



## **E33 – meer dan een label**

Onderzoek naar personen achter de politieregistratie E33  
“overlast door persoon met verward gedrag”  
in 's-Hertogenbosch, Vught en regio Oost-Brabant



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Centrale vragen	6
1.3	Aanpak	6
1.4	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Verward gedrag en E33</b>	<b>9</b>
2.1	Personen met verward gedrag	9
2.2	Politierregistratie: E33 melding	10
2.3	Personen met verward gedrag in maatschappelijke context	12
2.4	Resumé	14
<b>3</b>	<b>Politierregistraties</b>	<b>15</b>
3.1	Ontwikkeling E33 meldingen	15
3.2	Aanverwante politierregistraties	18
3.3	Achtergrond melding	21
3.4	Resumé	22
<b>4</b>	<b>Personen achter de cijfers</b>	<b>23</b>
4.1	Personen in beeld	23
4.2	Onderliggende problematiek en inzet van zorg	27
4.3	Resumé	28
<b>5</b>	<b>Lessen over aanpak personen met verward gedrag</b>	<b>30</b>
5.1	Aandachtspunten volgens professionals en ervaringsdeskundigen	30
5.2	Aandachtspunten volgens onderzoekers	32
5.3	Resumé	33
<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>34</b>

Bijlagen	37
Aanvankelijke onderzoeksvragen	38
Toelichting onderzoekaankpak deskresearch en data-analyse	40

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

“Personen met verward 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).

Oost-Brabant besteedt veel aandacht aan (problematiek rondom) personen met verward gedrag. Eerder (2017, 2020) is een project uitgevoerd gericht op personen met verward gedrag. Dit project is beëindigd en de toenmalige stuurgroep heeft zich doorontwikkeld tot een Bestuurlijke programmaraad zorg en veiligheid. Op dit moment is onder regie van het Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Noordoost voor de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught een actie-overleg ingesteld, waarin knelpunten in het proces van E33 melding “overlast door persoon met verward gedrag” naar passende zorg en ondersteuning worden besproken en verbeteringen worden doorgevoerd. Ook het Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Zuidoost heeft aandacht voor de specifieke groep personen met verward gedrag en een veiligheidsrisico. De ketenpartners werken daarvoor samen aan een persoonsgerichte aanpak met het doel personen tijdig in beeld te krijgen en escalatie te voorkomen door het opstellen van een integraal plan van aanpak.

### *Onderzoek*

Eind 2020 ontstaat in Oost-Brabant een bestuurlijke wens om meer zicht te krijgen op de (problematiek rondom) personen met verward gedrag en meer specifiek de personen ‘achter de E33 melding’ bij de politie. Dit naar aanleiding van een aantal incidenten met personen met verward gedrag in de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught. Kennis over de aard en omvang van deze groep levert, zo is de veronderstelling, meer informatie over hoe om te gaan met deze groep en de te betrekken partners om de passende zorg en ondersteuning te leveren. Een goed begrip van wat de E33 melding behelst is daarbij een eerste vereiste.

In opdracht van de Programmaraad Zorg en Veiligheid heeft DSP hiernaar onderzoek gedaan. In het onderzoek -bestaande uit deskresearch van enkele relevante studies, een analyse van politieregistraties en interviews met betrokken professionals en ervaringsdeskundigen - is ingezoomd op 's-Hertogenbosch en Vught.

## 1.2 Centrale vragen

Doel van het onderzoek is allereerst om zicht te geven op wat een E33 melding behelst en op basis daarvan meer zicht te geven op de aard en omvang van de groep personen met verward gedrag in Oost-Brabant en specifiek 's-Hertogenbosch en Vught.

De volgende vragen staan in het onderzoek centraal<sup>1</sup>:

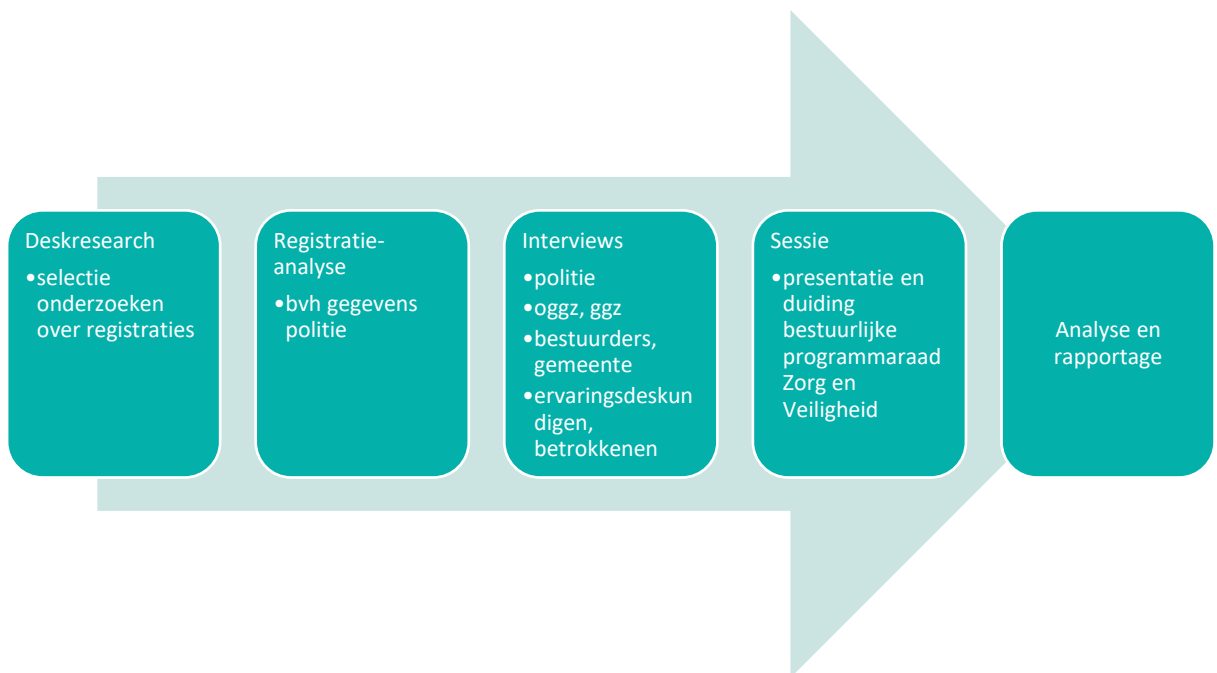
- 1 Wat behelst een E33 melding en hoe verhouden E33 meldingen zich tot personen met verward gedrag?
- 2 Hoe heeft het aantal E33 meldingen zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld in Nederland, Oost-Brabant en specifiek de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught?
- 3 Wat is er vanuit onderzoek en de lokale praktijk bekend met betrekking tot de (ontwikkeling van de) aard en omvang van de E33 meldingen?
- 4 Wat is er vanuit onderzoek en de lokale praktijk bekend over de personen achter de E33 meldingen: wat zijn de populatiekenmerken van deze personen met verward gedrag, van welke type(n) problematiek is sprake en in hoeverre is sprake van inzet en ondersteuning vanuit het zorg- en het veiligheidsdomein?
- 5 Welke lessen vallen op basis van de uitkomsten van het onderzoek te trekken voor Oost-Brabant en specifiek 's-Hertogenbosch en Vught, over de omgang van personen met verward gedrag?

## 1.3 Aanpak

Om de vragen te beantwoorden hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet. We zijn daarbij, hieronder schematisch samengevat en kort toegelicht, als volgt te werk gegaan. In de bijlage is een meer gedetailleerde verantwoording te vinden.

---

<sup>1</sup> De meer gedetailleerde onderzoeksvragen zoals die bij aanvang van het project zijn meegegeven door de opdrachtgever zijn opgenomen in de bijlage.



Het onderzoek ving aan met deskresearch. Er is al veel onderzoek gedaan naar personen met verward gedrag sinds de problematiek een decennium geleden onder de term 'verwarde personen' in zwang kwam. We hebben om de onderzoeksvragen te beantwoorden gebruik gemaakt van bestaande kennis. Via deskresearch is relevante actuele kennis op een rij gezet ten aanzien van de populatie inclusief registraties en omvang, onderliggende problematiek, de mate waarin deze personen al in beeld zijn bij zorg en veiligheid en de inzet van interventies. We hebben onder andere studies gebruikt die inzage geven over de situatie/werkwijze in Flevoland (Poels, 2019), Noord-Holland (Hendriks, 2020), Vught, (Gils, 2021), Utrecht/West-Brabant (RIVM, 2019) en landelijk (RIVM, 2018).

Vervolgens zijn politieregistraties opgevraagd bij politie Oost-Brabant en geanalyseerd om zicht te krijgen op aantallen E33 registraties voor de gemeenten binnen de eenheid. Daaropvolgend is een specifieke analyse gedaan van registraties die gerelateerd worden aan E33 binnen de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught. Om verdere en lokale invulling te geven aan het beeld dat voortkomt uit de deskresearch en cijfermatige analyse zijn daarna interviews gehouden met in totaal 18 betrokken personen.


(Groeps)interviews zijn gehouden met de politie (5 personen), de crisisdienst van GGZ-instelling (Reinier van Arkel; 2 personen), bemoeizorg/regie (toegang en regie gemeente, Farent, GGD; 3 personen), bestuur/gemeente 's-Hertogenbosch en Vught (burgemeester, wethouder, ambtelijke staf; 6 personen), en een ervaringsdeskundige en naastbetrokkene (2 personen).

De belangrijkste uitkomsten zijn ter duiding en reflectie gepresenteerd tijdens een bijeenkomst van de Programmaraad Zorg en Veiligheid d.d. 17 mei 2021. De uitkomsten van de sessie zijn verwerkt in het uiteindelijke eindrapport. Dit betrof een verduidelijking van onderwerpen waarover door de deelnemers vragen werden gesteld.

## 1.4 Leeswijzer

In deze rapportage doen we verslag van de bevindingen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op wat de melding E33 behelst en wat onder personen met verward gedrag wordt verstaan. In hoofdstuk 3 belichten we de politieregistraties die (kunnen) worden gebruikt om inzicht te krijgen in de doelgroep personen met verward gedrag. In hoofdstuk 4 gaan we in op de personen achter de registraties. Mogelijke lessen voor de toekomst worden geformuleerd in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 ten slotte trekken we de conclusies van het onderzoek. De centrale vragen worden beantwoord in de afzonderlijke hoofdstukken.

In de rapportage is met de pictogrammen ,  en  de methode aangegeven die ten grondslag ligt aan de bevinding; respectievelijk deskresearch, registratie-analyses en interviews. Het pictogram

 geeft aan dat wij onderzoekers aan het woord zijn.



