

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar onderbouwde verklaringen
en wenselijke oplossingen

Jos Kuppens
Anton van Wijk
Tom van Ham
Donald Jager

Beke *reeks*



Stijging meldingen verwarde personen
in de regio Rotterdam

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar onderbouwde verklaringen
en wenselijke oplossingen

Jos Kuppens
Anton van Wijk
Tom van Ham
Donald Jager

Beke *reeks*

In opdracht van

Veiligheidsalliantie Regio Rotterdam

Omslag en opmaak

M. Grotens, Bureau Beke

Met medewerking van

C. Oosterlaken, Bureau Beke

A. Smulders, Bureau Beke

ISBN/EAN

978-94-92255-09-9

Jos Kuppens, Anton van Wijk, Tom van Ham en Donald Jager

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar onderbouwde verklaringen en wenselijke oplossingen

© 2016, Bureau Beke

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	17
1.1 Verwarde personen: een diverse groep	18
1.2 Onderzoeksaanleiding, -opdracht en –afbakening	18
1.3 E33 in het onderzoeksgebied in cijfers	19
1.4 Onderzoeksdoel en vraagstelling	22
2 Methoden van onderzoek	25
2.1 Meldingsanalyse politieregistraties E33	25
2.2 Documentenanalyse	26
2.3 Gemeentesessies	28
2.4 CBS-informatie en andere externe databronnen	28
2.5 Consultatieronde onder experts	29
2.6 Voorbehouden bij de methodologie	30
2.7 Analyse en rapportage	30
3 E33 in cijfers	33
3.1 Meldingskenmerken	33
3.2 Persoonskenmerken	35
3.3 Benchmark met Den Haag en Amsterdam	38
4 Verklaringen samengebracht	41
4.1 Thema A - Maatschappelijke verklaringen	41
4.2 Thema B - Demografische verklaringen	45
4.3 Thema C - Verklaringen in de registratie	50
4.4 Thema D - Ontwikkelingen in de hulpverlening	57
4.5 Thema E - Verklaringen in de werkprocessen	61
4.6 Thema F - De achtergrond van de melding en van verwarden	66

5	Conclusies en oplossingsrichtingen	75
5.1	Methodologische noties	75
5.2	Kern van het onderzoek: beantwoording hoofdvraag	77
5.3	Oplossingsrichtingen	81
5.4	Blik richting de toekomst	84
5.5	Integratie van bouwstenen en concrete suggesties	88

	Geraadpleegde bronnen	91
--	------------------------------	-----------

Bijlagen

1:	Toelichting analyse BVH-selectie	97
2:	Overzicht van experts	99
3:	Scorelijst gemeentesessies	100
4:	Overzicht van regiospecifieke samenwerkingsdocumenten tussen de politie en de GGZ	105
5:	Beantwoording van de deelvragen	107
6:	Concrete oplossingsrichtingen gekoppeld aan de bouwstenen	115

Voorwoord

Het aantal politieregistraties E33 ('overlast verward/overspannen persoon') blijkt jaarlijks te stijgen, zowel landelijk als binnen bijna alle afzonderlijke politie-eenheden in Nederland. Tussen 2013 en 2014 is het aantal E33-registraties bij de politie in de regio Rotterdam met 28 procent toegenomen. In opdracht van de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam is een quick scan uitgevoerd naar verklaringen voor deze stijging. Ook is in de quick scan nader invulling gegeven aan oplossingsrichtingen hiervoor.

Voor het tot stand komen van het onderzoek zijn we een aantal mensen dank verschuldigd. Allereerst is dat de heer Essing van de politie-eenheid Rotterdam, die het voor ons mogelijk heeft gemaakt om in korte tijd alle analyses uit te voeren en de contacten met gemeentevertegenwoordigers te leggen. Daarnaast willen we mevrouw De Jong en de heer Hekkert van politie-eenheid Rotterdam danken voor hun ondersteunende rol bij het aanleveren van het benodigde datamateriaal. Ten slotte hebben de heren Huson en Zeilstra van de gemeente Rotterdam nuttige feedback tijdens het onderzoeksproces gegeven, waarvoor dank.

Ons laatste woord van dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons in alle fasen van de quick scan hebben ondersteund. We zijn de voorzitter, de heer Van Hemmen (gemeente Sliedrecht) en de commissieleden de heer Van Dijk (politie, Eenheid Rotterdam), mevrouw Dozy (Politie & Wetenschap), mevrouw Van Duijn (Bavo Europoort), mevrouw Van Kooten (gemeente Rotterdam) en de heer Oosterom (gemeente Vlaardingen) dan ook zeer erkentelijk voor hun inbreng bij de totstandkoming van het rapport.

Arnhem, 2016

Het onderzoeksteam van Bureau Beke

Samenvatting

In het politieregistratiesysteem BVH (Basisvoorziening Handhaving) wordt onder de maatschappelijke klasse E33 ('overlast verward/overspannen persoon') meldingen rondom verwarde personen gemuteerd. Het gaat dan in de praktijk om incidenten met verwarde personen, maar ook lichtere gebeurtenissen worden onder E33 gemuteerd. Een voorbeeld van deze laatste soort zijn verwarden die de politie bellen of zich met een vaak onduidelijk verhaal melden aan de politiebalie. Tussen 2011 en 2015 neemt het aantal E33-registraties landelijk toe van bijna 40.000 tot ruim 65.000.

Zoals ook het geval is bij andere maatschappelijke klassen die de politie hanteert, is bij E33 sprake van over- en onderrapportage. Dit treedt bijvoorbeeld op als een verward persoon een delict pleegt (onderrapportage op E33) of als er achteraf geen sprake is van verwarring, maar bijvoorbeeld dronkenschap (overrapportage op E33). In 2014 blijkt het aantal E33-registraties in de Eenheid Rotterdam in vergelijking met het voorgaande jaar met 28 procent gestegen te zijn. In opdracht van de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR) voerde Bureau Beke een quick scan uit naar mogelijke verklaringen en mogelijke oplossingsrichtingen die nadere uitwerking verdienen. Voor de quick scan is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

'Wat zijn de mogelijke verklaringen voor de tussen 2013 en 2014 waargenomen stijging in het aantal door de politie geregistreerde incidenten met verwarde personen in de regio Rotterdam en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen die nadere uitwerking verdienen?'

In de quick scan staan mogelijke verklaringen voor de gehele regio Rotterdam, met daarin 32 gemeenten, centraal. Daarnaast is voor negen gemeenten gekeken naar mogelijke verklaringen voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014. Het gaat dan om de gemeenten Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Gorinchem, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Rotterdam, Sliedrecht en

Vlaardingen. De resultaten uit de quick scan zijn daarmee niet automatisch generaliseerbaar naar andere gebieden in Nederland.

Duiding van de term ‘verward/overspannen persoon’

Over welk type personen met welke (psychiatrische) achtergrond precies onder de term ‘verward persoon’ vallen, wordt vanuit diverse betrokken partijen verschillend gedacht. Daarnaast wordt de binnen E33 gebruikte term ‘overspannen persoon’ eigenlijk nooit gebruikt. De officiële definitie voor verwarde personen luidt *‘eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijke verstoorde oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of enig ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid’* (Abraham & Nauta, 2014). Deze definitie is in hoofdzaak gedragsgericht, iets wat door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt nagevolgd: *‘verwarde gedragingen van vaak kwetsbare mensen, die niet per definitie voortdurend verward zijn. Deze mensen worden verward genoemd op het moment dat zij, door de genoemde combinatie, afwijkend gedrag gaat vertonen. Door hun afwijkende gedrag veroorzaken zij overlast en kunnen zij een (acuut) gevaar voor zichzelf en/of hun omgeving vormen’* (minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015).

Ingezette onderzoeksmethoden binnen de quick scan

In de quick scan is gekozen voor een zogenaamde *bottom up-benadering*: de analyse van in eerste instantie 300 E33-registraties is gekozen als basis voor het ontwikkelen van mogelijke verklaringen. Deze mogelijke verklaringen zijn vervolgens aangevuld met verklaringssuggesties die voortkomen uit lokale en landelijke (beleids) documenten. Vervolgens zijn deze mogelijke verklaringen getoetst aan de hand van overige data, zoals 600 E33-registraties en CBS-data (harde toets) en meningen vanuit gemeentesessies en interviews (zachte toets). Tijdens de gemeentesessies hebben ruim honderd respondenten aangegeven in hoeverre mogelijke verklaringen plausibel zijn of juist niet. Vervolgens is een gemeenschappelijke discussie gevoerd over de naar voren gebrachte verklaringen. Hoewel het om meningen van meer dan honderd benaderde respondenten gaat, zijn harde, statistisch geverifieerde data bij het toetsen van mogelijke verklaringen *voor* meningen van respondenten gesteld. Ten slotte hebben tien onafhankelijke experts concrete suggesties gegeven voor mogelijke oplossingsrichtingen voor de toename in E33-registraties en/of de ontwikkeling in de (potentiële doelgroep) verwarde personen.

In de quick scan is getracht zoveel mogelijk verschillende en door gemeenten aangeleverde informatiebronnen te raadplegen. Op deze wijze is vanuit meerdere bronnen een beeld geschetst van landelijke en regionale ontwikkelingen. De focus in de quick scan lag op het vinden van mogelijke verklaringen in relatie tot de stijging van het aantal E33-registraties tussen 2013 en 2014. Dit bleek voor deelnemers aan de quick scan soms niet eenvoudig, omdat belangrijke transitieën zich later

afspelen (bijvoorbeeld de verandering in de Wmo sinds 2015). Over andere transitie, zoals de intramurale beddenreductie bij de GGZ waarvoor sinds 2012 afspraken zijn gemaakt, ontstond tijdens de quick scan discussie of deze al daadwerkelijk geëffectueerd zijn.

Gezien het karakter van de quick scan is bij het vinden van verklaringen voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014 gekozen voor een bepaalde zekerheidsmarge: alleen die mogelijke verklaringen waarover zeker geen onduidelijkheid bestaat zijn uiteindelijk als definitieve verklaringen beschreven.

Ontwikkeling in E33-registraties

De stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014 met 28 procent binnen de Eenheid Rotterdam vertoont een grilliger beeld als gekeken wordt naar de negen deelnemende steden in de quick scan:

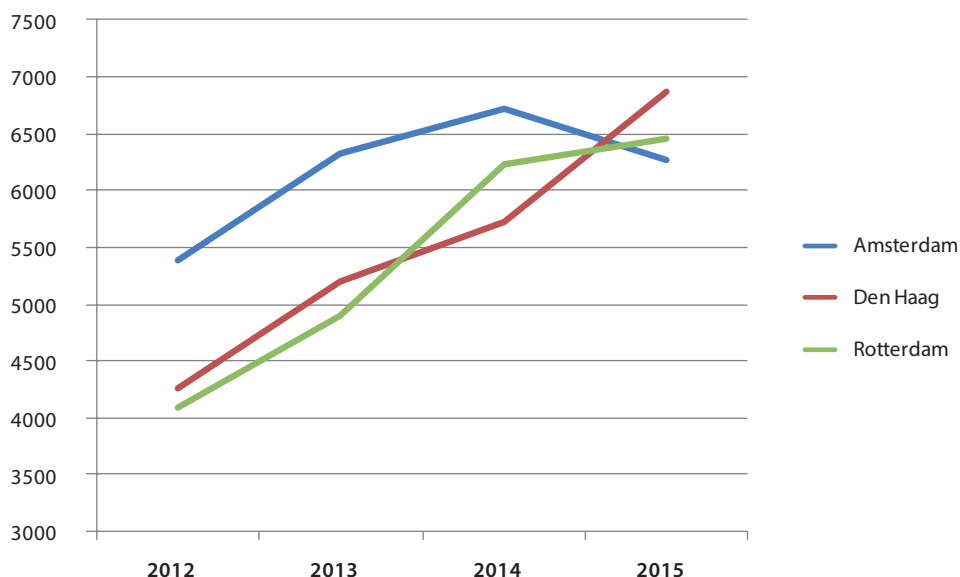
Tabel 1 – E33-registraties per deelnemende gemeente (in n en %)

Stad	Aantal 2013	Aantal 2014	% stijging
Capelle aan den IJssel	218	254	16,5
Dordrecht	355	525	47,9
Gorinchem	115	106	-7,8
Hellevoetsluis	48	115	139,6
Krimpen aan den IJssel	43	60	39,5
Nissewaard	149	258	73,2
Rotterdam	2.423	3.007	24,1
Sliedrecht	62	91	46,8
Vlaardingen	258	275	6,6

Hoewel is gepoogd voor de negen individuele steden afzonderlijk mogelijke verklaringen te vinden, zijn vooral verklaring op regioniveau, landelijk niveau en individueel niveau (de verwarde persoon zelf en de politie als registrerende instantie) gevonden. Grosso modo leverden de gemeentesessies ook geen substantiële verklaringen voor de stijging op gemeenteniveau op.

Daarnaast is uit de quick scan te herleiden dat er ook verschillen optreden tussen politie-eenheden, bijvoorbeeld tussen de Eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam:

Figuur 2 – ontwikkeling in aantallen E33-registraties voor de Eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam (in n)



Het opgetekende profiel van verwarde personen

Uit de politieregistraties is te herleiden wat de achtergrond van verwarde personen is die in E33-registraties voorkomen. De personen die in BVH onder de maatschappelijke klasse E33 staan geregistreerd in de politie-eenheid Rotterdam zijn gemiddeld bijna 50 jaar. De verhouding man-vrouw is 55 om 45 procent. Ruim 70 procent van deze personen is in Nederland geboren, de rest in het buitenland. Een deel van de personen heeft een verleden in een psychiatrische instelling, maar uit de registraties wordt dit niet altijd duidelijk.

Daarnaast komen verwarde personen over de periode 2010 tot en met 2014 gemiddeld steeds vaker in de politieregistratie voor onder E33. Dit geldt overigens voor alle leeftijdscategorieën (tot 25 jaar, tussen 25 en 65 jaar en 65 jaar en ouder). De cijfers wijzen tussen 2010 en 2014 op een drie keer zo hoog gemiddelde per verward persoon. Ook blijkt voor diezelfde periode (2010 tot en met 2014) dat verwarde personen steeds vaker onder E33 gemuteerd worden. In 2010 werd nog een op de negen bekende verwarden op E33 gemuteerd, terwijl dit in 2014 een op de drie is geworden.

Gevonden mogelijke verklaringen voor de jaren 2013-2014

In de quick scan worden twee soorten mogelijke verklaringen gevonden, namelijk verklaringen die zich richten op de stijging in E33-registraties en verklaringen die zich richten op de ontwikkeling van de (potentiële) doelgroep verwarde personen. Bij de verklaringen is onderscheid gemaakt tussen macroniveau (landelijk), mesoniveau (regionaal) en microniveau (de verwarde zelf en de politie). De volgende verklaringen die zich richten op de jaren 2013 en 2014 zijn op grond van de quick scan opgetekend, waarbij de ontwikkelingen op macro- en mesoniveau geen direct causaal verband met de stijging in E33-registraties suggereren, maar er wel indirect mee (kunnen) samenhangen.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de (potentiële) doelgroep verwarde personen (macroniveau):

- De potentiële groep kwetsbare personen neemt toe door schuldenproblematiek, arbeidsongeschiktheid en mensen met een taalachterstand;
- De complexiteit van de samenleving neemt toe. Hieronder wordt bijvoorbeeld de digitalisering van de samenleving verstaan, bijvoorbeeld als het gaat om het aanvragen van een uitkering, het doen van belastingaangifte, complexe regelgeving en het bereiken van hulpverlenende instanties. Juist kwetsbare personen kunnen hierdoor verward raken.

Ten aanzien van de ontwikkeling de keten (mesoniveau):

- Afname intramurale beddenscapaciteit waardoor patiënten minder snel opgenomen worden;
- Mensen worden eerder uit een instelling ontslagen c.q. de behandeling is gelimiteerd;
- Eigen bijdragen in de zorgkosten blijven toenemen;
- Dagbesteding en sociale werkplaatsen staan onder druk en kunnen invloed hebben op de dagbesteding van kwetsbare personen;
- Door zorgverzekeraarstechnische criteria; mensen zijn met een lichtere zorgindicatie (het zogenaamde zorgzwaartepakket, zzp) meer dan voorheen thuis komen te zitten;
- De ruimte tussen intramurale en ambulante behandeling kan consequenties hebben voor kwetsbare personen;
- De transitie van intra- naar extramurale behandeling en begeleiding kan kwetsbare personen raken.

Verklaringen ten aanzien van de stijging in E33-registraties (microniveau)

- Het aantal oudere en dementerende mensen neemt significant toe in de E33-registraties;
- Verwarde personen melden zich vaker (telefonisch of bij de balie) bij de politie;
- Het aantal mensen met multiproblematiek neemt significant toe in de E33-registraties;
- De werkwijze bij de politie kan ertoe bijdragen dat er minder sprake is van over- dan wel onderrapportage op E33-registraties;
- Monitoring van E33-registraties en aandacht op de werkvloer voor het juist registreren binnen BVH leidt tot minder E33-registraties;
- Er komen in 2014 significant meer 'lege' E33-mutaties voor in de politie-registratie.

Oplossingsrichtingen op drie niveaus

In de quick scan is op grond van de bevindingen toegewerkt naar oplossingsrichtingen die zich zowel op landelijk niveau (macroniveau), op het niveau van de lokale keten (mesoniveau) en op het niveau van de verwarde zelf en de politie (microniveau) richten. De oplossingsrichtingen zijn zowel gericht op het aantal E33-registraties als de omvang van de potentiële doelgroep verwarden.

Op landelijk niveau (macroniveau) heeft de overheid de taak om in begrijpelijke taal te communiceren en faciliteiten te creëren zodat voorkomen wordt dat kwetsbare mensen niet aan de zijlijn staan. Voor mensen met een laag taalniveau zullen extra preventieve maatregelen getroffen moeten worden omdat de taalbarrière een extra drempel vormt die stressverhogend kan werken. Een ander belangrijk punt is dat wet- en regelgeving zo ingericht moet zijn, dat het uitwisselen van informatie over verwarde personen geen belemmeringen ondervindt. Ook zal de toenemende vergrijzing extra aandacht vragen als het gaat om de groep verwarde personen. Dit vereist een sterk sociaal netwerk, maar ook professionele ondersteuning daar waar nodig. Daarnaast kan een segment jongeren door schooluitval, werkloosheid, drugsgebruik en schulden in een kansarme positie terecht komen. Jongeren moeten daarom actief bij de maatschappij betrokken worden, door bijvoorbeeld te blijven investeren in het afmaken van een opleiding en het stimuleren van eigen ondernemerschap.

Op regionaal niveau (mesoniveau) zal meer geïnvesteerd moeten worden in vroegsignalering, dus liefst nog voordat ze bij de politie in beeld komen. Hiervoor is het van belang dat er een sluitende keten van professionals ontwikkeld wordt en de sociale omgeving meer gemobiliseerd wordt. Naast familieleden, burens en vrienden (microniveau) is het van belang kritisch te monitoren op personen die een sociaal netwerk ontbeert. Daarnaast moet een sluitende keten van zorg en nazorg gegaran-

deerd zijn, vooral als er sprake is van ruimte tussen intra- en extramurale begeleiding. Een basisvoorwaarde voor dit alles is dat instanties meer en vaker informatie uitwisselen met elkaar. Daarvoor moet binnen de keten worden gemonitord op de volgende leefgebieden: gezondheid, wonen, werk, inkomen, veiligheid (politie), zorg vanuit de Zvw en zorg vanuit de Wmo.

Op het niveau van de (omgeving van de) verwarde persoon zelf (microniveau) is eerder al aangegeven dat het sociaal netwerk (familieleden, burens en vrienden) moet worden gestimuleerd. Ondersteuning door dit netwerk zou ideaal zijn, maar in ieder geval is met een melding van een verwarring door dit netwerk richting de keten ook al veel gewonnen.

Op het niveau van de politie (microniveau) kan ondersteuning van de werkvloer rondom de achtergronden van een verwarring en het juist muteren binnen BVH een eerste aanzet zijn tot een meer optimale E33-registratie. Het is vervolgens zaak deze registraties periodiek te monitoren op bijvoorbeeld verwarden die nog niet eerder voorkwamen in het systeem of verwarden die juist terugvallen en recidiveren. Deze verwarden kunnen vervolgens worden doorgezet richting de hulpverlening (crisisteam voor acute zaken en wijkteams voor niet-acute zaken). Dit laatste vereist overigens wel de bereidheid en de infrastructuur om nauw samen te werken met hulpverleningsinstanties.

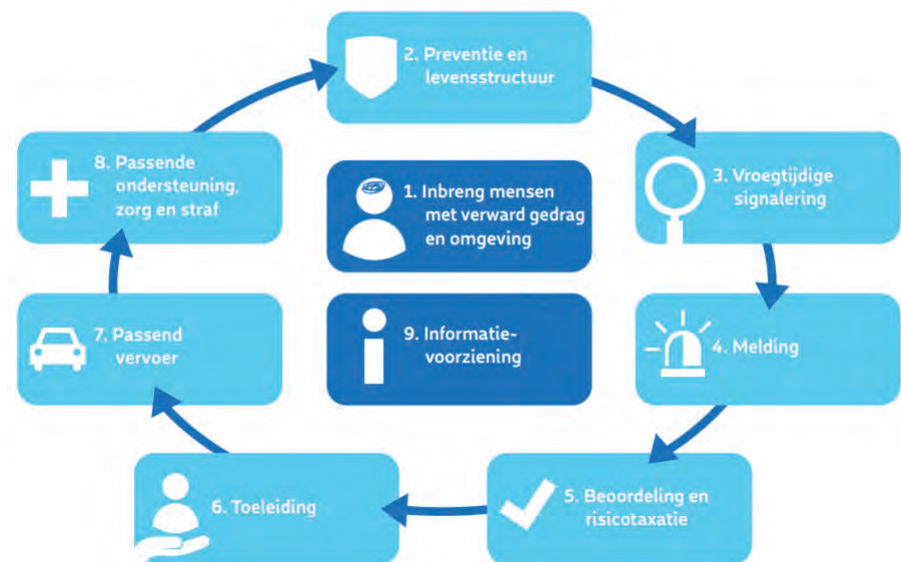
Oplossingsrichtingen nader uitgewerkt in concrete suggesties

De probleemanalyse en oplossingsrichtingen die uit de quick scan naar voren komen zijn aan tien onafhankelijke experts voorgelegd. Deze experts, werkzaam in diverse disciplines, hebben 37 concrete suggesties aangeleverd. Deze zijn daarmee te beschouwen als input voor verdere stappen in het optimaliseringsproces van vroegsignalering, melden en overdragen richting hulpverlening van verwarden. In dit proces kan deels worden aangesloten bij de negen bouwstenen die het Aanjaagteam Verwarde Personen heeft benoemd (Aanjaagteam Verwarde Personen, 2016). Het gaat schematisch om de volgende bouwstenen voor een sluitende aanpak op lokaal niveau. Een kanttekening die gemaakt moet worden, is dat het Aanjaagteam aangeeft zich met de bouwstenen te richten op het lokaal niveau, in de quick scan bestempeld als mesoniveau. De door het Aanjaagteam gewenste wijzigingen (zogenaamde ‘minimale vereisten’) hebben echter ook regio-overstijgende, zelfs landelijke implicaties. De door het Aanjaagteam genoemde aanbevelingen aan de rijksoverheid getuigen hier van. En ook het microniveau wordt door het Aanjaagteam benoemd onder bouwsteen 1 (de verwarde persoon en zijn omgeving) en 4 (de melding door de politie).

De integratie tussen bouwstenen van het Aanjaagteam en de 37 suggesties die experts ter invulling van de oplossingsrichtingen in de quick scan hebben gegeven

levert per bouwsteen een of meerdere concrete oplossingsrichtingen op die nader uitgewerkt kunnen worden. Het schematische overzicht hiervan staat in bijlage 6.

Figuur 3: Door het Aanjaagteam Verwarde Personen benoemde bouwstenen



Bron: Aanjaagteam Verwarde Personen, 2016

1 Inleiding

De afgelopen periode is er zowel maatschappelijk als beleidsmatig aandacht voor incidenten die aan verwarde personen toegeschreven kunnen worden, de wijze waarop met deze groep personen omgegaan kan of moet worden en de tijdsinvestering van instanties (en dan met name de politie) in relatie tot deze groep.

Meldingen in relatie tot verwarde personen worden in het politieregistratiesysteem BVH (Basisvoorziening Handhaving) geregistreerd onder de code E33 ('overlast verward/overspannen persoon'). De politie krijgt, afgezet tegen het aantal meldingen, in toenemende mate te maken met verwarde personen. Tussen 2011 en 2015 is landelijk sprake van een stijging van bijna 40.000 meldingen tot ruim 65.000 meldingen.¹ Niet alleen grootstedelijke gemeenten hebben te maken met een toenemend aantal meldingen; de stijging doet zich bij meer dan driekwart (76%) van de Nederlandse gemeenten voor (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 – Ontwikkelingen in aantal politiemeldingen over verwarde personen (E33) in Nederlandse gemeenten tussen 2011 en 2013 in aantallen en percentages (bron: Nationale politie)

Ontwikkeling aantal meldingen verwarde personen in gemeenten	n	%
Toename	308	76%
Gelijk	8	2%
Afname	90	22%
Totaal	406	100%

In dit hoofdstuk staan we nader stil bij de afbakening van het begrip 'verwarde personen'. Tevens komen enkele kerncijfers aan bod en bespreken we het onderzoeksdoel en de vraagstelling.

1.1 Verwarde personen: een diverse groep

In 2006 heeft op verzoek van Politie en Wetenschap een onderzoek plaatsgevonden naar de omgang met conflictsituaties (Adang e.a., 2006). Een thema binnen dit onderzoek was de omgang met 'psychisch gestoorden', waarvoor zes subcategorieën worden benoemd. Dit zijn psychiatrische patiënten, mensen met sociaal-maatschappelijke problematiek, zwervers, overlastveroorzakers, mensen in zorginstellingen en zorgmijders. Bij deze categorieën past de nuancering dat zij niet uitsluitend zijn. Zo zijn zwervers vaak ook zorgmijders en kunnen ze in sommige situaties ook overlast veroorzaken. Daarnaast is er bij mensen met psychische problemen vaak sprake van meervoudige psychische problematiek (Kuppens & Ferwerda, 2010).

Voor deze doelgroep is de term 'verwarde personen' geïntroduceerd. De officiële definitie voor verwarde personen luidt *'eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijke verstoorde oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of enig ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid'* (Abraham & Nauta, 2014).² Deze definitie bestaat dus voornamelijk uit het gedrag dat een persoon toont. Het gaat hierbij overwegend om personen die in de publieke ruimte of thuis voor overlast zorgen, de openbare orde verstoren of hulpbehoevend zijn als gevolg van een psychische aandoening. De aard van deze psychische aandoeningen loopt sterk uiteen. Uit onderzoek naar de alledaagse politiepraktijk in Amsterdam vertaalt zich dit in de volgende verschillende typen verwarde personen (Kuppens, Appelman, Van Ham & Van Wijk, 2015): zorgmijders met of zonder woning, problematische middelengebruikers, personen die dreigen zelfmoord te plegen en/of depressief zijn, dementerende mensen en personen met een licht verstandelijke handicap.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport legt ook de nadruk op gedrag: 'verwarde gedragingen van vaak kwetsbare mensen, die niet per definitie voortdurend verward zijn. Deze mensen worden verward genoemd op het moment dat zij, door de genoemde combinatie, afwijkend gedrag gaan vertonen. Door hun afwijkende gedrag veroorzaken zij overlast en kunnen zij een (acuut) gevaar voor zichzelf en/of hun omgeving vormen' (minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015).

1.2 Onderzoeksaanleiding, -opdracht en -afbakening

In opdracht van de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR) voerde Bureau Beke een quick scan uit naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen die nadere uitwerking verdienen voor de stijging in aantallen E33-registraties in BVH (overlast verward/overspannen persoon) in de politie-eenheid Rotterdam. De aanleiding van het onderzoek is gelegen in de stijging van het aantal E33-registraties tussen

2013 en 2014 met 28 procent.³ Het onderzoeksgebied betreft zowel de 32 gemeenten binnen de regio Rotterdam als negen specifiek aan het onderzoek deelnemende gemeenten. Dit zijn Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Gorinchem, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Rotterdam, Sliedrecht en Vlaardingen.

Discussie rond de term ‘verward persoon’

Eerder is de definitie van verwarde personen al aangehaald. Er wordt vanuit diverse instanties een discussie gevoerd over wat onder de term ‘verwarde personen’ verstaan moet worden. Binnen een enge definitie vallen hieronder enkel mensen met een psychische aandoening. Binnen een ruimere definitie wordt gekeken naar het verwarde gedragspatroon van een persoon op dat moment, waardoor ook problematische middelengebruikers en dementerende mensen onder deze term vallen.

Voor de quick scan geldt de maatschappelijke klasse E33 van de politie als uitgangspunt, mede omdat juist de toename in het aantal politiecontacten met verwarde personen het startpunt is geweest voor dit onderzoek. Het gaat daarmee nadrukkelijk om door de politie geregistreerde overlast die wordt veroorzaakt door een persoon die in de optiek van de politie verward/overspannen overkomt. In hoeverre iemand daadwerkelijk als verward persoon kan worden aangemerkt, is daarmee binnen dit onderzoek niet relevant. De methodiek achter de quick scan kan vanwege tijd- en begrotingstechnische redenen niet voorzien in een analyse van alle meldingen op gemeenteniveau. Dit neemt niet weg dat zoveel mogelijk gepoogd is mogelijke verklaringen op gemeenteniveau te onderscheiden, voor zover de onderzoeksgegevens daar input voor leveren.

1.3 E33 in het onderzoeksgebied in cijfers

In BVH, het registratiesysteem van de politie, worden diverse incidentsoorten en andere gebeurtenissen waarbij de politie een rol heeft gespeeld (zogenaamde maatschappelijke klassen) gemuteerd. Het is een systeem dat bedoeld is om inzicht te verschaffen in bedrijfsprocessen, maar het wordt ook veelvuldig gebruikt voor onderzoek. Belangrijk om te vermelden is dat BVH nooit de werkelijke situatie weergeeft: er is sprake van zowel onder- als overrapportage. Bij onderrapportage is sprake van ofwel het niet registreren van een incident of het onder een verkeerde maatschappelijke klasse muteren. Bij overrapportage is sprake van het oneigenlijk registreren van een incident op een maatschappelijke klasse.

Ook bij E33-registraties komt zowel onder- als overrapportage voor. Uit onderzoek van Abraham en Nauta (2014), Hekkert en De Jong (2015) en eigen ervaringen in de quick scan is bijvoorbeeld bekend dat veel incidenten met verwarde danwel overspannen personen abusievelijk worden geregistreerd onder E40

(‘Afhandeling overige meldingen’, onderrapportage). Ook worden verwarde personen die een strafbaar feit plegen niet onder E33 gemuteerd en daardoor als zodanig niet zichtbaar in de registratie. Daarnaast komt het voor dat bijvoorbeeld suïcidepogingen (‘poging suicide’, met maatschappelijke klasse E14) worden gemuteerd onder E33.

In tabel 1.2 staat het aantal E33-registraties weergegeven voor drie populaties. De eerste populatie betreft de negen aan het onderzoek deelnemende gemeenten, de tweede populatie betreft de overige gemeenten van de in totaal 32 gemeenten binnen de regio Rotterdam en de derde populatie bestaat uit alle 32 gemeenten binnen de regio Rotterdam.

Tabel 1.2 – E33-registraties per populatie (in n en %)

Gebied	Aantal 2013	Aantal 2014	% stijging
9 gemeenten	3.671	4.691	27,8
23 (32-9) gemeenten	1.224	1.547	26,4
32 gemeenten	4.895	6.238	27,4

De percentages in tabel 1.2 ontlopen elkaar weinig, de absolute aantallen E33-registraties verschillen sterk als gekeken wordt naar de negen deelnemende gemeenten en de overige 23 gemeenten.

