Parlement en Wetenschap

# **Factsheet** VERWARD/ONBEGREPEN GEDRAG

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

29 februari 2024

Dr. Bauke Koekkoek, crisisdienstverpleegkundige en lector Onbegrepen gedrag & Samenleving aan de Politieacademie en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

## Inleiding

Sinds ca. tien jaar is de term 'verward persoon' gemeengoed in ons land. De term is geïntroduceerd door de politie, kreeg impact vanwege een stijgend aantal politieregistraties en raakte verknoopt met gevoelens van onveiligheid vanwege ernstige incidenten met mensen met psychische problemen. Ondanks veel beleidsinspanningen op verschillende niveaus is het nog steeds lastig om grip te krijgen op het fenomeen 'verward gedrag'. Er gaat veel onder dit begrip schuil: maatschappelijke verhoudingen, verhoudingen tussen mensen, organisatie van zorg en veiligheid, sociaaleconomische factoren, samenwerkingsproblematiek tussen publieke diensten et cetera. In deze *factsheet* probeer ik zo bondig mogelijk een overzicht te geven van dit fenomeen[1].

## 1. De term verward gedrag: oorsprong en betekenis

### 1.1. Oorsprong term 'verward gedrag'

Door de vorming van de Nationale Politie per 1 januari 2013 werd het noodzakelijk om registratiecodes op landelijk niveau te centraliseren. De term 'gestoord' verviel en onder registratiecode/maatschappelijke klasse E33 werd voortaan verstaan 'overlast door een verward persoon'. Via het landelijke registratiesysteem (BVH) werd het mogelijk om snel inzicht te krijgen in het aantal registraties per wijk, gemeente en regio. Nooit eerder kon zo kort-cyclisch en snel voor het hele land 'verward gedrag' geteld worden. Er is ook geen andere organisatie op het gebied van zorg of veiligheid die dit zo kan of doet. Vanwege de snelle stijging van het aantal registraties (zie 2.1) kwam er steeds meer bestuurlijke, politieke en media-aandacht voor 'verward gedrag'[1].

### 1.2. De definitie van 'verward'

De term 'verward gedrag' is niet eenduidig te omschrijven. Hoewel 'overlast' een belangrijk onderdeel is van de terminologie, luidt een recente beschrijving van politie: **'**Eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijke verstoorde oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of enig ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid en/of waaruit de hulpbehoevendheid van deze persoon blijkt'.[2] In de praktijk blijkt het te gaan van mensen met dementie die over

[1] Koekkoek, B. (2019). *De kwestie verwarde personen. Naar een andere benadering van onbegrepen gedrag*. Tiel: Lannoo Campus

[2] https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2022/december/bijlage-1-220810-infographic-personen-met-verward-gedrag.pdf

straat zwerven, via mensen die dreigen met suïcide en mensen onder invloed, tot mensen die helemaal buiten de realiteit staan – en combinaties van bovenstaande[3]. In zorgterminologie daarentegen verwijst 'verward' naar een scherp afgebakende toestand, waarin iemand cognitief de grip op de werkelijkheid kwijt is en vaak gedesoriënteerd is in tijd, plaats of persoon (zoals vaak gebeurt bij mensen met een delier). Ook in andere talen, zoals Engels, Duits, Frans en Spaans, wordt 'verward' op deze specifieke manier gebruikt en worden heftige emoties, wanen, hallucinaties, suïcidaal gedrag of intoxicaties (van drank, drugs of medicatie) hier dus *niet* toe gerekend[4].

### 1.3. Problemen met zowel 'verward' als 'onbegrepen'

De term 'verward' heeft lang tot veel onbegrip en frustratie geleid bij politie en (psychische) zorg: gegeven haar strikte opvatting van 'verward' voelde de zorg zich lang niet verantwoordelijk voor de brede interpretatie ervan door politie. Mede daarom is de term 'onbegrepen' geïntroduceerd: het gedrag wordt namelijk vooral vreemd en afwijkend gevonden, en vaak wordt niet begrepen wat er de oorzaak van is. De term 'onbegrepen' plaatst het gedrag van de persoon bovendien meer *tussen* mensen, in de interactie, waardoor het begrijpen ervan door de ander gestimuleerd wordt[5]. Hoewel 'onbegrepen' heeft geleid tot meer wederzijds begrip en vooral samenwerking heeft ook deze term nadelen. Wat 'onbegrepen' wordt genoemd is namelijk sterk afhankelijk van de persoon en de context. Wat de ene mens onbegrijpelijk vindt, snapt de ander prima. En wat in de ene context normaal is, is dat in een andere niet. Zo wordt 'onbegrepen gedrag' in verschillende zorgsectoren, zoals de dementiezorg of de verstandelijk gehandicaptenzorg, heel anders uitgelegd.

