



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Meetinstrumentarium feitelijke overlast

Een nationale en internationale
inventarisatie





Meetinstrumentarium feitelijke overlast

Een nationale en internationale inventarisatie



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Opdrachtgever:

Ministerie van Veiligheid en Justitie



Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Uitvoering:

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Mr. drs. R.P. Bron

A. Salgado Dominguez Msc

Drs. K.E. Engel

M. van der Veen Msc

E. van den Brink Msc

A. van Uden Msc

Dr. K.A. Ammerlaan

Januari 2011

Dit onderzoek is in uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek is gestart op 13 september 2010. Sinds 1 oktober 2010 heeft Nederland een nieuwe regering. Het veiligheidsbeleid valt nu onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Voor vragen of opmerkingen naar aanleiding van deze rapportage kunt u schriftelijk, telefonisch of per e-mail contact opnemen met de auteurs via Roland Bron: r.bron@cot.nl

COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement
an Aon-company

Koninginnegracht 26
2514 AB Den Haag

Telefoon: 070-312 20 20
E-mail: cot@cot.nl

Internet: www.cot.nl

Inhoudsopgave

0	Samenvatting en conclusies	4
0.1	Managementsamenvatting	4
0.2	Algemene conclusies	9
0.3	Aanbevelingen	12
1	Inleiding	14
1.1	Overlast: een subjectief fenomeen	14
1.2	De relevantie van het meten van feitelijke overlast	15
1.3	Elementen van overlast	18
1.4	Het meten van feitelijke overlast	19
2	Inventarisatie behoeften / activiteiten actoren	24
2.1	Gemeenten	24
2.2	Politie	31
2.3	Woningcorporaties	35
2.4	Openbaar vervoerbedrijven	37
2.5	Ministerie van Infrastructuur en Milieu en BZK: Inspectie en WWI	39
2.6	Overig Nederland	41
2.7	Internationaal	43
2.8	Conclusie	48
3	De instrumenten	50
3.1	Inleiding	50
3.2	Overzicht instrumenten en overlasttypen	50
3.3	Factsheets instrumenten	53
3.4	Niet benoemde initiatieven en trends	100
3.5	Analyse en conclusie overzicht meetinstrumenten	101
4	Overkoepelend beeld: constructie	104
4.1	Inleiding	104
4.2	Mogelijkheden integraal meetinstrument	104
	Bijlage: Respondenten	106
	Bijlage: Gebruikte literatuur	109
	Bijlage: Fasering en methode	111
	Bijlage: Begeleidingscommissie	116

De hyperlinks in deze rapportage zijn gecontroleerd op het moment van schrijven (medio januari 2011). Het kan zijn dat sindsdien URL's zijn gewijzigd en daardoor niet alle bestanden meer via de betreffende URL bereikbaar zijn.

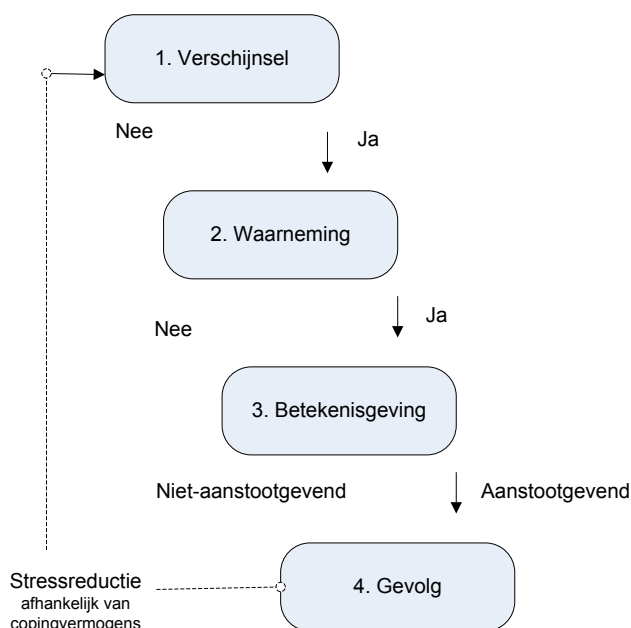
0 Samenvatting en conclusies

0.1 Managementsamenvatting

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar instrumenten die verschillende vormen van het verschijnsel feitelijke overlast en verloedering meten of in ieder geval de feitelijke overlast zoveel mogelijk benaderen. De aanleiding voor dit onderzoek is de conclusie uit een onderzoeksadvies voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat het voor een goede analyse en aanpak van overlast wenselijk is onderscheid te maken tussen enerzijds het feitelijk verschijnsel dat overlast veroorzaakt en anderzijds de beleving van overlast door burgers. Wanneer de feitelijke omvang van de overlast vermindert, maar de perceptie van overlast stijgt, is er kennelijk sprake van een breder probleem dan alleen de confrontatie met vormen van overlast. Dit vraagt om inzet van andere beleidsinstrumenten dan de situatie dat de feitelijke overlast hetzelfde blijft of stijgt, maar de perceptie van overlast afneemt. Om het verschil tussen feitelijke en ervaren overlast goed te kunnen duiden is het nodig om de beide aspecten van overlast te meten en met elkaar te vergelijken. Voor het meten van de perceptie van overlast bestaan al verschillende instrumenten. Voor het meten van feitelijke overlast zijn die instrumenten nog onvoldoende in kaart gebracht. Dit onderzoek is bedoeld om deze lacune te vullen.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om zicht te krijgen op de meetinstrumenten feitelijke overlast. Allereerst een nationale en internationale literatuurstudie (zowel naar de achtergronden van het meten van overlast als naar bestaande instrumenten), vervolgens enquêtes bij een groot aantal partijen die dergelijke meetinstrumenten mogelijk toepassen en tot slot een aantal verdiepende interviews om beter zicht te krijgen op het functioneren van de instrumenten.

Het rapport beschrijft eerst hoe Eysink Smeets e.a. (2010) het verschil tussen de perceptie van overlast en de feitelijke overlast verklaren. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

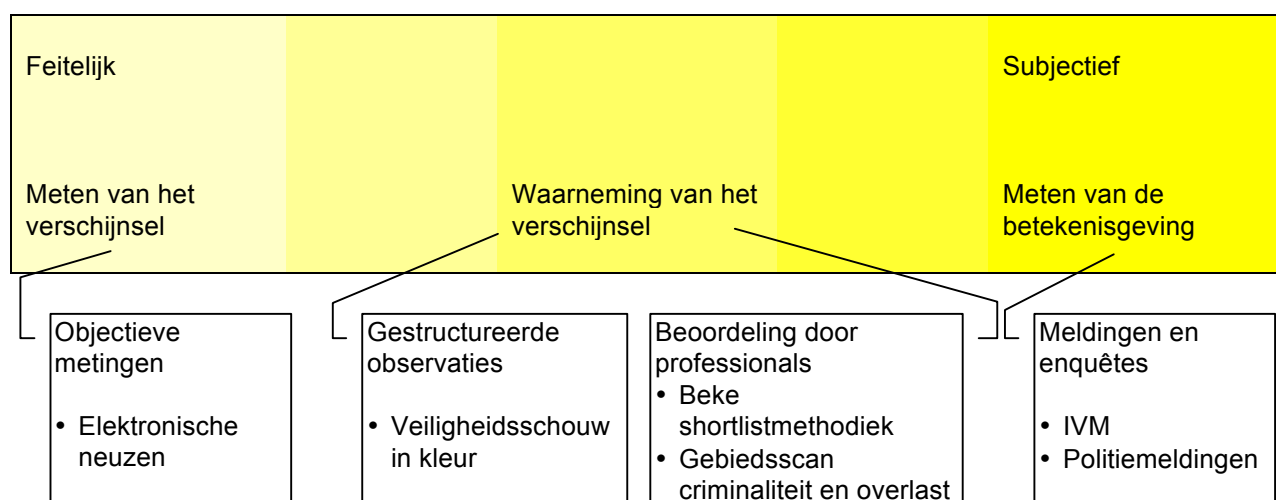


Het model laat zien dat het uitmaakt bij de analyse van overlast wat je precies meet: of het verschijnsel zich wel of niet voordoet, of het verschijnsel wel of niet wordt waargenomen of dat burgers het verschijnsel als overlastgevend ervaren. Dit onderscheid tussen perceptie van overlast en feitelijke overlast biedt aanknopingspunten voor beleid. Wanneer beide scores bekend zijn, ontstaat inzicht in de juiste interventiestrategie voor het tegengaan van overlast. Ideaaltypisch zijn er vier basis interventiestrategieën aan te wijzen:

	Lage feitelijke overlast of verloedering	Hoge feitelijke overlast of verloedering
Lage perceptie van overlast of verloedering	Niks doen c.q. bijhouden	Aanpak met lage zichtbaar- heid
Hoge perceptie van overlast of verloedering	Beleid gericht op perceptie- beïnvloeding	Aanpak met hoge zicht- baarheid

Bij het zoeken naar meetinstrumenten voor het vaststellen van de feitelijke omvang van overlast is aangesloten bij de overlasttypen uit de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM). Wanneer wordt ingezoomd op deze typen overlast dan wordt al snel duidelijk dat het om zeer uiteenlopende typen overlast gaat en dat daarbinnen ook nog verschillende gedragingen/vormen zijn aan te wijzen waarop de overlast plaatsvindt. Zowel jeugdoverlast als horeca-overlast worden tot overlast gerekend. In het eerste geval kan de overlast zich uiten door intimiderend gedrag of annexatie van ruimte, in het tweede geval kan sprake zijn van geluids- en stankoverlast. Kortom, het aantal meetinstrumenten dat nodig is om alle aspecten van overlast af te dekken zal aanzienlijk moeten zijn.

Bij het onderzoek naar meetinstrumenten werd duidelijk dat het niet gaat om een simpel onderscheid tussen instrumenten die feiten meten en instrumenten die de perceptie (van feiten) meten. De aangetroffen meetinstrumenten kennen gradaties van feitelijkheid. In veel gevallen is er sprake van een mengvorm: de aanleiding voor het meetinstrument is de perceptie van overlast (klachten/meldingen in een buurt) en de daaropvolgende meting kan meer of minder feitelijk zijn. Een semi-feitelijke meting is bijvoorbeeld het schouwen van de openbare ruimte aan de hand van vastgestelde richtlijnen waarbij systematisch door professionals of getrainde betrokkenen in kaart wordt gebracht wat de overlast is. Weliswaar gaat het om de verwerking van informatie door individuen, maar de gestructureerde aanpak beperkt de betekenisgeving zo veel mogelijk en maakt dat er zo goed mogelijk inzicht in het daadwerkelijke fenomeen ontstaat.



Wanneer wordt gekeken naar de huidige praktijk in Nederland dan blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het beperken van overlast vrijwel nergens eenduidig is belegd, en dus ook niet integraal wordt gemeten.

- Bij gemeenten zijn delen van het overlastbeleid belegd bij de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid, maar andere delen bij de afdelingen Milieu of Openbare Ruimte. Bij het formuleren van beleid is de IVM voor veel gemeenten de basis, en de monitoring van beleidseffecten vindt ook plaats via de IVM. Desondanks zijn er verschillende meetinstrumenten bij gemeenten aangetroffen die een feitelijke meting van enkele typen overlast benaderen. Verschillende grote steden laten metingen uitvoeren in hotspots of bepaalde buurten met een overlastprobleem. Dit zijn bijvoorbeeld de meetinstrumenten die werken met kleurcodes (Veiligheidsschouw in kleur, Drugs in kleur). Daarnaast worden schouwingen nogal eens gebruikt bij de aansturing van derden voor het schoonhouden van de openbare ruimte (beeldbestek). Gemeenten geven in enkele gevallen aan behoefte te hebben aan feitelijke overlastmetingen. Met name wanneer het verschil wordt geschatst tussen het meten van de perceptie van overlast en het meten van het feitelijke fenomeen, geven vertegenwoordigers van gemeenten aan dat zij het een waardevol onderscheid vinden t.b.v. lokale beleidsontwikkeling.
- Politiekorpsen maken gebruik van eigen cijfermateriaal (aangiftes en meldingen) om analyses te maken van de ontwikkeling van overlast. Deze gegevens bieden volgens de politie in het algemeen voldoende basis voor een adequate inzet op het beperken van overlast. Wel worden waar mogelijk de perceptiemetingen verrijkt met kwalitatieve informatie, zoals informatie van wijkagenten. Wijkagenten werken ook signalerend; ze geven aan dat in wijken de overlast toeneemt nog voordat daarvan meldingen komen. Deze interactie tussen verschillende typen informatie maakt dat de behoefte aan feitelijke meetinstrumenten bij de politie beperkt is.
- Woningcorporaties, OV-bedrijven en winkelcentra worden vaak geconfronteerd met overlast en gaan daar reactief mee om: op meldingen wordt gereageerd en schade wordt hersteld, maar er is geen behoefte om de ontwikkeling van de overlast feitelijk te meten en te volgen. Zelfs de perceptiekant van overlast (de meldingen) worden beperkt geregistreerd en geanalyseerd.
- De VROM-inspectie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in het verleden diverse handreikingen voor het tegengaan van overlast ontwikkeld. De basis voor deze ontwikkelingen lag in de perceptie van overlast. Het ministerie heeft niet zelf vastgesteld wat de feitelijke ontwikkeling van overlast was. Een relevant onderzoek dat door WWI (onderdeel van het ministerie van BZK) is uitgevoerd is het Woon Onderzoek Nederland (het WoON). Eén van de modules in het WoON is de Module Sociaal-Fysiek. De Module Sociaal-Fysiek van het WoON brengt gegevens over de leefkwaliteit van de buurt (die via vragenlijsten zijn verzameld bij enkele duizenden respondenten) samen met gegevens die via fysieke inspecties van de woonomgeving bij dezelfde respondenten zijn verzameld. De dataset combineert dus het subjectieve oordeel van de bewoner en het objectieve beeld van de woonomgeving verkregen via de inspecteur

Naast een onderzoek in Nederland is ook een internationale quickscan uitgevoerd in vijf landen: Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de Verenigde Staten. Uit deze quickscan is gebleken dat het meten van feitelijke overlast eigenlijk alleen in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt. De andere vier landen meten overlast beperkt en als het al gemeten wordt, dan alleen de perceptiekant. Hieruit blijkt dat het Verenigd Koninkrijk samen met Nederland vooroploopt bij het meten van feitelijke overlast. In het Verenigd Koninkrijk zijn veel initiatieven ontstaan om de overlast tegen te gaan en zijn diverse instrumenten ontwikkeld om de overlast feitelijk te meten. Het blijkt echter dat deze ontwikkelingen vrij snel in Nederland worden overgenomen en – vertaald naar de Nederlandse situatie – bij wijze van pilot of anderszins worden toegepast. Verschillende partijen in Nederland letten goed op de situatie in het Verenigd Koninkrijk en Nederland loopt daardoor niet ver achter bij de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk.

In dit onderzoek zijn in totaal 24 meetinstrumenten gevonden en geanalyseerd. Voor elk van deze meetinstrumenten is een factsheet gemaakt waarbij het instrument is beschreven: wat wordt gemeten, hoe wordt gemeten en waar wordt het instrument toegepast. Ook zijn de voor- en nadelen van de instrumenten in kaart gebracht. Op basis daarvan is per instrument weergegeven of het geschikt is (groen), minder geschikt is (geel) of ongeschikt is (rood) om de overlast op lokaal niveau feitelijk te meten. Het overzicht van deze meetinstrumenten is te vinden in de tabel.

	Overlast van groepen jongeren	Dronken mensen op straat	Overlast zwervers	Drugsoverlast	Ongewenste aandacht / lastigvallen	Geluidsoverlast	Overlast omwonenden	Horeca-overlast	Overlast overig (verkeer / geur)	Zwerfvuil / hondenpoep	Vernieling tram / bushokjes etc.	Bekladding muren / gebouwen
1. Veiligheidsschouw in Kleur												
2. Vandalismemeter												
3. Productnormering 'Schoon en heel'												
4. Meten van de parkeerdruk												
5. Elektronische neuzen												
6. Module Sociaal Fysiek												
7. Meldingen (via sms)												
8. Melden mbv smartphone												
9. Kwaliteitinstrument												
10. Geluidsmeter Woonoverlast												
11. Gebieds-/Wijkscan criminaliteit en overlast												
12. Gebiedspanel												
13. Drugs in Kleur												
14. Beke shortlistmethodiek groepsaankpak												
15. Beeldbestek / Beeldkwaliteitschouw												
16. Impulsprogramma Zwerfafval												
17. Onderzoek Wonen												
18. VNG-BVH model												
19. Criminaliteit en Veiligheidsbeeld												
20. Environmental Visual Audit												
21. Local Environm. Quality Survey												
22. Neighbourhood Security Interviews / Buurtsignaal												
23. ASB Unit –One day count												
24. Street activity audits												

Bovenstaand overzicht laat zien dat er in de afgelopen jaren veel instrumenten ontwikkeld zijn en er zijn diverse instrumenten die een volwassen stadium kennen: ze zijn gesystematiseerd, worden ondersteund door handleidingen/toelichtingen en zijn ingebed in een beleidscyclus. We kunnen echter geen uitspraken doen aan de hand van evaluatie van instrumenten binnen gemeenten. Deze opvatting is gebaseerd op informatie van respondenten en uit open bronnen (bijvoorbeeld dat er een handleiding/toelichting is voor het instrument en/of dat toepassing van het instrument gestandaardiseerd is).

De vraag is nu welke (set van) instrumenten gezamenlijk een zo goed mogelijk beeld geeft van de feitelijke staat van de overlast in een bepaald gebied: hoe kan een buurt, gemeente of regio afdoende zicht krijgen op de ontwikkeling van de verschillende typen overlast en verloedering? We hebben de geschiktheid van deze instrumenten beoordeeld op een aantal punten:

- De mate van feitelijkheid van de meting
- De mate van reproduceerbaarheid/toepasbaarheid van de meting zodat trends kunnen worden weergegeven. Zowel de kosteneffectiviteit als de complexiteit van de instrumenten spelen hierbij een rol.
- De mate waarin het instrument reactief (meten na meldingen) of proactief is
- De mate waarin het instrument zich specifiek op een bepaald type overlast richt

Op basis van bovenstaande analyse van instrumenten, komen wij tot een set van zeven instrumenten die tot de grootste mate van afdekking van het fenomeen leiden en die breed en snel toe te passen zijn..

	Overlast van groepen jongeren	Dronken mensen op straat	Overlast zwervers	Drugsoverlast	Ongewenste aandacht / feestelijke overlast	Geluidsoverlast	Overlast omwonenden	Horeca-overlast	Overlast algemeen	Zwerfvuil / hondenpoep	Vernieling tram / bushokjes etc.	Bekladding muren / gebouwen
1. <u>Veiligheidsschouw in Kleur</u>												
2. <u>Productnormering 'Schoon en heel</u>												
3. <u>Module Sociaal Fysiek</u>												
4. <u>Gebieds-/Wijkscan criminaliteit en overlast</u>												
5. <u>Drugs in Kleur</u>												
6. <u>Beke shortlistmethodiek groepsaanpak</u>												
7. <u>Beeldbestek / Beeldkwaliteitschouw</u>												

Uit dit overzicht valt het volgende af te leiden:

- Voor geluidsoverlast is op dit moment geen feitelijke meting beschikbaar die breed inzetbaar is en waarmee het mogelijk is de trend van geluidsoverlast in een bepaald gebied over langere tijd vast te stellen.
- De schouwingen – in verschillende vormen – leveren op dit moment de beste feitelijke resultaten op voor verloedering en vormen van overlast die permanent zichtbaar zijn in het publieke domein. Veel van deze schouwingen lijken op elkaar en maken gebruik van vergelijkbare hulpmiddelen – zoals normeringskaarten met foto's die helpen bij het kwalificeren van de verschillende niveaus van overlast en verloedering.
- Het voordeel van de schouwingen is dat ze veelal met behulp van bewoners worden uitgevoerd. Het mes snijdt dan aan twee kanten: de betrokkenheid van burgers wordt verhoogd (met de verwachting dat een positief effect op de perceptie van overlast ontstaat) maar de meting is feitelijk.
- Veel instrumenten blijken mengvormen te zijn waarin zowel de perceptie van overlast, als de feitelijke overlast een rol speelt. De meest kansrijke instrumenten in ons onderzoek vinden we de instrumenten waarbij de aanleiding weliswaar de perceptie van overlast is (erkende hotspots of wijken met veel overlast o.b.v. meldingen/klachten), maar waarbij de meting vervolgens zo feitelijk mogelijk is. Dergelijke meetinstrumenten zijn minder geschikt voor signalering van overlast (ze worden niet ingezet op het moment dat er nog geen meldingen van overlast zijn ook al is de overlast er feitelijk wellicht wel), maar wel voor het goed in kaart brengen van het probleem.
- Voor sommige typen overlast zijn meerdere instrumenten beschikbaar. Echter, deze verschillende instrumenten meten in een aantal gevallen verschillende aspecten van deze typen overlast. Voor drugsoverlast geldt dat het instrument "Veiligheidsschouw in kleur" bepaalde fysieke aspecten van drugsoverlast (vervuiling) meet, terwijl "Drugs in kleur" en de "Gebiedscan veiligheids en overlast" ook zicht geven op de aanwezigheid van verslaafden en dealers. Beide aspecten horen thuis bij drugsoverlast.
- In principe is het mogelijk om met bestaande instrumenten – met uitzondering van geluidsoverlast – een feitelijk beeld te schetsen van de feitelijke ontwikkeling van overlast.
- De achilleshiel van de schouwinstrumenten is de commitment van bewoners en andere betrokkenen op langere termijn. De ervaring bij verschillende instrumenten is dat na aanvankelijk enthousiasme bij bewoners, het in de loop van de tijd lastiger blijkt om gemotiveerde schouwers

te vinden die op regelmatige basis en op uiteenlopende tijdstippen de schouwingen willen uitvoeren.

Tot slot is gekeken of het mogelijk is om te komen tot een landelijk meetinstrument voor feitelijke overlast. Een enkel instrument – de *Shortlistmethodiek groepsaanpak* – wordt op dit moment al landelijk toegepast en er wordt landelijk over gerapporteerd. Voor de andere typen overlast geldt dit echter (nog) niet. In de nabije toekomst ontstaan er mogelijkheden doordat de *Gebiedscan criminaliteit en overlast* in alle politieregio's wordt uitgevoerd. Maar voor de schouwingen geldt tot op heden dat deze in een beperkt aantal gemeenten wordt toegepast en binnen die gemeenten alleen in een beperkt aantal gebieden. Daarnaast is er zoals aangegeven sprake van een grote diversiteit van schouwinstrumenten en van toepassing van deze instrumenten.

Deze constatering leidt ertoe dat er op dit moment onvoldoende basismateriaal is om een meetinstrument te construeren die aanvullend op de IVM zou kunnen worden gebruikt om de feitelijke ontwikkeling van overlast in kaart te brengen. De nu beschikbare individuele rapportages van de verschillende instrumenten laten zich niet optellen tot één integraal, landelijk of regionaal dekkend meetinstrument. Bovendien is uit de inventarisatie gebleken dat de bestaande instrumenten meestal een zware subjectieve component hebben.

Aan de andere kant is er ook hier alle reden om optimistisch te zijn. Gelet op beschikbare instrumenten en de groeiende behoefte bij met name gemeentes om verschillende aspecten van overlast zo feitelijk mogelijk in kaart te brengen, zal het met enige stimulans mogelijk moeten zijn om de toepassing en rapportage van deze instrumenten te standaardiseren om zo een basis te leggen voor integrale feitelijke overlastmeting.

0.2 Algemene conclusies

De perceptie van overlast en de feitelijke meting zijn beide belangrijk

Deze rapportage gaat met name over de meetinstrumenten die feitelijke overlast meten. Aan de basis van het onderzoek ligt echter het gegeven dat overlast per definitie een subjectief fenomeen is en dat de constatering van de omvang van overlast niet zonder deze perceptiekant kan plaatsvinden. In veel gevallen vormt de perceptie van overlast dan ook een trigger om de overlast feitelijk te meten, waarbij de feitelijke meting een nadere inkleuring van het overlastfenomeen geeft. Er is geen sprake van dat feitelijke meting beter of zuiverder is dan het meten van de perceptie van overlast. Een feitelijke meting meet simpelweg een bepaald aspect van overlast (namelijk de omvang van het fenomeen) en de meting van de perceptie van overlast meet een ander aspect van overlast. Beide zijn nodig om een evenwichtig beeld te krijgen van een specifiek overlastfenomeen.

Feitelijke meting van overlast voorziet steeds meer in een behoefte

Veiligheid staat al jarenlang bovenaan de bestuurlijke en politieke agenda's. Niet verwonderlijk is het dan ook dat in toenemende mate op landelijk, regionaal en lokaal niveau behoefte bestaat aan het zorgvuldiger en gedetailleerder meten van die veiligheid, of het nu criminaliteit, overlast of verloedering is. Deze metingen dienen verschillende doelen: soms om problemen zichtbaar te maken maar in veel gevallen om de effectiviteit van beleid te meten.

In toenemende mate worden voor het meten van overlast ook instrumenten ingezet die zich richten op het feitelijk in kaart brengen van het overlastfenomeen. Vooral gemeenten willen weten hoe het gesteld is met de overlast in wijken of buurten en zij willen de resultaten uit de IVM nader kunnen duiden. Dit doen zij niet alleen door bewoners te activeren verschillende vormen van overlast direct te melden (via SMS, mail, smartphone of telefoon), maar ook door verschillende meer objectieve metingen toe te passen, met als meest in het oog springend voorbeeld de schouwingen.

Meten feitelijke overlast voorziet niet altijd in een behoefte

Niet voor niets is deze constatering tegenovergesteld aan de vorige. Waar verschillende partijen – zoals gemeenten – expliciet aangeven bepaalde vormen van overlast feitelijk te willen meten, spraken we net

zoveel (of meer) partijen die daar geen enkele behoefte aan hebben. Meest in het oog springend zijn woningcorporaties en OV-bedrijven: zij willen snel kunnen reageren op meldingen van bewoners en betrokkenen over situaties van overlast (vernietiging/schade) en verloedering, maar hoeven geen meting van overlast los van melders. De meeste politiekorpsen geven aan goed te kunnen werken met koppeling van hun meldkamersystemen aan opvattingen van professionals zoals wijkagenten. De inspanning om tot systematische feitelijke metingen te komen is (te) groot voor deze partijen, en de meerwaarde van het kennen van de feitelijke situatie boven het reageren op signalen uit de buurten is beperkt.

Interactie tussen verschillende partijen levert meerwaarde op

Doordat overlast een sterke belevingscomponent kent, levert het betrekken van meerdere partijen (en met name bewoners) meerwaarde op. Deze betrokkenheid kan zowel plaatsvinden bij het meten van de overlast, als op andere terreinen. Het voordeel van het betrekken van bewoners is dat dit zowel kan bijdragen aan het verkrijgen van feitelijke data en tegelijkertijd het gevoel vergroot dat burgers 'in control' zijn. En dit laatste is een belangrijke factor bij de perceptie van overlast.

Het meest zichtbaar wordt dit tweezijdige aspect bij de schouwingen in de wijken. We zijn verschillende varianten van wijk-schouwingen tegengekomen. De achtergrond hiervan is divers: soms dienen deze als basis van contractuele afspraken met aannemers om een bepaalde kwaliteit van de openbare ruimte af te spreken (Beeldbestek) maar veel frequenter zijn de veiligheids- of overlastschouwen, waarbij bewoners en professionals aan de hand van gestandaardiseerde vragenlijsten/meldformulieren de staat van de fysieke overlast registreren. In al deze gevallen zijn gemeenten tot de conclusie gekomen dat het nodig is om samen met de bewoners tot een gedeelde opinie te komen over de staat van de overlast in de buurt. Een risico van deze schouwingen is echter wel dat het lastig lijkt om de schouwingen op de langere termijn vol te houden: de motivatie van de burgers om mee te blijven werken kan afnemen. Dat kan bijvoorbeeld doordat er geen resultaat is (na alle schouwingen is er nog net zoveel overlast, men wordt 'schouwingsmoe') of doordat er juist wel resultaat is (het probleem is opgelost en inzet hoeft niet meer).

Het verschil tussen feitelijke overlast en de perceptie van overlast is lastig te begrijpen

Op basis van het onderzoek van Marnix Eysink Smeets e.a. is een inzichtelijk onderscheid ontwikkeld tussen de perceptie van overlast en de feitelijke overlast. Dit onderscheid laat zich vervolgens in een matrix uiteenzetten tot een basis voor verschillende typen interventies. In de praktijk blijkt het nogal eens lastig uit te leggen wat nu precies het verschil tussen feitelijk en perceptie is. Voor een deel is dat semantisch: voor sommige respondenten is een meting feitelijk als de resultaten in getallen worden uitgedrukt, ook al is het een meting naar perceptie van bewoners. Verwonderlijk is dit niet omdat overlast per definitie een subjectief begrip is ("the eye of the beholder") en de beweging om te komen tot een meting van het overlastverschijnsel nog maar recent is ingezet. Het vergt blijvend uitleg om dit onderscheid goed over te brengen op de partners

100% feitelijke meting is moeilijk

Veel van de instrumenten die we tegenkwamen zijn een mengvorm van feitelijke en meer subjectieve meting. Het is – behoudens enkel elektronische uitzonderingen – bijna onmogelijk om het overlastfenomeen 100% feitelijk vast te stellen. Het startpunt van metingen is namelijk nogal eens de perceptie van overlast. Veel vaker is daarom sprake van een 'geobjectiveerde beleving', ofwel doordat het instrument zelf dwingt tot objectivering ofwel omdat professionals de resultaten van metingen veredelen.

Het bestaan van deze mengvormen is echter op zichzelf geen bezwaar. Sterker nog, de instrumenten die de perceptiekant en de feitelijke meting weten te verenigen bieden juist de meeste kansen om goed gerichte beleidsinterventies te ontwikkelen, omdat er zicht ontstaat op beide perspectieven van overlast. Een bijkomend voordeel is zoals eerder aangegeven ook dat door het betrekken van burgers het vertrouwen in de overheid toeneemt waardoor de overlastperceptie blijkt te dalen.

Feitelijke meting minder geschikt voor signalering

Idealiter wordt een feitelijke meting van overlast gebruikt voor signalering (de staat van overlast in een gebied) waarna de resultaten van deze meting worden gekoppeld aan de perceptie van burgers, zodat een juiste keuze kan worden gemaakt uit de verschillende beleidsalternatieven. Om dit te kunnen doen zou bijvoorbeeld in een hele gemeente de overlast feitelijk moeten worden gemeten, ongeacht of er eerdere meldingen van overlast zijn. Op die manier kan precies worden gesignaleerd waar feitelijk sprake

is van overlast en worden geen wijken over het hoofd gezien. In de praktijk fungeren feitelijke metingen niet als zodanig: het is financieel en organisatorisch onhaalbaar. De signalering van overlast blijft in veel gevallen op basis van perceptie plaatsvinden, meestal via meldingen van burgers en soms door professionals. Pas als in een gebied erkend wordt dat er sprake is van overlast, worden meer gedifferentieerde instrumenten ingezet (zoals de schouwingen, gebiedsscans, etc.) die leiden tot een verfijndere diagnose en die meer richting geven aan de beleidsinterventie.

Grote diversiteit aan instrumenten

De laatste jaren is de meting van overlast geïntensiveerd. Daardoor is de diversiteit aan instrumenten hoog. Aan de ene kant komt dat doordat overlast een containerbegrip is waar veel uiteenlopende typen toe behoren. Aan de andere kant zijn nogal wat op elkaar lijkende instrumenten die naast elkaar bestaan. Dat is ook een gebruikelijke ontwikkeling bij een betrekkelijk nieuwe trend: eerst worden verschillende sporen ontwikkeld, vervolgens ontstaat een zekere mate van consensus over de juiste toepassing die een standaard wordt.

Deze diversiteit is recent zichtbaar geworden bij overlastmeldingen via smartphones: in korte tijd zijn er tenminste drie websites die op vergelijkbare wijze de service bieden voor dit soort meldingen. Een ander voorbeeld zijn de schouwingen: deze vinden plaats onder de noemer Beeldbestek, Kwaliteitsinstrument, Veiligheidsschouw in kleur of Drugs in kleur. Het lijkt voor de hand te liggen – ook uit oogpunt van efficiency bij de gebruikers waar steeds de gemeente en de politie toe behoren – dat op termijn een eenduidige methodiek wordt ontwikkeld die de verschillende aspecten van deze schouwingen integreert. Deze uniformering heeft zich inmiddels voorgedaan met bijvoorbeeld de Shortlistmethodiek groepsaankpak van Beke en de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast, eveneens ontwikkeld door Beke. Deze methodieken zijn inmiddels de standaard geworden voor korpsen, hetgeen in de toekomst leidt tot het kunnen maken van landelijke rapportages die een beeld schetsen van de ontwikkeling van specifieke overlasttypen.

Goede feitelijke meetinstrumenten zijn beschikbaar

In ons onderzoek hebben we 24 meetinstrumenten aangetroffen en onderzocht. Per instrument is een factsheet ontwikkeld waarin de werking van het instrument wordt beschreven en een overzicht wordt gegeven van de voor- en nadelen van de instrumenten. De eindconclusie is dat er goede meetinstrumenten beschikbaar zijn om een feitelijk beeld van de overlast te geven. De kansrijke instrumenten zijn:

	Overlast van groepen jongeren	Dronken mensen op straat	Overlast zwervers	Drugsoverlast	Ongewenste aandacht / lasten	Geluidsoverlast	Overlast omwonenden	Horeca-overlast	Overlast algemeen	Zwerfvuil / hondenpoep	Vernieling tram / bushokjes etc.	Bekladding muren / gebouwen
1. <u>Veiligheidsschouw in Kleur</u>												
2. <u>Productnormering 'Schoon en heel</u>												
3. <u>Module Sociaal Fysiek</u>												
4. <u>Gebieds-/Wijkscan criminaliteit en overlast</u>												
5. <u>Drugs in Kleur</u>												
6. <u>Beke shortlistmethodiek groepsaankpak</u>												
7. <u>Beeldbestek / Beeldkwaliteitschouw</u>												

Goede signalering is een vereiste

Het blijft zaak om overlast tijdig te signaleren en daarvoor te zoeken naar instrumenten die de afstand voor de burger tot de overheid zo klein mogelijk maken. Door de betrokkenheid van burgers bij overlastmetingen ontstaat het gevoel meer controle te hebben op de overlast en dat heeft een positief effect op perceptie van overlast. Zo snijdt het mes aan twee kanten. De Meldpunten Overlast zijn voor signalering geschikt, maar zeker ook het gebruik maken van de meldingen aan de meldkamer van de politie (zoals in Haaglanden gebeurt). Noodzakelijk is wel dat op de meldingen adequaat wordt gereageerd en dat vervolgens de structurele patronen in kaart worden gebracht met de meer feitelijke instrumenten. Het is overigens van belang om de meldingen te gebruiken die bij de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) binnenkomen. Wanneer alleen gelet wordt op meldingen die de politie behandelt, kan het zijn dat de meldingen waar de politie niet mee aan de slag gaat uit het systeem verdwijnen.

Nederland internationaal in de voorhoede

We hebben bij onze internationale quick-scan in vijf landen geconstateerd dat er maar weinig landen zijn waarin sprake is van een vergelijkbaar niveau van het meten van feitelijke overlast. In België, Duitsland, de VS en Denemarken wordt overlast niet zo feitelijk gemeten, of niet op vergelijkbare schaal, als Nederland. Er zijn daar geen concrete voorbeelden van werkbare instrumenten voor het meten van feitelijke overlast aangetroffen. De uitzondering is Groot-Brittannië, waar al veel langer dan in Nederland aandacht is voor terugdringing van overlast, burgerparticipatie en het meten van feitelijke overlast. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat Nederland zo snel de instrumenten uit Groot-Brittannië weet te vertalen naar eigen land, dat het gat tussen beide landen beperkt is. Instrumenten als de Environmental Visual Audit en de Local Environmental Quality Survey hebben hun weg al gevonden als pilots in Nederland.

Ontwikkelen integraal (landelijk of regionaal) meetinstrument is met relatief geringe inspanning mogelijk

Doordat overlast toch in de kern een subjectief fenomeen is en de aanpak van overlast lokaal plaats moet vinden, is de basis van het instrumentarium ook lokaal. Alleen door het koppelen van verschillende lokale metingen kan een landelijk beeld ontstaan. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat een landelijk meetinstrument voor feitelijke overlast kan worden ontwikkeld, zonder dat deze een lokale basis heeft. Overlast is een breed begrip waar veel verschillende fenomenen onder vallen. Daarom is er ook niet één instrument dat overlast integraal meet. In het gereedschapskistje van gemeente, politie en burgers horen verschillende instrumenten thuis die met elkaar een beeld geven van de overlast.

0.3 Aanbevelingen

We komen tot de volgende aanbevelingen bij dit onderzoek:

1. **Draagvlak voor het meten van feitelijke overlast vergroten**
Ondanks dat er al op veel plekken feitelijk wordt gemeten en ondanks dat er recent diverse publicaties op dit terrein zijn verschenen, blijft het nodig om het verschil tussen het verschijnsel dat overlast veroorzaakt en de overlastbeleving ervan te blijven benadrukken. Ook in dit onderzoek bleek dat pas na enige uitleg aan respondenten duidelijk werd waar het om te doen was. Het onderscheid is kennelijk niet op voorhand duidelijk en vergt blijvende activiteiten om het draagvlak te vergroten. En daarvoor zijn mogelijkheden genoeg, want als het onderscheid eenmaal duidelijk is, is men enthousiast.
2. **Schouwingen standaardiseren**
In onze analyse van instrumenten zijn de verschillende typen schouwingen op dit moment het meest populair en ook het meest kansrijk om verder te standaardiseren. Die standaardisatie ziet dan vooral op de meetschalen en de overige meettechnische onderdelen. Dat maakt onderlinge vergelijkbaarheid tussen steden beter mogelijk. Voor wat betreft de toepassing is echter maatwerk vereist, zodat het herkenbaar is voor burgers als passend bij de door hen ervaren overlastproblematiek.
Er is bij gemeenten draagvlak voor dit type instrumenten en er is in toenemende mate ervaring mee. Daarnaast zijn het relatief eenvoudige en goedkope instrumenten. Verder verenigen de

schouwingen een aantal verschillende aspecten van overlast: de participatie van derden heeft een positief aspect van de perceptie van overlast maar tegelijkertijd kan de daadwerkelijke meting relatief feitelijk plaatsvinden. Dit alles maakt dat de schouwingen aantrekkelijk zijn om breder te worden toegepast. Het propageren van enkele bestaande schouwmethodieken biedt vervolgens een basis voor een toekomstige landelijke meting van feitelijke overlast.

3. Aandacht voor overlast op het juiste niveau bevorderen

In de praktijk worden meetinstrumenten voor feitelijke overlast op uiteenlopende wijzen en voor uiteenlopende doelen toegepast. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van overlast en verloedering is niet centraal belegd bij gemeentes en de metingen worden daarom ook niet centraal gemonitord. Doordat het overzicht nogal eens ontbreekt, zijn de instrumenten op wat langere termijn kwetsbaar. Het is met name bij schouwingen te verwachten dat het draagvlak voor participatie op termijn afneemt (hetzij door het succes van de overlastbestrijding, hetzij door het uitblijven van resultaat). Aandacht op het juiste niveau kan bijdragen aan het behoud van dit draagvlak, bijvoorbeeld doordat deze participatie op meerdere manieren wordt bevorderd.

4. Behoud de systematiek van het WoON-onderzoek

Het WoON onderzoek (basismodule) zal ook in de toekomst worden herhaald. De aanvullende module sociaal-fysiek, waarvan de inspecties van de woonomgeving een onderdeel zijn, zal naar alle waarschijnlijkheid bij de volgende meting van het WoON (2012) niet herhaald worden. Dit onderzoek combineert echter op fraaie wijze de perceptiekant en de feitelijke kant van overlast in vele buurten in Nederland. De meerwaarde is dat ook elementen van de woonomgeving in de analyse worden betrokken. De systematiek van dit onderzoek is beschikbaar, verfijnd en in de praktijk getoetst. De eerder metingen vormen een waardevolle basis voor toekomstig onderzoek. Wanneer gemeentes bereid zijn voor hun deel van de onderzoekspopulatie de kosten te dragen, is een dergelijk onderzoek relatief betaalbaar en zal ook in de komende jaren conform de WoON systematiek kunnen worden gemeten.

Aandachtspunt is echter dat er op dit moment geen 100% overlap van de subjectieve en objectieve meting is (in vraagstelling bijvoorbeeld) en dat zal wel moeten aansluiten.

5. Standaardiseer signalering

De gebruikmaking van het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) stelt de politie in staat snel te signaleren waar opkomende overlastproblemen zijn, zeker wanneer deze informatie wordt gecombineerd met informatie van wijkagenten. Verdere analyse van de problematiek vindt plaats via bijvoorbeeld de gebiedsscans, maar een goede signalering van overlast is essentieel. Op dit moment zijn de GMS-systemen van de verschillende korpsen niet vergelijkbaar: er worden verschillende categorieën/codes voor meldingen gebruikt. In de huidige ontwikkeling om te komen tot nationale politie past het om aandacht te vragen voor een dergelijke standaardisatie tussen korpsen. Daarbij kan gekeken worden naar ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk, waar in 2008 de *National Standard for Incident Recording* werd ontwikkeld, juist naar aanleiding van de constatering dat er tekortkomingen bestonden in de registratie. Dat maakt landelijke signalering van overlastproblemen mogelijk en het betekent dat meetinstrumenten zo vroeg mogelijk in de ontwikkeling van overlast kunnen worden toegepast.

