

VOORSTEL

DVO

ONDERWERP

STAND VAN ZAKEN OP
ONBEGREPEN GEDRAG IN
TWENTE

DATUM

12 FEBRUARI 2025

OPENBAAR - JA

BEHANDELD DOOR

R. KLEINROT-RAAMSTEEBOERS,
PROJECTLEIDER ONBEGREPEN
GEDRAG 06-50067238 &
K. HORCK-BRUMMELHUIS
KWARTIERMAKER ZVS
06-28506147

PORTEFEUILLEHOUDER

BURGEMEESTER PIERIK
(ONBEGREPEN GEDRAG), VAN
HOUDT (ZORG & VEILIGHEID)

Stand van zaken aanpak Onbegrepen Gedrag in Twente

ADVIES AAN DVO

1. Kennis te nemen van de stand van zaken en vooruitblik op het vraagstuk van Onbegrepen Gedrag van inwoners in Twente.
2. Aandacht te hebben voor het feit dat:
 - de financiering van verschillende regionale interventies niet structureel geborgd zijn;
 - dat dit risico's met zich mee brengt voor de continuïteit, en;
 - dat de leden gevraagd wordt de urgentie onder de aandacht te brengen bij de eigen collega bestuurders die zitting hebben in het AB van SamenTwente.

Toelichting

Er is de afgelopen jaren landelijk en regionaal op allerlei manieren aandacht geweest personen met onbegrepen gedrag en een sluitende aanpak om deze personen van goede ondersteuning te voorzien en escalaties te voorkomen. Ondanks vele initiatieven blijft er een groep mensen die met hun hulpvraag rond psychische kwetsbaarheid tussen wal en schip valt of blijft vallen en hebben we op het gebied van samenwerking tussen partijen en verschillende (wettelijke) stelsels nog de nodige uitdagingen in Twente de komende jaren. In Twente is binnen het samenwerkingsverband van Zorg, Veiligheid en Straf een themagroep Onbegrepen gedrag actief die regionaal inzet op verbetering in de strategische-, tactische en operationele samenwerking in Twente. De themagroep werkt met subsidie van ZonMw en met inspanningen van vele partners aan een domeinoverstijgende aanpak op Onbegrepen Gedrag in Twente.

In deze nota informeert de themagroep het DVO graag over de aanleiding, landelijke ontwikkelingen, voortgang in Twente en een vooruitblik voor de komende periode.

Aanleiding

De problematiek rondom mensen met onbegrepen gedrag is complex en kent een lange geschiedenis. Het raakt zowel het zorg- als het veiligheidsdomein en vraagt om een integrale aanpak. Ruim tien jaar geleden werd de omvang van het probleem voor het eerst nadrukkelijk op de agenda gezet door toenmalig korpschef Bouman. Het aantal meldingen van verward gedrag bij de politie is sindsdien alleen maar toegenomen aldus politie. Diverse factoren spelen hierin een rol, zoals de complexer geworden samenleving, de lage tolerantie voor afwijkend gedrag en maatschappelijke veranderingen in de geestelijke gezondheidszorg. Ondanks een diversiteit aan achtergronden binnen deze groep, is duidelijk dat een groot deel geen gevaar vormt, maar vooral behoefte heeft aan basiszekerheden zoals huisvesting, zorg en ondersteuning.

Feiten en cijfers

	2020	2021	2022	2023	2024
Overlast verward persoon (E33)	3943	4360	4657	4815	5284
Totaal aantal meldingen meldpunt zorgwekkend gedrag	185	283	507	853	1737
Waarvan politiezorgmeldingen (i28 formulier)				245*	931
Inzet Streettriage Twente	509	670	594	712	

* Sinds mei 2023 hebben politieagenten een grondslag en de mogelijkheid voor het delen van zorgen richting meldpunten niet acuut (meldpunt zorgwekkend gedrag Twente).

Hierboven zijn een aantal cijfers weergegeven die een duiding geven van het aantal meldingen in Twente rondom personen met verward/onbegrepen gedrag. Goed om te noemen is dat deze aantallen geen unieke personen zijn en dat er een aantal personen zijn die zorgen voor een veelvoud (soms wel vaker dan 20) van incidenten. Dit betekent dat de stijging van het aantal E33-incidenten niet per definitie wil zeggen dat de omvang van de groep personen met verward/onbegrepen gedrag groeit. Dit geldt ook voor het aantal meldingen bij het Meldpunt zorgwekkend gedrag. Deze stijging is niet expliciet onderzocht en kan, los van eventuele toename problematiek, ook te maken hebben met bijvoorbeeld meer bekendheid in de regio.