### 1.4. Concluderend

De term 'verward', zoals nu in Nederland veel gebruikt, heeft haar oorsprong bij de politie – waarmee een probleem wordt geadresseerd dat lange tijd niet voldoende erkend werd door andere publieke diensten. Op dit moment worden de termen 'verward' en 'onbegrepen' door elkaar gebruikt voor hetzelfde brede fenomeen. Meer duidelijkheid en precisie bij het spreken over groepen mensen blijft echter relevant omdat ook beleidsmakers regelmatig verschillende problemen of groepen bedoelen: waar de een het heeft over een kleine maar gevaarlijke groep mensen, bedoelt een ander een grote groep met niet al te storend maar wel moeilijk te begrijpen gedrag. Hierdoor is het lastig gebleken om het brede en diffuse probleem gefocust te benaderen.

## 2. Cijfers over onbegrepen gedrag

### 2.1. Registraties en cijfers van politie

Sinds de politie in 2011 is gestart met de nieuwe E33-code, is het aantal registraties sterk toegenomen. In absolute aantallen van 44.571 (2012) naar 141.724 (2023) – een toename van ca. 10-15% per jaar en ruim 300% over de gehele periode[6]. Dit zijn registraties van gebeurtenissen: vooral telefoontjes naar 112, in mindere mate telefoontjes naar het 0900-servicenummer en in veel mindere mate eigen observaties

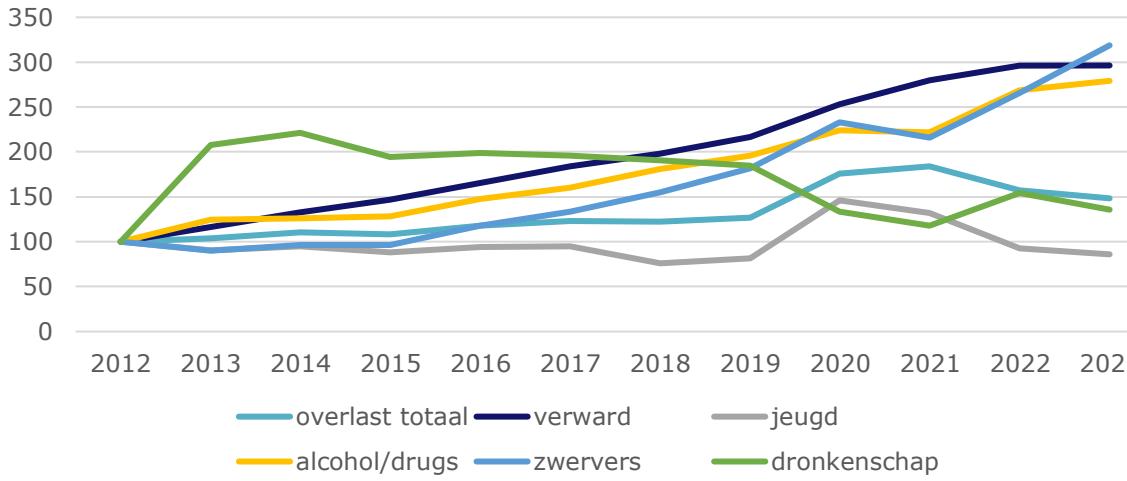
[3] Poels, M. (2019). *Verward in Flevoland. De personen achter de politiemeldingen*. Amsterdam: Care2Research
[4] zie bv.: https://en.wikipedia.org/wiki/Confusion; https://es.wikipedia.org/wiki/Confusión_(psicología); https://fr.wikipedia.org/wiki/Syndrome_confusionnel_(délirium);
[5] Koekkoek, B. (2023). *Het recht om niet verward te worden: naar meer begrip tussen burgers, politie en andere publieke professionals.* Den Haag: Boom Criminologie.

[6] Data.politie.nl

van agenten. Dit getal gaat dus niet over het aantal personen: als dezelfde persoon in één jaar twintig keer in beeld komt, dan worden er twintig afzonderlijke registraties gedaan. Echter, verward gedrag waarmee politie te maken krijgt blijft niet beperkt tot E33-registraties: situaties waarin (ernstige) strafbare feiten zijn gepleegd worden bijna altijd geregistreerd in een andere categorie – die waarin het strafbaar feit voorop staat (en dus niet als E33)[7].

Sinds 2021 vlakt de toename af, maar of die trend doorzet valt nog niet te zeggen. Anderzijds neemt het totale aantal overlastmeldingen al jaren toe, met een duidelijke piek in coronajaren 2020 en 2021 (zie figuur 2.1). In alle categorieën wordt meer overlast gemeld maar veruit het meest (naast verward gedrag) door drugs, alcohol en zwervers. Omdat niet alle categorieën even strak omschreven zijn kunnen 'dezelfde' situaties door verschillende agenten in verschillende categorieen worden ingedeeld. In 2023 is voor het eerst sinds 2012 het totale aantal overlastregistraties afgenomen. Meldpatronen blijken sterk te verschillen over tijd en plaats, de huidige ontwikkeling is dat het aantal telefoontjes naar 112 al jaren stijgt – bij een afnemend aantal ervaren en geregistreerde misdrijven (zie 3.1).

