

Tussenrapportage

Centrale Evaluatie

Actieprogramma Verward Gedrag

dr. Violet Petit-Steeghs
Teyler van Muijden, MSc.
drs. Marcello Aspria
dr. Hester van de Bovenkamp
dr. Hans Volllaard
prof. dr. Roland Bal

Voorwoord

Dit is de tussenrapportage van de centrale evaluatie van het ZonMw Actieprogramma 'lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag'. De centrale evaluatie wordt uitgevoerd door de afdeling Erasmus School of Health Policy & Management van Erasmus Universiteit Rotterdam. De evaluatie loopt van september 2019 tot september 2021.

Rotterdam, september 2020

The Erasmus logo, featuring the word "Erasmus" in a stylized, cursive script.

Actieprogramma Verward Gedrag

De afgelopen jaren zijn verschillende activiteiten opgezet om met het vraagstuk van verward gedrag om te gaan. Het Actieprogramma 'lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag' heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. Het doel van het Actieprogramma is het ondersteunen van initiatieven van ketenpartners die bijdragen aan het realiseren van een goed werkende lokale aanpak van verward gedrag. In het kader van dit Actieprogramma zijn door ZonMw aan honderden lokale initiatieven in heel Nederland subsidies verstrekt.



Centrale evaluatie Actieprogramma

Het doel van de centrale evaluatie is om meer inzicht te krijgen in hoe goede praktijken met betrekking tot de omgang met mensen met verward gedrag zijn ontwikkeld, geborgd en verspreid en welke rol het Actieprogramma daarin heeft gespeeld.

The logo of Erasmus University, featuring the word 'Erasmus' in a stylized, cursive script.

Onderzoeksactiviteiten

In de periode van maart tot september 2020 hebben wij middels verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden gekeken welke goede praktijken vanuit verschillende perspectieven worden geïdentificeerd.



Ervaringsdeskundigheid

- 16 geschreven verhalen
- 2 bijeenkomsten
- 8 interviews



Beleid

- 183 regionale beleidsdocumenten
- 24 interviews



Maatschappelijk

- 127 nieuwsartikelen
- 893 reacties burgers op 44 nieuwsartikelen



Professioneel

- 139 projectverslagen
- 59 interviews (4 regio's)
- 1 observatie

Erasmus

Focus op vier regio's

In het onderzoek zijn vier (Schakelteam) regio's* uitgediept, namelijk:

1. Groningen
2. Gelderland Zuid
3. Hart van Brabant
4. Rotterdam Rijnmond ZHZ

De selectie komt voort uit het streven naar een diversiteit met betrekking tot:

- Aantal aangrenzende regio's
- Overlap van regiostructuren
- Aanwezigheid van subregio's
- Bestuurlijke complexiteit



*Deze regio's zijn ingericht door het Schakelteam en vallen veelal samen met de omvang van de veiligheidsregio en de GGZ regio.

