



DSP

Aanpak personen met onbegrepen gedrag gemeente Alkmaar

Conceptrapport

Tjisse Bosch en Christel Scholten

Amsterdam
Februari 2023.

Christel Scholten
cscholten@dsp-groep.nl

Tjisse Bosch
tbosch@dsp-groep.nl

Inhoud

Begrippen en afkortingen	4
1 Inleiding	5
1.1 Doel- en vraagstelling	5
1.2 Onderzoeksopzet	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Analyse kader	9
2.1 Achtergrond: personen met onbegrepen gedrag	9
2.2 Een aanpak voor personen met onbegrepen gedrag	10
2.3 Analyse kader: bouwstenen Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk	11
3 Opzet van het beleid	13
3.1 Doelgroep	13
3.2 Opzet van het beleid	15
4 De bouwstenen	17
4.1 Analyse per bouwsteen	17
5 De gemeentelijke regierol	28
5.1 Regie op samenwerken	28
5.2 Regie op leren en verbeteren	29
5.3 Rol gemeenteraad	30
6 Bevindingen en conclusies	32
6.1 Definitie en afbakening 'personen met onbegrepen gedrag'	32
6.2 Bevindingen en conclusies hoofdvraag 1	33
6.3 Bevindingen en conclusies onderzoeksvraag 2	36
Bijlage 1: Vragen bouwstenen Schakelteam	38

Begrippen en afkortingen

E33	Politierregistratie 'verwarde personen'
EPA	Ernstige Psychische Aandoening
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
MO	Maatschappelijke Opvang
OGGZ	Openbare geestelijke gezondheidszorg
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OVP	Opvanglocatie Verwarde Personen
PGA	Persoonsgerichte aanpak
VHR	Veiligheidsregio
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wfz	Wet forensische zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wzd	Wet zorg en dwang
ZSM	Aanpak OM (Zorgvuldig Snel Maatwerk)
Zvw	Zorgverkeringswet

Inleiding

"Personen met verward gedrag (ook aangeduid als verwarde personen of personen met onbegrepen gedrag) zijn mensen die de grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. Het zijn mensen met uiteenlopende complexe problemen die verward gedrag vertonen dat anderen niet direct begrijpen. [...] Een relatief klein deel veroorzaakt overlast of pleegt misdrijven. Dit heeft veel impact op de samenleving" (Schakelteam).

In 2016 introduceerde het *Schakelteam mensen met verward gedrag* negen bouwstenen voor een goed werkende aanpak voor de ondersteuning van personen met onbegrepen gedrag¹. In deze aanpak worden organisaties en professionals in het zorgdomein, het veiligheidsdomein en het sociaal domein door integraal werken en door het centraal stellen van personen met onbegrepen gedrag, met elkaar verbonden. Sindsdien is er landelijk maar ook in de gemeente Alkmaar en de regio Noord-Holland Noord het nodige gebeurd. Er is een regionale Stuurgroep opgericht en er zijn diverse gremia waarin het onderwerp op tafel komt.

Om beeld te krijgen bij de huidige stand van zaken, heeft de rekenkamercommissie Alkmaar DSP-groep gevraagd om een inventarisatie uit te voeren van de integrale aanpak voor de ondersteuning van mensen met onbegrepen gedrag (voorheen verwarde personen, personen met verward gedrag) in de gemeente Alkmaar. De rekenkamercommissie wil zicht op de stand van zaken met focus op het **integraal beleid** en op de gemeentelijke **regierol**. Voorliggende rapportage is het resultaat van de gevraagde inventarisatie.

1.1 Doel- en vraagstelling

Op basis van beide doelstellingen - volgend uit de onderzoeksopdracht van de rekenkamercommissie - zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. ***In hoeverre heeft de gemeente Alkmaar een integraal beleid voor mensen met onbegrepen gedrag – gebaseerd op de negen bouwstenen van het Schakelteam mensen met verward gedrag – ontwikkeld?***
 - a. Welk (deel)beleid of welke (deel)aanpak heeft de gemeente ontwikkeld voor hulp aan mensen met onbegrepen gedrag?
 - b. Draagt het beleid, voortvloeiend uit de Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk (2018) en de Visie Maatschappelijke Opvang (2019), bij aan de zorg en ondersteuning aan inwoners met onbegrepen gedrag?

¹ In dit rapport schrijven we zowel over mensen en personen met 'verward gedrag' als over mensen en personen met 'onbegrepen gedrag'. In beide gevallen gaat het over dezelfde personen. In paragraaf 2.1 geven we toelichting op de achtergrond van beide begrippen.

2. In hoeverre geeft de gemeente invulling aan zijn regierol om te komen tot een sluitende aanpak waarbij mensen met onbegrepen gedrag niet tussen de wal en het schip vallen?

- a. Hoe geeft de gemeente invulling aan haar eigen regierol en aan de gezamenlijke regierol (gedeelde verantwoordelijkheid) van gemeente en ketenpartners uit zorg, veiligheid en het sociaal domein?
- b. In hoeverre zijn de ketenpartners tevreden over de invulling van de regierol van de gemeente?
- c. Wat is de rol van het college en wat is de rol van de gemeenteraad bij de invulling aan de regierol?
- d. Wat zijn de aanbevelingen voor eventuele verbeteringen in de toekomst?

We definiëren de gemeentelijke regierol als een sturingsvorm die is gericht op de afstemming met en tussen (maatschappelijke) actoren, met als doel komen tot een samenhangend geheel². Veel maatschappelijke vraagstukken vragen om samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke partners. Zo ook bij het lokaal en regionaal ontwikkelen van een sluitende, integrale aanpak personen met onbegrepen gedrag. Met deze definitie van regievoeren gaan we ervanuit dat de gemeente Alkmaar voor de aanpak afhankelijk is van meerdere ketenpartners en dus niet voor alle deelaspecten eenzijdig verantwoordelijkheid kan nemen. Wel kan de gemeente vanuit haar regierol een faciliterende, beïnvloedende en ondersteunende bijdrage leveren.

Scope

Het onderzoek is begrensd in tijd en budget. In de afbakening van de onderzoeks aanpak is daarom gekozen voor focus op beleidsvorming en regievoering. Er is niet gekeken naar de financiële consequenties van het beleid. De uitvoering en de effecten van beleid op casusniveau zijn in het onderzoek meegenomen voor zover dit binnen het inventariserende perspectief ter sprake is gekomen.

1.2 Onderzoekopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2022. Op basis van de bouwstenen uit de Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk (2018) van de regionale Stuurgroep mensen met onbegrepen gedrag is geïnventariseerd wat de stand van zaken is in de aanpak personen met onbegrepen gedrag, hoe de aanpak zich ontwikkelt en welke lessen zijn geleerd voor de doorontwikkeling van de aanpak. Daarmee beantwoorden we de centrale onderzoeksvragen en formuleren we aanbevelingen die de gemeenteraad in staat stellen haar rol te vervullen bij de fundamentele en politieke keuzes in de (verdere ontwikkeling van de) integrale aanpak.

De startfase van het onderzoek betrof een documentanalyse van relevante beleidsdocumenten van de gemeente Alkmaar en de Stuurgroep mensen met onbegrepen gedrag van regio Noord-Holland Noord. Aansluitend zijn interviews afgenomen met beleidsmedewerkers Maatschappelijke Opvang [MO] en Openbare Orde en Veiligheid [OOV] van de gemeente Alkmaar, en heeft een interview plaatsgevonden met burgemeester Schouten en wethouder Voordewind van de gemeente Alkmaar.

² Daarbij sluiten we aan bij onder meer de definities van regievoeren door gemeenten zoals toegelicht in het paper van Beurskens en Korsten (2007), waaronder: "Regie wordt opgevat als het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten - juridische, economische en communicatieve instrumenten - waarbinnen beleid niet tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn (Hupe en Klijn, 1997)".

De kern van het onderzoek bestond uit twee groepsgesprekken met beleidsmedewerkers van de gemeente Alkmaar en ketenpartners uit de domeinen zorg, veiligheid en het sociaal domein aangevuld met een vertegenwoordiger vanuit het cliëntenperspectief³. Aan de hand van de 13 bouwstenen van de regionale Stuurgroep mensen met onbegrepen gedrag (regio Noord-Holland Noord) is geïnventariseerd hoe het beleid op de verschillende niveaus is vormgegeven en welke kansen er zijn in de (verdere) doorontwikkeling van de integrale aanpak. Voor deze onderzoeks aanpak is gekozen omdat het integraal beleid personen met onbegrepen gedrag in de gemeente Alkmaar vorm krijgt op zowel lokaal, sub regionaal en regionaal niveau, en altijd in samenwerking met ketenpartners. Verdere toelichting hierop wordt gegeven in hoofdstuk 3.

Na de groepsinterviews zijn de verslagen – voorzien van een analyseslag, deelconclusies en aanbevelingen voor zover die uit de groepsgesprekken zijn voortgekomen – voorgelegd aan de deelnemers.

Aan dit onderzoek werkten veel personen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie mee. Wij danken hen voor hun betrokkenheid bij het thema en voor het openhartig delen van hun ervaringen en reflecties.

Met de rekenkamercommissie Alkmaar is tot slot gesproken over het opnemen van geanonimiseerde en persoonlijke voorbeelden van personen met onbegrepen gedrag in de rapportage ter illustratie van de doelgroep en het beleid. We hebben ervoor gekozen om dat niet te doen. Omdat 'personen met onbegrepen gedrag' een verzamelterm is, bestaat namelijk het risico dat bij een selectie van slechts enkele voorbeelden een karikatuur of versimpeling ontstaat van de uiteenlopende doelgroep en de diversiteit aan (onderliggende) problematiek. De diversiteit in de groep personen met onbegrepen gedrag wordt toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het analysekader: waar hebben we het over bij personen met onbegrepen gedrag, wat wordt bedoeld met de aanpak personen met onbegrepen gedrag en welk analysekader gebruiken we om het beleid personen met onbegrepen gedrag in de gemeente Alkmaar te onderzoeken?

In hoofdstuk 3 bespreken we de opzet van het beleid personen met onbegrepen gedrag in de gemeente Alkmaar en de regio Noord-Holland Noord aan de hand van de definiëring en afbakening van de doelgroep en de structuur van de aanpak personen met onbegrepen gedrag op lokaal, subregionaal en regionaal niveau.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de stand van zaken en de voortgang van de lokale en de regionale aanpak personen met onbegrepen gedrag op de 13 bouwstenen van de regio Noord-Holland Noord. Hierbij worden tevens de deelvragen behorende bij onderzoeksvraag 1 beantwoord.

³ Hiervoor waren vertegenwoordigers uitgenodigd van de volgende organisaties: gemeente Alkmaar, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, de Hoofdzaak, team Vangnet en Advies (GGD Hollands Noorden), dnoDoen, Esdégé-Reigersdaal, Brijder Verslavingszorg, Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Holland Noord, Politie, GGZ Noord-Holland-Noord.

In hoofdstuk 5 volgt een beschouwing op de regierol van de gemeente Alkmaar. Daarbij duiden we hoe de gemeente invulling geeft aan haar regierol in de (sub)regionale samenwerking met en tussen ketenpartners, op het leerproces in de aanpak personen met onbegrepen gedrag en welke rol de gemeenteraad van Alkmaar daarin vervult. Daarbij worden tevens de deelvragen behorende bij onderzoeksvraag 2 beantwoord.

Tot slot formuleren we in het afsluitende hoofdstuk samenvattend de bevindingen en conclusies uit het onderzoek. Deze bevindingen en conclusies volgen uit hoofdstuk 4 en 5 waar op basis van de onderzoeksresultaten de deelvragen worden beantwoord. Met de bevindingen en conclusies formuleren we een antwoord op de twee centrale onderzoeksvragen en worden tevens aanbevelingen geformuleerd.

2 Analysekader

In dit hoofdstuk schetsen we het analysekader dat we hanteerden in het onderzoek. We definiëren eerst de termen 'personen met onbegrepen gedrag' en 'de aanpak personen met onbegrepen gedrag'. Vervolgens gaan we in op de bouwstenen van het Schakelteam en de regio Noord-Holland Noord die het analysekader vormen.

2.1 Achtergrond: personen met onbegrepen gedrag

De termen 'verward gedrag' en 'personen met verward gedrag' komen sinds circa 10 jaar met regelmaat terug; zowel in het beleidsdiscours van het zorgdomein en het veiligheidsdomein, als in mediaberichtgeving over bijvoorbeeld het toenemend aantal (politie)meldingen en maatschappelijke incidenten. In dit onderzoek sluiten we aan bij de definitie zoals geformuleerd door het Schakelteam:

Personen met verward gedrag (ook aangeduid als verwarde personen of personen met onbegrepen gedrag) zijn mensen die de grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. Het zijn mensen met uiteenlopende complexe problemen die verward gedrag vertonen dat anderen niet direct begrijpen. [] Een relatief klein deel veroorzaakt overlast of pleegt misdrijven. Dit heeft veel impact op de samenleving (Schakelteam).

Onderzoeker Bauke Koekoek (2019) merkt op dat 'personen met onbegrepen gedrag' een verzamelterm is. Het gaat om een zeer diverse groep mensen met verschillende beperkingen zoals psychische problemen, een licht verstandelijke beperking [lvb], dementie of verslaving. Vaak ook in combinatie met problemen op verschillende levensgebieden, zoals werkloosheid, gebrek aan participatie, verlies van dierbaren, schulden et cetera. Bij een deel van hen is er (tijdelijk) sprake van acute (psychische) zorgnood. Er kán dus sprake zijn van psychische problematiek, maar dat hoeft niet. De open formulering laat ruimte voor verscheidenheid aan uiteenlopende mensen, met uiteenlopende achtergronden en uiteenlopende problemen.