## 2 Verward gedrag en E33

In dit hoofdstuk wordt het kader geschetst voor het onderzoek. Navolgend gaan we in op wat wordt verstaan onder personen met verward gedrag, de E33 melding en enkele maatschappelijke ontwikkelingen. De informatie is gebaseerd op deskresearch en interviews met betrokkenen werkzaam in 's-Hertogenbosch en/of Vught. In de resume vatten we kort het antwoord op de centrale vraag samen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag:

*Wat behelst een E33 melding en hoe verhouden E33 meldingen zich tot personen met verward gedrag?*

### 2.1 Personen met verward gedrag



'Verwarde personen' of 'personen met verward gedrag' is een veelvuldig gehanteerd begrip in het beleidsdiscours van de domeinen zorg en veiligheid en in mediaberichtgeving omtrent maatschappelijke incidenten. Er is echter geen sluitende definitie van 'personen met verward gedrag'. 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).*

Koekoek (2019) stelt daarbij dat de term 'verward gedrag' betrekking heeft op een diverse groep mensen die de greep op hun leven dreigen te verliezen of al kwijt zijn, waardoor het risico aanwezig is dat ze zichzelf of anderen schade berokkenen. Veelal gaat het om mensen met verschillende beperkingen en ook problemen op verschillende levensgebieden, zoals werkloosheid, gebrek aan participatie, verlies van dierbaren, verslaving, schulden, et cetera. Bij een deel van hen is er (tijdelijk) sprake van acute zorgnood. De open formulering laat ruimte voor verscheidenheid aan uiteenlopende mensen met uiteenlopende achtergronden en uiteenlopende problemen.

Er is sinds de wording van het begrip 'personen met verward gedrag' circa 10 jaar geleden veel discussie over het begrip, dat in de loop van de tijd mogelijk ook een andere (bredere) betekenis heeft gekregen. Het wordt te stigmatiserend bevonden, te veroordelend, te onduidelijk, en het begrip maakt niet duidelijk 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” (Trimbos).<sup>2</sup> In dat kader vindt dan ook geleidelijk een aanpassing plaats binnen de gehanteerde termen: van verwarde personen naar personen met verward gedrag of personen met onbegrepen gedrag.



Geïnterviewde professionals (OGGZ, GGZ, politie, bestuur) werkzaam in en om 's-Hertogenbosch en Vught en ervaringsdeskundigen onderkennen dat het begrip in de praktijk werkt als containerbegrip. Ook zij verstaan verschillende zaken onder het begrip personen met verward gedrag. Dit varieert van “mensen met afwijkend gedrag” en “zij die anders zijn dan de norm” tot “mensen die moeten worden toegeleid naar hulp en zorg”, “een gevaar kunnen vormen voor zichzelf en anderen” of mensen met een psychische stoornis met een “al dan niet tijdelijke verstoring van de geest” waardoor ze minder toerekeningsvatbaar worden geacht voor hun handelen. Dit brede spectrum van opvattingen is -ook binnen de organisaties - niet eenduidig.

## 2.2 Politieregistratie: E33 melding



Op basis van meldingen bij de politie kan een deel van de personen met verward gedrag, namelijk die met de politie in aanraking zijn gekomen én geen strafrechtelijke verdachte zijn, in kaart worden gebracht. De politie registreert meldingen in hun registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) met de code E33: “overlast door persoon met verward gedrag”.

Om de E33 cijfers beter te begrijpen is het nodig te weten wat het registratiesysteem BVH behelst en hoe E33 registraties tot stand komen. De politie gebruikt het registratiesysteem BVH om meldingen te registreren, aangiftes te verwerken en incidenten af te handelen. Het systeem kent enkele honderden registratiecodes (maatschappelijke klassen) waarmee meldingen, aangiftes en incidenten worden geregistreerd. E33 is er daar slechts één van. Het doel van deze registratie is dus het classificeren van meldingen, aangiftes en incidenten, niet het monitoren van typen maatschappelijke problemen of specifieke doelgroepen.

Er zijn op hoofdlijn twee manieren waarop een E33 registratie tot stand komt: een “niet acute” situatie, waarbij geen direct gevaar dreigt voor de persoon zelf of anderen en een acute situatie waarbij dat wel het geval is en de politie met prioriteit handelt. In beide gevallen komt de melding binnen bij de meldkamer. Het is de meldkamer die een code toekent aan de melding op basis van de verkregen informatie van de melder. Dat kan een voorbijganger of buurman zijn, maar ook de verwarde persoon zelf of een hulpverlener. De meldkamer zet de melding door zodat daaraan met de nodige prioriteit opvolging kan worden gegeven. Wanneer de melding is afgehandeld, dat wil zeggen dat -bijvoorbeeld- een

---

<sup>2</sup> 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/).

politiebeambte ter plaatse is geweest en een persoon hulp heeft geboden, een persoon heeft aangesproken op overlast gevend gedrag, of een persoon heeft vervoerd naar de spoedeisende psychiatrische onderzoeksruimte (Spor), wordt de mutatie opgemaakt. Desbetreffende politiebeambte kan de code van E33 achteraf desgewenst aanpassen.

Op beide momenten waarop een E33 registratie tot stand komt, is het mogelijk dat een melding die potentieel onder E33 wordt geregistreerd terecht komt onder een andere registratiecode (maatschappelijke klasse). Zo blijkt uit analyse dat meldingen over sociale wijkproblematiek, overlast zwervers, geluidshinder, burenruzie of overlast in verband met alcohol/drugs registraties zijn die meermaals overlappen met de E33 meldingen die zien op personen met verward gedrag.



Geïnterviewde politiebeambten werkzaam in en om 's-Hertogenbosch en Vught geven aan dat er géén werkinstructie is wanneer gedrag van een persoon wordt gelabeld als overlast door persoon met verward gedrag (E33). Dit wordt geheel overgelaten aan de professionele inschatting van de diender en deze zijn uiteenlopend. Mogelijk is er dus ook sprake van uiteenlopende patronen in werkwijzen of cultuurverschillen waarbij verschillende basisteams verschillende manieren van registreren hanteren. De politie benadrukt -overigens ook op landelijk niveau – dat zij geen diagnose kunnen stellen. Sterker nog, dat is de reden dat in de afbakening van E33 niet standaard wordt uitgegaan van een psychische aandoening: dat is niet aan de agent op straat, die beoordeelt enkel gedrag. Dit betekent dat al met al de code E33 ook door politiebeambten verschillend wordt gebruikt.

Dit betekent dat op basis van E33 registraties geen volledig inzicht worden verkregen in de doelgroep, iets wat de politie ook op landelijk niveau uitdraagt:

- 1 Ten eerste betreft het aantal meldingen niet het aantal mensen. Het aantal (unieke) personen met verward gedrag dat betrokken is bij deze incidenten, wordt niet als zodanig geregistreerd. Uit een analyse van een selectie van politieregistraties in 's-Hertogenbosch blijkt dat 289 mensen die in de periode 1 januari 2020 – 18 mei 2020 in de vijf voorgaande jaren verantwoordelijk zijn voor 898 E33 meldingen. In Vught waren in dezelfde periode 67 mensen geregistreerd onder E33, en zij waren in de vijf voorgaande jaren verantwoordelijk voor 454 E33 registraties.
- 2 Ook worden personen met verward gedrag onder andere codes weggeschreven zoals (poging zelfdoding), E41 (overlast zwervers), H44 (vermissing persoon) of de mutaties I78 (huisbezoek wijkagent) en I79 (sociale wijkproblematiek).<sup>3</sup> Uit een analyse van politieregistraties in 's-Hertogenbosch en Vught blijkt bijvoorbeeld dat personen achter een E33 registratie op jaarbasis 1 a 2 keer voorkomen in de politieregistraties.
- 3 Personen die naast verward gedrag te tonen ook een verdachte zijn van een misdrijf, worden geregistreerd onder andere registratiecodes (denk aan diefstal, geweldpleging, inbraak, rijden

---

<sup>3</sup> In hoofdstuk 4, gaan we in op welke specifieke codes in Oost-Brabant worden gebruikt.

onder invloed). De E33 melding is dan secundair. Op basis van eerder onderzoek blijkt dat dit ongeveer bij een kwart van de gevallen aan de orde is<sup>4</sup>.

- 4 En ten slotte wordt lang niet altijd een registratie gemaakt.

## 2.3 Personen met verward gedrag in maatschappelijke context



Onderhavig onderzoek refereert aan een bredere discussie rondom personen met verward gedrag. Voor een goed begrip gaan we hieronder in op enkele ontwikkelingen.

### **Toegenomen aandacht – en problematiek?**

Zoals eerder gezegd is er de afgelopen jaren in het land veel aandacht geweest voor de veronderstelde problematiek van personen met 'verward gedrag'. De aandacht groeide vanaf 2012 zichtbaar na signalen over - onder andere - het toegenomen aantal E33 meldingen, de mogelijke groei van de doelgroep, de noodzaak voor een passende aanpak voor die groep, en de impact die dat had op de politieorganisatie.

Voorop in deze discussie staat (de berichtgeving over) de toename aan politiemeldingen over personen met verward gedrag. De ontwikkeling tussen registraties, berichtgeving en beleidsontwikkeling zijn moeilijk afzonderlijk te duiden. De kans dat zij elkaar beïnvloeden is zeer aanwezig. Zo kan berichtgeving leiden tot meer publiek en politiek-bestuurlijk gemotiveerd bewustzijn en daarmee tot een vergrootte meldkans en meer beleidsaandacht, wat weer berichtgeving et cetera et cetera.

Toch zijn er op basis van onderzoek geen harde aanwijzingen voor meer mensen met frequent verward gedrag als gevolg van een ziekte of stoornis. Wel zijn er aanwijzingen voor toegenomen sociale en financiële druk op potentieel kwetsbare burgers (Koekkoek, 2019). Ook zijn er geen harde aanwijzingen voor afgenomen tolerantie bij burgers, maar wel voor het makkelijker melden van overlast bij politie, en hogere verwachtingen van instanties om problemen op te lossen (Koekkoek, 2019).

### **Impact E33 op politieorganisatie**

De politie vraagt regelmatig aandacht voor de toename van (onder andere) de E33 meldingen. De politie heeft de wettelijke taak tot 'daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Een toename van beroep op de politie bij incidenten met personen met verward gedrag doet een groot beslag op de schaarse politiecapaciteit.

In een recent inspectierapport (Inspectie Justitie en Veiligheid 2018) over lokale handhaving wordt het gezichtspunt van politie ten opzichte van personen met verward gedrag goed belicht. Uit het rapport blijkt dat:

---

<sup>4</sup> Abraham M en O Nauta (2014) Politie en 'verwarde personen'. Amsterdam: DSP/WODC.

- ③ Van alle openbare ordeproblemen is overlast van personen met verward gedrag het belangrijkste probleem is van dienders op straat, waarnaar de meeste tijd uitgaat. (Nummer 1 dus!)
- ③ Er is een grote toename van meldingen met betrekking tot personen met verward gedrag. In 9 van de 10 gevallen -waarbij de situatie onhoudbaar is- heeft de politie de regie.
- ③ Personen met verward gedrag zijn geen prioriteit maar het kost de politie zeer veel capaciteit om het proces van aanhouden vervoeren wachten et cetera te doorlopen.
- ③ De belasting van de politie kan verminderen indien meldingen over verwarde personen eerder bij de juiste hulpverleners komen. Daarom geeft de Inspectie Justitie en Veiligheid de minister van Justitie en Veiligheid de aanbeveling om met de verantwoordelijke bewindspersoon van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te bespreken hoe signalen over verwarde personen vroeg zijn op te pikken om ze snel aan zorginstanties door te kunnen geven.

