


Volgvel 0

Onderwerp Update aanpak rondom situaties van mensen met onbegrepen gedrag
Ter informatie

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te GRONINGEN

Telefoon 14 050 Bijlage(n) 0 Ons kenmerk 355836-2024
Datum 11-12-2024 Uw brief van Uw kenmerk 

Geachte lezer,

Deze update over de aanpak rondom situaties van mensen met onbegrepen gedrag komt voort uit de Update Zorg en Veiligheid (kenmerk 366327-2023) met u gedeeld op 13-12-2023. Het geeft inzage in de lokale en regionale voortgang in het omgaan met situaties rondom mensen met onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico.

Omvang doelgroep

Een inventarisatie van aantallen¹ van mensen met onbegrepen gedrag in de Gemeente Groningen (zie bijlage 1) die beoogt een zo volledig mogelijk beeld te geven, is niet eenduidig te geven. Er is overlap met aandachtsgroepen zoals psychisch kwetsbare mensen, buitenslapers en ex-justitiabelen. Ook zijn niet alle cijfers volledig te herleiden tot enkel de Gemeente Groningen. Verder kunnen mensen op meerdere plekken bekend en geregistreerd zijn en kunnen over één persoon meerdere meldingen zijn gedaan.

Binnen de doelgroep mensen met onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico zien we diverse problematieken zoals:

1. Woonproblematiek

Zo'n 50-75% van de mensen met een veiligheidsrisico en onbegrepen gedrag komt terecht op een ongeschikte woonplek of op straat. Onder meer de lange wachtlijsten voor passende woonplekken, de zwaarte en complexiteit van de problematiek en de afname van het aantal klinische bedden liggen daaraan ten grondslag.

2. Dak- en thuisloze mensen

In de gemeente Groningen is er het gehele jaar door aandacht, zorg en ondersteuning voor mensen die dak- en thuisloos zijn en op straat verblijven en slapen

¹ Geregistreerde aantallen

Volgvel 1

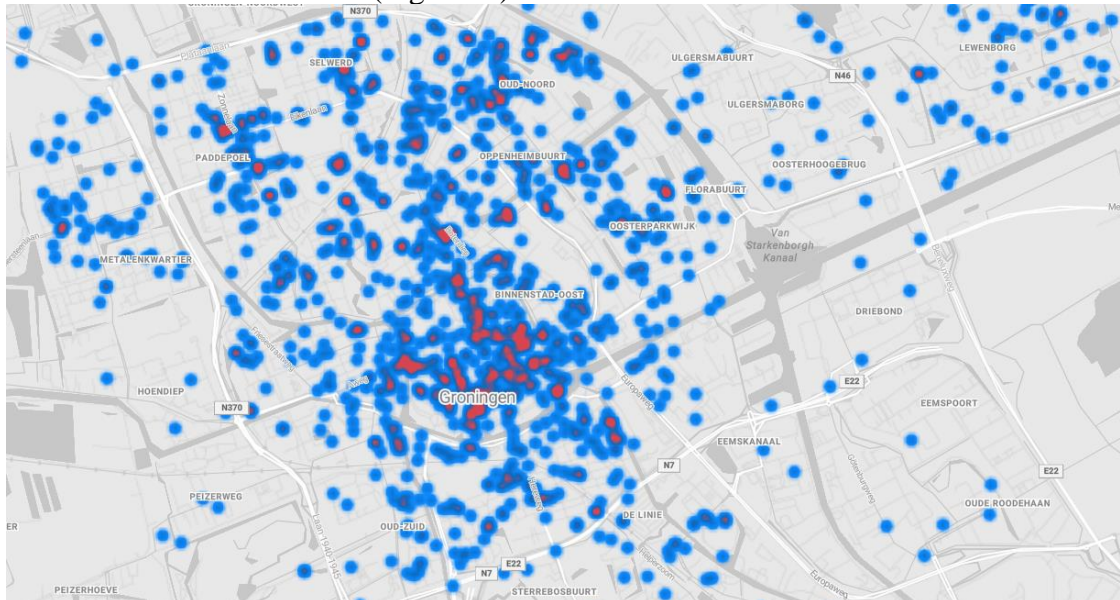
(buitenslapers). In basis zijn de richtlijnen voor Landelijke Toegankelijk hierbij, net als elders in het land, het richtinggevende kader dat wordt toegepast in Groningen. Daarbinnen is ruimte voor het leveren van maatwerk. Tot onze grote zorg zien wij al een geruime tijd een toename van deze mensen in de samenleving. In de beeldvormende sessie van 27 november 2024 hebben wij u, in navolging op onze brieven over onze inzet om dakloosheid tegen te gaan, de monitor dakloosheid en de winterregeling 2024-2025, hierover nader geïnformeerd samen met onze netwerkpartners.