In de afgelopen circa 10 jaar is in berichtgeving afwisselend gesproken over 'verwarde personen', 'verward gedrag' en 'personen met verward gedrag', meer recent 'personen met onbegrepen gedrag'. Het begrip heeft in de loop van de tijd ook discussie opgeroepen. Het begrip zou stigmatiserend en veroordelend werken, en niet duidelijk maken dat het verwarde gedrag meestal tijdelijk is: "verwardheid is geen eigenschap van mensen, maar een oordeel over iemands gedragingen en gedachten op een gegeven moment" (Trimbos⁴). In dat kader vindt dan ook geleidelijk een aanpassing plaats binnen de gehanteerde termen: van verwarde personen naar personen met verward gedrag naar personen met onbegrepen gedrag.

⁴ Zie bijvoorbeeld [Trimbos.nl | Waarom we moeten stoppen met de term 'verwarde personen'](https://www.trimbos.nl/over-trimbos/waarom-we-moeten-stoppen-met-de-term-verwarde-personen/).

Het gaat dus om een verzamelterm voor een zeer diverse groep mensen met uiteenlopende achtergronden en uiteenlopende problemen. Dé persoon met onbegrepen gedrag bestaat niet. Bij een deel *kán* er (tijdelijk) sprake van acute (psychische) zorgnood, maar dat hoeft niet. De open afbakening maakt het verbinden van aantallen aan de doelgroep minder zinvol; afhankelijk van het perspectief worden andere aantallen gebruikt en een 'bulk-getal' zegt relatief weinig over de variatie van ernstige tot milde problematiek en van de variatie tussen dementie en (tijdelijke) psychische nood tot dronkenschap en/of (tijdelijk) onaangepast gedrag.

Terughoudendheid met het gebruik van cijfers bij deze doelgroep blijkt ook uit de jaarlijks terugkerende berichten over een toename van het aantal personen met verward gedrag op basis van de zogenaamde E33-registraties van de politie. Ook deze blijken volgens onderzoek onvoldoende geschikt als indicator voor beleid en zijn zodoende buiten beschouwing gebleven van dit onderzoek (zie kader).

Politiregistraties E33

Veel jaarlijks terugkerende mediaberichten over de zogeheten "toename van personen met onbegrepen gedrag" zijn gebaseerd op politieregistraties met de code E33: "overlast door persoon met verward gedrag". E33 is de code waarop de politie meldingen c.q. incidenten rondom personen met verward gedrag registreert in hun registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH). Deze meldingen laten echter *niet* zien hoe groot de groep personen met verward gedrag in totaal is. Uit onderzoek blijkt dat meerdere meldingen kunnen gaan over één persoon, de 'vaak verwarden'. Zij veroorzaken relatief veel meldingen en hebben relatief veel problematiek. Ook blijkt uit onderzoek dat personen die geregistreerd (kunnen) worden onder E33 óók geregistreerd worden onder registratiecodes als geluidsoverlast (M22), overlast i.v.m. alcohol/drugs (E38), burenruzie (E12) of overlast zwervers (E41). Omdat het aantal registraties niets zegt over het aantal personen en omdat er géén werkinstructie is voor politiebeambten wanneer gedrag van een persoon wordt gelabeld als "overlast door persoon met verward gedrag", vereist toepassing van de cijfers voorzichtigheid en zeer specifieke duiding.

2.2 Een aanpak voor personen met onbegrepen gedrag

Hoewel 'personen met onbegrepen gedrag' dus geen eenduidige categorie betreft, zijn er de laatste jaren wel allerlei aanpakken voor de ondersteuning van deze doelgroep ontwikkeld op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Dat kan volgens onderzoeker Koekkoek niet los worden gezien van de (media)aandacht voor de doelgroep en het maatschappelijke sentiment 'dat er iets moet gebeuren'.

Sinds de transities in het sociaal domein hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid op het gebied van kwetsbare personen. Maar daarin staat de gemeente niet alleen. Er is een groot aantal maatschappelijke organisaties en professionele instellingen die reageren op zorgsignalen bij inwoners: huisartsen, de wijkagent, woningcorporaties, welzijnsorganisaties en GGZ-instellingen zijn daar voorbeelden van. Vanuit hun eigen vakgebied komen zij in aanraking met mensen waarbij sprake *kan* zijn van verward gedrag of van meervoudige en complexe sociale problematiek⁵. Het Schakelteam stelde dat gemeenten een regisserende rol hebben, maar dat zij dit niet kunnen zonder dat ook alle andere partners hun verantwoordelijkheid voelen en nemen.

⁵ NSOB, (2022). *Omgaan met onbegrepen gedrag. Dilemma's in de samenwerking rondom personen met verward gedrag in de gemeente Almelo*

Om gemeenten en ketenpartners te faciliteren, hebben de ministeries van VWS en Justitie en Veiligheid samen met politie, gemeenten (VNG) en zorgpartners de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om te komen tot een goed werkende aanpak voor personen met onbegrepen gedrag op lokaal niveau⁶⁷. Zo bood het Schakelteam in opdracht van de ministeries en de VNG tussen 2016 en 2018 ondersteuning aan regio's en gemeenten bij de ontwikkeling van een goed werkende aanpak. En via ZonMW was er tot 2021 subsidiegeld van het ministerie van VWS beschikbaar voor de ontwikkeling en implementatie van die aanpak.

2.3 Analyse kader: bouwstenen Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk

Voor een sluitende, integrale aanpak voor een diverse doelgroep met uiteenlopende achtergronden en uiteenlopende problemen, zijn dus verschillende organisaties nodig uit verschillende domeinen (zorg, veiligheid, sociaal domein), die ieder een deel van de doelgroep in beeld (kunnen) hebben en die ieder verantwoordelijkheid dragen voor een deel van de oplossing. Uitgangspunt van het Schakelteam in alle bouwstenen is betrokkenheid van mensen met onbegrepen gedrag zelf én hun omgeving.

Voor een volledige en tegelijkertijd toegankelijke analyse van de aanpak personen met onbegrepen gedrag in de gemeente Alkmaar is het gewenst om enige ordening aan te brengen. Als analysekader voor een integrale en sluitende aanpak voor personen met onbegrepen gedrag hanteren we daarom – conform de onderzoeksopdracht van de rekenkamercommissie - de negen bouwstenen van het Schakelteam uit 2016 die door de regio Noord-Holland Noord zijn aangevuld met 4 extra bouwstenen naar in totaal 13 bouwstenen.

Deze bouwstenen – die afzonderlijke elementen uit een integrale aanpak vormen – zijn ontwikkeld voor gemeenten en ketenpartners als richtinggevend kader. In de Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk (2018) van de regionale Stuurgroep mensen met onbegrepen gedrag Noord-Holland Noord zijn deze bouwstenen overgenomen als richtinggevend kader en aangevuld met vier regionale bouwstenen⁸.

Operationalisatie van de bouwstenen

De bouwstenen geven aan wat minimaal nodig is voor een sluitende aanpak, vanuit het perspectief van mensen met onbegrepen gedrag zelf én hun omgeving. De bouwstenen sluiten aan bij verschillende fases, die er (kunnen) zijn bij onbegrepen gedrag. Ze hangen onderling samen en hebben effect op elkaar; ze zijn samen één geheel. Bij de verschillende bouwstenen is expertise nodig vanuit diverse disciplines, bijvoorbeeld geestelijke gezondheid, verslaving, licht verstandelijke beperking en psycho-geriatrie.

⁶⁷ Minister van Justitie en Veiligheid en Minister voor Langdurige Zorg en Sport, Aanpak voor personen met verward en onbegrepen gedrag, 15 juli 2022 [Kamerbrief].

⁷ Minister van Justitie en Veiligheid en Minister voor Langdurige Zorg en Sport, Antwoord Kamervragen over meer incidenten met verwarde personen, 15 juli 2022 [Kamerbrief].

⁸ Gedurende het onderzoek bleek dat de regio de bouwstenen niet meer gebruikt. We lichten dit nader toe in hoofdstuk 4.

Om concreet inzicht te geven in de uitvoering van de bouwstenen, zijn de bouwstenen van het Schakelteam voor de groepsinterviews geoperationaliseerd op basis van de definitie en bijbehorende vragen van het Schakelteam (bijlage 1). Daarbij is ook opgenomen welke partijen volgens het Schakelteam per bouwsteen betrokken zouden moeten zijn.

De vier bouwstenen die regio Noord-Holland Noord zelf in haar regiovisie heeft toegevoegd (bouwsteen 9, 10, 11 en 13) zijn geoperationaliseerd op basis van de Regiovisie. Voor specifiek deze bouwstenen is in de groepsinterviews met de gemeente en ketenpartners een inventariserende benadering gekozen. Respondenten is open gevraagd hoe zij de bouwsteen definiëren en welke inzet onder de afzonderlijke bouwstenen wordt geschaard.

Afbeelding 2.1 bevat het overzicht van de 13 bouwstenen van de regio Noord-Holland Noord, waarbij onderscheid is gemaakt naar bouwstenen die primair op wijk-, gemeente of subregionaal niveau worden georganiseerd, en bouwstenen die primair regionaal worden georganiseerd.



Afbeelding 2.1: bouwstenen regio Noord-Holland Noord (regiovisie, 2018)

3 Opzet van het beleid

In dit hoofdstuk beantwoorden we de deelvraag: *Welk (deel)beleid of welke (deel)aanpak heeft de gemeente ontwikkeld voor hulp aan personen met onbegrepen gedrag?* Daartoe bespreken we de doelgroep van het beleid (paragraaf 3.1) en daarna de opzet van het beleid op lokaal, subregionaal en regionaal niveau (paragraaf 3.2).

De gemeente Alkmaar hanteert niet één beleidskader personen met onbegrepen gedrag. Het integraal beleid is samengesteld uit (deel)beleid, subsidieopdrachten en instrumenten uit verschillende domeinen, en krijgt gelijktijdig vorm op lokaal, subregionaal en regionaal niveau. Daarbij wordt regionaal meer ingezet op de complexe doelgroep en is lokaal een ontwikkeling gaande op meer preventie en vroegsignalering.

3.1 Doelgroep

De gemeente Alkmaar sluit in de definitie en afbakening van de doelgroep '*personen met onbegrepen gedrag*' aan bij de definitie uit de regiovisie '*Mentaal welzijn in de wijk*' (2018) van de Stuurgroep mensen met onbegrepen gedrag van regio Noord-Holland Noord. Daarin wordt de doelgroep als volgt gedefinieerd:

1. Mensen van alle leeftijden met een ernstige psychische aandoening [epa], verslaving en/of verstandelijke beperking, waaruit onbegrepen, overlastgevend of gevaarlijk gedrag kan volgen
2. Inwoners die te maken krijgen met de gevolgen van onbegrepen gedrag, zoals bijvoorbeeld gezinsleden of omwonenden
3. Op voorhand wordt geen strakke afgrenzing gemaakt met aanpalende beleidsterreinen als huiselijk geweld, kindermishandeling of radicalisering

Vanuit de definitie wordt in *de regionale aanpak* nadruk gelegd op de complexe(re) doelgroep. Het gaat om inwoners die vanwege hun gedrag - vanuit onderliggende problematiek - in aanraking kunnen komen met (keten)partners in veiligheid, openbare orde en leefbaarheid. Vaak gaat het om onbegrepen gedrag met gevolgen voor anderen (overlast, gevaarlijk gedrag).

De complexe(re) doelgroep waar in de regionale aanpak prioriteit aan wordt gegeven, is relatief beperkt in omvang. Dat blijkt ook uit de duiding van de doelgroep in het voortgangsverslag van de regionale aanpak: *"Deze doelgroep kan beschouwd worden als het topje van de ijsberg (de 1%) van de brede populatie mensen met onbegrepen gedrag en kenmerkt zich onder andere door problemen op het gebied van overlast en crimineel gedrag, psychisch welzijn, verstandelijke beperking, wonen, dagbesteding en middelengebruik. Doorgaans is de doelgroep moeilijk te motiveren voor of toe te leiden naar passende hulpverlening. Strafrechtelijke of (gedwongen) zorginterventies hebben vaak geen (blijvend) effect"*⁹.

⁹ Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, (2022). *Voortgangsverslag. Aanpak mensen met onbegrepen/verward gedrag en een veiligheidsrisico*.

Daarnaast is er in de gemeente Alkmaar lokaal ook aandacht voor een bredere groep kwetsbare inwoners. Hetzij personen met onbegrepen gedrag in een vroeger stadium of met minder ernstige problematiek. Dat raakt ook aan de (meer recent gestarte) doorontwikkeling om meer proactief¹⁰ 'aan de voorkant' te komen in de wijken van de gemeente Alkmaar, bijvoorbeeld met de inzet van gebiedsteams.

Daarmee sluit de gemeente Alkmaar aan bij de beleidsvisie Wmo, waarin zelfredzaamheid van de burger als uitgangspunt is opgenomen. Beleid en uitvoering zijn dus gericht op het verbeteren van het zelfstandig functioneren en deelname aan de maatschappij. Voor de ondersteuning van het kleine percentage burgers dat niet in staat is om op eigen kracht te participeren in de maatschappij, bouwt de gemeente Alkmaar voort op de door de gemeenteraad aangenomen beleidsvisie Wmo:

"Een kleine groep burgers is niet in staat om volledig op eigen kracht deel te nemen aan de samenleving, in een aantal gevallen is opvang voor deze groep noodzakelijk. Uitgangspunt hierbij is dat opvang zo kort mogelijk duurt en gericht is op herstel, door de zelfredzaamheid te bevorderen. Zelfstandigheid en inclusie zijn van belang bij het herstel van kwetsbare mensen. We zetten zoveel mogelijk in op voorkomen van instroom in de maatschappelijke opvang; als opvang toch noodzakelijk is, zetten we in op het versnellen van de doorstroom naar zelfstandig wonen met begeleiding. Opvang moet daarom zo kort mogelijk duren en begeleiding moet zo snel mogelijk starten vanachter een eigen voordeur. Om dit te behalen is een optimale samenwerking tussen de ketenpartners van belang. We gaan uit van een persoonsgerichte benadering, waarbij maatwerk essentieel is. Hieruit volgt dat wij de verschillende doelgroepen binnen de opvangvoorzieningen zo veel mogelijk scheiden, zodat zorg en ondersteuning kan worden afgestemd op de hulpvraag van de doelgroep."

