



NAJAAR 2025

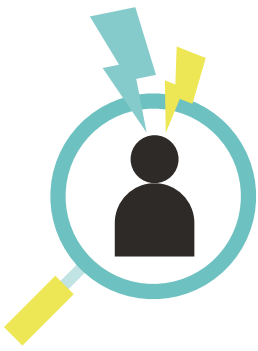
➤ Gemeentelijke scan zorg en veilig bij complexe casuïstiek voor het bestuur



**ZORG- EN
VEILIGHEIDSHUIS**
Rotterdam-Rijnmond



**PROJECT DOMEINOVERSTIJGEND
SAMENWERKEN VOOR POG**



Factsheet: Aanpak Personen met Onbegrepen Gedrag

Samen werken aan veiligheid, herstel en passende ondersteuning.

1. Wat is het probleem?

- Steeds meer meldingen van mensen met verward of onbegrepen gedrag
- Dit zorgt voor zorgen over **veiligheid, welzijn** en **leefbaarheid**
- Problemen stapelen zich vaak op: psychische klachten, verslaving, woonproblemen, sociaal isolement, overlast en onveiligheid(sgevoel)

2. Waarom is samenwerking nodig?

- Veel partijen zijn betrokken
- Hulp sluit vaak niet goed aan
- Goede aanpak vraagt inzet van: **zorg, veiligheid, sociaal domein, werk en wonen**

3. De rol van de gemeente

De gemeente heeft **4 soorten sturingskracht**:

1. **Organisatiekracht** – Hoe de interne organisatie werkt
2. **Beleidskracht** – Het beleid dat de gemeente maakt
3. **Regiekracht** – Hoe de gemeente samenwerking aanstuurt
4. **Samenwerkingskracht** – Rol binnen regionale netwerken

4. Wat is nodig binnen de gemeente?

- ✓ **Zicht op de doelgroep**
 - Aantal meldingen, soort problemen, juiste partners betrokken
- ✓ **Goede voorzieningen**
 - Outreach en nabijheid
 - Maatwerkbudget
 - Time-out plekken / opvang
 - Passende woonplekken
- ✓ **Heldere structuur**
 - Afstemming tussen zorg, maatschappelijke ondersteuning, veiligheid en wonen
 - Procesregisseurs & casusregisseurs
 - Werken volgens AVE-model (op- en afschalen)

5. Cultuur & handelen

- Bestuur is zichtbaar en dichtbij de professional
- Betrek inwoner en omgeving
- Professionals moeten eenvoudig steun kunnen vragen
- Professionals weten hoe een afweging te maken omtrent gegevensdeling

6. Samenwerken met ketenpartners

- Regionale samenwerking in het Zorg- en Veiligheidshuis
- Lokale samenwerking: gemeentelijke afdelingen trekken samen op en met politie, OM, zorg, reclassering
- Werken volgens **één integraal proces** (PGA-methodiek)
- Vindbare meldpunten met integrale beoordeling en opvolging

Inleiding

In de regio Rotterdam-Rijnmond komen steeds meer meldingen¹ en incidenten voor waarbij mensen met **verward of onbegrepen gedrag** betrokken zijn. Soms gaat het om heel ernstige situaties, zoals de Erasmusschutter of de onthoofding in Hellevoetsluis. De meeste incidenten zijn minder heftig, maar bijna elke bestuurder kent voorbeelden die grote zorgen geven. Situaties met onbegrepen gedrag hebben impact op het welzijn van inwoners, voor de leefbaarheid in wijken en voor de veiligheid in de samenleving.

In deze scan geven we gemeenten handvatten voor een goede aanpak en voor de rol van bestuurders bij complexe casuïstiek. Gemeenten en hun bestuurders spelen een belangrijke rol. Zij moeten inwoners ondersteunen, problemen voorkomen en veiligheid bewaken. Dit kunnen zij niet alleen. Voor een goede aanpak is samenwerking nodig tussen alle betrokken partijen: **zorg, veiligheid, sociaal domein, werk en wonen**.

Het gaat om inwoners met een opeenstapeling van persoonlijke problemen met een zorg- en veiligheidscomponent. De oorzaken en gevolgen lopen dwars door elkaar heen en zijn even divers als hardnekkig: psychische klachten, verslavingen, falende maatschappelijke integratie, hoog gevaars-risico of een combinatie hiervan, soms gepaard met een verstandelijke beperking. Door complexiteit van de problematiek en de daaruit volgende veelheid van betrokken partijen ontvangt deze doelgroep onvoldoende passende zorg en/of ondersteuning.