Figuur 2.1 Ontwikkeling overlast politie 2012-2023 (indexgetallen)




## 2.2. Registraties en cijfers uit andere contexten

Zoals eerder beschreven is 'verward' of 'onbegrepen' gedrag geen scherp gedefinieerd begrip en wordt het in verschillende omgevingen anders gebruikt. In de zorgcontext is overlast vaak geen aanmeldreden. Ook is het begrip 'verward' te ruim en wordt er specifieker (diagnostisch) geregistreerd. Cijfers van psychiatrische acute diensten, algemene spoedeisende-hulpposten en huisartsen/huisartsenposten zijn dus niet te vergelijken met die van politie. Woningcorporaties registeren wel overlast maar niet altijd de reden of achtergrond daarvan. In de maatschappelijke opvang, voor thuis- en daklozen, wordt vooral afwijkend gedrag geregistreerd.

[7] CBS (2022). *Personen met verward gedrag in politieregistraties, 2017-2021.* Den Haag: CBS. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/personen-met-verward-gedrag-in-politieregistraties-2017-2021

Het aantal registraties bij psychiatrische crisisdiensten neemt al jaren licht af[8], aanmeldingen van psychische problematiek bij spoedeisende-hulpposten en huisartsenposten blijven gelijk[9]. Bij woningcorporaties en in de maatschappelijke opvang wordt wel meer afwijkend gedrag gezien, al verschillen de registratiemethodes per organisatie en regio – en is er geen landelijk beeld zoals de politie dat wel heeft[10]. Sinds de stijging van het aantal registraties bij politie is er gewerkt aan lokale, regionale en landelijke meldpunten voor 'verward gedrag'. Van het landelijke nummer dat sinds 2020 in gebruik is, en van waaruit meldingen worden doorgezet naar regionale organisaties, zijn geen cijfers (openbaar) beschikbaar. Van lokale en regionale meldnummers bestaat geen compleet beeld omdat er grote verschillen zijn in welke dienst waarvoor gebeld kan worden en hoe dit wordt geregistreerd[11].

Bevolkingsonderzoek naar psychische problematiek in de breedte, dus niet per se in relatie tot overlast, liet tussen 1995 en 2009 een stabiel beeld zien. Bij de derde meting van dit zogenoemde NEMESIS-onderzoek in 2020-2022 was voor het eerst een toename van psychische problematiek zichtbaar[12]. Daarnaast zijn er cijfers over de mentale gezondheid van jongeren[13] en het beroep dat gedaan wordt op jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg[5]. Meer jeugdigen dan ooit voelen zich mentaal niet goed en maken gebruik van jeugdzorg, dat geldt ook voor het aantal volwassenen in psychische zorg. Het aantal wachtenden is al jaren min of meer stabiel.

## 2.3. Complexiteit van interpretatie

Duidelijk is dat er al jaren meer naar de politie gebeld wordt vanwege overlast en dat 'verward gedrag' hierin de grootste categorie is. Ook bij woningcorporaties en de maatschappelijke opvang wordt meer overlast vanwege verward gedrag gesignaleerd. Door jeugd en volwassenen wordt een steeds groter beroep gedaan op psychische hulp – dit is een ontwikkeling die al decennia gaande is. Zowel de toename van overlastregistraties als van het beroep op hulp kunnen maar deels worden verklaard uit stijging van psychische problematiek onder de bevolking. Burgers ervaren echter wel meer last van psychische problematiek, in de vorm van meer (over)last van anderen.

## 2.4. Concluderend

Er zijn weinig aanwijzingen dat stijgende psychische of andere problematiek het aantal overlastmeldingen verklaart. Wel hebben veel mensen moeite zich te handhaven in de huidige samenleving, raken daardoor eerder overbelast en komen in aanraking met de politie, de woningcorporatie en soms de daklozenopvang. Het grotere beroep op en de grotere beschikbaarheid van psychische zorg leiden niet tot een afname van de ervaren last, noch tot minder overlastmeldingen: mensen die in psychische of andersoortige nood met de politie in aanraking komen, vinden blijkbaar niet makkelijk zelf de weg naar huisartsen, spoeddiensten of andere zorgprofessionals. Wel wordt er eerder, door anderen, over hen naar politie of woningcorporatie gebeld.

[8] https://www.vzinfo.nl/acute-zorg/gebruik/crisisdienst-ggz
[9] https://www.nivel.nl/nl/nieuws/aantal-contacten-van-mensen-met-verward-gedrag-met-de-huisartsenpost-blijft-gelijk
[10] https://aedes.nl/media/document/onderzoek-personen-met-verward-gedrag-2022
[11] https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2021/03/Infographic-Meldpunten-zorgwekkend-gedrag-febr-2021.pdf
[12] https://cijfers.trimbos.nl/nemesis/nemesis-rapport-home/
[13] https://www.rivm.nl/gezondheidsonderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren/mentale-gezondheid

# 3. Impact op politie en justitie

## 3.1. Impact op politie

De stijging van het aantal registraties bij de politie is zeer duidelijk, maar onduidelijk is hoeveel tijd de politie precies kwijt is aan mensen met verward gedrag – onderzoek hiernaar wordt voorbereid. Ook is onbekend hoeveel situaties een ernstig beloop hebben, met bijvoorbeeld letsel bij burgers en/of agenten tot gevolg. Wel is uit onderzoek naar fatale incidenten gebleken dat mensen met herhaald verward gedrag veel vaker overlijden dan andere groepen[14].

