Samen sterk

Wijkagenten, wijkGGD'ers en hun aanpak van 'verwarde personen' in Amsterdam

Ronald van Steden en Lis Weimar
Vrije Universiteit Amsterdam

Juni, 2016



vrije Universiteit amsterdam

1. Inleiding

Aanleiding

Problemen met personen die verward gedrag vertonen en overlast geven, bevinden zich op het grensvlak van veiligheid en zorg. Wat er op straat en achter de voordeur gebeurt, gaat daarom niet alleen wijkagenten aan. In Amsterdam houden ook sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen (SPV'ers) die werkzaam zijn bij de afdeling Vangnet van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)[1] zich intensief met dit vraagstuk bezig. Wijkagenten en SPV'ers hebben beiden een verantwoordelijkheid in het vroegtijdig oppikken van signalen dat het niet goed met iemand gaat. Voorts spelen zij een rol in het betrekken van relevante partners zoals buurtbewoners, woningbouwcorporaties, de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en maatschappelijke opvang rondom een casus. Bovendien moeten wijkagenten en SPV'ers een vinger aan de pols houden als mensen na een opname weer in beeld komen, om terugval te voorkomen. De politie heeft een belangrijke rol in het handhaven van de openbare orde. SPV'ers hebben de vanuit de gemeente belegde taak om kwetsbaren op te vangen die met psychiatrische stoornissen en gezondheidsproblemen kampen, niet in de reguliere zorg zitten en tussen wal en schip (dreigen te) vallen. Een eerste pijler van de afdeling Vangnet is een 24 uurs crisisdienst[2] die in actie komt om acute nood te ledigen. Ten tweede trekken SPV'ers vanuit Vangnet al jaren op met wijkagenten om zorg te bieden en overlast te bestrijden in de Amsterdamse buurten en wijken. Tot slot houdt Vangnet hygiënisch toezicht op woningen. Bij ernstige vervuiling kan de GGD ingrijpen en schoonmaken.

Dit onderzoek richt zich op de tweede pijler van langdurige samenwerking tussen wijkagenten en SPV'er in hun gedeelde aanpak van verwarde en overlastgevende personen.[3] De concrete aanleiding is dat de Nederlandse politie de laatste jaren een flinke stijging van het aantal meldingen met betrekking tot zogeheten 'E33's' (de code voor verwarde en overspannen personen in de interne politieregistratie) constateerde. Cijfers laten een toename zien van 40.012 meldingen in 2012 tot 65.831 meldingen in 2015.[4] Naar verluid zou 10 tot 20 procent van de huidige politiecapaciteit opgaan aan bejaarden die regelmatig hulp vragen, aan jongeren die tientallen keren uit zorginstellingen weglopen, en aan multiprobleemgezinnen die voor overlast blijven zorgen.[5] Opvallend genoeg is de registratie van E33-incidenten het laatste jaar in Amsterdam gedaald ten opzichte van een verdere stijging van 10 procent landelijk (Tabel 1). Het is niet zonder meer duidelijk hoe deze dalende trend precies kan worden verklaard.

Ondanks het goede nieuws van dalende cijfers in Amsterdam, blijven problemen met personen die verward gedrag vertonen hardnekkig en complex. Er is nadrukkelijk sprake van een zeer diverse groep waaronder psychiatrische patiënten, verslaafden, zorgmijders en dak- en thuislozen, maar ook dementerende bejaarden, ontregelde diabeten en 'paddo-trippende' toeristen. Verward gedrag kent dus vele oorzaken. Daarbij gaat het veelal om multiprobleemsituaties, sociaal isolement, schulden,

---

1 www.ggd.amsterdam.nl/zorg-overlast/

2 Niet te verwarren met de crisisketen Volwassenen die altijd leidt tot een beoordeling binnen de GGZ.

3 Zie voor een recent rapport over contacten van de Amsterdamse politie en hulpverleningsinstanties met verwarde personen in crisissituaties: Kuppens, J. e.a. (2015). *Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap.

4 Cijfers zijn afkomstig uit een Position Paper van GGZ Nederland, RIBW Alliantie en GGD/GHOR Nederland.

5 Abraham, M. & Nauta, O. (2014). *Politie en 'verwarde personen': een onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. Amsterdam: DSP-groep.

onverzekerdheid en (aanhoudende) overlast – agressie, bedreiging, schreeuwen, tieren, op de muren bonken, vervuiling, enzovoort – voor de direct omwonenden. Kortom, een sluitende definitie van 'verwardheid' geven, blijkt niet eenvoudig of zelfs onmogelijk en dat is onderdeel van het probleem: mensen vallen tussen categorieën en daardoor tussen hulpverleningsinstanties in. De aantallen verwarden waarom het gaat variëren per wijk en zijn niet altijd even hoog. Tegelijk kan een relatief kleine, maar hinderlijke, groep een enorme impact op hun omgeving hebben, wat leidt tot negatieve beeldvorming, stigmatisering en angst onder buurtbewoners.

Aan de organisatiekant hebben zowel de politie als de GGD te maken met een ingewikkeld samenspel van partners en netwerken dat ook nog eens grote organisatorische veranderingen doormaakt of heeft doorgemaakt. Denk aan decentralisaties in de jeugdzorg, veranderingen in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (2015) en veranderingen in de Participatiewet (2015), waardoor het risico stijgt dat mensen langer met hun zorgvraag blijven rondlopen, nog zieker worden en uiteindelijk niet meer zelfstandig kunnen leven of zelfs buiten de samenleving vallen. Tevens zit de politie nog altijd in een transitiefase (tegengesteld aan de zorg gaat het hier om een centralisatie) en blijkt het korps niet makkelijk aan te sluiten bij de herziene zorginfrastructuur van onder andere Samen Doen en Veilig Thuis in Amsterdam.[6] Onduidelijkheid over wie precies verantwoordelijk is voor wat is het gevolg.

Tabel 1: aantal E33-incidenten[7]

	2011	2012	2013	2014	2015
Eenheid Noord-Nederland	4.615	6.025	6.796	8.107	9.485
Eenheid Oost-Nederland	6.901	7.440	8.853	9.824	11.340
Eenheid Midden-Nederland	3.236	3.857	4.753	5.586	5.922
Eenheid Noord-Holland	2.974	3.487	4.100	5.137	6.163
Eenheid Amsterdam	5.659	5.823	6.312	6.719	6.235
Eenheid Den Haag	3.723	4.268	5.197	5.717	6.863
Eenheid Rotterdam	4.085	4.078	4.850	6.230	6.450
Eenheid Zeeland-West-Brabant	3.354	3.659	4.523	4.742	5.390
Eenheid Oost-Brabant	2.719	2.938	3.240	3.861	4.236
Eenheid Limburg	2.746	2.702	3.197	3.449	3.747
Nationale Politie	**40.012**	**44.277**	**51.821**	**59.372**	**65.831**

Daarbij merken we op dat incidenten met verwarde en overlastgevende personen verder kunnen toenemen doordat patiënten steeds vaker en langer 'ambulant' (in hun eigen woonomgeving) worden behandeld.[8] Deze beweging richting 'extramuralisering' zoals vastgelegd in de wetswijziging Wet Verplichte Zorg (2016) draagt dus het risico in zich dat de druk op de leefbaarheid en veiligheid van wijken groter wordt. Ook is door bezuinigingen het sociaal beleid bij veel woningbouwcorporaties afgestoten. Huismeesters die voorheen een signalerende functie hadden, zijn niet altijd meer present en in een anonieme stad als Amsterdam letten bewoners niet vanzelfsprekend op elkaar. Een

6 De aansluiting tussen politie en zorg is een punt dat in veel Nederlandse gemeenten tot nadenken stemt. Zie bijvoorbeeld: Bervoets. E. (2015). 'De straat op: frontlijnwerkers bij jeugdoverlast. Het vermeende gat tussen politie en jongerenwerk bij overlastbestrijding'. *Cahiers Politiestudies*, 34 (1), 69-81.

7 Deze tabel is samengesteld op basis van politieregistraties in Nederland.

8 Peeters, P.H. (2015). *Verwarde personen zijn het probleem niet: over de echte vragen in de ambulante GGZ.* Eindhoven: Uitgeverij Pepijn.

complicerende factor is dat er momenteel veel sociale huurwoningen in de verkoop gaan. Het zicht op huiseigenaren met psychische problemen of schulden wordt daardoor nog lastiger.[9] Met de verkoop van huizen kan dus ook de veiligheid en leefbaarheid van buurten in de etalage worden gezet. Kortom, er is alle reden toe om de samenwerking tussen politie en GGD nog eens tegen het licht te houden.

Project *Verbeterde Samenwerking wijkGGD en wijkpolitie*

In 2015 hebben de politie-eenheid Amsterdam en de GGD Amsterdam het project *Verbeterde Samenwerking wijkGGD en wijkpolitie* opgezet. Voor deze gelegenheid is de functie van SPV in de wijk omgedoopt tot wijkGGD. Zoals eerder opgemerkt trekken wijkagenten en wijkGGD'ers al veel langer samen op. Dit doen zij onder het regime van het Meldpunt Zorg en Woonoverlast[10] (MZWO) dat met de procesregie op een casus is belast. Het project introduceert daarom geen nieuwe werkwijze, maar wil de bestaande samenwerking verder optimaliseren. De doelstelling van het project is tweeërlei.

Ten eerste gaat het om eerder 'aan de voorkant' van problemen te komen, zodat kwetsbaren minder snel afglijden, minder overlast thuis en op straat veroorzaken, er minder druk staat op de instroom van minder acute cases binnen politie- en zorgketens, en het aantal 'draaideurcrises' (continue in- en uitstroom van dezelfde mensen) afneemt. Naast preventie van escalatie past het voorkomen van recidive ook bij deze doelstelling. Samen met netwerkpartners, waaronder de GGZ, allerlei organisaties die zich bezighouden met maatschappelijke opvang, woningbouwcorporaties en buurtbewoners, hebben wijkagenten en wijkGGD'ers hierin een belangrijke taak.

Ten tweede willen politie en GGD hun samenwerking verbeteren en intensiveren. Het werk dat wijkagenten en wijkGGD'ers leveren, is erg van persoonlijke voorkeuren en werkstijlen afhankelijk. Standaarden en protocollen zijn wel van belang, maar praktijksituaties vergen vaak improvisatie. Hierdoor kunnen de aandacht voor psychosociale problemen en de manier waarop wijkagenten en wijkGGD'ers met 'verwarde personen' omgaan per wijk en per basisteam verschillen. Anders gezegd: ten behoeve van de continuïteit van dienstverlening en van de standaardisering van werkwijzen is enig onderhoud vereist. Hierbij speelt mee dat wijkagenten en wijkGGD'ers de nodige informatie informeel uitwisselen, waardoor het mogelijk is dat meldingen worden gemist of niet altijd adequaat worden teruggekoppeld. De informele en persoonlijke werkwijze van zowel wijkagenten als wijkGGD'ers staat soms op gespannen voet met de formele constructie die het MZWO hanteert.