Het bieden van zorg valt buiten de kerntaken van politie.

### **Samenwerking**

Een aanpak van de problematiek rondom personen met verward gedrag vraagt om een brede, sluitende aanpak. De ontwikkeling van deze aanpak vindt plaats in een context waarin zowel het zorg- als het veiligheidsdomein in ontwikkeling zijn. Binnen het zorgdomein is de beweging van decentralisatie gaande en wordt gestuurd op de transformatie van zorg. De ontwikkelingen in het veiligheidsdomein worden getekend door de vorming van de nationale politie en verschuivingen van taken. In beide domeinen speelt daarbij schaarste in termen van financiën maar ook in termen van personeel en expertise een sturende en soms belemmerende rol.

De aanpak van de problematiek rondom personen met verward gedrag is afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld tot een integrale aanpak met rollen voor gemeenten, politie, GGZ en OGGZ voorop. De samenwerking tussen politie en GGZ werd versterkt in 2012 met het opstellen van een nieuw convenant politie-GGZ in 2012 dat handvatten gaf aan de samenwerking tussen politie en ggz rondom personen met verward gedrag. Vanuit het rijk kwam er in 2015 een 'Aanjaagteam Verwarde Personen', dat in de jaren erna werd opgevolgd door eerst een 'Schakelteam' en daarna een Verbindend Landelijk Ondersteunings Team (VLOT), met als doel te zorgen voor een sluitende aanpak voor de doelgroep.

Het is belangrijk vast te stellen dat de discussie rondom E33 niet los kan worden gezien van de brede ontwikkeling in de domeinen zorg en veiligheid en de samenwerking tussen politie, GGZ en OGGZ en gemeenten. Dit onderdeel valt echter buiten de scope van onderhavig onderzoek.

## 2.4 Resumé

- ③ Diverse partijen gebruiken de E33 aantallen om de situatie rondom personen met verward gedrag in kaart te brengen. De politie registreert meldingen in hun registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) met de code E33: "overlast door persoon met verward gedrag". Een toename van het aantal meldingen wordt vervolgens ook gebruikt bij maken beleidskeuzes. BVH is noch een cliëntvolgsysteem noch een managementinformatiesysteem.
- ③ Op basis van E33 kan dan ook geen volledig inzicht worden verkregen in de doelgroep personen met verward gedrag.
  - Ten eerste betreft het aantal meldingen niet het aantal mensen. Het aantal (unieke) personen met verward gedrag dat betrokken is bij deze incidenten, wordt niet als zodanig geregistreerd.
  - Er zijn meerdere indelingsprincipes mogelijk, maar geen van deze indelingen is sluitend. Ook worden personen met verward gedrag onder andere codes weggeschreven zoals E14 (poging zelfdoding), H441 (vermissing meerderjarige), I79 (sociale wijkproblematiek), E41 (overlast zwervers), M22 (geluidshinder) E12 (burenruzie), E38 (overlast alcohol/drugs).
  - Personen die naast verward gedrag ook een verdachte zijn van een misdrijf, worden geregistreerd onder andere registratiecodes (denk aan diefstal, geweldpleging, inbraak, rijden onder invloed). De E33 melding is dan secundair. Hier zijn geen aantallen van bekend.
  - En ten slotte wordt lang niet altijd een registratie gemaakt. Bijvoorbeeld omdat de politie niet met de persoon in aanraking kwam, of omdat het gedrag niet meldingswaardig werd bevonden.
- ③ Het gebruik van de meldcode E33 vraagt dus om meerdere redenen voorzichtigheid. Hoewel het een signaalfunctie heeft, is de zeggingskracht van deze meldingen relatief beperkt en daarmee minder geschikt om een mogelijk hulpbehoevende doelgroep in kaart te brengen of als beleidsindicator. In het volgende hoofdstuk analyseren we wat wel geconcludeerd kan worden over de personen met verward gedrag en de toename van het aantal geregistreerde incidenten.

## 3 Politieregistraties

Dit hoofdstuk betreft een nadere analyse van politieregistraties. Navolgend gaan we in op de ontwikkeling van politieregistraties van E33 meldingen en, omdat we weten dat personen met verward gedrag ook terug te vinden zijn onder andere registraties, 'aanverwante' meldingen. De informatie is gebaseerd op deskresearch, een analyse van politieregistraties en interviews met betrokkenen werkzaam in 's-Hertogenbosch en/of Vught. In de resume vatten we kort de antwoorden op de centrale vragen samen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen:

*Hoe heeft het aantal meldingen E33 zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld in Nederland, Oost-Brabant en specifiek de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught?*

*Wat is er vanuit onderzoek en de lokale praktijk bekend met betrekking tot de ontwikkeling van de E33 meldingen?*

### 3.1 Ontwikkeling E33 meldingen

#### E33 melding "overlast door persoon met verward gedrag"



Op basis van politieregistraties krijgen we inzicht in de ontwikkeling van het aantal E33 meldingen in Oost-Brabant en onderliggende gemeenten. Uit tabel 1 waarin de aantallen E33 registraties tussen 2016 en 2020 zijn weergegeven, blijkt dat er alles overziend sprake is van een significante stijging van het aantal E33 meldingen in de periode 2016-2020. Voorts zijn er grote verschillen tussen de gebieden. Voor we verder ingaan op de inhoud van de tabel geven we een leeswijzer.

#### Leeswijzer

Onderstaande tabel geeft een feitelijke ontwikkeling weer van het aantal E33 registraties. Voor een juiste interpretatie van bovenstaande gegevens en de onderlinge vergelijking van verschillende gemeenten is het echt nodig naar nog een aantal andere zaken te kijken, waaronder andere registraties, maar ook andere kenmerken van de verschillende gebieden, 'hun' populatie van verwarde personen, en de inzet vanuit politie. Op basis van de tabel kunnen *geen* harde conclusies worden getrokken zoals "Eindhoven heeft een veel groter probleem met personen met verward gedrag dan de andere gemeenten" of "het valt wel mee met het aantal aantallen personen met verward gedrag in 's-Hertogenbosch want we zitten op het landelijk gemiddelde". De cijfers geven zicht op ontwikkelingen en patronen die met kennis van de lokale context van duiding moeten worden voorzien.

In voorgaand hoofdstuk al werd aangegeven dat op basis van E33 geen volledig inzicht kan worden verkregen in de doelgroep personen met verward gedrag en wel op vier redenen.

- 🕒 Het aantal meldingen betreft niet het aantal mensen.
- 🕒 Personen met verward gedrag worden ook onder andere registratiecodes weggeschreven.
- 🕒 Personen die naast verward gedrag ook verdachte zijn van een misdrijf, worden geregistreerd onder andere registratiecodes.
- 🕒 Niet altijd wordt een registratie gemaakt.

Tabel 1: Aantal E33 meldingen per gemeente in Oost-Brabant en Nederland, 2016-2020.

Incidenten E33	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal E33 meldingen 2016-2020	Totaal 2016-2020 per 10.000 inwoners	Toeafname
Eindhoven	1.414	2.017	2.579	2.276	3.216	11.508	491	127%
's-Hertogenbosch	697	773	789	814	1.100	4.177	269	58%
Helmond	427	534	484	585	782	2.816	305	83%
Oss	218	212	301	361	489	1.588	173	124%
Meijerijstad	204	167	192	208	276	1.049	129	35%
Vught	137	168	226	164	213	909	342	55%
Boxtel	103	163	127	99	99	591	192	-4%
Boekel	23	14	25	27	25	114	106	9%
Totaal Oost-Brabant	4.981	5.919	6.896	6.708	9.061	33.598	261	82%
Totaal Nederland	74.931	83.606	90.632	99.651	117.373	466.193	268	37%

Bronnen: BVH via politie Oost-Brabant, data.politie.nl, CBS-statline

Uit de tabel blijkt dat het aantal E33 meldingen per 10.000 inwoners, weergegeven in bovenstaande tabel, uiteenlopend is. Er is voor gekozen om het totaal aantal meldingen, dus voor 2016-2020 bij elkaar, af te zetten tegen het aantal inwoners om zo een meer robuust en beter vergelijkbaar beeld te krijgen van het aantal meldingen per gemeente. Voorts valt op dat de toename over afgelopen 5 jaar in de politie-eenheid Oost-Brabant met 82% gemiddeld groter is dan die in Nederland (37%). Met name in 2020 is er een forse toename geweest. De stijging tussen de verschillende gemeenten verschilt ook, van vrijwel nul (-4% in Boxtel) tot een ruime verdubbeling (+127% in Eindhoven). Er lijkt geen samenhang tussen het relatieve aantal en de toename van E33.

Voor 's-Hertogenbosch en Vught, waarnaar in dit onderzoek bijzondere aandacht uitgaat, geldt het volgende:

- 🕒 In 's-Hertogenbosch is de toename relatief beperkt (58%) ten opzichte van Oost-Brabant (82%). 's-Hertogenbosch heeft met 269 registraties per 10.000 inwoners een gemiddeld aan E33-registraties.



Ter referentie is ook gevraagd naar de toename in het totale aantal aanverwante registraties (zie 3.2): deze is met 28% laag. Dat impliceert dat de E33 registraties relatief zwaar drukken op de caseload van de politie die ziet op de opvolging incidenten van personen met verward gedrag.

- ③ Vught heeft met 342 registraties per 10.000 inwoners relatief veel E33 registraties. De toename van het aantal E33 registraties in Vught is met 55% echter beperkt.

Het totaal aantal aanverwante registraties stijgt met 87% harder dan het aantal E33-registraties.

Dat impliceert dat de E33 registraties relatief *minder* zwaar drukken op de caseload van de politie.

## Herkenning lokale context



In de gesprekken met professionals hebben we gevraagd of zij het beeld herkennen dat het aantal E33 meldingen is toegenomen en dat er zulke grote verschillen zijn tussen gemeenten onderling. Ook vroegen we welke verklaringen daarvoor volgens hen gelden. De toename van het aantal meldingen werd door alle professionals als zodanig herkend. Maar of dit ook een toename van het aantal personen met verward gedrag betreft, daar is niet iedereen het over eens. Zo geven verschillende geïnterviewden aan dat er altijd al sprake is geweest van personen met verward gedrag, en dat deze groep niet in aantal is toegenomen. Voordat de term 'personen met verward gedrag' werd gehanteerd waren er vergelijkbare incidenten, alleen werden die anders geregistreerd en anders benoemd.

Respondenten geven verschillende verklaringen voor de toename van het aantal meldingen. Zo werd genoemd dat deze groep mogelijk door de toegenomen aandacht voor personen met verward gedrag in de loop der tijd vaker als zodanig werden herkend, door burgers én politie. Dit kan resulteren in een registratie-effect: er is meer informatie aanwezig is over groepen die in de aandacht staan. Meer algemeen wordt aangegeven dat burgers sneller de politie bellen, en niet zelf aan mogelijk hulpbehoevende personen vragen wat er aan de hand is. Tot slot is geopperd dat de politie meer geneigd is onder E33 te registreren omdat het onderwerp ook op de politiek-bestuurlijke agenda staat.

