

Onderwerp Update Zorg en Veiligheid
ter informatie

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 14 050

Bijlage(n) 0

Ons kenmerk 366327-2023

Datum 13-12-2023

Uw brief van

Uw kenmerk



Geachte lezer,

Ter uitvoering van het coalitieakkoord 2022-2026 ‘het begint bij Groningen: voor wat echt van waarde is’ en het vastgestelde beleidskader veiligheid 2021-2024 geven wij invulling aan de ambities op het domein Zorg en Veiligheid. In deze brief informeren wij u over de stand van zaken. Over een aantal beleidsthema’s op het gebied van Zorg en Veiligheid bent u eerder dit jaar geïnformeerd. Vanwege de recente informatievoorziening hierover komen deze onderwerpen niet aan bod in deze brief.

In deze brief gaan wij in de ontwikkelingen op het gebied van Zorg en Veiligheid en geven wij u een uitgebreide update inzake de aanpak personen met onbegrepen gedrag. Daarnaast wordt kort ingegaan op actuele ontwikkelingen met betrekking tot de volgende beleidsterreinen: prostitutiebeleid, radicalisering, nazorg/na-detentie. Tot slot geven we u een stand van zaken met betrekking tot de repressieve aanpak voor de harde kern jongeren (als onderdeel van de aanpak Jeugd en Veiligheid).

Zorg en Veiligheid

Onder Zorg en Veiligheid vallen onder meer de volgende beleidsthema’s; personen met onbegrepen gedrag, prostitutie, mensenhandel, radicalisering en polarisatie en de LVV. Ogenscheinlijk zijn dit uiteenlopende thema’s maar alle opgaven hebben raakvlakken met zowel het zorg- als veiligheidsdomein. Overlappend in deze thema’s is de mate van kwetsbaarheid waarin deze doelgroepen veelal verkeren waarbij dader- en slachtofferschap door elkaar heen kunnen lopen. Ook is er vaak sprake van complexe, domeinoverstijgende problematiek op meerdere leefgebieden.

Het doel van de inzet op het gebied van Zorg en Veiligheid is om de Groningse samenleving leefbaar(der) en veilig(er) te maken. Focus ligt hierbij op de meest