Definitie verward en overlastgevend persoon

De ambiguïteit van het begrip 'verward persoon' is al kort aangestipt. Om toch tot begripsverheldering te komen, gebruiken de Nationale Politie en GGZ Nederland de volgende omschrijving: 'met een verward persoon wordt een persoon bedoeld waarbij een redelijk vermoeden bestaat van een ernstige stoornis van het oordeelsvermogen die voortkomt uit een geestesstoornis'.[11] Breed geïnterpreteerd kan deze geestesstoornis psychische klachten inhouden, maar ook zwakbegaafdheid, dementie of gedragsstoornissen die voorkomen uit iemands persoonlijkheid. Eerder onderzoek wijst op zes categorieën van verwarring: psychiatrische patiënten, mensen met sociaal-maatschappelijke problemen, dak- en

---

9 De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) bracht eerder met onder meer het Verwey-Jonker Instituut een *toolkit* uit om risico's te inventariseren en overlast te bestrijden: *Sociaal beheer in gemengde (koop-huur) complexen* (2011).

10 www.ggd.amsterdam.nl/zorg-overlast/meldpunten-zorg/

11 Convenant Politie-GGZ 2012 (www.ggznederland.nl).

thuislozen, overlastveroorzakers, mensen in zorginstellingen en zorgmijders.[12] Daarnaast kunnen we denken aan mensen bij wie een somatische aandoening (bijvoorbeeld diabetes) ten grondslag ligt aan verward gedrag. Meestal gaat het om personen die zich in meerdere categorieën tegelijk bevinden. Het is dus onmogelijk om het over een bepaald type verward persoon te hebben. Wellicht kan daarom beter de definitie van het landelijk Aanjaagteam Verwarde Personen als uitgangspunt worden genomen. Deze definitie benadrukt dat het hoofdzakelijk gaat om 'mensen die grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen'.[13] Het project van de GGD en de politie Amsterdam waar ons onderzoek over gaat, richt zich op de aanpak van voornoemde kwetsbare mensen die tenminste aan bovenstaande classificaties voldoen en daarbij (veiligheids-) problemen veroorzaken in de vorm van bijvoorbeeld schreeuwen, vervuiling of het aantrekken van andere verwarde en/of overlastgevende personen. De openbare orde staat door hun verwardheid op het spel.

Focus op eerstelijnswerkers

De focus van het project *Verbeterde Samenwerking wijkGGD en wijkpolitie* ligt op eerstelijnswerkers die gezamenlijk problemen met verwarde en overlastende personen snel proberen te signaleren en zo doelgericht mogelijk proberen op te lossen, voordat er escalaties ontstaan. De eerstelijnwerkers die binnen dit project centraal staan, zijn wijkagenten en wijkGGD'ers. Kenmerken van zulke professionals zijn dat ze veelvuldig in contact staan met burgers, over veel beleidsvrijheid beschikken, gebiedsgebonden werken en publieke belangen (in dit geval: zorg en veiligheid) nastreven.[14] Vakmanschap, improvisatievermogen en creativiteit zijn onontbeerlijke eigenschappen van succesvolle eerstelijnswerkers. Misschien kunnen we daarom beter over *best persons* dan over *best practices* spreken.[15] De veronderstelling onder *best practices*-benaderingen dat dezelfde aanpak in verschillende omstandigheden werkt, klopt meestal niet. Eerder zijn het individuele professionals zoals wijkagenten en wijkGGD'ers die het verschil kunnen maken door hun bevlogenheid, daadkracht en pragmatische instelling.

Eerste fase van het project

Op 25 augustus 2015 is de eerste fase van het project *Verbeterde Samenwerking wijkGGD en wijkpolitie* afgerond. Gedurende de looptijd van deze fase zijn er vier rondetafelgesprekken geweest met 20 tot 30 deelnemers; naar schatting ging het om 1/3 GGD en 2/3 politie. Deze verhouding heeft er mee te maken dat er veel meer wijkagenten dan wijkGGD'ers zijn. Het doel van de eerste projectfase was om meer duidelijkheid te krijgen over hoe wijkagenten en wijkGGD'ers in de praktijk samenwerken, wat optimale samenwerking is, welke andere samenwerkende partners er zijn, wat de relatie met het MZWO is en welke verbeterstappen er in de samenwerking tussen politie en GGD kunnen worden gezet. Het project

---

12 Adang, O. e.a. (2006). *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Apeldoorn: Commissie Politie & Wetenschap.

13 Aanjaagteam Verwarde Personen (2016). *Samen doorpakken: op weg naar een persoonsgerichte aanpak voor en met mensen met verward gedrag*. Rijksoverheid/Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG). Zie ook: www.aanjaagteam.nl.

14 Moors, H. & Bervoets, E. (red.) (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse.* Den Haag: Boom Lemma.

15 Brink, G. van den e.a. (2012). Best persons *en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijken*. Den Haag: Boom Lemma.

besloeg drie politiedistricten/stadsdelen in Amsterdam: Zuid, Oost en Westerpark. Uit de verslagen die van de rondetafelgesprekken zijn gemaakt, kwamen zes concrete verbetervoorstellen naar voren:

1. Het beter monitoren van chronische (draaideur)patiënten die telkens weer bij de politie en de GGD opduiken. Naast signalerend en preventief optreden – problemen vóór zijn – moet meer in het nazorgtraject worden geïnvesteerd;
2. Het eenduidiger screenen van 'verwarde personen' op psychiatrische en sociale factoren door de GGD, zodat er op een meer gestandaardiseerde manier naar casuïstiek kan worden gekeken;
3. Het maken van betere werkafspraken en het creëren van vaste contacten tussen wijkagenten en wijkGGD'ers, met name ook als het gaat om inzetbaarheid en bereikbaarheid in de avonduren. De continuïteit van dienstverlening moet voor (informele) onderlinge relaties gaan;
4. Het beter structureren van onderlinge werkafspraken tussen wijkagenten, wijkGGD'ers en sociale wijkteams. Hierbij moet het belang van flexibiliteit en maatwerk niet uit het oog worden verloren;
5. Het gaan experimenteren met een gezamenlijk – politie/GGD – spreekuur op bureau Balistraat waar betrokkenen bij overlastproblematiek zich kunnen melden;
6. Het politiesysteem Amazone voor de GGD toegankelijk maken, zodat wijkGGD'ers beter zicht kunnen houden op meldingen en het verloop van incidenten rondom een verward persoon.

In samenspraak met de politie en de GGD hebben we besloten ons onderzoek te richten op het maken van betere werkafspraken en vaste contacten ten behoeve van de informatie-uitwisseling tussen wijkagenten en wijkGGD'ers. Hierbij hebben we ook oog voor de samenwerking die zij hebben met andere partijen zoals de GGZ.

Vervolgonderzoek als twee fase

In deze tweede fase verrichten we verdiepend onderzoek naar het verloop van samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers. Tevens wil ons onderzoek bewustwording kweken bij wijkagenten en wijkGGD'ers over mogelijkheden die zij zien om hun samenwerking te verbeteren. We kijken primair naar de relatie tussen wijkagenten en wijkGGD'ers in hun aanpak van 'verwarde personen' in niet-crisis situaties. De volgende vraagstelling is leidend:

> *Hoe kan de samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers verder worden gestructureerd en verbeterd ten aanzien van de onderlinge inzetbaarheid, bereikbaarheid en informatie-uitwisseling met als doelen het vroegtijdig tegengaan van crisissituaties en het leveren van benodigde zorg aan gestoorde, overspannen en overlastgevende personen?*

Bijbehorende deelvragen zijn:

1. Wat is volgens wijkagenten en wijkGGD'ers de aard (categorieën) en omvang (aantallen) van 'verwarde personen' in hun eigen wijk?
2. Hoe verloopt qua inzetbaarheid, bereikbaarheid en informatie-uitwisseling de samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers – en de bredere samenwerkingsverbanden waarbinnen zij zich bevinden?

3. Welke stappen moeten volgens wijkagenten en wijkGGD'ers worden gezet om deze samenwerkingsverbanden te verstevigen?

Onze onderzoeksinspanningen bestaan uit drie onderdelen:

1. We hebben in totaal 17 wijkagenten en drie wijkGGD'ers geïnterviewd die bij het project *Verbeterde Samenwerking wijkGGD en wijkpolitie* zijn betrokken. Deze interviews vonden tussen eind december 2015 en eind februari 2016 plaats.
2. We hebben op 18 januari 2016 aan de Balistraat en op 11 februari 2016 aan de President Kennedylaan een wijkagentenoverleg bijgewoond waar het verloop van samenwerking met de wijkGGD werd besproken.
3. We hebben in maart en april 2016 twee observatiedagen in de pilotgebieden Oost en West uitgevoerd om een indruk te krijgen van de dagelijkse samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers bij hun aanpak van overlast gevende 'verwarde personen' in niet-crisissituaties. Daarbij hebben we meegelopen met huisbezoeken en hebben we vergaderingen bijgewoond.

We hebben alle interviewverslagen met Atlas.ti (een computerprogramma) gecodeerd en geanalyseerd. Daar kwamen onderstaande vier clusters en 25 thema's als het ware uit naar boven drijven:

Cluster 'aard en omvang'

1. 'Verward persoon' kan van alles betekenen
2. Grote groep kwetsbare mensen niet zelfredzaam
3. Vroegsignalering van 'verwarde personen' lastig
4. Zorgmijders groot probleem
5. 'Verwarde personen' vergen lange termijnoplossingen

Cluster 'werkwijze en informatiepositie'

6. Grote persoonlijke betrokkenheid wijkagenten en wijkGGD'ers
7. Veel vrijheid en autonomie voor wijkagenten en wijkGGD'ers
8. Wijkagenten en wijkGGD'ers moeten vertrouwen kweken in de buurt
9. Belang van informele contacten met bewoners
10. Wijkagenten en wijkGGD'ers moeten zichtbaar zijn in buurt
11. Wijkagenten ervaren toenemende afstand tot buurt
12. Bereikbaarheid wijkagenten en bereikbaarheid wijkGGD'ers
13. Gebruik sociale media door wijkagenten
14. Wijkagenten en wijkGGD'ers (soms) overbelast
15. Overzicht van wijkagenten en wijkGGD'ers met betrekking tot problemen in de buurt

Cluster 'samenwerking wijkagenten en wijkGGD'ers'

16. Onderling contact tussen wijkagenten en wijkGGD'ers
17. Mutaties van zorgmeldingen
18. Meldpunt Zorg en Woonoverlast (MZWO)
19. Klein en Groot Overleg

20. Huisbezoeken
21. Terugkoppeling van resultaten aan professionele partners en bewoners belangrijk

Cluster 'samenwerking in brede organisatienetwerken'

22. Belang externe professionele partners, zoals de GGZ en woningbouwcorporaties
23. Zorgveld voor wijkagenten onvoldoende helder gestructureerd
24. Samenwerking met een of meerdere professionele partners verloopt regelmatig moeizaam
25. Onduidelijkheid wetten, regels en convenanten (o.a. privacy) obstakel voor samenwerking

Deze thema's worden in de volgende pagina's van inhoud voorzien en nader toegelicht.

