

Onderzoeksopzet Meldpunt Overlast en Zorg

Het Meldpunt Overlast en Zorg

Inwoners van de gemeente Groningen kunnen bij het Meldpunt Overlast en Zorg (MOZ) terugkerende overlast in de woon- en leefomgeving melden of aangeven dat zij zich zorgen maken over iemand uit de buurt. Meldingen over overlast kunnen gaan over burenoverlast, jeugd- en jongerenoverlast, drugs- en/of alcoholoverlast, horecaoverlast, maar ook over verwaarlozing of gevaar van dieren. Meldingen over zorgen om kinderen, signalen van huiselijk geweld, psychische problemen, verslaving, zelfverwaarlozing en buitenslapers vallen onder zorgmeldingen.¹ Bij complexere meldingen is vaak sprake van zowel een zorgbehoefte als van overlast.²

Het meldpunt is een samenwerkingsverband van de gemeente, politie, zorg- en welzijnsinstellingen en woningcorporaties. De samenwerking tussen de ketenpartners heeft tot doel:³

- ‘... het op effectieve wijze voorkomen, beperken en bestrijden van (woon)overlast door het treffen van maatregelen tegen overlast gevende personen’;
- ‘... personen waarover bezorgdheid bestaat toe te leiden naar en te motiveren voor passende zorg, ondersteuning en dienstverlening’.

In de praktijk bestaat het MOZ uit een aantal medewerkers in dienst van de gemeente Groningen, zogenaamde meldpuntfunctionarissen, waarvan één ook coördinator van het meldpunt is. Deze meldpuntfunctionarissen nemen voor het samenwerkingsverband meldingen in behandeling, bepalen welke partijen bij een casus worden betrokken en voeren desgevraagd procesregie. Ook nemen zij deel aan diverse overleggen. De samenwerkingsrelaties en voorwaarden voor onderlinge gegevensuitwisseling evenals de taakafbakening van het MOZ zijn uitgewerkt in een convenant. Het huidige convenant is in werking sinds 2008 en zal naar verwachting in 2022 worden vernieuwd.⁴

Binnen de gemeentelijke organisatie valt het MOZ onder de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). De medewerkers van het meldpunt hebben elk een eigen geografisch werkgebied en werken vanuit de politiebureaus in de gemeente. Dit geeft de mogelijkheid tot overleg met de politie en raadpleging van verschillende informatiesystemen om een vollediger beeld te krijgen van de situatie ten behoeve van de netwerkpartners die vervolgacties moeten ondernemen. Globaal ziet de werkwijze van het meldpunt er als volgt uit:⁵

- Iemand die overlast signaleert of zorgen heeft over de (psychische) gezondheid of maatschappelijke teloorgang van inwoners kan hierover telefonisch of via het internet melding doen bij het MOZ;
- De behandelend meldpuntfunctionaris brengt de situatie in kaart, geeft de melder advies en maakt afspraken met de melder over vervolgacties. Vervolgens zet de meldpuntfunctionaris acties in gang met als doel de overlast te stoppen of de zorgsituatie in goede banen te leiden. Dit gebeurt in overleg met de in het meldpunt samenwerkende partijen. Indien nodig wordt er opgeschaald volgens het ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast’;⁶

¹ <https://gemeente.groningen.nl/overlast-en-zorg-melden> (geraadpleegd 19-4-2022).

² Gemeente Groningen, [Intern advies toekomst Meldpunt Overlast en Zorg] (19 oktober 2017) 1-12, aldaar 3.

³ ‘Convenant Meldpunt Overlast en Zorg gemeente Groningen’ (zonder datum [2022], nog niet ondertekend) 1-12, aldaar 3.

⁴ Het MOZ is ontstaan uit een pilotproject in 1996 gericht op drugsoverlast en werd in 1997 ingesteld als een meer algemeen Meldpunt Overlast. Het nu geldende convenant ‘Regeling samenwerking meldingen overlast en zorg maart 2008’ wordt in 2022 vervangen door het geactualiseerde ‘Convenant Meldpunt Overlast en Zorg gemeente Groningen’. De samenwerking in het MOZ is tegenwoordig bijvoorbeeld groter dan het aantal ketenpartners dat het convenant van 2008 ondertekende. Het nieuwe convenant is begin 2022 door alle partijen goedgekeurd maar moet nog ondertekend worden. Gesprekken MOZ (februari en maart 2022); ‘Convenant Meldpunt’, 2.