3. *Zorgmijdersproblematiek*

Zo'n 70-80% van de doelgroep weigert zorg en is daarmee een zogenoemde zorgmijder². Wanneer mensen er duidelijk onder gebukt gaan, er overlast wordt ervaren en/of een veiligheidsrisico is, is zorg wel wenselijk.

4. *Wijkafhankelijk problematiek*

We zien dat de problematiek per wijk varieert, waar in het centrum dit veelal zichtbaar is in de openbare ruimte is dit in de woonwijken meer achter de voordeur. Kijkend naar de meldingen omtrent personen met onbegrepen gedrag zien we een duidelijke concentratie in het centrum. (Figuur 1)



Figuur 1: E33 meldingen van 29-9-23 t/m 29-9-24

In de brief over de integrale aanpak Gele Loper (360868-2024) wordt een beeld geschetst van dit gebied. We zien in dit gebied een stijging van diverse vormen van problematiek. Mensen met onbegrepen gedrag is hier een omvangrijk onderdeel van. We zien dat in dit gebied een vermenging tussen vormen van overlast, mensen met een zorgvraag en criminaliteit. In brede zin heeft dit een negatieve impact op het woon, werk en leefklimaat in dit gebied. Het risico is hier groot dat zij ofwel onderdeel van criminele netwerken worden en/of slachtoffer, met name wanneer het gaat om personen met verslavingsproblematiek. Met andere woorden, daderschap en slachtofferschap lopen door elkaar heen.

² Bron: [Boer, H. de, H. Ferwerda, J. Kuppens & I. van Leiden \(2022\). Fatale politie-incidenten. Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politietoetreden. Bureau Beke, Arnhem](#)

Gebiedsgericht zetten we al een aantal jaren extra in op het gebied van de gele loper. Zowel vanuit het perspectief van zorg en vanuit veiligheid organiseren we interventies. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de inzet van straatcoaches in dit gebied. Maar ook outreachend werk vanuit het sociaal domein op straat. Ondanks deze extra inzet constateren ook wij een toename en clustering van problematiek. Daarom wordt op dit moment op de diverse onderdelen gewerkt aan intensiveringen en aanvullende interventies die bij kunnen dragen aan het verminderen van inwoners in kwetsbare omstandigheden in Groningen en in dit gebied. Verderop in deze brief leest u hierover meer onder het kopje “integrale aanpak”.

Veel contact met hulp- en zorgverlening

Mensen met onbegrepen gedrag zijn, ondanks dat ze vaak zorg mijden, in veel gevallen bekend bij (meerdere) hulp- en zorgverleningsorganisaties en hebben in een aantal gevallen een strafrechtelijk verleden. Ook hebben zij relatief veel contact met de politie. Diverse bronnen zoals GGZ, politie en meldpunten tonen aan dat het aantal meldingen rondom onbegrepen gedrag stijgt³. Een verband kan worden gelegd met de afbouw van intramurale mogelijkheden en geen opbouw van extra ambulantisering binnen de GGZ. Slechts 5%, van de grotere groep mensen met onbegrepen gedrag, zorgt voor ongeveer 30% van de E33-meldingen. Mensen die tijdens een politie incident onbegrepen gedrag vertonen, blijken in de voorgaande zeven maanden vaker in contact zijn geweest met de politie dan mensen die tijdens een dergelijk incident geen onbegrepen gedrag vertonen⁴.