2. Resultaten

Inleiding

Dit deel bevat een verslag van onze bevindingen langs de lijnen van de vier bovengenoemde clusters. Het eerste cluster – aard en omvang – gaat over de grote diversiteit van 'verward gedrag' en de (on)zichtbaarheid van (structurele) problemen voor wijkagenten en wijkGGD'ers in hun buurt. Het tweede deel behandelt de informatiepositie van wijkagenten en wijkGGD'ers en is gericht op hun aanwezigheid in de buurt, het krijgen van allerlei signalen over 'verward gedrag', de interpretatie en mutering hiervan, en de bundeling van informatiebronnen ten behoeve van doelgericht handelen. Deel drie gaat door op de persoonlijke ervaringen van wijkagenten en wijkGGD'ers met betrekking tot samenwerking in het gehele proces van taakstellingen, overlegstructuren, huisbezoeken, zorgtoeleiding, (directe) hulpverlening, en nazorg. Tot slot belichten de samenwerking tussen wijkagenten, wijkGGD'ers en externe partners. Telkens sluiten we een cluster af met de meest opvallende bevindingen.

Aard en omvang

Een veelkleurig probleem…

Zowel wijkagenten als wijkGGD'ers hebben regelmatig te maken met personen die verward gedrag vertonen (ook wel kortweg aangeduid als 'verwarde personen') en daarmee overlast veroorzaken voor hun directe omgeving. Uit de inleiding van dit rapport kwam al naar voren dat het niet zo eenvoudig is om tot een goede omschrijving en categorisering van 'verwarde personen' te komen. Dat blijkt ook uit de interviews met respondenten. Wijkagenten geven welhaast unaniem aan dat het precieze probleem 'lastig [is] om vast te stellen' (wijkagent #2), omdat de doelgroep 'heel divers is van dementie tot vereenzaming' (wijkagent #10), er een 'scala aan verschijnselen' bestaat (wijkagent #15), er 'diverse interpretaties' van het begrip 'verward persoon' mogelijk zijn (wijkagent #1) en dat het een 'gemengde groep' is (wijkagent #5).

> 'Verwarde, problematische personen… die groep kan heel breed zijn: ik kom bij oudere mensen over de vloer die sociaal geïsoleerd zijn en hulp nodig hebben, en ik kom bij een gestoorde die denkt dat de hele wereld een roze toverbal is' (wijkagent #17).

Hetzelfde beeld komt terug in de antwoorden van de wijkGGD'ers. Eén komt met voorbeelden op de proppen als een 'bizar verhaal [over een man] die rare seksspelletjes doet, waardoor hij heel veel overlast veroorzaakt' en van 'een beetje zo'n paradijsvogel' die nu ontruimd wordt vanwege extreme overlast (wijkGGD'er #1). Als er al enige consensus bestaat dan is het dat een belangrijke subgroep van 'verwarde personen' bestaat uit drugs- en/of alcoholverslaafden en uit mensen met psychiatrische aandoeningen. Waarschijnlijk zal een mix hiervan ook geregeld voorkomen.

… en een lastig in te schatten probleem

Als het lastig, zo niet onmogelijk, is om tot een sluitende definitie van 'verwarde personen' te komen dan werkt dit ook door in percepties over de omvang van dit probleem. Tegelijk valt op dat de meeste respondenten met relatief (zeer) lage aantallen komen in vergelijking tot het aantal inwoners in hun buurt of wijk. Gevraagd naar echt overduidelijke cases van mensen die continue verward zijn, langdurige

overlast veroorzaken en hulp behoeven, lopen de schattingen uiteen van '4 à 5' tot '15 à 20'. Verder dan enkele tientallen komen respondenten dus niet. Een kleine groep genereert blijkbaar veel problemen en, samenhangend, veel werk voor wijkagenten, wijkGGD'ers en hun professionele partners.

Kwetsbaarheid als kernprobleem

Aanvullend merken respondenten op dat het bij verwarden gaat om een flinke groep 'kwetsbare personen' die niet in staat is om aan het gewenste kabinetsbeleid gericht op 'participatie' en 'zelfredzaamheid' te voldoen. Een klein deel van hen blijft aanhoudend voor overlast en ordeverstoringen zorgen. In de woorden van een wijkagent (#17) zijn voor deze categorie 'kwetsbaren' idealen van zelfredzaamheid 'niet haalbaar', omdat het mensen zijn die 'de snelheid van de maatschappij niet aankunnen'. Zijn collega vult aan:

> 'Er zijn heel veel mensen die moeten overleven. Zij hebben geen geld en geen uitkering. Dat zijn de sociaal zwakkeren. Zij hebben hulp en rust nodig' (wijkagent #12)

En een wijkGGD'er (#3) zegt: 'je moet accepteren wat het is: dat er heel veel kwetsbare mensen zijn in de maatschappij'. Daarom blijft (professionele) hulp en zorg noodzakelijk voor hen die dat behoeven.

Op basis voor het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de reguliere aanduiding 'verwarde personen' niet zo gelukkig is gekozen. Eigenlijk gaat het om mensen die om allerlei redenen niet goed mee kunnen komen in de samenleving, onvoldoende voor zichzelf kunnen zorgen, kwetsbaar zijn en het risico lopen om aan hun lot te worden overgelaten. Dit sluit ook aan bij de eerder geciteerde definitie van het landelijke Aanjaagteam Verwarde personen. De kern van het probleem ligt bij mensen die geen grip meer hebben op hun leven of deze aan het verliezen zijn, met alle negatieve gevolgen van overlast en onveiligheid die dat met zich mee kan brengen.

Een wijkagent (#8) vindt dat het pas echt vervelend wordt als een woningbouwvereniging mensen die moeten resocialiseren in een gebied concentreert: 'daarvan weet je dat het ellende gaat opleveren, […] dan creëer je narigheid'. Anderen wijzen op het ontstaan van buurten en wijken 'waar je echt aan moet schudden' (wijkagent #11); er gaat 'een soort aanzuigende kracht uit van de sociaal zwakkere status van de buurt waarin problematische personen geconcentreerd wonen' (wijkagent #14). Buurtbewoners en andere naasten van kwetsbare mensen kunnen een hoop misère voorkomen door 'eenvoudige dingen' die neerkomen op 'oog voor elkaar' (wijkagent #16), maar in een grote en anonieme stad zoals Amsterdam lijkt de praktische uitwerking van politiek gewenste burgerparticipatie en (mantel)zorg vaak ver weg.

Vroegsignalering, zorgmijders en een lange adem

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom proberen politie en GGD 'pro-actief' en 'preventief' te werken. Liefst moeten wijkagenten en wijkGGD'ers 'aan de voorkant' van problemen komen; 'vroegsignalering' is het toverwoord. Er pleit natuurlijk veel voor deze benadering, maar voor betrokkenen blijkt het een ingewikkelde. 'Vroegsignalering is heel moeilijk voor elkaar te krijgen' (wijkagent #17), omdat 'verwarde personen achter de voordeur lastig te traceren' [zijn] (wijkagent #10). Het is niet eenvoudig om 'aan de buitenkant te zien dat er iets niet klopt' (wijkagent #8). Oftewel:

'Vaak blijft problematiek rondom zorgbehoevende personen ongemerkt [en] kan het zomaar gebeuren dat je als wijkagent iemand bezoekt die al drie jaar bezig is met verwaarlozing zonder dat je het hebt geweten' (wijkagent #1).

WijkGGD'ers vallen de wijkagenten bij:

'Ik vind hier in de buurt dat er nog steeds nieuwe aanwas is. Dan denk je: "jeetje, wat bijzonder dat er nog weer nieuwe problemen zijn"' (wijkGGD'er #1).

'Gek genoeg kun je gewoon in woningen komen dat je denkt: "hoe kan het dat ik hier nooit eerder ben geweest? Hoe bestaat het?"' (wijkGGD'er #3).

Ook al kennen ze hun buurt goed, toch worden wijkagenten en wijkGGD'ers soms verrast door nieuwe problemen en onbekende overlastgevers. Zij noemen twee hoofdoorzaken. Ten eerste, buurtbewoners zijn onverschillig en melden niet. Een wijkagent klaagt over een mentaliteit van 'als ik maar geen last heb in mijn tuintje' (wijkagent #1). Ten tweede, buurtbewoners melden wel, maar instanties doen er vervolgens weinig mee: incidenten 'gaan zweven' (wijkagent #12). Voornoemde respondent vindt daarom dat er van wijkagenten 'niet verwacht kan worden' dat zij 'echt aan de voorkant werken'. Ook een wijkGGD'er (#2) zegt dit met zoveel woorden: 'het betekent [...] dat de wens vanuit de politie dat je meer preventief werkt niet altijd haalbaar is'.

'Een alcoholverslaafde Ierse zwerver veroorzaakte veel overlast in de buurt en pleegde daarbij ook winkeldiefstal. Van allerlei instanties heeft deze man zorg- en hulpverlening gekregen, maar niets leek te helpen. Gezamenlijk hebben de organisaties zich toen gericht op het beëindigen van de interventie, het niet meer focussen op herstel, en het terug-brengen van de man naar zijn familie in het buitenland. Ik heb hem uiteindelijk afgeleverd bij Mentrum [psychiatrische zorg; RvS & LW] met het verhaal: "dit is het of ik zie je volgende week weer op straat, en dan ga je mee...". Hij is toen naar Ierland vertrokken' (wijkagent #10).

Deze mening lijkt door anderen te worden onderschreven vanwege het naar verluid 'hoge *dark number*' van 'zorgmijders' in de stad: het 'kan soms lang duren voordat er contact is. Zorgmijders laten niemand toe in hun privéleven' (wijkagent #2). Een wijkGGD'er (#3) preciseert:

'Vooral mensen met een waanstoornis [...] die zeggen: "ik ben niet gek". Die onttrekken zich aan behandeling, willen geen medicijnen. Dus dan is er geen land mee te bezeilen. Dat betekent wel dat ze blijven zitten'.

Respondenten spreken daarom liever over een langdurige en structurele aanpak gericht op het doen verminderen en – idealiter – oplossen van problemen die telkens weer onverwachts en in nieuwe gedaanten opdoemen. Wijkagenten stellen expliciet:

'Het succesverhaal is niet zozeer vroegsignalering, maar een langdurige aanpak van overlast door een verward persoon waar goed is samengewerkt' (wijkagent #10).

'Het is vooral de lange adem die je moet hebben... en blijven monitoren' (wijkagent #2).

Deze lange adem is nodig, omdat het een lastige doelgroep betreft, waar een hele geschiedenis achter zit. Je kunt iemand straffen voor wangedrag, maar de fundamentele vraag luidt: waarom doet diegene zo? En vervolgens: hoe kun je iemand helpen? En wat als hij of zij, ondanks alle hulp en aandacht, toch tegenwerkt? 'Wanneer een persoon niet wil dan houdt het op', meent een wijkagent (#15), met als gevolg dat 'bewoners het niet meer snappen, die denken: "wanneer komt het einde in zicht"?' Bovendien kost het de nodige energie om een kluwen aan professionele partners effectief te laten samenwerken. Het gaat derhalve om het blijvend 'motiveren van mensen en organisaties om dingen te bereiken' (wijkagent #3), er 'actief bovenop blijven zitten' (wijkGGD'er #1). Al met al is dat een tijdrovende klus.

Wat leert dit ons?