Als verklaring voor een toegenomen aantal personen met verward gedrag werd genoemd de ambulantisering van de zorg waardoor personen van de instelling naar de wijk gaan en zelfstandig moeten functioneren in de samenleving terwijl ze dat niet (altijd) kunnen. Ook werd genoemd dat de toename samenhangt met de afbouw van verschillende maatschappelijke opvangvoorziening in Oost-Brabant, waardoor mensen op minder plekken terecht kunnen om zorg te krijgen buiten instellingen en het aantal personen met verward gedrag in de openbare ruimte is toegenomen. De aanzuigende werking van een grote stad als 's-Hertogenbosch, dat bovendien een aantal voorzieningen heeft die omringende kleinere gemeenten niet bieden, kan ook hebben gezorgd voor een toename. Een andere verklaring die genoemd is voor de toename van het aantal meldingen is de coronacrisis. Mensen zijn in 2020 door de coronamaatregelen meer thuis geweest en hebben meer overlast gesignaleerd. Daarnaast vervielen bij

veel zorgverleners en welzijnsinstellingen dagbestedingen en werd ambulante zorgverlening niet altijd met dezelfde intensiteit geboden door de coronacrisis.

Het is echter lastig om hier alleen te kijken naar de ontwikkeling van de aantallen E33 meldingen.

Professionals hebben immers niet zo zeer te maken met labels, maar met personen. De duiding van de verschillen in aantallen tussen de gemeenten bespreken we dan ook in 3.2.

## 3.2 Aanverwante politieregistraties



E33 is zoals hierboven gesteld niet de enige registratiecode waaronder de politie in de praktijk meldingen registreert waarbij personen met verward gedrag betrokken zijn. Er zijn verschillende registratiecodes die in aanvulling op E33 kunnen worden gebruikt om meldingen rondom personen met verward gedrag in kaart te brengen. Aan de hand van deze registraties -die dus bedoeld zijn om meldingen te registreren waaraan de politie opvolging geeft, en niet bedoeld om een specifieke doelgroep in beeld te brengen, kunnen personen met verward gedrag in beeld komen. Welke dat zijn daarover verschillen onderzoekers van opvatting (zie box) maar er is wel een gemene deler. Het betreft de volgende codes (*maatschappelijke klassen*):

- 🕒 E12 Burenruzie
- 🕒 E14 Poging zelfdoding
- 🕒 E33 Overlast verwarde personen
- 🕒 E38 Overlast alcohol/drugs
- 🕒 E41 Overlast zwervers
- 🕒 H441 Vermissing meerderjarige
- 🕒 I79 Sociale wijkproblematiek
- 🕒 M22 Geluidshinder

### Box: aanverwante registratiecodes

Frequent worden gebruikt de codes E33 en E41 (overlast zwervers) (RIVM 2018; 2019) of E33, E14 (poging zelfdoding) en E41 (Poels, 2019). In andere studies wordt uitgegaan van E33, waarna wordt geïnventariseerd op welke codes de personen behorend bij E33 registraties nog meer worden geregistreerd (o.a. Hendriks, 2020; Gils, 2021). Uit deze twee studies, uitgevoerd voor Noord-Holland respectievelijk Vught, blijkt dat de gangbare selectie van E33, E14 en E41 maar een beperkt beeld geeft. Andere registratiecodes zijn even vaak of zelfs vaker verbonden aan personen die ook geregistreerd staan bij E33. E41 (overlast zwervers) behoort wel tot de veelvoorkomende registratiecodes (NH), maar E14 (poging zelfdoding) komt aanzienlijk minder vaak voor in relatie tot personen met verward gedrag. E14-registraties geven ook landelijk en in Utrecht en West-Brabant een relatief beperkt beeld/beperkte toegevoegde waarde t.o.v. E33. Verder valt op dat registraties op E41 (in Noord-Holland) door relatief

weinig unieke personen worden veroorzaakt t.o.v. registraties op andere MK. Daarnaast blijken ook de volgende registratiecodes veelvuldig voor te komen onder personen die ook worden geregistreerd onder E33 (NH): E16 (ruzie/twist), M22 (geluidsoverlast), E38 (overlast i.v.m. alcohol/drugs) en H441 (vermissing meerderjarige). Ook in een kleinschalige analyse in de gemeente Vught (2021) worden de aanvullende MK's E38 (overlast i.v.m. alcohol/ drugs), H441 (vermissing meerderjarig persoon), E41 (overlast zwervers), E12 (burenruzie – zonder vervolg), M22 (geluidshinder overig), I79 (sociale wijkproblematiek) en E14 (poging zelfdoding) aangetroffen. Tussen Noord-Holland en Vught verschilt daarin alleen E16 (ruzie/twist) in Noord-Holland en E12 (burenruzie) in Vught.



De registraties behorende bij die codes die in de praktijk ook (!) worden gebruikt om personen met verward gedrag te registreren, hebben we opgevraagd voor Oost-Brabant en specifiek 's-Hertogenbosch en Vught. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tabel 2. Omdat de aantallen tegen elkaar af te kunnen zetten hebben we deze ook opgenomen per 10.000 inwoners (tabel 3).

Tabel 2: Aantal aanverwante meldingen per gemeente in Oost-Brabant, 2020.

	E12	E14	E33	E38	E41	H441	I79	M22
's-Hertogenbosch	1801	274	4177	2029	2131	430	412	8046
Eindhoven	2001	527	11.508	4403	4370	1691	983	11517
Helmond	1110	220	2816	1232	734	384	1176	5510
Vught	252	188	909	104	90	543	44	787
Oss	828	155	1588	533	342	252	325	3588
Boxtel	310	58	591	150	75	47	191	1204
Meijerijstad	491	80	1049	451	198	125	393	2263
Boekel	26	8	114	27	3	319	19	181

Bron: BVH via politie Oost-Brabant

Tabel 3: Aantal aanverwante meldingen per 10.000 inwoners per gemeente in Oost-Brabant, 2020.

	E12	E14	E33	E38	E41	H441	I79	M22
's-Hertogenbosch	116	18	269	131	137	28	27	519
Eindhoven	85	22	491	188	186	72	42	491
Helmond	120	24	305	133	79	42	127	596
Vught	95	71	342	39	34	204	17	296
Oss	90	17	173	58	37	27	35	390
Boxtel	101	19	192	49	24	15	62	391
Meijerijstad	60	10	129	56	24	15	48	279
Boekel	24	7	106	25	3	296	18	168

Bron: BVH via politie Oost-Brabant, CBS-statline

Uit de cijfers blijkt dat ook hier grote verschillen te zien zijn tussen de gemeenten. Wat dit beeld interessant maakt, is dat het een meer ingekleurde doorkijk geeft in de problematiek die zich voordoet in de verschillende gemeenten. Zo zijn er registraties die samenhangen met overlast rondom

zorginstellingen zoals vermissing (wanneer een persoon zich onttrekt uit een gesloten instelling) en poging zelfdoding; registraties die samenhangen met dak- en thuislozen en alcohol- en drugsgebruik; en registraties die meer te maken hebben met problemen in de wijk zoals burenruzie, geluidshinder en sociale wijkproblematiek. Voor 's-Hertogenbosch en Vught geldt het volgende:

- ③ 's-Hertogenbosch heeft (fors) meer registraties op E41 (overlast zwervers), M22 (geluidshinder), E12 (burenruzie) en E38 (overlast alcohol/drugs).
- ③ Vught heeft daarentegen naast E33 ook (fors) meer E14- (poging zelfdoding) en H441-registraties (vermissing meerderjarige).

## Herkenning lokale context



Uit de interviews met professionals en ervaringsdeskundigen bleek dat respondenten -voor zover zij dat konden beoordelen – de verschillen tussen de gemeenten onderling herkennen. In de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught is volgens respondenten ook sprake van heel verschillende populaties van personen met verward gedrag. Dit beeld wordt teruggezien in de aantallen politieregistraties.

- ③ In 's-Hertogenbosch zijn in ieder geval twee 'typen' personen met verward gedrag onderscheiden. Ten eerste een groep van circa 20-50 personen, die met enige regelmaat overlast gevend gedrag vertoont in het centrum van de stad. Vaak ook gaat het gedrag gepaard met alcohol- en (ander) drugsgebruik. Het is een groep die naar zeggen in grote mate bekend is bij instanties en gemeente. Ten tweede is er sprake van sociale problematiek in de wijken, het gaat om kleinere zorgmeldingen. 's-Hertogenbosch kent geen psychiatrische afdeling of klinische voorziening. Wel zit er een daklozenopvang, een maatschappelijke opvang en verslavingsopvang.
- ③ Ook in Vught is er sprake van twee 'typen' personen met verward gedrag. Het overgrote deel van de meldingen heeft betrekking op het zorgpark, en daarmee niet op de openbare ruimte, wordt benadrukt vanuit de politie. Vught heeft enkele instellingen voor ernstige problematiek, die ook nog aan het spoor liggen. Dat maakt het volgens enkele geïnterviewden uitnodigend suïcidepogingen te ondernemen. Voorts is er een relatief kleine aantal meldingen, dat betrekking heeft op sociale wijkproblematiek. Vught kent weinig thuis- en daklozen, die zitten naar zeggen vooral in Eindhoven en 's-Hertogenbosch. Vught heeft ook geen opvangvoorzieningen voor die doelgroep.

De interviews bevestigen ook dat het van belang is de E33 meldingen te bekijken in samenhang met andere relevante registraties, en in hun specifieke lokale context. Enkel E33 geeft een vertoebeld beeld dat geen recht doet aan de situatie.

## 3.3 Achtergrond melding



Op basis van bestaande studies (betrekking hebbend op West-Brabant, Flevoland en Noord-Holland) kan meer inzicht worden gegeven in de achtergrond van de meldingen. Hieronder geven we enkele uitkomsten weer.

*Moment op de dag.* Er zijn, zoals kan worden verwacht, uiteenlopende momenten een melding wordt gedaan van personen met verward gedrag. Het meest voorkomende moment van melden (dag, tijdstip) verschilt tussen regio's. Uit studies blijkt er geen eenduidig beeld van het moment van melden. Onderzoek in Flevoland wijst uit dat relatief vaak gemeld wordt buiten kantooruren (68.6%), op vrijdag (15,4%) en in het weekend (33,6%). In Noord-Holland echter wordt relatief vaak overdag gemeld tussen 06.00 en 18.00 (56,9%), in de middag (33,5%) en op dinsdag (16,2%).

*Plaats van incident.* Meldingen vinden relatief vaak een melding in en rond de woning, en dus relatief minder vaak in de openbare ruimte of op straat. Meer specifiek speelde in West-Brabant 54% van de melding in of rond de woning, in Flevoland 56% in de woonwijk. In Noord-Holland speelde 44% in of rond de woning, waarbij moet worden aangemerkt dat het daar alleen gaat om personen met frequent politiecontact.