⁵ ‘Convenant Meldpunt’, 3; Meldpunt Overlast en Zorg, ‘Werkwijze behandeling meldingen’ (zonder datum) 1-2, aldaar 1-2.

⁶ Gemeente Groningen, ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast’ (juli 2017) 1-7, aldaar 1-7.

- Het MOZ maakt zo nodig werkafspraken met de samenwerkende partijen en bewaakt de voortgang hiervan.

Volgens de in het MOZ samenwerkende partijen heeft het meldpunt zich sinds het begin ontwikkeld tot een belangrijke schakel in de aanpak van overlast, in nauwe samenwerking met andere partijen vanuit wonen, zorg en veiligheid. Doordat de partijen onderling met elkaar samenwerken ontstaat volgens het nog te ondertekenen nieuwe convenant een ‘compleet beeld van de overlast- of zorgsituatie’ en wordt het mogelijk om een aanpak op maat te verzorgen.⁷

Aanleiding en afbakening

Volgens een onderzoek naar tien jaar MOZ uit 2006 waren er tot 2005 onvoldoende cijfers beschikbaar om de resultaten van het meldpunt systematisch te onderzoeken.⁸ De ketenpartners gaven destijds wel aan te ervaren dat de samenwerking ‘onomstotelijk’ zijn vruchten afwierp en bijdroeg aan het met behulp van een meldingenregistratie in gecoördineerd verband op doelmatige en doeltreffende wijze een bijdrage leveren aan het voorkomen, beperken en bestrijden van overlast. In 2005 is het registratiesysteem vernieuwd, waarmee het mogelijk zou worden de bijdrage van het meldpunt aan de doelstelling met cijfers te onderbouwen op basis van het aantal binnengekomen en afgesloten meldingen. Het idee was dat gegevens uit het registratiesysteem per meldpunt en voor de meldpunten gezamenlijk over de hele gemeente geanalyseerd en in beeld gebracht konden worden.⁹ De manier van registreren is in 2016 met de komst van een nieuw registratiesysteem opnieuw veranderd.¹⁰ Uit een intern advies over de toekomst van het MOZ uit 2017 komt naar voren dat dit registratiesysteem de medewerkers ‘onvoldoende faciliteert’.¹¹ Het is niet duidelijk in hoeverre met het registratiesysteem de effectiviteit van het meldpunt onderbouwd wordt of kan worden; in de jaarverslagen van het MOZ over 2012 en 2013 wordt hieraan bijvoorbeeld niet gerefereerd.¹²

Met ingang van 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast (Waw) in werking getreden, waarmee burgemeesters een gedragsaanwijzing kunnen opleggen aan inwoners die langdurig voor veel overlast zorgen.¹³ Met de Waw kan de overheid gericht optreden en maatwerk leveren waarmee overlast in een vroeg stadium kan worden aangepakt.¹⁴ Het aantal overlastmeldingen in de gemeente Groningen nam de afgelopen jaren desondanks toe. Overlastmeldingen kunnen op verschillende plaatsen gemeld worden, waaronder bij het MOZ, bij de politie of bij woningcorporaties. Het aantal overlastmeldingen dat bij de politie binnenkwam nam bijvoorbeeld toe van 7.000 in 2012 tot meer dan 13.000 in 2020.¹⁵ Vanaf 2017 neemt ook het aantal meldingen bij het MOZ toe (zie onderstaande grafiek). De omvang van het aantal meldingen neemt daarbij in meerdere gebiedsdelen toe (zie onderstaande tabel). Overlast kwam de afgelopen jaren veel in het nieuws, bijvoorbeeld in relatie tot studenten. Zowel in de zomer van 2020 als het jaar daarop stuurden bewoners van de Schildersbuurt een brandbrief naar de gemeente met de vraag om strengere regelgeving en handhaving om de

⁷ ‘Convenant Meldpunt’, 1.