Hoewel de nadruk in mediaberichtgeving en politieke discussies ligt op de politieregistratiecode 'E33' – personen met verward of overspannen gedrag (kortweg: 'verwarde personen') – komt uit gesprekken met wijkagenten en wijkGGD'ers naar voren dat het om meer gaat. Zij wijzen op een brede groep 'kwetsbare mensen' of 'niet-zelfredzamen' die een gezondheidsrisico en/of veiligheidsrisico vormen. Deze groep is relatief klein, maar kan een grote impact op de buurt hebben. Wel is hun aantal over de laatste jaren toegenomen, wat de urgentie van het verder aanscherpen van de lopende samenwerking tussen politie en GGD onderstreept. De beleidsambitie is om 'aan de voorkant van problemen' te komen en 'preventief' te werken, maar de praktijk blijkt weerbarstig: mensen die in de doelgroep zitten, willen lang niet altijd meewerken en blijven graag onder de radar van wijkagenten en wijkGGD'ers. Te hoge verwachtingen van een aangescherpte samenwerking tussen politie en GGD moeten dus worden getemperd.

Werkwijze en informatiepositie

Grote betrokkenheid en veel vrijheid

De geïnterviewde wijkagenten en wijkGGD'ers maken de indruk van professionals met hart voor de publieke zaak. Er vallen in gesprekken geregeld spontaan zinsneden zoals 'betrokkenheid tonen en creëren' (wijkagent #10), je 'dienstbaar opstellen naar de burgerij' (wijkagent #8), 'veel dingen doen die ik eigenlijk niet zou moeten doen' (wijkagent #12), 'verbinding zoeken' (wijkagent #2), 'veel betekenen voor andere mensen' (wijkGGD'er #1) en 'regelmatig mijn telefoon op mijn vrije dag hebben aanstaan' (wijkGGD'er #2). Er klinkt in de woorden van respondenten empathie voor mensen in nood die zich soms aan hen binden en waarvoor zij zich graag inzetten: 'ik ben bij oudjes langs geweest met een kaartje en chocolaatje, iets kleins: "joh, je staat er niet alleen voor", [...] effe naar binnen lopen, effe gedag zeggen' (wijkagent #15) – en: 'ik kan ervan genieten als dingen ook slagen' (wijkGGD'er #3).

Het plezier dat beide groepen professionals beleven, hangt eveneens samen met een grote mate van autonomie in hun werk. Wijkagenten prijzen hun 'vrijheid' (#17), 'zelfstandigheid' (#5 en het feit dat iedereen zijn of haar 'eigen werkwijze' (#1) heeft 'gebaseerd op de eigen persoonlijkheid en interesse' (#14). WijkGGD'ers geven antwoorden van gelijke strekking:

> 'Ik vind dat we veel vrijheid krijgen, ruimte om je werk zelf in te vullen. Dat is heel leuk' (wijkGGD'er #1).

'Ik denk dat veel collega's een eigen stijl hebben' (wijkGGD'er #2).

Zij wijzen erop dat dit ook nodig is om te kunnen functioneren. Weliswaar zijn er protocollen die gevolgd moeten worden, maar 'de persoon die je voor je hebt, maakt natuurlijk dat het niet bij iedereen helemaal hetzelfde loopt' (wijkGGD'er #3). Wel wijst een wijkGGD'er (#1) erop dat vrijheid en autonomie bij de politie kan bijdragen aan 'koninkrijkjes' – 'er zijn ook wijkagenten die gewoon hun eigen ding doen' – en dat er een risico op ongelijke behandeling ontstaat: 'nou ja, soms is er een gunfactor; […] het is eigenlijk zo'n sneu verhaal, […] ik ga mij inzetten voor die vrouw'. Of in de woorden van een wijkagent (#2): 'het is afhankelijk van hoe begaan je bent met wijkbewoners. Er bestaat grote verschillen tussen wijkagenten'. Deze persoonsafhankelijke aanpak van zowel wijkagenten als wijkGGD'ers maakt hun samenwerking fragiel. Als één van de twee uitvalt of iets anders gaat doen, spat het team snel uit elkaar.

Wijkagenten en hun buurt

De individuele betrokkenheid van wijkagenten wordt concreet weerspiegeld in hun wens om fysiek in de buurt te kunnen zijn, contacten op te doen en waar nodig hulp te bieden. Het woord 'vertrouwen' valt geregeld in de interviews en dat kan enkel worden gekweekt door 'kennen en gekend worden' (wijkagent #11), 'het gezicht van de buurt zijn' (wijkagent #5) en 'lopend op pad gaan' (wijkagent #16). Wijkagenten nemen hun e-mail, dagrapportages en signalen van de noodhulp door als voorbereiding op hun werk. Bovendien zijn buurtbewoners de 'ogen en oren' van wijkagenten, dus het is enorm belangrijk om persoonlijke relaties te kweken, mensen te bevragen en zelf voor informatie open te staan. Een wijkagent: 'ik ben een ouderwetse diender, ik ben veel op straat, veel in de buurt en elke deur die openstaat ga ik binnen' (#10). Tijdens hun ronden reageren wijkagenten op 'dingen die opvallen' zoals een 'uitpuilende brievenbus' (wijkagent #5). Dezelfde spirit geldt voor wijkGGD'ers die contact hebben met buurtbewoners, hulpverzoeken ontvangen, naar problemen luisteren, zelf op zaken reageren en af en toe problemen weer terugleggen bij de afzender.

Toch hebben wijkagenten het gevoel dat zij steeds minder in hun wijk aanwezig zijn door 'oneigenlijke' taken die zij moeten verrichten.[16] Dat staat haaks op de wens van 'vroegsignalering' die vereist dat 'je samen met een wijkGGD'er de buurt eens bekijkt' (wijkagent #17). Specifiek wijst deze respondent op 'het veel tijd kwijt zijn aan achter je bureau zitten om alle informatie te muteren en weinig tijd hebben om fysiek in de wijk aanwezig te zijn'. Een ander vertelt: 'de tijd om op straat te zijn, is steeds minder. […] Een buurt leeft 24/7 en hoeveel ben je er nou? Als ik twintig uur in de wijk rondren dan ben ik ernstig over tijd, naast de rapportages, het lezen, overleggen, noem maar op' (wijkagent #11). Deze wijkagent wijt dit aan de Nationale Politie, waardoor er meer (administratieve) taken voor hem zijn bijgekomen. Een collega (wijkagent #8) ervaart sinds de komst van de Nationale Politie een strakkere aansturing:

[16] Zie in dit verband ook eerder onderzoek naar het werk van Amsterdamse wijkagenten: Steden, R. van, Miltenburg, E. & Boutellier, H. (2014). '101 things to do: unravelling and interpreting community policing'. *Policing: a journal of policy and practice*, 8 (2), 144-155.

> 'Het is nu: wat wil het wijkteam? De leiding bepaalt wat we gaan doen. Ik heb uuropslokkende diensten van vier tot 5 uur voor technische hulpverlening' [bijvoorbeeld na een brand of ongeval; RvS & LW].

Tevens merkt een wijkagent (#2) op dat collega's na de invoering van de Nationale Politie 'minder gemotiveerd werken', omdat zij een salarisschaal zijn teruggegaan en omdat de oude 'buurtregietoelage' voor het aanhouden van de diensttelefoon na werktijd is verdwenen. En ook deze respondent ervaart een groeiend takenpakket – een onderzoek instellen naar proefverlof, vergunningaanvragen natrekken, rapportages schrijven, enzovoort – dat minder met de oorspronkelijke functie van wijkagent te maken heeft.

Een volgend obstakel is de sluiting van politiebureaus, met als nadelen een grotere geografische afstand tot de eigen wijk en collega's van de noodhulp die 'verder niets met je buurtje hebben' (wijkagent #5) en daarom 'amper weten wat er aan de hand is' (wijkagent #8). Deze afstand wordt ook vergroot door de invoering van het landelijke 0900-nummer dat de politie volgens wijkagenten minder bereikbaar heeft gemaakt. Sommigen delen hun 06-nummers en e-mailadressen uit, zodat mensen sneller contact kunnen leggen. Enkele wijkagenten zien ook voordelen in het gebruik van sociale media zoals Twitter en Facebook. Burgers zouden via deze kanalen klachten in de buurt, waaronder problemen met verwarde personen, makkelijker aan wijkagenten en wijkGGD'ers kunnen melden. Dit komt ook hun onderlinge samenwerking weer ten goede. Daarnaast ziet een wijkagent sociale media als probaat middel om zelf extra toezicht uit te oefenen: 'ome Piet zit iedere ochtend op Facebook, maar nu krijg ik geen bericht van hem…' (wijkagent #4). Een andere respondent heeft zo zijn reserves: 'ik wil geen privé-account aanmaken voor mijn baas' (wijkagent #5). Voorts rijzen er twijfels of sociale media daadwerkelijk bruikbaar is om verwarde personen te monitoren: 'probleem is dat de doelgroep […] moeite heeft om te voldoen aan de dynamische gedigitaliseerde samenleving' (wijkagent #10). Meningen over de meerwaarde van sociale media zijn dus niet eenduidig. Hoe dan ook blijven 'natuurlijke' – laagdrempelige – contacten via de glazenwasser, de bakker, de loodgieter en anderen in de buurt voor wijkagenten van grote waarde. Juist via hen kunnen zij (vroegtijdig) signalen verzamelen over mensen die mogelijk aan het afglijden zijn en hulp nodig hebben.

Weten wat er in de buurt speelt

Er bestaan verschillende ideeën onder respondenten over hun informatiepositie met betrekking tot 'verwarde personen'. Een wijkagent zegt dat uiteindelijk de politie 'de grootste spin in het web blijft', omdat zij 'naast ambulance en brandweer voor burgers het enige bedrijf is dat 24/7 de telefoon opneemt' (#4).[17] Andere wijkagenten sluiten zich bij deze opmerking aan: 'vaak weten mensen niet wat ze met de situatie aan moeten en dan komen ze bij de politie terecht' (wijkagent #17). En: 'het is geen politiewerk nee, maar ja, wie moeten mensen dan bellen?' (wijkagent #2). Een wijkGGD'er beaamt dat de politie 'er elke dag is' en dat dit 'automatisch met zich meebrengt dat ze meer op zich afkrijgt' (#1). Niettemin geeft deze respondent aan dat de eigen wijk goed in beeld is waarbij bekend is wie er wonen. Enkele wijkagenten spreken in soortgelijke bewoordingen over een 'goed beeld van de groep' (#7), het kennen

[17] Ter aanvulling: ook de zorg, waaronder de GGD, heeft organisatieonderdelen, zoals een crisisdienst, die buiten kantoortijden en zelfs 24/7 operationeel zijn.

van hun 'pappenheimers' (#17) en het regelmatig doornemen van dagrapportages (#6) die een beeld geven van wat er in de buurt gebeurt.

Tegelijk zijn respondenten kritisch over hun eigen informatiepositie in de buurt. Zoals eerder gezegd is de grootte van de groep verwarden 'moeilijk aan te geven' (wijkagent #1), waardoor het ook lastig blijkt om vroegtijdig te signaleren. Hetzelfde geldt voor informatie verkregen uit interviews met wijkGGD'ers. Als mensen zorg mijden, onder de radar blijven en er geen klachten van omwonenden binnenkomen dan gebeurt er niets. Ook is reeds aangegeven dat wijkagenten lang niet altijd zo dicht op hun buurt zitten als idealiter gewenst:

> Een man komt na een melding bij de politie in beeld. De buurvrouw klaagt over geluidsoverlast van zijn wasmachine. Eenmaal binnen blijkt het te gaan om een licht verstandelijk beperkte man die die zijn eigen boontjes probeert te doppen. Dat is lang goed gegaan; hij werkte zelfs jaren bij de reinigingsdienst. Nu komt de politie op zijn pad. 'Het is lastig om zoiets al vroeg te weten te komen', aldus een wijkagent (#4).

