

Tweede Kamer der Staten Generaal
Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
T.a.v. mw M.M. Julicher en mw A.M. Brood
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

E-mail: cie.jv@tweedekamer.nl

Alkmaar, 4 maart 2024

Mevrouw Julicher en mevrouw Brood,

De vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid heeft de burgemeester een brief geschreven met het verzoek schriftelijk input te leveren ten behoeve van de parlementaire verkenning naar verward gedrag en veiligheid. Er is gevraagd een aantal overkoepelende vragen te beantwoorden. Daarnaast is het verzoek ook andere onderwerpen aan te dragen en daarbij aan te geven of er een thema is dat belangrijk is voor de aanpak van verward gedrag en veiligheid en dat eerder onderbelicht is gebleven.

Procedure:

Vanuit het team Openbare Orde en Veiligheid binnen de gemeente Alkmaar is contact gelegd intern met collega's betrokken bij het thema Zorg en Veiligheid en er is extern contact geweest met een aantal van onze ketenpartners, te weten de portefeuillehouder op dit dossier bij de Politie Alkmaar en de secretaris van de Stuurgroep Aanpak Personen met onbegrepen gedrag NHN.

Woord Vooraf

In Noord-Holland Noord is er – mede op initiatief van gemeente Alkmaar- een samenwerkingsverband opgezet in 2018 om de problemen van mensen met onbegrepen gedrag (en een veiligheidsrisico) op te lossen en de knelpunten in de samenwerking, die daarvoor nodig is, aan te pakken. Hiervoor is een stuurgroep in het leven geroepen: de Stuurgroep Aanpak Personen met Onbegrepen Gedrag Noord-Holland Noord (NHN) waarin alle gemeenten in NHN samenwerken op dit onderwerp met onze ketenpartners politie, justitie en zorg.¹

Vanuit deze stuurgroep is een werkwijze, de PersoonsGerichte Aanpak 1% (PGA1%) ingericht. Over de voortgang van deze werkwijze wordt periodiek gerapporteerd. In die voortgang wordt ook uiteengezet wat de gemaakte kosten van de verschillende ketenpartners zijn per casus. Zo is in een concrete casus gebleken dat de gemaakte kosten, na een intensieve inzet van enkele jaren, met twee derde is afgenomen (van 430.000 euro naar 136.000 euro).

¹ [Project Aanpak personen met onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico | Veiligheidsregio Noord-Holland Noord \(vrnbn.nl\)](#)

Speerpunt in onze aanpak is dat ketenpartners, van zowel veiligheid als zorg, intensief met elkaar samenwerken rondom een casus. Problematiek waar inwoners mee te maken hebben, komt vaak laat in beeld, waardoor de oplossing steeds ingewikkelder is. We proberen daarom ten eerste aan de voorkant te komen door preventie, vroeg signalering én vroege interventies in de wijken in te zetten.

Het gebiedsgericht werken binnen de gemeente Alkmaar draagt hier aan bij. In elke wijk is een gebiedsteam actief, bestaan de uit een collega die zich bezighoudt met leefbaarheid, een collega die zich bezighoudt met veiligheid, een wijkagent en een wijkboa. Zij staan in dagelijks contact met ketenpartners actief in de wijk (zoals bijvoorbeeld een woningbouwcoöperatie) en de inwoner. Allerhande casuïstiek komt in een gebiedsteam voorbij, zo ook casuïstiek rondom personen met onbegrepen gedrag. Deze sterke signaleringsfunctie zorgt ervoor dat onze gebiedsteams casuïstiek rondom personen met onbegrepen gedrag, overlast en onveiligheid in een vroeg stadium zien en zo vroeg mogelijk samen met de inwoner kunnen oppakken.