Ambitie: een goed werkende aanpak

We hebben aangekondigd dat we een goed werkende aanpak voor ondersteuning, opvang en zorg voor mensen met onbegrepen gedrag en hun omgeving realiseren. We hebben 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) preventieve aanbod voor mensen met mentale gezondheidsvraagstukken en het vinden van een oplossing voor de wachttijden problematiek in onze regio voor de GGZ. Anderzijds zoeken we, als iemand in acute zorgnood is, zo snel mogelijk een passende oplossing in samenhang met politie en zorg.

Beoogde doelen:

- 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.).

³ Bron: [Van der Molen, J., & Schoonbeek, I. \(2022\). Domeinoverstijgende aanpak voor mensen met een hoog veiligheidsrisico en onbegrepen gedrag Verkennend onderzoek Onderdeel van het actieprogramma 'Grip op onbegrip'](#); geraadpleegd op 31-10-2024.

⁴ Bron: [Poels, M. \(2019\). Verward in Flevoland. De personen achter de politiemeldingen. Onderzoeksbureau Care2Research. Amsterdam.](#); geraadpleegd op 31-10-2024.

- Onze aanpak is erop gericht om bij problemen in de openbare ruimte, zorgwekkende signalen vroegtijdig te signaleren en er proactief passende opvolging aan te geven. 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 effectief afhandelen van meldingen hoort hierbij. In het kader van het verminderen van woonoverlast werken we daarom aan het gericht inzetten van én het verder doorontwikkelen 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.).

Analyse

Het vraagstuk om tot een passend antwoord te komen voor mensen met complexe en meervoudige problematiek is breed en op dit moment ontbreekt het aan een eenduidig beeld. Daarom werken we een nadere analyse om te komen tot een verbetering van dit beeld en van waaruit we kunnen komen tot passende, persoonsgerichte interventies.

Sluitende aanpak

Om tot realisatie van een sluitend netwerk te komen waarin wij inwoners, die risico lopen om op één of meer leefgebieden in de problemen te komen of al risicogedrag vertonen vroegtijdig te signaleren, worden vanuit verkregen ZonMw actieprogramma Grip op Onbegrip subsidies ingezet. We werken langs de lijn van 4 projecten aan het (door)ontwikkelen en implementeren van duurzame netwerksamenwerkingen en/of interventies gericht op vroegsignalering en de opvolging van niet-acute en acute meldingen rondom situaties met onbegrepen gedrag. Deze projecten zijn een belangrijke opstap naar een brede sluitende aanpak die op hoofdlijnen bestaat uit de volgende 5 pijlers:

1. Eerder signaleren, handelen en melden

In het project ‘*Groninger Vroegsignaleringsaanpak*’ gaan we vroegtijdig op mensen af over wie, na niet-acute melding, zorgwekkende signalen vanuit politie binnenkomen. Door vroegtijdige eventuele inzet van (laagdrempelige) zorg wordt intensievere zorg voorkomen. Met passende vervolgacties ontvangt de betrokkene de juiste ondersteuning en er wordt afgesloten met borging van nazorg en perspectief voor de betrokkene en diens naasten. Het project draagt eveneens bij aan het voorkomen van escalaties en reduceren van overlast in de wijk. Onderdeel hiervan is een stadsbreed *vroegsignaleringsoverleg* waaraan alle relevante netwerkpartners deelnemen om uiteindelijk escalatie van problematiek meer efficiënt en effectief te kunnen voorkomen of reduceren.

2. Een effectieve domeinoverstijgende aanpak

In het Project ‘[Sterk Netwerk Veiligheidsregio Groningen](#)’ intensiveren wij domeinoverstijgende samenwerking rondom mensen met onbegrepen gedrag en een (hoog) veiligheidsrisico vanuit aansluiting bij het ZonMw actieprogramma ‘Grip op onbegrip’. De verbeteringen richten zich met name op betere herkenning van en passende zorg voor mensen in crisis met een hoog veiligheidsrisico en het arrangeren van een betere verbinding tussen (acute) GGZ, politie, OM, Ambulancezorg, het Zorg-

en Veiligheidsdomein en het informele netwerk. Dit wordt beoogd onder meer door regionale implementatie van de AVE⁵-methodiek en proces- en casusregie.