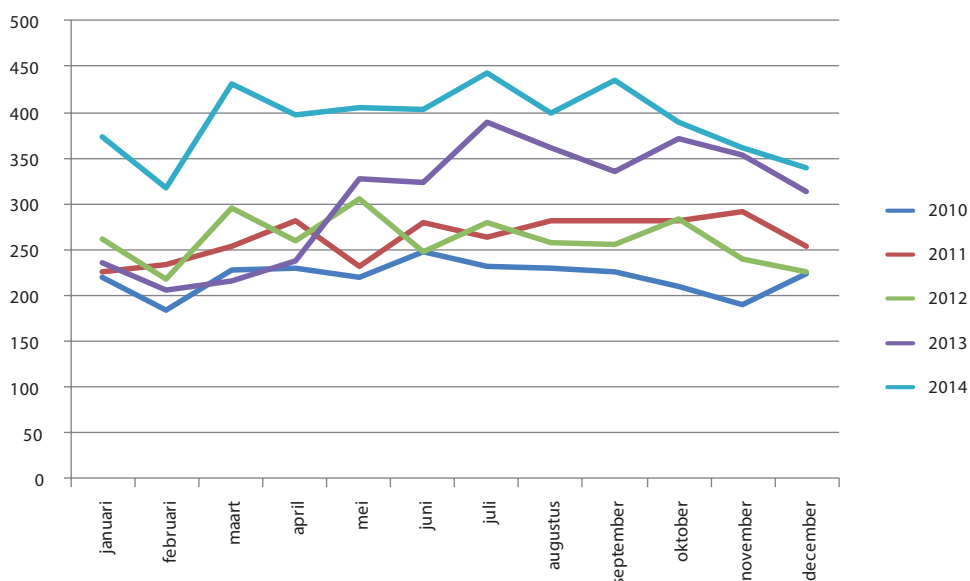
Onder de deelnemende negen gemeenten komt een groot deel, in 2014 driekwart (75,2%) van de meldingen voor. Dit is, zo blijkt uit tabel 1.3, in hoofdzaak terug te voeren op een aantal gemeenten waarin betrekkelijk veel E33-registraties voorkomen, met name in de stad Rotterdam. De uitsplitsing naar de negen gemeenten laat zien dat de stijging zich niet in alle gemeenten in de dezelfde verhouding uit. Sterker nog: in Gorinchem is in 2014 sprake van een daling in vergelijking met het voorgaande jaar. De stijging is procentueel het grootst in Hellevoetsluis en het kleinst in Vlaardingen.

Tabel 1.3 – E33-registraties per deelnemende gemeente (in n en %)

Stad	Aantal 2013	Aantal 2014	% stijging
Capelle aan den IJssel	218	254	16,5
Dordrecht	355	525	47,9
Gorinchem	115	106	-7,8
Hellevoetsluis	48	115	139,6
Krimpen aan den IJssel	43	60	39,5
Nissewaard	149	258	73,2
Rotterdam	2.423	3.007	24,1
Sliedrecht	62	91	46,8
Vlaardingse	258	275	6,6

Los van de verdeling in aantallen E33-registraties naar gemeente is ook gekeken naar de ontwikkeling in E33-registraties per maand over de periode 2010 tot en met 2014. Daaruit blijkt dat de aantallen meldingen vanaf mei 2013 stijgen en vervolgens op een substantieel hoger niveau blijven. De meldingen in de periode januari 2010 tot en met april 2013 blijven op maandniveau allen onder de maandtotalen vanaf mei 2013 (zie figuur 1.1).⁴

Figuur 1.1 – Ontwikkeling E33-registraties naar maand (9 gemeenten)



1.4 Onderzoeksdoel en vraagstelling

De toename van het aantal E33-registraties heeft in de regio Rotterdam tot de vraag geleid hoe deze toename kan worden verklaard. Het doel van de quick scan is om aard en omvang van de stijging van het aantal incidenten in de regio Rotterdam te duiden en oplossingsrichtingen te verkennen die vanuit de praktijk worden voorgesteld. Voor de quick scan is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoofdvraag

Wat zijn de mogelijke verklaringen van de tussen 2013 en 2014 waargenomen stijging in het aantal door de politie geregistreerde incidenten met verwarde personen in de regio Rotterdam en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen die nadere uitwerking verdienen?’

Aanvullend wil de VAR ook antwoord hebben op de volgende deelvragen:⁵

Met betekenis op lokaal niveau

- Waren de meldingen of incidenten te voorkomen geweest door vroegsignalering of preventieve maatregelen? Met welke maatregelen, door wie en in welk aandeel van het aantal incidenten?
- Welke partners zijn betrokken bij die mogelijke maatregelen?
- Welke partners worden er eventueel gemist?
- Wat is de rol van de directe omgeving (familie/buren)?
- Welke relatie kan gelegd worden met de gemeentelijke demografie?

Met betekenis op regionaal niveau

- Hoe werden de incidenten praktisch opgepakt en tot welke verdere zorg of straf heeft deze melding geleid?
- Welke succes- en faalfactoren zijn er te onderscheiden in de (keten)samenwerking (GGD-politie-GGZ)?
- Is de opvolging van meldingen in de regio gelijk of zijn er verschillen tussen gemeenten?
- Kunnen de geregistreerde cijfers worden geduid in categorieën of types incidenten en betrokken verwarde personen?

Met betekenis op Rijksniveau

- Welke sociaaleconomische of institutionele oorzaken zijn er te onderscheiden die hebben geleid tot incidenten (denkende aan het discours van ongelijke verdeling, het morele onderklasse discours en het participatiediscours / beddenafbouw die niet gelijkloopt met de ambulantisering)?

- Wat is de invloed van de “complexe samenleving” (woud van regels, taal-niveaus, keuzestress)?
- In hoeverre is middelengebruik oorzaak van de waargenomen stijging?

Kwalitatieve suggesties vanuit de praktijk en eerder onderzoek

- Welke oorzaken worden genoemd voor de stijging van registraties?
- Welke knelpunten worden door respondenten genoemd die afhandeling van meldingen bemoeilijkt of de preventie in de weg zitten?
- Welke oplossingsrichtingen in de regio voor genoemde knelpunten worden aangedragen en wie zou aan die oplossing kunnen bijdragen?
- Welke oplossingsrichtingen van elders worden genoemd en welke effecten zouden deze kunnen hebben?
- Is er wet- of regelgeving te onderscheiden welke belemmerend werkt in de huidige aanpak?
- Welke knelpunten worden er verwacht in de (nabije) toekomst door veranderende wet- en regelgeving?

Kwantitatieve analyse

- Welke analyse kan worden gemaakt puur op basis van de registratie van het aantal meldingen van en incidenten met verwarde personen zoals blijkt uit de politiecijfers over de afgelopen drie jaar en, zo mogelijk, eerdere jaren? Is er sprake van een meerjarige trend?
- Zijn er wijzigingen geweest in de registratie van deze meldingen die verklarend kunnen zijn in de stijging?
- Zijn er cijfermatige verschillen in de regio en zijn daar verklaringen voor te geven?
- Om hoeveel unieke personen gaat het en waar zijn deze woonachtig? Voor welk deel van het aantal meldingen zijn de personen die vaker voorkomen verantwoordelijk?
- Wat is achtergrond van deze personen (zorgverleden, strafrechtelijk kader)?

Eindnoten

1. Bron: www.politie.nl.
2. De termen ‘verward’ en ‘overspannen’ zijn niet nader gedefinieerd door de politie.
3. We gaan verderop in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 3 dieper in op enkele cijfers rondom de politiemeldingen.
4. Tussen de jaren 2010 en 2014 bedraagt het maandgemiddelde respectievelijk 220, 263, 261, 305 en 390.
5. In onderhavige rapportage is ervoor gekozen om alleen de hoofdvraag in de hoofdtekst te beantwoorden. In bijlage 4 staat de antwoorden op de deelvragen vermeld.

2 Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk worden de methoden van onderzoek beschreven. Het betreft ten eerste een analyse van aangeleverde informatie (politieregistraties, documenten van gemeenten en GGZ-informatie). Ten tweede is op basis van een internetsearch en via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) informatie opgevraagd. Ten derde zijn in de negen deelnemende gemeenten gemeentesessies gehouden en is aan diverse experts gevraagd om concrete suggesties te geven op basis van de eerste oplossingsrichtingen uit de quick scan. In de hierna volgende paragrafen volgt een nadere toelichting. Tevens staan we stil bij de wijze waarop de bevindingen zijn ‘gewogen’ in relatie tot de hoofdvraag van dit onderzoek. Tot slot volgen enkele noties over de reikwijdte van de onderzoeksbevindingen.

2.1 Meldingsanalyse politieregistraties E33

De aanleiding voor het onderzoek is een stijging van het aantal E33-registraties bij de politie-eenheid Rotterdam tussen 2013 en 2014. Alle E33-registraties in de periode 2010 tot en met 2014 zijn opgevraagd en geanalyseerd om zicht te krijgen op de aantallen. Dit is zowel op regionaal niveau uitgevoerd als voor de 32 afzonderlijke gemeenten en de negen gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Het doel van deze *breedteanalyse* was om de eerder genoemde bevinding van de stijging van 28 procent te verifiëren en nader te differentiëren naar de afzonderlijke gemeenten. Het resultaat van deze breedteanalyse is al in paragraaf 1.3 opgenomen. Vervolgens is een *diepteanalyse* van de E33-registraties uitgevoerd. Daartoe is een steekproef getrokken van 150 E33-registraties uit 2012 en 150 uit 2014.¹ Die registraties zijn inhoudelijk geanalyseerd met als doel om mogelijke verklaringen over de stijging van de E33-registraties te genereren.

De vergelijking tussen 2012 (ruim voor de periode van de stijging) en 2014 heeft een aantal mogelijke verklaringen opgeleverd die nader zijn getoetst op een aselechte steekproef van 300 E33-registraties uit 2012 en 300 E33-registraties uit

2014. Naast aantallen zijn per registratie ook andere relevante factoren geïnventariseerd zoals middelengebruik (alcohol of drugs), psychiatrisch verleden, eventuele LVB-problematiek en andere persoonskenmerken. Hiervoor zijn twee bestanden gebruikt.² Het eerste bestand is gebruikt om achtergronden van verwarde personen op te tekenen en ontwikkelingen daarin te schetsen voor de periode 2010-2014. Hiervoor is door de politie over alle E33-registraties een lijst met personalia en rollen per registratie aangeleverd. De rollen lopen uiteen in ‘melder’, ‘betrokkene’ of ‘hulpbehoevende’. In totaal gaat het om 18.616 geregistreerde personen. Een buurman of familielid kunnen melder en/of betrokkene in een registratie zijn, maar een verward persoon zelf ook. Bovendien kunnen meerdere betrokkenen in een melding geregistreerd staan. Daarom is een nadere analyse uitgevoerd om te bepalen bij welke personen het om de potentieel verwarden gaat. In ieder geval blijkt dit bij 4.143 personen zo te zijn.³ Het tweede bestand is bedoeld om achtergronden van verwarde personen te schetsen en om te kijken of er significante verschillen tussen de E33-registraties tussen 2012 en 2014 ontstaan. Het bestand bestaat uit een steekproef van twee maal 300 E33-registraties uit 2012 en 2014. Bij de analyse van die registraties zijn de achtergronden van de personen die in de registratie als verward zijn aangemerkt genoteerd. Deze achtergrond is eveneens meegenomen in de beschrijving van de doelgroep. Samengevat leveren de databestanden dus de volgende informatie:

Soort bestand	Achtergrond verwarde	Ontwikkelingen tussen 2010-2014	Verklaringen voor de toename 2013-2014
4.134 personen die binnen E33 als verward aan te merken zijn	x	x	
600 (2 maal 300) registraties in 2012 en 2014	x		x

2.2 Documentanalyse

Er is een documentanalyse uitgevoerd met als doel mogelijke verklaringen voor de stijging te identificeren. De analyse betreft documentatie van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten, GGZ-instellingen in de regio en openbare bronnen.

Gemeenten

Aan de negen deelnemende gemeenten is het verzoek gedaan om documentatie uit de periode 2012-2015 op te sturen die direct of indirect te maken heeft met (de opvang van en werkwijze in relatie tot) verwarde personen in hun gemeenten. Op voorhand is geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten documenten.

Zes van de negen gemeenten hebben in totaal achttien documenten opgestuurd, de drie overige gemeenten beschikken niet over in hun ogen relevante documenten.⁴ Uit de ontvangen documentatie van gemeenten komt een viertal hoofdonderwerpen naar voren, namelijk ambulantisering, bemoeizorg, (woon)overlast en zorgmijders. Er komt in alle door gemeenten aangeleverde documentatie geen document voor dat zich specifiek richt op verwarde personen of deze doelgroep apart benoemt. De informatie van de politie brengt met name de groeiende samenwerking tussen de politie-eenheid Rotterdam en de GGZ in beeld. De documentatie die door GGZ-instellingen is aangeleverd vertoont, waar relevant, grotendeels overlap met eerder aangeleverde documentatie en de eigen zoektocht richtte zich met name op fusies van (en mogelijke gevolgen hiervan voor) GGZ-instellingen. Op basis van de ontvangen documentatie zijn aanvullende vragen gesteld aan de zes gemeenten. Deze vragen zijn door de gemeenten deels beantwoord. Daar waar geen antwoord is ontvangen, zijn de vragen teruggekomen in de gemeentesessies (zie paragraaf 2.3).

Politie

Ook de politie is verzocht informatie aan te leveren. De 22 documenten die van de politie zijn ontvangen, hebben onder andere betrekking op convenanten tussen GGZ en politie en lokale werkwijzen. De informatie richtte zich voornamelijk op de lokale convenanten tussen GGZ-instellingen en politie vanaf 2011 en brengt met name de groeiende samenwerking tussen de politie-eenheid Rotterdam en de GGZ in beeld.

GGZ

Verder hebben contactpersonen bij GGZ-instellingen in de regio het verzoek gekregen om relevante documentatie op te sturen. Meer in het bijzonder is daarbij gevraagd naar de getalsmatige ontwikkelingen in aantallen opnamen, gemiddelde verblijfs- en behandelduur van cliënten en de aantallen doorverwijzingen vanuit de politie. In totaal zijn er vier documenten vanuit de GGZ ontvangen die, waar relevant, grotendeels overlap vertonen met de door andere partijen aangeleverde informatie. In zijn algemeenheid hebben deze documenten het inzicht opgeleverd dat er geen duidelijke lijn in toenemende of afnemende aantallen opnamen en dergelijke te geven is; de cijfers duiden vooral op fluctuaties zonder een duidelijke op- of neerwaartse trend.

Overig

Tot slot is via het internet gezocht naar relevante publicaties. Dat heeft geresulteerd in vijftien documenten die vooral inzicht hebben gegeven in de aard van de problematiek, de consequenties van bezuinigingen op de zorg en fusies van (en mogelijke gevolgen hiervan voor) GGZ-instellingen.⁵

2.3 Gemeentesessies

De bevindingen uit voornoemde onderzoeksactiviteiten (meldingsanalyse, documentenanalyse) zijn benut voor het opstellen van een groslijst met mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal E33-registraties.⁶ Per deelnemende gemeente is een groepsessie gehouden. Hiervoor zijn deskundigen uitgenodigd vanuit de desbetreffende gemeente, politie, GGZ-instellingen, woningcorporaties en hulpverlenende instanties. Per sessie is aan de deelnemers gevraagd om de groslijst van mogelijke verklaringen te beoordelen vanuit ieders ervaring en expertise, zowel op lokaal als gemeentete overstijgend niveau. De beoordeling geschiedde aan de hand van een '+' (is een verklaring voor de stijging van het aantal registraties in 2013-2014), een '-' (verklaring wordt niet herkend) en '?' (men weet niet of de verklaring op gaat). In totaal hebben 110 respondenten de vragenlijst ingevuld.⁷ Het betreft subjectieve meningen van deelnemers. Daarom zijn we kritisch geweest in het beoordelen van deze meningen; het gaat niet om het vinden van verklaringen op grond van kwantitatieve aannames (lees: de verklaring die het meest wordt ondersteund gaat op); het gaat om het vinden van zogenaamde 'uitbijters' (verklaringsrichtingen die door de ruime meerderheid van de deelnemers worden onderschreven of juist niet). Intersubjectiviteit, dat wil zeggen het doen van uitspraken over een werkelijkheid vanuit waarnemingen, heeft hierin eveneens een rol gespeeld.

Aanvullend op het invullen van de groslijst zijn de bevindingen uit de eerder genoemde onderzoeksactiviteiten besproken met de aanwezigen.⁸ Daarnaast leverde de groepsdiscussie in een aantal gevallen ook nieuwe mogelijke verklaringen op die in andere sessies en door middel van CBS-gegevens (zie 2.4) nader zijn onderzocht.

Bij de gemeentesessies heeft uitwisselen van gedachten rondom mogelijke verklaringen centraal gestaan. De gemeentesessies hebben dankzij de inbreng van het grote aantal deskundigen veel informatie opgeleverd over de mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal E33-registraties. Meer in het bijzonder hebben de gemeentesessies informatie opgeleverd waarmee de problematiek rond de verwarde personen in een breder kader kan worden geplaatst en verwachte ontwikkelingen rond de problematiek van verwarde personen kan worden benoemd.

2.4 CBS-informatie en andere externe databronnen

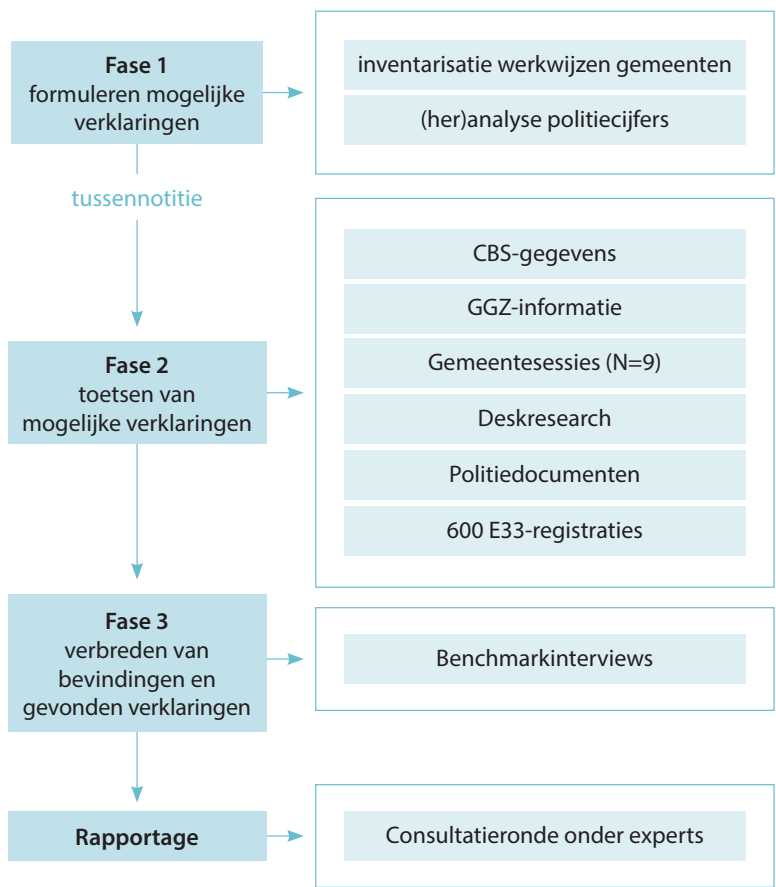
Een aantal mogelijke verklaringen is nader getoetst via onder andere gegevens van het CBS, welke zijn geraadpleegd via Statline (statline.cbs.nl). Het gaat hierbij onder meer om demografische ontwikkelingen, schuldenproblematiek en uitkeringsgegevens. Daarbij is zowel naar de landelijke situatie gekeken als naar de ontwikkelingen binnen de negen deelnemende gemeenten afzonderlijk.⁹

2.5 Consultatieronde onder experts

Aan diverse experts is na het schrijven van de eerste oplossingsrichtingen op basis van de bevindingen uit de quick scan gevraagd nadere invulling te geven richting concrete suggesties. Op ons verzoek hebben tien experts gereageerd.¹⁰ De experts zijn uit diverse disciplines (onder andere politie, GGZ, universiteit, zorg, welzijn, huisvesting en dienstverlening) afkomstig en hebben geen eerdere rol in de quick scan gespeeld.

Samenvattend zijn de onderzoekshandelingen als volgt visueel weer te geven:

Figuur 2.1 – Onderzoeksdessign quick scan



2.6 Voorbehouden bij de methodologie

Onderhavige quick scan heeft een verkennend karakter. In zeer korte tijd is een groot aantal activiteiten uitgevoerd om mogelijke verklaringen te vinden voor de stijging van het aantal E33-registraties. De nadruk ligt op ‘mogelijke’ verklaringen. De problematiek is dermate ingewikkeld dat een allesverklarende factor niet snel gevonden zal kunnen worden. De gevonden mogelijke verklaringen leveren vooral een denk- en onderzoeksrichting op: welke (combinatie van) factoren houden verband met de stijging en welke zijn minder voor de hand liggend? Van het eenduidig aantonen van causale relaties kan geen sprake zijn; wel kan op basis van de door ons geraadpleegde bronnen worden gesproken van een samenhang. Een ander voorbehoud betreft de reikwijdte van de bevindingen. Het onderzoek is uitgevoerd in de politie-eenheid Rotterdam, waarbij negen van de 32 gemeenten in dat gebied deel hebben uitgemaakt van het onderzoek. De resultaten hebben betrekking op die onderzoekseenheden en hoeven niet aan de orde te zijn in andere gebieden in Nederland en andere onderzoeksperiodes.

2.7 Analyse en rapportage

Indachtig de voornoemde voorbehouden is de vraag hoe de bevindingen vanuit de toepaste methoden gewogen en geduid kunnen worden. Voor een aantal mogelijke verklaringen zijn kwantitatieve gegevensvergelijkingen mogelijk geweest (bijvoorbeeld het gemiddeld aantal registraties per persoon in 2013 en 2014). Ook de CBS-analyses leveren ‘harde’, kwantitatieve informatie op (zonder overigens causaliteit te suggereren). Het overgrote deel van de mogelijke verklaringen is kwalitatief (lees: (inter)subjectief) van aard. In ieder geval geldt in deze quick scan het adagium dat geobjectiveerde data (zoals CBS-gegevens en de analyse van de ontvangen politiedata) qua verklaringskracht prevaleren boven meningen van respondenten. Wel kan door het grote aantal deelnemers aan de gemeentesessies worden gesproken van intersubjectiviteit. Per mogelijke verklaring zijn alle scores van de deelnemers berekend (+, - en ?). Op deze manier ontstaat een beeld van de wijze waarop respondenten de mogelijke verklaring beoordelen. Voor het bepalen van de waarde van de kwalitatieve informatie vanuit de gemeentesessies is het minder van belang om de voorkeur te geven aan de meest voorkomende mening; veeleer is het wenselijk om te kijken of er een ‘meningsrichting’ in mogelijke verklaringen te vinden is. Met andere woorden: staan respondenten in de gemeentesessies in hun mening lijnrecht tegenover elkaar of wijzen de meningen van de respondenten grotendeels dezelfde richting uit? In bijlage 3 staan de opvattingen van de deelnemers aan de gemeentesessies in een scorelijst samengevat. Daaruit kan worden herleid wat de heersende mening per verklaring is.

De groslijst met mogelijke verklaringen vormt de leidraad voor de rapportage van de bevindingen in het volgende hoofdstuk. De beschrijving geschiedt aan de hand van de volgende thema's: maatschappelijke verklaringen, demografische verklaringen, verklaringen in de registratie, ontwikkelingen in de zorg, verklaringen in de werkprocessen en de achtergrond van de melding en van verwarden als verklaring.

Per hoofdonderwerp zal worden aangegeven of een mogelijke verklaring wordt ondersteund door ofwel een databron ofwel meerdere bronnen (groen), hier geen ondersteuning voor wordt gevonden (rood) of geen eenduidige verklaring te geven is (geel). Ook wordt aangegeven wanneer een mogelijke verklaring betrekking heeft op een toenemende groep verwarde personen in het algemeen (grijs). Hoewel deze laatste categorie niet direct relevant is voor de verklaring van de stijging in de periode 2013-2014 geeft het een goed beeld welke problemen in de nabije toekomst zijn te verwachten rondom verwarde personen.

Eindnoten

1. Uit de breedteanalyse blijkt dat de stijging van aantallen E33 zich vanaf mei 2013 voordoet. Dit betekent dat mogelijke verklaringen voor het jaar 2014 mogelijk ook in 2013 opgeld doen. Daarom is gekozen voor een vergelijking tussen de jaren 2012 en 2014.
2. Tevens is een bestand gebruikt om getalsmatige ontwikkelingen in E33-registraties te duiden. Het gaat dan voor de jaren 2010 tot en met 2014 om 17.287 registraties over de periode 2010-2014, respectievelijk 2.639, 3.156, 3.130, 3.671 en 4.691 registraties. Omdat de data geen betrekking had op het volledige jaar 2015, is dit jaar buiten beschouwing gebleven.
3. Zie bijlage 1 voor een toelichting op de aantallen. De 4.143 personen zijn te beschouwen als een groep waarvan met zekerheid is te stellen dat ze verward zijn (geweest). Mogelijk is deze groep dus in werkelijkheid groter.
4. De gemeenten Gorinchem, Krimpen aan den IJssel en Nissewaard hebben geen documentatie toegestuurd. De onderzoekers kunnen niet garanderen dat de door de gemeenten aangeleverde informatie volledig is, de verantwoordelijkheid hiervoor lag bij de gemeenten zelf.
5. Voor de gevonden en aangeleverde documentatie is een aparte bijlage gecreëerd: bijlage 3.
6. Dit is tevens de groslijst met mogelijke verklaringen die in hoofdstuk 4 besproken wordt.
7. In overleg met de opdrachtgever is besloten om geen deelnemerslijst op te stellen, zodat deelnemers hun mening anoniem hebben kunnen geven.
8. Een van de deelnemende gemeenten heeft de sessie op het laatste moment afgezegd. Vanuit die gemeente zullen in ieder geval wel lijsten worden ingevuld.
9. De bijlagen zijn, indien gewenst, opvraagbaar bij de onderzoekers.
10. Zie bijlage 2 voor een overzicht van experts.

3 E33 in cijfers

Het algemeen beeld waar het gaat om E33-registraties in BVH is besproken in hoofdstuk 1 van deze rapportage. In dit derde hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de achtergrond van E33-registraties. Het gaat dan om meldingskenmerken en de persoon op wie de melding betrekking heeft. De volgende paragraaf gaat specifiek in op mogelijke verschillen in de E33-registraties tussen 2012 en 2014. De laatste paragraaf plaatst de Eenheid Rotterdam bij wijze van benchmark in het perspectief van de ontwikkelingen rond aantallen E33-registraties in de politie-eenheden Amsterdam en Den Haag.

3.1 Meldingskenmerken

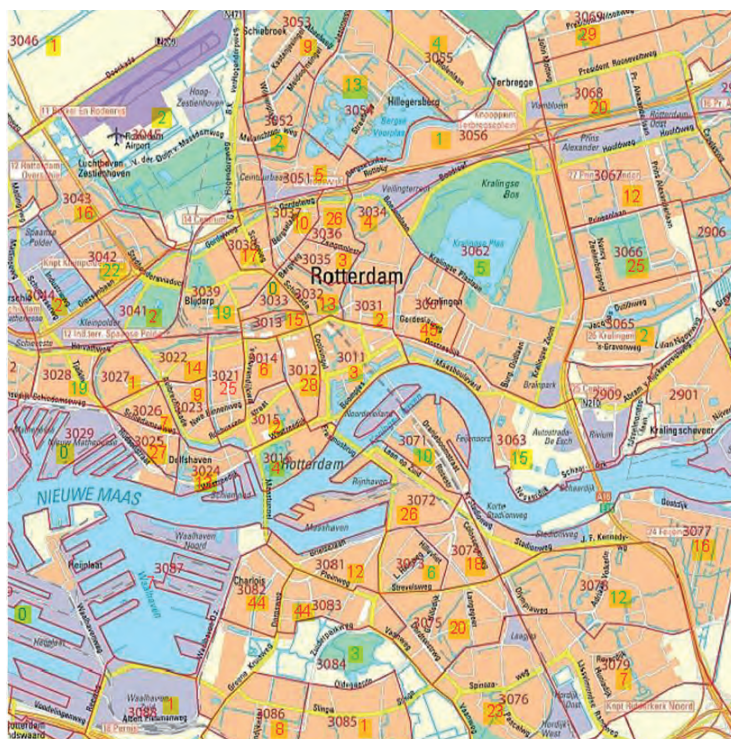
Uit de steekproef over de jaren 2012 en 2014 is een aantal zaken te herleiden over de achtergronden van een registratie. Deze staan vermeld in tabel 3.1. In de rapportage van Hekkert & De Jong (2015) wordt aangegeven dat ruim een kwart van de incidenten met een verward persoon acuut is. Het verschil met het percentage in onderhavig onderzoek (37,5%) is mogelijk te verklaren door interpretatieverschillen over wat acuut en niet acuut is; op basis van de soms summiere informatie in BVH is dit namelijk niet altijd met zekerheid vast te stellen, zoals ook kan worden afgeleid uit de categorie 'onbekend/onduidelijk' (17,7%). In iets meer dan een kwart (27,2%) van de meldingen is de verwarde zelf of personen uit diens directe sociale omgeving de melder. In de meerderheid van de gevallen (72,8%) wordt de melding echter door een ander, voornamelijk de politie zelf of derden, gedaan.

Tabel 3.1 – Achtergrond van een E33-registratie (in n en % van totale steekproef (N=606))¹

Problematiek gevonden in E33-registratie	n	%
<i>Type registratie</i>		
Acuut	227	37,5
Niet acuut	272	44,9
Onbekend/onduidelijk	107	17,7
<i>Type melder</i>		
Verwarde zelf	113	18,6
Directe derden (buren, familie, politie)	52	8,6
Overige meldingen	441	72,8

Er is bekeken of het mogelijk is om op gemeenteniveau de locatie van de meldingen inzichtelijk te maken. In acht van de negen gemeenten liggen de aantallen E33-registraties dermate laag, dat het geen extra informatie oplevert als specifiek gekeken wordt naar verschillen op postcodeniveau tussen 2013 en 2014. Gezien de grote aantallen E33-registraties in Rotterdam is deze exercitie voor deze gemeente wel uitgevoerd. Dit levert het in figuur 3.1 gepresenteerde beeld op.²

Figuur 3.1 – Overzicht stijgingen E33 (rood) en dalingen E33 (groen) tussen 2013 en 2014 (in aantallen)



In bepaalde wijken/gebieden is in 2014 sprake van een sterke toename in E33-registraties. Het gaat dan om Charlois, Cool, Feijenoord, Spangen en Rotterdam-Noord. Voorzichtig kan binnen deze wijken/gebieden een verband gelegd worden met mogelijke sociaal-economische problemen danwel accumulatie van problematiek in stedelijke gebieden, maar het voert binnen deze quick scan te ver om dit verband volledig te kunnen duiden (voor een overzicht van risicofactoren naar wijk-niveau, zie Appelman et al., 2014).

3.2 Persoonskenmerken

Twee databestanden geven inzicht in de achtergronden van personen die aanleiding zijn voor de E33-registratie. Dit is het bestand met daarin de 4.143 personen die zijn geïdentificeerd als de verwarde persoon waar het in de melding om gaat en de 600 personen uit de steekproef. Voor algemene achtergronden zoals geslacht, leeftijd, nationaliteit en geboorteland is gebruik gemaakt van het grootste bestand. Omdat dit grote bestand geen zicht geeft op de problematiek zelf, is hiervoor de steekproef van 600 E33-registraties gebruikt.

Geslacht, leeftijd en nationaliteit/geboorteland

In tabel 3.2 staan de achtergrondgegevens van personen die in E33-registraties voorkomen naar jaar opgesomd.

Tabel 3.2 – Achtergrondgegevens van personen (in %, N=4.143)

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Geslacht</i>					
Man	56,6	55,6	52,9	54,7	55,4
Vrouw	43,3	44,4	47,1	45,3	44,6
<i>Leeftijd</i>					
0-24	10,0	9,6	8,9	10,7	10,9
25-64	70,7	70,2	68,4	66,2	66,1
65 en ouder	19,3	20,2	22,7	23,0	23,0
Gemiddelde leeftijd (in jaar)	47,3	48,0	49,2	49,1	48,8
<i>Geboorteland</i>					
Nederland	74,3	71,6	70,3	69,7	71,7
Buiten Nederland	25,7	28,4	29,7	30,3	28,3

Uit deze tabel blijkt dat de man-vrouwverhouding over de jaren heen nagenoeg gelijk blijft, waarbij een kleine meerderheid van de verwarde personen een man is.

Als gekeken wordt naar leeftijd, dan zijn het vooral de 65-plussers die tussen 2010 en 2014 verhoudingsgewijs een groter deel uitmaken binnen de groep verwarde personen. Ook de gemiddelde leeftijd van verwarde personen stijgt in deze periode, met een stagnatie in 2013 en 2014. De verhouding tussen verwarde personen die in of buiten Nederland geboren zijn, geeft een betrekkelijk stabiel beeld met een licht stijgende trend van het aantal buiten Nederland geboren personen. Het jaar 2014 vormt hierop een uitzondering.