Bij elke nieuwe casus blijkt dat een aanpak alleen kans van slagen heeft als we:

1. Er vroeg bij zijn en snel reageren;
2. Onze interventies richten op wat de inwoner nodig heeft en niet de inwoner willen laten passen in wat wij aanbieden, maatwerk dus;
3. Zorgen voor voldoende passende (verblijf)plekken die aansluiten bij de behoefte en mogelijkheden van de inwoner, zodat deze inwoner hulp en ondersteuning krijgt vanuit een vaste basis.
4. Voldoende adequate dwang in kunnen zetten en
5. onze ketenpartners de (financiële) ruimte hebben en voelen om zorg te bieden aan mensen zonder duidelijke diagnoses of zonder dat we de oorzaak van verward gedrag direct kunnen duiden.

Beantwoording van uw vragen:

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?*

De gemeente Alkmaar staat in goed contact met het Basisteam Alkmaar. Aan de hand van politierapportages worden overzichten van geregistreerde E33 incidenten en incidenten met een "GGZ" code ontvangen. Het aantal E33 meldingen stijgt jaarlijks. In 2021 werden 1580 meldingen geregistreerd, in 2022 is dit naar 1829 gestegen en in 2023 is er ook een lichte stijging te zien, namelijk naar 1893 geregistreerde meldingen. Door een eigen manier van registreren is in Alkmaar de mogelijkheid gecreëerd de eigen GGZ functionaris binnen het Basisteam adequaat te informeren .

Daarnaast maakt het Basisteam gebruikt van de landelijke werkwijze een I28 melding te doen bij incidenten waarin de politie ziet dat er "niet acute" zorg nodig is, een zogenaamde "niet acute zorg melding". Deze werkwijze is vanaf 15 mei 2023 van kracht. De I28 melding wordt gemaakt in een formulier wat rechtstreeks wordt verzonden aan het OGGZ- team van Vangnet & Advies (V&A) van de

gemeente waar de desbetreffende persoon staat ingeschreven. Eén dagdeel per 2 weken worden de 128 meldingen besproken tijdens het zgn. Vroeg Signalering Overleg (overleg tussen V&A, politie, Brijder en GGZ). In 2023 zijn er 432 128 meldingen opgesteld voor de gemeente Alkmaar vanuit het Basisteam Alkmaar.

Binnen de politie bestaat de behoefte om in de systemen / overzichten eenvoudige mogelijkheden te hebben om te kunnen filteren op casussen van een bepaalde periode, zodat je inzichtelijk hebt welke personen met welke meldingen de afgelopen periode het meest naar voren zijn gekomen. Dit maakt dat je nog makkelijker en sneller kunt schakelen met betrokken ketenpartners. Hier wordt aan gewerkt maar vraagt nog de nodige aandacht

Kortom de gemeente Alkmaar staat in goed contact staat met politie. De lijnen zijn kort, de samenwerking is goed en zeker in complexe casuïstiek met een veiligheidscomponent weten we elkaar goed te vinden. **We zijn ervan overtuigd dat dit ervoor zorgt dat we “eenvoudiger” zaken goed aanpakken. Maar we zien ook een toename in kwesties met zeer complexe casuïstiek waarin het vinden van een goede oplossingsrichting een enorme uitdaging is (en soms ver uit zicht lijkt).**

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)?*

Deze vraag bestaat uit twee delen. Allereerst geven we aan, vanuit de gemeente Alkmaar gezien, waarom het niet gelukt is om de zorg zo in te richten dat personen met verward gedrag minder overlast en gevaar veroorzaken voor de samenleving. Daarna zullen we beschrijven welke maatregelen er de afgelopen jaren genomen zijn en waarom heeft dit onvoldoende effect gehad.

Waarom is het niet gelukt is om de zorg zo in te richten dat personen met verward gedrag minder overlast en gevaar veroorzaken