De gemeente heeft een belangrijke rol om de lokale aanpak te organiseren. Zeker bij complexe situaties op het snijvlak van zorg en veiligheid is het nodig dat partijen goed samenwerken. Alleen dan kan er echt iets veranderen in het leven van iemand én in de omgeving.

Vier sturingsmiddelen voor bestuurders

Als gemeentebestuurder heb je vier manieren om invloed uit te oefenen:

- 1. Organisatiekracht:** je kunt sturen op hoe de gemeentelijke organisatie is ingericht. Dit doe je samen met de gemeentesecretaris, wethouder en afdelingshoofden. Een goede structuur helpt de samenwerking in de keten van zorg en veiligheid.
- 2. Beleidskracht:** de gemeente is hoofdverantwoordelijk voor de vorm en uitvoering van een onderwerp. Je kunt het beleid ondersteunend inrichten. Denk hierbij aan de WMO, beleid rond participatie, jeugd en schuldhulpverlening; maar ook aan het woonbeleid en inkomensondersteuning.
- 3. Regiekracht:** je bepaalt hoe organisaties samenwerken en in relatie tot welk (gezamenlijk) doel.
- 4. Samenwerkingskracht:** in regionale samenwerking heeft de gemeente en bestuurder een belangrijke stem in de besluitvorming, maar niet altijd complete zeggenschap².

De stappen voor bestuurders om tot een goede aanpak te komen zijn:

- 1. Intern organiseren**
- 2. Cultuur en handelen**
- 3. Samenwerken met ketenpartners**

¹ Dagelijks komen bij de politie Rotterdam-Rijnmond gemiddeld 45 meldingen binnen over mensen met verward of onbegrepen gedrag. In 2024 registreerde de politie-eenheid 16.552 incidenten met verwarde personen. [Bekijk hier het volledige overzicht van alle overlast meldingen in Nederland gerangschikt per provincie.](#)

² [Bekijk hier de volledige folder over 'Handelingsperspectief - Zorg en Veiligheid' van de VNG](#)

➤ 1. Intern organiseren

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor ondersteuning van hun inwoners en voor de veiligheid in de gemeente. Ze hebben regie in belangrijke wetten zoals de Wmo, Participatiewet, Jeugdwet en Schuldhulpverlening. Ze hebben invloed op het gevoerde woonbeleid, inkomensbeleid en de inkoop van diverse vormen van zorg.

Beleidskracht: doelgroep en interventies

De gemeenten in onze regio hebben vaak apart beleid op zorg/ondersteuning en apart beleid op veiligheid. Bij complexe problemen is samenhangend beleid belangrijk. Persoonsgericht, maatwerk (budget) en integrale afstemming zijn hierin cruciaal. Beleidskracht wordt versterkt door **zicht op de doelgroep**;

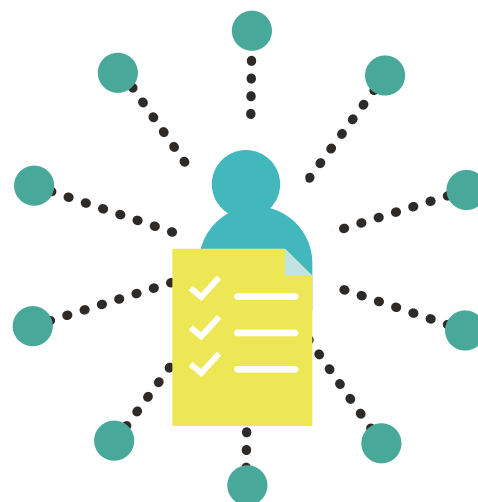
- Hoeveel meldingen er zijn en van welke soort.
- Of de juiste organisaties betrokken zijn.
- Of er gewerkt wordt aan herstel van de inwoner en vermindering van de overlast/delictgedrag.

