Erasmus School of
Health Policy
& Management

Organiseren van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag:

van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden

8 oktober 2026

Violet Petit-Steeghs
Lizette Krist
Joke van der Meulen
Lia van der Ham
Lotte Smeenk
Maroun Nader
Didier Rammers
Andrew Britt
Karin van Bemmel
Roland Bal
Hester van de Bovenkamp

Erasmus University Rotterdam

Colofon

Eindrapportage BE-grip
Organiseren van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag:
van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden
Petit-Steeghs e.a., 8 oktober 2026

Uitgever/Publisher
Marketing & Communicatie ESHPM

Vormgeving/Design
PanArt.nl

Druk/Print
De Bondt grafimedia

Organiseren van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag:

van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden

8 oktober 2026

Violet Petit-Steeghs	ESHPM, Erasmus Universiteit Rotterdam
Lizette Krist	ESHPM, Erasmus Universiteit Rotterdam
Joke van der Meulen	Familieperspectief, MIND
Lia van der Ham	Kenniscentrum Phrenos
Lotte Smeenk	Kenniscentrum Phrenos
Maroun Nader	Kenniscentrum Phrenos
Didier Rammers	Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE)
Andrew Britt	Verwey-Jonker Instituut
Karin van Bemmel	Verwey-Jonker Instituut
Roland Bal	ESHPM, Erasmus Universiteit Rotterdam
Hester van de Bovenkamp	ESHPM, Erasmus Universiteit Rotterdam

Inhoudsopgave

1 Achtergrond 13
- 1.1 De sociaal geconstrueerde groep 'verward of onbegrepen gedrag' 13
- 1.2 Beleidsontwikkelingen: lokale en regionale aanpak 14
- 1.3 Actieprogramma Grip op onbegrip 15
- 1.4 Landelijk consortium BE-grip 16
- 1.5 Centrale vraagstelling 16

2 Methoden 18
- 2.1 Reflexieve Monitoring in Actie (RMA) 18
- 2.2 RMA binnen de regio's 19
- 2.3 RMA regio-overstijgend 20
- 2.4 RMA landelijk 21
- 2.5 Data-analyse 22
- 2.6 Ethiek 22

3 Een enkelvoudige en meervoudige benadering 23
- 3.1 De benaderingen uitgelegd via een plant-metafoor 23
- 3.2 Gevolgen van de benadering op casusniveau 24
- 3.3 Conclusie hoofdstuk 3 26

4 Naar een meervoudige benadering van situaties met onbegrepen gedrag 27
- 4.1 Preventieve benadering 27
- 4.2 Mensgerichte benadering 29
- 4.3 Collectieve benadering 32
- 4.4 Terugvallen in een enkelvoudige benadering 32
- 4.5 Gebrek aan randvoorwaarden voor een meervoudige benadering 35
- 4.6 Conclusie hoofdstuk 4 37

5 Naar een meervoudige benadering van het organiseren van ondersteuning 38
- 5.1 Domeinoverstijgend werken 38
- 5.2 Niveau-overstijgend werken 40
- 5.3 Verschillende kennisbronnen: inbedden ervaringskennis 42
- 5.4 Grenswerkersrollen 43
- 5.5 Knelpunten in de meervoudige organisatie 45
- 5.6 Conclusie hoofdstuk 5 51

6 Spanningen tussen wereldbeelden 52
- 6.1 Interpretatieve spanningen 52
- 6.2 Temporele spanningen 53
- 6.3 Procedurele en operationele spanningen 53
- 6.4 Rolspanningen 54
- 6.5 Conclusie hoofdstuk 6 55

7 Reflexieve leerprocessen 56
- 7.1 Proces- en didactische voorwaarden 57
- 7.2 Individuele voorwaarden 61
- 7.3 Structurele voorwaarden 63
- 7.4 Conclusie hoofdstuk 7 65

8 Van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden 66
8.1 Regionale vernieuwing botst met de institutionele context 66
8.2 Beleidsmatige heroriëntatie naar een meervoudige benadering 67
8.3 Institutionele voorwaarden en een lerende infrastructuur 68
8.4 Conclusie hoofdstuk 8 74

Referenties 77

Bijlage A: Reflectietool ‘Samen op weg naar ervaringskennis’ 83

Bijlage B: Overzicht adviezen 84

Voorwoord

Situaties met onbegrepen gedrag zijn er altijd geweest. De woorden waarmee we die situaties beschrijven, zijn in de loop van de tijd veranderd. Dat is meer dan een kwestie van taal. Woorden bepalen hoe we kijken. Ze kunnen iemand vastzetten in zichtbaar gedrag, maar ook aanzetten tot de vraag wat daarachter zit. Daarom is de term 'onbegrepen gedrag' betekenisvol. De term vraagt aandacht voor de mens én voor de sociale en maatschappelijke omstandigheden waarin een situatie ontstaat.

Het rapport dat voor u ligt, met als ondertitel *Van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden*, bouwt voort op het eerdere evaluatierapport *Leren(d) spelen* van de Erasmus School of Health Policy & Management. Daarin werd de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag een taai vraagstuk genoemd. Dat is nog steeds zo. Mensen komen tussen voorzieningen terecht, professionals lopen ondanks hun inzet tegen grenzen aan en verantwoordelijkheden tussen organisaties en overheden sluiten niet altijd op elkaar aan.

Toch laat dit rapport zien dat verandering mogelijk is. In regio's zijn samenwerkingen opgebouwd, verschillende standpunten bij elkaar gebracht en nieuwe manieren gevonden om samen te leren. Vooruitgang ontstaat meestal stap voor stap. Dat vraagt om gesprekken waarin mensen de tijd nemen, hun aannames onderzoeken en luisteren naar de ervaringen van anderen.

De lessen uit BE-grip maken ook duidelijk dat regionale inzet alleen niet genoeg is. Professionals, ervaringsdeskundigen, naasten en bestuurders kunnen alleen duurzaam samenwerken als beleid, financiering en verantwoordelijkheden daarbij passen. De opgave is daarom niet om steeds nieuwe projecten te starten, maar om goede voorwaarden te bieden voor het behoud van kennis, samenwerking en leren. Dat vraagt ook om een andere verdeling van verantwoordelijkheid. Geen persoon, organisatie of overheid kan deze problemen alleen oplossen. Betrokken partijen moeten verschillen bespreken en samen leren van wat in de praktijk wel en niet werkt. Ervaringskennis hoort daarbij een volwaardige plaats te hebben naast professionele en wetenschappelijke kennis.

Ik hoop dat dit rapport aanzet tot samen leren en handelen. Niet vanuit de verwachting van een snelle oplossing, maar vanuit het besef dat verandering mogelijk is als mensen, organisaties en overheden verantwoordelijkheid delen. Begrip is daarbij geen eindpunt, maar een uitgangspunt voor beleid en praktijk.

Hans Martin Don
Voormalig ambassadeur Actieprogramma Grip op Onbegrip en voormalig voorzitter Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag

Samenvatting

Achtergrond "situaties met onbegrepen gedrag"

In de afgelopen decennia is in Nederland veel maatschappelijke en politieke onrust ontstaan rond situaties met onbegrepen gedrag, ook wel aangeduid als problematiek rondom "personen met verward gedrag" of "verwarde personen". Verschillende landelijke programma's, onderzoeken en lokale en regionale initiatieven hebben bijgedragen aan het verbeteren van de ondersteuning in deze situaties. Verbeteringen komen echter moeizaam op gang en blijken lastig vast te houden. Het gaat om een taai vraagstuk. Dat komt doordat er uiteenlopende ideeën bestaan over hoe met deze situaties moet worden omgegaan, én doordat ondersteuning over verschillende professionele, organisatorische en bestuurlijke structuren heen moet worden georganiseerd. Om deze taaiheid het hoofd te bieden, is samenwerking tussen verschillende domeinen en niveaus en vanuit verschillende soorten kennis noodzakelijk.

Begeleiding en monitoring van de netwerken 'onbegrepen gedrag'

Binnen het Actieprogramma Grip op Onbegrip (AGO) is aan deze samenwerking gewerkt. AGO subsidieert twee typen regionale netwerken: de Regionale Kenniswerkplaatsen Onbegrepen Gedrag en de netwerken Zorg en Veiligheid. Deze netwerken zijn van april 2023 tot april 2026 begeleid en gemonitord door BE-grip. BE-grip is een landelijk samenwerkingsverband van kennisinstituten, maatschappelijke organisaties, branchеverenigingen en een koepelorganisatie van cliënten- en naastenverenigingen. Het samenwerkingsverband werd geleid door Erasmus School of Health Policy and Management in samenwerking met Kenniscentrum Phrenos. Voor de begeleiding en monitoring werd gebruikgemaakt van Reflexive Monitoring in Action (RMA), een actiegerichte onderzoeksmethode die bijdraagt aan duurzame systeemverandering. BE-grip werkte daarbij toe naar een reflexief lerend systeem rond de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag. Dit systeem strekt zich uit van professionals in de wijk tot beleidsmakers bij het Rijk.

Erkenning van complexiteit: naar een meervoudige benadering

De inzichten van BE-grip maken duidelijk waarom het lastig is om grip te krijgen op de taaiheid van de problematiek. Er bestaan namelijk twee benaderingen naast elkaar die met elkaar in spanning staan: een enkelvoudige en een meervoudige. Een enkelvoudige benadering volstaat bij relatief eenvoudige, eenduidige problemen, maar schiet tekort bij situaties met onbegrepen gedrag. Beide benaderingen zijn zichtbaar in hoe we naar situaties met onbegrepen gedrag kijken, én in hoe we de ondersteuning in deze situaties organiseren. Om het verschil te verduidelijken, gebruiken wij een plantmetafoor. De plant staat daarbij voor de persoon met onbegrepen gedrag. In een enkelvoudige benadering worden situaties met onbegrepen gedrag vooral gezien als een probleem van één 'plant' die niet goed groeit, waarvoor één tuinier verantwoordelijk is: de oplossing wordt dan bijvoorbeeld gezocht in het 'snoeien' van die ene plant. In een meervoudige benadering wordt diezelfde plant gezien in samenhang met de bodem waarin zij staat, de andere planten in de tuin en het bredere klimaat die mede bepalen of de plant kan groeien. De verzorging is dan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere tuiniers.

Dominantie enkelvoudige benadering bemoeilijkt bestendiging meervoudige benadering

BE-grip constateert dat er meer erkenning is ontstaan voor de taaiheid van de problematiek en dat AGO ruimte heeft gecreëerd om meervoudig te werken: domein- en niveauoverstijgende samenwerking is versterkt en er is meer aandacht voor ervaringskennis. Deze samenwerking heeft geleid tot een bredere kijk op ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag: ondersteuning die preventief inzet op tijdige hulp, oog heeft voor individuele omstandigheden en behoeften zoals passende woonvoorzieningen, en de sociale omgeving nadrukkelijk betrekt. Daarmee wordt op drie manieren meervoudig gekeken: in de tijd, naar de persoon en naar de context. Deze beweging blijft echter grotendeels onzichtbaar in het publieke debat, waar onbegrepen gedrag vooral via incidenten en acute situaties wordt belicht.

Maar de evaluatie laat ook zien dat het ontbreken van passende financiële prikkels en tegenstrijdig beleid ertoe leiden dat binnen deze meervoudige visie telkens weer wordt teruggevallen op een enkelvoudige kijk op situaties met onbegrepen gedrag. Zo wordt preventie gereduceerd tot het voorkomen van incidenten, leefbaarheid teruggebracht tot uitsluitend wonen, persoonsgericht werken beperkt tot het oplossen van individuele problemen waarbij het levensverhaal buiten beeld blijft, en de aandacht voor het bredere ecosysteem ingeperkt tot ondersteuning van alleen de persoon zelf. Niet alleen het kijken, maar ook het meervoudig werken wordt belemmerd door dominante enkelvoudige structuren. Door de manier waarop financiële en verantwoordingsstructuren zijn ingericht, wegen organisatiebelangen zwaarder dan gedeelde belangen. Bovendien komt gedeelde verantwoordelijkheid vooral op de werkvloer terecht, in plaats van op alle niveaus te worden gedragen. Ervaringsdeskundigen worden weliswaar vaker betrokken, maar zijn binnen bestaande instituties nog niet structureel en gelijkwaardig ingebed. In termen van de plantmetafoor betekent dit dat elke organisatie vooral haar eigen perk, gieter en gereedschap bewaakt, in plaats van samen verantwoordelijkheid te nemen voor de verzorging van de hele tuin. Tuiniers proberen de plant zo goed mogelijk overeind te houden, terwijl de tuineigenaren (bestuurders en beleidsmakers) de inrichting van de tuin en de verdeling van water en mest nauwelijks aanpassen.

Ontbrekende voorwaarden om ruimte te maken voor meervoudigheid

Het tot stand brengen van een meervoudige manier van kijken en werken binnen dominante, enkelvoudige structuren leidt onvermijdelijk tot spanningen. Tijdelijke projecten staan bijvoorbeeld onder druk om op korte termijn zichtbare resultaten te laten zien, zodat bestuurders bereid zijn het project te borgen (een enkelvoudige benadering). Tegelijkertijd willen betrokkenen binnen deze projecten juist investeren in preventieve verandering op de lange termijn (een meervoudige benadering). Reflexieve leerprocessen kunnen helpen om deze spanningen hanteerbaar te maken. In de praktijk zijn dergelijke processen al zichtbaar, maar de voorwaarden om ze echt tot bloei te laten komen zijn nog onvoldoende aanwezig. Het ontbreekt vaak aan kennis, vaardigheden en passende werkvormen om spanningen gezamenlijk te onderzoeken. Bovendien verkleint de eerder beschreven enkelvoudige sturing via financiering en verantwoording, die zelf ook spanningen oproep, de tijd en ruimte voor reflexief leren.

Van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden

Programma's als AGO creëren tijdelijk ruimte voor een meervoudige benadering, maar zolang de onderliggende sturingsmechanismen niet structureel veranderen, wordt na afloop van projecten de oude, enkelvoudige benadering opnieuw dominant. De opgave voor de komende jaren is daarom niet om méér programma's, netwerken of pilots op te zetten, maar om landelijke en regionale kaders zo in te richten dat bestaande en toekomstige initiatieven voor meervoudige ondersteuning van de grond komen en beklijven. Daarvoor is één samenhangende landelijke agenda voor onbegrepen gedrag nodig waarin de activiteiten uit onder meer het interdepartementale programma en de Stuurgroep Zorg en Veiligheid met elkaar worden verbonden. Om hier invulling aan te geven doen wij twee hoofdaanbevelingen.

1. Beleidsmatige heroriëntatie naar een meervoudige benadering

Om te voorkomen dat een meervoudige benadering van de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag vooral afhankelijk is van individuele koplopers op lokaal of regionaal niveau, moet zij als leidend principe worden verankerd in landelijk beleid en sturingslogica. Deze beleidsmatige heroriëntatie houdt onder meer in dat verantwoording en financiering zo worden ingericht dat preventief werken wordt beloond, dat er breder wordt geïnvesteerd in leefbaarheid (bijvoorbeeld via buurthuizen en dagbesteding), dat ondersteuning van melders en naasten structureel wordt gefinancierd, en in landelijke beleidsdocumenten een beeld van onbegrepen gedrag wordt vastgelegd dat niet stigmatiseert of discrimineert.

2. Institutionele voorwaarden en een lerende infrastructuur

Ook na een beleidsmatige heroriëntatie zal de spanning tussen een enkelvoudige en een meervoudige benadering blijven bestaan, wat in de praktijk tot uitdagingen leidt. Om daarmee te kunnen werken, is het belangrijk deze onderliggende spanningen expliciet te maken. Door vanuit deze diepere laag van enkelvoudige en meervoudige aannames en sturingslogica te kijken, worden de uitdagingen minder gezien als persoonlijk falen en meer als systeemspanningen. Dat helpt om beter om te gaan met de emoties die deze spanningen oproepen, en om de productief te benutten als bron voor gezamenlijk leren

en bijsturen. Een lerende infrastructuur kan de veerkracht van het systeem vergroten om met deze spanningen om te gaan. Daarin wordt, van de professional in de wijk tot de beleidsmaker bij het Rijk, tijdig en passend ingespeeld op wat er in de praktijk gebeurt. Daarbij is het volgende van belang:

- Het structureel verankeren van verbindings- en coördinatiewerk binnen bestaande functies. Hiervoor zijn bekostigingssystemen nodig die integrale samenwerking ondersteunen, zodat partijen niet worden gestraft wanneer zij hun eigen domein overstijgen. Dat betekent dat bekostigingsmodellen als populatiebekostiging en integrale budgetten worden verkend en ontwikkeld, met oog voor het risico op extra administratieve lasten en afbakeningsdiscussies.
- Het ontwikkelen van nieuwe reflexieve en narratieve vormen van verantwoording die recht doen aan de meervoudige kijk op ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag en meervoudig werken stimuleren.
- Waar verbindings- en coördinatiewerk niet binnen bestaande functies kan worden georganiseerd, zijn langdurige investeringen in grenswerkers nodig: personen die tussen domeinen en niveaus bewegen om verbindingen te leggen. Voor hun positionering en mandaat zijn duidelijke kaders nodig, en zij moeten tijd en ruimte krijgen om domeinen, organisaties en bestuurslagen te verbinden en spanningen te hanteren.
- Ook netwerken waarin verbindings- en coördinatiewerk plaatsvindt, hebben structurele financiering nodig. Daarbij verdient het de voorkeur om aan te sluiten bij bestaande infrastructuren, zoals regionale netwerken rond de Zorg- en Veiligheidshuizen, in plaats van nieuwe structuren op te zetten. Zo wordt de institutionele complexiteit niet verder vergroot.
- In het verbindings- en coördinatiewerk is het essentieel dat ervaringsdeskundigheid als volwaardige kennisbron wordt benut. Dit vraagt om beter gebruik van bestaande structuren van en voor ervaringsdeskundigen, om structurele financiering en inkomenszekerheid, en om erkenning van ervaringsdeskundige als volwaardige functie, met oog voor variatie in rollen en inzet.
- Om reflexieve leerprocessen mogelijk te maken, is het nodig het collectieve geheugen te versterken. Historisch vooronderzoek en systematische kennisbenutting moeten daarom standaardvoorwaarden worden bij de inrichting van subsidies en programma's. Daarnaast is verankering van monitoring als onderdeel van cyclische beleidsvorming nodig, evenals het opnemen van inter- en transdisciplinaire leervaardigheden in de eindtermen van opleidingen en scholing.
- Wanneer het lokaal of regionaal desondanks niet lukt om tot gedeelde besluitvorming te komen, is landelijke doorzettingsmacht nodig.

Conclusie

Onbegrepen gedrag vraagt erom beter begrepen te worden. Dat betekent dat we samen oog moeten hebben voor de context waarin dit gedrag ontstaat en voor de achtergrond van de persoon. Binnen AGO zijn de afgelopen jaren samenwerkingen opgezet tussen domeinen, niveaus en vormen van kennis om initiatieven vanuit een meervoudige benadering te ontwikkelen. Het landelijke systeem van wettelijke kaders, financieringsstromen en institutionele sturing is echter onvoldoende mee veranderd om deze manier van werken te ondersteunen. De dominante sturingslogica, sterk gevormd door New Public Management, richt zich op efficiëntie, meetbare uitkomsten en individuele prestaties. Daarnaast staan bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals polarisatie en een sterk geloof in maakbaarheid en individuele verantwoordelijkheid, op gespannen voet met een benadering die juist vraagt om langdurige relaties, gezamenlijke verantwoordelijkheid en ruimte voor verschillende perspectieven. We kunnen de verantwoordelijkheid voor het omgaan met deze spanning blijven verschuiven naar nieuwe netwerken, functies of externe organisaties en daarmee de complexiteit verder vergroten. Of we kunnen een volgende stap zetten: van vooral regionale vernieuwing naar landelijke randvoorwaarden die regionale en lokale actoren daadwerkelijk de ruimte geven om een meervoudige benadering te hanteren. Die systeemverandering vraagt ook dat iedereen er vanuit de eigen rol en invloedssfeer actief aan bijdraagt.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de achtergrond van het beleidsvraagstuk van situaties met onbegrepen gedrag en de rol die BE-grip hierin heeft gespeeld. Hoofdstuk 2 beschrijft de werkwijze van BE-grip. Hoofdstuk 3 introduceert het onderscheid tussen een enkelvoudige en een meervoudige benadering als analytisch kader voor dit rapport. Aan de hand van een metafoor en een praktijkcasus laten we zien wat dit onderscheid in de praktijk betekent en waarom een meervoudige benadering beter recht doet aan de taaiheid van de problematiek rondom situaties met onbegrepen gedrag. Hoofdstuk 4 past dit kader toe op de inhoud van de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag. We laten zien welke ontwikkeling zich heeft voorgedaan richting een meervoudige benadering, gekenmerkt door een preventieve, mensgerichte en op een brede sociale, maatschappelijke context gerichte oriëntatie. Ook laten we zien waar de neiging tot terugvallen op een enkelvoudige focus op het individu of specifieke aspecten zoals veiligheid en wonen blijft bestaan. Hoofdstuk 5 richt dezelfde blik op de organisatie van de ondersteuning. We laten zien welke ontwikkeling zich heeft voorgedaan richting een meervoudige benadering. Deze is zichtbaar in domein- en niveau-overstijgende samenwerkingsvormen met ruimte voor ervaringskennis. Ook laten we zien dat hier een zelfde neiging tot terugvallen op een enkelvoudige benadering bestaat. Deze is zichtbaar in onder andere leidende organisatiebelangen, tijdelijkheid in financirering en het ontbreken van gedeelde verantwoordelijkheid opmeerdere niveaus. Hoofdstuk 6 laat zien dat het naast elkaar bestaan van enkelvoudige en meervoudige benaderingen leidt tot terugkerende spanningen: over de interpretatie van centrale begrippen, over timing en urgentie, over procedures en werkwijzen, en over wie verantwoordelijkheid draagt. Hoofdstuk 7 beschrijft hoe reflexieve leerprocessen kunnen helpen om met deze spanningen om te gaan en de transitie naar een meervoudige beandering verder te brengen. We werken uit welke proces- en didactische, individuele en organisatorische voorwaarden daarvoor nodig zijn, en in hoeverre die in de praktijk aanwezig zijn. Hoofdstuk 8 sluit af met de centrale conclusie dat regionale vernieuwing richting een meervoudige benadering op zichzelf niet volstaat. De institutionele context werkt de transitie naar een meervoudige benadering structureel tegen.. Tot slot formuleren we aanbevelingen voor de beleidsmatige heroriëntatie en institutionele herinrichting die nodig zijn om die patstelling te doorbreken.

Afkortingen

AGO	Actieprogramma Grip op Onbegrip
AVE	Aanpak Voorkomen Escalatie
AVG	Actieprogramma Verward Gedrag
BE-grip	Begeleiding en Evaluatie van Grip op Onbegrip
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCE	Centrum voor Consultatie en Expertise
E33	Code waarop de politie meldingen rondom personen met verward gedrag registreert
ESHPM	Erasmus School of Health Policy and Management
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
MIND	De koepelorganisatie van, voor en door cliënten- en familieorganisaties in de ggz
PGA	Persoonsgerichte aanpak
PSD	Platform Sociaal Domein
RKOG	Regionale Kenniswerkplaats Onbegrepen Gedrag
RMA	Reflexive Monitoring in Action
TSD	Toezicht Sociaal Domein
VLOT.	Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wvggz	Wet verplichte ggz
Z&V	Zorg en Veiligheid
ZonMw	Nederlandse organisatie die gezondheidszorgonderzoek en medische vernieuwing stimuleert en financiert
IZA	Integraal Zorgakkoord
AZWA	Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord
IJV	Inspecitie Justitie en Veiligheid
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ggz	Geestelijke gezondheidszorg
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap

1 Achtergrond

Afgelopen decennia is in Nederland veel maatschappelijke en politieke onrust ontstaan rondom zogenoemde 'personen met onbegrepen gedrag'. Deze onrust hangt samen met een toename van berichtgeving in de media over ernstige en minder ernstige incidenten die hier al of niet terecht aan gekoppeld worden en het aantal registraties van 'verwarde personen' (de zogenaamde E33-meldingen) bij de politie.

1.1 De sociaal geconstrueerde groep 'verward of onbegrepen gedrag'

Wat bedoelen we eigenlijk met 'verward' of 'onbegrepen gedrag', en direct daarmee samenhangend: wie bedoelen we als we praten over mensen met 'verward' of 'onbegrepen gedrag'? De term is gelinkt aan de E33 meldingen die in 2011 door de politie zijn geïntroduceerd. De code E33 was onderdeel van een verantwoordingsinstrument om de tijdsinzet van de politie in relatie tot 'overlast door een verward of overspannen persoon' systematisch te kunnen registeren (Abraham & Nauta, 2014). Bij dergelijke meldingen is geen strafbaar feit gepleegd, maar is sprake van gedrag dat onrust of zorgen over de persoon of diens directe omgeving veroorzaken. Naast deze meldingen hebben een aantal ernstige incidenten en daaropvolgende onderzoeksrapporten ervoor gezorgd dat 'personen met verward gedrag' hoog op de politieke agenda kwamen te staan. Vanaf dat moment ging het niet alleen meer over mensen die overlast veroorzaakten, maar ook over mensen die als gevolg van hun verwarde of onbegrepen gedrag gevaarlijk zouden kunnen zijn.

De term 'verward persoon' werd al snel opgenomen in publieke debatten. Tegelijkertijd bleef de term niet onomstreden. Zo wordt deze term door een deel van de mensen die het betreft als zeer stigmatiserend ervaren. Zij zijn namelijk meer dan hun (vermeende) verwardheid. Dit was aanleiding om te spreken over 'personen met verward gedrag'. Het begrip 'verward' bleef daarmee wel gehandhaafd. Ook hierop bleef kritiek bestaan. Deze kritiek richtte zich op het feit dat de term ervoor zorgt dat het probleem te veel bij de persoon die het gedrag vertoont wordt gelegd en de ontvanger ervan buiten beeld blijft. Als gevolgd hiervan is de term 'onbegrepen gedrag' geïntroduceerd. Sinds 2020 wordt de term onbegrepen gedrag steeds vaker in beleidstukken en programma's gebruikt. Tegelijkertijd blijft er discussie bestaan rondom de duiding van de problematiek. Zo spreekt MIND (de koepelorganisatie van, voor en door cliënten- en familieorganisaties in de ggz) van een "situatie met onbegrepen gedrag" (MIND, 2026) om zo beter weer te geven dat onbegrepen gedrag ontstaat binnen bepaalde situaties als gevolg van onderliggende problemen. In dit rapport gebruiken wij deze term. De keuze voor terminologie is van belang, omdat die mede bepaalt waar de aandacht naartoe gaat. Met de term 'situatie met onbegrepen gedrag' verschuift de focus van het onbegrepen gedrag dat de persoon vertoont naar de sociaalmaatschappelijke context waarin het gedrag van diegene ontstaat.

Achter situaties met onbegrepen gedrag, gaan problemen op verschillende levensgebieden schuil. Psychische problemen, traumatische ervaringen, middelengebruik, een somatische aandoening, een verstandelijke beperking, niet-aangeboren hersenletsel of dementie, kunnen een rol spelen. Daarnaast kan onbegrepen gedrag samenhangen met sociale problemen rond bestaanszekerheid, zoals een echtscheiding, schulden, werkloosheid, dakloosheid of een gebrek aan sociale steun. Ondersteuning op deze verschillende gebieden is echter gefragmenteerd georganiseerd waardoor opeenstapelde problemen vaak laat worden gesignaleerd (de Nederlandse ggz, 2026; Koekkoek, 2019; RIVM, 2018). Het gevolg daarvan is dat de benodigde zorg en ondersteuning ook (te) laat wordt opgestart. Het resultaat hiervan is dat problemen zich verder opstapelen, elkaar versterken en steeds moeilijker hanteerbaar worden. Iemand kan zo geleidelijk de grip op het leven verliezen en gedrag vertonen dat niet begrepen wordt door de omgeving. Onbegrepen gedrag is vaak een signaal dat iemand hulp nodig heeft, soms is

het letterlijk een schreeuw om hulp. Voor de omgeving kan de confrontatie met dergelijk gedrag beangstigend zijn. Het is vaak onbekend waar het vandaan komt en of het gevaarlijk kan zijn. Deze angstgevoelens worden versterkt doordat de term verward of onbegrepen gedrag in landelijke media wordt gekoppeld aan gewelddadige incidenten.

1.2 Beleidsontwikkelingen: lokale en regionale aanpak

Om de problematiek rond situaties met onbegrepen gedrag aan te pakken, is de afgelopen jaren veel in gang gezet. Hieronder worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen beschreven. Deze ontwikkelingen vonden plaats in een politiek-bestuurlijk instabiele periode: in veertien jaar tijd volgden vijf kabinetten elkaar op, waarvan vier gedurende een deel van hun termijn demissionair waren. Ook binnen kabinetsperiodes wisselden ministers regelmatig, en op lokaal niveau veranderden colleges en portefeuillehouders bij gemeenten vaak. Ondanks deze politieke discontinuïteit is de landelijke aanpak in de kern wel doorgegaan, vooral door het stimuleren van lokale en regionale aanpakken. Tegelijkertijd heeft de instabiliteit zichtbaar invloed gehad op de manier waarop het Rijk keuzes maakte en zijn eigen rol invulde; voorzichtigheid en terughoudendheid voerden daarbij de boventoon.

1.2.1 Landelijke teams

In 2015 richtten het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), toen nog Veiligheid en Justitie, het 'Aanjaagteam Verwarde Personen' op. Dit team, bestaande uit bestuurders van politie, de geestelijke gezondheidszorg, gemeenten, zorgverzekeraars en cliëntenorganisaties, kreeg van de beide ministeries, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de opdracht om te analyseren wat nodig was om lokaal en regionaal een sluitende aanpak rond mensen met verward gedrag te ontwikkelen (Spies e.a., 2016). Vanuit deze opdracht ontwikkelden het Aanjaagteam negen bouwstenen voor een 'sluitende aanpak'. Ook stelden zij nadrukkelijk de mensen waar het om gaat en hun verhaal centraal. In 2016 werd het Aanjaagteam opgevolgd door het 'Schakelteam Personen met Verward Gedrag'. Dit landelijke team had als opdracht om de gemeenten en regio's tot 1 oktober 2018 te faciliteren bij het in de praktijk brengen van deze sluitende aanpak voor mensen met verward gedrag. Om na afloop van de opdracht van het Schakelteam de samenhang tussen alle lokale en regionale ontwikkelingen te ondersteunen, werd in 2019 het Verbindend Landelijk Ondersteunings Team (VLOT.) in het leven geroepen (VNG, 2020). Hieruit zijn in 2023 de regioadviseurs Zorg & Veiligheid, als onderdeel van het Platform Sociaal Domein, voortgekomen. De regioadviseurs Zorg & Veiligheid hebben als taak om gemeenten en ketenpartners (van uitvoerend tot beleidsmatig en bestuurlijk niveau) in het zorg-, veiligheids- en sociaal domein vraaggericht en proactief te ondersteunen (PSD, 2026b). Zij hebben daarbij niet alleen de opdracht om voor de benodigde verbinding op lokaal niveau te zorgen, maar ook voor de aansluiting op andere regionale en landelijke netwerken én voor het afstemmen en bewaken van inhoudelijke doelen vanuit landelijke programma's (ZonMw, 2021b).

1.2.2 Subsidieprogramma's ZonMw en evaluatie

Gelijktijdig met de opstart van het Schakelteam werd in 2016 het vierjarige ZonMw Actieprogramma 'Lokale Initiatieven voor mensen met Verward Gedrag' (AVG) gestart om de ontwikkeling van lokale en regionale initiatieven een financiële impuls te geven. Vanuit dit subsidieprogramma ontvingen ruim 800 lokale en regionale initiatieven tussen 2016 en 2020 financiële ondersteuning (ZonMw, 2021b). Deze initiatieven richtten zich op het realiseren van de negen bouwstenen van een sluitende aanpak die door het Aanjaagteam werden geformuleerd. Hierbinnen was het benutten van ervaringskennis een belangrijke voorwaarde.

De ontwikkelingen die uit AVG zijn voortgekomen zijn in de periode van september 2019 tot september 2021 door Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM) geëvalueerd. Het rapport van deze evaluatie, getiteld 'Leren(d) spelen', laat zien dat het programma het bewustzijn onder betrokkenen heeft vergroot dat de ondersteuning voor deze groep mensen een gezamenlijke opgave is. Daarnaast heeft het programma ruimte geboden om samenwerking tussen het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein tot stand

te brengen. Tegelijkertijd maakte het rapport duidelijk dat het bieden van passende zorg en ondersteuning aan deze groep een taai vraagstuk is. De problematiek speelt zich af in zeer uiteenlopende situaties, kent grote diversiteit in aard en ernst, en varieert in risico en ervaren overlast. Bovendien raakt de ondersteuning rond situaties met onbegrepen gedrag meerdere beleidsterreinen en bestuurlijke en uitvoerende lagen binnen het zorg-, veiligheids- en sociaal domein. Hierbij spelen verschillende visies op wat goed is, botsende belangen, een gebrek aan vertrouwen en verantwoordelijkheid, domein-specifieke financiering en verantwoording en veranderende omstandigheden een complicerende rol. Veel betrokkenen hebben slechts zicht op één deel van deze problematiek, waardoor oplossingsrichtingen te eenzijdig blijven en langs elkaar heen wordt gewerkt. Dit leidt regelmatig tot frustratie en wanhoop, niet alleen bij de persoon met onbegrepen gedrag zelf, maar ook bij naasten en professionals. Vanwege de taaiheid van het vraagstuk, concludeert de evaluatie dat tijdelijk gefinancierde initiatieven niet afdoende zijn om te komen tot een duurzame oplossing. Het rapport benadrukt de noodzaak om problemen duurzaam hanteerbaar te maken door in domein- en niveau-overstijgende netwerken reflexief leren te stimuleren. Het hanteerbaar maken wordt daarbij opgevat als een vorm van 'lerend spelen' met de systeemwereld. Hoewel de term 'spelen' geen volledig recht doet aan de rauwe werkelijkheid, benadrukt deze wel de noodzaak van improvisatie in het vinden van manieren om aan te sluiten bij de leefwereld van personen met onbegrepen gedrag en hun naasten (Petit-Steeghs e.a., 2021). Juist deze houding maakt het mogelijk om nieuwe manieren te ontwikkelen om met de taaie problematiek van onbegrepen gedrag om te gaan en het voortduren van uitdagingen draaglijk te maken.

1.3 Actieprogramma Grip op onbegrip

In lijn met de oproep uit de evaluatie van AVG om netwerken op te zetten om duurzaam te leren en te verbeteren, werd in 2021 het ZonMw Actieprogramma Grip op Onbegrip (AGO) opgestart. Het programma loopt tot en met 2027, met een totaalbudget van 116 miljoen euro, en wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van VWS en JenV. De ambitie van het subsidieprogramma is "*het versterken van een lerende omgeving en verbetercyclus, ten behoeve van duurzame persoonsgerichte zorg en ondersteuning voor mensen met onbegrepen gedrag*" (ZonMw, 2021a: p.5). Door dit lerend vermogen te versterken, beoogt het programma een duurzame aanpak te ontwikkelen en te bestendigen waarin mensen met onbegrepen gedrag passende ondersteuning krijgen op alle levensdomeinen, zodat participatie en kwaliteit van leven verbeteren (ZonMw, 2021a).

Het programma is opgebouwd rond vier inhoudelijke pijlers (zie figuur 1) die nauw met elkaar samenhangen (ZonMw, 2021c). De eerste pijler, 'Zorg & Samenleving', richt zich op de brede doelgroep van mensen met onbegrepen gedrag in een kwetsbare situatie. Centraal staat de inrichting van Regionale Kenniswerkplaatsen Onbegrepen Gedrag (RKOG), waarin een lerende cyclus wordt vormgegeven door praktijkpartijen en kennisinstituten en onderwijsinstellingen. Daarnaast is in deze pijler aandacht voor vroegsignalering en opvolging in de wijk. De tweede pijler, 'Zorg & Veiligheid', richt zich op mensen met complexe problematiek waarin zowel zorg als veiligheid een rol spelen. Binnen deze pijler staat het versterken van domeinoverstijgende samenwerking tussen politie, ggz en gemeenten centraal, bijvoorbeeld via straattriage en de grootstedelijke aanpak in zeven hotspots. Deze twee typen netwerken vormen samen de basis voor een doorlopend proces van leren en verbeteren. Omdat integraal werken vanuit de behoeften van mensen met onbegrepen gedrag en hun naasten een kernuitgangspunt van AGO is, is het betrekken van ervaringsdeskundigen bij de projecten expliciet als voorwaarde opgenomen. De derde pijler, 'Kennis & Inzicht', is opgezet om kennis voor praktijk en beleid gericht te ontwikkelen en te delen. Vanuit deze pijler worden onder meer regionale monitors, de inzet van regioadviseurs en een landelijke kennisinfrastructuur gefinancierd. De vierde, en laatste, pijler, 'Professionalisering', richt zich op het beter toerusten van professionals en op het versterken van de positie van ervaringsdeskundigen als volwaardige kennisbron (ZonMw, 2021c).



Figuur 1: De vier inhoudelijke pijlers van AGO (bron: ZonMw, 2021c)

1.4 Landelijk consortium BE-grip

Om de lerende omgeving vanuit het Actieprogramma Grip op Onbegrip te versterken (binnen de 'Kennis & Inzicht' pijler), en om het leren en verbeteren van de regionale netwerken (vanuit de pijlers Zorg & Samenleving en Zorg & Veiligheid) te versterken, is BE-grip opgezet. BE-grip (Begeleiding en Evaluatie grip op onbegrip) is gefinancierd door ZonMw en bestaat uit een breed consortium van partijen die expertise hebben op het gebied van leren en verbeteren in relatie tot het onderwerp onbegrepen gedrag. Het consortium brengt kennis over drie dimensies samen: verschillende professionele domeinen (zoals ggz, verslavingszorg, veiligheid en welzijn), op uiteenlopende niveaus (van casusniveau tot beleids- en bestuurlijk niveau) en verschillende kennisbronnen (ervaringskennis, professionele praktijkkennis en wetenschappelijke kennis). Het kernteam bestaat uit Erasmus School of Health Policy & Management, Kenniscentrum Phrenos, MIND, Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE) en het Verwey-Jonker Instituut.

Het doel van BE-grip was tweeledig. Enerzijds richtte BE-grip zich op het stimuleren van een reflexief lerend systeem rondom de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag: van professionals in de wijk tot beleidsmakers van het Rijk. Met een reflexief lerend systeem wordt bedoeld een landelijk dekkend netwerk waarin continu domeinoverstijgend gereflecteerd, geleerd en verbeterd wordt op én tussen netwerken. Dit gebeurt zowel op casus-, lokaal- regionaal, bovenregionaal als landelijk niveau en vanuit verschillende kennisbronnen. Anderzijds evalueerde BE-grip de reflexieve leerprocessen van de regionale netwerken van AGO. Hierbij keek BE-grip verder dan alleen de regionale netwerken omdat de verschillende niveaus van elkaar afhankelijk zijn: wat op de werkvloer mogelijk is, wordt mede bepaald door wat landelijke wetgeving en financieringsstructuren toelaten. Hiervoor werd gebruikgemaakt van Reflexive Monitoring in Action (RMA), een actiegerichte onderzoeksmethode die zich richt op duurzame systeemverandering. De evaluatie richtte zich niet op het beoordelen van afzonderlijke regionale initiatieven. Activiteiten zijn daarvoor te sterk verweven met bestaande regionale ontwikkelingen en de opbrengsten zijn vooral procesmatig en moeilijk per regio te isoleren. Daarnaast is onze schets per definitie niet volledig, doordat het veld steeds in beweging is. De evaluatie is wel gericht op de bredere ontwikkeling van netwerkleren en de voorwaarden die nodig zijn om deze manier van werken duurzaam mogelijk te maken. Daarmee is dit rapport een evaluatie van het leren en verbeteren binnen de netwerken van AGO, niet een volledige programmaevaluatie van alle pijlers en beoogde programmaresultaten.