## 3.2. Impact op de strafrechtketen

Uit de cijfers over de strafrechtketen, zoals die worden gepubliceerd in de cahiers *Criminaliteit en Rechtshandhaving,* valt geen rechtstreekse informatie te halen over strafrechtelijke vervolging van mensen die met de politie in aanraking komen vanwege verward gedrag. Uit informatie over o.a. door burgers ervaren delicten (dus die zij hebben meegemaakt, vastgesteld via de Veiligheidsmonitor en haar voorgangers), geregistreerde misdrijven (zoals vastgesteld door de politie) en opgelegde straffen (door justitie) blijkt dat sinds 2005 het aantal ervaren delicten en geregistreerde misdrijven met ongeveer de helft is afgenomen (figuur 3.1)[15].

Dit geldt niet voor onlinedelicten (die zijn toegenomen) maar wel voor geweldsdelicten. Het totaal aantal opgelegde straffen is meer dan gehalveerd t.o.v. 2005, maar het aantal straffen voor geweldsmisdrijven volgt een andere ontwikkeling: tussen 2005 en 2010 steeg dit om daarna weer te dalen tot iets meer dan de helft van dat in 2005 (figuur 3.2). In 1995 was het aandeel straffen voor geweld ongeveer 10% van alle straffen, in 2022 is dat ongeveer 20%. We kunnen dus zeggen dat het aantal ervaren en geregistreerde (gewelds)misdrijven en het aantal straffen vanaf 2005 gestaag afneemt - maar het percentage bestrafte geweldsmisdrijven tussen 2005 en 2022 toeneemt t.o.v. andere misdrijven.

De aantallen en meetwijzen van ervaren delicten, geregistreerde misdrijven, opgelegde straffen en verplichte forensische zorg lopen zo sterk uiteen dat in de figuren hieronder gebruik is gemaakt van indexcijfers. Deze vereenvoudigde weergave laat de ontwikkeling van verschillende indicatoren over de tijd en ten opzichte van elkaar goed zien maar is *niet* geschikt om absolute aantallen uit af te lezen.

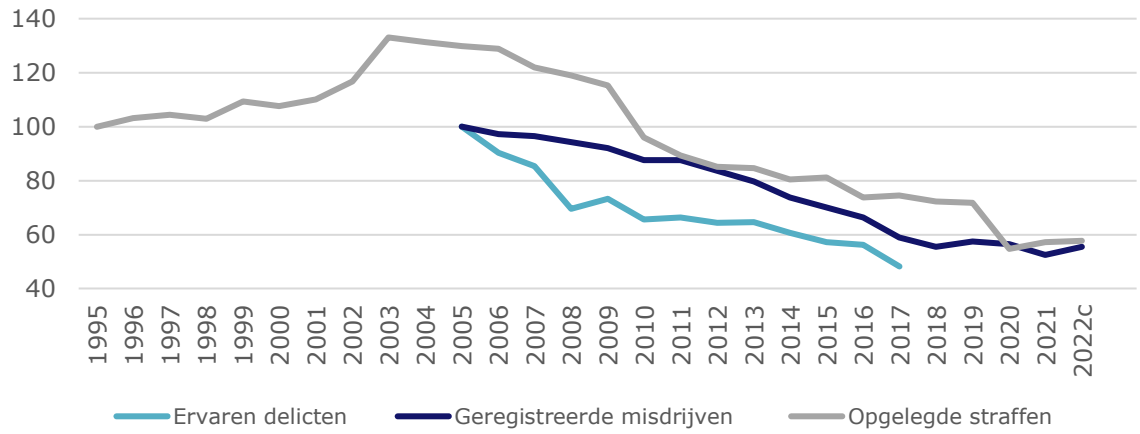
Als we absolute aantallen nader bekijken zien we dat in 2021 ruim 33% van de Nederlanders een ‘delict’ heeft ervaren, volgens de Veiligheidsmonitor die onder enkele duizenden Nederlanders wordt afgenomen. In dat jaar kreeg, omgerekend, ruim 4% van de Nederlanders te maken met een geregistreerd misdrijf – grof gerekend een factor tien keer minder. In datzelfde jaar kreeg 0,46% (ruim 80.000 straffen) van de Nederlanders een straf opgelegd. Van alle Nederlanders kreeg 0,004% (een kleine 700) in dat jaar verplichte forensische zorg.