Eveneens is gekeken naar herhaalde meldingen onder de 4.143 verwarde personen. Bijna driekwart van de personen (73,1%) komt tussen 2010 en 2014 voor in een E33-registratie. Ongeveer eenzesde (17,9%) heeft twee registraties op zijn naam staan, 6,0 procent drie en 2,1 procent vier registraties. Vijf of meer registraties komt bij nog geen 1 procent van de populatie voor. Hekkert & De Jong (2015) geven overeenkomstige recidivepercentages aan, maar splitsen dit uit naar typen verwarde personen: 'verreweg de hoogste recidivepercentages (van 79 tot 87%) zijn te vinden onder de brievenschrijvers, psychiatrische patiënten en de verslaafde verwarden'. Deels komt dat volgens hen door zogenaamd 'draaideurverwarden'. Dit zijn personen waar de politie ter plaatse komt, de boel sust en verwacht weer snel bij een volgend incident te moeten langskomen. Volgens de politie speelt zorgmijding ook een rol in de herhaling van de problematiek.

Casus: een lange E33-historie met een hiaat

Een 55-jarige man uit Rotterdam staat tussen 2001 en 2015 in totaal 134 keer in het registratiesysteem van de politie, onder 27 verschillende maatschappelijke klassen. Een deel van deze registraties (24 stuks, 17,9%) betreft E33-registraties. Het patroon van E33-registraties vertoont een hiaat; in de periode van 2001 tot en met 2004 vinden in totaal zeven E33-registraties plaats, waarna de man in de zes opvolgende jaren niet meer als overlastgevend verward persoon wordt geregistreerd. Vervolgens is er tussen 2011 en 2015 een opleving in het aantal E33-registraties waar te nemen: zeventien registraties. Bijna de helft daarvan (acht meldingen) wordt in 2014 gemuteerd.

In acht gevallen is er sprake van een melding van een burger. Deze meldingen hebben voornamelijk betrekking op agressief gedrag jegens goederen of intimiderend gedrag jegens kinderen. Zo zou de man regelmatig met zijn spullen gooien en deuren hard dichtslaan. Bovendien zou hij op enig moment spontaan naar buiten zijn komen rennen en op de autoruit van een buurtbewoonster hebben geslagen. Daarnaast zijn er meldingen gedaan van provocerend gedrag naar kinderen. Zo zou de man een jongetje op de fiets achtervolgd hebben toen deze onderweg was naar school.

Wanneer gekeken wordt naar de overige toelichtingen bij de mutaties, kunnen de nodige vraagtekens geplaatst worden bij de mate van overlast. Van de twaalf E33-registraties in 2013 en 2014 zijn zes meldingen gedaan naar aanleiding van een surveillance van de politie. Te betwisten valt of hier uit de situatie zelf opgemaakt kan worden dat het om overlast

van een verwarde man gaat. In ten minste twee gevallen wordt een toelichting gegeven waaruit blijkt dat de 55-jarige man haastig aan het fietsen is, al dan niet over de stoep of tegen de rijrichting in. Daarnaast hebben twee van de twaalf meldingen betrekking op gesprekken rondom het gedrag van de man. Eén van de twee meldingen betreft een gesprek met de betrokkene en zijn ambulant begeleider en één melding heeft betrekking op het contact dat met GGZ-instelling Bouman is gezocht. Van directe overlast lijkt in de betreffende gevallen geen sprake.

Problematiek

In tabel 3.3 is de problematiek rond de verwarde personen zoals die is vermeld in de bestudeerde E33-registraties. Het blijkt dat het vooral om mensen met een psychiatrisch verleden in een instelling gaat (28,9%). Dit percentage is waarschijnlijk een ondergrens, aangezien mensen met multiproblematiek³, psychotici en mensen met een Posttraumatische Stressstoornis (PTSS) (mogelijk) ook een periode in een instelling kunnen hebben doorgebracht. Daarnaast komen alcoholgebruikers (12,9%) en mensen met suïcidale problemen (9,9%) regelmatig voor. In het onderzoek van Hekkert & De Jong (2015) is eveneens een analyse gemaakt van de aard van de problematiek van verwarde personen. In dit onderzoek waren het vooral psychiatrisch patiënten (45%), pogingen tot zelfdoding (19%), dementerenden (13%), verslaafden (6%) en brieven schrijvers (4%). Ook zagen deze onderzoekers nog een categorie ‘overig verward gedrag (13%)’.

Tabel 3.3 – Problematiek van de verwarde persoon (in n en % van totale steekproef (N=606))

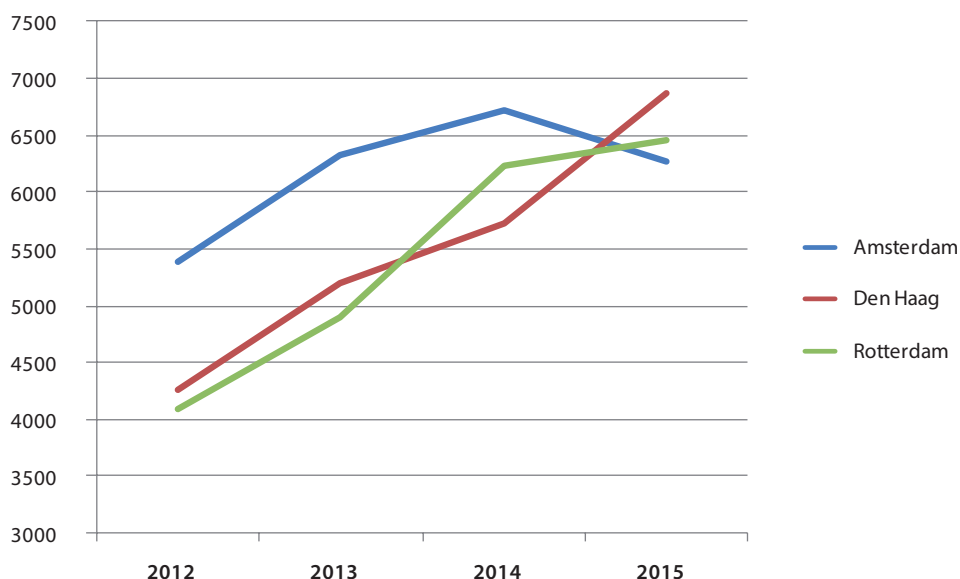
Problematiek gevonden in E33-registratie	n	%
Psychiatrisch verleden in een instelling	175	28,9
Alcoholgebruiker	78	12,9
Suïcidaal	60	9,9
Oud/dementerend	52	8,6
Multiproblematiek (2 of meer problemen)	42	6,9
Drugsgebruiker	30	5,0
Psychotisch	25	4,1
Medicijnproblematiek	14	2,3
Somatische klachten	12	2,0
Dakloos	9	1,5
Licht verstandelijke beperking	9	1,5
PTSS	4	0,7
Onbekend	96	15,8

3.3 Benchmark met Den Haag en Amsterdam

Aanvullend op het datamateriaal dat uit de Eenheid Rotterdam afkomstig is, is contact gezocht met politiefunctionarissen uit de politie-eenheden Amsterdam en Den Haag. In deze twee politie-eenheden is eveneens sprake van samenwerkingsafspraken tussen hulpverlenende en handhavende instanties wat betreft de aanpak van verwarde personen. Mede daarom is het interessant om de ontwikkeling in E33-registraties aldaar te spiegelen aan de ontwikkelingen in de Eenheid Rotterdam.

In figuur 3.2 staat de ontwikkeling in aantallen E33-registraties tussen 2012 en 2015 voor de drie eenheden vermeld. Uit deze figuur blijkt dat de aantallen in de Eenheden Den Haag en Rotterdam tussen 2012 en 2015 een constante en soms sterker stijgende lijn dan in de Eenheid Amsterdam vertonen. Ter indicatie: voor de politie-eenheid Amsterdam bedroeg de stijging tussen 2013 en 2014 zes, voor de politie-eenheid Den Haag tien en voor Rotterdam, zoals al eerder aangegeven, 28 procent. Tussen 2014 en 2015 stijgt het aantal meldingen in de politie-eenheid Den Haag met twintig procent en in de politie-eenheid Rotterdam met vier procent. Opmerkelijk is dat de politie-eenheid Amsterdam juist een daling van zeven procent laat zien. Navraag bij een geïnterviewde leert dat Amsterdam de enige eenheid in Nederland is waar in 2015 sprake is van een daling.

Figuur 3.2 – Ontwikkeling in aantallen E33-registraties voor de Eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam



Op basis van het aangeleverde datamateriaal zijn interviews met de politiefunctionarissen gehouden. Aspecten die in de interviews aan bod zijn gekomen, hebben betrekking op mogelijke verklaringen voor de getalsmatige ontwikkeling in de eigen politie-eenheid in vergelijking met de ontwikkeling in de Eenheid Rotterdam. Deze mogelijke verklaringen komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Eindnoten

1. Omdat in eerste instantie in het 2012-bestand sprake was van veel ontbrekende informatie in BVH-mutaties, is gekozen een ruimer aantal meldingen te selecteren. Dit levert voor 2012 306 meldingen op. Dit geldt eveneens voor latere tabellen in deze rapportage.
2. Ter indicatie zijn ook de meldingen die op de adressen van politiebureaus gekoppeld zijn meegenomen.
3. Er is sprake van multiproblematiek bij iemand wanneer hij of zij problemen op meerdere leefgebieden ondervindt. Een voorbeeld is een persoon die zowel een psychische stoornis als een verslavingsprobleem heeft.

4 Verklaringen samengebracht

In dit hoofdstuk brengen we de bevindingen rondom mogelijke verklaringen voor de stijging van E33-registraties tussen 2013 en 2014 samen. We maken hiervoor gebruik van alle verzamelde informatie en onderzoeksgegevens uit documenten, data-analyse, interviews, een internetsearch en de discussies tussen de deelnemers in de gemeentesessies.

Het hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van zes thema's. Binnen deze thema's worden mogelijke verklaringen besproken en gewogen op causaliteit met de stijging van E33-registraties. Het gaat dan om de volgende thema's:

- a. Maatschappelijke verklaringen
- b. Demografische verklaringen
- c. Verklaringen in de registratie
- d. Verklaringen rondom ontwikkelingen in de zorg
- e. Verklaringen in de werkprocessen
- f. De achtergrond van de melding en van verwarden als verklaring

Ieder thema eindigt met een overzichtstabel waarin wordt aangegeven in hoeverre de geopperde verklaringen een samenhang hebben met de stijging in aantallen E33-registraties tussen 2013 en 2014. Dit doen we volgens de in hoofdstuk 2 besproken methodiek (indeling in groene, rode, gele en grijze verklaringen).

4.1 Thema A - Maatschappelijke verklaringen

Binnen dit thema gaan we in op maatschappelijke verklaringen voor de stijging van E33-registraties aan de hand van vier verschillende bronnen. We richten ons daarbij op twee verklaringen, de toenemende complexiteit van de samenleving (A1) en een toegenomen meldingsbereidheid bij burgers (A2). Achtereenvolgens bespreken we

de bevindingen uit de politieregistraties, informatie uit externe databestanden, de gemeentesessies en de documentenanalyse.

Politieregistraties

In hoofdstukken 1 en 3 is al gerefereerd naar de ontwikkeling in E33-registraties, zowel binnen de Eenheid Rotterdam als tussen drie politie-eenheden (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). Er zijn twee getalsmatige ontwikkelingen die erop wijzen dat E33-registraties geen direct verband hebben met maatschappelijke verklaringen. Dit is ten eerste de al eerder benoemde plotselinge stijging in aantallen E33-registraties vanaf mei 2013. Ten tweede gaat het om de stijging in E33-registraties in de politie-eenheden Den Haag en Rotterdam versus de daling in de politie-eenheid Amsterdam. Deze ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat E33-registraties niet dergelijke sterk fluctuerende, en tussen politie-eenheden tegenstrijdige, patronen zouden moeten vertonen als maatschappelijke verklaringen opgeld doen. Anders gezegd: veranderingen in de samenleving, zoals de toegenomen complexiteit, zijn het resultaat van ontwikkelingen die zich gedurende jaren hebben opgebouwd, komen niet ineens tot stand (mei 2013) en hebben evenmin een differentiële uitwerking naar steden.

Informatie uit externe databestanden

Vanuit het besef dat burgers als getuigen een cruciale rol kunnen spelen bij het oplossen van misdrijven, is de afgelopen jaren met name geïnvesteerd in het verhogen van de meldingsbereidheid van burgers in de vorm van ‘heterdaadkracht’ (Mehlbaum, Van Duijneveldt, Holvast & Van Arkel, 2014).¹ Mogelijk heeft dit ook geleid tot een toegenomen bereidheid van burgers om melding te maken van overlastsituaties. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) valt op te maken dat burgers in ieder geval niet meer sociale overlast² melden. Het percentage mensen dat veel overlast heeft van dronken mensen op straat en van drugshandel of drugsgebruik is in 2014 bijvoorbeeld licht gedaald ten opzichte van 2013 en 2012; eveneens daalt het aantal mensen dat overlast ervaart omdat zij op straat lastig gevallen worden. Deze gegevens suggereren dat burgers niet minder tolerant zijn geworden ten aanzien van afwijkend gedrag. Echter, wanneer meldingsgedrag in de toekomst meer gefaciliteerd wordt, is het niet uit te sluiten dat dit in theorie wel tot meer E33-registraties kan leiden.

Tabellen die in de door het CBS opgestelde rapportage zijn opgenomen, maken het tevens mogelijk om te bekijken hoe de sociale overlast zich heeft ontwikkeld tussen 2013 en 2014 voor gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. Vier (toenmalige) gemeenten behoren tot deze zogenaamde 70.000+ gemeenten. Dit zijn Dordrecht, Rotterdam, Spijkenisse en Vlaardingen. In de tabel hieronder staat weergegeven hoe de sociale overlast zich tussen 2013 en 2014 ontwikkeld heeft. Uit

deze tabel kan worden afgeleid dat de sociale overlast in de gemeente Dordrecht sterk is toegenomen (+8,4%) en zich ook in Rotterdam een kleine toename heeft voorgedaan (+2,5%). In de voormalige gemeente Spijkenisse (-4,5%) en de gemeente Vlaardingen (-4,1%) is sprake van een daling van het percentage burgers dat veel sociale overlast ervaart.

Tabel 4.1 – Percentage burgers dat veel overlast ervaart op een of meer van de vijf vormen van sociale overlast

Stad	2013	2014
Dordrecht	12,5	20,9
Rotterdam	22,7	25,2
Spijkenisse	15,8	11,3
Vlaardingen	18,0	13,9

Gemeentesessies

Aan de deelnemers van de negen gemeenten is gevraagd of maatschappelijke ontwikkelingen verband houden met het toegenomen aantal registraties van verwarden in 2013-2014. Vrijwel alle respondenten beamen dat, althans in eerste instantie. De deelnemers wijzen met name op de toegenomen complexiteit van de samenleving.

Onder complexiteit verstaan deelnemers allereerst de digitalisering van de samenleving; (bijna) elke instantie heeft de contacten met burgers gedigitaliseerd. In de sessies zijn verschillende voorbeelden genoemd (aanvragen van uitkering, doen van belastingaangifte, overmaken van geld) die duidelijk maken dat de computer in de plaats is gekomen van de menselijke contacten. Daarnaast wordt onder complexiteit van de samenleving verstaan dat de toegankelijkheid van instanties, onder andere voor geestelijke gezondheidszorg, onder druk komt te staan. Extra complicerend hierbij is dat er een steeds groter beroep wordt gedaan op de taalvaardigheid van burgers. Brieven (digitaal) worden in soms onbegrijpelijke taal opgesteld met als gevolg dat mensen ze ongeopend weglekken. In relatie tot de digitalisering van de samenleving noemen de deelnemers ook de toegenomen wet- en regelgeving, die qua hoeveelheid en complexiteit voor de gemiddelde burger al lastig is om te volgen, laat staan voor de kwetsbare groepen. Met name voor kwetsbare groepen in de samenleving kan dit leiden tot verhoogde stressgevoelens, frustratie en boosheid, en verward gedrag. Kwetsbare groepen zijn niet alleen de ouderen die de ‘digitale boot’ hebben gemist, maar bijvoorbeeld ook jongeren die kampen met verstandelijke beperkingen. De deelnemers maken zich daarnaast zorgen over de vluchtelingen die in Nederland hun bestaan moeten opbouwen en die een grote achterstand hebben op het gebied van taal, kennis van sociale kaart, wet- en regelgeving. Tot slot scharen deelnemers ook de verregaande mate van individualisering en afgenomen

sociale cohesie in de samenleving als geheel onder de toenemende complexiteit van de samenleving. Dit uit zich pregnant(er) in aandachtswijken. Mensen leven op en voor zich zelf. Burgers zijn mede daardoor meer en meer op zichzelf aangewezen. Zij die onvoldoende ‘eigen kracht’ hebben om hun zaken te regelen of op te komen voor hun belangen, lopen risico op sociale uitsluiting en isolatie. In tegenstelling tot CBS-gegevens observeren deelnemers een algemene tendens van een afnemende tolerantie in de samenleving. De burger lijkt minder te kunnen ‘hebben’ van zijn omgeving, ook waar het verwarden in het publieke domein betreft.

Een groot deel van de deelnemers is van mening dat het voorgaande tot een toegenomen meldingsbereidheid en dus meer E33-registraties leidt. Veel deelnemers herkennen zich in het beeld dat de politie overal voor wordt ingeschakeld en dat het eigen probleemoplossende vermogen van burgers gering is. Een minderheid van de deelnemers stelt dat burgers juist toleranter danwel onverschilliger worden en minder melden omdat ze geen vertrouwen hebben in de overheid. De verschillende zienswijzen zouden met de verschillende buurten en inwoners van bepaalde gemeenten te maken kunnen hebben, maar daarvoor wordt in de gemeentesessies geen duidelijke bevestiging gevonden. Desgevraagd geven vrijwel alle deelnemers aan dat voornoemde maatschappelijke verklaringen vooral gelden voor de *aanwezigheid* van groepen verwarde mensen in de samenleving, en die groep neemt volgens hen toe. De plotselinge toename in de periode 2013-2014 is hiermee volgens de deelnemers echter niet automatisch te verklaren, omdat het factoren betreft die zich gedurende afgelopen jaren hebben ontwikkeld (en dat nog steeds doen). Het gaat dan ook om macroverklaringen die zich moeten vertalen naar de individuele (micro) leefsituatie van burgers en die in wisselende combinaties hun uitwerking hebben.

Informatie uit documenten

Een van de mogelijke verklaringen op maatschappelijk niveau betreft de notie dat ‘de samenleving complexer’ is geworden. Waar deze complexiteit specifiek uit bestaat, wordt veelal echter niet duidelijk. Van Leijden & Zuiker (2012) wijzen erop dat de verzuilde samenleving in de twintigste eeuw is ingeruild voor een samenleving die zich kenmerkt door individualisering en een vertegenwoordiging van verschillende culturen met uiteenlopende wereldbeelden. Spanningen binnen de (Nederlandse) samenleving zien zij als een direct gevolg van globalisering, immigratie en klimaatverandering. In relatie tot verwarde personen lijkt met name ‘verwarring in het systeem’ een relevant aspect. Deze verwarring achten ervaringsdeskundigen uit de praktijk een resultaat van *‘elkaar tegenwerkende, vaak in de wielen rijdende, elkaar snel openvolgende en complexe wet- en regelgeving’*. Dit kan tot gevolg hebben dat mensen met een zorgbehoefte verstrikt raken in het systeem en niet de hulp (kunnen) krij-

gen die zij nodig hebben. Een implicatie daarvan is dat verwarde personen zich in toenemende mate op straat, thuis, bij de politie en bij de crisisdienst manifesteren.³

Samenvattend gaat het blijken de geraadpleegde bronnen met name om de afname in toegankelijkheid van (overheids)instanties (door digitalisering en complexe wet- en regelgeving). Deze afname kan echter niet de plotselinge stijging in E33, die zich vanaf mei 2013 voordoet en de verschillen tussen Eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam verklaren. Bovendien levert deze afname in toegankelijkheid niet per definitie een direct verband met het aantal E33-registraties, maar vooral een verband met een groeiende groep potentieel verwarde personen (A1). De aandacht voor meldingsbereidheid onder burgers (A2) heeft niet geleid tot meer overlastervaring, maar meldingsbereidheid onder burgers lijkt te worden gestimuleerd. De deelnemers in de gemeentesessies zijn niet eensluidend over deze mogelijke verklaring.

Ter herinnering: per hoofdonderwerp is aangegeven of een mogelijke verklaring wordt ondersteund door ofwel een databron ofwel meerdere bronnen (groen), of er geen ondersteuning voor wordt gevonden (rood) of dat er geen eenduidige verklaring te geven is (geel). Ook wordt aangegeven wanneer een mogelijke verklaring duidt op een toenemende groep verwarde personen in het algemeen (grijs).

Tabel 4.2 – Samenvattend overzicht maatschappelijke verklaringen (A).

A1 De complexiteit van de samenleving neemt toe
A2 Toegenomen meldingsbereidheid vanwege afnemende tolerantie tav afwijkend gedrag

4.2 Thema B - Demografische verklaringen

Binnen dit thema gaan we in op demografische verklaringen voor de stijging van E33-registraties aan de hand van twee verschillende bronnen. We richten ons daarbij op twee verklaringen: schuldenproblematiek, arbeidsongeschikten en nieuwkomers (B1) en een toename van het aantal ouderen (en dementerenden) (B2). Achtereenvolgens bespreken we de bevindingen uit externe databestanden en de gemeentesessies.

Informatie uit externe databestanden

Ten behoeve van het vinden van mogelijke verklaringen zijn CBS-cijfers opgevraagd en ander datamateriaal ingezien voor de betreffende gemeenten (Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Gorinchem, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Rotterdam, Sliedrecht en Vlaardingen).⁴ We bespreken deze cijfers in de volgende alinea's.

Bevolkingsaantallen

Als eerste hebben we gekeken naar de bevolkingsontwikkeling in de genoemde gemeenten over de periode 2011 tot en met 2015. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling van de autochtone en de allochtone bevolking. Het trendbeeld laat zien dat het aantal autochtonen in de genoemde gemeenten niet significant toe- of afneemt (-1,5 tot +2,5%). Het aantal autochtone personen van 65 jaar of ouder neemt echter wel aanmerkelijk toe (+8,5 tot +27,7%) in deze periode. Daarnaast valt op dat het aantal allochtonen in een aantal van de betreffende gemeenten in deze periode ook aanmerkelijk stijgt. Kleine aantallen maken het voor sommige gemeenten echter noodzakelijk om procentuele veranderingen met enige terughoudendheid te interpreteren. Het voorgaande leidt tot verschillende veronderstellingen waarvoor in de data naar bevestiging kan worden gezocht. We bespreken deze hierna op basis van aanvullend gevonden documentatie.

Uit cijfers blijkt daarnaast dat de vergrijzing leidt tot een toenemend aantal dementerenden (Alzheimer Nederland, 2013). Deze vergrijzing leidt, in combinatie met veranderingen in de langdurige zorg, ertoe dat steeds meer ouderen zelfstandig wonen. In 2014 is de verwachting dat dit aantal de komende jaren verder zal toenemen voor mensen met beperkingen en/of behoefte aan ondersteuning (Lupi & Hensums, 2014).⁵ Apeldoorn is een gemeente waar ouderen in de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) een specifieke doelgroep vormen. Hier wordt dan ook geprobeerd kwetsbare ouderen in beeld te brengen, contact met hen te zoeken en hen te motiveren voor hulp. Gelet op het aantal aanmeldingen lijkt het van belang dat deze doelgroep en werkwijze meer aandacht krijgen (Vriend & Van Etten, 2011).

Intermezzo – Casus Loena⁶

Via de politie maken we kennis met Loena. Loena is 71 jaar, ze is gescheiden en heeft drie kinderen. Maar daar heeft ze geen contact meer mee. Ze willen niets met haar te maken hebben, omdat ze gek is. Ze heeft hun vader wel eens willen neerschieten en toen werd ze onder dwang opgenomen. De psychiater zei dat ze schizofrenie heeft. Omdat ze verder niet meewerkte is ze uiteindelijk uitgeschreven. [...] Loena belt vaak naar de politie om aangifte te doen van diefstal. Haar spulletjes worden steeds gestolen en haar buurman zit achter Pukkie aan. Ze stelt ons voor aan haar hond Pukkie. Een knuffelbeest. Ze doet haar verhaal op fluisterton omdat de burens ons afluisteren. [...] Haar huis is vies, overal ligt bedorven eten en liggen ongeopende rekeningen. Misschien denkt ze dat haar geld en de rekeningen in huis elkaar wel vinden, want honderden euro's liggen verdekt achter boeken, planten en spullen. De politie vindt het niet meer kunnen, de burens sporen ons aan haar te laten opnemen en haar kinderen snappen niet dat we dat niet al tien jaar eerder hebben gedaan. [...] In werkelijkheid komt ze de deur niet meer uit. Behalve 's nachts, op zoek naar Pukkie loopt ze uren over straat.

Allochtonen

Prevalentieonderzoek ten aanzien van psychische stoornissen onder allochtonen is nog maar weinig gedaan. Wel is bekend dat allochtonen vaker psychische problemen ondervinden (Pharos, 2011):⁷

- Er is een hogere prevalentie van angst- en stemmingsstoornissen onder Turkse Amsterdammers;
- Depressies komen vaker voor onder Marokkanen, Turken⁸ en onder asielzoekers en vluchtelingen;⁹
- Allochtonen uit niet-westerse landen kennen een sterk verhoogd risico op depressieve en psychotische stoornissen. Schizofrenie en psychoses komen zes keer vaker voor onder eerste generatie Marokkaans-Nederlandse mannen in vergelijking met autochtonen. Voor tweede generatie Turkse, Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders is het risico op behandeling voor psychotische stoornissen zes tot negen keer hoger dan voor autochtone leeftijdsgenoten.

Tevens is bekend dat allochtonen minder snel hulp vragen vanwege psychische klachten. Hiervoor bestaan verschillende verklaringen. Zo heerst er binnen de eigen bevolking een taboe op psychische ziekten, met name in de Marokkaanse, Surinaamse en Turkse cultuur, en kunnen gevoelens van schaamte een rol spelen. Onbekendheid met GGZ-instellingen, cultuurverschillen en taalbarrières kunnen tevens een drempel vormen om actie te ondernemen (TVCN, 2014).

Financiële en arbeidssituatie

Landelijk neemt het aantal wanbetalers van de zorgverzekering in de periode 2010 tot en met 2014 toe met 22,1 procent. De stijging is voor de provincie Zuid-Holland (+18,0% en de gemeente Rotterdam (+17,3%) iets minder sterk, maar wel aanzienlijk. Landelijk gezien is de stijging van het aantal wanbetalers voor een specifieke groep – namelijk personen met minimaal één uitkering – met bijna 33 procent (van 90.180 tot 119.890) nog sterker. Personen met een uitkering vormen daarom een kwetsbare groep die vaker onverzekerd is en daarmee mogelijk minder een beroep kan doen op de (psychische) behandeling dan wel begeleiding. Uit cijfers over de binnen dit onderzoek relevante gemeenten blijkt dat het aantal personen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is toegenomen. De procentuele stijging bedraagt minimaal 9,3 procent (Dordrecht) en maximaal 36,7 procent (Sliedrecht). Dit heeft mogelijk ook geleid tot een stijging van het aantal wanbetalers van de zorgverzekering in deze gemeenten. Uit cijfers van het CBS over de arbeidsgeschiktheid van de bevolking, blijkt dat het aantal arbeidsongeschikte personen in zes van de acht gemeenten is toegenomen (+1,1% tot 8,3%). In twee gemeenten is

sprake van een daling (-3,5% en -1,8%). Stijgingen binnen de leeftijdscategorieën 'jonger dan 25 jaar' en '25 tot 35 jaar' zijn echter aanmerkelijk groter. In Rotterdam gaat het binnen de betreffende leeftijdscategorieën bijvoorbeeld om stijgingen van respectievelijk 27,3 en 48,9 procent.¹⁰

(Financiële) zorgmijders

Wat betreft de prevalentie van zorgmijders blijkt uit de Kredietbarometer van het Bureau Krediet Registratie (BKR) dat het landelijk aantal geregistreerde personen met een betalingsachterstand sinds 2005 toeneemt van 6,0 procent tot 8,6 procent begin 2014. Medio 2014 zijn er nog eens circa 19.000 personen met betalingsachterstanden geregistreerd (Madern, 2014). Onderzoek van de NOS laat zien dat veel mensen de premie voor de verzekering niet kunnen opbrengen.¹¹ Cijfers van het CBS geven aan dat jongeren van 18 tot 25 jaar en jongvolwassenen van 25 tot 30 jaar circa twee keer zo vaak als wanbetaler geregistreerd staan dan gemiddeld. Het percentage allochtonen dat als wanbetaler geregistreerd staat, ligt in vergelijking met autochtonen circa driemaal zo hoog.¹² Als patiënten niet betalen, bijvoorbeeld vanwege schulden, zijn de kosten voor de zorgaanbieder. Een implicatie hiervan is dat niet-verzekerde verwarde personen een korte strikt noodzakelijke behandeling krijgen, maar niet de ondersteuning die zij nodig hebben. Een gevolg daarvan kan zijn dat zij in oude patronen blijven terugvallen (Elich, 2015).

Suicide

Een aantal cijfers is via CBS-Statline niet op gemeenteniveau beschikbaar voor alle gemeenten. Uit cijfers over het aantal zelfdodingen over de periode 2011-2014 kan worden afgeleid dat deze binnen de provincie Zuid-Holland zijn toegenomen van 319 tot 387 (+21,3%). Voor de gemeente Dordrecht betreft het in deze periode een toename van 10 naar 13 zelfdodingen, voor de gemeente Rotterdam een stijging van 64 naar 75. Uit landelijke cijfers blijkt dat het aantal zelfdodingen waarbij als motief 'psychische stoornis' is geregistreerd, is toegenomen. In 2010 bedraagt dit aantal zelfdodingen 719, in 2015 zijn dit er 838 (+16,6%).

De gemeentesessies

In de gemeentesessies zijn onder de noemer van demografie verklaringen genoemd die verband houden met het gegeven dat mensen verward raken. Hierbij zijn drie thema's naar voren gekomen: 1) ouderen, 2) schuldenproblematiek en 3) nieuwkomers.

Veel deelnemers hebben vanuit hun eigen taak- en werkveld de ervaring dat het aantal ouderen dat zij beroepsmatig in beeld hebben toeneemt. Het punt dat zij hierbij noemen is dat het niet de vergrijzing an sich is, maar het feit dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen, aan dementie kunnen leiden en daarom voor pro-

blemen in wooncomplexen of op straat zorgen. De deelnemers onderstrepen dat de druk op ouderen groter wordt en zich kan uiten in verward gedrag. Tegelijkertijd maken de deelnemers van de politie het voorbehoud dat die probleemgedragingen niet per se resulteren in een E33 registratie. Daarnaast stellen andere deelnemers dat de problematiek rond (dementerende) ouderen pas speelt na 2014 en derhalve geen verklaring kan zijn voor de toename van het aantal E33-registraties in de periode 2013-2014.

Voor bijna alle deelnemers is het zeer herkenbaar dat de schuldenproblematiek bij een bepaalde groep mensen toeneemt. De economische crisis wordt genoemd als een belangrijke veroorzaker voor de financiële problemen waarin mensen terecht zijn gekomen. De deelnemers bevestigen het CBS-beeld dat het aantal burgers met een bijstandsuitkering bijvoorbeeld toeneemt. Men ziet ook dat het aantal wanbetalers van zorgverzekeringen en huurders met betalingsachterstand toeneemt. Daarnaast neemt het aantal aanvragen voor hulp bij de thuisadministratie toe. Het blijkt voor de deelnemers lastig om die toegenomen financiële problemen oorzakelijk in verband te brengen met de stijging van het aantal E33-registraties. Sommigen zien wel dat de crisis in die periode zich het duidelijkste manifesteerde bij de kwetsbare groepen, maar zien hierin eerder een aanjagende en versterkende factor voor verwarring dan een directe relatie met de stijging in E33-registraties. Mensen die in financiële problemen zitten, kunnen moeilijk rondkomen, betalen geen huur, openen geen post, raken in een permanente stresstoestand en kunnen verward gedrag gaan vertonen. Een omgekeerd situatie komt volgens de deelnemers ook voor: mensen die al verward zijn en daardoor in de financiële problemen komen, geen netwerk hebben en steeds verder afglijden.