3. Sterk Netwerk Groningen Hotspot

Het project '[Sterk Netwerk Groningen Hotspot](#)' is gericht op 'verlengde aandacht' voor betrokkene en omgeving na een *acute melding*. Dit wordt bewerkstelligd door toevoeging van 'wit aan blauw' in de triage en 'adressering' in de opvolging. Het beoogt de-escalatie van de situatie voor betrokkene en omgeving én van toestroom van professionele inzet (politie en zorg). Dit zal resulteren in meer ervaren regie en veiligheid voor betrokkene, een verhoging van de ervaren veiligheid in de buurt, snellere toeleiding naar passende ondersteuning/zorg en minder tijdsbesteding door politie

4. Levenslooppaanpak

In Groningen wordt de '[Levenslooppaanpak](#)', sinds 2022 onder regie van het Zorg en Veiligheidshuis uitgevoerd, structureel geborgd. Deze richt zich op het organiseren van langdurige zorg en ondersteuning op verschillende leefgebieden⁶ en samenwerking tussen het zorgdomein, veiligheidsdomein en sociaal domein. Het doel is een veiligere samenleving door in te zetten op stabiliteit door bij te dragen aan structurele oplossingen voor problemen in de zorg en ondersteuning.

5. Pilot bestuurlijk toezicht

Halverwege 2024 zijn wij gestart met de pilot Bestuurlijk Toezicht, in samenwerking met het Leger des Heils. In deze pilot onderzoeken we of we zogenoemde zorgmijders toch kunnen bewegen richting noodzakelijke zorg door instrumenten uit het bestuursrecht in te zetten. Deze pilot verlengen wij met een jaar en zal tot en met 2025 lopen.

Vervolg: Actieplan

Zoals hierboven is geschetst investeren wij via verschillende lijnen in de problematiek. Zowel vanuit veiligheid, (specialistische) zorg, hulpverlening en ondersteuning voor de mensen in een kwetsbare situatie. Die kwetsbaarheid kent een grote diversiteit en verschijningsvormen. We zien mensen die voorheen binnen de specialistische GGZ een passende plek konden vinden, maar waar nu in het verlengde van de ambulantisering op een andere manier moeten worden geholpen. Ook de mensen die tussen wal en schip zijn gekomen als gevolg van (arbeids)migratie (ongedocumenteerden) en de schaarste op de woningmarkt zien we hierin terug. De komende tijd zullen wij de interventies bij elkaar brengen tot een actieplan, waarin op basis van een nadere inhoudelijke analyse concrete interventies uitgewerkt worden om een antwoord te vinden op dit vraagstuk. In het bijzonder zal hiervoor aandacht zijn voor de situatie op de Gele Loper in Groningen (zie ook de brief Integrale aanpak Gele Loper kenmerk 360868-2024), omdat we in dit gebied een bijzondere clustering en samenkomst van de verschillende aandachtsgroepen en problemen zien. Om te komen tot dit actieplan zal samen met netwerkpartners een gezamenlijke ambitie en visie

⁵ Aanpak Voorkomen Escalatie

⁶ De doelgroep is een kleine groep mensen (18+) met hoog veiligheidsrisico als gevolg van een psychi(atri)sche aandoening en/of verslavingsproblematiek en/of een (L)VB en/of NAH, die geen strafrechtelijke titel (meer) hebben en bij wie eerdere zorg- en straftrajecten zijn mislukt.

Volgvel 5

worden opgesteld. We verwachten het actieplan in Q2 2025 aan uw raad te presenteren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Mirjam van 't Veld

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Bijlage 1. Inventarisatie aantallen van mensen met onbegrepen gedrag en psychisch kwetsbare mensen in de Gemeente Groningen