Regionale aanpak

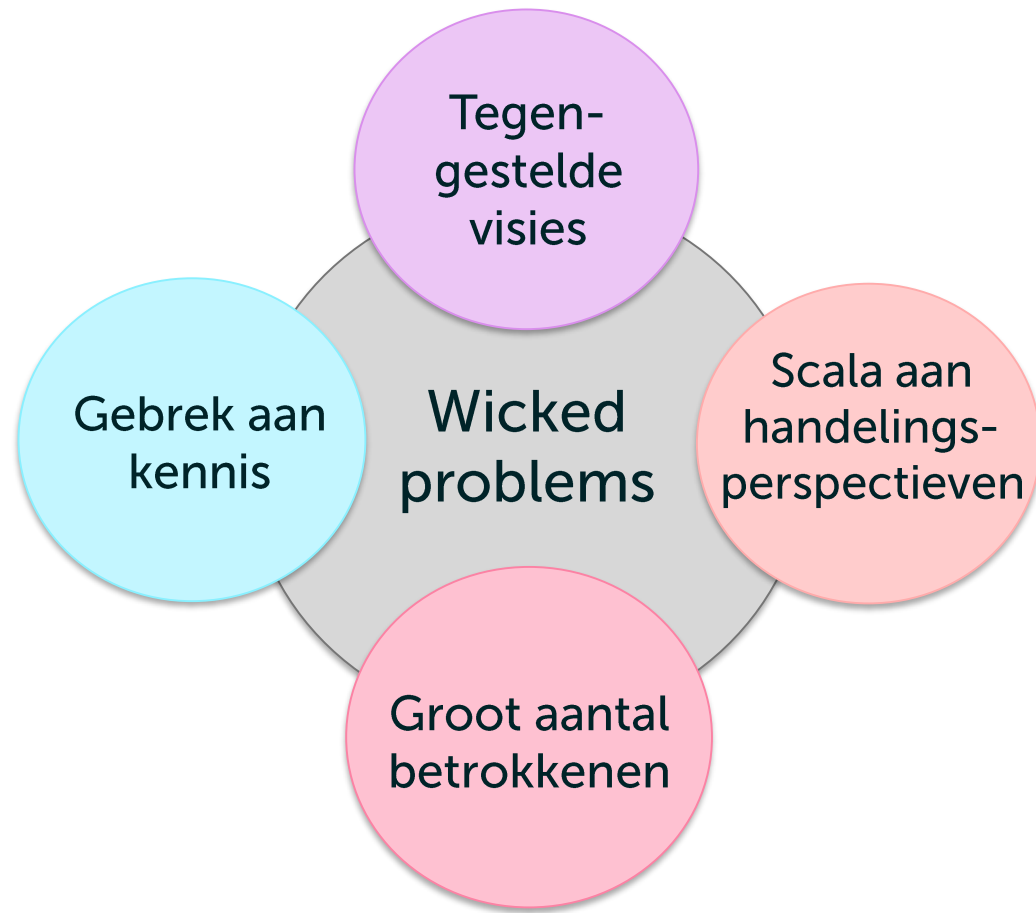
De aanpak die in de regio's is ontwikkeld wordt beïnvloed door de centrale rol van steden en de lokale diversiteit in de regio.

***Centrale rol steden:** In de ontwikkeling van de regionale aanpak speelden de grote steden (Nijmegen, Groningen, Tilburg en Rotterdam) een belangrijke rol. Zij namen vaak de leiding in het opzetten van initiatieven, waarbij kleinere gemeenten eromheen aanhaakten.*

***Lokale diversiteit:** De bestuurlijke complexiteit en de problematiek tussen steden en periferie verschilt en vereist daarmee een andere aanpak. Dat geldt in sommige regio's ook voor specifieke sub-regio's (gebaseerd op andere regio-indelingen) zoals de sub-regio's Rotterdam Rijnmond en Zuid Holland Zuid en de sub-regio's Nijmegen en Rivierenland.*

'Wicked' probleem

Vanuit de regio's wordt duidelijk dat verward gedrag gezien kan worden als een 'wicked' probleem. Een 'wicked' probleem wordt gekenmerkt door een gebrek aan kennis en het groot aantal betrokkenen die verschillende en soms tegengestelde visies hebben op het probleem. Door het bestaan van verschillende probleemdefinities en handelingsperspectieven, is een grote variëteit aan initiatieven ontstaan.



Ontwikkeling van goede praktijken

Ondanks de 'wickedness' van de problematiek, zijn volgens betrokkenen verschillende goede praktijken in de regio ontstaan. De ontwikkeling van goede praktijken is afhankelijk van welke organisaties de leiding nemen en/of bij welke organisaties de regionale projectleiders zijn gesitueerd. Denk hierbij aan het Zorg en Veiligheidshuis in regio Rotterdam Rijnmond, Lentis in Groningen, de gemeente Tilburg in Hart van Brabant of de GGD in Gelderland Zuid. Zij hebben bepaalde paradepaardjes en zorgen voor een specifiek narratief in de regio. Zo zet bijvoorbeeld Gelderland Zuid veel in op ervaringsdeskundigheid en Rotterdam Rijnmond Zuid Holland Zuid op de hoog beveiligde groepen. Echter zijn ook alternatieve perspectieven over goede praktijken in de regio's hoorbaar.



Goede praktijken

Alhoewel het dominante narratief van de regio's verschilt, komen een vijftal type goede praktijken in meerdere regio's naar voren. Een deel daarvan is gefinancierd door het Actieprogramma.