- **Drang en dwang:** Binnen de gemeente Alkmaar hebben we momenteel een groep personen die onbegrepen gedrag laat zien, verslaafd is en zo nu en dan een veiligheidsrisico vormt. Op het moment dat een persoon met onbegrepen gedrag (en een veiligheidsrisico) in beeld komt, wordt er direct gekeken naar mogelijkheden qua interventies. Wat is er al gedaan en wat loopt er evt op dit moment? Dit gaat zo mogelijk in contact en in overleg met de persoon zelf. Als hulpverlening wordt geboden wat ook door de persoon zelf wordt geaccepteerd, is de kans van slagen immers groter. Het gebeurt steeds vaker dat een persoon geen enkele vorm van hulpverlening accepteert. Dwang blijft dan over. Samen met de verschillende professionals durven wij de stelling wel aan om te zeggen dat deze zelfregie (vast gelegd in wet- en regelgeving) in deze gevallen beschadigend werkt. Keer op keer onverstandige besluiten nemen, brengt mensen verder in de problemen, zowel fysiek als mentaal, maar ook financieel en juridisch. Instrumentarium om dit (tijdelijk) te doorbreken is niet voorhanden, zelfs zorgmentoren en bewindvoering lijken hierin te weinig mandaat te hebben.

Het gevolg is dat de gemeente wordt geconfronteerd met een persoon met onbegrepen gedrag (en vaak een veiligheidsrisico) zonder adequate hulpverlening. Repressie vanuit handhaving en politie is dan het enige alternatief. Dit leidt ook regelmatig tot huisuitzettingen waardoor mensen ook nog op straat belanden. Kortom: zolang mensen geen hulp accepteren verergerd het probleem, regelmatig zelfs tot mensonterende of gevaarlijke proporties.

- **GGZ problematiek en verslavingsproblematiek:** We zien dat steeds meer mensen kampen met GGZ problematiek en verslaving. In dergelijke casussen blijft het lastig te bepalen welke instantie aan zet is. De GGZ stelt dat eerst de verslaving moet worden opgelost, terwijl vanuit de verslavingszorg wordt gesteld dat er eerst naar de GGZ problematiek moet worden gekeken. Door in deze discussie te blijven, gebeurt er niets, blijft er overlast op straat en is de persoon zelf de dupe. Er is een generieke en deskundige bemoeizorg nodig, zodat onderscheid maken tussen beide vormen van specialistische zorg niet direct gemaakt hoeft te worden. Dit vraagt niet alleen om een nieuw zorgaanbod, maar ook om een nieuwe betaaltitel.
- **Beter worden doe je thuis:** Personen met onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico verblijven steeds vaker in een woonwijk. Echter, deze mensen hebben een bepaalde vorm van hulpverlening nodig en hebben problematiek waardoor zij niet passen in een woonwijk. Zo veroorzaken zij geregeld verschillende vormen en gradaties van overlast (schreeuwen in de nachtelijke uren in/om de woning, harde muziek draaien, het dreigen met het openzetten van de gaskraan of het dreigen met brandstichting). Op initiatief van de gemeente Alkmaar en de woningbouwcoöperatie gaan we in gesprek met betrokken professionals onder de vlag van het Zorg- en Veiligheidshuis. Zeer geregeld accepteert de persoon vrijwillig geen enkele vorm van hulpverlening. Als er dan vervolgens vanuit de GGZ geen behandelperspectief is en ook via het strafrecht volgt geen gedwongen opname, staat een persoon met onbegrepen gedrag niet alleen op straat, er is dan ook geen hulpverlening in een gedwongen kader. Ook dan is repressie wederom de enige optie en dat is niet de oplossing.
- **Verdienconstructie:** Wanneer een persoon enige tijd opgenomen is geweest in een instelling of kliniek en gaat re-integreren, wordt vaak een woning verkregen via een zogenaamde verdienconstructie. Een persoon krijgt dan een huurwoning, op naam van de hulpverlenende instantie die de ambulante begeleiding verzorgt. De woning kan op naam van de persoon zelf komen, als hij/zij zich geruime tijd aan de voorwaarden van de hulpverlening houdt. Mocht hij/zij tijdens de periode de hulpverlening weigeren, verliest hij/zij de woning en staat hij/zij op straat, met dezelfde gevolgen als hierboven weergegeven. Het is dergelijke gevallen vaak niet mogelijk terug te keren naar de kliniek of instelling waar de persoon vandaan komt. Daar is vaak geen plek en het vrijhouden van een plek kost geld en zorgt ervoor dat een ander persoon niet kan worden opgenomen.