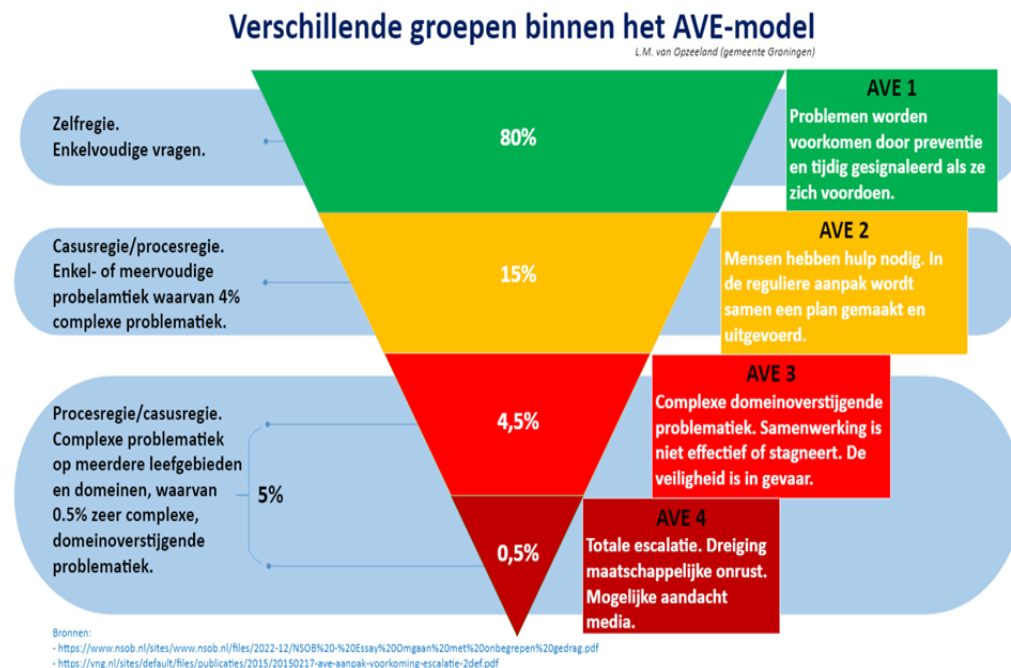
Volgvel 1

kwetsbare mensen uit onze samenleving waarbij een samenloop van vaak diverse (risico)factoren aanleiding is voor (ernstige) zorgen voor het individu en zijn/haar omgeving. Zowel op systeemniveau als persoons-/ gezinsniveau wordt (proactief) gezocht naar passende interventies. Hierbij is oog voor de complexiteit van de problematiek en is sprake van een realistische kijk op de maakbaarheid van de samenleving. Regievoering en intensieve samenwerking zijn noodzakelijk. Door middel van domeinoverstijgende samenwerkingsrelaties wordt gewerkt aan het behalen van resultaten.

Ontwikkelingen Zorg en Veiligheid

Een aantal systemische, landelijke ontwikkelingen, maakt dat wij binnen het beleidsveld Zorg en Veiligheid tegen steeds meer grenzen aanlopen. De overheveling van een fors aantal verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten, in combinatie met bezuinigingen, heeft tot gevolg dat de zorg- en veiligheids capaciteit onder druk is komen te staan. We zien in onze dagelijkse praktijk dat de capaciteit die de politie in moet zetten om op meldingen te reageren die verband hebben met personen met onbegrepen gedrag, een omvangrijk deel van hun werk beslaat. In de huidige schaarste aan politiecapaciteit merken we op dat deze inzet niet duurzaam is en voor steeds meer problemen zorgt. Ook in de zorg zien we dat er onvoldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn om hier effectief op in te kunnen zetten. Wij proberen desondanks binnen deze randvoorwaarden een zo optimaal en maximaal mogelijk resultaat te behalen en plegen daar veel inzet op

Wanneer er sprake is van een opeenstapeling van problematiek of problemen ingewikkeld worden en over meerdere leefgebieden gaan, komen netwerkpartners vanuit diverse domeinen elkaar tegen. Daarvoor hebben we een zorg- en veiligheidsnetwerk gevormd waarmee we gezamenlijk ambiëren te werken volgens de op- en afschalingsstructuur van het AVE-model (Integrale Aanpak ter Voorkoming van Escalatie). Het doel is het voorkómen of het beperken en beëindigen van een escalerende situatie door tijdige opschaling en doorbreken van stagnatie in netwerksamenwerking. In dit model onderscheiden we de volgende piramide:



Interventies binnen het beleidsveld Zorg en Veiligheid zijn erop gericht om te voorkomen dat de meest kwetsbare mensen aan de onderkant van de piramide tussen wal en schip vallen. In veel gevallen lukt dit en ontvangen deze mensen de juiste zorg, maar in sommige gevallen niet. Bij deze mensen is veelal sprake van een opeenstapeling van problemen op meerdere leefgebieden met een zorg- en veiligheidscomponent. We werken vanuit Zorg en Veiligheid met het sociaal domein aan het verbeteren van de netwerksamenwerking en het vinden van de juiste balans in de diverse aanpakken tussen preventief en repressief optreden.

Voortgang thema's Zorg en Veiligheid

Aanpak personen met onbegrepen gedrag

De duiding van onbegrepen gedrag is ingewikkeld. In dit kader hebben we de doelgroep beschreven zoals de Rijksoverheid dat heeft gedaan¹. Onbegrepen gedrag kan ontstaan als iemand kampt met verschillende aandoeningen of beperkingen zoals psychische problemen, een (licht) verstandelijke beperking, dementie of verslaving. Vaak gaat het over gedrag dat anderen niet begrijpen en dat tot een vorm van overlast leidt al dan niet in combinatie met een veiligheidsrisico.