---

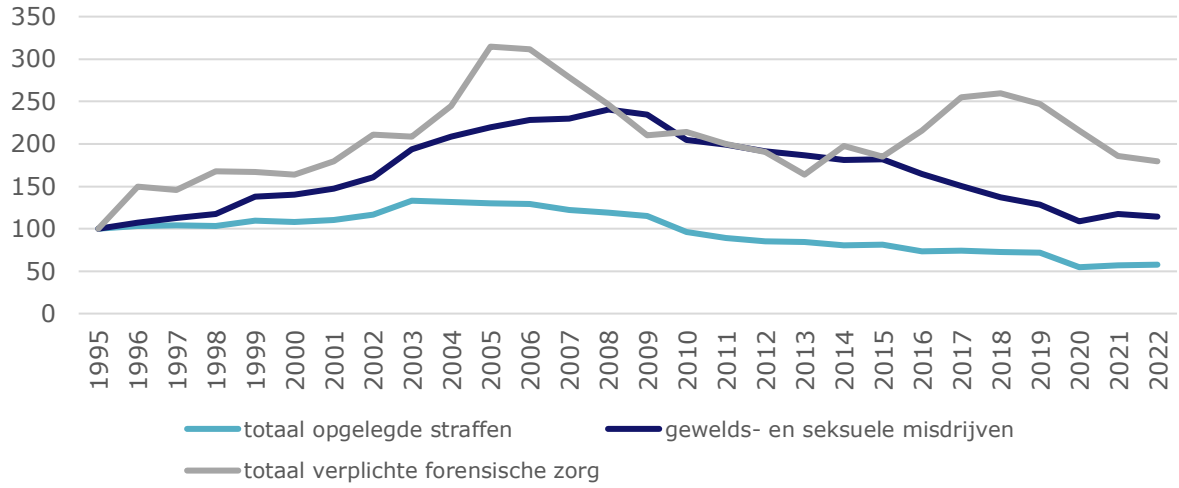
[14] De Boer, H. Ferwerda, H., Kuppens, J. & van Leiden, I. (2022). *Fatale politie-incidenten. Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden*. Arnhem: Bureau Beke. https://bureaubeke.nl/wp-content/uploads/2022/02/Download_Bekereeks_Fatale_politie_incidenten.pdf

[15] https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3305/Cahier-2023-17-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Figuur 3.1: criminaliteit en straf (indexgetallen, gecorrigeerd voor bevolkingsgroei)




Figuur 3.2: opgelegde straffen naar type (indexgetallen, gecorrigeerd voor bevolkingsgroei)




Bij straffen die uitgevoerd worden in de forensische zorg, op het grensvlak van justitie en zorg, is de ontwikkeling anders. De verplichte forensische zorg neemt tussen 1995 en 2005 sterk toe, daalt tot 2013 sterk, neemt tot 2018 weer sterk toe en daalt daarna weer scherp (figuur 3.2). Vooral het grotere aantal ISD-maatregelen[16] verklaart de totale stijging, het sterk over de tijd variërende aantal TBS-opleggingen deels. Een ISD-maatregel wordt sinds 2000 opgelegd aan mensen die (zeer) regelmatig overlast en (lichte) misdrijven plegen. Vaak speelt er een combi van sociale en psychische problematiek – deze groep overlapt deels met 'verwarde personen' die (zeer) vaak in aanraking komen met politie. Een TBS-maatregel kan worden opgelegd aan mensen die (ernstige) geweldsdelicten plegen – ook deze groep kan overlappen met verwarde personen waarmee de politie, al dan niet met geweldstoepassing, in aanraking komt. Maar de stijging in de oplegging van beide maatregelen hangt dus niet samen met het aantal ervaren en geregistreerde (gewelds)delicten. Er is met deze justitiecijfers geen relatie aantoonbaar tussen het aantal politieregistraties en verplichte forensische zorg –

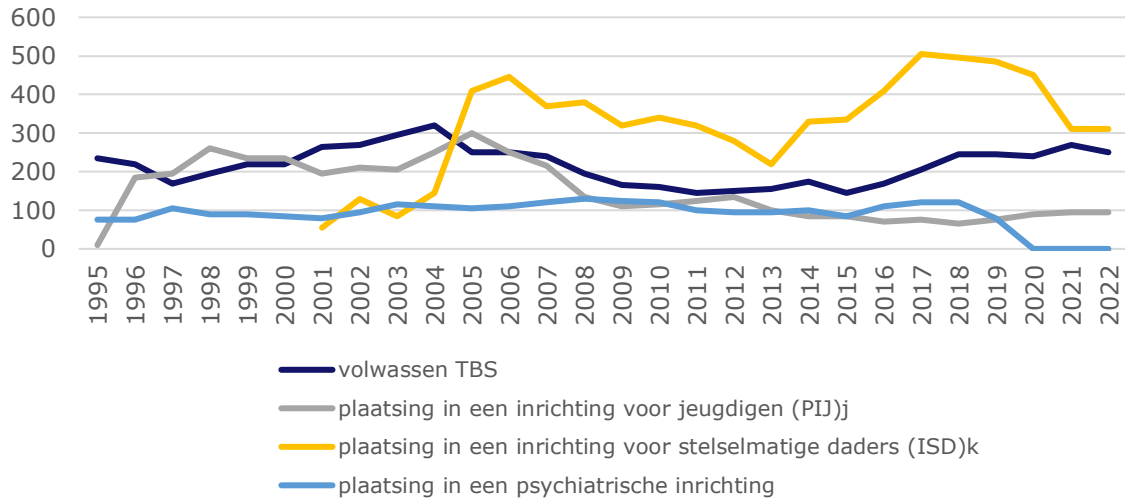
[16] ISD: Inrichting Stelselmatige Dader. De ISD-maatregel is een maatregel op basis waarvan stelselmatige daders in een inrichting geplaatst kunnen worden die specifiek voor hen bestemd is.

de variatie in die straffen lijkt meer bepaald te worden door beleidskeuzes, zoals het instellen van de ISD-maatregel, en het streven naar meer of minder TBS-opleggingen.