De E33 code is een code die achteraf aan een melding wordt toegekend, dit betekent dat een melding afhankelijk van de rapporteur de code krijgt en er hierdoor een diversiteit van problematiek achter deze code geregistreerd kan staan.

In deze tabel is enkel de incidentcode E33 opgenomen. Zo bestaan er ook nog codes met betrekking tot bijvoorbeeld poging suicide E14 of overlast drank en drugs E38 die voor overlast kunnen zorgen en door bijvoorbeeld de maatschappij als 'verward' gezien worden. i28 formulieren die opgemaakt kunnen worden door de politie richting het meldpunt zorgwekkend gedrag, kunnen gaan over de gehele breedte van problematiek/codes en beslaan niet alleen een opvolging van de E33 code.

In 2025 wordt vanuit de themagroep onbegrepen gedrag verkend op welke mogelijkheden er bestaan voor meer uniforme registratie van de problematiek die we in beeld willen krijgen.

Landelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren

De afgelopen jaren zijn er verschillende landelijke initiatieven genomen om de aanpak van onbegrepen gedrag te verbeteren. Een belangrijke mijlpaal is dat mensen met onbegrepen gedrag niet langer in een politiecel worden geplaatst. Door afspraken met regionale ambulancevervoerders en de implementatie van triagesystemen is er meer focus gekomen op zorg in plaats van repressie. In Twente is dit reeds structureel gebord in de streettriage.

Daarnaast is er meer aandacht gekomen voor de meest problematische groepen. Voor circa 1.500 potentieel gevaarlijke personen is een levensloopaanpak (ketenveldnorm) ontwikkeld, gericht op een betere aansluiting tussen strafrechtelijke en reguliere geestelijke gezondheidszorg, zijn er meer beveiligde bedden en een landelijk coördinatiepunt gekomen. Ook wordt nader onderzoek gedaan naar een bredere groep van ongeveer 10.000 personen die frequent betrokken zijn bij meldingen.

Nieuwe beleidsmaatregelen zoals de levenslooppaanpak en de transitie van veiligheidshuizen naar Zorg- en Veiligheidshuizen onderstrepen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het zorg- en veiligheidsdomein.

Er is een Landelijk Meldpunt Zorgwekkend Gedrag, waaraan meer bekendheid wordt gegeven. Voor Twente komen deze meldingen terecht bij het meldpunt zorgwekkend gedrag bij de GGD. Verder is er een 24/7 beschikbaarheid van crisisdiensten GGZ. In Twente wordt deze functie opgepakt door Mediant en Dimence.

Er is een evaluatie uitgevoerd naar de 'gedwongen zorgwetten' Wet zorg en dwang (Wzd) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz). Sommige aanbevelingen strekken tot wijziging van de wettelijke regels, andere betreffen richtlijnvorming of het creëren van betere randvoorwaarden. Te verwachten valt dat het enige tijd kan duren voordat wetsaanpassingen naar aanleiding van deze evaluatie in werking kunnen treden.

Tegelijkertijd blijven er uitdagingen, zoals een tekort aan passende woonvoorzieningen en het gebrek aan structurele financiering voor deze trajecten.

Met deze ontwikkelingen is een belangrijke basis gelegd voor een integrale aanpak, maar er blijft een gedeelde verantwoordelijkheid om dit verder te verbeteren en mensen met verward gedrag passende hulp te bieden.