1.5 Centrale vraagstelling

Dit rapport beschrijft de belangrijkste lessen die vanuit BE-grip zijn opgedaan. Dat doen wij aan de hand van de volgende vraagstelling: *"In hoeverre slagen de netwerken Onbegrepen Gedrag erin de taaie problematiek hanteerbaar te maken door reflexieve leerprocessen, en welke elementen en condities zijn*

nodig om deze leerprocessen verder te ontwikkelen en borgen?" De beantwoording van deze vraag loopt als een rode draad door het rapport.

2 Methoden

2.1 Reflexieve Monitoring in Actie

Voor het vormgeven van het reflexief lerend systeem heeft BE-grip gebruikgemaakt van Reflexive Monitoring in Action (RMA). Dit is een actiegerichte onderzoeksmethode die zich richt op duurzame (systeem)verandering (van Mierlo e.a., 2010). De RMA-cyclus omvat vier terugkerende activiteiten: waarneming, analyse, reflectie en het aanpassen van activiteiten. Binnen BE-grip zijn begeleiding en monitoring daarmee twee nauw verweven componenten van één integrale aanpak. Begeleiding vormt de "actiepoot" van RMA, monitoring de "reflectiepoot". Binnen deze verandering vormden de regionale netwerken het startpunt, waarbij tegelijkertijd gekeken werd naar de verbinding met casus, lokaal, regio-overstijgend en landelijk niveau. Begeleidingsactiviteiten, als de actiepoot van RMA, vonden daarmee ook plaats op al deze niveaus. Op lokaal en regionaal niveau zijn niet alle netwerken en initiatieven begeleid. De selectie is gemaakt op basis van verschillende criteria. Allereerst was begeleiding afhankelijk van het moment waarop de aanvraag van een netwerk werd gehonoreerd, en dus van de vraag of het netwerk actief was in de periode dat BE-grip begeleiding aanbood. Daarnaast speelde de behoefte vanuit de praktijk een rol, in de vorm van een duidelijke hulpvraag en/of interesse in de aangeboden begeleidingsactiviteiten. Tot slot is gestreefd naar diversiteit in de te begeleiden netwerken, waarbij onder andere is gekeken naar geografische ligging van de regio, bestuurlijke complexiteit en de continuïteit van het netwerk in de regio en bestaande kennis van BE-grip over de regio.

Voor het vormgeven van de begeleidingsactiviteiten is vooraf een inventarisatie gedaan van de behoeften van betrokkenen. Deze inventarisatie bestond uit een analyse van projectvoorstellen die op dat moment beschikbaar waren (n=38), interviews met regionale projectleiders (n=40) en gesprekken met landelijke actoren (n=13). Daarnaast zijn knelpunten en aanbevelingen uit eerdere rapportages meegenomen en vond afstemming plaats met de regioadviseurs Zorg & Veiligheid zodat de activiteiten zouden aansluiten bij hun advieswerk in de regio's. Voor de uitwerking van de begeleidingsactiviteiten is gebruik gemaakt van de expertise en kennis van alle leden van het landelijke consortium BE-grip.

De monitoring, als reflectiepoot van RMA, was erop gericht de begeleidingsactiviteiten en de daaruit voortkomende leerprocessen systematisch waar te nemen, te analyseren en te bespreken, om vervolgens waar nodig bij te sturen. Hiervoor zijn de begeleidingsactiviteiten op de verschillende niveaus geobserveerd en de inzichten vastgelegd in observatieverslagen en zijn formele en informele interviews afgenomen. Doordat de uitvoering van de begeleiding voortdurend werd gevolgd en geduid, vormden bevindingen uit de monitoring de basis voor aanpassing van begeleidingsactiviteiten in de volgende stap van de RMA-cyclus. Inzichten uit de monitoring konden daardoor al tijdens de projectperiode op verschillende niveaus worden teruggekoppeld aan professionals en organisaties die werkzaam zijn op casus-, lokaal, regionaal en landelijk niveau. Op deze manier zijn tijdens het project reflexieve leerprocessen op en tussen alle niveaus gefaciliteerd. Tegelijkertijd lieten de ervaringen binnen ons consortium zien dat de dynamieken die we daar tegenkwamen sterk leken op die in de netwerken. We waren zelf een casus geworden van precies het probleem dat we geacht werden op te lossen. Deze ervaringen zijn ook als inzicht meegenomen in het RMA-proces. Daarnaast zijn de inzichten uit de monitoringsactiviteiten over de gehele looptijd gebundeld en systematisch geanalyseerd, om een overkoepelend beeld te vormen van wat het leren en verbeteren binnen de netwerken heeft opgeleverd en wat nog nodig is. Dit overkoepelende beeld is beschreven in dit rapport. In de volgende paragrafen worden per niveau de begeleidingsactiviteiten en de bijbehorende monitoringsactiviteiten toegelicht.

2.2 RMA binnen de regio's

Regionale begeleiding vond plaats in 26 regio's, de 25 veiligheidsregio's en de kenniswerkplaats Onbegrepen Gedrag in Caribisch Nederland (Rijksoverheid, 2026b; PSD, 2026a). Deze begeleiding bestond uit het ondersteunen van regionale netwerken bij het formuleren van een gezamenlijke doelstelling (2.2.1), adviesgesprekken om de inzet van ervaringsdeskundigheid binnen netwerken te bevorderen (2.2.2) en begeleiding aan regionale projectleiders (2.2.3) en lokale actoren zoals procesregisseurs bij hun verbindende rol binnen netwerken (2.2.4). Naast het observeren van deze begeleidingsactiviteiten, zijn startbijeenkomsten van regionale netwerken (n=3) en werkconferenties (n=4) in de regio's, en tussentijdse gesprekken met de projectleiders van de regionale netwerken en ZonMw geobserveerd. Daarnaast zijn formele en informele interviews met betrokkenen afgenomen. Gezamenlijk hebben deze inzichten bijgedragen aan het verkrijgen van inzicht in de ontwikkelingen binnen de regio's.

2.2.1 Begeleiding regionale netwerken bij het formuleren van een gezamenlijke doelstelling

Bij het formuleren van een gezamenlijke doelstelling binnen de regionale netwerken is begeleiding geboden door het inzetten van de methoden EffectenArena en Outcome Mapping. De EffectenArena is een dialoogmodel waarbij met behulp van een schematisch overzicht betrokkenen stapsgewijs in kaart brengen wat de gewenste effecten van hun project of programma zijn en wat ervoor nodig is om deze effecten te bereiken (de Groot & Mateman, 2014). Aandacht wordt daarbij besteed aan welke partijen investeren en bij welke partijen de opbrengsten komen te liggen. Gedurende het project kan de EffectenArena worden gebruikt om te onderzoeken of in de praktijk gebeurt wat men vooraf beoogde. De methode maakt daarbij eventuele visieverschillen zichtbaar: zitten betrokken partijen (nog) op dezelfde lijn, of zijn verwachtingen en accenten gaan schuiven? De EffectenArena is in drie regio's én voor een samenwerkingsverband van de RKOG van drie verschillende regio's georganiseerd. Daarnaast zijn voor twee regio's trainingen voor gespreksleiders van de EffectenArena georganiseerd.

Waar de Effectenarena vooral gericht is op het stimuleren van een dialoog over verschillende belangen en verwachtingen in relatie tot gezamenlijke doelstellingen, is Outcome Mapping meer gericht op het inzichtelijk maken hoe deze effecten kunnen worden bereikt. Outcome Mapping is een aanpak die helpt om de verandertheorie van een project of programma systematisch te beschrijven en inzichtelijk te maken hoe concrete veranderingen zich verhouden tot bredere, langetermijnverandering (Earl e.a., 2001). Bij deze aanpak, oorspronkelijk ontwikkeld door het Canadese International Development Research Centre (IDRC), staat het begrip 'uitkomsten' centraal. Deze uitkomsten worden opgevat als veranderingen in gedrag, relaties, activiteiten of acties van de mensen en organisaties waarmee het programma werkt. Met behulp van voortgangsindicatoren wordt gespecificeerd welke veranderingen en tussenstappen nodig zijn om tot de beoogde uitkomsten te komen. Outcome Mapping is vijf keer ingezet: drie bijeenkomsten in één regio en daarnaast één bijeenkomst in twee andere regio's.

Naast de inzet van deze methoden, is ter bevordering van het komen tot een gezamenlijke doelstelling en activiteiten, in één regio een bijeenkomst georganiseerd waarin de projectleiders elkaar informeerden over hun doelstellingen en activiteiten en gekeken werd naar gezamenlijke uitdagingen en doelstellingen.

2.2.2 Begeleiding regionale netwerken bij de inzet ervaringsdeskundigheid

Er is regionale begeleiding georganiseerd rondom de inzet van ervaringsdeskundigheid binnen de netwerken. Dit is voornamelijk gedaan in de vorm van adviesgesprekken met elf regionale netwerken. Tijdens deze adviesgesprekken konden projectleiders hun uitdagingen en vragen met betrekking tot de inzet van ervaringsdeskundigheid binnen het netwerk bespreken. Daarnaast is in één regio de inzet van ervaringsdeskundigen in twee gemeenten gemonitord met als doel hun inzet te versterken. In de ene gemeente werd een ervaringsdeskundige ingezet als peer-supporter, in de andere als adviseur rondom besluitvorming en beleidsontwikkeling. De monitoring bestond uit formele interviews (n=6) en observaties van overleggen (n=16).

2.2.3 Begeleiding van regionale projectleiders in de vorm van intervisie

In de regio-overstijgende begeleiding (beschreven in 2.3) werd duidelijk dat regionale projectleiders uitdagingen ervaren in hun rol. Gecombineerd met de wens om met elkaar uit te wisselen, is daarom besloten om later in het begeleidingstraject intervisie voor regionale projectleiders aan te bieden. In totaal zijn drie intervisiebijeenkomsten georganiseerd met in totaal tien regionale projectleiders. Deze intervisie vond online plaats in de vorm van de incidentmethode. Daarbij delen deelnemers een casus, kiezen zij er één uit, stellen vragen ter verheldering, maken een analyse, geven advies en sluiten af met een gezamenlijke reflectie (de Haan & de Vries, 2014).

2.2.4 Begeleiding van procesregisseurs

Tot slot is in de regio's begeleiding geboden aan vijftien procesregisseurs uit vier regio's. Deze procesregisseurs, die binnen gemeenten of vanuit de GGD de processen rondom casuïstiek begeleiden, zijn ondersteund bij casusoverstijgend leren. De begeleiding werd verzorgd door CCE-coördinatoren, die ervaring hebben met het ondersteunen bij vastgelopen casuïstiek. Procesregisseurs en coördinatoren werden aan elkaar gekoppeld zodat zij van elkaar konden leren door in de praktijk mee te kijken, reflectiedocumenten in te vullen en deel te nemen aan reflectiesessies. Voor de monitoring, zijn de bijeenkomsten geobserveerd en zijn zowel informele als formele interviews (n=6) met de procesregisseurs en CCE-coördinatoren afgenomen. Inzichten zijn tussentijds samengevat en teruggekoppeld via een schriftelijke uitwerking van de analyse.

2.3 RMA regio-overstijgend

Naast begeleiding in de regio's, werden regio-overstijgende begeleidingsactiviteiten georganiseerd. Doel daarvan was om ruimte te creëren waarin ervaringen, inzichten en werkwijzen uit verschillende regio's konden worden uitgewisseld en met elkaar verbonden. Door projectleiders en andere betrokkenen in de regionale netwerken uit meerdere regio's samen te brengen, konden gemeenschappelijke knelpunten worden geïdentificeerd en werkbare mechanismen worden gedeeld. De regio-overstijgende begeleiding bestond uit een workshopreeks op gedeelde uitdagingen, twee reflectiesessies op basis van (tussentijdse) inzichten van de workshops, twee themabijeenkomsten voor verdieping op twee inhoudelijke onderwerpen en drie intervisiebijeenkomsten waarbij projectleiders met elkaar in gesprek gingen over uitdagingen die zij vanuit hun rol ervaren. De regio-overstijgende bijeenkomsten zijn geobserveerd en de inzichten van iedere workshopronde werden gebundeld in een kennisclip (zie: https://www.eur.nl/eshpm/onderzoek/spotlight-projecten/ondersteuning-voor-mensen-met-onbegrepen-gedrag) en in schriftelijke verslagen. Daarnaast is aan het einde van het begeleidingstraject inzicht verkregen in de ontwikkelingen in de regio's en in de ervaringen met de begeleidingsactiviteiten, aan de hand van interviews met regionale projectleiders (n=15).

2.3.1 Workshopreeks rond de uitdagingen van de netwerken

De workshopreeks bestond uit zeven rondes van ieder drie workshops. In totaal dus 21 workshops. Het merendeel van de workshops vond digitaal plaats (n=19) en elke workshop had een duur van ongeveer twee uur. Aan de workshops namen gemiddeld 12 personen deel. Dit waren met name projectleiders van regionale netwerken, maar ook collega's van de projectleiders en/of partners binnen het regionale netwerk. Deze workshops waren gericht op zeven uitdagingen die volgden uit eerder onderzoek, de analyse van projectvoorstellen en de interviews met regionale projectleiders en gesprekken met relevante actoren. Deze uitdagingen zijn het: 1) zichtbaar maken van positieve impact, 2) bereiken van gedeeld leiderschap, 3) aansluiten bij de leefwereld, 4) omgaan met schaarste, 5) communiceren in een complexe omgeving, 6) voorkomen van problemen en 7) omgaan met mensen buiten het systeem. In de workshops werd de uitdaging verdiept en geëxploreerd hoe daar mee om te gaan door het delen van ervaringen en het koppelen van deze ervaringen aan professionele en wetenschappelijke inzichten.

2.3.2 Reflectiesessies over onderliggende thematiek in de uitdagingen

Op twee momenten (na de eerste vier workshops en na afronding van de workshopserie) zijn reflectiesessies georganiseerd met als doel diepere reflectie rondom de inzichten van de workshops te stimuleren. De eerste reflectiesessie was gericht op het ervaren van verschillende perspectieven die binnen regionale netwerken kunnen bestaan in relatie tot de eerste vier uitdagingen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van rollenspellen. De tweede reflectiebijeenkomst, aan het einde van de workshopserie, had als doel om dieper inzicht te bieden in de overeenkomstige grondslag van deze uitdagingen, namelijk de spanningen tussen een enkelvoudige en meervoudige benadering (geïntroduceerd in hoofdstuk 3), en hoe hiermee kan worden omgegaan.

2.3.3 Themabijeenkomsten

Vanwege de behoefte aan verdiepende reflectie op specifieke inhoudelijke onderwerpen zijn twee themabijeenkomsten georganiseerd voor regionale projectleiders. De eerste bijeenkomst ging over de implementatie van het Aanpak Voorkomen Escalatie (AVE) model. Tijdens deze bijeenkomst is gekeken naar hoe de implementatie van het model wordt vormgegeven in verschillende contexten, welke uitdagingen hierbij werden ervaren en hoe hiermee is omgegaan. Daarnaast is een themabijeenkomst georganiseerd rondom kruisbestuiving waarbij is gekeken hoe regionale projectleiders informatie en kennis zowel binnen als buiten de regio uitwisselen en hiermee reflexieve leerprocessen kunnen versterken.

2.4 RMA landelijk

Landelijke begeleiding stond in het teken van het bevorderen van reflexieve leerprocessen tussen landelijke partners, en het voeden van deze processen met inzichten uit regionale en lokale praktijken. Daarmee beoogde de begeleiding terugkerende systeembelemmeringen zichtbaar te maken en te vertalen naar handelingsperspectieven voor landelijke partijen, zodat zij gerichter kunnen sturen op verbetering van de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag. Om beter zicht te krijgen op de behoeften van landelijke actoren en hun ervaringen met de landelijke en regionale begeleiding zijn interviews (n= 25) afgenomen met vertegenwoordigers van verschillende landelijke organisaties.

2.4.1 Begeleiding bij leerprocessen landelijke actoren

Reflexieve leerprocessen zijn op landelijk niveau gestimuleerd via verschillende, samenhangende activiteiten. Zo vonden periodieke overleggen plaats met de opdrachtgevers (ZonMw en de ministeries van VWS, JenV en, later, BZK), waarin werd gereflecteerd op ontwikkelingen in de regio's en de mogelijke implicaties daarvan voor landelijk beleid. Verschillende schriftelijke producten zijn opgesteld om deze overleggen, maar ook om de schriftelijke inbreng van de ministeries ten behoeve van diverse Kamerdebatten, te voeden. Daarnaast is een dialoogsessie georganiseerd over de gewenste impact van het actieprogramma en de rol die verschillende partijen hierin spelen. Aan deze sessies namen de volgende actoren deel: beleidsmakers van de ministeries van VWS, JenV en BZK, de regio-adviseurs Zorg & Veiligheid en programmamanagers van ZonMw. De sessie gaf inzicht in de toekomstvisie van de onderlinge partijen, verschillende aannames en hoe verschillende doelen verschillen of overlappen.

Ook zijn inzichten uit het project ingebracht in landelijke beleids- en overlegstructuren zoals tijdens de voormalige werkgroep "Uitwerking coalitieakkoord" rondom onbegrepen gedrag en tijdens een bijeenkomst van de Nederlandse ggz. Daarnaast is een bijdrage geleverd aan de parlementaire verkenning Onbegrepen Gedrag (Mutluer & Michon-Derkzen, 2024). Verder is deelgenomen aan een rondetafelgesprek Verward Gedrag georganiseerd door PONT. Met deze bijdragen werd beoogd om inzichten uit de regionale en regio-overstijgende begeleiding te verbinden met landelijk beleidsvorming.

2.4.2 Aanbieden van een landelijke kennisbasis

Om te bouwen aan een gezamenlijke, landelijke kennisbasis en een collectief historisch bewustzijn over wat er de afgelopen jaren is opgebouwd in het veld, ontwikkelde BE-grip samen met het Platform Sociaal Domein (PSD), en in co-creatie met diverse eindgebruikers, de online omgeving Onbegrepen Gedrag (zie:

https://platform-sociaaldomein.nl/themas/zorg-en-veiligheid/onbegrepen-gedrag). Deze omgeving is onderdeel van de website van Platform Sociaal Domein en biedt een gelaagde en doorzoekbare omgeving waarin kennis, inzichten en initiatieven rondom onbegrepen gedrag zijn samengebracht en ontsloten. De inhoud is relevant voor regionale en landelijke netwerken, praktijkprofessionals en beleidsmakers. PSD borgt, samen met een redactieraad bestaande uit vertegenwoordigers van een aantal consortiumpartners van BE-grip, de actualiteit en verdere doorontwikkeling van de kennispagina.

2.5 Data-analyse

Alle interviews en workshops zijn opgenomen, en werden verbatim getranscribeerd en gecodeerd in ATLAS.ti of Excel. De observaties van de andere bijeenkomsten zijn vastgelegd in observatieverslagen. De analyse van de interview transcripten, documenten en observatieverslagen is gedaan middels een abductieve analyse. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van verschillende sensitizing concepts zoals wicked problems, (waarden)complexiteit, netwerken, gedeeld leiderschap, collaborative goverannce, ervaringskennis, epistemische ongelijkheid, framing, leren en reflexiviteit. De analyses zijn doorlopend ingebracht in nieuwe begeleidingsactiviteiten. De analyses en inzichten zijn daarnaast regelmatig met het projectteam, alsook met het bredere consortium, besproken. Door iteratief te werken en nieuwe inzichten steeds te toetsen bij betrokken actoren konden analyses worden gevalideerd en aangescherpt. Hierbij hadden we specifiek aandacht voor de gelaagdheid van leer- en verbeterprocessen, hoe de effecten zichtbaar werden in data vanuit de verschillende niveaus en welke knelpunten bestonden die in de weg stonden om tot een reflexief lerend systeem te komen.

2.6 Ethiek

Toetsing voor niet WMO-plichtigheid werd ingediend en goedgekeurd door de Medisch Ethische Toetsings Commissie (METC) van het Erasmus Medisch Centrum te Rotterdam (ETH2324-0242 en ETH2223-0652). Onderzoekers hielden zich aan de Ethische Code voor Onderzoek in de Sociale en Gedragswetenschappen (VCWE, 2018). Respondenten gaven vooraf aan de interviews informed consent waarbij zij schriftelijke en mondelinge informatie ontvingen over het doel van de evaluatie. Respondenten wisten dat zij zich altijd konden terugtrekken uit de studie. Voor de observaties vroegen wij vooraf toestemming. Omdat de respondenten onder de voorwaarde van anonimiteit mee hebben gedaan aan de interviews en observaties, zijn enkele citaten, die in deze rapportage worden gebruikt ter illustratie, daarop aangepast.

3 Een enkelvoudige en meervoudige benadering

Eerdere rapporten laten zien dat er vaak te eenvoudig wordt gedacht over situaties met onbegrepen gedrag en over de aanpak daarvan (o.a. Petit-Steeghs e.a., 2021; Schakelteam, 2017; TSD e.a., 2025). In dit rapport verdiepen we dat inzicht. We laten zien waar dit eenvoudige denken en het onvoldoende erkennen van de taaiheid van deze situaties vandaan komen. Dit inzicht is voortgekomen uit het RMA-proces van BE-grip. Dit reflexieve proces maakte duidelijk dat binnen de netwerken voortdurend twee benaderingen naast elkaar bestaan: een enkelvoudige en een meervoudige benadering, die met elkaar in spanning zijn.

Een enkelvoudige benadering vertrekt vanuit één dominante visie op wat het probleem is en hoe het moet worden aangepakt. Kenmerkend daarbij is een reductionistische manier van denken, waarbij de problematiek wordt gesimplificeerd tot ogenschijnlijk eenvoudige, onafhankelijke deelproblemen. Een enkelvoudige benadering is waardevol bij relatief eenvoudige vraagstukken, maar schiet tekort bij complexere vraagstukken, ook wel wicked problems genoemd (Rittel & Weber, 1973). Het erkennen van de complexiteit wordt in dit rapport aangeduid met de meervoudige benadering. Deze meervoudige benadering vertrekt vanuit verschillende visies waarbij systeemgericht wordt gekeken naar hoe verschillende deelproblemen zich tot elkaar verhouden. Deze twee verschillende manieren van denken, de enkelvoudige en de meervoudige benadering, kunnen worden gezien als verschillende denkkaders, of manieren van kijken /naar de wereld, ook wel paradigma's genoemd (Schön & Rein, 1994). De twee benaderingen zien we terug zowel in hoe gekeken wordt naar situaties met onbegrepen gedrag als in de wijze waarop aan de ondersteuning rondom deze situaties wordt gewerkt.

3.1 De benaderingen uitgelegd via een plant-metafoor

Om het verschil tussen de twee benaderingen te verduidelijken, gebruiken wij een plantmetafoor (uitgebeeld in figuur 2). In deze metafoor staat de plant voor de persoon die onbegrepen gedrag vertoont. Wanneer we ondersteuning in situaties met onbegrepen gedrag enkelvoudig benaderen, kijken we vanuit één dominante visie, meestal naar wat direct zichtbaar is. In het geval van de plant richten we ons dan op de bladeren en de bloemen. Als een plant niet goed groeit, ligt dat echter meestal niet aan de bladeren of de bloemen. Het hangt samen met de soort plant en met de omstandigheden waarin zij zich bevindt. Sommige planten ontwikkelen een kwetsbaarheid, als gevolg van hun omstandigheden, bijvoorbeeld beschadigde of minder ontwikkelde wortels. Hierbij speelt de standplaats een belangrijke rol: de kwaliteit van de bodem, de beschikbaarheid van water en licht. de aanwezigheid van andere planten en insecten in de omgeving. Een toenemende hitte en droogte, maken de grond bovendien steeds schraler. Zonder een goed bewateringssysteem of maatregelen tegen die hitte drogen planten uit. Op vergelijkbare wijze zien we in de problematiek rond situaties met onbegrepen gedrag dat structurele omstandigheden verslechteren (bijvoorbeeld de afbouw van sociale voorzieningen en een toename van dakloosheid). Omstandigheden veranderen in de loop van de tijd, vergelijkbaar met de seizoenen, waardoor ondersteuning steeds opnieuw moet worden afgestemd op de persoon en diens omgeving. Wanneer tijdelijk minder aandacht is voor de plant, het onderhoud niet wordt afgestemd zodat de plant te vaak water krijgt, of wanneer degene die de plant normaal onderhoudt uitvalt, heeft dat gevolgen voor de planten. Tot slot sommige planten zijn minder gevoelig voor wisselende omstandigheden dan anderen. Het zijn vaak de mooiste planten die baat hebben bij een beetje extra mest of een steuntje tegen de wind.



Figuur 2: Enkelvoudige en meervoudige benadering toegepast op de plant als metafoor voor het kijken naar situaties met onbegrepen gedrag en het werken aan ondersteuning bij deze situaties.

In de metafoor staan de 'tuiniers' voor de verschillende professionals en organisaties die de werken aan de zorg en ondersteuning rondom de persoon die onbegrepen gedrag vertoont (de plant). Beleidsmakers en bestuurders kunnen worden gezien als de eigenaren van de tuin: zij bepalen het tuinbeheer, de randvoorwaarden en de verdeling van het gereedschap. In een enkelvoudige benadering handelen tuiniers vooral vanuit hun eigen expertise, met hun eigen doelen en verantwoordelijkheden. Hoewel dit bij eenvoudige problemen vaak toereikend is, leidt het bij complexere situaties tot fragmentatie waarbij verschillende vormen van ondersteuning slecht op elkaar zijn afgestemd. De plantmetafoor illustreert dit: wanneer verschillende tuiniers zich afzonderlijk met de plant bezighouden, ontstaan vergelijkbare problemen. De één geeft af en toe water, een ander snoeit, weer een ander richt zich op een beschadigd blad. Bij snel wisselende tuiniers krijgen planten soms juist te veel water en dan weer langere tijd geen water, omdat informatie niet goed wordt overgedragen of de kennis ontbreekt over wat de plant precies nodig heeft. Niemand kijkt echter naar het geheel van plant, bodem, standplaats en tuinbeheer. De acties blijven daardoor los van elkaar staan en verantwoordelijkheid wordt niet gedeeld. Het gevolg is dat kleine, onderliggende problemen zich kunnen opstapelen en de plant uiteindelijk niet goed groeit. De naasten kun je in deze metafoor zien als andere planten in dezelfde tuin, die eveneens worden beïnvloed door de manier waarop voor de plant met onbegrepen gedrag wordt gezorgd. In een meervoudige benadering daarentegen, kijken tuiniers samen, in samenspraak met de tuineigenaren, naar de hele tuin en stemmen hun handelen én het tuinbeheer op elkaar af.

3.2 Gevolgen van de benadering op casusniveau

Om te laten zien dat deze benaderingen verschillende gevolgen hebben voor personen, maken we gebruik van een gefictionaliseerde casus. Details van een echte casus zijn aangepast om de privacy van de betrokken personen te beschermen. Casussen worden in rapporten vaak ingezet om de concrete uitwerking op de leefwereld zichtbaar te maken. Tegelijkertijd kent het gebruik van casussen beperkingen. Een casusbeschrijving is vaak een platte weergave van de werkelijkheid (die persoon, in die omstandigheden, op dat moment) en doet daardoor slechts beperkt recht aan de gelaagdheid en weerbarstige dynamiek in de praktijk. Hierdoor bestaat het risico dat er een beeld ontstaat dat de oplossing van de gebruikte casus DE oplossing is. Ons doel met de casus is niet om DE casus te laten zien maar om te laten zien dat een verschil in benadering (enkelvoudig of meervoudig) ertoe doet en gevolgen heeft voor het individu.

De situatie van Ruben de Jong

Ruben de Jong (62) woont op de begane grond van een duplexwoning met zijn twee honden. Hij woont hier al jaren maar sinds het stoppen van zijn werk bij de sociale werkvoorziening drie jaar geleden gaat het steeds slechter met hem. Dagelijks gaat hij naar de supermarkt voor bier en een huzarensalade. Dat is ook het enige moment dat zijn honden nog uitgelaten worden. Zodra hij de supermarkt binnen gaat, zitten zijn honden luid blaffend voor de deur en durven mensen er nauwelijks meer langs. Aanspreken door de filiaalhouder of anderen levert forse scheldkanonnades op. Dat maakt mensen bang voor Ruben en zijn honden. De politie is al meerdere keren betrokken. Er wordt gedreigd met het inschakelen van de dierenpolitie. Ook in de woning van Ruben zijn er problemen; hij heeft zijn televisie op onregelmatige tijden hard aanstaan wat conflicten met zijn buren geeft. De honden doen hun behoeften in zijn verwaarloosde tuintje maar ook in huis, de stank is zeker 's zomers niet te harden. Ook hier komen veel klachten van buren over, en er staat regelmatig politie aan de deur. Het wijkteam heeft meerdere pogingen gedaan in contact te komen met Ruben maar hij wil niet praten. Zijn bovenbuurman heeft uiteindelijk een nieuwe woning gevonden en de woningbouw constateert dat de verlaten woning door stank en overlast niet meer verhuurbaar is. Ze willen de huurderving op Ruben verhalen. Ruben gaat met zijn honden verhaal halen bij het kantoor van de woningbouw. Medewerkers zijn doodsbang. Daarom wordt hij besproken in het gemeentelijke overleg onbegrepen gedrag, bestaande uit onder andere een politieagent die al meerdere keren contact met Ruben heeft gehad, een vertegenwoordiger van een ggz-instelling, de woningcorporatie, een medewerker van een verslavingszorg instelling, een wijkverpleegkundige die in de wijk van Ruben werkt, en een procesregisseur van de gemeente. De huisarts was ook uitgenodigd, maar kon helaas niet aanwezig zijn. De familie van Ruben is buiten beeld. Er zijn zorgen over zijn drankgebruik, gezondheid, psychisch functioneren en het welzijn van de honden, en de woningcorporatie geeft aan dat ze een deurwaarder in willen huren om de huur van de leegstaande woning te kunnen krijgen. Na overleg over wat voor Ruben het beste zou zijn, en wat er voor de verschillende partijen mogelijk is, wordt er een gezamenlijk plan opgesteld onder de coördinatie van een casusregisseur met als doel dat hij en zijn honden kunnen blijven wonen in de wijk, zonder overlast. Een bemoeizorgprofessional vanuit verslavingszorg (die niet bang is voor honden) legt op straat het eerste contact. Zij rapporteert terug dat de verslaving, schulden en eenzaamheid fors zijn maar dat het gelukt is vertrouwen te winnen, en dat Ruben Ru genoemd wil worden. De sociale dienst kan samen met de woningcorporatie een aanbod doen voor het schoonmaken en opknappen van de woning, zodat gespecialiseerde gezinszorg kan starten. De dierenpolitie heeft met Ru gesproken en de honden worden weer regelmatig uitgelaten, en zij krijgen hondenbrokken in plaats van huzarensalade. De wijkagent en buurtwerker werken actief aan herstel van buurtcontact, waardoor de spanningen afnemen. Nu het wat beter gaat met Ru komt er ruimte om te overleggen over zijn verslaving, waarom hij het contact met zijn familie is verloren, en of hij misschien nog hobby's heeft die hij weer op zou willen pakken.

De casus van Ru laat zien dat aanvankelijk sprake was van een té enkelvoudige benadering: Ru wordt gezien als buitenstaander, er wordt over hem gesproken en er wordt vooral gereageerd op het zichtbare gedrag waar anderen last van hebben. Ook het organiseren van de ondersteuning rond de situatie van Ru blijft in eerste instantie enkelvoudig: verschillende instanties zoals de politie en woningbouw ondernemen acties, maar deze zijn gefragmenteerd en niet op elkaar afgestemd. Niemand voelt zich werkelijk verantwoordelijk voor Ru als persoon. In termen van de plantmetafoor wordt vooral gekeken naar de "bladeren", het zichtbare gedrag, terwijl weinig aandacht is voor de "bodem", de standplaats en de tuiniers die samen voor de tuin verantwoordelijk zijn.

Als gevolg van nieuw beleid, dat uitgaat van een meervoudige benadering, verandert zowel de kijk op de situatie van Ru als op het werken aan ondersteuning. Ru wordt meer gezien als mens, waarbij niet alleen naar zijn gedrag wordt gekeken, maar ook naar de context waarin hij leeft. Er komt meer ruimte voor zijn verhaal, en daarmee voor het verkennen van onderliggende oorzaken van zijn gedrag. In de organisatie van ondersteuning zoeken verschillende partijen elkaar vaker op en proberen zij hun inzet beter op elkaar

af te stemmen. In termen van de plantmetafoor betekent dit dat tuiniers samen naar de plant én de tuin kijken, en niet langer los van elkaar handelen. In deze casus leidt dat ertoe dat er meer begrip ontstaat en dat de problematiek afneemt. Deze activiteiten hebben ook effecten op de mensen om Ru heen. Voor zijn buurtbewoners is er minder overlast en spanning, en er kan uitgezocht worden waarom de familie van Ru niet betrokken is. Misschien hebben zijn familieleden ook ondersteuning nodig, of is er te lang te veel van ze gevraagd.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat dergelijke ontwikkelingen in de praktijk lang niet altijd zo soepel verlopen en dat de situatie fragiel blijft. Begrip kan ontstaan, maar ook weer verdwijnen. Bovendien had de casus een andere wending kunnen krijgen als bepaalde omstandigheden anders waren geweest: de houding van de woningbouwvereniging, de persoonlijke ervaringen en opvattingen van de supermarktmanager of de aanwezigheid of afwezigheid van een proces- of casusmanager. Oftewel, de tuin waar de plant in leeft kan weer veranderen.

3.3 Conclusie hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk hebben we, aan de hand van de plantmetafoor, het verschil beschreven tussen een enkelvoudige en een meervoudige kijk op situaties met onbegrepen gedrag en op het organiseren van ondersteuning daarbij. In een enkelvoudige benadering richten professionals zich vooral op de zichtbare "bladeren en bloemen" van de plant (het gedrag, het incident) en werken zij vanuit hun eigen perspectief, zonder veel uitwisseling met anderen. Dat biedt tijdelijk houvast, maar schiet tekort bij problematiek waarbij meerdere problemen op verschillende niveaus spelen, zoals bij situaties met onbegrepen gedrag. In een meervoudige benadering gaat het niet alleen om aandacht voor wortels, bodem en bredere tuin maar ook om samenwerking tussen de verschillende "tuiniers": degene die kijkt naar de grond, degene die let op regenval en licht, en degene die zich richt op snoei en bescherming. Pas wanneer deze perspectieven met elkaar in verbinding worden gebracht, kan ondersteuning werkelijk worden afgestemd op de plant én haar omgeving. In de volgende hoofdstukken (4 en 5) laten we zien dat deze meervoudige benadering steeds zichtbaarder wordt in de taal die professionals gebruiken, bijvoorbeeld in de programmatekst van AGO en in de subsidieaanvragen van de regionale netwerken. Zo wordt in deze teksten regelmatig benadrukt dat er voor dit soort complexe problematiek geen "quick fix" of "magic bullet" bestaat. Tegelijkertijd zien we dat beide benaderingen voortdurend naast elkaar blijven bestaan, waarbij de reflex naar een enkelvoudige, op losse bladeren én afzonderlijke tuiniers gerichte benadering in praktijk en beleid nog sterk aanwezig is.

4 Naar een meervoudige benadering van situaties met onbegrepen gedrag

In het vorige hoofdstuk is het belang van een meervoudige benadering uiteengezet. Verschillende rapporten en adviezen laten zien dat, in lijn met zo'n meervoudige benadering van situaties met onbegrepen gedrag, andere vormen van ondersteuning nodig zijn die recht doen aan de leefwereld van betrokkenen (Schakelteam, 2018; Koekkoek, 2019; Mutluer & Michon-Derkzen, 2024; TSD e.a., 2025). Deze inzichten waren echter gefragmenteerd en werden niet expliciet benoemd als uiting van één en dezelfde meervoudige benadering. Eerder brachten Petit-Steeghs e.a. (2021) deze perspectieven samen en benadrukten dat behoefte is aan een meer preventieve benadering (met aandacht voor het ontstaan van de situatie), een mensgerichte benadering (met aandacht voor de visie van de persoon zelf) en een collectieve benadering (met aandacht voor het bredere ecosysteem). Daarmee wordt zowel in de tijd, naar de persoon als naar de context meervoudig gekeken.

In dit hoofdstuk gebruiken we deze driedeling als operationalisering van wat een meervoudige benadering kan betekenen voor de inhoud van de ondersteuning. In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 laten we zien welke ontwikkelingen zichtbaar zijn richting een meer preventieve, mensgerichte en collectieve benadering, zowel binnen AGO als daarbuiten. In paragraaf 4.4 bespreken we waar de neiging tot terugvallen op een enkelvoudige benadering zichtbaar blijft. In paragraaf 4.5 gaan we in op de randvoorwaarden voor een meervoudige benadering die nog ontbreken. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie. In de beschrijving van de bevindingen richten we ons vooral op AGO, maar betrekken we ook relevante ontwikkelingen daarbuiten. Hervormings- en beleidslijnen zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA), AZWA, ontwikkelingen in de bemoeizorg en andere ZonMw-programma's lopen in de praktijk immers sterk door elkaar.

4.1 Preventieve benadering

Passend bij een meervoudige benadering van de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag, is bij een preventieve benadering niet alleen aandacht voor het acute moment waarin situaties met onbegrepen gedrag escaleren maar ook voor hoe de situatie is ontstaan en voor wat er nodig is na afloop van de crisis. Deze aandacht voor preventie op het gebied van situaties met onbegrepen gedrag sluit aan bij een bredere beleidslijn waar preventie steeds meer als belangrijke pijler voor zorgbeleid wordt gezien. Zo werd in de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) rapporten van 2018 en 2024 het belang van preventie (in brede gezondheid) al nadrukkelijk benadrukt (Hilderink & Verschuuren, 2018; den Broeder e.a., 2024). Mede hierdoor is preventie de afgelopen jaren steviger op de beleidsagenda komen te staan. Waar in de VTV van 2018 preventie werd ingevuld als het voorkomen van gezondheidsproblemen of de ernst daarvan beperken, wordt in de VTV van 2024 preventie geduid als het bevorderen en beschermen van brede gezondheid en wordt aandacht voor leefomstandigheden expliciet benoemd. Diverse landelijke beleidsinitiatieven sluiten aan bij deze preventiebeweging, zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA) en het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) en ook in het regeerakkoord is aandacht voor preventie te vinden. Een sterkere samenwerking tussen zorg en sociaal domein wordt daarvoor als belangrijke voorwaarde gezien.

In relatie tot onbegrepen gedrag zien we aandacht voor preventie terug in de parlementaire verkenning 'Verward gedrag en veiligheid', waar de noodzaak van preventie door de geraadpleegde organisaties

expliciet wordt benadrukt (Mutluer & Michon-Derkzen, 2024). In de programmatekst van het Actieprogramma Grip op Onbegrip (ZonMw, 2021a: p.22) komt aandacht voor preventie eveneens terug: "*Aandacht is nodig voor alle fases van (psychische) kwetsbaarheid; van preventie en vroegsignalering tot escalatie en herstel. Voor een integrale persoonsgerichte aanpak moet het mogelijk zijn om de (professionele) hulp van deze steunstructuren flexibel en tijdig te kunnen op- en afschalen.*" In de meeste aanvragen binnen het programma maakt preventie expliciet deel uit van de doelstellingen. In de praktijk kwam de invulling van preventie binnen netwerken vooral neer op vroegsignalering en het verbeteren van passende woonvoorzieningen die bij kunnen dragen aan het voorkomen van escalaties (uitgewerkt in respectievelijk 4.1.1 en 4.1.2).