Ook moet de gemeente voldoende voorzieningen organiseren. Ook als er nog geen zicht is op de doelgroep in de gemeente kan getoetst worden of de basis op orde is. Belangrijke elementen zijn³:

- **Vroegsignalering** en outreachende hulp in wijken.
- **Maatwerkbudgetten** om snel kleine oplossingen te regelen.
- **Maatschappelijke opvang**, zoals Time-Out-plekken⁴.
- **Passende woonplekken**, vooral rustige locaties voor mensen die niet zelfstandig kunnen wonen.

Organisatiekracht: rollen, structuur en verbinding

Een goede aanpak werkt alleen als collega's elkaar goed weten te vinden. Men moet samen kunnen opschalen wanneer dat nodig is. Gemeenten moeten zorg en veiligheid intern goed verbinden.



Goede voorbeelden uit de regio zijn:

- Een bekend meldpunt "Zorg om een Ander".
- Regelmatig contact tussen afdelingen zoals zorg, veiligheid en wonen om beleid af te stemmen op zorg en veiligheid.
- Overleggen tussen wethouder zorg, burgemeester en beleidsmedewerkers.

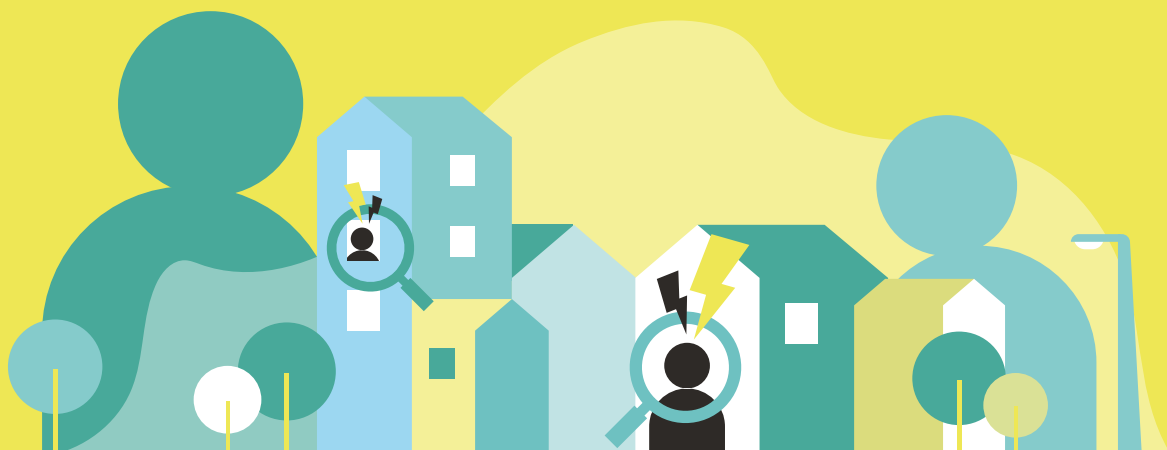
Het AVE-model⁵ (Aanpak Voorkomen Escalatie) helpt gemeenten om te bepalen welke afdelingen nodig zijn bij een casus. Hiervoor zijn ook belangrijke functies nodig zoals **procesregisseurs zorg en veiligheid**⁶ en **casusregisseurs**.

³ Zie onder meer *Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid. Eindrapport Parlementaire verkenning* | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁴ 24/7 beschikbare (regionale) voorzieningen, die hulp en opvang kunnen bieden in die situaties waarin er geen acuut veiligheidsrisico (meer) aanwezig is en de situatie niet erg genoeg is voor de acute GGZ crisisdienst. Zoals bijvoorbeeld intoxicatie van persoon door alcohol of drugs en gebrek aan toezicht in sociale netwerk.

⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2021-01/ave-boekje_herziene_druk_2016.pdf

⁶ Procesregie wordt gevoerd over de multidisciplinaire samenwerking, waarbij verschillende professionals uit zorg, veiligheid, justitie en welzijn, samenwerken om een breed en uitgebreid beeld van de situatie en van de betrokkene te krijgen. De aanpak is afgestemd op de specifieke behoeften, omstandigheden en mogelijkheden van de persoon. Er wordt gekeken naar wat nodig is om de situatie van het individu te verbeteren. Er wordt een integraal plan opgesteld dat verschillende interventies combineert met doelen op zorg, veiligheid en perspectief.



Vragen ten aanzien van de interne organisatie van de gemeente

VRAAG

1

Is er voldoende zicht op de doelgroep van Personen met Onbegrepen Gedrag in aard en omvang?