Stand van zaken regionaal

In Twente wordt aan de hand van drie projecten gewerkt aan het operationeel versterken van domeinoverstijgend samenwerken bij onbegrepen gedrag:

1. Uitbreiding en optimalisering streettriage

- Op 1 december 2024 is een app door streettriage in gebruik genomen om informatie over de melding beter vast te leggen voor dataverzameling en voor warme overdracht naar ketenpartners.
- In de stuurgroep streettriage en stuurgroep ZVS is uitbreiding van de diensten besproken. In kwartaal 1 van 2025 wordt de dienst uitgebreid naar een starttijd van 13:00 uur. De huidige start- en eindtijd is 15:00 – 23:00 uur. In kwartaal 2 van 2025 wordt toegewerkt naar een uitbreiding in de ochtenden vanaf 11:00 uur. In de beide kwartalen wordt de uitbreiding geëvalueerd en wordt voor de periode daarna een voorstel voorbereid voor hoe verder op basis van de bevindingen.
- In de vorm van een pilot is de streettriage aangesloten bij de IBT, waarbij er ingezet is op scholing van agenten voor het werkgebied Noord-Oost Twente. In januari wordt dit geëvalueerd en besproken op welke manier doorontwikkeling voor de hele regio Twente wenselijk is.

2. Opvolging politie zorgmeldingen

Sinds mei 2023 hebben politieagenten een grondslag voor het delen van zorgen richting meldpunten niet acuut (meldpunt zorgwekkend gedrag Twente). Middels een formulier (i28) kunnen zij rechtstreeks meldingen doorzetten naar het meldpunt. Er is met een projectgroep een analyse geschreven op deze politie zorgmeldingen. Welke ambities hebben we met de regio met betrekking tot de opvolging van politie zorgmeldingen? Wat is – kijkend naar het afgelopen jaar – de inhoud van deze politie zorgmeldingen en wat vraagt dat voor de opvolging. Medewerkers meldpunt, politie en gemeenten zijn bevraagd naar ervaringen en wensen.

De analyse is inmiddels afgerond. Hieruit komt naar voren dat het meldpunt een brede scope heeft omdat meldingen uit gehele regio gebundeld worden. Er is een efficiënte en uniforme manier van verwerken van meldingen. Het meldpunt is bekend met de regionale maar ook lokale structuren voor de opvolging van de meldingen.

De wens is om structureel formatie uit te breiden voor de opvolging van de politiezorgmeldingen.

NB. Uitbreiding en versterking van het meldpunt zorgwekkend gedrag in relatie tot politie zorgmeldingen wordt als aanbeveling genoemd in de parlementaire verkenning.

3. Wederkerigheid WvGGZ en inzet ervaringsdeskundigheid

Het beginsel van 'wederkerigheid' houdt in dat de overheid de plicht heeft om kwalitatief goede zorg te bieden en de hoogst haalbare mate van maatschappelijke participatie te waarborgen in die gevallen waarin zij gelegitimeerd ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van personen.

Binnen dit project zijn na verschillende sessies met betrokken partijen in Twente een tweetal pilots uitgewerkt en is een regionale visie op wederkerigheid en de inzet van ervaringsdeskundigheid opgesteld.

In de pilot wordt gestart met een maatschappelijk plan en werkafspraken om de terugkeer na gedwongen zorg goed voor te bereiden. Een belangrijke werkafpraak in dit project is het aanwijzen van een gemeentelijke functionaris wederkerigheid binnen iedere Twentse gemeente (legitimatie hiervoor staat in de wet (WvGGZ). De rol van deze persoon is brugfunctionaris tussen client, GGZ, gemeente en sociaal domein gericht op essentiële voorwaarden zoals beschreven in de wet (wonen, inkomen, id-papieren, schuldhulpverlening).

In het eerste kwartaal van 2025 volgt voorbereiding op de start van de pilots.

Overzicht subsidiebedragen voor personele capaciteit (excl. projectleiding) en looptijden per project:

	2024	2025	2026	2027
Streettriage (inzet extra uren verpleegkundige, politie is in kind)	€ 62.412	€ 110.212	€ 113.518	€ 116.928
Politiezorgmeldingen (inzet meldpunt voor afhandelen politiezorgmeldingen)	€ 155.378 (t/m juni '25)			
Wederkerigheid Wvggz (inzet operationeel, waaronder ervaringsdeskundigen)	€ 69.984	€ 70.127	€ 72.729	€ 74.360

In voorgaande tabel wordt zichtbaar dat projecten een verschillende looptijd kennen voor wat betreft financiële dekking. Voor voortzetting van opgedane ervaringen – mits positief – hebben we te maken met financiële onzekerheden. Voor alle projecten geldt dat dekking na 2027 gezocht moet worden. Voor het opvangen van politiezorgmeldingen door het meldpunt geldt dat vanaf juni 2025 naar middelen moet worden gezocht.