Tot slot worden in enkele sessies de nieuwkomers als potentiële groep verwarden genoemd. Onder nieuwkomers worden allereerst vluchtelingen begrepen die naar de mening van deelnemers al kwetsbaar zijn vanwege hun Ausgangssituatie (gevlucht, wellicht getraumatiseerd) en in Nederland moeite hebben om hun weg te vinden dan wel de aansluiting met de samenleving missen. Dit vormt een bevestiging van hetgeen is opgetekend rondom de externe data (onder andere CBS-gegevens). Een directe relatie met de stijging met E33-registraties wordt echter niet gezien, wel dat het een zorgpunt is voor de toekomst. Nieuwkomers zijn ook burgers die door het vrije vestigingsbeleid in de regio in wijken terecht komen met de goedkoopste woningen. In een van de steden wordt geconstateerd dat er een tweedeling is te zien binnen de bevolking: de oorspronkelijke bevolking waar de cohesie en sociale controle groot zijn en de nieuwkomers die tamelijk anoniem in de stad verblijft. Ook hier zien de deelnemers geen directe relatie met de toegenomen E33-registraties, maar de anonimiteit gekoppeld aan de lage inkomensgroepen kan een bron vormen voor een in de toekomst toenemende problematiek van de verwarde personen. In dat verband passen ook de geuite zorgen over jonge tienermoeders, jongeren die

zonder diploma school verlaten en de vele ZPP'ers die het hoofd niet of nauwelijks boven water kunnen houden.

Samenvattend laten verschillende geraadpleegde bronnen een toename zien van de schuldenproblemen, arbeidsongeschiktheid en nieuwkomers die weliswaar geen directe verklaring geven voor de stijging in 2013-2014 maar wel samenhangen met andere factoren die de toename kunnen verklaren en die op termijn een belangrijke rol kunnen spelen bij de problematiek van de verwarden (B1). Uit verschillende bronnen blijkt dat het aantal ouderen/dementerenden toeneemt, ook in de E33-registraties (ten tijde van de periode 2013-2014) (B2).

Tabel 4.3 – Samenvattend overzicht van demografische verklaringen (B)

B1 Schuldenproblematiek, arbeidsongeschikten en nieuwkomers
B2 Toename aantal ouderen (en dementerenden)

4.3 Thema C - Verklaringen in de registratie

Binnen dit thema gaan we in op de registratie die een verklaring kan vormen voor de stijging van E33-registraties aan de hand van twee verschillende bronnen. We richten ons daarbij op drie verklaringen. Systeemfouten (C1), alertheid bij de politie (C2) en werkwijze van de politie (C3). Achtereenvolgens bespreken we de bevindingen uit de data-analyse, de gemeentesessies en documentatie.

Informatie uit de data-analyse

In hoofdstuk 3 is de benchmark tussen de politie-eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam aan bod gekomen. De aantallen in Den Haag en Rotterdam vertonen tussen 2012 en 2015 een constante en soms sterker stijgende lijn dan in Amsterdam, waar het aantal E33-registraties daalt.

Aan de contactpersonen van de politie-eenheden Amsterdam en Den Haag is gevraagd welke mogelijke verklaringen zij binnen hun eenheid zien voor de getalsmatige ontwikkeling binnen de E33-registraties. Voor de laagblijvende trend in 2014 en de dalende trend in 2015 in Amsterdam en voor de samenstelling van de groep verwarden worden de volgende redenen aangedragen:

1. Er is in Eenheid Amsterdam een wekelijks overleg (crisisketenoverleg). Daarin worden verwarde personen besproken, waaronder mensen die herhaald in de registratie terugkomen. Op deze mensen wordt vervolgens direct geacteerd door te besluiten zorg erop af te sturen of langs te gaan (wijkagent samen met een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige (SPV'er)).

2. Door het crisisketenoverleg bestaan er korte lijnen binnen de Eenheid Amsterdam tussen politie en zorginstanties.
3. Er komen meer dementerenden/oude verwarden in de E33-registraties in de Eenheid Amsterdam voor. Dit blijkt ook uit het wekelijks crisisketenoverleg.
4. De laatste jaren worden meer mensen van allochtone afkomst in het crisisketenoverleg besproken.
5. Door schuldenproblematiek zijn er meer zorgmijders. De politie in de Eenheid Amsterdam ontvangt meer klachten van verwarde personen die ook te maken hebben met de verhoogde kosten van de zorg;
6. Zowel in 2014 als in 2015 zijn diverse mails rondgestuurd met de oproep om zuiver onder E33 te rapporteren. Daarnaast is de intranetpagina opgeschoond, zodat de werkwijze voor politiefunctionarissen voor wat betreft verwarde personen duidelijk wordt toegelicht. Er is eveneens specifiek aandacht gevraagd voor deze intranetpagina.
7. Politiefunctionarissen worden in 2014 en 2015 regelmatig voorgelicht door de politiespecialist die verwarde personen in zijn portefeuille heeft.
8. In de Eenheid Amsterdam wordt niet zozeer een toename in eenpersoonshuishoudens gezien, maar wel van een vereenzaming. Het sociaal vangnet van potentieel verwarde personen valt hierdoor weg.
9. Verklaring voor 2015: op elke 5.000 inwoners in Amsterdam wordt één wijk-agent ingezet. Vorig jaar is er een pilot gestart waarin er ook een wijk spv'er meedraait. Het doel is meer zorg bieden aan de voorkant, voordat eventuele GGZ-problematiek uit de hand loopt.
10. Verklaring voor de daling in 2015: herijking van het proces van het bepalen van verwardheid. Sinds 2015 belt de politiefunctionaris met een SPV'er. Vroeger kwamen deze aan het bureau voor een beoordeling van een verward persoon. Op basis van de informatie van de politiefunctionaris, die dus meer verantwoordelijkheid voor zijn observatie van de verwarde persoon krijgt, wordt door de SPV'er besloten of deze voor nadere psychiatrische beoordeling naar de Spoedeisende Psychiatrie Onderzoeksräume (SPOR) gebracht. Het gevolg is dat verwarde personen kritischer door politiemensen worden beoordeeld en dat bijvoorbeeld verwardheid vanwege dronkenschap meer onder openbare dronkenschap wordt gemuteerd en minder onder E33.

Voor de stijgende trend in de Eenheid Den Haag in zowel 2014 als 2015 worden de volgende verklaringen genoemd:

1. Voor de Eenheid Den Haag is overlast geen issue binnen E33; er wordt alleen naar een mogelijk verwarring gekeken. Deze ruime definitie stimuleert het aantal E33-registraties.

2. Door de introductie van de Opvang Verwarde Personen (OVP)¹³ in 2014 is er een stijging in E33-registraties in de gemeente Den Haag geconstateerd, terwijl het aantal in de omliggende gemeenten niet is gedaald.
3. Er is meer voorlichting over verwarde personen aan politiemedewerkers gegeven.
4. Verwarde personen zijn meer in de publiciteit gekomen en daardoor is het besef hierover bij de politiefunctionaris toegenomen.
5. Er is op de politiewerkvloer aandacht gevraagd om onder de juiste maatschappelijke klasse te muteren, maar er is niet specifiek aandacht gevraagd voor E33.
6. E33-registraties zijn op managementniveau tijdelijk in de zogenaamde verantwoordingscyclus geplaatst. Dit is bedoeld om informatie op managementniveau te leveren en heeft geleid tot meer aandacht voor E33.
7. Bij de OVP worden in 2014 en 2015 meer ouderen/dementerenden gesignaleerd.
8. Bij de OVP worden meer mensen gesignaleerd die vanwege de economische crisis stress hebben gekregen en (vaak tijdelijk) de weg zijn kwijtgeraakt.
9. Bij de OVP worden meer verwarde veelmelders gesignaleerd.
10. Bij de OVP wordt meer multiproblematiek gesignaleerd.
11. Mensen worden weer eerder de straat op gestuurd na een psychiatrische beoordeling.
12. De bereikbaarheid van zorg wordt minder.
13. Het OVP is een aantrekkelijk alternatief voor verwarde personen, omdat via een OVP-traject wachtlijsten kunnen worden omzeild.

Tot slot is ook gekeken naar de werkwijze binnen de Eenheid Rotterdam. Het volgende beeld is op te tekenen:

1. Naast het landelijk convenant dat in 2011 tussen politie en GGZ is getekend, zijn tussen 2010 en 2014 in regio Rotterdam diverse vervolgconvenanten tussen GGZ-instellingen en de politie getekend. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken tussen Antes, Bavo Europoort, GGZ Delfland, Delta Psychiatrisch Centrum en Yulius. Deze convenanten vormen de lokale invulling van het landelijke convenant en regelen de overdracht tussen de politie en de GGZ-instellingen voor acuut verwarde personen die geen strafbaar feit hebben gepleegd. In de praktijk betekent dit dat een verward persoon naar een instelling, in plaats van naar een politiecel, wordt gebracht en daar wordt beoordeeld.
2. Binnen de politie-eenheid Rotterdam wordt onder meer gebruik gemaakt van de zogenaamde 3A-methodiek (aanleiding, analyse, aanpak). Deze metho-

diek is oorspronkelijk bedoeld voor verwarde dreigers, dus voor een zware categorie personen. De 3A-methodiek is nog steeds in ontwikkeling. Binnen de Eenheid Rotterdam wordt nog niet overal gewerkt met de 3A-methodiek, maar zorgwekkende casussen worden wel opgepakt.

3. De 3A-methodiek kent geen periodiek casusoverleg. Indien noodzakelijk wordt een overleg gepland met relevante partners. Er wordt wel regelmatig aangesloten bij het zogenaamd EPA Top overleg van het Veiligheidshuis. Dit is een regulier casusoverleg voor personen die vallen onder de doelgroep 'Ernstig Psychiatrische Aandoeningen', die een delict hebben gepleegd.
4. Begin 2011 is gestart met het Politie-Parnassia-Programma. Sociaal psychiatrisch verpleegkundigen (SPV'ers) van de GGZ staan daarin beschikbaar om op basis van de bij de politie binnengekomen zorggerelateerde incidenten (samen met de politie) de wijk in te gaan en zorgtoeleiding te organiseren. De samenwerking is stapsgewijs in de regio Rotterdam uitgerold. Sinds begin 2016, toen de financiering van de zorgverzekeraar is overgenomen door de gemeente Rotterdam, worden dagelijks alle E33-registraties geanalyseerd en besproken met SPV'ers. Wanneer er meldingen tussen zitten waarvoor zorg nodig is, wordt een (meestal) gezamenlijk huisbezoek (GGZ en politie) georganiseerd.
5. Binnen de Eenheid Rotterdam is in de periode 2013-2014 geen extra aandacht uitgegaan naar het wijzen op accurate E33-registratie op de werkvloer, maar tegenwoordig gebeurt dit dus structureel. Zo wordt vanuit Gorinchem aangegeven dat er iedere dag aandacht geschonken wordt aan het juist muteren onder E33 door de assistent-coördinator van de politie. Ook dit kan van invloed zijn op het aantal E33-registraties.
6. Binnen de Eenheid Rotterdam bestaat lokale diversiteit tussen gemeenten. Zo werkt gemeente Dordrecht/GGD Zuid-Holland-Zuid met het meldpunt 'zorg, overlast en huiselijk geweld'. Dit betekent concreet dat verwarde personen uit zeventien deelnemende gemeenten worden besproken binnen het reguliere zorgoverleg. Dat wordt in de regel elke maand gehouden onder regie van de Dienst Gezondheid en Jeugd. Deelnemers zijn politie, Dienst Gezondheid en Jeugd, Yulius, Bouman GGZ, Leger des Heils, Stichting De Hoop, woningcorporaties en het Team Toeleiding en Bemoeizorg. Bij excessen vindt op casusniveau eventueel extra overleg plaats met direct betrokken partijen. Er zijn afspraken gemaakt met Yulius om in het geval dat iemand verward is maar geen strafbaar feit heeft gepleegd, deze persoon direct naar Yulius gebracht kan worden voor beoordeling. Patiënten komen op deze wijze direct terecht waar ze geholpen kunnen worden, zeker als een opname ook de vervolginterventie is.

7. Ondanks de komst van de wijkteams wordt vanuit enkele gemeenten aangegeven dat wijkagenten nog steeds verbinding hebben of deel nemen aan een lokaal zorgnetwerk. Als zich een casus met een verward persoon voordoet, kan deze worden meegenomen in het lokaal zorgnetwerk-overleg.
8. In elk basisteam is momenteel een operationeel expert aanwezig die verwarde personen als taakaccent heeft. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor knelpunten en overleggen periodiek op eenheidsniveau.

Uit alle voorgaande informatie uit de benchmark kunnen we afleiden dat de werkwijze binnen politie-eenheden van invloed kan zijn voor de ontwikkeling in E33-registraties. De mate waarin politie-eenheden strikt registreren op E33-gevallen en de intensiteit van monitoring hierop zijn daarmee medebepalend voor de ontwikkeling in aantallen E33-registraties in bepaalde jaren.

De gemeentesessies

Een mogelijke verklaring voor het aantal toegenomen E33-registraties is de manier van registreren in BVH. Onder de noemer van beleidsmatige verklaringen wordt vooral het perspectief van de politie behandeld. In de sessies is ook ingegaan in hoeverre de stijging van het aantal E33-registraties (deels) terug te voeren is op registratie-effecten bij de politie. De achterliggende gedachte is dat niet zozeer een reële stijging van het aantal verwarden de oorzaak van de stijging zou zijn als wel zaken die bij de politie direct of indirect te maken hebben met de wijze waarop activiteiten worden geregistreerd in het bedrijfsprocessensysteem als gevolg van wijzigingen in het beleid.

De volgende registratie-effecten worden samenvattend genoemd: naast meldingsbereidheid (eerder in dit rapport aan bod gekomen) zijn dit de signaleringskansen (door alertheid neemt dit toe) en registratiekansen (door aandacht voor goed registreren neemt dit toe).

De mogelijkheid bestaat dat lokale politieafdelingen anders werken dan wel dat de aandacht voor de problematiek van de E33-registraties verschilt per stad c.q. politieafdeling en de affiniteit van de afzonderlijke politiemedewerker met verwarde personen. Dat laatste kan worden geïllustreerd met het gegeven dat de verschillen in toename in de negen onderzochte gemeenten zeer groot zijn (zie paragraaf 1.3). In een aantal sessies is naar voren gebracht dat het landelijk convenant uit 2011 wel de aanleiding is geweest om de problematiek van de verwarden en een goede registratie onder de aandacht van de politie te brengen. Weliswaar gaat de bepaling in het convenant over de E33-registratie in geval van acute dienstbeoordelingen en niet over verwarde personen in het algemeen, maar voor diverse deelnemers was dit wel een moment om zich bewust te zijn van een goede registratie. Hierbij komt dat de leiding van de politie en belanghebbenden¹⁴ in een aantal werkgebieden expliciet

gestuurd hebben op het muteren van activiteiten onder de juiste maatschappelijke klasse. De maatschappelijke klasse ‘afhandeling overige meldingen’ (E40) werd en wordt vooral gebruikt als een ‘afvoerputje’ van meldingen waar politiemensen niet goed raad mee wisten. Tot deze categorie behoorden ook de registraties rond verwarde personen. Het feit dat er in de opleiding aandacht is voor de problematiek rondom verwarde personen en dat de politiemensen er onderling over praten, wordt in een van sessies ook naar voren gebracht als een factor die een rol kan spelen. In een aantal sessies is ook de rol van de wijkagent genoemd in relatie tot de E33-registraties. De wijkagent is vaak aanspreekpunt voor de lokale zorgpartners, neemt deel aan allerlei zorgoverlegstructuren en maakt zorgmeldingen. Het bewuster registreren onder de maatschappelijke klasse E33 van activiteiten die verband houden met zorgmeldingen, kan volgens deelnemers ook iets verklaren van de stijging van het aantal E33-registraties. Daarbij wordt vaak verder gewerkt in de eenmaal aangemaakte E33-registratie, want ‘dat is het gemakkelijkst’, aldus een van de deelnemers (wat mogelijk ook de lege E33-registraties kan verklaren). Overigens wordt de observatie omtrent de rol van de wijkagent niet in andere sessies bevestigd. Dit illustreert de verschillen in lokale werkwijzen, zoals al eerder benoemd in deze alinea.

Hoewel de algemene lijn lijkt te zijn dat rond het convenant de aandacht voor verwarde personen onder (een deel van de) politiemensen is aangescherpt, tezamen met het sturen op het gebruik van de juiste maatschappelijke klassen, wordt in andere sessies de vraag opgeworpen of de toename van de E33-registraties eveneens duidt op een toename van het aantal verwarde personen. Deze deelnemers betwijfelen dat omdat ze weinig nieuwe ‘verwarden’ tegenkomen in hun werk, maar wel dat het aantal registraties per persoon toeneemt.¹⁵ In een andere sessie wordt gesteld dat de E33-registraties niet betrouwbaar zijn om uitspraken te doen over het aantal verwarde personen. De werk-, beoordelings- en registratiewijzen van de afzonderlijke politiemensen zou daarvoor onderling te veel afwijken. Tegelijkertijd merken twee gemeenten op dat zij sinds de komst van een GGZ- instelling een stijging van het aantal verwarde personen waarnemen. Met andere woorden, er kan wel degelijk een reële toename zijn.¹⁶

Informatie uit documenten

Er is de nodige beleidsmatige informatie ontvangen van de politie.¹⁷ Deze informatie schetst met name een beeld van de door de jaren heen intensiever wordende samenwerking tussen de politie-eenheid Rotterdam en meerdere GGZ-instellingen op het gebied van acute- en bemoeizorg voor de potentiële doelgroep. Uit een aantal documenten blijkt dat er specifiek wordt opgeroepen om bepaalde incidenten of situaties te registreren onder de registratie E33. Tabel I (zie bijlage 4) geeft een

overzicht van de relevante documenten. Door GGZ-instellingen ontvangen informatie bevat geen andere relevante informatie.

Abraham & Nauta (2014) hebben bekeken in hoeverre in 2013 zaken rondom verwarde personen in het BVH geregistreerd staan. Uit hun analyse blijkt dat op basis van de maatschappelijke klasse E33 3,1 procent van alle politiemutaties over verwarde personen gaat. Zij constateren dat geen sprake is van seizoenseffecten. Oftewel: het aanbod van zaken is gedurende het hele jaar per maand vrijwel gelijk, met circa 5.000 zaken per maand. Een verdiepende analyse wees echter uit dat bijna de helft (48%) van zaken met verwarde personen gemuteerd is onder een andere maatschappelijke klasse, zoals ‘vermissing meerderjarig persoon’, ‘overtreding overig’ of ‘ruzie/twist zonder vervolg’. Zij concluderen derhalve dat in 2013 het aantal zaken rondom verwarde personen circa 1,9 maal hoger ligt dan op basis van alleen E33-registraties wordt verondersteld. Dit betekent dat in 2013 het werkelijke aandeel meldingen dat betrekking heeft op verwarde personen niet ongeveer drie maar circa zes procent bedraagt. Bij de geschatte onderrapportage door Abraham en Nauta kunnen vervolgens ook vraagtekens gezet worden, omdat de voor E33-registraties aanverwante categorie E40 (‘afhandeling overige meldingen’) niet is meegenomen. Vanuit de interviews en de analyse van de 600 meldingen weten we dat dit een maatschappelijke klasse is die veelvuldig wordt gebruikt om E33-gevallen onder te muteren.

Samenvattend blijkt uit meerdere gesprekken die met de politie zijn gevoerd dat er geen systeemtechnische oorzaken zijn aan te wijzen (C1). De verschillende interviews rondom de benchmark, zowel in eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam wijzen erop dat er in die periode expliciete aandacht is geweest voor het juist gebruikmaken van de maatschappelijke klassen. Ook is in de Eenheid Den Haag specifiek aandacht voor E33 geweest in de verantwoordingscyclus op managementniveau (C2). De mate waarin politie-eenheden strikt registreren op E33-gevallen en de intensiteit van monitoring hierop zijn daarmee medebepalend voor de ontwikkeling in aantallen E33-registraties in bepaalde jaren. Opvallend is dat de Eenheid Amsterdam tussen 2013 en 2014 een lagere stijging laat zien tussen 2013 en 2014 en een daling tussen 2014 en 2015. Dit is geheel tegen de landelijke trend en de trend in eenheden Rotterdam en Den Haag. Een mogelijke verklaring voor deze afwijkende trend is dat onderrapportage vermindert door de kritische blik op E33-registraties (monitoring). Ook uit onderzoek en interviews komt de indruk naar voren dat onderrapportage vermindert is (C3).

Tabel 4.4 – Samenvattend overzicht verklaringen in registratie (C)

C1 Systeemfouten veroorzaken een toename in E33-registraties
C2 Het bij de politie expliciet aandacht vragen voor de problematiek rond verwarde personen kan zowel in positieve als negatieve zin invloed hebben op de aantallen E33-registraties
C3 De werkwijze rondom monitoring van E33-registraties bepaalt voor een deel de ontwikkeling in E33-registraties

4.4 Thema D - Ontwikkelingen in de hulpverlening

Binnen dit thema gaan we in op de ontwikkelingen in de hulpverlening die een verklaring kunnen vormen voor de stijging van E33-registraties aan de hand van twee verschillende bronnen. We richten ons daarbij op vier verklaringen. Een afname van de intramurale bedden capaciteit (D1), een meer gelimiteerde behandeling (D2), blijvend toenemende bijdrage in de zorgkosten (D3) en een afname van dagbesteding en sociale werkplaatsen (D4). Achtereenvolgens bespreken we de bevindingen uit de gemeentesessies en documentatie.

De gemeentesessies

Een belangrijk onderwerp tijdens de sessies betreft de bezuinigingen op de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en de implicaties daarvan voor de (behandeling) van patiënten. Een van de uitingsvormen van de bezuinigingen is de (veronderstelde) reductie in opnamecapaciteit c.q. minder bedden. De deelnemers aan de sessies kijken hier genuanceerd tegenaan. De bezuinigingsrondes, die vanaf 2011 in volle gang zijn gezet, zijn vooral ten koste gegaan van de overhead en niet van de ‘handjes aan het bed’, zo stellen sommige deelnemers. Patiënten zouden met andere woorden weinig hinder ondervinden van de bezuinigingen. Andere deelnemers zien daarentegen wel degelijk een afname van bedden capaciteit, met name in de crisisopvang. Dit zou er toe leiden dat verwarde personen op straat of thuis verblijven. Het is voor de deelnemers niet duidelijk of deze ontwikkelingen vooral in de periode 2013-2014 speelden. De gemene deler onder de deelnemers is wel dat, onder druk van de zorgverzekeraars, de behandelduur korter is geworden, dat patiënten eerder worden ontslagen en dat de opnamecriteria strenger zijn geworden. De kritiek op zorgverzekeraars wordt in meerdere gemeentesessies benoemd. De toegang tot psychiatrische zorg wordt volgens deelnemers belemmerd door allerlei regels van zorgverzekeraars. Volgens enkele deelnemers was toeleiding naar een kliniek vroeger een meer logische vervolgstap. Daarnaast wordt als voorbeeld genoemd dat demente ouderen voorheen met een zorgzwaartepakket 1 of 2 konden worden opgenomen,¹⁸ thans is dat niet meer voldoende en moeten de mensen thuis blijven wonen. De beschikbare zorgcapaciteit wordt aangewend voor een zwaardere

categorie hulpbehoevenden, de ‘lichtere’ categorie is op ambulante hulp en begeleiding aangewezen (zie verderop).

Een andere ontwikkeling in de zorg, en die mogelijk verband houdt met de toename van het aantal E33-registraties, is de eigen bijdrage en het eigen risico. De eigen bijdrage voor tweedelijns psychologische zorg is per januari 2012 ingevoerd. Die eigen bijdrage zou volgens deelnemers geleid hebben tot (meer) zorgmijders. Mensen in de laagste inkomenscategorieën zullen vanwege deze eigen bijdrage geen of minder snel hulp vragen terwijl die wel nodig is. Dat leidt volgens de deelnemers tot stress bij een toch al kwetsbare groep. Het feit dat de eigen bijdrage inmiddels is afgeschaft, zou daaraan weinig afdoen: ‘het zit in de hoofden van de mensen dat zorg geld kost’. Het gevolg is dat mensen te lang wachten om hulp te zoeken en de problemen verergeren. Voor het eigen risico geldt een vergelijkbare redenering. Mensen die zich het minst kunnen permitteren (wat betreft zorgbehoefte) nemen het hoogste eigen risico om zo min mogelijk premie te betalen. Het eigen risico stijgt in de periode 2011-2014 van € 170 naar € 360. Het hoge eigen risico kan voor sommige hulpbehoevenden belemmerend werken om hulp te zoeken. De eerste vraag aan een cliënt is volgens een deelnemer nu niet meer: ‘hoe gaat het met u?’, maar: ‘bent u verzekerd?’ De drempels in de zorgaanbieding zijn enkele jaren geleden reeds ingezet en missen ook anno 2016 hun uitwerking niet. De algemene lijn is dat de ontwikkelingen in de zorg een van de verklaringen is die de toename van het aantal registraties in 2013-2014 deels kan verklaren, samen met andere ontwikkelingen.

Een ontwikkeling is dat in verschillende steden de voorzieningen voor dagbesteding en sociale werkplaatsen onder druk zijn komen te staan. In verschillende sessies is naar voren gekomen dat bezuinigingsrondes ertoe hebben geleid dat de beter functionerende cliënten van die voorzieningen zijn behouden. De minder goed functionerende cliënten zijn naar de mening van de deelnemers thuis komen te zitten. Ofschoon niet alle deelnemers een relatie zien tussen de verminderde mogelijkheden op het gebied van sociale werkvoorzieningen en dagbesteding en de toename van het aantal E33-registraties in 2013-2014, wordt wel onderkend dat bepaalde groepen mensen buiten de boot vallen. Heel specifiek is in de gemeentesessies van Sliedrecht en Gorinchem aangegeven dat de Sliedrechtse vestiging van Yulius in 2012 en de Gorinchemse aanwezigheid van Huis en Haard en Kamer met Kansen deels verantwoordelijk zouden zijn voor een toename in E33-registratieën over 2013-2014. Voor Gorinchem zijn hiervoor echter geen aanwijzingen gevonden in de E33-registraties. Voor Sliedrecht is er inderdaad sprake van een stijging in E33-registraties op het adres van Yulius, maar niet heel substantieel: tussen 2012 en 2014 zijn respectievelijk 4, 7 en 9 registraties opgetekend. Hoewel zeer miniem, is het echter wel een harde verklaring voor de stijging in E33-registraties in Sliedrecht.

Informatie uit documenten

Een veelgehoorde mogelijke verklaring voor de toename van het aantal E33-registraties is gelegen op institutioneel niveau, namelijk een afname van het aantal bedden in de GGZ. Deze daling is in 2012 in gang gezet met landelijke afspraken, maar niet direct geëffectueerd.

Uit de Landelijke Monitor Intramurale GGZ (Knispel, Hulsbosch & Van Hoof, 2014) blijken zich de volgende ontwikkelingen te hebben voorgedaan. In 2013 is ten opzichte van 2012 onder andere sprake van een afname van de Zvw- en AWBZ-gefinancierde intramurale capaciteit (3%) en de capaciteit van het voortgezet verblijf (4%). Relatief gezien worden meer plaatsen bezet door mensen met een zwaardere zorgindicatie (van 88 naar 93%). Dit suggereert dat mensen met een lichtere zorgindicatie zijn aangewezen op ambulante zorg. In een reactie op het rapport stelt een van de onderzoekers echter dat het aantal herindicaties voor ambulante zorg niet toeneemt.¹⁹ Ofwel: het aanbod van GGZ-instellingen daalt en het aantal ambulante behandelingen blijft op zijn best gelijk. Bovendien bestaan er zorgen over de (ambulante) ondersteuning van GGZ-cliënten in de wijk: *'Ik krijg signalen dat psychiatrisch verpleegkundigen in de eerste lijn onvoldoende worden ingezet. De Federatie Opvang meldt dat het aantal mensen dat zich acuut verward voor onderdak meldt, toeneemt. In sommige regio's sluiten GGZ-instellingen voorzieningen voor dagbesteding en dagopvang, terwijl die juist nodig zijn om het beleid van beddenafbouw te laten slagen.'*

In het Sectorrapport GGZ 2013 (GGZ Nederland, 2015) wordt aangegeven dat er niettemin sprake is van een aantoonbaar effect: 'één van de opmerkelijke bewegingen die dit sectorrapport zichtbaar maakt is de forse afname van het aantal patiënten dat in behandeling is bij de specialistische ggz. Tussen 2011 en 2013 daalde dit aantal met maar liefst 100.000.' Dit zijn gegevens op landelijk niveau; er worden geen aantallen voor de regio Rotterdam genoemd.

Ook in Binnenlands Bestuur (Delaere, 2015) wordt de zorg uitgesproken dat het tekort aan bedden leidt tot meer overlast van mensen met een psychische stoornis. Tot slot zijn er volgens het Leger des Heils te weinig beschermde woonplekken voor deze mensen, wat in de helft van de gevallen nodig zou zijn omdat zij onvoldoende regie over hun eigen leven kunnen voeren.²⁰

Een laatste relevante ontwikkeling is de stijgende eigen bijdrage waar een specifieke groep burgers in toenemende mate mee te maken krijgt. Recent is bekend geworden dat een kwart van de burgers afziet van zorg waar een gemeente verantwoordelijk voor is, terwijl die zorg in veel gevallen wel noodzakelijk is. De steeds hogere eigen bijdragen voor Wmo-voorzieningen zijn hiervan de reden.²¹

Intermezzo – Het verhaal van Mina²²

Mina (50) is vroeger mishandeld en misbruikt. Ze is zwakbegaafd en uit zichzelf op een agressieve manier. Als er in haar ogen iets mis is, reageert ze met schelden of slaan. Ze heeft jarenlang op straat gewoond. Daar redde ze zichzelf door seks te hebben in de bossjes met verschillende mannen, in ruil voor geld of drugs. Vanwege haar drugsprobleem is ze meerdere malen opgenomen geweest. Ook in de opvang is ze een oude bekende; ze heeft er een aantal periodes gewoond, maar moest steeds weer vertrekken omdat ze te gewelddadig was. Mina is erg afhankelijk van ene Jan, die haar van drugs voorziet en op een sadistische manier bespeelt en gebruikt. Twee weken geleden meldde Mina zich met een vermoedelijke SOA bij de huisarts. Ook zat ze vol blauwe plekken; ze vertelde dat Jan haar had gedwongen tot seks. Mina heeft een scherp mes bij zich en dreigt zichzelf voor de trein te gooien. *'Ik wil dit niet meer. Ik maak me van kant.'*

Samenvattend biedt het bovenstaande een bevestiging van meerdere mogelijke verklaringen. De daling van het aantal GGZ-bedden heeft geleid tot een sterkere bezetting van zware zorgindicaties, waardoor mensen met een lichtere zorgindicatie in toenemende mate ambulante diensten te worden behandeld. Wanneer dit niet voldoende gebeurt, kan dit leiden tot meer verwarring die zich in de publieke ruimte of in de woonwijk zelf voordoet. Dit geldt des te meer wanneer in ogenschouwingen genomen wordt dat, in ieder geval tot twee jaar geleden, geen sprake was van een stijging van het aantal ambulante behandelingen.

Samenvattend wordt de beschikbare capaciteit ingezet voor mensen met een zwaardere zorgindicatie. Het gevolg daarvan is dat mensen met een lichtere indicatie thuis komen te zitten (D1). Als gevolg van zorgverzekeringsstechnische criteria worden mensen korter behandeld dan nodig (D2). Het eigen risico neemt toe. Kwetsbare groepen nemen een zo hoog mogelijk eigen risico om kosten te vermijden. 'Kostenmijder' leidt tot 'zorguitsteller' (D3). Minder goed functionerende groepen komen minder snel in aanmerking voor dergelijke voorzieningen en komen daardoor thuis te zitten (D4).

Tabel 4.5 – Samenvattend overzicht van verklaringen in relatie tot ontwikkelingen in de hulpverlening (D).

D1 Afname intramurale bedden capaciteit waardoor patiënten minder snel opgenomen worden
D2 Mensen worden eerder uit een instelling ontslagen c.q. de behandeling is gelimiteerd
D3 Eigen bijdragen in de zorgkosten blijven toenemen
D4 Dagbesteding en sociale werkplaatsen staan onder druk en kunnen invloed hebben op de dagbesteding van kwetsbare personen
D5 Door zorgverzekeraarstechnische criteria mensen zijn met een lichtere zorgindicatie (het zogenaamde Zorg Zwaarte Pakket) meer dan voorheen thuis komen te zitten

4.5 Thema E - Verklaringen in de werkprocessen

Binnen dit thema gaan we in op de werkprocessen die een verklaring kunnen vormen voor de stijging van E33-registraties aan de hand van twee verschillende bronnen. We richten ons daarbij op vier verklaringen. Deze verklaringen betreffen respectievelijk een gat tussen intramurale en ambulante behandeling en begeleiding (E1), de transitie van intra- naar extramurale behandeling en begeleiding (E2), de hogere eisen die worden gesteld aan het vorderen van een rechterlijke machtiging (RM) of inbewaringstelling (IBS) (E3) en betrokkenheid van wijkagenten (E4). Achtereenvolgens bespreken we de bevindingen uit de gemeentesessies en documentatie.