4.1.1 Vroegsignalering

In relatie tot vroegsignalering stelde het Schakelteam in haar eindrapport (2018) dat een belangrijke randvoorwaarde voor een inclusieve en veilige wijk is dat mensen weten waar ze met hun zorgen over iemand terecht kunnen, ook als het niet direct acuut is. Het Schakelteam adviseerde daarom om meer samenhang tussen de bestaande meldpunten te organiseren. Vanaf 2020 is naar aanleiding van dat advies het Landelijk Meldpunt Zorgwekkend Gedrag (0800-1205) ingevoerd als herkenbaar nummer voor zorgen over onbegrepen of zorgwekkend gedrag zonder acute spoed (Mutluer & Michon-Derkzen, 2024). Het nummer verbindt bellers direct met lokale of regionale meldpunten, die met financiering vanuit AGO zijn uitgebreid en die sinds 2021 in alle gemeenten aanwezig zijn. In 2024 is een publiekscampagne gestart om het meldpunt breder bekend te maken en mensen te stimuleren eerder zorgen te melden (Ministerie Algemene Zaken, 2024). Naast deze meldpunten is een groeiende groep wijk GGD'ers actief. Deze professionals zijn zichtbaar in de wijk waar zij problemen signaleren, ondersteuning bieden, verbinding leggen met ketenpartners in zorg en welzijn en zo nodig de politie ontlasten. Meerdere gemeenten hebben ondersteuning gekregen bij de implementatie van deze werkwijze via verschillende ZonMw programma's. Een evaluatierapport van CCV laat zien dat de wijk-GGD'er als zeer waardevol wordt ervaren. De wijk-GGD'er draagt bij aan vroegsignalering, het voorkomen van escalatie, snellere ondersteuning en het regelen van passende zorg in complexe situaties (Aarsen e.a., 2021). Naar aanleiding van deze positieve ervaringen is in 2021 een landelijk coördinatiepunt voor de wijk-GGD'er opgezet. Het doel van dit coördinatiepunt is het bewaken, verder versterken en toekomstbestendig borgen van het concept en de functie van de wijk-GGD'er.

Naast het implementeren van de wijk-GGD, wordt binnen AGO geïnvesteerd in het beter toerusten van andere beroepsprofessionals die in hun werk te maken krijgen met situaties met onbegrepen gedrag. Dit geldt onder meer voor professionals bij woningcorporaties, natuurbeheer en reizigersvervoer (NS). Daarmee ontstaat vanuit verschillende domeinen brede aandacht voor het signaleren en gerichter doorverwijzen van personen die onbegrepen gedrag vertonen. De projecten voor beroepsprofessionals bevinden zich echter nog in een ontwikkelfase. De verbreding naar een breder palet aan professionals is in gang gezet, maar vraagt nog verdere uitwerking en inbedding in de praktijk.

4.1.2 Passende woonvoorzieningen

In de Kamerbrief van december 2025 (Rijkaart e.a. 2025) wordt benadrukt dat meer woningen en passende (woon)zorgvoorzieningen nodig zijn voor mensen met onbegrepen gedrag. Dat sluit direct aan bij AGO waar het thema wonen in een groot deel van de projecten een centrale rol speelt. Het gaat daarbij zowel om het creëren van nieuwe plekken als om het aanpakken van problemen rond hoarding en woningvervuiling. Deze focus op wonen past eveneens in bredere landelijke ontwikkelingen zoals de pijler 'Wonen en zorg' binnen de nationale Woon- en Bouwagenda (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2022) en de aandacht voor woonomgeving binnen de landelijke nota gezondheidsbeleid (VWS, 2025). De handreiking 'Wonen met begeleiding' van Platform31 laat zien hoe passend woonaanbod kan helpen problemen te voorkomen, maar wijst ook op een belangrijke systeemfout: mensen die begeleid wonen kunnen hun woning verliezen wanneer zij stoppen met begeleiding, omdat begeleidingsovereenkomsten vaak aan huurcontracten zijn gekoppeld (Räkers e.a., 2024). Dergelijke constructies staan bovendien op gespannen voet met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, waarin gelijke en niet-discriminerende toegang tot voorzieningen, waaronder huisvesting, is vastgelegd. Om dit te

doorbreken, stappen gemeenten steeds vaker over op het scheiden van wonen en zorg en worden alternatieve woonvormen ontwikkeld. Voorbeelden zijn Housing First (eerst een woning, daarna begeleiding), gemengd wonen (waar mensen met en zonder ondersteuningsbehoefte samenleven), en initiatieven zoals Het Bouwdepot, Skaeve Huse en wooncirkels, die meer ruimte bieden voor maatwerk in wonen en begeleiding (Huber & van Ewijk, 2025). Opvallend is dat wonen vrijwel het enige domein van basisbehoeften (naast bijvoorbeeld inkomen of eenzaamheid) is waarin structureel binnen AGO lijkt te zijn geïnvesteerd. Inkomen is echter wel een thema dat in andere programma's wordt geadresseerd; denk bijvoorbeeld aan het landelijke programma 'Armoede en Schulden' (Rijksoverheid, 2026a).

4.2 Mensgerichte benadering

Passend bij een meervoudige blik op de problematiek van situaties met onbegrepen gedrag is een focus op mensgerichtheid in plaats van probleemgerichtheid. De verandering naar meer mensgerichte zorg en ondersteuning kent al een lange (beleids)geschiedenis (van de Bovenkamp, 2024). Door vanuit de situatie van mensen in de context van hun leven te kijken, komen andere ondersteuningsbehoeften in beeld. Dit staat niet los van preventie: om te voorkomen dat mensen niet tegen problemen aanlopen, of dat problemen snel opgelost worden en niet de kans krijgen te escaleren, is het essentieel om aan te sluiten bij de persoon.

In de programmatekst van het actieprogramma Grip op Onbegrip (2021a: p.5) wordt het belang van een mensgerichte aanpak bevestigd: *"Deze aanpak is erop gericht de mensen om wie het gaat gepast te ondersteunen bij alle aspecten van hun leefwereld, zodat zij in staat zijn om passend bij hun eigen behoeften, herstelproces en krachten te participeren in de samenleving en een betere kwaliteit van leven te hebben."* In de projecten binnen AGO werd op verschillende manieren gekeken naar aansluiting vinden bij de persoon. Hoewel de toon en insteek van de meeste projecten binnen AGO een vorm van mensgerichtheid laten zien, werd dat niet altijd vertaald naar specifieke acties of deelprojecten om ondersteuning meer mensgericht aan te bieden. De mensgerichte initiatieven die wel in de projecten zijn ontwikkeld, vallen uiteen in drie categorieën, die hieronder worden toegelicht: destigmatisering (4.2.1), herstelgerichte zorg (4.2.2) en zorg en ondersteuning die aansluit bij specifieke behoeften van de persoon (4.2.3).

4.2.1 Destigmatisering

Bij situaties met onbegrepen gedrag is het belangrijk dat degene die het gedrag vertoont niet wordt gereduceerd tot diens gedrag, maar dat de mens achter het gedrag zichtbaar is. Een programmamanager van AGO zegt hierover:

"Om een mensgerichte aanpak te bereiken, moeten we stigmatisering voorkomen, stereotypen en vooroordelen loslaten, omdat die vaak negatieve effecten hebben op mensen. Het is belangrijk dat zorg- en hulpverleners echt betrokken zijn, zichzelf laten zien zoals ze echt zijn en de ruimte krijgen om maatwerk te leveren." (ZonMw, 2023b)

Een projectleider wijst in een interview op het culturele aspect van stigma: *"Dit gaat over de cultuur van de hele samenleving; onze cultuur is van oudsher doordrongen van het idee dat mensen met onbegrepen gedrag 'krankzinnig' zijn."* Onderzoek van de Drentse Kenniswerkplaats Onbegrepen Gedrag laat zien dat stigma op verschillende niveaus plaatsvindt en kan leiden tot sociale uitsluiting, verlies van eigenwaarde, schaamte, terughoudendheid in het zoeken van hulp en belemmeringen in herstel (Davina, 2025). De studie wijst erop dat erkenning, veilige ontmoetingsplekken en acceptatie cruciale factoren zijn voor destigmatisering. Stigma is daarmee geen individueel probleem, maar een collectief vraagstuk, verweven met sociale en institutionele praktijken.

In de programmatekst van AGO wordt (de)stigmatisering niet expliciet genoemd, wél wordt het belang geadresseerd van acceptatie van mensen met onbegrepen gedrag in de wijk. In veel van de

projectaanvragen binnen AGO wordt het terugdringen van stigma, zowel in de bredere samenleving als onder professionals, nadrukkelijk geadresseerd. In sommige aanvragen wordt destigmatisering daarbij expliciet als doel genoemd, bijvoorbeeld: *"Het doel is dat een verbeterd handelingsperspectief voor professionals, betere samenwerking en sluitend aanbod van voorzieningen tot verhoogde participatie en de-stigmatisering van de doelgroep leidt."*

In de projecten wordt destigmatisering vooral ingevuld door het vergroten van kennis en het faciliteren van ontmoeting. In de verschillende gesprekken met projectleiders wordt echter benadrukt dat het verminderen van stigma veel tijd en inzet vraagt. Ook een ervaringsdeskundige geeft aan dat het lastig is om diepgewortelde beeldvorming bij zorgverleners te veranderen. Wel ziet zij dat het voor de groep ervaringsdeskundigen gemakkelijker wordt om stigma niet te internaliseren. Minder aandacht gaat in de projecten uit naar een meer systematische benadering van destigmatisering. In het vorige actieprogramma (AVG) hadden Mental Health First Aid (MHFA) en Eerste Hulp bij Psychische Problemen (EHPP) een prominente plek. Van de AGO-netwerken noemt slechts één project expliciet MHFA als methode om aan destigmatisering te werken. In de netwerken Zorg & Veiligheid wordt stigma slechts beperkt genoemd en nergens systematisch uitgewerkt. Buiten AGO bestaan echter verschillende initiatieven die destigmatisering van psychische kwetsbaarheid onder zorgprofessionals beogen te bevorderen. Voorbeelden zijn de toolkit destigmatisering van Phrenos (Phrenos, 2026b) en de Generieke Module Destigmatisering (Akwa GGZ, 2025), die concrete handvatten bieden voor professionals om stigmatiserend handelen te verminderen.

4.2.2 Herstelgerichte zorg

Het belang van herstel wordt in de programmatekst van AGO veelvuldig genoemd als manier voor mensen met onbegrepen gedrag om hun leven te behouden of weer op te bouwen. Om herstel te stimuleren, benoemt de programmatekst het volgende:

"Om de leefwereld centraal te stellen wordt in alle programmapijlers gewerkt volgens de principes van herstelondersteunende zorg, waarbij het gaat om het ondersteunen van het persoonlijke en maatschappelijke herstel in plaats van het louter terugdringen van ziekte." (ZonMw, 2021a, p.8)

Herstel en herstelgerichte zorg worden ook veelvuldig benoemd in de aanvragen van de regionale netwerken. In deze aanvragen wordt herstelgerichte zorg vaak gekoppeld aan het werken met ervaringsdeskundigen. Het herstelbegrip, waarin regie en gelijkwaardigheid centraal staan, is voortgekomen uit ervaringskennis en wordt daarom bij uitstek uitgedragen door ervaringsdeskundigen (Boertien & van Bakel, 2012). Ook buiten AGO zijn verschillende ontwikkelingen die herstelgerichte zorg stimuleren, waardoor initiatieven in de regio vaak naast elkaar bestaan en overlappen. Een belangrijke ontwikkeling is de verschuiving in de ggz van voornamelijk gericht zijn op het verminderen of beheersen van symptomen naar het leren accepteren van moeilijke gevoelens en gedachten zoals in Acceptance and Commitment Therapy (ACT) en Mindfulness Based Cognitive Therapy (MBCT) (Akwa GGZ, 2026). Deze ontwikkeling sluit aan bij herstelgerichte zorg, waarin het leren omgaan met psychische kwetsbaarheid centraal staat. Herstelacademies en Wellness Recovery Action Plan (WRAP)-cursussen zijn voorbeelden van deze herstel-ondersteunende praktijk. Volgens de MIND-atlas zijn er anno 2026 ruim 200 herstelacademies en zelfregiecentra. Via het Loket Laagdrempelige Steunpunten wordt gewerkt aan verdere uitbouw van dit netwerk, met als doel een zo volledig mogelijke landelijke dekking. Deze initiatieven staan echter grotendeels los van AGO. Daarnaast is in toenemende mate aandacht voor zelfhulp en peersupportinitiatieven. In diverse regio's, waaronder Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden en Groningen, groeien zelfhulp- en peer-supportinitiatieven. Deze laagdrempelige voorzieningen voor zelfonderzoek en onderlinge steun sluiten nauw aan bij herstelgerichte zorg, omdat zij uitgaan van eigen regie en het gezamenlijk betekenis geven aan ervaringen. Ook worden passende woonvoorzieningen steeds nadrukkelijker gekoppeld aan herstelgerichte ondersteuning om afglijden te voorkomen en stabiel wonen te ondersteunen.

Tegelijkertijd schuilt er een risico in een sterk herstelgerichte benadering wanneer herstel vooral wordt voorgesteld als een individueel traject. De verantwoordelijkheid kan dan te eenzijdig bij de persoon zelf

komen te liggen. Mensen kunnen zich vervolgens verantwoordelijk gaan voelen wanneer herstel (nog) niet lukt, alsof zij "niet hard genoeg hebben gewerkt". Daarmee kan een op herstel gerichte visie, hoe goed bedoeld ook, een negatieve impact hebben. In kritische literatuur is op dit risico gewezen, onder meer door Morrow en Weisser (2012), die het verbinden met bredere maatschappelijke verwachtingen rond zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit risico onderstreept het belang om binnen herstelgerichte zorg oog te houden voor een meervoudige benadering, waarin naast de persoon zelf ook de sociale, maatschappelijke en institutionele context wordt betrokken. In lijn daarmee verstaat dit rapport herstel niet als een vaststaande uitkomst of louter individuele opgave, maar als een relationeel en contextueel proces dat zich niet lineair ontwikkelt.

4.2.3 Persoonsgerichte zorg en ondersteuning

De diversiteit van de achterliggende problematiek bij situaties met onbegrepen gedrag vraagt om het goed aansluiten bij de context en achtergrond van de persoon. Het belang van persoonsgerichte zorg en ondersteuning wordt daarom ook veelvuldig genoemd in de programmatekst van AGO, waarin ook wordt aangesloten bij het eerdere programma AVG, en de aanbevelingen van het Schakelteam in hun rapport 'Op weg naar een persoonsgerichte aanpak' (2018). Om de zorg en ondersteuning meer persoonsgericht in te richten, zijn in AVG onder andere initiatieven ontwikkeld om passend vervoer te realiseren. In 2020 zijn landelijke afspraken gemaakt waarbij is vastgelegd dat de regionale ambulancediensten verantwoordelijk zijn voor het vervoer van personen met onbegrepen gedrag (Blokhuis, 2020). Hierdoor is het vervoer in combinatie met psychiatrische hulpverlening bij deze voorzieningen belegd, bijvoorbeeld via een reguliere ambulance of een zogenoemde psycholance (Mutluer & Michon-Derkzen, 2024). Naar aanleiding van deze afspraken zijn richtlijnen ontwikkeld voor passende zorg en vervoer in de keten (Blokhuis, 2020). Vanwege deze afspraken, kwam binnen AGO passend vervoer maar beperkt terug. Ondanks het aanbieden van passend vervoer, blijft het in de praktijk meestal zo dat de politie als eerste ter plaatse is en op dat moment een inschatting moet maken wat een passende vervolgactie is. Om deze reden is de zogenaamde straattriage ontwikkeld, waarbij een ggz-verpleegkundige en een politieagent gezamenlijk op e-33 meldingen afgaan en samen beoordelen of sprake is van een lichamelijk, psychosociaal, psychiatrisch of strafrechtelijk probleem en welke hulp op dat moment passend is (Mutluer & Michon-Derkzen, 2024). Daarnaast draagt straattriage ook bij aan het wederzijds begrip tussen betrokken professionals. Het AVG heeft een belangrijke landelijke rol gespeeld door pilots straattriage financieel en inhoudelijk te ondersteunen, onderzoek en evaluaties mogelijk te maken en kennisdeling en opschaling te stimuleren (ZonMw, 2021b). Binnen AGO is verder ingezet op het uitbreiden van straattriage, bijvoorbeeld door het niet alleen 's nachts maar ook overdag en op meer dagen in te zetten. In een groot deel van de regio's is straattriage ingevoerd of in opbouw. Hoewel straattriage in de aanvragen beperkt terugkwam, heeft een behoorlijk aantal regio's dit toch opgezet. Tegelijkertijd lijkt er nog geen sprake van een landelijk dekkende voorziening. Verschillende regio's geven aan bezig te zijn met uitbreiding van straattriage. Daarnaast worden regio-overstijgend ervaringen en lessen uitgewisseld over straattriage, wat dit initiatief verder bestendigd:

"[De projectleden] zijn heel enthousiast over straattriage. We zijn nog steeds drie dagen in de week actief en we zijn druk bezig met enerzijds natuurlijk gewoon de diensten uitvoeren, maar anderzijds ook een stukje monitoring om te kijken naar de omvang van de meldingen. En afgelopen periode heeft ook wel in het teken gestaan van doorontwikkeling naar het jaar 2026. Hoe willen we door ontwikkelen? Nou, we hebben eigenlijk vanuit [onze regio] een netwerk straattriage opgericht, waar veel regio's en steden vanuit het land aan deelnemen." (Regionale projectleider)

Verder bestaan verschillende initiatieven die expliciet inzetten op een meer persoonsgerichte blik op mensen met onbegrepen gedrag zoals de Lokale Persoonsgerichte Aanpak (PGA), waarin door gemeenten domeinoverstijgend wordt gewerkt om complexe problematiek te adresseren (Bitter e.a., 2020). Vanuit AGO zijn verschillende aanvragen gefinancierd die PGA expliciet noemen, en meer nog die persoonsgericht werken als belangrijk doel stellen. Daarnaast wordt het gedachtegoed van persoonsgericht werken door verschillende rapporten als essentieel benoemd, zo sluiten vormen van bemoeizorg aan bij dezelfde gedachte: langdurig en responsief aanwezig blijven (GGz Nederland, 2004; van Rooijen e.a., 2025). Persoonsgericht werken is eveneens benoemd in de landelijke agenda Zorg en

Veiligheid (Landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid, 2020), en in het rapport 'Klem in het systeem' (TSD e.a., 2025).

4.3 Collectieve benadering

Naast aandacht voor preventieve en mensgerichte zorg, benadrukken verschillende rapporten en adviezen het belang van het bredere ecosysteem bij situaties met onbegrepen gedrag (Schakelteam, 2018; Petit-Steeghs e.a., 2021; Noordegraaf e.a., 2026). Hiermee wordt bedoeld dat in situaties met onbegrepen gedrag wordt gekeken naar de rol van de sociale omgeving en de samenleving (van Os e.a., 2023). Ten opzichte van AVG is in AGO meer, en explicieter, aandacht voor deze collectieve benadering. In de programmatekst van AGO wordt dit als volgt verwoord:

"*Er ligt gezien de complexiteit en ernst van de problematiek een gemeenschappelijke opgave om met alle relevante stakeholders gezamenlijk te werken aan een veerkrachtig systeem dat beter omgaat met de (psychisch) kwetsbare doelgroep in de samenleving. Daarbij gaat het om de veerkracht van de persoon zelf vanuit een herstelgerichte visie, maar ook om een beroep te kunnen doen op formele en informele steunstructuren [...] Daarnaast is er bewustwording in de samenleving nodig om meer verantwoordelijkheid en collectieve betrokkenheid bij onbegrepen gedrag te kunnen creëren.*" (Zonmw, 2021a, p.20)

In de voorstellen van de regionale netwerken wordt het belang van het kijken naar de bredere, sociale context eveneens benoemd. Hierbij wordt de sociale omgeving met name benoemd om zo de ondersteuning voor personen met onbegrepen gedrag te verbeteren. Dergelijke initiatieven binnen AGO en daarbuiten, lopen door elkaar. Een groot deel van deze initiatieven is erop gericht om het sociale netwerk in te zetten of uit te breiden. Denk aan Community Support (Heijs, 2020), vangnetwerken (Zwijnenburg, 2024) en de Buurtcirkel (Alblas e.a., 2021). Verder zijn interventies ontstaan zoals 'Peer-supported Open Dialogue' (Phrenos, 2026a) waarin mét de persoon én diens netwerk gewerkt wordt aan een gezamenlijke dialoog'; 'Resto VanHarte' (Kroon & Wijnsma, 2021) dat via gezamenlijke maaltijden sociale contacten en participatie vergroot; 'Veerkracht in de opvang' (Jongepier & van der Kleij, 2024) gericht op het versterken van veerkracht en steunstructuren en 'GEM/de sociale benadering', die psychische problematiek benadert vanuit relaties, dagelijks functioneren en omgeving (van Os, 2022). Praktijkonderzoek en evaluaties van deze interventies suggereren dat deelnemers zich hierdoor minder eenzaam voelen (Noordegraaf e.a., 2026). Het inzetten van het sociale netwerk is echter niet zaligmakend. Naasten kunnen zich overbelast voelen door de ondersteuningsrol die van hen wordt verwacht, en het lukt niet altijd om hun inzet goed af te stemmen op de behoeften van de persoon om wie het gaat (van de Beek, 2026; Koekkoek, 2019).

Daarnaast kan wijkgericht werken worden opgevat als een collectieve benadering, omdat het is gericht op het samenspel van sociale structuren en de wijze waarop deze in onderlinge samenhang veiligheid en participatie beïnvloeden. In AVG was al veel aandacht voor wijkgericht werken. In de jaren daarna is daarop voortgebouwd, zowel binnen AGO als daarbuiten. Zo heeft de kenniswerkplaats in Drenthe een trefpunt in de wijk ingericht als laagdrempelige inloopplek, gericht op nabijheid en toegankelijk contact.

4.4 Terugvallen in een enkelvoudige benadering

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat veel initiatieven gefaciliteerd door AGO tegemoetkomen aan een meer meervoudige benadering die de complexiteit van situaties met onbegrepen gedrag erkent. Tegelijkertijd zagen we in onze begeleidings- en monitoringsactiviteiten dat deze benadering nog niet structureel is ingebed. Een té nauwe definiëring van preventief, mensgericht en collectief kunnen tot problemen leiden, vooral als verschillende actoren het denken eens te zijn over hun definitie maar dat niet goed hebben afgestemd. In de bijeenkomsten en interviews zagen we vier vormen van reductie veelvuldig, en daarmee terugval in een enkelvoudige benadering, terug: een té sterke focus binnen preventie op incidenten (4.4.1), een versmalling van leefbaarheid tot uitsluitend wonen (4.4.2), het beperken van

mensgericht werken tot persoonsgericht werken (4.4.3), en het versmallen van aandacht voor het bredere ecosysteem tot ondersteuning rond alleen de persoon (4.4.4).

4.4.1 Reductie preventie naar het voorkomen van incidenten

Hoewel meer aandacht is gekomen voor een preventieve benadering, ligt de nadruk nog vaak op het beheersen van concrete incidenten. De brede invulling en gebrek aan uniform begrip van wat met 'onbegrepen gedrag' bedoeld wordt, en de focus van de maatschappelijke discussie op overlast, risico en gevaar maken dat de rol van veiligheid of gevaar vaak groter wordt gemaakt dan passend (Koekkoek, 2019, p.15). De dominantie van dit veiligheidsframe werkt door in de praktijk. Een regionale projectleider zegt hierover:

"Maar wat ik wel van begin af aan vond, is dat het was de bedoeling natuurlijk om zorg en veiligheid veel meer aan elkaar te koppelen, maar dat het veiligheidsaspect nog steeds te veel op de voorgrond staat. Dat is nog steeds zo vind ik."

Dit kwam ook naar voren in de initiatieven en instrumenten die lokaal en regionaal worden ontwikkeld en/of ingebed. In de aanvragen werd regelmatig benoemd dat een persoonsgerichte aanpak, waarbij ook het perspectief van de persoon zelf wordt meegenomen, belangrijk is. In de uitwerking lag de nadruk echter veelal op het terugdringen van overlast en het borgen van de veiligheid van anderen. Een ervaringsdeskundige benoemt dat de dominantie van dit veiligheidsframe ook zichtbaar is in het AVE-model:

"Als je kijkt naar de oorsprong daarvan [van AVE], gaat het heel erg over die escalatie van hulpverlening. Dat veel te veel hulpverlening bij een situatie betrokken is, waardoor je gewoon niet meer goede zorg kan leveren. Maar nu is het opeens in het kader van veiligheid geplaatst. Die complexiteit staat niet eens voorop, Het gaat nu vooral om een bepaalde mate van veiligheid en dat is de manier waarop je opschaalt."

De focus uitsluitend leggen op het veiligheidsframe, kent echter risico's (Petit-Steeghs e.a., 2021; Roex, 2019; RIVM, 2018; Akwa GGZ, 2025). Deze focus op veiligheid heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat een specifieke groep van mensen die met situaties met onbegrepen gedrag, namelijk de "kwetsbare mensen met alleen persoonlijk leed en niet-gevaarlijke overlastgevenden" minder duurzaam ondersteund wordt (van der Vlist, 2018, p.21). Daarnaast wordt vanuit dit frame gedrag beoordeeld door de omgeving die het als onveilig ervaart. Hoewel deze gevoelens van onveiligheid reëel zijn, betekent dit niet automatisch dat daadwerkelijk gevaar dreigt. In veel gevallen komen de angstgevoelens van het onbekend zijn met het gedrag en wat daaraan ten grondslag ligt. In tegenstelling tot wat het veiligheidsframe suggereert, vormt het merendeel van de mensen met onbegrepen gedrag geen gevaar; zij zijn zelfs vaker zelf slachtoffer (Kamperman e.a., 2025). Naast deze feitelijke kant laten ervaringsverhalen zien dat mensen met onbegrepen gedrag zich vaak niet welkom voelen in de samenleving. Het kijken vanuit een veiligheidsframe kan dit gevoel versterken. Het koppelen van situaties met onbegrepen gedrag aan een politie meldingscode (E33), maar ook het spreken in termen van protocollen, draagt hieraan bij: de menselijke kant raakt uit beeld. Karlijn Roex (2019: p.33) beschrijft dit treffend in haar boek In verwarde staat: "*Met dit officiële* brandmerk *van 'verwarde persoon' leek het wel alsof ik onderdeel was geworden van deze ingebeelde invasie, een vreemd element was geworden, een bedreiging van de openbare orde.*" Dit is schadelijk voor betrokkenen, die te maken krijgen met stigmatisering terwijl zij vaak toch al moeite hebben een plek in de maatschappij te vinden. In lijn hiermee zegt Diana Roeg: "*Onbegrepen gedrag is géén diagnose, géén delict. Het is een oordeel. Van iemand over iemand. Als we op deze manier blijven omgaan met mensen, doen we ze echt tekort*" (Doelman, 2026).

Een ander gevolg van een te eenzijdig veiligheidsperspectief is dat incidenten vooral uitnodigen tot snelle en zichtbare interventies, terwijl een bredere, meervoudige benadering juist vraagt om langdurige investeringen in mensen. Trajecten zijn vaak kort of strak afgebakend, terwijl juist duurzame aanwezigheid een belangrijke voorwaarde is voor mensgerichtheid. Dit sluit aan bij de bredere roep om continuïteit van zorg (o.a. Bangma, 2017). Vanuit de behoefte aan meer continuïteit is de levensloopaanpak ontwikkeld.

4.4.2 Reductie leefbaarheid naar wonen

In de regionale netwerken zien we dat een focus op leefbaarheid zicht grotendeels tot wonen beperkt. Andere dimensies zoals werk, schulden en participatie komen minder expliciet terug. Slechts één project richt zich expliciet op werk. Onderzoek wijst echter op de relatie tussen inkomensongelijkheid en een stijging in meldingen van 'verward gedrag' (Roex, 2019). Buiten AGO zijn wel enkele interventies te vinden die andere aspecten van leefbaarheid adresseren. Voorbeelden zijn erkende trajecten rond arbeidsparticipatie en inkomen, zoals Individual Placement and Support (IPS), een methode om mensen met een ernstige psychische aandoening te helpen om betaald werk te vinden én te behouden. Daarnaast bestaan programma's rond armoede en schulden, en interventies zoals 'Welzijn op Recept', een interventie waarbij huisartsen of andere zorgverleners mensen doorverwijzen naar een welzijnscoach om psychosociale klachten te verminderen via aandacht voor onder meer sociale contacten en zingeving. In relatie tot participatie, benoemt een regioadviseur de toekomstige wens voor meer laagdrempelige, direct voor inwoners merkbare voorzieningen in de wijk, zoals buurtkamers:

"Ja, ik zou de gemeente liever adviseren goede praktijken op te pakken die heel direct positief resultaat hebben voor de inwoner. Net als wat we in Lelystad zagen; ik zou het liefst de gemeenten afgaan met hoe zit dat in jullie buurtkamer? Wat kun je doen? Wellicht een mogelijke kans weet je, dat hier misschien een potje is om ook zoiets op te zetten, zodat je daadwerkelijk meteen resultaat hebt in plaats van dat dat regionaal dan weer lokaal moet. "

4.4.3 Reductie persoonsgericht naar specifieke problemen en behoeften

In een persoonsgerichte aanpak staat de persoon centraal, met aandacht voor diens voorkeuren en situatie (Schakelteam, 2018). In de praktijk wordt deze aandacht echter vaak beperkt tot de specifieke problemen en behoeften, waardoor het achterliggende levensverhaal buiten beeld blijft, terwijl juist dat levensverhaal in een mensgerichte benadering centraal staat. Deze observatie sluit aan bij bredere kritiek op de ggz, namelijk dat de levensverhalen en betekenisgeving van cliënten vaak worden gedecontextualiseerd of onvoldoende serieus worden genomen (van Sambeek, 2026). Een regionale projectleider verwoordt dit biografisch lijden als volgt:

"Ik heb wel in ieder geval vanuit dit verhaal wel geleerd [...] dat je denkt: vaak is die ontwrichting al zo vroeg begonnen. Dat mensen gewoon dingen op hebben te ruimen van al vroege jeugd, bij wijze van spreken. En telkens in het nu worden aangesproken op wat ze doen of op hoe ze overlast veroorzaken, terwijl ze eigenlijk hun hele leven misschien al hebben gehoord dat ze dingen fout deden, niet goed deden of niet goed aansloten."

Eerder onderzoek in relatie tot situaties met onbegrepen gedrag liet zien dat specifiek weinig aandacht is voor behoeften van mensen met onbegrepen gedrag en een migratieachtergrond, mede doordat culturele expertise ontbreekt (Poels, 2019). Ook binnen de projecten die via AGO zijn gefinancierd, is tot nu toe beperkt aandacht voor culturele sensitiviteit. Tijdens verschillende bijeenkomsten binnen en rond AGO werd bevestigd dat culturele sensitiviteit nog weinig aandacht krijgt, mede omdat het politiek gevoelig wordt gevonden. Tegelijkertijd is de kans groter dat personen met een migratieachtergrond hun eerste contact met de ggz hebben in een crisissituatie (Scholten & Meijers, 2025). Imeraj (2024) laat op basis van ervaringsverhalen van mensen met een migratieachtergrond die onder de noemer 'onbegrepen gedrag' vallen zien dat iemands culturele achtergrond van invloed is op óf iemand hulp zoekt, hoe die hulp wordt gezocht, maar ook bij de vraag welke hulp als passend wordt ervaren en hoe deze wordt geboden. Dit vraagt om culturele sensitiviteit: oog voor de betekenis van cultuur, culturele waarden en taal in iemands leven. Dat geldt niet alleen voor mensen met een migratieachtergrond, maar breder, bijvoorbeeld ook in relatie tot iemands sociale achtergrond. Verschillen in gezondheidsgedrag en -uitkomsten bij migranten zijn namelijk niet uitsluitend te verklaren vanuit culturele verschillen; zij hangen ook samen met migratie-ervaringen, racisme en structurele kenmerken van de sociale context waarin mensen terechtkomen (zie bijvoorbeeld Viruell-Fuentes e.a., 2012).

4.4.4 Reductie ecosysteem naar ondersteuning rond de persoon

In het kijken naar de sociale context van de persoon de onbegrepen gedrag vertoond, wordt vooral gekeken naar hoe het sociale netwerk kan worden ingezet. Hoewel het belang van ondersteuning van naasten en omwonenden in hun eigen herstel wordt erkend (Akwa GGZ, 2026), is hier binnen de regionale netwerken van AGO nog maar beperkt aandacht voor. Waar dit wel gebeurt, is dat vooral binnen de kenniswerkplaatsen. Zo heeft kenniswerkplaats 'Samen Omgaan Met Onbegrip' (SOMO) onder meer het Steunpunt Zelfregie & Herstel opgezet, dat in de regio Utrecht naastengroepen organiseert voor naasten van mensen met onbegrepen gedrag. Tegelijkertijd kan het bieden van steun aan naasten gevoelig liggen:

"En ja dan merken we ook dat de naasten, die willen we dan ondersteunen, die doen een melding en die zitten gewoon heel hoog met die melding. En ja, die worden ook boos die zeggen: Ik ben het probleem niet. Want ze zien ja, als wij hulp aanbieden, denken ze dat zij een probleem, weet je wel dat zij het probleem zijn, dus we hebben nu. [...] Dat is niet het juiste moment om zo'n naaste te gaan vragen. Dat moet je een paar maanden later pas doen. Als de gemoederen bedaard zijn. Nou ja, weet je, dus zo kom je wel weer tot inzicht." (Regionale projectleider)

In relatie tot de bredere sociaal-maatschappelijke context wordt 'de samenleving' vooral beschreven als partij die last heeft van onbegrepen gedrag. Andere burgers worden daarmee primair gepositioneerd als 'melder' of 'omwonende' en minder als mede-dragers van zorg en verantwoordelijkheid. Hierdoor blijft de potentiële rol van inwoners in het omgaan met situaties met onbegrepen gedrag onderbenut (TSD e.a., 2025). Initiatieven die gericht zijn op het vergroten van de veerkracht van de samenleving, zodat beter met situaties met onbegrepen gedrag kan worden omgegaan, zijn nog beperkt. Binnen de netwerken is er bovendien weinig aandacht voor de invloed van bredere maatschappelijke structuren op het ontstaan en voortbestaan van situaties met onbegrepen gedrag. Dergelijke structuren, waaronder processen van individualisering en sociaal-maatschappelijke kwetsbaarheid (Kremer e.a., 2019), kunnen zorgzame gemeenschappen belemmeren en bijdragen aan voorwaardelijk burgerschap, waarbij mensen niet onvoorwaardelijk en volwaardig als burger kunnen deelnemen aan de samenleving (zoals besproken in een webinar van het CCV (CCV, 2023)).

4.5 Gebrek aan randvoorwaarden voor een meervoudige benadering

Naast het terugvallen op een enkelvoudige benadering zagen we ook dat de randvoorwaarden voor een meervoudige blik (preventief, mensgericht en collectief) niet altijd aanwezig waren door een gebrek aan financiële prikkels (4.5.1) en een gebrek aan breder draagvlak (4.5.2).

4.5.1 Gebrek aan financiële prikkels

In de interviews, geven regionale projectleiders aan dat zij een gebrek aan financiering ervaren bij het duurzaam opzetten en borgen van initiatieven vanuit een meervoudige blik op situaties met onbegrepen gedrag (dus preventief, mensgericht en collectief). Met name preventieve interventies komen moeilijk tot stand, omdat het lastig is om hiervoor financieel draagvlak te creëren. De effecten van preventie zijn moeilijk meetbaar: het is niet eenvoudig vast te stellen wat precies is voorkomen en of een situatie zonder de preventieve aanpak anders zou zijn verlopen. Omdat de uitkomsten onzeker zijn en pas op langere termijn zichtbaar worden, vraagt investeren om bestuurlijk lef. Een regionale projectleider verwoordt dit als volgt:

"Met die projecten met de kenniswerkplaats staat dat [preventie] wel degelijk op de agenda, dus dat wordt ook echt wel gezien. Maar men kan zich daar toch nog moeilijk iets bij voorstellen. Wat betekent dat dan? Ja, daar komen best concrete dingen uit, dat je anders zou moeten werken. Dat je toch moet transformeren, misschien met lumpsumgeld moet gaan werken. Nou, laagdrempelige dingen in de buurt, enzovoort. Maar ja, er zijn wel consequenties. Als je zegt van ja, dat willen we wel. Dat lijkt ons een goed idee, dan moet je dat natuurlijk ook juist binnen [de regio] dat een plek geven, dan zouden alle bestuurders

daarachter moeten gaan staan. Dan kan je het ook doen, Maar dat gebeurt niet en het blijft hangen in, ik denk... politiek."

Het ontbreken van financiële prikkels heeft bovendien directe gevolgen voor de tijd en ruimte die professionals hebben om in preventie te investeren. Wanneer financiering primair is gekoppeld aan kortdurende projecten en aan het oplossen van acute problemen en incidenten, worden de dagelijkse praktijk en agenda's van professionals sterk door deze incidenten gedomineerd.

Een gebrek aan stimulerende financiële prikkels voor ondersteuning vanuit een meervoudige blik, wordt ook zichtbaar voor persoonsgerichte zorg, en specifiek in relatie tot de specialistische ggz. Opeenvolgende hoofdlijnenakkoorden ggz hebben het financiële kader bepaald waarbinnen zorgverzekeraars omzetplafonds met aanbieders afspreken (Kroon e.a., 2021). Volgens de NZa richten de contracten tussen zorgverzekeraars en aanbieders zich te veel op geld en te weinig op inhoud, waardoor de zorg voor mensen met complexe problematiek onvoldoende aandacht krijgt (NZa, 2022). Het beleid had als doel de instroom in de specialistische ggz te beperken en kosten te beheersen, maar drukt daarmee ook op het aanbod en de capaciteit van specialistische zorg (Kroon e.a., 2021). Personeelstekorten versterken deze ontwikkeling. Klinische afdelingen zijn personeelsintensief en daardoor als eerste kwetsbaar voor sluiting bij krapte (Kroon e.a., 2021). Naast lange wachtlijsten (Boumans e.a., 2023), staan strikte toegangseisen ondersteuning in de weg. Psychische ondersteuning is bijvoorbeeld regelmatig alleen toegankelijk wanneer er een formele DSM-V-diagnose kan worden gesteld, omdat financiering en registratie in de praktijk sterk op dergelijk classificaties zijn gericht. Echter is zo'n classificatie niet altijd passend of relevant (Beresford & Russo, 2022). Diagnostiek is bovendien veelal georiënteerd op gedrag, niet op de vraag waar dat gedrag vandaan komt. Wanneer financiering en registratie sterk leunen op DSM categorieën, blijft onderliggend trauma en iemands levensgeschiedenis vaak buiten beeld, ook al is daar in de literatuur toenemende aandacht voor als belangrijke context bij mentale gezondheidsproblematiek (van Os e.a., 2023). Ook al mogen sinds 1 januari 2026 Nederlandse ggz-aanbieders officieel geen mensen meer weigeren op basis van zogenoemde exclusiecriteria, laat Egberink (2026) in recent onderzoek zien dat mensen met ernstige psychische problematiek in bepaalde gevallen nog steeds door de ggz worden geweigerd.