VRAAG

2

Is er inzicht in aanbod van interventies voor casuïstiek op het snijvlak van Zorg & Veiligheid zoals bestuurlijke maatregelen en inkoop zorg & ondersteuning?

VRAAG

3

Kennen de verschillende afdelingen binnen de gemeente die werken binnen Zorg & Veiligheid elkaar en elkaars rol en taak voldoende?

VRAAG

4

Zijn er binnen de gemeente overbruggende rollen en functies als procesregisseur Zorg en Veiligheid en casusregisseur Zorg en Veiligheid?

VRAAG

5

Heeft u samen met uw medebestuurder op Zorg en Veiligheid een periodiek staf, of portefeuillehouder overleg waarin beleid, knelpunten en successen worden besproken?

2. Cultuur en handelen

Het verbeteren van de aanpak is een doorlopend proces.
Samen leren staat centraal.

Samenwerkingskracht: betrek inwoner en omgeving

Herstel is een van de uitgangspunten in de aanpak van Personen met Onbegrepen Gedrag. Voor een toereikend aanbod hiervoor is het zinvol vanuit de **leefwereld van de persoon** een plan te maken. Het verschil wordt vaak gemaakt als de persoon zelf wordt betrokken. Door de persoon te betrekken is ook de gegevensdeling beter gewaarborgd. Als dit met goede redenen niet lukt zijn er andere opties om vanuit de leefwereld van de persoon te werken; zoals het betrekken van een professional met een soortgelijke ervaring of een ervaringsdeskundige.

Hetzelfde geldt voor de signalerende **omgeving**; de melder moet weten wat er met een melding gebeurt en moet in de gelegenheid gesteld worden aan te geven hoe de huidige situatie is. Dit voorkomt 'meldingsmoeheid', vergroot het vertrouwen in de overheid en hierdoor worden belangrijke signalen over hoe een situatie zich ontwikkelt niet gemist⁷. Al kan dat soms alleen in proceswoorden. Later kan worden gecontroleerd of de overlast is verminderd.

Organisatiekracht: bestuur moet dichtbij zijn⁸

Het bestuur moet zichtbaar en benaderbaar zijn. De burgemeester is verantwoordelijk voor veiligheid, maar werkt hierin samen met de wethouder zorg, jeugd en wonen. Professionals worden in de gelegenheid gesteld om aan het bestuur te vragen wat zij nodig hebben in ondersteuning.

Organisatiekracht: Gegevensdeling

Veel professionals weten niet precies hoe te wegen of gegevensdeling nodig is⁹. Bestuurders kunnen helpen door te zorgen dat¹⁰:

- ✓ De samenwerking een duidelijk doel heeft;
- ✓ De samenwerking past bij hun wettelijke taak;
- ✓ De rechten van betrokkenen geborgd zijn;
- ✓ Samenwerken past bij het dagelijks werk;
- ✓ Hun medewerkers een duidelijk handelingskader hebben.

Uitvoeringsprofessionals worden gefaciliteerd in hun werk door een vertaling van de wet- en regelgeving in de praktijk, bijvoorbeeld door een privacy officer vanuit de organisatie¹¹.

Beleidskracht: Heldere bestuurlijke prioritering en steun bij structurele knelpunten

Door personeelstekorten en beperkte middelen staat het werk onder druk. Daarom is het belangrijk dat bestuur, beleid en uitvoering **dezelfde prioriteiten** hebben. Bestuurders kunnen steun bieden bij lastige casussen en **structurele problemen** inbrengen bij regionale en landelijke gesprekken vanuit het bestuur.

⁷ <https://platform-sociaaldomein.nl/inspiratie/onderzoek-gewelds-of-levensdelicten-door-personen-met-onbegrepen-gedrag>

⁸ [20180718-handelingsperspectief-zorg-en-veiligheid.pdf](#) (zie pagina 21 aanbeveling 8.1)

⁹ In het bijzonder speelt dit bij 'lichtere' gevallen waarin geen sprake is van acute veiligheidsrisico's, en bij de doelgroep zorgmijders. *Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid. Eindrapport Parlementaire verkenning | Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Handreiking bemoeizorg geeft concrete kaders hoe hiermee om te gaan: Handreiking Vroegsignalering risicovol alcoholgebruik jeugd.*

¹⁰ *Gegevensdeling in sociaal, zorg- en veiligheidsdomein.*

¹¹ Relevante wetten zijn de onlangs in werking getreden Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) en de nog niet in werking getreden Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). *VNG-inbreng plenair debat over Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid 28 mei*



Vragen ten aanzien van cultuur en handelen

VRAAG

1

Is er voldoende aandacht voor de leefwereld en perspectief van inwoner en omgeving op uitvoeringsniveau?