De lokale ontwikkeling 'naar de voorkant' om kwetsbare inwoners tijdig te kunnen ondersteunen, sluit aan bij het terugkerend pleidooi van regionale ketenpartners in dit onderzoek. Meerdere partijen pleiten voor een bredere focus in de regionale aanpak. Zo ziet team Vangnet (OGGZ) een groep inwoners die 'stilletjes verkommeren achter de voordeur'. Hoewel deze inwoners problemen hebben, zijn ze minder zichtbaar en formuleren ze geen hulpvraag. Het zou volgens ketenpartners onwenselijk zijn als die 'stille groep' uit beeld verdwijnt door eenzijdige aandacht op de complexere doelgroep, of pas in beeld komt na escalatie.

Overigens blijkt uit dit onderzoek dat in de regionale aanpak momenteel onderzoek wordt gedaan naar de doelgroep die net buiten de afbakening van 'meest complexe problematiek' valt. Dus de doelgroep personen met onbegrepen gedrag net buiten de 1%. Deze vraag wordt ingestoken vanuit de (toenemend) beroep op de Maatschappelijke Opvang, met als onderzoeksvraag: hoe kan worden voorkomen dat deze inwoners dak- en thuisloos raken?

¹⁰ In het veld wordt deze proactieve benadering ook wel een 'outreachinge aanpak' genoemd. Outreachend werken is een koepelterm voor ondersteuning buiten de eigen organisatie en binnen de leefwereld van maatschappelijk kwetsbare mensen. Het gaat om een actieve manier van contact leggen met mensen die daar niet altijd zelf om vragen of waarbij mensen zelf geen vraag kunnen stellen.

3.2 Opzet van het beleid

De gemeente Alkmaar hanteert niet één beleidskader personen met onbegrepen gedrag: het beleid is samengesteld uit (deel)beleid, subsidieopdrachten en instrumenten uit verschillende domeinen, en krijgt gelijktijdig vorm op lokaal, subregionaal en regionaal niveau. De gemeente hanteert voor iedere taak het meest geëigend schaalniveau voor samenwerking met ketenpartners (regionaal) en voor opdrachtgeverschap (subregionaal). Dat leidt tot de volgende basisstructuur:

	Lokaal	Subregionaal	Regionaal
Betreft	Gemeente Alkmaar	Zes gemeenten: Alkmaar, Bergen, Castricum, Dijk en Waard, Heiloo en Uitgeest.	Zestien gemeenten, ketenpartners zorg en ketenpartners veiligheid.
Rol van de gemeente Alkmaar	Autonoom	Centrumgemeente	Deelnemer
Kern	Gebiedsteams, OGGZ Overlast op Straat overleg, bestuurlijk stafoverleg Zorg & Veiligheid, reguliere inzet Wmo, wonen, inkomen, welzijn, etc.	Verstrekt subsidieopdrachten: OGGZ, Vangnet en Advies, Maatschappelijke Opvang, cliëntondersteuning.	Aanpak vanuit de stuurgroep mensen met onbegrepen gedrag, Zorg- en Veiligheidshuis, reguliere samenwerking ketenpartners.
Belangrijkste beleidsdocumenten	Visies Jeugdhulp, Wmo en Participatie (2019).	Visie Maatschappelijke Opvang (2019).	Regiovisie Mentaal welzijn in de wijk (2018).
Focus doelgroep	Leefbaarheid, outreachend, vroegsignalering.	De doelgroep die in beeld komt vanwege psychische kwetsbaarheid en/of dak- en thuisloosheid.	De complexe(re) doelgroep (1%) die vanwege onderliggende problematiek in aanraking komt met veiligheid, OOV of leefbaarheid.
Rol college B&W Alkmaar	Reguliere rol college B&W, stafoverleg Zorg & Veiligheid	Reguliere rol college B&W	Bestuurlijk commissie Zorg & Veiligheid Noord-Holland Noord

We lichten de opzet van de aanpak personen met onbegrepen gedrag per niveau verder toe aan de hand van de gehanteerde structuur op lokaal, subregionaal en regionaal niveau.

1. Lokaal

De lokale aanpak personen met onbegrepen gedrag is opgebouwd uit de 'reguliere inzet' van de gemeente in het sociaal domein, het domein wonen en het domein Openbare Orde en Veiligheid, aangevuld met de gebiedsgerichte en proactieve (outreachende) inzet van de gebiedsteams en het OGGZ-op-straat-overleg. We lichten drie onderdelen nader toe:

- i. Gebiedsteams. Alkmaar werkt met vijf gebiedsteams voor signalering ten behoeve van veiligheid en leefbaarheid. De teams bestaan uit een gebiedsregisseur leefbaarheid, een gebiedsmedewerker OOV, een handhaver (wijk-BOA) en een wijkagent. De gebiedsteams hebben de opdracht om breed te verbinden met partners, van jeugdpartners tot woningcorporaties.

- ii. OGGZ-op-straat-overleg. Het OGGZ-op-straat-overleg is bedoeld voor casuïstiekbespreking voor de doelgroep dak- en thuislozen. Partners vanuit zorg, veiligheid en handhaving zijn hierbij betrokken. Het uitgangspunt is proactieve handhaving en bewegen tot hulp.
- iii. Bestuurlijk stafoverleg Zorg & Veiligheid. Driewekelijks overleg voor bestuurlijke afstemming over casuïstiek met deelname van burgemeester, wethouder en beleidsmedewerkers MO en OOV. Het stafoverleg is gestart in 2021. In het overleg vindt bestuurlijke afstemming plaats over geëscaleerde casuïstiek. Waar nodig vindt beleidsmatige afstemming plaats om snel en met mandaat te handelen.

2. Subregionaal.

Alkmaar is centrumgemeenten van één van de drie Wmo-regio's in Noord-Holland Noord. Naast Alkmaar zijn er de Wmo regio's Den Helder en West-Friesland. Namens de Wmo-regio subsidieert de gemeente Alkmaar de Maatschappelijke Opvang (dnoDoen), de OGGZ, Vangnet en Advies (GGD) en cliëntondersteuning (de Hoofdzaak, REACT). De gemeente Alkmaar vervult daarin de rol van subsidieverstrekker en accounthouder. Uitgangspunt is het adagium: de gemeente bepaalt het 'wat', de uitvoerende partijen het 'hoe'.

Alkmaar verzorgt voor de hele Wmo-regio de beleidsvorming en subsidiering. Afstemming daarover tussen de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Dijk en Waard, Heiloo en Uitgeest vindt plaats in het Wmo-beleidsoverleg. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor het domein OOV.

3. Regionaal.

In de regio Noord-Holland Noord wordt een gezamenlijke aanpak uitgevoerd van de 16 gemeenten en de betrokken ketenpartners. Doelen van deze aanpak zijn verbetering van de leefomstandigheden voor de doelgroep en vermindering van overlast, (escalatie)gevaar en maatschappelijke kosten¹¹. Meer concreet gaat het om de realisatie van een intensieve, doorlopende en geoliede samenwerking van gemeenten en ketenpartners uit het zorg- en veiligheidsdomein rondom de doelgroep én een toereikende infrastructuur, waarbij sprake is van een passend voorzieningenaanbod met flexibele op- en afschalingsmogelijkheden. Na een uitgebreide inventarisatie van verbeterpunten is de aanpak in 2019 verbeterd. Er zijn daarbij twee verbeterlijnen ingezet:

- i. PGA (Persoonsgerichte aanpak) in het Zorg- en Veiligheidshuis. Focus op een persoonsgerichte aanpak (maatwerk) voor de meest complexe casuïstiek (1%). Deze integrale aanpak is gericht op duurzame oplossingen, onder meer op het gebied van wonen en zorg.
- ii. Project maatwerkvoorzieningen. Realiseren van ontbrekende voorzieningen op het gebied van wonen en zorg voor de meest complexe doelgroep. Op basis van een behoefteonderzoek is per gemeente in kaart gebracht welke voorzieningen in welke mate nodig zijn.

¹¹ Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, (2022). *Voortgangsverslag. Aanpak mensen met onbegrepen/verward gedrag en een veiligheidsrisico*.

4 De bouwstenen

In dit hoofdstuk bespreken we de 13 bouwstenen voor de aanpak personen met onbegrepen gedrag van de regio Noord-Holland Noord. Daarmee beantwoorden we de deelvragen van onderzoeksvraag 1:

- a. Welk (deel)beleid of welke (deel)aanpak heeft de gemeente ontwikkeld voor hulp aan mensen met onbegrepen gedrag?
- b. Draagt het beleid, voortvloeiend uit de Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk (2018) en de Visie Maatschappelijke Opvang (2019), bij aan de zorg en ondersteuning aan inwoners met onbegrepen gedrag?

We bespreken ter beantwoording van de deelvragen de aanpak personen met onbegrepen gedrag per bouwsteen (paragraaf 4.1). Het hoofdstuk eindigt met een totaaloverzicht van resultaten en geleerde lessen over de bouwstenen. Voor een toelichting op de bouwstenen zie paragraaf 2.3.

Leeswijzer: in de kantlijn zijn symbolen opgenomen voor zowel de regionale inzet (●) in de aanpak personen met onbegrepen gedrag als de lokale inzet (●) in de aanpak personen met onbegrepen gedrag. Bij de bouwstenen van het Schakelteam is tevens de definitie van de betreffende bouwsteen opgenomen.

4.1 Analyse per bouwsteen

Bouwsteen 1: Inbreng personen met onbegrepen gedrag, naasten en inwoners

Er wordt gewerkt vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag en hun inbreng is op alle niveaus, zowel in de uitvoering als in het beleid, structureel geborgd.

- Deze bouwsteen dient versterkt. Hier is regionaal een start mee gemaakt, maar ketenpartners geven aan dat de inbreng van personen met onbegrepen gedrag in de regionale aanpak kan worden geïntensiveerd. Een aantal ketenpartners pleit voor meer structurele inbreng van cliënten aan tafel bij casuïstiekbespreking (niet over maar met cliënten spreken)¹². Meerdere partners hanteren weliswaar het uitgangspunt 'eigen regie' in hun reguliere processen, maar in casuïstiek besprekingen (organisatie overstijgend) is de inbreng van cliënten onvoldoende. Daarbij uiten ketenpartners ook behoefte aan overzicht waar ervaringsdeskundigheid wordt ingezet en wat de (overdraagbare) ervaringen zijn in de verschillende gremia (gemeentelijk, GGZ, verslaving).

¹² Partners percipiëren dit verschillend. Er zijn partners die benadrukken dat waar mogelijk de client aan tafel wordt uitgenodigd, maar dat in complexe casuïstiek de client vaak niet in staat is om over zijn eigen problematiek te spreken. Vandaar dat dan de keuze wordt gemaakt om een cliënt niet aan tafel te vragen. Andere partners benadrukken dat het aan tafel uitnodigen van cliënten vaker kan dan nu gebeurt. De intensivering waar in deze analyse aan wordt gerefereerd gaat doen ook niet over alle gevallen, maar over meer gevallen dan nu.

Naast betrokkenheid van cliënten aan tafel bij casuïstiekbesprekingen, pleiten ketenpartners voor het versterken van de regionale inbreng van cliëntorganisaties. De Hoofdzaak geeft aan het beeld te herkennen dat de regionale inbreng van cliëntorganisaties beter kan, maar dat zij het beroep dat op hen gedaan wordt niet aan kunnen ('we kunnen niet overal tegelijk zijn'). Het versterken van het cliëntenperspectief in de regionale aanpak vraagt daarom ook het versterken van de positie van de Hoofdzaak.

- Lokaal geeft de gemeente Alkmaar in haar reguliere processen prioriteit aan de inbreng van personen met onbegrepen gedrag (en hun omgeving). De gemeente stimuleert in haar subsidiërende rol de inzet op cliëntondersteuning, zelfregie en ervaringsdeskundigheid door partijen als DnoDoen, de Hoofdzaak, REACT en MEE & de Wering. Deze organisaties worden ook betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid.

Bouwsteen 2: Preventie en levensstructuur

Preventie staat centraal, met bij elke persoon aandacht voor sociale contacten, zinvol (vrijwilligers)werk of dagbesteding, een passende en betaalbare woning, financieel de zaken op orde, gezondheid en een goede levensstructuur met weinig stress.

- Ook deze bouwsteen kan versterkt. Eerste stappen op preventie en levensstructuur zijn gezet, maar blijvende aandacht is nodig om een bredere groep kwetsbare inwoners te bereiken. Regionaal gaat prioriteit naar preventie en levensstructuur voor de complexere doelgroep (zie bouwsteen 9 t/m 11). Preventie voor de bredere doelgroep is volgens deze partijen niet eenvoudig. Het hangt samen met uiteenlopende leefgebieden: wonen, dagbesteding, schulden, welzijn en sociale contacten, en raakt dan ook de brede inzet van gemeenten en maatschappelijke partners. Reguliere investeringen in al deze domeinen zijn nodig voor een adequate preventie en levensstructuur voor alle kwetsbare inwoners, waaronder personen met onbegrepen gedrag.
- Lokaal wordt in de gemeente Alkmaar uitvoering gegeven aan de Actielijn Preventie in het uitvoeringsprogramma Maatschappelijke Opvang, onder meer met de inzet van de Wijkcoach en de pilot Vroegsignalering Personen met Verward Gedrag. Daarbij wordt ingezet op samenhang tussen partijen, bijvoorbeeld doordat de gebiedsteams samenwerken met woningcorporaties, die weer samenwerken met Vangnet. Bij een casus kijken deze partijen samen wat nodig is. Casuïstiek komt daardoor volgens ketenpartners beter en sneller in beeld. Uitdaging zit vervolgens in het bereiken van inwoners die niet bij machte zijn om hun problemen te herkennen, erkennen of met een hulpvraag te komen. Die groep neemt volgens team Vangnet (OGGZ) toe.