4.5.2 Gebrek aan draagvlak

In de gesprekken met regionale projectleiders kwam naar voren dat een tekort aan draagvlak op verschillende niveaus (in buurten, in de samenleving en op politiek-bestuurlijk niveau) een belangrijke belemmering vormt voor het realiseren van voorzieningen vanuit een meervoudige benadering op situaties met onbegrepen gedrag. Dit wordt concreet zichtbaar in de beschikbaarheid van passende woonplekken. Politieke gevoeligheden en weerstand in buurten spelen hierbij een grote rol. Het betrekken van wijk- en buurtbewoners is essentieel om draagvlak te creëren, maar vraagt tijd en aandacht (TSD e.a., 2025) die projectmatig werken overstijgt. De woningcrisis versterkt deze problematiek: de schaarste aan woonruimte vergroot de kans op weerstand en maakt het moeilijker om buurtbewoners mee te krijgen in het realiseren van woonplekken voor mensen die onbegrepen gedrag vertonen. Hierdoor lukt het vaak niet om voldoende passende huisvesting te creëren, waardoor preventieve en herstelgerichte trajecten direct worden belemmerd. In de praktijk wordt daarnaast een breder tekort aan plekken gesignaleerd. Professionals beschrijven dat zij mensen moeten afwijzen omdat opvang- of verblijfplaatsen volledig bezet zijn:

"Ik kan nu niet een slaapzak aan iemand geven, want we zitten vol en nou dat voelt niet goed. We hebben dat rapport geschreven en toen bedacht van wat is nu nodig? En ook bedacht van, we moeten veel meer actiegericht doen en dat we het goed kunnen borgen. Dus we zijn nu naar de laagdrempelige steunpunten aan het kijken dat ook in de AZWA en IZA plannen genoemd worden. Om te kijken hoe die werken en of wij daar gemeentes tips voor kunnen geven van waar behoefte aan is en waar ze vooral aan moeten denken als ze die gaan opzetten." (Regionale projectleider)

Naast draagvlak in buurten speelt ook de spanning tussen centrale regie en lokale zeggenschap een rol bij het realiseren en toewijzen van plekken. Een landelijke beleidsmaker licht toe hoe gebrek aan lokaal draagvlak zich kan uiten in Not In My Back Yard (NIMBY) gedrag, zelfs wanneer er nationaal wordt gepleit voor meer regie:

"Dat zit hem ook op plekken, hè? Enerzijds is er roep om centrale regie op plekken, zowel Skaeve Huse als beschermd wonen, als beveiligde bedden. Maar ook tegelijkertijd is er een beweging waarin we lokaal veel meer ruimte geven om zelf plekken te gaan toewijzen. En dat geeft eigenlijk veel meer ruimte voor NIMBY-gedrag, bijvoorbeeld door de wet regie volkshuisvesting." (Beleidsmaker landelijk)

Om zowel behandel- als woonplekken beter te kunnen realiseren, adviseren TSD, IJV en IGJ (2025) en Schakelteam (2018) om landelijke of regionale doorzettingsmacht in te voeren, zodat knelpunten niet blijven hangen tussen organisaties en domeinen. Deze voorstellen kunnen worden gezien als een poging om situaties waarin lokaal of regionaal institutioneel draagvlak ontbreekt, te doorbreken. Ook wordt geadviseerd om gemeenten in bepaalde situaties te verplichten tot het verlenen van urgentie bij de toewijzing van woonruimte, zodat de doorstroom op bestaande plekken wordt bevorderd.

Een gebrek aan politiek en maatschappelijk draagvlak komt ook tot uiting door het bestaan van ander beleid die een meervoudige blik op ondersteuning ondermijnt. Denk hierbij aan het afschaffen of beperken van basisvoorzieningen, zoals de bed-bad-broodregeling. Het investeren in leefbaarheid wordt daarom door betrokkenen in gesprekken omschreven als "dweilen met de kraan open": terwijl aan de ene kant wordt geïnvesteerd in preventie, worden aan de andere kant fundamenten van bestaanszekerheid afgebroken. Een ander voorbeeld is het ambulantiseringsbeleid, dat in 2012 werd ingevoerd om zorg zoveel mogelijk ambulant, in de eigen omgeving van de patiënt, te organiseren. De onderliggende gedachte was dat opname vaak niet nodig is voor herstel en dat mensen met ernstige psychische problemen een betere kwaliteit van leven hebben in hun eigen leefomgeving dan bij langdurige klinische opname (Kroon e.a., 2021). Kroon e.a. (2021) geven echter aan dat de afbouw van bedden wel is gerealiseerd, maar dat de bijbehorende opbouw van ambulante zorg is achtergebleven, waardoor de kwaliteit van leven achterblijft. Tegelijkertijd is beschermd wonen gegroeid, wat erop wijst dat mensen zijn verschoven naar een ander schot in het stelsel, in plaats van dat de zorg daadwerkelijk is geambulantiseerd (Kroon e.a., 2021).

4.6 Conclusie hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de afgelopen jaren diverse initiatieven zijn ontstaan of versterkt die gericht zijn op een meervoudige benadering van situaties met onbegrepen gedrag. In termen van de plantmetafoor gaat het om tuiniers die niet alleen naar de bladeren en bloemen kijken, maar ook naar wortels, bodem en de bredere tuin, en die elkaar proberen op te zoeken om hun verschillende perspectieven te verbinden. Deze ontwikkeling is echter ongelijk verdeeld: in sommige tuinen is duidelijke beweging zichtbaar, terwijl elders de plant nog vooral vanuit één invalshoek wordt bekeken. De koers blijft bovendien kwetsbaar. Er is een hardnekkige neiging om terug te vallen op een enkelvoudige benadering waarin preventie wordt gereduceerd naar het voorkomen van incidenten, leefbaarheid wordt versmald tot wonen, mensgericht wordt gereduceerd tot persoonsgericht waarbij het achterliggende levensverhaal buiten beeld blijft en aandacht voor het ecosysteem beperkt blijft tot het versterken van het sociale netwerk. Daarnaast hebben we laten zien dat ondersteuning vanuit een meervoudige blik moeilijk te realiseren is door een gebrek aan financiële prikkels, en breder draagvlak in buurten, in de samenleving en op politiek-bestuurlijk niveau.

5 Naar een meervoudige benadering van het organiseren van ondersteuning

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat een meervoudige blik op situaties met onbegrepen gedrag vraagt om een preventieve, mensgerichte benadering met aandacht voor het gehele ecosysteem. De randvoorwaarden voor een dergelijke benadering zijn echter nog niet altijd aanwezig. Om ondersteuning vanuit deze meerzijdige blik te organiseren, is het nodig hier meervoudig aan te werken. Dat houdt in dat vanuit verschillende domeinen en niveaus wordt samengewerkt en verschillende kennisbronnen (waaronder ervaringskennis) worden benut.

In dit hoofdstuk laten we eerst zien dat de afgelopen jaren diverse initiatieven zijn ontstaan om ondersteuning meer domein- en niveau-overstijgend te organiseren, waarbij ervaringsdeskundigheid steeds vaker wordt betrokken (zie respectievelijk 5.1–5.3). Dat geldt zowel binnen AGO als daarbuiten. Tegelijkertijd is duidelijk dat deze beweging nog in ontwikkeling is: zij komt niet in alle fasen of aspecten van de ondersteuning tot uiting en initiatieven kunnen ook weer verdwijnen. Dit hangt samen met een terugval in een enkelvoudige benadering van het werken aan de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag. Deze reducties bespreken we in paragraaf 5.5. Daarnaast bespreken we dat het vormgeven van meervoudig werken vaak bestaat uit het toevoegen van nieuwe structuren en overlegvormen. Hoewel die zijn bedoeld om verbindingen mogelijk te maken, kunnen zij in de praktijk ook leiden tot verdere fragmentatie en extra coördinatielast in een toch al complex landschap.

5.1 Domeinoverstijgend werken

Een ecosysteembenadering maakt niet alleen het belang van de sociale omgeving zichtbaar, maar onderstreept ook het belang van domeinoverstijgende samenwerking. In de afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet richting domeinoverstijgend werken, zowel op landelijk, regionaal en lokaal niveau als in de dagelijkse praktijk, bijvoorbeeld via multidisciplinaire teams op de werkvloer.

5.1.1 Landelijke, domeinoverstijgende sturing

Op landelijk beleidsniveau zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontstaan om beleidsmakers en landelijke organisaties uit diverse domeinen die betrokken zijn bij situaties met onbegrepen gedrag, beter met elkaar te verbinden. Een voorbeeld is AGO zelf, waarin meerdere ministeries als opdrachtgever optreden en samen met landelijke partijen uit verschillende domeinen subsidietrajecten vormgeven. Parallel hieraan startte de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid in 2023 een parlementaire verkenning onder de titel "Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid". Op basis van de aanbevelingen uit het eindrapport is in 2025 een interdepartementaal programma onder leiding van BZK gestart. Dit programma organiseerde in 2026 een ronde tafel bijeenkomst bedoeld om domeinoverstijgende samenwerking tussen ministeries te bevorderen en niveau-overstijgende verbindingen te leggen tussen de ministeries en de regio's.

Daarnaast zijn verschillende landelijke overleg- en agendatafels ingericht die niet exclusief op dit thema gericht zijn of zich op deelaspecten ervan richten. Deze tafels overlappen daarmee deels met tafels die specifiek gericht zijn op situaties met onbegrepen gedrag. In 2020 is bijvoorbeeld de landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid opgezet, die de Landelijke Agenda Zorg en Veiligheid Perspectief 2025 formuleerde.

Deze agenda vormt een gezamenlijk kader voor de samenwerking tussen partners in het zorg- en veiligheidsdomein en beschrijft de ambitie om de domeinoverstijgende samenwerking verder te versterken. De stuurgroep probeert hieraan bij te dragen door afspraken te maken over randvoorwaarden en kaders, bijvoorbeeld rondom de implementatie van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Landelijke agenda Zorg & Veiligheid, 2020). Ook andere keten-overleggen, zoals het landelijk ketenoverleg Wet verplichte ggz (Wvggz) en de stuurgroep Ketenveldnorm, richten zich op het verbeteren van randvoorwaarden voor samenwerking. Daarnaast bestaan meer programmatische landelijke overleggen met een vergelijkbare doelstelling.

5.1.2 Domeinoverstijgende regionale netwerken

In lijn met het eerdere programma AVG, heeft AGO de ambitie om domeinoverstijgend samenwerken in de regio's te bevorderen. In de programmatekst van AGO is te lezen:

"In het bijzonder streeft het programma domein overstijgende samenwerking na op regionaal en lokaal niveau. Samenhang in preventie, melding, zorg, ondersteuning en veiligheid zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Hierbij wordt het integraal werken vanuit de leefwereld van mensen met onbegrepen gedrag en hun naasten versterkt en worden de verbindingen tussen de verschillende domeinen gestimuleerd" (ZonMw, 2021a, p. 5).

Waar in AVG vooral een scala aan lokale en regionale initiatieven ontstond, soms met een eerste vorm van een regionale infrastructuur (in de plantmetafoor: 1000 bloemen bloeien met wellicht een rommelige tuin tot gevolg), richt AGO zich expliciet op het opbouwen en bestendigen van deze infrastructuur. Zoals eerder in het rapport beschreven, zijn binnen AGO twee soorten regionale infrastructuren opgezet. Ten eerste de regionale netwerken Zorg en Veiligheid. Deze netwerken zijn gericht op de samenwerking tussen organisaties op het gebied van zorg en veiligheid, maar ook het sociale domein met partijen zoals de Zorg en Veiligheidshuizen, gemeenten, GGD, GGZ, politie en OM. In sommige gevallen zijn in de netwerken ook woningcorporaties of zorgverzekeraars betrokken. Naast deze regionale netwerken zijn voor de zogenoemde Hotspot regio's[1] specifieke budgetten gereserveerd. Binnen AGO is het een vereiste dat subsidievragen moeten worden ingediend door een van de partners uit een bestaand domeinoverstijgend samenwerkingsverband, waarbij de Zorg- en Veiligheidshuizen als een goede basis worden gezien (ZonMw, 2021c: p.16). In de praktijk werden de projectaanvragen ingediend door gemeenten, maar ook door GGD'en en de veiligheidsregio. Gemeenten worden gezien als een logische hoofdaanvrager omdat zij geacht worden de regierol te vervullen in het verbinden van organisaties in het sociale, zorg en veiligheidsdomein, zowel rondom individuele casussen en incidenten. De Zorg- en Veiligheidshuizen waren niet bij alle aanvragen betrokken, maar raakten in vrijwel alle regio's gedurende de projecttijd betrokken.

Een tweede regionale infrastructuur binnen AGO zijn de Regionale Kenniswerkplaatsen Onbegrepen Gedrag (RKOG). Bij deze regionale netwerken ligt meer nadruk op het verbeteren van welzijn. Het doel van de RKOG is praktijk, beleid, onderzoek en opleidingen samen te brengen en door het uitwisselen van kennis en ervaringen aan regionale vraagstukken te werken (ZonMw, 2024a). Hoewel de samenwerkende partijen grotendeels overeenkomen zijn binnen dit deel van het programma kennispartners nadrukkelijker betrokken. Vanwege de nadruk op het leer- en verbeterproces werden aanvragen voor de RKOG vooral door hogescholen ingediend.

5.1.3 Multidisciplinaire teams

Net als bij AVG, hebben netwerken gesubsidieerd vanuit AGO ingezet op multidisciplinaire teams. Een belangrijk voorbeeld daarvan zijn initiatieven die focussen op triage. Een voorbeeld is straattriage, besproken in hoofdstuk 4. Naast straattriage bestaan ook andere vormen van gezamenlijke triage en multidisciplinaire samenwerking op de werkvloer. Deze zijn deels afkomstig uit AGO, en deels afkomstig

[1] Stedelijke regio's die te maken hebben met grootstedelijke problematiek en een hoog aantal E33-meldingen. Dit zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Haarlem en Groningen. Deze verdeling is gemaakt op basis van de IAT-analyse van politieregistraties van personen met verward gedrag (Informatieanalyseteam, 2022).

uit andere programma's en/of financieringsstromen. Een voorbeeld van een AGO-gefinancierd initiatief is het Eropaf-team in Utrecht (een outreachend multidisciplinair team dat "erop afgaat" bij mensen om vroegtijdig contact te leggen, hulp te organiseren en escalatie te voorkomen). Een ander voorbeeld zijn de buurtteams. Deze wijkgerichte, multidisciplinaire teams bestaan uit gespecialiseerde partners binnen het zorg- en veiligheidsdomein die inwoners ondersteunen bij hulpvragen op verschillende leefgebieden. Door buurtteams hoeft er minder geschakeld te worden tussen organisaties, waardoor de samenwerking over domeinen heen makkelijker wordt gemaakt (van Arum e.a., 2023). Daarnaast bevorderen netwerken de uitwisseling tussen professionals uit verschillende domeinen, zodat zij elkaar beter leren kennen. Een mooi voorbeeld daarvan in de videoserie van de RKOG Rotterdam-Rijnmond, die laat zien hoe professionals uit verschillende domeinen een 'kijkje in de keuken' bij elkaar nemen (RKOG Rotterdam-Rijnmond, 2026).

5.2 Niveau-overstijgend werken

Naast domeinoverstijgende ontwikkelingen worden steeds vaker verbindingen gelegd tussen verschillende niveaus. In de subsidieaanvragen van AGO is zichtbaar dat binnen regionale netwerken meer aandacht ontstaat voor afstemming tussen werkvloer en bestuur/beleid. Daarnaast wordt de verbinding tussen lokaal en regionaal niveau versterkt door wijkgerichte deelprojecten binnen regionale programma's te ontwikkelen en door het belang van samenwerking tussen gemeenten binnen regio's expliciet te adresseren. Ook is gewerkt aan een betere koppeling tussen landelijke en regionale ontwikkelingen: enerzijds door regionale knelpunten systematisch op te halen, anderzijds door regionale initiatieven goed te laten aansluiten bij landelijke programma's. Deze niveauoverstijgende afstemming is van belang om ervoor te zorgen dat domeinoverstijgende initiatieven daadwerkelijk landen in de praktijk en dat de randvoorwaarden worden gecreëerd om ze toekomstbestendig te maken.

5.2.1 Regionaal-landelijk

In verschillende AGO-aanvragen worden landelijke ontwikkelingen genoemd waarop regionale netwerken aanhaken of waaraan zij bijdragen. Voor het leggen van deze verbinding met landelijke programma's, wordt het belang van de regioadviseurs Zorg en Veiligheid herhaaldelijk benadrukt. De waarde van de regioadviseurs werd ook benoemd in relatie tot het ophalen van signalen van systeembelemmeringen op lokaal en regionaal niveau. Deze rol wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.4.

Verder zijn diverse landelijke initiatieven ontstaan om kennisuitwisseling tussen niveaus te faciliteren. Zo hebben de regionale projectleidersbijeenkomsten en de activiteiten van BE-grip bijgedragen aan het zichtbaar maken van regionale ontwikkelingen en aan de agendering daarvan bij landelijke actoren. Daarnaast organiseert ZonMw tussentijdse gesprekken, waarvan de opbrengsten worden benut door de bij AGO betrokken beleidsmakers. Verder zijn tussen 2023 en 2024 in een groot deel van de regio's werkconferenties georganiseerd door het ministerie van JenV, met als doel samenwerking binnen de regio te stimuleren (ZonMw, 2023a; Mutluer & Michon-Derkzen, 2024). Hoewel deze werkconferenties belangrijke partijen bij elkaar brachten om met elkaar in gesprek te gaan, ontbrak een agenda voor overstijgend (landelijk) leren. Er is bovendien geen rapport uitgebracht over het proces of de bevindingen van deze werkconferenties.

Er zijn dus verschillende initiatieven geweest om regionaal kennis op te halen en regionaal én landelijk verbindingen te leggen, maar deze waren gefragmenteerd. Voor de regionale projectleiders was het daardoor niet altijd duidelijk welke activiteiten bij welke organisaties hoorden, wie van welke organisatie was en waarvoor welke organisatie verantwoordelijk was.

5.2.2 Lokaal-regionaal

In de regionale netwerken Zorg en Veiligheid werd expliciet gewerkt aan de verbinding tussen het lokale en regionale niveau. Die verbinding werd vaak versterkt wanneer één van de gemeenten als trekker optrad. Daardoor kwam er structureel aandacht voor het delen van regionale kennis met lokale initiatieven en voor het inbrengen van lokale knelpunten in de regionale ontwikkeling. Ook wanneer er geen specifieke

gemeente als trekker fungeerde, probeerde het netwerk aan te sluiten bij de lokale context. In de praktijk lukte dat echter niet overal even goed. Dit hing samen met de mate van betrokkenheid van burgemeesters, wethouders en andere bestuurders, én met de onderlinge dynamiek tussen gemeenten. Binnen de regionale netwerken is daarom veel geïnvesteerd in het versterken van het onderlinge contact tussen gemeenten. In dit verband wordt ook gesproken over "lobbywerk" om alle betrokken gemeenten mee te krijgen in de regionale ontwikkeling. Zo legt een projectleider uit:

"Toen hebben we na die regiegroep met de voorzitter van de regiegroep rond de tafel gezeten. Dat is een wethouder die dus ja een beetje onze sparringpartner ook is, van goh, wat doen we? En zijn we tot de conclusie gekomen, dat wil je ook in de gelaagdheid van het netwerk en ook bij bestuurders en het hoge management eigenlijk eenzelfde betrokkenheid op het leren en verbeteren tot stand brengen, dan moeten we daar iets meer structuur op organiseren. Dus wij hebben een start gemaakt om een strategische leerlijn te ontwikkelen, dus eigenlijk van de regiegroep."

Dit voorbeeld laat zien hoe de projectleider, om alle gemeenten mee te kunnen krijgen, gebruik maakte van de inzichten van een specifieke wethouder. Later in het gesprek legt de projectleider uit dat ze voor deze leerlijn thema's hebben bedacht die het aansluiten bij regionale ontwikkelingen zo makkelijk mogelijk zouden maken. Om deze samenwerking van de grond te krijgen is het formeel en informeel afstemmingswerk dus belangrijk.

5.2.3 Verbinding tussen bestuur en uitvoering

In verschillende aanvragen van de regionale netwerken wordt het belang van verbinding tussen organisatielagen, en in het bijzonder tussen bestuur en uitvoering, benadrukt. De aanvragen laten zien dat uitvoerende partijen behoefte hebben aan duidelijke handelingskaders. In de interviews geven regionale projectleiders aan dat het verbinden van deze lagen niet alleen nodig is om zulke handelingskaders te ontwikkelen, maar ook om draagvlak voor initiatieven te vergroten en resultaten duurzaam te borgen. Dit krijgt onder meer vorm door bestuurders actief bij initiatieven te betrokken. In de interviews en de begeleidingsactiviteiten wordt regelmatig aangegeven dat bestuurders weinig zicht hebben op de dagelijkse praktijk. Een regionale projectleider vertelt dat bestuurders wel behoefte hebben aan beter inzicht in hoe dergelijke situaties er in de praktijk uitzien:

"Dan gaan we het team uit [regio] een casus laten vertellen zodat ze echt een beeld hebben. Wat is het nou precies? Je merkt wel dat ze daar eigenlijk heel veel behoefte aan hebben; in plaats van dat je allerlei presentaties en slides gaat laten zien. Dat heb ik ook wel geleerd. Je denkt, dan maak je een presentatie, je vertelt over de governance en zo. Maar eigenlijk willen ze veel liever gewoon weten van ja, als Pietje op straat staat en de politie loopt over en de ggz-crisisdienst, die kan niks doen. Wat kunnen we dan met zo iemand doen en wat kunnen we daar met z'n allen aan doen? Dat is eigenlijk veel duidelijker. Dus dat heb ik geleerd dat bestuurders dat juist heel fijn vinden om in die praktijk meegenomen te worden, want dan hebben ze het gevoel dat ze echt iets aan het doen zijn." (Regionale projectleider)

In een aantal gevallen werden regioadviseurs ingezet om de verbinding tussen de bestuurlijke laag en de uitvoering te versterken. Onderstaand citaat van een regioadviseur beschrijft hoe signalen van de werkvloer aanleiding zijn geweest voor een bestuurlijk georganiseerd traject, waardoor de verbinding tussen werkvloer en bestuur is versterkt én opgeschaald naar een regionale structuur:

"Onder andere een bepalend moment daarin waren twee bestuurlijke conferenties die wij hebben gefaciliteerd, naar aanleiding van een signaal uit incidenten waarbij een burgemeester vertwijfeld vroeg: 'Waarom moet ik altijd in het weekend de doorslag geven? Kan dat nou niet anders? En waar komt dat vandaan?' Dat hebben we samen met de burgemeester en de zijnen onderzocht, en we hebben verder aan vraagverheldering gedaan. Op de werkvloer hebben we opgehaald: waar krijgen jullie nou zó buikpijn van dat je steeds die burgemeester nodig hebt? Ze hebben toen een bestuurlijke werkgroep ingericht, zoals ze dat noemden, met twee burgemeesters en twee wethouders sociale zaken, die ook ambtelijk provincie-breed werd ondersteund. Dat is afgelopen jaar verder uitgebreid en geüpdatet. Daar is eigenlijk een strategisch meerjarenplan uit voortgekomen, en ook de aanvraag voor AGO. Maar vooral: de

verbindingen zijn gelegd en de bestuurlijke governance en de verbinding met de ambtelijke uitwerking en de samenwerking met alle ketenpartners zijn daar structureel beter belegd." (Regioadviseur)

Ook in de begeleiding van de procesregisseurs werd zichtbaar hoe belangrijk het is om bestuurders te betrekken. Zo vertelde een procesregisseur dat hij soms iemand "hoger in de keten" nodig heeft om zaken intern op te schalen en af te stemmen met het bestuur:

"Ik stem het even af intern in de opschaling, ook richting ons bestuur. Als je met een manager spreekt, die staat rechtstreeks in contact met de bestuurders, dus ik hoor het dan wel. Maar vaak doe ik de eerste stap, ik ken wel een aantal mensen iets beter dus die kan ik ook wel even bellen, maar je wil gewoon dat het functioneert."

Deze quote laat zien dat de omgang met gelaagdheid vraagt om goede relaties op verschillende niveaus en om kennis van de context, zodat duidelijk is wie vanuit welk niveau op welk moment moet worden betrokken.

5.3 Verschillende kennisbronnen: inbedden ervaringskennis

Onderdeel van de samenwerking tussen domeinen en niveaus is samenwerking vanuit verschillende kennisbronnen. Dit gaat verder dan het betrekken van verschillende professionele en bestuurlijke expertise. Het gaat om het samenbrengen van professionele, wetenschappelijke, en ervaringskennis (ZonMw, 2021a). Omdat het betrekken van ervaringskennis al lange tijd belangrijk wordt gevonden, maar in de praktijk nog beperkt is ingebed, is de inzet van ervaringsdeskundigheid als criterium opgenomen voor aanvragen binnen AGO (ZonMw, 2021c). Verschillende projectleiders gaven aan dat het verplicht betrekken van ervaringskennis door ZonMw invloed heeft gehad op de manier waarop zij hun project hebben ingericht en uitgevoerd. Doordat alle netwerken moesten verantwoorden hoe zij ervaringsdeskundigheid hebben meegenomen, heeft ervaringsdeskundigheid een meer structurele positie gekregen binnen regionale netwerken en bij de ontwikkeling van lokale initiatieven.

De projecten binnen AGO verschilden echter sterk in de wijze waarop ervaringsdeskundigen bij de regionale netwerken werden betrokken. In sommige netwerken lukte dat nauwelijks, terwijl andere projecten juist werden geleid door ervaringsdeskundigen of hen als projectpartner betrokken. Waar ervaringsdeskundigen betrokken waren bij de regionale netwerken, had dit merkbare invloed op de organisatie en vormgeving van de (deel)projecten. Zo legt een ervaringsdeskundige uit hoe zij in het netwerk een bepaald perspectief centraal probeert te stellen:

"Mijn stille hoop is dat we dit maatschappelijke probleem wat meer kunnen terugbrengen naar de essentie en dat het wat minder gemedicaliseerd zou kunnen worden, hè? Dus dat je veel meer van situaties gaat spreken in plaats van één iemand met psychische of psychiatrische stoornissen waar een behandeling op moet komen. En dat het meer zoeken is, zeg maar naar het juiste ingangetje. Dat je echt gaat kijken van hè, maar wat gebeurt hier? Maatschappelijk gezien ook. En hoe gaan we daarmee om?"

Binnen de netwerken werd een groot scala aan initiatieven opgezet dat zich expliciet richt op het versterken van ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid bij het bieden van zorg en ondersteuning. Zo hadden de meeste RKOG een deelproject rondom ervaringskennis of ervaringsdeskundigheid. Ervaringsdeskundigen werden op verschillende manieren ingezet: om beter aan te sluiten bij cliënten, naasten en bewoners; om casussen soepeler te laten verlopen door als 'vertaler' tussen cliënten, naasten en professionals op te treden; en door een rol te spelen in klankbordgroepen of tijdens bijeenkomsten van professionals, waar zij meer inzicht gaven in ervaringskennis. Een voorbeeld van een initiatief om de inzet van ervaringskennis te verbreden is de pilot ervaringsdeskundigheid PGA (persoonsgerichte aanpak). In deze pilot werden in twee gemeentes op twee verschillende manieren ervaringsdeskundigen bij de casussen rondom zorg en veiligheid in de regio betrokken. In de ene gemeente (Almere) werd een peer-supporter aangenomen, in de andere gemeente (Amersfoort) een ervaringsdeskundige die op

beleidsniveau en met andere professionals samen werkte. Deze pilot liet zien dat de peer-supporter een cruciale rol speelt bij het winnen van het vertrouwen van cliënten. Door eigen ervaringen te delen en laagdrempelig, authentiek en gelijkwaardig contact te leggen, weet de peer-supporter cliënten en naasten te bereiken waar professionals soms moeite mee hebben, zeker wanneer er wantrouwen bestaat tegenover instanties. Daarnaast biedt de peer-supporter praktische steun, fungeert hij als rolmodel en verbetert hij de communicatie tussen cliënt, naasten en professionals door als brug te functioneren tussen systeemwereld en leefwereld. Ook liet de pilot zien dat de inzet van een ervaringsdeskundige in beleid ervoor zorgt dat in de ondersteuning meer aandacht komt voor behandelgeschiedenis, mogelijke behandelschade en herstelkansen. Bovendien brengt de ervaringsdeskundige collectieve ervaringskennis in over bejegening en taalgebruik, die de kwaliteit van de ondersteuning kan versterken.

Buiten AGO is ook gewerkt aan het versterken van de positie van ervaringsdeskundigen door hun positie te professionaliseren. Vanuit AVG is bijvoorbeeld het Kwaliteitssysteem ervaringsdeskundigheid gefinancierd (VvED, 2022), en is een beroepscompetentieprofiel (van Erp e.a., 2022), een zorgstandaard bij AKWA ggz (2022) en een leerplan ervaringsdeskundigheid (Boertien e.a., 2022) opgesteld. Daarnaast is door een aantal veldpartijen (Movisie, MIND, VvEd, Valente) een ervaringskennisplein ontwikkeld, waarop alle beschikbare kennis met betrekking tot ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid bij elkaar gebracht is (www.ervaringskennisplein.nl).

5.4 Grenswerkersrollen

Om samenwerking tussen domeinen en niveaus met aandacht voor verschillende typen kennis mogelijk te maken, kwam het belang van grenswerkers veelvuldig terug in gesprekken. De functie van grenswerkers wordt door betrokkenen ook wel aangeduid als bruggenbouwer of satéprikker. Petit-Steeghs e.a. (2021) benoemden al de inzet van grenswerkers in hun rapport Leren(d)spelen. Zij beschrijven grenswerkers als personen die door hun diversiteit aan expertises verbindingen kunnen leggen. Grenswerkers maken verbindingen door contact te hebben met verschillende partijen, te leren over de perspectieven van deze partijen, en vervolgens de verbinding daartussen te vergemakkelijken door te vertalen. Deze rol kan op een specifiek niveau worden uitgevoerd (bijvoorbeeld bestuurlijk of in de uitvoering) maar ook tussen niveaus.

Een groot scala aan grenswerkersrollen komt terug in het organiseren van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag. Dit geldt allereerst voor de uitvoering, bij het daadwerkelijk leveren van ondersteuning. Petit-Steeghs e.a. (2021) benoemen voorbeelden zoals een voormalig crisisdienstmedewerker die assisteert bij een huisartsenpost, of een politiemedewerker die vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis kijkt naar de verbinding met het zorgdomein. Hierbij gaat het om professionals met een specifieke expertise die worden ingezet binnen de uitvoering in een ander domein. Daarnaast wordt in de uitvoering gebruikgemaakt van overkoepelende rollen waarin een breed scala aan professionals uit verschillende organisaties rondom casuïstiek bij elkaar wordt gebracht. Procesregisseurs en casusregisseurs zijn hier een duidelijk voorbeeld van. Dat doen zij niet alleen domein- maar regelmatig niveau-overstijgend. Een procesregisseur vertelt het volgende over het leggen van verbinding met beleid:

"Sinds vorig jaar zijn we ook bezig gegaan met een jaarverslag, Omdat ik dacht ja waar blijft nou alles, we doen eigenlijk heel veel. We verzinnen van alles. We zitten wel op het uitvoeren, maar ook eigenlijk wel heel vaak dat we een begin maken voor beleid. En dat staat dan nergens, dus dat is dat geeft ons ook houvast. En dat doen we met zijn allen,[...] en we doen het elk half jaar. Ik zeg wel steeds [in overleggen] schrijf nou alvast, zeg maar een stukje vol zodat we niet aan het eind van het jaar moeten denken. Oh, hoe zat het ook alweer?"

Daarnaast komen grenswerkersrollen terug in het organiseren van de ondersteuning van situaties met onbegrepen gedrag. Een eerste voorbeeld daarvan zijn regionale project- en programmaleiders. Een regioadviseur legt uit hoe zij de regionale projectleiders als grenswerkers ziet: *"De mensen die de samenwerking moeten vormgeven, die positie. Dat waren die boundary spanners."* Ze vertelt dat ze in een regio had gezien hoe een nieuw netwerk rond IZA werd opgericht, en toen geen verbinding zocht met

het bestaande regionale netwerk Zorg en Veiligheid. Zonder de regionale projectleider waren die verbindingen nooit gelegd.

Verder worden de regioadviseurs herhaaldelijk genoemd als grenswerkers tussen het regionale en landelijke niveau, bijvoorbeeld doordat zij verbinding leggen met landelijke programma's. Een regioadviseur verwoordt dit als volgt:

"Ja, het zijn stappen die nu gezet worden, en met name zie je nu het IZA ontstaan als een motor. Ik zie het IZA, het AZWA, de zorgtransformatie, en ik zie dat die de zorg- en veiligheidsverbindingen snappen. Wij zijn altijd van de zorg geweest, hè? Natuurlijk ook van veiligheid, maar vooral van zorg en soms ook niet helemaal zorg, maar begeleiding. Dus ja, alles wat in het AZWA staat over 'ga naar de voorkant' en 'zet in op community building', op 'zorg voor elkaar', op 'stevigheid in de wijk', de 'veilige, inclusieve wijken' – dan komen die werelden heel erg bij elkaar. En dat is mooi: dat je als resultaat verbindingen tussen zorg en veiligheid hebt, waar je die thema's met elkaar doorakkert, snapt waar het samenkomt en wat je van elkaar leert. En daar waar nodig heb je je eigen specialisme en eigen overlegjes."

Daarnaast speelt de regioadviseur een belangrijke rol bij het verkrijgen van inzicht in de relevante wetgeving, financiële structuren en betrokken partijen, én in de rollen en taken die daaruit voortvloeien:

"Op een gegeven moment krijg je ook wel echt overzicht over de regio hè, wat speelt waar en wie is betrokken? En soms weet je dat beter dan de regio zelf of iemand uit de gemeente zelf ofzo, want je overziet het totaal een beetje. […] Waarbij [ik] dan ook vaak hoor van: Als je dingen zelf moet oppakken terwijl je ergens middenin zit, is het heel fijn als je dan een regioadviseur kan vragen." (Regioadviseur)

De regioadviseur legt uit dat door kennis van de context en het onderwerp een overzicht ontstaat waarmee kan worden gefaciliteerd, patronen inzichtelijk kunnen worden gemaakt, vertaald kan worden en verbinding kan worden gelegd tussen verschillende partijen. Regioadviseurs worden daarnaast gezien als een belangrijke schakel in de omgekeerde richting: zij brengen lokale en regionale signalen in op landelijk niveau, onder meer door zogenoemde systeembelemmeringen te agenderen. Tegelijkertijd weten regioadviseurs nog niet altijd goed de weg te vinden naar de relevante landelijke overlegtafels om dergelijke knelpunten structureel onder de aandacht te brengen.

Ervaringsdeskundigen kunnen eveneens een grenswerkerrol spelen. Door de aandacht naar de leefwereld van de persoon met onbegrepen gedrag in te brengen, kunnen zij een brug slaan tussen verschillende posities binnen de systeemwereld. Dat doen zij bijvoorbeeld door in casusoverleggen te benadrukken dat het uiteindelijke doel is dat een persoon goed wordt geholpen, waardoor het gesprek verschuift van gefragmenteerde structuren en procedures naar een gezamenlijk idee over wat deze persoon in het dagelijks leven nodig heeft. Ook kunnen ervaringsdeskundigen een grenswerkersrol spelen tussen verschillende niveaus door een concreter beeld te geven wat de gevolgen van systemen en structuren zijn in iemands dagelijkse leven.

Naast verschillende personen die vanuit hun bestaande functie al betrokken zijn bij het leveren of organiseren van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag, zagen wij dat deze rol regelmatig werd uitbesteed aan externe partijen. Hoewel de subsidieoproep 'Domeinoverstijgend samenwerken in hotspots en veiligheidsregio's' van AGO dit maar beperkt stimuleerde, er wordt slechts kort verwezen naar het inschakelen van "de juiste (externe) expertise voor het inrichten van een succesvol leer- en verbeterproces" (ZonMw, 2024b, p.5), is de inzet van externe partijen toch breed opgepakt. Door het hele land zijn externe partijen betrokken als projectleider, kwartiermaker, programmamanager, agendaregisseur of procesbegeleider, variërend van zelfstandig werkende professionals tot middelgrote adviesbureaus met een eigen inhoudelijke signatuur. Deze diversiteit maakt de groep lastig als één actor te typeren, terwijl zij wel een opvallend vergelijkbare verbindende rol vervullen. De meerwaarde van een externe positie wordt door betrokkenen regelmatig verbonden aan de combinatie van nabijheid en afstand. Externen kunnen zich voor een periode (afwisselend van een aantal maanden tot meerdere jaren) intensief aan een regio verbinden, terwijl zij voldoende onafhankelijk blijven om tussen organisaties en bestuurslagen te bewegen.

Daarbij brengen velen bovendien een bestaand netwerk en ervaringen uit andere regio's of opdrachten mee. Een extern ingehuurde agendaregisseur beschrijft hoe zij die rol invult door zichzelf expliciet als grenswerker te positioneren:

"Ik vind het belangrijk om op alle niveaus, dus zowel bij bestuurders, als management, als uitvoering een waardevolle gesprekspartner te zijn, om zo op te halen wat nodig is. Mijn rol is dus heel erg een verbinder, zowel tussen de partijen, maar ook van de uitvoering naar het bestuur toe. Zo'n spin-in-het-web-rol, op alle lagen. Ik vind dat persoonlijk ook heel leuk, dus het is een rol die mij goed past."

Binnen een programma dat zelf tijdelijk van opzet is, zijn externen nog eens extra tijdelijk. Eén externe projectleider vatte dit samen als: *"Je bent tijdig, je bent een passant."* Die tijdelijkheid wordt door sommige betrokkenen als voordeel gezien: het maakt het makkelijker om onafhankelijk te blijven en tussen organisaties en niveaus te bewegen. Tegelijkertijd vragen betrokkenen zich af wat deze passant-positie betekent voor het borgen van relaties en voor het vastleggen van het niveau-overstijgende leren.

5.5 Knelpunten in de meervoudige organisatie

Domein- en niveau-overstijgende samenwerking met aandacht voor verschillende kennisbronnen krijgt zowel binnen AGO als daarbuiten op uiteenlopende manieren vorm. Tegelijkertijd gaat het meervoudig werken niet vanzelf. We zien enkelvoudige structuren het meervoudig organiseren van de ondersteuning belemmeren. Dit uit zich in drie knelpunten: de tijdelijkheid van verbindingen in een steeds gefragmenteerder landschap (5.5.1); het feit dat grenswerkers niet vanzelf leiden tot gedeeld leiderschap (5.5.2); en het betrekken van ervaringsdeskundigen zonder dat dit uitmondt in een structurele, gelijkwaardige positie (5.5.3).

5.5.1 Tijdelijke verbindingen in een steeds gefragmenteerder landschap

Veel van de beschreven initiatieven zijn tijdelijk, omdat zij leunen op projectfinanciering. In gesprekken met regionale projectleiders kwam herhaaldelijk naar voren dat initiatieven die vanuit AVG zijn opgestart, na het stoppen van de subsidie zijn beëindigd. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn PGA, de inzet van een SPV'er op de meldkamer, de inzet van sleutelfiguren bij een migratieachtergrond en de hulpkaart. Deze initiatieven werden niet geborgd omdat er onvoldoende draagvlak was bij bestuurders of dat de verantwoordelijkheid ervoor onvoldoende werd gevoeld.

Daarvoor worden verschillende redenen genoemd. Een eerste reden is het ontbreken van voldoende duidelijkheid over de verbinding met landelijke prioriteiten. In het geval van de hulpkaart bestond lange tijd onduidelijkheid over landelijke voortzetting. Uiteindelijk is de nationale hulpkaart in januari 2026 doorgezet door deze over te dragen aan HELP-T (MEE NL, 2025). Verschillende regio's hadden echter als gevolg van deze onzekerheid al eerder besloten om de hulpkaart regionaal niet voort te zetten. Een andere vaak genoemde reden voor het stranden van initiatieven is dat voortzetting financieel niet houdbaar wordt geacht als gevolg van bezuinigingen. De nadelen van het sterke leunen op projectfinanciering worden versterkt doordat de looptijd van projecten vaak te kort is. Daardoor stoppen initiatieven juist op het moment dat de eerste opbrengsten zichtbaar beginnen te worden en in kaart kunnen worden gebracht. Terwijl inzicht in de opbrengsten juist cruciaal is om bestuurders te overtuigen om de initiatieven voort te zetten. Daarnaast blijkt het moeilijk om gezamenlijk geformuleerde doelen overeind te houden wanneer nieuwe initiatieven of programma's net weer anders worden ingestoken. Als laatste verstoren personele wisselingen continuïteit; wanneer er steeds nieuwe personen overtuigd moeten worden van het belang van een initiatief, is de kans groot dat het niet wordt geborgd.