VRAAG

2

Vragen professionals steun van het bestuur in concrete casuïstiek en structurele knelpunten die zich voordoen?

VRAAG

3

Is er aandacht voor de ontwikkeling in wet- en regelgeving op het gebied van gegevensdeling om professionals in de uitvoering handvat mee te geven?

3. Ketenpartners

Voor een goede aanpak is een sterk netwerk nodig. Dit netwerk verandert voortdurend, omdat mensen van functie wisselen of beleid verandert. Het is belangrijk om steeds voor ogen te houden dat het doel is: herstel en veiligheid.

Organisatiekracht: regionale samenwerking zorg- en veiligheid

In Rotterdam-Rijnmond werken gemeenten samen in het Zorg- en Veiligheidshuis¹¹. Hier komen organisaties zoals politie, OM, zorginstellingen en gemeenten samen. Ze delen informatie en maken gezamenlijke plannen. Zo ontstaat een brede en effectieve aanpak.

De lokale en regionale samenwerking zijn samen verantwoordelijk voor veiligheid en herstel en voor het functioneren van ons netwerk¹². Zo zijn we beter in staat tot duurzame oplossingen te komen.

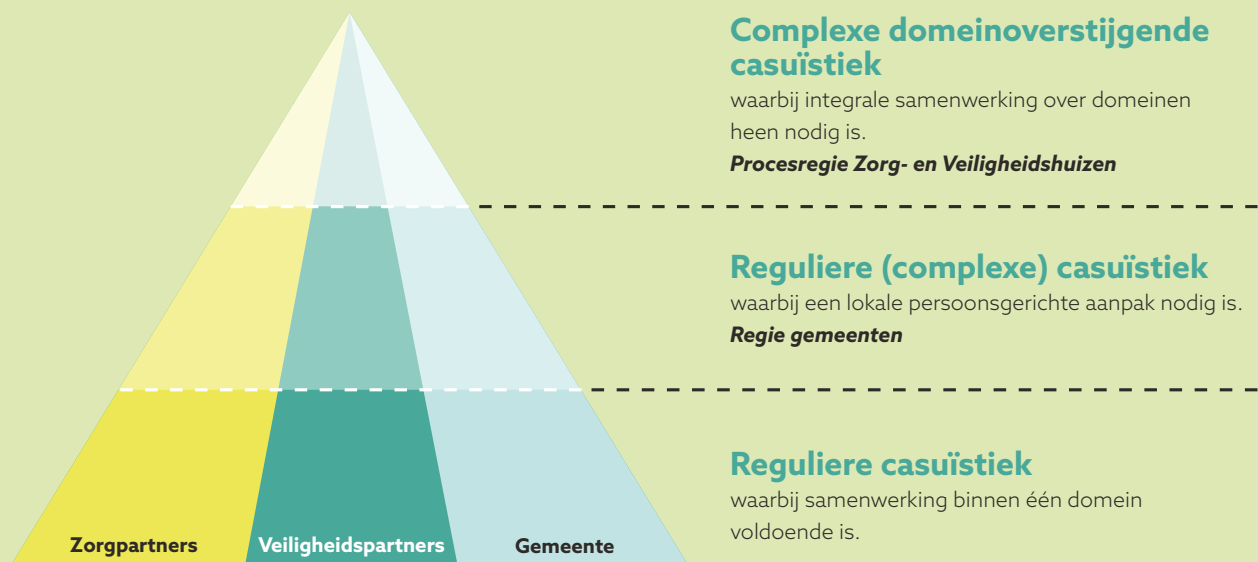
Beleidskracht: werken volgens de PGA-methodiek

Een gezamenlijk werkproces helpt alle organisaties om op dezelfde manier te werken¹³.