⁸ Gemeente Groningen, Dienst OCSW, *Overlast. Onze gezamenlijke zorg. 10 jaar Regeling samenwerking bestrijding overlast gemeente Groningen* [door Bunnik Organisatieadvies] (19 december 2006) 1-39, aldaar 6.

⁹ Gemeente Groningen, *Overlast. Onze gezamenlijke zorg*, 5-6, 8.

¹⁰ Gemeente Groningen, College van B&W aan raad, ‘Evaluatie Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast’ (19 september 2018) 1-3, aldaar 3.

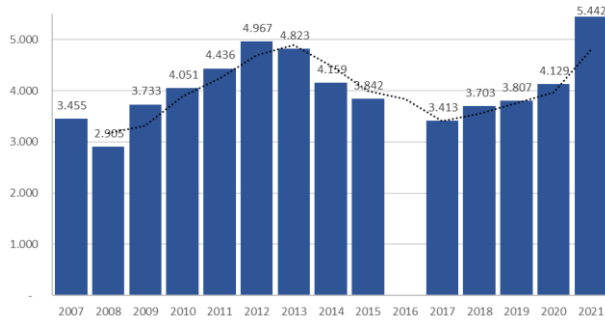
¹¹ Gemeente Groningen, [Intern advies toekomst Meldpunt Overlast en Zorg].

¹² Het MOZ heeft sinds het jaarverslag van 2013 geen jaarverslagen meer uitgebracht. Meldpunt Overlast en Zorg, *Jaarverslag 2012* (8 april 2013); Meldpunt Overlast en Zorg, *Jaarverslag 2013* (3 juni 2014).

¹³ De gemeenteraad heeft in september 2017 besloten tot het aanvullen van de APV. Gemeente Groningen, raadsvoorstel, ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast en Wet aanpak woonoverlast’ (juli 2017); Gemeente Groningen, raadsbesluit ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast en Wet aanpak woonoverlast’ (27 september 2017).

¹⁴ Voorstel van wet van het lid Tellegen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast), Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 007, nr. 7.

¹⁵ <https://www.oogtv.nl/2021/08/overlast-in-gemeente-groningen-in-acht-jaar-tijd-bijna-verdubbeld/>;
<https://dvh.nl/groningen/De-buurman-verslaafd-aan-klussen-Hinder-van-feestjes-bij-de-buren-Overlast-in-de-stad-Groningen-is-in-tien-jaar-tijd-verdubbeld-26977657.html> (beide geraadpleegd 19-4-2022).



Totaal aantal meldingen bij het MOZ per jaar, 2007-2021.¹⁶

	2017	2018	2019	2020	2021
Centrum	1.140	670	1.082	830	1.187
Oude Wijken	810	835	835	1.051	1.278
Zuid	679	746	678	875	1.093
West	533	647	601	563	866
Oost	393	511	385	527	693
Ten Boer			99	48	43
Haren				131	160
gebiedsdeel onbekend	217	97	127	104	122

Aantal meldingen bij het MOZ per gebiedsdeel, 2017-2021.¹⁷



buurt leefbaar te houden.¹⁸ In 2021 stelde de gemeente naast maatschappelijke medewerkers een speciale projectleider aan om studenten op hun overlast gevende gedrag te wijzen en er werd een lijst opgesteld met panden waar overlast wordt veroorzaakt.¹⁹

De ombudsman Groningen heeft de afgelopen jaren bij het behandelen van casussen signalen ontvangen dat meldingen bij het MOZ niet altijd het gewenste effect sorteren, dat overlast niet altijd officieel wordt geconstateerd in het geval van normoverschrijdingen, of dat er geen opvolging is na een melding. Melders worden soms door de gemeente naar de politie dan wel het MOZ doorverwezen en vice versa. Ook is niet altijd duidelijk welke partij het aanspreekpunt is nadat een melding in behandeling is genomen.²⁰

Op basis van de hierboven genoemde ontwikkelingen gaat de Rekenkamer Groningen het MOZ onderzoeken om beter zicht te krijgen op de effectiviteit en werking van het meldpunt in de praktijk, waarbij specifiek naar (woon)overlast wordt gekeken. Het onderzoek richt zich op de jaren 2018-2021. Deze periode volgt op de laatste herziening van het MOZ-registratiesysteem (2016) en het interne onderzoek naar de toekomst van het MOZ (2017), maar ook op de inwerkingtreding van de Waw. Mogelijk worden onderstaande onderzoeksvragen gedurende het onderzoek nader ingekaderd of herzien wanneer daartoe aanleiding bestaat.

Hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Draagt het functioneren van het Meldpunt Overlast en Zorg op afdoende en doelmatige wijze bij aan het bestrijden van (woon)overlast?*

De focus bij het beantwoorden van de hoofdvraag ligt op de rol van de gemeente binnen het MOZ en het functioneren van het meldpunt in de praktijk bij het ontvangen van de meldingen, het uitzetten van de meldingen naar de samenwerkende ketenpartners en de terugkoppeling naar de melder. De hoofdvraag wordt aan de hand van onderstaande deelvragen beantwoord.

¹⁶ De gegevens over 2016 staan in twee systemen, omdat in dat jaar een ander registratiesysteem in gebruik is genomen. Gegevens over dit jaar zijn niet aangeleverd. Gemeente Groningen, afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek Groningen, overzicht meldingen bij het MOZ 2007-2021.

¹⁷ <https://groningen.buurtmonitor.nl/> (geraadpleegd 19-4-2022).

¹⁸ <https://dvhn.nl/groningen/Brandbrief-Schildersbuurt-Onze-wijk-is-uitgaansgebied-25965064.html>; <https://dvhn.nl/groningen/Gemeente-Groningen-stelt-zich-laks-op-tegen-studentenoverlast-26037000.html>; <https://dvhn.nl/groningen/Stadjers-zijn-studentenoverlast-zat-26910194.html>, <https://dvhn.nl/groningen/Code-rood-in-Schildersbuurt-26903546.html> (alle geraadpleegd 19-4-2022).

¹⁹ <https://dvhn.nl/groningen/Geduld-met-studenten-is-op-26914287.html> (geraadpleegd 19-4-2022).

²⁰ <https://www.ombudsmangroningen.nl/sites/ombudsman/files/Jaaroverzicht-ombudsman-Groningen-2020-0.pdf>; <https://www.ombudsmangroningen.nl/sites/ombudsman/files/bijlage-behandelde-zaken-Groningen-2019.pdf>; <https://www.ombudsmangroningen.nl/sites/ombudsman/files/Jaaroverzicht-Groningen-2018.pdf>; <https://www.ombudsmangroningen.nl/overlast-houdt-aan-0> (alle geraadpleegd 19-4-2022); Gesprekken met ombudsman Groningen (februari 2022).

Deelvragen

Beleid

1. Zijn de in het beleidskader aan het Meldpunt Overlast en Zorg (MOZ) gestelde doelstellingen eenduidig en controleerbaar geformuleerd?
2. Hoe zijn de beoogde beleidsdoelstellingen vertaald naar uitvoering/operationele plannen en zijn deze voldoende eenduidig, concreet en uitvoerbaar?
3. Hoe worden de beleidsdoelstellingen geëvalueerd?

Uitvoering

4. Hoe zijn de doelstellingen van het meldpunt operationeel vertaald?
5. Hoe is de doelstelling en handelswijze van het MOZ gecommuniceerd, en aan wie? Wordt daarbij een normstelling gecommuniceerd op basis waarvan meldingen wel of niet door het meldpunt worden opgevolgd?
6. Op welke manier functioneert het MOZ in de praktijk? Hoe wordt een melding aangenomen en vastgelegd, hoe wordt deze doorgezet naar de ketenpartners, en hoe wordt teruggekoppeld naar de melder? Hoe en onder welke voorwaarden wordt de melding afgesloten? Is er een werkinstructie vastgelegd?
7. Hoe wordt het doelbereik en de effectiviteit van het MOZ gemonitord en getoetst?
8. Bereikt het MOZ op doeltreffende wijze de beoogde doelen?
9. Wordt met de ingezette middelen op doelmatige wijze bereikt wat werd beoogd?