> 'De uitspraak dat we in de haarvaten zitten, is in tegenspraak met de werkelijkheid, want ik weet niet wat er achter de voordeuren gebeurt' (wijkagent #2).

Daarbij komt dat hun collega's van de noodhulp slechts 'vluchtig contact' met verwarden hebben, zonder 'problemen op te lossen'(wijkagent #17); 'noodhulp is brandjes blussen en weer weg' (wijkagent #4). Terugkoppeling van informatie tussen de noodhulp en wijkagenten is van wisselende kwaliteit. Meestal maakt de noodhulp een mutatie of sturen agenten een e-mail naar aanleiding van een incident, waardoor er hulp voor 'verwarde personen' op gang komt. Toch verloopt dit proces 'in de waan van de dag, te druk, geen tijd' (wijkagent #16) niet altijd even zorgvuldig. De noodhulp ziet in het eerste contact vooral de oppervlakte van een probleem, terwijl er meer aan de hand kan zijn dat een gerichte inzet van wijkagenten en wijkGGD'ers (en andere partners) vereist. Juiste informatieoverdracht is dus cruciaal.

Wat leert dit ons?

Wijkagenten en wijkGGD'ers hebben veel vrijheid in het ontwikkelen van hun eigen voorkeuren en werkstijlen. Deze manier van opereren brengt de aard van het werk met zich mee (iedere situatie is anders), maar is ook precair. Als persoonlijke contacten tussen wijkagenten of wijkGGD'ers om wat voor reden dan ook verwateren, brokkelt hun samenwerking snel af. Voorts valt op dat wijkagenten en wijkGGD'ers bevlogen professionals zijn, wiens werkwijze onder druk staat. Wijkagenten zeggen minder tijd te hebben om op straat aanwezig te zijn en ervaren, net als wijkGGD'ers, een hoge en toenemende *caseload*. Hierdoor zetten beide partijen kanttekeningen bij hun eigen informatiepositie: zij kunnen niet alles wat er in de buurt gebeurt overzien en krijgen niet alle gewenste informatie van collega's of samenwerkingspartners, wat wringt met beleidsambities van vroegsignalering.

Samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers

De werkwijze van wijkGGD'ers met betrekking tot meldingen van personen die verward gedrag vertonen en overlast veroorzaken verloopt langs een viertal fasen: (1) het krijgen van een signaal, (2) een analyse van de situatie, (3) het ondernemen van actie, en (4) het leveren van nazorg.[18] Tijdens het doorlopen van de vier fasen liggen de regie en helikopterview over een casus bij het MZWO. Deze werkwijze is niet

[18] Zie voor een toelichting op deze vier fasen ook: Fassaert, T. & Willemsen, M. (2016). GGD en politie in Amsterdamse wijken: een impressie van de wijkGGD'er. Amsterdam: GGD.

nieuw, maar verdient een nauwkeurige beschrijving en beschouwing om de al langer lopende samenwerking tussen GGD en politie scherp in beeld te krijgen. We lopen in de volgende pagina's de vier genoemde fasen af.

Het krijgen van een signaal

Tijdens de eerste fase komt er bij de wijkGGD'er of wijkagent een melding binnen dat er ergens iets mis is. Alle geïnterviewde wijkagenten en wijkGGD'ers noemen het MZWO als het cruciale organisatorische knooppunt waarlangs signalen binnenstromen. Deze signalen komen overal vandaan. Naast bezorgde buren en buurtbewoners kan het gaan om vrienden en familieleden, maar ook om professionals zoals een huisarts, een gemeentelijke handhaver, een stadsdeelmedewerker en een beheerder van de woningbouw.

Behalve via de formele weg van het meldpunt krijgen wijkagenten en wijkGGD'ers regelmatig informeel signalen binnen. Buren laten persoonlijk weten dat het 'met die en die' niet goed gaat (wijkagent #10); 'ik heb een aantal "straat-burgemeestertjes" die mij uitstekend op de hoogte houden van alles wat er gebeurt' (wijkagent #8) en 'burgers bellen soms gewoon hier [de GGD; RvS & LW] naartoe' (wijkGGD'er #1). Meldingen gaan niet alleen over 'verwarde personen' in enge zin. Wijkagenten en wijkGGD'ers krijgen ook signalen over (uitgeprocedeerde) asielzoekers, (vereen-zaamde) ouderen, geluidsoverlast en burgers in financiële nood. Niettemin zijn verwardheid en kwetsbaarheid vaak wel onderdeel van gesignaleerde problemen.

> 'Onlangs is de HVO-Querido [begeleid wonen voor opvang dak- en thuislozen; RvS & LW] in de wijk gesloten. Een aantal van deze kwetsbare personen woont nu in goedkope woningen en krijgen begeleiding aan huis. Hun gedrag is vaak onaangepast met veel visite van bijvoorbeeld drugsgebruikers en luide muziek. Daar komen veel meldingen over. Wij gaan langs en controleren het huis gelijk op zaken zoals de aanwezigheid van voedsel in de koelkast en sporen van drugsgebruik. Huisuitzetting is erg lastig, want daarvoor moet je goede dossieropbouw hebben. Dat gaat vaak jaren duren' (wijkagent #14).

Een analyse van de situatie

Nadat de melding is binnengekomen, inventariseert de GGD wat er reeds over een persoon bekend is. Een 'systeemcheck' (staat de persoon al in het eigen registratiesysteem?) en snel overleg met netwerkpartners moet de voorgeschiedenis van de betreffende casus duidelijk maken. Daarnaast vindt er contact plaats tussen een wijkGGD'er en een wijkagent die desgevraagd het BVH (het politie–registratiesysteem) raadpleegt om bestaande informatie te verrijken. Het is bijvoorbeeld belangrijk te weten of iemand een strafblad heeft of gewelddadig is. De geïnterviewde wijkagenten zijn unaniem in hun oordeel dat zij een 'goede', 'prima' of anderszins als positief gekwalificeerde relatie met de wijkGGD'ers onderhouden. Eén-op-een contacten tussen wijkagenten en wijkGGD'ers dragen ertoe bij dat de onderlinge lijntjes meestal kort zijn. Van hun kant zijn ook de wijkGGD'ers tevreden over hun samenwerking met de politie:

> 'We kunnen het heel goed met elkaar vinden. We zijn allemaal niet te beroerd om op de fiets te stappen als wijkagenten bellen en andersom is dat ook zo. Dus het gaat heel erg goed' (wijk-GGD'er #1).

> 'Ik moet zeggen dat ik goed op de hoogte word gehouden van wat er heeft gespeeld. [...] Mijn wijkagenten zijn heel welwillende wijkagenten' (wijkGGD'er #3).

Toch blijven er altijd verbeteringen mogelijk. Een obstakel dat snel reageren op nieuwe overlastsituaties in de weg kan staan is dat niet alle GGD'ers fulltime werken of anderszins lastig bereikbaar zijn:

> 'Probleem is dat onze werkuren niet op elkaar zijn afgestemd. De wijkGGD'er is er bijvoorbeeld niet op woensdag. Dat betekent dat dingen van je weg kunnen lopen. Dan duurt het te lang om samen op huisbezoek te gaan' (wijkagent #16).

> 'Er zijn 14 wijkagenten op 1 wijkGGD'er in Oost. [...] Dat is een behoorlijk scheve verdeling. Eigenlijk moet je meer GGD'ers in de wijk zetten (wijkagent #2).

Tevens zeggen wijkGGD'ers dat het per wijkagent kan uitmaken wat voor meldingen zij van de politie binnenkrijgen. Samenwerking met de politie 'is verschillend, echt verschillend' (wijkGGD'er #1). Uit een interview komt bijvoorbeeld naar voren dat een wijkagent het niet prettig vond dat zijn vaste wijkGGD'er (#2) zonder overleg vooraf met een andere agent ergens in zijn buurt was gaan kijken. Bovendien heeft 'de ene wijkagent meer affiniteit met zorgmeldingen dan de ander' (wijkGGD'er #3).

Naast dat persoonlijke verhoudingen tussen wijkagenten en wijkGGD'ers hun samenwerking erg bepalen, blijkt dat deze samenwerking in een langere keten staat: 'kijk, de wijkagent is afhankelijk van de informatie die hij van de noodhulp krijgt' (wijkGGD'er #1). Het is al eerder opgemerkt dat er op dit punt winst valt te behalen, want een wijkagent hoort niet altijd direct wat zijn noodhulpcollega's op een adres hebben aangetroffen. Daardoor kan er vertraging optreden in het informatieproces, waarna een wijkagent er ook weer net moet zijn om de wijkGGD'er te spreken (en andersom). Zo is het mogelijk dat meldingen over 'verwarde personen' langere tijd blijven liggen voordat er wordt ingegrepen. Dat staat de ambitie om vlot en doortastend 'aan de voorkant' te komen in de weg.

Het ondernemen van actie

Het afleggen van huisbezoeken van wijkGGD'ers – de derde fase – vormt een belangrijke gezamenlijke activiteit met wijkagenten, al blijft het de vraag wanneer politieassistentie precies nodig is en wanneer niet. Als uit verzamelde informatie naar voren komt dat een persoon gevaarlijk kan zijn dan is het logisch dat er politie meegaat. Anderzijds vindt een wijkGGD'er (#2) dat 'je misschien niet altijd een wijkagent moet willen meenemen', want situaties zijn lang niet altijd onveilig. Daarom gaan wijkGGD'ers vaak ook alleen, als duo of met ambulante werkers van partnerorganisaties bij mensen langs. Anderzijds hebben wijkagenten niet altijd behoefte aan een wijkGGD'er: 'voor geluidsoverlast is er geen wijkGGD'er nodig' (wijkagent #10). Dan gaat de wijkagent in zijn of haar eentje op stap. Een wijkGGD'er kritisch: 'vaak hoor ik wijkagenten zeggen: "wij gaan mee voor de veiligheid". Dan denk ik: "je snapt het niet. Want we trekken samen op"' (#1). Zij ziet de politie dus als een vast en onmisbaar onderdeel van haar team.

De beslissing of een wijkagent en wijkGGD'er al dan niet samen bij iemand langsgaan hangt af van de gevaarsetting, die altijd doorslaggevend is. Daarnaast heeft deze beslissing met werkroosters te maken: beide partijen moeten samen op een redelijke termijn kunnen. Een wijkagent vertelt dat er tijd wordt vrijgemaakt voor huisbezoeken: 'wekelijks is er een vaste dag met wijkGGD'er en dan doen we

samen alle huisbezoeken, [...] tussen de vijf en tien per week' (#9). Spontane acties daargelaten, komt ook uit andere gesprekken naar voren dat samen optrekken bij huisbezoeken in de regel volgens een vooropgezette planning verloopt. Over het algemeen vinden de bezoeken onaangekondigd plaats en komen de politie en GGD overal binnen: 'we bellen gewoon aan' (wijkGGD'er #3).

