

Personen met verward gedrag

Een analyse van het Informatie-analyseteam

Wat zijn de ontwikkelingen in aard en omvang t.a.v. incidenten met personen met verward gedrag over de periode 2017 t/m 2021? In welke context vindt het plaats en wie zijn erbij betrokken?



Het Informatie-analyseteam (IAT) heeft in opdracht van de Nationale Politie en het Ministerie JenV in de periode februari - juni 2022 een analyse gedaan naar personen met verward gedrag (PVG) en de maatschappelijke context daarvan. Deze infographic bevat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

De delen van deze analyse die gebaseerd zijn op microdata van het CBS zijn gepubliceerd op de website van het CBS. Datum gepubliceerd: 03-10-2022.

N.B. zie de kanttekeningen op de volgende pagina voor de beperkingen van deze analyse.

Aanleiding analyse

Er is in Nederland in de afgelopen jaren veel aandacht voor personen met verward gedrag, zowel in de media als in de politiek. Deze personen kunnen een hulpvraag hebben, overlast veroorzaken en/ of een strafbaar feit plegen. Zodoende komt de politie in haar werk veelvuldig in aanraking met personen die verward gedrag vertonen omdat zij vaak als eerste gebeld wordt en ter plaatse is.

Deze verdiepende analyse van het IAT verschaft meer inzicht in de omvang, context en opvolging van de problematiek rondom personen met verward gedrag en de gevolgen voor het werkaanbod van de politie. Er wordt ook inzicht gegeven in de kenmerken van de groep personen met verward gedrag die met de politie in aanraking komt, dit draagt bij aan een beter begrip van het fenomeen en een effectief beleid.



Wat verstaan we onder verward gedrag?



“Eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijke verstoorde oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of enig ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid en/of waaruit de hulpbehoefte van deze persoon blijkt.”

(IAT 2022, gebaseerd op Abraham & Nauta, 2014)

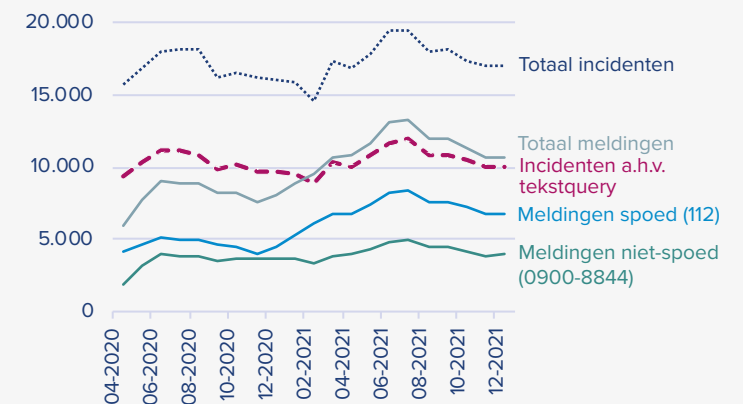
Voor deze definitie is gekozen omdat deze aansluit bij het perspectief van de politie en omdat het vooral betrekking heeft op het gedrag dat een persoon vertoont.

Hoe registreren we verward gedrag?

In deze analyse kwantificeren we registraties van verward gedrag via meldingen, incidenten en personen. Meldingen komen binnen via de spoed- of niet-spoedeisende telefoonnummers of schriftelijk (al dan niet digitaal). **Het zijn dus letterlijk meldingen die gedaan worden bij de politie. Incidenten zijn registraties die door de politie afgehandeld zijn.** Dit kan naar aanleiding van een melding zijn, maar ook na eigen waarnemingen door de politie. De registratie en analyse van de betrokken personen wordt toegelicht op de andere zijde van de infographic.

Meldingen - o.b.v. data uit LSM

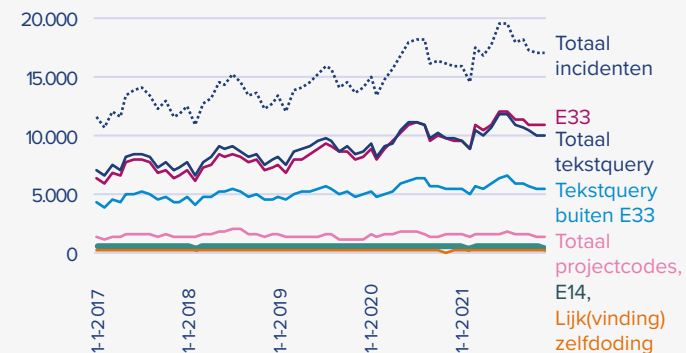
Buiten 0900-8844 en 112 kan er voor zorgwekkend gedrag ook een melding gedaan worden bij verschillende meldpunten als 113, regionale meldpunten en het Landelijk Meldpunt Zorgwekkend Gedrag. Het is niet mogelijk hiervan een eenduidig beeld te geven, daarom wordt hier alleen de trend weergegeven van 112 en 0900-8844. Door een update van de Landelijke Service Module (LSM) is er geen data beschikbaar voor 2020, dus er is alleen een totaalbeeld te geven over april 2020 t/m december 2021. Daarin is dezelfde trend te zien als bij incidenten in die periode.



In de figuur is te zien dat het aantal meldingen m.b.t. PVG lager ligt dan het totaal aantal incidenten, terwijl het algemene beeld is dat het aantal meldingen vaak hoger ligt dan de incidenten. Dit is te verklaren doordat bij de incidentenselectie ook een tekstquery is gebruikt, plus extra selectiecriteria zoals projectcodes die zorgen voor een groter aantal incidenten. Als alleen wordt gekeken naar de incidenten die op eenzelfde wijze als de meldingen (met dezelfde tekstquery) zijn opgehaald en deze vergeleken worden met de meldingen, dan zien we dat het aantal meldingen stijgt en het aantal incidenten ongeveer gelijk blijft.

PVG-incidenten - o.b.v. data uit BVH

In totaal waren er **886.600 incidenten**, waarvan 552.800 o.b.v. de maatschappelijke klassen (registratiecodes in Basisvoorziening Handhaving (BVH)) **E33** (overlast door verward persoon) en **E14** (poging tot) zelfdoding). De andere 333.800 zijn gevonden d.m.v. relevante formulieren, projectcodes, incidentsoorten en een **tekstquery** op vrije tekstvelden.



De grafiek toont een stijging in het totaal aantal incidenten geïnccludeerd in deze analyse. Deze stijging wordt grotendeels veroorzaakt door incidenten 'E33 Overlast verward/ overspannen persoon', maar is ook terug te zien in de 'tekstquery buiten E33', zij het in mindere mate. Opvallend zijn de pieken in de zomermaanden, wat onderschreven wordt door recent onderzoek vanuit de zorgketen voor personen in een psychische noodsituatie. (Monitor Acute Crisisketen Amsterdam; jaarrapportage 2021).

Het trendbeeld van de incidentensoort 'E33 Overlast verward/ overspannen persoon' toont sterke gelijkenis met de trend gevonden o.b.v. de tekstquery, wat de validiteit van de gehanteerde tekstquery onderstrept.

Soorten incidenten

Om in de verdere analyse een distinctie te maken tussen de verschillende type incidenten rondom personen met verward gedrag is er op basis van deze incidentsoorten een indeling gemaakt op basis van een CBS groepering. Uiteindelijk is er een onderscheid gemaakt tussen 9 categorieën, die verhoudingsgewijs als volgt voorkomen in de dataset:



GGZ-gerelateerde indicatoren stabiliseren of nemen af, in tegenstelling tot de meldingen en incidenten, die de afgelopen jaren stijgen

De meeste cijfers van het CBS laten geen (grote) stijging zien in indicatoren gerelateerd aan de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Het aantal mensen met psychische problemen lijkt op basis van deze registraties niet toe te nemen over de jaren.

DBC (Diagnose Behandeling Combinatie)-gefinancierde GGZ neemt jaarlijks af

Met 7,2% afgenomen van 2017 t/m 2019

Aantal ziekenhuisopnames bij psychische aandoeningen daalt jaarlijks

Met 14,5% afgenomen van 2017 t/m 2019

Bij de Wet langdurige zorg (Wlz) zien we tussen 2017 en 2020 voor de indicaties **verstandelijke handicap en psychogeriatrische aandoeningen een lichte toename** (beide 0,1%-punt)

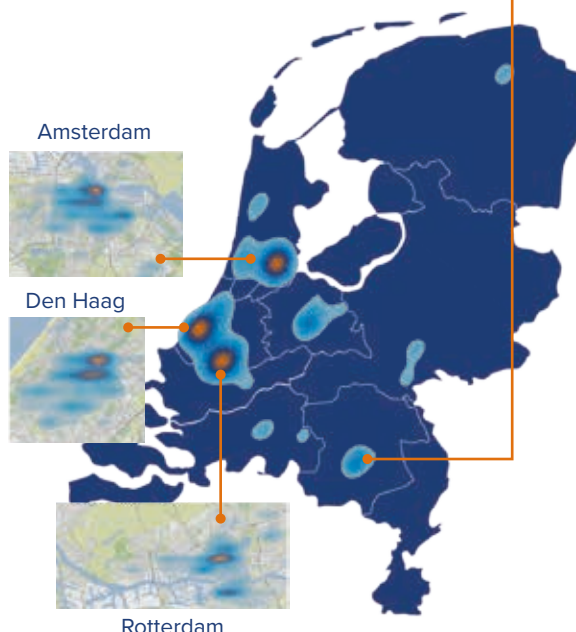
Er is geen grote toe- of afname in het aantal verstrekte geneesmiddelen voor psychische aandoeningen

Verder onderzoek is nodig om de toename van de meldingen en incidenten te kunnen verklaren.

Hotspots

Bij incidenten met personen met verward gedrag concentreren de hotspotwijken zich voornamelijk in de drie grootste steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

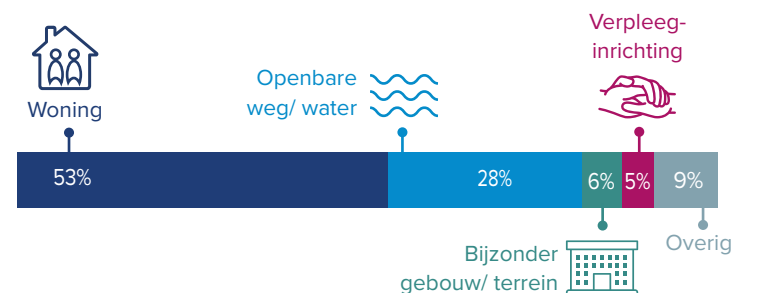
Ingezoomd op de 3 grootste steden van Nederland, valt op dat de meeste hotspots in het centrum liggen.



Soorten locaties

Inzoomend op bepaalde hotspots is te zien dat er veel incidenten zijn bij bijvoorbeeld een psychiatrisch ziekenhuis en politiebureau.

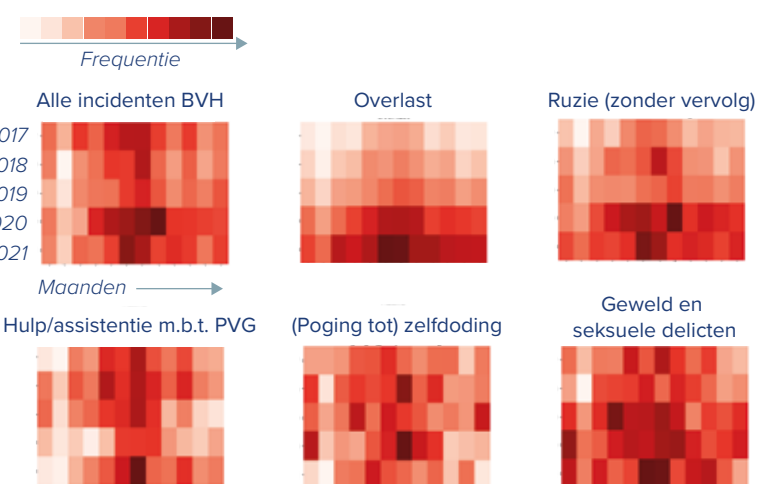
Meer dan de helft van de incidenten vindt plaats in of nabij een woning. Bij incidenten die plaatsvinden in of nabij een bijzonder gebouw/ terrein (6%), gaat het in bijna de helft (44%) van de gevallen om een politiebureau en een derde (33%) van de gevallen om een opvangcentrum.



Hottimes

Voor de categorieën 'overlast', 'ruzie (zonder vervolg)' en 'hulp/assistentie m.b.t. PVG' (voor meer toelichting, zie volgende pagina) vinden de meeste geregistreerde incidenten in de **zomermaanden** plaats. Dit patroon komt overeen met alle incidenten binnen BVH (het registratiesysteem van politie voor incidenten). Bij de overige categorieën (poging tot zelfdoding en geweld en seksuele delicten) is geen duidelijk patroon te zien van periodes waarin incidenten vaker voorkomen.

Als je kijkt naar het tijdstip van registratie (geen afbeelding van), dan zijn incidenten binnen 'overlast', en 'hulp/assistentie m.b.t. PVG' vooral op werkdagen. Bij 'zelfdoding', 'ruzie (zonder vervolg)' en 'geweld en seksuele delicten' is dit patroon minder te zien en zijn de incidenten ook vaker in het weekend.



Kenmerken

Niet aan elk incident kan een persoon gekoppeld worden, omdat deze bijvoorbeeld niet aanwezig was toen de politie ter plaatse kwam, of in die specifieke rol niet met zekerheid als verward aangemerkt kan worden.



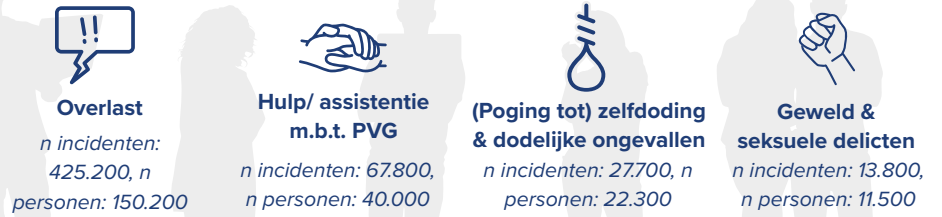
Bij 534.700 incidenten kon er een persoon worden gekoppeld, wat leidt tot **187.200 unieke personen**. Van deze personen komen **113.617 personen 1 keer voor**, **63.871 personen 2 tot 9 keer** en **9.746 personen minimaal 10 keer**.



Door het diffuse karakter van het begrip 'verward gedrag' en de wijze van registreren is het **niet mogelijk om één set personen** samen te stellen die voldoet aan de brede definitie. Een persoon die overlast veroorzaakt vertoont ander gedrag en wordt op een andere manier geregistreerd dan een persoon die een geweldsdelict of zelfdoding pleegt. Daarnaast is het voor een groot deel van de incidenten onmogelijk om (op systematische wijze) de persoon met verward gedrag te identificeren. De reden hiervoor is dat niet bij alle incidenten een persoon gekoppeld is en er daarnaast veel incidenten zijn waarbij meerdere personen staan geregistreerd. Er wordt hierbij vaak niet op gestructureerde wijze geregistreerd wie de persoon met verward gedrag is.

De politie registreert personen in bepaalde hoedanigheden bij een incident. Hiermee kent de politie rollen toe zoals "verdachte", "betrokkene", "melder" of "hulpbehoevende". Op basis van deze informatie is voor de verschillende categorieën getoetst welke rol(ken) het meest waarschijnlijk betrekking hebben op de persoon met verward gedrag.

Uiteindelijk bleken **4 categorieën geschikt** voor het identificeren van de persoon met verward gedrag bij het incident, waarvoor **personensets** zijn gecreëerd:

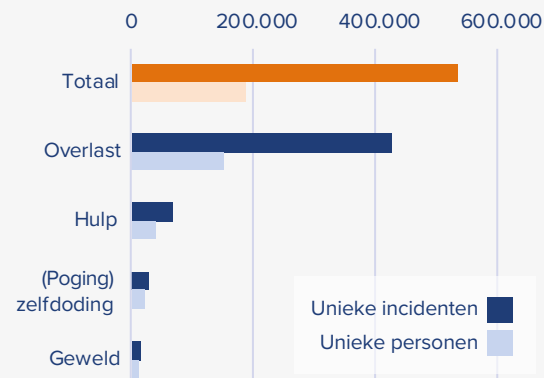


Daarnaast is ook gekeken naar personen met **veelvuldig verward gedrag**: Personen die 10 keer of meer voorkomen in de politieregistraties met verward gedrag binnen de vier categorieën in de onderzoeksperiode. **Deze groep omvat 9.740 personen**.

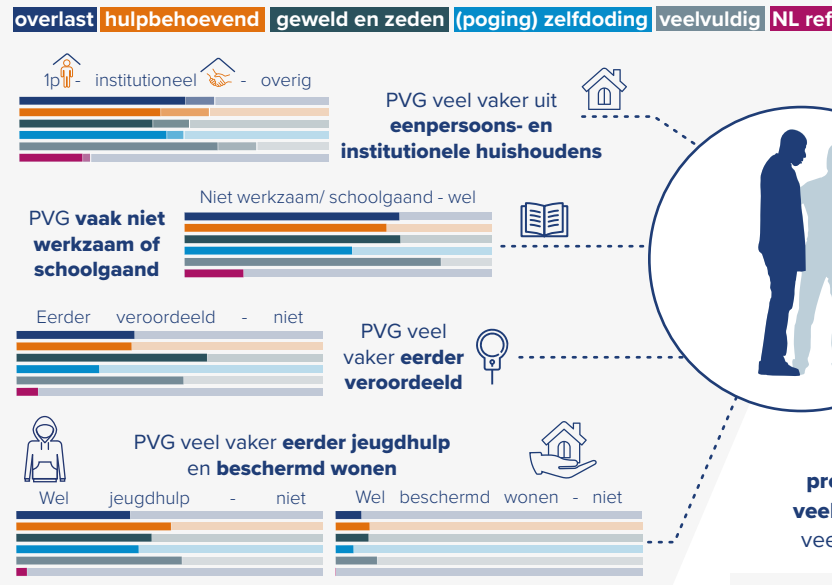
De referentie is de Nederlandse bevolking ouder dan 12 jaar in dezelfde periode.

Relatief kleine groep verantwoordelijk voor incidenten 'Overlast'

In onderstaande grafiek is te zien dat met name in het categorie 'overlast' personen relatief vaker met verward gedrag voorkomen in de politieregistraties. Dit komt overeen met de bevindingen in het onderzoek van het RIVM (2018).

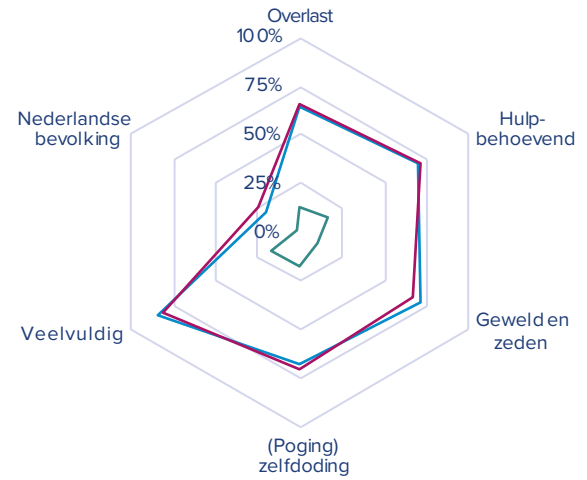


Hieronder worden aspecten van de meest bepalende kenmerken genoemd. Dit zijn niet alle kenmerken: voor een volledig overzicht wordt naar het slidedeck verwezen.



Duidelijk **meer eerdere psychische problematiek** onder PVG, vooral bij veelvuldig verward

GGZ-kosten Psychische medicijnen
Diagnose psychische stoornis (ziekenhuis)



De waarden van **alle indicatoren met betrekking tot psychische problematiek liggen voor de personen met verward gedrag duidelijk veel hoger** dan voor de Nederlandse bevolking, en voor de personen met veelvuldig verward gedrag in de politieregistraties nog een stukje hoger.

Bij 20% van alle misdrijven in BVH was de verdachte in diezelfde periode ook gekend om een PVG-incident

Van alle incidenten waarbij de politie in de periode 2017-2021 een verdachte vond bij een misdrijf, was er in 20% van de gevallen een persoon betrokken als verdachte die in die periode ook minimaal 1 keer voorkwam onze onderzoekspopulatie als persoon met verward gedrag. Bij misdrijven rondom vernieling en openbare orde is dit bij 1 op de 3 misdrijven het geval. In het geval van drugsmisdrijven is dit 1 op 10.

Vooral bij geweld en zeden en veelvuldig verward meer samenloop probleemgebieden

Probleemgebieden (bijv. 'financieel') zijn kenmerken of combinaties van kenmerken die risicofactoren op een bepaald aspect aangeven, die elkaar per definitie niet overlappen. Bij geweld en zeden heeft 21% meer dan 3 probleemgebieden en bij veelvuldig verward is dat 18% (NL ref = 1%).

Streven naar vroegtijdige samenwerking politie en zorg

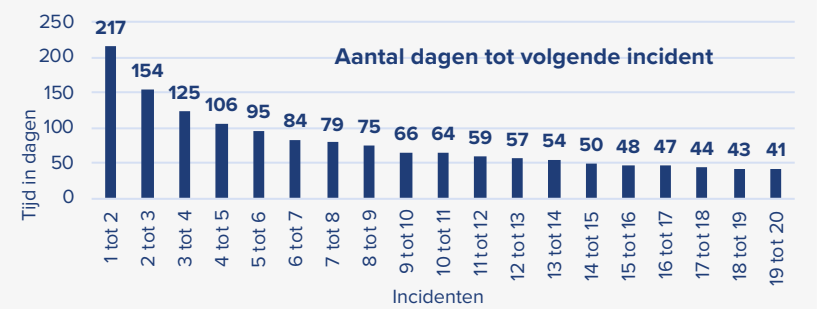
De politie is aanwezig in de wijk en weet uit ervaring dat het van doorslaggevend belang is om aan de hand van gesignaleerde risico's eerder en actiever samen te werken met partners uit het zorg-, veiligheids- en sociaal domein. Hierdoor kan de veiligheid eerder worden hersteld en de benodigde zorg worden geboden. De samenwerking is actiever gericht op de casuïstiek, ieder vanuit de eigen professionaliteit. De politie sluit aan vanuit haar verantwoordelijkheid op (fysieke) veiligheid en de opsporing van strafbare feiten.

Hiernaast worden de in kamerbrieven genoemde landelijke kennis- en netwerkpartners getoond.



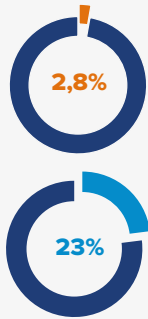
Met name bij personen met veelvuldig verward gedrag (≥10 incidenten) volgen incidenten zich relatief snel op

Gedurende de eerste 20 incidenten volgen de incidenten zich steeds frequenter op. Als een persoon sneller achter elkaar geregistreerd wordt in de politiesystemen is de kans groot is dat hij of zij bij meerdere opvolgende incidenten betrokken zal zijn.

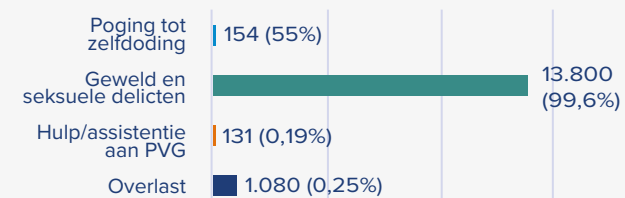


Opvolging na incidenten met PVG

Van de 534.700 unieke incidenten waar een persoon met verward gedrag bij het incident is geïdentificeerd, werd tijdens de analyseperiode (2017 t/m 2021) in **2,8% van de gevallen een opsporingsonderzoek** gestart. Zo'n onderzoek wordt alleen in het geval van een misdrijf gestart. **23%** van de incidenten kreeg een opvolging in de vorm van **nazorg, gegevensverstrekking en/of het opstellen rapport/advies voor derden**. Bij de overige incidenten kan op basis van de methodiek die in deze analyse gehanteerd is geen uitspraak gedaan worden over een eventuele opvolging.



Aantal opsporingsonderzoeken per categorie (percentage onderzoek gestart van totaal aantal incidenten)



Veiligheidsmonitor: inzicht in impact op de samenleving

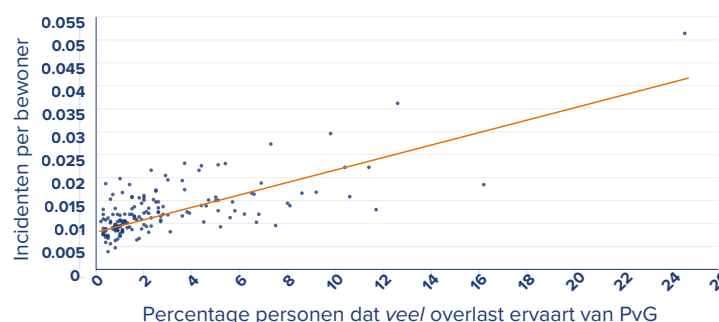
De VM is een grote enquête die tweejaarlijks wordt uitgezet onder een grote steekproef uit de Nederlandse bevolking. Resultaten hiervan zijn gewogen en daarmee representatief voor heel Nederland en per basisteam.

M.b.t. **overlast** gaf in 2021:

- 2,1% aan veel overlast te ervaren van **verwarde personen**
- 2,5% aan veel overlast te ervaren van **dronken mensen op straat**
- 3,0% aan veel overlast te ervaren van **drugsgebruik**

Ervaren overlast komt niet altijd overeen met geregistreerde incidenten

In het algemeen wordt er vaker veel overlast ervaren van PVG in basisteams waar meer incidenten met PVG plaatsvinden, maar dit is niet altijd het geval.



Belangrijkste kanttekeningen

Er kan **geen diagnose worden gesteld op basis van een registratie** (de verbaliserende agent ter plaatse is hiervoor ook niet geëquipeerd). In deze analyse wordt er vertrouwd op het geregistreerde beeld ten tijde van de incidentregistratie en wordt er gekeken naar het werkaanbod van de politie. Bijvoorbeeld "de man leek verward" wordt in deze analyse meegeteld.

De **selectiemethoden voor het construeren van de dataset leiden niet tot 100% zuiverheid** en zijn een onderschatting van de werkelijkheid. De grens om een methode te hanteren is gesteld op tenminste 90% zuiverheid per selectiecriteria op een beperkte steekproef. Omdat er met verschillende criteria gewerkt wordt, is het effect hiervan een incidentenset die beduidend zuiverder lijkt dan deze ondergrens van 90%. **Verder is de dataset door de keuze voor een conservatieve tekstquery een absolute ondergrens van de werkelijkheid**. Mogelijk zit er nog veel meer data in de politiesystemen die wijst op verward gedrag, maar dit was onmogelijk om te destilleren zonder veel vals positieven mee te nemen.