*Achtergrond melding.* In de gemeente Vught is er sprake van een grote concentratie meldingen in één buurt: 'Voorburg en omgeving' in de wijk Vught-Zuid (40,19%). Het betreft de locatie van zorgaanbieders. In Vught betrof 55% E33 meldingen volgens de politie een hulpvraag. In 45% was de inzet van politie (volgens de politie) noodzakelijk in verband met veiligheid. Dit bevestigt de hierboven geschetste duiding van het relatief hoge aantal E33 meldingen in Vught. Een aanzienlijk deel van de meldingen komt voort uit zorgaanbieders op specifieke locatie. Het betreft een categorie die veel tijd vraagt van de politie aldus de studie uitgevoerd naar de situatie in Vught.

*Persoon bekend of niet.* Er lijkt een algemene trend in het aantal personen dat in het jaar voorafgaande aan de melding bekend is: tussen de 31 en de 39%. 60% is dus niet bekend in het jaar voor de melding. Opeenvolgende meldingen vinden relatief vaak plaats binnen een kort tijdsbestek, +/- 45% met als kortste interval binnen één week.

*Melder.* Voorts bleek bij 42% van de incidenten de persoon met verward gedrag zelf de melding te hebben gedaan, in 26% was dit een hulpverlener in 32% was dit iemand anders.

*Ernst.* Tot slot blijkt ook dat in een minderheid van de incidenten er sprake is van (ernstige) overlast, risico, gevaar of agressie voor anderen. Personen met verward gedrag veroorzaken overwegend incidenten die een risico vormen voor de persoon zelf. Merk op dat dit anders is dan de media ons soms doen geloven.

## 3.4 Resumé

- ③ Het aantal E33 meldingen is afgelopen 5 jaren in heel Nederland toegenomen (37% toename), dit geldt ook voor Oost-Brabant, 's-Hertogenbosch en Vught (toename met respectievelijk 82%, 58% en 55%). De interviews van de actoren vanuit de dagelijkse praktijk bevestigen dit.
- ③ Er zijn verschillende verklaringen voor de toename in het aantal E33 registraties en de verschillen die daarbij ontstaan tussen gemeenten. Betrokken professionals die werkzaam zijn in/rondom 's-Hertogenbosch en Vught noemen als generieke verklaring de ambulantisering van de zorg waardoor personen van de instelling naar de wijk gaan en zelfstandig moeten functioneren in de samenleving terwijl ze dat niet (altijd) kunnen, de afbouw van opvanglocaties (specifiek 's-Hertogenbosch), en mogelijke registratie-effecten bij de politie doordat personen met verward gedrag meer onder de aandacht staan en men daardoor geneigd is sneller onder E33 te registreren.

## 4 Personen achter de cijfers

In dit hoofdstuk gaan we in op de personen die schuilen achter de in het vorige hoofdstuk behandelde politieregistraties. Navolgend bespreken de uitkomsten van de documentanalyse en interviews over de personen die verantwoordelijk is voor de E33 registraties, hun onderliggende problematiek en de inzet van zorg. In de resume vatten we kort het antwoorden op de centrale vraag samen.

We gaan in op de vraag:

*Wat is er vanuit onderzoek en de lokale praktijk bekend over de personen achter de E33 meldingen; wat zijn de populatiekenmerken van deze personen met verward gedrag, komen deze personen vaker voor in politieregistraties, van welke type(n) problematiek is sprake en in hoeverre is sprake van inzet en ondersteuning vanuit het zorg- en het veiligheidsdomein?*

### 4.1 Personen in beeld

#### Persoonskenmerken



Op basis van deskresearch waarbij we onderzoeken bestudeerden die ingingen op de E33 politieregistraties in respectievelijk Nederland, Flevoland, Noord-Holland en Vught, is al veel bekend over de persoon achter de E33 registratie. Daaruit blijkt een gevarieerd beeld van de personen achter de registraties. De uitkomsten zijn samengevat in onderstaand schema. Dit geldt voor verschillende regio's en over verschillende jaren.

#### Kenmerken personen met verward gedrag

Geslacht	60% in de E33-registraties is man.	De steekproef in de gemeente <u>Vught</u> toont echter een kleine meerderheid vrouwen (52%) in de geregistreerde personen onder verward gedrag (E33).
Leeftijd	De gemiddelde leeftijd ligt rond de 40 jaar. Het betreft vaak personen jonger dan 50 jaar.	
Nationaliteit/afkomst	Ambigu (minder duidelijk, veel verscheidenheid).	
Aard problematiek	Vaak problemen op meerdere leefgebieden, zeker bij "vaak verwarden".	
Meervoudige problematiek	Relatief vaak dubbel, trippel en meer (4 en meer leefgebieden).	

Samenhang	Er is samenhang tussen zorggebruik, (eerdere) veroordelingen en meervoudige registratie.	In <u>Vught</u> is sprake van samenhang tussen personen achter E33 en psychiatrische problematiek (42%), LVB (21%), verslaving (17%) en ouderdom (8%).
-----------	--	--

Bronnen: (RIVM, 2018, 2019; Poels, 2019; Hendriks, 2020; van Gils, 2021).

## Bekenden en nieuwelingen



Uit deskresearch blijkt dat er onderscheid valt te maken tussen enerzijds de groep “vaak verwarden”, zij veroorzaken relatief veel meldingen en hebben relatief veel problematiek, en anderzijds de groep “soms” verwarden die weinig meldingen veroorzaken.

- 🕒 In onderzoek in Flevoland is gekeken naar de groep die meer dan 5 registraties veroorzaakt. Zij vormen 7% van de personen en 36% van de meldingen. In onderzoek in Noord-Holland is gekeken naar de groep die meer dan 10 registraties veroorzaakt. Zij vormen 2% van de personen en 32% van de meldingen.
- 🕒 Uit landelijk onderzoek uit 2016 blijkt dat 1% van de personen meer dan 20 meldingen per persoon veroorzaakt.

Deze “vaak verwarden” zijn ook relatief vaak in beeld bij zorgpartijen en veiligheidspartijen, aldus onderliggende studies.

Op basis van deskresearch weten we dat een deel van de personen die verantwoordelijk is voor de E33 meldingen reeds bekend is bij de politie.

- 🕒 Waar over het algemeen vaak de aanname wordt gedaan dat de E33 registraties grotendeels bestaan uit ‘vaak verwarden’ en dat er veel meldingen zijn rondom één unieke persoon, zien wij dit niet terug in het onderzoek. Er is wel degelijk sprake van veel unieke personen en ook veel nieuwe unieke personen. Wel zien we deze groep ook terug bij registraties onder andere registratiecodes.
- 🕒 Het aantal unieke personen dat in het jaar *voorafgaande* aan de melding bekend is bij de politie: landelijk 39% (2016), in Utrecht en West-Brabant 31% (2017) en in Flevoland 32% (2017).
- 🕒 Dat betekent dus ook dat een groot deel van de personen achter een E33 nog niet bekend is bij de politie: bijna 60%. Naast de bekende groep is er dus ook een aanzienlijke groep onbekenden. Ieder jaar is er sprake van nieuwe unieke personen en terugkerende personen.
- 🕒 Vermeldingswaardig is verder dat meldingen elkaar, volgens de geraadpleegde onderzoeken, elkaar relatief snel opvolgen. In Flevoland werd 46% van de opvolgende meldingen gedaan binnen één week, landelijk was dat in 2016 44%. Er is dus sprake van een zekere ‘concentratie’.





Dit beeld wordt bevestigd door een analyse van politieregistraties afkomstig uit de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught. Voor de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught zijn de registratiegegevens geanalyseerd van alle maatschappelijke klassen (MK's) uit de afgelopen 5 jaar voor specifiek de personen die tussen 1 januari 2020 en 18 mei 2020 opgenomen zijn in een BVH-registratie E33 in de gemeente 's-Hertogenbosch respectievelijk Vught. Dus: waar zijn mensen die in 2020 zijn geregistreerd bij een incident personen met verward gedrag in de afgelopen vijf jaar nog meer op geregistreerd? Daarmee hebben we een overzicht van het aantal registraties per maatschappelijke klasse door 'personen met verward gedrag'. We hebben met deze aanpak aansluiting gezocht bij de methode die al eerder is toegepast in 's-Hertogenbosch. Het gaat om 289 unieke personen in 's-Hertogenbosch en 67 personen in Vught.

In onderstaand overzicht worden de totaal aantal registraties per maatschappelijke klasse door de 289 personen met een E33-registratie weergegeven. Dit overzicht bevat de 15 meest voorkomende maatschappelijke klassen. Uit de tabel blijkt het volgende:

- 🕒 De 298 personen hebben gezamenlijk in de vijf voorafgaande jaren meer dan 3000 meldingen op deze 15 MK's op hun naam. Dat betekent circa 10 meldingen per persoon en gemiddeld dus 2 per persoon per jaar.
- 🕒 De 298 personen hebben gezamenlijk in de vijf voorafgaande jaren in totaal 989 E33 meldingen veroorzaakt. Dus minder dan 4 meldingen gemiddeld per persoon en gemiddeld dus minder dan 1 per persoon per jaar.
- 🕒 De top 3 van maatschappelijke klassen gebruikt voor de registratie van personen met verward gedrag in 's-Hertogenbosch uit de afgelopen vijf jaar luidt E33 (vervolgmelding), E41 (overlast zwervers) en E16 (ruzie/twist zonder vervolg).

Tabel 4: Meldingen 's-Hertogenbosch afgelopen 5 jaar van personen die onder E33 zijn geregistreerd in de periode 1 januari 2020 en 18 mei 2020.

Maatschappelijke klasse	Incidenten
E33 overlast door verward persoon	898
E41 overlast zwervers	502
E16 ruzie/twist (zonder vervolg)	331
E40 afhandeling overige meldingen	290
E38 overlast ivm alcohol/ drugs	188
J12 verdachte situatie	158
M22 geluidshinder overig	138
H34 aantreffen vermist persoon	133
F530 bedreiging	114
F18 niet voldoen aan bevel/vordering	99
F550 eenvoudige mishandeling	85
E55 assistentie overig	83
E57 assistentie gezondheidszorg	80
D72 overige verkeerszaken	79
E12 burenruzie (zonder vervolg)	79
Totaal 5 jaar	3266

Bron: politie Oost-Brabant

Een vergelijkbare exercitie deden we voor Vught. In onderstaand overzicht is het totaal aantal registraties per maatschappelijke klasse door de 67 personen met een E33-registratie weergegeven. Ook deze tabel bevat de top 15 van meest voorkomende MK's. Uit de tabel blijkt het volgende:

- 🕒 De 67 personen hebben gezamenlijk in de vijf voorafgaande jaren meer dan 1300 meldingen op hun naam. Dat betekent circa 20 meldingen per persoon en gemiddeld dus 4 per persoon per jaar. De personen met verward gedrag in Vught hebben dus gemiddeld meer meldingen per persoon op hun naam dan de personen met verward gedrag in 's-Hertogenbosch
- 🕒 De 67 personen hebben gezamenlijk in de vijf voorafgaande jaren in totaal meer dan 454 E33 meldingen veroorzaakt. Dus meer dan 8 meldingen gemiddeld per persoon en gemiddeld dus meer dan 1 per persoon per jaar.
- 🕒 Uit de tabel blijkt dat de top 3 van geregisterd maatschappelijke klassen bij verwarde personen in Vught uit de afgelopen vijf jaar zijn E33 (vervolgmelding), E40 (afhandeling overige meldingen) en E16 (ruzie/twist zonder vervolg).