- **Volle dak- en thuislozen opvang:** Uit hetgeen hiervoor staat beschreven blijkt dat in de huidige situatie personen met onbegrepen gedrag die geen woning meer hebben, op straat komen te staan en zodoende zijn aangewezen op de 24u opvang. Daar sluiten zij aan bij de “gewone”, soms ook verslaafden, dak- en thuislozen. Op de 24u opvang is de GGZ niet aanwezig. Echter zien we in Alkmaar steeds heftigere casussen, waarbij GGZ problematiek steeds nadrukkelijk naar voren komt, vaak in combinatie met verslaving. Om de eigen veiligheid, en de veiligheid van de overige personen aanwezig in de opvang, te waarborgen, ziet de 24u opvang zich genoodzaakt zo nu en dan personen te schorsen. Dit heeft tot gevolg dat er een overlast gevend persoon, met complexe problematiek en een veiligheidsrisico, op straat verblijft.
- **Passende verblijfplaats ontbreekt:** We onderscheiden in Alkmaar een aantal categorieën overlastveroorzakers. We zien een groep dak- en thuislozen die willen blijven gebruiken, daar bewust voor kiezen en derhalve in weinig instellingen terecht kunnen. Ook zijn er personen die, door een verslaving of een psychische stoornis, (geluids)overlast veroorzaken, overlast waardoor zij uiteindelijk een woning verliezen. En dan is er nog een groep waarbij een verhoogd veiligheidsrisico maakt dat zij lastig te huisvesten zijn. Voor deze groep is maar zeer beperkt plek. Elke groep heeft een andere vorm van verblijf nodig en de behoefte aan structuur is groot bij elke doelgroep. Verblijfplaatsen op maat zijn er momenteel niet en locaties met een hoog beveiligingsniveau, voor de echt zware gevallen, zijn beperkt. In onze regio zijn er diverse gerenommeerde aanbieders (onze partners) die op dit vlak hun capaciteit kunnen en willen uitbreiden. Dat vraagt echter meerjarige WLZ contracten vanuit Zorgkantoren en die lijken daarvoor niet te ruimte te hebben of te krijgen.

Welke maatregelen zijn er de afgelopen jaren genomen en waarom heeft dit onvoldoende effect gehad?

Zoals in het woord vooraf staat beschreven is er in 2018 gestart met project “aankpak mensen met verward gedrag en een veiligheidsrisico. Deze doelgroep kenmerkt zich onder andere door problemen op het gebied van overlast en crimineel gedrag, psychisch welzijn/verstandelijke beperking, wonen, dagbesteding en middelengebruik. Vaak is de doelgroep moeilijk te motiveren voor of toe te leiden naar passende hulpverlening. Strafrechtelijke of (waar mogelijk gedwongen) zorginterventies hebben geen (blijvend) effect gehad. Grofweg zijn er twee verbeterlijnen ingezet: de Persoonsgerichte Aanpak (PGA 1%) en het project ‘Maatwerkvoorzieningen’. Deze aanpakken zijn regionaal.

De PGA 1% heeft zich voor Noord-Holland Noord bewezen als een succesvolle aanpak. Een flink aantal casussen is in rustiger vaarwater terecht gekomen en, zoals in het voorwoord geschetst, dat brengt ook een flinke kostenbesparing voor de ketenpartners met zich mee. In deze aanpak is steeds gekeken naar wat is de behoefte van de persoon zelf, er is constant gezocht naar maatwerk qua inzet en aanbod in hulpverlening en soms naar onorthodoxe oplossingen (zoals het tijdelijk verblijven in een caravan op een weiland). De tweede verbeterlijn, het project ‘maatwerkvoorzieningen’ richt zich met name op het zoeken naar passende woon- of verblijfsvoorzieningen. Dit is essentieel voor het beheersbaar hebben en houden van de problematiek rondom personen met onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico.