Meldpunten

Regionaal advies en triagepunt voor mensen waar zorgen over zijn, gekoppeld aan het landelijke meldpunt.

Beoordelings-locaties

Locatie waar persoon beoordeeld wordt en gekeken wordt naar wenselijke vervolgstappen in de hulpverlening

Passend vervoer

Vervoer voor en na beoordeling die past bij de behoeften die de vervoerde personen hebben

Herstel & time-out voorzieningen

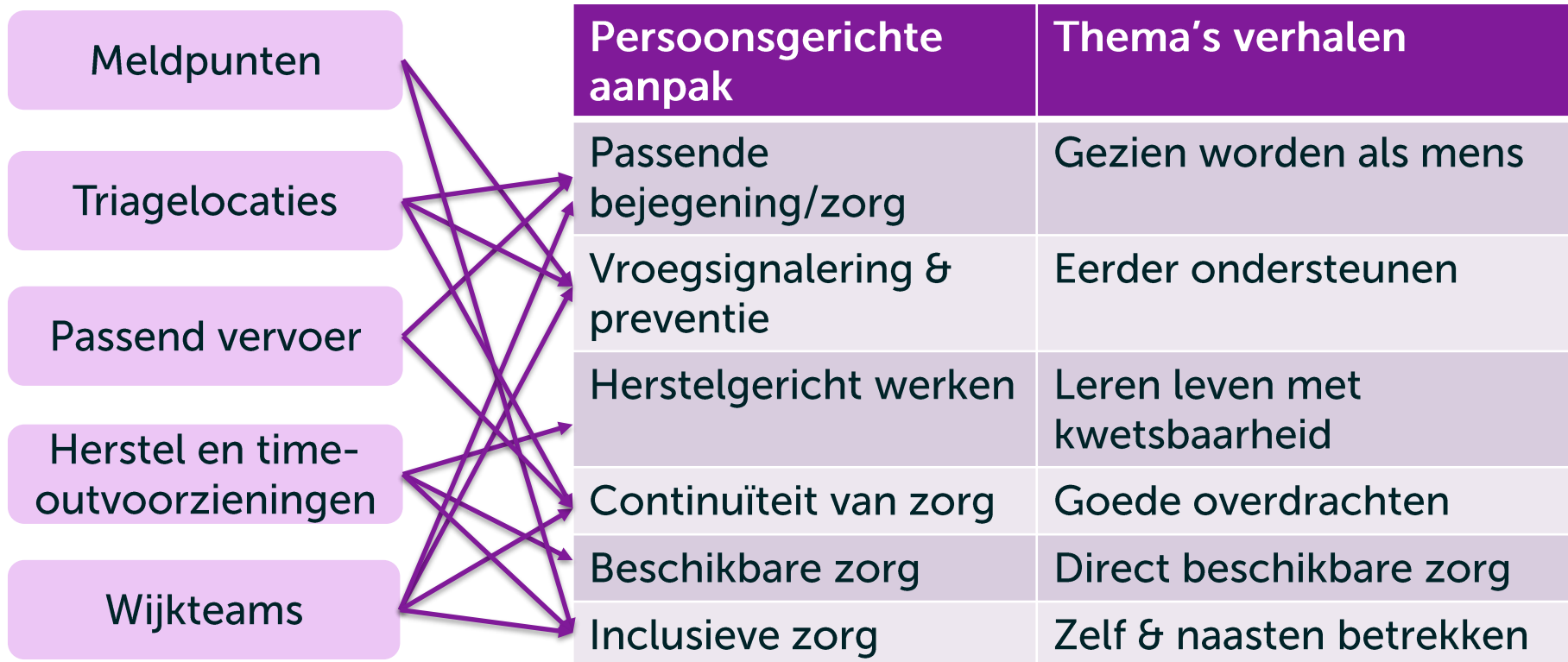
Herstel- en time-outvoorzieningen om personen even bij te laten komen en een crisis te voorkomen