Tabel 5: Meldingen Vught afgelopen 5 jaar van personen die onder E33 zijn geregistreerd in de periode 1 januari 2020 en 18 mei 2020.

Maatschappelijke klasse	Incidenten
E33 overlast door verward/overspannen persoon	454
E40 afhandeling overige meldingen	123
E16 ruzie/twist (zonder vervolg)	114
A30 diefstal in/uit woning (niet gekwalificeerd)	105
A20 diefstal in/uit woning	70
M22 geluidshinder overig	69
J12 verdachte situatie	59
F550 eenvoudige mishandeling	48
C40 vernieling overige objecten	46
H34 aantreffen vermist persoon	46
F530 bedreiging	45
E57 assistentie gezondheidszorg	44
E41 overlast zwervers	41
H441 vermissing meerderjarig persoon	37
E12 burenruzie (zonder vervolg)	31
Totaal 5 jaar	1363

Bron: politie Oost-Brabant

De data bevestigt dat een beperkte groep personen verantwoordelijk is voor een flink groter aantal meldingen en dat er een stevige correlatie is met andere dan E33 meldingen. Ook hier zien we dat, gezien de verschillen tussen 's-Hertogenbosch en Vught, het noodzakelijk is om de lokale context mee te nemen bij de duiding van de cijfers.

## Herkenning lokale context



De respondenten herkennen het beeld dat bovenstaand wordt geschetst. Op basis van de interviews is het lastig specifieke uitspraken te doen over de persoonskenmerken van de personen met verward gedrag. Verwezen wordt naar de beschrijving van de verschillende groepen die in 's-Hertogenbosch en Vught worden omschreven (in paragraaf 3.2).

Wel onderschrijven respondenten dat de verschillende typen personen met verward gedrag ook vragen om verschillende aanpakken. Zo vraagt sociale problematiek in wijken om inzet van een wijkagent, een heel andere dan de persoonsgerichte aanpak die wordt ingezet in de binnenstad van 's-Hertogenbosch of de samenwerking rondom het zorgpark in Vught.

## 4.2 Onderliggende problematiek en inzet van zorg

### Onderliggende problematiek en inzet van zorg



Op basis van deskresearch is een doorkijkje te geven in de onderliggende problematiek van de personen achter de registraties. Daaruit blijkt het volgende.

- ⦿ Personen achter de registraties hebben vaak problemen op meerdere leefgebieden. Naast psychische problematiek wordt ook gerefereerd aan problemen met zelfredzaamheid, financiën, huisvesting, justitie, dagbesteding en verslaving.
- ⦿ Deze problematiek is relatief vaak meervoudig (dubbel, trippel en meer (4 en meer leefgebieden)).
- ⦿ In Vught is psychiatrische problematiek zwaarwegend (42%), gevolgd door LVB (21%), verslaving (17%) en ouderdom (8%). (In de beschikbare studie ontbreekt een analyse van meervoudige problematiek en sociaaleconomische problematiek (huisvesting, financiën)).
- ⦿ In Vught is 13% nog niet in hulpverlening, de overige personen achter de registraties zijn bekend bij uiteenlopende zorg- en hulpverleningsinstanties.
- ⦿ Belangrijke nuancering: "*bekend bij zorg*" is divers. Het kan gaan om uiteenlopende redenen van voorschrift medicatie tot afgelopen behandeling. Zorg heeft niet altijd zicht op (actuele situatie) persoon en kan daarom ook niet altijd en direct acteren (vrijwillig, verwijzing).
- ⦿ Er is aanwijzing voor een chronologische samenhang tussen politie-registratie, registratie zorg en/of veroordeling zichtbaar bij: plegen van een strafbaar feit in de 6 maanden vóór de melding (31%); veroordeeld tijdens onderzoeksperiode (35%); tijdens de onderzoeksperiode openen van een Crisis DBC (53%) of opleggen van een IBS of RM (29%); alsnog bekend worden bij instantie binnen half jaar na melding (12%) en IBS afgegeven binnen zeven dagen na melding (7%).

## Herkenning lokale context



In de gesprekken met professionals wordt de hierboven geschetste diversiteit van de personen achter de registraties bevestigd. Vaak zijn er meerdere problemen en vaak is er sprake van verslaving en/of problemen in verschillende leefdomeinen. Er zijn schulden, problemen met wonen, werkverlies, eenzaamheid, verlieservaringen, relationele problematiek en opvoedingsvraagstukken; eigenlijk alles wat een stress-gevende factor kan zijn.

Toch is het, aldus geïnterviewde zorgprofessionals belangrijk een onderscheid te maken tussen personen die overlast gevend gedrag vertonen vanuit psychiatrische grondslag, en tussen personen die dat doen vanuit 'vervelend gedrag'. Dat laatste betekent dat een andere aanpak nodig is. Soms is het eerder nodig dat iemand zijn roes uitslaapt of wordt aangesproken op zijn gedrag, dan dat iemand wordt doorverwezen naar hulp. De politie kan en hoeft echter die inschatting – psychiatrische kwetsbaarheid -niet te maken. Deze brengt in acute gevallen de persoon met verward gedrag naar de SPOR voor een oordeel.

De geïnterviewde zorgprofessionals geven aan dat de personen met verward gedrag waarmee ze te maken krijgen vrijwel altijd een zorg- of veiligheidsgechiedenis hebben. Opvallend is wel het gebrek aan continuïteit in beide domeinen. Ze zijn op veel plekken bekend maar vaak kort en zonder koers voor de toekomst.

Een uitspraak over welke interventies zinvol zijn valt op basis van de interviews niet te doen. Wel wordt genoemd dat er moet worden ingezet op toeleiding naar passende zorg, en dat er vaker preventief gewerkt moet worden. Ook de aanpak van wachtlijsten zou helpen op personen die dat nodig hebben direct te kunnen ondersteunen. Nu is dat met enige regelmaat niet mogelijk omdat er geen plaatsen beschikbaar zijn.

## 4.3 Resumé

- Op basis van eerdere studies is al veel bekend over de persoon achter de E33 registratie. Daaruit blijkt een gevarieerd beeld van de personen achter de registraties. Er is onderscheid te maken tussen enerzijds "vaak verwarden", zij veroorzaken relatief veel meldingen en hebben relatief veel problematiek, en anderzijds "soms" verwarden die weinig meldingen veroorzaken. De "vaak verwarden" zijn relatief vaak in beeld bij zorgpartijen en veiligheidspartijen.
- De registraties hebben betrekking op een mix van nieuwe unieke personen én bekende personen. Het aantal unieke personen dat in het jaar voorafgaande aan de melding bekend is, is bijna 40%. Bijna 60% is dus niet bekend. Een passende aanpak vraagt onderscheid tussen "vaste kern terugkerende personen" en "nieuwe unieke personen".

- ③ De groep achter de E33 registraties is divers en vraagt om specifieke duiding. Er lijken verschillende type problemen achter schuil te gaan die een gerichte aanpak vragen, wellicht een persoonsgerichte aanpak.
- ③ Volgens respondenten dient te worden ingezet op toeleiding naar passende zorg en vaker preventief werken. Ook de wachtlijsten dienen aangepakt te worden om personen die dat nodig hebben direct te kunnen ondersteunen.

# 5 Lessen over aanpak personen met verward gedrag

Dit hoofdstuk gaat over de lessen die volgens geïnterviewden én de onderzoekers op basis van de uitkomsten van het onderzoek vallen te trekken over de omgang van personen met verward gedrag.

We gaan in op de vraag:

*Welke lessen vallen op basis van de uitkomsten van het onderzoek te trekken voor Oost-Brabant en specifiek 's-Hertogenbosch en Vught, over de omgang van personen met verward gedrag?*

## 5.1 Aandachtspunten volgens professionals en ervaringsdeskundigen



In de gesprekken met betrokken professionals en ervaringsdeskundigen is gevraagd hoe de omgang van personen met verward gedrag beter kan worden vormgegeven en welke rol politieregistraties daarbij kunnen helpen. In de gesprekken met professionals komen de volgende aandachtspunten voor de toekomst naar voren.

- 🕒 Ten eerste is het, ook volgens respondenten, belangrijk om zorgvuldig te zijn in het trekken van conclusies op basis van politieregistraties. Deze zijn nimmer bedoeld om een zorgbehoevende doelgroep in kaart te brengen. Veel politiecollega's hebben ook geen idee wat er met de meldingen wordt gedaan.
- 🕒 De nadruk dient niet (alleen) te liggen op het aantal meldingen. Als het aantal meldingen omlaaggaat, is dat niet per definitie goed. Dit kan immers ook betekenen dat de problematiek uit het zicht verdwijnt.
- 🕒 In alle gesprekken blijkt de noodzaak om verder te kijken naar de personen achter de registraties, om daar passende interventies op te kunnen zetten. Met name voor de groep personen die frequent overlast gevend gedrag vertonen is een maatwerk aanpak nodig. Het gaat - kijkend naar 's-Hertogenbosch en Vught - om een niet al te grote groep personen.
- 🕒 De persoonsgerichte aanpak dient vaker te worden ingezet. Op verschillende plekken is hiermee al gestart (de binnenstad van 's-Hertogenbosch bijvoorbeeld). Dit is een goede beweging die volgens respondenten verder dient te worden doorgezet. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van (slimmer) gebruik van registraties, bijvoorbeeld een dynamische wijkscan.

- ⦿ Meer bekendheid over de context van de persoon is nodig om meer begrip en een passend eventueel zorgaanbod te vormen. Een eerste ontmoeting of indruk bepaalt vaak of iemand als verward persoon wordt gezien.

Hoewel onderhavig onderzoek niet ziet op samenwerking, komen meerdere genoemde aandachtspunten neer op het verder verbeteren van samenwerking tussen politie, gemeenten en zorgpartners.