De gemeentesessies

De afbouw van bepaalde intramurale zorgvoorzieningen loopt niet synchroon met de ambulante mogelijkheden voor behandeling en begeleiding die deze afname zouden moeten opvangen. Deze bevinding wordt door veel deelnemers onderschreven. Enerzijds is de constatering dat meer mensen geen beroep doen op zorgvoorzieningen die dat wel nodig zouden hebben en die thuis (blijven en) voor overlast kunnen zorgen. Er is in de woorden van een deelnemer 'meer afwijkend gedrag in de wijk'. Ook wordt vanaf 2013 een ander type verward persoon waargenomen. Het betreft mensen die zich kenmerken door terugval en vaak in aanraking komen met de politie, bijvoorbeeld na meldingen van woningbouwverenigingen over de overlast die bewoners veroorzaken. Het gaat om 'heftige problemen', aldus een deelnemer. De 'nieuwe' overlast- of probleemveroorzakers zijn deels mensen met een lichte zorgindicatie die eerder voor een begeleide woonvorm in aanmerking kwamen en nu zelfstandig in de wijk geplaatst zijn. Dit is volgens de deelnemers een potentiële doelgroep voor E33-geregistreerden. In een van de gemeenten zien deelnemers dat het werk van zorg- en woonconsulenten de laatste jaren fors is toegenomen. In plaats van een verwachte daling van het aantal aanvragen, is sprake van een stijging. Ook wordt geconstateerd dat ambulante behandeling en begeleiding in bepaalde opzichten tekortschiet. De ambulante behandeling is mede door de beperkte financieringsruimte aan strikte regels gebonden. Mensen vallen daardoor buiten de boot vanwege de beperkte contactmogelijkheden en mensen die problemen ervaren kunnen zich naar buiten toe 'goed houden' omdat ze geen behandeling danwel begeleiding willen, maar dit kan volgens deelnemers niet volgehouden worden. De ambulante begeleiding is in sommige gemeenten voldoende volgens de deelnemers, in andere steden zien zij wel de nodige lacunes. Een van de oorzaken voor de geconstateerde discrepantie tussen intramurale en ambulante behandeling is dat deze tot een aantal jaren geleden vaak in handen waren van één instantie, die totaaloverzicht had. Thans is behandeling en begeleiding verdeeld over verschillen-

de instanties en is er niet altijd een sluitend netwerk. De deelnemers zijn het erover eens dat voornoemde knelpunten vooral opgeld doen vanaf de start van de Wmo (begin 2015) en naar verwachting nog een uitloop zullen hebben. Tegelijkertijd is een aantal deelnemers van mening dat die trend al in 2013-2014 is begonnen.

Tijdens de eerste gemeentesessies ontstaat de mogelijke verklaring dat aangescherpte procedures rondom het verkrijgen van een IBS (er wordt gesteld dat er meer dossiervorming is vereist) mogelijk drempelverhogend werkt bij het gedwongen opnemen van een persoon in een psychiatrisch ziekenhuis. De meningen hierover verschillen, hoewel een kleine meerderheid van de deelnemers deze verklaring plausibel vindt. De gedachte bij een deel van de deelnemers bestaat dat er vroeger eerder een IBS werd afgegeven. Er wordt bijvoorbeeld een casus benoemd waarin een persoon zorgwekkende signalen afgeeft, maar geen RM wordt opgelegd. Deze persoon heeft later zijn eigen huis in brand gestoken. Dit is volgens een GGZ-deelnemer het euvel van slechte dossiervorming: als een persoon zich tijdens de beoordeling 'goed houdt' en er geen context/geschiedenis in een dossier staat, is een RM lastiger op te leggen. Toch wordt het vereiste van meer dossiervorming niet door alle deelnemers gedeeld.

Daarnaast doet een deelnemer de suggestie dat de periode van IBS en RM korter wordt, mede door bezuinigingen in de zorg. Dit wordt in bredere kring erkend, maar betekent niet dat iemand per definitie zonder zorg naar huis gaat. Maar er ontstaat tussen deelnemers enige discussie op het versneld naar huis sturen van personen, omdat de criteria voor IBS gebaseerd zijn op het gevaar dat een persoon voor zichzelf en derden kan vormen, maar niet of een persoon op zichzelf kan wonen. Er lijkt alleen een hiaat te ontstaan als iemand geen IBS opgelegd krijgt. Specifiek voor de situatie in 2013 en 2014 golden de nieuwe Wmo-criteria nog niet.

Wat betreft de aantallen IBS en RM bestaat eveneens een diffuus beeld onder de deelnemers. De algemene teneur onder respondenten is dat deze aantallen ongeveer gelijk zijn gebleven. Toch geeft een deelnemer die werkzaam is bij het Openbaar Ministerie (OM) aan dat de aanvragen voor RM wel zijn toegenomen. Het OM vraagt ter onderbouwing van deze aanvragen steeds vaker politiemutaties op. Dit alles neemt niet weg dat de ontwikkelingen rondom IBS en RM volgens de meeste deelnemers met kennis van zaken op dit gebied geen directe relatie heeft met de toename in aantallen E33-registraties in 2013 en 2014.

Informatie uit documenten

In het kader van de ambulantisering heeft de gemeente Dordrecht voorzorgsmaatregelen getroffen door een gebiedsscan uit te laten voeren. Deze richtte zich op het in beeld brengen van de kwetsbaarheid van de bevolking (Van der Aa & Verkade, 2015). Deze gemeente heeft deze gebiedsscan uit laten voeren vanwege de verwachting dat cliënten in de toekomst langer in hun eigen omgeving behandeld zullen

worden c.q. eerder terug zullen komen in de wijk. De gebiedsscan laat zien dat er in Dordrecht sprake is van kwetsbare factoren en groepen personen in een aantal wijken. Zo is er in Oost sprake van vergrijzing en kent men in West relatief veel jeugdwerkloosheid en huisuitzettingen. Dit zijn factoren die mogelijk bijdragen aan het bestaan van de potentiële doelgroep verwarde personen. De binnen de gemeente Capelle aan den IJssel geldende Wmo-aanpak biedt ook enig zicht op het ambulantiseringproces. Deze gemeente tracht extramurale begeleiding te organiseren voor cliënten die kennelijk voorheen intramuraal woonden. Een voorbeeld hiervan is de buurtcirkel in Schollevaar, waar voormalig intramurale bewoners van Pameijer zelfstandig wonen en elkaar ondersteunen; een vrijwilliger neemt hierbij de begeleiding en de link naar professionele begeleiding op zich neemt. Ook kent Capelle aan den IJssel speciale zorg/huurovereenkomsten voor speciale doelgroepen met het doel om de begeleiding in de eerste periode van zelfstandig wonen te behouden.²³ Ten slotte komt uit informatie van de gemeente Sliedrecht getalsmatige informatie over de extramuralisering naar voren (Visser-Schlieker, 2015). Mede op basis van een terugblik op de jaren 2013 en 2014 wordt een prognose gegeven van het aantal cliënten uit de verschillende doelgroepen van de Wmo die langer thuis zullen blijven wonen vanwege de extramuralisering (zie tabel 4.6). Met betrekking tot cliënten van de GGZ gaat het in de periode 2013-2014 om een stijging van zeventien cliënten. De verwachting is dat dit aantal in 2018 is toegenomen tot 85 cliënten. Ook in de andere groepen van de Wmo zal een toenemend aantal cliënten thuis blijven wonen.

Tabel 4.6 – Thuiswonend aantal cliënten per jaar, per doelgroep van de Wmo (Sliedrecht)

Soort huisvesting	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verpleging en verzorging	58	228	457	661	827	888
Gehandicaptenzorg	8	25	54	88	127	166
GGZ	9	26	42	60	78	85

Bron: Zorgverzekeraar VGZ (2013) in Visser-Schlieker (2015)

De aangeleverde documentatie van de overige gemeenten geeft geen zicht op het proces van ambulantisering. GGZ-informatie (data die zijn aangeleverd en documenten die zijn opgezocht) levert een diffuus beeld op. Voor de regio Rotterdam zijn er geen concrete cijfers voorhanden die wijzen op een daling in het aantal beschikbare plekken in de onderzoeksperiode,²⁴ maar landelijk is er tussen 2011 en 2013 sprake van 100.000 minder patiënten die in behandeling zijn bij de specialistische GGZ.

Twee andere thema's die in de documenten naar voren komen zijn (woon)overlast en bemoeizorg. Deze thema's zijn nauw met elkaar verbonden en zijn beperk-

ter van aard dan het proces van ambulantisering. Uit documentatie van gemeenten komen verschillende cijfers over woonoverlast naar voren. In Capelle aan den IJssel hebben in 2010 drie op de tien inwoners in meer of minder mate last van omwonenden (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011) en in Vlaardingen komen jaarlijks 100 tot 125 meldingen bij het Lokaal Zorg Netwerk (LZN) binnen. Hierbij wordt opgemerkt dat dit vaak overlast betreft (Gemeente Vlaardingen, 2015). Onduidelijk blijft echter wat binnen de genoemde documentatie precies onder overlast wordt verstaan.²⁵ De cijfers van de gemeente Rotterdam wijzen tussen 2012 en 2013 zowel bij de gemeente als bij de woningcorporaties op een stijging van het aantal meldingen van woonoverlast, terwijl deze bij de politie zijn gedaald.²⁶ In beide jaren gaat het bij ongeveer 40 procent van de meldingen om overlast tussen omwonenden (Gemeente Rotterdam, 2015). In het kader van woonoverlast beschrijft de gemeente Capelle aan den IJssel zes profielen van overlastveroorzakers (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011a; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011b). Een van de profielen gaat over de zorgbehoevende overlastgever die begeleiding of opvang nodig heeft om de situatie te veranderen en hier zelf niet de verantwoordelijkheid voor of kan nemen. In dit soort situaties wordt aangeraden het LZN in te schakelen.

Het LZN is een overlegstructuur van lokale zorgprofessionals en andere betrokken partijen die vanuit hun werkzaamheden in contact komen met inwoners die zorg mijden en problemen op meerdere levensgebieden hebben. Het doel is het bieden van bemoeizorg of het creëren van voorwaarden waaronder deze zorg effectief geboden kan worden. Signalen waardoor iemand bij het LZN terecht kan komen zijn onder andere overlast, vervuiling, verpaupering, schulden en alcoholgebruik. In een meerderheid van de gevallen gaat het om multiproblematiek. Als het doel van het bieden van bemoeizorg niet kan worden behaald, zijn er strengere maatregelen beschikbaar zoals de gele/rode kaart procedure (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011a; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011b), de PGA-aanpak (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011a; Janssen, 2015), en juridische instrumenten zoals een IBS of een RM (Gemeente Rotterdam, 2015; Janssen, 2015). Uit de documentatie blijkt dat het LZN actief is (geweest) in de gemeente Capelle aan den IJssel (gemeente Capelle aan den IJssel, 2011a; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011b), Hellevoetsluis (Zorgpunt, 2011; Gemeente Hellevoetsluis, Afdeling Samenlevingszaken, 2013) en Vlaardingen (Gemeente Vlaardingen, 2015), maar bekend is dat ook in Rotterdam een LZN loopt.²⁷

Een besproken mogelijke verklaring in de gemeentesessies is de betrokkenheid van de politie binnen de LZN geweest. De gedachte is dan dat de overlegstructuur bij alle LZN-partners, waaronder ook de politie, tot meer zicht op verwarde personen en dus tot meer registraties heeft geleid. Op dit punt is in de gemeentesessies echter geen eenduidig beeld naar voren gekomen. Bovendien bestaat de

LZN-structuur al meerdere jaren, waardoor dit geen verklaring voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014 kan zijn.

Een andere mogelijke verklaring is dat de wijkagent door de vorming van een nationale politie meer speelruimte gekregen heeft en verwarde personen beter kan monitoren. Onderzoek uit 2011 laat echter zien dat bijna de helft van de wijkagenten minder dan 80 procent van de arbeidstijd in of voor de wijk werken (Van der Torre, Gieling, Dozy & Akgül, 2011). Een wijkagent stelt: *'Ik zou meer sturen op uren voor wijkagent. Je kunt en mag als organisatie veel vragen van wijkagenten, maar geef ze dan ook de tijd en ruimte om het werk goed te kunnen doen. Lopende zaken oppakken, lukt goed. Om de wijk in te gaan om je contacten te onderhouden of te vernieuwen, lukt niet door tijdgebrek.'* Uit meer recente cijfers blijkt dat het beoogde aantal wijkagenten bovendien pas sinds kort gerealiseerd is. Begin 2015 hadden nog vier van de tien politie-eenheden te weinig agenten; dit tekort bedraagt circa 400 wijkagenten. Bovendien wordt de 80-procentsnorm ook dan nog niet door elke wijkagent gehaald.²⁸ Deze verklaring is daarom niet direct in verband te brengen met een stijging in E33-registraties.

Een andere vorm van zorg die naar voren komt is de oprichting van wijkteams. Door deze teams wordt zorg geleverd, terwijl de LZN'en meer te beschouwen zijn als platform voor te leveren zorg. In de gemeente Rotterdam lijken deze teams hetzelfde doel te hebben als het LZN: zorg bieden aan zorgmijders (Gemeente Rotterdam, 2015). Ook in de gemeente Dordrecht zijn dergelijke wijkteams opgezet (Project Sociale Wijkteams Dordrecht West, 2013). Hier ligt de focus op het aanbieden van zorg aan mensen die hun weg niet meer kunnen vinden tussen instanties. Het doel van deze wijkteams is dan ook om vragende burgers die verminderd zelfredzaam zijn te helpen met hun hulpvraag. De overige aangeleverde documentatie van gemeenten, alsmede de aangeleverde en zelf opgezochte GGZ-informatie, geeft geen relevante informatie over woonoverlast en bemoeizorg.

Intermezzo – een mogelijk toekomstige ontwikkeling

Abraham & Nauta (2014) geven aan dat de politie steeds weer dezelfde verwarde personen aantreft omdat de door de Wet BOPZ aangewezen partijen niet bereid of in staat zijn om de betreffende persoon op te nemen. Een toekomstige wijziging van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg (Wfz) kan mogelijk verandering brengen in deze situatie, omdat dankzij deze wijziging niet alleen een civiele maar ook een strafrechter een machtiging kan afgeven. Een gevolg hiervan is dat aan verwarde personen die een strafbaar feit gepleegd hebben, gedwongen zorg kan worden opgelegd. Daarnaast biedt de invoering van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (WvGGZ) de mogelijkheid om verwarde personen tijdelijk te beperken in hun bewegingsvrijheid, ook wanneer (nog) geen sprake is van een crisismaatregel. Mogelijk hebben deze wettelijke maatregelen invloed op E33-registraties, maar nog onzeker is of deze wijzigingen daadwerkelijk doorgang zullen vinden.

Samenvattend blijkt dat het proces om het gat door bezuinigingen binnen de GGZ op te vullen pas sinds de komst van de Wmo in 2015 in gang is gezet. Voor de periode daarvoor wordt geconstateerd dat mensen tussen wal en schip vallen (E1). Het totale zicht op de gehele keten wordt bovendien steeds meer bemoeilijkt, waardoor ook steeds minder zicht is op de gaten die in de keten vallen (E2). Over de eisen die gesteld worden aan het vorderen van een RM/IBS zijn de meningen verdeeld. Sommigen vinden juist dat een IBS bijvoorbeeld (te) snel wordt gevorderd (E3). Doordat de wijkagent deel uitmaakt van LZN-structuren wordt direct een informatiebehoefte binnen het LZN gegenereerd (E4), maar deze werkwijze bestaat al veel langer.

Tabel 4.7 – Samenvattend overzicht van werkprocessen die een verklaring kunnen vormen

E1 De ruimte tussen intramurale en ambulante behandeling kan consequenties hebben voor kwetsbare personen
E2 De transitie van intra- naar extramurale behandeling en begeleiding kan kwetsbare personen raken
E3 Er worden meer eisen gesteld aan het vorderen van RM/IBS
E4 De betrokkenheid van wijkagenten bij een LZN leidt tot zicht op meer verwarden en daarmee tot meer registratie bij de politie

4.6 Thema F - Achtergrond van de melding en verwarden

Binnen dit thema gaan we in op de werkprocessen die een verklaring kunnen vormen voor de stijging van E33-registraties aan de hand van drie verschillende bronnen. We richten ons daarbij op vier verklaringen. Ten eerste dat een verward persoon zich vaker zelf bij de politie meldt (F1). Verder dat er meer niet-toegelichte E33-registraties voorkomen (F2), de problematiek van verwarde personen toeneemt (F3) en er een toename is van het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking (F4). Achtereenvolgens bespreken we de bevindingen uit de politieregistraties, gemeentesessies en documentatie.

Informatie uit de politieregistraties

De databestanden leveren de nodige informatie als het gaat om de achtergrond van de in E33 geregistreerde personen. Het gaat dan onder andere om de aanleiding van de meldingen, om het gemiddeld aantal E33-registraties per persoon, het aantal meldingen naar leeftijd en de problematiek van verwarde personen.

Aanleiding van de melding

Voordat een analyse is uitgevoerd op de steekproeven 2012 en 2014, is in 300 E33-registraties gekeken naar mogelijke verklaringen voor een toename in meldingen.²⁹

Deze verklaringen kunnen zowel gericht zijn op de aanleiding van de melding als op de persoon zelf gericht zijn uit de twee steekproeven uit 2012 en 2014. Op basis van statistische analyses is vervolgens gekeken of bepaalde verklaringen in 2014 substantieel meer of minder voorkomen dan in 2012. In tabel 4.8 staan de verklaringen en de significanties vermeld.

Tabel 4.8 – Significantietoets op mogelijke verklaringen (N=606).

Mogelijke verklaring	% 2012	% 2014	Significantie
Aanleiding melding			
Aandachtsvestiging door verwarde zelf	13,7	23,7	.001
Aandachtsvestiging door directe derden	8,8	8,3	.472
De kring van overlastervarende burens neemt toe	5,2	5,0	.523
Politie mutatie bevat geen toelichting	0,3	4,3	.001
Politie roept op tot melden E33	3,9	3,0	.346
Verwarde houdt zich niet aan afspraken (bv tav medicijnen)	1,3	2,7	.182

Uit tabel 4.8 kan een tweetal verklaringen voor de stijging in E33-registraties benoemd worden. De hardste van die twee is de aandachtsvestiging door de verwarde persoon zelf. Hieronder wordt het vaak veelvuldig bellen naar of langsgaan bij de politie verstaan. In de regel gaat het dan om een warrig verhaal aan de balie of aan de telefoon. Relevant is dat het in 2014 in bijna een kwart (23,7%) van de E33-registraties om dergelijke aandachtsvestigingen door de verwarde persoon zelf gaat. In vergelijking met 2012 betekent dat een stijging met maar liefst tien procent. De tweede mogelijke verklaring levert tegelijkertijd direct vraagtekens op. Uit de twee steekproeven in 2012 en 2014 blijkt dat er in het laatste jaar significant vaker sprake is van lege mutaties. Er staat dan op naam van een persoon een E33-registratie, maar alle verdere informatie ontbreekt. Dit heeft in ieder geval volgens deskundigen van de politie niet te maken met het opnemen van BVH-informatie van voormalige politieregio Zuid-Holland-Zuid (onder andere Dordrecht), omdat het ook om meldingen uit Rotterdam gaat.

Het gemiddeld aantal E33-registraties per persoon

Tussen 2010 en 2014 blijkt het gemiddeld aantal E33-registraties van de 4.143 verwarde personen per jaar significant toe te nemen van 0,18 in 2010 tot 0,63 in 2014. In tabel 4.9 staan naast de gemiddelden ook de maximale aantallen E33-registraties per persoon per jaar vermeld:

Tabel 4.9 – Gemiddelde en minimaal/maximaal aantal E33-registraties per jaar

Jaar	gemiddeld	maximum
2010	0,18	11
2011	0,30	18
2012	0,33	30
2013	0,44	17
2014	0,63	37

Ook is gekeken naar de negen aan de quick scan deelnemende steden als het gaat om het gemiddeld aantal registraties en het maximaal aantal registraties per persoon per jaar. Behalve in Capelle aan den IJssel is voor alle deelnemende gemeenten tussen 2013 en 2014 sprake van een stijging in het gemiddeld aantal meldingen per persoon. Het maximaal aantal registraties per persoon ligt vooral in de gemeente Rotterdam hoog; de in de tabel hierboven genoemde maxima hebben allemaal betrekking op Rotterdam. In de overige gemeenten blijven de maxima steken op veertien meldingen.

Ontwikkeling percentage verwarden met nul, een en meer meldingen op hun naam

De toename in aantallen E33-registraties is vooral terug te voeren op personen die per jaar één melding op hun naam hebben staan (zie tabel 4.10). Hieruit valt voorzichtig te concluderen dat het aantal unieke personen binnen E33-registraties toeneemt. Dit is echter een lastig aan te tonen fenomeen, omdat uit politieregistraties niet eenvoudig te herleiden is wat de rol van een of meerdere personen in een registratie is geweest. Een aanvullende analyse op de 4.143 personen wijst uit dat ieder jaar steeds meer van die personen voorkomen in E33-registraties. Het gaat in de periode 2010-2014 dan om respectievelijk 483, 736, 809, 1.042 en 1.422 personen. Dat betekent op de populatie van 4.143 personen een ontwikkeling van 11,6 procent in 2010 naar 34,3 procent in 2014. Met andere woorden: verwarde personen komen in de onderzoeksperiode op jaarbasis steeds frequenter terug in E33-registraties. In 2010 werd nog een op de negen bekende verwarden op E33 gemuteerd, terwijl dit in 2014 een op de drie is geworden.

Tabel 4.10 – Percentage verwarden met nul, een en meerdere meldingen op hun naam³⁰

Jaar	0	1	2 of meer
2010	88,3	8,0	3,7
2011	82,2	12,4	5,4
2012	80,5	13,2	6,3
2013	74,8	16,8	8,3
2014	65,7	23,0	5,8

Ontwikkeling in gemiddeld aantal meldingen naar leeftijdscategorie

Voor drie leeftijdscategorieën is gekeken wat de ontwikkeling in jaren is als gekeken wordt naar het gemiddeld aantal meldingen per persoon.³¹ Binnen alle leeftijdscategorieën neemt het gemiddeld aantal meldingen toe. Er is echter geen leeftijdscategorie waar dit substantieel meer gebeurt (zie tabel 4.11).

Tabel 4.11 – Gemiddeld aantal meldingen naar leeftijdscategorie (in n)

Jaar	0-24	25-64	65 en ouder
2010	0,09	0,22	0,15
2011	0,17	0,34	0,27
2012	0,16	0,38	0,30
2013	0,26	0,48	0,41
2014	0,54	0,68	0,51

De achtergrond van de verwarde als mogelijke verklaring

Binnen de twee steekproeven uit 2012 en 2014 is gekeken wat de achterliggende problemen. Vervolgens is gekeken of bepaalde problematiek in 2014 meer voorkomt dan in 2012. Wanneer wordt gekeken naar de achtergrond van de E33-registraties, dan blijken oude/dementerende personen en mensen met multiproblematiek significant meer voor te komen in 2014. De eerste constatering vormt een bevestiging van een verklaring vanuit andere bronnen dat de toename in ouderen/dementerenden ook een direct verband heeft met de stijging in E33-registraties (zie tabel 4.12).

Tabel 4.12 – Voorkomende problematiek binnen de meldingen (in %)

Voorkomende problematiek binnen meldingen	% 2012	% 2014	Significantie
Psychiatrische verleden in een instelling	29,7	28,0	.351
Alcoholgebruiker	12,4	13,3	.415
Suïcidaal	8,8	11,0	.223
Oud/dementerend	6,5	10,7	.041
Multiproblematiek (2 of meer problemen)	4,2	9,7	.015
Drugsgebruiker	4,6	5,3	.404
Psychotisch	4,9	3,3	.222
Medicijnproblematiek	2,0	2,7	.379
Somatische klachten	2,0	2,0	.600
Dakloos	1,3	1,7	.488
Licht verstandelijke beperking	2,0	1,0	.262
PTSS	0,7	0,7	.681

Gemeentesessies

De deelnemers geven in hoofdzaak aan dat het bij de achtergronden van de verwarde personen om de volgende zaken gaat: 1) alcohol- en drugsgebruik, 2) teveel of te weinig inname van medicatie en 3) psychische problemen.

De deelnemers zien een duidelijke relatie tussen alcohol- en drugsgebruik en verwarde personen. Die relatie is dat verwarde personen middelen gebruiken, soms als zelfmedicatie. De deelnemers onderscheiden deze groep van degenen die onder invloed zijn en zich daardoor vreemd gedragen. In dat laatste geval hoeft er geen sprake van verwarde personen. Dat verwarde personen middelen gebruiken is een gegeven dat ook voor de periode 2013-2014 opgeld doet. Sommige deelnemers constateren wel dat het middelengebruik ‘zwaarder’ wordt, in de zin van combigebruik (alcohol, diverse soorten drugs en medicijnen).

De deelnemers zijn verdeeld over de vraag of verwarde personen minder geneigd zijn om hun medicatie in te nemen. Aan de ene kant wordt gesteld dat dat niet is anders is dan in andere jaren. En dus geen verklaring voor de stijging van de registraties in 2013 - 2014. Aan de andere kant zien respondenten wel een tendens dat de controle op de inname minder is geworden, maar dat speelt vooral na de Wmo (2015).

Wat betreft de psychische problemen zien verschillende deelnemers, waaronder woningbouwverenigingen, een toename in de ernst en complexiteit daarvan. Zij wijten dat aan de lange wachtlijsten voor behandeling, de bezuinigingen en gekrompen capaciteit en de daarmee verband houdende tendens om patiënten zo efficiënt en daarmee zo kort mogelijk te behandelen. De begeleiding van deze verwarde personen is zoals eerder gesteld niet altijd optimaal met als gevolg dat er

overlastmeldingen komen. Deze ontwikkeling zou zijn ingezet vanaf 2014 en een deelverklaring kunnen zijn voor de stijging.

Informatie uit documenten

In documenten ligt de nadruk voornamelijk op zorgmijders in algemene zin, niet op verwarde personen specifiek. In het kader van bemoeizorg komt uit documenten van de gemeente Capelle aan den IJssel (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011b), Vlaardingen (Gemeente Vlaardingen, 2015) en Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2015) naar voren dat dit een specifieke groep is die (woon)overlast veroorzaakt. Deze mensen kunnen of willen geen zorg accepteren en door middel van een *out-reachende* werkwijze wordt getracht ze naar passende zorg toe te leiden. In correspondentie³² met een medewerker van De Hoop GGZ wordt ten slotte een link gelegd tussen de groep verwarde personen en zorgmijders. Zo stelt hij dat verwarde personen ‘broeien achter de voordeur’ en dat de hulpverlening nog niet is betrokken bij deze mensen. Het gaat volgens hem om zorgwekkende zorgmijders die mogelijk binnen de groep E33-geregistreerden terecht kunnen komen. Tijdens de bijeenkomsten met de gemeenten is deze observatie eveneens naar voren gekomen.

Samenvattend is het een indicatie dat een verward persoon tussen wal en schip valt en niet weet waar zorg te halen, wanneer deze zichzelf bij de politie meldt (F1). Onduidelijk is echter waarom er meer niet-toegelichte E33-registraties voorkomen (F2). Zowel ouderen/dementerenden, als gemiddeld aantal registraties als multi-problematiek nemen significant toe binnen de politieregistraties. Andere problemen nemen echter niet significant toe (F3). Harde gegevens over de zorg aan mensen met een licht verstandelijke beperking ontbreken (F4).

Tabel 4.13 – Samenvattend overzicht van verklaringen gericht op de achtergronden van de melding en de verwarde persoon

F1 Een verward persoon meldt zich vaker zelf bij de politie
F2 Er komen meer niet-toegelichte E33-registraties voor
F3 De problematiek van verwarde personen neemt toe
F4 Er is een toename in aantal mensen met een licht verstandelijke beperking

Eindnoten

1. Dit betreft het bevorderen van de meldingsbereidheid van burgers wanneer zij getuige zijn van een delict, om zo de pakkans voor daders te verhogen. De meldingsbereidheid van burgers als slachtoffer van een delict is al enkele jaren stabiel en ligt om en nabij de veertig procent (CBS, 2014).
2. Sociale overlast bestaat uit de volgende categorieën: 'dronken mensen op straat', 'drugsgebruik of drugshandel, bijvoorbeeld op straat of in coffeeshops', 'overlast door buurtbewoners', 'mensen die op straat worden lastiggevallen' en 'rondhangende jongeren'.
3. Rondetafel gesprek vaste Kamercommissie VWS (2015). Position Papers ten behoeve van het RTG GGZ verwarde personen d.d. 18 mei 2015. Te downloaden via www.tweedekamer.nl.
4. Vanwege een gemeentelijke fusie zijn de CBS-cijfers van de gemeente Nissewaard niet beschikbaar.
5. Zie ook www.mogroep.nl/thema/transities-transformatie/nieuws/2047-sluiting-dreigt-voor-ruim-800-verzorgingstehuizen.
6. Overgenomen uit Vriend & Van Etten (2011).
7. Zie ook EenVandaag (2013) 'Aantal allochtone patiënten neemt toe'. Te downloaden via www.eenvandaag.nl.
8. Bij de eerste generatie Turken is dit vijf maal zo vaak, voor de 2de generatie is dit acht maal zo vaak in vergelijking met autochtone Nederlanders.
9. Dit laatste aspect kan relevant zijn in verband met de huidige migrantenstroom.
10. Ook bij de gemeenten waar over de totale populatie gezien sprake is van een daling, neemt het aantal arbeidsongeschikte personen in deze leeftijdscategorieën toe.
11. Kamerstuk 30 918 en 29 689, nr. 6.
12. Zie <http://nos.nl/artikel/2063375-steeds-meer-wanbetalers-zorgpremie.html>.
13. Binnen de OVP zijn twaalf zorgverblijven, waar personen gemiddeld vier uur verblijven. Binnen arrestantenzorg, tevens in het Hoofdbureau gevestigd, is ruimte gecreëerd om verwarde verdachten te plaatsen. De zorgmedewerkers en de medewerkers van de reclassering van Palier, geven voor verwarde personen in het OVP advies over passende, al dan niet in een juridisch kader.
14. Denk aan team Dreigingsinschattingen.
15. In paragraaf 4.6 zullen we zien dat dit inderdaad zo is.
16. Een aandachtspunt is de vraag of de samenvoeging van de politieregio's Zuid-Holland-Zuid en Rotterdam-Rijnmond in maart 2013 consequenties kan hebben gehad voor de aantallen E33-registraties, bijvoorbeeld vanwege een registratie-effect of een andere werkwijze. Volgens meerdere systeemexperts bij de politie heeft dit geen gevolgen gehad voor de ontwikkeling in E33-registraties.
17. De informatie is aangeleverd door politie Rotterdam.
18. Het zorgzwaartepakket (ZZP) wordt door het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) vastgesteld. Per ZZP wordt de benodigde zorg en verblijf in een instelling bepaald.
19. www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2015/1/Snelle-beddenafbouw-ggz-baart-zorgen-1686900W/
20. Zie www.legerdesheils.nl/verwardemensen.
21. Bron: www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/kwart-zorggebruikers-mijdt-dure-zorg.9518647.lynx
22. Overgenomen van www.legerdesheils.nl/verwardemensen.
23. Deze informatie is naar voren gekomen tijdens correspondentie met Salomon Haile op 16 november 2015.
24. Zie <http://www.zorgwelzijn.nl/GGZ/Nieuws/2010/9/Rotterdam-sluit-deuren-daklozenopvang-ZWZ01601W/> en <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2982322/2011/10/22/Logeerhuizen-met-sluiting-bedreigd.dhtml>.
25. Dit zien we ook in de gemeente Hellevoetsluis, waar de omvang van woonoverlast niet vast te stellen is vanwege de bredere context van de categorie waarin dit soort meldingen worden gedocumenteerd (Afdeling Bestuurs- & Managementondersteuning, Team Bestuur & Veiligheid, 2015).