In de regio zijn nog verbeteringen nodig, vooral in:

- Het meldproces
- Het methodisch werken

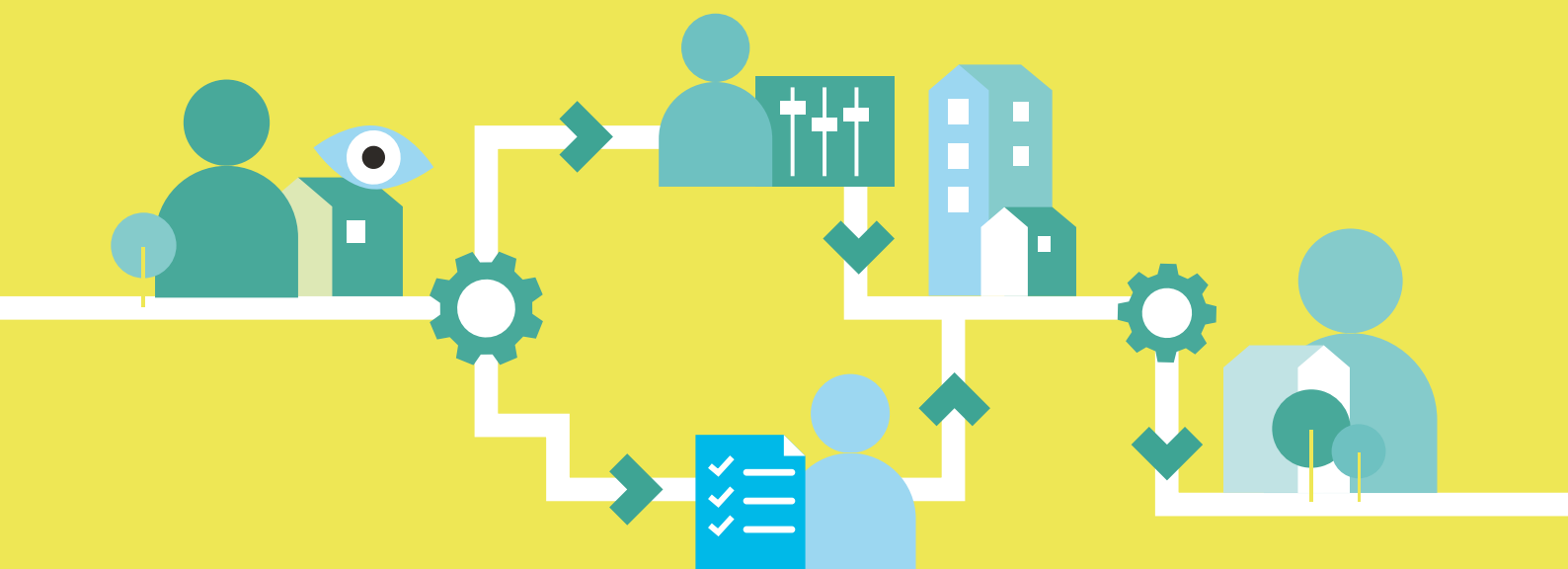
Als gemeenten eenduidiger werken, kunnen meldingen beter worden opgepakt en kan er meer inzicht ontstaan in de totale problematiek.



¹¹ Zie ook [ZVHRR.nl](https://www.zvhrr.nl)

¹² *Startsubsidie versterking domeinoverstijgende samenwerking veilig*

¹³ *Platform Sociaal Domein Gegevensdeling in sociaal, zorg- en veiligheidsdomein (2023)*



Vragen ten aanzien van ketenpartners

VRAAG

1

Faciliteert uw gemeente een netwerk met organisaties vanuit zorg, sociaal en veiligheidsdomein op uitvoerend en managementniveau?

VRAAG

2

Zijn de organisaties vanuit zorg, sociaal en veiligheidsdomein voldoende op de hoogte van elkaars taken en een gezamenlijke missie?

VRAAG

3

Heeft uw gemeente een integraal werkproces voor de persoonsgerichte aanpak dat inzicht geeft in de effectiviteit op de doelstelling op zorg en veiligheid?

VRAAG

4

Wordt een integraal werkproces nageleefd door alle ketenpartners?