### 3.3. Concluderend

Overall zijn er in deze data over de strafrechtketen geen aanwijzingen te vinden voor het structureel stijgen van (gewelddadige) criminaliteit, al dan niet gepleegd door mensen met psychische of andere problematiek – integendeel. Wel wordt geweld relatief vaker bestraft en is het patroon van verplichte forensische zorg grilliger dan dat van straffen in het algemeen. De grotere aantallen mensen met (herhaald) verward gedrag bij de politie kunnen wel een indirect effect hebben op de strafrechtketen. Onderzoek naar en afwegingen door het OM over wel/niet strafrechtelijk vervolgen kosten bijvoorbeeld wel tijd maar leiden, bij het besluit niet te vervolgen, niet tot een toename van het aantal strafzaken.

Figuur 3.3: Opgelegde verplichte forensische zorg (absolute aantallen voor alle inwoners)




NB: de categorie 'volwassen TBS' bevat alle TBS-opleggingen, zowel zonder als met dwangverpleging (d.w.z. in een kliniek)

## 4. Impact op samenleving

Cijfers over ernstige incidenten in de samenleving worden niet apart door politie, justitie of andere instanties geregistreerd. Omdat er bij zulke incidenten altijd slachtoffers en vaak daders bekend zijn, komen deze wel terug in de algemene cijfers (zie figuur 3.2), maar dus niet afzonderlijk. Veel van deze ernstige incidenten (bv. de moord op Els Borst, de 'metromoord', de drievoudige moord door Thijs H.) zijn bekend bij veel burgers. Uit een snelle analyse van berichtgeving in twee grote landelijke kranten blijkt dat er steeds vaker over deze incidenten wordt geschreven: vanaf midden jaren negentig verdubbelt (*de Volkskrant*) tot verdrievoudigt (*de Telegraaf*) het aantal artikelen hierover[17]. Deze groeiende media-aandacht komt dus niet overeen met het dalende aantal geweldsincidenten en straffen. Ondertussen neemt over deze periode het algehele gevoel van onveiligheid onder burgers af[15].

[17] Zoekactie in krantendatabase LexisNexus in de kalenderjaren 2023, 2013, 2003 en 1995 met de zoektermen ((psychose OR psychiatrisch OR psychisch OR (verward AND politie) OR manisch) AND (geweld OR moord OR agressie)). Details van zoekstrategie en resultaten beschikbaar bij auteur)

# 5. Oorzaken van verward gedrag

## 5.1. Verklaringen vanuit ziekte en zorg[1]

Bij mensen in Nederland bestaat het beeld dat de psychische problematiek al jaren groeit terwijl de zorg en de veiligheid afnemen – uit 2.2. en 3.2 blijkt dat dit beeld niet ondersteund wordt door cijfers. In de 'verwarde personen'-kwestie wordt de toename van politieregistraties vaak aan minder (intramurale) zorg geweten. De aanwijzingen daarvoor zijn niet sterk: de zorg bezuinigt op deelgebieden maar groeit als geheel. Deze grote getallen versluieren wel het zicht op een aantal subtielere maar belangrijke veranderingen in de zorg, zoals steeds verder doorgevoerde specialisatie en compartimentering, een steeds groter aantal aanbieders en steeds meer verschillende financieringsgronden. Kwetsbaardere burgers vinden mede daardoor moeilijker hun weg naar passende en kwalitatief goede zorg dan burgers met enkelvoudige problematiek, een goede opleiding en sociale vaardigheden. Het realiseren van meer zorg of de toename van het aantal autonome professionals blijken niet automatisch te leiden tot het meer toeleiden naar zorg van mensen die nu buiten beeld blijven of niet profiteren. Er lijkt hier een overlap met het bredere thema van 'afgehaakte' Nederlanders, die steeds minder aansluiting vinden bij bestaande instituties.

De beddenreductie in de psychische zorg (ambulantisering) wordt vaak gezien als hoofdschuldige voor de toename van politieregistraties maar de relatie tussen die twee is zwak en inconsistent. Toch is 'minder bedden' op verschillende manieren merkbaar en voelbaar bij cliënten, burgers, professionals en de samenleving als geheel. Deze zogenoemde ambulantisering heeft wel geleid tot minder bedden (hoewel niet tot de daarvan verwachte besparingen) maar een duurzame overgang van zorg in ziekenhuizen en grote instellingen naar leven in de wijk en meedoen in de samenleving heeft niet plaatsgevonden. De zorgsector beschouwt de samenleving nog beperkt als haar territorium en ziet de burger en professionals van andere publieke diensten nog te weinig als klant (zie ook 1.1 over spraakverwarring tussen publieke diensten).