Cijfers vanuit:	Aantallen Gemeente Groningen	Landelijk/regionaal/trend
E-33 ⁷ meldingen	2021 2646 meldingen 2022 3130 meldingen 2023 2908 meldingen 2024 2574 meldingen (jan t/m sept)	Onder deze code vallen in principe geen personen die onder invloed zijn van middelen, dakloos zijn of een suïcidepoging hebben gedaan. In de praktijk zijn criteria voor een E-33 melding ruim en gebeurt toekenning ad-hoc. De E-33 registratie vormt de meerderheid van de meldingen met betrekking tot verward gedrag, maar is niet compleet. Bron: Koekkoek, 2019. De kwestie verwarde personen. Naar een andere benadering van onbegrepen gedrag. Lannoo, Amsterdam Over 1 persoon kunnen op jaarbasis meerdere meldingen worden gedaan. Toename in cijfers waarneembaar; landelijk, regionaal en in Groningen. Bron: https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47021NED/table?ts=1662377986230
Grip op onbegrip ⁸	30-50 personen	
Kohnraad ⁹ (provincie Groningen)	2020 IBS 14x 2020 CM 194x ¹⁰ 2020 VO 23x 2021 IBS 21x 2021 CM 165x ¹¹ 2021 VO 26x 2022 IBS 22x 2022 CM 243x ¹² 2022 VO 28x 2023 IBS 32x ¹³ 2023 CM 274x ¹⁴ 2023 VO 30x ¹⁵ 2024 ¹⁶ IBS 30x ¹⁷ 2024 CM 228x ¹⁸ 2024 VO 29x ¹⁹	IBS - In Bewaringstelling (WZD) VO – Verkennend onderzoek (WvGGZ) uit een deel van de gemeenten CM – Crisismaatregel (WvGGZ) Cijfers betreffen alle handelingen die zijn verricht op een dossier. Voor 1 persoon kunnen op jaarbasis meerdere handelingen zijn verricht.
Levensloop aanpak	25 mensen geïncludeerd ²⁰	Landelijk zo'n 1500-2000 personen Potentiële doelgroep 150 personen Noord NL (waarvan 30-40 Drenthe). De verwachting is uiteindelijk 30-50 personen te kunnen includeren in Noord-Nederland. Bron: Eindrapport Levensloopaanpak Noord Nederland , dec. 2022
Meldpunt Overlast en Zorg ²¹	Meldingen rondom onbegrepen gedrag: 2022 222 2023 221 2024 174 (peildatum 31-10-2024)	Bij meerdere meldpunten kan soms melding worden gedaan over 1 persoon. Over 1 persoon kunnen op jaarbasis meerdere meldingen worden gedaan.
Meldpunt WvGGZ/ WIJ ²²	Meldingen WvGGZ 20 16 22	Bij meerdere meldpunten kan soms melding worden gedaan over 1 persoon. Over 1 persoon kunnen op jaarbasis meerdere meldingen worden gedaan.

⁷ Bron: <https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47021NED/table?ts=1662377986230>

⁸ Bron: [Verkendend onderzoek Onderdeel van het actieprogramma 'Grip op onbegrip'](#), okt. 2022

⁹ Bron: www.kohnraad.nl

¹⁰ Waarvan 103 in elk geval in Groningen (rest: 57 andere woonplaats, 34 onbekend).

¹¹ Waarvan 83 in elk geval in Groningen (rest: 51 andere woonplaats, 31 onbekend).

¹² Waarvan 73 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: 113 geen, 57 andere woonplaats ingevuld).

¹³ Waarvan 22 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: andere of geen woonplaats ingevuld).

¹⁴ Waarvan 63 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: andere of geen woonplaats ingevuld).

¹⁵ Waarvan 25 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: andere of geen woonplaats ingevuld).

¹⁶ Januari t/m oktober.

¹⁷ Waarvan 20 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: andere of geen woonplaats ingevuld).

¹⁸ Waarvan 60 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: andere of geen woonplaats ingevuld).

¹⁹ Waarvan 25 in elk geval in de gemeente Groningen (rest: andere of geen woonplaats ingevuld).

²⁰ Peildatum 27-06-2024. 16 mensen uit de gemeente Groningen, 9 mensen uit andere gemeenten in Nederland of die daar verblijven (waarvan 2 vrouwen). 2 lopende aanmeldingen. Verblijf van een aantal personen buiten de gemeente Groningen in verband met klinische opnames en/ of detenties komt regelmatig en soms ook voor langere periodes voor, echter daarbij is de verwachting dat ze zullen terugkeren.

²¹ Bron: meldpuntcoördinator, gemeente Groningen

²² Bron: Kwartaalcijfers WvGGZ Q4 2022, Q4 2023

Volgvel 7

	Meldingen zorgwekkend gedrag 60 33 77	
Buiten- slapers	133 (Bron: GGD, peildatum 12-07-2024)	

Volgvel 8