Daarnaast wordt vanuit de samenwerking Zorg, Veiligheid en Straf een bijdrage geleverd aan de volgende regionale ontwikkelingen:

a. Vroegsignalering en opvolging in de wijk/ Wijk GGD (ZonMW)

Inmiddels weten we dat de functie Wijk GGD/wijk ggz 1 van de interventies is, die als best practice is aangewezen door VWS. In Twente zijn 9 van de 14 gemeenten voorzien in een wijk GGD dan wel opvolging in de wijk middels inzet van de wijk-ggz en ervaringsdeskundigen.

b. Regionale DoorzettingsMacht (RDM)

Er zijn met partijen afspraken gemaakt over de verschillende casustafels op het gebied van complexe casuïstiek en de mogelijkheid een bestuurlijk escalatie overleg in te zetten wanneer eerdere treden niet tot een oplossing hebben geleid voor inwoners met complexe problematiek. Dit voorstel is in het voorjaar van 2024 in het DVO besproken. Vanuit de themagroep onbegrepen gedrag wordt de inzet van de tafels gemonitord en geëvalueerd.

c. Parlementaire verkenning onbegrepen gedrag

De commissie voor Justitie en Veiligheid heeft in oktober 2023 besloten om een parlementaire verkenning uit te voeren naar verward/onbegrepen gedrag en veiligheid. Het doel van de parlementaire verkenning was om inzichtelijk te maken welke stappen er de afgelopen jaren gezet zijn in de aanpak van personen met verward/onbegrepen gedrag en veiligheid en wat de effectiviteit ervan is geweest. Op 29 mei 2024 vond een technische briefing plaats door de betrokken ministeries, gevolgd op 30 mei 2024 door een rondetafelgesprek met deskundigen en vertegenwoordigers van organisaties. Vanuit Twente waren hier Arnoud Jansen (RvB Mediant) en Eugène van Mierlo (wethouder Almelo) voor uitgenodigd. Op 18 november werd de beleidsreactie op de eindrapportage hiervan gepubliceerd met daarin een aantal aanbevelingen:

In de aanbevelingen worden een aantal zaken genoemd;

- Gemeentelijke inzet op AVE: Het Rijk en de gemeenten zien dit model als een belangrijk instrument om de lokale, regionale en landelijke samenwerking tussen zorg en veiligheid te verbeteren.
In Twente ligt deze opgave al in de Versterkingsagenda ZVS Twente (zie verder onder e.).
- Zet in op lokale best practices, zoals functionarissen vroegsignalering en wijk GGZ/GGD'ers. Zorg ervoor dat dergelijke best practices in alle regio's kunnen worden geïmplementeerd op een manier die aansluit bij behoeften en bestaande structuren in de betreffende regio.
Negen gemeenten in Twente werken met een Wijk-GGD of starten daar begin 2025 mee. Daarnaast zijn projecten als vroegsignalering in de wijk met inzet van ervaringsdeskundigheid in Hengelo en Enschede gestart.
- Zorg voor gerichte trainingen voor politieagenten over het herkennen en omgaan met personen met verward/onbegrepen gedrag. Zorg ervoor dat het mogelijk is voor de politie om samen met zorgprofessionals op meldingen af te gaan (psycholance, streettriage). In vorm kan gedifferentieerd worden naar wat aansluit bij de lokale behoefte.
Twente is hét voorbeeld wat streettriage betreft. Als onderdeel van de verdere professionalisering wordt binnen deze samenwerking onderzocht hoe streettriage onderdeel kan zijn in het trainen van de BT-teams.