Eenmaal binnen gaat een wijkGGD'er en wijkagent met een verward of anderszins kwetsbaar persoon in gesprek en kijken zij thuis rond om een inventarisatie van zorgbehoeften te maken. Meestal bepalen de GGD en de politie vooraf hun rolverdeling die bestaat uit verleiden, hulp bieden en druk uitoefenen. Zo van: 'goh, u moet echt hulp accepteren, want de woningbouwvereniging zit achter u gaan. Ga nou met deze mijnheer van de GGZ in gesprek' (wijkGGD'er #1). Een wijkagent zegt: 'het kost veel tijd om het zorgloket [MZWO; RvS & LW] te overtuigen dat de situatie echt heel erg is. Daarom is het goed dat er een wijkGGD'er meegaat die de "zorgtaal" spreekt' (wijkagent #17). Vanwege de complexiteit van situaties loopt de GGD ook een standaard screeningsformulier af. De informatie die hieruit oprijst, wordt met andere partners besproken, zodat er gerichte interventies kunnen worden gepleegd. Van het huisbezoek maken politie en GGD elk een mutatie op. De ene professional lijkt dat nauwkeuriger en stipter te doen dan de andere.

> 'Je wilt zelf dat contact hebben – en met een wijkGGD'er erbij is ook handig, want het wisselt met wie de verwarde persoon een klik heeft. Dat is de kracht van de samenwerking: anders kijken, luisteren, uitleggen. De ene met een sociale insteek, de ander met een dreigende... "Hebt u een probleem, wilt u geholpen worden?", vraagt een wijkGGD'er. Dan kom ik en zeg: "u hebt misschien geen probleem, maar de buren hebben dat wel. En als u uw gedrag blijft volhouden, zorg ik dat u van de woning afgaat!" *The good cop* en *the bad cop*, om het zo maar te zeggen' (wijkagent #1).

Als sluitstuk van het huisbezoek beslist een wijkGGD'er welke verwijzing of zorgtoeleiding het beste bij een situatie past. Vanuit de GGD zelf wordt geen behandeling aangeboden; het gaat de wijkGGD'er om het beleggen van de juiste zorg op het juiste moment. Dat gebeurt niet in alle gevallen zonder slag of stoot. Eerder is de uitdrukking 'een lange adem' al gevallen. WijkGGD'ers moeten soms vasthoudend zijn en tijdelijk de regie nemen om er zeker van te zijn dat hulp ook echt wordt opgestart en dat een 'verward persoon' daadwerkelijk in de zorg terecht komt. Een respondent: 'je kan natuurlijk nooit echt bij een ander in de keuken kijken, dat is het lastige. Je hoort elkaar praten en je hebt het idee dat we ongeveer hetzelfde doen, maar dat is denk ik niet zo' (wijkGGD'er #2). Het proces van zorg toeleiding loopt naar de smaak van een wijkagent (#17) geregeld 'te langzaam', maar hij wil er zelf niet continu achteraan zitten: 'de regie is voor het zorgloket [MZWO; RvS & LW]; daarom trek ik zakelijk een muur op'.

Het leveren van nazorg

Als laatste stap in het werkproces van de wijkagenten en de wijkGGD'ers is het leveren van nazorg aan 'verwarde personen' die zij hebben bezocht. Afhankelijk van de casus kan dit meer of minder intensief. Het monitoren van (ernstige) problematiek is een specifiek punt van discussie, want over het algemeen gebeurt dat mondjesmaat of niet als 'geen nieuws goed nieuws' betekent. Wijkagenten merken in dit verband op dat de GGD 'een mega-workload' (#2), heeft, de werkdruk 'heel hoog is voor alle hulp- en zorginstanties' (#3) en hun 'capaciteit te laag is' (#12). De wijkGGD'ers beamen op hun beurt dat 'een collega erbij' (#1) best fijn zou zijn, omdat je een hele lijst met dingen moet doen en merkt: 'ik ben hier nog niet aan toegekomen, daar nog niet aan toegekomen' (#2). Het lukt dus niet altijd om bij alle cases

betrokken te blijven, hun verloop te volgen, nazorg te leveren, en informatie terug te koppelen aan bezorgde melders. WijkGGD'ers worstelen daarom met de vraag wat een optimale werklast is om én goed aan de voorkant van problemen te zitten én casuïstiek langere tijd in het vizier te houden (misschien zelfs nadat het MZWO de casus officieel gesloten heeft). Vooral het beter monitoren van chronische (draaideur)patiënten kan winst opleveren in termen van langdurige zorgverlening en overlastbestrijding.

> 'Ik heb een Afrikaanse dame in de wijk, een prachtige vrouw om te zien, en goedgebekt. Maar het is een psychiatrische patiënt. Zorgtoeleiding was het gelukkig met me eens, waardoor ze werd overgedragen aan de GGZ. Na een tijdje komt ze weer thuis, het gaat goed, we schrijven haar uit – en dan begint het weer. Ze klopt bij haar onderbuurman om zes uur 's morgens aan, begint te gillen, beschuldigt een andere buurman valselijk van seksueel misbruik van zijn eigen kind. Dat soort meldingen. Toen de meldingen bleven komen is de vrouw weer in een psychiatrische instelling beland' (wijkGGD'er #3).

De gewenste monitoring staat of valt met het elkaar verstrekken van relevante informatie. Bij de politie wordt momenteel geëxperimenteerd met het computerprogramma Amazone (dat databronnen integraal samenbrengt) om incidenten rondom geregistreerd staande personen beter te kunnen volgen (wijkagenten #14). Dat veronderstelt wel dat zowel wijkagenten als de noodhulp gedetailleerd muteren wat overlastmeldingen waren en welke acties (zoals huisbezoeken) volgden. De ene wijkagent zegt 'elk telefoontje, elk bezoek in BVH te zetten' (wijkagent #4), terwijl een ander vindt dat 'we [de politie; RvS & LW] hier slecht in zijn' (#wijkagent 16), want mutaties 'worden weleens vergeten of zijn onvolledig' (wijkagent #12). Daarbij 'verzandt' de terugkoppeling tussen politie en GGD soms ook 'in het vele werk' (wijkagent #2) en kan 'de overdracht van informatie over nieuwe bewoners die problematisch of verward zijn vanuit de gemeente beter' (wijkagent #6). Een wijkGGD'er (#1) ziet dat 'als er een kind in beeld' is waar agenten zich zorgen over maken zo'n melding 'met één druk op de knop naar Veilig Thuis' wordt gestuurd. Dat zou voor verwarde personen ook moeten gebeuren: 'een monitoradresje dat automatisch "oppopt" – hé, het is alweer drie maanden geleden!' (wijkGGD'er #3).

Tot slot is adequaat monitoren gebaat bij het hebben van een zo volledig mogelijk beeld van wat er zich voordoet in buurten en wijken. Ten behoeve hiervan hoort het MZWO een 'helikopterview' (wijkagent #15) te hebben. Tegelijk ervaren de politie en de GGD de inzet van het MZWO niet automatisch als een steun in de rug. Dat geldt voornamelijk voor meldingen die niet via het meldpunt lopen, maar direct bij wijkGGD'ers zelf binnenkomen. In zo'n geval zien zij het MZWO als een belastende 'extra schakel' (wijkGGD'er #3). Daardoor komt het voor dat de terugkoppeling van gegevens naar het meldpunt toe blijft liggen totdat een casus is geïnventariseerd en samenwerking tussen (zorg)partners is opgestart. Dit gebeurt ook omdat wijkGGD'ers allereerst 'hun handen vol hebben aan de hoeveelheid meldingen die zij via het MZWO krijgen en proberen af te wikkelen (wijkGGD'er #1). Het gevolg is dat informatie over 'verwarde personen' bij het MZWO soms onvolledig blijft. Het invoeren van niet-meldpuntzaken in de officiële meldpuntkanalen kan, kortom, worden verbeterd met het oog op een intensievere samenwerking met betrekking tot zorg- en overlastproblematiek.

Wat leer dit ons?

Wijkagenten en wijkGGD'ers werken volgens een vast stramien samen en dit proces loopt over het algemeen goed. Wel zijn er een aantal verbeterpunten mogelijk. Ten eerste kunnen politie en GGD nog eens aanscherpen wanneer zij gezamenlijk ergens op bezoek gaan en wanneer dat niet nodig is. Bijvoorbeeld een gestandaardiseerde checklijst aflopen geeft meer rationaliteit aan zo'n beslissing. Ten tweede lukt het wijkGGD'ers niet altijd om hun rol van onafhankelijke zorgtoeleider volledig waar te maken. Het ontbreekt hen soms aan mandaat om andere partijen tot actie prikkelen. Het is dus verstandig na te gaan hoe de regierol van wijkGGD'ers en het MZWO kan worden versterkt. Hierbij moet de insteek niet het opleggen, maar het aanjagen, van samenwerking zijn. Ten derde schiet het leveren van nazorg en het monitoren van cases er door tijdgebruik (een te hoge *caseload*) regelmatig bij in. Dit is een aandachtspunt dat vraagt om een herevaluatie van de werklast die wijkGGD'ers voelen: waar liggen prioriteiten en moeten die misschien anders worden gesteld? Zijn er efficiencyslagen mogelijk? Tot slot springt in het oog dat overlegstructuren veel tijd vergen en volgens respondenten niet altijd het gewenste resultaat opleveren. Daarom moet worden overwogen om de tijd die in overleg wordt gestoken te verminderen ten gunste van onder andere huisbezoeken, nazorg en monitoring.

Samenwerking in brede organisatienetwerken

Samenwerking rondom een casus met verwarde personen vindt in eerste instantie plaats tussen wijkagenten en wijkGGD'ers. Bovenop hun informele contacten bespreken zij maandelijks overlastzaken in het zogeheten 'klein overleg', waarbij ook de politie en het MZWO zijn aangesloten. Met de informatie die uit dit overleg komt, gaan politie en GGD geregeld op huisbezoek. Het 'groot overleg' met meerdere ketenpartners – onder andere: politie, GGD, GGZ, MZWO, stadsdelen, woningbouwverenigingen, schuldhulpverlening en verslavingszorg – vindt minder frequent plaats. Dat overleg komt bijeen bij extreme en langdurige (crisis)situaties, waarbij een 'laatste kans' of 'einde interventie' (dat wil zeggen: een uithuisplaatsing) aan de orde is.

> 'Er is meestal één keer in de vier weken Klein Overleg waar de GGD, het MZWO en de politie bij zijn. Een casus gaat naar het Grote Overleg als het heel urgent is. De samenwerking blijft beperkt tot de organisaties waarmee een formeel convenant is gesloten. Dit zijn de SPOR en het MZWO. Wij hebben ervoor gekozen om de wettelijk vastgelegde banen te volgen' (wijkagent #11).

