

Schriftelijke input ten behoeve van de parlementaire verkenning naar verward gedrag en veiligheid

Concreet verzoekt de vaste commissie van Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer u om schriftelijk input te leveren ten behoeve van de parlementaire verkenning naar verward gedrag en veiligheid. De parlementaire verkenning hanteert de volgende overkoepelende vragen, waarop wij graag uw reactie zouden ontvangen:

1. In hoeverre bestaat binnen uw organisatie kennis over het totaal aantal E33-meldingen (overlast door personen met verward gedrag), de uitsplitsing van deze meldingen in verschillende categorieën, en de opvolging hiervan?

Binnen onze organisatie bestaat er geen overzicht in het totaal aantal E33-meldingen. Niet elke gemeente heeft zicht op deze meldingen. Daarnaast is recentelijk een verandering opgetreden van de introductie van de I28 code, die specifiek is voor personen met onbegrepen gedrag. Alle gemeenten ontvangen nu een bericht wanneer zo'n melding binnen hun gemeente wordt gedaan. Dit betekent dat de E33-meldingen slechts een indicatie zijn en dus geen nauwkeurig beeld geven van de afname of toename van personen met onbegrepen gedrag. Bovendien worden er vaak meerdere meldingen gedaan over 1 persoon. Om deze reden is deze indicator niet geschikt als uitgangspunt voor een beleidsaanpak.

Eind 2022 is er door het Ministerie van Justitie en Veiligheid opdracht gegeven voor een landelijke analyse van alle E33-meldingen:

<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2022/december/bijlage-1-220810-infographic-personen-met-verward-gedrag.pdf>

2. Waarom is het niet gelukt om de zorg zo in te richten dat personen met verward gedrag minder overlast en gevaar veroorzaken voor de samenleving? Welke maatregelen zijn de afgelopen jaren genomen en waarom hebben deze tot nu toe onvoldoende effect gehad (lessons learned)?

We lopen in de praktijk tegen aanzienlijke uitdagingen aan om de overlast veroorzaakt door personen met onderliggende problematiek effectief te bestrijden en de mogelijkheid om de juiste zorg aan te bieden. Onderliggende problematiek kan zijn: GGZ problematiek, een verslaving, een verstandelijke beperking, dementieklachten of andere sociale problematiek op diverse leefgebieden. Hierbij hebben we ook regelmatig te maken met de term onbegrepen gedrag. Deze problemen zijn op diverse niveaus besproken, zo ook tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer in oktober 2019 over de aanpak van burenoverlast. Enkele belangrijke knelpunten en lessen die we hebben geleerd zijn:

- **Zelfstandig wonen niet voor iedereen mogelijk**

De ambitie dat iedereen zoveel mogelijk zelfstandig kan wonen, blijkt in de praktijk tot de nodige knelpunten te leiden. Dit leidt tot situaties waarin mensen met onderliggende problemen zelfstandig wonen, maar niet in staat zijn om goed voor zichzelf te zorgen of 'afwijkend gedrag' vertonen. Een van de uitingen kan zijn dat er overlast ontstaat voor omwonenden en in uitzonderlijke gevallen kan iemand een gevaar zijn voor de omgeving en zichzelf.

- **Ontbreken van een hulpvraag**

In de hulpverlening wordt vaak uitgegaan van een hulpvraag om geholpen te worden. Echter, in de praktijk zie we een grote groep met mensen met onderliggende problematiek, die hun problemen niet erkennen of vinden dat ze geen hulp nodig hebben. Dit leidt tot stagnatie in de hulpverlening en een groot aantal zorgmijders. Ook ervaren hulpverleners vaak moeilijkheden bij het bereiken van mensen met onbegrepen gedrag, vooral wanneer zij niet openstaan voor hulp of niet reageren.

Dit kan effectieve interventies belemmeren, aangezien het succes van de hulpverlening sterk afhankelijk is van de bereidheid van de persoon om hulp te aanvaarden en met de hulpverleners samen te werken.

- **Capaciteitsproblemen in opvang en hulpverlening**

Er is een tekort aan opvang en personeel voor ambulante hulpverlening, crisisplekken en beschermd wonen. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarbij voor mensen die eigenlijk opgenomen moeten worden, of een andere woonvorm nodig is, geen plek gevonden kan worden, waardoor de overlast voortduurt.

- **Gescheiden kolommen**

Veiligheid en Zorg werken nog teveel als gescheiden kolommen. Er zijn diverse knelpunten zoals onbekendheid met elkaar en met elkaars mogelijkheden. Ook de verschillende belangen en moeilijkheid in de gegevensdeling komen de samenwerking niet ten goede.

Ook binnen de hulpverlening wordt vaak in gescheiden 'kolommen' gewerkt, waarbij elke 'kolom' zich richt op een specifiek aspect van de problematiek, zoals huishoudelijke ondersteuning of financiële zaken. Hierdoor kunnen bredere problemen niet worden aangepakt

- **Gebrek aan aandacht voor omwonenden**

De meeste aandacht richt zich vaak op de overlastgever, terwijl omwonenden de gevolgen van ernstige overlast moeten dragen, wat hun levenskwaliteit aanzienlijk kan schaden.