Wijkteams

Brede basisteams die vroegtijdig signaleren en doorleiden naar de juiste zorg

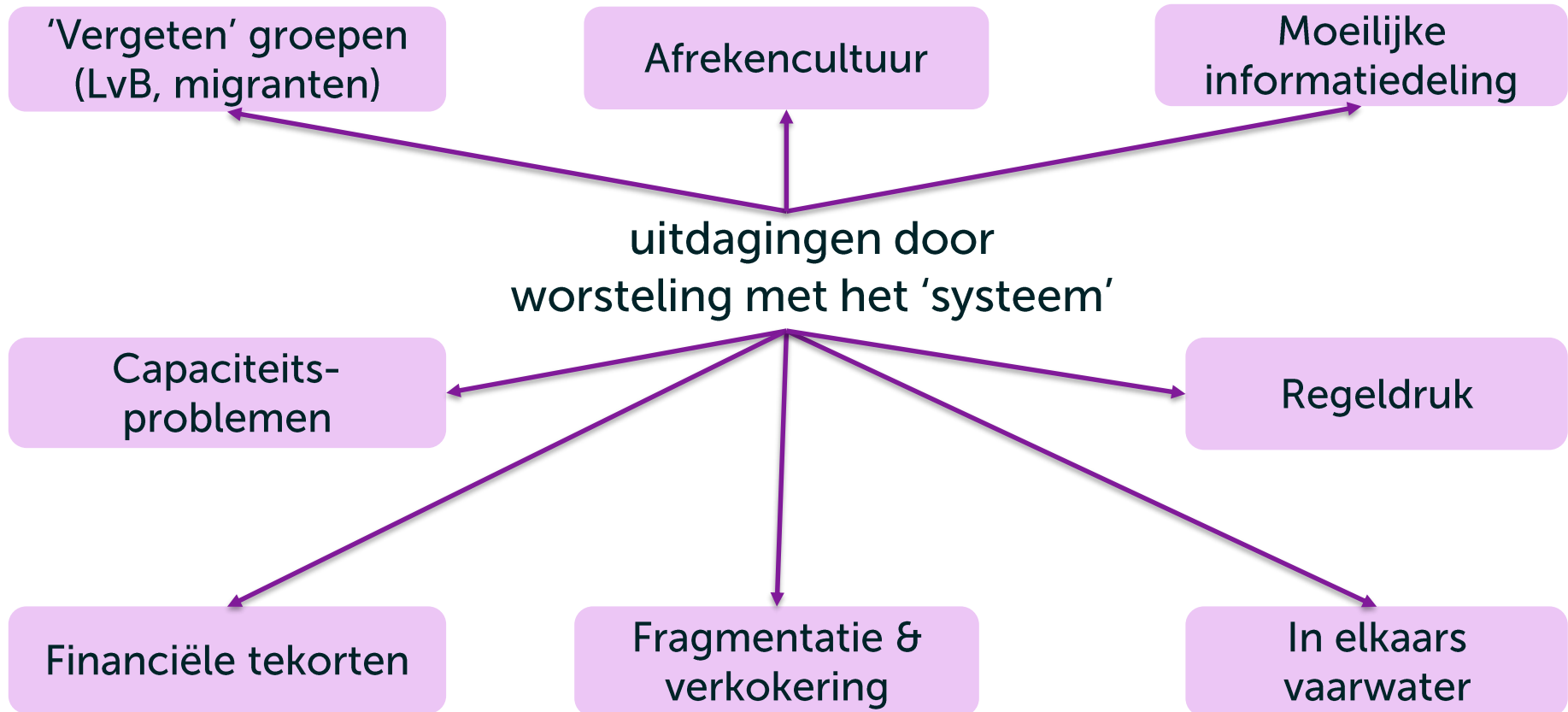
Reframing naar een persoonsgerichte aanpak

De goede praktijken zijn gericht op het stimuleren van een meer persoonsgerichte aanpak. Wat deze persoonsgerichte aanpak behelst komt veelal overeen met de thematiek die de verhalen van personen met verward gedrag en hun naasten adresseren.



Uitdagingen blijven of ontstaan

Zoals kenmerkend voor wicked problemen, blijven ondanks deze goede ontwikkelingen uitdagingen bestaan of ontstaan nieuwe uitdagingen.



Regio-specifieke uitdagingen

Welke uitdagingen naar voren worden gebracht, is afhankelijk van wie je spreekt en welk narratief in de regio dominant is.