- ⦿ Respondenten zien dat zowel in 's-Hertogenbosch als Vught keten breed wordt geïnvesteerd in een betere aanpak gericht op personen met verward gedrag en meer algemeen de samenwerking tussen zorg-veiligheidspartners. Genoemd worden bijvoorbeeld het actieoverleg in 's-Hertogenbosch en Vught, de persoonsgerichte aanpak van problematiek in de binnenstad in 's-Hertogenbosch en de de-escalatietrainingen in Vught voor en door politie en zorgmedewerkers. De lijnen tussen de verschillende partijen mogen in de praktijk korter zijn en er dient vaker terugkoppeling te worden gegeven over de opvolging van zorg. Dit creëert ook meer wederzijds begrip.
- ⦿ De politie pleit voor een snelle opvolging van de E33 incidenten in de zorg. Maar een ggz-instelling heeft, zo ervaren enkele respondenten van de politie dat, een andere prioriteit dan de politie. Als voorbeeld wordt genoemd dat in acute gevallen de politie binnen een kwartier aanwezig dient te zijn en de ggz binnen een uur.
- ⦿ Zorgpartners pleiten voor een betere triage door de politie. Deze zouden vaker in plaats van personen met verward gedrag door te sturen naar zorgpartners, deze personen begrenzend moeten aanspreken op hun gedrag. De suggestie wordt gedaan om een zorgmedewerker te laten aansluiten op de meldkamer opdat meer sluitende triage kan plaatsvinden.
- ⦿ Een ander knelpunt in de keten is dat de ggz opnameplekken moet hebben, maar dat deze er in de praktijk volgens respondenten niet in alle gevallen is. "De decentralisatie heeft tijd nodig en de ggz krijgt geen bedden gefinancierd."
- ⦿ Tot slot is het met elkaar duiden en analyseren van wat er aan de hand is de basis van een goede samenwerking. Daarbij dienen verschillende knelpunten openlijk te worden gedeeld, inclusief de budgettaire vraagstukken.

Nagedacht kan worden over de taak van de politie bij de signalering en overdracht aan hulpverlening van personen met verward gedrag. Daarover wordt – ook onder de respondenten – verschillend gedacht. Tot hoever is het de taak van de politie om deze groep in beeld te brengen? Zij hebben immers duidelijk aangegeven dat zij geen beoordeling kunnen doen. Toch wordt gewenst dat de politie dient mee te helpen de groep in beeld te brengen

## 5.2 Aandachtspunten volgens onderzoekers



De belangrijkste lessen op basis van het onderzoek voor Oost-Brabant en specifiek 's-Hertogenbosch en Vught, over de omgang van personen met verward gedrag zijn samen te vatten in twee constatering:

- 🕒 E33-registraties geven een signaal af, maar vereisen specifieke duiding en zijn ongeschikt als prestatie-indicator voor beleid;
- 🕒 De grote diversiteit van de personen met verward gedrag en achterliggende problematiek en context, maakt dat een differentiatie in de aanpak nodig is.

Dat betekent niet dat E33 registraties meteen in de prullenbak dienen te verdwijnen. E33 gegevens zijn immer een signaal, ook gebruikt in politiek-bestuurlijke context en door de media, om een probleem aan te duiden. Wel betekent dit dat moet worden gezocht naar de problematiek achter de registraties om deze een oplossing te bieden of in ieder geval beheersbaar te maken. Uit het onderzoek blijkt een gevarieerd beeld van de personen achter de registraties. Een gedifferentieerde aanpak lijkt daarom het meest geëigend. Daarbij dienen de E33 registraties te worden gezien in het licht waartoe ze zijn bedoeld: een registratie in het politieregistratiesysteem BVH om meldingen te registreren, aangiftes te verwerken en incidenten af te handelen.

Nagedacht zou kunnen worden over een gezamenlijke monitoring door politie, gemeenten en zorgpartijen (financiers en aanbieders). Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen trends aangaande "vaak verwarden" en "nieuwe meldingen". Deze monitoring kan onderdeel vormen van een gedifferentieerde aanpak.

Voorts vraagt het verbeteren van samenwerking tussen politie zorg en gemeenten continu om aandacht. Omdat dit niet behoort tot onderhavige opdracht gaan we hier niet verder op in. Wel geven we mee dat daarbij dient te worden gewerkt aan de verschillende onderdelen van goede samenwerking<sup>5</sup>. Ook verdient het de aanbeveling in ieder geval de door respondenten benoemde punten op te pakken.

---

<sup>5</sup> De volgende kwaliteitscriteria gelden voor een succesvolle samenwerking: 1) Het samenwerkingsverband: De juiste kernpartners werken samen om de doelen te bereiken; Er zijn goede samenwerkingsrelaties met de andere partners die betrokken zijn. 2) Samenwerkingsafspraken: Er is overeenstemming over de doelen, de doelgroep en de beoogde resultaten met de samenwerking; Er zijn heldere afspraken gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en overlegstructuur binnen de samenwerking. 3) Samenwerkingscultuur: Samenwerkingspartners hebben een gevoel van urgentie; Samenwerkingspartners investeren duurzaam in de samenwerkingsrelatie; Samenwerkingspartners hebben vertrouwen in elkaar. 4) Regie en continuïteit: De sturing en coördinatie van de samenwerking is belegd en gewaarborgd; De sturing en coördinatie zijn gericht op het faciliteren en versterken van de samenwerking. 5) Informatie-uitwisseling: De informatie-uitwisseling tussen de samenwerkingspartner is praktisch geregeld en niet in strijd met privacywetgeving; Bij het inrichten van de werkprocessen is expliciet aandacht besteed aan het beperken van administratieve last en vergadertijd van professionals.



## 5.3 Resumé

- 🕒 E33-registraties geven een signaal af, maar vereisen specifieke duiding en zijn ongeschikt als prestatie-indicator voor beleid.
- 🕒 De grote diversiteit van de personen met verward gedrag en achterliggende problematiek en context, maakt dat een differentiatie in de aanpak nodig is.
- 🕒 De geïnterviewde professionals hebben aandachtspunten voor de toekomst meegegeven die zien op het gebruik van politieregistraties, de noodzaak om verder te kijken naar de personen achter de registraties, monitoring, triage, en samenwerking.

## 6 Conclusies



Dit onderzoek ziet op kennis over de aard en omvang van de groep personen met verward gedrag. Een goed begrip van wat de E33 melding behelst is daarbij een eerste vereiste.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

1. E33-registraties geven een signaal af, maar vereisen specifieke duiding en zijn ongeschikt als prestatie-indicator voor beleid;
2. De grote diversiteit van de personen met verward gedrag en achterliggende problematiek en context, maakt dat een differentiatie in de aanpak nodig is.

### E33-registraties geven een signaal af, maar vereisen specifieke duiding en zijn ongeschikt als prestatie-indicator voor beleid

Diverse partijen gebruiken de E33 aantallen om de situatie rondom personen met verward gedrag in kaart te brengen. De politie registreert meldingen in hun registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) met de code E33: "overlast door persoon met verward gedrag". BVH is noch een cliëntvolgsysteem noch een managementinformatiesysteem.

Er is géén werkinstructie voor politiebeambten wanneer gedrag van een persoon wordt gelabeld als "overlast door persoon met verward gedrag" (E33). Dit wordt overgelaten aan de professionele inschatting van de meldkamer en de diender - en deze zijn uiteenlopend. E33-registraties bevatten een grote verscheidenheid aan waargenomen gedrag en achterliggende problematiek.

Op basis van E33 kan geen volledig inzicht worden verkregen in de doelgroep personen met verward gedrag.

- Ten eerste betreft het aantal meldingen niet het aantal mensen. Het aantal (unieke) personen met verward gedrag dat betrokken is bij deze incidenten, wordt niet als zodanig geregistreerd.
- Er zijn meerdere indelingsprincipes mogelijk, maar geen van deze indelingen is sluitend. Ook worden personen met verward gedrag onder andere codes weggeschreven zoals E14 (poging zelfdoding), H441 (vermissing meerderjarige), I79 (sociale wijkproblematiek), E41 (overlast zwervers), M22 (geluidshinder) E12 (burenruzie), E38 (overlast alcohol/drugs).
- Personen die naast verward gedrag ook een verdachte zijn van een misdrijf, worden geregistreerd onder andere registratiecodes (denk aan diefstal, geweldpleging, inbraak, rijden onder invloed). De E33 melding is dan secundair.
- En ten slotte wordt lang niet altijd een registratie gemaakt. Bijvoorbeeld omdat de politie niet met de persoon in aanraking kwam, of omdat het gedrag niet meldingswaardig werd bevonden.

Dit alles maakt dat de E33 registraties ongeschikt zijn als prestatie-indicator voor beleid. Mogelijk ook kunnen de registraties – samen met het aan inflatie onderhevige begrip Personen met verward gedrag en de aandacht in de media – leiden tot stigmatisering.

### *Signaalfunctie*

Alhoewel de cijfers niet leiden tot bruikbare data voor specifiek te ontwikkelen beleid, laten deze evenwel de – ook bij de politie en andere partners in de dagelijkse praktijk – een zichtbare trend zien van het grotere (maatschappelijk) probleem dat schuilt achter de E33 registraties. Bovenstaande beperkingen van de E33 registraties in acht nemend zien we evenwel dat de maatschappelijke opgave rondom de brede definitie van personen met verward gedrag nog altijd actueel is en dat de cijfers niet afnemen. Sterker nog; Het aantal E33 meldingen is afgelopen 5 jaren in heel Nederland toegenomen (37% toename), dit geldt ook voor Oost-Brabant, 's-Hertogenbosch en Vught (toename met respectievelijk 82%, 58% en 55%). De interviews van de actoren vanuit de dagelijkse praktijk bevestigen dit.

Er zijn verschillende verklaringen voor de toename in het aantal E33 registraties. Uit de literatuur blijkt o.a.:

- ③ Er zijn geen harde aanwijzingen voor meer mensen met frequent verward gedrag als gevolg van een ziekte of stoornis, wel voor toegenomen sociale en financiële druk op potentieel kwetsbare burgers;
- ③ Er zijn geen harde aanwijzingen voor afgenomen tolerantie bij burgers, wel voor makkelijker melden van overlast bij politie, en hogere verwachtingen van instanties om problemen op te lossen. Ook is de ervaren last van burgers en professionals met personen met verward gedrag ongelijk verdeeld.
- ③ Blijft staan dat er een (grote) groep mensen is die te maken krijgt met verwarring, zelf of in hun omgeving. Mensen die zich onmachtig en buitengesloten voelen en hulp nodig hebben.

Betrokken professionals en ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn in/rondom 's-Hertogenbosch en Vught noemen als verklaring de ambulantisering van de zorg waardoor personen van de instelling naar de wijk gaan en zelfstandig moeten functioneren in de samenleving terwijl ze dat niet (altijd) kunnen, de afbouw van opvanglocaties (specifiek 's-Hertogenbosch), en mogelijke registratie-effecten bij de politie doordat personen met verward gedrag meer op de politiek-bestuurlijke agenda staan en men daardoor geneigd is sneller onder E33 te registreren.

Kortom, de cijfers laten een – in de praktijk herkende - trend zien van de problematiek, maar de cijfers zijn niet bruikbaar genoeg om gericht beleid op te maken om deze problematiek het hoofd te bieden.

## De grote diversiteit van de personen en achterliggende problematiek en context, maakt dat een differentiatie in de aanpak nodig is

Op basis van eerdere studies (met de kanttekeningen over de bruikbaarheid van de E33 registraties zoals beschreven onder punt 1) is al veel bekend over de persoon achter de E33 registratie. Daaruit blijkt een gevarieerd beeld van de personen achter de registraties.