- **Multiproblematiek/onderliggende zware problematiek**

Het is essentieel om te erkennen dat onbegrepen gedrag vaak een symptoom is van dieperliggende problemen, vaak op meerdere leefgebieden. In meer dan de helft (60%) van onze casuïstiek gaat het om personen met diepgaande problemen die niet alleen henzelf, maar ook hun directe omgeving treffen. Dit resulteert vaak in aanzienlijke overlast en in sommige gevallen zelfs in hoog risico situaties. Professionals schatten in dat in meer dan 60% van de overlastsituaties, onderliggende problematiek een belangrijke rol spelen.

- **Veiligheid van hulpverleners**

Hulpverleners worden regelmatig geconfronteerd met situaties waarin de veiligheid van henzelf of hun collega's in het gedrang komt. In verschillende gevallen wordt het opnemen van mensen met onbegrepen gedrag of het verlenen van ambulante zorg als onmogelijk beschouwd vanwege de dreiging die zij vormen voor de professionals. Dit creëert een dilemma waarbij de veiligheid van hulpverleners moet worden afgewogen tegen de noodzaak om de betreffende persoon te helpen, vooral omdat deze personen vaak in reguliere woonwijken verblijven, wat het risico voor de bredere gemeenschap vergroot.

- **Zorgverzekeringeisen**

Zorgverzekeringen stellen vaak specifieke eisen voor het financieren van hulp, zoals het hebben van een hulpvraag, de verplichting om altijd aanwezig te zijn bij hulpverleningssessies en de maximale duur van de inzet. Dit kan de toegang tot en de continuïteit van zorg beperken en gaat gepaard met een aanzienlijke hoeveelheid administratief werk voor zowel hulpverleners als cliënten.

- **Concentratie van problemen**

In de praktijk gebeurt het vaak dat we mensen met vergelijkbare problematiek in dezelfde buurt clusteren. Dit onder andere in verband met beschikbare woningen. Concentratie van mensen met complexe problemen kan leiden tot verhoogde mate van overlast en veiligheidsrisico's, waardoor de uitdagingen voor zowel hulpverleners als de buurt alleen maar toenemen.

Naast deze knelpunten en geleerde lessen zien we dat de introductie van de wijk-GGD wél bijdraagt aan het verminderen van overlast door personen met onbegrepen gedrag. De succesformule van de werkwijze van een wijk-GGD'er wordt onder andere toegeschreven aan juiste organisatorische randvoorwaarden zoals bestuurlijk en financieel commitment, samenwerking tussen de domeinen Veiligheid en Zorg, voldoende discretionaire ruimte en een vrij te besteden budget.

Daarnaast gaat om kenmerken en competenties van de wijk-GGD'er zoals een 'out-of-the-box-mentaliteit', flexibiliteit, een toegankelijke communicatiestijl, passende kennis en kunde en ervaring met GGZ-problematiek en de outreachende rol. Zie het rapport van 'De kracht van de wijk-GGD' voor meer informatie.

Kortom, de interventie van een wijk-GGD'er ligt in de mogelijkheid om op lokaal niveau effectieve samenwerking tot stand te brengen tussen de verschillende domeinen en instanties met als doel het verbeteren van de zorg en veiligheid voor kwetsbare inwoners, zoals inwoners met onbegrepen gedrag.