Deze ervaringen met het vorige actieprogramma (AVG) maken betrokkenen terughoudend om opnieuw in tijdelijke projecten te investeren. Regionale projectleiders merken dit bij het creëren van draagvlak voor regionale netwerken binnen AGO. Het opbouwen van een netwerk en het betrekken van alle relevante actoren kost namelijk veel tijd en energie. Veel partijen zijn niet bereid die investering te doen zolang

onzeker is of de samenwerking of het initiatief dat daaruit voortkomt kan worden voortgezet. Deze zorg voor borging blijft hoorbaar binnen AGO. Hierbij gaat het niet alleen om de initiatieven die voortkomen vanuit de regionale netwerken, maar ook om de regionale netwerken zelf. RKOG worden veelal getrokken door hogescholen, die zelf geen structureel budget hebben voor dit soort samenwerkingsactiviteiten. Bij de regionale netwerken Zorg en Veiligheid speelt een ander vraagstuk: het zijn samenwerkingsverbanden van meerdere organisaties, waarbij geen enkele partij in haar eentje de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de samenwerking wil of kan dragen. Hierdoor blijft de structurele financiering van de gezamenlijke activiteiten en de kennisfunctie kwetsbaar en onzeker. Waar gemeenten deze verantwoordelijkheid voorheen nog wel eens op zich namen, is dat door bezuinigingen minder vanzelfsprekend geworden. In hun rapport waarschuwde het Schakelteam hier al voor:

"*Aanbeveling aan de rijksoverheid: neem deze signalen serieus en kijk wat echt nodig is om de taken waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn te kunnen uitvoeren. Zij vormen het fundament van een goed werkende aanpak voor kwetsbare groepen*" (2018: p. 16).

Een ander probleem met de huidige projectfinancieringsstructuur is dat veel nieuwe overlegtafels en netwerken zijn opgezet, zonder dat altijd goed is gekeken naar wat er al bestond. In de evaluatie van AVG speelde dit ook al (Petit-Steeghs e.a., 2021). In het huidige actieprogramma (AGO) zien we het opnieuw, en bovendien breder, terug. Fragmentatie is bijvoorbeeld ontstaan door de gelijktijdige ontwikkeling van zowel regionale netwerken Zorg en Veiligheid, waarbinnen ook nog specifieke hotspot-projecten zijn opgezet, als RKOG. In de praktijk lukt het tot zover minder goed dan gehoopt om goede aansluiting te realiseren tussen de twee. In sommige regio's zijn wel inspirerende voorbeelden te zien. Zo was bijvoorbeeld in Rotterdam-Rijnmond de RKOG naar aanleiding van een vraag van het regionale netwerk Zorg en Veiligheid onderzoek gaan doen om beter te begrijpen hoe in de regio over onbegrepen gedrag wordt gedacht. Naast de fragmentatie tussen RKOG en regionale netwerken Zorg en Veiligheid, zijn deze veelal ontstaan naast een al bestaande regionale infrastructuur van Zorg- en Veiligheidshuizen. Een bestuurder vertelt:

"Naast die regievoering op die complexe casussen zijn zorg veiligheidshuizen ook de kennisknooppunten in de regio. Af en toe vraag ik me dan wel eens af vanuit ZonMw en de subsidies voor leertafels voor leerkringen, hoe verhoudt zich dat nou tot die rol die dat samenwerkingsverband toch ook heeft? […] De schaal is ook wel heel wisselend. Maar je zou in ieder geval op veiligheidsregio niveau toch moeten kijken hoe je daar wat eenduidiger in kan zijn. Dan kan je daarop samenwerken. Ik vind het af en toe zo zonde, en misschien is iets meer landelijke regievoering daarop niet verkeerd."

Tegen deze achtergrond klinkt vanuit betrokkenen een brede oproep om minder te investeren in tijdelijke projecten, maar in structureel gefinancierde teams en bestaande voorzieningen, zodat kennis, relaties en energie behouden blijven.

"Ja dus daar structuur in aanbrengen en het laten aansluiten bij gewoon basisinfrastructuren die er zijn. Dat zou heel veel duidelijkheid geven, denk ik ook. Overal worden mooie dingen opgestart, maar dan tijdelijk in pilots met tijdelijke financiering. En, je weet, het houdt weer op na die tijd. Dat is zo zonde van alle kennis en energie die ook is opgebouwd. Goed, dus organiseer het dan ergens waar het ook duurzaam kan blijven." (Bestuurder)

In lijn hiermee laten voorbeelden als het AVE-model en de Rotterdamse hotspot-aanpak zien dat borging wél haalbaar is wanneer initiatieven vanaf het begin worden aangesloten bij bestaande basisinfrastructuren en primaire processen in plaats van het optuigen van een nieuw, losstaand netwerk.

De borging van goede initiatieven en relaties draait echter niet alleen om structurele financiering, maar ook om personele capaciteit. De tijdelijkheid van de projectstructuur waar de initiatieven op zijn gebouwd vertaalt zich ook in de inzet van personeel. Regelmatig wordt, zodra een subsidie is toegekend, een projectleider gezocht die niet bij de aanvraag betrokken was, de regionale context niet goed kent en bovendien slechts tijdelijk beschikbaar is. Door het veelvuldige gebruik van externen en de hoge mate van personele wisselingen gaat veel tijd verloren aan "erin komen" en het opnieuw opbouwen van relaties.

Bovendien is het zo dat zodra financieringsstromen wegvallen ook deze functies verdwijnen. Een regioadviseur legt uit:

"Maar het geldt eigenlijk wel voor meer regio's, wat gesignaleerd wordt met externen. Er is een enorm verloop in alle lagen dat geldt zowel op bestuurlijk niveau als beleidsniveau als uitvoerend niveau. In deze [regio] is voortdurend het signaal van krapte; zowel het Zorg en Veiligheidshuis als de GGD zijn krap bemenst. Dat is echt wel een belangrijke factor vaak bij dit soort dingen van ja, we willen wel, maar ja, het valt weer weg op stop."

Wanneer projecten voorbij zijn en betrokkenen andere functies moeten zoeken, verdwijnt daarmee ook de context-gebonden kennis die helpt bij domein- en niveau-overstijgend werken, en de relaties die gevormd zijn. Daarnaast zorgen deze personele wisselingen ervoor dat sturing mist. Een projectleider legt uit dat zelfs wanneer er goede afspraken zijn, meerdere personele wisselingen tegelijk tot gevolg hebben dat niemand er meer gebruik van durft te maken:

"Afhankelijkheid van personen die bestuurlijke rugdekking bieden speelt ook een belangrijke rol. Wanneer een burgemeester die onbegrepen gedrag erg belangrijk vindt wordt vervangen door een die daar minder prioriteit aan geeft, bemoeilijkt dit het doorzetten van initiatieven."

5.5.2 Grenswerkers brengen niet vanzelfsprekend gedeeld leiderschap

Hoewel de waarde van grenswerkers in het bijeenbrengen van verschillende partijen (zowel domein- als niveau-overstijgend) veelvuldig wordt benadrukt, lukt het hen regelmatig niet om duurzame samenwerking te realiseren. Dit hangt samen met het feit dat fysiek of organisatorisch bij elkaar komen niet automatisch leidt tot gezamenlijke doelstellingen en verantwoordelijkheid. Het uitblijven van dergelijke afspraken wordt versterkt door de personele wisselingen (zie paragraaf 5.5.1). Daarnaast wordt in de interviews duidelijk dat degenen die formeel verantwoordelijkheid dragen voor samenwerking, regelmatig niet over het benodigde mandaat beschikken. Een regionale projectleider vertelt:

"Wat we hebben geleerd in alle projecten en de kenniswerkplaats over borging is dat dat echt wel een uitdaging wordt, dat je daar super goede mensen voor nodig hebt die die functie dan kunnen vervullen en daar mandaat voor krijgen. Dat is in onze regio echt niet vanzelfsprekend."

Grenswerkers hebben doorgaans wel het mandaat om partijen met elkaar te verbinden, maar niet de formele bevoegdheid om hen te binden aan gezamenlijke besluiten of aan een bepaalde wijze van samenwerken. Daardoor blijven knelpunten rondom het nemen van verantwoordelijkheid regelmatig onopgelost. Dit gebrek aan mandaat zagen wij terug bij diverse grenswerkers. Zo hebben regionale project- en programmaleiders wel de opdracht om ketenpartners binnen regionale netwerken samen te brengen, maar kunnen deze partijen niet verplichten aan te sluiten. Regionale projectleiders benoemen daarbij met name ook de uitdaging verschillende gemeenten en de ggz aan te haken. Een regionale projectleider vertelt bijvoorbeeld dat het pas na drie jaar is gelukt om alle gemeenten te betrekken:

"Ik heb als één van de opgaven om het bij complexe casuïstiek verder door te ontwikkelen met de gemeenten hier. En dat doen we ook met AVE, zij het in wisselend tempo per gemeente, maar dat zal zo meteen nog wel uitvoerig aan bod komen. [...] Omdat je aan de ene kant zoekt een aanspreekpunt, hè, voor de betrokkenen, de betrokken instanties – iemand die ook het contact goed kan onderhouden en dat overzicht houdt. Maar als je echt toe wil naar casusregie, dan moet je dat ook kunnen inrichten in jouw eigen gemeentelijke organisatie. En dan lopen gemeenten tegenaan van: ja, we hebben die functie eigenlijk nog niet op de functielijst staan. Ofwel: we verwachten dat van mensen die dat niet kunnen of niet willen, die zijn ooit als consulent gestart en worden nu ineens gevraagd om elkaars regie te gaan voeren. [...] Ja, nog een aanvullende opmerking: kijk, de hele uitwerking, implementatie, maar ook de borging – dat moet je onder de aandacht houden omdat het anders wegzakt. Die voorbeelden kennen wij ook helaas, in onze regio, maar dat kost tijd. En dan is ook de vraag: ja, wie gaat het trekken? Dus dat maakt het gesprek [over AVE] niet heel makkelijk altijd, om op gang te komen."

Het gebrek aan (gevoeld) mandaat komt ook terug in de gesprekken met procesregisseurs en coördinatoren van CCE. Het valt op hoe weinig mandaat procesregisseurs vaak hebben of voelen, en hoe veel werk er gaat zitten in daarvoor compenseren. Een coördinator vertelt als ze gevraagd wordt naar wat voor tips ze nog heeft voor procesregisseurs dat ze vooral in gesprek moeten gaan met hun managers en de stakeholders waar ze mee werken over hoe weinig mandaat ze hebben. Dit gebrek aan mandaat heeft grote gevolgen: procesregisseurs zijn wel verantwoordelijk, maar hebben geen macht. Procesregisseurs geven bovendien aan dat zij vaak pas worden betrokken als een situatie al is geëscaleerd, waardoor het lastig is om de lessen die uit dergelijke casuïstiek voortkomen, duurzaam terug te leggen bij ketenpartners en beleidsmakers binnen de gemeente.

Door het beperkte mandaat, geven grenswerkers regelmatig aan de behoefte te hebben aan bestuurlijke dekking. Hogere niveaus stimuleren samenwerking wel, maar vooral top-down: zij formuleren ambities, terwijl de feitelijke uitwerking op lagere niveaus komt te liggen. Waar het wel lukt om tot gezamenlijke, domeinoverstijgende doelen te komen, geven respondenten aan dat de randvoorwaarden op de niveaus daarboven het niet gemakkelijker maken om die doelen in de praktijk te realiseren. Denk aan verantwoording die primair is gekoppeld aan afzonderlijke organisatorische doelen in plaats van aan gedeelde doelen en een schaarste in tijd en middelen om aan gezamenlijke doelstellingen te werken. Een projectleider licht toe hoe deze spanning zichtbaar wordt:

"Volgens mij is wat ik bij ons in de regio zie juist dat die samenwerking eigenlijk al best wel heel goed is, hè, tussen de professionals. Ik zie dat daar het lage fruit al is geplukt, om het zo te zeggen, maar de echte ingewikkelde casussen keren steeds weer terug. Daar is eigenlijk geen passende oplossing voor in het huidige systeem. En de mensen proberen toch met elkaar de gaten dicht te lopen, terwijl je misschien harder aan de deur moet rammelen in Den Haag: 'Jongens, dit heb je echt op te lossen.' Bijvoorbeeld rondom de hoorplicht, of de gaten in de Wvggz en de Wzd ten opzichte van hoe het eerder was, het verdwijnen van plekken die ervoor zorgen dat mensen van de straat worden gehaald. En het probleem van ggz-instellingen die een DBC moeten openen om zich met een casus te mogen – überhaupt erover in gesprek te mogen – terwijl je juist zou willen dat iemand aan de voorkant meedenkt in: wat is nou een goed plan? Dus ik zie eigenlijk bij ons dat mensen heel hard professioneel aanmodderen, zo noemde de hogeschool het bij ons, om te proberen het ondanks het stelsel voor elkaar te krijgen. Maar daarmee laten we misschien niet vaak genoeg het geluid horen dat het stelsel echt op de schop moet."

5.5.3 Ervaringskennis krijgt geen structurele, gelijkwaardige plek

Hoewel er steeds meer aandacht is voor de inzet van ervaringsdeskundigen, worden zij veelal niet betrokken. Zo ontbrak hun aanwezigheid bijvoorbeeld bij de parlementaire verkenning. Ook bij andere landelijke bijeenkomsten, waaronder een sessie waarin experts op het gebied van onbegrepen gedrag gezamenlijk toekomstige doelstellingen verkenden vanuit verschillende perspectieven, waaronder het ervaringsperspectief, waren geen ervaringsdeskundigen uitgenodigd. Zelfs waar hier wél expliciet aandacht voor was, zoals in de regionale netwerken, lukte het geregeld niet om ervaringsdeskundigheid een structurele en gelijkwaardige positie te geven. Drie redenen worden vaak genoemd voor dit hiaat: het niet verkrijgen van draagvlak, verbijzondering van ervaringskennis en handelingsverlegenheid. Deze redenen, die we hieronder uitwerken, versterken elkaar.

Het niet verkrijgen van draagvlak

In regio's waar het lukt om het perspectief van ervaringsdeskundigen op verschillende manieren en verschillende lagen in te brengen, waren projectleiders overtuigd van het belang van ervaringsdeskundigheid en lukte het ook anderen daarvan te overtuigen. Verschillende projectleiders, ervaringsdeskundigen en andere betrokkenen binnen de regionale netwerken gaven echter aan dat zij veel tijd kwijt waren aan het creëren van draagvlak bij verschillende ketenpartners en op meerdere niveaus. Een belangrijk onderdeel hierbij is ook het wegnemen van misverstanden over het betrekken van ervaringsdeskundigen. Een regionale projectleider zegt hierover:

"Omdat we merkten dat er rondom ervaringsdeskundigheid nog heel veel misverstanden en gebrek aan informatie en gebrek aan kennis is. Dus daar zijn we toen mee begonnen, om ook weer op gemeenteniveau activiteiten te ontwikkelen om eigenlijk ja, de kennis over ervaringsdeskundigheid te bevorderen. Maar ook kennis over, ja, hoe is het eigenlijk om met een ervaringsdeskundige samen te werken?"

Haar collega vertelt over het soort misverstanden dat ze tegenkwamen:

"Zij hadden nog op hun netvlies een bijeenkomst staan van 4 jaar geleden, waar een ervaringsdeskundige was die eigenlijk alleen maar zijn eigen verhaal heeft verteld. En eigenlijk dus ook alleen maar zo kon kijken en verder ook niet keek naar wat is nou de toegevoegde waarde [van mijn kennis op dit onderwerp]? Dus zij zaten nog heel erg met dat beeld en ze hadden zoiets van, oh nee, zo iemand willen wij echt niet in ons team, want daar hebben we alleen maar last van. Dan hebben we gewoon een extra cliënt. Nou, dat zeggen ze dan net niet, maar daar kwam het op neer."

De noodzaak om ervaringsdeskundigen in te zetten wordt niet vanzelfsprekend gevonden; er wordt voortdurend gevraagd om bewijs van de effectiviteit. Veel betrokkenen zijn echter niet bekend met bestaand bewijs over de inzet van ervaringsdeskundigen, zoals beschreven in rapporten en wetenschappelijke artikelen. Die nadruk op bewijs werkt ook belemmerend: zolang de inzet beperkt blijft, is het moeilijk om de impact zichtbaar te maken. En zelfs wanneer positieve resultaten worden geboekt, lukt het door een gebrek aan draagvlak niet altijd om de inzet van ervaringsdeskundigheid te continueren. Zo is het in het geval van de pilot, beschreven in paragraaf 5.3, slechts in één van de twee gemeenten gelukt om deze voort te zetten.

Verbijzondering van ervaringskennis

Ook wanneer draagvlak aanwezig is om ervaringsdeskundigen te betrekken, betekent dit nog niet dat zij als gelijkwaardige gesprekspartners worden gezien. Dat blijkt uit een interview met een regionale projectleider:

"*Omdat we begonnen met het idee van, dan gaan we trainingen doen over hoe ga je nou ervaringsdeskundigheid en inwoners perspectief toepassen en dat noemden we dus training. En dat vonden de eerste drie gemeenten echt heel veel te ver gaan. Zij wilden eigenlijk gewoon kennismaken met een ervaringsdeskundige. Ik sla het even heel plat, maar zij wilden zien dat dat ook gewoon mensen waren waarmee te praten valt. Terwijl dat zijn ook zorgprofessionals, hè? Die gewoon behandelrelaties hebben en nou ja, vanuit daar dan kijken van de ja, wat heb ik dan aan jou en hoe kan ik je inzetten? Dus waar wij eigenlijk dachten van nou trainen en gaan, zitten we nu heel erg in die kennismakingsfeer en tegelijkertijd denk ik dat dat de exercitie is die wel heel erg maakte dat die leefwereld ook gaat veranderen. Omdat we denken dat dat professionals daar echt dat tussen de oren moeten hebben om die leefwereld goed te kunnen zien.*"

Het citaat laat zien dat ervaringskennis niet als vanzelfsprekende, structurele kennisbron wordt gezien, maar als iets 'bijzonders' dat via aparte werkvormen wordt toegevoegd. Zo kozen gemeenten er bijvoorbeeld voor een ervaringsdeskundige uit te nodigen om zijn of haar verhaal te vertellen, in plaats van professionals structureel door ervaringsdeskundigen te laten scholen. Dat zagen we bijvoorbeeld ook terug tijdens werkconferenties in de regio's, in een van de projectleidersbijeenkomsten en de rondetafelbijeenkomst die vanuit de interdepartementale samenwerking op onbegrepen gedrag zijn georganiseerd. In het programma van deze rondetafelbijeenkomst stond:

"*Tijdens ieder 'gerecht' werk je samen met je tafelgenoten aan een gerichte opdracht, begeleid door een moderator. Per ronde worden de voorstellen concreter en worden randvoorwaarden, haalbaarheid en draagvlak verder uitgewerkt. Tussen de gerechten door is er nadrukkelijk ruimte voor ervaringsverhalen."*

In deze opzet worden domeinen en niveaus tijdens de 'gerechten' met elkaar verbonden, terwijl voor ervaringskennis vooral ruimte is "tussen de gerechten door", waardoor deze kennis apart wordt gezet. Ervaringskennis krijgt daarmee een aanvullende plek in plaats van een volwaardige positie in het

hoofdprogramma. Daarnaast bestonden deze bijdragen grotendeels uit ervaringsverhalen van professionals, niet van mensen die zelf onbegrepen gedrag hebben vertoond. Slechts één ervaringsverhaal kwam van iemand met eigen directe ervaring.

Wat ook opvalt is dat ervaringsverhalen tijdens bijeenkomsten vaak anekdotisch werden afgedaan en dienden ter illustratie van de urgentie, in plaats van een legitieme bron van kennis die richting kan geven aan beleid en praktijk. In dat kader spreekt een ervaringsdeskundige van 'ervaringspornografie': daarmee wordt bedoeld dat de systeemwereld emotionele kwetsbaarheid bij ervaringsdeskundigen uitlokt om te voldoen aan een institutioneel verlangen naar authenticiteit, zonder dat deze ervaringen structureel worden vertaald en omgezet in andere manieren van werken. Een andere ervaringsdeskundige legt uit dat hij ziet dat ervaringsdeskundigheid niet zo in wordt gezet dat het ook betrokken wordt op hoe systemen zijn ingericht. Volgens hem is dat essentieel. Hij vertelt:

"Daar hoef je niet keer op keer over te praten, maar je moet je erin verdiepen en proberen dat te gaan leren. Er wordt nu te weinig vanuit een leerhouding en een kwetsbare houding gereflecteerd. En wat je dan ziet is dat één iemand moet kwetsbaar zijn, en de rest die gaat daar dan vanaf een afstandje iets van vinden. Ja, dan kun je eigenlijk al beter stoppen."

Kortom, pas als ervaringskennis als gelijkwaardige bron van kennis gezien wordt, kan er met die kennis iets gebeuren.

Handelingsverlegenheid in het betrekken van ervaringsdeskundigen

Ook wanneer er draagvlak is en ervaringskennis als gelijkwaardige kennisbron wordt erkend, komt het betrekken van ervaringsdeskundigen vaak niet goed van de grond doordat betrokkenen niet echt een beeld hebben over hoe die betrokkenheid er dan uit zou kunnen zien. Een regionale projectleider deelt:

"Ervaringsdeskundigheid, daar hebben we het toen tijdens die live sessie veel over gehad. Hoe zetten we die nou in? Dat is wel echt iets waar je dan met een andere blik naar kijkt en waar je ook de mensen over kan vertellen. Omdat iedereen daar moeite mee heeft. Hoe gaan we dat dan doen daar? Dan heb je wel echt handvatten voor nodig, het helpt om daar gewoon uitleg over te geven. Waarom en hoe ze iets kunnen betekenen. Maar het is wel moeilijk om mensen te bewegen anders te gaan kijken en denken."

Veel projectleiders hebben weinig ervaring met het opbouwen van een samenwerkingsrelatie met ervaringsdeskundigen en het gezamenlijk vormgeven van passende rollen en taken. Een projectleider legt uit:

*"Bij ons is het niet **echt** goed gegaan met het organiseren van ervaringsdeskundigheid. We hadden een heel bevlogen ervaringsdeskundige, die is in de regio betrokken. En ik ben met haar in gesprek geraakt en ze wilde heel graag iets betekenen, maar het is af en toe best wel lastig om dus in de hele bestuurlijke en organisatorische context van die regionale agenda waarin ik opereer met die verschillende projecten en bestuurders [te functioneren] en ik heb gemerkt dat ik me erin heb vergist. [..] Wat ook iets doet met de samenwerking met de met de andere mensen met wie je in een project zit, hè? Dit is een heel belangrijk perspectief, maar het is één van de perspectieven. En dus wat ik daar zelf heel erg van heb geleerd is dat ervaringsdeskundigheid betrekken heel belangrijk is. En om dat te doen moet je wel over de verwachtingen over en weer ook de mogelijkheden en de onmogelijkheden goed met elkaar over in gesprek gaan."*

Deze projectleider laat zien hoezeer de kwaliteit van de samenwerking tussen ervaringsdeskundigen en projectleiders afhangt van de vaardigheden en het afstemmingsvermogen van beide partijen. Dit kan leiden tot negatieve ervaringen, die op hun beurt de bereidheid om ervaringsdeskundigheid in te zetten verder beperken. Zo kan een vicieuze cirkel ontstaan waarin beperkte inzet van ervaringsdeskundigheid en teleurstellende ervaringen elkaar wederzijds blijven versterken. Vaardigheden zijn ook van belang om met praktische belemmeringen rond de inzet van ervaringsdeskundigheid om te gaan. Voorbeelden zijn het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en beperkingen door privacywetgeving, waardoor ervaringsdeskundigen niet altijd bij casuïstiek kunnen worden betrokken. In regio's waar dat wél lukt, worden vaak creatieve oplossingen gevonden.

In de workshop hebben we besproken dat het voor de structurele inbedding van ervaringsdeskundigheid helpt wanneer projectleider en ervaringsdeskundige vooraf én tussentijds expliciet stilstaan bij de randvoorwaarden, de rol van de ervaringsdeskundige, de invloed van die rol en het moment waarop de ervaringsdeskundige in het proces instapt. Wanneer er over deze factoren niet is overlegd, is de effectiviteit van de inzet van ervaringsdeskundigheid minder. Zie bijlage A voor een tool die kan helpen bij het aangaan van deze gesprekken.

5.6 Conclusie hoofdstuk 5

Samenvattend laat dit hoofdstuk zien dat er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet richting een meervoudige aanpak van onbegrepen gedrag, via domein- en niveau-overstijgende samenwerking en meer aandacht voor verschillende kennisbronnen, waaronder ervaringskennis. Landelijke agenda's, regionale netwerken, multidisciplinaire teams en grenswerkers vormen samen een groeiende infrastructuur die verbindingen legt tussen beleid, praktijk en leefwereld. Vanuit de plantmetafoor gaat deze infrastructuur in de kern over de manier waarop de 'tuiniers' (professionals in zorg, veiligheid en het sociaal domein) samenwerken, hoe zij het perspectief van de 'planten' (mensen met onbegrepen gedrag) actief betrekken, en hoe de tuinbeheerders (landelijke beleidsmakers) met deze tuiniers in contact staan over de voorwaarden om goed te kunnen zorgen.

Tegelijkertijd zien we dat er nog verschillende knelpunten worden ervaren om de stap naar een meervoudige benadering goed te kunnen maken. De tijdelijkheid van projecten waarin gewerkt wordt, het gebrek aan mandaat en de nog beperkte inbedding van ervaringsdeskundigheid spelen daarbij een rol. In termen van de plantmetafoor laat dit alles zien dat het versterken van een meervoudige benadering niet alleen vraagt om nieuwe tuininitiatieven, maar vooral om een duurzaam tuinbeheer en heldere gezamenlijke tuindoelen. Deze knelpunten komen voort uit spanningen tussen een enkelvoudige en een meervoudige benadering. Deze worden verder besproken in hoofdstuk 6.

6 Spanningen tussen wereldbeelden

Hoofdstukken 4 en 5 laten zien dat zich, zowel in relatie tot de ondersteuning van situaties met onbegrepen gedrag als het organiseren van deze ondersteuning, een terugkerend patroon voordoet. Enerzijds is sprake van een meervoudige benadering, waarin verschillende perspectieven naast elkaar bestaan, anderzijds wordt regelmatig teruggevallen tot een dominante enkelvoudige benadering waarbij één perspectief dominant aanwezig is. Bovendien zijn de randvoorwaarden om deze meervoudige benadering mogelijk te maken nog beperkt aanwezig.

In lijn met literatuur over verschillende wereldbeelden of frames (De Vries, 1995; Oldenhof e.a., 2022; Schön & Rein, 1994) gaat de verschuiving van een enkelvoudige naar een meervoudige benadering gepaard met spanningen. Deze spanningen uiten zich in concrete uitdagingen in de praktijk, zoals een gebrek aan gedeeld leiderschap, moeizame communicatie en het onvoldoende realiseren van de beoogde impact. Op het eerste gezicht lijken dit losse uitdagingen, maar zij komen voort uit dezelfde onderliggende spanning tussen een enkelvoudige en een meervoudige benadering. Deze spanning manifesteert zich op vier vlakken, namelijk:

1) interpretatieve spanningen: wat is de precieze betekenis van de uitdaging?
2) temporele spanningen: wanneer moet met de uitdaging aan de slag worden gegaan?
3) procedurele/operationele spanningen: hoe moet met de uitdaging worden omgegaan? en
4) rolspanningen: wie moet bij het omgaan met de uitdaging een rol spelen?

6.1 Interpretatieve spanningen

Interpretatieve gaan over de betekenis van kernbegrippen. In een enkelvoudige benadering wordt uitgegaan van een eenduidige, gestandaardiseerde betekenis. Een meervoudige benadering gaat daarentegen uit van meervoudige, contextafhankelijke betekenissen, waarbij verschillende duidingen naast elkaar kunnen bestaan. We illustreren dit verschil aan de hand van het begrip 'impact'. Vanuit een enkelvoudige benadering wordt 'impact' vooral opgevat als een concreet en meetbaar resultaat. In een meervoudige benadering kunnen verschillende invullingen van 'impact' naast elkaar bestaan. Tijdens de regio-overstijgende workshops van BE-grip over het zichtbaar maken van positieve impact gaven regionale projectleiders aan dat zij de impact van hun netwerk graag concreet wilden maken, maar dat zij moeite hadden om samen met andere partijen tot een gedeelde invulling van 'impact' te komen. In de workshops werd bovendien duidelijk dat zelfs wanneer men formeel tot een gezamenlijke formulering komt, de interpretaties daarvan nog steeds uiteen kunnen lopen of in de tijd kunnen veranderen.

Dezelfde interpretatieve spanning zien we ook bij het begrip 'samenwerking'. In een enkelvoudige benadering wordt gestreefd naar één heldere vorm van samenwerking, met een duidelijke, vastgelegde mate van mandaat en doorzettingskracht. Een projectleider laat echter zien dat in de praktijk veel uiteenlopende ideeën bestaan over hoe samenwerking georganiseerd zou moeten worden:

"Alleen als je dan gaat doorvragen, wat dan de mogelijke oplossingsrichtingen zijn? Ja, daar waren weer heel veel verschillende uiteenlopende ideeën over. Dus daar zijn we nog steeds niet helemaal uit, maar daar hadden we dus wel een knelpunt te pakken. Niet alleen op de manier waarop, maar ook op de schaal waarop je dan samenwerking zou moeten gaan organiseren en met welke doorzettingskracht. Want werk je vrijwillig samen? Werk je richtinggevend samen? Of werk je echt besluitvormend samen? Dat is een

schaal waarin je, hoe hoger je komt, steeds meer mandaat overgeeft aan een centrale besturing of iets in die richting. Daar waren trouwens de meningen niet zo uiteenlopend. Ze wilden richtinggevend samenwerken bleek wel redelijk snel. Dus niet vrijblijvend, maar ook niet door mandaat over te dragen."

In samenwerkingsverbanden kunnen de vertegenwoordigers van organisaties en domeinen het wel eens worden met elkaar, maar die moeten dan vervolgens deze nieuwe gezamenlijke interpretatie ook weer uit kunnen leggen aan hun achterban. Het helpt daarbij om mogelijke verschillende interpretaties expliciet te maken, zodat daar in communicatie rekening mee kan worden gehouden. Als de verschillende voorkeuren en interpretaties een naam hebben, is daar makkelijker over te communiceren en op terug te komen.

6.2 Temporele spanningen

Temporele spanningen ontstaan wanneer partijen verschillend denken over tijd: over het moment, tempo en de duur van het handelen. In zulke situaties bestaan verschillende temporele logica's naast elkaar. Een temporele logica die voortkomt uit een meer enkelvoudige benadering is episodisch en korte-termijngericht: handelen gebeurt op specifieke momenten en vooral reactief. Een meervoudige benadering is daarentegen continu en langetermijngericht, waarbij handelen en bijsturen doorlopend met elkaar verweven zijn.

Dit raakt ook aan de vraag of een beleidsaanpak voor situaties met onbegrepen gedrag als tijdelijk of als blijvend wordt gezien. Zo spraken opdrachtgevers van het Schakelteam aanvankelijk van een 'sluitende aanpak', wat een eindige en min of meer afgebakende oplossing suggereert. Het Schakelteam zelf stuurde dit bij naar een 'goed werkende aanpak', omdat het sluitend maken in de praktijk niet haalbaar blijkt en het juist vraagt om voortdurend, langetermijngericht werken aan verbetering. Het verschillend kijken naar de aanpak (episodisch versus continu) kan tot spanningen leiden, bijvoorbeeld door uiteenlopende verwachtingen over de resultaten van projecten en over de wijze van financiering van projecten en netwerken. Verbeteringen in samenwerking en ondersteuning worden vaak pas op langere termijn zichtbaar, terwijl het publieke en politieke oordeel zich vooral richt op zichtbare incidenten en korte-termijnresultaten. Hierdoor ontstaat een spanning tussen een systeem dat snel verandering vraagt en een praktijk waarin duurzame verandering tijd kost. Een regioadviseur legt uit:

"Ja, en dat zien we dus niet meer, hè? De incidenten blijven. Dat wordt opgeklopt, dus dat is heel demotiverend. Elke krantenkop roept: 'De aanpak verward gedrag is mislukt', dan denk ik: nou... nee. Maar dat verhaal is er niet. Daar zouden we onszelf misschien ook wel voor moeten aankijken, hoor. En ZonMw, en de commissie, en BE-grip. Ja, er zijn een heleboel dingen wel in gang gezet, gaan lopen. Maar we hebben, nou ja... Ik denk ook: bij Platform Sociaal Domein hebben we een missie en die is van: mensen, permanent of tijdelijk, hebben soms echt een overheid naast zich nodig."

Daarnaast zorgden verschillende tijdlijnen tussen langetermijngerichte regionale initiatieven en tijdelijke landelijke programma's waaruit zij worden bekostigd voor extra druk. Gaten tussen subsidieprogramma's leidden tot personele wisselingen, waardoor continuïteit en opgebouwde relaties onder spanning kwamen te staan, zoals ook beschreven in hoofdstuk 5. Ook binnen netwerken kunnen temporele spanningen optreden. Dit wekt vaak de indruk dat er verschillen zijn in prioriteit of in de mate waarin iets belangrijk wordt gevonden.

6.3 Procedurele en operationele spanningen

Procedurele en operationele spanningen ontstaan wanneer verschillende perspectieven bestaan over hoe handelen moet worden vormgegeven, gestuurd en uitgevoerd. Een enkelvoudige benadering kenmerkt zich door categorisatie, standaardisatie en beheersing binnen bestaande structuren. Een meervoudige benadering benadrukt daarentegen integratie en responsiviteit: het afstemmen op specifieke situaties en het meebewegen met wat zich in de praktijk aandient. Een voorbeeld van deze spanning is de nadruk die vaak wordt gelegd op 'goede praktijk'. In een enkelvoudige benadering wordt zo'n goede praktijk opgevat als dé oplossing: een gestandaardiseerd model dat overal op dezelfde manier uitgerold kan worden. Vanuit

een meervoudige benadering wordt juist benadrukt dat 'goede praktijk' per context kan verschillen en dat voorbeelden alleen werken als zij kunnen worden aangepast en ingebed in het lokale dagelijkse werk. Een landelijke beleidsmaker licht toe:

"We weten al zoveel hè? We hebben al heel veel best practices geformuleerd, maar het lijkt toch een beetje overal en nergens te belanden en dan niet echt met elkaar te worden doorleefd."

Zoals deze beleidsmaker aangeeft, zijn er voldoende goede voorbeelden, maar het knelpunt ligt in het daadwerkelijk vertalen en inbedden van deze werkwijzen in lokale praktijken. Wanneer bestaande structuren te star worden vastgehouden, of wanneer te snel wordt toegewerkt naar uniforme standaarden in een gefragmenteerd systeem, komt een meervoudige benadering die vraagt om inbedding in de bestaande context niet van de grond en ontstaan procedurele en operationele spanningen. Projectleiders die voor de regionale netwerken zijn aangenomen, vooral degenen die niet bij het opstellen van de aanvragen betrokken waren, lopen hier vaak tegenaan. Vanuit hun perspectief als buitenstaander lijkt er aanvankelijk een eenvoudige oplossing mogelijk, maar pas wanneer zij de procedures en structuren in de regio leren kennen, wordt duidelijk dat de bestaande complexiteit niet zomaar kan worden omzeild.

6.4 Rolspanningen

Ten slotte worden spanningen zichtbaar rond de vraag wie welke rol speelt. In een enkelvoudige benadering ligt deze rol vooral binnen afzonderlijke organisaties of bij individuen; leiderschap is duidelijk toe te schrijven aan één partij. In een meervoudige benadering is leiderschap gedeeld: verschillende organisaties, disciplines en niveaus hebben gezamenlijk een rol. Deze verschillende benaderingen ten aanzien van rolopvatting worden zichtbaar in hoe partners hun rol in de samenwerking duiden. Een regionale projectleider vertelt:

"Ik merk nog steeds namelijk dat als ik mensen voor de projecten inzet. Dan merk ik toch dat ze heel erg vanuit de moederorganisatie redeneren. En dat gebeurt, nu noem ik even zo het Zorg- en Veiligheidshuis, maar dat gebeurt bij allerlei organisaties, ook vanuit de ggz, hè? Dus het is de kunst om te zeggen: we zijn nu een nieuwe tijdelijke organisatie en je neemt de ervaring en expertise mee vanuit de moederorganisatie, maar dat is niet de rol die je nu pakt. En dus ik zie dat daar wel risico's lopen. Dus een onafhankelijke projectleider, ja, ik denk dat dat heel goed is, ook voor de borging, dat je op een gegeven moment kan zeggen: ik laat het los. Maar het is niet dat automatisch iemand daar dan misschien verantwoordelijk voor blijft, dus je moet het uiteindelijk wel regulier beleggen."

Dit citaat laat zien dat partners binnen regionale netwerken hun rol verschillend interpreteren, mede op basis van hoe hun moederorganisatie naar de samenwerking kijkt. De dubbele positie (tegelijk onderdeel zijn van een netwerk en een moederorganisatie) leidde bij veel netwerken tot spanningen. Die spanningen hebben direct gevolgen voor de manier waarop verantwoordelijkheid wordt genomen en verdeeld. In relatie tot de ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag geeft een regionale projectleider aan dat de rol vaak wordt belegd bij één partij, waardoor andere organisaties eerder geneigd zijn verantwoordelijkheid af te schuiven dan om langdurig betrokken te blijven:

"Eigenlijk de essentie van [omgaan met onbegrepen gedrag], hoe ik het in ieder geval heb opgeslagen, is langdurig erbij blijven. En vanuit alle disciplines rondom die persoon blijven samenwerken om te doen wat op dat moment nodig is, terwijl in de manier waarop we nu werken... het is niet van: we dragen je over naar het levensloopteam, het is juist: je hebt een levensloopster, we moeten gewoon gedurende jouw leven rondom jou blijven samenwerken. En dan is het dus: hoe? [...] Hoe het nu is geprogrammeerd, is toch een soort van: 'Kan ik iemand over de schutting gooien?' Ik zeg het gechargeerd, hè? Omdat het dan zo, dan is er een plek. En dan is het aan die plek om het op te lossen. Maar uiteindelijk moeten we het met elkaar oplossen en er moet de ruimte ontstaan om dat te mogen doen."

Vanuit een enkelvoudige benadering ligt de verantwoordelijkheid voor een situatie vooral bij de partij die op dat moment betrokken is. Wanneer die partij de verantwoordelijkheid niet aankan, wordt gezocht naar

een andere partij om deze over te nemen. Dit leidt tot wat projectleiders 'over de schutting gooien' noemen. Vanuit een meervoudige benadering wordt ondersteuning juist gezien als een gezamenlijke opdracht: meerdere organisaties en disciplines werken domein- en niveau-overstijgend samen en blijven langdurig rond een persoon aanwezig. Daarmee wordt ondersteuning ook een bron van temporele spanning: in plaats van iets tijdelijks dat kan worden overgedragen, vraagt een meervoudige benadering om langdurige, gezamenlijke betrokkenheid over de tijd heen.

6.5 Conclusie hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk is zichtbaar geworden dat het introduceren van een meervoudige benadering, zowel in de ondersteuning bij onbegrepen gedrag als in de organisatie daarvan, botst met een bestaande, enkelvoudige benadering. In termen van de plantmetafoor betekent dit dat verschillende tuiniers, tuinbeheerders en planten vanuit uiteenlopende ideeën over goed 'tuinieren' naar dezelfde tuin kijken: sommige tuiniers richten zich vooral op één soort plant of één type opbrengst, terwijl een meervoudige benadering vraagt om een diversiteit aan planten, bodems en verzorgingswijzen.

Deze botsing uit zich in vier typen spanningen: interpretatieve spanningen (verschillende betekenissen), temporele spanningen (verschillend tempo en tijdshorizon), procedurele spanningen (verschillende regels en routines) en rolspanningen (verschillende opvattingen over wie waarvoor verantwoordelijk is). Deze spanningen waren niet alleen zichtbaar binnen de regionale netwerken van AGO, maar ook daarbuiten. Reflexieve leerprocessen kunnen helpen deze spanningen expliciet te maken en manieren te vinden om met deze spanningen om te gaan. Hier gaan we in hoofdstuk 7 nader op in.

7 Reflexieve leerprocessen

In de hoofdstukken 4 en 5 zagen we dat, ondanks de poging een meervoudige benadering te ontwikkelen in situaties met onbegrepen gedrag en de organisatie van deze ondersteuning, een enkelvoudige benadering dominant blijft. Dit leidt tot verschillende uitdagingen. Hoofdstuk 6 liet vervolgens zien dat deze uitdagingen het gevolg zijn van eenzelfde spanning tussen de eenzijdige en meerzijdige benadering. Reflexieve leerprocessen kunnen helpen om deze spanningen expliciet te maken en een manier te vinden om hiermee om te gaan.