De oorzaken en gevolgen lopen door elkaar heen en zijn even divers als hardnekkig. Door de complexiteit van de problematiek en de daaruit volgende veelheid van betrokken netwerkpartners ontvangen deze mensen onvoldoende zorg en/of ondersteuning. Dit leidt soms tot moeilijk en gevaarlijk gedrag voor hunzelf en de omgeving. We zien dat er in deze context vaak een afweging gemaakt moet worden tussen zelfregie, zorg voor en veiligheid van een individu en zijn/haar omgeving. Meer vrijheid voor een individu kan ten koste gaan van de veiligheid van het collectief en andersom. We werken aan een netwerk waarin we zo vroeg als mogelijk willen signaleren en ingrijpen. Maar zelfs binnen het meest volmaakte netwerk is er altijd een mate van onvoorspelbaarheid waar we rekening mee moeten houden.

Beeld

Landelijk zien we een stijging van meldingen rondom personen met onbegrepen gedrag. Uit een analyse van het aantal E33 meldingen blijkt de stad Groningen 1 van de 7 steden te zijn waar de meldingen van mensen met onbegrepen gedrag het hoogst zijn.

Doelgroep

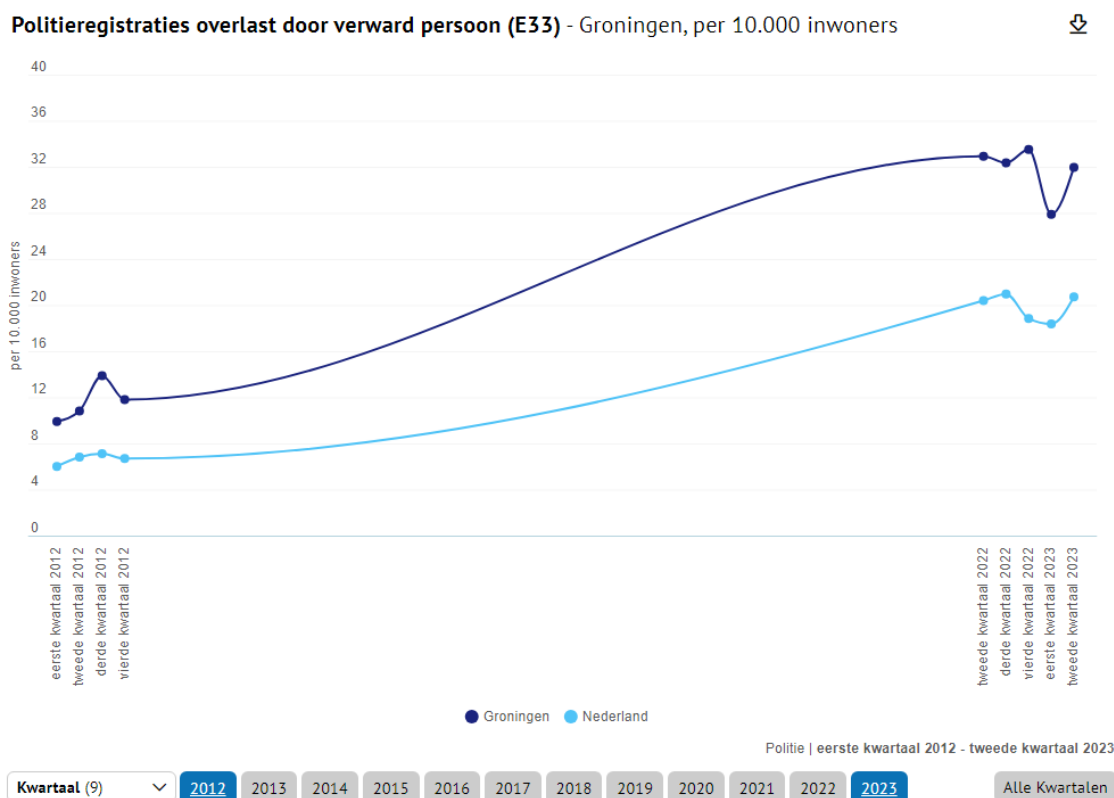
'Personen met verward of onbegrepen gedrag', 'personen met meervoudige of complexe sociale problematiek', 'personen waarbij sprake is van multiproblematiek' of 'kwetsbare personen' zijn allemaal termen waarmee de doelgroep(en) worden aangeduid waarvoor de gemeentebeleid maakt.