Ketenpartners zien in de praktijk terug dat de gemeente Alkmaar investeert in een proactieve (outreachende) aanpak – bijvoorbeeld met de Eropaf-teams – maar ook dat de gemeente voor adequate ondersteuning voor deze inwoners afhankelijk blijft van derden. Voor kwetsbare inwoners die snel in beeld zijn loopt de gemeente bijvoorbeeld aan tegen wachtlijsten in de schuldhelpverlening en de zorg. Cliëntvertegenwoordigers duiden het wijkgerichte aanbod in de gemeente Alkmaar als goed geregeld en vindbaar. Zij zien daarbij kansen voor

(verdere) doorontwikkeling in de toegankelijkheid van algemene voorzieningen voor de brede doelgroep personen met onbegrepen gedrag. De gemeente Alkmaar heeft daarvoor twee inloopvoorzieningen gesubsidieerd met specifieke eisen voor deze doelgroep: laagdrempelig en met passende deskundigheid.

Kansen voor (verdere) verbetering zit volgens de gemeente Alkmaar zelf vooral in de interne processen van de gemeente. Is het bijvoorbeeld mogelijk om met interne procesregisseurs te werken, zodat achter het loket één aanspreekpunt is waardoor professionals door de gemeentelijke organisatie geleid kunnen worden en processen meer simultaan kunnen lopen? Een goed voorbeeld van een dergelijke werkwijze is de integrale aanpak van Team 16+ in Alkmaar.

Bouwsteen 3: Vroegtijdige signalering

Signalen kunnen door mensen zelf, hun directe netwerk en buurtbewoners dag en nacht worden gemeld, ze worden vroegtijdig herkend en daarop wordt meteen doorgepakt. Er zijn 24/7 meldpunten ingericht en er zijn dag en nacht zorgprofessionals beschikbaar en bereikbaar in de wijk, die zelf signaleren en proactief handelen bij zorgelijke signalen. *De mogelijkheid tot melden wordt besproken onder bouwsteen 4.*

- In Alkmaar wordt ingezet op vroegtijdig signaleren met de regionale pilot die in 2022 is gestart (met lokale uitvoering)¹³. De pilot is gericht op beginnend zorgmijdend gedrag en het tijdig signaleren van terugval. In Alkmaar wordt gestart met het in de wijk begeleiden van inwoners van wie behandeling is afgerond (ggz, reclassering of verslaving) door ervaringsdeskundigen van de Hoofdzaak. In de pilot wordt gekeken of deze werkwijze mensen helpt om (eerder) aan te geven dat het slechter met ze gaat of ze hulp nodig hebben.
- Daarnaast is vroegtijdig signalen onderdeel van de gemeentelijke werkwijze in de wijk. Allereerst met outreachende professionals in de gebiedsteams die signaleren en signalen ontvangen, met als opdracht die signalen zo goed mogelijk op te pakken met de OGGZ en Vangnet & Advies. Daarnaast heeft de gemeente wijkcoaches in de lokale eropaf teams. Dit type professionals is vergelijkbaar met de 'wijkfunctionarissen' in andere gemeenten in de regio Noord-Holland Noord¹⁴. De wijkcoach focust op beginnend zorgmijdend gedrag, en sluit daarvoor aan bij verschillende vindplaatsen en bij signalerende partijen op wijkniveau.

De gemeente Alkmaar heeft bewust gekozen om vroegsignalering niet 24 uur per dag beschikbaar te stellen: bij crisis is er een infrastructuur beschikbaar en zonder crisis kan tot de volgende dag worden gewacht. Met personeelstekorten en de gevraagde expertise is het 24-7 beschikbaar stellen van een meldpunt voor niet acute situaties niet haalbaar. Inwoners kunnen dus wel 24 uur per dag melden bij crisis; daar is 24-7 zorg voor.

¹³ Deze analyse bevat een weergave van de situatie van eind 2022. Het is te verwachten dat ontwikkelingen in onder meer de pilot zich nadoen hebben verder hebben ontwikkeld.

¹⁴ Dit type functionarissen wordt in veel gemeenten wijk-GGD'er genoemd, en geldt als een van de best practices in de lokale aanpak personen met onbegrepen gedrag. In overleg met de GGD heeft de gemeente Alkmaar ervoor gekozen om een andere term te hanteren.

Bouwsteen 4: Melden

In de 112-meldkamer en andere meldpunten is men bekend met en alert op signalen van verwardheid bij een melding. De juiste professional wordt ingezet. Er wordt een eenduidig protocol gehanteerd.

- De bouwsteen 'melden' is regionaal georganiseerd. Volgens alle ketenpartners is deze bouwsteen goed georganiseerd. Bewoners hebben diverse mogelijkheden om (24 uur per dag) melding te maken. Naast het landelijk meldpunt zorgwekkend gedrag¹⁵, is de politie beschikbaar als achtervang voor noodmeldingen via 112 en meldingen via het reguliere politie-nummer. Verder kunnen inwoners hun zorgen melden bij team Vangnet en Advies (GGD).

Zorgmeldingen van al deze kanalen komen uiteindelijk terecht bij team Vangnet en Advies: politie zet niet-acute meldingen waarbij (mogelijk) sprake is van zorg / zorg nodig is door naar team Vangnet en ook het landelijk meldpunt zorgwekkend gedrag komt bij regionale doorschakeling binnen bij team Vangnet en Advies.

Bouwsteen 5: Beoordeling en risicotaxatie

Mensen met verward gedrag kunnen dag en nacht integraal beoordeeld en opgevangen worden en er is een goede verbinding tussen zorg- en veiligheidsprofessionals. Er zijn eenduidige risicotaxatie- en beoordelingsinstrumenten beschikbaar.

- De bouwsteen 'beoordeling en risicotaxatie' is regionaal volgens de ketenpartners goed georganiseerd. De basisafpraak is dat beoordeling in principe thuis plaatsvindt, tenzij veiligheid in het geding is. Dan wordt uitgeweken naar de beoordelingslocatie van de ggz. Beoordeling in politiecel is bij uitzondering ook mogelijk, maar alleen bij een verdachte die is aangehouden op verdenking van een strafbaar feit. De ggz is in deze bouwsteen de belangrijkste partij en neemt zodoende ook het initiatief. De gemeente Alkmaar heeft hier een beperkte en meer volgende rol.
- Volgens ketenpartners werkt de regionale bouwsteen beoordeling en risicotaxatie dus goed. Het initiatief van de gemeente Alkmaar in 2019-2020 voor een lokale pilot Opvanglocatie Verwarde Personen (OVP) voor de beoordeling van mensen met onbegrepen gedrag zonder thuis, bleek uiteindelijk niet (meer) passend in de plannen van de ggz en de landelijke afspraken van de politie. Omdat de gemeente momenteel samen met DnoDoen en REACT een 24-uurs opvanglocatie ontwikkelt als centraal punt voor nachtopvang en inloop, is het theoretisch mogelijk deze locatie te benutten voor beoordeling. Mits daar bij partners behoefte aan is. Dat is nog niet concreet, maar bij eventuele behoefte staat de gemeente daar niet onwelwillend tegenover.

¹⁵ Landelijk is er een telefoonnummer beschikbaar voor meldingen over zorgwekkend gedrag. Vanuit het landelijk meldpunt worden meldingen doorgezet naar de betreffende regio. Voor meer informatie: <https://www.meldpuntzorgwekkendgedrag.nl/>

Bouwsteen 6: Toeleiding

Mensen worden geleid naar ondersteuning of zorg die past bij hen en de (financiële) drempels zijn zo laag mogelijk. De problematiek rondom onverzekerde en ontoegankelijkheid van zorg is opgelost.

- Ook de bouwsteen toeleiding is regionaal georganiseerd. Gemeente Alkmaar heeft in deze bouwsteen een beperkte rol maar zou hier meer regie kunnen pakken door dit onderdeel te agenderen. Volgens ketenpartners blijkt toeleiding complexer dan beoordeling. Het is volgens deze partners een intensief samenwerkingsproces dat continu aandacht vraagt. Zo zijn er (regionale) knelpunten in de capaciteit van de ggz (te weinig opnameplekken) en zijn er knelpunten op het snijvlak ggz en verslavingszorg (mensen met dubbel of triple problematiek vallen tussen wal en schip). Zo zijn er voorbeelden van kwetsbare inwoners die buiten de ggz én de verslavingszorg vallen; dan zitten de OGGZ en politie met iemand 'in hun maag'. Met als mogelijk resultaat dat iemand niet in zorg komt, niet naar de nachtopvang kan en dus op straat blijft of thuis problemen geeft.

Op de aansluiting met en tussen zorgvormen zijn echter ook (voorzichtige) positieve ervaring in de regionale aanpak personen met onbegrepen gedrag. Zo verloopt de samenwerking met en tussen de ggz en de verslavingszorg steeds beter, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau. Dat partijen elkaar in de dagelijkse samenwerking vinden, wordt ook onderschreven door de burgemeester van de gemeente Alkmaar: *"Bij een incident voel ik me als burgemeester vrij om de Geneesheer-Directeur van de GGZ te bellen. Niet altijd, daar moet je kritisch op zijn, maar waar nodig kunnen we overleggen. Op bestuurlijk niveau is er makkelijk contact."*

- De verbeterde samenhang tussen partijen leidt ook tot nieuwe initiatieven. Zo wordt momenteel een nieuwe longcare voorziening ontwikkeld door Esdégé-Reigersdaal. Het gaat om een huisvestingsvorm voor de complexe(re) doelgroep, in aansluiting op de ggz en de OGGZ. Vanuit de gemeente Alkmaar wordt dit initiatief gefaciliteerd door een medewerker beschikbaar te stellen om locaties te zoeken en te realiseren. In de constante wisselwerking tussen lokale en regionale ontwikkelingen wil de gemeente een actieve rol in spelen. Dat wordt door ketenpartners herkend en gewaardeerd.

Bouwsteen 7: Passend vervoer (t.b.v. beoordeling ggz)

Er is passend vervoer beschikbaar om iemand van of naar een geschikte beoordelings- of behandellocatie te rijden. Dit is prikkelarm en niet-stigmatiserend.

- In Noord-Holland Noord is er met de psycholance speciaal vervoer beschikbaar voor mensen die (voor beoordeling) vervoerd moeten worden. Daarbij zijn afspraken gemaakt met de crisisdienst (ggz), de politie en het ambulancevervoer voor vervoersbewegingen voor een te beoordelen persoon of het terugbrengen van een vermiste verwarde persoon. Omdat politie en ggz daarin leidend zijn, heeft de gemeente Alkmaar in de werkgroep voor deze bouwsteen gesteld dat het niets toevoegt om daar als gemeente tussen te zitten.

Bouwsteen 8: Passende ondersteuning, zorg en straf

Mensen krijgen een passende combinatie van ondersteuning, zorg en zo nodig straf. Er is aandacht voor de continuïteit van de ondersteuning of zorg, ook in het geval van een strafrechtelijk traject. Zorg- en veiligheidsprofessionals hebben nauw contact, stemmen af en pakken door.

- De gemeente Alkmaar heeft een historie van integrale casus overleggen voor inwoners met complexe problematiek. In 2016 had de gemeente bijvoorbeeld al het Team Complexe Casuïstiek (TCC)¹⁶, met interne en externe partners waarvoor personen met de meest complexe problematiek – op meerdere vlakken, dus ook op het snijvlak van domeinen veiligheid, straf en zorg – werd gekeken naar een sluitende aanpak.

Bij de ontwikkeling van het Zorg- en Veiligheidshuis bleek er overlap met het TCC. Voor de samenwerking met ketenpartners bleek het Zorg- en Veiligheidshuis het meest geëigend. Zo is uitwisselen van gegevens op grond van regionale convenanten eenvoudiger, en liep het TCC aan tegen cliënten die zich ophielden in Alkmaar maar elders in de regio woonden. In 2019 is het lokale TCC daarom overgedragen aan de regionale PGA (persoonsgerichte aanpak) in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Dat betekent niet dat de gemeente Alkmaar geen integrale casus overleggen meer heeft. Ook de gebiedsteams, het OGGZ-op-straat-overleg en het bestuurlijk stafoverleg Zorg & Veiligheid passen in de werkwijze. Op de drie lokale ‘tafels’ wordt andere casuïstiek besproken, maar in alle gevallen gaat het om problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid (of leefbaarheid), en om het bespreken van casuïstiek op de meest geëigende plek voor een sluitende, proactieve aanpak.

- Voor de regionale aanpak personen met onbegrepen gedrag is in 2019 onderzoek gedaan naar de doelgroep en aanpak in de regio¹⁷. Daaruit zijn twee actielijnen gekomen: de persoonsgerichte aanpak en huisvesting (bouwsteen 10). De PGA is ondergebracht bij het Zorg- en Veiligheidshuis voor de meest complexe casuïstiek (de 1%). Maandelijks zitten de betrokken ketenpartners aan tafel om tot een sluitende aanpak te komen. In totaal zaten bij aanvang 50 personen uit heel Noord-Holland Noord in de regionale PGA. Vanuit de gemeente Alkmaar zitten momenteel 8 mensen in de PGA 1%-aanpak.

Bouwsteen 9: Herstelbehandeling

Dit is een toegevoegde bouwsteen van de regio Noord-Holland Noord.

¹⁶ Voor het TCC heeft de gemeente Alkmaar meerdere integrale casus overleggen gekend voor inwoners met complexe problematiek, waaronder het Periodiek Overleg Risicoburgers (POR).

¹⁷ Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (2019). *Van fragmentatie naar samenhang. Een inventarisatie van knelpunten en oplossingsrichtingen ter verbetering van de aanpak van verwarde personen met een veiligheidsrisico.*

- Bouwsteen 9, 10 en 11 uit de regiovisie komen niet van het Schakelteam maar zijn door de regiovisie '*Mentaal welzijn in de wijk*' van de regio Noord-Holland Noord toegevoegd, die volgens de regiovisie primair lokaal (subregionaal, gemeentelijk of op wijkniveau) worden uitgevoerd. Volgens de regionaal programmamanager zijn deze 'extra' bouwstenen ondertussen weer ondergebracht bij de overige bouwstenen. Zo speelt bijvoorbeeld in de werkgroep vroegsignalering herstel een belangrijke rol, net als bij de PGA van het Zorg- en Veiligheidshuis en de reguliere aanpak van instellingen.