Het bevorderen van leren en verbeteren was en is ook een belangrijk onderdeel van AGO. In de programmatekst wordt dit als volgt geformuleerd:

"De ambitie van het programma is het versterken van een lerende omgeving en verbetercyclus in de regio ten behoeve van duurzame persoonsgerichte zorg en ondersteuning voor mensen met onbegrepen gedrag. De lerende omgeving heeft betrekking op het sociaal-, zorg- én veiligheidsdomein en wordt vormgegeven door ervaringsdeskundigen, naasten, praktijk, kennis, beleid en onderwijs. Door binnen een lerende cyclus te werken aan het duurzaam oplossen van lokale en regionale praktijkvraagstukken én ontwikkelde kennis en inzichten beschikbaar te maken worden betrokken partijen ondersteund bij het blijvend verbeteren van zorg en ondersteuning voor mensen die tussen wal en schip zitten en zo de grip op het leven kunnen verliezen" (2021a, p.5).

Vanwege deze ambitie is leren expliciet opgenomen als criterium bij de beoordeling van voorstellen van regionale netwerken die door het actieprogramma worden gefinancierd. Bij de RKOG is het zelfs een expliciet onderdeel van de opdracht (ZonMw, 2021a, p.6). Binnen de netwerken wordt, in lijn met de doelstelling van AGO, ingezet op het inrichten van een duurzame regionale leer- en verbetercyclus. In veel voorstellen ligt de nadruk op het delen van kennis via bijeenkomsten. Daarbij worden methodes als leercirkels, leercoalities en kenniscafés genoemd.

Naast leren binnen de netwerken, was het doel van BE-grip om een reflexief lerend systeem rondom AGO op te zetten. Om leerprocessen zowel binnen als tussen netwerken te bevorderen, heeft BE-grip verschillende activiteiten georganiseerd (zie hoofdstuk 2). Daarbij zijn diverse methodieken geïntroduceerd waarbij bewust ruimte werd gecreëerd voor gezamenlijke reflectie. Een projectleider verwoordt hoe deze ruimte helpt om even uit de projectpraktijk te stappen:

"Dan krijg je die subsidie en toen was het [deelnemen aan BE-grip] een verplicht onderdeel. En toen dacht ik, jeetje, zes van die bijeenkomsten en intervisie en hallo, ik moet ook dat project draaien. Dus de eerste keer ben ik best kritisch er naartoe gegaan in mijn hoofd. En toen dacht ik, oh, dit is wel echt... Dit is interessant om even van die praktijk van je project af te stappen."

Tegelijkertijd zagen we dat gezamenlijke reflectie niet vanzelf op gang komt. Een betrokkene bij een regionaal project verwoordt dit als volgt:

"Maar het is wel heel kwetsbaar. Dat gezamenlijk reflecteren en even stilstaan, die ruimte, in dit soort situaties, dat moet echt bijna onder dwang. Dat gaat echt niet vanzelf dus. Ja, dat vind ik heel erg zonde." Zij merkt ook dat dit samenhangt met de aard van het werk: *"Dat open zijn en kwetsbaar zijn om te reflecteren op je handelen, dat past ook niet zo heel goed bij de werkwijze die gaat rondom veiligheid. Dus ja, dat zit denk ik in de mensen zelf, maar ook in de situaties waar ze in verkeren."*

Dat het lastig is om ruimte te maken voor leren, hangt nauw samen met de aard van het onderwerp 'onbegrepen gedrag'. In het werkveld wordt (terecht) een sterke urgentie gevoeld, en die staat op

gespannen voet met de tijd die leren vraagt. Daardoor is het moeilijk om ruimte voor leren te organiseren én vast te houden. Daarnaast is vaak onduidelijk wat er precies geleerd moet worden en welke methodieken daarbij kunnen helpen. Tot slot vinden geleerde lessen maar beperkt hun weg naar beleid en praktijk, wat het vertrouwen ondermijnt dat investeren in leren loont.

Tegen deze achtergrond beschrijven we in dit hoofdstuk wat nodig is om reflexieve leerprocessen vorm te geven. We onderscheiden drie soorten voorwaarden. Paragraaf 7.1 gaat over de manier waarop leerprocessen worden ingericht en begeleid (proces- en didactische voorwaarden). Paragraaf 7.2 richt zich op de kennis en vaardigheden van de deelnemers (individuele voorwaarden). In paragraaf 7.3 staat de organisatorische context centraal waarin het leren plaatsvindt (structurele voorwaarden). Daarbij laten we zien in hoeverre deze voorwaarden in de netwerken aanwezig zijn, hoe BE-grip hieraan heeft bijgedragen en welke aandachtspunten voor de toekomst naar voren komen.

7.1 Proces- en didactische voorwaarden

Onder proces- en didactische voorwaarden verstaan we de manier waarop leerprocessen worden ingericht en gefaciliteerd: welke methodieken worden ingezet en hoe daarmee uitwisseling en reflectie worden georganiseerd. We werken deze voorwaarden in de volgende sub-paragrafen uit aan de hand van vier elementen: een gezamenlijke doelstelling en een gedeeld begrippenkader ontwikkelen met oog voor verschillende perspectieven (7.1.1), methodieken en instrumenten reflexief inzetten (7.1.2), zorgen voor onafhankelijke facilitatie (7.1.3), casusoverstijgend en conceptueel leren (7.1.4) en intervisie (7.1.5).

7.1.1 Gezamenlijke doelstelling en begrippenkader met oog voor verschillende perspectieven

Het bijeenbrengen van verschillende actoren (domeinoverstijgend, niveau-overstijgend en met uiteenlopende soorten kennis) betekent op zichzelf nog niet dat er meervoudig wordt gewerkt. Juist in deze diversiteit schuilt de spanning tussen een enkelvoudige en een meervoudige benadering: blijven perspectieven naast elkaar bestaan, of worden zij daadwerkelijk met elkaar verbonden? Om de gewenste impact te realiseren, is het daarom cruciaal dat binnen het netwerk gezamenlijk inzicht ontstaat in wélke impact men beoogt en vanuit welke perspectieven. Een eerste proces- en didactische voorwaarde is dat reflexieve leerprocessen worden ingericht, waarin wordt toegewerkt naar een gezamenlijke doelstelling en begrippenkader, met expliciete ruimte voor verschillen in perspectief.

Binnen BE-grip zijn in verschillende regio's activiteiten georganiseerd die netwerken helpen toe te werken naar een gedeelde doelstelling. Daarbij zijn onder meer EffectenArena's en Outcome Mapping ingezet (zie hoofdstuk 2). Deze activiteiten laten zien hoe belangrijk het is om samen te verhelderen wat men wil bereiken, waarom men voor die koers kiest en hoe ieders inzet daaraan bijdraagt. Een voorbeeld is de EffectenArena in Twente. Daar brachten groepen met vertegenwoordigers uit uiteenlopende domeinen in kaart hoe het regionale meldpunt in de toekomst het best vorm kan krijgen. Zo werkten zij ook aan een gezamenlijke taal en een gedeeld begrip van de problematiek. Zonder zo'n gedeelde taal lopen gesprekken over leren en verbeteren het risico langs elkaar heen te gaan, bijvoorbeeld wanneer betrokkenen de urgentie verschillend inschatten.

De Aanpak ter Voorkoming van Escalatie (AVE) is een instrument dat kan bijdragen aan het ontwikkelen van een gedeelde taal over escalatieprocessen. Via AVE-opleidingen, die onder andere worden gevolgd door procesregisseurs vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis, leren ketenpartners om op een vergelijkbare manier naar (dreigende) escalaties te kijken en daarover met elkaar te communiceren. Tegelijkertijd zijn gemeenten voor de implementatie van AVE vaak afhankelijk van externe consultants. Niet alle gemeenten beschikken over voldoende arbeidscapaciteit en middelen om het model zelfstandig op te pakken en te borgen. Dit roept de vraag op in hoeverre verdere opschaling van AVE wenselijk en haalbaar is, zeker omdat in sommige regio's alternatieve modellen zijn ontwikkeld die in dezelfde behoefte voorzien.

Tegelijkertijd blijft het, zelfs wanneer er gedeelde doelstellingen en een gezamenlijke taal zijn, lastig om de verschillende logica's van organisaties en domeinen met elkaar te verbinden. Een projectleider geeft aan:

"Het heeft mij nog meer het besef gegeven dat, ook al redeneren we vanuit dezelfde doelstellingen, de achtergronden van organisaties, en zeker van organisaties die in het publieke domein met schaarse middelen moeten werken, enorm uiteen kunnen lopen. Ook al erkent iedereen dat er een bepaalde urgentie is om iets te organiseren, de belangen kunnen zo uiteenlopend zijn dat, zelfs als je met z'n allen zegt 'we hebben een probleem en daar moeten we een oplossing voor bedenken', die volgende stap nog wel eens moeilijker blijkt."

Deze ervaring laat zien dat overeenstemming over het probleem en een gedeelde taal alleen niet voldoende zijn; er is ook ruimte nodig om de onderliggende verschillen te onderzoeken. Specifieke werkvormen die perspectiefwisseling en daarmee reflexieve leerprocessen stimuleren, kunnen daaraan bijdragen. Voorbeelden hiervan zijn het 'Kijkje in de keuken' van RKOG en rollenspellen zoals de 'kruip in je huid'-sessies van het Z&V-netwerk in Twente, waarin deelnemers zich bewust inleven in verschillende posities (zoals hulpverlener, bestuurder of betrokkene). Ook binnen BE-grip is in een reflectiesessie met rollenspellen gewerkt. Vanuit deze rollenspellen bleek dat het inbrengen van het leefwereldperspectief door ervaringsdeskundigen kan functioneren als verbindend element voor domein- en niveau-overstijgend werken. Wanneer deelnemers vertrekken vanuit het alledaagse leven en de ervaringen van betrokkenen, wordt het eenvoudiger om elkaar te begrijpen, spanning tussen perspectieven te herkennen en gezamenlijke keuzes te maken.

Naast rollenspellen kunnen gespreksmethodieken helpen om perspectiefwisselingen te structureren. In de netwerken werden deze methodieken nog weinig toegepast. Een voorbeeld van een gespreksmethodiek is het moreel beraad dat GEM Veluwe gebruikt. Dat is een gestructureerd gesprek waarin een ethisch dilemma uit de praktijk wordt onderzocht (van der Helm, 2025). Andere voorbeelden zijn het socratisch gesprek en de waarderende dialoog. Beide methodieken helpen deelnemers om beter naar elkaar te luisteren en door te vragen. Ook peer-supported Open Dialogue en triple-loop learning structureren dit soort perspectiefwisselingen: ze bieden ruimte om verschillende perspectieven expliciet te maken, doordat deelnemers doorvragen naar onderliggende aannames en die met elkaar in verband brengen. Daarnaast kunnen kunstzinnige werkvormen helpen om perspectieven die moeilijk in taal te vangen zijn bespreekbaar te maken. In het RKOG Gelderland-Midden worden art-based activiteiten georganiseerd waarin mensen in uiteenlopende rollen (inclusief bestuurders) gezamenlijk participeren, vaak in combinatie met ervaringskennis. Volgens betrokkenen zorgt dit voor verbinding, omdat formele rollen tijdelijk naar de achtergrond verdwijnen en de ervaring en betekenis van mensen in complexe situaties centraal komen te staan.

In meerdere regio's komt terug dat het reflecteren op gezamenlijke doelstellingen met oog voor verschillende perspectieven als zeer waardevol wordt ervaren, maar in de praktijk vaak erbij inschiet. Leren blijft daardoor vooral beperkt tot de vraag of het project volgens plan is uitgevoerd, zonder te bevragen of de activiteiten binnen het project wel aansloten bij de doelstelling, of dat de doelstelling zelf wel de juiste was.

7.1.2 Reflexieve inzet van methodieken en instrumenten

Bij het inzetten van methodieken en instrumenten, zoals geïntroduceerd in paragraaf 7.1.1, gaat de aandacht vaak vooral uit naar het instrument zelf. De randvoorwaarden voor een betekenisvolle inzet blijven daarbij onderbelicht (De Groot & Mateman, 2014). De Groot en Mateman (2014) benadrukken vooral het belang van het stellen van de juiste vragen om tot passende antwoorden te komen. Het gaat dus niet alleen om de keuze voor een methode. Betrokkenen moeten ook samen bepalen wat zij willen leren, waarom, en hoe zij beoordelen of dat leren daadwerkelijk plaatsvindt.

Onder tijdsdruk ontstaat echter al snel het risico dat methodieken als vinklijstje worden gebruikt, gericht op het zo snel mogelijk vinden van oplossingen. In AGO zagen we regelmatig dat de vragen uit de projectaanvraag tijdens de uitvoering nauwelijks nog expliciet aan bod kwamen. Ook werd er weinig meer stilgestaan bij de gekozen instrumenten en activiteiten, of bij de vraag of de oorspronkelijke vragen nog de juiste waren. Een tweede proces- en didactische voorwaarde is daarom dat methodieken reflexief worden ingezet, en niet louter instrumenteel. Zo sneeuwt het gesprek over gemeenschappelijke doelen en

onderlinge aannames niet onder door de druk om activiteiten uit te voeren. Dat vraagt om tijd en ruimte om samen de denkkaders, aannames en implicaties van methodieken te verkennen, en om na te gaan hoe die zich verhouden tot de specifieke context en samenwerking. Alleen dan kunnen methodieken reflexief leren ondersteunen, in plaats van te dienen als snelle oplossing voor complexe problemen.

Daarbij komt dat begrippen als 'leren' en 'complexiteit' in projectvoorstellen en gesprekken soms als lege termen circuleren. In veel netwerken wordt het belang van leren nadrukkelijk genoemd, maar blijft onduidelijk wat er precies geleerd moet worden, hoe dat vorm krijgt en welke inspanning en kwetsbaarheid het vraagt. Het jargon wordt overgenomen, zonder dat de achterliggende denkwijzen en consequenties altijd worden doorgrond. Zo blijft de verwachting bestaan dat een eenvoudige methode complexe problemen kan oplossen, zonder stil te staan bij aannames, context en de grenzen van die methode.

7.1.3 Belang van onafhankelijke facilitatie

Een derde proces- en didactische voorwaarde voor reflexieve leerprocessen is onafhankelijke facilitatie. Die onafhankelijkheid is functioneel bedoeld: het gaat niet om de vraag of de facilitator van buiten komt, maar om zijn of haar positie in het gesprek. De facilitator kiest niet de kant van een van de perspectieven die in het netwerk samenkomen en heeft daardoor geen direct belang bij een bepaalde uitkomst of interpretatie. Dat betekent niet dat de facilitator zonder opvattingen is. Hij of zij brengt juist kennis mee van verschillende benaderingen en heeft de ruimte om bij te sturen waar dat nodig is.

Grenswerkers (zie paragraaf 5.4) kunnen deze rol vervullen. Een projectleider van een regionaal netwerk gaf bijvoorbeeld aan dat het helpt als iemand binnen het netwerk, die niet vanuit een van de posities redeneert, expliciet verantwoordelijk is voor het begrijpen van en vertalen tussen uiteenlopende interpretaties. Omdat zo iemand niet als partijdig wordt gezien, kan hij of zij tegenstellingen en belangen benoemen en deelnemers uitnodigen hun aannames te onderzoeken. Spanningen (zie hoofdstuk 6) worden dan niet weggepoetst, maar productief gemaakt.

Een belangrijk onderdeel van die rol is oog hebben voor machtsverhoudingen. Die bepalen welke vormen van kennis en welke stemmen gewicht krijgen in besluitvorming (Kremer e.a., 2019; TSD e.a., 2025). Daardoor is het bijvoorbeeld lastig om ervaringsdeskundigheid een volwaardige plek te geven in bestaande besluitvormingsprocessen. Een facilitator die machtsverschillen herkent en bespreekbaar maakt, kan helpen die ongelijkheid te verkleinen.

In de praktijk worden vaak beleidsmakers van de gemeente ingezet als onafhankelijke facilitator voor lokale partners. Uit het rollenspel georganiseerd door BE-grip bleek echter dat het voor hen niet eenvoudig is om die rol onafhankelijk te vervullen. Zij vertegenwoordigen de gemeente en daarmee indirect de belangen van uiteenlopende groepen burgers: zowel mensen die hulp nodig hebben als omwonenden die overlast ervaren. Daarnaast hebben zij te maken met de belangen en verwachtingen van verschillende gemeentelijke afdelingen. Daardoor kunnen zij niet de onafhankelijke positie innemen die hierboven is beschreven.

Onafhankelijke facilitatie kan ook helpen om ruimte voor leren te creëren. Tijdens activiteiten die vanuit BE-grip zijn georganiseerd, gaven verschillende betrokkenen aan dat zij het waardevol vonden om expliciet met leren bezig te zijn, maar dat het hen in het dagelijkse werk "normaal" niet lukt om daar tijd en ruimte voor te maken. Externe ondersteuning helpt dan: iemand van buiten organiseert het proces, bewaakt de tijd en maakt leren tijdelijk een gezamenlijke prioriteit. Een manager van een Zorg en Veiligheidshuis beschrijft het belang van externe ondersteuning rondom leren als volgt:

"Dat had ik niet zonder [naam bureau] gekund, omdat we daar gewoon de tools niet voor hadden. Ondanks dat we al een keer action learning hebben gedaan, maar dit heeft weer net een andere aanvliegroute, denk ik. [...] Ja, dat dat had ik er gewoon echt niet bij kunnen draaien. Ik had niet geweten hoe. Ik heb op een gegeven moment zelfs tegen een ander Zorg en Veiligheidshuis gezegd: 'We hebben een heel blik met [bureau] nodig, want ik weet anders niet hoe we het überhaupt gaan redden."

Zoals ook in hoofdstuk 5 is beschreven, heeft afhankelijkheid van externe partijen een keerzijde. Het risico is dat reflexief leren onvoldoende deel wordt van de eigen praktijk. Zodra de externe begeleiding stopt,

raakt het leerproces gemakkelijk op de achtergrond. Structureel eigenaarschap van leren vraagt daarom om bewuste keuzes. Welke onderdelen van het leerproces wil de regio zelf dragen en ontwikkelen? En wanneer is het verstandig om die verantwoordelijkheid bij externe partijen te leggen?

7.1.4 Belang van casusoverstijgend en conceptueel leren

Deze laatste proces- en didactische voorwaarde gaat over leren van inzichten uit de dagelijkse praktijk. Het is belangrijk dat het niet blijft bij het bespreken van afzonderlijke casussen. Die casuïstiek moet ook worden benut om casusoverstijgend te leren. Een voorbeeld daarvan is het werken met een signaallijst. Bij het Zorg- en Veiligheidshuis in Rotterdam worden knelpunten in casuïstiek systematisch geanalyseerd en via een signaallijst teruggekoppeld aan bestuurders. Daarmee worden leerpunten uit concrete praktijken methodisch verbonden met het beleids- en bestuursniveau. In veel gemeenten proberen casus- en procesregisseurs via casusbesprekingen vergelijkbare leerprocessen te organiseren. Een procesregisseur illustreert zowel het potentieel als de kwetsbaarheid van deze aanpak:

"Het zou mooi zijn meer te leren met elkaar en dan kan je ook zeggen: weet je nog, dat hebben we toen helemaal doorlopen. [...] Het is wel een hele mooie om [een casus] vanaf het begin tot het eind na te lopen en te kijken: wat leren we hier nou van? Nou, die intervisie of supervisie hoe je het noemen wil, dat schiet er allemaal bij in en dat zou juist zo mooi zijn."

In verschillende projecten wordt bij casusbesprekingen geprobeerd verschillende kennisvormen te verbinden: professionele, wetenschappelijke en ervaringskennis. Vooral ervaringskennis wordt genoemd als een krachtige bron om anders naar casuïstiek en processen te kijken. Een regionale projectleider beschrijft hoe ervaringsdeskundigen helpen om de impact van een project beter te begrijpen:

"En in de tussentijd staan we eigenlijk ook nog af en toe de reflectie-raten, dus waar veel ervaringsdeskundigen en naasten en mensen met ervaringskennis aan deelnemen. [...] Dan willen we eigenlijk aan hen ook vragen: hé, op het moment als we nou ervaringen willen weten van mensen die op een manier met straattriage in contact zijn gekomen, hoe kunnen we dat dan het beste doen? En dat is nog best wel ingewikkeld om dat uit te vragen, dus daarom dachten we: misschien is het ook goed om gewoon hun ervaringen daarin eens mee te nemen en ons te laten leren."

Casusoverstijgend leren vraagt om drie dingen: gezamenlijke leerpunten expliciet maken, verschillende perspectieven en kennisbronnen met elkaar verbinden, en een herkenbare route organiseren. Via die route blijven inzichten niet in het casusoverleg hangen, maar beïnvloeden ze de inrichting van werkwijzen, systemen en waar mogelijk beleid. Met andere woorden: casuïstiek is het vertrekpunt, maar het doel is om daaruit bredere patronen en handelingsprincipes af te leiden. Dat vraagt om een bewuste wisselwerking tussen concreet en abstract. Concrete casussen krijgen pas brede leerwaarde wanneer er principes uit worden afgeleid die ook in andere situaties bruikbaar zijn. Omgekeerd krijgen abstracte inzichten voor mensen uit de praktijk pas betekenis wanneer ze worden verbonden aan herkenbare situaties. Juist die heen-en-weerbeweging onderscheidt reflexief leren van het uitwisselen van ervaringen alleen. Zonder die wisselwerking blijft leren steken in losse verhalen of in abstracte modellen die in de praktijk moeilijk toepasbaar zijn. Binnen BE-grip is in workshops en reflectiesessies steeds geprobeerd wetenschappelijke, professionele en ervaringskennis te combineren, en daarbij ruimte te creëren om concrete casussen uit de regio's te delen en te bespreken. Abstracte inzichten werden gekoppeld aan praktijksituaties, juist omdat het kunnen 'afleiden' van abstracte lessen nodig is om goede praktijken elders te kunnen vertalen naar de eigen context. Tegelijkertijd werd in de BE-grip-activiteiten duidelijk hoe lastig de vertaling van theorie naar praktijk is. Een regionale projectleider verwoordt het zo:

"Ik ben bij de workshops geweest, bij een aantal thema's, online, en een aantal ook niet. Het is altijd natuurlijk passen en meten wat haalbaar is. Maar ik moest wel denken aan: het is altijd weer twee dingen, namelijk hoe zorg je nou dat de dingen die je doet... of een stukje theorie ook toepasbaar worden, dat je het kan gebruiken? Dat is iets waar ik ook mee bezig ben in dit traject: hoe maak je iets wat abstracter is, of wat je als theorie wil meegeven... Kijk, het is superfijn om wat bagage te krijgen en om het te snappen. Maar wat ga je er nou daarna mee doen?"

Deze zoektocht naar toepasbaarheid speelt niet alleen in regionale leeractiviteiten, maar ook op landelijk niveau. Bijeenkomsten werden regelmatig als "hoog over" ervaren; deelnemers vonden het lastig om te

verwoorden wat de waarde precies was en om concrete acties te verbinden aan de brede, besproken thema's.

7.1.5 Belang van intervisie

Onderdeel van het ondersteuningsaanbod vanuit BE-grip was het begeleiden van intervisiesessies. Deelnemers geven aan dat zij intervisie als een zeer ondersteunende werkvorm hebben ervaren. Een specifieke meerwaarde van de BE-grip-intervisie zat in de samenstelling van de groepen. Deelnemers werkten niet dagelijks met elkaar samen, maar vervulden wél een vergelijkbare, vaak enigszins unieke rol in hun regio. Veel projectleiders gaven aan zich in hun dagelijks werk nogal eens eenzaam te voelen, juist omdat zij de enigen zijn met deze verantwoordelijkheid. In de intervisie vonden zij herkenning: het besef "ik ben niet de enige" maakte het makkelijker om ervaringen te delen en elkaar zowel inhoudelijk als emotioneel te steunen. Niet alleen als vorm van erkenning, maar ook om beter te kunnen uitleggen aan ketenpartners, bestuurders en anderen dat de effecten die zij willen bereiken tijd kosten en dat het van belang is intussen door te gaan met het werk dat daaraan bijdraagt. De relatieve afstand tussen deelnemers (men was geen directe collega, maar wel vergelijkbaar gepositioneerd) vergrootte bovendien de ruimte voor kwetsbaarheid en kritisch doorvragen, iets wat in het eigen netwerk niet altijd vanzelfsprekend is. Juist door deze combinatie van herkenning en afstand bood intervisie een krachtige context om reflectieve en dialogische vaardigheden te oefenen, bijvoorbeeld rond rolspanningen: onduidelijkheden over de eigen rol, uiteenlopende verwachtingen en een beperkt mandaat om bepaalde veranderingen vanuit de eigen positie daadwerkelijk te realiseren. Voor een aantal projectleiders heeft deelname aan de intervisiegesprekken geleid tot nieuwe, duurzame contacten en zelfs tot het ontstaan van intervisiegroepen die elkaar nadien nog meerdere keren hebben ontmoet. Een projectleider verwoordt het als volgt:

"Dan heb je het eigenlijk over het leren, hoe je het moet organiseren zou je kunnen zeggen, hè? En dan heb je natuurlijk het inhoudelijk leren op de projecten die je doet. En de uitwisseling met elders in het land, bijvoorbeeld mensen die ook bezig zijn met straattriage. En daarvoor helpt het netwerkje in [regio] ook, want die zijn ook met vergelijkbare onderwerpen bezig, maar daar helpt dus het BE-grip netwerk en ook ZonMw erg bij, omdat je soms in zo'n bijeenkomst mensen treft. Zoals: oh, die zit in Groningen en is ook met AVE bezig. Dus het organiseren van ontmoeting is ook al heel helpend in het leggen van die verbindingen."

Tegelijk laat de praktijk zien dat intervisie als leerpraktijk vaak niet structureel wordt geborgd. Hoewel intervisie een waardevolle manier kan zijn om te leren, waren regio's hierin ook vaak afhankelijk van facilitatie vanuit BE-grip, regioadviseurs of andere initiatieven die leren beogen te bevorderen. Maar zelden lukte het om, zoals in het voorbeeld hierboven, de intervisie door te zetten. Ook bleef het vaak bij eenmalige of kortdurende sessies, waarbij de inzichten niet systematisch werden vertaald naar het dagelijks werk. Deelnemers vonden de sessies inspirerend en noemden ze helpend, maar als later werd gevraagd wat ze ermee gedaan hadden, konden ze meestal niet op concrete voorbeelden komen. Dit benadrukt dat het ontwikkelen van reflectieve, dialogische en creatieve vaardigheden vraagt om een structureel ingebedde leerpraktijk: niet alleen losse bijeenkomsten, maar terugkerende momenten waarop men gezamenlijk oefent, vertaalt naar de praktijk en daar ook verantwoordelijkheid voor blijft nemen

7.2 Individuele voorwaarden

Waar de proces- en didactische voorwaarden beschrijven hoe leerprocessen worden ingericht en gefaciliteerd, hebben individuele voorwaarden betrekking op de mensen die aan dit leerproces deelnemen, in het bijzonder hun kennis (7.2.1) en vaardigheden (7.2.2). Wanneer deze individuele voorwaarden onvoldoende aanwezig zijn, bestaat het risico dat leerprocessen te veel afhankelijk worden van externe begeleiding. Om dit te voorkomen zijn verschillende initiatieven genomen om deze kennis en vaardigheden te borgen in het onderwijs. Voorbeelden zijn het Leernetwerk Verward Gedrag, waarin verpleegkunde- en sociaalwerkopleidingen samenwerkten met de Politieacademie en lokale ggz- en veiligheidspartners, en de afzonderlijke ZonMw-trajecten voor politie-leermiddelen en bredere beroepsgroepen. Ook binnen de opdracht van de RKOG is gewerkt aan koppelingen met het onderwijs. Deze initiatieven zijn echter nog gefragmenteerd en beperkt structureel verankerd.

7.2.1 Noodzakelijke basiskennis

We zien terug dat drie soorten basiskennis belangrijk zijn. Ten eerste, inhoudelijke basiskennis over onbegrepen gedrag en de organisatie van ondersteuning daarvan. Betrokkenen moeten een gedeeld beeld hebben van wat onder onbegrepen gedrag wordt verstaan, welke domeinen en ketenpartners daarbij betrokken zijn, en welke spanningen en risico's spelen. Zonder deze gedeelde basis blijven gesprekken abstract of juist hangen in concrete casuïstiek, en wordt het moeilijk om samen te leren over wat wel en niet werkt.

Ten tweede is kennis nodig van de eigen regio en van bestaande initiatieven. In verschillende regio's bleek dat projectleiders aan het begin nog veel over hun regio moesten leren. Ze hadden beperkt zicht op eerdere netwerken, projecten en de kennis die daarin was opgebouwd. Dat gold ook voor andere betrokkenen in de netwerken, en speelde ook wanneer beleidsmakers wisselden. Als deze contextkennis ontbreekt, wordt het wiel steeds opnieuw uitgevonden en is leren van het verleden vrijwel onmogelijk. Basiskennis omvat daarom ook weten welke initiatieven er al waren, welke lessen daaruit zijn getrokken en hoe huidige activiteiten zich daartoe verhouden.

Ten derde is basiskennis over leren en experimenteren van belang. Projectleiders hebben basiskennis nodig, over passende werkvormen, en over hoe leren een plek kan krijgen in verantwoording. Zonder deze basiskennis vallen projecten snel terug in een klassieke projectlogica: problemen oplossen en resultaten rapporteren, in plaats van systematisch leren.

7.2.2 Noodzakelijke vaardigheden

Naast basiskennis vragen reflexieve leerprocessen om reflectieve, dialogische en creatieve vaardigheden. Basiskennis (7.2.1) zorgt ervoor dat betrokkenen weten wáárover ze leren en welke methodieken daarbij helpen. Deze vaardigheden zorgen ervoor dat ze ook daadwerkelijk kúnnen leren.

Reflectieve vaardigheden gaan over het vermogen om stil te staan bij eigen en andermans handelen, aannames en routines, en deze bespreekbaar te maken met anderen. Daarbij is het kunnen stellen van reflectieve vragen cruciaal: vragen als "waarom doen we dit zo?", "welke aannames liggen hieronder?" of "wat betekent deze casus voor onze manier van werken?". Ook het herkennen van spanningen en dilemma's, en die gebruiken als startpunt voor gezamenlijk leren, hoort hierbij. Dialogische vaardigheden hebben te maken met het kunnen voeren van gesprekken over verschillende perspectieven, inclusief ervaringskennis, en samen zoeken naar betekenis. Dat vraagt om te kunnen luisteren zonder direct te willen oplossen of verdedigen, om het uitnodigen en legitimeren van uiteenlopende stemmen, en om het kunnen hanteren van spanning en verschillen van inzicht zonder dat dit meteen wordt gladgestreken. Creatieve vaardigheden gaan over het vermogen om verschillende standpunten met elkaar te kunnen verbinden en op zoek te gaan naar alternatieve perspectieven of oplossingen.

Het vermogen om een eigen hulpvraag te formuleren is nauw verbonden met deze vaardigheden. Reflectieve vaardigheden helpen projectleiders te herkennen waar zij vastlopen en wat zij precies willen leren; dialogische vaardigheden stellen hen in staat hun hulpvraag in gesprek met anderen te verhelderen en af te stemmen; en creatieve vaardigheden maken het mogelijk om de hulpvraag te koppelen aan concrete experimenten en handelingsopties, in plaats van alleen om oplossingen te vragen.

Zonder dergelijke vaardigheden blijft leren snel oppervlakkig, instrumenteel of afhankelijk van externe begeleiding. Professionals blijven dan vooral hun eigen perspectief inbrengen, waardoor gesprekken gemakkelijk verzanden in monologen die elkaar niet bereiken. Een regionale projectleider zegt hierover:

"Waarbij ze alle drie de lagen [operationeel, tactisch en bestuurlijk] samen zetten en proberen een gezamenlijke agenda te vormen. Wat ik daarvan terugkrijg, is dat het vaak een Poolse landdag wordt... iedereen in een zaal zetten en alleen maar zwart-wit met elkaar communiceren."

Een deel van deze vaardigheden wordt inmiddels via onderwijsinitiatieven ontwikkeld. Voor ggz, politie en sociaal werk bestaat al een vertaling naar onderwijs, gericht op multidisciplinair werken, maar veelal in regionale en projectmatige vorm. Voorbeelden zijn het Leernetwerk Verward Gedrag, waarin verpleegkunde- en sociaalwerkopleidingen samenwerkten met de Politieacademie en lokale ggz- en veiligheidspartners, en de afzonderlijke ZonMw-trajecten voor politie-leermiddelen en bredere beroepsgroepen. Ook binnen de opdracht van RKOG maakte het expliciet leggen van koppelingen naar

onderwijs onderdeel uit van het werk. Ook intervisie kan een rol spelen in het verder versterken van deze vaardigheden.

7.3 Structurele voorwaarden

Waar individuele voorwaarden beschrijven welke kennis en vaardigheden mensen nodig hebben, bepalen structurele voorwaarden of deze individuele vaardigheden in de praktijk ook benut kunnen worden. We gaan in op drie verschillende structurele voorwaarden: de ruimte en prioritering voor een reflexief leerproces (7.3.1); ruimte voor structurele inbedding en historisch leren (7.3.2); en de ruimte voor het bij elkaar brengen van leerprocessen op landelijk niveau (7.3.3). Hierbij is het vooral van belang dat de tijd en ruimte bestaat (maar ook gestimuleerd wordt) om hun kennis en vaardigheden in de praktijk te benutten en verder te ontwikkelen en deze kennis bij elkaar te brengen.

7.3.1 Ruimte en prioritering voor een reflexief leerproces

Het programma van BE-grip was een verplicht onderdeel van de projecten. In de praktijk bleek echter dat aanwezigheid bij (verplichte) activiteiten regelmatig niet lukte, dat deelnemers ontbraken, of dat bijeenkomsten werden afgezegd omdat ketenpartners niet overtuigd waren van de noodzaak om ruimte te maken voor leren. Schaarste aan tijd en concurrerende prioriteiten spelen hierin een grote rol. Een regionale projectleider beschrijft:

"Ja, maar wat ik zei in het begin lukte dat nog wel. Toen hadden misschien de collega's ook iets meer tijd en volgens mij bij de eerste workshop heb ik nog wel dat kunnen doorsturen naar het hele team. En reageerden ook wel mensen daarop, maar in verloop van tijd was iedereen zo druk dat niemand ook meer reageerde op de hand-out en ja, het ook geen doorwerking had binnen onze kenniswerkplaats en volgens mij is dat echt wel. Ja, ik bedoel, de kennis moet niet alleen bij mij liggen."

Een belangrijke voorwaarde voor reflexieve leerprocessen is dan ook dat er structureel tijd en prioriteit is voor continu leren. Hoe schaars die tijd is, bleek ook bij de begeleiding van de procesregisseurs. Afspraken waren lastig te plannen en moesten vaak worden verzet, omdat er op elk moment een urgente casus kon opduiken die directe afstemming met ketenpartners vroeg. Daarnaast krijgen andere zaken vaak voorrang. Dat hangt mede samen met de manier waarop verantwoording is georganiseerd, want daarin staat reflexief leren nog weinig centraal. Zolang leren in aanvragen en verantwoordingsrapportages niet expliciet wordt gevraagd, gewaardeerd en zichtbaar gemaakt, blijft het voor veel betrokkenen vrijblijvend. Daardoor is het kwetsbaar zodra het druk wordt. Hoewel ZonMw stappen zette om processen rond aanvraag en verantwoording te vernieuwen, richtten veel projectaanvragen zich vooral op het probleem van onbegrepen gedrag en mogelijke oplossingen, en minder op het leerproces dat in het programmavoorstel centraal stond.

Naast tijd en prioriteit is ook ruimte nodig om te experimenteren. Zonder die ruimte blijft leren steken in het verbeteren van bestaande werkwijzen, en komt het verkennen van nieuwe manieren van werken (vanuit een meervoudige benadering) niet van de grond. Experimenteren rond onbegrepen gedrag voelt echter al snel risicovol, juist omdat de mogelijke gevolgen groot zijn. Een projectleider legde uit dat ze in haar werk met gevoelige en pijnlijke informatie omgaat, en samen met ketenpartners afwegingen maakt die grote gevolgen hebben voor iemands leven. Ze durfde het daarom niet aan om een ervaringsdeskundige bij die afwegingen te betrekken. Dat kwam niet doordat ze twijfelde aan de meerwaarde van ervaringsdeskundigheid, maar doordat het risico te groot voelde. Ook de druk vanuit het publieke en politieke debat, waarin vooral incidenten aandacht krijgen, draagt bij aan deze experimenteerverlegenheid.

7.3.2 Ruimte voor structurele inbedding en historisch besef

De tweede structurele voorwaarde gaat over wat nodig is om inzichten op de lange termijn vast te houden en erop voort te bouwen. In de subsidieregeling stond expliciet dat het belangrijk is om aan te sluiten bij

eerder opgedane kennis. Toch bleek in meerdere regio's dat inzichten steeds opnieuw moesten worden opgedaan. Verschillende regionale projectleiders gaven aan dat zij aan het begin van het project nog veel moesten leren over het onderwerp en de regio, terwijl de kennis die daarvoor nodig was vaak niet direct toegankelijk was. Ze wisten niet van eerdere netwerken en initiatieven in de regio, en ook niet welke kennis daarin was opgebouwd. Bovendien was in subsidieaanvragen vaak geen tijd of budget gereserveerd om bestaande kennis actief op te zoeken en te benutten.

Een vergelijkbare versnippering van kennis is zichtbaar op landelijk niveau. Rapporten en producten uit eerdere landelijke programma's worden niet vanzelfsprekend gebruikt in nieuwe programma's zoals AGO. Verschillende onderzoeken lopen naast elkaar, en daarin worden steeds opnieuw dezelfde knelpunten beschreven. Kennispartijen die betrokken zijn bij leerprocessen, bijvoorbeeld bij landelijke evaluaties, werken meestal met tijdelijke, afgebakende opdrachten. Het verbinden van die opdrachten is vaak niet begroot of als taak belegd. Of kennis met elkaar wordt verbonden, hangt daardoor af van de bereidheid van individuen om dat in hun eigen tijd te doen. Het is geen vast onderdeel van het werk.

Projectificering belemmert historisch leren en leidt tot voortdurend kennisverlies. Betrokkenen noemen regelmatig dat het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden. Dat hangt nauw samen met de manier waarop programma's zijn georganiseerd. Werken in steeds nieuwe, tijdelijke projecten leidt tot personele wisselingen op verschillende niveaus (zie ook hoofdstuk 5). Daardoor moeten meer en minder ervaren betrokkenen steeds opnieuw kennis uitwisselen: mensen moeten elkaar eerst leren kennen voordat ze samen kunnen leren. Bij iedere wisseling verdwijnt impliciete kennis, vooral over samenwerkingen die in de loop der tijd zijn gegroeid. Die kennis wordt zelden systematisch overgedragen. Daarnaast ontstaan er gaten in de overdracht doordat er tijd zit tussen opeenvolgende projecten. Zoals eerder beschreven, wordt deze dynamiek nog versterkt doordat projecten sterk leunen op externe partijen.

7.3.3 Ruimte om leerprocessen op landelijk niveau bij elkaar te brengen

De derde structurele voorwaarde ligt op landelijk niveau: het bijeenbrengen en verbinden van leerprocessen. In de afgelopen programma's is veel kennis uit de regio's landelijk verzameld. Dat gebeurde bijvoorbeeld over de wijk-GGD, acute en niet-acute meldingen, ervaringsdeskundigheid (wat leidde tot het kwaliteitssysteem ED), vervoer, de hulpkaart, MHFA en leernetwerken. Veel van die kennis is echter ontstaan binnen tijdelijke projecten en programma's. Er worden wel evaluaties, adviesrapporten en programmaverslagen opgesteld, maar die worden in vervolgtrajecten weinig gebruikt en zelden met elkaar verbonden.Bovendien zijn zulke rapporten en evaluaties momentopnamen. Voor een reflexief lerend systeem is het nodig dat regionale leerervaringen duurzaam worden verbonden met het landelijke niveau. Dan kunnen inzichten structureel worden gebundeld en vertaald naar beleid en praktijk. Een regionale projectleider verwoordt dat als volgt:

"Terwijl ik denk, ja, het levert heel veel op. We hebben hele leuke dingen gedaan. Ook die leercirkels in de wijken. We gaan nu met buurtcirkels aan de slag, ervaringsdeskundigen, maar dat gebeurt in elke regio. Dus de ja, ik mis een beetje van. Er wordt weinig mee gedaan, ook landelijk, want je zou dat kunnen bundelen. Het is bijvoorbeeld heel vergelijkbaar wat er in de regio's gebeurd en ik denk dan, goh, wordt daar dan iets mee gedaan? Want dat kan je ook landelijk weer vertalen, natuurlijk."