Over het algemeen is samenwerking in de crisisketen Volwassenen beter geregeld dan in de niet-acute keten, omdat er wat betreft het laatste geen nauw omschreven protocollen bestaan (en wellicht ook niet kunnen bestaan vanwege de veelkleurigheid aan cases). Wat samenwerking vooral lastig maakt, is het grote en onoverzichtelijke veld van professionals waarbinnen wijkagenten en wijkGGD'ers opereren. Wijkagenten zien vanuit hun praktijk dat belangen van instanties 'kunnen schuren' (#7), 'onderlinge afstemming' veel werk kost en beter kan (#14), en ze soms 'moeten leuren om iets voor elkaar te krijgen' (#17). Volgens een wijkagent (#5) is het gevolg van de huidige situatie dat zijn informatiepositie in brede samenwerkingsverbanden suboptimaal is en dat er hierdoor onnodig 'dubbel werk' wordt gedaan:

'De informatie versnippert veel te veel, waardoor je zelf het overzicht ook kwijtraakt. De hulpverlening doet haar werk, maar afstemming en duidelijkheid over wie wanneer verantwoordelijk is mist. Ook is meer wederzijds vertrouwen nodig en moeten afspraken beter worden nagekomen'.

De behoefte aan betere communicatie, eerdere informatie-uitwisseling en hechter samenwerken komt tevens terug in andere gesprekken met wijkagenten wijkGGD'ers. Een wijkGGD'er (#3): 'er is een groep die maar wat doet en niet terugkoppelt. Dan zit je uiteindelijk weer met dezelfde overlastmeldingen'. Bij de politie spreken respondenten cynisch over 'het rondpompen van overlastgevers' (wijkagent #13); 'de ergernis is dat ze de volgende dag weer hier staan' (wijkagent #7). Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op de specifieke samenwerking tussen politie en GGD, heeft hun relatie met een breder netwerk aan partijen dus duidelijk invloed op deze onderlinge samenwerking. We staan hier dan ook kort bij stil.

Woningbouwverenigingen

Zowel wijkagenten als wijkGGD'ers wijzen in gesprekken woningbouwverenigingen aan als belangrijke partners die problemen moeten signaleren en aanpakken, omdat zij via bewoners en via hun eigen kanalen veel informatie kunnen verzamelen over (ernstige) overlastplegers. Daarom zouden woningbouwverenigingen, samen met het MZWO, de eerste aanspreekpunten bij verwardheid moeten zijn. Tegelijk klinkt er kritiek op het wegvallen van het sociaal beheer en van huismeesters met een klein kantoortje in de wijk. Hecht samenwerken is daarom 'een lastig verhaal' (wijkagent #4). Of positiever gesteld: door de herinvoering van kleinschaligheid en laagdrempeligheid kan er op het vlak van vroegsignalering 'een heel grote slag' worden geslagen (wijkagent # 17). Een wijkGGD'er heeft er in het bijzonder moeite mee dat bij structureel ernstige overlast en een 'einde interventie' die daaruit kan ontstaan behoorlijk moet worden 'gepusht' om zo'n interventie voor elkaar te krijgen: 'de woningbouwvereniging heeft het echt laten liggen; er was geen voldoende dossier, zeiden ze' (wijkGGD'er #2). Een collega (wijkGGD #1) stelt vast dat wisselingen van personeel bij een woningbouwcorporatie er bijvoorbeeld toe kan leiden dat een oude casus plots weer in beeld komt, terwijl deze al lang is opgepakt of afgetikt. Dat is zonde van de tijd.

'De meeste overlast speelt zich af in en om woningen door bijvoorbeeld vervuiling of geluidsoverlast. Gisteren is hierdoor iemand die niet meer voor zichzelf kon zorgen na veel inspanning uit huis geplaatst. Door de woningbouwvereniging was een rechtszaak aangespannen om het huurcontract met deze persoon te kunnen ontbinden en uithuisplaatsing aan te vragen. Een veel voorkomend probleem is dat iemand niet wordt opgenomen, tenzij het escaleert. Dat is in dit geval ook gebeurd' (wijkagent #6).

De GGZ

Naast de woningbouw komt in de loop van de interviews ook de GGZ geregeld ter sprake als een partner met groot gewicht binnen samenwerkingsverbanden. Wederom vallen er bij wijkagenten zinsneden zoals 'lastig te benaderen als organisatie' (#15), samenwerking die 'niet soepel verloopt' (wijkagent #12), het contact tussen de GGD en de GGZ dat 'niet zo goed' is (wijkagent #6) en een 'hiaat tussen zorg verlenen en het monitoren van personen' door de GGZ (wijkagent #5).Tevens fronsen wijkagenten en andere politiecollega's hun wenkbrauwen als een persoon die zij als 'gestoord' ervaren zomaar wordt heengezonden, zeker als dat zonder vooroverleg gebeurt: 'de behandelaar zegt: "volgens ons gaat het

prima" – en dan krijgen wij ze weer in beeld' (wijkagent #13). WijkGGD'ers hebben dezelfde ervaringen: 'ik moet contact zoeken met de kliniek van: "hallo, zorg dat ik weet wanneer hij weer wordt heen-gezonden". En dat gebeurt soms, maar soms ook niet' (#1). Haar andere twee collega's hierover:

> 'Ontspoorde psychiatrische patiënten die gevaarlijk zijn, met een mes lopen te zwaaien en huisraad uit hun woning gooien. Daar zijn we vaak niet eens bij. Dat krijg ik vaak niet te horen. [...] De GGZ heeft ons daar niet bij betrokken' (wijkGGD'er #2).

> 'De GGZ... weet je... dat gaat niet zo goed. [...] Kijk, ik zie overlastmeldingen, ik weet wie er woont, ik weet dat het om een psychiatrische patiënt gaat, maar jullie [de GGZ; RvS & LW] doen niet wat jullie moeten doen. [...] En dan hebben we natuurlijk de SPOR [Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam; RvS & LW]. Als de SPOR ons niets meer wil vertellen, lopen zaken enigszins vertraging op' (wijkGGD'er #3).

Terugkoppeling van informatie door de GGZ, bijvoorbeeld als een persoon na opname en behandeling weer in de buurt komt wonen, verloopt volgens de geïnterviewde wijkagenten en wijkGGD'ers niet erg soepel. Ook blijkt het niet makkelijk om een partner zoals de GGZ (maar denk ook aan de woningbouw) tot actie te bewegen. In theorie voert het MZWO de regie over cases en ook kunnen wijkGGD'ers tijdelijk zelf de regie nemen. De praktijk wijst echter uit dat zij niet over de vereiste 'doorzettingsmacht' beschikken. Een treffend citaat:

> 'Nou, kijk, ik kan de GGZ niet dwingen, maar ik probeer het wel. Op basis van niks eigenlijk. Nou, op basis van een dossier, maar ik kan hen niet dwingen. Ik kan alleen zeggen: "dan moeten we wachten op een incident"' (wijkGGD'er #3).

Screening, zorgtoeleiding, hulpverlening, monitoring en nazorg – het hele traject vereist voortdurend overleg en onderhoud, zonder dat het MZWO, de wijkagenten en de wijkGGD'er, die met elkaar hoofdverantwoordelijk zijn voor de signalering en eerste aanpak van overlast door verwarde personen in Amsterdam, daadwerkelijk boven de partijen staan.

Privacy

Privacy is een afsluitend onderwerp dat aandacht verdient bij strubbelingen rondom samenwerking. Informatie-uitwisseling over 'verwarde personen' kan tussen partners moeizaam verlopen vanwege de, in hun ogen, onduidelijke wet- en regelgeving. Enkele opmerkingen:

> 'Je kunt wel aan de voorkant gaan zitten, maar je bent zo afhankelijk van wet- en regelgeving dat je niet altijd zomaar kan acteren' (wijkagent #16).

> 'Wij mogen informatie niet zomaar delen' (wijkagent #7).

> 'Zorg- en hulpverleners geven dan niets door, omdat ze de vertrouwenspositie van de cliënt niet willen beschadigen' (wijkagent #14).

'Het convenant biedt geen houvast; dat is knip- en plakwerk' (wijkagent #11).

'Privacy… dat is een heel grijs gebied' (wijkGGD'er #3).

Bij een wijkagent (#15) schemert er ook voorzichtigheid door in de volgende bewoordingen: 'met name in het groot overleg is iedereen op zijn hoede'. Je moet daarom niet per se 'het achterste van je tong laten zien'. Anderzijds beleeft een wijkGGD'er (#2) de onderlinge communicatie met wijkGGD'ers en andere zorgprofessionals over het algemeen als 'open', 'want we hebben allemaal hetzelfde doel […] en binnen het convenant zal het wel goed zitten'. Of professionals dit laatste ook echt adequaat kunnen beoordelen, is discutabel vanwege de onzekerheid en onwetendheid – neem opmerkingen zoals 'ingewikkelde wet- en regelgeving' of 'we vinden het eigenlijk niet zo belangrijk hoe het juridisch zit' – die in hun afwegingen zitten opgesloten. Wellicht brengt het zich beter verdiepen in de materie met zich mee dat er meer informatie-uitwisseling tussen partners mogelijk is dan van tevoren gedacht of verondersteld. Ter nuance geldt de voorgaande observatie primair voor samenwerking binnen een groter netwerk van partijen. Bij de informatie-uitwisseling tussen wijkagenten, wijkGGD'ers en het MZWO is gevoeligheid rondom privacy minder een issue.

Wat leert dit ons?

De samenwerking tussen politie en GGD was het vertrekpunt van dit onderzoek. Tegelijk wordt die samenwerking beïnvloed door contacten en informatie-uitwisseling met een breder palet aan professionals waar wijkagenten en wijkGGD'ers deel van uitmaken. Woningbouwcorporaties en de GGZ zijn volgens hen belangrijke partijen. Hoe contacten en informatie-uitwisseling verloopt, is deels afhankelijk van persoonlijke relaties die de wijkagenten wijkGGD'ers met deze partijen onderhouden. Vanuit hun eigen perspectief valt er qua samenwerking een verbeterslag te maken. In vervolgonderzoek hiernaar zouden dan ook de betreffende partijen moeten worden meegenomen. Afsluitend kan worden opgemerkt dat privacy (welke informatie deel je wel en welke niet?) bij wijkagenten en wijkGGD'ers een onderwerp is waarover onduidelijkheid en onzekerheid bestaat.

3. Conclusie en verbeterpunten

Inleiding

Als *best persons* in het eerstelijnswerk hebben wijkagenten en wijkGGD'ers tijdens interviews 'wenken ter verbetering' gegeven die kunnen bijdragen aan het verder doorontwikkelen van hun onderlinge samenwerking en aan hun samenwerking met andere partners die zich bezighouden met 'verwarde personen'. De volgende paragraaf doet hiervan verslag. We sluiten daarna af met diverse aanbevelingen die voortvloeien uit de oorspronkelijke onderzoeksvraag naar het verder structureren en verbeteren van de samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers.

Wenken ter verbetering volgens de respondenten

Dit onderzoek vertrekt vanuit de praktijk en beleving van eerstelijnswerkers – wijkagenten en wijkGGD'ers – die samenwerken in de aanpak van, en zorg voor, overlastgevende 'verwarde personen'. Derhalve willen we niet enkel *top-down* aanbevelingen afscheiden. Wenken ter verbeteringen moeten eveneens uit de professionals zelf komen. Tijdens de interviews is hier dan ook naar gevraagd. Voor een deel kwamen thematieken naar voren die al in de eerste fase van de pilot zijn genoemd: er zit ruimte voor verbetering in het screenen en monitoren van patiënten en het gebruik van het politiesysteem Amazone hierbij. Voorts keerde de eerder geuite wens terug om een gemeenschappelijk spreekuur van wijkagenten en wijkGGD voor burgers in te stellen. Tegelijk kwamen er enkele nieuwe of aangescherpte lijnen van denken naar voren die kort zullen worden toegelicht.