Gelderland Zuid:

moeizame ambtelijke samenwerking tussen gemeenten in een van de sub-regio's en de kwetsbaarheid van de inzet ervaringsdeskundigen binnen de regionale aanpak.

Groningen:

gebrekkige ketensamenwerking rondom crisissituaties en een niet-sluitende verbinding tussen acute-niet acute zorg.

Hart van Brabant:

afwezigheid van hoog-beveiligde bedden, de afstand tot de triage locatie en het grote aantal teams.

Rotterdam Rijnmond ZHZ:

bepaalde aandacht voor preventie, het niet gelijk oplopen van de Zorg & Veiligheidshuizen en zorgmijding onder personen met een migratie-achtergrond

Hanteerbaar maken

'Wicked' problemen zijn per definitie niet oplosbaar, maar een goede omgang met de problematiek is wel mogelijk. In de literatuur wordt gesproken over 'intelligente' manieren om problemen hanteerbaar te maken.

Erasmus

Hanteerbaar maken in de regio's

In de regio's zien we dat de wickedness hanteerbaar wordt gemaakt door het opzetten van verschillende lerende systemen en vormen van aanpassingsruimte.

Elementen	Uitwerking
Lerende systemen	casuïstiekbesprekingen, leerkringen, coalities en andere multidisciplinaire teams, knelpuntenanalyses, kwartiermaken
Aanpassingsruimte	spelen met labels, taken, rollen, protocollen, structuren en verantwoordelijkheden, buiten de lijntjes kleuren

Hanteerbaar maken door casuïstiekbesprekingen

Op verschillende plekken – bijvoorbeeld rondom de Zorg en Veiligheidshuizen en triagelocaties - zijn multidisciplinaire casuïstiekbesprekingen opgezet. Het gezamenlijk doornemen van casussen waarbij de situatie niet goed verliep, helpt partijen om elkaars perspectieven te begrijpen en van de situatie te leren.

“Periodieke casuïstiekgesprekken zijn de momenten waarop je elkaar kunt vinden. Zeker omdat... weet je, er kan heel veel goed gaan. En net die ene casus die niet goed gaat, daar breekt de hel over los zeg maar. Die wil je wel tackelen. Om juist daarvan te leren”

“En bijvoorbeeld ook casuïstiek met elkaar te delen. Van joh he, hier ging het stroef, en wat maakte nou dat het stroef ging. Betekent dat dan dat onze afspraken niet goed zijn, of mee aan de haal, nou dat soort dingen. Dus ook uit de praktijk, gewoon casussen met elkaar delen, dat is heel waardevol.”

Hanteerbaar maken door kwartiermaken

Kwartiermaken draait om het creëren van ruimte in de samenleving voor mensen met een psychische kwetsbaarheid. De inzet van ervaringsdeskundigen als kwartiermaker helpt om situaties vanuit een ander perspectief te bekijken en de leef- en systeemwereld met elkaar te verbinden.

“In die dingen heb ik natuurlijk goed meegekeken, ook duidelijk gezegd soms: maar dat is eigenlijk helemaal niet belangrijk, het is belangrijk dat... Dus ik heb soms net een heel andere kijk op de processen dan degene die in de politie, ambulance of ggz zit. Daardoor was ik wel af en toe een... angeltje, of een luis in de pels.”

“Een ervaringsdeskundige ging dan mee met een welzijnswerker (..) om bij iemand aan te bellen met de vraag of alles goed gaat en er fijn contact is met de burens. Zo kom je veel dichterbij de vezels van de wijk. Samen kan je ook een netwerk vormen voor mensen die zich soms wat instabiel voelen, maar het eigenlijk prima samen redden”

Hanteerbaar maken door spelen

Om in te kunnen spelen op nieuwe problemen of omstandigheden spelen betrokkenen met verschillende labels, rollen, structuren en verantwoordelijkheden door ze op specifieke momenten in te zetten of hiermee te schuiven.

“We kijken per casus uit welk potje kunnen we het betalen, dus als iemand een justitiële titel heeft, dan dekken we de uren van de zorg die dit team inzet uit het justitiepotje, en als er een wlz- indicatie dan dekken we het daar uit. En zo ook voor de wmo en de zvw, en als het nergens uit betaald kan worden, dan mogen we het verhalen van pilot gelden.”

