit als invalshoek genomen, wel als onderdeel. Nu ik dit gesprek zo heb spiegelen mij nog wel een aantal meldingen meer af waar het onderdeel van het gesprek was, er wordt echt niet echt gemeten hoe vaak er sprake is van discriminatie. Ik vind het ook lastig om te duiden of er sprake is van discriminatie, vanuit welke definitie of als de definitie onduidelijk is interpretatie. En voelt iemand zich gediscrimineerd of wordt iemand gediscrimineerd.

Een duidelijk kader op discriminatie kan ons wellicht helpen, net als eventuele maatregelen met tips en trucs als die er specifiek voor discriminatie als vorm van (woon)overlast zijn. Het kan dan bijvoorbeeld eenvoudiger en duidelijker aandacht krijgen binnen onze bestaande overlastprocedure. Als het maar wel zorgvuldig en eerlijk voelt. Discriminatie is in mijn ervaring vaker een uiting van onmacht of angst. Ik vind zelf dat we met onze houding en samenwerking al wel heel veel bereiken om discriminatie te bestrijden, een plek te geven, en (desondanks) pogingen blijven ondernemen om de burenccontacten te verbeteren en de ervaring van overlast te laten afnemen.

Bijlage III: Interview Anonieme woningcorporatie

Interview met [...], Manager Wonen

In verband met de gevoeligheid van dit onderzoek door onder andere het aspect discriminatie is de optie aan de geïnterviewden gegeven om het interview anoniem te houden. In dit geval heeft desbetreffende persoon aangegeven het interview graag anoniem te houden. Omdat dit onderzoek niet als vertrouwelijk zal worden gepubliceerd is ervoor gekozen om het verslag als anoniem op te nemen in de bijlagen. Gegevens die kunnen herleiden naar de woningcorporatie zelf of de persoon die is geïnterviewd zijn geredigeerd en te herkennen aan '[...]'

[...] heeft ongeveer 4.000 tot 5.000 eenheden. De standplaats is [...] (Overijssel)

Screening en preventie

Aan screenen zoals jij dat vraagt doen we niet echt. Vroeger hebben we dat nog weleens ingezet, maar door de AVG mag dat inmiddels niet meer. Wij vragen wel altijd naar een verhuurdersverklaring, zodat wij zeker weten dat iemand bijvoorbeeld de huur kan betalen en niet bij een andere verhuurder een achterstand heeft. Hier wordt ook het aspect preventie van woonoverlast in meegenomen. Wanneer iemand dan geen verhuurdersverklaring kan overleggen gaan we in gesprek over de vraag van waarom dan niet. In onze huurovereenkomsten staat vanzelfsprekend opgenomen dat iemand geen huuroverlast mag veroorzaken.

Verder geven we aan elke nieuwe huurder een soort overzicht met zijn/haar rechten en plichten. Dit is bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat tuinen worden onderhouden en dat maandelijks huur wordt betaald.

Klachtenbehandeling & Dossiervorming

De eerste klacht komt bij ons binnen op ons internetportaal, of bij de wijkconsulent. Wij analyseren de klacht en bekijken wat wij er mee kunnen. In het geval er sprake is van overlast gaan we met de twee huurders in gesprek. Dit gebeurt om te bekijken of ze er samen uit kunnen komen, door slechts gesprekken te voeren worden al erg veel overlastmeldingen opgelost.

Wanneer onze bemiddeling niet helpt, gaan we kijken naar buurtbemiddeling. Doel is om henzelf met een oplossing te laten komen die voor beide partijen oké is. Wanneer deze neutrale buurtbemiddelaars het probleem niet kunnen oplossen, dan houdt het voor ons ook vaak op in hoeverre wij iets kunnen betekenen voor de huurders. De gedragsaanwijzing die je noemt heb ik weleens van gehoord maar hebben we niet ingezet.

Wanneer de overlast echt aanhoudt moeten we soms toch overgaan op het uit huis plaatsen van iemand. Dit is natuurlijk nooit ons doel maar soms hebben we geen andere keus.

We doen niet aan preventie van discriminatie, ik zou ook niet weten hoe we dat in zouden moeten richten. Volgens mij hebben wij niet de verplichting huurders te beschermen tegen discriminatie an sich. Wél tegen overlast in het algemeen. En daarnaast, waar er twee vechten hebben er vaak twee schuld.

Discriminatie

Met woonoverlast door discriminatie hebben wij als woningcorporatie niet te maken. Het komt natuurlijk weleens voor dat partijen vervelende dingen tegen elkaar roepen of elkaar uitschelden, wij zetten dat dan in het dossier als overlast. Discriminatie an sich komt niet voor, het is altijd onderdeel van het conflict. We hebben natuurlijk weleens dat we allochtonen in de wijk hebben wonen waarin in die

situatie weleens iets over hoofddoekjes bijvoorbeeld wordt geroepen, of statushouders die in onze wijk weleens onaardig bejegend worden. Volgens mij is dat niet zo zeer discriminatie maar meer een buurtconflict. Dit valt voor ons ook gewoon onder overlast.

Ik ken wel een voorbeeld waarvan we twijfelden of we het als discriminatie mochten bestempelen, daarbij was een lesbisch koppel dat vaak door de buurman en buurvrouw werd uitgescholden voor 'potten', met nogal wat onaardige termen erbij. Maar verder handelden ze er niet naar. Dit hebben we destijds opgenomen in het dossier als burenruzie. Uiteindelijk was het conflict door met elkaar te praten opgelost, buurtbemiddeling heeft daarbij goed werk geleverd.

Wij voeren geen apart beleid, mocht er sprake zijn van signalen van discriminatie. Volgens mij kan je daarbij ook gewoon buurtbemiddeling inzetten, dat valt onder ons gewone protocol.

Ik denk dat het voor ons nog weleens zou kunnen helpen om een lijst te hebben van wanneer iets discriminatie is, want in dit gesprek zit ik zelf soms ook hard na te denken of in vorige gevallen misschien wel sprake is geweest van discriminatie.

Bijlage IV: Interview Woningstichting SWZ

Interview met Harry Boeve, Senior woonconsulent

Woningstichting SWZ heeft ongeveer 8.000 eenheden. De standplaats is Zwolle.

Screening en preventie

Echt screenen, navraag doen bij politie en andere instanties, mogen we niet meer. Wat we wel doen is kijken of iemand een verhuurdersverklaring heeft. Wanneer iemand geen verhuurdersverklaring heeft gaan we uitzoeken waarom niet. Wanneer in het verleden sprake is geweest van een huurachterstand wordt gekeken hoe dat eruit zag. Wanneer iemand nog een schuld open heeft staan bij een andere corporatie moet eerst een goede betalingsregeling overeen zijn gekomen. Dit is tweeledig, enerzijds om de huurder te beschermen en anderzijds een stukje bescherming voor onszelf dat wij geld binnenkrijgen en iemand niet op straat hoeven te zetten.

Wanneer iemand een huurovereenkomst aangaat wordt verwezen naar wat in de algemene huurwet staat. Dat geven we aan tegen huurders. Vroeger hadden we het letterlijk beschreven in de huurovereenkomst, dat is er inmiddels uitgehaald. We hebben het niet heel specifiek gemaakt. Er wordt bijvoorbeeld niet specifiek gezegd dat iemand niet mag discrimineren.

Klachtenbehandeling & Dossiervorming

De klacht komt eerst binnen bij de sociaal beheerder (wijkconsulent). Die gaat ermee aan de slag en gaat in gesprek met de overlastmelder. Die probeert te spiegelen naar de overlastmelder, bijvoorbeeld de vraag wordt gesteld wat diegene er zelf al tegen heeft gedaan. Op het moment dat blijkt dat de melder er zelf al wat tegen heeft gedaan, wordt ook met de tegenpartij een gesprek aangegaan. Wanneer dit niet helpt, wordt buurtbemiddeling ingezet. Beide bureaus worden dan gevraagd of ze hieraan willen meewerken, wanneer ze dat beiden willen wordt het neergelegd bij buurtbemiddeling.

In het geval buurtbemiddeling ook geen solas biedt, gaan de sociaal beheerder en de senior in gesprek. Daar wordt dan bepaald wat er verder mee wordt gedaan. Soms wordt een gedragsaanwijzing ingezet. Het is een belangrijk onderdeel van dossiervorming. De laatste drie jaar hebben we de gedragsaanwijzing redelijk frequent ingezet. Echter, wanneer je het inzet moet je hier ook uitvoering aan geven. Het is weleens lastig, omdat je het eigenlijk alleen als laatste redmiddel moet zien. Wanneer je het inzet moet je je realiseren dat je het ook echt moet gebruiken als iemand doorgaat met het gedrag.

Een aantal jaren geleden waren er maximaal één of twee keren per jaar dat iemand echt uit huis werd gezet in verband met woonoverlast. Inmiddels is dit toegenomen. Dit gebeurt met hele verschillende oorzaken. In een voorbeeld was er een huurder die extreme stankoverlast veroorzaakte door katten in zijn huis. Daarbij is uiteindelijk team Vangnet, Informatie en Advies (VIA) van de GGD ingezet. De jongen veranderde zelfs daardoor niet.

Uiteindelijk hebben we zelfs nog aangeboden de katten zelf naar het asiel te brengen omdat het van de zotte is dat iemand om een aantal katten op straat terecht komt. Echter was ook dat voor hem geen optie en toen zijn we naar de rechter gestapt om de huurovereenkomst te kunnen beëindigen.

Sinds de AVG zijn er veel beperkingen gekomen in het vormen van een dossier. Sommige partijen slaan compleet dicht. Dit maakt het soms weleens wat lastiger.

Wanneer wij gesprekken voeren of buurtonderzoek doen, maken we daar interne verslagen van. Van buurtbemiddeling krijgen we geen informatie, behalve dat het of goed is gegaan of geen oplossing heeft geboden.

Discriminatie

Er wordt weleens een opmerking gemaakt over bepaalde mensen, maar dat is meer op het moment dat al een behoorlijke escalatie is geweest. Wanneer er bijvoorbeeld over een homoseksuel koppel een opmerking wordt gemaakt, is dat vaak helemaal niet om hun geaardheid maar om andere redenen. Het is dan discriminatie als gevolg, niet als een oorzaak.

We hebben bijvoorbeeld een homoseksuel stel dat hard werkt en elke dag vroeg op moet en last heeft van geluidsoverlast van de bovenburen. Ze worden door de bovenburen, die beiden geen baan hebben, enorm getreiterd. Dan mer je dat het echt niet ligt aan de geaardheid van de twee mannen maar vooral te wijten is aan jaloezie.

Voor ons is het onvoldoende om daar beleid op te voeren. Discriminatie wordt in kaart gebracht onder de noemer van overlast. De opmerkingen die zijn gemaakt worden in het dossier opgenomen. Er wordt verder geen apart beleid op gevoerd en het wordt ook niet geregistreerd. Wanneer we signalen krijgen van discriminatie zetten we enkel in het dossier wat er tegenover elkaar wordt gezegd, het waardeoordeel discriminatie wordt niet in het dossier gegeven.

We hebben over het algemeen het idee dat woonoverlast toeneemt. De zwaarte neemt toe en de verdraagzaamheid neemt af. De maatschappij verhardt en dat merk je aan alles.

Bijlage V: Verslag reacties antidiscriminatievoorzieningen

Er is gesproken met Art. 1 Midden Nederland, Radar Tilburg en Radar Den Bosch. Allen merken dat de samenwerking met woningcorporaties veelal stroef gaat. Veelal wordt pas geacteerd wanneer er wordt opgeschaald en de gemeente erbij wordt betrokken. ADV's geven vaak het advies dat er dossieropbouw moet zijn bij de woningcoöperaties. Echter wordt er weinig actie ondernomen waardoor het echt stopt. Vaak wordt buurtbemiddeling aangeboden. In een enkel geval had een mevrouw jaren last van discriminatie van haar burens. Pas 2/3 jaar later werd door de woningcorporatie een rechtszaak gestart. Ze hebben jarenlang enkel een logboek bijgehouden.

Ze vinden het enorm lastig dat een woningcorporatie wel zou moeten handelen en ook dingen kan doen om het op te lossen. Een gedragsaanwijzing of zelfs mediation wordt vaak niet opgestart. Over het algemeen is het zo dat ze proberen te bemiddelen, vaak wordt buurtbemiddeling dan ook ingeschakeld. Discriminatieve woonoverlast wordt niet apart onderzocht, heel plat gezegd: waar twee vechten hebben er twee schuld. Ze bedoelen het natuurlijk niet zo, maar de component discriminatie wordt vaak onder de tafel geveegd en daardoor vergeten. Woningcorporaties schrijven vaak een brief en daar blijft het dan bij. Echte acties gebeuren vaak niet en wanneer dat dan wel gebeurt wordt niet de veroorzaker maar het slachtoffer uit huis gezet en verplaatst.

ADV's geven aan over het algemeen te merken dat de discriminatie alleen maar wordt behandeld als woonoverlast en niet als discriminatie. Het aspect is vaak iets wat erbij komt.

Bijlage VI: Reactie Aedes

Van: [REDACTED]

Beste Bram,

Aedes heeft geen standaardmethodiek voor de aanpak van woonoverlast bij alleen woningcorporaties. Het is aan corporaties zelf om hun beleid te vormen hoe zij woonoverlast aanpakken. Op grond van de jurisprudentie mag van een verhuurder, en dus ook van woningcorporaties, verwacht worden dat zij al dat gene doen dat mogelijk is om overlast door gedragingen van hun eigen huurders te doen ophouden (HR, 16-10-1992, nr. 14764: Van Gent/Wijnands) .

Aedes werkt samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), VNG en de Universiteit Groningen in het Expertteam Woonoverlast. In deze samenstelling werkten we al structureel samen en maken we gebruik van elkaars expertise om de landelijke aanpak van woonoverlast verder te verbeteren. Zie de website van het CCV: <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/>

Wij krijgen geen meldingen of klachten over woonoverlast door discriminatie in het bijzonder. Er is mij ook geen jurisprudentie bekend.