Ten eerste benadrukten respondenten de noodzaak van vaste contacten. Er valt op het terrein van preventie winst te boeken in het 'sneller schakelen' tussen wijkagenten en wijkGGD'ers (en andere partners) bij het vroegtijdig signaleren van problemen met verward gedrag en (aanhoudende) overlast voor omwonenden. Denk daarom bij samenwerking tussen de wijkpolitie en de wijkGGD minder in termen van personen en meer in termen van maatschappen, van een groep nauw op elkaar betrokken wijkagenten en wijkGGD'ers. Dit bevordert de snelheid van communiceren en handelen, omdat niet iedereen altijd en overal bereikbaar is. In zoverre er wel over een vast aanspreekpunt wordt gerept, is dat in de persoon van een of enkele wijkagent(en) met als taakaccent zorg. Dat maakt het aangaan van politiecontacten voor wijkGGD'ers overzichtelijker, omdat zij met een relatief grote groep wijkagenten te maken hebben.

Ten tweede kan de samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers aan de ene kant en tal van partners aan de andere kant op punten worden verbeterd. Respondenten van de politie en van de GGD wijzen met name op ingewikkelde relaties met woningbouwverenigingen en de GGZ. Vervolgonderzoek moet de kant van deze twee partijen nader belichten met het oog op verbeteringen in de onderlinge samenwerking. Een mogelijke verbeterstap is dat samenwerkende partners met elkaar op een fysieke locatie gaan zitten die makkelijk voor burgers gemakkelijk toegankelijk is.[19] Bij het loket kan dan een *intake* van een casus worden gedaan, zodat een verward persoon snel bij de juiste hulpverlener(s) terecht komt.

[19] Dit idee naar analogie van *community justice centres* in het buitenland is eerder geopperd in een eerdere verkennende studie naar de relatie tussen politie en zorg in Amsterdam: Steden, R. van (2015). *Centraal georganiseerde politie, gedecentraliseerde zorg: discussienota ten behoeve van hernieuwde samenwerking*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Ten derde bestaat er onder respondenten behoefte aan heldere communicatie over de juridische *do's* en *don'ts* met betrekking tot (privacygevoelige) informatie-uitwisseling tussen professionals. Maken zij genoeg gebruik van wat de mogelijkheden zijn? Wanneer gaan zij hun boekje precies te buiten? Wijkagenten en wijkGGD'ers kunnen op deze vragen geen sluitende antwoorden geven.

Ten vierde kan een sessie met het MZWO helpen om wederzijdse verwachtingen uit te spreken. Zowel wijkGGD'ers als wijkagenten erkennen de waarde van dit meldpunt dat als procesregisseur optreedt en waar zij goed contact mee hebben. Niettemin leeft ook het idee van 'bureaucratische ballast'. De vraag is dus wat de juiste balans is tussen de functie van het MZWO enerzijds en het werk van wijkagenten en wijkGGD'ers anderzijds.

Ten vijfde is de GGD samen met de politie verantwoordelijk voor huisbezoeken, screening, zorgtoeleiding en monitoring van verwarde personen. Praktisch gezien kunnen professionals op de werkvloer die verantwoordelijkheid slechts deels waarmaken vanwege hun beperkte mandaat en beperkte tijd. Vooral het leveren van nazorg en het aangaan of continueren van samenwerken met derden blijkt een voortdurende uitdaging. Dat roept de vraag op wat voor politie en GGD een optimale werkverdeling is om zowel doelen van (vroeg)signalering en preventie als van zorgtoeleiding en nazorg/monitoring waar te maken. En of het niet verstandig is om extra wijkGGD'ers aan te trekken.

Tot slot is het onmogelijk om 'personen met verward gedrag' eenduidig te definiëren. Wijk-GGD'ers en wijkagenten spreken daarom liever over 'kwetsbare personen'. Dit betekent dat het weinig zin heeft om de aandacht specifiek op politiële 'E33-meldingen' te blijven richten. Eerder gaat het om 'niet-zelfredzamen' die een gezondheidsrisico en/of veiligheidsrisico voor hun buurt vormen. Een integraal perspectief vanuit de domeinen zorg, veiligheid en sociaal beheer op mensen die vanwege velerlei redenen, waaronder verslavingsproblematiek en/of (psycho)somatische aandoeningen, niet kunnen meekomen en zelfs ernstige overlast (gaan) veroorzaken, is daarom zinvol om ieders eigen en gedeelde professionele verantwoordelijkheid krachtig te onderstrepen.

Aanbevelingen

Urgentie in aanscherpen samenwerking politie/GGD: aantal (verwarde) kwetsbaren stijgt

Personen met verward gedrag die (extreme) overlast in hun buurt veroorzaken, zijn een hardnekkig en wellicht ook toenemend probleem onder meer door bezuinigingen op sociale zekerheidsarrangementen en reorganisaties in de zorg- en hulpverlening. Daardoor wordt het sociale vangnet voor verwarde personen kleiner. In contrast tot landelijke trends, liet het aantal 'E33-meldingen' (de code voor verwarde en overspannen personen) bij de politie-eenheid Amsterdam onlangs een dalende lijn zien. We weten echter niet precies hoe dat komt en of deze trend zich zal voortzetten. Bovendien kan de precieze aard en omvang van het probleem niet exact worden vastgesteld. 'Verward gedrag' is een zodanig brede term dat er een scala aan kwalen en aandoeningen onder valt. Wat mensen die zulk gedrag gemeen hebben, is dat zij zich in een kwetsbare positie bevinden, de grip op het leven (dreigen te) verliezen en daardoor overlast, dan wel onveilige situaties, veroorzaken. De toegenomen aandacht voor dit onderwerp onderstreept de urgentie om de reeds langer bestaande, en op zichzelf goed lopende, samenwerking tussen politie en GGD aan te scherpen.

Wees preciezer in beleidsambities ten aanzien van 'vroegsignalering' en 'preventie'

Vanzelfsprekend willen de politie en de GGD de escalaties en crises die het gevolg zijn van 'verward gedrag' voor zijn. Dat is mogelijk door dicht op problemen te zitten, de buurt waarin kwetsbare mensen wonen goed te kennen en met diverse professionals samen te werken. Toch blijkt het onuitvoerbaar om achter elke voordeur te kijken. Zogenoemde 'zorgmijders' doen zelfs hun best om zo lang mogelijk uit beeld van de politie en de GGD te blijven, met alle gevolgen van dien. Ambities van 'vroegsignalering' en 'preventie' moeten, kortom, niet te hoog worden opgeschroefd. Bovendien: tot waar gaan vroegsignalering en preventie eigenlijk? Wat is wenselijk en mogelijk?

Wijkagenten en wijkGGD'ers verdienen versterking

Voor wijkagenten en wijkGGD'ers die gezamenlijk optrekken in de bestrijding van verwardheid, overlast en zorgmijding geldt dat het bevlogen en betrokken eerstelijnswerkers zijn. Zij genieten in hun werk veel vrijheid, wat hen in staat stelt om flexibel te zijn en creatieve oplossingen te zoeken. Een keerzijde is dat de samenwerking tussen wijkagenten en wijkGGD'ers persoonsafhankelijk en daarmee kwetsbaar is. Deze kwetsbaarheid zit er voor beide partijen in dat zij veel ballen in de lucht houden en niet altijd direct bereikbaar of inzetbaar zijn. Bovendien voelen wijkagenten zich in hun gebiedsgebonden aanpak niet altijd gesteund door de Nationale Politie. Zo leiden de sluiting van politiebureaus voor een verminderde zichtbaarheid, bereikbaarheid en verbondenheid met de buurt en haar buurtbewoners. Hieruit volgt dat de inzet en prioriteiten van wijkagenten en wijkGGD'ers kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Nazorg bij en monitoring van cases zijn belangrijk (ook gelet op een herhaling van problemen en de vroegsignalering daarvan), maar schieten er door tijdgebrek geregeld bij in. Tevens zou een kleine groep wijkagenten het taakaccent 'zorg' kunnen krijgen, zodat zij een duidelijker aanspreekpunt gaan vormen voor de wijkGGD'ers die in de minderheid zijn. In plaats van strikt persoonlijke contacten kan dan beter in poule van collega's worden gedacht, die bij afwezigheid elkaars taken waarnemen. Dat vergroot de snelheid van handelen.

Rationaliseer besluiten om wel of niet samen als politie en GGD op huisbezoek te gaan

Bij de aanpak van verwardheid en overlast volgen wijkagenten en wijkGGD'ers een vast stramien van signalering, probleemanalyse, huisbezoek en zorgtoeleiding, en nazorg. In de meeste gevallen, verloopt de samenwerking tussen respondenten goed. Zij staan samen sterk. Wel ontstaat er soms discussie of wijkagenten altijd mee op huisbezoek moeten gaan. Als de gevaarsetting daarom vraagt, werkt de politie zeker mee. In rustiger situaties gaan wijkGGD'ers ook weleens alleen, met zijn tweeën of met een andere zorgverlener op huisbezoek. Het besluit om wel of niet samen te gaan, moet telkens in nauw overleg tussen politie en GGD worden genomen. Een te ontwikkelen checklist kan hierbij structuur bieden.

Verstevig de aanjaagrol van het MZWO, verminder de last van overlegstructuren

Ook de samenwerking van wijkagenten en wijkGGD'ers in grotere netwerkverbanden verdient aandacht. De informatiepositie die zij binnen zulke verbanden hebben, blijkt suboptimaal. Relaties met de GGZ en met de woningbouwcorporaties zijn specifiek voor verbetering vatbaar op punten van elkaar op de hoogte houden, het terugkoppelen van informatie naar direct betrokkenen zoals buurtbewoners en het leveren van nazorg/monitoring. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat de regiefunctie van

wijkGGD'ers niet altijd uit de verf komt als relevante partijen niet (vlot) willen meewerken. De aanjaagfunctie van het MZWO kan worden versterkt door het beter doordenken van strategieën om deze partijen tot samenwerking te bewegen. Aan de andere kant wijzen wijkagenten en wijkGGD'ers op een hoge werklast van structuren zoals het 'groot' en 'klein' overleg waar het MZWO bij betrokken is. Het is derhalve verstandig om prioriteiten meer op primaire processen – signaleren, huisbezoeken, zorgtoeleiding, nazorg en monitoring – te richten.

Neem onduidelijkheid over informatie-uitwisseling en privacy zoveel mogelijk weg

Tot besluit zij opgemerkt dat informatie-uitwisseling tussen wijkagenten en de noodhulp en tussen wijkGGD'ers en het MWZO beter geregeld kan worden. Een gevoelig punt bij grootschalige samenwerking is de privacy van cliënten. Onduidelijkheid en onzekerheid over de inhoud van wetgeving en van convenanten zorgt voor terughoudendheid bij alle partners, zonder dat eerstelijnswerkers juridische restricties én mogelijkheden met betrekking tot informatie-uitwisseling van buiten kennen. Het is daarom aanbevelenswaardig om een aparte werksessie over dit punt te organiseren en een document samen te stellen over 'wat kan en wat mag'.