Helaas moeten we constateren dat ondanks de goede aanpakken er een groep mensen overblijft die we daarmee niet voldoende kunnen ondersteunen. Dat leidt met name in de binnenstad van de centrumgemeente Alkmaar tot toenemende overlast en een duidelijke verzwaring van de zorg- en ondersteuningsbehoefte van mensen in de 24-uursopvang.

Dit heeft geleid tot extra maatregelen in de stad om de overlast (en in sommige gevallen de risico's) te beperken. Er wordt gewerkt aan het afsluiten van de parkeergarages en er worden in de middag en avond pleinstewards ingezet. Het doel van de inzet van pleinstewards is om oren en ogen op straat te hebben en daar waar straatoverlast wordt gesignaleerd deze tegen te gaan en in de kiem te smoren. Deze preventieve aanpak stelt de gemeente, politie en overige ketenpartners in staat om proactief te handelen en potentiële problemen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. Ook hier doen we als gemeente wat we kunnen en zijn we qua hulpverlening afhankelijk van de wil van de persoon zelf of van de ketenpartners die de mogelijkheid hebben iemand gedwongen op te nemen.

Kor samengevat zijn de wil van de persoon zelf en het hebben van de passende verblijfplaats noodzakelijk voor het vinden van een structurele oplossing voor overlast door personen met onbegrepen gedrag.

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

- Drang en dwang: We zijn en blijven afhankelijk van de motivatie en de wil van de persoon zelf. Hoe kunnen we mensen die keer op keer onverstandige besluiten nemen die henzelf en hun omgeving steeds verder in de problemen brengen (tijdelijk) zodanig onder curatele stellen dat de negatieve cyclus doorbroken wordt.
- Bemoeizorg voor onbegrepen gedrag. Laagdrempelig en op de plek waar mensen makkelijk terecht kunnen of al zijn (denk aan 24 uren opvang of hangplekken). Het heen en weer verwijzen door de GGZ en verslavingszorg helpt niet bij het vinden van een oplossing. Een betere samenwerking juist in de bemoeizorg tussen deze twee organisaties is zeer wenselijk. Dit vraagt niet alleen een nieuwe vorm maar ook een betaal titel.
- GGZ in de daklozenopvang: Het is een feit dat er steeds zwaardere casuïstiek zichtbaar is op de opvang. Om dit aan te kunnen, is expertise nodig. Het is het onderzoeken waard of de GGZ dit kan bieden. Zij hebben de expertise om met een zwaardere doelgroep aan de slag te gaan en bovendien maak je dan ook de lijnen korter met de op de opvang aanwezige verslavingszorg.
- Kennisopbouw/-verrijking van de rechtelijke macht: Zoals eerder beschreven, werken we nauw samen met verschillende partijen binnen het Zorg- en Veiligheidshuis. Binnen dit Zorg- en Veiligheidshuis worden plannen van aanpak gemaakt, op maat, voor personen met onbegrepen gedrag. De plannen van aanpak worden ook gedeeld bij zittingen in rechtbanken.
-

De praktijk leert dat het Zorg- en Veiligheidshuis onvoldoende bekend is bij de rechters, waardoor gemaakte plannen van aanpak ter zijde worden geschoven. Zodoende kan een rechtelijke uitspraak volgen, waar een persoon alleen maar meer hinder van ondervindt (bijv het opleggen van een hoge boete, terwijl een persoon al behoorlijke schulden heeft, geen dagbesteding heeft en een uitkering ontvangt) en een gedwongen kader voor hulpverlening achterwege blijft.