Voor de genoemde aanbevelingen die nog niet in Twente geborgd zijn (zoals Samen op in Acut, uniforme registratie en labeling E33-meldingen) geldt dat in de themagroep Onbegrepen gedrag wordt verkend of en op welke wijze hier een Twentse opdracht voor geformuleerd moet worden.

d. Bovenregionaal bestuurlijk WvGGZ overleg

Vanuit de Wvggz is het verplicht periodiek een bovenregionaal bestuurlijk overleg te voeren met betrokken partners bij verplichte zorg. Voor Overijssel is er zowel aansluiting vanuit de portefeuillehouders als de projectleider vanwege de relatie met onbegrepen gedrag en de ontwikkelingen die op deze thema's plaatsvinden. Eind 2024 is vanuit het Overijsselse overleg een brief voorbereid met daarin de oproep om de hoorplicht te schrappen in de gewijzigde Wvggz.

e. Aanpak ter Voorkoming van Escalatie (AVE)

Vanuit de versterkingsagenda ZVS Twente wordt gewerkt aan het regionaal aanjagen van de doorontwikkeling in op- en afschalen bij gemeenten. Na een zelfscan onder gemeenten en een brede inspiratiesessie is met ambassadeurs van de gemeenten aan de slag gegaan om de aanpak ter voorkoming van escalatie (kortweg AVE) Twentebreed uit te rollen. Deze aanpak wordt door gemeenten omarmd. Implementatie van AVE wordt ondersteund in de aanbevelingen op de parlementaire verkenning Onbegrepen Gedrag en het nieuwe landelijk kader van de ZVH. Omdat we in Twente ook willen toewerken naar eenduidigheid is in met de ambassadeurs gesproken over de leidende principes, uitgangssituaties, definities casus- en procesregie. De gemeenten hebben allen een opbrengstnotitie ontvangen. De helft van de gemeenten heeft een AVE uitwerking gereed of is daar nu mee bezig. Dit doen zij in afstemming met belangrijke samenwerkingspartners. De overige gemeenten zijn nog met de voorbereidingen bezig. Deze doorontwikkeling wordt de komende tijd verder aangedreven. Op de netwerkdag veiligheid in Twente in oktober zijn de aanwezigen bijgepraat op de thema's onbegrepen gedrag en het AVE-gedachtegoed.

f. Meldpunt zorgwekkend gedrag

Het meldpunt zorgwekkend gedrag in Twente wordt steeds meer gevonden door inwoners en organisaties in Twente. De aantallen nemen toe. Zo kregen zij in 2023 853 meldingen en is dit voor 2024 bijna verdubbeld naar ongeveer 1600 meldingen. Er is onder meer een toename zichtbaar in niet-acute zorgmeldingen vanuit de politie. Zie hiervoor onderdeel 2. Opvolging politiezorgmeldingen. De ontwikkelingen in het meldpunt worden nauwgezet gevolgd en afgestemd met de acties en vraagstukken die de themagroep Onbegrepen gedrag op pakt.

g. Bestuurlijke werkconferentie Almelo Z&V en opvolging

Door de gemeente Almelo zijn in 2024 een tweetal sessies georganiseerd (bestuurlijk en tactisch) om met elkaar tot begrip en actie te komen bij kwetsbare inwoners met veiligheidsrisico's die tussen wal en schip vallen. Met betrokken partijen is gesproken over dilemma's en oplossingsrichtingen. In de tweede sessie is aan de hand van een 'kruip in de huid van' in gegaan op morele dilemma's van situaties met veiligheidsrisico's en knellende systemen. De beweging die hiermee beoogd wordt is dat professionals met mandaat aan de juiste tafels zitten en dat organisaties een stap extra kunnen zetten én zich daarin gesteund weten door andere ketenpartners. Vanuit de regionale rollen op Onbegrepen gedrag en ZVS is bijgedragen aan de voorbereiding en uitvoering van deze sessies. In het kader van signaleren van knelpunten en van elkaar leren in de regio is deze betrokkenheid als positief ervaren. Het initiatief voor de opvolging in 2025 ligt bij de gemeente Almelo.

Vervolg

De subsidie voor domeinoverstijgend samenwerken bij onbegrepen gedrag loopt nog door tot 1 september 2027. Binnen deze periode zijn er echter projecten waarover eerder een evaluatie plaatsvindt en waar nodig en gewenst een voorstel voor borging wordt uitgewerkt.

De portefeuillehouders Onbegrepen Gedrag vanuit de stuurgroep Zorg, Veiligheid en Straf zijn nauw betrokken bij de ontwikkelingen en voortgang. De stuurgroep Zorg, Veiligheid en Straf spreekt elk kwartaal in multidisciplinair bestuurlijk verband over de uitdagingen op het gebied van Onbegrepen Gedrag voor deze regio. Het DVO zal gedurende de looptijd over deze ontwikkelingen worden geïnformeerd.