Herstel is daarmee integraal onderdeel van de integrale aanpak personen met onbegrepen gedrag. En als zodanig ook herkenbaar in de reguliere zorg en ondersteuning, de persoonsgerichte aanpak en in de werkgroepen vroegsignalering en maatwerkvoorziening (bouwsteen 2 en bouwsteen 10). Het effect van schaarste op de woningmarkt en schaarste in zorg en ondersteuning als gevolg van personeelstekorten, is volgens ketenpartners een risico voor herstelbehandeling. Dat is al op meerdere manieren merkbaar. Ambulantisering en verkorte behandelduur maken dat mensen eerder terugkeren naar de wijk, mensen met een zorgvraag komen op wachtlijsten en omdat mensen sneller uitstromen uit behandeling ontstaat er druk op meerdere leefdomeinen, waaronder de Maatschappelijke Opvang bij gebrek aan geschikte woningen.

Het risico volgens deze partners, is dan ook dat zij de inzet op herstel niet kunnen blijven waarborgen. De toenemende druk op de zorg vinden zij zorgwekkend. Een van de partners merkt dat zij mensen nu al langer moeten vasthouden. Dat doen ze ook sporadisch, met een soort 'waakvlam benadering'. Zonder extra middelen lijkt het maken van keuzes in de brede doelgroep onvermijdelijk.

Bouwsteen 10: Herstel, wonen en voorzieningen

Dit is een toegevoegde bouwsteen van de regio Noord-Holland Noord.

- Zoals toegelicht in bouwsteen 8, is in 2019 een onderzoek uitgevoerd voor de regionale aanpak personen met onbegrepen gedrag. Daaruit zijn twee actielijnen gekomen: de persoonsgerichte aanpak en huisvesting. Huisvesting is onderliggend aan de PGA. Als partijen in de PGA samenkomen maar geen benodigde plekken ter beschikking hebben, dan ontbreekt de basis.

In de regio wordt huisvesting daarom opgepakt in de werkgroep maatwerkvoorziening. In 2020 heeft de werkgroep een regionale inventarisatie uitgevoerd van bestaande en gewenste woon- en opvangvoorzieningen voor verwarde personen met een veiligheidsrisico¹⁸. Resumerend biedt de regio NHN behoorlijk wat voorzieningen voor de doelgroep. Vanwege geringe doorstroming en (soms lange) wachtlijsten is dit aanbod evenwel niet altijd snel beschikbaar of toegankelijk. Voor (de subregio) Alkmaar bleek vooral

¹⁸ Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (2020). *Maatwerkvoorzieningen onder dak Een regionale inventarisatie van bestaande en gewenste woon- en opvangvoorzieningen voor verwarde personen met een veiligheidsrisico.*

behoefte aan de voorzieningen Skaeve Huse¹⁹, longcare voorzieningen²⁰, Housing First en het sociaal pension. De werkgroep heeft de aantallen gespecificeerd per gemeente. Regionaal ligt focus op het ontwikkelen van Skaeve Huse [SH] en longcare voorzieningen.

- In de sub-regio Alkmaar zijn (als enige sub-regio in Noord-Holland Noord) al longcare voorzieningen beschikbaar. Esdégé-Reigersdaal heeft Fetura Extra opgericht, met nu 9 bedden. Dat worden er 12 als de nieuwe locatie beschikbaar is. GGZ NHN heeft 6 solitaire woningen – longcare, geen SH – op het eigen terrein ontwikkeld. Daar is echter geen ruimte om uit te breiden. Ook worden in deze sub-regio Skaeve Huse ontwikkeld.

De gemeente Alkmaar vervult hierin een proactieve rol: vanuit de gemeentelijke visie wordt hier prioriteit aan gegeven en wordt er personele capaciteit vrijgemaakt voor ondersteuning. Nu heeft een werkgroep onder leiding van een medewerker van de gemeente – woonzorgmakelaar – een locatie gezocht voor de longcare voorziening. Met succes, er is een locatie aangewezen. Ook zijn er prestatieafspraken met woningcorporaties over het beschikbaar stellen van woningen voor Housing First, zodat DnoDoen die kan benutten. Die afspraken worden voor de komende 3 jaar gecontinueerd, zodat de caseload van Housing First op niveau komt en blijft.

Tot slot speelt de gemeente Alkmaar in op kansen die zich voordoen. Zo stopt het sociaal pension (van een particulier initiatiefnemer). De gemeente Alkmaar neemt die plekken voor in ieder geval 2 jaar over en brengt deze onder te brengen bij het Leger des Heils. Daarmee wordt ook een kwaliteitsslag verwacht, doordat aan wonen steun- en stutsystemen worden verbonden. De inzet van de gemeente betreft een tweejarige pilot.

Bouwsteen 11: herstel, begeleiding, dagbesteding en werk

Dit is een toegevoegde bouwsteen van de regio Noord-Holland Noord.

- Zoals toegelicht bij bouwsteen 9 zijn de 'extra' bouwstenen van de regio ondertussen weer ondergebracht bij de actieve bouwstenen. Zo speelt ook herstel, begeleiding, dagbesteding en werk een rol in meerdere bouwstenen. Hier lichten we de specifieke elementen toe die door de gemeente en ketenpartners zijn benoemd. Ondersteuning van kwetsbare inwoners in (de toeleiding tot) werk en dagbesteding maakt onderdeel uit van de reguliere processen van de gemeente en de voorzieningen die door de gemeente Alkmaar worden gesubsidieerd. Werk en dagbesteding worden daarmee als mogelijke voorziening aangeboden aan personen met onbegrepen gedrag. Ook hier staat dus de basis.

¹⁹ Skaeve Huse zijn containerwoningen, veldhuisjes of alternatieve woonvormen die worden ingezet voor mensen die vanwege prikkelgevoeligheid en/of overlast gevend gedrag niet kunnen verblijven in een reguliere wijk of woning. Voor meer informatie zie: [Hufterwoning of Skaeve Huse - Het CCV](#).

²⁰ Plekken op (bij voorkeur) instellingsterreinen of in de nabijheid van 24/7 zorg, waar mensen langdurig kunnen wonen, die niet zelfstandig kunnen wonen en een passende mate van structuur en zorg/begeleiding nodig hebben.

Volgens ketenpartners kan werk en dagbesteding wel een extra impuls gebruiken door deze bij de doelgroep meer onder de aandacht te brengen. Er is volgens betrokkenen van alles, maar zij benadrukken dat het ook goed is om te kijken bij die groepen die dat kunnen, om een zinvolle (tegen)prestatie te vragen. Omdat uit onderzoek en ervaring in de ondersteuning van personen met onbegrepen gedrag blijkt dat zinvolle dagbesteding bijdraagt aan herstel en levensgeluk van deze doelgroep. Overigens constateren partijen dat er dilemma's zitten in het (meer) verplicht stellen dagbesteding of werk. Hoewel dat op individueel niveau positief effect kan hebben, zitten er grenzen aan wat je verplicht mag stellen en leidt het mogelijk ook tot (extra) drempels voor zorgmijders.

Bouwsteen 12: informatievoorziening

Betrokkenen uit de hele keten weten hoe met informatiedeling om te gaan, beschikken op het juiste moment over de juiste informatie en kunnen deze zorgvuldig delen. Dit vindt domein overstijgend en eenduidig plaats en de persoon zelf wordt betrokken.

- Onder ketenpartners is er consensus dat informatiedeling in de basis goed geregeld is met het convenant en het privacy protocol van het Zorg- en Veiligheidshuis. Daarmee functioneert informatiedeling op hoofdlijnen voor deelnemende organisaties goed. In de praktijk blijft informatiedeling echter ook mensenwerk en blijven dilemma's bestaan. Zo blijft voor zorgpartijen de samenloop met (eisen die gesteld worden vanuit) BIG-registratie een kwetsbaarheid. Informatiedeling en privacy wordt veelvuldig besproken en er zijn regionaal en binnen ketenpartners ontwikkelingen gaande om de resterende knelpunten te verminderen, zoals het verplicht invullen van de Crisiskaart met cliënten.

Bouwsteen 13: coördinatie en intensivering

Dit is een toegevoegde bouwsteen van de regio Noord-Holland Noord.

- Ketenpartners benadrukken dat er een duidelijke governance structuur is waar bestuur, beleid, projecten en uitvoering helder zijn belegd en waarin partijen elkaar weten te vinden. Een belangrijke rol in de governance en de coördinatie is belegd bij het Zorg- en Veiligheidshuis.

Totaaloverzicht

Als we de stand van zaken per bouwsteen specificeren, dan komen we tot de volgende resultaten en geleerde lessen. Onderstaande tabel bevat een conclusie per bouwsteen op basis van de inventarisatie met ketenpartners. Deze worden in hoofdstuk 6 meegenomen in de algehele bevindingen en conclusies

Nr.	Bouwsteen
1.	Inbreng personen met onbegrepen gedrag, naasten en inwoners Is nog niet goed geregeld en verdient <u>regionaal</u> meer aandacht. Zowel op casusniveau (cliënt betrekken bij casusbespreking, onder meer in de persoonsgerichte aanpak), als in de betrokkenheid van cliënten-vertegenwoordiging op regionaal niveau. <u>Lokaal</u> maakt de bouwsteen onderdeel uit van de reguliere inzet van partijen in de OGGZ, MO en het verliggend veld op ervaringsdeskundigheid en zelfregie, en door vertegenwoordigende organisaties mee te laten denken bij beleid.
2	Preventie en levensstructuur Eerste stappen zijn gezet, maar blijvende aandacht is nodig om mensen achter de voordeur zonder zorgvraag te bereiken. Deze groep neemt volgens partners toe. De gemeente heeft (recent) ontwikkelingen ingezet gericht op een proactieve aanpak 'aan de voorkant' en vroegtijdig signaleren in de wijk. Samenhang en samenwerken vraagt volgens ketenpartners blijvende aandacht en investering. De gemeente Alkmaar kan integraal werken versterken door het speelveld (aantal overleggen en nieuwe initiatieven) en haar interne processen te vereenvoudigen.
3	Vroegtijdige signalering Eerste stappen zijn gezet, maar vraagt blijvende investering in de samenwerking tussen betrokken partijen in de wijk. Recent heeft de gemeente meerdere ontwikkelingen ingezet, onder meer gericht op een proactieve aanpak 'aan de voorkant' en vroegtijdig signaleren in de wijk. Waaronder de ontwikkeling van de gebiedsteams, de wijkcoach en de pilot om mensen te ondersteunen zelf (eerder) aan te geven dat zij hulp nodig hebben. Deze ontwikkelingen vragen continuering, borging en uitbreiding.
4	Melden De bouwsteen 'melden' is regionaal goed georganiseerd. Melden verloopt via de politie, het landelijk meldpunt en team Vangnet en Advies. Verder verbetering wordt opgepakt door betrokken ketenpartners.
5	Beoordeling en risicotaxatie De bouwsteen 'beoordeling en risicotaxatie' is regionaal goed georganiseerd. De gemeente Alkmaar heeft hierin geen initiërende of organiserende rol. De regionale basisafpraak is dat beoordeling in principe thuis plaatsvindt, tenzij veiligheid in het geding is. Dan wordt uitgeweken naar een beoordelingslocatie van de ggz.
6	Toeleiding De bouwsteen 'toeleiding' is regionaal georganiseerd. Hier spelen grote landelijke problemen waar de gemeente Alkmaar geen initiërende of organiserende rol heeft. Wel leiden deze tot problemen voor de doelgroep en de wijken. Het gaat om (toenemende) problemen in de zorg (capaciteitsproblemen, passende zorg voor dubbel/tripel problematiek, categorie tussen wal en schip) die prioriteit verdienen. De gemeente zou hier de regierol op moeten pakken door deze te agenderen, meer inzicht te krijgen in omvang en aard van problemen en in gesprek met GGZ en zorgverzekeraars te zoeken naar (onorthodoxe) oplossingen. Regionaal zijn er (voorzichtige) positieve ontwikkelingen zoals de samenwerking ggz, verslavingszorg en veiligheid en de ontwikkelingen rond longcare.
7	Passend vervoer (t.b.v. beoordeling ggz) De bouwsteen 'passend vervoer' is regionaal georganiseerd en lijkt volgens ketenpartners goed geregeld. Regionaal zijn afspraken gemaakt met ambulancevervoer over vervoersbewegingen voor een te beoordelen persoon of het terugbrengen van een vermiste verwarde persoon

8	Passende ondersteuning, zorg en straf
	Dit regionale vraagstuk is goed onder de aandacht in de regio, en lijkt met onder meer de PGA en het project maatwerkvoorziening goed geregeld in de regio. De ketenpartners werken van oudsher integraal op de meer complexe casuïstiek, en hier vinden ook actieve ontwikkelingen plaats. Er is ook afstemming met de OGGZ. Er is een convenant afgestemd in de regio.
9, 10, 11	Herstelbehandeling; herstel, wonen en voorzieningen; herstel, begeleiding, dagbesteding en werk (11)
	Deze bouwstenen in de regio Alkmaar zijn inmiddels ondergebracht bij de andere bouwstenen. Toch laten de ketenpartners zich zorgelijk uit over de (externe) ontwikkelingen rond dit punt. Het gaat dan druk die ontstaat op meerdere leefdomeneinen zoals wonen (MO) omdat de gevolgen van ambulantisering en verkorte behandelduur resulteren in een eerdere terugkeer naar huis/in de wijk. Ook wachtlijsten en het feit dat inzet op herstel niet gewaarborgd is in Alkmaar, maakt dat sommige hulpverleners (crisisdienst) mensen langer moeten vasthouden. De keten loopt niet goed. Dit zou vast onderdeel van de agenda moeten zijn in de regio Alkmaar. Dat neemt niet weg dat regionaal en lokaal op meerdere manieren wordt geïnvesteerd in deze bouwsteen. Zo speelt de gemeente een positieve rol met de ontwikkeling van Skaeve Huse en Housing First en de overname van het sociaal pension in Alkmaar.
12	Informatievoorziening
	Deze bouwsteen is regionaal goed geregeld met onder meer een convenant tussen betrokken gemeenten en ketenpartners onder het Zorg- en Veiligheidshuis. In de uitvoering blijft continu aandacht nodig voor dilemma's rond privacy en informatielijn in concrete casuïstiek.
13	Coördinatie en intensivering
	Deze bouwsteen is regionaal goed geregeld. De coördinatie van de regionale aanpak is georganiseerd via het Zorg- en Veiligheidshuis. Bestuurlijke sturing van de gemeente Alkmaar is ingebed in de bestuurlijke commissie Zorg en Veiligheid en via de bestuurlijke betrokkenheid bij Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Holland Noord.

5 De gemeentelijke regierol

In dit hoofdstuk bespreken we de regierol van de gemeente. Daarmee beantwoorden we de deelvragen van onderzoeksvraag 2:

- a. *Hoe geeft de gemeente invulling aan haar eigen regierol en aan de gezamenlijke regierol (gedeelde verantwoordelijkheid) van gemeente, zorgaanbieders, politie, OM en zorgverzekeraars?*
- b. *In hoeverre zijn de ketenpartners tevreden over de invulling van de regierol van de gemeente?*
- c. *Wat is de rol van het college en wat is de rol van de gemeenteraad bij de invulling aan de regierol?*
- d. *In hoeverre is de gemeenteraad betrokken geweest bij de ontwikkelingen rond mensen met onbegrepen gedrag?*

We bespreken eerst de gemeentelijke regie op (regionale) samenwerking (paragraaf 5.1). Daarna bespreken we de regie op leren en verbeteren (paragraaf 5.2). Tot slot bespreken we de rol van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van de aanpak personen met onbegrepen gedrag.

5.1 Regie op samenwerken

In hoofdstuk 1 hebben we de gemeentelijke regierol gedefinieerd als een sturingsvorm die is gericht op de afstemming met en tussen (maatschappelijke) actoren, met als doel komen tot een samenhangend geheel. Het ontwikkelen van een sluitende, integrale aanpak personen met onbegrepen gedrag op lokaal en regionaal niveau vraagt immers om samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke partners. Dit proces van samenwerken ten behoeve van een integrale aanpak gaat niet vanzelf. Ook volgens ketenpartners vraagt dat in de praktijk continu aandacht, investering en ondersteuning.

De gemeente is daarbij gehouden aan de verschillende schaalniveaus voor de aanpak personen met onbegrepen gedrag. Voor regionaal werkende partners als politie, ggz en de GGD is het onwerkbaar om met iedere gemeente een aparte aanpak te ontwikkelen. Enige regionale afstemming in de aanpak personen met onbegrepen gedrag vanuit een regionale stuurgroep is dus wenselijk. Dat vraagt wel dat gemeenten ook in hun aansturing samenhang en samenwerking moeten organiseren. Tegelijkertijd zijn van alle individuele gemeenten investeringen nodig in de lokale aanpak en voorzieningen om te komen tot een adequate ondersteuning van personen met onbegrepen gedrag in de wijk.

De gemeente Alkmaar kiest ervoor om per deelaspect te bepalen welk schaalniveau het meest geëigend is voor de invulling van haar regie, en welke rol voor de gemeente Alkmaar daar het best bij past: van lokale sturing tot subregionaal opdrachtgeverschap en tot regionaal faciliteren en deelnemen aan regionale ontwikkelprocessen.

Net zoals het integraal beleid personen met onbegrepen gedrag is samengesteld uit (deel)beleid, subsidieopdrachten en instrumenten uit verschillende domeinen, en zoals het integraal beleid personen met onbegrepen gedrag gelijktijdig vorm krijgt op lokaal, subregionaal en regionaal niveau in samenwerking met ketenpartners in het sociaal domein, zorgdomein en het veiligheidsdomein, zo is ook de regierol van de gemeente Alkmaar opgebouwd uit de regievoering van de gemeente op al deze deelaspecten, op alle verschillende niveaus en in samenwerking met andere gemeenten en ketenpartners.

Bestuurlijk geeft Alkmaar invulling aan haar regierol door deelname vanuit het college van burgemeester en wethouders aan de governance zorg en veiligheid waar gemeenten én ketenpartners hun gezamenlijke inzet afstemmen. Zo neemt de wethouder zitting in bestuurlijke commissie Zorg en Veiligheid, en is het college betrokken bij de sturing op Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Holland Noord.

Ketenpartners benadrukken dat zij de regierol en bijdrage van de gemeente Alkmaar positief beoordelen. Partners ervaren bij de gemeente betrokkenheid bij de aanpak (ambtelijk en bestuurlijk), een uitgesproken ambitie en opvolging daarvan: de gemeente voegt volgens partners daad bij het woord. Voorbeelden daarvan zijn het vrijmaken van personeelscapaciteit om initiatieven van partners te realiseren en proactief handelen wanneer een voorziening dreigt te verdwijnen. Volgens partners heeft de gemeente daarmee een positief effect op het realiseren van voorzieningen.

5.2 Regie op leren en verbeteren

Zowel lokaal in de gemeente Alkmaar als regionaal zijn er uitgesproken ambities voor onder meer het vergroten van de betrokkenheid van personen met onbegrepen gedrag én hun omgeving en zijn er ambities om een bredere doelgroep in de aanpak te betrekken. Uit die ambitie volgt in de praktijk ook een kritische blik op wat beter kan. Daarbij wordt lokaal en regionaal (zelf)kritiek opgevolgd met acties die gericht zijn op verbeteren/ doorontwikkelen. De combinatie tussen kritische houding en inzet op verbeteren is volgens de ketenpartners een kenmerk van de regionale praktijk én van de gemeentelijke regie.

Lokaal wordt het belang van systematisch leren vanuit casuïstiek door het college van B&W onderschreven; *"in de verdere ontwikkeling van beleid is casuïstiek leidend: ons lerend vermogen vanuit casuïstiek."* Het college van burgemeester en wethouders kiest er bewust voor om via het driewekelijkse bestuurlijk stafoverleg Zorg & Veiligheid betrokken te zijn bij geëscaleerde casuïstiek. Uit besproken casuïstiek volgen opgaven waarin de gemeente op wil doorontwikkelen. In meerdere casussen is 'wonen' bijvoorbeeld een herkenbare lijn: wonen is een basis die op orde moet zijn. Daaruit volgt extra nadruk van de gemeente Alkmaar voor het project maatwerkvoorzieningen en draagvlak om vanuit de gemeente capaciteit vrij te maken om de benodigde voorzieningen te realiseren.

Een ander voorbeeld betreft de aanpak zorgmijders. Het vermijden van zorg – ook tegen beter weten in – is in beginsel iemands eigen verantwoordelijkheid. Het mag, tot overlast en/of gevaar ontstaat voor iemand zelf of de omgeving. De gangbare strategie in het Zorg- en Veiligheidshuis is dossieropbouw om uiteindelijk via de rechter maatregelen in te kunnen zetten. Nadat recentelijk aantal keer dossiers zijn afgewezen, is op initiatief van het college uitgesproken aan de rechtbank: laten we samen kijken wat er mist in de dossiers en wat er beter kan in het belang van de persoon om wie het gaat.

Zoals eerder aangegeven zit een belangrijke opgave voor (verdere) verbetering in het vereenvoudigen van de interne processen van de gemeente. Volgens het college is de inzet bij lerend vermogen vanuit casuïstiek ook op casusniveau integraal te kijken binnen de gemeente. Hiervoor is volgens de wethouder de aanpak verslaafden een goed voorbeeld. Verslaving is op dit moment vaak een grond voor uitsluiting bij woonvormen. Met als gevolg dat iemand op straat blijft, en dat kan leiden tot problemen met zwerven en overlast. Nu wordt – onder regie van de gemeente, in samenwerking met Leger des Heils - gekeken naar gebruikersplekken met aansluiting of combinatie op huisvesting²¹.

5.3 Rol gemeenteraad

De gemeente Alkmaar hanteert zoals aangegeven niet één integraal beleidskader personen met onbegrepen gedrag. Dat betekent ook dat de gemeenteraad zich niet eenduidig over dit beleid uitspreekt. Net als dat het beleid is samengesteld uit (deel)beleid, subsidieopdrachten en instrumenten uit verschillende domeinen, is ook de rol van de gemeenteraad vervat in haar taken op al deze verschillende beleidsterreinen, waaronder de periodieke rapportage veiligheid, de beleidsvisie Wmo en de beleidsvisie Maatschappelijke Opvang, de subsidiering (en sturing op pilots en ontwikkeling bij de) Maatschappelijke Opvang en bij initiatieven zoals de Gebiedsteams en de Eropaf teams.

Overkoepelend signaleren we voor de gemeenteraad de volgende rollen:

- Aandacht vragen voor signalen uit de samenleving (klassieke volksvertegenwoordigersrol)
- Geïnformeerd worden tijdens de halfjaarlijkse rapportage veiligheid, waaronder zorg en veiligheid.
- Geïnformeerd worden tijdens specifieke raadsinformatiebijeenkomst. Bijvoorbeeld recent naar aanleiding van vragen over de 1% aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis
- Reguliere rol van de gemeenteraad: kaderstellen, controleren en budgetrecht. Komt voor het beleid personen met onbegrepen gedrag op verschillende manieren tot uiting, bijvoorbeeld bij het toekennen van budgetten voor sociaal pension, nachtopvang, etc.

²¹ Sinds 1 januari is 2023 de voorziening Huis & Haard van het Leger des Heils gestart. Hier wonen 16 mensen. Een deel van deze mensen is verslaafd. Met deze voorziening heeft de gemeente nu wel een plek waar vaak kwetsbare, verslaafde en verwarde daklozen, waarbij de verslaving niet bovenliggend is, worden opgevangen.

Voor sturing op de regionale aanpak is het zoals aangegeven in paragraaf 5.1 wenselijk dat gemeenten in Noord-Holland Noord enige samenhang organiseren in hun aansturing op de aanpak. Dat leidt ertoe dat de gemeenteraad voor regionale ontwikkelingen het college kan verzoeken om zaken te initiëren of te agenderen, maar dat het college van de gemeente Alkmaar niet eenzijdig zaken kan opleggen aan andere gemeenten en/of ketenpartners als politie en de ggz. De gemeenteraad gaat wat betreft de regionale aanpak niet over het 'hoe', maar is kaderstellend bij regionale ontwikkelingen en (sub)regionale subsidieregelingen.

Op lokaal niveau geeft de gemeenteraad in haar reguliere rol sturing aan de ontwikkeling van de lokale aanpak personen met onbegrepen gedrag. De raad kan onder meer sturen op verwerken van afspraken in subsidies in begrotingen en voortgangrapportages, waaronder het uitwerking en uitvoering van (sub)regionale afspraken en projecten. In de praktijk zijn deze vaak vervat in collegebevoegdheden.

Zowel in beleid als in doelgroep is de aanpak 'personen met onbegrepen gedrag' dus niet eenduidig afgebakend. Het beleid komt daardoor op veel verschillende plekken als 'een onderdeel' terug. Overwegend leidt dat tot een adequate aanpak, maar tegelijkertijd lijken vragen als het verbreden van de doelgroep daardoor onvoldoende naar voren te komen. Ook ontbreekt door de fragmentarische sturing zicht op versnippering van overleggen en initiatieven in het veld. Het lijkt daarom wenselijk om als gemeenteraad het college te verzoeken om integraal en in samenhang op de ontwikkeling van de aanpak te sturen. Bijvoorbeeld door een jaarlijkse rapportage over de voortgang van de integrale aanpak, aan de hand van de bouwstenen zoals in deze rapportage verricht.

6 Bevindingen en conclusies

De rekenkamercommissie Alkmaar heeft DSP-groep gevraagd om een inventariserend onderzoek naar het beleid voor de ondersteuning van mensen met onbegrepen gedrag in de gemeente Alkmaar op basis van twee onderzoeksvragen:

1. *In hoeverre heeft de gemeente Alkmaar een integraal beleid voor mensen met onbegrepen gedrag - gebaseerd op de negen bouwstenen van het Schakelteam mensen met verward gedrag - ontwikkeld?*
2. *In hoeverre geeft de gemeente invulling aan zijn regierol om te komen tot een sluitende aanpak waarbij mensen met onbegrepen gedrag niet tussen de wal en het schip vallen?*

De rekenkamercommissie wil zicht op de stand van zaken met focus op het **integraal beleid** en op de **gemeentelijke regierol**. Voorliggende rapportage is het resultaat van de gevraagde inventarisatie. Deze is uitgevoerd in de tweede helft van 2022 aan de hand van de bouwstenen van het Schakelteam en de Regiovisie Mentaal Welzijn in de Wijk. De bouwstenen zijn toegelicht in paragraaf 2.3 (pagina 11).

In dit afsluitende hoofdstuk formuleren we samenvattend de bevindingen en conclusies uit het onderzoek. Deze bevindingen en conclusies volgen uit hoofdstuk 4 en 5 waar op basis van de onderzoeksresultaten de deelvragen zijn beantwoord. Met de bevindingen en conclusies formuleren we naast een antwoord op de twee centrale onderzoeksvragen tevens aanbevelingen.

6.1 Definitie en afbakening 'personen met onbegrepen gedrag'

Onder personen met onbegrepen gedrag (de term die in de gemeente Alkmaar gehanteerd wordt) verstaan we: *mensen die de grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. Het gaat om een zeer diverse groep mensen met verschillende beperkingen zoals psychische problemen, of een licht verstandelijke beperking [lvb], of dementie of verslaving. Vaak ook in combinatie met problemen op verschillende levensgebieden, zoals gebrek aan huisvesting, schulden, werkloosheid, gebrek aan participatie, verlies van dierbaren. Het kan gaan om mensen die thuis verkommeren 'achter de voordeur' tot en met de relatief kleine groep die vanuit overlast veroorzaakt of misdrijven pleegt.*

Het gaat om een verzamelterm voor een zeer diverse groep mensen met uiteenlopende achtergronden en uiteenlopende problemen. Dé persoon met onbegrepen gedrag bestaat niet. Bij een deel kán er (tijdelijk) sprake van acute (psychische) zorgnood, maar dat hoeft niet. De open afbakening maakt het verbinden van aantallen aan de doelgroep minder zinvol; afhankelijk van het perspectief worden andere aantallen gebruikt.

Zo wijzen jaarlijks terugkerende berichten in de media er steevast op dat de groep groeiende zou zijn. De zogenaamde “E33 registraties” van de politie over “mensen met verward gedrag” berusten echter op registraties van incidenten (niet personen!) die met de nodige voorzichtigheid moeten worden geraadpleegd (zie kader) zo blijkt uit diverse onderzoeken. Om onjuiste beelden door verkeerde interpretatie van de data te voorkomen, is analyse van het aantal meldingen in Alkmaar daarom niet meegenomen in het onderzoek.

Aantallen politieregistratie E33

Veel jaarlijks terugkerende mediaberichten over de zogeheten “toename van personen met onbegrepen gedrag” zijn gebaseerd op politieregistraties met de code E33: “overlast door persoon met verward gedrag”. E33 is de code waarop de politie meldingen rondom personen met verward gedrag registreert in hun registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH). Deze meldingen laten echter *niet* zien hoe groot de groep personen met verward gedrag in totaal is. Uit onderzoek blijkt dat meerdere meldingen kunnen gaan over één persoon, de ‘vaak verwarden’. Zij veroorzaken relatief veel meldingen en hebben relatief veel verschillende problemen. Ook blijkt uit onderzoek dat personen die geregistreerd worden onder E33 óók geregistreerd (kunnen) worden onder registratiecodes als geluidsoverlast (M22), overlast i.v.m. alcohol/drugs (E38), burenruzie (E12) of overlast zwervers (E41). Omdat het aantal registraties niets zegt over het aantal personen en omdat er géén werkinstructie is voor politiebeambten wanneer gedrag van een persoon wordt gelabeld als “overlast door persoon met verward gedrag”, vereist toepassing van de cijfers voorzichtigheid en zeer specifieke duiding.

Met de rekenkamercommissie is tot slot gesproken over het opnemen van geanonimiseerde voorbeelden in deze rapportage van personen met onbegrepen gedrag ter illustratie van de doelgroep en het beleid. We hebben ervoor gekozen om dat niet te doen. Het risico bij een selectie van enkele voorbeelden is dat een karikatuur of versimpeling ontstaat van de doelgroep en de diversiteit aan (onderliggende) problematiek²².

6.2 Bevindingen en conclusies hoofdvraag 1

De eerste onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre heeft de gemeente Alkmaar een integraal beleid voor mensen met onbegrepen gedrag - gebaseerd op de negen bouwstenen van het Schakelteam mensen met verward gedrag - ontwikkeld?

De gemeente Alkmaar hanteert niet één integraal beleidskader personen met onbegrepen gedrag. Dat is echter verklaarbaar: het integraal beleid personen met onbegrepen gedrag is samengesteld uit (deel)beleid, subsidieopdrachten en instrumenten uit verschillende domeinen, en krijgt gelijktijdig vorm op zowel lokaal, subregionaal als regionaal niveau, in samenwerking met ketenpartners in het sociaal domein, zorgdomein en het veiligheidsdomein. Nadere toelichting op de exacte opzet van het beleid personen met onbegrepen gedrag is opgenomen in paragraaf 3.2 (pagina 15).

²² Als er behoefte is aan meer kleuring bij de (ondersteuning van de) doelgroep, dan is het uiteraard mogelijk om hier uitgebreider onderzoek naar te doen. Zodat met voldoende rijkheid recht wordt gedaan aan de doelgroep en de beschikbare ondersteuning. Dat kan worden gecombineerd met het analyseren van uitvoering en de effecten van beleid op casusniveau.

De onderzoeksvraag laat zich dus niet beantwoorden met een eenvoudig ja of nee; dat er niet één beleidskader is, betekent immers niet dat er geen eenduidig of integraal beleid is. Voor een genuanceerder antwoord op de onderzoeksvraag baseren we ons op de volgende bevindingen ten aanzien van de aanpak:

- We constateren dat de gemeente Alkmaar en de regio Noord-Holland Noord met hun aanpak personen met onbegrepen gedrag invulling geven aan alle bouwstenen en dat de meeste bouwstenen zijn gedekt in de zin dat aan de vereisten is voldaan óf dat (recent) ontwikkelingen zijn gestart om hieraan te voldoen. Afhankelijk van de individuele bouwsteen krijgt de lokale of regionale inzet meer nadruk.
- Op basis van de inventarisatie zijn er dan ook geen grote hiaten in de aanpak geconstateerd, wel zijn er volgens ketenpartners aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van de aanpak.
- We constateren dat in de aanpak – zeker regionaal – tot nu toe veel aandacht is uitgegaan naar de meest complexe doelgroep: *'het topje van de ijsberg'*. Het gaat dan om de (relatief kleine) groep die vanuit onderliggende problematiek overlast kan veroorzaken of gevaarlijk gedrag vertoont. Wat betreft deze groep is de aanpak volgens partners volledig en effectief: *"de basis staat"*.
- Als voorbeelden van werkzame elementen in de regionale aanpak voor de complexe doelgroep worden door partners en de gemeente zelf de persoonsgerichte aanpak (PGA) in het Zorg- en Veiligheidshuis en het ontwikkelen van passende maatwerkinitiatieven op het gebied van wonen en zorg genoemd.
- Aandachtspunten op individuele bouwstenen (zie onderstaande tabel) zijn in beeld en kunnen worden meegenomen in de regionale doorontwikkeling van de aanpak personen met onbegrepen gedrag. Zo kan het structureel betrekken van het cliëntperspectief bij casusbespreking worden versterkt.
- Winst valt volgens partners te boeken door de focus te verbreden naar inzet op de bredere en in omvang grotere groep kwetsbare inwoners die geen gevaar vormen of overlast veroorzaken, die zich niet laten horen of die geen vraag (kunnen) formuleren en wellicht *'stilletjes achter de voordeur verkommeren'*. Dat kan door verder 'aan de voorkant' te investeren in preventie en vroegsignalering.
- Verder zitten volgens de gemeente Alkmaar kansen voor verbetering in de interne processen van de gemeente. Dan gaat het om het vereenvoudigen van interne werkprocessen om integraal werken voor kwetsbare inwoners beter te laten werken voor inwoners én professionals.
- Ketenpartners constateren daarnaast regionale knelpunten in de capaciteit van de ggz (te weinig opnameplekken) en knelpunten op het snijvlak ggz en verslavingszorg (mensen met dubbel of triple problematiek vallen tussen wal en schip). Het gaat bijvoorbeeld om mensen die langdurig op de wachtlijst staan voor de ggz, mensen die crisisbedden bezet houden omdat er onvoldoende doorstroom is of juist mensen die te snel vanuit zorg naar de wijk terugkeren. Ook zien partners risico's in de houdbaarheid van de uitvoering van de regionale en lokale aanpak bij (toenemende) druk op de beschikbare zorgcapaciteit, woningmarkt en armoede. De huidige inzet die gericht is op ondersteuning en herstel dreigt daarmee af te zwakken tot een waakvlamfunctie. Dit vraagt nader en blijvend gesprek binnen de regio en lokaal tussen gemeente en ketenpartners. De gemeente benadrukt dat knelpunten die bij verschillende partners worden geconstateerd, vanuit de gemeente Alkmaar constant bespreekbaar worden gemaakt op lokaal, regionaal en boven regionaal niveau.

- Deze (regionale) knelpunten behoren weliswaar niet tot de directe verantwoordelijkheid van gemeenten, maar ze hebben wel gevolgen voor kwetsbare inwoners en de wijken. De gemeente kan vanuit haar regierol het overleg initiëren met bijvoorbeeld de GGZ en zorgverzekeraars om deze onderwerpen vast en met een hoge prioriteit op de agenda te zetten, samen meer (regionaal) inzicht in deze barrières en de impact op de zorg in de wijken te krijgen en te zoeken naar (onorthodoxe) oplossingen.
- Naast de regionale ontwikkelingen constateren we vanuit de onderzoeksresultaten dat lokaal door de gemeente Alkmaar wordt geïnvesteerd in een bredere doelgroep met cliëntondersteuning (waaronder zelfregie en ervaringsdeskundigheid) en een “proactieve aanpak”²³. Deze ontwikkeling is gaande, onder meer met professionals in de gebiedsteams die lokaal signaleren, en met wijkcoaches in de Eropaf teams.
- Integraal werken wordt bij deze ontwikkeling door de gemeente gehanteerd als uitgangspunt. Bijvoorbeeld door in verschillende teams of ‘tafels’ (waaronder de gebiedsteams en het OGGZ-op-straat overleg) en het bestuurlijk stafoverleg ‘Zorg & Veiligheid’ de domeinen die nodig zijn voor de aanpak personen met onbegrepen gedrag als zorg (Wmo, MO), veiligheid (OOV) en wonen te verbinden.
- Tot slot constateren we dat de hoeveelheid (nieuwe) lokale en regionale initiatieven voor ketenpartners ook leidt tot versnippering en een complex speelveld. Partners vinden het soms lastig om de hoeveelheid overleggen en initiatieven voor nieuwe overlegstructuren te volgen: *“we hebben soms geen zicht meer op welke overleggen er zijn en welk doel ze hebben”*. Daar zou meer structuur in aangebracht kunnen worden.

Al met al concluderen we dat hoewel de gemeente Alkmaar niet één beleidskader hanteert voor de aanpak personen met onbegrepen gedrag, er lokaal en regionaal wel een integrale aanpak personen met onbegrepen gedrag is. De aanpak personen met onbegrepen gedrag staat voor de meest complexe doelgroep, maar verdere doorontwikkeling is nodig om een bredere doelgroep te bereiken die nu onvoldoende of te laat in beeld komen. Daarnaast concluderen we dat initiatief nodig is in de (regionale) doorontwikkeling van de aanpak op zowel verbetermogelijkheden per bouwsteen als op de fundamentele knelpunten zoals hierboven benoemd. Tot slot concluderen we dat de gemeente meer eigenaarschap kan nemen voor het vereenvoudigen van zowel interne werkprocessen ten behoeve van integraal werken als voor het vereenvoudigen van de fragmentarische keten personen met onbegrepen gedrag.

²³ In het veld wordt deze proactieve benadering ook wel een ‘outreachinge aanpak’ genoemd. Outreachend werken is een koepelterm voor ondersteuning buiten de eigen organisatie en binnen de leefwereld van maatschappelijk kwetsbare mensen. Het gaat om een actieve manier van contact leggen met mensen die daar niet altijd zelf om vragen of waarbij mensen zelf geen vraag kunnen stellen.

6.3 Bevindingen en conclusies onderzoeksvraag 2

De tweede onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre geeft de gemeente invulling aan zijn regierol om te komen tot een sluitende aanpak waarbij mensen met onbegrepen gedrag niet tussen de wal en het schip vallen?

Het integraal beleid personen met onbegrepen gedrag is samengesteld uit (deel)beleid, subsidieopdrachten en instrumenten uit verschillende domeinen en krijgt gelijktijdig vorm op lokaal, subregionaal en regionaal niveau in samenwerking met ketenpartners in het sociaal domein, zorgdomein en het veiligheidsdomein. Op eenzelfde wijze is ook de regierol van de gemeente Alkmaar opgebouwd uit de regievoering van de gemeente op al deze deelaspecten, op alle verschillende niveaus en in samenwerking met zowel andere gemeenten als met alle verschillende ketenpartners.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag baseren we ons op de volgende bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke regierol:

- De gemeente Alkmaar hanteert zoals bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 is aangegeven niet één integraal beleidskader personen met onbegrepen gedrag. De gemeente Alkmaar kiest ervoor om per deelaspect te bepalen welk schaalniveau het meest geëigend is voor de invulling van haar regie, en welke rol voor de gemeente Alkmaar daar het best bij past: van lokale sturing tot subregionaal opdrachtgeverschap en tot regionaal faciliteren en deelnemen aan regionale ontwikkelprocessen.
- In de praktijk beoordelen betrokken ketenpartners op lokaal, subregionaal en regionaal niveau de regierol van de gemeente Alkmaar als positief. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is de betrokkenheid volgens ketenpartners groot en worden ambities opgevolgd door initiatieven en actieve ondersteuning vanuit de gemeente. Alkmaar toont zich actief, ondersteunend en ondernemend. Bijvoorbeeld door onorthodoxe maatregelen daar waar een belangrijk huisvestingsaanbod omvalt (sociaal pension) dit over te nemen. Ook is ingezet op het betrekken van cliënten door middel van organisaties als De Hoofdzaak, REACT en MEE & de Wering.
- Wat betreft de regiefunctie van de gemeente blijkt er dus zowel ambtelijk als bestuurlijk veel betrokkenheid en initiatief bij de aanpak waarvoor ook waardering bestaat bij de betrokken ketenpartners. In lijn met deze ervaren betrokkenheid constateren we dat de gemeente ook bewust kiest voor systematisch leren vanuit casuïstiek in het bestuurlijk stafoverleg 'Zorg & Veiligheid' met zowel ambtelijk als bestuurlijk vertegenwoordiging vanuit beide domeinen.

- Hoewel de regierol van de gemeente door partners positief wordt beoordeeld, constateren we dat het ontbreken van één beleidskader ook betekent dat de rol van de gemeenteraad bij het beleid personen met onbegrepen gedrag is vervat in haar taken op verschillende beleidsterreinen. Het beleid komt daardoor op verschillende plekken als 'een onderdeel' terug. Dat maakt het lastig om tot een integrale, samenhangende beoordeling te komen. De gemeenteraad spreekt zich dan ook niet eenduidig over dit beleid uit.