> Bijlage 1: Bestuurlijke scan Zorg en Veiligheid

Onderstaande scan is bedoeld om als gemeente een momentopname te maken van de organisatie en inrichting op het gebied van Zorg en Veiligheid voor Personen met Onbegrepen Gedrag. De scan is in te vullen door beleid en uitvoering. De uitkomst kan als sturingselement gebruikt worden voor verdere ontwikkeling op het gebied van Zorg en Veiligheid. Handvatten voor een verdere ontwikkeling kunt u vinden in (de voetnoten van) bovenstaand document.

Gemeente:

Datum:

Ingevuld door:

Interne organisatie van de gemeente

VRAAG 1 Is er zicht op de doelgroep van Personen met Onbegrepen Gedrag in aard en omvang?

1

☐ onvoldoende
 ☐ matig
 ☐ voldoende
 ☐ goed
 ☐ uitstekend

VRAAG 2 Is er inzicht in aanbod van interventies voor casuïstiek op het snijvlak van Zorg & Veiligheid zoals bestuurlijke maatregelen en inkoop zorg & ondersteuning?

2

☐ onvoldoende
 ☐ matig
 ☐ voldoende
 ☐ goed
 ☐ uitstekend

VRAAG 3 Kennen de verschillende afdelingen binnen de gemeente die werken binnen Zorg & Veiligheid elkaar en elkaars rol en taak?

3

☐ onvoldoende
 ☐ matig
 ☐ voldoende
 ☐ goed
 ☐ uitstekend

VRAAG 4 Zijn er binnen de gemeente overbruggende rollen en functies als procesregisseur Zorg en Veiligheid en casusregisseur Zorg en Veiligheid?

4

☐ Ja
 ☐ Nee

VRAAG 5 Heeft u samen met uw medebestuurder op Zorg en Veiligheid een periodiek staf, of portefeuillehouder overleg waarin beleid, knelpunten en successen worden besproken?

5

☐ Ja
 ☐ Nee

Cultuur en handelen

VRAAG **1** Is er aandacht voor de leefwereld en perspectief van inwoner en omgeving op uitvoeringsniveau?

- ☐ onvoldoende ☐ matig ☐ voldoende ☐ goed ☐ uitstekend

VRAAG **2** Vragen professionals steun van het bestuur in concrete casuïstiek en structurele knelpunten die zich voordoen?

- ☐ Ja ☐ Nee

VRAAG **3** Is er blijvende aandacht voor de ontwikkeling in wet- en regelgeving op het gebied van gegevensdeling om professionals in de uitvoering handvat mee te geven?

- ☐ onvoldoende ☐ matig ☐ voldoende ☐ goed ☐ uitstekend

Ketenpartners

VRAAG **1** Faciliteert uw gemeente een netwerk met organisaties vanuit zorg, sociaal en veiligheidsdomein op uitvoerend en managementniveau?

- ☐ Ja ☐ Nee

VRAAG **2** Zijn de organisaties vanuit zorg, sociaal en veiligheidsdomein op de hoogte van elkaars taken en een gezamenlijke missie?

- ☐ onvoldoende ☐ matig ☐ voldoende ☐ goed ☐ uitstekend

VRAAG **3** Heeft uw gemeente een integraal werkproces voor de persoonsgerichte aanpak dat inzicht geeft in de effectiviteit op de doelstelling op zorg en veiligheid?

- ☐ Ja ☐ Nee

VRAAG **4** Wordt een integraal werkproces nageleefd door alle ketenpartners?

- ☐ onvoldoende ☐ matig ☐ voldoende ☐ goed ☐ uitstekend

Conclusie

Interne organisatie van de gemeente

- ☐ Op orde ☐ Aandachtspunt

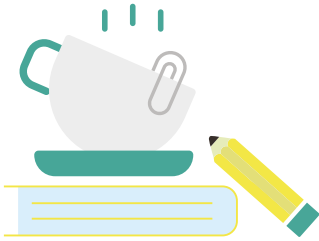
Cultuur en handelen

- ☐ Op orde ☐ Aandachtspunt

Ketenpartners

- ☐ Op orde ☐ Aandachtspunt

Toelichting/handelingsperspectief:



A series of horizontal yellow lines for writing, alternating with light gray background bands.



Lined writing area with horizontal yellow lines on a light gray background.



**ZORG- EN
VEILIGHEIDSHUIS**
Rotterdam-Rijnmond



**PROJECT DOMEINOVERSTIJGEND
SAMENWERKEN VOOR POG**