Zowel de regioadviseurs Zorg en Veiligheid als BE-grip speelden een rol bij het leggen van de verbinding tussen regionaal en landelijk niveau (zie hoofdstuk 5). Maar ook zij zijn tijdelijk. Daar staat tegenover dat regio's in sommige initiatieven zelf proberen die landelijke verbinding te organiseren. Een regionale projectleider geeft bijvoorbeeld aan:

"Nee, klopt. Dat komt vanuit [regio]. Daar kwam op een gegeven moment dat we zeiden, nee, er wordt hier landelijk zoveel gedaan, dus laten we vooral ook van elkaar leren. Dus toen zei ik nou, ik kan dat initiatief wel nemen, want vanuit [organisatie] hebben we wel een aantal contacten, dus als we eerst gewoon hen eens bij elkaar zetten... en via via breidt zich dat dan eigenlijk echt als een olievlek uit, dus dat is echt wel heel groot eigenlijk aan het worden en je ziet dat er ook gewoon heel veel behoefte is om te leren."

7.4 Conclusie hoofdstuk 7

Dit hoofdstuk laat zien dat reflexief leren over het omgaan met de spanningen uit hoofdstuk 6 nog nauwelijks van de grond komt. Het leren blijft meestal steken in eerste-orde leren (Tosey e.a., 2011). Het gevolg kan zijn dat bestaande beleidslogica's weinig ter discussie worden gesteld en dat kritische reflectie op aannames, doelen en werkwijzen uitblijft (Alvesson & Spicer, 2016). In termen van de tuinmetafoor: de aandacht gaat vooral uit naar hoe activiteiten worden uitgevoerd, zoals hoe er precies wordt gesnoeid, water gegeven en bemest. De vraag of dit wel de juiste activiteiten zijn, en waarom de tuin op deze manier is ingericht, blijft onderbelicht.

De evaluatie laat zien dat drie soorten voorwaarden van belang zijn voor het versterken van reflexieve leerprocessen. Het eerste zijn proces- en didactische voorwaarden: een gezamenlijke doelstelling en een gedeeld begrippenkader, het reflexief inzetten van methodieken, onafhankelijke facilitatie, casusoverstijgend en conceptueel leren en intervisie. Het tweede zijn individuele voorwaarden: de benodigde basiskennis en vaardigheden. Het derde zijn structurele voorwaarden: ruimte en prioriteit voor reflexieve leerprocessen, historisch leren en landelijk leren. In de tuinmetafoor gaat het bij de proces- en didactische voorwaarden om gedeeld tuinbeheer en een gezamenlijke taal over wat goede verzorging is. Bij de individuele voorwaarden gaat het om het vakmanschap van de tuiniers om samen te werken met andere tuiniers en met de tuinbeheerders. Bij de structurele voorwaarden gaat het om de tijd, de ruimte en het seizoensoverstijgende leren die nodig zijn om op een nieuwe manier naar de tuin als geheel te kijken

8 Van regionale vernieuwing naar landelijke voorwaarden

De afgelopen jaren is gewerkt aan regionale vernieuwing om een meervoudige benadering van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag, en van de organisatie daarvan, mogelijk te maken. In dit rapport kwamen voorbeelden naar voren van initiatieven die vanuit zo'n benadering werken. Daarnaast zagen we een groot aantal knelpunten die deze transitie in de weg staan. De overgang naar een meervoudige benadering vraagt om institutionele verandering, en dat is een langdurig en grillig proces. In de praktijk zagen we bijvoorbeeld een hardnekkige neiging om de problematiek te versimpelen en terug te vallen op een enkelvoudige benadering, ook in situaties waarin een meervoudige benadering beter zou werken. Bovendien ontbreken belangrijke institutionele randvoorwaarden, zoals structurele ruimte in tijd en financiering om anders te werken en te leren. In dit hoofdstuk gaan we eerst dieper in op de manier waarop regionale vernieuwing botst met de institutionele context. Daarna doen we twee hoofdaanbevelingen die de ingezette transitie naar een meervoudige benadering kunnen versterken.

8.1 Regionale vernieuwing botst met de institutionele context

De afgelopen jaren is op verschillende niveaus geïnvesteerd in een meervoudige benadering van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag. Binnen de regionale netwerken van AGO, en ook daarbuiten, is een beweging zichtbaar naar ondersteuning die preventiever en mensgerichter is en meer oog heeft voor het ecosysteem rond een persoon (zie hoofdstuk 4). In de organisatie van die ondersteuning zijn verbindingen gelegd tussen domeinen, niveaus en kennisbronnen die er eerder niet of nauwelijks waren (zie hoofdstuk 5). Kortom: er is de afgelopen jaren een beweging richting een meervoudige benadering in gang gezet. Die beweging is in het publieke debat echter nauwelijks zichtbaar. Daarin komt onbegrepen gedrag vooral in beeld via incidenten en crises. Ook deze positieve kant van het verhaal verdient erkenning: de inspanningen om het taaie vraagstuk van onbegrepen gedrag beter hanteerbaar te maken.

Uit de inzichten van BE-grip volgt echter ook dat deze beweging wordt beperkt door de institutionele omgeving waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden. Deze institutionele omgeving is ingericht voor enkelvoudige vraagstukken. Hoewel dat voor eenvoudige hulp- en ondersteuningsvragen afdoende is, vragen situaties met onbegrepen gedrag om een meervoudige benadering. De enkelvoudige inrichting van de institutionele omgeving is sterk gevormd door New Public Management, met de nadruk op efficiëntie, meetbare uitkomsten en individuele prestaties. Daarnaast staan bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals polarisatie en een sterk geloof in maakbaarheid en individuele verantwoordelijkheid, op gespannen voet met een benadering die juist vraagt om langdurige relaties, gezamenlijke verantwoordelijkheid en ruimte voor verschillende perspectieven. Het introduceren van een meervoudige benadering binnen een enkelvoudige institutionele omgeving leidt tot spanningen (zie hoofdstuk 6). De reflexieve leerprocessen die zijn beschreven in hoofdstuk 7 kunnen helpen deze spanningen expliciet te maken en handelingsperspectieven te ontwikkelen om ermee om te gaan. Dergelijke reflexieve leerprocessen zijn binnen en tussen de regionale netwerken tot stand gekomen, maar ze worden beperkt door de institutionele omgeving, bijvoorbeeld door de enkelvoudige manier waarop financiering en verantwoording zijn ingericht. Als gevolg daarvan worden meervoudige vraagstukken vertaald in projectmatige doelen en afgebakende resultaten. Onderliggende spanningen blijven daardoor onzichtbaar, in plaats van dat ze expliciet worden besproken. Dit leidt tot een fundamentele paradox: juist de enkelvoudige benadering die reflexieve leerprocessen proberen te overstijgen, bepaalt de omstandigheden waaronder die leerprocessen plaatsvinden.

Zolang de institutionele omstandigheden niet meebewegen, blijft regionale vernieuwing afhankelijk van tijdelijke lokale en regionale inzet, en vaak ook van individuele personen. Een ZonMw-programma kan tijdelijk ruimte scheppen, maar is juist door die tijdelijkheid onvoldoende voor duurzame verandering. Lokale en regionale vernieuwing alleen is daarvoor niet genoeg. Er zijn passende landelijke voorwaarden nodig om deze vernieuwing blijvend te verankeren. Daarom pleiten wij voor één samenhangende landelijke agenda voor onbegrepen gedrag, waarin onder meer het interdepartementale programma en de Stuurgroep Zorg en Veiligheid met elkaar worden verbonden. Daarvoor doen wij twee hoofdaanbevelingen:

- een beleidsmatige heroriëntatie naar een meervoudige benadering: preventieve, mensgerichte ondersteuning met aandacht voor het bredere ecosysteem (paragraaf 8.2);
- institutionele voorwaarden en een lerende infrastructuur die aansluiten bij deze beleidsmatige heroriëntatie (paragraaf 8.3).

Deze aanbevelingen bouwen voort op twee vormen van beleidssturing (Hood, 1983; Howlett, 2011). De eerste aanbeveling, over de beleidsmatige heroriëntatie, kan worden opgevat als directe sturing. Hogere bestuursniveaus geven dan expliciet richting aan wat onder meervoudige ondersteuning wordt verstaan en welke uitgangspunten daarbij leidend zijn. De tweede aanbeveling richt zich op de institutionele arrangementen die nodig zijn om die ondersteuning en de organisatie ervan mogelijk te maken. Die vraagt om meer indirecte, voorwaardenscheppende sturing. Hogere bestuursniveaus tuigen dan niet zozeer nieuwe structuren op, maar maken bestaande structuren beter afgestemd op de praktijk. Dat betekent dat de institutionele context, zoals regelgeving, bekostiging en verantwoordingskaders, zo wordt bijgesteld dat die de praktijk beter ondersteunt. Door deze randvoorwaarden structureel aan te passen, ontstaat meer ruimte voor reflexieve leerprocessen binnen en tussen domeinen en niveaus.

8.2 Beleidsmatige heroriëntatie naar een meervoudige benadering

Om ondersteuning vanuit een meervoudige benadering bij situaties met onbegrepen gedrag te bestendigen, is het van belang dat landelijk beleid de ontwikkeling daarvan actief stimuleert. Zo wordt voorkomen dat die benadering afhankelijk blijft van individuele koplopers op lokaal of regionaal niveau. Bestaande kaders zoals het GALA, IZA en AZWA zetten hierin stappen in de goede richting. Preventie en ecosysteemdenken zijn daarin echter vooral onderdelen, niet het leidende principe van deze akkoorden. Daardoor blijft bijvoorbeeld ecosysteemdenken vaak generiek: de omgeving en samenhang tussen domeinen worden wel erkend, maar niet zodanig gespecificeerd en doorvertaald dat de sturing, financiering en verantwoordingsmechanismen daadwerkelijk zijn toegesneden op situaties met meervoudige problematiek. Daarom is structurele verankering van een meervoudige benadering als organiserend principe nodig.

Verankering van ondersteuning vanuit een meervoudige benadering

Om de gewenste verschuiving naar meervoudige ondersteuning daadwerkelijk van de grond te krijgen, is verankering in landelijke beleidsprogramma's, kwaliteitskaders, richtlijnen en veldnormen noodzakelijk. Het interdepartementale programma kan deze verankering stimuleren door preventief, mensgericht en systeemgericht werken expliciet als uitgangspunt voor beleid te formuleren.

Het interdepartementale programma kan zelf een belangrijke rol spelen in het bevorderen van een mensgerichte benadering door een destigmatiserend verhaal uit te dragen dat aandacht heeft voor de context van situaties met onbegrepen gedrag, en dat verhaal vast te leggen in landelijke beleidsdocumenten. Daarnaast kan het programma stimuleren dat ervaringsdeskundigen een vaste plaats krijgen aan beleidstafels en de verankering van destigmatisering in bestaande stelsels agenderen. Denk aan de meldcode E33, maar ook aan verzekeringsvoorwaarden die uitgaan van een psychiatrisch verleden. Ten slotte is het van belang te erkennen dat de aard van de problematiek vraagt om een langdurig, gezamenlijk zoekproces van alle betrokken partijen, en dat er niet altijd een volledige oplossing zal zijn. Ook in kwaliteitsstandaarden en richtlijnen van de beroepsgroep kan meer ruimte worden gemaakt voor een

meervoudige benadering. Dat kan bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan naasten, en aan het feit dat de sociale omgeving van mensen vaak lange tijd onder druk staat. Die druk beperkt hun mogelijkheden om een ondersteunende rol te spelen.

Structurele financiering van ondersteuning vanuit een meervoudige benadering

Naast verankering is structurele financiering nodig om ondersteuning vanuit een meervoudige benadering in de praktijk mogelijk te maken. Dat vraagt om zowel directe als indirecte bekostiging. Daarbij moeten financiering en verantwoording zo worden ingericht dat preventief werken wordt beloond. Directe bekostiging betekent duurzame financiering van ondersteuning die preventief en mensgericht is, of gericht op het bredere ecosysteem. Denk aan buurthuizen, dagbesteding en laagdrempelige ontmoetingsplekken waar mensen met onbegrepen gedrag en hun omgeving terechtkunnen.

Bij indirecte bekostiging gaat het om het stimuleren van passend aanbod en passende inzet. Dat kan bijvoorbeeld door specialistische ggz financieel aantrekkelijker te maken, door werkgevers te ondersteunen bij het in dienst nemen van mensen met een psychische kwetsbaarheid, en door organisaties te bekostigen die in de praktijk vaak als eerste met signalen van onbegrepen gedrag te maken krijgen. Denk aan vervoerders zoals NS, natuurbeheerders en woningcorporaties met hun huismeesters. Daarbij is het belangrijk dat hulpverleners declarabele tijd hebben om niet alleen de persoon zelf te ondersteunen, maar ook naasten en buurtbewoners.

Een aparte financieringsstructuur voor de eigen ondersteuning van naasten en melders, los van hun rol bij de persoon die onbegrepen gedrag vertoont, is nu nog beperkt uitgewerkt en leunt vooral op bestaande Wmo-voorzieningen, die in veel gemeenten al onder druk staan. Zonder structurele financiering van op omgeving en netwerk gerichte ondersteuning blijft een meervoudige benadering in de praktijk kwetsbaar.

8.3 Institutionele voorwaarden en een lerende infrastructuur

Ook na een beleidsmatige heroriëntatie zullen spanningen tussen een enkelvoudige en een meervoudige benadering blijven bestaan (zie hoofdstuk 6). Het is daarom belangrijk die spanningen expliciet te maken. Wanneer betrokkenen ze zien als systeemspanningen in plaats van als persoonlijk falen, kunnen zij beter omgaan met de emoties die ermee gepaard gaan. Ook kunnen zij de spanningen dan benutten als bron voor gezamenlijk leren en bijsturen. Een lerende infrastructuur, van de professional in de wijk tot de beleidsmaker bij het Rijk, vergroot de veerkracht van het systeem om met deze spanningen om te gaan. Zo'n infrastructuur vraagt om verbindings- en coördinatiewerk tussen domeinen en niveaus. Wij pleiten ervoor dat werk zo veel mogelijk te verankeren binnen bestaande functies en structuren. Waar dat niet lukt, zijn langdurige investeringen in grenswerkers en in overkoepelende structuren nodig, zoals een landelijke kennis- en leerinfrastructuur. Om deze institutionele herinrichting verder te verstevigen, adviseren wij om te investeren in:

- een samenhangende en duurzame, domein- en niveau-overstijgende netwerkstructuur (8.3.1);
- duurzame, integrale bekostiging en gezamenlijke verantwoording (8.3.2);
- een integrale kennis- en leerinfrastructuur (8.3.3).

8.3.1 Samenhangende en duurzame, domein- en niveau-overstijgende netwerkstructuur

In de verdere ontwikkeling van domeinoverstijgende regionale netwerken is landelijke regie essentieel, in een faciliterende rol. Dat vraagt om een duurzame verbinding tussen landelijk beleid en regionale initiatieven, zodat inspanningen op beide niveaus elkaar versterken. Belangrijk is ook dat ervaringsdeskundigheid structureel wordt geborgd binnen de netwerken, en dat landelijk wordt gewerkt aan de randvoorwaarden om dat mogelijk te maken. Die landelijke regie moet niet vanuit losse programma's worden vormgegeven, maar vanuit een samenhangende aanpak.

Voer landelijke regie op domeinoverstijgende regionale netwerken

Vanwege het domeinoverstijgende karakter van de regionale netwerken is het lastig om de aansturing ervan bij één organisatie te beleggen. Afzonderlijke organisaties hebben vaak niet het mandaat of de middelen om de (financiële) verantwoordelijkheid voor het hele netwerk te dragen. Soms neemt de gemeente die rol op zich, maar door bezuinigingen zijn ook daar de mogelijkheden afgenomen. Landelijk beleid kan hier sturen door een verantwoordelijke partij aan te wijzen, die partij expliciet te positioneren en haar te voorzien van passende middelen en een passend mandaat.

Wanneer het lokaal of regionaal desondanks niet lukt om tot gedeelde besluitvorming te komen, is landelijke doorzettingsmacht nodig. Dat adviseerden eerder ook het Schakelteam (2018) en TSD, IJV en IGJ (2025), en wij sluiten ons daarbij aan. Zo blijven knelpunten niet hangen tussen organisaties en domeinen. Dit staat niet haaks op de faciliterende rol van landelijke regie. Doorzettingsmacht is een vangnet voor situaties waarin samenwerking en reflexieve leerprocessen niet tot een oplossing leiden.

Daarnaast kan landelijk beleid stimuleren dat lokale en regionale initiatieven aansluiten bij bestaande regionale structuren, in plaats van dat voor elk beleidsterrein nieuwe netwerken worden opgetuigd. Bij onbegrepen gedrag kan bijvoorbeeld worden verkend of regionale netwerken kunnen worden geborgd binnen bestaande Zorg- en Veiligheidshuizen of andere regionale samenwerkingsverbanden. Daarbij moet wel gewaarborgd zijn dat het sociaal domein voldoende vertegenwoordigd is, bijvoorbeeld via betrokkenheid van de GGD. Zo'n structurele inbedding voorkomt ook een te grote afhankelijkheid van externe partijen.

Borg een duurzame verbinding tussen landelijk beleid en de regio's

Vanuit landelijk beleid worden verschillende initiatieven ontplooid om zicht te krijgen op regionale ontwikkelingen en om landelijke en regionale agenda's beter op elkaar af te stemmen. Deze initiatieven kunnen bijdragen aan leren en verbeteren tussen niveaus. Voorbeelden zijn landelijke evaluaties zoals BE-grip en de inzet van regioadviseurs. Zo kunnen signalen vanuit de regio's worden opgepakt over situaties waarin lokaal of regionaal institutioneel draagvlak ontbreekt, bijvoorbeeld rond het realiseren van voldoende behandel- en woonplekken. Blijven zulke knelpunten bestaan, dan kan landelijke doorzettingsmacht nodig zijn.

Het is van belang dat deze afstemming niet incidenteel maar structureel wordt georganiseerd, zodat inzichten tijdig kunnen worden gedeeld en er een doorlopende dialoog ontstaat waarin doelen en randvoorwaarden voortdurend op elkaar aansluiten. Zo kan ook miscommunicatie worden voorkomen, zoals we die zagen in de discussie over structurele middelen. Tijdens werkconferenties gaf het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan dat dergelijke gelden beschikbaar zouden komen, waarna sommige regio's aannamen dat zij hiermee hun bestaande initiatieven zouden kunnen voortzetten. Die verwachting bleek echter niet vanzelfsprekend uit de landelijke boodschap te volgen.

Een mogelijke manier om deze structurele verbinding vorm te geven, is regioadviseurs expliciet te positioneren als inhoudelijke schakel tussen de regio's en landelijke programma's, zoals de landelijke agenda Zorg en Veiligheid en het interdepartementale programma. Via formele vertegenwoordiging in landelijke overleggen kunnen zij regionale ontwikkelingen, praktijkervaringen en structurele knelpunten systematisch inbrengen. Dat vergroot de kans dat landelijke sturings- en verantwoordingsregimes beter aansluiten bij de manier waarop ondersteuning in de regio's is georganiseerd (Van der Woerd e.a., 2026). Zo'n rol vraagt wel om ondersteuning. Nu kost het regioadviseurs telkens veel werk om kennis te maken met nieuwe actoren, en om nieuwe structuren zoals het IZA te doorgronden en aan anderen uit te leggen. Ook is het voor hen lastig om zicht te krijgen op de context en het netwerk rond landelijk beleid. Daardoor kunnen zij hun kennis en inzichten minder goed vertalen in passend advies. Grenswerkers tussen landelijk en regionaal niveau hebben daarom niet alleen een formele positie nodig, maar ook toegang tot relevante netwerken en een duidelijke opdracht om signalen en kennis over en weer te brengen. Zo kan terugkoppeling over beleidsvoorstellen of veranderingen snel en gericht plaatsvinden.

De meerwaarde van regioadviseurs ligt in hun opgebouwde kennis van regionale ontwikkelingen, betrokken partijen en bestaande samenwerkingsstructuren. Daarnaast hebben zij een geschiedenis in het verbinden van deze partijen, en expertise op het gebied van leren. Wel is hun positie kwetsbaar. Ook regioadviseurs werken met projectfinanciering en tijdelijke opdrachten, waardoor de continuïteit van hun rol, mandaat en relaties niet vanzelfsprekend is. De verbinding tussen regionale praktijk en landelijk beleid wordt zo afhankelijk van individuele inzet, en kan snel verzwakken bij personele wisselingen of wanneer financiering stopt. Uiteindelijk gaat het echter om de brugfunctie en niet om één bepaald type actor. Die functie hoeft dus niet per se door regioadviseurs te worden vervuld. Voor duurzame borging is het nodig te verkennen welke organisatorische inbedding en welk type functie het meest geschikt zijn voor een stabiele, gezaghebbende schakel tussen regio en landelijk niveau. Het gaat dan om vragen over positionering (intern of extern), mandaat, verantwoordelijkheden en institutionele verankering. Regioadviseurs kunnen deze rol op korte termijn vervullen, en daarnaast helpen om die structurele inbedding vorm te geven.

Professionalisering grenswerkersrollen

Zoals in de inleiding van deze paragraaf beschreven, heeft het de voorkeur om verbindings- en coördinatiewerk te verankeren binnen bestaande functies. Waar dat niet lukt, zijn grenswerkers nodig. In hoofdstuk 7 zagen we dat grenswerkers een belangrijke rol kunnen spelen in de onafhankelijke facilitatie van reflexieve leerprocessen. Vanuit hun positie kunnen zij verschillende perspectieven, waarden, belangen en de spanningen daartussen zichtbaar maken en bespreekbaar houden. Tegelijkertijd kunnen grenswerkers onderliggende conflicten niet zelf oplossen, omdat zij niet beschikken over het formele mandaat om knopen door te hakken, of partijen te dwingen tot samenwerking en/of leren. Ook daarom is bestuurlijke dekking of landelijke doorzettingsmacht als vangnet van belang. Om beweging te creëren, zijn zij aangewezen op intensief relatiewerk. Vertrouwen is daarbij cruciaal, en dat is opnieuw een reden om dit werk structureel in te bedden.

In de praktijk zijn dergelijke grenswerkersrollen op verschillende niveaus en in uiteenlopende vormen ontstaan (bijvoorbeeld regionale projectleiders, regioadviseurs, procesregisseurs, casusregisseurs), zonder dat vooraf een duidelijk kader bestond voor de inrichting van deze functies. Vaak is onduidelijk welke taken bij deze rollen horen, waar hun verantwoordelijkheid precies ophoudt en hoe zij zich verhouden tot bestaande organisaties en bestuurlijke structuren. Hoewel deze ambiguïteit ruimte biedt om rollen aan te passen aan lokale behoeften en verbindingen te leggen tussen domeinen, leidt zij ook tot onhelderheid over verwachtingen, mandaat en positionering van grenswerkers.

Van der Woerd e.a. (2026) laten zien dat de positionering van grenswerkers in dit ongedefinieerde gebied, als schijnbaar onafhankelijke actoren, hen legitimeert om te handelen, maar dat deze legitimiteit steeds opnieuw moet worden bevochten. Zij behoren formeel namelijk nergens toe en kunnen zich niet beroepen op professiegebonden of domeinspecifieke vormen van legitimiteit. Daarom is het belangrijk om deze grenswerkfunctie, samen met betrokkenen, verder uit te werken en sterker te positioneren. Het interdepartementale programma kan hierbij een belangrijke rol spelen door kaders te ontwikkelen voor hun positionering, mandaat en ondersteuning. Wel vraagt dit expliciete aandacht voor de spanning tussen het toedelen van meer verantwoordelijkheid aan grenswerkers en de blijvende verantwoordelijkheid van de landelijke overheid om randvoorwaarden voor domeinoverstijgende samenwerking te creëren. Het versterken van grenswerkers mag er niet toe leiden dat de verantwoordelijkheid voor het omgaan met spanningen verder wordt verschoven naar nieuwe functies.

Borg ervaringsdeskundigheid binnen netwerken

In de praktijk blijkt het moeilijk om de rol van ervaringsdeskundigen binnen de netwerken structureel te borgen. Dat komt onder meer doordat ervaringsdeskundigen lastig te vinden zijn. Dat heeft er deels mee te maken dat een landelijke infrastructuur ontbreekt, of dat bestaande structuren onvoldoende in beeld zijn. Om te voorkomen dat elk netwerk dit zelf moet uitzoeken, is het wenselijk dat inzichtelijk wordt gemaakt bij welke bestaande structuren netwerken kunnen aansluiten. Het interdepartementale programma kan dat stimuleren. Enerzijds gaat het om generieke infrastructuur, zoals de regionale participatiehubs (die overigens afhankelijk zijn van projectfinanciering) en het MIND-huis, die

beleidsparticipatie door patiënten en naasten faciliteren. Deze infrastructuur is niet altijd gericht op ervaringsdeskundigheid in de professionele, functiegebonden zin, en staat nog los van de domeinspecifieke netwerken rond onbegrepen gedrag. Anderzijds zijn er lokale netwerken waarin ervaringsdeskundigen al wél actief zijn, zoals herstelacademies, cliëntenraden in de ggz en cliëntenorganisaties in de verslavingszorg.

Verder kan het interdepartementale programma bijdragen aan de structurele borging van ervaringsdeskundigen binnen netwerken. Ten eerste door mogelijkheden voor structurele financiering te onderzoeken, bijvoorbeeld door contracturen te verankeren in de bekostiging van netwerken zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen. Ten tweede door ervoor te zorgen dat inzet als ervaringsdeskundige niet ten koste gaat van het inkomen van betrokkenen, bijvoorbeeld doordat toeslagen of een arbeidsongeschiktheidsuitkering worden gekort. Ten derde door erkenning van ervaringsdeskundigheid als volwaardige functie te stimuleren, bijvoorbeeld via erkenning in cao's, met oog voor het belang van professionalisering. Daarbij moet wel aandacht zijn voor een risico: functieprofielen moeten voldoende ruimte laten voor variatie, zodat ervaringsdeskundigen zonder formele opleiding maar met relevante expertise niet worden uitgesloten.

Van programmatische versnippering naar samenhangende landelijke regie

Om verdere versnippering te voorkomen, is samenhangende landelijke regie van belang. Nu bestaat de Stuurgroep Zorg en Veiligheid bijvoorbeeld los van AGO. Bovendien waren er tijdens AGO landelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het onderwerp, maar los stonden van het programma. Vervolgprogramma's rond onbegrepen gedrag zouden expliciet moeten worden gekoppeld aan de Stuurgroep Zorg en Veiligheid en het interdepartementale programma, zodat één samenhangende landelijke agenda voor onbegrepen gedrag ontstaat. Daarbij gaat het ook om het bijeenbrengen van beroepsverenigingen, stelselpartijen en cliënten- en naastenvertegenwoordiging, om gezamenlijk te kijken naar de beleidsmatige heroriëntatie en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Oog voor machtsverschillen en ruimte voor minder gehoorde groepen zijn daarbij van belang.

Bij het organiseren van domein- en niveau-overstijgende netwerken valt niet helemaal te voorkomen dat netwerken elkaar overlappen. Daarom is het van belang na te denken over hun onderlinge samenhang en afstemming. Het investeren in landelijk dekkende en onderling verbonden netwerken kan helpen om versnippering tegen te gaan en gezamenlijk leren te versterken, zodat niet elke regio afzonderlijk het wiel opnieuw uitvindt. Dit vraagt niet om het bouwen van een nieuwe structuur, maar om binnen bestaande structuren ruimte te bieden om verbindingen te leggen.

Een samenhangende landelijke infrastructuur kan helpen bij het systematisch delen en gezamenlijk bouwen aan een brede kennisbasis. Een voorbeeld van een dergelijke infrastructuur is het 'Loket Laagdrempelige Steunpunten' dat in februari 2025 is gestart (VNG, 2025). Met dit loket wordt gewerkt aan een landelijk dekkend netwerk van herstelacademies en zelfregiecentra. Een ander voorbeeld is het Landelijk Knooppunt Zorg- en Veiligheidshuizen. Dit knooppunt fungeert als landelijke netwerkorganisatie en heeft als doel de samenwerking, kennisdeling en doorontwikkeling van de lokale en regionale Zorg- en Veiligheidshuizen te ondersteunen. Vanuit de begeleiding van de netwerken Zorg en Veiligheid en de Regionale Kenniswerkplaatsen bleek ook de behoefte aan een landelijke infrastructuur voor deze netwerken. Vanuit BE-grip is via het Platform Sociaal Domein gewerkt aan een kennispunt dat de projectduur zou overstijgen: https://platform-sociaaldomein.nl/themas/zorg-en-veiligheid/onbegrepen-gedrag. In de zoektocht naar een samenwerkingspartner hiervoor werd duidelijk hoe lastig het is om zo'n infrastructuur te borgen binnen tijdelijke financieringsstromen. Een eerdere poging met www.verwardgedrag.nl, die eveneens op tijdelijk projectgeld was gebaseerd, is om die reden uiteindelijk gestrand.

8.3.2 Zorg voor duurzame integrale bekostiging en verantwoording

Om domein- en niveau-overstijgend samen te werken, en daarbij ervaringsdeskundigen volwaardig te betrekken, is ruimte nodig binnen bestaande financiële structuren en verantwoordingskaders. Integrale financiering en gezamenlijke verantwoording kunnen helpen om de focus te verleggen van domein- of

organisatiespecifieke doelen naar gedeelde, integrale doelen. Daarbij moet wel worden voorkomen dat nieuwe financiële constructies leiden tot extra complexiteit en administratieve lasten.

Van projectificering naar duurzame, integrale bekostigingsstructuren

Het realiseren van integrale doelen vraagt om langdurige, stabiele financiering. De huidige projectmatige logica heeft als voordeel dat zij nieuwe initiatieven stimuleert, maar sluit onvoldoende aan bij de continuïteit die een transitie naar een andere manier van werken vereist. Integrale bekostigingsmodellen kunnen daarom bijdragen aan duurzame domeinoverstijgende samenwerking. Voorbeelden zijn populatiebekostiging, integrale budgetten, lump-sum financiering en shared-savingsmodellen. Via zulke bekostigingsstructuren kan een meervoudige benadering expliciet worden beloond. Een andere mogelijkheid is een landelijk verankerd, domeinoverstijgend budget (een structureel vangnet of maatwerkregeling) dat regionale samenwerkingsverbanden flexibel kunnen inzetten voor zorg, ondersteuning, wonen of participatie, afhankelijk van wat op dat moment nodig is voor de meest complexe, meervoudige casussen. Het gaat dan onder meer om mensen met onbegrepen gedrag, langdurige psychische aandoeningen, of een combinatie van ggz-, sociale en inkomensvraagstukken. Deze aanpak is sneller uitvoerbaar dan een volledige stelselwijziging en richt zich specifiek op de groep waar de meeste winst te behalen valt. In beide gevallen is het belangrijk te voorkomen dat nieuwe regels en budgetten leiden tot afbakeningsdiscussies over wie wel of niet binnen het model valt, omdat dit onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en besluitvorming in stand houdt.

Het interdepartementale programma kan de verkenning en doorontwikkeling van dergelijke bekostigingsmodellen agenderen bij de NZa, die een centrale rol speelt bij het vormgeven en reguleren van passende bekostigingsstructuren. Daarbij is het allereerst van belang helder te onderscheiden welke onderdelen zich primair lenen voor landelijke kaders en welke voor regionale arrangementen. Als regionale invulling wenselijk is, moet expliciet worden vastgelegd hoe kennis wordt gedeeld, zodat niet in iedere regio het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Bij de verkenning en doorontwikkeling van integrale bekostiging moet systematisch aandacht zijn voor mogelijke ongewenste neveneffecten, zoals een toename van administratieve lasten die met geïntegreerde bekostiging gepaard kan gaan (Reindersma e.a., 2022a). Daarnaast moeten micropolitieke en professionele vraagstukken, die een grote rol spelen bij de implementatie van dergelijke modellen (Reindersma e.a., 2022b), expliciet worden meegenomen in de beleidsontwikkeling. Ten slotte moet niet alleen worden gekeken naar nieuwe integrale bekostigingsmodellen, maar ook naar de vraag in hoeverre integraliteit binnen bestaande bekostigingskaders kan worden gerealiseerd. Reindersma e.a. (2026) laten zien dat inkopers meer mogelijkheden hebben om zorg en ondersteuning te integreren dan doorgaans wordt aangenomen. Dit onderstreept dat beleidsontwikkeling zowel moet inzetten op het beter benutten van de huidige ruimte in het stelsel als op het gericht ontwikkelen van nieuwe integrale bekostigingsstructuren.

Van resultaatgerichte verantwoording op organisatieniveau naar reflexieve, integrale verantwoording

De huidige verantwoordingsmechanismen zijn sterk gericht op meetbare prestaties binnen afzonderlijke De huidige verantwoordingsmechanismen zijn sterk gericht op meetbare prestaties binnen afzonderlijke domeinen. Deze focus op individuele, organisatiegebonden resultaten belemmert het gezamenlijk leren. Voor domeinoverstijgende vraagstukken is het nodig verantwoording vorm te geven rond gezamenlijke doelen, waarbij partijen worden aangespoord om samen verantwoordelijkheid te nemen voor uitkomsten. Kwaliteitskaders op populatieniveau kunnen hierbij helpen, omdat de focus dan verschuift van de vraag wat er is geleverd naar de vraag in hoeverre gezamenlijke inspanningen aansluiten bij de zorg- en ondersteuningsbehoeften van inwoners (Maaijen e.a., 2018; Looman e.a., 2021). In zulke kaders worden gezamenlijke doelen, indicatoren en uitkomsten voor een hele inwonersgroep vastgelegd, over organisaties en domeinen heen. Zo kan ook preventief werken worden gewaardeerd, waarvan de opbrengst vaak pas later en bij andere partijen zichtbaar wordt. Dit vraagt ook om andere vormen van toezicht, waarin samenwerking, gezamenlijke reflectie en dialoog centraal staan (Grit, 2022; Kok e.a., 2026). Aansluitend daarop laten Van de Bovenkamp e.a. (2023) zien hoe verantwoording via verhalen, waarin verschillende perspectieven en ervaringen worden betrokken, kan helpen om complexiteit en

morele spanningen beter zichtbaar te maken dan louter kwantitatieve indicatoren. Narratieve verantwoording biedt bovendien ruimte aan ervaringsdeskundigen en maakt de ervaren dilemma's expliciet onderdeel van verantwoording en toezicht. Daarmee bevordert zij gezamenlijk leren rond spanningen tussen verschillende waarden en belangen.

8.3.3 Naar een integrale kennis- en leerinfastructuur

Het bij elkaar brengen van verschillende partijen is op zichzelf niet voldoende: het is evengoed noodzakelijk dat leren en verbeteren daadwerkelijk plaatsvinden. Zonder dat leidt samenwerking tot onnodige druk, zeker in tijden van schaarste, en tot een gebrek aan zichtbaar resultaat, wat de motivatie van betrokkenen ondermijnt. Het is daarom van belang dat leren binnen en tussen de netwerken goed op gang komt, en dat verschillende typen kennis daarbinnen goed worden benut. Dit vraagt om het versterken van het collectief geheugen binnen netwerken en het structureel ontwikkelen van vaardigheden voor reflexief leren tussen domeinen en niveaus.

Stimuleer het collectief geheugen

Hoewel we pleiten voor meer structurele financiering van bestaande initiatieven en netwerken, om te voorkomen dat er steeds nieuwe kortlopende projecten ontstaan, zullen er altijd nieuwe initiatieven worden ontwikkeld om in te spelen op veranderende vraagstukken. Het is belangrijk dat deze nieuwe initiatieven voortbouwen op bestaande kennis. Landelijke en regionale kennisplatforms zouden daarom duurzaam moeten worden gefinancierd en expliciet gepositioneerd als collectief geheugen voor het sociaal domein, zorg en veiligheid. Dit geldt onder meer voor het Platform Sociaal Domein. Voor ervaringsdeskundigheid is structurele borging van het Ervaringskennisplein van belang. Aansluiting bij dergelijke kennis- en ervaringsplatforms zou bovendien als randvoorwaarde moeten gelden bij de opzet van nieuwe projecten, programma's en netwerken. Subsidieregelingen, zoals die van ZonMw, vragen aanvragers vaak om de context en het vraagstuk te beschrijven. In de praktijk gaat het daarbij meestal om een algemene probleemschets en een momentopname van de eigen situatie. Eerdere programma's, projectcycli en regionale samenwerkingsverbanden blijven grotendeels buiten beeld. Er zijn positieve uitzonderingen, zoals het AGO-programma van ZonMw, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de vraag hoe een netwerk voortbouwt op eerdere jaren. Toch zagen we dit in de aanvragen weinig terug: historisch opgebouwde kennis en governance-arrangementen werden vaak maar beperkt meegenomen. Wij adviseren daarom historisch vooronderzoek en systematische kennisbenutting als standaardvoorwaarde op te nemen bij de inrichting van subsidieregelingen en programma's.

Dit geldt niet alleen voor de inrichting van de praktijk, maar ook voor onderzoeksopdrachten: er wordt regelmatig nieuw onderzoek uitgezet, waarbij onvoldoende wordt voortgebouwd op bestaande studies en rapporten. Omdat geleerde lessen zich maar moeizaam door het bredere systeem verspreiden, hebben wij een overzicht gemaakt van eerdere adviezen (zie bijlage B). Daaruit bleek dat deze adviezen grotendeels overeenkomen met onze adviezen, maar ook dat veel ervan nauwelijks zijn opgevolgd of zelfs in de vergetelheid zijn geraakt. In plaats van steeds nieuwe evaluaties te laten uitvoeren, is het wenselijk expliciet opdrachten te formuleren voor het synthetiseren en integreren van bestaande onderzoeksinzichten. Een systematische reconstructie van eerdere initiatieven, programma's en governance-arrangementen rond hetzelfde vraagstuk kan helpen om bestaande kennis te inventariseren, patronen en terugkerende knelpunten zichtbaar te maken en herhaling van fouten te voorkomen.

Van instrumenteel naar incrementeel gebruik van wetenschappelijke kennis

Bij beleidsvraagstukken wordt wetenschappelijk onderzoek regelmatig op een instrumentele, lineaire manier ingezet: onderzoek wordt vooraf uitgevraagd via een afgebakende opdracht, waarna een rapport wordt opgeleverd dat vervolgens wel of niet wordt benut. Hierdoor functioneren onderzoek en beleid grotendeels als gescheiden werelden. Wij bevelen aan dat het interdepartementale programma wetenschappelijk onderzoek structureel verankert als integraal onderdeel van de beleidsontwikkeling, in plaats van uitsluitend als instrument voor verantwoording achteraf. Dit betekent dat onderzoek vanaf de start en gedurende de gehele looptijd wordt ingebed in een cyclisch leerproces, met een rol op drie momenten. Vooraf kan onderzoek, op basis van bestaande kennis, bijdragen aan het opstellen van de beleidsdoelen zelf, in plaats van uitsluitend achteraf te toetsen of vooraf geformuleerde doelen zijn

gehaald. Uit de evaluatie van BE-grip volgt dat vervolgonderzoek nodig is naar hoe landelijk beleid een meer faciliterende rol kan spelen door het ontwikkelen van randvoorwaarden voor een meervoudige benadering op lokaal en regionaal niveau en hoe die randvoorwaarden kunnen worden vormgegeven. Dit rapport formuleert hier al een aantal aanknopingspunten voor. Gedurende het beleidsproces kan onderzoek waardevol zijn bij het monitoren van de implementatie, door te signaleren of zich belemmeringen of onverwachte neveneffecten voordoen, zodat het beleid daarop kan worden bijgesteld. Achteraf kan onderzoek, naast verantwoording, geleerde lessen vastleggen en terugbrengen in de volgende beleidscyclus. Zo wordt monitoring een vast onderdeel van cyclische beleidsvorming. Een continue uitwisseling tussen beleid en praktijk helpt daarbij om resultaten van wetenschappelijk onderzoek beter te vertalen naar de beleidspraktijk, zodat aanbevelingen aansluiten bij de taal, ontwikkelingen en belevingswereld van die praktijk.