## 5.2. Verklaringen vanuit de samenleving[1]

Een groot aantal sociale verklaringen voor de toename van meldingen is denkbaar en elders uitgebreid geanalyseerd: sociaaleconomische problematiek, sociale ongelijkheid, individualisering en eenzaamheid, een ingewikkelder en snellere samenleving, minder eigen verantwoordelijkheid (en meer hulpzoekgedrag), minder tolerantie (en meer angst) en de terugtredende (of juist steeds strenger controlerende) overheid. Sommige hiervan zijn (enigszins) toetsbaar, andere nauwelijks. Hoewel niet één verklaring met kop en schouders boven de andere uitstijgt, is wel duidelijk dat de Nederlandse samenleving steeds complexer wordt. Onze samenleving is steeds vaker een netwerk van individuen waartussen vele verbanden en verbindingen bestaan, dat echter niet voor iedereen te volgen is. Daarnaast zijn wonen en werken voor mensen die zich (soms) afwijkend van de norm gedragen problematisch. Er is meer aandacht voor voor (ernstige) incidenten in crisissituaties en de daarop volgende intensieve zorg en beveiliging dan voor 'gewone' dingen zoals aangepast onderwijs, sociale woningbouw, rechtvaardige arbeidsmarktwetgeving en ondersteuning van burgerinitiatieven.

## 5.3. Verklaringen vanuit het bestuurlijke systeem en de rechtsstaat[1]

Zorg en veiligheid worden op allerlei manieren en in veel verschillende regio's georganiseerd, resulterend in een ingewikkeld systeem dat veel tijd en moeite vraagt om

te managen. Verschillende partijen hebben vaak uiteenlopende taken en belangen en de vele bestuursvormen en -lagen maken besluitvorming complex. De problematiek van mensen met ernstig en herhaald verward gedrag leent zich echter niet goed voor volledige decentralisatie en diffuse verantwoordelijkheden. De complexe communicatie tussen verschillende systemen van zorg, veiligheid en bestuur vraagt om grote oplettendheid en vaardigheden bij professionals – en dus is er een grote kans op menselijke fouten. Het specifieke punt van privacy en informatiedeling zorgt voor veel onbegrip tussen professionals en voor potentieel slechte uitkomsten voor burgers. Vooral de introductie van de AVG heeft tot veel voorzichtig en defensief handelen door professionals geleid, wat lang niet altijd nodig is[18].

### 5.4. Concluderend

Het is onmogelijk om één oorzaak van de toename van politieregistraties over verward gedrag aan te wijzen. Bovendien is er voor 'lichte', eenmalige meldingen vaak een heel andere verklaring dan voor ernstige en herhaalde situaties. Rechtstreekse verbanden tussen het aantal verward-gedrag-meldingen en het aantal mensen in de (forensische) zorg of bij justitie zijn niet aantoonbaar – een bevinding die sterk ingaat tegen wat vaak wordt beweerd. Oorzaken moeten meer gezocht worden in mechanismen in zorg, veiligheid, systeem en samenleving.

## 6. Oplossingsrichtingen

### 6.1. Effectiviteit van beleid

Er is sinds 2012, en vooral vanaf het moment dat de ministeries van VWS en van J&V via ZonMw verschillende actieprogramma's over verward gedrag startten, veel gedaan rond dit fenomeen. Centrale gelden zijn vooral decentraal belegd, zodat een groot aantal initiatieven kon groeien – vooral uitgevoerd door bestaande organisaties in het gemeentelijke, sociale en zorgdomein (en intussen ook meer in het veiligheidsdomein). Er zijn specifieke interventies ontwikkeld, zoals de levensloopaanpak (voor mensen met een hoog veiligheidsrisico) en de psycholance (voor het vervoer van mensen met verward gedrag). Er zijn interventies ontwikkeld gericht op samenwerking zoals *street triage* (waarin politie en zorg samen op een situatie afgaan) en een triagist op de 112-meldkamer (waar een zorgmedewerker meldingen overneemt van de politie-centralist). Er zijn interventies ontwikkeld in de zorg, bij de politie en voor burgers (veelal trainingen in omgaan met verward gedrag). Ook zijn er veel projecten geweest op bestuurlijk niveau om de samenwerking tussen publieke diensten te verbeteren.

Los van de voor- en nadelen van deze brede benadering is het erg lastig om vast te stellen wat dit beleid exact heeft opgeleverd. De diffusie van de termen 'verward' en 'onbegrepen'; de breedte van de beoogde doelgroepen, en de onduidelijkheid over de exacte oorzaken maken het lastig om gefocust beleid te voeren. Er bestaat geen eenduidige maat voor succes, waardoor sommige projecten zich richten op bv. 'minder ernstige geweldsincidenten', andere op 'meer begrip voor verward gedrag in de samenleving' en weer anderen op 'minder registraties bij de politie'. Die laatste maat lijkt het meest voor de hand te liggen gezien de snelle en landelijke beschikbaarheid ervan (zie ook 1.2) maar is helaas ongeschikt om succes aan af te meten. Het is namelijk geen telling van het werkelijke aantal gebeurtenissen in de samenleving maar een telling van

[18] zie bijvoorbeeld: https://www.archief-spv.nl/pdfs/vakblad/sp130/sp130-hoofdstuk4.pdf

het aantal keren dat burgers over een situatie naar 112 bellen. Zo kan iemand twintig keer in een week bellen vanwege lichte overlast en een ander nul keer bij ernstige problematiek waar bemoeienis wellicht hard nodig is (zie ook 1.3 en 2.1).