“ja, op een gegeven moment is er een tabel ook verschenen, of misschien stond die wel in een van die rapporten, waarin al die verschillende definities van acuut op een rijtje staan. En toen zijn we de ggz triage wijzer gaan gebruiken. En zijn we in plaats van acuut / niet acuut gaan spreken over de verschillende U-coderingen. Omdat iedereen dan wel hetzelfde beeld voor ogen had.”

Hanteerbaar maken door buiten de lijntjes te kleuren

Om zorg op maat te kunnen leveren, houden professionals zich soms niet aan bestaande protocollen of verantwoordelijkheden. Het kleuren buiten de lijntjes krijgt bijvoorbeeld vorm door het inschakelen van niet-reguliere zorg of het verrichten van activiteiten die niet kunnen worden gedeclareerd.

“als je echt wil aansluiten bij mensen van wie het leven behoorlijk in de war is, dan moet je snappen dat je er dan niet komt met al je protocollen en programma's en evidence-based methodieken”

“Binnen (organisatie) wordt daar heel spastisch over gedaan. Je kan het allemaal niet doen, belangenverstrengeling, moeilijk. Hier is het gewoon: wat hebben zij nu nodig, daar gaan we wat mee doen”

“Weet je, er is ons gezegd van buiten de lijntjes kleuren en innoveren en soms dingen die eigenlijk niet mogen of kunnen. We zijn behoorlijk gevorderd om dat te gaan doen. Zoek het maar uit met uurtje factuurtje, wij gaan door”

Onderliggende werkende mechanismen

Om deze lerende systemen en aanpassingsruimte te creëren, zien we in de regio's verschillende werkende mechanismen terugkomen.

Elementen	Werkende mechanismen
Lerende systemen	grenswerkers, ervaringsdeskundigen en naasten, korte lijntjes, veilige cultuur (just culture), praktijkgericht leren, stroomschema's, gevoelde urgentie
Aanpassingsruimte	adaptief leiderschap, vrijbuiters, vrij te besteden gelden

Werkend mechanisme: grenswerkers

Op verschillende plekken worden professionals ingezet om tussen de domeinen te werken en deze te verbinden. Deze professionals hebben een achtergrond in of affiniteit met verschillende domeinen. Denk hierbij aan een voormalig crisisdienstmedewerker die assisteert bij een huisartsenpost of een politiemedewerker die vanuit het Zorg en Veiligheidshuis kijkt naar de verbinding met het zorgdomein. Door het leggen van verbindingen stimuleren grenswerkers reflectie.

“Maar dat komt denk ik ook omdat ik de mazzel heb dat ik zelf ook in het veld werk. Dat is denk ik voor heel veel mensen... En ik ken daar ook best veel... Maar ik denk dat het voor hen ook fijn is om te weten dat ze met een gelijkgestemde praten.”

“Ja, zij heeft hele korte lijntjes want zij komt uit die hoek. Zij kent die mensen ook allemaal maar ze weet ook heel goed welke kant ze op moet. Voor haar zijn de lijnen heel duidelijk, die voor ons niet duidelijk zijn.”

Werkend mechanisme: praktijkgericht leren

Bij praktijkgericht leren staat de leefwereld van de persoon met verward gedrag centraal. Sommige problemen die zich in het leven van de persoon, kunnen met relatief simpele interventies worden opgelost. Denk aan het verdwijnen of vernietigen van privébezittingen na een huisuitzetting. Een opslagcontainer is dan een concrete, laagdrempelige oplossing die voorziet in een belangrijke praktische behoefte van cliënten.

“Dat heeft uiteindelijk geresulteerd in hele leuke praktische dingen. Moeder heeft bijvoorbeeld 25 euro per week om het gezin eten te geven. De frituurpan was kapot gegaan. (..)Toen zei ze: “Wat moeten we dan koken van dat geld?” Toen zei een hulpverlener: “Ik heb nog wel een frituurpan staan.”