- Gemeenten in staat stellen adequaat te reageren bij vroegsignalering: Op dit moment plakken we als gemeente "pleisters". We zetten pleinstewards in om de overlast tegen te gaan, staan door middel van de gebiedsteams in contact met hulpverlening, blijven aanbieden wat we kunnen. Echter is dit geen structurele oplossing. We staan steeds meer aan de voorkant om tijdig te kunnen ingrijpen, echter ontbreekt het ons aan adequate vervolgstappen. Het pro actief en constructief meedenken hierin is wenselijk.
- Inzichtelijkere vorm van registratie bij de politie: De politie geeft nadrukkelijk aan de wens te hebben om binnen de politiesystemen /- overzichten een mogelijkheid te hebben om te kunnen filteren op casussen van een bepaalde periode. Dan is meer inzichtelijk hebt welke personen met welke meldingen de afgelopen periode het meest naar voren zijn gekomen. Dit maakt dat je nog makkelijker en sneller kunt vroeg signaleren en kunt schakelen met betrokken ketenpartners.
- Het hebben van een plek waar een persoon tot rust komt, kan gebruiken, of soms juist "overlast" kan veroorzaken, zonder dat een wijk daar last van heeft en het hebben van een plek waar structuur en regelmaat wordt geboden en behandelperspectief niet noodzakelijk is, dat zijn verblijfplekken waar behoefte aan is om de overlast van personen met onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico structureel te kunnen aanpakken. Dit vraagt meerjarige WLZ contracten die nu onvoldoende gesloten worden.
- Tenslotte is het wenselijk dat het Rijk tegenstrijdige regelgeving aanpast en ook daarmee samenhangende financieringsproblemen voor woonplekken en/of wonen-met-behandeling wegneemt. Het hebben van een verslaving en GGZ problematiek is nu een obstakel, wat pak je namelijk eerst aan. Voor de persoon an sich maakt dat geen verschil. De persoon zelf moet het middelpunt zijn, niet de instellingen of instanties die ermee aan de slag zijn.

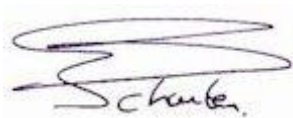
4. Wat kan de Rijksoverheid op lange termijn doen om de veiligheid te waarborgen en te zorgen dat personen met verward gedrag die overlast en/of gevaar veroorzaken de juiste zorg krijgen?

Behalve het verblijfprobleem is het zo dat de doelgroep zich vaak moeilijk laat kaderen. Bij (de financiering van) de individuele aanpak zijn er echter tal van schotten en bepalingen in wet- en regelgeving die een adequate aanpak bemoeilijken. Voor de aanpak van deze groep mensen is het nodig om schotten weg te halen tussen bijvoorbeeld Wet zorg en dwang en Wet verplichte ggz (zie wetsevaluatie 2023) of tussen verslavingszorg en GGZ.

Daarnaast zou een lumpsum-financiering voor de aanpak van (een deel van) de doelgroep helpend zijn. Nu is er vaak teveel wisseling tussen bekostiging van zorg vanuit WLZ, WMO, ZVW en justitie. Het kost vaak veel tijd de juiste indicaties voor elkaar te krijgen. Daarnaast gaan bepaalde indicaties vaak ook gepaard met onmogelijkheden op het gebied van zorgplaatsingen en verplichtingen, zoals de zorgplicht bij een WLZ-indicatie. Regelgeving op dat vlak biedt zorginstellingen soms te weinig ruimte en zorgt er bijvoorbeeld voor dat instellingen de deur voor complexe casuïstiek gesloten houden, omdat er twijfel is of ze die aan kunnen en er 'aan vast zitten' op moment dat ze de zorgplicht hebben.

Het feit is dat er personen zijn en blijven die gevaarlijk zijn vanwege het gedrag dat zij vertonen, openbare orde verstoren door hun gedrag en geen enkele vorm van hulpverlening accepteren. Als er een locatie is waar deze mensen zich zelf kunnen zijn, zonder een gevaar voor de openbare orde te zijn of de openbare orde te verstoren, is het zeer wenselijk dat dit ook met enige vorm van dwang kan worden gerealiseerd. Dit geeft de persoon zelf mogelijk rust en structuur (er wordt immers niet meer constant op "gejaagd", het geeft een wijk/buurt/stad rust ivm de afwezigheid van de overlast en het geeft de politie capaciteit om zich bezig te houden met andere zaken dan met personen met onbegrepen gedrag.

Met vriendelijke groet,



mw. drs. A.M.C.G. Anja Schouten
burgemeester



dhr. A.J. (Arie) Epskamp
wethouder