26. Een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn dat er een meldpunt bij de gemeente is ingericht, waardoor de meldingen bij de politie zijn gedaald.
27. Enkele deelnemers in verschillende gemeentesessies geven aan dat het LZN in de betreffende gemeente nog steeds functioneert.
28. Bron: www.nrc.nl/handelsblad/2015/05/09/wijkagent-kon-echt-niet-meer-wachten-op-de-reorgan-1496017
29. Zoals we in hoofdstuk 2 al aangaven, is bewust voor een steekproef in 2012 gekozen omdat blijkt dat de stijging van het aantal E33-registraties al in mei 2013 wordt ingezet.
30. Wanneer verwarden in een bepaald jaar nul meldingen op hun naam hebben staan, komen ze in dat betreffende jaar niet voor met een E33-registratie.
31. Ook in deze analyse zijn de personen die in het betreffende jaar nul meldingen op hun naam hebben staan in de analyse meegenomen.
32. Deze informatie is naar voren gekomen tijdens correspondentie met De Hoop GGZ op 23 december 2015.

5 Conclusies en oplossingsrichtingen

In de voorgaande hoofdstukken is door middel van een quick scan invulling gegeven aan het zoeken en toetsen van mogelijke verklaringen voor de stijging in E33-registraties ('overlast verward/overspannen persoon') in het politieregistratiesysteem BVH binnen de eenheid Rotterdam. In 2014 blijkt het aantal E33-registraties in de eenheid Rotterdam in vergelijking met 2013 met 28 procent gestegen te zijn. Het voorgaande geeft tevens de focus van de quick scan aan: deze heeft zich ten eerste (zoveel mogelijk) gericht op de jaren 2013 en 2014. Dat betekent concreet dat relevante ontwikkelingen, zoals die rondom de Wmo vanaf 2015, slechts zijdelings zijn meegenomen. Ten tweede heeft de focus van de quick scan op de eenheid en daarmee de regio Rotterdam gelegen. Dit betekent overigens niet dat maatschappelijke ontwikkelingen die ook impact hebben gehad op deze regio terzijde zijn gelegd.

In dit hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de vraag van de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR) naar mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal E33-registraties in 2013-2014. Als eerste maken we enkele methodologische opmerkingen bij het gehanteerde onderzoeksdesign. Daarna komen de mogelijke verklaringen voor de stijging in E33-registraties aan de orde. Hierbij wordt een algemeen beeld aan de hand van de hoofdvraag gepresenteerd, op regionaal niveau.¹ Vervolgens staan we stil bij de aanbevelingen (oplossingsrichtingen), die in de paragraaf daarna worden uitgewerkt met door experts aangedragen concrete suggesties. Ten slotte is in een afsluitende paragraaf aandacht voor de toekomstige ontwikkelingen rond de problematiek van verwarde personen die ook consequenties voor E33-registraties kunnen hebben.

5.1 Methodologische noties

Het uitgevoerde onderzoek heeft het karakter van een quick scan. 'Quick' omdat het onderzoek in korte tijd en op een bepaald aggregatieniveau is uitgevoerd. Dit laatste houdt in dat er niet op casusniveau is onderzocht wat mogelijke verklarin-

gen zijn voor de stijging in E33-registraties. In de quick scan is gekozen voor een zogenaamde *bottom up*-benadering: de politieregistratie is gekozen als basis voor het ontwikkelen van eerste mogelijke verklaringen. Deze mogelijke verklaringen zijn vervolgens aangevuld met verklaringssuggesties die voortkomen uit lokale en landelijke (beleids)documenten. Vervolgens zijn al deze mogelijke verklaringen getoetst aan de hand van overige data (harde toets) en meningen vanuit gemeentesessies en interviews (zachte toets).² Hoewel het om meningen van meer dan honderd benaderde respondenten gaat, zijn harde, statistisch geverifieerde data bij het toetsen van mogelijke verklaringen voor meningen van respondenten gesteld.

Onlosmakelijk verbonden met een quick scan is het gegeven dat het onderzoek niet uitputtend is geweest. Vanwege de complexiteit van het probleem van verwarde personen is getracht zoveel mogelijk verschillende informatiebronnen te benutten die enerzijds betrekking hebben op landelijke ontwikkelingen en anderzijds op de situatie in de gemeenten om de colour locale recht te doen ('multibronnenonderzoek'). Deels zijn de onderzoekers ook afhankelijk geweest van wat de gemeenten zelf op basis van meerder verzoeken om informatie hebben aangeleverd.

De bevindingen van het onderzoek duiden op mogelijke verklaringen in relatie tot de stijging van het aantal E33-registraties tussen 2013 en 2014. Causaliteit kan niet onomwonden worden vastgesteld; veeleer is sprake van samenhang van factoren op verschillende niveaus die in onderlinge wisselwerking hun uitwerking krijgen. Onder deze niveaus verstaan we het rijksniveau (macro), het regionaal niveau (meso) en de persoon van de verwarde en de politie zelf (micro).

Omdat er door de opdrachtgever, de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam, is gekozen voor een quick scan hebben de onderzoekers gemeend bij het vinden van verklaringen voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014 te kiezen voor een bepaalde zekerheidsmarge: alleen die mogelijke verklaringen waarover zeker geen onduidelijkheid bestaat zijn uiteindelijk als definitieve verklaringen beschreven. Op voorhand zien de onderzoekers de noodzaak dat op casusniveau aanvullend onderzoek moet worden uitgevoerd. Daarin moet met name de interactie van relevante partijen bij vroegsignalering, melding, interventie en opvolging in het hulpverleningsproces centraal staan.

Een aandachtspunt is dat het onderzoek een retrospectief karakter heeft: terugkijken bleek voor deelnemers aan de sessies soms lastig omdat ontwikkelingen, onder andere in de GGZ, niet makkelijk vast te pinnen zijn in de tijd. Kort gezegd behelst dit onderzoek vooral een breedteanalyse, die richtinggevend kan zijn voor verdiepende slagen en oplossingsrichtingen oplevert voor de stijging in E33-registraties.

In deze quick scan is gekeken naar mogelijke verklaringen voor de gehele politie-eenheid Rotterdam, welke overeenkomt met 32 binnen deze eenheid liggende gemeenten. Meer specifiek is voor negen gemeenten gekeken naar mogelijke ver-

klaringen voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014. Het gaat dan om de gemeenten Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Gorinchem, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Rotterdam, Sliedrecht en Vlaardingen. Dit betekent dus eveneens dat de resultaten uit de quick scan niet automatisch gelden voor geheel Nederland.

Profiel groep E33-geregistreerden

De personen die in BVH onder de maatschappelijke klasse E33 staan geregistreerd in de politie-eenheid Rotterdam zijn gemiddeld bijna 50 jaar. De verhouding man-vrouw is vrijwel gelijk (55 om 45 procent). Ruim 70 procent van deze personen is in Nederland geboren, de rest in het buitenland. Qua problematiek valt op dat 30 procent een verleden in een psychiatrische instelling heeft, maar het is niet uitgesloten dat mensen met multiproblematiek, psychoses en PTSS tevens een verleden in een psychiatrische instelling hebben. Waarschijnlijk is dus ook hier sprake van onderrapportage en zijn meer personen bekend bij de hulpverlening. Hekkert en De Jong (2015) vinden in hun politieregistraties onder 45 procent van de verwarden psychiatrische problematiek. Daarnaast vinden zij een hoger percentage suïcidale personen (19 procent) dan in onderhavig onderzoek is gevonden (10 procent). Een mogelijke verklaring voor deze en andere verschillen is gelegen in de opzet van het onderzoek. In het onderzoek van Hekkert en De Jong (2015) zijn meer maatschappelijke klassen bekeken (bijvoorbeeld overlast zwervers) dan in dit onderzoek.

5.2 Kern van het onderzoek: beantwoording hoofdvraag

Centraal in de quick scan staat de volgende hoofdvraag: *‘Wat zijn de mogelijke verklaringen van de tussen 2013 en 2014 waargenomen stijging in het aantal door de politie geregistreerde incidenten met verwarde personen in de regio Rotterdam en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen die nadere uitwerking verdienen?’* Deze hoofdvraag wordt in onderhavige paragraaf beantwoord. Voor de geïnteresseerde lezer staan de beantwoorde deelvragen in bijlage 5.

Als eerste is belangrijk om vast te stellen dat het gemiddelde aantal E33-registraties per persoon toeneemt in de periode 2013-2014. Die toename in het gemiddelde aantal registraties per persoon is blijkens de geraadpleegde bronnen, deels terug te voeren op het complexer worden van de problematiek van de verwarden (multiproblematiek) waarmee de politie in aanraking komt.

Daarnaast neemt het aantal geregistreerde personen binnen de maatschappelijke klasse E33 toe. De groep E33-geregistreerden is divers. Er is onderscheid in de registraties tussen melders, betrokkenen en hulpbehoevenden. Het is binnen de mogelijkheden van dit onderzoek niet mogelijk geweest om per zaak de juiste labeling toe te kennen. Als meest zuivere groep hebben we de hulpbehoevenden genomen, een groep die in de periode 2013-2014 met 36 procent toeneemt.

Dit kan duiden op een reële toename van het aantal verwarde personen en/of betenken dat de politie in de loop van de tijd strikter is gaan kijken naar de diverse rollen die aan personen toebedeeld kunnen worden binnen E33-registraties. Een feit is daarnaast dat in de periode 2013-2014 het aantal zelfmelders significant is toegenomen. Verwarden melden met andere woorden zichzelf bij de politie vanwege hun problematiek. Opvallend is dat de problematiek rond ouderen/dementeren in de periode 2013-2014 significant is gestegen en dat een deel van de stijging terug is te vinden in de sociaal zwakkere wijken van Rotterdam.

Verklaringsniveaus

In het onderzoek zijn veel mogelijke verklaringen voor de toename van het aantal E33-registraties de revue gepasseerd. Sommige verklaringen bleken inderdaad daarmee verband te houden, voor andere verklaringen was dat echter onduidelijk of juist niet het geval. Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen allesverklarende factor is die de stijging van het aantal E33-registraties kan verklaren. Duidelijk is dat factoren met elkaar verband houden. Om die onderlinge samenhang te kunnen duiden maken we gebruik van een indeling in diverse verklaringsniveaus, namelijk het 1) macro-, 2) meso- en 3) microniveau. De verklaringen op macroniveau geven vooral antwoord op de 'waaromvraag', de meso- en microverklaringen op de 'hoe-vraag'.

1) Macroverklaringen

De transitie van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij heeft een eerste aanvang genomen. Dit betekent dat er een groter beroep op de zelfredzaamheid en het probleemoplossend vermogen van burgers gedaan wordt, eventueel aangevuld met ondersteuning uit de eigen omgeving (bijvoorbeeld mantelzorgers). Als burgers een sociaal netwerk ontbeert, betekent dit een extra risico. Eventueel is dan professionele hulp op maat nodig.

Een gevolg is ook, dat er een groter beroep op kennis van burgers gedaan wordt, bijvoorbeeld als het gaat om het benaderen van de juiste instanties voor bepaalde noodzakelijke diensten. De Wmo is in het leven geroepen om hier deels invulling aan te geven; het doel van de wmo is dat burgers die zichzelf niet kunnen redden ondersteuning op maat krijgen. Deze regeling is onder andere voor mensen die te maken hebben met een opeenstapeling van problemen en daardoor een geringe draagkracht hebben. Juist onder deze mensen komt een lage mate van participatiepotentie voor, waardoor de kans vergroot wordt dat er geen ondersteuning komt. Dit versterkt vervolgens de kans dat deze burger buiten beeld raakt.

Ook van ouderen wordt veel verwacht in de participatiemaatschappij. Deels is dit ook zo, omdat ouderen vitaler worden en langer zelfredzaam en zelfstandig zijn. Maar er komen ook steeds meer behoeftige ouderen omdat men verhoudingsgewijs

ouder wordt. Dit levert andere complexiteit op, zoals dementie onder ouderen die langer thuis wonen. De participatiegedachte geldt ook voor deze laatste categorie.

Een complexe samenleving kent complexe problemen en kwetsbare mensen vallen buiten de boot als er onvoldoende steun- en hulpstructuren zijn om op terug te vallen. Als er geen steunstructuren zijn moet de overheid deze bieden.

De complexe samenleving kenmerkt zich onder meer door een vergaande mate van digitalisering en complexe wet- en regelgeving, niet alleen op het gebied van zorg maar ook wat betreft praktische zaken als het aanvragen van een uitkering en het doen van belastingaangifte. Kwetsbare groepen als ouderen maar ook laagopgeleiden kunnen de ontwikkelingen soms moeilijk bijhouden. Op zichzelf beschouwd zou dit geen probleem hoeven zijn, mits zij kunnen terugvallen op een ondersteunend netwerk dat hen helpt met de problemen. Hierbij komt de impact en nasleep van de economische crisis. Verondersteld mag worden dat ook (met name) kwetsbare groepen hier de gevolgen van hebben ondervonden, ook in de onderzoeksperiode. Mensen zijn werkloos geraakt. De schuldenproblematiek neemt toe, hetgeen de mate van kwetsbaarheid vergroot. Voornoemde factoren op macroniveau versterken elkaar en kunnen ertoe leiden dat de draaglast voor kwetsbaren in de samenleving de draagkracht te boven gaat.

Tegelijkertijd is de reikwijdte van deze verklaring beperkt omdat het aantal E33-registraties plotseling, vanaf mei 2013, op een structureel hoger niveau is komen te liggen. Bovendien is niet in alle gemeenten binnen de politie-eenheid Rotterdam sprake van een stijging van het aantal E33-registraties, wat gezien het brede karakter van macroverklaringen wel verwacht zou worden (indien deze direct van invloed zijn). De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat factoren op macroniveau leiden tot een verhoogde kwetsbaarheid van mensen, maar dat dit enkel een voedingsbodem voor meer E33-registraties is in combinatie met omstandigheden op meso- en microniveau.

2) Mesoverklaringen

Bij verklaringen op mesoniveau wordt ervan uitgegaan dat, mede door de ontwikkelingen in de samenleving, er groepen kwetsbare personen zijn (ontstaan) die (meer) behandeling en/of begeleiding behoeven (zie hiervoor). Uit het onderzoek komen verschillende ontwikkelingen naar voren die ertoe hebben geleid dat de beschikbaar- en bereikbaarheid van behandelings- en begeleidingsvoorzieningen minder zijn geworden. Het blijkt alleen niet mogelijk om die ontwikkelingen precies in de periode 2013-2014 te plaatsen. Door respondenten wordt aangegeven dat beschikbare zorg verandert, hetgeen vooral personen met relatief lichtere problematiek raakt. Het is belangrijk dat deze personen 'hun eigen kracht ontwikkelen', vooral als zij niet meer intramuraal maar thuis worden behandeld en dagbesteding en begeleiding via de gemeente krijgen. Bij de beslissing om iemand vanuit een

thuisituatie te behandelen is het uitgangspunt dat men zich, al dan niet met een sociaal netwerk, zelfstandig kan handhaven. Dit benadrukt de rol van een goed sociaal netwerk.

Daarnaast levert de quick scan indicaties op voor de bevinding dat mensen (vanuit kostenoverwegingen of, in het geval van allochtonen, schaamte) minder snel bereid zijn een beroep te doen op de zorg: de eigen bijdrage en het (hoge) eigen risico kunnen ertoe kunnen leiden dat mensen een beroep op zorg mijden en niet die behandeling en begeleiding krijgen die ze nodig hebben. In potentie zijn dit kwetsbare personen die op den duur verward gedrag kunnen vertonen als de problemen hen boven het hoofd groeien. Het is belangrijk dat gemeenten nog meer beseffen dat dergelijke mensen ofwel met een tijdelijke impuls ofwel permanent ondersteund moeten worden.

Naast de verminderde zorg- en begeleidingsmogelijkheden zijn sociale werkvoorzieningen en voorzieningen voor dagbesteding anders ingericht. Die ontwikkeling is niet precies is te plaatsen in de periode 2013-2014, maar heeft veeleer een geleidelijk karakter in de tijd.

In dit onderzoek is voorts geconstateerd dat de ruimte tussen de ambulante vormen van behandeling en klinische behandeling thans nog te groot is voor sommige kwetsbare personen. Enerzijds speelt hier mee dat personen in bepaalde gevallen geen hulp willen, althans dat geven ze in eerste instantie aan. Anderzijds lijkt de financiering voor ambulante behandeling of extramurale begeleiding thans versnipperd en ontbreekt daarin de samenhang met intramurale voorzieningen. Hierin moet de Wmo voorzien, die weliswaar als sinds 2007 bestaat, maar sinds 2015 directe (financiële) gevolgen heeft voor een groep kwetsbare personen. Kortom, er zijn mensen, waartoe een deel van de verwarde personen, die mogelijk tussen wal en schip kunnen belanden omdat sociale op- en achtervangstructuren onder druk kunnen staan. De implicaties daarvan waar het gaat om de potentiële groep verwarde personen en het aantal E33-registraties, moeten mede worden gezocht op microniveau.

3) Microverklaringen

De verklaringen op microniveau gaan grofweg over de persoon van de verwarde zelf en de politie die de registraties doorvoert in haar systeem. In deze categorie verklaringen komt het verband tussen de stijging van het aantal registraties in de periode 2013-2014 het duidelijkst naar voren als de voorgaande verklaringsniveau daarbij als perspectief worden genomen. Kort gezegd komt het erop neer dat de kwetsbare c.q. verwarde personen bij gebrek aan alternatieve hulp- en steunbronnen uiteindelijk bij de politie in beeld komen vanwege verward gedrag. Tekenend is dat de verwarde personen in de onderzoeksperiode zichzelf meer zijn gaan melden bij de politie. Het betreft zowel een reële toename van het aantal geregistreerde ver-

warde personen, in het bijzonder de ouderen, als ook een toename van het gemiddeld aantal E33-registraties per persoon. De problematiek is complexer geworden, wat in lijn ligt met de voorgaande bevindingen dat mensen lang(er) wachten alvorens zij ‘hulp’ zoeken voor hun problemen.

In het onderzoek komen ook indicaties naar voren die wijzen op een registratie-effect. Hiermee wordt niet bedoeld op het feit dat de politie haar werk niet goed doet. Wellicht integendeel. In de afgelopen jaren, dus ook in de onderzoeksperiode, zijn politiefunctionarissen gestimuleerd om de juiste maatschappelijke klassen te gebruiken. Onder andere daardoor en dankzij het landelijk convenant uit 2011 en regionale convenanten kan een hogere bekendheid en/of alertheid (‘awareness’) zijn ontstaan om gebeurtenissen onder de maatschappelijke klasse E33 te registreren. E33-gevallen werden in grote getale onder andere maatschappelijke klassen geregistreerd (bijvoorbeeld sociale problemen of overlast in de wijk). Het is derhalve mogelijk dat de stijging van het aantal E33-registraties deels het gevolg is van een zuiverdere registratie door de politie. Het argument hiervoor is dat de verschillende werkwijzen in Amsterdam en Den Haag andere aantallen en trends laten zien en dat de aantallen in de onderzoeksperiode tussen de diverse gemeenten in de regio Rotterdam sterk uiteenlopen. Dat laatste kan duiden op lokale verschillen in registratiediscipline en -controle.

5.3 Oplossingsrichtingen

De verklaringen op de diverse niveaus kunnen tevens aangrijpingspunt zijn om oplossingsrichtingen te formuleren, zowel om het aantal E33-registraties als de omvang van de potentiële doelgroep verwarden terug te dringen. Daarbij wordt voor de overzichtelijkheid onderscheid gemaakt tussen maatregelen op rijksniveau (macro), regionaal niveau (meso) en de persoon van de verwarde zelf en de politie (micro).

Voordat enkele oplossingsrichtingen worden beschreven, is het van belang kritisch te kijken naar de betekenis van de ontwikkeling in E33-registraties. De vraag moet dan centraal staan of er bij een stijging daadwerkelijk sprake is van een probleem of juist van een kans om een verward persoon in een hulpverleningstraject te krijgen? Dergelijke vragen vereisen een meer brede heroriëntatie op de ‘problematiek’: is een toename in E33-registraties een (capaciteits) probleem of gaat het om bepaalde, vaak schrijnende, casus van verwarde personen die zoveel mogelijk voorkomen moeten worden, maar ook voorkomen hadden kunnen worden?

In eerste instantie schetsen we de oplossingsrichtingen op de eerdergenoemde drie niveaus. Deze zijn in bijlage 6 uitgewerkt in 37 concrete suggesties die door experts zijn aangeleverd.³

1) Op Rijksniveau

De landelijke, maar ook de regionale overheid heeft een taak om in begrijpelijke taal te communiceren en faciliteiten te creëren zodat voorkomen wordt dat kwetsbare mensen niet aan de zijlijn staan. Het gaat erom dat juist deze kwetsbare groep (uitkeringsgerechtigden, sociaal zwakkeren, buitenlanders, mensen die door de crisis even de weg kwijt zijn), in de stress raken en het (even) niet meer zien zitten. Bij voorkeur zorgen de landelijke toezichthouders ervoor dat de verantwoordelijken hun taken goed blijven uitvoeren.

Een belangrijk punt is dat wet- en regelgeving belemmerend kunnen werken bij het uitwisselen van informatie. Het is essentieel dat dergelijke belemmeringen worden weggenomen, bijvoorbeeld door het opstellen van sluitende privacyconvenanten waardoor lokale partners juridisch gedekt zijn.

Vergrijzing en daarmee gepaard gaande verwarring vanwege dementie vormt problematiek die sterk van invloed is op het aantal verwarden en daarmee ook op het aantal E33-registraties. Toekomstige demografische wijzen alleen maar op meer dementerenden in de toekomst. Dit vereist een sterk sociaal netwerk, maar ook professionele ondersteuning daar waar nodig. Te denken valt dan aan casemanagement op het gebied van dementie binnen de wijkverpleging.

Voor mensen met een laag taalniveau zullen extra preventieve maatregelen getroffen moeten worden omdat de taalbarrière een extra drempel vormt die stressverhogend kan werken. Het is daarom van belang dat deze groep tijdig een beroep kan doen op ondersteuning om te voorkomen dat escalatie optreedt. Dit kan door middel van voorlichting binnen (etnische) gemeenschappen (bijvoorbeeld vanuit zorgpartners) maar ook door middel van alertheid op zorgsignalen vanuit gemeenschappen of partijen die hierbinnen een goede informatiepositie hebben. Het is ook van belang om deze partijen hierop te mobiliseren.

Jongeren vormen mogelijk een kwetsbare groep door schooluitval, werkloosheid, drugsgebruik en schulden. Om te voorkomen dat zij in een achterstands- of kansarme positie komen, blijft het van belang te investeren in het afmaken van een opleiding en het stimuleren van eigen ondernemerschap. De kern van de boodschap moet zijn dat jongeren actief in de maatschappij betrokken moeten worden.

2) Op regionaal niveau

In preventieve zin zullen meer initiatieven ontplooid moeten worden om verwarde personen al in een vroeg stadium, liefst voordat ze bij de politie terecht komen, te signaleren en door te geleiden naar hulpverlening. Hiervoor is het niet alleen zaak om een sluitende keten van professionals te ontwikkelen, maar juist ook om de sociale omgeving meer te mobiliseren. Juist bijvoorbeeld familieleden, burens, vrienden en medeleden van een vereniging kunnen een spilfunctie vervullen in het signaleren van de eerste tekenen van verwarring. Het is vervolgens van belang dat dit sociale

netwerk de weg kent om een melding van dit signaal daadwerkelijk ergens te kunnen laten landen.

Zorg voor een sluitende keten van zorg en nazorg, te meer daar mensen steeds meer op zichzelf aangewezen zijn en behandelingen korter van duur zijn (om uiteenlopende redenen, waaronder wel of niet verzekerd). Een sluitende keten kan er ook toe bijdragen dat personen niet buiten de boot vallen door de transitie van intra- naar extramurale behandeling en begeleiding. Outreachende hulp voor ouderen en kwetsbare personen moet nog beter vormgegeven worden.

Het is van belang dat instanties daarvoor meer en vaker informatie uitwisselen met elkaar. Vroegsignalering is essentieel, maar het moet niet bij signaleren blijven. Gesignaleerde verwarde personen moeten actief begeleid en/of behandeld worden.

Hiervoor is het essentieel dat er binnen en tussen de gemeenten een sluitende keten voorhanden is. Het is van belang dat in deze keten wordt toegezien op de volgende leefgebieden: gezondheid, wonen, werk, inkomen, veiligheid (politie), zorg vanuit de Zvw en zorg vanuit de Wmo. Sinds de invoering van de Wmo is het extra belangrijk geworden om te kijken of dit netwerk rondom verwarde personen in de gemeenten daadwerkelijk sluitend is. Dit zal nader geïnventariseerd en, indien hiaten bestaan, nader ingevuld moeten worden.

3a) Op het niveau van de verwarde persoon

Gezien de geestelijke toestand van verwarde personen zien wij geen oplossingsrichtingen die aan deze personen zelf te koppelen zijn. Verwarde personen zijn veeleer te beschouwen als een doelgroep die op de lange termijn te beïnvloeden is door een sluitende keten van vroegsignalering, zorg en nazorg na een incident. Uit de quick scan komt duidelijk naar voren dat verwarde personen steeds meer contact zoeken met de politie, maar in het kader van vroegsignalering kan dit verschijnsel juist een goede eerste stap richting preventie en noodzakelijke zorg zijn.

3b) Op het niveau van de politie

Er wordt rond E33 veel gediscussieerd of er daadwerkelijk sprake is van een verward persoon in psychiatrische zin, maar naar onze mening is dit een non-discussie omdat het niet de taak van de politie is om dit vast te stellen. De politie stelt een bepaalde verwarring bij een persoon vast en kan hooguit met enkele hulpmiddelen bepalen of er bijvoorbeeld drank of drugs in het spel zijn en de verwarring daaruit voorkomt. Veeleer achten wij het voor de politiepraktijk relevant om kritisch te kijken of er wel daadwerkelijk sprake is van *overlast* door een verward/overspannen persoon. In veel gevallen is er namelijk geen sprake van overlast, maar hooguit van aandachtsvestiging rondom een in de politieregistratie als verward bekend staand persoon. Een dergelijke mutatie kan uitstekend onder E40 worden gemuteerd. Dit vereist ook een betere sturing op juiste registratie.

De daling in E33-registraties in de eenheid Amsterdam en de afname in het stijgingspercentage in de eenheid Rotterdam in 2015 benadrukt het belang van een nadere analyse van de uitvoeringspraktijk en, vervolgens, of deze praktijk ook werkbaar is voor andere eenheden. Bij uitstek vormt een analyse zoals hiervoor omschreven ook het moment om de niet-beantwoorde procesmatige onderzoeksvragen mee te nemen. Ook het feit dat de eenheid Rotterdam in 2014 28 procent stijging en in 2015 4 procent stijging in E33-registraties heeft, vormt naar onze mening een bevestiging van het gegeven dat in de werkwijze van de politie in ieder geval een deel van de verklaring voor de ontwikkeling in aantallen E33-registraties zit. Tot op heden is de stijging in E33-registraties negatief benaderd, maar het is vanuit prevalentieperspectief ook om te draaien: de E33-registraties leveren een kans op om vroegtijdig te zien bij wie een verwarring zit, juist ook omdat verwarde personen in toenemende mate zelf bij de politie aankloppen. Net zoals bij huiselijk geweld is het toch vaak de politie die de signaleringstaak heeft. Dat punt kan op een positieve manier worden ingezet door een goede overdracht te behouden richting crisisdiensten die 24 uur per dag beschikbaar (acute zaken) zijn en richting de wijkteams (niet-acute zaken).

In de verschillende uitvoeringspraktijken van de politie lijkt in ieder geval een aantal elementen te zitten die nadere bestudering op de invloed op de ontwikkeling in E33-registraties vereisen. Het gaat dan om sturing op het juist registreren, het achteraf door een functionaris scannen van E33-registraties op foutieve meldingen en recidiverende verwarde personen en het invoeren van een casusoverleg voor dergelijke recidivisten. Dit laatste vereist overigens wel de bereidheid en de infrastructuur om nauw samen te werken met hulpverleningsinstanties. Bovendien zal hiervoor bij de politie en andere instanties capaciteit vrijgemaakt moeten worden, iets dat mogelijk niet haalbaar is.⁴

5.4 Blik richting de toekomst

De verklaringen op macro-, meso- en microniveau leiden tot de *overall* bevinding dat de ontwikkeling in E33-registraties deels terug is te voeren op het feit dat kwetsbare groepen in de samenleving steeds meer drempels ervaren om te participeren in de samenleving. Deze groepen kunnen ook te maken krijgen met andere vormen van behandeling en begeleiding en kunnen in mindere mate terugvallen op sociale vangnetstructuren. Een oplossing kan dan ook zijn om te zorgen voor alternatieve sociale netwerken naast professionele structuren.

De kans bestaat dat de transitie van intra- naar extramurale behandeling en begeleiding kwetsbare personen gaat raken. De kwetsbaarheid (lees: problematiek) van deze personen komt daarmee in toenemende mate tot uiting in het (semi-)

publieke domein. Uiteindelijk is het dan de politie die in aanraking komt met deze personen en ze, al dan niet terecht, onder maatschappelijke klasse E33 registreren.

Hoewel maatschappelijke ontwikkelingen dus geen directe verklaring vormen voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014 maar meer zeggen over een potentiële toename in de doelgroep verwarde personen is het voor een blik richting de toekomst belangrijk om hierop toch dieper in te gaan. Voordat we hierop ingaan, willen we in eerst dieper ingaan op de wijze waarop in de landelijke berichtgeving en door beleidsmakers wordt omgegaan met E33-registraties. Een stijging in deze registraties wordt namelijk vooral geïdentificeerd, enerzijds vanuit maatschappelijk perspectief (overlastervaring van burgers), anderzijds vanuit het perspectief van de politie (politie die hulpverleningstaken verricht). Op beide perspectieven gaan we wat dieper in.

Het maatschappelijk en het politieperspectief

Het maatschappelijk perspectief wordt de laatste jaren extra belicht door enkele incidenten die volop in de landelijke media zijn terecht gekomen. Met name de moord op voormalig minister Borst en de verwarde Tarik Z. die live in het 8-uur-journaal kwam hebben hieraan bijgedragen. Dergelijke incidenten komen natuurlijk voor, maar zijn excessen binnen het spectrum aan incidenten met verwarde personen. Vanuit politieperspectief wordt eveneens regelmatig aandacht geschonken aan de (toenemende) capaciteit die de politie met verwarde personen kwijt is. Mede daarom zijn ook sinds 2011, met het tekenen van het landelijk convenant tussen de politie en de GGZ, goede initiatieven ontplooid. Het gaat dan bijvoorbeeld om het sneller beoordelen van een verward personen na een door de politie geconstateerde verwarring (in plaats van een verblijf in een politiecel). Deze ontwikkelingen zijn ook nog in volle gang, getuige de veranderde werkwijze die bijvoorbeeld de Eenheid Amsterdam in 2014 en de Eenheid Rotterdam in 2016 heeft ingezet. Zoals ook uit de analyse van de politieregistraties blijkt, zal de politie vanuit het perspectief van verwarde personen vaak, zelfs in toenemende mate, het eerste aanspreekpunt voor verwarde personen zijn en blijven, mogelijk ook veroorzaakt door het gegeven dat hulpverlenende instanties minder zichtbaar zijn voor de doelgroep verwarden.

Overigens kan de vraag gesteld worden of het tijdsbestek dat de politie met verwarde personen kwijt is ook rechttevenredig toeneemt met de stijging in het aantal E33-registraties. Niet uitgesloten is dat het gemiddelde tijdsbestek in ieder geval per registratie daalt. De reden hiervoor ligt in de steeds beter en efficiënter wordende samenwerking met hulpverlenende instanties. Ook de rol van de wijkagent in bijvoorbeeld Lokale Zorgnetwerken kan hieronder worden geschaard: het delen van kennis rondom verwarde personen leidt niet direct tot extra inzet, maar kan wel leiden tot extra mutaties, bijvoorbeeld als het gaat om een beschrijving van proces-

sen (bijvoorbeeld de opname van een verwarde persoon in een kliniek of een korte beschrijving van een overleg tussen LZN-partners over een verward persoon).

Wat het laatste betreft, zien we in de vergelijkende benchmark tussen de Eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam ook een verschil in visie op de E33-registraties. Rotterdam beschouwt de ontwikkeling in deze registraties sinds 2016 als een nauw te monitoren grootheid, Den Haag ziet de ontwikkeling in E33-registraties als een logisch gevolg van de extra aandacht die hier ook binnen de politie voor is en Amsterdam als een basis voor een op specifieke verwarde personen gerichte aanpak. Naar onze mening vormen deze verschillende visies en daarop aangepaste werkwijzen dan ook deels een verklaring voor de verschillende ontwikkelingen in E33-registraties. Vanuit dat perspectief is het relevant om te kijken in hoeverre werkzame elementen uit de verschillende werkwijzen kunnen worden gebruikt in andere eenheden in Nederland. Gezien de recente daling in E33-registraties lijken de volgende elementen uit Amsterdam bijvoorbeeld interessant om nader te bekijken:

- Het wekelijks casusoverleg tussen politie en zorgpartners;
- De herhaalde aandacht voor verwarde personen en het juist muteren in BVH van een politiefunctionaris richting collega's via intranet en via voorlichting;
- De toegenomen beoordelingsverantwoordelijkheid van Amsterdamse politiefunctionarissen. Voorheen beoordeelde een SPV'er de verwarring ter plekke, nu gebeurt dat telefonisch en wordt meer van een politiefunctionaris vereist. Dit leidt tot meer awareness.