6. Borg kennisuitwisseling met het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is voorloper op het gebied van het meten van feitelijke overlast en Nederland profiteert daarvan. Gelet op de hoeveelheid instrumenten die in Nederland beschikbaar is, is Nederland op punten waarschijnlijk voorloper op het Verenigd Koninkrijk. Het is verstandig de contacten en kennisuitwisseling op dit terrein te borgen, zowel op departementaal als op gemeentelijk (VNG) maar zeker ook op politieregionniveau. Beide landen kunnen in de komende jaren van elkaar leren en de wederzijdse behoefte aan innovatie stimuleren.

1 Inleiding

1.1 Overlast: een subjectief fenomeen

Het vertrekpunt van dit onderzoek is dat overlast in wezen een subjectief fenomeen is, maar zich wel degelijk laat objectiveren. Overlast is een breed begrip waar veel verschijnselen onder worden begrepen. Voor de samenleving is overlast een belangrijk fenomeen: veel mensen zeggen overlast te ervaren en de wens om specifieke vormen van overlast terug te dringen staat stevast hoog op politieke en bestuurlijke agenda's. In het regeerakkoord van VVD en CDA uit 2010 staat:

Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie. Overlast, agressie, geweld en criminaliteit worden directer en effectiever aangepakt.¹

Overlast is geen statisch begrip, maar kent een sterke 'belevingscomponent'. Dit maakt dan ook dat de begripsbepaling over overlast steeds kan verschillen: naar tijd en plaats. Gevoelens van onveiligheid spelen doorgaans een grote rol², maar daarnaast is de tolerantie van de gemeenschap als geheel aan wijzigingen onderhevig. Het ervaren van overlast is afhankelijk van sociale en culturele factoren, bepaald door de tradities van een land. Het moet gezien worden als een sociaal construct dat afhankelijk is van de historische en sociaal-culturele context. Overlast krijgt vorm, inhoud en betekenis door sociale interactie en verandert in de tijd.³ Door dit alles verschilt ook vandaag nog de beleving van overlast per stad en zelfs per land. Wat onder overlast wordt verstaan, is dus afhankelijk van de woonplaats en directe sociale en fysieke omgeving van ondervraagde personen. En dan nog wordt niet elke potentieel overlastgevende situatie door iedereen als overlastgevend ervaren. Lang niet iedereen heeft immers even veel last van hondenpoep op straat en ook niet iedere wijkbewoner ervaart overlast van rondhangende jeugdgroepen daadwerkelijk als overlast. Het feit dat elk persoon een situatie anders kan beoordelen maakt dat de begrippen overlast en verloedering vooral subjectief zijn. Zoals in recent onderzoek wordt gesteld:

*Overlast (of verloedering) is net als schoonheid: 'in the eye of the beholder'. Anders gezegd: een verschijnsel (een gedraging, gebeurtenis) wordt pas overlast als het in de ogen van een ander werkelijk overlastgevend is. En met verloedering is het al niet anders.*⁴

Bovenstaande constatering maakt dat overlast zich niet laat definiëren. De Engelse criminoloog Andrew Millie drukt het als volgt uit:

*One knows that it is not a cow or pig, but defining an elephant in precise terms is a little more difficult, at least in legal language. The application of common sense leads to a practice that is well understood by all. To some, trying to answer the question 'what is anti-social behaviour?' is a wasteful academic exercise; like the elephant in the above quote, you know what it is when you see it.*⁵

In een recente beschrijving van het wetenschappelijk discours constateert Monique Koemans dat onderzoekers het definitieprobleem onderkennen en overlast omschrijven als 'nietszeggend containerbegrip'. Verschillende onderzoekers stellen daarom werkdefinities op van overlast. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen sociale en fysieke overlast. Sociale overlast richt zich op het

¹ Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, p. 39

² Van Laar en Ooyen-Houben 2009

³ Decorte e.a. 2004, Koemans 2010

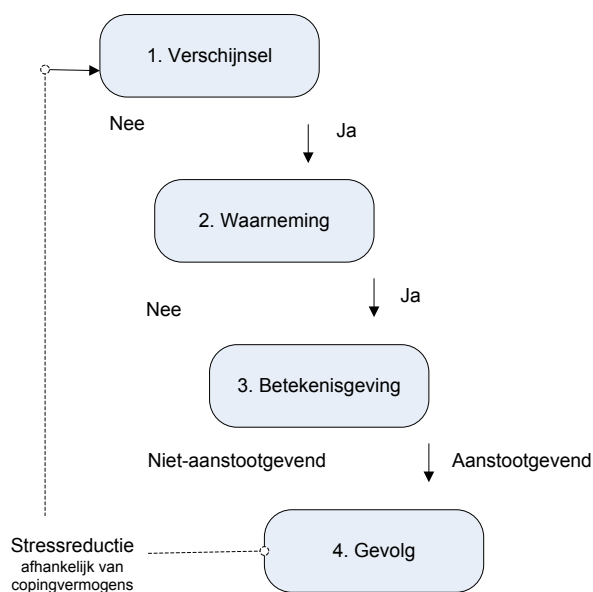
⁴ Eysink Smeets e.a. 2010, p. 4

⁵ Millie 2008:1

onaangepast gedrag binnen een sociale context. Fysieke overlast zijn meer de tekenen van verval in een buurt, zoals graffiti, vandalisme en zwerfvuil.⁶

Eysink Smeets e.a. hebben het proces van perceptie van overlast en verloedering in een vereenvoudigd schema weergegeven. Personen die geconfronteerd worden met situaties die objectief gezien als overlast kunnen worden beschouwd, doorlopen onbewust een aantal stappen voordat zij zelf een gebeurtenis als overlastgevend ervaren. Kern van het schema is het feit dat of een bepaalde gedraging als overlast of als verloedering wordt ervaren, afhangt van de manier waarop iemand ergens naar kijkt: perceptie speelt dus een belangrijke rol. Het schema bestaat uit vier stappen. De eerste stap is dat een bepaald verschijnsel zich voordoet. Vervolgens (stap 2) moeten personen het verschijnsel ook waarnemen. De derde stap die volgt is dat de waarnemer betekenis geeft aan datgene wat hij observeert. Dat houdt in dat hij voor zichzelf bepaalt of hij de situatie als hinderlijk ervaart. De vierde stap ten slotte gaat over het gevolg geven aan hetgeen is waargenomen.⁷

Figuur 1 Proces van perceptie van overlast en verloedering



In het onderzoek van Eysink Smeets e.a. wordt ook onderzocht waar de perceptie van overlast door wordt beïnvloed. Een aanzienlijke vermindering van de ervaren overlast hangt niet alleen af van het verminderen van de feitelijke overlast, maar mensen tillen ook minder zwaar aan de overlast, als zij zich serieus genomen voelen en het gevoel hebben dat zij mede controle hebben over de situatie. Kortom, effectief is de aanpak als niet alleen het aantal waargenomen verschijnselen vermindert, maar ook de betekenis die aan die verschijnselen wordt gegeven.⁸

1.2 De relevantie van het meten van feitelijke overlast

Wanneer overlast met de huidige beschikbare instrumenten gemeten wordt (zoals de IVM dat heeft gedaan), wordt met name ingezoomd op stap 3 en 4 in het bovenstaande schema. Er wordt dan namelijk gevraagd naar de perceptie van overlast want mensen hebben al betekenis gegeven aan een bepaald verschijnsel en het geïnterpreteerd als overlast. Op dit moment zijn er in Nederland diverse meetinstrumenten beschikbaar die de door burgers beleefde overlast en verloedering in kaart brengen. Op basis van die instrumenten kan echter geen uitspraak worden gedaan over de omvang van *het verschijnsel* overlast (stap 1 in bovenstaand schema) en al helemaal niet over de ontwikkeling van dit

⁶ Koemans 2010:242-244

⁷ Eysink Smeets e.a. 2010

⁸ Eysink Smeets e.a. 2010:18-20, 23

verschijnsel over langere tijd. In feite kunnen er daardoor geen uitspraken worden gedaan over het succes van bepaalde beleidsinterventies: beleid gericht op het aanpakken van het verschijnsel overlast is mogelijk wel succesvol, maar dat succes is slechts meetbaar via indicatoren die de perceptie van overlast in kaart brengen en daardoor zijn geen harde uitspraken te doen.⁹

Om overlast feitelijk in beeld te brengen, en dus om de omvang van het fenomeen te beschrijven en de ontwikkeling te monitoren, moet gekeken worden naar stap 1 en 2. Op dat moment is er namelijk nog geen sprake van betekenisgeving door burgers en professionals en kan vastgesteld worden wat de daadwerkelijke feitelijke omvang van het probleem is.

Wanneer beide soorten informatie beschikbaar zijn, kunnen uitspraken worden gedaan in hoeverre de ontwikkeling van de perceptie van overlast afwijkt van de feitelijke ontwikkeling van overlast. In het verlengde daarvan kunnen uitspraken worden gedaan over bijstelling van ingezette beleidsinstrumenten gericht op het tegengaan van overlast: die moeten meer of minder op de beleefde c.q. de feitelijke overlast worden gericht. In het rapport van Eysink Smeets e.a. (2010) wordt schematisch weergegeven wat de betekenis is van congruentie of afwezigheid daarvan tussen de feitelijke ontwikkeling van de overlast, en de perceptie van overlast. Het diagram geeft vier ideaaltypische interventiestrategieën t.a.v. overlast en verloedering weer:

Figuur 2: relatie tussen perceptie van en feitelijke overlast en verloedering

	Lage feitelijke overlast of verloedering	Hoge feitelijke overlast of verloedering
Lage perceptie van overlast of verloedering	Niks doen c.q. bijhouden	Aanpak met lage zichtbaarheid
Hoge perceptie van overlast of verloedering	Beleid gericht op perceptie-beïnvloeding	Aanpak met hoge zichtbaarheid

Een situatie waarin zich feitelijk veel potentieel overlastgevend of verloederende verschijnselen voordoen maar waarin sprake is van een laag probleembesef onder de bevolking verschilt in hoge mate van de situatie waarin sprake is van een hoog probleembesef, maar een relatief laag niveau van overlastgevend verschijnselen. Ideaaltypisch kunnen hier als het ware vier verschillende diagnoses worden gesteld, die elk een eigen interventiestrategie kennen.

Om op zinvolle wijze gebruik te kunnen maken van deze matrix is echter een goed zicht op de (ontwikkeling van) feitelijke overlast noodzakelijk. Een instrument om op landelijk niveau gezaghebbende uitspraken over de omvang en ontwikkeling van feitelijke overlast te kunnen doen ontbreekt echter nog op dit moment. Wel worden op diverse plekken op regionaal en lokaal niveau metingen van vormen van feitelijke overlast verricht, maar een goed zicht daarop ontbreekt ook: welke vormen van overlast worden gemeten, in welke frequentie, in welk gebied, etc.

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar instrumenten die het verschijnsel overlast en verloedering meten op basis van feiten of in ieder geval de feitelijkeheid zoveel mogelijk benaderen. In dit rapport wordt een beschrijving van die meetinstrumenten gegeven. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft behoefte aan een inventarisatie van deze meetinstrumenten, met als doel om (uiteindelijk) op nationaal niveau uitspraken over feitelijke overlast te kunnen onderbouwen. Daarnaast is behoefte aan advies over de manier waarop gemeenten en ook politiekorpsen voor hun eigen beleid de feitelijke overlast eenduidig en consistent kunnen meten. Het advies zal niet gaan over een nieuw te ontwikkelen instrument. Het ministerie van VenJ vindt het van groot belang dat bestaande instrumenten op een slimme manier met elkaar worden gecombineerd.

⁹ Van Noije en Wittebrood 2009

Door de meting van feitelijke overlast te combineren met de resultaten van de IVM – voor zover vergelijkbaar in een specifiek gebied en in een specifieke periode - wordt duidelijk of overlast vooral een subjectief beleevingsprobleem is of toch meer een feitelijk objectiveerbaar probleem. Daardoor wordt duidelijk welke interventiestrategie – op basis van de hiervoor weergegeven matrix – de voorkeur heeft.

De volgende vragen stonden aan de basis van dit onderzoek:

Hoofdvraag

Hoe kan feitelijke overlast en verloedering het beste gemeten worden?

Subvragen

1. Welke instrumenten worden er momenteel gebruikt door gemeenten, politie en/of andere partners om feitelijke overlast te meten?
2. Hoe werken deze instrumenten? Wie meet de feitelijke overlast? Hoe wordt de feitelijke overlast gemeten? Hoeveel capaciteit (in geld, fte en doorlooptijd) is er nodig om de feitelijke overlast te meten? Hoeveel geld kost het om het instrument te ontwikkelen? Welke resultaten leveren deze instrumenten?
3. Wat zijn de (ervaren) voor- en nadelen van deze instrumenten? Wat zijn de beperkingen ervan? Worden deze instrumenten als bruikbaar ervaren door het Rijk, de gemeente en politie? En waarom?
4. Is het mogelijk om deze instrumenten landelijk uit te rollen? Zo ja, hoe? Hoeveel tijd kost het om landelijk uit te rollen?
5. Wat zijn vervolgens goede instrumenten om, zowel landelijk als op gemeenteniveau, feitelijke overlast te meten?

Naast het onderzoek 'Meetinstrumentarium Feitelijke Overlast' in Nederland is ook een aanvullend onderzoek, gericht op het verzamelen van inzichten uit het buitenland m.b.t. het thema feitelijke overlastmetingen, uitgevoerd. Het doel van dit (beknopte) onderzoek was als volgt:

Het inventariseren van beschikbare instrumenten voor het meten van feitelijke overlast, op nationaal én lokaal niveau, in tenminste drie landen (in elk geval Duitsland, Groot-Brittannië en Denemarken).

Dit onderdeel betreft een quick-scan en is zodoende beperkt in omvang.

1.2.1 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

1. Aan de hand van een literatuurstudie en documentanalyse werd onderzocht welke meetinstrumenten er nu al zijn en hoe deze worden ingezet. Op basis van deze literatuurstudie selecteerden we ook een aantal randvoorwaarden voor het kunnen bepalen welke meetinstrumenten geschikt zijn om overlast feitelijk te meten. Daarnaast selecteerden wij uit de literatuur een aantal respondenten voor de enquêtes en interviews.
2. Vervolgens werden verkennende telefonische enquêtes afgenomen met betrokkenen bij gemeenten, politie en andere actoren. Op deze manier werd in kaart gebracht welke methoden worden gehanteerd om feitelijke overlast te meten.

- Ten slotte hebben we een aantal verdiepende interviews gehouden met mensen die betrokken zijn bij de meetinstrumenten. Deze interviews gebruikten we bijvoorbeeld om te achterhalen hoe het instrument precies werkt en waar men in de praktijk tegen aan loopt bij de verschillende meetinstrumenten.

In de bijlagen bij dit rapport wordt de onderzoeksmethode nader uitgewerkt.

1.3 Elementen van overlast

De verschillende vormen van overlast verdienen een nadere invulling, omdat deze begrippen geen eenduidige betekenis hebben en het dus niet steeds duidelijk is waarnaar wordt gerefereerd. Onder drugsoverlast kunnen bijvoorbeeld uiteenlopende verschijnselen worden begrepen, zoals stankoverlast van de cannabislucht, geluidsoverlast van verslaafden en parkeeroverlast bij coffeeshops.¹⁰

In onderstaande tabel wordt een nadere invulling gegeven aan de in door de IVM genoemde kenmerken. Deze nadere duiding geeft een beeld over wat voor soort overlast hier aan de orde is. De onderverdeling is gebaseerd op verschillende onderzoeken naar overlast.

De meetinstrumenten voor feitelijke overlast worden in hoofdstuk 3 weergegeven aan de hand van factsheets. In die factsheets komen verschillende aspecten van het meetinstrument aan de orde. Naast een omschrijving van het instrument wordt onder meer aangegeven op welke typen overlast het instrument betrekking heeft. Uit onderstaande tabel blijkt dat er diverse gedragingen en uitingen bij een bepaalde vorm van overlast horen. Bijvoorbeeld: drugsoverlast kan zowel bestaan uit verkeersoerlast (bij coffeeshops), hinderlijk gedrag/lastigvallen (drugrunners) en vervuiling (afval op straat). Horeca-overlast kan bijvoorbeeld bestaan uit geluidsoverlast (uit gelegenheden of van bezoekers), hinderlijk gedrag of vervuiling. En andersom kan een bepaalde gedraging afhankelijk van de pleger onder verschillende vormen van overlast worden begrepen. Bijvoorbeeld vervuiling kan te maken met drugsoverlast, horeca-overlast en woonoverlast.

Soort overlast	Bestaat uit	Voorbeelden
Overlast van groepen jongeren	Geluidsoverlast	Schreeuwen en ruziemaken
	Annexatie ruimte, Dreiging / intimidatie	Rondhangen Jongeren die mensen op straat toeschreeuwen
	Hinderlijk gedrag Criminaliteit	Mensen aanspreken Vernieling en vandalisme
Overlast door omwonenden	Geluidsoverlast	Harde muziek
	Stankoverlast Vervuiling Burenruzie Dreiging / intimidatie Hinderlijk gedrag	Blikjes op straat Geschreeuw Ruziemakende bureu Verkeerd parkeren
	Verkeersoerlast	Parkeeroerlast en files bij coffeeshops
Drugsoverlast	Geluidsoverlast Vervuiling Annexatie ruimte Criminaliteit Hinderlijk gedrag	Luidruchtige bezoekers Afvalzakjes op straat Aanwezigheid drugrunners, rondhangende verslaafden Dealen en (hard)drugsgebruik Aanspreken van bewoners

¹⁰ Decorte e.a. 2004; Van Laar en Ooyen-Houben 2009

	Dreiging / intimidatie	door drugsrunners en dealers Mensen die onder invloed van drugs zijn
Dronken mensen op straat	Geluidsoverlast	Schreeuwen, ruziemaken
	Stankoverlast	Urinelucht
	Vervuiling	Blikjes, flesjes en braaksel
	Annexatie ruimte	Rondhangen op straat
	Criminaliteit	Vernieling
	Hinderlijk gedrag	Mensen agressief aanspreken
Overlast door horecagelegenheden	Geluidsoverlast	Harde muziek en lawaai van bezoekers buiten
	Stankoverlast	
	Vervuiling	Blikjes en vuil van bezoekers
	Annexatie ruimte	Rondhangende bezoekers na sluitingstijd
	Criminaliteit	Mishandeling, geweld
	Hinderlijk gedrag	Onder invloed van alcohol mensen aanspreken
	Dreiging / intimidatie	Idem
Mensen (waaronder vrouwen en meisjes) die op straat worden lastiggevalen	Dreiging / intimidatie	
	Hinderlijk gedrag	Nafluiten of seksueel getinte opmerkingen maken kotsen of urineren op straat;
Overlast zwervers	Stankoverlast	zwervers die onfris ruiken
	Geluidsoverlast	schreeuwen en ruzies
	Vervuiling	bierblikjes of naalden
	Annexatie ruimte	aanwezigheid van zwervers
	Hinderlijk gedrag	Openlijk gebruik drugs/alcohol, bedelen en op straat urineren
	Dreiging / intimidatie	

1.4 Het meten van feitelijke overlast

Zoals we in voorgaande paragrafen al zagen zijn overlast en verloedering in hoge mate subjectieve begrippen. In eerste instantie lijkt de term feitelijke overlast dan ook een *contradictio in terminis*. Hoe kun je iets feitelijk vaststellen wat eigenlijk vooral subjectief is? Dat kan alleen door de gedragingen of uitingen die samenhangen met gedrag dat als overlastgevend wordt benoemd zoveel mogelijk objectief vast te stellen. De feitelijke omvang van de verschijnselen wordt dan vastgesteld, maar er wordt geen uitspraak gedaan over de perceptie van die verschijnselen. Strikt genomen zou beweerd kunnen worden dat op dat moment geen overlast wordt gemeten, omdat de subjectieve component eraan ontbreekt: er wordt wel een getalsmatige weergave gegeven van aantallen jeugdgroepen in een gebied, de aantallen decibellen geluid die in een locatie worden geproduceerd of de hoeveelheid zwerfvuil op straat, maar het is nog niet bekend of degenen die in dit gebied verblijven een negatieve beleving bij die verschijnselen hebben. De feitelijke meting van overlast vult daarmee een deel van de matrix (figuur 2) in. Voor een

adequate interventiestrategie is echter zicht op beide aspecten van overlast nodig: het feitelijke verschijnsel en de perceptie van dit verschijnsel.

In Nederland bestaan talloze onderzoeksinstrumenten die zich richten op het meten van overlast. Zichtbaar is dat het ene instrument de feitelijke overlast meer in kaart brengt dan het andere instrument. In het onderstaande geven we enkele methoden weer en daarbij in welke mate ze feitelijk zijn. De bijbehorende instrumenten worden vervolgens samengevat in een schema.

1.4.1 *Zuiver objectieve meting*

Een methode om overlast en verloedering feitelijk in kaart te brengen is een meting door middel van instrumenten. Deze methode is het meest objectief omdat geen oordelen of observaties van mensen aan de basis van de meting ten grondslag liggen. Er is dus geen sprake van perceptie, maar er wordt op continue basis gemeten wat de omvang en de ontwikkeling van het verschijnsel is. In het onderstaande kader geven we een concreet voorbeeld van een instrument dat past bij deze methode.

Elektronische neuzen

Het instrument 'Elektronische neuzen' is een goed voorbeeld van een instrument om feitelijke overlast en verloedering in kaart te brengen. In Rotterdam wordt met behulp van dit instrument online stankoverlast gemonitord. Bureau Lucht van de DCMR Milieudienst Rijnmond onderzoekt momenteel in samenwerking met verschillende partijen de mogelijkheid om deze onderzoeksmethode verder te gaan gebruiken bijvoorbeeld bij het meten van geuroverlast in een woonwijk veroorzaakt door een tankstation. Een meetcampagne voor het opsporen van stankoverlast neemt enkele maanden in beslag. Tijdens de meetcampagne worden meerdere elektronische neuzen rondom een te onderzoeken locatie opgesteld en worden de (geur)emissies naar de omgeving continu (24 uur per dag, zeven dagen in de week) gevolgd. Wanneer deze metingen gekoppeld zouden kunnen worden met online klachten van bewoners, kunnen de waargenomen sensormetingen direct aan de lokale geurbeleving worden gekoppeld en kan een vergelijking worden gemaakt tussen de beleefde overlast en de feitelijke overlast.

Voor de meeste overlastvormen lijkt een dergelijk gebruik van objectieve meetinstrumenten echter beperkt of niet goed operationaliseerbaar. Het vergt immers een permanente monitoring van een dynamisch fenomeen. Dat betekent dat in een relatief groot gebied (buurt, wijk, gemeente, regio) permanente monitoring en registratie moet plaatsvinden van de verschijnselen die met overlast samenhangen (bewegingen en gedragingen van mensen, aard en frequentie van diverse vormen van verloedering). Niet alleen is dit zeer kostbaar maar ook is het een stevige ingreep op de persoonlijke levenssfeer van mensen, zonder dat dit gerechtvaardigd wordt door de ernst van het verschijnsel.

1.4.2 *Observaties*

Een onderzoeksmethode die een 'objectieve meting' benadert is observaties door personen. Deze methode is wel iets minder objectiveerbaar omdat het gaat om menselijke observaties en dus een zekere mate van interpretatie en betekenisverlening de waarnemingen kunnen beïnvloeden. Echter, wanneer deze observaties plaatsvinden op basis van standaardformulieren waarin nadrukkelijk is aangegeven waar de observanten op moeten letten, zorgt dat ervoor dat op een redelijke wijze feitelijke overlast in kaart kan worden gebracht: er worden tellingen verricht van het verschijnsel, ongeacht of iemand het verschijnsel als overlast ervaart. In het onderstaande kader geven we twee voorbeelden van instrumenten die gestoeld zijn op observaties door zowel professionals als bewoners.

Veiligheidsschouw in kleur

De gemeente Amsterdam gebruikt het instrument 'Veiligheidsschouw in kleur' om te bepalen wat de staat van de straat, gracht, plein of steeg is ten aanzien van overlast veroorzaakt door drugsverslaafden, dealers, zwervers en bezoekers. Het doel van de veiligheidsschouw is dat bewoners, ondernemers, woningbouwcorporaties, verenigingen van eigenaren, politie, justitie, zorg en stadsdeel op basis van de meting afspraken kunnen maken voor een

doelgerichte aanpak teneinde een schone en veilige openbare ruimte te verkrijgen. De meting wordt uitgevoerd door een aantal bewoners. Bewoners en ondernemers schouwen 1x per drie weken op verschillende tijdstippen via een aantal vastgestelde routes door het Wallengebied en de Nieuwmarktbuurt. Er zijn 4 gebieden: Wallen west, Wallen oost, Wallen zuid, Nieuwmarkt zuid en 4. Nieuwmarkt noord. In het totaal zijn er vier schouwroutes en 4 schouwgroepen: 35 bewoners en ondernemers doen aan het project mee en worden daarbij ondersteund door medewerkers van het stadsdeel en de politie. De bevindingen, meestal gerelateerd aan drugsoverlast (dealers, verslaafden, stille getuigen, zoals spuiten, zilverpapiertjes, condooms, e.d.) en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers (vaak APV-veelplegers) worden op een speciaal daarvoor ontworpen schouwformulier geregistreerd. Een schouwronde duurt gemiddeld anderhalf uur. Na de schouwronde komt de schouwgroep bijeen en dan geven zij op basis van hun bevindingen de diverse plekken een kleur. Groen is goed, geel is beperkte overlast, oranje is duidelijk aanwezigheid van overlast, rood is ernstige overlast en paars is excessieve overlast. Uiteindelijk geeft de schouw een beeld van de veiligheid of onveiligheid, of van de hoeveelheid en de soort overlast die de bewoners en ondernemers ervaren. Van te voren is vastgelegd wat wel en niet als overlast wordt beschouwd.

Met behulp van dit instrument kan de feitelijke overlast en verloedering redelijk in kaart worden gebracht: er wordt namelijk geobserveerd met behulp van een vast format. Dit vermindert de kans op verschillende menselijke interpretaties. Bovendien wordt de groep begeleid door een wijkagent en medewerkers van het stadsdeel. Dit bevordert dat een ieder op een zelfde wijze kijkt. Nadeel van de methode is dat hij zeer arbeidsintensief is en dat hij slechts in een klein deel van Amsterdam wordt uitgevoerd.

Impulsprogramma zwerfafval

Op de website van Nederland Schoon krijgen onder meer gemeenten methoden aangereikt om het zwerfafval in kaart te brengen en ook daadwerkelijk iets aan te doen. Gemeenten kunnen via de website informatie downloaden die hen kan helpen om zwerfafval in kaart te brengen en te monitoren. Een hulpmiddel is de factsheet 'Werkwijze meten in het veld'. Daarop staat nauwkeurig uitgelegd op welke wijze men zwerfafval het beste in kaart kan brengen. Er zijn verschillende categorieën benoemd die moeten worden gecheckt. Ook dit instrument brengt op een redelijke wijze feitelijke overlast in kaart. Van te voren is namelijk vastgelegd wat zwerfafval precies is en hoe je het kunt meten. Op deze wijze is gewaarborgd dat nauwelijks ruimte is voor menselijke interpretaties. Dat komt de feitelijkheid ten goede. Een beperking van deze methode is dat op dit moment nog onduidelijk is wie hem gebruikt. Bovendien beperkt het zich tot rommel op straat, als overlastvorm.

1.4.3 Beoordeling door professionals

Beoordeling door professionals is een derde manier om de meting van feitelijke overlast en verloedering te benaderen. Van professionals mag namelijk worden verwacht dat zij een objectiever beeld kunnen geven van de overlastsituatie dan burgers. Voor deze methode geldt wel dat deze weer iets minder feitelijk is dan de eerder genoemde methoden. Er is namelijk sprake van betekenisgeving aan het verschijnsel. Professionals kunnen echter ook hun eigen observaties combineren met andere data, zoals politiecijfers, rapportages van burgers en andere bronnen. Hierdoor wordt de beoordeling van de overlastsituatie nog evenwichtiger. Er is immers sprake van een onderbouwing met behulp van verschillende bronnen waardoor zowel de perceptiekant, als de feitelijke omvang van de overlast aan bod komt.

Jeugdgroepen in beeld: de shortlistmethodiek (landelijk en per gemeente)

De shortlistmethodiek groepsaanpak, een methode ontwikkeld door Bureau Beke, is een instrument om jeugdgroepen in kaart te brengen. Door het invullen van de shortlist hebben gemeenten en politie de mogelijkheid om zicht te krijgen op de aard en het karakter van de

problematische jeugdgroep (Ferwerda en Klosterman 2004). Op basis van diverse variabelen wordt er een onderscheid gemaakt tussen hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. De wijkagent heeft een belangrijke rol bij het invullen van de shortlist. Hij vult de volgende items in:

- items met betrekking tot de sociale achtergrond van de groepsleden, zoals maatschappelijke bezigheden, groepskenmerken en riskante gewoonten;
- items met betrekking tot het plegen van lichte criminaliteit door de leden van de groep;
- items met betrekking tot het plegen van zware criminaliteit door de leden van de groep.

De methodiek maakt het mogelijk om vast te stellen welke jeugdgroepen er zijn en deze ook met elkaar te vergelijken. Het is een redelijk feitelijk instrument omdat in principe alle groepen door de wijkagent worden meegenomen en gecategoriseerd. Ook hier is een beperking dat het slechts zicht geeft op één overlastvorm.

Problematische jeugdgroepen in Nederland (landelijk)

In 2009 hebben alle politiekorpsen in Nederland de hierboven beschreven shortlistmethodiek toegepast. De uitkomsten daarvan zijn vervolgens vastgelegd in het rapport *Problematische jeugdgroepen in beeld*. De resultaten worden gerapporteerd op het niveau van de 25 politieregio's en niet op het niveau van individuele gemeenten. Per regio ontstaat een beeld van de ernst van de jeugdgroepenproblematiek. Bovendien volgt uit het rapport een landelijk beeld worden politieregio's met elkaar vergeleken (Ferwerda en van Ham 2010). Met behulp van dit instrument kan op een redelijk objectieerbare wijze de overlast van jeugdgroepen in kaart worden gebracht.

Wijkscan Criminaliteit en overlast (in enkele politiekorpsen)

In de wijkscan worden kennis en informatie uit verschillende bronnen gecombineerd. Kern van de methodiek is dat zogenoemde systeemkennis (geanalyseerde informatie uit de registratiesystemen van de politie en andere organisaties) gekoppeld wordt aan de 'straatkennis' (kennis die wijkagenten, jeugdagenten en anderen – bewoners, winkeliers, jeugd- en jongerenwerk – hebben).

De wijkscan bestaat uit drie bijeenkomsten. Tijdens de eerste bijeenkomst trachten de betrokkenen zicht te krijgen op de ontwikkeling in tijd en op locaties van allerlei vormen van criminaliteit. Tijdens de tweede bijeenkomst staat het thema overlast centraal/ doel is om eerst de overlast qua vormen, achtergrond en locaties in beeld te brengen. Vervolgens wordt ingegaan op overlastgroepen en locaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen overlastlocaties:

- Overlast door rondhangende jeugdgroepen;
- Overlast door uitgaansjeugd;
- Overlast door concentraties sociaal zwakkere gezinnen/ personen, psychisch gestoorde, asociale gezinnen;
- Overlast door risicovoorzieningen, zoals opvang voor daklozen, asielzoekerscentra, ontmoetingslocatie voor voetbalsupporters.

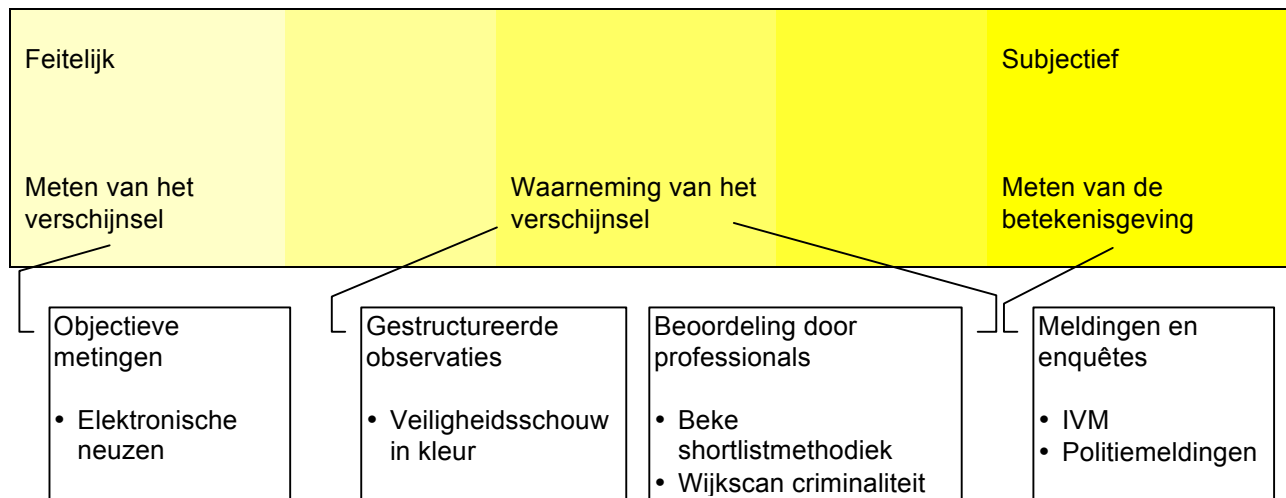
Bij de laatste bijeenkomst staan daer- en risicogroepen centraal: jeugdgroepen, individuen die andere groepen die aandacht behoeven.

1.4.4 Meldingen en enquêtes

Meldingen en enquêtes, de laatste categorie instrumenten, geven de subjectieve beleving van overlast en verloedering weer. In meldingen en enquêtes komen namelijk alleen meningen van burgers naar voren en dat is subjectief. De IVM is hiervan een goed voorbeeld.

Dit type meetinstrumenten brengt de perceptiekant van overlast en verloedering in kaart. Zoals we eerder zagen is deze vorm van meten essentieel voor het kunnen kiezen van een effectieve interventiestrategie. In dit onderzoek richten we ons echter op de eerste drie categorieën instrumenten.

Het volgende schema geeft deze verschillende vormen van meten weer. We combineren in dit schema de verschillende onderzoeksmethoden met het stappenplan uit het IVA onderzoek. Tevens zijn in het schema ook de voorbeelden opgenomen die genoemd zijn in de verschillende kaders.



2 Inventarisatie behoeften / activiteiten actoren

Feitelijke metingen van overlast worden uitgevoerd door verschillende actoren die belang hebben bij of een meerwaarde zien in het vaststellen van de feitelijke omvang van het verschijnsel overlast. Bijvoorbeeld omdat zij in de praktijk vaststellen dat de criminaliteitscijfers dalen, terwijl de beleving van onveiligheid en overlast alleen maar toeneemt. Dit geldt voor bijvoorbeeld gemeenten, politie en departementen. Maar er zijn ook actoren die belang hebben bij het vaststellen van de omvang van overlastverschijnselen, omdat deze van invloed zijn op de waarde van objecten (woningen, wijken, gebouwen) of schade opleveren (openbaar vervoerbedrijven). Een eerste inventarisatie van instrumenten start daarom bij de verschillende actoren waarvan mag worden verwacht dat zij feitelijke overlast meten. Per actor geven we het volgende aan:

- in hoeverre worden zij geconfronteerd met overlast en verloedering
- wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering
- welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen

2.1 Gemeenten

Voor dit onderzoek zijn 40 gemeenten aangeschreven. In het totaal hebben we met 33 vertegenwoordigers van Nederlandse gemeenten contact gehad. Bij sommige gemeenten hebben we met meerdere vertegenwoordigers gesproken, omdat de verantwoordelijkheid voor bestrijding van overlast en verloedering niet centraal binnen gemeenten is belegd. Voor een deel van de overlast geldt dat deze verantwoordelijkheid bij de afdelingen openbare orde en veiligheid (OOV) is belegd, bijvoorbeeld jeugdoverlast en (soms) horeca-overlast. Verloedering daarentegen is veelal onderdeel van de afdelingen milieu en/of openbare ruimte.

2.1.1 *In hoeverre worden gemeenten geconfronteerd met overlast en verloedering?*

Overlast wordt zeer verspreid gemeten

Een van de belangrijkste zaken dat opvalt is dat de onderwerpen overlast en verloedering bij gemeenten op veel verschillende plekken zijn ondergebracht. Afdeling jeugd en veiligheid gaat vaak over jeugdoverlast, de gemeentelijke reinigingsdienst of afdeling toezicht is verantwoordelijk voor het meten van verloedering. Daarnaast beschikken bijna alle gemeenten over een meldpunt overlast waar burgers met klachten over overlast en verloedering terecht kunnen. Deze registraties zijn soms aanleiding voor nadere analyse (bijvoorbeeld wijkscans) of de informatie wordt veredeld met behulp van professionals (zoals wijkagenten). De verspreiding van informatie binnen gemeenten maakt het lastig om gemeentelijk en landelijk een algemeen beeld te schetsen van de huidige stand van zaken rondom overlast en verloedering, laat staan om trends waar te nemen. Verder worden overlast en verloedering ook op verschillende plekken geregistreerd en gemeten, waardoor er ook dubbeltellingen zullen zijn in de registratie.

Verschillende indeling van categorieën en geen standaard rapportages

Voor de meldsystemen van de gemeenten geldt, net als bij systemen van de andere partners, dat niet elke gemeente dezelfde indeling gebruikt om overlast en verloedering te categoriseren. Daarnaast wordt niet vanuit elke systeem een rapportage gemaakt. Deze twee zaken maken het ingewikkeld om een eenduidig beeld te geven van overlast en verloedering in Nederland.

2.1.2 *Wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering voor gemeenten?*

Voor zover overlast en verloedering zich voordoen in de openbare ruimte is de gemeente een belangrijke aanjager van het bestrijden hiervan. Bij tal van vormen zoekt de gemeente samenwerking met verschillende partners om de overlast en verloedering te bestrijden, zoals woningcorporaties

(woonoverlast), politie (jeugdoverlast, horeca-overlast) of anderen. De gemeente beschikt voor de bestrijding van overlast over een aantal instrumenten: de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.¹¹ Deze instrumenten kunnen worden ingezet in aanvulling op de instrumenten van partners om zo tot een integrale aanpak van overlast te komen.

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Wbboor) geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Asv. Wanneer gemeenten ervoor kiezen om gebruik te maken van deze wet, zijn ze verantwoordelijk voor het opstellen van de normen met betrekking tot overlast in de openbare ruimte, voor het toezicht houden op naleving van deze normen en voor het bestraffen van overtredingen.

Gemeenten kunnen ook kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast voor het handhaven van overlast in de openbare ruimte. De strafbeschikking maakt deel uit van de Wet OM-afdoening en maakt het mogelijk voor het OM, politie en andere bestuursorganen om overtredingen, met een maximumstraf van zes jaar, zonder tussenkomst van de rechter af te doen. In de G4 is in 2009 de strafbeschikking ingevoerd. Momenteel krijgen alle gemeenten deze mogelijkheid.

In principe geldt bij de bestrijding van vervuiling van de openbare ruimte dat de vervuiler betaalt, echter enkel wanneer deze op heterdaad wordt betrapt. Bewoners kunnen via het (digitaal) 'Meldpunt overlast' aangeven dat ze te maken hebben met terugkerende overlast en vervuiling. Vervolgens wordt in samenwerking met bijvoorbeeld politie en woningbouwcorporaties gezocht naar een succesvolle aanpak. Afspraken die gemaakt worden op gemeentelijk en/of wijkniveau bieden houvast om de openbare ruimte schoon te houden. Wanneer men zich niet houdt aan deze afspraken biedt de Wbboor of de bestuurlijke strafbeschikking overlast een oplossing.¹²

Op basis van de interviews bij gemeenten kan worden geconstateerd dat gemeenten veelal reactief werken: men reageert op klachten van bewoners en in een aantal gevallen op informatie van professionals (wijkagenten, buurtwerkers) als basis voor de bestrijding van overlast. Voor het bepalen van de juiste interventiestrategie wordt soms wel gebruik gemaakt van een aantal semi-feitelijke meetinstrumenten (met name schouwingen/beelddbestek e.d.). Voor veel gemeenten is de perceptie van overlast daarmee waardevol voor signalering en de feitelijke meting van overlast voor het bepalen van de interventie. Idealiter wordt bij de evaluatie van het beleid vervolgens weer gebruik gemaakt van meetinstrumenten die zich zowel op de perceptie, als op de feitelijke omvang van het verschijnsel richten.

Uit de gesprekken met de gemeentes bleek dat het nogal eens lastig was om het verschil tussen het meten van de perceptie van overlast en de feitelijke overlast uit te leggen. Die begripsverwarring ontstaat doordat nogal eens wordt gedacht dat het gaat over de feitelijke van de *meetmethode*: wanneer een meting resulteert in kwantitatieve uitkomsten, wordt gedacht dat de meting feitelijk is. Zodra duidelijk was dat het gaat om de feitelijke van het te meten fenomeen, bleek dat er wel degelijk behoefte is aan een dergelijk inzicht. Onze conclusie is dan ook dat er bij gemeentes sprake is van een latente behoefte aan dit soort feitelijke meetinstrumenten en dat – wanneer de voordelen van de toepassing worden geschetst – er draagvlak is om dergelijke metingen te gebruiken.

2.1.3 Welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen?

Veelal geen feitelijke metingen

Gedurende het onderzoek kwamen wij veel verschillende instrumenten tegen, maar weinig van deze instrumenten meten feitelijke overlast en/of verloedering: het merendeel van de metingen zijn erg subjectief van aard.

¹¹ Bij gemeentes geniet vooral de strafbeschikking de voorkeur. Zie Kwakman 2009, Huntjens en Oostdijk 2009

¹² Ministerie van VROM (2010). *Handreiking Aanpak van vuil op straat*.

De **meldpunten overlast** zijn bijvoorbeeld voor gemeenten een belangrijke bron om inzichtelijk te krijgen wat er in de wijk speelt. Vaak gaat het hier echter om meldingen van burgers. Ook toezichthouders hebben de mogelijkheid om een melding te doen. Meldingen van professionals kunnen als feitelijker worden beschouwd dan meldingen van burgers. Zoals al besproken, mag van professionals worden verwacht dat zij een objectiever beeld kunnen geven van de overlastsituatie dan burgers. Professionals kunnen namelijk hun eigen observaties combineren met andere data, zoals politiecijfers, rapportages van burgers en andere bronnen. Hierdoor wordt de beoordeling van de feitelijke overlastsituatie objectiever. Het onderscheid in meldingen van burgers en meldingen door professionals komt echter in bijna geen enkele gemeente terug in de rapportages.

Ook de **IVM en leefbaarheidmonitoren/-enquêtes** blijven belangrijke instrumenten voor gemeenten. Een van de respondenten gaf aan dat ze de IVM niet geheel subjectief vond: er wordt immers ook gevraagd naar datgene wat mensen hebben meegemaakt en deze respondent was van mening dat dat betrekking heeft op feiten.

Daarnaast worden **politicijfers** vaak gebruikt. Ook hiervan vinden gemeenten dat ze niet zuiver subjectief zijn. Er is namelijk volgens gemeenten een verschil tussen beleving (subjectief) en cijfers (objectief).

Deze laatste opmerking maakt duidelijk wat we veel tegenkwamen in de interviews: gemeenten beschouwen metingen als objectief/feitelijk wanneer deze worden weergegeven als cijfers, onafhankelijk van de wijze waarop gemeten wordt. Dit betekent dat meer inspanning nodig is om het verschil tussen de perceptie van overlast en feitelijke overlast voor gemeenten duidelijk te maken.

Enkele metingen die de feitelijke benaderen

Ondanks bovenstaande beperkingen hebben wij in gemeenten verschillende meetinstrumenten aangetroffen die in meerdere of mindere mate feitelijke overlast meten.

- De **shortlistmethodiek groepsaankpak van Beke** is een instrument waarmee overlast door jeugdgroepen redelijk feitelijk in beeld kan worden gebracht. Bijna alle gemeenten gebruiken dit instrument en zijn er ook tevreden over. Sommige vinden het een nadeel dat het gaat over groepen en dat het niet geschikt is om individuen goed in beeld te krijgen.
- Daarnaast wordt ook de **wijkscan in samenwerking met de politie** een aantal keer door gemeenten genoemd.
- Verder houdt een aantal gemeenten ook **wijkschouwen**. Aan de hand van een checklist gaan bewoners samen met professionals de straat op om in beeld te brengen hoe de wijk er aan toe is. Op deze manier wordt bovendien ook gemeten of de reinigingsdienst goed haar werk heeft gedaan. Niet elke gemeente geeft het instrument dezelfde naam, maar het centrale idee achter de verschillende instrumenten is dezelfde.
- Het aantal **APV-overtredingen** wordt bijgehouden door de gemeente voor bijvoorbeeld jeugdoverlast.
- De **reinheid** van de straat wordt gemeten door stadsbeheer.
- **Handhavingsteams** melden overlast en de verbalen die zij uitschrijven worden bijgehouden. Ook wordt bijgehouden hoeveel rommel wordt weggehaald.
- Tijdens oud en nieuw wordt bijgehouden hoeveel zaken vernield zijn (straatmeubilair, bushokjes e.d.). Deze gegevens worden uitgewerkt.
- Bij horecagelegenheden die geluidsoverlast veroorzaken, oftewel waarbij meldingen zijn van overlast, wordt speciale apparatuur ingezet om de overlast te meten.
- **Parkeerdruktellingen**. De dienst stedelijke ontwikkeling van de gemeente gaat de straat op en bepaald wat de drukte is. Dit wordt per wijk, ongeveer 1 maal per jaar gedaan.
- **Gebiedspanels**. De gebiedspanels bestaan uit een selectie van buurtgebruikers die al dan niet in een professionele hoedanigheid zicht hebben op de overlast. Er worden mensen voor het panel geselecteerd waarvan verwacht wordt dat ze zicht hebben op overlast. Door middel van de gebiedspanels is het mogelijk om op basis van een interactieve kaart inzichtelijk te maken waar op welke momenten overlast plaatsvindt en waar deze overlast uit bestaat. De gebiedspanels brengen periodieke actuele informatie over vastgestelde vormen van overlast binnen een afgebakend geografisch gebied. Nadat het panel de vragenlijsten hebben ingevuld kan de interactieve gebiedskaart door gebruikers worden geraadpleegd. Afhankelijk van de soort vragen dat wordt gesteld kunnen de resultaten als meer of minder feitelijk worden beschouwd.
- **Kwaliteitsinstrument** voor onderhoud van de openbare ruimte.

Zorgoverleggen en wijkteams minder geschikt

Veel gemeenten nemen ook deel aan zorgoverleggen en wijkteamoverleggen. Dit zijn vaak overleggen waar de "moeilijke gevallen" besproken worden. Aangezien daar professionals aanwezig zijn, zou je kunnen zeggen dat in deze overleggen gesproken wordt over redelijk feitelijke overlast. Echter, er bestaan van en voor deze overleggen geen standaardrapportages, wat het ook lastig maakt om een landelijk beeld te schetsen.

Contact	Feitelijk instrument	Subjectief instrument
Gemeente Rotterdam	• 'Productnormering Schoon en heel'. Geeft normen voor het vaststellen van de kwaliteit van de buitenruimte. In het normeringsstelsel zijn vijf niveaus vastgesteld. In elke deelgemeente wordt één keer per kwartaal geschouwd. Roteb, gemeentewerken, bewoners, toezichthouders zijn hierbij betrokken. Ze kijken of de wijk schoon is en geven cijfers. Ze maken gebruik van een checklist waar de verschillende onderwerpen op staan. Op papier is vastgelegd in welke situaties je welk cijfer moet geven. Roteb gaat over het onderdeel 'schoon' en gemeentewerken over het onderdeel 'heel'. • Beke shortlistmethodiek groepsaankpak. Er wordt gewerkt met gemeentecijfers en politiecijfers • 'Productnormering veilig'. Vergelijkbaar met productnormering schoon en heel, waarbij gekeken wordt naar winkeluitstallingen, fietswrakken, verkeerd parkeren/stilstaan en verkeerd aangeboden huisvuil. • 'Drugs in kleur'. De kleurnormering in 'Drugs in kleur' is een instrument om te bepalen wat de situatie in de straat is ten aanzien van drugsoverlast en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers. Het gaat niet op een bepaald moment in de maand, maar om meerdere malen per maand en op vier verschillende momenten per dag. Bewoners lopen door de wijk en geven op een kaart in vijf verschillende kleuren de eventuele aanwezigheid of sporen van drugsgebruik aan. Zo komen alle overlastplekken van een wijk in beeld en kunnen afspraken over de aanpak worden gemaakt. Het gaat hierbij zowel om personen (aanwezigheid van verslaafden, bedelaars of dealers) als om 'stille getuigen' (lege flesjes, spuiten etc.). • Geluidsmeter woonoverlast. Bij de geluidsmeter gaat het om de meting van geluiden veroorzaakt door de burens. De geluidsmeter wordt niet zomaar ingezet. Er moet sprake zijn van structurele geluidsoverlast en er moeten al pogingen zijn ondernomen om met de overlastgever in gesprek te gaan en te vragen of de geluidsoverlast gestopt kan worden. De geluidsmeter kan meer duidelijkheid geven over de mate van geluidsoverlast. De geluidsmeter alléén is geen oplossing voor alle kwalen. De meter is één van de	• Gele en rode kaart. Daar waar sprake is van een bestaande overlastsituatie zal in eerste instantie overgegaan worden tot bemiddeling tussen de overlastgever en degene die overlast ervaart. Als bemiddeling niet voldoet volgt een gele kaart: de overlastgever krijgt een maand de tijd om zijn gedrag aan te passen. Als dan nog steeds sprake is van overlast volgt de rode kaart: verdergaande stappen voor ontruiming worden aangekondigd. In de praktijk blijken veel gevallen van overlast veroorzaakt te worden door psychosociale problemen bij de overlastgever. In dergelijke gevallen wordt maatwerk toegepast, door bijvoorbeeld hulpverlening in te schakelen. • Integrale Veiligheidsmonitor • Veiligheidsindex. Combinatie van IVM-gegevens met aangiften/meldingen, brandweergegevens en productnormering schoon en heel. • Sociale index (wordt ingegaan op capaciteiten, leefomgeving/overlast, meedoen en sociale binding) • Geurkaart. Aan de hand van een 'geurkaart' wordt er in wijken waar men last heeft van drugsoverlast gekeken in hoeverre op die manier hennepkwekerijen opgespoord kunnen worden.

	instrumenten die de gemeente inzet in de aanpak van woonoverlast. Andere voorbeelden zijn buurtbemiddeling, mediation, controle op vergunningen, uitreiken van een gele kaart en daarna zelfs een rode kaart. • Niet-ok project. De inwoner maakt met de smartphone een foto van een kapotte prullenbak of een losliggende stoeptegels en stuurt hem door naar Niet OK!, waarna de melding in het Meldingen Systeem Buitenruimte wordt opgenomen. De foto bevat 'geotag-informatie', wat betekent dat aan de foto een lengte- en breedtegraad is gekoppeld, om de plaats van de melding nauwkeurig te bepalen. Het nieuwe systeem kan helpen om klachten beter en sneller te registreren en op te lossen. Voor de melder is het bovendien handig dat hij zijn melding via de website www.nietok.nl zelf kan terugzien en de status ervan kan volgen. Op basis van de resultaten wordt onderzocht of 'Niet OK' ook in andere delen van de stad toegepast kan worden.	
Gemeente Alkmaar	• Beke shortlistmethodiek groepsaankpak. Er wordt gewerkt met gemeentecijfers en politiecijfers	• Meldsysteem, voor bijvoorbeeld jeugdoverlast, vernieling en milieuzaken • Meldingen worden bijgehouden door stadstoezicht, meldingen van burgers en stadstoezicht zelf. De meldingen van burgers en stadstoezicht worden niet gescheiden. • Integrale Veiligheidsmonitor • Jaarlijkse rapportage van afdeling O&S (gebaseerd op mening van burgers en politiecijfers) • Meldpunt overlast. Hierin worden OGGZ zaken behandeld, er wordt geregistreerd op casusniveau. • Wijkteam bestaande uit agenten, wijkmeester en woningbouwcorporatie. Meldingen en overlastsituaties worden besproken. Er worden geen rapportages van gemaakt.
Gemeente Almere	• Beke shortlistmethodiek groepsaankpak	• Meldingen die binnenkomen in het Veiligheidshuis. Overlast wordt per gebied in kaart gebracht. In het veiligheidshuis wordt gekeken wat er feitelijk aan de hand is. • Monitorsysteem in ontwikkeling • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Amsterdam	• Beke shortlistmethodiek groepsaankpak • APV's, bekeuringen jeugdoverlast worden gebruikt als monitor. • Veiligheidsschouw in kleur	• Meldingen via het algemeen nummer, politie maakt rapportages. • Meldingen via meldpunt zorg en overlast • Meldingen van straatcoaches • Veiligheidsindex, waarin drugsmeldingen,

		vandalismemeldingen en overlast worden verwerkt. Cijfers komen van het Bureau Centrale Informatie Organisatie (CIO) van de politie Amsterdam-Amstelland. • Buurtcijfers, waaronder meldingen burengerucht en incidenten overlast. Cijfers worden ook aangeleverd door het CIO. • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Den Haag	• 'Beeldbestek', het meten van de reinheid van de straat. Door iemand van de milieuafdeling wordt het reinheidsniveau gemeten. • Politiecijfers van vernieling worden bijgehouden. • Meldingen van handhavingsteams, deze verbalen worden bijgehouden. Ook wordt bijgehouden hoeveel rommel wordt weggehaald. In het stadsdeeloverleg wordt bepaald waar de teams worden ingezet. Het handhavingsteam gaat op stap en kijkt wat de feitelijke verschijnselen zijn. • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak • Apparatuur om geluidsoverlast van overlastgevende horeca te meten. • Tellingen van de parkeerdruk door de dienst stedelijke ontwikkeling van de gemeente. Wordt één keer per jaar gedaan ongeveer, per wijk.	• Meldingen van overlast worden bijgehouden. • Integrale Veiligheidsmonitor • Stadsenquête • Quickscans per stadsdeel. In de hotspots worden overlastmeldingen en aangiften bijgehouden. Hier wordt een vlekkenkaart van gemaakt en worden de rotte plekken zichtbaar.
Gemeente Emmen	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Woon- & leefbaarheidsonderzoek dmv enquêtes bewoners. In de toekomst wordt dit vervangen door de veiligheidsmonitor. • Politiecijfers, bestaan uit zowel meldingen als aangiften • Gebiedsscan en criminaliteitsbeeld in de toekomst, ongeveer 2012 • Meldpunt overlast
Gemeente Hengelo	• Meldingen van stadstoezicht • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak (gemeente, politie en jongerenwerk). Aan het nadenken over een lightversie van de methode.	• Integrale Veiligheidsmonitor • Meldingenlijn openbare ruimte • Politiedata
Gemeente Nijmegen	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Integrale Veiligheidsmonitor • Vandalismemeter • Veiligheidshuis, waarbinnen jeugdgroepen, veelplegers en huiselijk geweld worden besproken
Gemeente Schiedam	• Instrument wordt ontwikkeld. Het gaat om informatiegestuurde toezichthouders. • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Bewonersoverleg, gemeente hierbij aanwezig. Observaties van bewoners die worden geobjectiveerd door personeel van de gemeente. • Overlastmeldingen bij de politie. De meldingen worden besproken en vervolgens gaat de gemeente kijken of er echt sprake is van overlast. • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente	• Kwaliteitsinstrument openbare ruimte. Geeft inzicht	• Politie meldingen overlast

Utrecht	in de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte. Het maakt kwaliteit objectief meetbaar. Het instrument bestaat uit de volgende onderdelen: schouwplanning, maatlatten met kwaliteitsomschrijvingen van onderhoud (met tekst en foto's) van de belangrijkste objecten in en van de openbare ruimte, ongeveer 500 vaste meetvakken verdeelt over 10 wijken, en een schouwmethode. • Gebiedspanels jongerenoverlast. In vijf gebieden wordt een vast panel van bewoners en professionals elke twee maanden ondervraagd over de locaties, aard en omvang van jongerenoverlast. • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Bewonersmeldingen Utrecht (BMU). Is een registratie-instrument, geen meetinstrument. • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Amersfoort	• Oud & Nieuwproject. Tijdens oud en nieuw wordt de schade in kaart gebracht. • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Monitor • Meldpunt Leefomgeving • Meldingen politie • Meldingen via sms (pilot) • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Apeldoorn	• Wijkscans door de politie • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Leefbaarheidsenquête. Wordt één keer in de twee jaar uitgevoerd. • Veiligheidsonderzoek. Hierin wordt zowel de beleving als de ervaringen van burgers in beeld gebracht. • Milieumonitor. Hierin worden onder andere meldingen gedaan van geluidsoverlast en zwerfvuil.
Gemeente Arnhem	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak • Wijkscans	• GIGA-systeem. In dit systeem worden gegevens van meldingen van burgers, boa's, toezichthouders en politie-informatie gecombineerd. • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Breda	• Observaties van overlast • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Integrale Veiligheidsmonitor • Enquête Wonen en Leven • Politieregistratie
Gemeente Culemborg	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Leefbaarheidsmonitor • Politiecijfers • Meldlijn voor burgers • Veiligheidsanalyse volgens de methode kernbeleid
Gemeente Dordrecht	• Meldpunt Zorg en Overlast voor professionals • Beke shortlistmethodiek groepsaanpak • Wijkscouw • Gebiedsscan politie • Beeldmeetlat	• Wijklijn waar burgers en stadtoezicht meldingen kunnen doen. • Registreren van schade aan de hand van meldingen van burgers en professionals • Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Ede	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak • Wijkscan (nog in voorbereiding)	• Integrale Veiligheidsmonitor
Gemeente Eindhoven	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak	• Integrale Veiligheidsmonitor • Politiecijfers • Meldingen via het klantencontactcentrum
Gemeente Lelystad	• Beke shortlistmethodiek groepsaanpak • Bewonerspanel	• Flevomonitor. Geregistreerde dak- en thuislozen bij

		hulpverleningsinstanties • Meldsysteem waarbij burgers overlast kunnen melden • Politieciijfers • Misdrijvenindex
--	--	---

2.1.4 *Algemene conclusie*

Overlast en verloedering zijn thema's die een plek hebben binnen de gemeenten, maar de aandacht is zeer verspreid over de verschillende afdelingen. Daarnaast wordt vooral gehandeld op basis van metingen van de perceptie van overlast in plaats van feitelijke overlast. Er is wel een aantal instrumenten waarmee redelijk feitelijk gemeten kan worden, zoals de Beke shortlistmethodiek groepsaanpak en de wijkshouwen, maar deze worden nog niet in alle gemeenten gebruikt. Dat maakt het lastig om een landelijk beeld te geven van feitelijke overlast en verloedering.

2.2 Politie

Naast de gemeenten is ook de politie een organisatie waar overlast gemeten wordt. Verloedering is vaak niet een onderwerp dat de expliciete aandacht van de politie krijgt, tenzij er (ook) sprake is van een strafbaar feit.

Dagelijks krijgt de politie te maken met verschillende vormen van overlast en verloedering en legt dat in veel gevallen ook vast. Zo komen er meldingen van burgers binnen waar de politie in veel gevallen op reageert. Daarnaast signaleert de politie ook zelf een aantal zaken die zij vastlegt.

Voor dit onderzoek spraken wij met 7 korpsen en een aantal functionarissen die een landelijk beeld hebben van de wijze waarop de politie overlast en verloedering aanpakt en meet.

2.2.1 *In hoeverre worden politiekorpsen geconfronteerd met overlast en verloedering?*

Elke korps registreert en meet

De politie kent een groot aantal werkprocessen en al deze processen worden op de een of andere manier geregistreerd. Zo wordt het aantal meldingen van burgers bijgehouden en registreert de politie ook het werk dat zij dagelijks doet, de zogenoemde incidentregistraties. Dit kan zijn in reactie op een melding van een burger, maar kan ook gaan om een actie die de politie uitvoert zonder dat daar een specifieke melding aan vooraf is gegaan.

Veel korpsen gebruiken deze registraties en meldingen om in kaart te brengen hoe de situatie in een wijk of buurt er voor staat. In sommige gevallen wordt dit weergegeven in een zogenoemd dashboard. Registraties en meldingen worden ook gebruikt om zogenoemde hotspots in beeld te brengen.

Niet elke vorm van overlast wordt in elk korps in aparte rapportages behandeld. Vaak kijkt men welke onderwerpen prioriteit hebben, bijvoorbeeld jeugd, en daar wordt vervolgens een rapportage van gemaakt. In sommige gevallen heeft een korps of district ook afspraken gemaakt over te behalen doelstellingen. De geregistreerde gegevens vormen dan de basis om te toetsen of deze doelstellingen zijn gehaald.

De registratiesystemen van de politie bieden dus veel mogelijkheden om overlast zodanig in kaart te brengen dat de korpsen erop kunnen sturen. Maar deze metingen meten maar beperkt het feitelijke fenomeen.

2.2.2 *Wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering voor de politie?*

Veel korpsen gebruiken hun eigen systemen om overlast te meten. Niet iedereen doet dat aan de hand van hetzelfde stramien, maar tijdens ons onderzoek is in ieder geval duidelijk geworden dat alle

ondervraagde korpsen gebruik maakten het aantal meldingen dat binnenkomt en de registratiecijfers. De laatste categorie heeft betrekking op de geregistreerde acties van de politie. Dit kan, zoals eerder ook al genoemd, zijn naar aanleiding van een melding, maar het kan ook gaan om een actie van de politie zelf zonder dat daar een melding aan vooraf is gegaan.

Meldingen en politieregistraties geven een beeld van overlast, maar maken niet inzichtelijk hoe het met feitelijke overlast gesteld is. Meldingen van burgers zijn immers een uiting van de perceptie van overlast en er wordt niet van elke overlastsituatie een melding gemaakt. Als politie wel is gekomen, maar niets heeft gedaan dan wordt niet altijd een registratie opgemaakt. Bijvoorbeeld een burenruzie waar geen actie ondernomen hoeft te worden of incidenten die snel worden afgehandeld, komen niet altijd in het systeem terecht. Bovendien kan het ook zijn dat van een overlastsituatie meerdere meldingen worden gemaakt. Dat zou betekenen dat deze situatie dubbel wordt meegerekend in de telling. In gesprekken met politiefunctionarissen kwam naar voren dat zij constateren dat er grote verschillen tussen wijken kunnen zijn als het gaat om de meldingen van overlast, ook al is de feitelijke overlast in die wijken vergelijkbaar. Dat wordt nogal eens verklaard met de constatering dat bewoners in sommige wijken "meldingsmoe" zijn (omdat de overlast al te lang bestaat) en/of dat er grotere problemen in de wijk zijn naast de overlast (zoals (zwaardere) criminaliteit) en/of dat de samenstelling van de bevolking in sommige wijken zodanig is, dat niet verwacht wordt dat zij de weg naar de politie snel zullen vinden (volgens respondenten: "zwarte" wijken bijvoorbeeld, of wijken waar om bepaalde redenen een groot wantrouwen tegen de politie heerst). Kortom, politiefunctionarissen constateren dat de perceptie van overlast onvoldoende inzicht geeft in de daadwerkelijke stand van de overlast in een wijk of buurt en dat aanvullende informatie nodig is.

Al met al hebben korpsen naar eigen zeggen voldoende mogelijkheden met de bestaande registratiemogelijkheden om opkomende overlast tijdig te ontdekken en er – na validatie door professionals – adequaat op te sturen. De behoefte aan andere en meer feitelijk registratiemiddelen is daarom beperkt. Ter illustratie een voorbeeld uit het korps Utrecht:

Van 26 oktober 2009 tot en met 26 januari 2010 heeft politie Utrecht een experiment gedaan met het melden van overlast. Op stopoverlast.nl konden inwoners van Zeist hun overlastmeldingen plaatsen. Deze meldingen kwamen automatisch bij de Politie Zeist binnen. Wanneer op een melding actie is ondernomen, werd dit op de site teruggekoppeld.

Na evaluatie is besloten het experiment in de regio Utrecht geen vervolg te geven. De reacties op het initiatief waren positief maar helaas heeft het platform voor de politie geen meerwaarde ten opzichte van de bestaande meldingsmogelijkheden.

Melding doen van overlast: 0900-8844 of bij spoed: 112

<http://stopoverlast.nl/index.php>

Ook de incidentregistraties zijn minder geschikt om een zuiver beeld te schetsen. De politie registreert namelijk niet alle acties die zij onderneemt. Het komt bijvoorbeeld voor dat beslist wordt dat een melding geen taak voor de politie is, maar dat het op een andere manier opgelost kan worden. De politie maakt daar niet altijd een registratie van. Daarnaast gebeurt het wel eens dat een melding uit het GMK systeem opnieuw wordt ingevoerd door de politie omdat die op de een of andere manier niet opgehaald kan worden. Normale procedure is immers dat de politie een melding uit het GMK systeem ophaalt en muteert. In de praktijk worden de meldingen ontdebeld.

2.2.3 Welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen?

Analyse CJIB cijfers

In Utrecht wordt een instrument ontwikkeld om veelplegers van overlast in kaart te brengen. Kern van de methodiek vormen de CJIB cijfers van de bekeuringen op overlast volgens de APV, de zogenaamde Tobias-bekeuringen. Dit zijn 72 gedefinieerde feiten van overlast volgens de APV. Het gaat om feiten die te licht zijn voor het OM en in plaats daarvan terecht komen bij het CJIB om de bekeuringen af te

handelen. Het CJIB registreert echter niet op personen, maar op feiten. Er blijft dus onbekend hoeveel feiten door een persoon wordt gepleegd. In Utrecht wordt deze analyse gebruikt om prioriteiten te stellen. Dit systeem is niet echt feitelijk: het gaat uit van bekeuringen. Het systeem geeft een beeld van het aantal bekeuringen, maar niet van de feitelijke verschijnselen met betrekking tot overlast. De bekeuringen zullen enkel een deel van de totale feitelijke verschijnselen van overlast beslaan.

Wijkscan criminaliteit en overlast

In bijna elk korps worden wijkscans uitgevoerd. Per wijk wordt een beeld geschetst van de veiligheidssituatie in een wijk. De gemeenten kan deze analyse gebruiken voor het veiligheidsbeleid dat zij maakt.

In de wijkscan worden kennis en informatie uit verschillende bronnen gecombineerd. Kern van de methodiek is dat zogenoemde systeemkennis (geanalyseerde informatie uit de registratiesystemen van de politie en andere organisaties) gekoppeld wordt aan de 'straatkennis' (kennis die wijkagenten, jeugdagenten en anderen – bewoners, winkeliers, jeugd- en jongerenwerk – hebben).

De wijkscan bestaat uit drie bijeenkomsten. Tijdens de eerste bijeenkomst trachten de betrokkenen zicht te krijgen op de ontwikkeling in tijd en op locaties van allerlei vormen van criminaliteit. Tijdens de tweede bijeenkomst staat het thema overlast centraal/ doel is om eerst de overlast qua vormen, achtergrond en locaties in beeld te brengen. Vervolgens wordt ingegaan op overlastgroepen en locaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen overlastlocaties:

- Overlast door rondhangende jeugdgroepen;
- Overlast door uitgaansjeugd;
- Overlast door concentraties sociaal zwakkere gezinnen/ personen, psychisch gestoorde, asociale gezinnen;
- Overlast door risicovoorzieningen, zoals opvang voor daklozen, asielzoekerscentra, ontmoetingslocatie voor voetbalsupporters.

Bij de laatste bijeenkomst staan dader- en risicogroepen centraal: jeugdgroepen, individuen die andere groepen die aandacht behoeven, bijvoorbeeld omdat ze aanleiding zijn voor voortdurende meldingen van burgers van overlast. De wijkscan is onder andere gebruikt in de politieregio IJsselland.

De wijkscan is een combinatie van zachte en harde gegevens. Er wordt gebruik gemaakt van politieregistraties en meldingen. Daarnaast wordt ook de mening van professionals betrokken bij het in beeld brengen van de situaties in de wijk. Dit meetinstrument is niet zuiver feitelijk, er wordt immers gewerkt met meldingen van burgers en de inzichten van professionals. De meldingen van burgers geven een subjectief beeld van de situaties in de wijk. De inzichten van professionals zijn echter wel meer feitelijk te noemen. Dit betekent dat een meetinstrument dat de meldingen van burgers combineert met inzichten van professionals de feitelijke benaderd, maar niet zuiver feitelijk te noemen is.

Daarnaast wordt de wijkscan maar deels cijfermatig onderbouwd. Zo wordt in de wijkscan van Limburg bijvoorbeeld geschetst hoe wijkagenten hun wijk zien.

Actueel geen sprake van criminaliteit door jeugd in X. Wel aanvankelijk overlast van het crossen met brommers en auto's. De jeugd met brommers en auto's staat nu bij de haven en dat gaat stukken beter. Het is moeilijk een locatie voor een JOP te vinden. De bewoners waren telkens tegen. Nu komt er uiteindelijk een JOP bij die middelbare school. In Y komen veel overlastmeldingen over jeugd binnen van één meldster. Bij controle wordt steeds geconstateerd dat meldster zeer gevoelig is voor alles wat er gebeurt. Dit levert een verkeerd beeld op over de mate van overlast¹³.

Bovenstaand citaat laat zien dat de wijkscan wel een beeld geeft van de overlastsituatie, maar dat dit niet altijd cijfermatig is. Dat maakt het lastig om het te gebruiken om een landelijk beeld te schetsen.

Er wordt wel vermeld dat er sprake is van veel of weinig overlast, maar de vraag blijft staan wat precies veel is en wat weinig. Dit komt voor een deel wel terug in cijfers over de gemelde incidenten, maar dit is niet volledig.

¹³ Gebiedsscan Sittard-Geleen 2010

VNG-model

Het VNG-BVH model is ontwikkeld door een groep van vertegenwoordigers van VNG, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de politie. Met behulp van dit model wordt het voor gemeenten mogelijk om rapportages op te vragen rondom bepaalde thema's in het veiligheidsbeleid. De gegevens uit de politie-informatiesystemen (meldingen, aangiftes en cijfers over veelvoorkomende criminaliteit) dienen hiervoor als input¹⁴. Dit model is een aanvulling op het reeds door VNG ontwikkelde systeem Kernbeleid Veiligheid, een systeem dat gemeenten moet helpen om op een gestructureerde en planmatige manier te komen tot een integraal veiligheidsbeleid¹⁵. Toen dat systeem in gebruik werd genomen bleek dat alle gemeenten op een andere manier cijfers wilden weten van de politie. Met het VNG-BVH model is deze cijfersystematiek gestandaardiseerd.

Het systeem wordt op dit moment nog niet door alle korpsen gebruikt. Friesland, Drenthe, Limburg en Brabant zijn er in ieder geval mee aan de slag en de planning is dat half januari 2011 alle korpsen er gebruik van zullen maken.

Voordeel van dit systeem is dat alle partners die betrokken zijn een eensluidend beeld hebben over de overlastsituatie. Er bestaat geen onenigheid meer over definiëring. Daarnaast kan met behulp van dit systeem ook een landelijk beeld worden geschetst. De rapportages zijn namelijk gestandaardiseerd en dus is het mogelijk om cijfers bij elkaar op te tellen. Een nadeel is dat de politiecijfers nooit een compleet beeld zullen geven. Zaken als overlast van hondenpoep komen bijvoorbeeld niet in deze systemen terecht. Dat betekent dat tussen alle verschillende meetsystemen die er binnen gemeenten zijn een combinatie moet worden gemaakt om een compleet beeld te krijgen. Volgens een respondent uit een van de korpsen is het niet mogelijk om een compleet beeld te krijgen. Volgens hem ontstaat een verkeerd beeld van de totale overlast als alle verschillende categorieën bij elkaar worden opgeteld. Deze zou groter zijn dan feitelijk het geval is, omdat sommige feiten wel in meerdere categorieën terugkomen en andere niet.

Landelijke meting overlast o.b.v. politiecijfers wel mogelijk, maar lastig haalbaar

In 2007 is een werkgroep gestart om aan de hand van politiecijfers (cijfers uit de gemeenschappelijke meldkamer) een landelijk beeld te schetsen van de overlast. Centrale idee was om de gegevens uit de verschillende meldkamers bij elkaar te voegen en op die manier een landelijk beeld te schetsen. Dit bleek echter niet mogelijk omdat alle veiligheidsregio's hun gemeenschappelijke meldkamer op een andere manier hebben ingericht. Zo gebruikt niet elke regio dezelfde code voor een zelfde feit waardoor samenvoegen lastig wordt. Code 834 staat bijvoorbeeld in de ene regio voor drugsoverlast en in de andere regio voor drankoverlast. Het landelijk optellen via meldcodes is dus complex.

Er zijn mogelijkheden om dit handmatig om te zetten, maar dit zal veel tijd vragen, tijd die er in 2007 toen de werkgroep benchmark overlast aan de slag ging, niet was.

Interessant is dat in het Verenigd Koninkrijk sinds 2003 een ontwikkeling is geweest die uiteindelijk resulteerde in *The National Standard for Incident recording*. De constatering bij het ontwikkelen van plannen om criminaliteit en overlast tegen te gaan was onder meer:

- Er bestonden binnen de politie geen overeenstemmende aanpakken in relatie tot incidenten (wie, wat, wanneer, waar en hoe)
- Er was geen gemeenschappelijk begrippenkader voor incidenten (geen definities)
- De meest gebruikte registratiecode was "diverse" of "andere" (meer dan 50% in sommige korpsen)

Naar aanleiding daarvan is een standaard ontwikkeld die sinds 2008 leidend is en die er ervoor moet zorgen dat eenduidige data beschikbaar komt voor alle stakeholders, die voldoet aan de eisen van rapportage en die lokaal en nationaal gebruikt kan worden voor sturing op veiligheidsthema's.¹⁶

¹⁴ VNG, Factsheet, Het VNG-BVH model.

¹⁵ VNG, Aanbiedingsbrief methode kernbeleid veiligheid en diagnose-instrument Integrale veiligheid. 17 oktober 2006.

¹⁶ <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/countnsir08.pdf>

2.2.4 Algemene conclusie

De metingen die politie over het algemeen verricht zijn niet of beperkt feitelijk (meldingen en registraties), maar korpsen geven aan dat dit wel zo feitelijk mogelijk is¹⁷. Binnen elk korps zijn verschillende mogelijkheden om te meten. Eigenlijk kun je aan elk werkproces wel wat aflezen. Korpsen koppelen vaak meldingen aan incidentregistraties.

Verder bieden politiecijfers mogelijkheden om hotspots in beeld te brengen: waar wordt veel over geklaagd. Maar het blijkt lastig om met precieze cijfers te komen. Ook met registraties vindt namelijk selectie plaats. Als politie wel is gekomen, maar niets heeft gedaan dan wordt niet altijd een registratie opgemaakt. Bijvoorbeeld een burenruzie waar geen actie ondernomen hoeft te worden of incidenten die snel worden afgehandeld, komen niet altijd in het systeem terecht.

Het combineren van landelijke cijfers wordt bemoeilijkt doordat korpsen veel ruimte hebben om zelf incidentcodes aan te maken. Er is wel een landelijke standaard, maar die is blijkbaar niet verplichtend voor alle korpsen. Het kan dus voorkomen dat dezelfde code voor verschillende feiten wordt gebruikt, bijvoorbeeld code 834 staat in de ene regio voor drugsoverlast en in de andere regio voor drankoverlast.

Tot slot realiseren korpsen zich in een aantal gevallen dat het nodig is om ook een zo feitelijk mogelijk beeld van de overlast te krijgen. Daarom zijn deze korpsen op zoek naar de juiste combinatie van metingen van de perceptie van overlast en de feitelijke meting van overlast. Bijvoorbeeld de combinatie van ontwikkelingscijfers criminaliteit (op basis van aangiftes/meldingen) combineren met Bekeshortlist methodiek groepsaankpak en kwalitatieve informatie.

Al met al hebben korpsen naar eigen zeggen voldoende mogelijkheden met de bestaande registratiemogelijkheden om opkomende overlast tijdig te ontdekken en er – na validatie door professionals – adequaat op te sturen. De behoefte aan het meten van feitelijke overlast daarom beperkt.

2.3 Woningcorporaties

2.3.1 In hoeverre worden woningcorporaties geconfronteerd met overlast en verloedering?

Een aantal vormen van overlast en verloedering doet zich in of rond woningen voor: geluidsoverlast, woonoverlast, graffiti, zwerfvuil, etc. Het ligt daarom voor de hand dat woningcorporaties een beeld (willen) hebben van zowel de perceptie van overlast (in het kader van de leefbaarheid in/rond hun woningbezit) als van de feitelijke overlast (in het kader van de noodzakelijke investeringen om het verschijnsel te bestrijden). Om een antwoord te geven op de vraag hoe in Nederland feitelijke overlast bij de corporaties wordt gemeten hebben we acht corporaties gesproken.

2.3.2 Wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering voor woningcorporaties?

Voor woningcorporaties zou het meten van feitelijke overlast en verloedering wel degelijk meerwaarde kunnen hebben. Ook woningcorporaties kunnen een beter gerichte interventiestrategie formuleren op basis van de vergelijking tussen de perceptie van overlast en de feitelijke overlast. Een interessant voorbeeld is het rapport 'De baat op straat' van het SEO Economisch Onderzoek.¹⁸ Daaruit blijkt dat sociale investeringen van woningcorporaties geen aantoonbaar effect op de overlast, onveiligheid en verloedering in wijken hebben. Uit het onderzoek blijkt dat problemen op het gebied van overlast, onveiligheid en verloedering gemiddeld genomen groter waren in wijken waar corporaties veel bezit hebben. De problemen zijn daar tussen 2000 en 2008 minder afgenomen dan in wijken met geen of minder corporatiebezit was. De vraag is echter of de problemen groter waren geweest als die corporaties niet hadden geïnvesteerd in leefbaarheid. Met andere woorden 'zijn de inspanningen die woningcorporaties in het kader van leefbaarheid hebben ondernomen effectief geweest?'. Voor die effectiviteit zijn in het onderzoek onvoldoende overtuigende aanwijzingen gevonden.

¹⁷ Metingen gaan vooral over overlast en nauwelijks over verloedering.

¹⁸ <http://www.seo.nl/nl/publicaties/rapporten/2009/2009-29.html>

Inzoomend op de indicatoren in dat onderzoek, blijkt dat voor overlast gebruik gemaakt is van enquêteresultaten (Integrale Veiligheidsmonitor en in eerdere versies Politiemonitor Bevolking). Daaruit blijkt dat met name de verhouding tussen sociale investeringen en *overlastperceptie* is onderzocht, maar dat geen antwoord is gevonden op de relatie tussen deze investeringen en de feitelijke overlast.¹⁹

2.3.3 Welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen?

Elke corporatie een systeem

Alle corporaties geven aan dat ze over een systeem beschikken waarin klachten over overlast en verloedering worden bijgehouden. Voor een belangrijk deel gaat het om meldingen van huurders. Daarnaast houdt de meerderheid van de gesproken corporaties ook de klachten van toezichthouders en huismeesters bij. In de meeste rapportages wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen klachten van bewoners en de klachten van professionals. Dit maakt het lastig om redelijk feitelijke overlast en verloedering inzichtelijk te maken en te onderscheiden van de ervaren overlast.

De koepelorganisatie voor woningcorporaties houdt geen metingen bij. Wel neemt zij in haar jaarlijkse rapportage op hoeveel mensen uit huis zijn gezet en om welke reden. Overlast is er daar een van.

In Amsterdam vindt vanaf 1995 eens in de twee jaar het onderzoek Wonen plaats. Vanaf 2001 zijn aan dit onderzoek ook vragen toegevoegd over de leefbaarheid in de wijk. Elke twee jaar beantwoorden ongeveer 18.000 Amsterdammers vragen over onder andere hun leefsituatie. Aan de hand daarvan krijgen de opdrachtgevers, Amsterdamse federatie van Woningcorporaties, Dienst Wonen Zorg en Samenleven, Amsterdamse Stadsdelen een goed beeld hoe het met de Amsterdamse wijken en buurten gaat.

In de enquête komen verschillende aspecten aan bod zoals woongeschiedenis, woning, huishouden en inkomen en ook de kwaliteit van de woonomgeving. Een van de vragen gaat in op het thema overlast. Mensen mogen cijfers geven aan bepaalde vormen van overlast. Het gaat om burenoverlast, overlast door andere groepen mensen, overlast van verkeer, overlast door parkeren, vervuiling, horecaoverlast, prostitutie en criminaliteit.

De gemeente gebruikt de cijfers niet alleen om overlast te meten, maar ook om een beeld te schetsen van de stand van de wijk en de leefsituatie van de Amsterdammers.

Het belangrijkste voordeel van deze wijze van meten is dat er een enorm grote aantal mensen reageert. Daarnaast bestaat er bij de gemeente en de woningbouwcorporaties een gedeeld beeld over datgene wat overlast is.

Nadeel is dat niet iedereen uit de steekproef de vragenlijst invult en dat er dus nooit een volledig beeld ontstaat.

Verder lijkt er op dit moment nog geen koppeling te worden gemaakt met meldingen die worden gedaan bij de woningbouwcorporatie en de ingevulde enquêtes.

Klacht centraal

Alle woningbouwcorporaties is gevraagd of zij bijhouden of een klacht terecht of onterecht (d.w.z. zonder feitelijke situatie of als 'symboolklacht') is ingediend. Bijna alle woningbouwcorporaties geven aan dat dat niet het geval is. Voor hen staat de klacht centraal en niet de vraag of het om perceptie of feitelijke overlast gaat. Het achterliggende idee hierachter lijkt te zijn dat er een probleem is omdat de burger ergens last van heeft en dat dit probleem niet minder wordt wanneer je bij de klager aangeeft dat de klacht die hij heeft ingediend onterecht is. Tegelijkertijd wordt ook niet onderzocht of de klager wellicht om andere redenen bij de woningcorporatie aan de bel trekt en of er dus een betere reactie mogelijk is dan 'slechts' een reactie op de ingediende klacht.

¹⁹ Gerard Marlet, Joost Poort, Clemens van Woerkens, *De baat op straat*, Utrecht: Atlas voor gemeenten, p. 39-40 (zie <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2009/05/29/atlas-voor-gemeenten-de-baat-op-straat/mc-202009033211-20bijlage-201.pdf>)

Categorisering verschilt

Hoewel elke woningbouwcorporatie beschikt over een registratiesysteem, worden niet in alle gevallen dezelfde categorieën gehanteerd. Zo registreert een corporatie in Heerlen alleen klachten, maar categoriseert ze deze verder niet. Een corporatie in Leeuwarden daarentegen onderscheidt in haar systeem meer dan 10 categorieën. De andere corporaties zitten hier tussen in. Zo worden de klachten van een corporatie in Assen ingedeeld in de categorieën geluid, tuinen/portieken, stank, drugs, openbaar gebied (jeugd en zwerfvuil), sociale overlast en zorg. Een corporatie in Den Haag onderscheidt 3 categorieën: geluid, strafbaar feit en vervuiling. Er is een woningbouwcorporatie die jeugdoverlast apart categoriseert terwijl een andere corporatie klachten over jongeren juist weer onderbrengt bij de categorie geluidsoverlast.

Wijkteams ook een belangrijke plek, maar niet geschikt om te gebruiken

Een groot aantal corporaties noemt ook dat zij deelneemt aan verschillende overleggen zoals wijkteams, zorgteams etc. Dit zijn overleggen waarin individuele gevallen besproken worden en waarin ook een plan van aanpak wordt ontwikkeld. Het feit dat professionals een grote rol hebben in deze overleggen maakt dat de casus die hierin besproken worden redelijk feitelijk zijn. Vaak worden van deze overleggen echter geen rapportages gemaakt die openbaar zijn wat het lastig maakt om een totaal beeld te schetsen van feitelijke overlast.

2.3.4 Algemene conclusie

Woningbouwcorporaties houden zich allemaal bezig met het in kaart brengen van overlast en verloedering. Gedurende ons onderzoek kwamen wij echter geen instrumenten tegen aan de hand waarvan de feitelijke overlast kon worden vastgesteld: meldingen van burgers staan namelijk centraal.

In veel gevallen kunnen, naast burgers/huurlers, ook professionals zoals toezichthouders en huismeesters zaken melden, maar in de systemen en de rapportages wordt geen onderscheid gemaakt tussen meldingen van burgers en meldingen van professionals. Het is dus lastig om een beeld te schetsen van feitelijke overlast.

Een andere manier die het meten van feitelijke overlast compliceert ligt in het feit dat elke woningbouwcorporatie verschillende categorieën gebruikt. Dit maakt dat dezelfde soort overlast onder verschillende categorieën wordt ondergebracht. Zo is er een woningbouwcorporatie die jeugdoverlast apart categoriseert terwijl een andere corporatie klachten over jongeren juist weer onderbrengt bij de categorie geluidsoverlast.

Kortom, gegevens van woningbouwcorporaties zijn weinig bruikbaar voor het meten van feitelijke overlast.

2.4 Openbaar vervoerbedrijven

Net als bij woningcorporaties was de verwachting dat openbaar vervoerbedrijven (OV-bedrijven) metingen van overlast en verloedering op feitelijke basis bijhouden omdat dit samenhangt met de waarde van hun bezit en de mate waarin daadwerkelijk schoonmaakkosten (vervuiling, graffiti) en reparatiekosten moeten worden gemaakt. Met drie openbaarvervoersbedrijven hebben we gesproken in het kader van het onderzoek naar het meten van feitelijke overlast.

2.4.1 In hoeverre worden OV-bedrijven geconfronteerd met overlast en verloedering?

Openbaarvervoersbedrijven worden (in sommige gevallen) dagelijks geconfronteerd met overlast en verloedering. Ze hebben voornamelijk te maken met verloedering, waarbij vandalisme relatief het meeste voorkomt (graffiti, vernieling van de stoelen en banken) en vervuiling. Verder komt agressie (ook tegen personeel) en geweld voor.

2.4.2 *Wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering voor OV-bedrijven?*

Uit de interviews komt naar voren dat de OV-bedrijven weinig meerwaarde zien in het meten van feitelijke overlast en verloedering. Wat deze bedrijven belangrijk vinden is het hebben van inzicht in de tevredenheid van passagiers. De metingen die de OV-bedrijven doen zijn dan ook gericht op het meten van deze (on)tevredenheid.

2.4.3 *Welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen?*

De meetinstrumenten die ingezet worden door OV-bedrijven zijn voornamelijk subjectief van aard. De volgende meetinstrumenten worden ingezet door de OV-bedrijven.

- Passagiersbarometer (subjectief);
- Reizigersmonitor (subjectief);
- Meldingen van BOA's, beveiligers en reizigers. Meldingen worden bijgehouden in een systeem en er wordt actie op ondernomen. Het doel hiervan is de schade in kaart brengen, de problemen op te lossen en verdere schade te voorkomen ('broken windows'²⁰);
- Incidentmanagement via de ABC-methode, waarbij de incidenten worden ingedeeld naar ernst. Meldingen komen binnen via cameratoezicht, de centrale verkeersleiding en de klanten-/consumentenlijn;
- Afdeling faciliteiten houdt min of meer bij hoeveel zaken kapot gaan.

Recent hebben de organisaties Delfini en Probit een onderzoeksaanpak ontwikkeld²¹, bestaande uit verschillende onderdelen. De uitkomsten dienen ter onderbouwing van een effectief pakket van maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid in een bepaald afgebakend OV gebied. De onderzoeksaanpak bestaat uit de volgende set van instrumenten:

- incidentenmeting;
- reizigers- en omwonendenonderzoek;
- schouw, waarin voornamelijk naar beheersaspecten wordt gekeken;
- klantenpanel.

Van deze instrumenten is de schouw het meest feitelijk. De overige metingen zijn subjectief. Deze methodiek wordt op een aantal railtrajecten uitgevoerd. Dit is echter nog onvoldoende om tot een landelijk beeld te komen.

Frequentie

De meldingen komen dagelijks binnen via personeel en reizigers.

2.4.4 *Algemene conclusie*

In de metingen die openbaarvervoersbedrijven uitvoeren staat vooral de mening van passagiers, dus subjectieve overlast en verloedering, centraal. Daarnaast worden meldingen van zowel reizigers als personeel bijgehouden.

²⁰ Volgens deze theorie vormen tekenen van wanorde en buurtverval, zoals vervuiling, leegstand en straatoverlast, het startpunt van een verloederingsproces. Dit proces lokt uiteindelijk ook bepaalde vormen van (ernstige) criminaliteit uit. Door het vroegtijdig en consequent aanpakken van deze 'symbolen van wanorde', kan zo'n neerwaartse spiraal in buurten en wijken worden voorkomen of doorbroken.

²¹ <http://www.infrasite.nl/images/railpedia/attachments/80282374/80445755.pdf>

2.5 Ministerie van Infrastructuur en Milieu en BZK: Inspectie en WWI

2.5.1 *In hoeverre worden de ministeries van Infrastructuur en Milieu en BZK geconfronteerd met overlast en verloedering?*

De VROM-Inspectie (onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu) inventariseert de mogelijkheden die gemeenten hebben om binnen de regels en wetten de leefbaarheid te vergroten en kijkt hierbij naar de hindernissen die gemeenten kunnen tegenkomen. Aan de hand van de verkregen informatie is een handreiking voor gemeenten opgesteld, waarin beschreven staat welke mogelijkheden de gemeenten hebben om woonoverlast tegen te gaan. Het doel van de handreiking is te komen tot wijken en buurten die mooi, schoon en veilig zijn²².

Naast de handreiking voor het bestrijden van overlast heeft de VROM-Inspectie ook een handreiking uitgebracht voor de aanpak van vuil op straat. In deze handreiking wordt vanuit de juridische grondslagen gekeken naar een aantal succesvolle praktijkvoorbeelden.

2.5.2 *Wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering voor de VROM-inspectie en WWI?*

Een belangrijke meerwaarde is dat leefbaarheid van wijken een belangrijk speerpunt is van WWI/BZK. Overlast en verloedering spelen een belangrijke rol bij leefbaarheidsbeleving, daarom is het voor WWI relevant inzicht te hebben in overlast en verloedering, waarbij zowel de beleving (percepties) van de wijkbewoners van belang zijn als meer objectieve input van belang zijn.

De VROM-inspectie faciliteert met name gemeenten om overlast te kunnen aanpakken. Een feitelijke meting van deze overlast kan een bijdrage leveren aan een gerichte en succesvolle inzet van instrumenten.

De VROM Inspectie werkt in het kader van overlast vanuit de wet- en regelgeving. Dit betekent dat de definitie voor overlast uit deze wet- en regelgeving wordt gehaald. De VROM Inspectie zelf heeft geen kwantitatief onderzoek gedaan naar overlast.

De VROM Inspectie kijkt verder naar wat gemeenten kunnen doen om de overlast tegen te gaan naar aanleiding van een aanname dat er overlast is. Het doel van de VROM Inspectie is niet om zelf te bepalen waar en hoe overlast voorkomt. Als burgers ergens last van hebben, dan is dat voor VROM voldoende om het als overlast te duiden. Het maakt voor VROM dan niet uit of het alleen de perceptie van overlast betreft, of dat er ook feitelijk sprake is van overlast. Een voorbeeld zijn de twee handreikingen over respectievelijk verloederde voortuinen en vuil op straat.²³ Minister van der Laan werd tijdens een werkbezoek aangesproken door bewoners over de overlast die zij ervoeren door verloederde voortuinen en vuil op straat. Naar aanleiding hiervan heeft de minister dit laten uitzoeken door de VROM Inspectie en handvatten gegeven om deze overlast tegen te gaan.²⁴

2.5.3 *Welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen?*

Onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Wonen, Werken en Integratie (WWI), directie Kennis en Verkenningen, van het ministerie van BZK wordt het Woon Onderzoek Nederland (het WoON) uitgevoerd. Het WoON is een basisonderzoek van WWI dat periodiek middels een lange vragenlijst uitgevoerd wordt (40.000-60.000 respondenten) en dat op zo goed als alle terreinen van WWI informatie

²² www.vrominspectie.nl

²³ http://www.vrominspectie.nl/Images/verloederde%20tuinen_tcm293-262690.pdf en http://www.vrominspectie.nl/Images/VI-2010-02%20Handreiking%20Aanpak%20vuil%20op%20straat_tcm293-286763.pdf

²⁴ Zie voor het verslag van zo'n wijkbezoek <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/10/07/wijkbezoek-overvecht-de-wijkenaanpak-is-er-voor-iedereen.html>

biedt (waaronder ook leefbaarheid/overlast). Eén van de modules in het WoON is de Module Sociaal-Fysiek. In het kader van de module Sociaal Fysiek worden bij zo'n 9000 respondenten aanvullende vragenlijst uitgezet (dat is 9000 netto responsen) die dieper ingaat op leefbaarheidsvraagstukken. En tenslotte gaat een inspecteur langs adressen van de respondenten van Sociaal Fysiek voor de objectieve woonomgevingsopname. Hierbij niet gekeken of er op dat moment overlast door jongeren of andere typen overlast is (dit kan immers niet bij slechts één enkel bezoek aan een adres, de jongeren die misschien wel normaal gesproken rondhangen in de straat en overlast veroorzaken zijn er op dat moment misschien toevallig niet waardoor de kans groot is dat in dat geval bij "jongerenoverlast" ten onrechte "afwezig" wordt ingevuld, waar wel naar gekeken wordt zijn de "fysieke uitingen" van overlast zoals verloedering, vernielingen e.d.

WoON zelf wordt al sinds de jaren 60 uitgevoerd (vroeger onder de naam WBO) en zal ook in de toekomst worden uitgevoerd (hierbinnen blijven dus ook vragen over leefbaarheid/overlast gesteld worden). Module Sociaal fysiek is in 2006 en 2009 uitgevoerd en zal naar alle waarschijnlijkheid niet bij de volgende WoON meting uitgevoerd worden.

<i>WoON (de hoofdmodule) biedt inzicht in percepties van:</i>	<i>In de module Sociaal Fysiek (vragenlijst) komen de volgende zaken daar bovenop</i>
Bekladding muren en gebouwen	Overlast door coffeshops
Vernieling telefooncellen, bus en tramhokjes	Overlast door horeca
Rommel op straat	Overlast door lege winkelpanden
Hondenpoep op straat	Overlast door multiculturele voorzieningen'
Overlast door directe bureu	Overlast door bel en internetwinkels
Overlast door omwonenden	Allerlei typen milieuoverlast
Overlast door jongeren	Dronken mensen op straat
Geluidsoverlast	Vernielingen van allerlei zaken
Overlast door stank stof en vuil	Drugsoverlast
	Verkeersoverlast
	Overlast van groepen jongeren
	Bedreigd of lastig gevallen
	Uitgescholden door jongeren

De dataset combineert het subjectieve oordeel van de bewoner en het objectieve beeld van de woonomgeving verkregen via de inspecteur. De belangrijkste conclusie van het vorige rapport (uitgekomen in 2009) is dat er een directe relatie ligt tussen allerlei (objectieve) omgevingskenmerken en de leefbaarheidsperceptie.²⁵ Eind 2010 is de rapportage buurtleefbaarheid beschreven verschenen, waarin opnieuw de relatie tussen het objectieve beeld en het subjectieve beeld van jongerenoverlast wordt vastgesteld. Een punt hierbij is dat de subjectieve en objectieve vraagstelling/analyse niet 100% op elkaar aansluiten. Dat is wel nodig om een goede vergelijking (op lokaal niveau) te kunnen maken van de beide aspecten van overlast.

Een respondent stelt:

Uit WoON analyse (rapport "Het Wonen overwogen") kwam begin van het jaar dat de verloedering aan het toenemen was in Nederland. Dit was gebaseerd op een analyse waarbij het voorkomen van verloedering in 2006 vergeleken werd met het voorkomen van verloedering in 2009. De respondenten kunnen dan op een aantal aspecten van verloedering (zoals bekladding, vernieling etc) aangeven of het vaak, soms of (bijna) nooit voorkomt). M.a.w. gaven de respondenten in 2009 vaker aan vaak of soms geconfronteerd te worden met de verschillende aspecten van verloedering.

Met behulp van de aanvullende info uit Sociaal Fysiek zijn we vervolgens in de publicatie "Buurtleefbaarheid beschreven" gaan kijken of ook de feitelijke situatie verslechterd is: wat blijkt: in de 40 wijken is de vervuiling en vernieling afgenomen en bekladding gelijk gebleven in de rest van de G31 is het beeld wat gemengder (duidelijke afname vervuiling, toename bekladding) maar overall moet gesteld worden dat de in "Het Wonen overwogen" gestelde

²⁵ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/11/09/kwaliteit-van-buurt-en-street-tussen-feit-en-fictie/kwaliteit-20van-20buurt-20en-20street.pdf>

toename van perceptie van verloedering niet gestaafd kan worden door een toename van feitelijke verloedering. Sterker nog, in het kader van sociaal-fysiek hebben we de respondenten ook aanvullende vragen gesteld over de ontwikkeling van de buurt (dus niet de situatie in een buurt op een gegeven moment maar of de buurt in de afgelopen jaren op specifieke terreinen verbeterd of verslechterd is). Op basis hiervan komen we tot de conclusie dat er duidelijk geen sprake is van toename van verloedering. M.a.w. is er feitelijk gezien in de 40 wijken en de G31 geen sprake van toename van verloedering, geven mensen aan de verloedering in hun straten in de afgelopen jaren niet verloederd is als deze vraag zo gesteld wordt, maar geven de respondenten in 2009 wel vaker aan vaak of soms geconfronteerd te worden met verloedering dan dat de respondenten in 2006 aangeven.

De module Sociaal-Fysiek is verschillende keren uitgevoerd. Volgens een respondent (projectleider bij WWI) wordt na de laatste meting en de rapportage 2010/2011 geen herhaling van de module Sociaal-Fysiek uitgevoerd. Dit is het gevolg van kostenbesparingen bij de overheid. De kosten van het WoON in de huidige vorm bedragen ruwweg 1 miljoen euro.²⁶ Afgezet tegen het aantal respondenten is de prijs per respondent ongeveer 100-125 euro.

2.5.4 Algemene conclusie

De werkwijze van het WoON biedt aanknopingspunten voor gemeenten. Het is een in de praktijk getoetste werkwijze, die zoals gezegd de objectieve/feitelijke kant overlast en de perceptiekant met elkaar combineert en een basis geeft voor inzicht in de verschillen daartussen. De analyse daarvan biedt handvatten voor een gestructureerde aanpak van de overlastproblemen. Op zichzelf betreft het hier een heel duur onderzoek: de totale kosten bedragen ruwweg één miljoen euro. Afgezet tegen het aantal respondenten is de prijs per respondent ongeveer 100-125 euro. Dit betekent dat wanneer gemeenten de systematiek van WoON (meldingen gecombineerd met inspectiebezoeken) gebruiken het een betaalbaar onderzoek lijkt te zijn: 350 respondenten in een gemeente volstaan (in dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat mits aselekt gekozen, er met 350 respondenten per gemeente een representatief beeld ontstaat voor diezelfde gemeente).²⁷ Daarmee kost een dergelijk onderzoek een gemeente rond de 35.000 euro.

2.6 Overig Nederland

2.6.1 In hoeverre worden andere partijen geconfronteerd met overlast en verloedering?

Naast departementen, gemeenten, politie, woningbouwcorporaties en openbaarvervoersbedrijven hebben we een aantal bedrijven en stichtingen benaderd, onder meer een luchthaven en een aantal winkelcentra. Uiteindelijk spraken we twee respondenten.

2.6.2 Wat is de meerwaarde van het meten van feitelijke overlast en verloedering voor andere partijen?

Overlast en verloedering zijn ook voor andere partijen met name subjectieve begrippen en dus niet zomaar te meten. We hebben maar heel beperkt feitelijke metingen aangetroffen. In winkelcentra wordt feitelijke overlast niet gemeten. Via de servicedesk komen meldingen binnen die worden doorgegeven aan de facility managers die de problemen oplossen. De meldingen worden niet vastgelegd en dus ook niet gemeten. Wat wel gemeten wordt is de ervaring van de huurders van de winkelpanden. Door middel van onderzoek wordt gemeten in welke mate ondernemers last hebben van overlast (subjectief). Een bijzondere categorie die wel wordt gemeten is geluidsoverlast veroorzaakt door heel specifieke activiteiten. Dit wordt onder ander gemeten rond een luchthaven. Daarbij wordt het geluid gemeten dat

²⁶ Mondelinge opgave respondent. Dit bedrag is een schatting van de respondent.

²⁷ <http://www.allesovermarktonderzoek.nl/Extra/Steekproef.aspx>

veroorzaakt wordt door de activiteiten in en rondom de luchthaven. Recent onderzoek laat zien dat er een verschil is tussen de ontwikkeling van geluid en de geluidsbelasting (de hinder).²⁸ Daaruit blijkt onder meer dat omwonenden die al langer belast worden minder overlast ervaren dan "nieuwe" omwonenden (bijv. na de opening van een nieuwe baan).

"De klachtenbehandeling blijkt een grote invloed te hebben op het aantal klachten en klagers. Bij Charles de Gaulle worden klagers persoonlijk benaderd en uitgenodigd op de luchthaven. Het aantal klachten is hier niet bekend. Bij Schiphol en Frankfurt kunnen mensen klagen via internet; sommige klagers hebben hun klachten geautomatiseerd waardoor ze duizenden klachten kunnen genereren. Zo wist een klager uit Velsen-Zuid in 2005 104.000 klachten in te dienen. Ook in Frankfurt is klagen via internet mogelijk. Frankfurt heeft hier een geautomatiseerde afhandeling van klachten tegenover gezet, zodat het erop lijkt dat er nu twee computerprogramma's elkaar bestrijden.

(...)

Scoort Nederland qua geluidsemissie en immissie relatief gunstig, de klachtenaantallen zijn bijna nergens zo hoog als rond Schiphol. Hier spelen tal van zogeheten niet-akoestische factoren een rol, die te maken hebben met gebrekkige communicatie en wantrouwen. Informatie, communicatie, invloed en medezeggenschap kunnen de hinder flink beperken bij een gelijke geluidsbelasting."²⁹

Maar ook geluidsoverlast van spooractiviteiten wordt gemeten.³⁰ In beide gevallen betreft het metingen die weliswaar heel feitelijk zijn, maar ook zeer situationeel bepaald en daardoor niet reproduceerbaar op lokaal niveau. Het is geluidsoverlast die samenhangt met een specifieke activiteit, terwijl geluidsoverlast zoals die wordt benoemd in de IVM veel meer samenhangt met lawaai als gevolg van activiteiten in het publieke domein of van activiteiten van omwonenden: burenlawaai, horecalawaai, lawaai van jongeren, verkeerslawaai et cetera.

Naast specifieke geluidsmetingen voor een luchthaven en spooractiviteiten zijn bijvoorbeeld ook specifieke metingen bekend bij bijvoorbeeld evenementen of bouwactiviteiten.³¹ Ook hier geldt dat deze situationeel bepaald zijn en samenhangen met heel specifieke activiteiten en daardoor niet reproduceerbaar zijn ten behoeve van algemene toepassing.

2.6.3 Welke meetinstrumenten worden nu al gebruikt voor deze feitelijke metingen?

In en rondom de luchthaven wordt geluid gemeten aan de hand van microfoons die gekoppeld zijn aan een systeem. Hierbij wordt het aantal decibellen van het geluid in kaart gebracht. Vervolgens wordt dit in categorieën ingedeeld en gerapporteerd naar omliggende gemeenten. Er worden maandelijks rapportages gemaakt.

2.6.4 Algemene conclusie

Over luchthavens en geluid is veel geschreven. Recent onderzoek laat zien dat er een verschil is tussen de ontwikkeling van geluid en de geluidsbelasting (de hinder). Daaruit blijkt onder meer dat omwonenden die al langer belast worden minder overlast ervaren dan "nieuwe" omwonenden (bijv. na de opening van een nieuwe baan). Voor wat betreft de perceptiekant blijkt de klachtenbehandeling een grote invloed te hebben op het aantal klachten en klagers. Dit lijkt de conclusies te ondersteunen over de noodzaak van het kiezen van de juiste interventiestrategie op basis van zowel perceptiemeting als van een feitelijke meting.

²⁸ Zie http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Geluid_rondom_luchthavens.pdf

²⁹ Gordijn e.a. 2006:56, 116

³⁰ Zie voor voorbeeldrapportages <http://natuurkunde.wewi.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/Rapporten/2000/NWU-099/NWU099TreinenLodewijkstraat.pdf> en <http://www.lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=40421&f=5de5f7eb88eee2c9ae225091a1b6a470&attachment=0&c=26135>

³¹ Zie voor een overzicht van de milieumeetdienst provincie Limburg <http://www.limburg.nl/nl/html/algemeen/beleid/milieuenergie/handhaving/HMAO/Geluid/Geluid.asp>

2.7 Internationaal

In de vijf landen uit de quickscan wordt overlast met name gemeten door middel van subjectieve methoden. Vooral meldingen bij de politie en enquêtes worden gebruikt om data te verzamelen.

2.7.1 Bevindingen

2.7.1.1 In vier van de vijf landen nauwelijks tot geen feitelijke meting

In vier van de vijf onderzochte landen blijkt overlastmeting nauwelijks feitelijk plaats te vinden. Daarnaast geldt in deze landen in nog sterkere mate wat ook in Nederland geldt: de verantwoordelijkheid voor het monitoren en bestrijden van de verschillende vormen van overlast is verspreid belegd. Het overzicht over het fenomeen is daarom versplinterd tussen verschillende partijen en bestuurlijke niveaus en er zijn geen contactpersonen beschikbaar die een integraal overzicht kunnen geven. Ook uit open bronnen onderzoek zijn geen meetinstrumenten naar voren gekomen.

In **Denemarken** zijn openbare bronnen doorzocht en hebben wij de volgende organisaties benaderd:

- Local Government Denmark;
- National Research Centre for the Working Environment;
- Delta Acoustics.

De literatuur- en documentenanalyse is gelimiteerd geweest doordat wij slechts Engelstalige documenten konden doorzoeken. Wij zijn er niet in geslaagd via de ons bekende of aangeleverde contactpersonen bij de juiste personen te komen. Hierdoor hebben wij geen informatie over het meten van feitelijke overlast in Denemarken kunnen traceren.

Uit het onderzoek naar meetinstrumenten in **Duitsland** blijkt dat er verscheidene enquêtes zijn gedaan naar overlastbeleving. Instrumenten die feitelijke overlast meten zijn niet gevonden. Vanuit de federale overheid werd aangegeven dat op nationaal niveau noch op lokaal niveau feitelijke metingen worden uitgevoerd.

Duitsland lijkt zich met name te richten op de psychologische processen die overlastgevers vertonen. Die bevindingen vertalen zich doorgaans in preventieve maatregelen voor sociaal gedrag. Het *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* heeft een systematiek vastgelegd voor het meten van geluidsoverlast. Deze metingen worden vastgelegd in geluidskaarten.³² Deze kaarten zijn statisch en geven daardoor geen feitelijke weergave van overlast, maar enkel van normoverschrijding door bestaande infrastructuur, zoals wegen, vliegroutes, treinsporen.³³

Uit de inventarisatie in **België** komt naar voren dat vooral subjectieve meetmethoden, zoals enquêtes, worden gehanteerd om de overlast in een bepaald gebied te bepalen.³⁴ Tevens worden verschillende kwalitatieve onderzoeken (waarin interviews en politiegegevens centraal staan) uitgevoerd om de aard en omvang van bijvoorbeeld drugsoverlast in steden vast te stellen³⁵. Er is wel aandacht voor overlast, maar dan gaat het toch vooral over *buurtbeleving* ofwel de perceptie van overlast in een bepaalde wijk. Antwerpen kent bijvoorbeeld een buurtregisseur die in samenspraak met de buurtverenigingen officiële instanties naar oplossingen voor overlast- en leefbaarheidproblemen zoekt. Tevens wordt door academici aangeraden om in bijvoorbeeld Antwerpen een overlastmanager in te stellen.

De meest feitelijke meetmethode (sonometer) die wij in België hebben gevonden betreft geluidsoverlast³⁶.

³² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

³³ Hannover.de, Lärmkartierung nach EU-Umgebungslärmsrichtlinie

³⁴ <http://www.lne.be/themas/hinder-en-risicos/milieuhinder-en-klachten>

³⁵ http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/Drug/rDR03r_nl.pdf,

http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/Drug/rDR30r_nl.pdf,
<http://www.liss.be/userup/tl2/pdf/10/Hondepoep%20en%20Hangjongeren%20-%20Onderzoek%20naar%20overlastfenomenen.pdf>

³⁶ <http://www.cjt.be/ondersteuning/docs/HW20-Geluidsoverlast.pdf>

Onze contactpersonen uit de **Verenigde Staten** (VS) geven aan dat voor zover zij weten in de VS geen feitelijke overlastmetingen worden uitgevoerd. In de VS wordt overlast niet gemeten tenzij een chronisch probleem wordt geconstateerd op een specifieke locatie (hotspot). Hotspots worden geïdentificeerd zodra de politie meldingen binnenkrijgt. Meldingen worden geregistreerd en geanalyseerd. Dit geeft echter slechts een beeld van incidenten die bij de politie zijn gemeld. Ook in de VS gaat overlast toch vooral om de perceptie van de gemeenschap.

In het **Verenigd Koninkrijk (VK)** gaat het meten van overlast³⁷ verder dan in de andere onderzochte landen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat in het VK feitelijke meetmethoden worden gebruikt. Dit neemt niet weg dat in het VK overlast altijd wordt gezien als een subjectieve waarneming. In de definitie van de *Crime and Disorder Act* (1998) staat dit al benoemd:

Acting in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as (the defendant).

Alle initiatieven die sindsdien ontplooit zijn nemen dit subjectieve karakter van overlast mee als uitgangspunt. Anti-Social Behaviour (ASB) staat hoog op de agenda bij zowel bestuurders en professionals als academici. ASB wordt ook door de bevolking als een belangrijke publieke kwestie gezien.

ASB-indicatoren

De volgende ASB indicatoren worden over het algemeen gebruikt:

- Misbruik van openbare ruimten: - Drinken - Bedelen	- Alcohol- en drugsmisbruik en handel - Gebruik maken van drugs - Snuiven - Weggooiën naalden en/of andere drugsparaferalia - Crack huizen - Aanwezigheid van dealers of gebruikers
Prostitutie	- Tippelen - Kaartjes in telefooncellen - Gebruikte condooms
Overlast op straat	- Hangjongeren - Lastigvallen van bewoners
Seksuele daden	- Ongepast seksueel gedrag - Onfatsoenlijke blootstelling
- Verlaten auto's - Overlast door voertuigen en misbruik van voertuigen	- Ongelegen/ illegaal parken - Autoreparaties op straat/ in tuinen - Auto's verbranden - Joyriding - Race auto's - Off-road motorrijden

³⁷ In VK spreekt men over anti-social behavior (ASB) in plaats van overlast.

Minachting voor de gemeenschap/ persoonlijk welzijn	- Fietsen/ skateboarding in voetgangersgebieden/ op stoepen - Geluid - Luidruchtige burens, voertuigen, muziek, wekkers, pub/ club bezoekers, industrie/ bedrijven - Luidruchtig gedrag - Schreeuwen en vloeken - Vechten - Dronken gedrag - Hooligans/ lummelachtig gedrag - Overlast gedrag - Openbaar urineren - Vuurtjes stoken (niet gericht op specifieke personen of eigendom) - Oneigenlijk gebruik van vuurwerk - Gooien met raketten - Beklimmen van gebouwen - Het belemmeren van toegang tot openbare ruimten - Spelen in afgesloten/ ongepaste gebieden - Misbruik van luchtbuks - Banden laten leeglopen - Belgrappen - Valse oproepen naar nooddiensten - Diergerelateerde problemen - Ongecontroleerde dieren
Handelingen gericht op mensen	- Intimidatie/ lastig vallen - Groepen of individuen die dreigen - Verbaal geweld - Pesten - Volgen van mensen - Voyeurisme - Sturen van beledigende/ gemene brieven - Hinderlijke telefoontjes - Bedrijgende gebaren - Kan op basis van het volgende zijn: - Ras - Seksuele geaardheid - Geslacht - Religie - Handicap - Leeftijd
Schade aan het milieu/ de omgeving	- Criminele schade/ vandalisme - Graffiti - Beschadiging van bushokjes, telefooncellen, straatmeubilair, gebouwen, bomen/ planten/ bosjes - Zwerfvuil/ rommel

- Zwerfvuil laten vallen
- Rommel weggooien
- Sluikstorten
- Ophangen van posters/ flyers zonder toestemming

Waarom meten?

Het meten van overlast door het verkrijgen van zowel objectieve als subjectieve data wordt sterk aangeraden in het VK. De volgende argumenten worden gebruikt:

1. Data maken het mogelijk hotspots te identificeren
2. Data maken het mogelijk om beleid en initiatieven doelgericht op te zetten
3. Data maken het mogelijk om impact en effectiviteit van beleid en initiatieven te evalueren en te monitoren

SARA-model

Voordat professionals zich richten op het verzamelen van data kijken velen eerst welke data ze nodig hebben voor het tackelen van ASB problemen. Dit doen ze bijvoorbeeld middels het SARA model. Het SARA model is een probleemoplossende (problem-solving) benadering die ervan uitgaat dat voor het verminderen van criminaliteit en ASB eerst de onderliggende problemen van een gebied moeten worden aangepakt.³⁸ Dit model bestaat uit de volgende vier fasen:

1. Scanning – het identificeren van problemen door middel van kennis, basisdata en elektronische kaarten
2. Analyse – het gebruiken van persoonlijke ingevingen en IT om de karakteristieken en oorzaken van problemen beter te begrijpen.
3. Respons – Samen met de desbetreffende gemeenschap een oplossing vinden, indien wenselijk en mogelijk.
4. Evaluatie – Terugkijken om te zien of de oplossing heeft gewerkt en welke lessen kunnen worden geleerd.

Bestuurlijke verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheden en wetgeving voor overlast zijn in het Verenigd Koninkrijk belegd in verschillende nationale beleidsdomeinen, maar de handhaving van overlast is een taak van lokale overheden en de politie.

Sociale overlast: geluidsoverlast

Het *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra) behandelt overlast enkel vanuit het perspectief van geluidsoverlast. Ze liet in 2003 een onderzoek uitvoeren naar de perceptie van geluidsoverlast door burens.³⁹ In een combinatie van kwantitatief en kwalitatieve interviews wordt de burger gevraagd naar zijn ervaringen met overlast. Het onderzoek concludeert dat een communicatie campagne kan helpen bij de bewustwording van de effecten van overlast. Voor deze studie is echter niet vastgesteld wat de feitelijke overlast van geluid is, in relatie tot de gepercipieerde overlast.

Defra signaleerde in 2005 dat in het Verenigd Koninkrijk een geluidsoverlastprobleem van cafés en discotheken bestaat. Het bestaan van meerdere meetmethoden maakte het vaststellen van de werkelijke overlast ingewikkeld. Defra liet onderzoeken welke methoden beschikbaar zijn voor het meten van geluidsoverlast en welke criteria gehanteerd dienen te worden om geluidsoverlast vast te stellen.⁴⁰ Defra

³⁸ <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>

³⁹ Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2003. Neighbour Noise Public Opinion Research to Assess its Nature, Extent and Significance, zie <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/noise/research/mori/documents/mori.pdf>

⁴⁰ Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2005. Noise from Pubs and Clubs part 1 and 2, zie <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/noise/research/pubs-clubs/phase1/pubsclubs-phase1.pdf> en <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/noise/research/pubs-clubs/phase2/pubsclubs-phase2.pdf>

liet in de loop der jaren nog enkele andere onderzoeken uitvoeren naar verschillende vormen van geluidsoverlast, waaronder: blaffende honden, bouwwerkzaamheden en geluidsoverlast van industriële bedrijven. Ook werd een onderzoek uitgevoerd naar geluids- en stankoverlast uit commerciële keukens. Op basis van klachten van omwonenden werd onderzocht hoe groot het probleem is en werd een set van normen geformuleerd met betrekking tot het maximale geluidsniveau van koelsystemen en afzuigingen en de maximale emissie van geur en rook.⁴¹

Sociale overlast: Anti-social behaviour

Sinds 2001 maakt de Britse overheid gebruik van een subjectieve meting van overlastperceptie, gebaseerd op een reeks van vragen als onderdeel van de nationale criminaliteitsmonitor.⁴² De respondenten wordt gevraagd wat hun inschatting is van overlast op basis van zeven indicatoren: afval, hangjongeren, drugsgebruik, openbare dronkenschap, vandalisme/graffiti, vernieling van eigendommen, geluidsoverlast en verlaten of uitgebrande auto's.

In 2003 blijkt uit deze nationale criminaliteitsmonitor dat terwijl het aantal registraties van criminaliteit daalt, de perceptie van - en angst voor - criminaliteit stijgt.⁴³ Dit fenomeen, het *reassurance gap*, heeft geleid tot het opstarten van het *National Reassurance Policing Programme (2003-2006)*, in opdrachtgeverschap van de *Home Office* en de *Association of Chief Police Officers*. Dit project is gestart als academisch project aan de universiteit Cardiff. Zij ontwikkelden een methode en een bijbehorend instrument voor *signal crimes and disorders*. Deze methode bestaat uit twee delen: de *Neighbourhood Security Interviews* voor het in kaart brengen van overlast hotspots in wijken, en de *Environmental Visual Audit*, voor het kwalificeren en kwantificeren van overlast bij deze hotspots. Na de eerste acht pilots is de methode ook uitgevoerd door andere steden en regio's in de UK en tevens in 2008 en 2010 als pilot in Nederland, in samenwerking met de Politieacademie in de gemeente Eindhoven (onder de naam Buurtsignaal).

Nadat overlast in 2006 door het *Home Office* benoemd was tot speerpunt, zijn nieuwe programma's opgestart voor het bredere thema *anti-social behaviour*. Het *Home Office* heeft daarom een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om subjectieve overlast te definiëren en te meten.⁴⁴ In deze verkenning zijn drie bronnen van overlastgegevens geïdentificeerd: meldingen van overlast bij de politie of lokale autoriteiten, kwantitatieve tellingen van incidenten en overlast in de wijk, en de perceptie van het publiek, door middel van enquêtes. Het *Home Office* bepleit het gebruik van reguliere metingen voor specifieke overlastvormen die daarvoor geschikt zijn. Als aanvullende maatregel benoemt ze het in kaart brengen van de overlastinformatie die verschillende netwerkpartners beschikbaar hebben en onderling kunnen delen.

De meting van de nationale criminaliteitsmonitor 2010 laat een dalende trend zien van waargenomen overlast, zelfs de laagste meting sinds 2001, toen de survey werd ingevoerd. Een toename in de perceptie van goed overheidsingrijpen op overlastthema's is ook gemeten. De belangrijkste drijfveren waarom mensen overlast percipiëren zijn onderzocht in een recente studie van de *Home Office*.⁴⁵

Fysieke overlast

Overlast in de vorm van verloedering wordt door het *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra) sinds 2001 gemeten door middel van de *Local Environmental Quality Survey*. Deze survey wordt op nationale schaal uitgevoerd. Een steekproef van verschillende type omgevingen wordt getoetst op fysieke overlast indicatoren zoals bekladding muren, hondenpoep, vernieling straatmeubilair en rommel op straat. Een regionale en nationale vergelijking met eerdere jaren wordt gemaakt. Een lokaal beeld wordt met deze methode niet verkregen door het fragmentarische karakter van de meting.⁴⁶

⁴¹ <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/noise/research/kitchenexhaust/documents/kitchenreport.pdf>

⁴² Home Office (2010). Crime in England and Wales 2009/10

⁴³ British Society of Criminology (2005) Reassurance Policing in Practice: Views from the Shop Floor

⁴⁴ Harradine et. al. 2004. Home Office Development and Practice Report number 26

⁴⁵ Mackenzie et. al. 2010. The drivers of perceptions of anti-social behaviour

⁴⁶ The Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra). The Local Environmental Quality Survey of England Year 8 Report (2008/09)

2.7.2 Algemene conclusie

Uit deze quickscan is gebleken dat het meten van feitelijke overlast eigenlijk alleen in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt. De andere vier landen meten overlast beperkt en als het al gemeten wordt, dan alleen de perceptiekant. Hieruit blijkt dat het Verenigd Koninkrijk samen met Nederland vooroploopt bij de ontwikkeling naar het meten van feitelijke overlast. In het Verenigd Koninkrijk zijn veel initiatieven ontstaan om de overlast tegen te gaan en zijn diverse instrumenten ontwikkeld om de overlast feitelijk te meten. Het blijkt echter dat deze ontwikkelingen vrij snel in Nederland worden overgenomen en – vertaald naar de Nederlandse situatie – bij wijze van pilot of anderszins worden toegepast. Verschillende partijen in Nederland letten goed op de situatie in het Verenigd Koninkrijk en Nederland loopt daardoor niet ver achter bij de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk.

2.8 Conclusie

Wanneer wordt gekeken naar de huidige praktijk in Nederland dan blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het beperken van overlast vrijwel nergens eenduidig is belegd, en dus ook niet integraal wordt gemeten.

- Bij gemeenten zijn delen van het overlastbeleid belegd bij de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid, maar andere delen bij de afdelingen milieu of openbare ruimte. Bij het formuleren van beleid is de IVM voor veel gemeenten de basis, en de monitoring van beleidseffecten vindt ook plaats via de IVM. Desondanks zijn er verschillende meetinstrumenten bij gemeenten aangetroffen die een feitelijke meting van enkele typen overlast benaderen. Verschillende grote steden laten metingen uitvoeren in hotspots of bepaalde buurten met een overlastprobleem. Dit zijn bijvoorbeeld de meetinstrumenten die werken met kleurcodes (Veiligheidsschouw in kleur, Drugs in kleur). Daarnaast worden schouwingen nogal eens gebruikt bij de aansturing van derden voor het schoonhouden van de openbare ruimte (beeldbestek). Gemeenten geven in enkele gevallen aan behoefte te hebben aan feitelijke overlastmetingen.
- Politiekorpsen maken gebruik van eigen cijfermateriaal (aangiftes en meldingen) om analyses te maken van de ontwikkeling van overlast. Deze gegevens bieden volgens de politie in het algemeen voldoende basis voor een adequate inzet op het beperken van overlast. Wel worden waar mogelijk de perceptiemetingen verrijkt met kwalitatieve informatie, zoals informatie van wijkagenten. Deze kwalitatieve informatie werkt ook signalerend: wijkagenten geven aan dat in wijken de overlast toeneemt nog voordat daarvan meldingen komen. Deze interactie tussen verschillende typen informatie maakt dat de behoefte aan feitelijke meetinstrumenten bij de politie beperkt is.
- Woningcorporaties, OV-bedrijven en winkelcentra worden vaak geconfronteerd met overlast maar gaan daar reactief mee om: op meldingen wordt gereageerd en schade wordt hersteld, maar er is geen behoefte om de ontwikkeling van de overlast feitelijk te meten en te volgen. Zelfs de perceptiekant van overlast (de meldingen) worden beperkt geregistreerd en geanalyseerd.
- Het ministerie van VROM heeft in het verleden diverse handreikingen voor het tegengaan van overlast ontwikkeld. De basis voor deze ontwikkelingen lag in de perceptie van overlast, niet in een vaststelling van de feitelijke ontwikkeling van het verschijnsel dat overlast veroorzaakt. Een relevant onderzoek dat door WWI is uitgevoerd is het Woon Onderzoek Nederland (het WoON). Eén van de modules in het WoON is de Module Sociaal-Fysiek. De Module Sociaal-Fysiek van het WoON brengt gegevens over de leefkwaliteit van de buurt (die via vragenlijsten zijn verzameld bij enkele duizenden respondenten) samen met gegevens die via fysieke inspecties van de woonomgeving bij dezelfde respondenten zijn verzameld. De dataset combineert dus het subjectieve oordeel van de bewoner en het objectieve beeld van de woonomgeving verkregen via de inspecteur.

Naast een onderzoek in Nederland is ook een internationale quickscan uitgevoerd in vijf landen: Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de Verenigde Staten. Uit deze quickscan is gebleken dat het meten van feitelijke overlast eigenlijk alleen in het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt. De andere vier landen meten overlast beperkt en als het al gemeten wordt, dan alleen de perceptiekant. Hieruit blijkt dat het Verenigd Koninkrijk samen met Nederland vooroploopt bij de ontwikkeling naar het meten van feitelijke overlast. In het Verenigd Koninkrijk zijn veel initiatieven ontstaan om de overlast

tegen te gaan en zijn diverse instrumenten ontwikkeld om de overlast feitelijk te meten. Het blijkt echter dat deze ontwikkelingen vrij snel in Nederland worden overgenomen en – vertaald naar de Nederlandse situatie – bij wijze van pilot of anderszins worden toegepast. Verschillende partijen in Nederland letten goed op de situatie in het Verenigd Koninkrijk en Nederland loopt daardoor niet ver achter bij de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk.

3 De instrumenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de gevonden instrumenten (nationaal en internationaal) voor het meten van feitelijke overlast. Allereerst geven we een overzicht van de instrumenten die beschikbaar zijn per type overlast. Daarbij geven we per overlastsoort aan welke instrumenten meer of minder geschikt zijn voor het meten van die specifieke soort van feitelijke overlast. Daarna geven we een uitgebreid overzicht van de beschikbare instrumenten aan de hand van factsheets waarmee een systematische beschrijving wordt gegeven van de instrumenten.

In de factsheets komen verschillende aspecten van het meetinstrument aan de orde. Naast een omschrijving van het instrument wordt onder meer aangegeven op welke typen overlast het instrument betrekking heeft. Zoals we in de tabel in § 1.3 al hebben laten zien zijn er diverse gedragingen en uitingen die bij een bepaalde vorm van overlast horen. Bijvoorbeeld: drugsoverlast kan zowel bestaan uit verkeersoverlast (bij coffeeshops), hinderlijk gedrag/lastigvallen (drugrunners) en vervuiling (afval op straat). Horeca-overlast kan bijvoorbeeld bestaan uit geluidsoverlast (uit gelegenheden of van bezoekers), hinderlijk gedrag of vervuiling. En andersom kan een bepaalde gedraging afhankelijk van de pleger onder verschillende vormen van overlast worden begrepen. Bijvoorbeeld vervuiling kan te maken met drugsoverlast, horeca-overlast en woonoverlast.

In de factsheets is bij elk instrument aangegeven op welk type overlast de meting betrekking had door middel van het arceren van het betreffende vakje. In een aantal gevallen werden daarbij op basis van de gemeten gedragingen verschillende typen overlast gearceerd, omdat deze gedragingen betrekking hebben op meerdere typen overlast.

Daarnaast worden per instrument nog een aantal andere aspecten belicht (meetfrequentie, kosten e.d.) en wordt globaal de meetmethode aangegeven. Tot slot worden de voor- en nadelen van de instrumenten op hoofdlijnen geschetst.

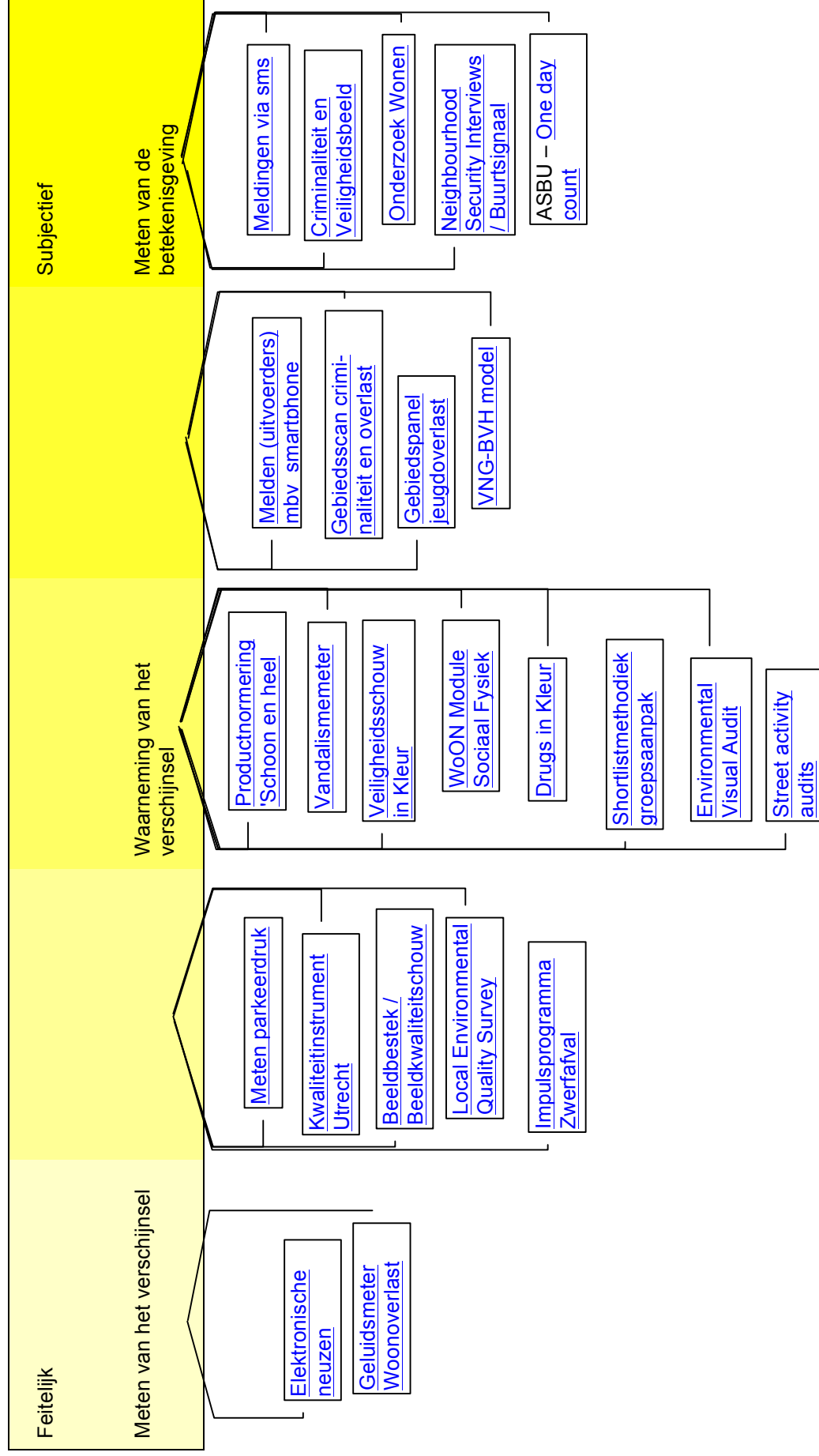
Uiteindelijk wordt de informatie uit de factsheets vertaald naar een weergave van de geschiktheid van het instrument voor verschillende typen overlast (zie de tabel in § 3.5). In die tabel wordt met een kleurcode (groen, geel, rood) aangegeven of het instrument geschikt, gemiddeld geschikt of ongeschikt is voor het meten van dat type feitelijke overlast. Daarbij kan het zo zijn dat in de factsheet wordt aangegeven dat het instrument een bepaald type overlast meet, maar dat toch geen groene kleurcode in de overzichtstabel is opgenomen. Dat heeft er dan mee te maken dat slechts een beperkt aantal gedragingen van dat type overlast wordt gemeten of dat het instrument focust op andere vormen van feitelijke overlast en aan die specifieke vorm van feitelijke overlast slechts terzijde aandacht besteedt.

3.2 Overzicht instrumenten en overlasttypen

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar instrumenten die feitelijke overlast meten. Bij de analyse van de verschillende instrumenten is niet simpelweg sprake van een onderscheid tussen het meten van feitelijke overlast en het meten van de perceptie. Veel vaker is sprake van mengvormen, waarbij een meetinstrument deels feitelijke aspecten van overlast maar deels ook de perceptie meet. Een meetinstrument is daarmee meer of minder feitelijk. Er zijn maar weinig instrumenten die volledig feitelijk overlast meten. Wanneer de feitelijke omvang van overlast in beeld moet worden gebracht, zal een keuze moeten worden gemaakt uit instrumenten die in een aantal gevallen slechts ten dele de feitelijke overlast meten. Afhankelijk van het type overlast dat moet worden gemeten, kan een mix van instrumenten worden gemaakt.

In het onderstaande schema hebben we de in dit hoofdstuk beschreven instrumenten weergegeven op een schaal van feitelijkheid.

- We noemen meetinstrumenten *volledig feitelijk* als zowel de *aanleiding* voor het meten als de *meting zelf* voor het overgrote deel objectief – dus zonder (voorafgaande) betekenisgeving – is. Bijvoorbeeld een meetinstrument dat in een bepaald gebied meet ongeacht of vooraf al was bepaald (via klachten van bewoners of op andere wijze) dat er sprake is of zou kunnen zijn van



overlast en dat daadwerkelijk de omvang van het verschijnsel meet en niet de hoeveelheid klachten of de interpretatie van de overlast door bewoners.

- We noemen meetinstrumenten *volledig subjectief* als zowel de *aanleiding* voor het meten als *de meting zelf* plaatsvinden vanuit de perceptie van overlast. Bijvoorbeeld een meetinstrument dat in een bepaald gebied wordt ingezet naar aanleiding van klachten van bewoners of een negatieve score in een enquête en dat vervolgens de reacties van betrokkenen meet.
- Een mengvorm is een instrument waarbij de *aanleiding* voor het meten een perceptie van overlast kan zijn, maar dat vervolgens feitelijk meet wat de omvang van die overlast is.

3.3 Factsheets instrumenten

Instrument	Veiligheidsschouw in Kleur						
Korte omschrijving							
Het Wallengebied in Amsterdam is in vier gebieden, voorheen vijf, ingedeeld en deze gebieden worden één keer in de drie weken geschouwd. De veiligheidsschouw houdt in dat een groep een bepaalde route gaat lopen en een formulier meeneemt met een aantal veiligheidsindicatoren dat beoordeeld wordt tijdens de wandeling. Naast de veiligheidsindicatoren worden ook 'Schoon en heel' indicatoren bijgehouden. Dit zijn indicatoren die betrekking hebben op overlast en verloedering, de leefbaarheid. Momenteel heeft het beoordelen van deze laatste lijst de overhand. De indicatoren worden beoordeeld aan de hand van kleuren die aangeven wat de ernst is. Per indicator en kleur is bepaald wat eronder verstaan wordt. De kleuren hebben de volgende betekenis: groen is goed, geel is beperkte overlast, oranje is duidelijk aanwezigheid van overlast, rood is ernstige overlast en paars is excessieve overlast. De groep van mensen die schouwen bestaat uit een aantal bewoners, ondernemers, een agent en een ambtenaar (vijf mensen per groep). De resultaten van de schouw op het gebied van zowel de veiligheid als de leefbaarheid worden bijgehouden en uitgedraaid. Deze resultaten van het instrument worden gebruikt om te bepalen waar extra moet worden ingezet, of camera's verplaatst moeten worden, etc. De aanpak wordt dus aangepast aan de resultaten van de schouw. Het instrument heeft ervoor gezorgd dat klagende burgers zijn veranderd in participerende burgers. Ongeveer 50 burgers zijn betrokken. De winst van het instrument is op verschillende gebieden waarneembaar, maar voornamelijk in het veranderen van klagende burgers in participerende burgers. De Veiligheidsschouw in Kleur wordt ook toegepast in Rotterdam en verschillende andere gemeenten denken er over om het te gaan gebruiken. Het instrument wordt sinds 2007 toegepast.							
Achtergrond	De wens om te weten wat er speelt in het Wallengebied op het gebied van zowel de veiligheid als de leefbaarheid. De veiligheid en overlast worden gemeten door ze te vertalen naar een kleur. Op basis van de resultaten kunnen er passende maatregelen getroffen worden door onder andere politie, justitie en zorginstellingen.						
Doel	Aan de hand van de resultaten van de schouw bepalen welke problemen spelen in de wijk en de aanpak hieraan aanpassen.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							

Meet-methodologie	De veiligheidsschouw houdt in dat een groep een bepaalde route gaat lopen en een formulier meeneemt met een aantal veiligheidsindicatoren dat beoordeeld wordt tijdens de wandeling. Naast de veiligheidsindicatoren worden ook 'Schoon en heel' indicatoren bijgehouden. Dit zijn indicatoren die betrekking hebben op overlast en verloedering en de leefbaarheid. Momenteel heeft het beoordelen van deze laatste lijst de overhand. De indicatoren worden beoordeeld aan de hand van kleuren die aangeven wat de ernst is. Per indicator en kleur is bepaald wat eronder verstaan wordt (zie ook de beschrijving hierboven). De groep van mensen die schouwen bestaat uit een aantal bewoners, ondernemers, een agent en een ambtenaar (vijf mensen per groep).
Benodigde apparatuur en kosten	De schouwformulieren en pennen zijn nodig om te kunnen schouwen. Na de schouw moeten de resultaten worden verwerkt.
Betrokken actoren/ partijen	De groep van mensen die schouwen bestaat uit een aantal bewoners, ondernemers, een agent en een ambtenaar (vijf mensen per groep).
Repliceerbaar in NL	Ja. In Rotterdam wordt het vergelijkbare instrument 'Drugs in Kleur' uitgevoerd.
Afweging	
Voordelen	• De leefbaarheid en overlast wordt feitelijk in beeld gebracht. • Burgers worden betrokken in het schouwen waardoor ze van klagende burgers veranderen in participerende burgers.
Nadelen	Op dit moment wordt het schouwen niet in heel Amsterdam gedaan, waardoor er alleen uitspraken kunnen worden gedaan over een beperkt gebied.
Conclusie/ Aanbeveling	Een nuttig instrument dat eenvoudig geproduceerd kan worden. Het heeft een sterk signalerend effect en leidt tot snelle reactie op geconstateerde overlast. Het vraagt echter wel commitment van een redelijk grote groep mensen over langere tijd om daadwerkelijk ontwikkelingen te kunnen zien in het gebied.

Instrument	Vandalismemeter							
Korte omschrijving								
Sinds oktober 2009 houdt de gemeente Nijmegen een vandalismemeter bij. In deze vandalismemeter wordt weergegeven hoeveel financiële schade door vandalisme aan eigendommen van de gemeente wordt aangericht. Bewoners kunnen vandalisme en schade bij gemeentelijke eigendommen melden bij de politie. http://www2.nijmegen.nl/wonen/veiligheid/veilig_wonen/vandalismemeter Er zijn diverse gemeenten bezig met het inzetten van een vandalismemeter. Voor verschillende onderwerpen wordt de schade in kaart gebracht, zoals onderwijsgebouwen, openbaar groen en speelvoorzieningen. De vandalismemeter is of wordt o.a. actief in Zoetermeer, Ede, Apeldoorn, Wageningen en Woerden.								
Achtergrond	De wens om in beeld te brengen hoeveel financiële schade wordt aangericht door vandalisme aan eigendommen van de gemeente.							
Doel	Het in beeld brengen van de financiële schade door vandalisme en het bijdragen aan de oplettendheid en betrokkenheid van burgers bij het probleem zodat vandalisme vermindert.							
Analyse								
Type meting	Feitelijk			Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer	
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair		
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio		
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL		
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks		
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch		
Kosten van toepassing <i>Zowel personele inzet als overige kosten</i>	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog		
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers		
Verdere toelichting								
Meetmethodologie	Twee of meer keer per jaar wordt de vandalismemeter opgesteld. In de vandalismemeter wordt aangegeven hoeveel financiële schade er is geweest in een bepaalde periode. De input voor de vandalismemeter wordt verzameld aan de hand van meldingen van schade.							
Benodigde apparatuur en kosten	Analyse van de informatie en omrekenen naar geld							
Betrokken actoren/ partijen	De gemeente, burgers.							
Repliceerbaar in NL	Ja. In diverse gemeenten is of wordt ook een vandalismemeter geïntroduceerd.							
Afweging								
Voordelen	- De financiële schade naar aanleiding van vandalisme wordt in beeld gebracht. - De burgers worden zich bewust van hoeveel schade vandalisme met zich mee kan brengen.							

Nadelen	Het is puur een registratie-instrument. Weliswaar worden burgers opgeroepen tot het tegengaan van vandalisme, maar daar worden verder geen handvatten voor gegeven. Men gaat uit van de goedwillendheid/betrokkenheid van burgers, maar er is geen verdere interventie aan gekoppeld.
Conclusie/ Aanbeveling	Een goed instrument om de kosten van een specifieke vorm van overlast in beeld te brengen. Het instrument is deels perceptie (het gaat om meldingen) maar heeft ook een sterke feitelijke component (het gaat om daadwerkelijke schadevallen/te repareren objecten in de openbare ruimte).

Voorbeeld van het instrument⁴⁷



⁴⁷ <http://www2.nijmegen.nl/content/867204/vandalismemeter>

Instrument									Productnormering 'Schoon en heel', Productnormering 'Overlast'								
Korte omschrijving																	
Productnormering 'Schoon en heel'																	
In Rotterdam wordt elk kwartaal gemeten of de Roteb haar werk goed heeft gedaan. Dat betekent dat in elke deelgemeente schouwingen worden gehouden. Dit gebeurt minimaal 1 keer per kwartaal. De deelgemeente kan er voor kiezen om per maand een aantal buurten te doen, het eindresultaat moet in ieder geval zijn dat 1 keer per kwartaal alle buurten van de deelgemeenten aan bod zijn geweest. Organisaties als Roteb, gemeentewerken, bewoners en toezichthouders zijn hier bij betrokken. Zij kijken in gezamenlijkheid of de wijk schoon is en geven ook cijfers. Zij hebben hiervoor een checklist waarop de onderwerpen staan genoemd die geschouwd moeten worden. Daarnaast geven de schouwers ook een cijfer. Op papier is vastgelegd in welke situaties welk cijfer moet worden gegeven. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat het geven van cijfers zo objectief en feitelijk mogelijk gebeurt.																	
De ontwikkeling van het instrument werd in 2000 afgerond, sindsdien wordt het toegepast.																	
Achtergrond			Een meetinstrument om de staat van de buitenruimte (verloedering) en veiligheid te meten door het te vertalen naar een cijfer.														
Doel			Meetbaar maken en in kaart brengen van verloedering en veiligheid.														
Analyse																	
Type meting			Feitelijk				Perceptie						Gemengd				
Gericht op soort overlast en/of verloedering			Jongeren		Drugs		Zwervers/ Drank			Uitgaan		Stank		Wonen		Verkeer	
			Lastig-vallen		Bekladding		Hondenpoep			Zwerfvuil				Vernieling straat-meubilair		Breed	
Gericht op gebied			Hot Spot				Straat/buurt			Wijk		Gemeente		Regio			
Toepassings-gebied in Nederland			Incidenteel				Een enkele regio/stad			Meerdere regio's/steden				Vrijwel heel NL			
Toepassings-frequentie			Incidenteel toegepast				Regelmatig wekelijks / maandelijks			Regelmatig kwartaal / jaarlijks				Meerjaarlijks			
Aard van het instrument			Eenvoudig				Normaal			Ingewikkeld				Specialistisch			
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten			Verwaarloosbaar				Laag			Gemiddeld				Hoog			
Actief betrokkenen / omvang netwerk			Geen / klein / automatisch				Enkele			Meerdere personen / één organisatie				Meerdere organisaties / burgers			
Verdere toelichting																	
Meetmethodologie			Schoon en heel meet verloedering. Productnormering geeft normen voor het vaststellen van de kwaliteit van de buitenruimte. In het normeringsstelsel zijn vijf niveaus vastgesteld: 1 = Zeer vuil en volledig kapot 2 = Vuil en met gebreken 3 = Rommelig 4 = Opgeruimd en in goede staat 5 = Zeer schoon en volledig heel Voor elk element (bestrating, straatmeubilair, bloembakken, zwerfvuil, papierkorven, graffiti, uitwerpselen en onkruid) wordt aan de hand van fotomateriaal en standaardteksten eenduidig aangegeven wat moet worden verstaan onder bijvoorbeeld 'zeer vuil en volledig kapot' of 'opgeruimd en in goede staat'. In de stad zijn zo'n 2400														

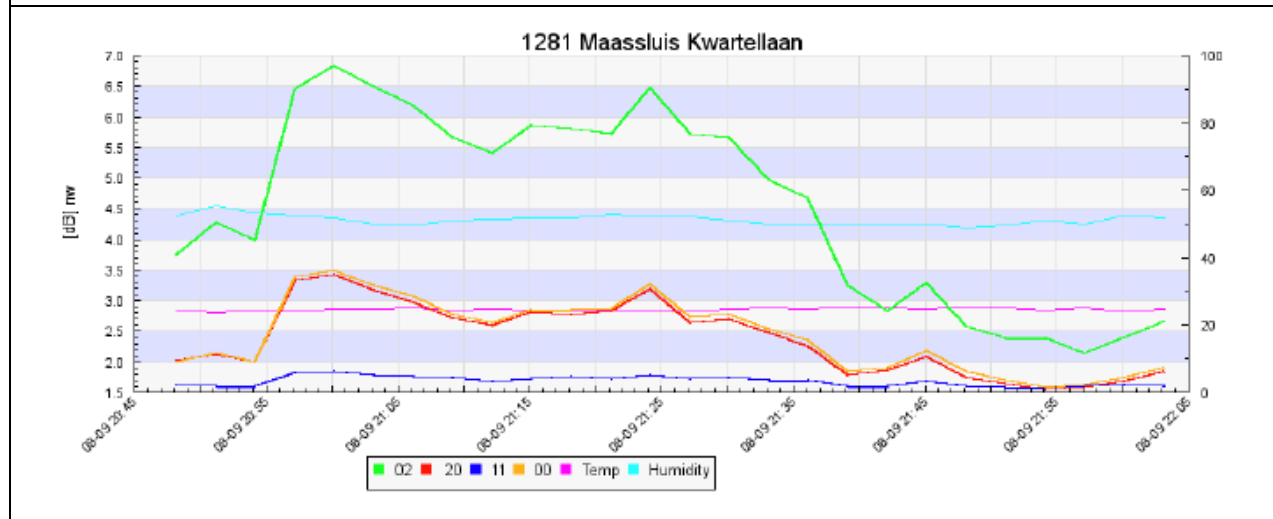
	vaste punten die periodiek, maar op onaangekondigde tijdstippen worden beoordeeld. Over een jaar wordt dan het gemiddelde van de verschillende meetmomenten voor dat punt genomen. Op alle hierboven genoemde punten wordt een score gegeven en het gemiddelde van die scores vormt samen de productnormering schoon (zwerfvuil, papierkorven, graffiti, uitwerpselen en onkruid) en heel (bestrating, straatmeubilair en bloembakken). De gemiddelde score die zodoende verkregen wordt voor buurten, wordt onder andere gebruikt voor de Veiligheidsindex. De scores van de afzonderlijke elementen zijn ook los te gebruiken, waardoor heel goed te zien is waar het probleem ligt. Bij de productnormering overlast gaat het om fietswrakken, winkeluitstallingen, verkeerd parkeren en verkeerd aanbieden huisvuil. De Roteb levert de gegevens van de productnormering schoon en Gemeentewerken levert de gegevens van heel.
Benodigde apparatuur en kosten	Schouwformulieren, pennen en fototoestel
Betrokken actoren/ partijen	Organisaties als Roteb, gemeentewerken, bewoners, toezichthouder zijn hier bij betrokken. Zij kijken in gezamenlijkheid of de wijk schoon is en geven ook cijfers
Repliceerbaar in NL	Ja. Methode is vergelijkbaar met de schouwen die worden gehouden om de veiligheid en drugsoverlast in beeld te brengen (zie factsheets 'Veiligheidsschouw in Kleur' en 'Drugs in Kleur')
Afweging	
Voordelen	• De methodiek Schoon en heel geeft een redelijk objectief beeld van hoe de buitenruimte er aan toe is. • De burgers die de buurt keuren zijn vaak heel kritisch en dat is een goede zaak, zo krijg je alles boven tafel.
Nadelen	• Nadeel is dat het arbeidsintensief is en dat collega diensten ook steeds tijd vrij moeten maken om er aan mee te doen. • Ook moeten steeds vrijwilligers geworven worden die bereid zijn om zich in te zetten voor de wijkschouw.
Conclusie/ Aanbeveling	De werkwijze lijkt op instrumenten als Beeldbestek en Beeldkwaliteitsschouw, alleen meer gericht op overlast. Mooi instrument om burgers actief te betrekken bij overlastbeperking.

Instrument	Meten van de parkeerdruk						
Korte omschrijving							
In Den Haag wordt de parkeerdruk gemeten met hulp van de politie en parkeerhandhavers . Er worden tellingen van de parkeerdruk gedaan. De dienst stedelijke ontwikkeling van de gemeente gaat de straat op en kijkt wat de drukte is. Dit wordt sporadisch gedaan, 1x per jaar ongeveer. De meting wordt per wijk verricht							
Achtergrond	Objectiveren van de parkeerdruk in de stad						
Doel	Het in beeld brengen van de overlast rondom het parkeren en tijdig signaleren als de parkeerdruk te hoog wordt						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meet-methodologie	Tellingen.						
Benodigde apparatuur en kosten	Verschillende methodes: via tellingen, met behulp van apparatuur; eigen medewerkers of externe medewerkers.						
Betrokken actoren/ partijen	Politie of parkeerhandhavers.						
Repliceerbaar in NL	Ja.						
Afweging							
Voordelen	Geeft zicht op de hoeveelheid auto's in een wijk						
Nadelen	Geen uitspraken over overlast: auto's zijn zowel van bewoners als derden						
Conclusie/ Aanbeveling	Deze maatregel is specifiek gericht op parkeerbeleid en laat zich lastig vertalen naar overlastbeleid omdat slechts het aantal auto's wordt geteld. Het zegt echter niets over de overlast die dit met zich meebrengt.						

Instrument	Elektronische neuzen						
Korte omschrijving							
DCMR in Rotterdam monitort online stankoverlast in de buitenlucht met compacte meetinstrumenten bestaande uit sensoren en een GSM-modem. Door de compactheid en de te verwachten prijs van de elektronische neus, zou op termijn in Rijnmond een fijnmazig meetnet kunnen worden gebouwd waarmee online geuremissies objectief zijn waar te nemen en aan de veroorzakers zijn toe te wijzen. Deze objectieve waarneming van geur is zowel in het belang van de DCMR als van de bedrijven omdat door een dergelijke meting discussie kan worden voorkomen. Met een dergelijk fijnmazig meetnet kunnen ook incidenten op korte termijn worden herkend en kan de verspreiding online worden gevolgd. In het najaar van 2008 werd de ontwikkelfase van het instrument afgerond, sindsdien wordt het breed toegepast.							
Achtergrond	Objectiveren van de stankoverlast in de regio						
Doel	Eenduidig en permanent monitoren van geuroverlast: voorkomen van discussies en tijdig herkennen van incidenten						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastigvallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	Een elektronische neus is een zeer compact meetinstrument dat bestaat uit een aantal sensoren (halfgeleiders) en een GSM-modem. De sensoren zijn in staat om diverse in de buitenlucht aanwezige stoffen, waaronder geur, om te zetten in een karakteristiek patroon van signalen. Vluchtige organische stoffen zijn in het algemeen goed meetbaar. Aan de hand van patroonherkenning bestaat de mogelijkheid de hoofdcomponenten van een mengsel qua samenstelling te herleiden. Dit vergt wel het opzetten van een uitgebreide database met vergelijkbare referentiemetingen. Met de GSM-modem worden de meetwaarden continu naar een 'back-office' gezonden. Vervolgens worden deze waarden omgezet in een grafische voorstelling van de gasconcentratie. Door in te loggen op een persoonlijke website, is het mogelijk de metingen direct en online op internet te volgen						
Benodigde apparatuur en kosten	Sensoren, modems, analyse apparatuur						

Betroken actoren/ partijen	DCMR
Repliceerbaar in NL	Ja
Afweging	
Voordelen	Zeer objectieve en permanente meting van een specifieke vorm van overlast
Nadelen	Instrument bevindt zich nog in de pilotfase en verdere verfijning is nodig.
Conclusie/ Aanbeveling	Geschikt instrument voor het meten van stankoverlast, maar wel voor een heel groot gebied. Voor specifieke stankoverlast in wijken en buurten (b.v. als gevolg van coffeeshops) waarschijnlijk minder geschikt.

Voorbeeld van het instrument⁴⁸



⁴⁸ http://www.dcmr.nl/binaries/publicatie/2009/lucht/dcmr-eindrapport_pilot_onderzoek_e-nose_fase_1.pdf

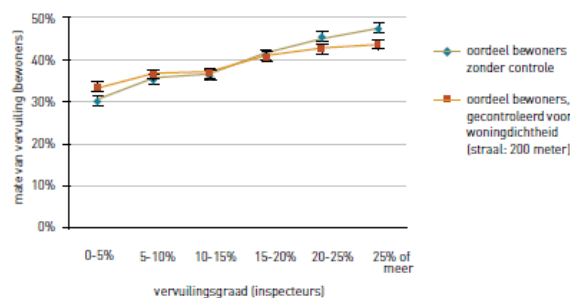
Instrument		WoON Module Sociaal Fysiek							
Korte omschrijving Onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Wonen, Werken en Integratie (WWI), directie Kennis en Verkenningen, van het ministerie van BZK wordt het Woon Onderzoek Nederland (het WoON) uitgevoerd. Het WoON is een basisonderzoek van WWI dat periodiek middels een lange vragenlijst uitgevoerd wordt (40.000-60.000 respondenten) en dat op zo goed als alle terreinen van WWI informatie biedt (waaronder ook leefbaarheid/overlast). Eén van de modules in het WoON is de Module Sociaal-Fysiek. In het kader van de module Sociaal Fysiek worden bij zo'n 9000 respondenten aanvullende vragenlijst uitgezet (dat is 9000 netto responsen) die dieper ingaat op leefbaarheidsvraagstukken. En tenslotte gaat een inspecteur langs adressen van de respondenten van Sociaal Fysiek voor de objectieve woonomgevingsopname. De module sociaal fysiek bevat 3 bronnen: cijfers uit 2006 en 2009, en de bevindingen van de inspecteurs. De kosten van dit instrument zijn ongeveer 1 miljoen euro per meting. Het is een duur instrument. Er wordt ingezoomd op 40 wijken binnen de G-31.									
Achtergrond		Module Sociaal Fysiek is opgezet om meer inzicht te krijgen op allerlei leefbaarheidsvraagstukken. Daar is het vergaren van de inzicht in de verhouding tussen perceptie en feitelijke situatie een belangrijk onderdeel van.							
Doel		Het beschrijven van de buurtleefbaarheid aan de hand van een vragenlijst die door bewoners wordt ingevuld en observaties en tellingen/schouwing door inspecteurs.							
Analyse									
Type meting		Feitelijk			Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering		Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer	
		Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed	
Gericht op gebied		Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio		
Toepassings-gebied in Nederland		Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL		
Toepassings-frequentie		Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks		
Aard van het instrument		Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch		
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten		Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog		
Actief betrokkenen / omvang netwerk		Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers		
Verdere toelichting									
Meet-methodologie		Bij het instrument Module Sociaal Fysiek wordt inzicht geboden in leefbaarheidsaspecten in de 40 wijken, de overige wijken van de G-31 en de overige wijken van Nederland (als groep). Per adres wordt een vragenlijst ingevuld en komt een inspecteur langs om de overlast en verloedering te objectiveren. Er worden ook foto's gemaakt.							
Benodigde apparatuur en kosten		Vragenlijsten, fotoapparatuur, inspecteurs.							
Betrokken actoren/ partijen		Extern bureau, medewerkers departement							
Repliceerbaar in NL		N.v.t.							
Afweging									

Voordelen	De perceptie van burgers wordt geobjectiveerd door naar elk adres een inspecteur te sturen die observaties en tellingen doet en bovendien foto's maakt. De resultaten worden gekoppeld aan verschillende kwalitatieve buurtkenmerken (leefbaarheid, sociale ontwikkeling) waardoor de oorzaken van een bepaalde perceptie van overlast in de buurt (heel hoog of juist afwezig) op basis van buurtkenmerken kan worden geanalyseerd. Bij uitstek is sprake van een brede aanpak.
Nadelen	De kosten van dit instrument zijn relatief hoog: ongeveer één miljoen euro. Verder zit er een vrij lange periode tussen de metingen, waardoor de informatie niet erg accuraat is. Mogelijk zeggen de overlastgegevens op gemeenteniveau met deze methode niet genoeg. Overlast speelt zich immers binnen buurten en straten af. De overlastsituatie kan in de gemeente als totaal verbeteren doordat in de wijken met een beetje overlast de overlast volledig verdwenen is terwijl tegelijkertijd de overlast in gebieden met grote problemen toegenomen kan zijn. De conclusie dat overlast in een dergelijke gemeente gemiddeld genomen afgenomen is zegt dan ook niet veel.
Conclusie/ Aanbeveling	Het onderzoek wordt niet meer landelijk uitgevoerd. Daarmee gaat een instrument verloren wat systematisch feitelijke fysieke omstandigheden van de woonomgeving, en de perceptie van overlast samenbrengt en analyseert. Analyse van de kosten wijst uit dat per adres (zelfrapportage, inspectie en analyse) de kosten ongeveer 100 euro bedragen. Dat betekent dat een gemeente voor enkele tienduizenden euro's een krachtig instrument tot zijn beschikking heeft.

Voorbeelden van het instrument⁴⁹

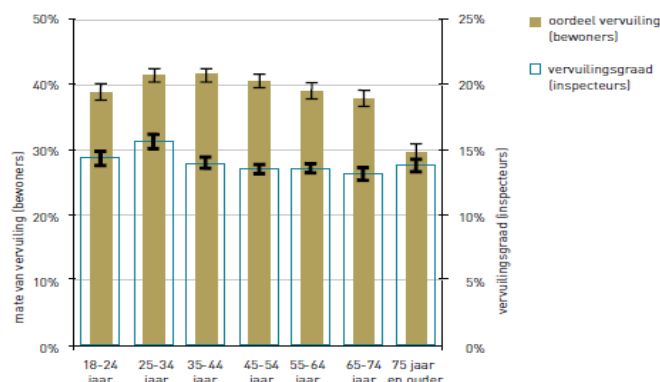
Figuur 5-11

Relatie tussen de constatering van vervuiling door inspecteurs en het oordeel van bewoners, met en zonder correctie voor woningdichtheid



Figuur 5-13

Vervuilingsgraad van de directe woonomgeving volgens inspecteurs en bewoners naar leeftijdsgroep van de bewoners



⁴⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/kwaliteit-van-buurt-en-straat/publicatie-kwaliteit-buurt-en-straat.pdf>

Instrument	Meldingen (via sms)						
Korte omschrijving							
Eind juli 2009 is Amersfoort met een proef gestart waarbij inwoners van de wijk Kruiskamp meldingen over problemen en ergernissen op straat via een sms aan het Meldpunt Woonomgeving kunnen sturen. Deze berichten komen automatisch binnen in het meldsysteem van de gemeente. Zonodig worden de meldingen doorgestuurd naar andere organisaties. De werkdruk voor de medewerkers van het Meldpunt Woonomgeving is licht toegenomen door de registratie en verwerking van de meldingen via sms. De kosten voor de SMS-service bestaan uit de technische applicatie waarmee de sms-berichten worden ontvangen en de kosten van het versturen van een bedank-sms (1950 euro). Dit instrument is geëvalueerd en daar is het volgende uit naar voren gekomen: • Goede, gewenste aanvulling op de bestaande mogelijkheden om te melden • Nieuwe doelgroep melder bereikt • Gunstige kosten/baten-verhouding (simpel technisch middel tegen relatief lage kosten) In de gemeente Eindhoven kunnen bewoners bij het klantencontactcentrum (KCC) zowel telefonisch als per e-mail klachten en meldingen kenbaar maken. De meldingen worden vervolgens geregistreerd.							
Achtergrond	Niet alle informatie over overlast en verloedering bereikt de gemeente						
Doel	Het in kaart brengen van problemen en ergernissen die spelen bij de bewoners, om vervolgens de problemen op te kunnen lossen.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meet-methodologie	Bewoners sturen een sms-bericht over een klacht naar bijvoorbeeld het Meldpunt of bellen/mailen naar het Klantencontactcentrum.						
Benodigde apparatuur en kosten	Registratiesysteem voor de meldingen, technische applicatie voor het ontvangen van de sms-berichten en applicatie voor het automatisch terugsturen van een bedank-sms.						
Betrokken actoren/ partijen	Meldpunt Woonomgeving en Klantencontactcentrum						
Repliceerbaar in	Ja.						

NL	
Afweging	
Voordelen	Meldingen via SMS: • Goede, gewenste aanvulling op de bestaande mogelijkheden om te melden • Nieuwe doelgroep melders bereikt • Gunstige kosten/baten-verhouding (simpel technisch middel tegen relatief lage kosten)
Nadelen	Feitelijke overlast en verloedering worden niet in kaart gebracht, gaat om perceptie.
Conclusie/ Aanbeveling	Een goed instrument voor het verhogen van de betrokkenheid van bewoners, maar gebaseerd op de perceptie van overlast. Geen feitelijke meting van overlast.

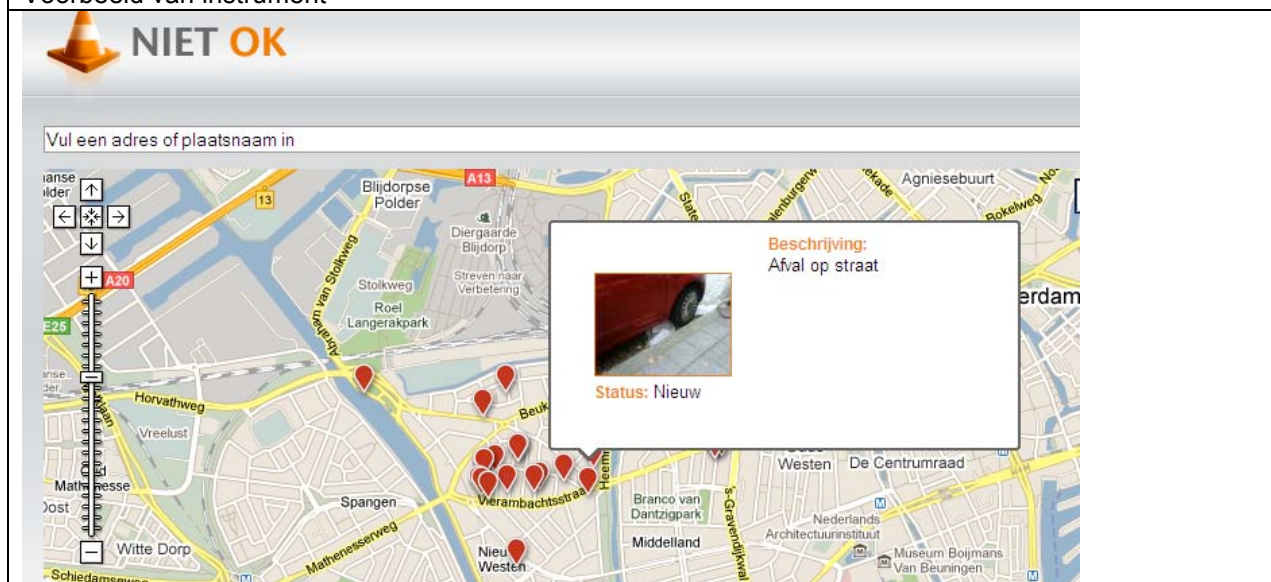
Voorbeeld van het instrument



Instrument		Melden mbv smartphone					
Korte omschrijving In de gemeente Rotterdam lopen momenteel twee pilots waarbij het gebruik van de smartphone wordt ingezet. In de eerste pilot zijn bewoners van Rotterdam uitgerust met een smartphone om de overlast en verloedering die ze tegen komen te fotograferen, naar de gemeente te sturen opdat overlast gemeten kan worden. De overlast en verloedering worden door de bewoners in categorieën ingedeeld die van tevoren door de gemeente bepaald zijn. De bewoners dienen een applicatie in hun smartphone in te stellen om het programma te kunnen gebruiken. De pilot is afgerond en geëvalueerd en momenteel wordt er gekeken hoe deze methode structureel gemaakt kan worden. Er bestaan applicaties van commerciële bedrijven voor de iPhone en andere smartphones, zoals 'Buiten Beter' (http://www.buitenbeter.nl/) en 'Verbeter de buurt' (http://www.verbeterdebuurt.nl/). De meldingen die worden gedaan via deze applicaties komen echter niet altijd binnen bij de gemeente. Verschillende gemeenten (Eindhoven, Haarlem, Tilburg, Zeewolde) handelen actief naar aanleiding van meldingen van Buiten Beter. De tweede pilot is gericht op uitvoerders. In deze pilot krijgen uitvoerders een iPhone mee waarmee ze kunnen fotograferen wat ze zien op straat. Zowel overlast als verloedering worden geobserveerd en gefotografeerd. De uitvoerders werken aan de hand van een formulier waar standaardbeschrijvingen op staan. Het werken met de standaardbeschrijvingen en het maken van foto's zorgt voor objectivering van overlast en verloedering. Deze pilot loopt momenteel nog. Uiteindelijk is het de bedoeling dat alle bewoners die een smartphone hebben meldingen kunnen doen. Het vergt een aantal aanpassingen bij de gemeente om het systeem breed beschikbaar te stellen.							
Achtergrond	Bewoners zien overlast en verloedering, maar de gemeente weet het niet altijd.						
Doel	Het in beeld brengen van overlast en verloedering zodat de gemeente sneller kan reageren.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	Het systeem is vrij eenvoudig. De inwoner/uitvoerder maakt met de smartphone een foto van bijvoorbeeld een kapotte prullenbak of een losliggende stoeptegel en stuurt hem door naar Niet OK!, waarna de melding in het Meldingen Systeem Buitenruimte wordt opgenomen. De foto bevat 'geotag-informatie', wat betekent dat aan de foto een lengte- en breedtegraad is gekoppeld, om de plaats van de melding nauwkeurig te bepalen. Op basis de resultaten wordt onderzocht of 'Niet OK' ook in andere delen van de stad toegepast kan worden.						
Benodigde apparatuur en	Smartphones en een applicatie voor de smartphones. Daarnaast een formulier waarin de standaardbeschrijvingen opgenomen zijn, kan eventueel ook in de applicatie opgenomen						

kosten	worden.
Betrokken actoren/ partijen	Uitvoerders van de gemeente en burgers
Repliceerbaar in NL	Ja. De gemeenten Rotterdam en Eindhoven hebben er al ervaring mee.
Afweging	
Voordelen	• Het systeem kan helpen om klachten beter en sneller te registreren en op te lossen. • Het systeem richt zich op fysieke verschijnselen, daar je van de overlast en verloedering foto's maakt. • Je maakt gebruik van bestaande apparatuur. • Je betreft burgers/bewoners bij het meten/aangeven van overlast en verloedering. Een open communicatie tussen de gemeente en bewoners werkt positief. Bewoners willen gehoord worden. • Voor de melder is het bovendien handig dat hij zijn melding via de website www.nietok.nl zelf kan terugzien en de status ervan kan volgen.
Nadelen	• Niet iedereen heeft de beschikking over een smartphone en dit betekent dat enkel een deel van de bewoners kan melden via dit systeem. In de pilot zijn de bewoners uitgerust met een smartphone. Het is echter erg kostbaar om alle bewoners van een gemeente uit te rusten met een smartphone. • Er zijn tenminste drie verschillende platforms voor deze meldingen, wat de transparantie niet ten goede komt. • Het is een reactief instrument, niet duidelijk is of en hoe in de tijd analyses van de resultaten kunnen worden gemaakt.
Conclusie/ Aanbeveling	Het melden van overlast en verloedering door middel van een daarvoor ontwikkelde applicatie voor de smartphones is een goede en innovatieve aanvulling op de bestaande meldsystemen voor overlast en verloedering. Maar dit type meldingen richt zich op fysieke overlast en verloedering en niet voor andere vormen van overlast van verloedering.

Voorbeeld van instrument⁵⁰



⁵⁰ <http://www.nietok.nl/>

Instrument	Kwaliteitinstrument Utrecht						
Korte omschrijving							
De gemeente Utrecht hanteert sinds 2003 voor het monitoren van verloedering het Kwaliteitsinstrument voor onderhoud van de openbare ruimte. Het Kwaliteitsinstrument geeft inzicht in de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte. Het maakt kwaliteit objectief meetbaar en bespreekbaar. Daarbij wordt het schoonniveau van de straat beoordeeld door stadswerken. Het is een periodieke quickscan waarbij zwerfvuil wordt bijgehouden. Hieruit komt een score op een schaal van 0-10. De doelstelling voor de stad is een 6.							
Achtergrond	Inzichtelijk maken van de staat van de openbare ruimte						
Doel	Het monitoren van verloedering in de openbare ruimte						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing <i>Zowel personele inzet als overige kosten</i>	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meet-methodologie	- Stadswerken beoordeelt aan de hand van een schouwformulier - met daarin matlatten met kwaliteitsomschrijvingen van onderhoud (met tekst en foto's) van de belangrijkste objecten in en van de openbare ruimte – de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte. - Voor het vastleggen van de verschillende niveaus van onderhoud maakt het te ontwikkelen 'Kwaliteitsinstrument Openbare Ruimte' gebruik van zogenaamde matlatten. Dat zijn oplopende reeksen van fotobeelden, die een niveau van onderhoud van een bepaald object (bijvoorbeeld asfaltverharding, straatmeubilair, bomen) beschrijven. Er zijn 40 matlatten. Iedere matlat is onderbouwd met maatregelen waarvan de kosten met gebruikmaking van harde normbedragen zijn berekend.						
Benodigde apparatuur en kosten	Het instrument bestaat uit de volgende onderdelen: - Schouwplanning waarin het jaarschema omschreven staat; - Matlatten met kwaliteitsomschrijvingen van onderhoud (met tekst en foto's) van de belangrijkste objecten in en van de openbare ruimte; - Ongeveer 500 vaste meetvakken verdeeld over 10 wijken en ingedeeld in 9 functionele gebieden; - Schouwmethode om de situatie in de praktijk te kunnen meten en rapporteren; - Rapportagevormen.						

Betroken actoren/ partijen	Stadswerken
Repliceerbaar in NL	Ja.
Afweging	
Voordelen	De kwaliteit van onderhoud wordt objectief meetbaar en bespreekbaar gemaakt.
Nadelen	De kwaliteit van onderhoud wordt beoordeeld door stadswerken, maar stadswerken is tevens de organisatie die de stad moet schoonhouden. De slager keurt dus in zeker zin zijn eigen vlees. De schouw wordt echter uitgevoerd door opzichters en dit zijn ook de mensen binnen de organisatie waarbij de klachten over verloedering terecht komen, hierdoor kan mogelijk de focus op de plekken komen waar de perceptie van overlast het hoogste is.
Conclusie/ Aanbeveling	De aanpak lijkt op die van het Beeldbestek en Productnormering Schoon Heel Veilig: aan de hand van objectieve criteria 'scoren' van de staat van de openbare ruimte. Goed en objectiveerbaar instrument, dat beperkt wordt toegepast.

Voorbeeld van het instrument

	Hoofdwegennet	Binnenstad	Buitengebied	Woongebied	Uniek Groen	Uniek Grijs	Bedrijven
Verhardingen							
Bruggen c.a.							
Schoon							
Openbare Verlichting							
Verkeersmaatregelen en straatmeubilair							
Groenvoorzieningen							
Speelplaatsen							N.v.t.
				Vijf en minder			
				Zes			
				Zeven			

Instrument		Geluidsmeter Woonoverlast					
Korte omschrijving In de gemeente Rotterdam wordt sinds het voorjaar van 2010 het instrument Geluidsmeter Woonoverlast gehanteerd. Wanneer meldingen en klachten binnen komen over geluidsoverlast worden deze objectief gemaakt door middel van een geluidsmeting. Bij de geluidsmeter gaat het om de meting van geluiden veroorzaakt door de burens. De geluidsmeter kan worden ingezet om objectief vast te stellen of er sprake is van structurele geluidsoverlast door de burens. De geluidsmeter wordt niet bij elke melding onmiddellijk ingezet. Er moet sprake zijn van structurele geluidsoverlast en bovendien moeten er al pogingen zijn ondernomen om met de overlastgever in gesprek te gaan en te praten over het stoppen van de overlast. De geluidsmeter kan meer duidelijkheid geven over de mate van de geluidsoverlast. Er zijn er normen/grenzen voor wat acceptabel is aan geluid. http://www.rotterdam.nl/veel_gestelde_vragen_en_antwoorden_geluidsmeter en http://www.rotterdam.nl/herriemetermoetgeluidsoverlastbijburenaantonen							
Achtergrond	Behoeftte aan het kunnen vaststellen van de ernst van geluidsoverlast						
Doel	Achterhalen wat het feitelijke niveau van geluidsoverlast is.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Geluid	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing <i>Zowel personele inzet als overige kosten</i>	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	Aan de hand van een geluidsmeter wordt geluidsoverlast gemeten.						
Benodigde apparatuur en kosten	Apparatuur om geluid te meten.						
Betrokken actoren/ partijen	Gemeente Rotterdam						
Repliceerbaar in NL	Ja.						
Afweging							
Voordelen	Geluidsoverlast wordt objectief gemaakt						
Nadelen	Wordt reactief ingezet en is dus niet geschikt om trends/ontwikkelingen te signaleren of om uitspraken te doen over de omvang van het fenomeen geluidsoverlast						
Conclusie/ Aanbeveling	Nuttig instrument om een hinderlijke vorm van overlast te objectiveren die gebaseerd is op perceptie.						

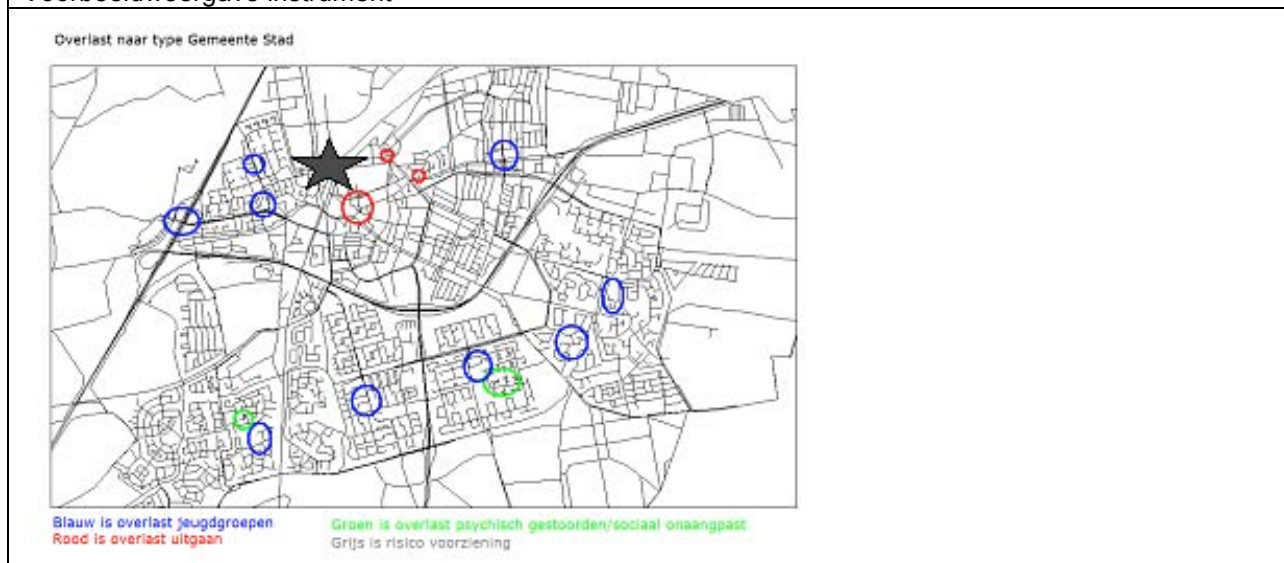
Instrument	Gebieds-/Wijkscan criminaliteit en overlast						
Korte omschrijving							
Om veiligheidsproblemen in gemeenten, en in buurten en wijken, effectief aan te kunnen pakken moeten ze eerst goed in kaart worden gebracht. Daartoe is de 'Gebiedscan Criminaliteit & Overlast' ontwikkeld. De kern daarvan bestaat uit het systematisch bijeenbrengen van beschikbare kennis en informatie over de criminaliteit en overlast in wijken, buurten of oude dorpskernen. Daarbij wordt de straatkennis van politiemensen (wijkagenten) maar ook van bijvoorbeeld wijkbewoners, winkeliers, gemeentelijke diensten en woningcorporaties, gekoppeld aan geregistreeerde (politie)gegevens over aangiftes en meldingen van delicten. Zo ontstaat een goed en onderbouwd beeld van belangrijke problemen, probleemlocaties ('hot spots') en probleemgroepen ('hot groups'). Op basis hiervan kunnen in nauwe samenspraak tussen gemeente, politie en justitie, de juiste prioriteiten worden gesteld en een effectieve, integrale aanpak worden ontwikkeld. Eind 2011 moeten alle korpsen werken met de Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast.							
Achtergrond	Behoeftte aan een eenduidige wijze van het bij elkaar brengen van kennis over buurtproblemen. Uit een globale landelijke inventarisatie in de politiekorpsen die vooraf ging aan de ontwikkeling van deze nieuwe methodiek, bleek dat binnen elk korps, of daarbinnen district of wijkteam, wel iets toegepast werd wat leek op een 'wijkveiligheidsscan' of 'criminaliteitsbeeld'. Alleen deed elk korps, en vaak zelfs daarbinnen elke eenheid, dat weer op zijn eigen manier. De laatste jaren is er binnen de Politieacademie een stroming op gang gekomen die zoekt naar een methodiek waarbij veiligheid in beeld kan worden gebracht op lokaal niveau. Met lokale partners, en van onderaf. Binnen het programma Politie & Wetenschap is gewerkt aan een nieuwe methodiek waarbij politieteams op efficiënte en systematische wijze, én in samenspraak met relevante partners in de wijk, de belangrijkste thema's rondom criminaliteit en overlast op wijk- en buurtniveau in beeld brengen.						
Doel	De problematiek in de buurten en wijken inzichtelijk maken. De methode wil een koppeling leggen tussen straatkennis en systeemkennis. Daarnaast moet het bijdragen aan een hogere betrokkenheid van bewoners en wijkorganisaties bij overlastthema's.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk			Perceptie		Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Geluid	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk / gebied	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meet-	De Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast is een gestandaardiseerde methodiek waarmee						

methodologie	politieteams, in samenspraak met relevante partners in de wijk, de belangrijkste thema's rondom criminaliteit en overlast op wijk- of buurtniveau op systematische wijze in beeld brengen. Dat gebeurt met gebruikmaking van 'systeemkennis', cijfers over geregistreerde criminaliteit en overlast, welke wordt gekoppeld aan 'straatkennis': ervaringen en inzichten van het politieteam en bewoners, winkeliers, (jeugd)hulpverlening, woningcorporaties e.d. Met deze gezamenlijke kennis en inzichten kan het verhaal achter de (politie)cijfers worden verteld. De toepassing van de 'gebiedscan' verloopt in drie vaste, opeenvolgende stappen. In drie bijeenkomsten brengen politieteams, mede in samenwerking met gemeentelijke partners, de belangrijkste prioriteiten op het gebied van criminaliteit en overlast (tot op wijkniveau) in beeld. Vervolgens worden de daaraan gekoppelde belangrijkste dader- of risicogroepen in wijk, buurt of gemeente in kaart gebracht. Tijdens de eerste bijeenkomst trachten de betrokkenen zicht te krijgen om de ontwikkeling in tijd en op locaties van allerlei vormen van criminaliteit. Voorafgaand aan de eerste bijeenkomst wordt door de informatieanalist een overzicht van de misdrijven en incidenten gemaakt. Het resultaat is een overzicht van misdrijven en incidenten gedurende meerdere jaren. Tijdens de tweede bijeenkomst staat het thema overlast centraal/ doel is om eerst de overlast qua vormen, achtergrond en locaties in beeld te brengen. Vervolgens wordt ingegaan op overlastgroepen en locaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen overlastlocaties: • Overlast door rondhangende jeugdgroepen; • Overlast door uitgaansjeugd; • Overlast door concentraties sociaal zwakkere gezinnen/ personen, psychisch gestoorden, asociale gezinnen; • Overlast door risicovoorzieningen, zoals opvang voor daklozen, asielzoekerscentra, ontmoetingslocatie voor voetbalsupporters. Het resultaat is een hotspot kaart van enkele locaties in de gemeente waar overlast het meeste wordt waargenomen. Bij de laatste bijeenkomst staan dader- en risicogroepen centraal: jeugdgroepen, individuen die andere groepen die aandacht behoeven, bijvoorbeeld omdat ze aanleiding zijn voor voortdurende meldingen van burgers van overlast. Het resultaat van deze laatste bijeenkomst is een overzicht van notoire overlastveroorzakers. Het eindresultaat is een goed gedocumenteerd en onderbouwd wijkbeeld dat overzicht en inzicht combineert op een wijze die zowel het lokaal bestuur als de eigen politieorganisatie in staat stellen te prioriteren en probleem- en resultaatgericht te sturen.
Benodigde apparatuur en kosten	Bestaande politiesystemen waarmee de gebiedsscan uitgevoerd kan worden.
Betrokken actoren/ partijen	Politie, bewoners, winkeliers, jeugd- en jongerenwerk. Alle wijkbureaus maken een eigen scan.
Repliceerbaar in NL	Ja.
Afweging	
Voordelen	• De belangrijkste problematiek en probleemgebieden worden in kaart gebracht. • Deze methode geeft invulling aan concrete activiteiten bij het gebiedsgebonden werken • Deze methode geeft input voor jaarlijkse rapportages
Nadelen	• Focus ligt vaak niet op overlast, maar op specifieke vormen van criminaliteit, zoals geweldscriminaliteit / huiselijk geweld. Overlast kan als specifiek aandachtspunt uit beeld raken. • Dit meetinstrument is niet zuiver feitelijk, er wordt immers gewerkt met meldingen van burgers en de inzichten van professionals • De wijkscan wordt slechts deels cijfermatig onderbouwd. Dat maakt het lastig om het te gebruiken om de uitkomsten te vergelijken met andere gebieden
Conclusie/ Aanbeveling	• Door standaardisatie nuttige basis voor analyse • Veredeling van subjectieve gegevens (aangiften/meldingen) met opvattingen van

professionals

- Deze methode is een vrij monodisciplinaire benadering van het meten van overlast op basis van politieregistraties. Pas in een laat stadium wordt ontbrekende informatie gehaald bij andere partijen. De registraties zijn niet volledig, en niet geheel feitelijk, omdat ze deels op basis van overlastmeldingen (perceptie) tot stand komen. Het overlastbeeld dat met deze methode gevonden wordt is wel indicatief voor overlastlocaties, maar niet volledig in het identificeren van verschillende vormen van sociale en fysieke overlast. Een combinatie met straatkennis maakt dat de resultaten van de scan relatief betrouwbaar en bruikbaar zijn om overlastlocaties vast te stellen.

Voorbeeldweergave instrument⁵¹



⁵¹ <http://www.politieacademie.nl/SiteCollectionDocuments/wijkscanCriminaliteitOverlastlectorendag2008handou.ppt>

Instrument	Gebiedspanel						
Korte omschrijving							
In Utrecht worden sinds 2009 gebiedspanels ingezet om de jeugdoverlast in kaart te brengen. De gebiedspanels bestaan uit een selectie van buurtgebruikers die al dan niet in een professionele hoedanigheid zicht hebben op de overlast. Er worden mensen voor het panel geselecteerd waarvan verwacht wordt dat ze zicht hebben op overlast. Door middel van de gebiedspanels is het mogelijk om op basis van een interactieve kaart inzichtelijk te maken waar op welke momenten overlast plaatsvindt en waar deze overlast uit bestaat. De gebiedspanels brengen periodieke actuele informatie in over vastgestelde vormen van overlast binnen een afgebakend geografisch gebied. Nadat het panel de vragenlijsten heeft ingevuld kan de interactieve gebiedskaart door gebruikers worden geraadpleegd. De kaart bevat een menu waarin de gebruiker kan aanvinken welke informatie hij zichtbaar wil hebben. Zo kan per type overlast gekeken worden naar de locaties waar deze voorkomt. Één van de belangrijke doelstellingen van de gemeente Utrecht, de Politie en het Openbaar Ministerie is het terugdringen van jongerenoverlast. Tot op heden wordt de overlast gemeten met behulp van het aantal door de politie geregistreerde meldingen, het aantal jeugdige verdachten en inwonersenquêtes. De politiegegevens geven in de praktijk echter een onvoldoende betrouwbaar beeld van de omvang van de jongerenoverlast in een buurt. Daarnaast sluit de frequentie waarmee de Inwonersenquête wordt afgenomen niet aan bij het gewenste gebruik ervan.							
Achtergrond	In aanvulling op o.a. de shortlistmethodiek bestond behoefte aan een meer dynamisch instrument waarmee de ontwikkeling van jongerenoverlast systematisch in beeld kan worden gebracht, zodat trends en ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd en gevolgd.						
Doel	Gebiedspanels hebben tot doel de ontwikkelingen te meten rondom jeugdoverlast.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk/Gebied	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	Tijdens de metingen vullen de panels een digitale vragenlijst in via een speciale website. In totaal worden er aan 45 mensen in 5 gebieden (dus 45*5) elke 2 maanden een enquête toegestuurd. Per gebied zijn in ieder geval 15 professionals (waaronder wijkagenten), 15 bewoners en 15 professionele bewoners (zoals mensen uit de wijkraad en de ondernemersvereniging) betrokken. De kern van de vragenlijst bestaat uit een						

	digitale plattegrond waarin met stippen de plekken aangegeven worden waar in de voorgaande periode sprake was van overlast en welke vorm van overlast. Vervolgens wordt per aangegeven locatie extra informatie opgevraagd, zoals de kenmerken van de locatie en de hevigheid van de overlast. Verder worden er ook vragen gesteld over de ontwikkeling rond overlast in de wijk, over de zichtbaarheid van beleidsinspanningen en over suggesties ter verbetering van de geconstateerde overlast.
Benodigde apparatuur en kosten	Voor de panels zijn maximaal 60 panelleden nodig. Voor de panelleden neemt het panel niet meer dan 15 minuten in de twee maanden in.
Betrokken actoren/partijen	Buurtgebruikers
Repliceerbaar in NL	Ja.
Afweging	
Voordelen	• Zeer geschikt instrument om samen met bewoners ontwikkelingen in de tijd in kaart te brengen.
Nadelen	• Het instrument is duur, doordat het veel tijd kost om de deelnemers actief te houden en respons te verkrijgen. • De deelnemers weten van een beperkt gebied wat zich aan jongerenoverlast voordoet, maar niet van heel Utrecht.
Conclusie/Aanbeveling	De methode is gebouwd op de perceptie van jeugdoverlast, en is daarmee geen feitelijk meetinstrument. Het is een illusie dat alle feitelijkheden worden waargenomen. Wel komen de meest relevante feiten aan het licht.

Instrument	Drugs in Kleur						
Korte omschrijving							
De kleurnormering 'Drugs in kleur' is een instrument dat in Rotterdam wordt ingezet om te bepalen wat de situatie in de straat is ten aanzien van drugsoverlast en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers. Het gaat niet om een bepaald moment in de maand, maar om meerdere malen per maand en op vier verschillende momenten per dag. Bewoners lopen door de wijk en geven op een kaart in vijf verschillende kleuren de eventuele aanwezigheid van sporen van drugsgebruik aan. Zo komen alle overlastplekken van een wijk in beeld en kunnen afspraken over de aanpak worden gemaakt. Het gaat hierbij zowel om personen (aanwezigheid van verslaafden, bedelaars of dealers) als om 'stille getuigen' (lege flesjes, spuiten etc.). Het verschil met de ook in Rotterdam gebruikte productnormering is dat dit instrument niet op één moment per kwartaal wordt toegepast, maar meerdere malen per maand en op drie verschillende momenten van de dag: 's morgens, 's middags en 's avonds. Op die manier ontstaat een goed overzicht van de drugsoverlast in straten en buurten en de overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers. Drugs in Kleur is in 2004 in het Oude Westen in Rotterdam ontwikkeld maar wordt intussen op een groot aantal plaatsen in de stad toegepast. De frequentie varieert van één keer per week tot één keer per maand, afhankelijk van de problematiek. http://www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/Cahiers/Cahier13.pdf							
Achtergrond	In het Oude Westen van Rotterdam ontstond de behoefte aan een eenduidig instrument om grip te krijgen op de drugsoverlast in de wijk.						
Doel	Het bepalen van de situatie in de straat ten aanzien van drugsoverlast en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	Bewoners lopen door de wijk en geven op een kaart in vijf verschillende kleuren de eventuele aanwezigheid of sporen van drugsgebruik aan. Zo komen alle overlastplekken van een wijk in beeld en kunnen afspraken over de aanpak worden gemaakt. Het gaat hierbij zowel om personen (aanwezigheid van verslaafden, bedelaars of dealers) als om 'stille getuigen' (lege flesjes, spuiten etc.).						
Benodigde apparatuur en kosten	Kleurenkaart, pennen.						
Betrokken actoren/	Burgers, politie, gemeente, instanties						

partijen	
Repliceerbaar in NL	Ja.
Afweging	
Voordelen	• Feitelijke verschijnselen rondom drugsoverlast en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers worden in kaart gebracht. • Participatie burgers wordt verhoogd. Uit ervaring blijkt dat de koppeling van objectieve en subjectieve aanpak leidt tot tevredenheid bij burgers en een afname van onveiligheidsgevoelens
Nadelen	• Richt zich op gebieden waar al een diagnose van drugsoverlast is gesteld: het is een instrument dat verfijnt, geen instrument dat de oorspronkelijke diagnose stelt • Lastig om de motivatie op langere termijn van betrokkenen vast te houden: drugsoverlast is een hardnekkig probleem
Conclusie/ Aanbeveling	Met 'drugs in kleur' kan min of meer feitelijke overlast in kaart worden gebracht. Extra voordeel is dat burgers zich meer betrokken gaan voelen. In die zin is het een goed instrument. Wel is het vooral geschikt als er al overlast is signaleerd. Dat betekent dat de metingen niet zuiver feitelijk zijn, er is immers al geoordeeld dat er sprake is van een overlastsituatie.

[illegible]

'Stille getuigen'

Totaal beeld

Straatbeeld met forse verstoringen zoals:

- openlijk gebruik van drugs
- verslaafden die gillen en ruziën maken
- overnachten van verslaafden/zwervers in portieken en gangen
- agressieve benadering door bedelaars
- aanwezigheid van dealers die niet al te openlijk handel drijven.

Er zijn duidelijk stille getuigen aanwezig zoals:

- gebruikersartikelen (spuiten en zilverpapier)
- glas van autoruiten, sloten en resten van gestolen fietsen
- uitwerpselen en urine-plekken in portieken
- lege blikjes of flesjes
- leeggehaalde vuilnisbak
- opengescheurde vuilniszakken
- matrassen, dekens en dozen.

Straatbeeld wordt ernstig beïnvloed door de overlast. Het publiek voelt zich gehinderd en onveilig door de overlast en begeeft zich minder gemakkelijk op straat. De plek wordt door kinderen en ouderen zoveel mogelijk gemeden.

Instrument	Beke shortlistmethodiek groepsaanpak						
Korte omschrijving							
De Beke shortlistmethodiek groepsaanpak is een instrument waarmee de overlast rondom jongerengroepen in kaart wordt gebracht. Het verrichten van meerdere metingen brengt met zich mee dat ook naar de ontwikkeling van de groepen gekeken kan worden. Het stappenplan is beschreven in het rapport <i>Jeugdgroepen in Beeld</i> uit 2004⁵² en sindsdien verder ontwikkeld en toegepast. De problematische jeugdgroepen worden op basis van standaardvragen met betrekking tot de groep, de plek en de individuen in kaart gebracht door de buurtregisseur. Aan de hand van de informatie wordt aan de groep een kwalificatie gegeven, te weten hinderlijk, overlastgevend en crimineel. Overlastgevende groepen die op basis van organisatie en hiërarchie hoog scoren worden aangeduid als straatbendes. Voor criminele groepen geldt dan jeugdbendes. Aan de hand van de shortlist worden vervolgens door de Subdriehoek (stadsdeelvoorzitter, districtchef politie en hoofdofficier van justitie) groepen geprioriteerd. Met de shortlist wordt informatie verzameld over onder andere: • Locatie(s) waar de groep zich doorgaans ophoudt; • Samenstelling van de groep (omvang, etniciteit, leeftijdsspanne); • Dagelijkse bezigheden van de groepsleden (school- en arbeidsmarktparticipatie, spijbelgedrag); • Riskante gewoonten (drank- en druggebruik, justitiecontacten); • Recent delictgedrag (lichte en zware vormen van criminaliteit). De shortlistmethodiek groepsaanpak kan uitgevoerd worden door wijkagenten, maar er kunnen ook meerdere partners bij betrokken zijn, zoals de gemeente, de politie en woningbouwverenigingen. http://www.beke.nl/samenvattingen_abstracts/in_het_kort_jeugdgroepen_in_beeld?term=shortlist&p							
Achtergrond	Om goed zicht te hebben op de jeugdgroepen in de politieregio's is de shortlistmethodiek groepsaanpak ontwikkeld. De methodiek geeft de politie systematisch inzicht in de jeugdgroepen die zij signaleert. De methodiek stelt de politie in staat haar lokale bestuurlijke partners, de gemeente en het Openbaar Ministerie, een helder beeld te geven. Zo kan gezamenlijk een plan van aanpak voor geprioriteerde problematische groepen opgesteld, vastgesteld en uitgevoerd worden.						
Doel	De wens om problematische jeugdgroepen en de overlast rondom deze groepen in beeld te krijgen.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	

⁵² Ferwerda en Kloosterman 2004

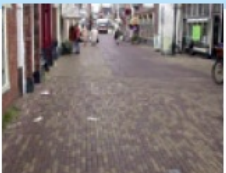
inzet als overige kosten				
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch	Enkele	Meerdere personen / één organisatie	Meerdere organisaties / burgers
Verdere toelichting				
Meetmethodologie	De problematische jeugdgroepen worden op basis van standaardvragen met betrekking tot de groep, de plek en de individuen in kaart gebracht door de buurtregisseur. Aan de hand van de informatie wordt aan de groep een kwalificatie gegeven, te weten hinderlijk, overlastgevend en crimineel. Aan de hand van de shortlist wordt vervolgens door de Subdriehoek (stadsdeelvoorzitter, districtchef politie en hoofdofficier van justitie) groepen geprioriteerd. Met de shortlist wordt informatie verzameld over onder andere: • Locatie(s) waar de groep zich doorgaans ophoudt; • Samenstelling van de groep (omvang, etniciteit, leeftijdsspanne); • Dagelijkse bezigheden van de groepsleden (school- en arbeidsmarktparticipatie, spijbelgedrag); • Riskante gewoonten (drank- en druggebruik, justitiecontacten); • Recent delictgedrag (lichte en zware vormen van criminaliteit).			
Benodigde apparatuur en kosten	Toepassing van de shortlistmethodiek is niet heel kostbaar, mits de juiste informatie beschikbaar is. Vervolgens is toepassing van de methodiek niet heel kostbaar en/of tijdrovend.			
Betrokken actoren/ partijen	De shortlistmethodiek groepsaankpak kan uitgevoerd worden door wijkagenten, maar er kunnen ook meerdere partners betrokken bij zijn, zoals de gemeente, de politie en woningbouwverenigingen.			
Repliceerbaar in NL	Ja.			
Afweging				
Voordelen	• Een voordeel van de shortlistmethodiek groepsaankpak is dat het een goed beeld geeft van de groepen jongeren die voor overlast zorgen en de basis vormt voor een systematische aanpak in afstemming met alle partners. • Doordat de systematiek eenduidig wordt toegepast, zijn de resultaten tussen de regio's vergelijkbaar en is het eenvoudig om een landelijk beeld te vormen over een langere tijd⁵³			
Nadelen	• De gebruikte informatie is niet altijd feitelijk: justitiecontacten en delictgedrag (d.w.z. registratie op basis van aangiftes/meldingen) vormen een belangrijke component • De jeugdgroep staat centraal op basis van de overlast die wordt veroorzaakt, maar het is niet de overlast op zichzelf die centraal staat en gemeten wordt			
Conclusie/ Aanbeveling	De shortlistmethodiek groepsaankpak is een algemeen geaccepteerde en bruikbare manier om jeugdgroepen in beeld te brengen. Het is een instrument waar alle politiekorpsen mee vertrouwd zijn en die dus eenvoudig kan worden toegepast. Het is een instrument dat deels de perceptie van overlast en deels de overlast feitelijk meet.			

⁵³ <http://www.beke.nl/doc/publicaties/2010/Problematische%20Jeugdgroepen%20in%20Nederland%20-%202009.pdf>

Instrument	Beeldbestek / Beeldkwaliteitschouw								
Korte omschrijving									
In veel gemeenten wordt de openbare ruimte geschouwd. Deze schouwen staan onder verschillende namen bekend omdat ze verschillende doelen dienen. Een voorbeeld is het beeldbestek. Dit is een vorm van prestatiemeting in de relatie met een aannemer. De essentie van een beeldbestek is dat: • iedereen (bestuur, beheerders, bewoners, aannemers) op de hoogte is van de gewenste kwaliteit; • kwaliteit meetbaar wordt door middel van normen; • niet het onderhoud, maar het onderhoudsresultaat het onderwerp van de overeenkomst is. Een belangrijk onderdeel van een beeldbestek is een kwaliteitscatalogus met daarin de toetsingscriteria betreffende groenonderhoud. Een schaalbalk geeft de vijf kwaliteitsniveaus met een foto en beschrijving aan. Vanuit de CROW-kwaliteitscatalogus (www.crow.nl) kunnen schaalbalken van toepassing worden verklaard. In een aantal gemeenten wordt het schouwen met een beeldbestek uitgebreid met verschillende overlastkenmerken, in andere gemeenten wordt alleen gekeken naar groenvoorziening. De 'Kwaliteitscatalogus openbare ruimte' biedt een landelijke standaard voor onderhoudsniveaus van de openbare ruimte. De kwaliteitscatalogus kan op beleidsniveau gebruikt worden om ambities te formuleren en te monitoren. Op uitvoeringsniveau kunnen met de kwaliteitscatalogus opdrachten worden geformuleerd voor opdrachtnemers. Deze kwaliteitscatalogus bestaat uit 202 schaalbalken. Elke schaalbalk beschrijft een kwaliteitscriterium dat van toepassing is op een object. Een schaalbalk heeft vijf niveaus, variërend van zeer goed (A+) tot laag (D). Elk niveau is voorzien van een bijpassende foto, een beschrijving en een of meer prestatie-eisen.									
'Beeldbestek'									
In Den Haag en andere gemeenten wordt sinds 2006 het reinheidsniveau van de straat gemeten. Door een functionaris van de milieuafdeling, stadsbeheer, wordt steekproefsgewijs het reinheidsniveau gemeten.									
'Beeldkwaliteitschouw'									
Vanaf 2005 wordt in Den Bosch ieder kwartaal een kwaliteitsmeting uitgevoerd. Het is "<i>een methodiek die de stad onderverdeelt in deelgebieden en de technische- en vervuilingstaat van de buitenruimte waardeert</i>". De meting wordt op 168 locaties in de stad verricht. Er wordt gebruik gemaakt van een beeldkwaliteitcatalogus en een schouwformulier. Met behulp van dit formulier worden 20 elementen in de buitenruimte beoordeeld op de technische- en vervuilingstaat. Per element kan een niveau aangegeven worden, van 1 (perfect, niets op aan te merken) tot 4 (te laag, onacceptabel onderhoud). Verder krijgt de vervuilingvorm een omschrijving van het type vervuiling op de schouwlocatie. De 20 elementen waarover de schouw wordt uitgevoerd zijn: algemeen, heesters, bosplantsoen, gazon, ruwglasberm, bomen, hagen, wisselperken/vaste planten, speeltoestellen, meubilair, afvalbakken, geleidende elementen, hondentoiletten, waterlopen, verkeersmeubilair/-borden, verkeersinstallaties, markeringen, openbare verlichting, elementenverharding, afvalverharding.									
Achtergrond	De staat van de technische- en vervuilingstaat van de buitenruimte in kaart brengen.								
Doel	Zicht krijgen of de normen zoals afgesproken met aannemers, worden gehaald.								
Analyse									
Type meting	Feitelijk			Perceptie			Gemengd		
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren		Drugs	Zwervers/ Drank		Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding		Hondenpoep		Zwerfvuil		Vernieling straat-meubilair	Breed
Gericht op gebied	Hot Spot			Straat/buurt		Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassings-gebied in Nederland	Incidenteel			Een enkele regio/stad		Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast			Regelmatig wekelijks / maandelijks		Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig			Normaal		Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van	Verwaarloosbaar			Laag		Gemiddeld		Hoog	

toepassing <i>Zowel personele inzet als overige kosten</i>				
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch	Enkele	Meerdere personen / één organisatie	Meerdere organisaties / burgers
Verdere toelichting				
Meetmethodologie	Er wordt gebruik gemaakt van een beeldkwaliteitcatalogus en een schouwformulier. Met behulp van dit formulier worden 20 elementen in de buitenruimte beoordeeld op de technische- en vervuilingsstaat. Per element kan een niveau aangegeven worden, van 1 (perfect, niets op aan te merken) tot 4 (te laag, onacceptabel onderhoud). Verder krijgt de vervuilingvorm een omschrijving van het type vervuiling op de schouwlocatie.			
Benodigde apparatuur en kosten	Beeldkwaliteitcatalogus en een schouwformulier			
Betrokken actoren/ partijen	Aannemers van onderhoudswerkzaamheden, gemeentelijke groenbeheerders			
Repliceerbaar in NL	Ja. Ook te vergelijken met bijvoorbeeld het instrument 'Productnormering Schoon en Heel' van de gemeente Rotterdam.			
Afweging				
Voordelen	De feitelijke technische- en vervuilingsstaat van de straat wordt in kaart gebracht.			
Nadelen	Is veelal belegd bij andere onderdelen van de gemeente dan de andere verantwoordelijkheden voor overlast			
Conclusie/ Aanbeveling	Wanneer de informatie wordt geïntegreerd in andere overlastmetingen, ontstaat een bruikbaar instrument.			

Voorbeeld van een schaalbalk⁵⁴

Verharding-zwerfafval grof				
RAW-hoofdcodes 70.70.02/70.70.52				
				
Er ligt geen grof zwerfafval.	Er ligt weinig grof zwerfafval.	Er ligt redelijk veel grof zwerfafval.	Er ligt veel grof zwerfafval.	Er ligt zeer veel grof zwerfafval.
grof zwerfafval (> 10 cm) 0 stuks per 100 m ²	grof zwerfafval (> 10 cm) ≤ 3 stuks per 100 m ²	grof zwerfafval (> 10 cm) ≤ 10 stuks per 100 m ²	grof zwerfafval (> 10 cm) ≤ 25 stuks per 100 m ²	grof zwerfafval (> 10 cm) > 25 stuks per 100 m ²

⁵⁴ <http://www.crow.nl/PreviewDocument.ashx?code=288>

Instrument		Impulsprogramma Zwerfafval						
Korte omschrijving In het voorjaar van 2007 bundelden overheid en bedrijfsleven de krachten tegen het groeiende zwerfafvalprobleem in het Impulsprogramma zwerfafval 2007-2009. Het programma richt zich op preventie en innovatie, handhaving en opruiming rond het thema zwerfafval. Op de website van Nederland Schoon krijgen onder meer gemeenten methoden aangereikt om het zwerfafval in kaart te brengen en er ook daadwerkelijk iets aan te doen. Gemeenten kunnen via de website informatie downloaden die hen kan helpen om zwerfafval in kaart te brengen en te monitoren. Een hulpmiddel is de factsheet 'Werkwijze meten in het veld'. Daarop staat nauwkeurig uitgelegd op welke wijze men zwerfafval het beste in kaart kan brengen. Er zijn verschillende categorieën benoemd die moeten worden gecheckt. http://www.gemeenteschoon.nl/Instrumenten/Monitoring-hulpmid-Informatiekaarten.pdf http://www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl/images1/acm35/bestanden/Meetformulier.pdf								
Achtergrond		Hinder van zwerfafval in Nederland voorkomen en bestrijden.						
Doel		Gemeenten methoden aanreiken om zwerfafval in kaart te brengen en aan te pakken.						
Analyse								
Type meting		Feitelijk			Perceptie		Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering		Jongeren	Drugs	Zwerfers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
Gericht op gebied		Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Toepassingsgebied in Nederland		Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsfrequentie		Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Aard van het instrument		Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Kosten van toepassing		Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Zowel personele inzet als overige kosten		Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk		Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting								
Meetmethodologie		Aan de hand van een stappenplan worden betrokkenen geholpen bij het meten. De stappen zijn: 1. Meetlocatie zoeken 2. Drie meetvakken bepalen 3. Beoordeel het kwaliteitsniveau van elk meetvak 4. Typeer het zwerfafval 5. Beoordeling van andere meetvakken Ter ondersteuning van het meten is een meetformulier ontwikkeld.						
Benodigde apparatuur en kosten		Meetformulieren, schrijfmiddelen, toelichting						
Betrokken actoren/ partijen		Gemeenten.						
Repliceerbaar in NL		Ja						
Afweging								
Voordelen		Dit instrument brengt op een redelijke wijze feitelijke overlast in kaart. Van te voren is vastgelegd wat zwerfafval precies is en hoe je het kunt meten. Op deze						

Nadelen	wijze is gewaarborgd dat nauwelijks ruimte is voor menselijke interpretaties.
	Een beperking van deze methode is dat op dit moment nog onduidelijk is wie hem gebruikt. Bovendien beperkt het zich tot rommel op straat, als overlastvorm.
Conclusie/ Aanbeveling	Het instrument lijkt sterk op andere meetinstrumenten zoals Beeldbestek en Veiligheidsschouw in kleur. Voordeel van dit instrument is dat het zich specifiek richt op zwerfafval. Maar dat is tegelijk ook het nadeel: andere instrumenten integreren meer vormen van overlast.

Voorbeeld van het instrument⁵⁵

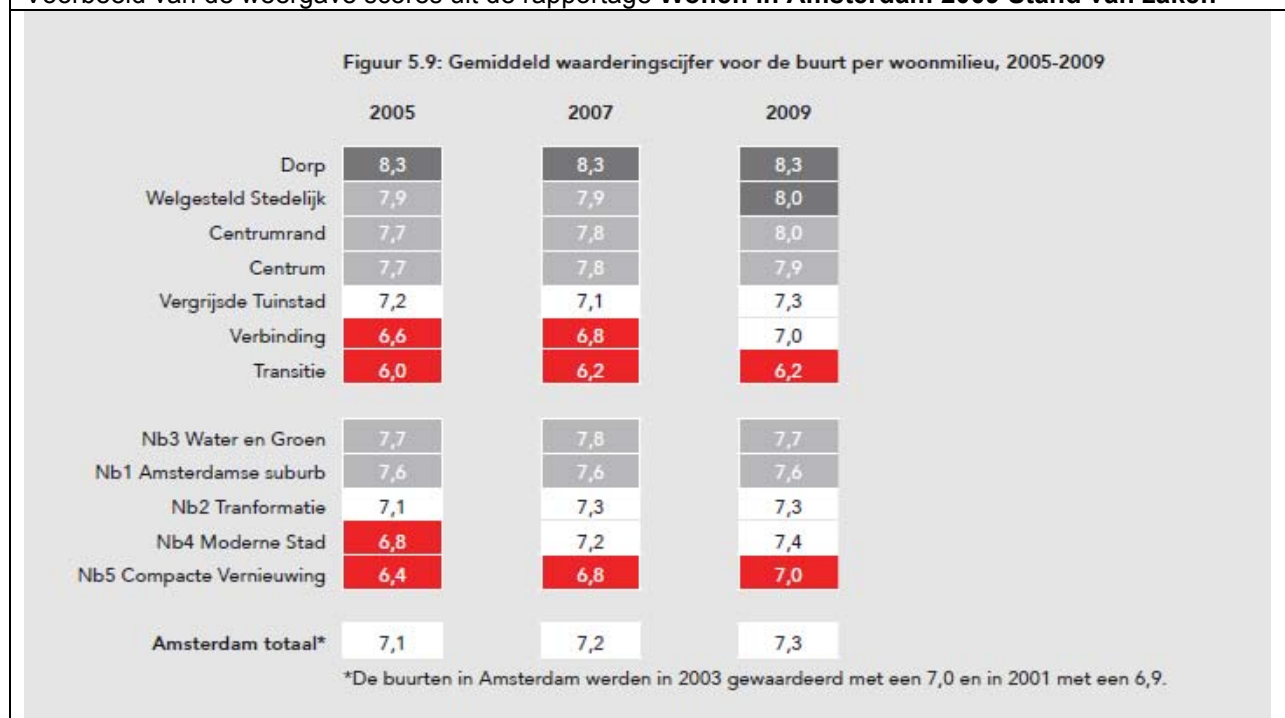
Meetformulier monitoring zwerfafval															Monitoring	
Datum:																
Meetlocatie												Tijdstip				
Gebiedstype		☐ Winkelgebied/kern										☐ Buitengebied				
		☐ Woongebied										☐				
		☐ Bedrijventerrein										☐				
Kwaliteitsniveau zwerfafval		Meetvak 1					Meetvak 2					Meetvak 3				
		A+	A	B	C	D	A+	A	B	C	D	A+	A	B	C	D
Grof zwerfafval																
Fijn zwerfafval																
Type oppervlak meetvak		☐ Verhard ☐ Onverhard					☐ Verhard ☐ Onverhard					☐ Verhard ☐ Onverhard				
C	Omschrijving		 													
	Over een belangrijk deel van het gebied ligt fijn zwerfafval.															
	Stuks per 1 m ²		11 tot en met 25 stuks													
D	Omschrijving		 													
	Nagenoeg overal ligt fijn zwerfafval.															
	Stuks per 1 m ²		meer dan 25 stuks													

⁵⁵ <http://www.gemeenteschoon.nl/Instrumenten/Monitoring-hulpmid-Informatiekaarten.pdf>
<http://www.samenwerkenaaneenschonernederland.nl/images1/acm35/bestanden/Meetformulier.pdf>

Instrument	Onderzoek Wonen							
Korte omschrijving								
In Amsterdam vindt vanaf 1995 eens in de twee jaar het onderzoek Wonen plaats. Vanaf 2001 zijn aan dit onderzoek ook vragen toegevoegd over de leefbaarheid in de wijk. Elke twee jaar beantwoorden ongeveer 18.000 Amsterdammers vragen over onder andere hun leefsituatie. Aan de hand daarvan krijgen de opdrachtgevers, Amsterdamse federatie van Woningcorporaties, Dienst Wonen Zorg en Samenleven, Amsterdamse Stadsdelen een beeld hoe het met de Amsterdamse wijken en buurten gaat. In de enquête komen verschillende aspecten aan bod zoals woongeschiedenis, woning, huishouden en inkomen en ook de kwaliteit van de woonomgeving. Een van de vragen gaat in op het thema overlast. Mensen mogen een cijfer geven aan bepaalde vormen van overlast. Het gaat hierbij om de burens, andere groepen mensen, verkeer, parkeren, vervuiling, horeca, prostitutie en criminaliteit. De gemeente gebruikt de cijfers niet alleen om overlast te meten, maar ook om een beeld te schetsen van de stand van de wijk en de leefsituatie van de Amsterdammers.								
Achtergrond	Sinds 1995 wordt elke twee jaar het onderzoek 'Wonen in Amsterdam' uitgevoerd om de ontwikkeling van de woningvoorraad en de inkomensontwikkeling van Amsterdammers te monitoren.							
Doel	De gemeente gebruikt de cijfers niet alleen om overlast te meten, maar ook om een beeld te schetsen van de stand van de wijk en de leefsituatie van de Amsterdammers.							
Analyse								
Type meting	Feitelijk			Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloederings	Jongeren	Drugs	Zwerfers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer	
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair		
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio		
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL		
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks (eens per 2 jaar)		
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch		
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog		
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers		
Verdere toelichting								
Meetmethodologie	Vragenlijst							
Benodigde apparatuur en kosten	Onbekend							
Betrokken actoren/ partijen	Amsterdamse federatie van Woningcorporaties, Dienst Wonen Zorg en Samenleven, Amsterdamse Stadsdelen							
Repliceerbaar in NL	Ja							
Afweging								

Voordelen	Groot aantal respondenten en actoren hebben gedeeld beeld over overlast.
Nadelen	Het is en blijft een steekproef en veldonderzoek door O&S is zeer arbeidsintensief. Bovendien wordt alleen de perceptie van overlast gemeten, hoewel wel concrete typen overlast worden benoemd en naar concrete ervaringen wordt gevraagd.
Conclusie/ Aanbeveling	Subjectief instrument, maar geeft wel een goed beeld van de vraag hoe mensen denken over hun wijk. Voordeel is dat het aantal mensen dat reageert erg groot is. Het is een nuttig instrument om de gepercipieerde woonoverlast vast te stellen.

Voorbeeld van de weergave scores uit de rapportage **Wonen in Amsterdam 2009 Stand van zaken**⁵⁶



⁵⁶ http://www.afwc.nl/pdfs/WIA2009_rapport_standvanzaken.pdf

Instrument		VNG-BVH model						
Korte omschrijving Het in 2010 ontwikkelde VNG-BVH model is een koppeling tussen het bestaande Kernbeleid Veiligheid van de VNG en de bestaande Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie. Het Kernbeleid Veiligheid is een systeem dat gemeenten moet helpen om op een gestructureerde en planmatige manier te komen tot een integraal veiligheidsbeleid. Het BVH is een systeem waarbinnen meldingen geregistreerd, aangiften verwerkt en incidenten afgehandeld worden.								
Achtergrond		Het VNG-BVH model is ontwikkeld door een groep vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Nederlandse politie. Het OM gebruikt deze methode nu ook voor de Criminaliteit Beeld Analyse						
Doel		Dit model moet het voor gemeenten mogelijk maken rapportages op te vragen over de actuele stand van zaken rond bepaalde veiligheidsthema's.						
Analyse								
Type meting		Feitelijk			Perceptie		Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloederings	Jongeren		Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding		Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Toepassingsgebied in Nederland	Hot Spot			Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
				Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast			Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig			Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar			Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch			Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting								
Meetmethodologie	Het BVH model van de politie bevat meldingen, aangiften en cijfers over veelvoorkomende vormen van criminaliteit. Overlastmeldingen maken hier deel van uit. De koppeling tussen BVH en het Kernbeleid Veiligheid maakt het mogelijk op elk moment rapportages op te vragen over overlast, op verschillende niveaus (straat, buurt, wijk, gemeente, regio). Vergelijkingen met andere gebieden kunnen gemaakt worden. Het VNG-BVH model helpt processen te stroomlijnen en te standaardiseren. In één keer wordt de juiste analyse samengesteld. Een grote tijdsbesparing voor politie én gemeenten.							
Benodigde apparatuur en kosten	Bestaande inzet en middelen voor registratie van meldingen en aangiften.							
Betrokken actoren/partijen	Gemeente en Politie. De methode kan ook model staan voor andere partijen die overlastinformatie willen aansluiten op het VNG-BVH model.							

Afweging	
Voordelen	• Alle partners die betrokken zijn krijgen een eensluidend beeld over de overlastsituatie; • Gestandaardiseerd, waardoor cijfers optelbaar en vergelijkbaar zijn; • Het bespaart middelen en menskracht door processen te stroomlijnen en te standaardiseren; • Op elk moment kan een actueel beeld worden opgevraagd.
Nadelen	• De politieregistratie geeft een benadering van overlast, maar is niet volledig; • De politieregistratie is niet feitelijk; • De politieregistratie omvat geen fysieke vormen van overlast, tenzij hier sprake is van een strafbaar feit; • Het verkrijgen van een landelijk beeld van overlast wordt bemoeilijkt door de verschillende registraties van overlast bij gemeenschappelijke meldkamers; • Er blijft ruimte voor interpretatie. Zo is er de discussie bijvoorbeeld over waarom inbraken in winkels gecategoriseerd worden bij inbraken en niet bij geweld tegen ondernemers; • Het systeem moet bijgehouden worden, dus er moet periodiek aandacht voor zijn.
Conclusie/Aanbeveling	Deze meetmethode is niet volledig feitelijk (meldingen en registraties), maar korpsen geven aan dat de registraties de feitelijk overlast wel goed benaderen: de cijfers komen vaak wel overeen met meningen van professionals (zoals wijkagenten) over dezelfde buurt. De mogelijkheden voor een juiste combinatie van bronnen is noodzakelijk om deze methode aan te vullen. Hierbij kan gedacht worden aan een combinatie van ontwikkelingscijfers criminaliteit, met shortlist en kwalitatieve informatie.

Voorbeeldweergave instrument⁵⁷

Gemeente: Bovenmeren			2009				
Veiligheid	Thema	deel-Thema/onderwerp	Januari	Februari	Maart	April	Mei
1. Veilig Woon en Leefomgeving	1.1. Sociale Kwaliteit	1.1.1. Woonoverlast/Burengerucht en relatieproblemen	110	118	97	120	125
		1.1.2. Overlast gestoord/overspannen persoon	12	15	13	16	19
		1.1.3. Overlast zwevers	21	25	28	33	20
		1.1.4. Drugsoverlast	21	12	18	15	10
		1.1.5. Overige overlast sociaal	12	16	14	19	17
	1.2. Fysieke Kwaliteit	1.2.1. Vernieling	60	54	48	38	42
		1.2.2. Overige overlast fysiek (vanuit woningen)	6	8	9	7	12
	1.3. Objectieve Veiligheid/veel voorkomende criminaliteit	1.3.01. Diefstal/inbraak woning	45	56	62	51	48
		1.3.02. Diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis	55	35	29	46	48
		1.3.03. Overige diefstal/inbraak/vermogensdelicten	9	8	12	16	9
		1.3.04. Diefstal uit/vanaf motorvoertuigen	66	76	82	71	66
		1.3.05. Diefstal van motorvoertuigen	10	9	16	12	8
		1.3.06. Diefstal brom-, snor-, fietsen	23	35	38	22	21
		1.3.08. Bedreiging (psychisch geweld)	66	78	72	64	82
		1.3.09. Ruzie/vechtpartij (geweld)	53	58	65	70	63
		1.3.10. Zeden (geweld)	12	15	9	18	16
		1.3.11. Overige criminaliteit	86	78	81	89	91
		1.3.12. Huiselijk geweld	56	89	91	75	77

⁵⁷ http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Oov/Veiligheidsbeleid/2010/VNG_BVH_model.pdf

Instrument		Criminaliteit en Veiligheidsbeeld					
Korte omschrijving In Den Haag wordt een analyse gemaakt van politiecijfers (aangiftes) en het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS). Dit laatste is het systeem waar de meldingen die binnenkomen in de meldkamer worden ingedeeld in de volgende categorieën: baldadigheid, lastig vallen, drank en drugs, geluidsoverlast, moeilijkheden. De meldingen die binnenkomen in de meldkamer worden per stadsdeel bijgehouden. Bij een melding gaat de politie ernaar toe. De terugkoppeling hierna is onduidelijk. Maandelijks wordt er een rapportage gemaakt van de meldingen en politiecijfers, de zogenaamde gebiedsscan. De meldingen hebben betrekking op zowel criminaliteit als overlast. Alle bureaus maken een eigen gebiedsscan. Met deze gegevens gaat de politie naar de gemeente (lokale driehoek) en worden de belangrijkste problemen besproken en wordt de aanpak bepaald (strategische sturing). Er wordt gerapporteerd aan de burgemeester. De <i>Beke shortlistmethodiek groepsaanpak</i> is één van de bronnen van de gebiedsscan. De gebiedsscan is voor de politie voldoende om een beeld te hebben van de ontwikkeling van overlast. Er is voor het korps Haaglanden geen extra inzicht in feitelijke overlast nodig om op te kunnen handelen. Wel vindt de politie dat de gemeente iets moet doen met de gebiedsscan. De gebiedsscan in combinatie met de veiligheidsscan en bijeenkomsten met wijkagenten biedt genoeg inzicht.							
Achtergrond	Het Criminaliteits- en Veiligheidsbeeld Den Haag vormt één van de onderdelen van het veiligheidsbeeld van de regio Haaglanden.						
Doel	Het verkregen inzicht uit deze methode moet de veiligheidspartners helpen hun inspanningen te richten op de belangrijkste problemen van veiligheid en overlast. De analyse van geprioriteerde problemen moet bijdragen aan het bepalen van benodigde inzet van capaciteit en middelen.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Toepassings-gebied in Nederland	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meet-methodologie	Analyse van aard, omvang en ontwikkeling van de criminaliteit vindt plaats op basis van politie-informatie. Dit betreft met name aangiften van burgers over misdrijven waarvan zij slachtoffer zijn geworden en gegevens over verdachten van misdrijven. Het BVH-systeem van de politie Haaglanden geldt hierbij als de belangrijkste informatiebron. Voor het in kaart brengen van door burgers gemelde overlast worden gegevens gebruikt van het GMS van de politie Haaglanden. De meldingen die binnenkomen in de meldkamer worden per stadsdeel bijgehouden. Ze worden ingedeeld in categorieën, onder meer: baldadigheid, lastig vallen, drank en drugs, geluidsoverlast, moeilijkheden. Voorts leverde						

	het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de gemeente Den Haag enkele demografische gegevens. Ten slotte is gebruik gemaakt van informatie uit de Gebiedsscans Criminaliteit en Overlast van de wijkbureaus (zie factsheet). Het algemene beeld van onveiligheidsgevoelens en zelfgerapporteerd slachtofferschap wordt ontleend aan de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) die in Den Haag jaarlijks wordt ingezet. Politiefunctionarissen koppelen vervolgens de uitkomsten van cijfermatige analyses (systeemkennis) aan hun professionele praktijkervaringen (straatkennis).
Benodigde apparatuur en kosten	De analyses van data gebeurt met het programma DEX-2000 en worden opgenomen in een Cognos-Veiligheidskubus. ⁵⁸ De geografische kaarten worden gerealiseerd met behulp van Mapanalyse HKS/BVH/GMS. Het aantal FTE dat gemoeid is met het uitvoeren van deze methode is niet benoemd.
Betrokken actoren/partijen	Politie, Gemeenschappelijke Meldkamer, Centraal bureau voor de Statistiek, Gemeente
Afweging	
Voordelen	• Deze methode integreert verschillende bestaande informatiebronnen en legt daarmee een brug tussen meer 'objectieve' metingen uit registraties en subjectieve veiligheidsbeleving. • Alle meldingen van burgers tellen mee • Gedetailleerd overzicht naar locatie (straat/huis) waar de overlast plaatsvindt • Eenvoudig analyses maken en trends volgen op straat/buurt/wijk/gemeenteniveau
Nadelen	• Wat het meten van criminaliteit en ook overlast lastig maakt is het registratie-effect. Er wordt selectief geregistreerd en bij overlast nog meer dan bij criminaliteit • Er is sprake van een dark number; overlast of criminaliteit dat niet gemeld wordt, is niet zichtbaar • Slechts een beperkt aantal overlasttypen is daadwerkelijk gekoppeld aan strafbare feiten. • De basis van de methode blijft steken bij de 'beleving'. • Verschillende korpsen gebruiken verschillende GMS-definities; geen onderlinge vergelijkbaarheid
Conclusie/Aanbeveling	• Goed signaleringsinstrument • GMS-systeem is onontgonnen terrein • Het meldkamersysteem (GMS) moet uniform worden gemaakt en uniform gebruikt worden. • De overlasttypen die in deze methode worden vastgelegd zijn slechts een subset van alle vormen van overlast. Hierdoor geeft deze methode slechts een beperkt beeld van overlast. De integrale aanpak van het thema door meerdere bronnen te benutten is echter interessant. Het uitbreiden van de methode met bronnen van lokale (wijk)partners kan helpen de beelden van overlast aan te vullen. De methode heeft een sterk signalerend effect. Toevoeging van meer feitelijke data zou een instrument kunnen opleveren dat zowel de feitelijke, als de gepercipieerde overlast integreert.

⁵⁸ Politie Haaglanden, Den Haag 2009. Criminaliteits en Veiligheidsbeeld inclusief uitkomsten Integrale Veiligheidsmonitor

Instrument		Environmental Visual Audit					
Korte omschrijving							
Deze methode sluit aan op de 'Neighbourhood Security Interview' methode. Door middel van een bezoek aan hotspot locaties in de wijk wordt visueel informatie vastgelegd over de gerapporteerde vormen van overlast. Door middel van tellingen wordt hier een meer kwantitatieve maat aan overlast gegeven. Een bezoek aan de overlastlocatie met sleutelpartners wordt georganiseerd om maatregelen in kaart te brengen.							
Achtergrond	Na het ontwikkelen en toetsen van de 'Neighbourhood Security Interview' methode, bestond de behoefte een methode te ontwikkelen voor de aanpak van overlast.						
Doel	Deze methode is ontwikkeld om gewicht te kunnen geven aan verschillende overlastmeldingen, en aan de andere kant direct met sleutelpartners richting een oplossing van de overlast te kunnen werken.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwervers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	Wanneer de hotspots van overlast in de wijk zijn vastgesteld, doet een team van sleutelpartners de overlastlocatie aan. Hierbij wordt gesproken met omwonenden en wordt video- en fotomateriaal verzameld. ⁵⁹ Met behulp van dit materiaal worden tellingen verricht. Dit resulteert in een meer kwantitatief beeld van de overlast.						
Benodigde apparatuur en kosten	- Foto en video-apparatuur - Tijdsinvestering van de sleutelpartners						
Betrokken actoren/partijen	Het team van sleutelpartners wordt ad hoc samengesteld, afhankelijk van de vorm van overlast. Het team bevat personen uit de politieorganisatie, welzijnsorganisaties of gemeente. De onderzoekers willen in de toekomst gaan kijken of het mogelijk is deze methode door de gemeenschap zelf te laten uitvoeren. Dit heeft een tweeledig doel. Allereerst het bevorderen van de betrokkenheid van de gemeenschap bij de overlastproblematiek. Ten tweede een reductie van kosten en inspanning van de betrokken organisaties.						
Repliceerbaar in NL	Deze methode heeft weinig toegevoegde waarde in de Nederlandse context, vanwege de grote overlap met het instrument Wijkschouw. Deze methode gaat ook uit van fysieke						

⁵⁹ Zie <http://streetsafe.files.wordpress.com/2010/09/vulcan-eva.pdf> voor een voorbeeldrapportage.

	bezoeken van professionals aan bepaalde hotspots van overlast in wijken.
Afweging	
Voordelen	• Middels deze methode kan de kwalitatieve maat van de interviews worden aangevuld met kwantitatieve informatie uit tellingen van overlast • Deze methode kan door de overheid ingezet worden als marketingmiddel. Burgers waarderen de betrokkenheid van de overheid die met deze werkwijze wordt aangetoond. • Via deze methode kan het netwerk van burgers vergroot worden, waardoor de informatiepositie van de politie en de gemeente verstevigd wordt. • Mogelijk kan deze methode in de toekomst ook door de gemeente of de gemeenschap worden uitgevoerd.
Nadelen	• Deze methode is beter in staat fysieke overlast te meten dan sociale overlast. Dit komt door het tijdelijke karakter van sociale overlast, waardoor inspectie van de overlastlocatie meestal niets oplevert. • Deze methode is sterk ad hoc en er is nog geen duidelijke structuur uitgewerkt voor het meten en tellen van de verschillende overlastvormen. Ook de ideale samenstelling van sleutelpartners is niet vastgelegd.
Conclusie/ Aanbeveling	Deze methode is internationaal een bruikbare aanvulling gebleken op de 'Neighbourhood Security Interviews'. In Nederland heeft deze methode weinig toegevoegde waarde op de bestaande Wijkschouw methode.

Instrument		The Local Environmental Quality Survey (National Cleansing Index)					
Korte omschrijving De <i>Local Environmental Quality Survey</i> beantwoordt de vragen: "hoe schoon is mijn regio in vergelijking met andere regio's" en "welke type grondgebruik is het schoonste in vergelijking met andere typen grondgebruik?"							
De index is een samengestelde score van een groot aantal geografisch gespreide metingen. Het resultaat is een score voor schoonheid van het gehele land, en een score van elk van de regio's individueel.							
Achtergrond		De <i>Local Environmental Quality Survey of England</i> startte in april 2001, in opdracht van de overheid, met als doel een onafhankelijke meetmethode en de indicatoren te vinden waarmee op een betrouwbare en eenvoudige wijze de toestand van de fysieke omgeving gemeten kan worden. ⁶⁰					
Doel		In 2005 is de <i>Clean Neighbourhoods and Environment Act</i> ingesteld, met als doel lokale overheden te stimuleren de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten. De <i>Local Environmental Quality Survey</i> is één van de middelen die de overheid instelt om dit doel te bereiken.					
Analyse							
Type meting		Feitelijk		Perceptie		Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwerfers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Verkeer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	De survey meet die aspecten van de lokale omgeving die impact hebben op de levens van de omwonenden, bezoekers, investeerders en andere stakeholders. Indicatoren die meegenomen worden in het beoordelen van de kwaliteit van de leefomgeving zijn: - Schone straten – hoeveel afval en bladeren zijn waar te nemen? - Toestand van de wegen – zijn wegen, bruggen en tunnels in goede staat? - Graffiti, wildplakkerij en sluikestort – lijken de straten veilig om doorheen te gaan? - Conditie van de straat omgeving – zijn wegaanduidingen duidelijk, zijn er vernielingen aan straatmeubilair?						

⁶⁰ Zie

http://www.keepbritaintidy.org/ImgLibrary/Local%20Environmental%20Quality%20Survey%20of%20England%202007-2008_223.pdf

	Een selectie wordt gemaakt van een representatieve set van gemeenten verdeeld over alle regio's. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillende type gemeenten (steden, metropolen, dorpen, landelijk, etc). Binnen deze gemeenten wordt een selectie gemaakt van wijken (rijke wijken, middenklasse en arme wijken) Een bezoek wordt gebracht aan 240 locaties van 50 bij 50 meter in elke gemeente. Daarbij worden 12 verschillende type grondgebruik bezocht (publieke open ruimte, commercieel, hoofdwegen, waterwegen, etc). De gegevens uit het hele land worden statistisch vergeleken met voorgaande jaren. Een rapportage volgt daaruit waarin de toestand van het huidige jaar wordt gepresenteerd.
Benodigde apparatuur en kosten	Onbekend
Betrokken actoren/partijen	De survey wordt uitgevoerd door een projectteam van experts. In het Verenigd Koninkrijk wordt deze opdracht uitgevoerd door Keep Britain Tidy.
Repliceerbaar in NL	In Nederland voeren enkele gemeenten reeds een wijkschouw uit. De hier beschreven methode wordt gestructureerd toegepast en geeft op een hoger niveau informatie over fysieke verloedering. Ook in de Nederlandse setting is deze vorm van meting repliceerbaar. Echter geeft het weinig informatie over de overlast op wijkniveau.
Afweging	
Voordelen	- De methode is kwantitatief op basis van actieve tellingen. Hiermee kan een regionaal en nationaal beeld van feitelijke overlast op deze indicatoren worden vastgesteld.
Nadelen	- Doordat gebruik wordt gemaakt van een steekproef van locaties, wordt geen volledig beeld van overlast gemeten. Een lokaal beeld kan hierdoor niet gegeven worden.
Conclusie/Aanbeveling	Voor het meten van fysieke verloedering kan een dergelijke methode ingezet worden om op regionaal en nationaal niveau een beeld te krijgen van de feitelijke overlast.

Instrument	Neighbourhood Security Interviews / Buurtsignaal						
Korte omschrijving Het instrument maakt gebruik van kwalitatieve interviews met een groep respondenten die zo gekozen wordt dat ze gezamenlijk de feitelijke overlast in een wijk kunnen benoemen. ⁶¹							
Achtergrond	In de UK is geconstateerd dat terwijl het aantal registraties van criminaliteit daalde, de perceptie van - en angst voor - criminaliteit steeg. Dit fenomeen, het 'reassurance gap', heeft geleid tot het opstarten van het UK National Project Reassurance Gap. Dit project is gestart als academisch project aan de universiteit Cardiff, zij ontwikkelden een methode en een bijbehorend instrument voor 'signal crimes and disorders'. Na de eerste acht pilots is de methode ook uitgevoerd door andere steden en regio's in de UK.						
Doel	Deze methode heeft als doel in de praktijk te onderzoeken hoe het verschil tussen perceptie van en de feitelijke omvang van criminaliteit verkleind kon worden. In een serie van acht pilots is naast criminaliteit met name ook gekeken naar verschillende typen overlast.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren Lastig-vallen	Drugs Bekladding	Zwervers/ Hondenpoep	Drank Uitgaan Zwerfvuil	Stank	Wonen Vernieling straatmeubilair	Verkeer
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt		Wijk	Gemeente	Regio
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad		Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL
Toepassingsfrequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks		Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal		Ingewikkeld		Specialistisch
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten	Verwaarloosbaar		Laag		Gemiddeld		Hoog
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele		Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	- De methodologie begint bij het identificeren van 'neighbourhood sentinals'. Dit zijn personen die in hoge mate verbonden zijn met andere mensen en die in staat zijn om gedrag op een juiste wijze te beoordelen. Bij voorkeur zijn dit personen die nog niet bij de politie bekend zijn, bijvoorbeeld omdat ze vaker melding doen van overlast. Op een groep van 10.000 inwoners blijkt uit wetenschappelijke bevindingen dat 30-35 personen voldoende is om een betrouwbaar beeld te krijgen van overlast in een wijk. Hiertoe dient voldoende geografische spreiding van de respondenten gewaarborgd te worden. - Deze groep van personen wordt in een periode van twee weken, door getrainde agenten, onderworpen aan een kwalitatief interview van ongeveer twee uur. De respondenten geven aan welke vormen van overlast (80+ indicatoren voor overlast) zij hebben gezien of gehoord. Ze geven aan waar de overlast plaats vond en waarom						

⁶¹ Zie voor een voorbeeldrapportage <http://www.gos.gov.uk/497417/docs/247610/882951/883442/2009-Sept-Intelligencethrou1.pdf>

	ze dit als overlast hebben ervaren. De genoemde overlastmeldingen worden op een kaart geplaatst. Door middel van triangulatie worden de meldingen van overlast van alle respondenten uit de groep met elkaar vergeleken en beoordeeld op betrouwbaarheid. Het resultaat is een 'perception hotspot map'. Een kaart met een 'snapshot' van waargenomen hotspots van overlast. - De politie registraties van meldingen en bevindingen wordt vergeleken met de 'perception hotspot map'. Hierdoor krijgt de politie een beeld welke gebeurtenissen als overlast zijn waargenomen en welke niet. Daarbij is de kwalitatieve informatie uit de interviews belangrijk om te duiden waarom mensen bepaalde gebeurtenissen als overlast ervaren. - Als laatste stap voert de politie verdiepend onderzoek uit naar de gesignaleerde hotspots en verifieert ze de bevindingen bij mensen die rond de hotspots wonen of werken. Het resultaat van deze methode is een kwalitatieve informatie die door vergelijking van broninformatie zo goed mogelijk ontdaan is van subjectiviteit.
Benodigde apparatuur en kosten	- Software voor het structureren van de interviews en het uitvoeren van een analyse (geen kosten aan verbonden). - Inzet van interviewers: 4-5 agenten gedurende 2 weken voor 50% van de tijd bezig. - Het geven van een training en een analyse van de data door de onderzoekers (4000-5000 pond)
Betrokken actoren/ partijen	Deze methode is door wetenschappers ontwikkeld voor de politie. In de UK wordt dit instrument door de Neighbourhood Police uitgevoerd, vergelijkbaar met de wijkteams in Nederland. Het analyseren van de resultaten van de methode door de wijkteams gebeurt door de wetenschappers van de universiteit Cardiff. Ook andere getrainde personen zouden deze analyse kunnen uitvoeren. Het instrument laat zich eenvoudig vertalen naar een gemeentelijk instrument. Dit is gepilot in de UK. De deelnemers aan de methode, de respondenten van de kwalitatieve interviews, zijn burgers.
Repliceerbaar in NL	In Nederland is onder aanvoering van de Politieacademie in Eindhoven in de wijken Woensel en Vlokhoven in 2008 en 2010 een pilot uitgevoerd met deze methode.⁶² De methode is vrijwel gelijk toegepast als in de UK. Verschil is dat in Nederland gekozen is voor een meer integrale aanpak: interviewers zijn niet enkel agenten, maar ook mensen van welzijn, woningbouw, gemeente en enkele burgers. De vraagstelling van de interviewvragen is op enkele punten aangevuld, zodat door elke interviewer relevante vragen gesteld kunnen worden.
Afweging	
Voordelen	- Over het algemeen is een selecte groep van 30-35 personen voldoende om een representatief beeld te krijgen van overlast in een wijk van 10.000 inwoners. - De meldingen van overlast via deze methode zijn praktisch altijd correct en betrouwbaar. - Deze methode geeft eveneens inzicht in waarom mensen bepaalde gebeurtenissen als overlast ervaren. - De methode kan identificeren welke zaken de gemeenschap wel, of juist niet, belangrijk vinden. Met deze informatie kan aanpak van overlast geprioriteerd worden. - Deze methode meet hotspots, maar kan geschaald worden naar een stad, regio (en mogelijk zelfs een land). Dit is in pilots aangetoond. - De integrale benadering waarmee deze methode in Nederland wordt ingezet bevordert de samenwerking tussen de stakeholders/professionals van overlast in een vroeg stadium.
Nadelen	Deze methode geeft een niet volledig objectief beeld. De interviews leveren subjectieve informatie op en geven voornamelijk zicht op het verhaal achter de overlast. Door middel van triangulatie wordt getracht feitelijke overlast te abstraheren, maar volledig objectief worden de resultaten niet omdat de gebruikte

⁶² Van Os, 2008. Zie ook <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=85250&url=101505> en <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Toolkit+Veiligheidsbeleving/Buurtsignaal>

	politie-informatie ook subjectief is (meldingen, aangiftes). • Overlast is met deze methode vaak goed waar te nemen, maar criminaliteit minder. Dit komt met name omdat criminaliteit minder zichtbaar is, en vaak personen treft in plaats van de gemeenschap. • De methode geeft een 'snapshot' van de situatie zoals die in de meetperiode gemeten is. Daarna gaat de politie over tot aanpak van de overlast. Na een jaar wordt het effect opnieuw gemeten. Een dynamisch beeld gedurende het jaar is hierdoor niet beschikbaar.
Conclusie/ Aanbeveling	Deze methode is bruikbaar voor het overbruggen van de 'reassurance gap', oftewel een brug slaan tussen de feitelijke ontwikkeling van overlast en de beleving van burgers. De subjectiviteit wordt met deze aanpak beperkt. Door de frequentie van de metingen en de daarmee geboeide tijdsinspanning zijn kosten beperkt. Deze methode geeft een betrouwbaar beeld van vrijwel alle vormen van sociale overlast en fysieke verloedering en kan daarmee bijdragen aan het prioriteren van maatregelen. Wanneer de methode wordt gecombineerd met een aantal echt feitelijke meetinstrumenten – zoals de wijk- of veiligheidsschouw – lijkt het een kansrijke methode voor integratie van feitelijke ontwikkeling van overlast met de perceptie van overlast.

Instrument								Anti-social Behaviour Unit – One day count									
Korte omschrijving Een telling van overlastmeldingen wordt uitgevoerd op nationale schaal.																	
Achtergrond				De behoefte aan inzicht in het aantal en type overlastmeldingen op nationale schaal.													
Doel				Het doel van deze eendaagse telling in 2003 was het verkrijgen van een momentopname van overlastmeldingen, om daarmee beter te begrijpen wat de impact is van overlast (aantal meldingen) op de burger en op hulp- en welzijnsorganisaties (kosten voor het behandelen van meldingen). Deze eenmalige telling markeerde de start van het Anti-Social Behaviour ‘Together’ Action Plan. ⁶³													
Analyse																	
Type meting				Feitelijk				Perceptie				Gemengd					
Gericht op soort overlast en/of verloedering				Jongeren		Drugs		Zwerfers/ Drank		Uitgaan		Stank		Wonen		Verkeer	
				Lastig-vallen		Bekladding		Hondenpoep		Zwerfvuil				Vernieling straatmeubilair			
Gericht op gebied				Hot Spot				Straat/buurt		Wijk		Gemeente		Regio		Land	
Toepassingsgebied in Nederland				Incidenteel				Een enkele regio/stad		Meerdere regio's/steden				Vrijwel heel NL			
Toepassingsfrequentie				Incidenteel toegepast				Regelmatig wekelijks / maandelijks		Regelmatig kwartaal / jaarlijks				Meerjaarlijks			
Aard van het instrument				Eenvoudig				Normaal		Ingewikkeld				Specialistisch			
Kosten van toepassing Zowel personele inzet als overige kosten				Verwaarloosbaar				Laag		Gemiddeld				Hoog			
Actief betrokkenen / omvang netwerk				Geen / klein / automatisch				Enkele		Meerdere personen / één organisatie				Meerdere organisaties / burgers			
Verdere toelichting																	
Meetmethodologie				Organisaties die direct, uit eerste hand overlastmeldingen ontvangen werden gevraagd het aantal meldingen bij te houden in een 24-uursperiode op één doordeweekse dag. Als handvat kregen de deelnemers een uitleg over de telling en de definitie van overlast. De individuele tellingen werden verzameld en opgeteld om een landelijk beeld te geven van overlastmeldingen.													
Benodigde apparatuur en kosten				Het motiveren en activeren van alle betrokken organisaties is een tijdrovende bezigheid.													
Betrokken actoren/partijen				Deelnemende organisaties waren welzijnsinstellingen en lokale overheden. Organisaties die de politie, brandweer en lokale overheden vertegenwoordigen werden gevraagd de tellingen door te geven aan hun leden. Verschillende koepelorganisaties werden ingezet om leden te motiveren en te activeren voor de meting.													
Repliceerbaar in NL				Deze methode zou in Nederland kunnen worden toegepast, mits een netwerkkaart beschikbaar is van alle instanties die overlastmeldingen registreren.													
Afweging																	
Voordelen				Een nationaal beeld van overlastmeldingen kan gegeven worden.													

⁶³ http://apps2.suffolk.gov.uk/cgi-bin/committee_xml.cgi?p=doc&id=1_10098&format=pdf

	• De kosten voor het verwerken van overlastmeldingen kunnen globaal berekend worden door het aantal meldingen te vermenigvuldigen met de gemiddelde behandeltijd • Een algemeen beeld kan verkregen worden van het aantal meldingen dat per type overlast voorkomt.
Nadelen	• De overlastmeldingen bij welzijnsinstanties zijn per definitie subjectief. Deze methode geeft daarom geen volledig beeld van de aanwezige (feitelijke) overlast. • Voor het geven van een beeld van het aantal meldingen dient voorkomen te worden dat hetzelfde incident door meerdere instanties gemeld wordt. • Het aantal meldingen kan sterk verschillen per dag. De keuze van de dag is sterk bepalend voor het eindresultaat. • Door het eenmalige karakter kan niets gezegd worden over de ontwikkeling
Conclusie/ Aanbeveling	Deze methode is niet geschikt voor het in beeld brengen van feitelijke overlast. Wel kan de methode een globaal beeld geven van de kosten die gemoeid gaan met het behandelen van overlastmeldingen. Verder is het een goed bewustwordingsinstrument

Instrument		Street activity audits					
Korte omschrijving Het feitelijk vastleggen van overlast veroorzaakt door drank en drugsgebruik in de openbare ruimte door tellingen en interviews uit te voeren op een vaste route langs overlastlocaties.							
Achtergrond	De wens om inzicht te krijgen in het aantal overlastsituaties, alsmede de oorzaak van het overlastgevend gedrag. Met deze methode, die sinds 2003 wordt gebruikt, kan zowel het aantal personen dat het betreffende gedrag vertoont, als het aantal incidenten gedurende een bepaalde tijd worden vastgelegd.						
Doel	De gemeente inzicht geven in de achtergrond achter enkele vormen van overlast zoals openbare dronkenschap en bedelen.						
Analyse							
Type meting	Feitelijk		Perceptie			Gemengd	
Gericht op soort overlast en/of verloedering	Jongeren	Drugs	Zwerfers/ Drank	Uitgaan	Stank	Wonen	Ver-keer
	Lastig-vallen	Bekladding	Hondenpoep	Zwerfvuil		Vernieling straatmeubilair	
Gericht op gebied	Hot Spot		Straat/buurt	Wijk	Gemeente	Regio	
Toepassingsgebied in Nederland	Incidenteel		Een enkele regio/stad	Meerdere regio's/steden		Vrijwel heel NL	
Toepassings-frequentie	Incidenteel toegepast		Regelmatig wekelijks / maandelijks	Regelmatig kwartaal / jaarlijks		Meerjaarlijks	
Aard van het instrument	Eenvoudig		Normaal	Ingewikkeld		Specialistisch	
Kosten van toepassing <i>Zowel personele inzet als overige kosten</i>	Verwaarloosbaar		Laag	Gemiddeld		Hoog	
Actief betrokkenen / omvang netwerk	Geen / klein / automatisch		Enkele	Meerdere personen / één organisatie		Meerdere organisaties / burgers	
Verdere toelichting							
Meetmethodologie	- Samen met lokale stakeholders worden overlast hotspots gekozen. Een route wordt uitgestippeld langs deze hotspots. Maandelijks wordt van 's ochtends vroeg tot middernacht een aantal audits uitgevoerd op deze hotspot locaties. - De onderzoekers tellen de verschillende typen overlast, en verzamelen daarnaast informatie bij de overlastgevers middels een interview. De tijd, datum en plaats van de overlast wordt vastgesteld. Enige informatie van de overlastgever wordt ook verzameld, zoals woonadres en drugsgebruik.						
Benodigde apparatuur en kosten	Tijdsinvestering voor het uitvoeren van de interviews: 16 uur per maand, per interviewer						
Betrokken actoren/partijen	Gespecialiseerde interviewers van een welzijnsorganisatie, politie of gemeente.						
Repliceerbaar in NL	In Nederland is al via diverse instanties contact met de doelgroep die drank en drugs gebruikt. Het meten van feitelijke overlast door deze groep wordt door die instanties niet standaard gedaan. Het uitvoeren van een straat audit kan ook in Nederland bijdragen aan het in beeld brengen van feitelijke overlast door deze groep.						
Afweging							
Voordelen	- Overlast kan feitelijk worden vastgesteld door actief hotspots te auditen. - Uit het contact met overlastgevers kan meer inzicht verkregen worden over de achterliggende reden van het overlastgevend gedrag.						
Nadelen	Overlast van openbare dronkenschap en drugsgebruik verplaatst zich continu						

	tussen verschillende locaties. Het afleggen van één vaste route kan resulteren in het mis lopen van de subjecten van het onderzoek. • Het uitvoeren van interviews met overlastgevers vereist de nodige kennis en kunde van de interviewer. • De methode vergt een grote tijdsinspanning van de interviewers.
Conclusie/ Aanbeveling	Deze methode is tijdsintensief en geeft slechts een beeld van een beperkt aantal typen overlast. Het uitvoeren van een dergelijke straat audit kan zinvol zijn wanneer deze in een bredere context geplaatst wordt en wanneer al duidelijk is welke overlastlocaties er zijn.

3.4 Niet benoemde initiatieven en trends

Naast de in dit hoofdstuk genoemde en beschreven instrumenten, is er nog een aantal interessante en kansrijke trends te benoemen.

Elektronische neuzen en andere digitale toepassingen

De meest in het oog springende is het groeiend gebruik van digitale (media-)toepassingen bij het signaleren en meten van overlast. Een instrument dat hiervoor al wordt ingezet zijn de "elektronische neuzen" in de regio Rotterdam-Rijnmond: dit systeem functioneert volledig elektronisch en meet non-stop, ongeacht of er stankoverlast is of verwacht wordt. Maar er zijn meer elektronische toepassingen in het publieke domein die kansen bieden om overlastfenomenen feitelijk in beeld te brengen. Bijvoorbeeld de in veel gebieden aanwezige camera's. Zowel het beeld als het eventuele geluid dat kan worden geregistreerd, zou gebruikt kunnen worden om de ontwikkeling van bepaalde vormen van overlast in een bepaald gebied over langere tijd vast te stellen: camera's die fungeren als 'elektronische oren en ogen' bij het meten van overlast.

Een dergelijke elektronisch meting vergt dat hetzelfde gebied over een langere periode wordt gemeten of dat hetzelfde gebied periodiek op dezelfde wijze wordt gemeten. Er zijn verschillende initiatieven om te komen tot een dergelijke feitelijke meting. Op dit moment zijn er nog geen concrete succesvolle toepassingen bekend.

Cameratoezicht

De gemeente Groningen heeft een pilot uitgevoerd waarin bestaand cameratoezicht gecombineerd is met agressiedetectie-apparatuur. De agressiedetectie-apparatuur zou geluid dat voortkomt uit agressie moeten kunnen meten. Het detecteert namelijk dit geluid en stuurt een melding door naar de Meldkamer.

De pilot agressiedetectie-apparatuur wordt momenteel door de gemeente in samenwerking met de politie geëvalueerd. Er is dus nog geen informatie beschikbaar over of de agressiedetectie-apparatuur naar behoren werkt. In de loop van 2011 zal de evaluatie van de pilot afgerond zijn.

Beeldmateriaal

Een toepassing die zou kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de mate van verloederings is Google Maps. Het beeldmateriaal van de Streetview toepassing wordt geregeld ververs. Google zelf streeft naar een jaar, maar binnen de EU gaan stemmen op om dit te verkorten naar 6 maanden.⁶⁴ Een analyse van die beelden kan de ontwikkeling van bepaalde vormen van fysieke overlast vastleggen. Op dit moment is een dergelijke toepassing nog niet bekend.

Uit het bovenstaande blijkt al dat de zoektocht vooral gaat om het vinden van bestaande toepassingen die kunnen worden gebruikt om specifieke vormen van overlast te meten. De gedachte is dan om efficiënt om te gaan met middelen die er toch al zijn om daarmee additionele dataverzameling te laten plaatsvinden. Dat maakt dat dergelijke toepassingen vooral nuttig kunnen zijn bij vormen van overlast waar duidelijke kenmerken in het publieke domein voor aan te wijzen zijn of die heel plaatsgebonden zijn: verloederings, (gevolgen van) vandalisme en geluidsoverlast van horecagelegenheden of op hotspots.

⁶⁴ http://arstechnica.com/web/news/2010/02/eu-seeks-street-view-picture-purge.ars?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rss

Het is niet voor niets dat ook uit bovenstaand overzicht blijkt dat de meest feitelijke meetinstrumenten die nu beschikbaar zijn vooral de schouwingen zijn: het stelselmatig in kaart brengen van overlastkenmerken in het publieke domein. Waar nu in de wijken menselijke ogen worden ingezet ligt vervanging door elektronische ogen voor hand, mits die met dezelfde mate van gedetailleerdheid kunnen waarnemen als de menselijke ogen. Een andere vaak genoemde van overlast is geluidsoverlast (bij drugsoverlast, jeugdoverlast of horecaoverlast). Ook het volume van deze uitingsvorm van overlast zou structureel kunnen worden gemeten en geregistreerd.

Doordat gebruik wordt gemaakt van al bestaande middelen – zoals camera's – zullen dergelijke metingen in de toekomst vooral op hotspots van criminaliteit kunnen plaatsvinden, omdat daar de bereid bestaat high-tech investeringen te doen. Overlast gaat in veel gevallen samen met criminaliteit, maar niet altijd. De verwachting is dan ook dat de opbrengst van dergelijke metingen beperkter is dan die van meer flexibel in te zetten 'analoge' instrumenten, zoals wijkscouwingen.

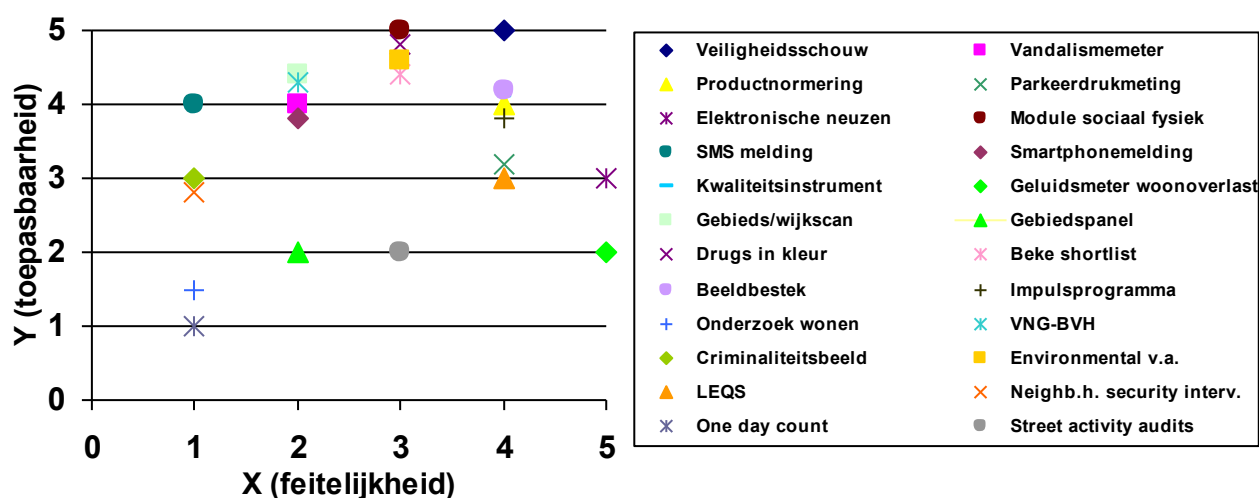
Dit neemt niet weg dat de ontwikkelingen kansrijk zijn en de verwachting is dat er in de nabije toekomst concrete toepassingen kunnen worden ontwikkeld. De snelle ontwikkelingen van bijvoorbeeld Google Maps, smartphones en allerlei vormen van digitale registratie bieden volop kansen ondanks dat het op dit moment nog net te vroeg is om een concrete meetmethode aan te wijzen.

3.5 Analyse en conclusie overzicht meetinstrumenten

In bovenstaande factsheets zijn 24 nationale en internationale meetinstrumenten tegen het licht gehouden. De meetinstrumenten verschillen in werkwijze, object van meting, frequentie, mate van feitelijkeheid, kosten, kortom: in bijna alles. Dat is ook niet verwonderlijk omdat overlast als begrip nauwelijks afgebakend is en er dus veel verschillende verschijnselen onder worden begrepen. En omdat deze verschijnselen zelf al heel erg verschillend zijn, zijn de meetinstrumenten dat ook.

Het overzicht laat zien dat er in de afgelopen jaren veel instrumenten ontwikkeld zijn en er zijn diverse instrumenten die een volwassen stadium kennen: ze zijn gesystematiseerd, worden ondersteund door handleidingen/toelichtingen en zijn ingebed in een beleidscyclus. We kunnen echter geen uitspraken doen aan de hand van evaluatie van instrumenten binnen gemeenten. Deze opvatting is dus gebaseerd op informatie van respondenten en uit open bronnen (bijvoorbeeld dat er een handleiding/toelichting is voor het instrument en/of dat het instrument gestandaardiseerd is).

De bovenstaande instrumenten hebben we uitgezet tegen twee assen. De x-as is de mate van feitelijkeheid van het instrument. De y-as is de mate van reproduceerbaarheid of brede toepasbaarheid van het instrument.



In deze tabel geven we als resultante van bovenstaande overzichten per instrument aan voor welke overlastgebieden deze kan worden toegepast, en welke geschiktheid het heeft. Dat doen we met een kleurcode (rood, oranje, groen).

We hebben de geschiktheid van deze instrumenten beoordeeld op een aantal punten:

- De mate van feitelijkheid van de meting
- De mate van reproduceerbaarheid/toepasbaarheid van de meting zodat trends kunnen worden weergegeven. Zowel de kosteneffectiviteit als de complexiteit van de instrumenten spelen hierbij een rol.
- De mate waarin het instrument reactief (meten na meldingen) of proactief is
- De mate waarin het instrument zich specifiek op een bepaald type overlast richt

Kijkend naar de grafiek hierboven, betekent het dat het niet alleen gaat om de instrumenten die hoog op de x-as scoren (en die dus zeer feitelijk meten), maar dat ook nodig is dat de instrumenten hoog op de y-as scoren (omdat dat iets zegt over de brede toepasbaarheid van het instrument).

	Overlast van groepen jongeren	Dronken mensen op straat	Overlast zwervers	Drugsoverlast	Ongewenste aandacht / lastigvallen	Geluidsoverlast	Overlast omwonenden	Horeca-overlast	Overlast overig (verkeer / geur)	Zwerfvuil / hondenvoer	Vernieling tram / bushokjes etc.	Bekladding muren / gebouwen
1. <u>Veiligheidsschouw in Kleur</u>												
2. <u>Vandalismemeter</u>												
3. <u>Productnormering 'Schoon en heel'</u>												
4. <u>Metten van de parkeerdruk</u>												
5. <u>Elektronische neuzen</u>												
6. <u>Module Sociaal Fysiek</u>												
7. <u>Meldingen (via sms)</u>												
8. <u>Melden mbv smartphone</u>												
9. <u>Kwaliteitinstrument</u>												
10. <u>Geluidsmeter Woonoverlast</u>												
11. <u>Gebieds-/Wijkscan criminaliteit en overlast</u>												
12. <u>Gebiedspanel</u>												
13. <u>Drugs in Kleur</u>												
14. <u>Beke shortlistmethodiek groepsaankpak</u>												
15. <u>Beeldbestek / Beeldkwaliteitschouw</u>												
16. <u>Impulsprogramma Zwerfafval</u>												
17. <u>Onderzoek Wonen</u>												
18. <u>VNG-BVH model</u>												
19. <u>Criminaliteit en Veiligheidsbeeld</u>												
20. <u>Environmental Visual Audit</u>												
21. <u>Local Environm. Quality Survey</u>												
22. <u>Neighbourhood Security Interviews / Buurtsignaal</u>												
23. <u>ASB Unit –One day count</u>												
24. <u>Street activity audits</u>												

De vraag is nu welke set van instrumenten gezamenlijk een zo goed mogelijk beeld geeft van de feitelijke staat van de overlast in een bepaald gebied: hoe kan een buurt, gemeente of regio afdoende zicht krijgen op de ontwikkeling van de verschillende typen overlast en verloedering? Op basis van bovenstaande

analyse van instrumenten, komen wij tot een set van zeven instrumenten die tot de grootste mate van afdekking van het fenomeen leidt.

	Overlast van groepen jongeren	Dronken mensen op straat	Overlast zwervers	Drugsoverlast	Ongewenste aandacht / lasten	Geluidsoverlast	Overlast omwonenden	Horeca-overlast	Overlast algemeen	Zwerfvuil / hondenpoep	Vernieling tram / bushokjes etc.	Bekladding muren / gebouwen
1. <u>Veiligheidsschouw in Kleur</u>												
2. <u>Productnormering 'Schoon en heel</u>												
3. <u>Module Sociaal Fysiek</u>												
4. <u>Gebieds-/Wijkscan criminaliteit en overlast</u>												
5. <u>Drugs in Kleur</u>												
6. <u>Beke shortlistmethodiek groepsaanpak</u>												
7. <u>Beeldbestek / Beeldkwaliteitschouw</u>												

Uit dit overzicht valt het volgende af te leiden:

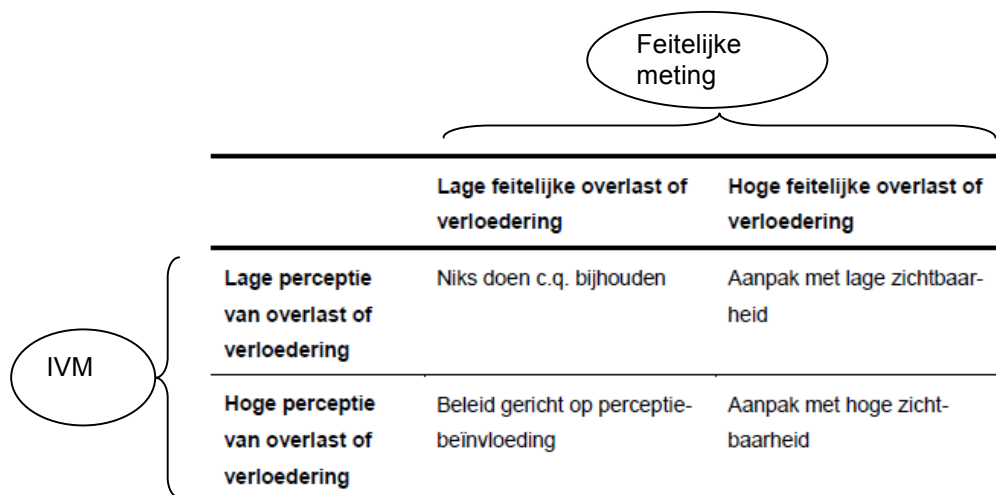
- Voor geluidsoverlast is op dit moment geen feitelijke meting beschikbaar die breed inzetbaar is en waarmee het mogelijk is de trend van geluidsoverlast in een bepaald gebied over langere tijd vast te stellen.
- De schouwingen – in verschillende vormen – leveren op dit moment de beste feitelijke resultaten op voor verloedering en vormen van overlast die permanent zichtbaar zijn in het publieke domein. Veel van deze schouwingen lijken op elkaar en maken gebruik van vergelijkbare hulpmiddelen – zoals normeringskaarten met foto's die helpen bij het kwalificeren van de verschillende niveaus van overlast en verloedering.
- Het voordeel van de schouwingen is dat ze veelal met behulp van bewoners worden uitgevoerd. Het mes snijdt dan aan twee kanten: de betrokkenheid van burgers wordt verhoogd (met de verwachting dat een positief effect op de perceptie van overlast ontstaat) maar de meting is feitelijk.⁶⁵
- Veel instrumenten blijken mengvormen te zijn waarin zowel de perceptie van overlast, als de feitelijke overlast een rol speelt. De meest kansrijke instrumenten in ons onderzoek vinden we de instrumenten waarbij de aanleiding weliswaar de perceptie van overlast is (erkende hotspots of wijken met veel overlast o.b.v. meldingen/klachten), maar waarbij de meting vervolgens zo feitelijk mogelijk is. Dergelijke meetinstrumenten zijn minder geschikt voor signalering van overlast (ze worden niet ingezet op het moment dat er nog geen meldingen van overlast zijn ook al is de overlast er feitelijk wellicht wel), maar wel voor het goed in kaart brengen van het probleem.
- Voor sommige typen overlast zijn meerdere instrumenten beschikbaar. Echter, deze verschillende instrumenten meten in een aantal gevallen verschillende aspecten van deze typen overlast. Voor drugsoverlast geldt dat het instrument "Veiligheidsschouw in kleur" bepaalde fysieke aspecten van drugsoverlast (vervuiling) meet, terwijl "Drugs in kleur" en de "Gebiedscan veiligheid en overlast" ook zicht geven op de aanwezigheid van verslaafden en dealers. Beide aspecten horen thuis bij drugsoverlast.
- In principe is het mogelijk om met bestaande instrumenten – met uitzondering van geluidsoverlast – een feitelijk beeld te schetsen van de feitelijke ontwikkeling van overlast.
- De achilleshiel van de schouwinstrumenten is de commitment van bewoners en andere betrokkenen op langere termijn. De ervaring bij verschillende instrumenten is dat na aanvankelijk enthousiasme bij bewoners, het in de loop van de tijd lastiger blijkt om gemotiveerde schouwers te vinden die op regelmatige basis en op uiteenlopende tijdstippen de schouwingen willen uitvoeren.

⁶⁵ Eysink Smeets e.a. 2010:18-20, 23

4 Overkoepelend beeld: constructie

4.1 Inleiding

Eén van de doelen van dit onderzoek was het geven van een aanzet voor de constructie van een integraal meetinstrument feitelijke overlast. Een dergelijk meetinstrument zou een verfijning kunnen aanbrengen in het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van overlast. Het belangrijkste beschikbare instrument op nationaal niveau – de IVM – richt zich immers met name op de perceptiekant van overlast. Een feitelijk meetinstrument kan naast de IVM worden gebruikt om de overige kwadranten in de door IVA/Eysink Smeets ontwikkelde matrix in te vullen:



4.2 Mogelijkheden integraal meetinstrument

Zoals hierboven is geschetst zijn er zeven instrumenten die op dit moment beschikbaar zijn die de verschillende typen overlast relatief feitelijk meten. Een enkel instrument – de *Shortlistmethodiek groepsaanpak* – wordt op dit moment al landelijk toegepast en er wordt landelijk over gerapporteerd. Voor de andere typen overlast geldt dit echter (nog) niet. In de nabije toekomst ontstaan er mogelijkheden doordat de *Gebiedscan criminaliteit en overlast* in alle politieregio's wordt uitgevoerd. Maar voor de schouwingen geldt tot op heden dat deze in een beperkt aantal gemeenten wordt toegepast en binnen die gemeenten alleen in een beperkt aantal gebieden. Daarnaast is er zoals aangegeven sprake van een grote diversiteit van schouwinstrumenten en van toepassing van deze instrumenten. De verschillende instrumenten gebruiken andere maten en andere schalen zodat het onmogelijk is ze 'op elkaar te plakken' en samen te voegen tot één meetinstrument.

Deze constatering leidt ertoe dat er op dit moment onvoldoende basismateriaal is om een meetinstrument te construeren die aanvullend op de IVM zou kunnen worden gebruikt om de feitelijke ontwikkeling van overlast in kaart te brengen. De nu beschikbare individuele rapportages van de verschillende instrumenten laten zich niet optellen tot één integraal, landelijk of regionaal dekkend meetinstrument. Anders dan vooraf de verwachting was kunnen dan ook niet nu al bij wijze van vingeroefening de contouren van een dergelijk instrument worden geschetst.

Aan de andere kant is er ook hier alle reden om optimistisch te zijn. Gelet op beschikbare instrumenten en de groeiende behoefte bij met name gemeentes om verschillende aspecten van overlast zo feitelijk mogelijk in kaart te brengen, zal het met enige stimulans mogelijk moeten zijn om de toepassing en rapportage van deze instrumenten te standaardiseren om zo een basis te leggen voor de gewenste integrale feitelijke overlastmeting.

Daarbij geldt wel dat deze integrale feitelijk overlastmeting nog steeds een basis zal vinden in de perceptie van overlast. Het is simpelweg financieel en organisatorisch onhaalbaar om een feitelijke meting te doen op bijvoorbeeld het hele grondgebied van een gemeente en op basis daarvan te bepalen waar overlast zich voordoet. Op zichzelf zou dat de meest zuivere meetmethode zijn, maar omdat overlast uiteindelijk per definitie perceptie is, is het niet vreemd en zorgelijk dat de feitelijke metingen zich beperken tot de plaatsen van overlast.

Bijlage: Respondenten

Enquêtes	
Instelling	Respondent
Gemeente Lelystad	J. van Asselt W. van Assenberg P. Reinsch
Gemeente Apeldoorn	Berenschot
Gemeente Culemborg	Dhr. Binneveld
Vestia Rotterdam	Lenie Broeren
Bushokjesdienst GVB	Secretariaat
Gemeente Hengelo	Jeroen Cozijnsen
Gemeente Groningen	J. Ten Dam Mw. Blauw
Trivire	Martijn Dekker
Actium	Marcel van Dijk
Gemeente Utrecht	Martine van Engen
VNG	Michiel Geuzinge
Gemeente Dordrecht, GGD	Ben de Haan
Politie Amsterdam-Amstelland	Niels Hageman
HTM	Bernetta Harting
Gemeente Alkmaar	Mirjam Hartog
Politie Kennemerland	Eveline Hertenberger
Gemeente Emmen	Aartjan de Jong
Gemeente Den Haag	Jaap de Jong
Bureau Orbis	Dhr. Kalis
Gemeente Nijmegen	J. Krijn
Gemeente Amsterdam	Kiki Lauterslager Yvette Nagel
Politie Gelderland-Midden	Henk Lubbers
Nicis Institute	Dick Meuldijk
Gemeente Den Bosch	Dhr. Meusen
Aedes	Michel Nijlant
Schiphol	Janet Nijmeier Jan-Kees Rem
Gemeente Almelo	Gijs Peterman
Gemeente Almere	Monique Polder
Gemeente Arnhem	Erik van Pruissen Lidia Ram
Gemeente Dordrecht	Arianne de Ruijter Marja Wolt
Politie Zuid-Holland Zuid	Laura Sonneveld
Politie Limburg Zuid	Jos Starmans
Gemeente Ede	Erik Teske Henk de Wit
Haag Wonen	Janneke Timmerman
Gemeente Breda	Marion Verleg
RET	Henk Visser
Gemeente Eindhoven	Marja Vissers
Politie Friesland	Jan Voortman
Gemeente Schiedam	Van Waardenberg
Gemeente Amersfoort	Renee Wernand
Weller	Dhr. Wijnholts
Corio N.V.	Ellen Zwetheul
Mitros	Els Meeuwisse

Accolade	Jelly Pultrun
Neijstee	Henk de Groot
Politie Fryslan	Peter Slot
VTS Politie Nederland	Marloes Albertine Mulder
Gemeente Haarlem	Anke Kortenray
Winkelcentrum Zuidplein	

Interviews	
Instelling	Respondent
Politie Haaglanden	Peter Versteegh
Marnix Eysink Smeets B.V.	Marnix Eysink Smeets
Het CCV	Joris Böcker
Gemeente Amsterdam	Renee van Mierlo
Roteb Rotterdam	Jeanet Lambillion
Politie IJsselland	Harry Duyts
Stichting Nederland Schoon	Henk Kleinteseelink
Ministerie van WWI-BZK	Sinisa Boksik
Bureau Regionale Veiligheidsstrategie	George Spier
Ministerie van BZK- V&J	Saskia Dijkstra
Gemeente Rotterdam	Annemiek Vreeswijk
CBS	Jaap van den Berg
CBS	H. Aten en H. Eggen
Veilig Ondernemen	Jan Laven
Schoon en Heel Rotterdam	Dhr. Krukkert
Veiligheidshuis Heerlen	Adele Hoekstra
VSO	Harry ten Caten
AFWC	Jeroen van der Veer
Inspectie VROM	Renate Overhagen Jan Buiten

Respondenten Verenigd Koninkrijk	Informatie via/uit...		
	Mondeling contact	Email enquête	Openbare bron
Cardiff University - Universities' Police Science Institute			
Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)			
ESRC Economic and social research council			
Guinness Trust Group			
UK Home Office			
House of Commons			
Keep Britain Tidy			
Nacro			
University of Glasgow			
HSE Health and Safety Executive			
Chartered Institute of Environmental Health			
Shelter, the housing and homelessness charity			
Portsmouth City Council - Anti-social Behaviour Unit			
Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary			
University of Greenwich – Department of Property			
Housing and Urban Regeneration			
Verenigde Staten			
University of Chicago – Department of Sociology			
Harvard University			
University of Michigan			
The downtown partnership of Baltimore			

Duitsland			
Federal Ministry of Labour and Social Affairs			
University of Bremen - Department of Psychology			
Universität Heidelberg - Institut für Kriminologie			
Universität Hamburg - Institut für kriminologische Sozialforschung			
Universität Giessen - Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug			
Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law in Freiburg i. Br., Germany			
Universität Marburg - Institut für Kriminalwissenschaften			
Federal Ministry of the Interior			
New Zealand			
Whangarei District Council New Zealand			
Zwitserland			
Demoscope Research & Marketing			
België			
Stad van Antwerpen			
Buurtregie Antwerpen			
Lijntoezicht Antwerpen			
Katholieke Universiteit Leuven			
Universiteit van Gent			
Vrije Universiteit Brussel			
Denemarken			
Delta			
Natural Center for the Working Environment			
Local Government Denmark (LGDK)			

Bijlage: Gebruikte literatuur

Beke, Balthazar (2009), *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast, een methodiekbeschrijving*, Den Haag: Reed Business

Bieleman, B., S. Biesma, J. Snippe, A. Beelen (2009) *Literatuurstudie drugsgelateerde overlast*, St. INTRAVAL, Groningen.

Decorte, T., De Ruyver, B., Ponsaers, P. Bodein, M., Lacroix, A.C., Lauwers, S., Tuteleers, P. (2004) *Drugs en overlast: studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*, Gent: Academia Press

Deklerck, J., *Jongeren en overlast een integrale benadering*, Expertisecentrum Maatschappelijke Veiligheid, KATHO – IPSOC, 12 april 2005

Deklerck, J. & Pleysier, S., 'Over hondenpoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2006 (1), 5-20

Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2003. *Neighbour Noise Public Opinion*

Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2005. *Noise from Pubs and Clubs part 1 and 2*

Eysink Smeets, M., Moors, H., van 't Hof, K., van den Reek Vermeulen, E. (2010), *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies aan de bestuurspraktijk*. 2010, IVA

Ferwerda, H. & Klosterman, A. (2004). *Jeugdgroepen in beeld*. Den Haag: Elsevier.

Ferwerda, H. & Ham, T. (2010). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang, aard en politieproces beschreven*. Bureau Beke.

GLA (2005) *The London Anti-Social Behaviour Strategy 2005-2008*, London: Greater London Authority

Harradine, S., Kodz, J., Lernetti, F. And Jones, B (2004) *Defining and measuring anti-social behavior*, Home Office Development and Practice Report 26, London: Home Office

Home office (2003) *Working together: Tackling not tolerating anti-social behaviour*, London: Home Office

Home Office (2010). *Crime in England and Wales 2009/10*

Huisman, Wim en Monique Koemans (2008), "Administrative measures in crime control", in: *Erasmus Law Review* 1 (5), pp. 121-143

Huntjens, Laura en André Oostdijk (2009), "Bestuurlijke strafbeschikking tegen overlast en verloedering. De gemeente aan zet", in: *Secondant* 2009 (6), pp. 42-45

Koemans, M.L. (2010), "Straatoverlast aangepakt", in: E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. van Calster (red.) *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kwakman, N.J.M., "Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau", *NJB* 2009 (3)

Laar, M. van (red.), Ooyen-Houben, M. (red.) (2009) *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Den Haag: WODC.

Mackenzie et. al. 2010. *The drivers of perceptions of anti-social behaviour*, Research Report 34. London: Home Office (<http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/horr34c.pdf>)

Millie, A. (2008), *Anti-social behaviour*. Maidenhead: Open University Press / McGraw-Hill

Millie, A. (2006). Anti-Social Behaviour: concerns of minority and marginalised Londoners. *Internet Journal of Criminology*.

Millie, A., Jacobson, ., McDonald, E. and Hough. (2005) *Anti-social Behaviour Strategies: Finding a Balance*. Bristol: Policy Press

Millie, A. and Herrington, V. (2004) 'Reassurance policing in practice: Views from the shop floor', *Selected Papers from the British Criminology Conference*, Vol. 7, Portsmouth July 2004.

Mincke, Chr., S. Smeets, E. Enhus, "Staten-Generaal van Brussel. Veiligheid in Brussel", Brussels Studies, Synthesenota nr. 2, 5 januari 2009

Neighbour Noise – Public Opinion Research to Assess its Nature, Extent and Significance, MORI Social Research Institute for Defra, October 2003
(www.defra.gov.uk/environment/noise/research/mori/index.htm)

Noije, Lonneke van en Karin Wittebrood (2009), *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Os, Peter van (2008), Signaleren en adviseren: Een methodische scan van het gebied. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 70 (12), p. 9-14

Quinton, Paul and Julia Morris (2008), *Neighbourhood policing: the impact of piloting and early national implementation*. Home Office Online Report 01/08. London: Home Office

Ramsay, P. (2004) *What is anti-social behaviour?*, The Criminal Law Review, Nov.:908–25

Sampson, R.J. & Raudenbush, S.W. (1999). Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. *American Journal of Sociology*. 105 (3), 603-651

Stad Antwerpen (2004) Stadsplan Veilig

The Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra). *The Local Environmental Quality Survey of England Year 8 Report* (2008/09)

Verbeke, V (2010) *Perceptie van de geluidsoverlast in Brussels hoofdstedelijke gewest*. Brussel: Leefmilieu Brussel

Versteegh, Peter, Theo van der Plas en Hans Nieuwstraten (2010), *The best of three worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Den Haag/Apeldoorn: Politie Haaglanden en Politieacademie

Bijlage: Fasering en methode

Fasering

Het onderzoek werd in vijf stappen uitgevoerd: inventariseren, classificeren, analyseren, evalueren en construeren. Aan deze vijf stappen werden nog twee projectactiviteiten toegevoegd: de voorbereiding van het onderzoek en de rapportage. Schematisch zag het proces er als volgt uit:



Dit onderzoek had in hoge mate een explorerend karakter. Niet eerder is een dergelijk overzicht van meetinstrumenten voor feitelijke overlast verzameld. In de uitvoering zijn heel veel contacten aangeboord zonder dat op voorhand zicht bestond op het resultaat: de onderzoekers wisten niet of het resultaat van een onderzoeksactiviteit een meetinstrument zou zijn of de conclusie zou opleveren dat feitelijke overlast in de onderzochte situatie niet werd gemeten. Dit maakte dat diverse onderzoekssporen vergeefs zijn 'uitgelopen', uiteindelijk bleek er geen bruikbaar resultaat uit te komen.

Stap 1: Inventarisatie

Nationaal

Allereerst heeft de inventarisatie van meetinstrumenten plaatsgevonden met behulp van drie methodes: literatuur-/documentstudie, telefonische enquêtes en telefonische interviews. Op basis hiervan ontstond een overzicht van de verschillende meetinstrumenten en de spreiding van de toepassing van deze instrumenten over de verschillende geënquêteerde doelgroepen.

Via open-bronnen-onderzoek hebben we een eerste beeld gekregen van de variëteit aan meetinstrumenten en van de mogelijke gebruikers. Vooraf waren een aantal groepen gebruikers

geselecteerd: gemeenten, politiekorpsen en departementen. Later zijn andere partijen (woningcorporaties) daaraan toegevoegd.

Deze partijen zijn allereerst benaderd met een korte enquête, bedoeld om snel een beeld te krijgen van de wijze waarop zij worden geconfronteerd met overlast en de wijze waarop zij een beeld proberen te krijgen van deze overlast.

Internationaal

Voor de internationale inventarisatie hebben wij ervoor gekozen om een beperkt aantal landen te onderzoeken. Deze landen zijn op basis van de volgende criteria gekozen:

- Vergelijkbare overlastproblematiek als in Nederland
- Bestaande contactpersonen
- Beschikbare taalkennis
- Beschikbare kennis van overheidsstructuren

De landen die wij hebben bekeken zijn Duitsland (D), het Verenigd Koninkrijk (VK), Denemarken (DK), België (B) en de Verenigde Staten (VS).

Wij hebben op de volgende wijze voor de verschillende landen data verzameld:

1. Literatuur- en documentstudie (openbare bronnen en indien mogelijk relevante bronnen van contactpersonen)
2. E-mail contact
3. Digitale vragenlijsten (worden momenteel ontwikkeld)
4. Telefonische interviews

De literatuur- en documentenstudie hebben wij grotendeels in het Engels uitgevoerd. Wij zijn zoveel als mogelijk op zoek gegaan naar (Engelstalige) openbare bronnen. Wij hebben echter voor Duitsland ook een Duitse internetinventarisatie gemaakt en voor België een Nederlandstalige.

Tegelijkertijd hebben wij een beperkt aantal bestaande en relevante contactpersonen benaderd met de vraag of zij ons met dit onderzoek konden helpen door contactpersonen aan te wijzen en/ of documentatie toe te sturen. Behalve in het VK, hebben wij weinig tot geen informatie kunnen verkrijgen over feitelijke meetmethoden die worden gehanteerd omdat dergelijke meetmethoden over het algemeen niet worden gehanteerd. Wij wachten echter nog op informatie vanuit België en Duitsland.

Over het algemeen hebben wij met onze contactpersonen via e-mail gecommuniceerd. Voor zover relevant hebben wij echter ook telefonisch interviews afgelegd.

Gelet op de korte doorlooptijd, hebben wij ons gericht op landen waar wij op korte termijn relevante informatie konden vinden. Zodra middels de internetinventarisatie en onze contactpersonen duidelijk werd dat relevante informatie moeilijk of helemaal niet te vinden was, hebben wij ons gericht op andere landen waar meer informatie te verkrijgen was. Als gevolg hiervan hebben wij vooral veel informatie uit VK.

Stap 2: Classificatie

Bij deze stap werd alle informatie uit de eerste stappen verzameld en vervolgens werd een eerste inventarisatie van instrumenten gemaakt. Op basis van de informatie werden de meetinstrumenten gerubriceerd langs verschillende indicatoren. Op deze manier ontstond een eerste indicatie van de mate waarin de verschillende vormen van overlast werden gemeten en op welk niveau (buurt, wijk, gemeente, regionaal) de resultaten beschikbaar zijn.

Het resultaat van deze stap is per vorm van overlast een overzicht van de beschikbare instrumenten (tabel), een korte beschrijving van elk instrument aan de hand van een aantal kenmerken (zoals mate van feitelijke, spreiding, frequentie, overlasttype, etc.).

Stap 3/4: Analyse en evaluatie

In deze stap werd geanalyseerd welke meetmethodes worden gebruikt (zodat de onderlinge vergelijkbaarheid kan worden vastgesteld), welke kosten (capaciteit en kosten instrumenten) met de toepassing gemoeid zijn en de mogelijkheden om de instrumenten breder tot te passen c.q. aan te wenden voor een landelijk instrument.

Ten behoeve van deze stap ontwikkelden we een analysekader waarin de belangrijkste kenmerken voor valide meetinstrumenten zijn opgenomen:

- Schaal van feitelijkheid;
- Validiteit en betrouwbaarheid van het instrument;
- Frequentie van de meting;
- Spreiding van de meting;
- Afweging kosten en baten;
- Indicatoren van overlast en verloedering die worden gemeten;
- Betrokken actoren.

Stap 5: Constructie

Het slotstuk van het project was het formuleren van een advies voor het ontwerp van een landelijk meetinstrument feitelijke overlast.

Methode

Het onderzoek betreft een inventariserende studie naar bestaande meetinstrumenten die feitelijke overlast meten. Daarnaast is op basis van een analyse een advies geformuleerd om te komen tot een landelijk (en bij voorkeur ook lokaal) meetinstrument voor feitelijke overlast.

Voor het verkennende deel is gebruik gemaakt van drie verschillende methoden.

1. Aan de hand van een literatuurstudie en documentanalyse is onderzocht welke meetinstrumenten er zijn en hoe deze worden ingezet. Op basis van deze literatuurstudie selecteerden we ook een aantal randvoorwaarden voor het kunnen bepalen welke meetinstrumenten geschikt zijn om overlast feitelijk te meten.
2. Vervolgens zijn verkennende telefonische enquêtes afgenomen met betrokkenen bij de politie en gemeenten. Op deze manier is in kaart gebracht welke methoden worden gehanteerd om feitelijke overlast te meten.
3. Ten slotte hebben we een aantal verdiepende interviews gehouden met mensen die betrokken zijn bij de meetinstrumenten. Deze interviews gebruikten we bijvoorbeeld om te achterhalen hoe het instrument precies werkt en waar men in de praktijk tegen aan loopt bij de verschillende meetinstrumenten.

Literatuurstudie en documentanalyse

Uit onze eerste literatuurverkenning bij het opstellen van het voorstel was al een aantal meetinstrumenten naar voren gekomen die op verschillende manieren feitelijke overlast meten. Bij aanvang van het onderzoek maakten we een nadere zoekslag, en vergrootten daarmee onze kennis over de verschillende meetinstrumenten van objectiveerbare overlast. We voerden een literatuurstudie en documentanalyse uit. We richtten ons daarbij op de wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, voorlichtingsfolders, websites en andere informatiebronnen. Deze bronnen gebruikten we om na te gaan hoe de diverse instrumenten precies worden gebruikt, op welke locaties en waar in het land, wat de voor- en nadelen zijn en welke knelpunten er naar voren komen bij de uitvoering. Bij de literatuurstudie werden in ieder geval de volgende vragen gesteld:

- Welke meetinstrumenten van feitelijke overlast bestaan er op dit moment?
- Wat voor methode gebruiken die instrumenten?

- Welke soort overlast meten die instrumenten?
- Welke actoren zijn daarbij betrokken?
- Wat is de frequentie van de metingen?
- Waar worden de instrumenten toegepast?

Aan de hand van de literatuurstudie en documentanalyse kwamen we tot een eerste inventarisatie van relevante meetinstrumenten. Deze kennis vormde de basis voor een verdere verdieping door middel van enquêtes en interviews met betrokken actoren.

Daarnaast hebben wij randvoorwaarden opgesteld voor de toepasbaarheid van meetinstrumenten:

- De mate van feitelijkheid van de meting
- De mate van reproduceerbaarheid/toepasbaarheid van de meting zodat trends kunnen worden weergegeven. Zowel de kosteneffectiviteit als de complexiteit van de instrumenten spelen hierbij een rol.
- De mate waarin het instrument reactief (meten na meldingen) of proactief is
- De mate waarin het instrument zich specifiek op een bepaald type overlast richt

Op basis van deze randvoorwaarden kon bepaald worden of en in hoeverre de meetinstrumenten op lokaal niveau zich lenen voor de constructie van een landelijk instrument.

Inventariserende enquêtes

Na de literatuurstudie en documentenanalyse zijn telefonische verkennende enquêtes uitgevoerd. Ook deze enquêtes beoogden met name te achterhalen welke instrumenten worden gebruikt om feitelijke overlast en verloedering te meten. De enquêtes vormden een extra check zodat we zeker wisten dat er geen instrumenten ontbreken op de door ons opgestelde lijst van instrumenten.

We maakten gebruik van telefonische enquêtes, vooral omdat de ervaring leert dat de respons hoger is dan schriftelijke enquêtes. Bovendien was niet altijd duidelijk wie de juiste respondent was voor de enquête en dat betekent dat het risico groot was dat een schriftelijke enquête gaat 'zwerven' binnen de organisatie van de respondent en de respons daardoor (veel) te laag wordt.

Verder boden telefonische enquêtes ons ook de mogelijkheid om op een aantal onderwerpen door te vragen.

Wij voerden vooral enquêtes onder personen die het meest betrokken zijn bij de meting. Dat kon bijvoorbeeld iemand zijn van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de gemeente, een vertegenwoordiger van de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente en/of een vertegenwoordiger van de politie.

De selectie van respondenten vond plaats op gemeenteniveau en/of op politieregionniveau, afhankelijk van de resultaten uit de literatuurstudie. In overleg met de begeleidingscommissie is het bestand vervolgens uitgebreid.

Hieronder staat het format voor de enquête.

Enquête feitelijke overlast gemeente

Gesproken met:

- Worden overlast en verloedering gemeten binnen uw gemeente?
- Welke vormen van overlast en/of verloedering worden gemeten?
- Welke instrument(en) word(en) hiervoor ingezet?

- Waarom worden [noem enkele andere vormen van overlast] niet gemeten?
- Richt het instrument zich (ook) op het meten van feitelijke overlast?
- Hoe wordt het instrument gebruikt? Wat wordt er dan precies gemeten?
- Hoe vaak gebruikt u als gemeente/politie het instrument? In welk deel van de gemeente/regio wordt het gebruikt?
- Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het instrument?
- Welke problemen komt u in de praktijk tegen?
- Waar worden de opbrengsten van het instrument voor gebruikt?
- Mogen wij documentatie van de meetmethode(s) ontvangen (achtergrondinformatie, handleiding, resultaten, rapportages)?
- Worden elders in de gemeente/regio nog andere meetinstrumenten rond overlast/verloedering toegepast?
- Is er een instrument of methode voor het meten van overlast die u liever zou willen toepassen?

Afsluiting enquête.

Verdiepende interviews

Sluitstuk van het onderzoek vormden verdiepende interviews. Via telefonische interviews werd inzicht verkregen in de methoden die er zijn. Vervolgens is gekeken hoe de instrumenten precies werken en wat de bruikbaarheid is (zoals de kosten en de baten). De laatste set van interviews is benut voor een verdere verdieping. Tijdens de interviews zijn onder meer de volgende vragen aan bod gekomen:

- Waarom is voor dit instrument gekozen?
- Wat was het beoogde resultaat?
- Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het instrument?
- Wat is de verhouding tussen de kosten en de baten?
- In hoeverre geeft het instrument een goed beeld van de feitelijke overlast?
- In hoeverre is het instrument replaceerbaar?

De vragen in de interviews zijn semi-gestructureerd. Op die manier konden we vragen naar de verschillende hiervoor genoemde onderwerpen, maar was er ook ruimte voor open antwoorden en nieuwe inzichten. De respondenten voor de interviews worden geselecteerd op basis van de resultaten uit de literatuurstudie, de documentanalyse en de verkennende interviews.

Bijlage: Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek bestond uit de volgende personen:

Begeleidingscommissie	
Naam	Organisatie
Gaby Laane	Ministerie van VenJ
Jeannette Quast	Ministerie van VenJ
Robert Flos	Ministerie van VenJ
Leanne Houben	CBS
Anke Kortenray	Gemeente Haarlem
Yvonne Weijers	Gemeente Rotterdam
Marnix Eysink Smeets	Marnix Eysink Smeets B.V.
Peter Versteegh	Regiopolitie Haaglanden



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

Januari 2011 | J-6601