Verward of onbegrepen gedrag is wat de mensen om de betreffende personen heen uiteindelijk zien. De Rijksoverheid geeft een aantal voorbeelden van dit gedrag:

- *Iemand die bijvoorbeeld buiten veel in zichzelf praat. En het huis laat verloederen of 's nachts de televisie hard aan laat staan. Het kan zijn dat iemand psychotische kenmerken vertoont.*
- *Iemand die vaak de burens om hulp vraagt omdat er geen geld meer is voor eten. Of bijvoorbeeld hulp nodig heeft bij het lezen van de post. Het kan gaan om iemand met een (licht) verstandelijke beperking.*
- *Een ouder wordend iemand die steeds vaker met blote voeten op straat loopt. En ook al een paar keer de sleutels van de voordeur is vergeten. Er kan sprake zijn van beginnende dementie.*
- *Iemand die overmatig drank of drugs gebruikt, wat leidt tot gevaarlijk gedrag en overlast.*

Het verwarde of onbegrepen gedrag is meestal niet het enige probleem van de persoon in kwestie, meestal spelen er meerdere oorzaken. Het gaat vaak om personen waarbij een psychiatrische aandoening, verslaving en/of andere gedragsproblematiek ervoor zorgen dat ze de grip op het leven (tijdelijk) verliezen.

¹ Rijksoverheid, Zorg en ondersteuning voor mensen met verward gedrag | Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) | Rijksoverheid.nl



In 2020 werden er in de gemeente Groningen 3002 meldingen² geregistreerd; in 2021 waren er 2803 meldingen en in 2022 werden 3304 meldingen geregistreerd.

Overigens zijn bovengenoemde cijfers niet uniek naar een persoon te voeren. Over 1 en dezelfde persoon kunnen meerdere meldingen worden gedaan, of kan meerdere keren verplichte (crisis)zorg worden opgelegd.

Het is ingewikkeld om deze stijging te verklaren omdat er vele componenten een rol spelen. Een mogelijke verklaring is dat de GGZ het aantal bedden voor psychiatrische patiënten heeft afgebouwd terwijl er (nog) geen groei is van behandelmogelijkheden in de eigen omgeving. Een andere mogelijke reden is dat mensen die ‘anders zijn’ steeds minder goed als zodanig worden geaccepteerd en er hierdoor vaker melding wordt gedaan over een persoon die onbegrepen gedrag vertoont. Ook is het mogelijk dat inwoners de weg naar meldpunten beter weten te vinden.

Doelstellingen

In het Beleidskader Veiligheid 2021-2024 hebben we aangekondigd dat we een goed werkende aanpak voor ondersteuning, opvang en zorg voor mensen met onbegrepen gedrag en hun omgeving realiseren.

Vanuit Zorg en Veiligheid hebben we aandacht voor de personen die overlast geven en/of crimineel gedrag vertonen en daarbij zorg nodig hebben.

Onze ambitie is dat niemand met onbegrepen gedrag tussen wal en schip mag vallen. Om dit te realiseren werken we enerzijds aan het verstevigen van het (generieke)

² Totaal meldingen Politie, BOA en het meldpunt overlast en zorg

Volgvel 4

preventieve aanbod voor mensen met mentale gezondheidsvraagstukken en het vinden van een oplossing voor de wachttijdenproblematiek in onze regio voor de GGZ. Anderzijds zoeken we, als iemand in acute zorgnood is, zo snel mogelijk een passende oplossing samen met de politie en geestelijke gezondheidszorg.

Doelen die we de komende jaren binnen deze specifieke doelgroep willen behalen zijn:

- Samen met lokale partners realiseren wij een sluitend netwerk waarin wij inwoners die risico lopen om op één of meer leefgebieden in de problemen te komen of al risicogedrag vertonen, zo snel mogelijk opmerken en zorg dragen voor een adequate opvolging.
- Samen met netwerkpartners ontwikkelen wij een domeinoverstijgende aanpak, waardoor een hoog veiligheidsrisico bij personen met onbegrepen gedrag (die voor netwerkpartners nu in het grijze gebied vallen) effectiever en tijdiger wordt gesignaleerd (2024 e.v.).
- Onze aanpak is erop gericht om problemen in de openbare ruimte, zorgwekkende signalen zo vroegtijdig mogelijk te signaleren en er pro-actief passend op te handelen. Door het tijdig inzetten van gemeentelijke procesregie voorkomen we (waar mogelijk) escalatie (2023 e.v.).
- We vinden het belangrijk dat inwoners in een veilige en gezonde leefomgeving kunnen wonen. We willen dan ook effectief en doelmatig bijdragen aan het bestrijden van woonoverlast in de gemeente Groningen. Het op een goede en effectieve wijze oppakken van meldingen hoort hierbij. We werken aan een doorontwikkeling van het Meldpunt Overlast en Zorg (2023-2026).