Ik wens je veel succes met je afstudeeropdracht. Uiteraard ben ik zeer benieuwd naar je onderzoeksresultaten en ik zou het op prijs stellen als je mij op de hoogte van je bevindingen zou houden. Alvast vriendelijk dank.

Met vriendelijke groet,
Aedes vereniging van woningcorporaties

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

www.aedes.nl

Bijlage VII: Vragenlijsten interviews

Interviews ADV's

1. Heeft u te maken gehad met meldingen van woonoverlast door discriminatie waarbij een woningcorporatie was betrokken?
2. Hoe verloopt de samenwerking met woningcorporaties, wat is jullie rol binnen die samenwerking?
3. Merken jullie verschil in de samenwerking verschillende woningcorporaties, gaat bijvoorbeeld de ene woningcorporatie beter om met een klacht dan een andere?
4. Hoe vaak is het voorgekomen en heeft u voorbeelden hiervan?
5. Hoe vond u de houding van de woningcorporatie?
6. Was er sprake van voldoende expertise volgens u om de klacht gedegen op te kunnen lossen?
7. Wat was het eindresultaat?
8. Wat moeten woningcorporaties anders doen zodat op de best mogelijke manier woonoverlast door discriminatie wordt aangepakt?

Interviews woningcorporaties

Inleiding

Voordat ik begin wil graag eerst een aantal vragen stellen over uw woningcorporatie.

1. Hoeveel huurders huren bij jullie?
2. Hoeveel woningen worden in uw woningcorporatie verhuurd?

Preventie & screening

3. Worden aspirant-huurders voordat ze een woning gaan huren bij u gescreend. Zo ja, hoe?
4. Wordt er gewerkt aan preventie van woonoverlast als geheel? Zo ja, hoe?
5. Wordt er gewerkt aan preventie van woonoverlast, specifiek tegen discriminatie?

Klachtbehandeling

6. Weten huurders hoe en wanneer ze melding mogen/kunnen doen van woonoverlast (door discriminatie)?
7. Stel iemand meldt bij uw corporatie dat diegene te maken heeft met woonoverlast als geheel, welke procedure wordt over het algemeen gevolgd?
8. Wordt er een andere procedure gevolgd wanneer er signalen worden opgevangen van discriminatie of wordt dezelfde procedure gevolgd?
9. Hebben jullie ooit te maken gehad met woonoverlast door een huurder die zijn of haar burens discrimineert?

Onderzoek

10. Wordt altijd onderzocht of er sprake is van discriminatie, zo ja, hoe door wie en in welke mate?
11. Wat zijn de elementen in dossiervorming bij woonoverlast door discriminatie? (denk aan buurtonderzoek, politieverslagen, huurovereenkomst)
12. Wordt, en zo ja wanneer, in het dossier opgenomen dat persoonskenmerken van een van de partijen een rol spelen in het conflict?

Samenwerken en afsluiting

13. Wordt er samengewerkt tussen verschillende woningcorporaties?
14. Wat kan u het beste helpen om beter te kunnen inspelen op woonoverlast door discriminatie?
15. Mag ik uw naam en de woningcorporatie noemen in mijn onderzoek? Of wilt u liever anoniem blijven?

Verklaring gebruikte hulpmiddelen

Hierbij verklaar ik , dat ik het voor u liggende werkstuk/project zelfstandig en zonder gebruik van andere dan de aangegeven hulpmiddelen geschreven heb. De uit andere bronnen direct of indirect overgenomen teksten zijn op enigerlei wijze in de door mij geschreven tekst expliciet met bronvermelding verantwoord. Het werkstuk werd tot nu toe nog niet in dezelfde of in vergelijkbare vorm aan een examiner of examencommissie voorgelegd. Ook is het werkstuk niet eerder in het openbaar verschenen.

Naam, achternaam

Bram van Baal

Plaats, datum

Enschede, 7 juni 2019

Handtekening



Auteur:	Bram van Baal
Studentennummer:	418252
Opleiding:	HBO-Rechten
Hogeschool:	Saxion Hogeschool
Opdrachtgever:	Art. 1 Overijssel M. Verheijen
Eerste lezer:	mr. A.V. Brunnekeef
Met dank aan:	mr. F. Diepenmaat mr. E.D. van Dooren-Wisseborn mr. J. Keizer N. Kuipers MSc Art. 1 Nederland Radar Nederland AEDES Woningcorporatie de Woonplaats Woningstichting Tubbergen Woningstichting SWZ
Datum:	7 juni 2019

Made with ♥ by Bram van Baal