Structureel aanleren van vaardigheden voor het reflexief leren tussen domeinen en niveaus

De afhankelijkheid van externe partijen om leren mogelijk te maken, kan worden verminderd door professionals via onderwijs toe te rusten met de vaardigheden die nodig zijn om reflexief te leren tussen domeinen en niveaus. Daarmee worden de individuele voorwaarden voor integrale samenwerking versterkt. Daarbij is het van belang dat dit leren niet beperkt blijft tot individuele casussen, maar expliciet casusoverstijgend en conceptueel wordt vormgegeven: professionals moeten patronen, onderliggende mechanismen en spanningen tussen waarden en belangen leren herkennen, zodat zij niet telkens opnieuw per geval hoeven uit te vinden hoe zij domein- en niveau-overstijgend kunnen samenwerken. Multidisciplinaire scholing over onbegrepen gedrag is in verschillende trajecten, onder meer binnen AVG en AGO, wel versterkt, maar steeds projectmatig ingestoken. Initiatieven worden daardoor op veel plaatsen afzonderlijk ontwikkeld, zonder structurele samenhang, en blijven afhankelijk van tijdelijke financiering.

Zonder landelijke verankering in de eindtermen van opleidingen verdwijnen deze scholingsinitiatieven zodra projectmiddelen aflopen. Daarmee herhaalt zich het patroon van projectbekostiging in plaats van structurele borging. Het interdepartementale programma kan hierin een cruciale rol spelen door inter- en transdisciplinaire scholing over onbegrepen gedrag expliciet te agenderen bij de partijen die verantwoordelijk zijn voor landelijke eindtermen: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor de mbo- en hbo-opleidingsprofielen (in samenspraak met de Vereniging Hogescholen, de MBO Raad en de betrokken beroepsverenigingen).

Daarnaast ligt het voor de hand om de bestaande, versnipperde ZonMw-projecten op dit terrein te bundelen tot één structureel, landelijk scholingsaanbod. Daarbij verdient het aanbeveling ervaringsdeskundigen een vaste rol te geven in zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het onderwijs. Zo leren toekomstige professionals ervaringsdeskundigheid al tijdens hun opleiding kennen als een volwaardig perspectief, in plaats van pas in de praktijk en afhankelijk van lokale, tijdelijke initiatieven.

8.4 Conclusie hoofdstuk 8

Landelijk beleid heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op regionale vernieuwing. Experimenten rond ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag zijn bewust gestimuleerd, in de geest van "laat duizend bloemen bloeien". In termen van de plantmetafoor zijn daardoor in veel tuinen nieuwe werkwijzen ontstaan. Het beleid heeft tuiniers geholpen om samen te werken en verder te kijken dan de zichtbare bladeren en bloemen, naar de wortels en de bodem. Dit rapport laat zien dat die inzet waardevol is geweest. Tegelijk wordt de groei nu begrensd door de omstandigheden waarin de tuinen liggen. Die worden grotendeels bepaald door de tuineigenaren: de bestuurders en beleidsmakers. Het gaat om de landelijke regels voor bemesting en bewatering (bekostiging), de manier waarop groei wordt gemeten (verantwoording), het ontbreken van een gedeeld tuinplan (beleid) en de manier waarop tuiniers worden opgeleid en hun vakkennis ontwikkelen (kennis en onderwijs).

Ons advies aan het interdepartementale programma is daarom om de regionale vernieuwing te verbinden met een volgende stap: de landelijke omstandigheden structureel herinrichten. Dat vraagt om een bewuste beleidsmatige keuze voor een meervoudige benadering van ondersteuning bij situaties met onbegrepen gedrag, én om het verkennen van bijbehorende stelselwijzigingen in bekostiging, verantwoording, kennisinfrastructuur en onderwijs. Zo kan landelijk beleid verschuiven van incidenteel zaaien en experimenteren naar het zorgen voor vruchtbare grond, waarin een meervoudige benadering niet de uitzondering is, maar de norm.

Nawoord

Onze dank gaat uit naar ZonMw voor de financiële ondersteuning en het positieve meedenken, de klankbordgroep voor haar kritische betrokkenheid, evenals alle ervaringsdeskundigen, naasten, professionals, bestuurders, beleidsmakers, onderzoekers en overige betrokkenen die hun kennis en ervaringen met ons hebben gedeeld. Dankzij hun openheid en inzet heeft dit rapport kunnen ontstaan.

Referenties

Aarsen, L., Jansen, M., & Wester, S. (2021). De kracht van de wijk-GGD'er. CCV.

Abraham, M., & Nauta, O. (2014). Politie en 'verwarde personen.' DSP-groep.

Akwa GGZ. (2022). Zorgstandaard Ervaringsdeskundigheid [GGZ Standaarden]. https://www.ggzstandaarden.nl/uploads/pdf/project/project_387764e5-a383-48ad-8bc2-24dac6b660bd_ervaringsdeskundigheid__authorized-at_16-06-2022.pdf

Akwa GGZ. (2025). Zorgstandaard Destigmatisering [GGZ Standaarden]. https://www.ggzstandaarden.nl/uploads/pdf/project/project_c9350cda-7045-4694-8302-4136b3f7004b_destigmatisering__authorized-at_20-03-2017.pdf

Akwa GGZ. (2026). Zorgstandaard Herstelondersteuning [GGZ Standaarden]. https://www.ggzstandaarden.nl/uploads/pdf/project/project_91ae00bd-ab10-4afc-8214-7ab2232f8ac9_herstelondersteuning__authorized-at_14-11-2017.pdf

Alblas, J., Hammink, A., van Vliet, R., & van Vulpen, A. (2021). Buurtcirkel [Interventiebeschrijving]. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-01/Interventiebeschrijving_Buurtcirkel.pdf

Alvesson, M., & Spicer, A. (2016). The stupidity paradox: The power and pitfalls of functional stupidity at work. Profile Books.

Bangma, S., Esseboom, N., van Es, M., Koek, S., & Koster, T. (2017). Continuiteit van zorg: Wegwijzer naar een veilige zorgketen voor patient en naaste, organisatie en maatschappij.

Beresford, P., & Russo, J. (2022). The Routlegde International Handbook of Mad Studies.

Bitter, L., Veen, V., & Paalman, C. (2020). Een complexe doelgroep en integraal samenwerken: Hoe doe je dat?: Een cruciale mix van randvoorwaarden en competenties. PROCES, 99(3), 184–193. https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762020099003002

Blokhuis, P. (2020, July 3). Aanpak gericht op personen met verward gedrag [Brief regering]. Nummer:25424-548. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail

Boertien, D., & van Bakel, M. (2012). Handreiking inzet van ervaringsdeskundigheid in de ggz. Utrecht: Trimbos-instituut. https://trimbosportaal.nl/docs/5e12cfe6-c412-4c40-919d-8cd13c7a5e5e.pdf

Boertien, D., van Erp, N., & Weerman, A. (2022). Leerplan Ervaringsdeskundigheid. https://ervaringskennisplein.nl/wp-content/uploads/2024/11/Leerplan-Ervaringsdeskundigheid.pdf

Boumans, J., Kroon, H., & van der Hoek, B. (2023). Ggz uit de knel: Verkenning van mogelijkheden en valkuilen van het actuele hervormingsnarratief. Trimbos. https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2025/10/AF2059-Ggz-uit-de-knel.pdf

CCV. (2023, October 31). Onbegrepen gedrag [Webinar]. https://platformmultiproblematiek.nl/webinars-en-vragenuurtjes-aanpak-multiproblematiek/onbegrepen-gedrag

Davina, M. K. J. (2025). Stigmatisering bij onbegrepen gedrag: een realistische evaluatiebenadering naar hoe context en mechanismen bijdragen aan (de)stigmatisering van mensen met onbegrepen gedrag [Master's thesis, Rijksuniversiteit Groningen]. https://gmwpublic.studenttheses.ub.rug.nl/5867/1/MDavinaMScScriptie.pdf

de Groot, N., & Mateman, H. (2014). Zicht op effect: Een overzicht van instrumenten om zelf het effect van je aanpak te meten. Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken.

de Haan, J., & De Vries, M. B. (2014). Intervisie: Methoden, instructies, praktijkvoorbeelden. Boom Lemma Uitgevers.

de Nederlandse ggz. (2026). Blijvend nabij—Vijf ingrepen voor een werkende keten van wonen, zorg en veiligheid.

de Vries, G. (1995). De ontwikkeling van wetenschap: Een inleiding in de wetenschapsfilosofie.

den Broeder, L., Hilderink, H., Polder, J., Staatsen, B., Dekker, L., Jansen-van Eijndt, T., van der Lucht, F., Spijkerman, A., van Bakel, M., Deuning, C., Kupper, N., & Couwenbergh, C. (2024). Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024 Kiezen voor een gezonde toekomst. RIVM.

Doelman, E. (2026, March 18). Mythes over onbegrepen gedrag doorprikken met Diana Roeg: "Meldingen zijn géén feiten." Zorg+Welzijn. https://www.zorgwelzijn.nl/mythes-over-onbegrepen-gedrag-doorprikken-met-diana-roeg-meldingen-zijn-geen-feiten/

Earl, S., Carden, F., & Smutylo, T. (2001). Outcome mapping: Building learning and reflection into development programs. IDRC, Ottawa, ON, CA.

Egberink, B. (2026). Uitvraag exclusiecriteria: Ben jij sinds 1 januari 2026 geweigerd/niet in behandeling genomen door een ggz-aanbieder? MIND. https://mindplatform.nl/media/9098/download/Rapport%20uitvraag%20exclusiecriteria%20MIND%202026.pdf

GGz Nederland. (2004). Handreiking bemoeizorg: Literatuurstudie, praktijkbeschrijving en aanbevelingen. GGz Nederland.

Grit, K., Chrifou, R., Stalenhoef, H., & Braspenning, J. (2022). Bouwstenen voor toezicht op netwerkzorg: Spreken over het functioneren van samenwerkende organisaties. Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM).

Haan, B. (2026, 5 juni). Psychiater Josephine Lenssen: "De ggz is er om te behandelen, niet om mensen langdurig op een bewaakte plek te verzorgen." NRC. https://www.nrc.nl/nieuws/2026/06/05/psychiater-josephine-lenssen-de-ggz-is-er-om-te-behandelen-niet-om-mensen-langdurig-op-een-bewaakte-plek-te-verzorgen-a4926015

Hilderink, H. B. M., & Verschuuren, M. (2018). Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018: Een gezond vooruitzicht. RIVM.

Heijs, N. (2020). Community Support [Interventiebeschrijving].

Hood, C. C. (1983). The Tools of Government. Macmillan Education UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9

Howlett, M. (2011). Designing Public Policies: Principles and instruments. Routledge, Taylor and Francis Group. https://doi.org/10.4324/9780203838631

Huber, M., & van Ewijk, D. (2025). Passende huisvesting in bijzondere woonvormen.

Imeraj, B. (2024). Vertrouwen in de hulpverlening bij personen met een migratieachtergrond en onbegrepen gedrag.

Informatieanalyseteam. (2022). Personen met verward gedrag. Geraadpleegd op 14 september 2026, van https://www.informatieanalyseteam.nl/onze-analyses/personen-met-verward-gedrag

Jongepier, N., & van der Kleij, S. (2024). Veerkracht. Movisie. https://www.valente.nl/wp-content/uploads/2024/09/Interventie-beschrijving-Veerkracht-2024.pdf

Kamperman, A. M. M., Zarchev, M., Henrichs, J., Willemsen, S. P., Lesaffre, E. M. E. H., Swildens, W. E., Nijssen, Y., Kroon, H., van Schaik, A. D. J. F., van der Gaag, M., Delespaul, P. A. E. G., van Weeghel, J., van de Mheen, D., Bogaerts, S., & Mulder, C. L. L. (2025). Determinants of victimization in patients with

severe mental illness: Results from a nation-wide cross-sectional survey in the Netherlands. Frontiers in Psychiatry, 16. https://doi.org/10.3389/fpsyt.2025.1511841

Koekkoek, B. (2019). Rapportage verkenning verward gedrag.

Kok, J., Kalisvaart, M., van Keulen, M., Willems, M., & Pot, A. M. (2026). Proeftuin voor reflexief toezicht. Tijdschrift voor Toezicht, 17(1). https://doi.org/10.5553/TvT/187987052026017001004

Kremer, J., Meurs, P., van de Gevel, B., & Schot, E. (2019). Blijk van vertrouwen—Anders verantwoorden voor goede zorg. Raad Volksgezondheid en Samenleving (RVS).

Kroon, H., Knispel, A., Hulsbosch, L., & de Lange, A. (2021). Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ 2020. Trimbos.

Kroon, M., & Wijnsma, R. (2021). Resto VanHarte [Interventiebeschrijving]. Resto VanHarte.

Landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid. (2020). Landelijke agenda zorg & veiligheid: Perspectief 2025. https://www.zorgenveiligheidshuizen.nl/wp-content/uploads/doc/landelijke-agenda-zorg-en-veiligheid-perspectief-2025.pdf

Looman, W., Struckmann, V., Köppen, J., Baltaxe, E., Czypionka, T., Huic, M., Pitter, J., Ruths, S., Stokes, J., Bal, R., & Rutten-van Mölken, M. (2021). Drivers of successful implementation of integrated care for multi-morbidity: Mechanisms identified in 17 case studies from 8 European countries. Social Science & Medicine, 277, 113728. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113728

MEE NL. (2025, December 18). Nationale Hulpkaart per 1 januari 2026 over naar HELP-T. MEE NL. https://www.mee.nl/nieuws/nationale-hulpkaart-gaat-per-1-januari-2026-over-naar-help-t

MIND. (2026). Onbegrepen gedrag. https://wijzijnmind.nl/psychische-klachten/psychipedia/onbegrepen-gedrag

Ministerie van Algemene Zaken. (2024, September 8). Meldpunt Zorgwekkend Gedrag [Webpagina]. Ministerie van Algemene Zaken. Campagne Toolkits. https://www.campagnetoolkits.nl/meldpunt-zorgwekkend-gedrag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport (VWS). (2025). Samen werken aan gezondheid: Landelijke nota gezondheidsbeleid 2025—2028.

Morrow, M., & Weisser, J. (2012). Towards a social justice framework of mental health recovery. Studies in Social Justice, 6(1), 27-43.

Mutluer, S., & Michon-Derkzen, I. J. M. (2024). Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid: Eindrapport Parlementaire verkenning. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). (2022). Monitor contractering ggz 2022. https://puc.overheid.nl/doc/PUC_715247_22/1

Noordegraaf, M., Bakema, C., & Tel - van de Watering, H. (2026). Samen zorgen als relationele praktijk.

Oldenhof, L., Wehrens, R., & Bal, R. (2022). Dealing With Conflicting Values in Policy Experiments: A New Pragmatist Approach. Administration and Society. https://doi.org/10.1177/00953997211069326

Petit-Steeghs, V., van Muijden, T., Aspria, M., van de Bovenkamp, H., Vollaard, H., & Bal, R. (2021). Leren(d) spelen: Centrale Evaluatie ZonMw Actieprogramma Verward Gedrag. Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM). https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/30/eshpm-eindrapportage-lerend-spelen

Phrenos. (2026a). Peer-supported Open Dialogue (POD). Kenniscentrum Phrenos. Retrieved August 22, 2026, from https://kenniscentrumphrenos.nl/kennisproduct/peer-supported-open-dialogue/

Phrenos. (2026b). Toolkit destigmatisering. Kenniscentrum Phrenos. Retrieved July 17, 2026, from https://kenniscentrumphrenos.nl/kennisproduct/toolkit-destigmatisering/

Platform Sociaal Domein (PSD). (2026a). Initiatieven onbegrepen gedrag binnen de regio's. Retrieved August 24, 2026 from: https://platform-sociaaldomein.nl/themas/zorg-en-veiligheid/onbegrepen-gedrag/initiatieven-onbegrepen-gedrag-binnen-de-regio-s

Platform Sociaal Domein (PSD). (2026b). Regio adviseurs. Retrieved August 24, 2026 from: https://platform-sociaaldomein.nl/regioadviseurs

Poels, M. (2019). Verward in Flevoland: De personen achter de politiemeldingen.

Räkers, M., Akkermans, C., & van Klaveren, S. (2024). Wonen met begeleiding: Handreiking over toegepaste contractvormen. Platform31 & Stichting Eropaf! https://www.platform31.nl/wp-content/uploads/2024/02/Wonen-met-begeleiding-Handreiking-over-toegepaste-contractvormen.pdf

Reindersma, T., Fabbricotti, I., Ahaus, K., & Sülz, S. (2022a). Integrated Payment, Fragmented Realities? A Discourse Analysis of Integrated Payment in the Netherlands. International Journal of Environmental Research and Public Health, 19(14), 8831. https://doi.org/10.3390/ijerph19148831

Reindersma, T., Fabbricotti, I., Sülz, S., & Ahaus, K. (2022b). The effect of network-level payment models on care network performance: A scoping review of the empirical literature. International Journal of Integrated Care, 22(S2). https://doi.org/10.5334/ijic.ICIC21206

Reindersma, T., Sülz, S., Ahaus, K., & Fabbricotti, I. (2026). Back to square one? Exploring boundary work by purchasers of health and social care. Public Management Review, 1–24. https://doi.org/10.1080/14719037.2026.2617881

Rijkaart, F., Tielen, J. Z. C. M., & van Oosten, F. (2025, December 11). Voortgang aanpak verward/onbegrepen gedrag [Brief regering]. Nummer:25424-772. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2018). Van meldingen naar personen: Politieregistratie van verward gedrag nader bekeken. https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/010422_Factsheet%20personen%20met%20verward%20gedrag_V5_TG.pdf

Rijksoverheid. (2026a, March 13). Schulden aanpakken [Webpagina]. Ministerie van Algemene Zaken. https://www.rijksoverheid.nl/themas/recht-veiligheid-en-defensie/schulden/schulden-aanpakken

Rijksoverheid. (2026b, May 15). Veiligheidsregio's [Webpagina]. Ministerie van Algemene Zaken. https://www.rijksoverheid.nl/themas/recht-veiligheid-en-defensie/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios

Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, 4(2), 155–169.

RKOG Rotterdam-Rijnmond. (2026). Aflevering 1: Meldpunt Zorgen om een Ander [Video recording]. https://www.youtube.com/@RKOGRotterdam-Rijnmond

Roex, K. L. A. (2019). In verwarde staat. Lontano.

Schakelteam. (2017). Niemand tussen wal en schip: Onverminderd urgent.

Schakelteam. (2018). Eindrapportage Schakelteam voor personen met verward gedrag: Op weg naar een persoonsgerichte aanpak. https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/publicaties/

Scholten, C., & Meijers, R. (2025). Rode draden: Leren van incidenten; Een verkenning in opdracht van de gemeente Amsterdam. DSP.

Schon, D. A., & Rein, M. (1994). Frame Reflection.

Spies, J. W. E., Aalbersberg, P. J., Czyzewski, E. C. J. E., van Dijk, H., Frings, L. C. M., van Leersum, L., Mateijsen, A. J. M. H., Rutgers, H. G. M., & Steenbergen, B. (2016). Doorpakken! Eindrapportage

aanjaagteam Verwarde Personen. https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/20160930-eindrapportage-aanjaagteam-verwarde-personen-sep2016_0.pdf

Toezicht Sociaal Domein (TSD), Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV), & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). (2025). Klem in het systeem: Complexiteit stelsel belemmert effectieve samenwerking in de zorg en ondersteuning aan mensen met verward of onbegrepen gedrag. https://www.igj.nl/documenten/2025/12/11/klem-in-het-systeem.-complexiteit-stelsel-belemmert-effectieve-samenwerking-in-de-zorg-en-ondersteuning-aan-mensen-met-verward-of-onbegrepen-gedrag

Tosey, P., Visser, M., & Saunders, M. N. K. (2011). The origins and conceptualizations of "triple-loop" learning: A critical review. Management Learning, 43(3), 291–307. https://doi.org/10.1177/1350507611426239

van Arum, S., van Rooijen, S., & Kros, K. (2023). Sociale (wijk)teams: Peiling 2022. Movisie. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-09/Sociale-%28wijk%29teams-peiling-2023.pdf

van de Beek, J., Petit-Steeghs, V., Hilverda, F., & van de Bovenkamp, H. M. (in press). Balancing benefit and burden: The ambivalent nature of family support in young fatherhood. In A. Tarrant & M. S. Kiselica (Eds.), International perspectives on young fatherhood. Policy Press.

van de Bovenkamp, H. (2024). Patiëntenwetenschappen: Verhalen ophalen, vertalen en laten meebepalen.

van de Bovenkamp, H., Kok, J., Stoopendaal, A., & Pot, A. M. (2023). Het potentieel van narratieve verantwoording (Pt. 129-134). Tijdschrift Voor Toezicht, (3–4). https://www-boomportaal-nl.eur.idm.oclc.org/tijdschrift/TvT/TvT_1879-8705_2023_014_003_008

van der Helm, P. (2025, October 23). Moreel beraad tegen instrumenteel denken in zorg. Sociale Vraagstukken. https://www.socialevraagstukken.nl/moreel-beraad-tegen-instrumenteel-denken-in-zorg/

van der Vlist, H. (2018). Doorschakelen: Advies bestuurlijk vervolg Schakelteam personen met verward gedrag.

van der Woerd, Oemar, Violet Petit-Steeghs, Jitse Schuurmans, and Roland Bal. (2026). "Tussen centrale en regionale sturing: het mediërend werk van 'vage figuren'." Bestuurskunde 35 (2): 36-50. https://doi.org/10.5553/bk/092733872026035002003.

van Erp, N., Boertien, D., Liefhebber, S., & van den Berg, A. (2022). Ervaringsdeskundigheid Beroepscompetentieprofiel. https://ervaringskennisplein.nl/wp-content/uploads/2024/11/AF2064-Beroepscompetentieprofiel-Ervaringsdeskundigheid.pdf

van Mierlo, B., Regeer, B., van Amstel, M., Arkesteijn, M., Beekman, V., Bunders, J., de Cock Buning, T., Elzen, B., Hoes, A.-C., & Leeuwis, C. (2010). Reflexive monitoring in action.

van Os, J. (2022, November 7). Wat is het Ecosysteem Mentale Gezondheid? (GEM) * PsychoseNet. In PsychoseNet. https://www.psychosenet.nl/mini-college/mini-college-wat-is-het-ecosysteem-mentale-gezondheid-gem/

van Os, J., Scheepers, F., Milo, M., Ockeloen, G., Guloksuz, S., & Delespaul, P. (2023). "It has to be better, otherwise we will get stuck." A Review of Novel Directions for Mental Health Reform and Introducing Pilot Work in the Netherlands. Clinical Practice & Epidemiology in Mental Health, 19(1), e17450179271206. https://doi.org/10.2174/0117450179271206231114064736

van Rooijen, S., van Eden, D., de Haan-Rissman, J., Lammersen, G., van der Meulen, M., & Westerveld, N. (2025). Bemoeizorg, bekommer je erom: Hulp voor mensen die geen hulp vragen. Movisie. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2025-11/Handreiking%20bemoeizorg_3.pdf

van Sambeek, N. (2026). Recovering context in Psychiatry: On the merits of narrative meaning making for recovery, care and research in a medical field [Doctoral thesis]. https://doi.org/10.33540/3206

Vaste Commissie Wetenschap en Ethiek (VCWE). (2018). Code of Ethics for Research in the Social and Behavioural Sciences involving Human Participants. Accepted by the Deans of Social Sciences. Januari 2018.

Vereniging van Ervaringsdeskundigen (VvEd). (2022). Kwaliteitssysteem voor Ervaringsdeskundigen. Vereniging van Ervaringsdeskundigen. https://vved.org/kve/

Viruell-Fuentes, E. A., Miranda, P. Y., & Abdulrahim, S. (2012). More than culture: Structural racism, intersectionality theory, and immigrant health. Social Science and Medicine, 75(12), 2099–2106. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.12.037

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020). Ondersteuning van gemeenten en regio's bij het verbinden van Zorg + Veiligheid. https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/infographics_vng_integrale_sturing_zorg_en_veiligheid.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2025, 14 februari). Ondersteuning voor laagdrempelige steunpunten. https://vng.nl/nieuws/ondersteuning-voor-laagdrempelige-steunpunten

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2022). Nationale woon- en bouwagenda. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

ZonMw. (2021a). Programmavoorstel Actieprogramma Grip op Onbegrip. https://www.zonmw.nl/nl/programma/actieprogramma-grip-op-onbegrip

ZonMw. (2021b). Eindevaluatie Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag. ZonMw. https://www.zonmw.nl/sites/zonmw/files/2024-01/ZonMw_Eindevaluatie_Actieprogramma_lokale_initiatieven_voor_mensen_met_verward_gedrag.pdf

ZonMw. (2021c). Actieprogramma Grip op Onbegrip: Sterke netwerken voor mensen die tijdelijk de grip op het leven kwijt zijn.

ZonMw. (2023a, July 18). Werkconferenties Grip op Onbegrip. ZonMw. https://www.zonmw.nl/nl/nieuws/werkconferenties-grip-op-onbegrip

ZonMw. (2023b, October 11). Achter de schermen van het Actieprogramma Grip op Onbegrip. ZonMw. https://www.zonmw.nl/nl/artikel/achter-de-schermen-van-het-actieprogramma-grip-op-onbegrip

ZonMw. (2024a, September 24). Regionale Kenniswerkplaatsen Onbegrepen Gedrag. ZonMw. https://www.zonmw.nl/nl/regionale-kenniswerkplaatsen-onbegrepen-gedrag

ZonMw. (2024b). Domeinoverstijgend samenwerken in hotspots en veiligheidsregio's [Subsidieoproep]. https://www.zonmw.nl/nl/subsidie/domeinoverstijgend-samenwerken-hotspots-en-veiligheidsregios-7

Zwijnenburg, J. (2024). Vangnetwerken [Interventiebeschrijving]. AanEen. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2024-05/Interventiebeschrijving-Vangnetwerken.pdf

Bijlage A: Reflectietool ‘Samen op weg naar ervaringskennis’

Samen op weg met ervaringskennis

Voorwaarden
Wat is er nodig voor de ervaringsdeskundige om diens werk te kunnen doen? Voldoe je aan die voorwaarden? Wat kan er wel/niet veranderen?

Invloed
Wat voor invloed heeft de ervaringsdeskundige op het werk wat er moet gebeuren? Sluit dat aan bij de doelen die jullie willen bereiken?



Rol
Welke rol krijgt de ervaringsdeskundige in het project/proces? Past die rol bij diegene of moet daar iemand anders voor aangenomen worden?

Moment
Wat staat er op de planning in je project? Hoe kan je ervoor zorgen dat de ervaringsdeskundige daar op tijd bij aansluit? Wat mis je als dat niet lukt?

Reflectietool

Voorwaarden

Rol

Invloed

Moment

Datum:

Datum volgend gesprek:

Hoe gebruik je de reflectietool?

Deze reflectietool kan je gebruiken om met je collega’s te reflecteren over de rol die een ervaringsdeskundige in jullie team zou kunnen nemen, of samen met een ervaringsdeskundige waar je al mee werkt te reflecteren over hoe de samenwerking gaat. Als jullie samen in gesprek gaan over de rol van de ervaringsdeskundige, de invloed die de ervaringsdeskundige kan uitoefenen vanuit die rol, het moment waarop de ervaringsdeskundige instapt, en welke voorwaarden hierbij horen hebben jullie een duidelijker beeld van wat je van elkaar kan verwachten. Het werkt natuurlijk het beste als je op basis van deze inzichten ook bereid bent dingen die niet werken te veranderen. En vergeet niet op het einde jullie volgende reflectiemoment in te plannen!

Wil je meer weten over BE-grip? Kijk op: https://tinyurl.com/begrip2026

Zie voor meer informatie de youtube video over aansluiten bij de leefwereld.



Bijlage B: Overzicht adviezen

Belangrijk context:

- Rapporten reageren ook op eerdere rapporten/rapporten die tegelijk uitkwamen, die context is relevant
- Als er staat dat een rapport iets niet heeft betekend dat niet dat ze het helemaal niet noemen, alleen dat ze er geen advies/aanbeveling op hebben
- De gekozen rapporten en de gekozen voorbeelden zijn voorbeelden, dit is niet bedoeld als compleet overzicht

Categorie	Voorbeeld	1	2	3	4	5	6
Frustratie zit vaak in kleine dingen die zich ophopen, bijvoorbeeld bureaucratie die het werk van professionals in de weg zit. Wat voor aanbevelingen hebben rapporten op dit onderwerp?	"Het wezenskenmerk van deze mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben, is dat zij niet passen in de bureaucratische logica van intake, indicatie en financieringstitel. De zorglogica moet hier leidend zijn en daar is nog een wereld te winnen." (2)		x	x	x	x	
Passend vervoer wordt regelmatig genoemd in eerdere rapporten, maar komt later minder vaak terug omdat er grote stappen zijn gemaakt in landelijke afspraken hier omheen.	"Voorbeelden van positieve (regionale) pilots of ontwikkelingen: Passend vervoer; regionale ambulancevoorzieningen voor mensen met verward gedrag, met triage door crisisdienst, met continue evaluatie, wat heeft geleid tot wet- en regelgeving sinds 1 januari 2021." (6)		x	x		x	x
Niet alleen situaties met onbegrepen gedrag en de personen die daarmee te maken hebben merken dat er krapte is op de woningmarkt, maar bijna alle rapporten rondom onbegrepen gedrag noemen het belang van woonvoorzieningen.	"Voeg in de Nationale Woon- en Bouwagenda, in het bijzonder onder de vlag van het programma 'een thuis voor iedereen', de diverse initiatieven op gebied van huisvesting samen en monitor deze. Succesvolle pilots als de Skaeve Huse moeten daarin een prominente rol krijgen en waar mogelijk landelijk uitgerold worden (maatwerk blijft daarbij altijd van belang). Voldoende financiering is essentieel hierbij." (5)	x	x	x	x	x	x
In veel rapporten wordt beschreven hoe 'de maatschappij' last heeft van situaties met onbegrepen gedrag, bijvoorbeeld door overlast. Toch noemen sommige rapporten tolerantie in de samenleving, en het destigmatiseren van psychische kwetsbaarheid als essentieel.	"Met een inclusieve en veilige wijk bedoelen we een wijk waar eigen verantwoordelijkheid er niet toe mag leiden dat mensen zich eenzaam voelen of in de war raken en (mogelijk) als gevolg hiervan schade aan zichzelf of anderen toebrengen. De samenleving is voor sommige mensen te complex en ingewikkeld. Een inclusieve wijk biedt vindbare,		x	x	x	x	x

	toegankelijke en proactieve ondersteuning, hulp en zorg." (2)						
Een van de meest belangrijke knelpunten die genoemd wordt is capaciteit.	"Wanneer de veldnormen niet leiden tot het tot stand komen van de benodigde capaciteit op beveiligde plekken en de levensloopfunctie zal de NZa vanuit haar rol moeten ingrijpen, aangezien de markt op dit punt dan faalt." (1)	x	x	x	x	x	x
Rapporten adviseren aan professionals hoe ze beter om kunnen gaan met complexe problematiek, de systemen waarin mensen terecht komen, en hoe opleidingen hier beter op in kunnen spelen	" Zowel de AVG als het beroepsgeheim/beroepscode bieden in bepaalde situaties vaak meer ruimte dan betrokkenen denken (Koekkoek, 2019). Om professionals hier inzicht in te geven zijn verschillende handreikingen en trainingen ontwikkeld (zie hoofdstuk 3)." (3)	x	x	x	x	x	x
Naasten spelen een belangrijke rol in het navigeren van zorg, maar kunnen zelf ook zorg of ondersteuning nodig hebben.	"Zorg dat naasten en omwonenden ook in hun eigen herstel ondersteund worden." (6)		x	x	x		x
Sommige rapporten benoemen specifieke doelgroepen die extra aandacht nodig hebben, zoals migranten of mensen met een licht verstandelijke beperking.	"Besteed in het vervolgtraject specifiek aandacht voor de hierboven genoemde [bv. LVB] specifieke doelgroepen, zeker als sprake is van een verhoogd risico. Zoek hiervoor aansluiting bij recent ontwikkelde/ lopende programma's rond deze groepen." (2)		x	x	x		
Steeds meer rapporten benoemen de essentiele inzet van ervaringsdeskundigen in zorg en in beleid, en geven steeds meer expliciete adviezen over hoe daar zo goed mogelijk mee omgegaan kan worden. Daarbij wordt soms onderscheid gemaakt in de rollen die ervaringsdeskundigen kunnen vervullen, bijvoorbeeld in de ondersteuning van een persoon, maar ook in het maken van beleid wat aansluit bij de leefwereld.	"Betrek naasten, ervaringsdeskundigen en omwonenden bij beleid en praktijk. Tegelijkertijd is deze expertise nog niet bij alle organisaties in voldoende mate aanwezig." (6)		x	x	x	x	x
De ontwikkeling van bemoeizorg en andere vormen van zorg waarbij toeleiding tot passende zorg niet afhankelijk is van de hulpvraag van een individu wordt als goede praktijk benoemd, en er wordt door verschillende rapporten geadviseerd over hoe dit zo goed mogelijk ingezet kan worden	"Maak het mogelijk dat een wijk- of bemoeizorgteam (met ggz-expertise) langduriger toezicht kan houden op iemand die herhaaldelijk overlast veroorzaakt, zorg mijdt en bij wie formele criteria voor gedwongen zorg nog niet aan de orde zijn." (6)	x	x	x	x	x	x

Alle rapporten benadrukken dat goede initiatieven geborgd moeten worden, rapporten geven daar verschillende voorbeelden van en aanbevelingen voor hoe deze initiatieven geborgd moeten worden	"Zorg voor continuïteit in de inzet van wijkagenten." (5)	x	x	x	x	x	x
Om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip terecht komen, raden rapporten aan de aansluiting tussen verschillende vormen van zorg beter te regelen. Daar worden verschillende vormen en aanbevelingen bij gegeven	"Financiers maken eigen beleidskeuzes en daaraan gekoppelde inkoopstrategieën en stellen eisen op het gebied van kwaliteit, beschikbaarheid en bekostiging. De kaders en afspraken tussen zorgsector en financier liggen lang niet altijd in elkaars verlengde waardoor een soepele overgang van een patiënt van het ene naar het andere zorgstelsel kan stagneren." (1)	x	x	x	x	x	x
Verschillende rapporten benadrukken het belang van ruimte om crisissituaties eerst op te lossen, en daarna over de financiering in discussie te gaan.	"Maak een vrij besteedbaar crisisbudget mogelijk (met verantwoording achteraf) voor situaties waarin de veiligheid in het geding is, zodat niet weken verloren gaan aan afstemming over financieringsstromen. " (6)		x	x	x	x	x
De samenwerkingsvormen die in verschillende programma's op zijn gezet, verdwijnen vaak ook weer zodra projectgeld ophoudt. Rapporten adviseren te investeren in die samenwerkingsvormen.	Allereerst is het een obstakel dat de financiering van de ggz nog volledig is ingericht aan de hand van een individueel model van psychisch lijden, met andere woorden, een model dat ervan uitgaat dat psychisch lijden in een individu zit, en in dat individu 'gefikst' kan worden. Integraal kijken gaat uit van context en interactie, en omarmt pluriforme en collectieve oplossingen voor psychisch lijden (bijvoorbeeld in de vorm van peer support). Dat staat dus haaks op elkaar. Het is dan ook begrijpelijk dat, alle goede intenties ten spijt, veel pilots en projecten geen lang leven gegund zijn. Zodra incidentele projectfinanciering opdroogt, is het ingewikkeld de ontwikkelde werkwijze door te zetten. Financiële opbrengsten komen vaak niet ten goede van de partijen die de inspanningen leveren, omdat de winst in een ander domein zit. Geïnterviewden benadrukken dat voor het daadwerkelijk in de praktijk brengen van huidige ideevorming, een systeemverandering nodig is, waarbij uitgangspunten rond mentale		x	x	x	x	x

	gezondheid, integraliteit en samenwerken over de hele linie gefaciliteerd, en (financieel) aantrekkelijk gemaakt worden. Dit vereist inspanningen om de verschillende wetten nader tot elkaar te brengen en zo een netwerkbenadering en 'shared savings' mogelijk te maken. Veel wordt verwacht van gebiedsgebonden financiering; geïnterviewden roepen dan ook op tot het breed onderzoeken van de mogelijkheden daarvan." (4)						
Alle rapporten benadrukken dat de goede initiatieven die niet wettelijk geborgd worden niet kunnen blijven voortbestaan. Meerdere rapporten noemen hierbij bijvoorbeeld de verwarrende regio-indeling.	"Zo gaven bestuurders in de discussiegroepen aan dat ook een wettelijke grondslag nodig is om grenzen te kunnen en moeten overschrijden, omdat het dan anders te vrijblijvend blijft om samen te werken" (3)	x	x	x	x	x	x
De verantwoordelijkheid voor situaties met onbegrepen gedrag en de personen die daarmee te maken hebben wordt veel genoemd als belangrijk punt om goede afspraken op te hebben.	"Hoewel de geïnterviewden een grotere rol van het sociaal domein toejuichen, zijn veel van hen van mening dat de 'knip' tussen curatie en preventie, tussen 'medisch' en 'sociaal', heeft geleid tot een splitsing van verantwoordelijkheden die bestaande problemen verergerde en nieuwe introduceerde." (4)	x	x	x	x	x	x
Alle rapporten noemen het belang van kennisdelen, leren van bestaande initiatieven, inzichten die nodig zijn om tot betere afspraken te komen, en andere manieren waarop leren essentieel is.	"Beschouw goede praktijken niet als blauwdrukken maar als inspiratiebron voor het ontwikkelen van een passende lokale of regionale praktijk. Communiceer wat het initiatief tot een potentieel goede praktijk maakt en wat heeft geholpen om deze praktijk tot stand te laten komen." (3)	x	x	x	x	x	x

Gebruikte rapporten:

1. Bangma, S., Esseboom, N., van Es, M., Koek, S., & Koster, T. (2017). Continuiteit van zorg: Wegwijzer naar een veilige zorgketen voor patient en naaste, organisatie en maatschappij.
2. Schakelteam. (2018). Eindrapportage Schakelteam voor personen met verward gedrag: Op weg naar een persoonsgerichte aanpak. https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/publicaties/
3. Petit-Steeghs, V., van Muijden, T., Aspria, M., van de Bovenkamp, H. M., Vollaard, H., & Bal, R. A. (2021). Eindrapportage Leren(d) spelen: Centrale Evaluatie ZonMw Actieprogramma Verward Gedrag. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/30/eshpm-eindrapportage-lerend-spelen
4. Boumans, J., Kroon, H., & van der Hoek, B. (2023). Ggz uit de knel: Verkenning van mogelijkheden en valkuilen van het actuele hervormingsnarratief. Trimbos. https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2025/10/AF2059-Ggz-uit-de-knel.pdf

5. Mutluer, S., & Michon-Derkzen, I. J. M. (2024). Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid: Eindrapport Parlementaire verkenning. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
6. Klem in het systeem: Complexiteit stelsel belemmert effectieve samenwerking in de zorg en ondersteuning aan mensen met verward of onbegrepen gedrag. (2025). Toezicht Sociaal Domein.

Erasmus University Rotterdam
Erasmus School of Health Policy & Management
Bayle Building
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam, The Netherlands
T +31 10 408 8555
E communicatie@eshpm.eur.nl
W www.eur.nl/eshpm