Interessant om aan te geven is dat juist de Amsterdamse werkwijze kan leiden tot een 'capaciteitsparadox' bij de politie. Wanneer namelijk blijkt dat het inzetten van extra capaciteit inderdaad leidt tot effectief minder E33-registraties, zal de politie hoe dan ook meer capaciteit aan verwarden kwijt zijn, of ze nou actief op dit onderwerp is of niet. Het extra effect kan dan mogelijk zijn dat meer verwarde personen sneller de vereiste hulpverlening krijgen en minder recidiveren op in ieder geval E33-registraties.

Vanuit politiezijde geen actieve houding aannemen lijkt ook geen optie, omdat uit de quick scan blijkt dat het aantal unieke verwarde personen in de periode 2010-2014 sterk toeneemt en ook het gemiddeld aantal E33-registraties per persoon een stijgende lijn vertoont. Bovendien toont de analyse van 600 politiemutaties aan dat er significant meer sprake is van verwarde personen met meerdere problemen. De benchmark wijst uit dat de wijze van aandacht voor verwarde personen (in E33-registraties) kan leiden tot een verschillende ontwikkeling in E33-registraties en in het al dan niet opstarten van hulpverleningstrajecten. Met name het uit de anoni-

miteit halen van verwarde personen en het bij herhaalde meldingen actie ondernemen op de verwarden kan van invloed zijn op het aantal E33-registraties.

Relevante ontwikkelingen voor de toekomst

In de quick scan zijn diverse mogelijke verklaringen getoetst. Daaruit zijn de volgende verklaringen naar voren gekomen die relevant zijn wanneer het gaat om de potentiële doelgroep verwarde personen:

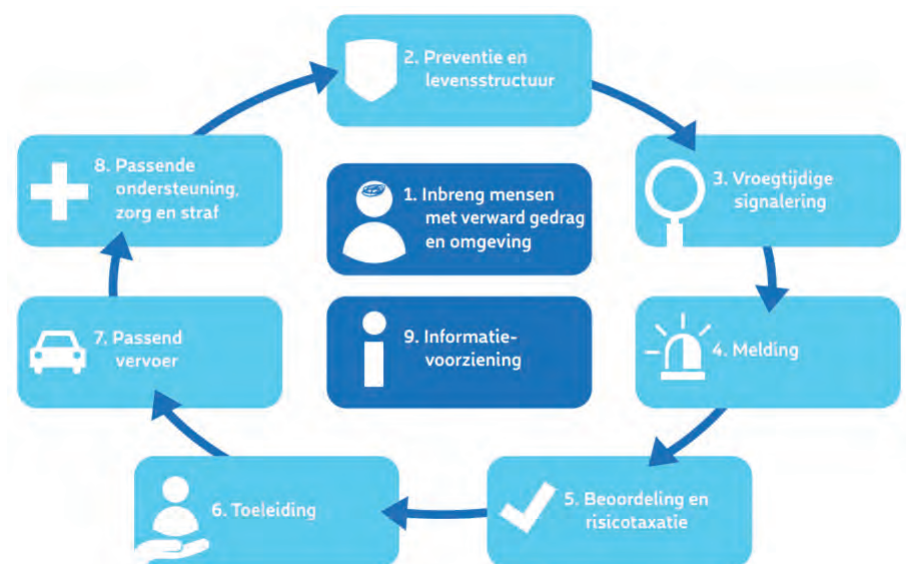
- De bereikbaarheid en toegankelijkheid van basisvoorzieningen zoals zorg, huisvesting, inkomen en scholing staat voor kwetsbare burgers onder druk vanwege de complexiteit van de samenleving. Uit de politieregistraties valt voorsnog niet te herleiden dat een lage maatschappelijke positie meer E33-registraties veroorzaakt. De CBS-data wijzen niettemin uit dat deze groep groeit. Ook de toename in aantallen ouderen speelt hierin een rol, omdat het voor deze groep steeds lastiger wordt om instanties te benaderen en deze groep extra risico's kent vanwege ouderdomsverschijnselen die sterk verband houden met verwarring. Daarnaast is de recente toestroom van asielzoekers genoemd; deze groep verdient eveneens extra aandacht op het gebied van taalbeheersing en integratie. Vooral tijdens de gemeentesessies is regelmatig aangegeven dat deze kwetsbare groepen extra gevoelig zijn voor stress. Als voorbeelden zijn genoemd dat mensen financieel niet meer kunnen rondkomen, schulden opbouwen en hierdoor in de stress raken. Doordat juist onder de financieel kwetsbare groep een groot beroep op zorgvoorzieningen wordt gedaan is het niet uitgesloten dat er ook wordt bezuinigd op deze kostenpost, waaronder (psychische) zorg. De overheid zal deze basisvoorzieningen juist voor deze kwetsbare groep toegankelijk moeten houden. Nu lijkt echter sprake van een ontwikkeling die juist deze groep over de rand kan duwen. Het is daarom belangrijk dat gemeenten hun voorzieningen en beleid rondom verwarde personen samen met de ketenpartners nog beter invullen.
- Er wordt van diverse kanten gewezen op sociale op- en achtervangstructuren, maar onder juist deze groep zullen deze structuren niet sterk zijn. Bovendien ontbeert het deze groep aan voldoende eigen probleemoplossend vermogen, waardoor de complexiteit van de samenleving nog eens versterkt terugkaatst op de doelgroep door een ontbrekend vangnet. Juist deze ontbrekende of zwakke sociale netwerken dienen gecompenseerd te worden, bijvoorbeeld door opbouwwerk of welzijnswerk. Deze ondersteuning kan vervolgens een dubbelfunctie vervullen: zowel een rol bij de ondersteuning van kwetsbaren als een rol voor wat betreft vindplaats voor eerste signalen van verwarring.

- De quick scan leert dat de afname van de intramurale beddencapaciteit bij de GGZ zich in de onderzoeksperiode, 2013-2014 nog niet is ingezet en dus geen verklaring vormt voor de stijging in E33-registratie. In de interviews en tijdens de gemeentesessies wordt ook aangegeven dat dit juist vanaf 2015 geëffectueerd wordt. Een verzwarende omstandigheid daarbij is dat de ambulante zorg vooralsnog achter lijkt te blijven bij deze afbouw van GGZ-bedden. De nieuwe ontwikkelingen rondom de Wmo lijkt dit hiaat nog niet voldoende op te kunnen vangen, maar dergelijke transitie's zullen ook enige tijd gaan kosten. Daarbij komt dat de strengere normen van zorgverzekeraars, de versplintering in zorgaanbod en de toename in zorgkosten niet bijdragen aan een perfect sluitend zorgkader voor de potentiële doelgroep verwarde personen.
- Eventuele toekomstige wetswijzigingen kunnen eveneens een rol spelen voor de ontwikkeling in E33-registraties. Zo kan de mogelijk toekomstige wijziging van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg (Wfz) ertoe leiden dat civiele- maar strafrechters een rechterlijke machtiging kunnen afgeven. Een gevolg hiervan kan zijn dat verwarde personen die een strafbaar feit gepleegd hebben, gedwongen zorg kan worden opgelegd. Daarnaast resulteert de mogelijke invoering van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (WvGGZ) in een tijdelijke beperking van de bewegingsvrijheid van verwarde, ook wanneer (nog) geen sprake is van een crisismaatregel.

5.5 Integratie van bouwstenen en concrete suggesties

Sinds 2015 is het zogenaamde Aanjaagteam Verwarde Personen bezig met het initiëren van maatregelen om de problematiek rondom verwarde personen aan te pakken. In zijn rapportage noemt het Aanjaagteam de volgende negen bouwstenen waaraan bepaalde minimale vereisten voor een sluitende aanpak van verwarde personen worden gekoppeld.

Figuur 5.1 – Bouwstenen voor een sluitende aanpak op lokaal niveau



Bron: Aanjaagteam Verwarde Personen, 2016

Aan experts vanuit diverse disciplines (psychiatrie, verstandelijke beperkingen, gedragskunde, zorgverlening, gezondheidszorg) en van verschillende instanties (politie, wetenschap, zorgverlenende, huisartsen en maatschappelijk ondersteunende instanties) is gevraagd om een meer concrete invulling te geven aan de door ons beschreven oplossingsrichtingen. De experts hebben 37 concrete suggesties gedaan. Deze zijn te beschouwen als mogelijke oplossingsrichtingen die nadere uitwerking verdienen.

Een kanttekening die gemaakt moet worden, is dat het Aanjaagteam aan geeft zich met de bouwstenen te richten op het lokaal niveau, in de quick scan bestempeld als mesoniveau. De door het Aanjaagteam gewenste wijzigingen (zogenoemde ‘minimale vereisten’) en hebben echter ook regio-overstijgende, zelfs landelijke gevolgen. De aanbevelingen aan de rijksoverheid getuigen hier ook van. De oplossingsrichtingen uit de quick scan bevinden zich eveneens op landelijk niveau (macroniveau), maar ook op het niveau van de verwarde zelf en de politie (microniveau) voordoen.

De integratie tussen bouwstenen van het Aanjaagteam en de 37 suggesties die experts ter invulling van de oplossingsrichtingen in de quick scan hebben gegeven levert per bouwsteen een of meerdere concrete oplossingsrichtingen op die nader uitgewerkt kunnen worden. Het schematische overzicht hiervan staat in bijlage 6.

Eindnoten

1. De deelvragen worden zoveel mogelijk in bijlage 4 beantwoord.
2. In totaal zijn er 906 politieregistraties (E33) uit de eenheid Rotterdam geanalyseerd, heeft er een documentenstudie plaatsgevonden, hebben 110 deskundigen verdeeld over negen gemeenten hun ervaringen en meningen gedeeld en zijn, op onderdelen, de politie-eenheden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam bevraagd op hun werkwijze rondom verwarde personen.
3. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de experts.
4. We benoemen dit verderop in dit hoofdstuk als een 'capaciteitsparadox'.

Geraadpleegde bronnen

Aa, van der, B. & D. Verkade (2015). *Sociale Veiligheid, deelproject wijken*. Dor-drecht: Onderzoekcentrum Drechtsteden.

Aanjaagteam Verwarde Personen (2016). *Samen doorpakken. Op weg naar een meer persoonsgerichte aanpak voor en met mensen met verward gedrag*. Den Haag: Aanjaagteam Verwarde Personen.

Abraham, M. & O. Nauta (2014). *Politie en 'verwarde personen' Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. Amsterdam: DSP-groep.

Adang, O., N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom (2006). *Omgaan met conflictsituaties. Op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Afdeling Bestuurs- & Managementondersteuning, Team Bestuur & Veiligheid (2015). *Actieplan aanpak van woonoverlast Hellevoetsluis*. Hellevoetsluis: gemeente Hellevoetsluis.

Appelman, T., A. van Wijk, M. de Jong, & K. Kanters (2014). *Een onderzoek naar de overvalproblematiek en aanpak in Rotterdam*. Arnhem, Bureau Beke.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). *Veiligheidsmonitor 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Delaere, M. (2015). Burgemeester slaat alarm over gestoorden. *Binnenlands Bestuur*, 6.

Engelhard, B.J.M., F.W.M. Huls, R.F. Meijer & P. van Panhuis (2000). Criminaliteit en opsporing. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen & F.P. Van Tulder (red), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag: WODC.

Ferwerda, H., N. van Hasselt, T. van Ham & L. Voorham (2012). *De Juiste Snaar? Professionals met een publiek taak en hun omgang met overlast, agressie en geweld als gevolg van alcohol en/of drugsgebruik*. Den Haag: WODC.

Ferwerda, H. & A. van Wijk (2014). *Focus op jeugdcriminaliteit. Inleiding voor de beroepspraktijk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2011a). *Actieplan aanpak woonoverlast*. Capelle aan den IJssel: gemeente Capelle aan den IJssel.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2011b). *Gereedschapskist aanpak woonoverlast Capelle aan den IJssel*. Capelle aan den IJssel: gemeente Capelle aan den IJssel.

Gemeente Hellevoetsluis, afdeling Samenlevingszaken (2013). *Verbindende professionals. Werkwijzer zorgcoördinatie Lokaal Zorgnetwerk Hellevoetsluis*. Hellevoetsluis: gemeente Hellevoetsluis.

Gemeente Rotterdam (2015). *Actieplan woonoverlast 2015 – 2019*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Gemeente Vlaardingen (2015). *Beschrijving gesprek, d.d. 31-03-2015*. Lokaal Zorgnetwerk. Vlaardingen: gemeente Vlaardingen.

GGZ Delfland (2010). *Procedure zorg voor verwarde mensen binnen en buiten kantoor tijden, ingangsdatum november 2010, d.d. 09-2014*. Delft: GGZ Delfland.

GGZ Nederland (2015). Sectorrapport GGZ 2013. *Feiten en cijfers over een sector in beweging*. Amersfoort: GGZ Nederland.

Graaf, R. de, M. ten Have, C. van Gool & S. van Dorsselaer (2012). Prevalentie van psychische aandoeningen en trends van 1996 tot 2009; resultaten van NEMESIS-2. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 54(1): 27-38.

Ham, T. van, E. Bervoets & H. Ferwerda (2016). *Papier en werkelijkheid. Een hypothesevormend onderzoek naar de mate waarin ontwikkelingen in de geregistreeerde jeugd-criminaliteit aan registratie-effecten kunnen worden toegeschreven*. Den Haag: WODC.

Hekkert, A. & M. de Jong (2015). *Eenheid in Verwarden. Verwarden in de Eenheid Rotterdam*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam, afdeling Analyse en Onderzoek.

Janssen, L. (2015). *Notitie PGA-aanpak in de wijk, definitieve versie*, d.d. 04-2015.

Knispel, A., L. Hulsbosch & F. van Hoof (2014). *Landelijke Monitor Intramurale GGZ. Tweede meting – 2013*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Kuppens, J. & H. Ferwerda (2010). *Maatschappelijk opgevangen? Een verkenning van mogelijkheden en randvoorwaarden van een Domushuis in de Steenstraat te Arnhem*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J. & H. Ferwerda (2011). *Opvang raakt de kern. Een onderzoek naar te verwachten gevolgen van en randvoorwaarden voor een Domushuis in Wehl*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J., T. Appelman, T. van Ham, T. & A. van Wijk (2015). *Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam*. Apeldoorn/Arnhem: Politie & Wetenschap/Bureau Beke.

Leijden, W. van & P. Zuiker (2012). *Nederland op doorbreken. Een vernieuwend perspectief voor een land in crisis*. Londen: Emergent Publishing.

Lupi, T. & D. Hensums (2014). *Huurders met dementie. De rol van woningcorporaties bij zelfstandig thuis wonen*. Te downloaden via www.kcwz.nl.

Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Te downloaden via www.nibud.nl.

Mehlbaum, S., I. van Duijneveldt, R. Holvast & D. van Arkel (2014). Heterdaadkracht organiseren. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 76(1): 6-11.

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015). *Plan van aanpak problematiek rond verwarde personen. Brief met kenmerk, 791520-138830-CZ*, 30 juni 2015. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Pharos (2011). *Zorginkoop GGZ – migranten*. Te downloaden via www.pharos.nl

Politie & GGZ Nederland (2011). *Convenant Politie-GGZ 2012*. Driebergen: nationale politie.

Politie-eenheid Rotterdam (2013a). *Convenant Politie Parnassia programma Rijnmond, d.d. 01-01-2013*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie-eenheid Rotterdam (2013b). *Correspondentie 'Procedure inzet verwijzers functie Politie Rotterdam', d.d. 24-06-2013*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie-eenheid Rotterdam (2013c). *Correspondentie 'Procedure inzet verwijzers functie Politie Rotterdam naar Acute Diensten', d.d. 11-11-2013*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam

Politie-eenheid Rotterdam (2014a). *Protocol assistentie politie aan de Acute dienst GGZ in de Eenheid Rotterdam, d.d. 27-03-2014*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie-eenheid Rotterdam (2014b). *Convenant Overdracht verwarde personen aan Yulius – Locaties Gantel en Kasperspad, d.d. 18-09-2014*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie-eenheid Rotterdam (2014c). *Addendum Convenant Overdracht verwarde personen aan Delta Psychiatrisch Centrum, Locatie Poortugaal, afdeling Blaak, d.d. 01-10-2014*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2010). *Convenant Project Verwarde Mensen, ondertekend 03-2012, d.d. 01-11-2010*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2011a). *Werkinstructie overdracht verwarde personen Delta Psychiatrisch Centrum – locatie Poortugaal, afdeling Blaak. Versie 24-08-2011*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2011b). *Convenant Parnassia Bavo Groep Politieprogramma Rijnmond, d.d. 24-11-2011*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2012a). *Convenant Parnassia Bavo Groep Politieprogramma Rijnmond, d.d. 22-03-2012*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2012b). *Convenant Overdracht verwarde personen aan Spoedeisende Hulp Psychiatrie, d.d. 26-04-2012*. Rotterdam: politie-eenheid Rotterdam.

Project Sociale Wijkteams Dordrecht-West (2013). *Visie en uitgangspunten sociale wijkteams Dordrecht*. Dordrecht: project Sociale Wijkteams Dordrecht-West.

Torre, E. van der, M. Gieling, M.C. Dozy & A. Akgül (2011). *Op de agenda: een survey onder wijkagenten*. Apeldoorn: Politieacademie.

TVCN (2014). *Allochtonen en de geestelijke gezondheidszorg. Tolk- en vertaalcentrum Nederland*. Te downloaden via www.tvcn.nl/nl/blog/2014/2/11/allochtonen-en-de-geestelijke-gezondheidszorg.

Visser-Schlieker, H. (2014). *Wmo Beleidsplan Sliedrecht 2015 – 2018*. Sliedrecht: gemeente Sliedrecht.

Vriend, L. & D. van Etten (2011). Verkommerde en verloederde ouderen. *Tijdschrift voor Verpleegkundigen*, 2: 63-66.

Wijk, A. van, M. Hardeman & B. Bremmers (2015). *Geweldsregistratie door ziekenhuizen. Procesevaluatie van de pilot 'Preventieve aanpak geweld'*. Den Haag: WODC.

Zorgpunt (2011). *Meldformulier Lokale Zorgnetwerken Zorgpunt ZHE, meldpunt Zorg & Overlast, d.d. 05-12-2011*. Rotterdam: Zorgpunt ZHE.

Zorgverzekeraar VGZ (2013). *Tabel 9: raming langer thuis wonen (extramuralisering) in Visser-Schlieker (2014)*. Arnhem: VGZ.

Nieuwsbronnen

Trouw (2011, 22 oktober). Logeerhuizen met sluiting bedreigd, <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2982322/2011/10/22/Logeerhuizen-met-sluiting-bedreigd.dhtml>

Zorg + Welzijn (2010, 7 september). Rotterdam sluit deuren daklozenopvang, www.zorgwelzijn.nl/GGZ/Nieuws/2010/9/Rotterdam-sluit-deuren-daklozen/opvang-ZWZ016011W/

Bijlage 1 – Toelichting analyse BVH-selectie 4.143 verwarde personen

Het bestand “Personen E33 2010-2015 bevat 33.709 records. De records bevatten “registratieregels”. Op elk record staat een combinatie van een persoon en een registratie. De persoon kan op meerdere regels voorkomen (kan vaker geregistreerd zijn) zowel binnen een en dezelfde registratie als over verschillende registraties. Omgekeerd kan een registratienummer betrekking hebben op verschillende personen.

In het oorspronkelijke bestand zijn de rollen als volgt verdeeld. (Het gaat niet om 8.147 personen die als “hulpbehoevend” geregistreerd zijn, omdat dezelfde persoon meermaals als hulpbehoevend geregistreerd kan zijn. Ook staan sommige personen in een of meerdere records geregistreerd als hulpbehoevend en in andere als betrokkene of melder.

	n	%
Betrokkene	19.364	57,4
Hulpbehoevend	8.147	24,2
Melder	6.191	18,4
Vals gebruikt	6	0,0
Verdachte	1	0,0
Totaal	33.709	100,0

Vervolgens werden van personen die minstens eenmaal de rol “hulpbehoevend” hebben alle records gemarkeerd als behorende tot de selectie, dus ook die waarin zij als melder of betrokkene geboekstaafd staan.

	n	%
Verdachte/vals gebruik	5	0,0
Melder	4.052	12,0
Hulpbehoevend	2.537	7,5
Hulpbehoevend en melder	365	1,1
Betrokkene	10.496	31,1
Betrokkene en melder	2.611	7,7
Betrokkene en hulpbehoevend	9.266	27,5
Betrokkene hulpbehoevend en melder	4.377	13,0
Totaal	33.709	100,0

We zien dus dat er tot nu toe $2.537 + 365 + 9266 + 4.377 = 1.6545$ registratieregels geselecteerd zijn.

	n	%
0 persoon niet in deze rol voorkomend	17.164	50,9
1 persoon minstens 1x deze rol	16.545	49,1
Totaal	33.709	100,0

Wanneer we de records uitfilteren die niet op het onderzoeksgebied betrekking hebben blijven er nog 12.544 registratieregels over.

	n	%
nee	4.001	24,2
ja	12.544	75,8
Totaal	16.545	100,0

Er zijn nu echter nog 2.386 doublures binnen de registratie, omdat een persoon meerdere registratieregels binnen dezelfde registratie kan hebben.

	n	%
doublure	2.386	19,0
1 nieuwe registratie	10.158	81,0
Totaal	12.544	100,0

De overige 10.158 registratieregels corresponderen met 4.143 personen. De 4.143 personen zijn te beschouwen als een groep waarvan met zekerheid is te stellen dat ze verward zijn (geweest). Mogelijk is deze groep dus in werkelijkheid groter.

Bijlage 2 – Overzicht van experts

De heer Adolfsen	GGNet Warnsveld
De heer Delespaul	Universiteit Maastricht
De heer Heeffer	Stichting Humanitas Rotterdam
De heer Kars	Ypsilon Rotterdam
De heer Moonen	Universiteit van Amsterdam
De heer Mulder	Erasmus MC/Parnassia Rotterdam
De heer Slockers	Huisarts Rotterdam
De heer Top	Politie-eenheid Rotterdam
De heer Van Lienden	MEE Rotterdam
De heer Van Weeghel	Kenniscentrum Phrenos Utrecht

Bijlage 3 – Scorelijst gemeentesessies

Naar aanleiding van de bijeenkomsten die zijn gehouden met acht* van de negen deelnemende gemeenten is een scorelijst opgesteld. Tijdens de gemeentesessies is aan de aanwezigen gevraagd om de lijst met mogelijke verklaringen bij aanvang van de sessie door te nemen en te scoren. De score is als volgt:

Plaats een + als de verklaring wordt bevestigd (de verklaring gaat op voor de stijging in 2013-2014).

Plaats een + als u geen mening of geen kennis over de verklaring heeft
Plaats een - als de verklaring volgens u wordt ontkracht (de verklaring gaat niet op).

Daarbij is benadrukt om steeds te onthouden dat gekeken moet worden naar de situatie in 2013 en 2014. Recente ontwikkelingen, zoals bij de Wmo, moeten dus buiten beschouwing gelaten worden.

* Eén gemeente heeft de geplande sessie geannuleerd. Deze gemeente is via een digitale uitvraag benaderd.

Mogelijke verklaring	Totaal +	Totaal -	Totaal ?	Totaal leeg
De complexiteit van de samenleving neemt toe	98	3	4	1
Toegenomen meldingsbereidheid vanwege afnemende tolerantie tav afwijkend gedrag	74	17	16	2
Toegenomen meldingsbereidheid vanwege nuttig gevoel burgers	35	37	41	1
Het aantal GGZ-bedden neemt af	69	7	26	4
Het toenemend aantal ouderen/dementerenden thuis leidt tot meer meldingen	81	10	17	1
Het aanbod opnames in psychische instellingen daalt, terwijl het aantal ambulante behandelingen stijgt	64	11	34	1
Door extramuralisering van de zorg wonen mensen met beperkingen, ouderen en psychiatrische patiënten langer zelfstandig	93	3	9	3
Toenemend aandeel ouderen in de maatschappij (vergrijzing)	84	7	17	3
Toename schuldenproblematiek onder burgers	93	3	11	2
Toename van allochtone (en vaak kwetsbare) bevolking	67	9	33	2
Het aantal zelfmoorden ten gevolge van psychische stoornissen is toegenomen	30	8	68	3
Het aantal wanbetalers zorgverzekering neemt toe in de periode 2010 tot en met 2014 toe	56	3	48	2

Mogelijke verklaring	Totaal +	Totaal -	Totaal ?	Totaal leeg
Het aantal wanbetalers zorgverzekering met een uitkering neemt sterker toe tussen 2010 en 2014	46	4	58	2
Het aantal personen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is toegenomen tussen 2010 en 2014	54	6	49	2
De procentuele stijging WW'ers voor de negen deelnemende gemeenten stijgt tussen 2012 en 2014 sterk, tussen 38 en 75 procent	39	3	67	2
Het aantal jonge arbeidsongeschikten neem toe tussen 2010 en 2014 (ook in de deelnemende gemeenten)	35	5	67	4
De gemiddelde zorgkosten zijn in absolute zin het hoogst bij de laagste 20%-inkomensgroep en in vergelijking met de hoogste 20%-inkomensgroep het bijna vijfvoudige	38	2	63	5
Mensen uit de laagste inkomensklasse zijn het meeste geld kwijt aan de geestelijke gezondheidszorg	41	6	56	5
In de gesloten convenanten tussen GGZ en politie wordt voorzien in acutedienstbeoordelingen van de GGZ. In het convenant wordt aangeraden ook deze beoordeling als E33 weg te schrijven	29	4	70	6
Bezuinigingen bij sociale werkvoorziening leidt tot meer potentieel verwarde mensen die thuis zitten	63	13	33	1
De per 1 januari 2012 ingevoerde eigen bijdrage voor de tweedelijns psychologische zorg (100 of 200 euro, afhankelijk van het aantal behandelminuten en voor verblijf 5 euro per dag, geldt niet voor crisisopvang en bemoeizorg) leidt tot een daling in verzoeken om psychologische zorg. Deze eigen bijdrage is per 1 januari weer afgeschaft	68	4	34	3
Het eigen risico voor de zorgverzekering stijgt van 170 naar 220 euro in respectievelijk 2011 en 2012 naar 2012 naar 350 in 2013 naar 360 in 2014	72	1	32	3
Verwarde personen worden minder snel opgenomen door GGZ-instellingen na melding(en) van overlast	76	6	24	2
Verwarde personen worden weer sneller ontslagen wanneer ze na een melding van overlast worden opgenomen in een psychiatrische kliniek	71	4	29	5

Mogelijke verklaring	Totaal +	Totaal -	Totaal ?	Totaal leeg
Mensen die een lichte zorgindicatie hebben (met name zorgzwaartepakketten 1 en 2) en eerder begeleid woonden, worden in toenemende mate in wijken geplaatst. Dit is een potentiële doelgroep.	79	8	21	3
Verwarde personen worden in onvoldoende mate ambulante begeleid, bijvoorbeeld als het gaat om medicijngebruik	55	10	45	1
Verwarde personen worden te verschillend ambulant begeleid, bijvoorbeeld als het gaat om medicijngebruik	41	9	56	5
(Regio) Rotterdam (2011): Dagopvang Couwenburg en nachtopvang de Waalhaven voor thuis- en daklozen sluiten hun deuren. Afname bedden zorgt voor meer/ernstiger problematiek.	45	4	59	2
(Regio) Rotterdam (2011): Zes logeerhuizen voor kinderen met psychische problemen sluiten. Afname bedden zorgt voor meer/ernstiger problematiek.	47	4	54	3
(Regio) Rotterdam (2011): 90 banen verdwijnen bij Bouman GGZ door bezuinigingen. Specifiek Rotterdam, Dordrecht, Spijkenisse, en Vlaardingen. Minder banen leidt tot langere wachtlijsten?? Czyzewski: 'zeker duizend patiënten, daklozen en drugsverslaafden op straat, die onbehandeld rondlopen met psychiatrische problemen'	60	7	37	6
(Regio) Rotterdam (2012): Bouman en Delta psychiatrisch centrum fuseren tot Antes. Fusie zorgt fusie voor minder bedden en/of banen	35	9	60	7
(Regio) Rotterdam (2013): Verandering beleid/organisatie psychiatrisch opvangcentrum Corridor. Dit leidt tot minder bedden en/of banen	23	3	73	9
De toenemende rol van de politie bij verwijzingen zonder tussenkomst van een arts leidt tot meer E33-registraties	48	6	49	8
Middelengebruik (alcohol) neemt toe binnen de E33-registraties	49	5	43	11
Middelengebruik (drugs) neemt toe binnen de E33-registraties	50	7	40	11
Middelengebruik (drugs) wordt zwaarder	53	11	32	11
Het aantal ouderen/dementerenden neemt toe binnen de E33-registraties	64	2	35	10

Mogelijke verklaring	totaal +	totaal -	totaal ?	totaal leeg
Het aantal mensen met PTSS neemt toe	52	7	43	10
Er wordt meer agressie (bijvoorbeeld huiselijk geweld) binnen E33 gemuteerd	43	9	47	11
Onregelmatig of stopgezet medicijngebruik van een verward persoon zorgt voor toename meldingen	60	9	33	7
Het aantal personen met een psychiatrische achtergrond neemt toe in de E33-registraties, zonder dat sprake is van overlast	45	3	48	10
Het aantal personen met een psychiatrische achtergrond dat overlast veroorzaakt neemt toe in de E33-registraties	52	2	47	9
Het aantal mensen met een door somatische klachten veroorzaakte verwarring neemt toe in de meldingen	38	2	59	8
Verwarde personen zijn zorgmijders	61	23	23	10
Er wordt in toenemende mate gemuteerd op E33 zonder verdere toelichting te geven	32	6	55	10
Omwonenden worden omwille van dossiervorming door de politie gestimuleerd te blijven melden bij overlast	72	2	31	7
Eenmaal E33 blijft E33': als een als verward bekend staand persoon voor eender welke melding contact opneemt met de politie, wordt dit als E33 gemuteerd, terwijl er geen sprake is van overlast	34	13	58	6
Zorgmeldingen over een verward persoon worden in toenemende mate aan E33 toegewezen, terwijl er geen sprake is van overlast	36	7	57	10
Hogere awareness: E33-registraties zaten voor 2013 minder 'tussen de oren' van de politieagent op straat en werden anders gemuteerd., bijvoorbeeld op E40 (afhandeling overige meldingen)	36	4	58	9
Politieregistratie is instabiel. Een verificatie van aantallen E33-registraties levert een fluctuatie in aantallen op	31	2	70	6
Verwarde personen nemen steeds vaker contact op met de politie terwijl er geen sprake is van overlast door de verwarde personen	31	7	61	6
Er is sprake van een toename in oudere/dementerende personen die op steeds regelmatigere basis in beeld komen bij de politie vanwege eigen meldingen en vanwege overlast	55	1	47	5

Mogelijke verklaring	Totaal +	Totaal -	Totaal ?	Totaal leeg
De drempel voor het aanvragen van een RM en IBS is hoger komen te liggen (bijvoorbeeld: dossiervorming is noodzakelijk)	42	6	24	2
Wijkagent heeft meer speelruimte gekregen en monitoren verwarden beter. Dit leidt tot meer bezoeken en vervolgens tot meer E33-registraties	30	7	36	1
Het aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe, vooral bij jongeren en ouderen is dit in het kader van mogelijke verwarring een aandachtspunt	35	9	26	1
Voor cliënten met een IQ hoger dan 70 is/wordt het recht op gehandicaptenzorg geschrapt. Deze grens ligt nu nog bij een IQ van 85. Volgens het regeerakkoord moet deze maatregel ingaan per 1 januari 2012. Het SCP vermoedt dat 33.000 zwakbegaafden getroffen zullen worden door de zogenoemde IQ-maatregel. Zij zouden dan bij jeugdzorg, de GGZ of de Wmo uitkomen voor hun zorg	40	1	20	2

Bijlage 4 – Overzicht van regiospecifieke samenwerkingsdocumenten tussen de politie en de GGZ

Tabel I – Regiospecifieke samenwerkingsdocumenten¹

Document	Ingangsdatum	Soort zorg	District/Regio	Ziet toe op
Procedure zorg voor verwarde mensen binnen en buiten kantoor tijden	November 2010	Acuut	Lansingerland, Nieuwe Waterweg Noord, Rotterdam West	Samenwerking
Werkinstructie overdracht verwarde personen	Augustus 2011	Acuut	Centrum (september 2012), De Eilanden (oktober 2011), Feijenoord-Ridderster (oktober 2011), Zuid (september 2011) ²	Registratie E33 Samenwerking
Convenant Parnassia Bavo Groep Politieprogramma Rijnmond	November 2011	Bemoeizorg	Feijenoord-Ridderster	Samenwerking
Convenant Politie – GGZ 2012	December 2011	Acuut en Bemoeizorg	Landelijk	Samenwerking
Convenant Project Verwarde Mensen	Maart 2012	Acuut	Waterweg-Noord, West	Samenwerking
Convenant Parnassia Bavo Groep Politieprogramma Rijnmond	Maart 2012	Bemoeizorg	Zuid	Samenwerking
Convenant Overdracht verwarde personen aan Spoedeisende Hulp Psychiatrie	April 2012	Acuut	Oost, Noord	Registratie E33 Samenwerking
Convenant Politie Parnassia programma Rijnmond	Januari 2013	Bemoeizorg	Oost, Noord	Samenwerking
Definitieve procedure verwijzing politie voor de acute dienst	Juni 2013	Acuut	Eenheid Rotterdam	Samenwerking

Document	Ingangsdatum	Soort zorg	District/Regio	Ziet toe op
Procedure inzet verwijzers functie Politie Rotterdam naar Acute Diensten	November 2013	Acuut	Eenheid Rotterdam	Samenwerking
Protocol assistentie politie aan de Acute dienst GGZ in de Eenheid Rotterdam	Maart 2014	Acuut	Eenheid Rotterdam	Samenwerking
Convenant Overdracht verwarde personen aan Yulius – Locaties Gantel en Kasperspad	September 2014	Acuut	Zuid Holland Zuid	Registratie E33 Samenwerking
Addendum Convenant – Overdracht verwarde personen aan Delta PC	Oktober 2014	Acuut	Hoekse Waard	Registratie E33 Samenwerking

Eindnoten

1. ‘Samenwerking’ heeft betrekking op afspraken die worden gemaakt tussen de politie en de GGZ. Als er ‘Registratie E33’ wordt genoemd is er specifiek in dit document opgeroepen om onder code E33 ‘overlast verward/overspannen persoon’ te muteren.
2. Er is tevens eenzelfde convenant ontvangen met dezelfde ingangsdatum waarin district Centrum niet werd genoemd.

Bijlage 5: Beantwoording van de deelvragen

Alvorens de onderzoeksvragen worden beantwoord, gaan we dieper in op de aard van de deelvragen. Deze missen namelijk soms het raakvlak met de uitgevoerde onderzoekshandelingen in de quick scan. Centraal in de quick scan staat de volgende hoofdvraag:

‘Wat zijn de mogelijke verklaringen van de tussen 2013 en 2014 waargenomen stijging in het aantal door de politie geregistreerde incidenten met verwarde personen in de regio Rotterdam en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen die nadere uitwerking verdienen?’

Hoofdvraag versus deelvragen

Met de politieregistraties als basis voor de quick scan kan gelijk gewezen worden op een aandachtspunt: het bedrijfsprocessensysteem van de politie (BVH) is oorspronkelijk bedoeld als een managementinformatiesysteem, niet als een systeem dat ook (volledig) zicht geeft op fasen die voorafgaan aan of volgen op een incident. Op basis van de ruim 900 BHV-mutaties die zijn geanalyseerd weten we dat een mutatie dergelijke informatie kan bevatten, maar in werkelijkheid zeker niet altijd concreet bevat. Daarmee wordt zicht op deze voorafgaande en opvolgende fasen, en daarmee ook het beantwoorden van onderzoeksvragen hierover, lastig. Om goed zicht te krijgen op deze meer procesmatige kant achter een politieregistratie en de gevolgen hiervan voor de verwarring van een persoon, is andersoortig onderzoek nodig dan in deze quick scan is uitgevoerd. Een suggestie van onze kant is om dergelijke onderzoeksvragen via casusonderzoek uit te voeren. In dergelijk onderzoek kan op basis van uitgebreide dossierinformatie vanuit diverse instanties, waaronder minimaal politie, GGZ en andere betrokken zorg- en hulpverleningspartners, zicht verkregen worden op vroegsignaleringsaspecten en preventieve, curatieve en repressieve aspecten achter de verwarring van een persoon.

Concreet betekent het voorgaande dat de geformuleerde procesmatige onderzoeksvragen die betrekking hebben op de fase voorafgaand aan of volgend op de politieregistratie in eerste instantie terzijde gelegd worden omdat deze niet beantwoord kunnen worden met onderhavige quick scan. In een aanvullende paragraaf waarin de blik op de toekomst van verwarden en E33-registraties wordt geworpen, zullen deze onderzoeksvragen weer zijdelings worden meegenomen. Dit doet ook meer recht aan zowel het kwantitatieve karakter van de hoofdvraag en de aard van de quick scan. De volgende onderzoeksvragen kunnen niet worden beantwoord:

Deelvragen

Met betekenis op lokaal niveau

- Waren de meldingen of incidenten te voorkomen geweest door vroegsignalering of preventieve maatregelen? Met welke maatregelen, door wie en in welk aandeel van het aantal incidenten?
- Welke partners zijn betrokken bij die mogelijke maatregelen?
- Welke partners worden er eventueel gemist?

Met betekenis op regionaal niveau

- Hoe werden de incidenten praktisch opgepakt en tot welke verdere zorg of straf heeft deze melding geleid?
- Welke succes- en faalfactoren zijn er te onderscheiden in de (keten)samenwerking (GGD-politie-GGZ)?
- Is de opvolging van meldingen in de regio gelijk of zijn er verschillen tussen gemeenten?

Kwalitatieve suggesties vanuit de praktijk en eerder onderzoek

- Welke knelpunten worden door respondenten genoemd die afhandeling van meldingen bemoeilijkt of de preventie in de weg zitten?
- Welke oplossingsrichtingen in de regio voor genoemde knelpunten worden aangedragen en wie zou aan die oplossing kunnen bijdragen?
- Welke oplossingsrichtingen van elders worden genoemd en welke effecten zouden deze kunnen hebben?
- Is er wet- of regelgeving te onderscheiden welke belemmerend werkt in de huidige aanpak?
- Welke knelpunten worden er verwacht in de (nabije) toekomst door veranderende wet- en regelgeving?

Beantwoording van relevante deelvragen

Om de structuur van de quick scan door te zetten, zullen we bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen eerst algemeen, op maatschappelijk niveau, beginnen en eindigen op lokaal niveau. In een enkel geval zijn onderzoeksvragen die nauw aan elkaar verwant zijn bij elkaar geplaatst en gezamenlijk beantwoord.

Met betekenis op Rijksniveau

- Welke sociaaleconomische of institutionele oorzaken zijn er te onderscheiden die hebben geleid tot incidenten (denkende aan het discours van ongelijke verdeling, het morele onderklasse discours en het participatiediscours / beddenafbouw die niet gelijkloopt met de ambulantisering)?

- Wat is de invloed van de “complexe samenleving” (woud van regels, taal-niveaus, keuzestress)?

De quick scan wijst uit dat er de laatste jaren aantoonbaar een proces van aantasting van zekerheden gaande is die met name effect heeft op de potentiële doelgroep verwarde personen. Het gaat dan met name om een kwetsbare groep mensen met toenemende schulden, gecombineerd met steeds hogere zorgkosten voor een specifieke groep potentieel kwetsbare personen. Bijna alle respondenten geven aan dat juist deze potentiële doelgroep ondergesneeuwd dreigt te raken omdat men de weg naar (hulpverlenende) instanties niet meer weet te vinden door bijvoorbeeld digitalisering van systemen en versplintering van ondersteunende instanties. Het is dan niet zozeer een vormt van keuzestress waarmee deze kwetsbare groep geconfronteerd wordt, maar juist het ontbreken van keuzes en de confrontatie met stressverhogende dwang die vanuit instanties wordt opgelegd. Ook nieuwkomers, zoals asielzoekers, vormen een potentiële groep kwetsbare personen die extra gevoelig voor verwarring kunnen zijn. Juist voor deze groep kunnen problemen versterkt worden door taalachterstand.

Concreet betekent het voorgaande echter geen directe verklaring voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014, omdat dit proces vooral wijst op een mogelijk groeiende potentiële doelgroep verwarde personen. De stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014 kan er echter niet mee verklaard worden, mede omdat deze stijging zich in de Eenheid Rotterdam sinds mei 2013 voordoet en deze E33-registraties sindsdien op een hoger getalsmatig niveau handhaven.

In de afbouw van bedden binnen de GGZ in combinatie met de ambulantisering van de zorg wordt specifiek voor de jaren 2011-2013 een aanwijzing gevonden dat op landelijk niveau een afname van 100.000 patiënten die in behandeling zijn bij de specialistische ggz. Specifiek voor regio Rotterdam en voor de periode 2013-2014 komt deze daling uit de aangeleverde data en de opmerkingen van respondenten niet terug. Respondenten wijzen er op dat dit mogelijk voor de toekomst, die met de herziening van de Wmo al in januari 2015 een aanvang heeft genomen, relevant is.

- In hoeverre is middelengebruik oorzaak van de waargenomen stijging?

Uit zowel de analyse van de 600 politieregistraties als uit de gemeentesessies blijkt niet dat middelengebruik een oorzaak is voor de waargenomen stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014. De algemene mening onder respondenten is ook dat er geen sprake is van meer of zwaardere middelengebruikers onder verwarde personen.

Met betekenis op lokaal niveau

- Wat is de rol van de directe omgeving (familie/buren)?

In de quick scan is specifiek aandacht uitgegaan naar de aanleiding van de E33-registratie. Hoewel familie en buren melden, is er op basis van de analyse van 600 politieregistraties geen sprake van een toename van meldingen vanuit deze hoek. Wel is juist bij deze groep sprake van melden uit angst (bijvoorbeeld dat een verward persoon weer uit een kliniek komt) of bezorgdheid.

Uit de analyse van de politieregistraties komt naar voren dat juist de verwarde personen zelf in toenemende mate verantwoordelijk zijn voor meer E33-registraties tussen 2013 en 2014. Het gaat dan bijvoorbeeld om bellende en op het politiebureau langskomende verwarde personen.

- Welke relatie kan gelegd worden met de gemeentelijke demografie?

Vanuit diverse bronnen in de quick scan is inzicht verkregen in de (ontwikkeling in) demografische achtergronden van verwarde personen. De bronnen geven onderbouwd aan dat er sprake is van een toename in ouderen, mensen die buiten Nederland geboren zijn, mensen met schulden en arbeidsongeschikten. Zo wijst de analyse van CBS-data uit dat er sprake is van meer kwetsbare personen, zoals mensen met een uitkering vanwege werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (zowel volwassenen als jongeren in de Wajong). Schuldenproblematiek, hetgeen zich bijvoorbeeld uit in wanbetalers van de zorgpremie, komt ook in toenemende mate voor. Dit proces is in alle negen aan de quick scan deelnemende gemeenten gaande. Eerder is al aangegeven dat deze toenemende aantallen kwetsbare personen een aanwijzing voor de toekomstige doelgroep verwarde personen kan zijn. Deze demografische ontwikkelingen zijn echter geen directe verklaring voor de stijging in E33-registraties tussen 2013 en 2014.

Wel geldt specifiek voor deze negen gemeenten dat het aantal ouderen tussen 2010 en 2014 toeneemt én dat uit de analyse van 600 politieregistraties naar voren komt dat een significant toenemend aantal ouderen/dementerenden onder de verwarde personen voorkomt. Vergrijzing en daaraan te koppelen dementie vormen dus harde verklaringen voor het toenemend aantal verwarde personen. Dit is een gegeven dat ook voor de toekomst relevant blijft.

Met betekenis op regionaal niveau

- Kunnen de geregistreerde cijfers worden geduid in categorieën of types incidenten en betrokken verwarde personen?

Via drie ingangen kunnen de incidenten worden geduid: de aanleiding voor een incident, of een incident acuut is en de achtergrond van een verward persoon. De laatstgenoemde duiding volgt in een onderzoeksvraag verderop in deze paragraaf.

De aanleiding voor een registratie heeft merendeels het karakter van algemene melding door een niet nader genoemd persoon. In bijna een vijfde van de registraties meldt een verward persoon zelf en in een op de twaalf registraties is het een familielid, een directe buur of de politie zelf. Een belangrijk resultaat dat uit de analyse van politieregistraties naar voren komt, is dat een significant toenemend aantal verwarde personen zelf meldt. Dit is deels een verklaring voor de stijging in E33-registraties in 2014.

Meer dan eenderde van de meldingen zijn door de onderzoekers als acuut geclassificeerd, bijna de helft als niet acuut. Van de overige registraties is onbekend of de zaak acuut is of niet. In eerder onderzoek naar Rotterdamse E33-registraties (Hekkert en de Jong, 2015) werd een kwart van de registraties als acuut bestempeld.

Een laatste vermeldenswaardige categorie E33-registraties betreft 'lege' registraties. Deze komen in 2014 significant meer voor. Navraag leert dat een verklaring hiervoor niet te geven is.

Kwalitatieve suggesties vanuit de praktijk en eerder onderzoek

- Welke oorzaken worden genoemd voor de stijging van registraties?

Omdat verderop in deze paragraaf nog aandacht geschonken wordt aan de registratie-achtergronden zelf, interpreteren we deze onderzoeksvraag als de quick scan op mogelijke verklaringen die vanuit andere bronnen dan de registratie voortkomen.

De ontvangen gemeentelijke documenten en de scan op overige gemeentelijke informatie die op internet beschikbaar is levert het inzicht op dat er nog weinig specifiek beleid is ontwikkeld rondom verwarde personen. Op zich is dit ook logisch, omdat de term 'verward persoon' een overkoepelende term is voor diverse typen verwarring. Een verwarring kan acuut optreden of permanent aanwezig zijn, fluctueren of toenemen en zich achter de voordeur of op straat op verschillende wijzen manifesteren. Meer specifiek lijkt binnen de gemeenten de laatste jaren de nodige aandacht voor woningoverlast, ook omdat woningcorporaties in toenemende mate deze overlast ervaren. Een deel daarvan zal veroorzaakt worden door verwarde personen, maar door de aard van de quick scan is vooralsnog onduidelijk welk deel.

De grote aantallen E33-registraties in Rotterdam hebben het mogelijk gemaakt om een nadere analyse uit te voeren op verschillen tussen 2013 en 2014 op wijkniveau. Hieruit blijkt dat in sommige wijken sprake is van een toename in E33-registraties en in andere delen van Rotterdam een afname. Specifieke verklaringen hiervoor zijn in deze quick scan niet te geven, maar uit enkele gemeentesessies en gemeentedocumenten komt naar voren dat verwarde personen ook te koppelen zijn aan bepaalde wijken. Het gaat dan met name om achterstandswijken waarin veel al eerder genoemde kwetsbare groepen zijn gehuisvest. Diepgravend onderzoek hiernaar is in deze quick scan geen mogelijkheid geweest.

Kwantitatieve analyse

- Welke analyse kan worden gemaakt puur op basis van de registratie van het aantal meldingen van en incidenten met verwarde personen zoals blijkt uit de politiecijfers over de afgelopen drie jaar en, zo mogelijk, eerdere jaren? Is er sprake van een meerjarige trend?

Bij politie-eenheid Rotterdam zijn in eerste instanties de E33-registraties tussen 2010 en 2014 opgevraagd. Om een zo volledig en actueel mogelijk beeld te schetsen, zijn aanvullend ook de E33-registraties voor het jaar 2015 opgevraagd. Hieruit blijkt dat voor de Eenheid Rotterdam sprake is van een jaarlijkse stijging in E33-registraties. De stijging van 28 procent die tussen 2013 en 2014 is opgetekend heeft zich tussen 2014 en 2015 in mindere mate, namelijk met 4 procent doorgezet. In vergelijking met de Eenheden Den Haag en Amsterdam fungeert de Eenheid Rotterdam daarmee als middenmoot omdat Den Haag een stijging van 20 procent en Amsterdam een daling met 7 procent laat zien.

Opmerkelijk is een geconstateerde trendbreuk in mei 2013. Vanaf die maand liggen de E33-registraties op een substantieel hoger niveau dat nog steeds voortduurt. Vanuit diverse afzonderlijke bronnen bij de politie is aangegeven dat deze trendbreuk niet in het registratiesysteem zelf ligt.

Wanneer gekeken wordt naar de negen aan de quick scan deelnemende gemeenten dan fluctueert het stijgingspercentage tussen 6,6 en 139,6 procent. Eén gemeente, Dordrecht, vertoont juist een daling met 7,8 procent. De sterke percentageverschillen hebben ook een relatie met de schaalgrootte van E33-registraties; sterk stijgende gemeenten hebben vaak ongeveer honderd tot enkele honderden registraties, terwijl het in Rotterdam om ongeveer 3.000 E33-registraties gaat.

- Zijn er wijzigingen geweest in de registratie van deze meldingen die verklarend kunnen zijn in de stijging? Zijn er cijfermatige verschillen in de regio en zijn daar verklaringen voor te geven?

Een van de onderdelen waar in de quick scan naar gekeken is betreft de kwaliteit van de registratie in E33. Uit eerdere onderzoeken (Abraham & Nauta, 2014; Hekkert & De Jong, 2015), blijkt dat er veel is af te dingen op de kwaliteit van de E33-registraties, zowel wat foutief binnen E33 gemuteerde overrapportage als verkeerd op andere maatschappelijke klassen gemuteerde overrapportage betreft. De quick scan wijst echter uit dat de kwaliteit van de registratie niet dermate veranderd is in de jaren 2013 en 2014 dat dit een verklaring voor de stijging kan zijn.

Eerder is al aangegeven dat er binnen de Eenheid Rotterdam, specifiek bij de negen gemeenten, grote fluctuaties in stijgingspercentages voorkomen als gekeken wordt naar de aantallen E33-registraties tussen 2013 en 2014. Los van sterke fluctuaties door betrekkelijk weinig E33-registraties in sommige gemeenten leert navraag dat hiervoor geen plausibele verklaringen te geven zijn. Tijdens de gemeen-

tesessies is een aantal mogelijke verklaringen besproken, maar deze zijn niet als harde verklaring voor de gemeentelijke stijging in E33-registraties aan te merken. Een uitzondering hierop vormt de vestiging van Yulius in Sliedrecht; hoewel miniem heeft deze vestiging geleid tot een toename in E33-registraties in 2014.

- Om hoeveel unieke personen gaat het en waar zijn deze woonachtig? Voor welk deel van het aantal meldingen zijn de personen die vaker voorkomen verantwoordelijk?

De rol die personen binnen BVH-registraties innemen zijn vaak onduidelijk. Een buurvrouw die overlast van een verward persoon meldt wordt bijvoorbeeld als ‘betrokkene’ geregistreerd, maar ditzelfde kan gebeuren bij een verward persoon die met een onduidelijk verhaal bij de politie komt. Toch hebben we uit ongeveer 18.000 personen weten te herleiden dat 4.134 personen als verward persoon in de registratie voorkomen. Op deze personen is een nadere analyse uitgevoerd. Daaruit blijkt dat tussen 2010 en 2014 een sterk toenemend aantal verwarde personen onder minimaal een E33-registratie per jaar bekend staat. In 2010 gaat het nog om 1 op de negen personen, maar in 2014 is dit gestegen naar een op de drie van deze groep personen. Als daarbij meegerekend wordt dat het gemiddeld aantal E33-registraties per persoon toeneemt, dan kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een zich versterkend, dubbel effect: meer verwarden die jaarlijks ieder meer E33-registraties op hun naam krijgen. Dit wordt nog eens versterkt door meer ouderen/dementeren die zich bij de politie als verward persoon gaan manifesteren, maar ook door een toename in verwarde personen die voor het eerst bij de politie bekend raken.

- Wat is achtergrond van deze personen (zorgverleden, strafrechtelijk kader)?

Om volledig en accuraat inzichtelijk te krijgen wat het zorgverleden en het strafrechtelijk kader is van verwarde personen die in E33-registraties voorkomen, is uitgebreid casusonderzoek nodig. Niettemin biedt de analyses van meerdere gebruikte databronnen van de politie enig zicht op de achtergrond van personen als het gaat om problematiek die verband kan houden met verwardheid.

Het blijkt dat er tussen de jaren 2010 en 2014 nagenoeg geen verschillen in de verhouding tussen mannen en vrouwen optreden. Wel neemt de leeftijd, zowel wat de 65-plussers betreft als de gemiddelde leeftijd, toe. Dit is deels ook een harde verklaring voor de stijging in E33-registraties in 2014: het aantal ouderen/dementeren neemt significant toe.

Ook de verhouding tussen mensen die in en buiten Nederland geboren zijn lijkt te veranderen, hoewel deze verhouding nogal fluctueert. In ieder geval is er in 2014, in vergelijking met 2010, sprake van meer buiten Nederland geboren personen die in E33-registraties als verward worden aangemerkt.

Wanneer gekeken wordt naar de achterliggende problematiek van verwarde personen, dan worden grofweg dezelfde onderzoeksresultaten opgetekend als in eerder onderzoek (Hekkert en De Jong, 2015): in ieder geval wordt dezelfde problematiek genoemd, zij het in enigszins afwijkende percentages. Een voor de quick scan relevant resultaat is dat de problematiek van ouderen/dementerenden in de E33-registratie van 2014 significant vaker voorkomt, zoals al eerder is aangehaald. Ook blijken mensen met twee of meer problemen (multiproblematiek) in 2014 significant vaker voor te komen in de E33-registraties. Deze twee vormen van problematiek betekenen dus harde verklaringen voor de stijging in E33-registraties in 2014.

Bijlage 6: Concrete suggesties gekoppeld aan de bouwstenen

Bouwsteen 1: inbreng mensen met verward gedrag en omgeving
- Meer aandacht schenken aan mensen met een licht verstandelijke beperking die afhankelijk zijn van de maatschappelijke opvang; zij dreigen buiten de boot te vallen en op straat te komen omdat ze niet goed in staat zijn om te benoemen wat er met hen aan de hand is.
- Sensitief maken van de directe omgeving (buren, verenigingen, bewonersorganisaties) door voorlichting. De voorlichting kan zich richten op handelingsbekwaamheid en kennis over waar ondersteuning te krijgen.
- Familieorganisaties meer inzetten als raadgever voor familieleden van verwarde personen. Hiervoor moeten privacybarrières geslecht worden en open met alle stakeholders gecommuniceerd worden.
Bouwsteen 2: preventie en levensstructuur
- Informatie voor allochtone doelgroepen via sleutelfiguren uit de betreffende gemeenschappen laten lopen (cultuurspecifiek maken). In veel allochtone geloofsgemeenschappen is verwardheid omgeven met bijgeloof. Hieraan specifiek aandacht schenken.
- Bij ouderen moet onderkend worden dat de directe omgeving (buren, familie, et cetera) snel afhaakt. Zorg- en welzijnsorganisaties moeten daarom een ondersteunende vangnetfunctie ontwikkelen (bijvoorbeeld gebruik maken van 24-uursbereikbaarheid van zorgorganisatie)
- Voor ouderen nieuwe initiatieven ontwikkelen, bijvoorbeeld het opstarten van een wijkbedrijf (ter stimulering van de wijk economie). Te denken valt aan maaltijdbezorging, boodschappen dienst, et cetera.
- Meer en vroegtijdiger inzetten op het zelfredzamer maken van kwetsbare burgers door het laagdrempelig aanbieden van taalcursussen, cursussen financieel beheer, zelfstandigheids cursussen en cursussen op het gebied van wet- en regelgeving.
- Meer inzetten op financiële bewindvoering dan wel curatele voor kwetsbare burgers zodat financiële problemen en huisuitzetting voorkomen kan worden. In bredere zin: bureaucratische drempels verlagen danwel regels aanpassen voor schulphulpverleningstrajecten.
- De kostendelersnorm/inkomenstoets voor verwarde personen aanpassen, zodat deze groep zich kan inschrijven bij familie/kennissen en niet op straat komen te staan.
- Betrokken partijen in de hulpverlening moeten minder snel accepteren dat een verward persoon zorg mijdt. Men moet niet stoppen met zorg omdat een burger niet wil. Bij zorgmijding niet uitgaan van burger die zelf verantwoordelijk is voor zijn daden, maar bemoeizorg inzetten.
- Maak wijkvoorzieningen laagdrempelig toegankelijk voor de doelgroep van de geestelijke gezondheidszorg door geen eigen bijdrage te vragen en te voorzien in maaltijden/kleding. Daardoor ontstaan contactmomenten met deze doelgroep en kunnen problemen in een vroeg stadium worden voorkomen.
- Woningcorporaties kunnen gebruik maken van de zogenaamde 'gedragsaanwijzing' bij woonoverlast. Dit voorkomt uitzetting uit een woning. ¹

- Pas de mondelinge en schriftelijke communicatie met een persoon met een licht verstandelijke beperking aan. De labeling 'verward persoon' nodigt voor deze groep teveel uit tot psychiatrisch denken. Juist de aanpak van stressfactoren en praktische hulp liggen meer voor de hand bij deze doelgroep.
Bouwsteen 3: vroegtijdige signalering
- Landelijke coördinatie opzetten om huisartsen te laten participeren in wijkteams. Huisartsen kunnen fungeren als vroegsignaleerder en aanjager voor aanpak.
- Andere instanties inschakelen voor signalering verwarring dan wel zorg- en welzijnsmedewerker laten meelopen met andere instanties. Bijvoorbeeld een veiligheidscheck van de brandweer laten vergezellen door een medewerker vanuit zorg en welzijn.
- Zorg- en welzijnsorganisaties laten langsgaan bij verwarden tijdens verjaardagen en mensen uitnodigen voor een bezoek aan een wijkvoorziening of –instelling.
- Leg een top X van verwarde personen aan, rekening houdend met de schaalgrootte van gemeenten. Deze personen vervolgens wekelijks monitoren, bespreken met hulpverlening en eventueel doorverwijzen naar hulpverlening. Hierin moet ook ruimte zijn voor nieuwe verwarde personen die recidiverend verward gedrag vertonen.
- Voer een periodieke monitor E33-registraties op, zowel op aantallen als op kwaliteit van registraties. Bij voorkeur gebeurt dit wekelijks, om dit vervolgens te gebruiken als input voor casusoverleg met hulpverlenende instanties.
Bouwsteen 4: melding
- Organiseer dat achter 112 en 0900-884 een goed bereikbaar netwerk zit van hulpverleners in het geval van een verwarring. De meldkamer zou daarin een belangrijke rol kunnen spelen.
Bouwsteen 5: beoordeling en risicotaxatie
- Detecteer mensen met een licht verstandelijke beperking in een zo vroeg mogelijk stadium. Gebruik hiervoor de al bestaande instrumenten. ²
Bouwsteen 6: toeleiding
- Richt een lokale 'In Zorg Instelling' (IZS) op. Dit is een instelling voor mensen die onverzekerd zijn. Daarmee worden vooral mensen met multiproblematiek geholpen. In bredere zin: bureaucratische drempels verlagen dan wel regels aanpassen om hulp te verlenen aan mensen die nog niet of niet meer verzekerd zijn. Zorgverzekeraars dienen hierin extra voorzieningen te creëren.
- Geen eigen risico voor bemoeizorg door de GGZ wanneer iemand al in behandeling is.
Bouwsteen 7: passend vervoer
Zorgverzekeraars moeten financiële verantwoordelijkheid gaan dragen voor het vervoer van een verward persoon na een incident.

Bouwsteen 8: passende ondersteuning en straf
- Verwarde personen integrale zorg bieden, dus zowel sociale zorg (onderdak, inkomen en dagbesteding) en medische zorg (verslaving, psychisch en fysiek).
- Er dient één ingangslot te komen van waaruit de zorg voor verwarden geleverd kan worden. De GGZ zou hiervoor op landelijk niveau de regievoerder moeten worden.
- Geef invulling aan een intersectorale aanpak op regionaal niveau. Richt in elk van de 43 Wmo-regio's overleg in waaraan, in verschillende samenstelling, zorgverzekeraars, zorgkantoren, gemeenten, zorgaanbieders, woningbouwcorporaties, cliëntenorganisaties en beroepsorganisaties deelnemen.
- Op het gebied van maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg, ondersteuning bij opleiding, werk, dagbesteding en veiligheid bestaat een diversiteit aan actoren. Voorkomen moet worden dat onderlinge concurrentie bestaat, want dit is niet in het belang van de verwarde persoon en faciliteren van gerichte hulp en zorg.
- Maak sociale wijkteams en GGZ-teams (FACT) samen verantwoordelijk voor de geestelijke gezondheidszorgproblematiek van een wijk en geef hen hier de middelen voor.
- Creëer in iedere gemeente binnen regio Rotterdam een team dat toeziet op verwarden zonder woning of verwarden die hun woning uitgezet dreigen te worden.
- Stel bij personen met een licht verstandelijke beperking praktische hulpverlening voorop, geef pas dan psychische hulpverlening als er enige stabiliteit is en dan vervolgens op het niveau van de persoon zelf.
Bouwsteen 9: informatievoorziening
- Bespreek verwarde personen in het Veiligheidshuis. Daarin moeten bepaalde typen in het casusoverleg meegenomen worden, bijvoorbeeld mensen die terugvallen en nieuwkomers. Bij het Veiligheidshuis kan worden aangehaakt bij al bestaande infrastructuur en al bestaande processen.
- Een door de politie geconstateerde verwarring doormelden richting de huisartsenpost. Dit biedt huisartsen in een eerder stadium zicht op een verwarring van patiënten.
- Casusoverleg tussen politie en hulpverlenende instanties moeten standaard opgezet worden en periodiek, minimaal maandelijks, uitgevoerd worden
- Lokale Zorg Netwerken herstellen en deze een centrale rol geven in de verwardenproblematiek. Een LZN moet direct contact met de politie onderhouden.
- Maak meer gebruik van kennis en werkwijzen van woningcorporaties en maak afspraken met corporaties voor vroegsignalering en aanpak van huurachterstanden.
- Om de keten goed in beeld te krijgen is het van belang om casusonderzoek naar het gehele proces rondom verwarden (van vroegsignalering via incident tot en met hulpverlening) in kaart te brengen. Daarbij moet aandacht zijn voor de rol van alle betrokkenen: waar gaat het goed en wat zijn leerpunten?
- De ketenpartners moeten een aantal oude casus die geleid hebben tot escalatie (bijvoorbeeld het opblazen van een flatwoning) uitgebreid evalueren. Met name wat bij wie bekend was, op welk moment er informatie wel/niet is gedeeld en wat daarmee is gedaan is van belang. Dit om te leren voor toekomstige incidenten.

Eindnoten

1. Zie hiervoor www.ccv-secondant.nl/platform/article/gedragsaanwijzing-helpt-tegen-woonoverlast/.
2. Een voorbeeld van een dergelijk instrument is het SCIL.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie
'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennep teelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en
de stand van zaken van de handhaving van de
regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor
de nabestaanden van de slachtoffers en de
ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's
met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen
en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe
religieuze bewegingen en de toereikendheid van het
instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire
ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen
aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing
van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen
tegen geweld en overlast rondom het betaald
voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid,
toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van
de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed
van registratie-effecten op de omvang van de
geregistreerde jeugdcriminaliteit

2016

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en
aandachtspunten in verband met de effectuering
van slachtofferrechten

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere
voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Het aantal politieregistraties E33 ('overlast verward/overspannen persoon') vertoont een stijgende lijn, zowel landelijk als binnen bijna alle afzonderlijke politie-eenheden in Nederland. Tussen 2013 en 2014 is het aantal E33-registraties bij de politie in de regio Rotterdam met 28 procent toegenomen. In opdracht van de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam is door middel van een quick scan onderzoek verricht naar verklaringen voor deze stijging. Deze verklaringen liggen op verschillende niveaus (landelijk, regionaal, op het niveau van de politie en de verwarde zelf). Verklaringen zijn op basis van meerdere bronnen ('multibronnenonderzoek') getoetst.

Op basis van de onderzoeksbevindingen is nader invulling gegeven aan oplossingsrichtingen. Deze zijn in samenspraak met experts uitgewerkt tot concrete suggesties. De quick scan biedt overheids- en hulpverleningsinstanties, politie en de directe omgeving van verwarden (familie, burens, et cetera) handvatten voor een sluitende keten om verwarde personen te ondersteunen. Deze handvatten richten zich op drie essentiële fasen van ondersteuning: vroegsignalering, zorg en nazorg.

ISBN 978-94-92255-09-9



9 789492 255099 >

www.beke.nl