We zorgen voor passende ondersteuning van de doelgroep waardoor het aantal zeer ernstige calamiteiten als gevolg van onbegrepen gedrag afneemt. (2023 e.v.). In het stuk 'Lopende activiteiten personen met onbegrepen gedrag' staat een opsomming van lopende activiteiten.

Wat doen we in 2023/2026

- Om de groep te kwantificeren, welke verantwoordelijk is voor de meeste overlastmeldingen, is een nadere analyse van de meldingen noodzakelijk. Aansluitend zullen wij in samenwerking met relevante netwerkpartners een plan van aanpak ontwikkelen zodat wij deze groep beter kunnen monitoren en bedienen. Belangrijk hierbij is dat we aandacht blijven houden voor preventie.
- We hebben twee procesregisseurs Openbare Orde en Veiligheid aangesteld om incidenten door personen met onbegrepen gedrag te voorkomen. De procesregisseur voert regie over het zorgproces voor personen die nog niet in aanmerking komen voor een traject bij het Zorg- en Veiligheidshuis, maar waar we samen met onze netwerkpartners al wel risico's zien.
- We onderzoeken hoe we de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek Meldpunt Overlast en Zorg (organisatorisch) opvolgen en borgen;
- Tot en met 2026 zijn er landelijk extra gelden beschikbaar gesteld voor lokale en regionale initiatieven. Wij gaan een aanvraag indienen bij het landelijke subsidieprogramma 'Grip op onbegrip' omdat we kansen zien onze domeinoverstijgende aanpak en onze samenwerkingsverbanden te verbeteren. We zetten in op het optimaliseren van onze netwerksamenwerking met de ambitie dat niemand meer tussen 'wal en schip' valt. Daar dragen we gezamenlijk verantwoordelijkheid voor. We zetten erop in om casus- en procesregie op de

Volgvel 5

juiste plek te beleggen en te investeren in het spreken van dezelfde taal middels de AVE-methodiek.

- Continuering levenslooppaanpak.

Prostitutiebeleid/ ondersteuningsaanbod sekswerkers

Uitgangspunt van het Gronings prostitutiebeleid is het streven naar een veilige en schone branche. Dit doel moet bereikt worden door in te zetten op de volgende vier speerpunten: de regulering van de vergunde branche, de aanpak van misstanden, het versterken van de positie van de prostituee en toezicht en handhaving.

We hebben ook aandacht voor sekswerkers die uit de branche willen stappen en dit niet op eigen kracht lukt. Middels de inzet van uitstapprogramma's van zorgpartijen wordt ondersteuning geboden bij het toch vaak moeizame proces van het uitstappen uit de prostitutie. Binnen de uitstapprogramma's neemt het outreachende team maar ook het Meetingpoint een belangrijke plek in.

Een concreet resultaat is het Meetingpoint. In en vanuit het Meetingpoint wordt samengewerkt met andere (zorg)partners om op velerlei vlak ondersteuning te bieden aan sekswerkers. Wekelijks houdt Prostitutie Maatschappelijk Werk spreekuur bij het Meetingpoint. De GGD houdt sinds december 2022 eens per twee weken spreekuur. Dit op verzoek van de bezoekers van het Meetingpoint. In 2022 vonden er 221 bezoeken plaats in het Meetingpoint (niet uniek). Een ander resultaat is de samenwerking met ketenpartners/klankbordgroep. Meerdere overleggen, die door corona en een aantal personele wisselingen stil waren komen te liggen, zijn weer periodiek opgestart. Hier is onder meer ingezet op intensiveren van samenwerking met en tussen ketenpartners. Sindsdien werken verschillende ketenpartners (zowel toezicht en handhaving als zorg) tijdens controles (meer) samen. Ook het overleg met een vertegenwoordiging van sekswerkers, werkzaam op de Nieuwstad, is weer opgestart. Tijdens deze klankbordsessie wordt de beroepsgroep betrokken bij de beleidsvorming rondom prostitutie.