### 6.2. Globale doelstellingen

Breed geformuleerd zouden we drie dingen kunnen verbeteren:

- Onderscheid maken in aard en ernst van verward of onbegrepen gedrag tussen o.a. mensen met (zware) levensproblematiek enerzijds en met ernstige psychische stoornissen anderzijds, zodat ze niet nodeloos worden 'gemedicaliseerd' (resulterend in te zware zorg), 'gejuridiseerd' (resulterend in straf ) of 'gesocialiseerd' (resulterend in te lichte zorg) – meer *onderscheidingsvermogen*
- Meer focus op het gewone leven van mensen die nu vooral met zware professionele bemoeienis te maken krijgen, zodat er ruimte ontstaat voor anders wonen, werken en leven waarbij professionals ondersteunend en adviserend zijn voor burgers – meer *normalisatie*
- Erkenning van de noodzaak om sommige mensen levenslang te volgen/begeleiden, al dan niet door professionals, niet slechts vanuit veiligheidsoogpunt maar vanuit medemenselijkheid – meer *continuïteit*

### 6.3. Concrete vertaling

Het geloof in technische (een speciale ziekenwagen of afdeling) en beleidsmatige ('gewoon meer samenwerken') oplossingen is groot. We zullen echter moeten erkennen dat onbegrepen gedrag een onderdeel van onze samenleving is. Voor de (centrale) overheid is het weliswaar moeilijk om burgers rechtstreeks te bereiken, maar ook via de route van professionals kan een beroep op hen worden gedaan, daarbij rekening houdend met de kwetsbaarheid van een deel van de samenleving. Effectief reageren op verward gedrag is niet per se makkelijk: er bestaan weinig wetmatigheden, wat zorgt voor onzekerheid waardoor snel uitstoting van 'moeilijke mensen' dreigt (zie ook 5.1 en 5.3). Bestaande maatschappelijke, organisatorische en bestuurlijke mechanismen faciliteren die uitstoting maar vaak begint die bij individuele burgers, medewerkers en teams die zich angstig, overvraagd of machteloos voelen vanwege het gedrag van de ander.

Het blijkt voor professionals en organisaties steeds opnieuw erg moeilijk zich te verplaatsen in de leefwereld van de kwetsbare burger en het begeleidingsaanbod daarop af te stemmen. Ondertussen is de uitstroom van medewerkers uit de (forensische) zorg, politie en justitie aanzienlijk – veel medewerkers voelen zich klem zitten tussen de wensen en noden van de burger, de eigen emoties en de verwachtingen van hun organisatie en van de samenleving als geheel. Alleen via aandacht voor deze moeilijke positie van professionals en burgers is duurzame verandering mogelijk. Dit vraagt om blijvende investeringen in personeel dat begrip heeft voor onbegrepen gedrag, de-escalerend en normaliserend reageert wanneer mogelijk en grenzen en continuïteit biedt waar nodig – en dat beredeneerd een keuze uit deze twee opties kan maken.

Hoewel investeringen in kwantiteit (beveiligde bedden, nieuw personeel, technische interventies e.d.) voor sommige regio's en doelgroepen nodig kunnen zijn, zijn voor een duurzame oplossing vooral meer verbindende kwaliteiten bij professionals nodig. Jonge agenten, gezinsvoogden, jeugdbeschermers en andere professionals worden steeds meer opgeleid op basis van theoretische kennis en probleemgestuurd onderwijs, terwijl intensief en interactief leren volgens een meester-gezel-model schaarser wordt. De

breedte en beperkte voorspelbaarheid van verward gedrag vraagt echter om allroundprofessionals die adequaat en flexibel kunnen reageren en zo zowel de samenleving veilig kunnen houden, als kwetsbare burgers verder kunnen helpen.

## 7. Conclusies

Verward of onbegrepen gedrag is een breed begrip waaronder veel valt – van heel klein en licht tot heel groot en ernstig. Ook de oorzaken lopen uiteen: van micro-organisatorische en samenwerkingsproblemen tot (macro) de sociale structuur en cultuur in de samenleving. Uit eerdere analyses, te gedetailleerd om hier volledig te beschrijven, is gebleken dat gerichte inzet op enkele goed omschreven groepen, samenwerking en systeemproblemen nuttig kan zijn. Belangrijk is te benadrukken dat de bestaande problemen niet eenvoudig zijn op te lossen en om duurzame investeringen vragen in menselijke bereidheid én deskundigheid.

*Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.*

Tweede Kamer DER STATEN-GENERAAL · KNAW · de jonge akademie · NWO · NFU · Universiteiten van Nederland · TNO