3. Wat kan de Rijksoverheid op korte termijn doen om de veiligheid beter te waarborgen en overlast te voorkomen?

- **Creëren van voorzieningen voor mensen die niet zelfstandig kunnen wonen**
 Investeer in passende voorzieningen voor deze groep om zo ernstige overlast te voorkomen. Hoewel dit kosten met zich meebrengt is het effectiever dan jarenlang ernstige overlast bestrijden met alle betrokken professionals, wat aanzienlijke kosten met zich meebrengt.
- **Voldoende capaciteit voor ambulante of locatiegebonden hulpverlening**
 Zorg voor voldoende capaciteit om hulpverlening te bieden op de plek waar deze het meest nodig is, om zo de drempel voor het ontvangen van hulp te verlagen en snel te kunnen ingrijpen wanneer nodig.
- **Vergemakkelijken van opnames voor personen die acuut hulp nodig hebben**
 Herzie de huidige eisen voor opname, zodat ook personen die ‘net niet erg genoeg zijn’ voor opname, maar wel veel overlast veroorzaken, de benodigde hulp kunnen ontvangen.
- **Prioriteit geven aan veiligheid en gezondheid van omwonenden**
 Zet niet alleen de overlastgever op de eerste plaats, maar houd ook rekening met de veiligheid en gezondheid van omwonenden bij het nemen van maatregelen.
- **Vergoten van samenwerking tussen Veiligheid en Zorg**
 De samenwerking tussen de kolommen Veiligheid en Zorg moet verbeterd worden. Er moet gewerkt worden aan het ‘elkaar kennen’, gezamenlijke belangen, daadwerkelijke samenwerking in plaats van tegenwerking of langs elkaar heen werken, weten wat de andere partij kan en mag en de mogelijkheid om gegevens te mogen, kunnen of willen uitwisselen.
- **Hoog risico versus wonen in de wijk**
 Er moet gewerkt worden aan de knelpunten hoe we ervoor kunnen zorgen dat bewoners in een wijk veilig kunnen wonen naast overlastgevers met zeer complexe problematiek en de capaciteit van de hulpverlening om mensen de benodigde behandeling of crisisplek te bieden als dat nodig is. We zien nu dat personen door instellingen niet toegelaten worden omdat het risico te hoog is, maar de zelfde personen wonen wel in de wijk met alle risico’s van dien.
- **Verbeteren van de aanpak voor dakloze en zorgmijdende mensen**
 Op het moment dat mensen geen woning hebben, maar dakloos zijn en zorgmijdend zijn, wordt hulpverlening nog belangrijker omdat er weinig pressiemiddelen zijn rondom financiën en de woning. Er kan in feite ‘niets meer afgepakt worden’. Met toenemende dakloosheid in Nederland wordt het steeds belangrijker om te bepalen hoe je mensen motiveert om hulp te aanvaarden, om overlast op straat te voorkomen en de persoon in kwestie te helpen. We zetten nu juridische middelen in zoals de Wet MBVEO om gebiedsverboden op te leggen, maar ook dat is geen oplossing voor de onderliggende problematiek.
- **Stimuleren van outreachend werken**
 Zorg ervoor dat in alle gemeenten hulpverleners outreachend te werk gaan en actief zorgmijders benaderen om zo meer mensen te bereiken die anders buiten beeld zouden blijven. Een mooi voorbeeld hiervan is de wijk-GGD’er. Door de outreachende aanpak wordt ergere overlast voorkomen.
- **Blijf investeren in bestaande werkende initiatieven zoals de wijk-GGD**
 Voortzetting van succesvolle initiatieven zoals de wijk-GGD en het blijven investeren hierin is cruciaal voor het bieden van maatwerk. De aanpak heeft een aantoonbare meerwaarde in het verbeteren van de samenwerking tussen professionals in het zorg- en veiligheidsdomein, het beter zicht krijgen op de doelgroep en betere hulp aan kwetsbare bewoners. Het is noodzakelijk om hier financieel op in te blijven zetten, omdat het een investering is die zichzelf terugverdient in termen van verbeterde levenskwaliteit, verminderde maatschappelijke kosten en een veiligere leefomgeving.

4. Wat kan de Rijksoverheid op lange termijn doen om de veiligheid te waarborgen en te zorgen dat personen met verward gedrag die overlast en/of gevaar veroorzaken de juiste zorg krijgen?

- **Structurele inbedding van maatregelen**

Het is essentieel om de genoemde (bovenstaande) maatregelen structureel in te bedden in het beleid, zodat er een consistente aanpak ontstaat die gericht is op het aanpakken van de onderliggende oorzaken van onbegrepen gedrag en het bieden van passende zorg en ondersteuning.

- **Voorkomen van bezuinigingen op zorg**

Bezuinigingen op zorg leiden vaak tot een verschuiving van de kosten naar andere domeinen, zoals inzet van veiligheidsmaatregelen en interventies uit andere domeinen om het gedrag proberen te controleren.

Voorbeeld: een persoon waarvan geconcludeerd wordt dat zelfstandig wonen niet mogelijk is en begeleid wonen de beste optie zou zijn, krijgt te horen dat er geen plek is in deze voorziening. Als alternatief om toch de overlast te bestrijden die de burens ervaren van deze persoon, wordt in de huidige woning een gedragsaanwijzing opgelegd vanuit de burgemeester. In de gedragsaanwijzing staan allerlei geboden en verboden waar iemand zich aan moet gaan houden. Als de persoon dit niet kan volhouden door allerlei onderliggende problematiek en de overlast doorgaat, worden er vervolgens juridische stappen gezet. Dat kan door middel van financiële prikkels of in het uiterste geval het kwijtraken van de woning. Hiermee pakken we de oorzaak van het probleem niet aan.

- **Investeer in goede hulp en hulpverleners**

Investeer in goede hulp en hulpverleners om problemen zoals een verslaving, een psychische stoornis, dementieklachten, een verstandelijke beperking en sociale problematiek bij bijvoorbeeld multiproblematiek op diverse leefgebieden aan te pakken. Nu komt het probleem vaak te liggen bij gemeenten, corporaties, politie enz. om te handhaven, regels op te leggen en te zoeken naar alternatieven om mensen te helpen of te straffen.

- **Structurele samenwerking tussen Veiligheid en Zorg**

De samenwerking tussen de kolommen Veiligheid en Zorg moet structureel verbeterd worden. In casuïstiek waar direct vanaf het begin samenwerking is vanuit beide domeinen en een gezamenlijke aanpak wordt ingezet zien we de meest succesvolle resultaten en kansen op een duurzame aanpak. Om dit te bereiken zal o.a. de onbekendheid tussen de kolommen gereduceerd moeten worden, de kennis van elkaars mogelijkheden vergroot moeten worden, samenwerking continue gestimuleerd moeten worden, weerstand doorbroken moeten worden en gegevensdeling mogelijk gemaakt moeten worden.