“we hebben een [...] self-storing box, waar nu al verschillende mensen hun spullen tijdig geplaatst hebben, waardoor een heleboel privébezittingen niet vernietigd zijn nadat ze voor de zoveelste keer uit een hostel of iets dergelijks zijn gezet”

Werkend mechanisme: adaptief leiderschap

Om aanpassingsruimte te creëren, laten betrokkenen verschillende uitingen van adaptief leiderschap zien. Deze leiderschapsvorm – gericht op win-win situaties, empathie en het stimuleren van reflectie – helpt organisaties om aan te passen aan veranderende omgevingen en terugkerende problemen.

“Mijn directe opdrachtgever was een van de bestuurders en zij had haar energie helemaal zitten op dit project. Bij haar voelde ik ook dat ik met haar kan lezen en schrijven. Zij wil dat dit slaagt, dus geeft zij mij ruimte. Als ik iets nodig heb, dan is zij heel faciliterend naar mij”

“Creativiteit, flexibiliteit van de instelling is nodig. Maar daar moet je wel als instantie ook eh, bereid zijn hè, om die ruimte te geven, ook. Want als je alleen maar denkt in geld en tijd... dan is het lastig hoor, dan is het echt heel lastig om je eigen, ja, om zo breed mogelijk..”

Werkend mechanisme: vrijbuiters

Vrijbuiters zijn gedreven professionals die de strijd aangaan met huidige conventies en durven buiten de lijntjes te kleuren. Vrijbuiters tonen lef, handelen vanuit passie en kijken kritisch naar de zorg om verandering te weeg te brengen.

“Je moet vaak ‘judoën’ om dingen voor elkaar te krijgen. Overleggen, kleine tijdelijke oplossingen bedenken, en meebewegen met je partners om ze uiteindelijk ‘tegen de grond te werken’”

“maar soms ga ik buiten mijn boekje natuurlijk omdat ik denk dat dat de enige manier is om je werk te kunnen doen....om voor mensen te zorgen die niet door hebben dat ze zorg nodig hebben zegmaar.”



Borgen

De aandacht op borging ligt voornamelijk op de borging van goede praktijken. Alhoewel de borgingsbehoeften afhankelijk zijn van de context van de praktijk, worden met name de moeizame relatie met de zorgverzekeraar en daarmee gepaard gaande financiële borgingsproblemen benoemd. Daarnaast wordt de instabiliteit door personele wisselingen herhaaldelijk aangehaald. Het bestuurlijk en ambtelijk ingaan van nieuwe koersen zorgt voor een gebrek aan continuïteit en maakt borging een uitdaging.

Verder wordt in de regio's het belang geadresseerd om de infrastructuur voor het creëren experimenteerruimte te borgen. Denk hierbij aan het bestuurlijk borgen van discipline-overstijgende samenwerkingen en het laten aansluiten van ervaringsdeskundigen.

The logo of Erasmus University, featuring a stylized, handwritten-style signature of the name 'Erasmus' in a dark color.

Verspreiding

Verspreiding van kennis vindt veelal plaats via aangrenzende regio's, tussen grote steden en bestaande bovenregionale overlegstructuren. Betrokkenen zoeken echter naar wat het beste verspreid kan worden. Vanwege de lokale en regionale context is het uitwisselen van goede praktijken en het ontwikkelen van blauwdrukken onrealistisch. Voorgaande leert ons dat kennisuitwisseling over hoe experimenteerruimte gecreëerd kan worden, zinvol kan zijn. Bijvoorbeeld over hoe je een leernetwerk opzet of adaptief leiderschap implementeert. Het uitwisselen van ervaringen rondom het opzetten van een infrastructuur voor experimenteerruimte vindt plaats door personen die werkzaam zijn in overlappende regio-indelingen en door het invliegen van experts vanuit andere regio's.

The logo for Erasmus, featuring a stylized, cursive script of the word "Erasmus" in a dark color.