Radicalisering

Na het opleveren van de Fenomeenanalyse extremisme Noord-Nederland werken we in regionaal verband aan de beleidsopvolging. Onze gemeente vervult een sleutelrol als regiohoofdstad en faciliteert alle gemeenten in 3-Noord middels de Versterkingsgelden van het ministerie van JenV. Vanzelfsprekend sterken we ook ons eigen signalerend en duidend vermogen. Dit gebeurt middels training aan eerstelijnsprofessionals en doorlopende kruisbestuiving tussen gemeenten en ministerie. Periodiek vindt er een casustafel plaats in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie. Nieuw is de aansluiting van de gemeente bij de zogenaamde MAR overleggen, waarbij multidisciplinair aandacht wordt besteed aan casuïstiek gerelateerd aan extremisme, vanaf de start van de detentie-fase.

Nazorg/Na-detentie

In samenwerking met het Zorg- en Veiligheidshuis wordt gekeken hoe bestaande procesafspraken uit het landelijk Bestuurlijk Akkoord 're-integratie van (ex)-justitiabele burgers' beter toegepast kunnen worden zodat het aantal 'justitiële verrassingen' kan worden teruggedrongen. Dit betreft bijvoorbeeld de plaatsing van een delinquent op een woonlocatie van een zorgpartij zonder dat daarover aan de voorkant is afgestemd, wat kan leiden tot uitdagingen in de openbare orde. Vaak betreft dit plaatsingen in een justitieel kader vanuit reclasseringstoezicht. Ook

Volgvel 6

verbeteringen in de communicatie tussen de gemeente van herkomst en de ontvangende gemeente maken hier onderdeel vanuit.

De RUG heeft onderzoek gedaan naar de werkwijze die we enige jaren toepassen met betrekking tot zelfmelders (inwoners die na een gerechtelijk vonnis in vrijheid een oproep afwachten om hun detentie uit te zitten). Met deze groep inwoners zoeken we voorafgaand aan hun detentie contact om te bepalen of interventies moeten worden ingezet die leiden tot vermindering (of nog beter: voorkoming) van detentieschade. Het risico op detentieschade is met name aan de orde op de leefgebieden wonen, zorg, financiën en bij ‘achterblijvers’ (met name kinderen). Vanwege de positieve uitkomsten van het onderzoek wordt de werkwijze onderdeel van onze reguliere voor-, door- en nazorgactiviteiten.

Repressieve aanpak harde kern Jeugd

Naast de opgave rondom personen met onbegrepen gedrag willen we overlast, door een harde kern van jongeren, aanpakken door middel van een repressieve aanpak.

Deze aanpak, voorheen Top-X genoemd, die wij nu ontwikkelen is onderdeel van het door uw raad vastgestelde Beleidskader Veiligheid 2021-2024. De aanpak richt zich op plegers van delicten, met grote impact op slachtoffers en past ook in de ambities van het kabinet in het programma Preventie met Gezag. Zoals u weet ontvangen wij vanuit dit programma voor de komende vier jaren financiering om de jeugdcriminaliteit, specifiek in de noordelijke wijken, te voorkomen en tegen te gaan. Zo wordt extra ingezet op jongerenwerk en op meerdere preventieve interventies. Naast het voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in een kwetsbare positie de criminaliteit in gaan, is dit programma ook gericht op een repressieve aanpak. Deze repressieve aanpak heeft als doel het voorkomen dat jongeren (12-27 jaar) verder verstrikt raken in de (ondermijnende) criminaliteit en uitgroeien tot geharde criminelen.

Doelstellingen van de aanpak

De repressieve aanpak kent drie doelstellingen:

- 1) het terugdringen van recidive door middel van straf en begrenzing/ ‘lik op stuk’;
- 2) het verbeteren van het toekomstperspectief van de persoon in de aanpak en het inzetten op beschermende factoren;
- 3) het voorkomen van afglijden van minderjarige broertjes en zusjes (en kinderen) van de persoon in de aanpak in de criminaliteit.