We concluderen dan ook dat de gemeente Alkmaar in de regio een invulling geeft aan haar regierol die door ketenpartners als positief wordt beoordeeld. We concluderen echter ook dat het huidige beleid op verschillende plekken als 'een onderdeel' terug komt. Dat betekent dat de gemeenteraad daar niet eenduidig op stuurt. We concluderen dat de gemeenteraad daardoor ook onvoldoende haar rol kan pakken om (bij) te sturen op de aanpak, bijvoorbeeld wanneer het wenselijk blijkt om de aanpak te verbreden (zie beantwoording onderzoeksvraag 1), of om te reflecteren op haar eigen bijdrage aan het risico op verdere versnippering door de veelheid aan initiatieven en (nieuwe) overleggen.

Bijlage 1: Vragen bouwstenen Schakelteam

Bouwsteen 1: inbreng mensen met onbegrepen gedrag en hun omgeving

- Gaan we in onze aanpak echt uit van de persoon en zijn beleving? Kijken we gewoon en zonder waardeoordeel naar de persoon?
- Op welke manier betrekken we mensen met ervaring met onbegrepen gedrag bij de beleidsontwikkeling, in de uitvoering en bij de evaluatie van de aanpak voor deze doelgroep? Hoe ervaren ze dat?
- Zijn er cliënt- en familieorganisaties betrokken bij ontwikkelingen in onze organisatie, bij het formuleren van beleid? Hoe ervaren ze dat?
- Zijn mensen met ervaring of cliënt- en familieorganisaties betrokken bij het komen tot een plan van aanpak voor een sluitende aanpak?

Goed voorbeeld

De zorgkaart is een klein uitvouwbaar kaartje van het formaat bankpas. Het is bedoeld voor mensen die weten dat ze in een psychische crisis kunnen komen. Aan de hand hiervan kunnen professionals tijdens bijvoorbeeld een crisis zien wat op dat moment helpt, wat juist niet en met wie contact opgenomen kan worden

Bouwsteen 2: Vroegtijdige signalering

- Richten we ons op alle levensgebieden?
- Zetten we maximaal in op het betrekken en versterken van het sociale netwerk van de persoon?
- Wat vinden mensen met onbegrepen gedrag en hun directe omgeving belangrijk?
- Zijn er voldoende woningen en voorzieningen? Welke vormen van dagbesteding zijn er bijvoorbeeld voor deze doelgroep? Zijn er voldoende time-out voorzieningen in de buurt?

Voorbeeld uit de praktijk

Het Passion is een 24/7 opvangvoorziening in de Achterhoek die een tijdelijke rustperiode biedt aan haar gasten, voornamelijk bestaande uit dak- en thuislozen. Hier vinden de gasten van het Passion nieuwe energie om zinvolle vervolgstappen te overwegen. Hierbij krijgen ze professionele begeleiding om die stap ook daadwerkelijk te nemen. www.hetpassion.nl.

Individuele plaatsing en Steun. Het doel van Individuele Plaatsing en Steun (IPS) is mensen met ernstige psychische aandoeningen te laten integreren in regulier, betaald werk. Behandeling is geïntegreerd bij IPS en er wordt langdurige ondersteuning geboden aan zowel de persoon als de werkomgeving. IPS werkt vanuit het idee dat iedere cliënt die dat wil, kan werken in een reguliere arbeidsplaats. Deelnemers worden snel in de gekozen functie geplaatst, en daarna gericht getraind in de benodigde werkvaardigheden.

Bouwsteen 3: Vroegtijdige signalering

- Kunnen mensen die zich zorgen maken over een iemand of die overlast ervaren dag en nacht dit melden? Is dat bij hen ook bekend?
- Worden meldingen vanuit diverse invalshoeken ingebracht en bekeken? Is er voldoende kennis om de signalen op hun waarde in te schatten?
- Is de opvolging van een melding goed geregeld?
- Wie zorgt ervoor dat de persoon niet uit het oog verloren wordt en dat de melder een terugkoppeling krijgt?
- Welke mogelijkheden voor uitbreiding van het netwerk zijn er?

Voorbeeld uit de praktijk

Op meerdere plekken in het land wordt de **wijk-GGD'er** ingezet. Deze werkt intensief samen met de wijkagent. Een bundeling van wijkkennis op het gebied van veiligheid en van zorg, die kan zorgen voor een vroege signalering en snellere opvang voor verwarde mensen. Doel van de samenwerking tussen politie en GGD is dat meer mensen op tijd de benodigde zorg krijgen en er minder crisissituaties ontstaan.

Bouwsteen 4: Melden

- Hoe ziet het proces rondom een melding er nu uit?
- Op welke manier wordt in de meldkamer samengewerkt om de juiste hulpverlener én het juiste vervoer (zie bouwsteen 7) ter plekke te krijgen?
- Op welke wijze zijn medewerkers toegerust om de juiste (zorg) triage te doen?
- Wat moet er geregeld worden om dit proces goed te kunnen laten verlopen?
- Hoe is de relatie met vroegtijdige signalering en eventuele meldkamers (bouwsteen 3) geregeld?

Een voorbeeld: In sommige meldkamers kijkt een **sociaal psychisch verpleegkundige** mee als er een melding is van een persoon met verward gedrag

Bouwsteen 5: Beoordeling en risicotaxatie

- Waar vindt beoordeling meestal plaats? Is dat thuis? In een politiecel?
- Is er een speciale voorziening? Is deze 24/7 beschikbaar? Op welke schaalgrootte is de voorziening ingericht; volstaat dit gelet op aanrijdtijd, snelheid beoordeling en vervolg?
- Wordt de locatie als passend ervaren (neutrale omgeving, niet stigmatiserend)? Hoe ervaren mensen met verward gedrag dit?
- Kunnen alle personen met onbegrepen gedrag hiernaartoe worden gebracht (geen contra-indicatie)? Wie kunnen mensen brengen? En hoe gaat het vervoer (er naar toe en er vanaf) (bouwsteen 7)?
- Is de beoordeling multidisciplinair (denk aan geestelijke gezondheid, psycho-geriatrie, licht verstandelijk beperkten, verslaving)? Welk instrument voor risicotaxatie wordt gehanteerd? Volstaat dit?
- Zijn er voldoende mogelijkheden voor vervolg opvang of ondersteuning (bouwsteen 8)?

- Op welke wijze wordt gekomen tot een goede combinatie van straf en/of zorg?
- Hoe vindt afstemming plaats met de veiligheidsketen als sprake is van strafbare feiten?

Voorbeeld uit de praktijk

Meldpunt. In de regio Noord-Holland-Noord is een **meldpunt acute zorg** 24-uur per dag bereikbaar als het gaat om personen met problematiek met personen met een licht verstandelijke beperking. Dit meldpunt wordt met name door de crisisdienst GGZ ingeschakeld.

Crisisbeoordelingskamers. In de Achterhoek werken GGZ-medewerkers met zogenaamde 'crisisbeoordelingskamers'. Als de politie heeft gemeld dat een persoon met onbegrepen gedrag overlast heeft veroorzaakt, wordt deze in de crisisbeoordelingskamer opgevangen. Wanneer nodig zorgen de medewerkers dat er snel psychiatrische hulp komt.

Bouwsteen 6: Toeleiding

- Wie kunnen allemaal toeleiden naar passende ondersteuning en/of zorg? Welke methode of aanpak hanteren zij daarbij? Welke rol hebben mensen met onbegrepen gedrag en hun directe omgeving hierin?
- Hoe wordt deze toeleiding gemonitord? Komt de persoon daar ook aan? Is de ondersteuning passend?
- Is er bij de toeleiders voldoende zicht op het ondersteunings- en zorgaanbod? Past dit aanbod wat betreft mensen met onbegrepen gedrag en hun directe omgeving voldoende bij hun behoefte? Is de sociale kaart voldoende actueel, inzichtelijk en beschikbaar voor alle partners?
- Zijn er belemmeringen om voor ondersteuning/zorg in aanmerking te komen? Zijn er maatregelen om deze drempels te verlagen? Zijn die bij alle toeleiders bekend?
- Hoe wordt omgegaan met zorgmijders of mensen die zelf niet inzien dat ze gebaat zijn bij zorg of ondersteuning?
- Hoe gaat de afstemming tussen zorg en veiligheid? Wordt vanuit de zorgaanbieders en gemeenten deelgenomen aan Zorg- en Veiligheidshuizen en ZSM tafels (overlegtafel Zorg, Snel en op Maat, bij veelvoorkomende criminaliteit)?

Voorbeelden:

Bemoeizorg. In een aantal regio's zijn afspraken gemaakt over het inzetten van professionals die zorgen dat personen die geen zorg willen, of die niet inzien dat ze die nodig hebben, passende hulp krijgen. Dit wordt gedaan door teams van de GGD (bv het team vangnet en advies, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg) of de GGZ (in de vorm van FACT teams).

Casemanager dementie. Mensen met dementie en hun naasten zijn in veel gevallen gebaat bij ondersteuning en begeleiding door een casemanager. Voor hen zijn casemanagers een vast aanspreekpunt en een belangrijke vertrouwenspersoon. Kenmerkend aan casemanagement dementie is dat persoonlijke begeleiding en trajectbegeleiding hand in hand gaan. Dit laatste betekent dat casemanagers ook veel samenwerken met andere professionals en informele netwerkleden.

Bouwsteen 7: Vervoer

- Welke vervoersbewegingen rond personen met onbegrepen gedrag zijn er binnen de regio?
- Hoe is het vervoer geregeld (welk type vervoer wordt wanneer ingezet)?
- Is dit vervoer passend voor personen met onbegrepen gedrag? Hoe ervaren mensen met onbegrepen gedrag en hun directe omgeving dit?
- Is op de vervoersdienst deskundige zorg aanwezig die nodig kan zijn voor mensen met onbegrepen gedrag?
- Is dit vervoer 24/7 beschikbaar? Ook buiten de regiogrenzen?
- Zijn de afspraken rond vervoer voor iedereen duidelijk, bijvoorbeeld ook als het gaat om vermiste personen uit instellingen?
- Wordt door de meldkamer het juiste vervoer ingezet (zie bouwsteen 4)?
- Zijn er afspraken met instellingen waar mensen naar toegebracht kunnen worden voor een beoordeling (bouwsteen 5)?

Psycholance. In sommige steden, zoals Amsterdam, werkt men met een psycholance. Een soort ambulance maar dan met in ggz gespecialiseerde verpleegkundigen die kunnen de-escaleren en getraind zijn in het omgaan met ernstig verward gedrag. Zo wordt vervoer in een politievoertuig of in een gewone ambulance voorkomen

Bouwsteen 8: passende ondersteuning en straf

- Wat zijn de wensen van mensen met onbegrepen gedrag en hun directe omgeving? Wat hebben zij nodig als het gaat om passende ondersteuning en zorg?
- Is er sprake van een passende infrastructuur voor ondersteuning en zorg, aansluitend op de behoefte van de mensen met onbegrepen gedrag?
- Is de sociale kaart voldoende actueel en inzichtelijk voor alle partners?
- Hoe is de doorstroming in intramurale setting, beschermd wonen, begeleid wonen en zelfstandig wonen? Zijn er voldoende, betaalbare woningen aanwezig?
- Wordt tussentijds gecheckt of de ondersteuning of zorg nog steeds passend is en wie is daarvoor verantwoordelijk?
- Hoe wordt omgegaan met mensen die zelf niet (h)erkennen dat ze hulp nodig hebben?
- Is er een vloeiende schakeling tussen ondersteuning, zorg en straftraject? Hoe is de overgang van veiligheid naar zorg geregeld? Hoe is de overgang van lichte ondersteuning, naar zwaardere ondersteuning of zorg geregeld? En andersom?

Enkele voorbeelden uit de praktijk

Bed op recept. Er zijn diverse laagdrempelige voorzieningen, die mensen helpen om een acute situatie te voorkomen. Bijvoorbeeld 'bed op recept' en 'telefoon op recept'.

Laagdrempelige inloofuncties, zoals huiskamers voor mensen met onbegrepen gedrag. In deze huiskamers zijn ook ervaringsdeskundigen en professionals aanwezig

Bouwsteen 9: Informatievoorziening

Bij het werken met deze bouwsteen, kan het helpen samen een aantal vragen te stellen:

- Welke partijen uit het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein zijn betrokken bij personen met onbegrepen gedrag? Hoe is de onderlinge informatiedeling geregeld?
- Kennen personen uit deze organisaties elkaar en weten ze elkaar te vinden?
- In hoeverre wordt informatie van personen met onbegrepen gedrag en hun directe omgeving meegewogen? Hoe ervaren ze dat zelf? Wordt getoetst of de persoon zelf akkoord is met informatiedeling?
- Welke belemmeringen worden ervaren in de informatiedeling? Zijn professionals voldoende bekend met wat wel en niet mag binnen de bestaande regelgeving en afspraken?
- Wordt onderling en aan personen zelf en hun directe omgeving teruggekoppeld wat er met de informatie is gebeurd?
- Ervaren de professionals voldoende ruimte en bescherming om informatie te kunnen delen?

Hoe deze bouwsteen precies uitgewerkt wordt, kan per regio verschillen. Het is aan de lokaal samenwerkende partners, onder regie van de gemeenten om hier invulling aan te geven.

Voorbeeld uit de praktijk

Veiligheidshuizen. In de meeste Veiligheidshuizen wordt gewerkt met het systeem GCOS (geïntegreerd casesoverleg ondersteunend systeem). In Tilburg loopt een pilot om dit systeem breder in te zetten en verbinding te leggen met het sociale domein ten behoeve van triage. Daarnaast is er een koppeling tussen de ZSM-tafel en de Veiligheidshuizen via GCOS.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers..



DSP-Groep is ISO 9001-2015 gecertificeerd