Rol Actieprogramma

Biedt
experimenteerruimte

Ondersteunt lopende
ontwikkelingen

Vergroot gebruik van
ervaringsdeskundigheid

Stimuleert
kennisuitwisseling

Vergroot risico op
fragmentatie

Beperkte reflectie
op systeemvragen

Projectstructuur leidt tot
minder aanpassingruimte



Stimuleert keten
en domein
samenwerking

Economische
wildgroei

Projectificatie

Verschillen in mankracht en expertise leidt tot
ongelijke verdeling subsidies

Conclusies

Het Actieprogramma heeft geholpen een beweging richting een meer persoonsgerichte aanpak in de regio's op gang te brengen. Uitdagingen blijven echter bestaan of nieuwe uitdagingen ontstaan. Zo zorgden sommige initiatieven voor een verdere toename van de 'wickedness'. Betrokkenen zijn het erover eens dat de maakbaarheid van een sluitende aanpak niet mogelijk is, maar dat het hanteerbaar maken van problemen door te experimenteren een belangrijk streven is. Om te kunnen experimenteren zijn lerende systemen en aanpassingsruimte nodig. Het vinden van aanpassingsruimte is echter niet altijd gemakkelijk. Ook het borgen van de lerende systemen en aanpassingsruimte is soms een uitdaging. Om te leren omgaan met de problematiek is het belangrijk dat de 'wickedness' wordt erkend en dat vervolgens gekeken wordt hoe lerende systemen en aanpassingsruimte kunnen worden versterkt, geborgd en verspreid op zowel lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Erasmus

Vervolgonderzoek

Het erkennen van de wickedness kan helpen om te zorgen dat de bestuurlijke complexiteit niet verder wordt vergroot of zelfs verkleind door het voorkomen van nieuwe adhoc overleg- en financieringsstructuren, wetgeving en programma's en door het meer doelmatig inrichten van bestaande structuren, wetgeving en programma's. In ons vervolgonderzoek gaan wij kijken naar mogelijke concrete aanknopingspunten hiervoor. Het hanteerbaar maken van de wickedness door het versterken van lerende systemen en aanpassingsruimte kan helpen om met de bestuurlijke complexiteit om te gaan. Het onderzoek laat zien dat verschillende werkende mechanismen kunnen helpen bij het creëren van lerende systemen en aanpassingsruimte. In het vervolgonderzoek gaan wij deze werkende mechanismen verder uitdiepen door te kijken hoe deze vorm krijgen en onder welke condities.



Maar... slechts instrumentele aanpak

Het hanteerbaar maken van het vraagstuk van personen met verward gedrag in de regio's, kan gezien worden als een instrumentele aanpak van het probleem waarbij gebruik gemaakt wordt van beleidsinstrumenten en technieken. Om het probleem echter te verkleinen is een paradigmaverschuiving – of een systeemverandering – nodig met betrekking tot de huidige beleidsfilosofie.

“Mijn focus is daar steeds geweest, hoe je het systeem gaat veranderen, want je kunt binnen het systeem wel heel veel wijzigingen aanpakken maar als dat de fundamentele oorzaak niet aanpakt, dan is het dweilen met de kraan open.”

The logo for Erasmus, featuring the word 'Erasmus' in a stylized, cursive script.

Belang collectieve preventieve beleidsfilosofie

Vanuit het veld zijn verschillende signalen hoorbaar die het belang van een collectieve preventieve beleidsfilosofie adresseren. Deze filosofie is gericht op het verbeteren van de leefomgeving en bestaanszekerheid van burgers (door o.a. voldoende passende woonruimte) en het stimuleren van diens mentale veerkracht zodat burgers in staat zijn om te gaan met de huidige uitdagingen die de complexe en snel veranderende samenleving genereren. Deze signalen sluiten aan bij het rapport van de Raad van Volksgezondheid & Samenleving 'Gezondheidsverschillen voorbij'.

"En dan heb je aan het einde van de rit óf nog meer daklozen op straat óf nog meer mensen met verward gedrag op straat óf meer mensen die nu nog niet chronisch mentale problemen hebben, maar die dat wel gaan krijgen omdat ze de zorg niet zo vroeg mogelijk hebben gehad. Zorgverzekeraars hebben geen enkele incentive om aan preventie te werken."



Nawoord

Wij hopen dat de tussentijdse bevindingen van de centrale evaluatie een eerste richting bieden voor het ontwikkelen van een handreiking voor de regio's en het toekomstige Actieprogramma. Wij willen richting alle respondenten veel dank betuigen voor de medewerking aan het onderzoek.

Wilt u meer weten?

Neem dan contact op via vpetit@eshpm.eur.nl