Rol gemeenteraad

10. Heeft de raad de inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van de inzet van het MOZ eenduidig en duidelijk vastgelegd?
11. Op welke momenten en welke wijze is de raad geïnformeerd over de ontwikkeling en realisatie van de beoogde doelstellingen t.a.v. het MOZ?
12. Op welke wijze monitort de raad de doeltreffendheid en doelmatigheid van het MOZ in het realiseren van de beoogde doelstellingen?

Planning en onderzoeksaanpak

Documentstudie; interviews	April-juni 2022
Analyse beleidskader; analyse melding-gegevens; dossierstudie waaronder enkele casussen in overleg met de ombudsman; analyse informatievoorziening aan en rol gemeenteraad	Juli-september 2022
Opstellen en aanpassen feitenrapportage	Oktober 2022
Ambtelijke hoor en wederhoor	Oktober/november 2022
Opstellen eindrapportage	November 2022
Bestuurlijke hoor en wederhoor	November 2022
Aanbieden eindrapportage aan de raad	December 2022

Literatuur

- ‘Convenant Meldpunt Overlast en Zorg gemeente Groningen (zonder datum [2022], niet ondertekend) 1-12.
- Gemeente Groningen, College van B&W aan raad, ‘Evaluatie Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast’ (19 september 2018) 1-3.
- Gemeente Groningen, Dienst OCSW, *Overlast. Onze gezamenlijke zorg. 10 jaar Regeling samenwerking bestrijding overlast gemeente Groningen* [door Bunnik Organisatieadvies] (19 december 2006) 1-39.
- Gemeente Groningen, ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast’ (juli 2017).
- Gemeente Groningen, [Intern advies toekomst Meldpunt Overlast en Zorg] (19 oktober 2017) 1-12.
- Gemeente Groningen, raadsbesluit ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast en Wet aanpak woonoverlast’ (27 september 2017).
- Gemeente Groningen, raadsvoorstel, ‘Gronings escalatiemodel aanpak woonoverlast en Wet aanpak woonoverlast’ (juli 2017).

- Meldpunt Overlast en Zorg, *Jaarverslag 2012* (8 april 2013).
- Meldpunt Overlast en Zorg, *Jaarverslag 2013* (3 juni 2014).
- Meldpunt Overlast en Zorg, 'Werkwijze behandeling meldingen' (zonder datum) 1-2.
- 'Regeling samenwerking meldingen overlast en zorg maart 2008' (maart 2008).
- Voorstel van wet van het lid Tellegen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast), Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 007, nr. 7.

Websites

- <https://dvhn.nl/groningen/Brandbrief-Schildersbuurt-Onze-wijk-is-uitgaansgebied-25965064.html>
- <https://dvhn.nl/groningen/Code-rood-in-Schildersbuurt-26903546.html>
- <https://dvhn.nl/groningen/De-buurman-verslaafd-aan-klussen-Hinder-van-feestjes-bij-de-buren-Overlast-in-de-stad-Groningen-is-in-tien-jaar-tijd-verdubbeld-26977657.html>
- <https://dvhn.nl/groningen/Geduld-met-studenten-is-op-26914287.html>
- <https://dvhn.nl/groningen/Gemeente-Groningen-stelt-zich-laks-op-tegen-studentenoverlast-26037000.html>
- <https://dvhn.nl/groningen/Stadgers-zijn-studentenoverlast-zat-26910194.html>
- <https://gemeente.groningen.nl/overlast-en-zorg-melden>
- <https://groningen.buurtmonitor.nl/>
- <https://www.ombudsmangroningen.nl/overlast-houdt-aan-0>
- <https://www.ombudsmangroningen.nl/sites/ombudsman/files/bijlage-behandelde-zaken-Groningen-2019.pdf>
- <https://www.ombudsmangroningen.nl/sites/ombudsman/files/Jaaroverzicht-Groningen-2018.pdf>
- <https://www.ombudsmangroningen.nl/sites/ombudsman/files/Jaaroverzicht-ombudsman-Groningen-2020-0.pdf>
- <https://www.oogtv.nl/2021/08/overlast-in-gemeente-groningen-in-acht-jaar-tijd-bijna-verdubbeld/>