Er is onderscheid te maken tussen enerzijds “vaak verwarden”, zij veroorzaken relatief veel meldingen en hebben relatief veel problematiek, en anderzijds “soms” verwarden die weinig meldingen veroorzaken. De “vaak verwarden” zijn relatief vaak in beeld bij zorgpartijen en veiligheidspartijen.

Waar over het algemeen vaak de aanname wordt gedaan dat de E33 registraties grotendeels bestaan uit ‘vaak verwarden’ en dat er veel meldingen rondom één unieke persoon staan geregistreerd, zien wij dit niet terug in het onderzoek. Er is wel degelijk sprake van veel unieke personen en ook veel nieuwe unieke personen. Wel zien we deze groep terug bij registraties onder andere registratiecodes.

Uit eerdere studies blijkt ook dat de registraties betrekking hebben op een mix van nieuwe unieke personen én bekende personen. Het aantal unieke personen dat in het jaar voorafgaande aan de melding bekend is, is bijna 40%. Bijna 60% is dus niet bekend. Ieder jaar is er sprake van nieuwe unieke personen en terugkerende personen. Een passende aanpak vraagt onderscheid tussen “vaste kern terugkerende personen” en “nieuwe unieke personen”. Ook de grote diversiteit van personen achter de E33 registraties vraagt een aanpak van personen met verward gedrag die gericht en op basis van bruikbare (kwalitatieve en kwantitatieve) data zal moeten plaatsvinden.

Kortom, de diversiteit van de personen met verschillende achterliggende problematiek vraagt om specifieke duiding. Er lijken verschillende type problemen achter schuil te gaan, die een (persoons)gerichte aanpak vragen.

### Tot slot

De uitkomsten van dit onderzoek zijn misschien niet voor iedere lezer nieuw, maar blijken weldegelijk relevant. Een goede duiding van beschikbare registratiegegevens en een (persoons)gerichte aanpak dienen blijvend aan bod te komen bij een integrale aanpak van personen met verward gedrag en de beleidsvorming daaromtrent. Beide elementen kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de aanpak van personen met verward gedrag in Oost-Brabant. Een verdere doorontwikkeling kan daarnaast ook gericht zijn op monitoring en het verder verbeteren van de samenwerking tussen betrokken ketenpartners.

[Click or tap here to enter text.](#)

# Bijlagen

# Bijlage 1: oorspronkelijke onderzoeksvragen

De oorspronkelijke luiden als volgt:

## Aard- 's-Hertogenbosch en Vught

- 1 Wat zijn de populatiekenmerken van de onder E33 (overlast door verward of overspannen persoon) geregistreerde groepen? Idem voor de onder E14 (poging zelfdoding), E41 (overlast zwervers), H44 (vermissing persoon), I78 (huisbezoek wijkagent) en I79 (sociale wijkproblematiek) geregistreerde groepen? O.a. geslacht, leeftijd, woonplaats (als bekend).
- 2 Hoeveel van voorgenoemde meldingen hebben de geregistreerde personen gemiddeld op hun naam?
- 3 Wat kan op basis van professionals in het veld worden gezegd over de populatiekenmerken en problematiek van de groep personen met verward gedrag en de mate waarin sprake is van dubbel en triple problematiek?
- 4 Wat kan op basis van professionals in het veld worden gezegd over de mate waarin deze personen al in beeld zijn bij zorginstellingen en veiligheidsinstanties en welke interventies mogelijk al spelen of zinvol zouden kunnen zijn?
- 5 Wat kan op basis van andere studies worden gezegd over de populatiekenmerken en problematiek van de groep personen met verward gedrag en de mate waarin sprake is van dubbel en triple problematiek?
- 6 Wat kan op basis van andere studies worden gezegd over de mate waarin deze personen al in beeld zijn bij zorginstellingen en veiligheidsinstanties en welke interventies mogelijk al spelen of zinvol zouden kunnen zijn?

## Omvang - 's-Hertogenbosch en Vught

- 7 Hoeveel meldingen zijn geregistreerd afgelopen jaar bij de politie, per maand voor de maatschappelijke klassen E33 (overlast door verward of overspannen persoon), E14 (poging zelfdoding), E41 (overlast zwervers), H44 (vermissing persoon), I78 (huisbezoek wijkagent) en I79 (sociale wijkproblematiek)?
- 8 Hoe heeft zich dit ontwikkeld in de tijd?
- 9 Hoeveel unieke personen betreft dit volgens de registraties?
- 10 Wat kan op basis van professionals in het veld - worden gezegd over de omvang van de groep personen met verward gedrag? (O.a. wat maakt dat deze groep wordt geregistreerd/signaleerd als persoon met verward gedrag).

- 11 Wat kan op basis van andere studies worden gezegd over de omvang van de groep personen met verward gedrag?

#### **Verbreding en toetsing – Oost-Brabant**

- 12 Hoeveel meldingen E33 (overlast door verward of overspannen persoon) zijn geregistreerd afgelopen jaar bij de politie? Idem voor de registraties E14, E41, H44, I78 en I79. Hoe heeft dit zich ontwikkeld in de tijd?
- 13 Wat kan op basis van professionals in het veld worden gezegd over de populatiekenmerken en problematiek van de groep personen met verward gedrag en de mate waarin sprake is van dubbel en triple problematiek?
- 14 Wat kan op basis van professionals in het veld worden gezegd over de mate waarin deze personen al in beeld zijn bij zorg en veiligheid en welke interventies mogelijk al spelen of zinvol zouden kunnen zijn?
- 15 Wat kan op basis van andere studies worden gezegd over de populatiekenmerken en problematiek van de groep personen met verward gedrag en de mate waarin sprake is van dubbel en triple problematiek?

#### **Lessen**

- 16 Welke lessen vallen op basis van de voorlopige uitkomsten van het onderzoek te trekken voor Oost-Brabant en specifiek 's-Hertogenbosch en Vught, over de omgang van personen met verward gedrag?

# Bijlage 2: toelichting onderzoekaankpak

## deskresearch en data-analyse

### Deskresearch

Via deskresearch is actuele kennis op een rij gezet ten aanzien van de populatie inclusief registraties en omvang, onderliggende problematiek, de mate waarin deze personen al in beeld zijn bij zorg en veiligheid en de inzet van interventies.

De volgende onderzoeken - waarin verward gedrag in kaart is gebracht aan de hand van politieregistraties - zijn systematisch gescand<sup>6</sup>. In kapitalen staat op welk gebied het onderzoek zich richt.

- Poels, M. (2019). Verward in Flevoland. De personen achter de politiemeldingen. Onderzoeksbureau CARE2research. FLEVOLAND
- Hendriks, L. (2020). Personen met Verward Gedrag en Frequent Politiecontact: Kenmerken van Politieregistraties, Persoons- en Sociaaleconomische Kenmerken en Gezondheidsproblematieken. Amsterdam: Vrije Universiteit. NOORD HOLLAND
- Gils, van K. (2021). Politie-inzet bij meldingen van personen met verward gedrag binnen gemeente Vught. Onderzoek naar de samenwerking tussen politie en zorgpartners. VUGHT
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2018) Verward gedrag nader bekeken: analyse van E33 en E14 meldingen in de politieregistratie. Bilthoven: RIVM. LANDELIJK
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2019). Verschillende bronnen, één mozaïek - Eindverslag van het project Regionale pilots monitor personen met verward gedrag in Utrecht en West-Brabant. Bilthoven: RIVM. UTRECHT EN WESTBRABANT.

Voor de context van E33 hebben we geput uit een recent rapport van de inspectie voor Justitie en Veiligheid (2020) "Lokale handhaving door de politie" en bijbehorende bijlagen. Bijlagen Periodiek beeld handhaving | Publicatie | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl). Meer achterliggende informatie over personen met verward gedrag is ook afkomstig van Koekkoek (2019)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Daarnaast zijn ook Kuppens, J., van Wijk, A., van Ham, T., Jager, D. (2016). Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam. Een onderzoek naar onderbouwde verklaringen en wenselijke oplossingen. Arnhem: Bureau Beke en Abraham M en O Nauta (2014) Politie en 'verwarde personen'. Amsterdam: DSP/WODC beschouwd.

<sup>7</sup> Koekkoek, B. (2019) Rapportage Verkenning verward gedrag. ZonMw.



# Data-analyse

Om zicht te krijgen op de aantallen hebben we politieregistraties opgevraagd. Op basis van de registraties is een analyse uitgevoerd van de aantallen registraties voor alle gemeenten binnen de eenheid Oost-Brabant. Vervolgens is een specifieke analyse gedaan van registraties die gerelateerd worden aan E33 binnen de gemeenten 's-Hertogenbosch en Vught. We zijn als volgt te werk gegaan:

- 1 Aantallen registraties in de periode januari 2016 t/m januari 2021 op een selectie van maatschappelijke klassen voor alle gemeenten binnen de eenheid Oost-Brabant.

Vanuit de politie zijn gegevens ontvangen uit BlueSpot (een systeem waarmee eenvoudig informatie uit BVH kan worden opgehaald) van de aantallen registraties per gemeente per maand. Op basis van literatuuronderzoek en in overleg met de politie is daarbij een selectie gemaakt van de registraties E33, E14, E41, H44, I78 en I79. Op basis van de deskresearch zijn daar later de meldcodes M22, E12 en E38 aan toegevoegd.

Het gaat om de volgende maatschappelijke klassen:

E14	Poging zelfdoding
H441	Vermissing meerderjarig persoon
H442	Vermissing minderjarig persoon
I78	Huisbezoek wijkagent
I79	Sociale wijkproblematiek
E33	Overlast door verward/overspannen personen
E41	Overlast zwervers
M22	Geluidshinder overig
E12	Burenruzie (zonder vervolg)
E38	Overlast in verband met alcohol/drugs

- 2 Registratie incidenten gemeente 's-Hertogenbosch en Vught (selectie van E33 gerelateerde registraties 5 jaar)

Voor de gemeente 's-Hertogenbosch is een uitdraai aangeleverd met daarin de registraties op alle maatschappelijke klassen uit de afgelopen 5 jaar voor specifiek de personen die tussen 1 januari 2020 en 18 mei 2020 opgenomen zijn in een BVH-registratie E33 in de gemeente 's-Hertogenbosch. Het gaat om 289 unieke personen.

Het bestand bevat twee type data: allereerst het overzicht van individuele personen met een E33-registratie en daaraan gekoppeld alle meldingen die voor deze unieke persoon in 5 jaar tijd zijn

geregistreerd. In het tweede overzicht worden de totaal aantal registraties per maatschappelijke klasse door de 289 personen met een E33-registratie weergegeven. Daarmee hebben we een overzicht van het aantal registraties per maatschappelijke klasse door 'personen met verward gedrag'.

Aan de politie is gevraagd een vergelijkbare uitdraai te leveren voor de gemeente Vught, zodat beide data-analyses samen met het dossieronderzoek van politieregistraties kan worden vergeleken. Dit databestand betreft 67 unieke personen.

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-oeveren 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. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. 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](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