Vorm

De vorm is een integrale persoonsgerichte aanpak. De aanpak richt zich waar mogelijk ook op de sociale en criminele omgeving van de persoon in de aanpak. Het plan van aanpak richt zich enerzijds op straf en begrenzing en anderzijds op het verbeteren van iemands leven met aandacht voor beschermende factoren. De persoonsgerichte aanpakken vragen een lange adem. Gedragsverandering vergt tijd gezien de complexe problematiek van de doelgroep.

Voor het uitvoeren van deze aanpakken is een werkproces, proces- en casusregie en gegevensdeling nodig. We verkennen momenteel hoe we dit het beste voor onze gemeente vorm kunnen geven.

Doelgroep van de Groningse aanpak

De aanpak richt zich op jongeren die dreigen door te groeien in de (ondermijnende) criminaliteit.

Uit de gesprekken met andere gemeenten bleek dat een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een repressieve aanpak is, dat de betrokken ketenpartners het eens zijn over de doelgroep van de aanpak en dat de criteria de juiste personen includeren. Het repressieve deel van de aanpak vraagt immers focus en extra inzet.

We overleggen daarom met het OM, de politie, Stichting WIJ, de (jeugd) reclasseringsorganisaties, het Zorg- en Veiligheidshuis, de Raad voor de Kinderbescherming en andere stakeholders om de precieze doelgroep voor onze gemeente te bepalen. De inzichten opgedaan in het onderzoek 'Het (boven) lokale netwerk in Paddepoel ontleed' van bureau Beke en de door hen gedane aanbevelingen nemen we mee in deze verkenning.

Als de doelgroep en de instroomcriteria bepaald zijn, wordt duidelijk hoeveel jongeren in onze gemeente in aanmerking zouden kunnen komen voor deze vorm van regie.

Vervolgens hangt het van de capaciteit van de ketenpartners af hoeveel persoonsgerichte aanpakken we kunnen opstarten. Dit stemmen we af in de lokale driehoek. Hierna gaan we met de ketenpartners het repressieve deel gezamenlijk verder vormgeven en de voorstellen uit het Preventie met Gezag programma integreren. Bijvoorbeeld door af te stemmen hoe we de inzet van jeugd- en volwassenenreclassering intensiveren.

Perspectief bieden en zorg voor broertjes en zusjes

Stichting WIJ biedt in onze gemeente de reguliere maatschappelijke zorg voor gezinnen en jongeren. Als er zorgen zijn over de veiligheid of ontwikkeling van een kind of als crimineel afglijden voor een jeugdige dreigt, komt de Gecertificeerde Instelling (GI) in beeld. De GI voert de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uit.

Bij meer complexe ondersteuningsvragen, die de eigen competenties overstijgen, kunnen medewerkers van Stichting WIJ en de GI's voor consultatie en advies een beroep doen op medewerkers uit de Expertpool of intensieve en/of specialistische ondersteuning.

We monitoren broertjes, zusjes en kinderen van de personen in de aanpak via het breed jeugdoverleg.

Lerende aanpak (pilot) en verwachte start

Eind mei jl. heeft de politie de gegevens uit het onderzoek van Bureau Beke geactualiseerd. Op basis van deze gegevens en de aanbevelingen uit het hiervoor genoemde onderzoek starten we met een pilotfase van de aanpak. Dit doen we door ons een beeld te vormen van een aantal jongeren om te bepalen of we met deze personen de juiste doelgroep in het vizier hebben en wie van hen in de aanpak opgenomen kunnen worden. Met de ervaringen die we met deze groep opdoen zullen we de aanpak verder ontwikkelen en uitbreiden.

Tot slot

Overlappend in de voorgaand beschreven beleidsthema's is de mate van kwetsbaarheid waarin deze doelgroepen veelal verkeren waarbij dader- en

Volgvel 8

slachtofferschap door elkaar heen kunnen lopen. Wij gaven u een overzicht met betrekking tot deze uiteenlopende thema's waarvan de opgaven zich bevinden op het snijvlak van Zorg en Veiligheid en de wijze waarop wij hier interventies op in zetten.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda