

Beleidsregels lokale persoonsgerichte aanpak gemeente Lopik

1. Inleiding

De gemeente Lopik introduceert de Persoonsgerichte Aanpak (hierna PGA) als een effectief middel om inwoners met complexe problematiek te ondersteunen. Deze aanpak heeft als doel om overlast, criminaliteit en escalatie te verminderen en bij te dragen aan een veiliger en leefbaarder samenleving. De onderstaande beleidsregels bieden een kader voor een gestructureerde en integrale aanpak, gebaseerd op het privacyreglement Midden-Nederland (2019), de werkwijze in andere gemeenten en ervaringen uit het PGA-Lab¹. Naast de beleidsregels is er een werkprocesbeschrijving met toelichting over de te volgen stappen.

Belangrijk kernelement is dat de PGA een multidisciplinaire aanpak betreft waaraan bij de aanpak noodzakelijke ketenpartners deelnemen. Hierover zijn nauwgezette samenwerkingsafspraken gemaakt en geborgd. De gemeente voert bij de PGA procesregie. Dat houdt in dat zij het samenbrengen van de betrokken ketenpartners faciliteert en daarin de schakel vormt tussen de betrokken partijen. Dit wordt gedaan door de PGA-expert van de gemeente, onderdeel van de afdeling openbare orde en veiligheid.

De gezamenlijke partijen onderzoeken met behulp van de PGA-monitor op 12 leefgebieden de mate van zelfredzaamheid, welke zorg en ondersteuning er voor de inwoner nodig is en zetten dat in. Naast zorg is er in voorkomende gevallen sprake van een strafrechtelijke component, waarbij politie, justitie en reclassering mee participeren in de gezamenlijke aanpak. Wij praten tijdens het PGA overleg niet alleen over onze inwoners maar juist mét onze inwoners om tot een passende aanpak te komen. Wanneer de lokale aanpak stagneert of we juist specialisme nodig hebben, wordt gebruik gemaakt van het Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht.

2. Definitie en doel van de PGA

Definitie

Een PGA is een integrale, op de persoon én/of zijn (gezins)systeem toegesneden mix van straf-, zorg- en overige interventies, die beoogt hardnekkige patronen van criminaliteit en/of overlast te doorbreken en/of om herhaling te voorkomen.

Belangrijke kernelementen zijn dat er bij PGA sprake is van meervoudige problematiek² en het een multidisciplinaire aanpak betreft waaraan noodzakelijke ketenpartners deelnemen. De gemeente Lopik voert bij de PGA regie. Dat houdt in dat de PGA-expert het samenbrengen van de betrokken ketenpartners faciliteert en daarin de schakel vormt tussen de betrokken partijen.

De gezamenlijke partijen onderzoeken welke zorg en ondersteuning er voor de inwoner nodig is en zetten dat in. Wanneer er sprake is van een strafrechtelijke component, zal er in samenwerking met de politie, justitie en reclassering ingezet worden op repressieve maatregelen. De mate van zorg, ondersteuning of repressie is steeds onderwerp van de aanpak en afhankelijk van het beoogde doel en voortgang van de aanpak.

De PGA heeft als doel:

- Het verminderen van overlast, criminaliteit en de aantasting van leefbaarheid;
- Het ondersteunen van inwoners met meervoudige problematiek bij wie reguliere interventies niet toereikend zijn;
- Het bevorderen van volwaardige deelname aan de samenleving door het doorbreken van negatieve gedrags- en levenspatronen.

Doelgroep

De PGA richt zich op inwoners (12 jaar en ouder) van de gemeente Lopik. De PGA werkt op het snijvlak van zorg en straf. Door een gecoördineerde ketenaanpak worden inwoners van Lopik, die zorg nodig hebben en ernstige overlast veroorzaken en/of criminele feiten plegen, geholpen om te voorkomen dat ze (verder) afglijden.

1) <https://veiligheidscoalitie.nl/pga-lab>

2) Meervoudige problematiek: meerdere samenhangende problemen van een persoon of meerdere samenhangende problemen van gezinsleden op verschillende leefgebieden die betrekking hebben op sociaaleconomische problemen en/of psychosociale problemen.

Toelatingscriteria

Om de PGA op te starten zijn richtlijnen opgesteld. Deze richtlijnen komen voort uit het privacyreglement Midden-Nederland (2019) en vormen de toetsingscriteria voor het opstarten van een integrale aanpak.

De PGA criteria zijn als volgt omschreven:

1. een partner op basis van herhaalde contacten en interventies meent dat het voortzetten van interventies uitsluitend vanuit de eigen keten niet volstaat, én;
2. het gedrag of de vermoedelijk aanwezige meervoudige problematiek een integrale aanpak vanuit twee of meer ketens noodzakelijk maakt, én
3. een geregisseerde integrale aanpak nodig is omdat het gedrag van de inwoner, ook blijkens minimaal twee politieregistraties in de afgelopen 12 maanden, de openbare orde verstoort en/of een bedreiging is of kan zijn voor de veiligheid van de inwoner zelf of die van anderen, én
4. deze inwoner (nog) niet, of niet meer in aanmerking komt voor een persoonsgerichte aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Ketenpartners en samenwerking

Het opstarten van een PGA-aanpak biedt met name uitkomst, wanneer er een samenwerkingsverband tot stand is gebracht tussen relevante, betrokken partijen rond een inwoner die gezamenlijk verantwoordelijkheid ervaren en dragen om de doelmatig tot een probleemoplossing te komen. De samenwerking wordt bestendigd door het opstellen van onderhavig beleidsdocument. Tezamen met het regionale privacy reglement Midden-Nederland (2019) en een werkprocesbeschrijving vormt dit de basis voor de aanpak binnen de gemeente Lopik.

3. Kernteam en triage-overleg

Voor de gemeente Lopik geldt dat primair het **sociaal team**, de **politie** en de **PGA-expert** van de gemeente het kernteam vormen rond een PGA-aanpak. Zij beoordelen op basis van de criteria en verhelderingsvragen een aanmelding tijdens een triageoverleg.

- 1> Volstaat voortzetten van een aanpak in eigen keten?
- 2> Zijn er al herhaalde (politie?) contacten en interventies?
- 3> Is een integrale aanpak vanuit 2 of meer (partners in de) ketens noodzakelijk?
- 4> Is er sprake van verstoring van de openbare orde en of bedreiging veiligheid zichzelf of anderen?
- 5> Minimaal 2 politieregistraties afgelopen 12 maanden?
- 6> Is betrokkene bekend binnen de TOP X aanpak van het Zorg- en Veiligheidshuis?
- 7> Is betrokkene een ex-gedetineerde met problemen op meer dan 2 leefgebieden?

Achtereenvolgens formuleren zij een toelichting op het besluit, stellen indien nodig verdiepingsvragen op over de op te starten aanpak en geven eventuele feedback gericht aan de melder.

PGA Triage-overleg (voorheen professionals overleg)

De samenwerking binnen Lopik omtrent complexe of meervoudige problematiek wordt op dit moment besproken en getrieerd binnen het zogenoemde professionals overleg.

Met de inrichting van de PGA, wordt het professionals overleg heringericht naar het **PGA triageoverleg**. De inrichting van het triageoverleg wordt binnen dit beleidsdocument buiten beschouwing gelaten.

Het vormt een belangrijke schakel en startpunt voor potentiële nieuwe PGA zaken. Casuïstiek waarbij men op basis van aard en ernst inschat dat de mogelijkheid bestaat tot een PGA-aanpak, worden aan het kernteam doorgezet. Zij triëren de casus met de voornoemde criteria en verhelderingsvragen. In het separate document 'werkprocesbeschrijving PGA Lopik' wordt het uitvoeren van een TRIAGE in relatie tot nieuwe PGA zaken uiteengezet.

Ketenpartners

Afhankelijk van de aard van de problematiek wordt het kernteam (PGA-expert, politie, sociaal team Lopik) aangevuld met taak specifieke ketenpartners. Dit zijn onder andere: woningcorporatie Woningraat, GGZ Altrecht, de gemeentelijk adviseur Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht, SAVE, Veilig Thuis, Reclassering Nederland, Fivoor, William Schrikker Stichting en Leger des Heils. Alle genoemde partijen zijn op de hoogte van en hebben getekend voor het PGA privacyreglement Midden-Nederland (2019).

PGA-expert en casushouder

Gemeente Lopik als regisseur: De PGA-expert fungeert als centraal aanspreekpunt en is verantwoordelijk voor de coördinatie en monitoring van een aanpak. Voor de gemeente geldt dat dit de medewerker openbare orde en veiligheid betreft. Er wordt onderscheid gemaakt tussen PGA-expert (procesregie) en casushouder (sociaal team of ketenpartner). Ter voorkoming van spraakverwarring (de term procesregie is een reeds ingebedde term binnen het sociaal team) hanteren we in dit kader de term PGA-expert.

De **PGA-expert** organiseert, structureert en faciliteert de samenwerking tussen de organisaties ten behoeve van het gezamenlijk komen tot en realiseren van een domeinoverstijgend integraal plan van aanpak voor een casus. Dit betekent niet automatisch dat deze alléén verantwoordelijk is voor de voortgang. De voortgang is een gezamenlijke inspanning en gedeeld belang. Indien bij de PGA het zwaartepunt op openbare orde en veiligheid ligt dan wordt er aan het PGA-overleg een 2e adviseur OOV toegevoegd. Dit om te voorkomen dat de PGA-expert uit hoofde van diens functie (namelijk tevens adviseur OOV) niet in de dubbelrol van PGA-expert en adviseur OOV terechtkomt.

De rol van de **PGA-expert** behelst de volgende taken:

- Organiseren van casusoverleggen met een duidelijke structuur en voorzitterschap;
- Coördineren dat er een domeinoverstijgend integraal plan van aanpak voor een casus wordt opgesteld en afspraken worden vastgelegd;
- Bewaken van de realisatie van de, in het plan van aanpak afgesproken, resultaten;
- Tussentijds bijsturen op en bijstellen van de afspraken (o.b.v. afstemming met de casushouder);
- Partijen verbinden en betrekken bij de aanpak (spin in het web);
- Fungeren als aanspreekpunt voor partijen in het netwerk;
- Signaleren en adresseren van terugkerende knelpunten op tactisch en bestuurlijk niveau;
- Waarborgen van de inzet van de lokale PGA op de juiste casuïstiek door een zorgvuldige triage aan de voorkant en tijdig en zorgvuldig opschalen van casuïstiek naar het ZVHRU of afschalen naar één van de betrokken partners.

De casushouder houdt toezicht op de interventies op de verschillende leefgebieden van een persoon (de betrokkene) of gezin binnen de gezamenlijk afgesproken aanpak van een casus.

Een **casushouder** is verantwoordelijk voor de volgende taken:

- Toezicht houden op de uitvoering van afgesproken interventies (zoals overeengekomen in het integrale plan van aanpak) rondom een persoon of gezin;
- Proactief afstemming zoeken met interventieplegers die betrokken zijn bij persoon of gezin (vanuit de eigen organisatie én andere organisaties);
- Contact leggen met de inwoner en contact houden om voortgang op casusniveau te monitoren;
- Intervenieren in crisissituaties rondom de casus (persoon/gezin);
- Signaleren richting de procesregisseur van de lokale PGA wanneer de aanpak stopt of wanneer er incidenten zijn die de aanpak beïnvloeden;
- Niet zelfstandig afwijken van gezamenlijke afspraken (binnen het domeinoverstijgende integrale Plan van Aanpak) die zijn gemaakt binnen de lokale PGA.

Taken en verantwoordelijkheden

Om ervoor te zorgen dat voor betrokken partijen bij de PGA helder is wie welke taak en verantwoordelijkheid heeft, is dat als volgt afgebakend:

PGA-expert: Toezien op het proces, organiseren van overleggen en bewaken van voortgang.

Ketenpartners: Input leveren en interventies uitvoeren zoals opgenomen in het plan van aanpak.

Gemeente Lopik: Faciliteren van de PGA en bewaken van de naleving van deze beleidsregels, het privacyreglement en werkproces.

De inwoner: Actief betrekken bij de aanpak met als doel dat de inwoner tot gedragsverandering komt. Deelname is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Dit betekent dat een aanpak ook doorgang vindt wanneer een inwoner kiest om niet deel te nemen aan de PGA.

Door actief met onze inwoners te praten tijdens het PGA-overleg, vergroten we de kans op succes. Deze betrokkenheid zorgt voor een beter begrip van hun behoeften en omstandigheden, wat leidt tot meer gerichte en effectieve oplossingen.

4. Het PGA overleg

Wanneer de aanmelding, triage en startgesprek heeft plaatsgevonden volgt het PGA overleg met het kernteam aangevuld met relevante, betrokken ketenpartners.

Het doel van het overleg lokale PGA is te komen tot een gecoördineerde ketenaanpak, acties en interventies: strafrechtelijk of vanuit zorg, waarbij in onderling overleg wordt op basis van de beschikbare informatie beoordeeld welke interventie op dat moment het meest passend is of bijdraagt aan verbetering van de situatie.

Beeldvorming: Gezamenlijke analyse van problemen van de inwoner (en daarmee de samenleving);

Oordeelvorming: Gezamenlijk bepalen welk doel voor deze inwoner wordt nagestreefd;

Besluitvorming: Per casus het integrale plan van aanpak en acties bepalen: Welke partner doet welke interventie(s) binnen welke termijn en welke partner voert de casusregie. De inwoner wordt in een vroeg stadium zelf betrokken bij het plan om zijn problemen op te lossen. Daarnaast wordt de inwoner gevraagd naar zijn visie op de oorzaken van het ongewenste gedrag en hoe dat kan worden aangepakt.

Vrijwillig, niet vrijblijvend

Natuurlijk is een persoonsgerichte aanpak niet vrijblijvend. Met betrokkenen worden afspraken gemaakt die moeten worden nageleefd. Gebeurt dat niet, dan zullen zwaardere strafrechtelijke en/of zorgmaatregelen worden genomen of kan zelfs besloten worden tot beëindiging van deze aanpak. Een terugkeer naar normaal maatschappelijk functioneren komt daardoor verder onder druk te staan.

Aanpak op maat

Een persoonsgerichte aanpak is altijd een aanpak op maat. Interventies en acties zijn afgestemd op de inwoner om wie het gaat. Hoe komen we nu tot dit maatwerk?

Op het moment dat een inwoner door bijvoorbeeld politie of gemeentelijk Sociaal team wordt aangemeld voor een PGA bij de gemeente, vindt er een eerste "weging" plaats van alle gegevens die op dat moment bekend zijn. Een casus moet immers voldoende "potentie" hebben voor een PGA. De gemeentelijk procesregisseur diept de aangereikte informatie vervolgens verder uit en als dat nodig is, vindt er een aanvullend interview plaats met de inwoner. Op basis van alle informatie die zo wordt verzameld, besluiten de vaste ketenpartners (gemeente, politie en Sociaal team) al dan niet tot een Persoonsgerichte aanpak. En als zij daarvoor kiezen, wordt de vraag beantwoord hoe die aanpak vervolgens vorm en inhoud krijgt. Want voorop staat dat er wel een gerede kans van slagen moet zijn.

Voorbeelden van interventies zijn: de toeleiding naar verslavingszorg of GGZ, het aanreiken van bemoeizorg, handhaving of de toepassing van bestuurlijke maatregelen. Acties vloeien altijd voort uit de gekozen interventie(s).

5. Relatie met het Zorg- en Veiligheidshuis

Zorg- en Veiligheidshuis regio Utrecht

Het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht (ZVHRU) is een netwerkorganisatie waarin straf-, zorg- en gemeentelijke partners samenwerken aan complexe casuïstiek. Wanneer een casus binnen de PGA niet meer effectief lokaal kan worden opgepakt, kan opschaling naar het ZVHRU nodig zijn. Dit gebeurt bij zwaar complexe problematiek die meerdere domeinen overstijgt en waarbij risico's op ernstige escalatie aanwezig zijn. Belangrijk onderscheid met de PGA is dat het OM en de reclassering vaste ketenpartners zijn bij een aanpak binnen het zorg- en veiligheidshuis.

Wanneer wordt een casus aangemeld bij het ZVHRU?

Een casus kan vanuit de PGA worden doorgestuurd naar het Zorg- en Veiligheidshuis wanneer:

De problematiek complexer is dan de lokale PGA kan hanteren;
Er strafrechtelijke en zorgaspecten samenkomen die een bredere aanpak vereisen;
Er sprake is van levensbedreigende situaties, dreiging of ernstige veiligheidsrisico's;
Er al veel interventies zijn ingezet zonder structureel resultaat.

Welke extra mogelijkheden biedt het ZVHRU?

- Een multidisciplinaire aanpak met bredere bevoegdheden, waarbij gemeente, politie, OM, zorg-aanbieders en maatschappelijke partners samenwerken aan een integraal plan van aanpak;
- Toegang tot landelijke expertise en maatwerkaanpakken, bijvoorbeeld bij radicalisering, zware georganiseerde criminaliteit, of extreem zorgmijndend gedrag;
- Meer capaciteit en middelen voor monitoring en doorpakken bij hardnekkige problematiek.

De 12 leefgebieden als basis voor opschaling

Het ZVHRU werkt met dezelfde systematische analyse van 12 leefgebieden:

1. Financiën
2. Identiteit
3. Houding, gedrag en vaardigheden
4. Werk en opleiding
5. Tijdsbesteding
6. Huisvesting

7. (Huiselijke) relaties
8. Geestelijke gezondheid
9. Lichamelijke gezondheid
10. Problematisch middelengebruik
11. Sociaal netwerk
12. Justitie en politie

Wanneer meerdere leefgebieden problematisch zijn én er sprake is van een acute dreiging of vastgelopen casus, is opschaling naar het ZVHRU aangewezen.

Samenwerking en Afstemming

- Het ZVHRU fungeert als kenniscentrum en escalatiemodel voor PGA-casussen die complexer worden;
- Gemeenten en PGA-coördinatoren kunnen voorafgaand aan opschaling een consultatiegesprek aanvragen bij het ZVHRU om te beoordelen of een casus geschikt is;
- Bij opschaling blijft de lokale PGA-expert in contact met de casus en wordt nauw afgestemd met betrokken partners

Voorkomen van escalatie

De samenwerking tussen de PGA en het ZVHRU is gericht op voorkomen in plaats van genezen. Door vroegtijdig signalen te herkennen en partners tijdig in te schakelen, kan escalatie worden voorkomen en kan de juiste hulp worden ingezet. Om de samenwerking en het op- en afschalen te faciliteren zijn er twee adviseurs Zorg- en Veiligheid West Utrecht. Zij sluiten aan bij de PGA en vertegenwoordigen de gemeente bij overleggen binnen het zorg- en Veiligheidshuis.

6. Privacy en gegevensverwerking

De verwerking van persoonsgegevens binnen de PGA vindt plaats onder strikte naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het Privacyreglement Lokale Persoonsgerichte aanpak Midden-Nederland (2019). Omdat binnen de PGA gevoelige persoonsgegevens worden gedeeld tussen verschillende ketenpartners, is een juridisch correcte en zorgvuldige omgang met gegevens van groot belang. De gemeente Lopik heeft voor dit doel de applicatie PGAX aangeschaft. Om te waarborgen dat gegevens zorgvuldig worden verwerkt, wordt voorafgaand aan de implementatie van PGAX een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd.

Zorgvuldig, doelbinding en rechtmatig

Inwoners worden altijd schriftelijk geïnformeerd over de vastlegging van hun gegevens en hun rechten, zoals inzage, correctie en bezwaar. Dit gebeurt middels een aanmeldbrief waarin zo compleet mogelijk wordt weergegeven:

1. Dat een inwoner is aangemeld voor de PGA;
2. Wat het doel is van de PGA;
3. Dat er enkel informatie over de inwoner wordt vastgelegd die ten gunste komt van het doel;
4. Dat de inwoner ten alle tijden wordt uitgenodigd om deel uit te maken van het PGA-overleg, zodat er een gedragen plan van aanpak volgt met instemming van en inzet door de inwoner.

Uitgangspunten voor gegevensverwerking:

- Noodzakelijkheid en doelbinding: Gegevens mogen uitsluitend worden gedeeld als dit noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen van de PGA en binnen de wettelijke grondslagen valt;
- Minimale gegevensverwerking: Alleen de strikt noodzakelijke informatie wordt uitgewisseld tussen partners. Er wordt geen onnodige of niet-relevante informatie opgeslagen of gedeeld;
- Transparantie: Inwoners worden zoveel mogelijk geïnformeerd over de gegevens die over hen worden verwerkt en met wie deze gedeeld worden, tenzij dit de uitvoering van de aanpak zou schaden;
- Beveiligde omgeving: De verwerking van gegevens vindt plaats binnen PGAX, een speciaal ontwikkeld systeem voor persoonsgerichte aanpakken. Dit systeem voldoet aan de geldende beveiligings- en privacyrichtlijnen;
- Rol van de PGA-expert: De PGA-expert is verantwoordelijk voor het bewaken van de gegevensuitwisseling en het naleven van de privacyregels door ketenpartners.

Juridische grondslagen voor gegevensdeling:

- Taak van algemeen belang (AVG, art. 6 lid 1 sub e): De verwerking van persoonsgegevens binnen de PGA is gebaseerd op de publieke taak van de gemeente om de openbare orde te handhaven en kwetsbare inwoners te ondersteunen;
- Wettelijke verplichtingen (AVG, art. 6 lid 1 sub c): In sommige gevallen zijn ketenpartners wettelijk verplicht om gegevens te verstrekken, zoals bij het voorkomen van strafbare feiten;

- Bijzondere persoonsgegevens (AVG, art. 9): Gegevens over gezondheid of strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden gedeeld onder specifieke voorwaarden en moeten extra worden beschermd.

7. Evaluatie en bijstelling

Periodieke evaluatie: Het PGA-proces wordt jaarlijks geëvalueerd door de gemeente en ketenpartners. Het initiatief ligt bij de PGA-expert. Tijdens de evaluatie van de aanpak gelden de navolgende indicatoren als belangrijke kernwaarden:

1. **De aanpak:** Meet de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar het aantal succesvolle interventies en de tevredenheid van de betrokken inwoners. Hierna volgen een aantal indicatoren als voorbeeld:
 - > Het aantal PGA-zaken per jaar;
 - > Doorlooptijd per PGA-casus en afronding (positief, neutraal, opschalen);
 - > De wijze waarop de stappen in de routekaart doorlopen zijn;
 - > In hoeverre zijn de leefgebieden met de monitor in kaart gebracht (startmeting, tussentijdse meting, eindmeting);
 - > Op welke wijze zijn bewoners betrokken bij de PGA-aanpak, afspraken, interventies en evaluatie;
 - > de mate waarin inwoners tijdig en juist worden geïnformeerd (communicatie middels brief, gesprek, voorlichting, folder)
2. **Samenwerking en communicatie:** Evaluer de kwaliteit van de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Dit kan door middel van feedback van de betrokken partijen en het aantal en de aard van de samenwerkingsproblemen. Hierna volgen een aantal indicatoren als voorbeeld:
 - > Is er voldoende helderheid over rol, taak en verantwoordelijkheid;
 - > Zijn ketenpartners voldoende op de hoogte van de PGA-werkwijze in Lopik;
 - > Mate van betrokkenheid, inzet en commitment van ketenpartners;
 - > Ketenpartners weten voldoende de mogelijkheden indien sprake van opschaling.
3. **Veiligheid en privacy:** Controleer of de informatieverwerking en -deling volgens het Lokale Persoonsgerichte aanpak Privacyreglement Midden-Nederland (2019) en de AVG-richtlijnen (zoals genoemd onder 6) verloopt en of er geen datalekken of privacy-incidenten zijn geweest. Dit kan door middel van audits en het bijhouden van incidentrapportages.

8. Vaststelling en inwerkingtreding

Deze beleidsregels zijn vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Lopik en treden in werking [datum].