

# Rapportage

## Fase 1 'Centrale Evaluatie Goed Werkende Aanpak Verward Gedrag'

28 Februari 2020

dr. V. Petit-Steeghs  
dr. H.M. van de Bovenkamp  
dr. L. Hakkaart-van Roijen  
N. Miedema, MSc.  
prof. dr. R.A. Bal

## Voorwoord

Voor u ligt de rapportage over de eerste fase van de centrale evaluatie van het ZonMw Actieprogramma 'lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag'. De doelstelling van deze centrale evaluatie is het onderzoeken en in kaart brengen van goede praktijken binnen de regio's en de borging, monitoring en verspreiding van deze goede praktijken om op deze manier aan de verdere ontwikkeling van de regionale aanpak in Nederland bij te dragen. Dit rapport is tot stand gekomen in een periode van vier maanden, waarin wij veel documenten hebben bestudeerd en mensen hebben gesproken. Wij willen alle respondenten en het secretariaat van ZonMw hartelijk danken voor alle hulp. Deze tussenrapportage is bedoeld voor de programmacommissie van ZonMw als aanvulling op het plan van aanpak voor de tweede fase. Wij willen er nadrukkelijk op wijzen dat wat ons betreft de rapportage gelezen dient te worden als een weergave van onze eerste indrukken van het programma; een programma van deze omvang en complexiteit laat zich niet in een periode van vier maanden 'vangen'. Wij hopen wel dat onze eerste indrukken een bijdrage kunnen leveren aan de verdere discussie over en ontwikkeling van het programma en een goede basis bieden voor een verdere evaluatie van het programma.

Rotterdam, 28 februari 2020



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Methode</b>	<b>6</b>
2.1	Documentanalyse	6
2.2	Interviews	6
2.3	Observaties	7
2.4	Ervaringsverhalen	7
2.5	Data-analyse	8
2.6	Ethiek	8
<b>3</b>	<b>Reconstructie   discours</b>	<b>10</b>
3.1	Aanleiding	10
3.2	Een 'wicked problem' met een 'sluitende aanpak'	13
3.3	Omvang van het probleem	17
3.4	Van aanjagen naar schakelen en VLOTten	18
3.5	Het ZonMw Actieprogramma	20
3.6	Conclusie	20
<b>4</b>	<b>Uitdagingen</b>	<b>22</b>
4.1	Landelijk niveau	23
4.2	Organisatorisch niveau	26
4.3	Professional niveau	28
4.4	Conclusie	31
<b>5</b>	<b>Goede Praktijken</b>	<b>32</b>
5.1	Persoonsgerichte relationele aanpak	32
5.2	Integrale samenwerking	37
5.3	Conclusie	41
<b>6</b>	<b>Borging en verspreiding</b>	<b>43</b>
6.1	Verantwoordelijkheid borging en verspreiding	43
6.2	Randvoorwaarden voor borgings- en verspreidingspraktijken	46
6.3	Uitdagingen bij het borgen en verspreiden	47
6.4	Conclusie	52
<b>7</b>	<b>Monitoring &amp; Evaluatie</b>	<b>54</b>
7.1	Huidige monitoring en evaluatie	54
7.2	Wenselijke monitoring en evaluatie	56
7.3	Conclusie	57
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>59</b>

8.1 Conclusies	60
8.2 Aanbevelingen	62
<b>9 Bibliografie</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>69</b>
Vooronderzoek monitoring en evaluatie	69
Monitoring/ Bestaande databronnen	72
Conclusie	79
<b>Bijlage 2</b>	<b>80</b>
Tabel 1: Overzicht kamerstukken -en brieven	80
Tabel 2: Overzicht beleids- en onderzoeksdocumenten	81
Tabel 3. Overzicht bijeenkomsten	82

# 1 Inleiding

*"Gevaarlijke gek nu op lijst,"* kopt de Telegraaf op 21 oktober 2017, naar aanleiding van een gesprek met Rein Jan Hoekstra, voorzitter van de commissie die onderzocht "hoe de geestelijk gestoorde Bart van U. in 2014 eerst (oud-minister) Borst en daarna zijn zus Loïs kon vermoorden terwijl het barstte van de signalen dat er iets heel erg mis met hem was." In het interview vertelt Hoekstra over zijn frustratie dat de problematiek van personen met verward gedrag niet serieus genoeg genomen wordt door de politiek en dringt aan op een aantal maatregelen, waaronder de lijst uit de kop van het artikel. In een artikel van 20 april 2019 laat de krant een andere kant van het vraagstuk rond verward gedrag zien: *"Velen (70 procent) zijn van mening dat bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg de meest kwetsbare mensen in de samenleving raakt. Dat hoort niet in een beschaafd land."*

De problematiek van mensen met verward gedrag is complex en veelzijdig, zo laten deze krantenberichten zien. Pauline Meurs beschrijft deze complexiteit als volgt: "Mensen met verward gedrag passen niet in een hokje. Niet in een veiligheidshokje en ook niet in een van de zorghokjes. Zij vormen een spiegel van de complexiteit van de huidige samenleving." (Schakelteam, 2018). De complexiteit van het vraagstuk van verward gedrag zit deels in de wijze waarop naar mensen met verward gedrag kan worden gekeken. Dit kan volgens een definitie van 'verward gedrag' die de nadruk legt op de schade die mensen met verward gedrag zichzelf en anderen in de samenleving kunnen berokkenen of juist de nadruk legt op de kwetsbaarheid van deze mensen. Deze verschillen in benadering leiden tot andere handelingsalternatieven.

De complexiteit rondom het vraagstuk van verward gedrag is ook te zien in hoe de verantwoordelijkheden daarvoor zijn belegd. Na de decentralisaties van 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de aanpak van personen met verward gedrag. De wetgeving rond de (financiering van de) GGz is echter zeer gefragmenteerd, waarbij soms gemeenten en soms verzekeraars *in the lead* zijn. Bovendien zijn veel Geestelijke Gezondheidszorg (GGz) instellingen bovengemeentelijk georganiseerd. Daarbovenop is ook het rijk betrokken vanuit diens 'systeemverantwoordelijkheid'. Dit bij elkaar geeft een uiterst complex juridisch, financieel en bestuurlijk landschap. Daar komt nog bij dat bij de aanpak van personen met verward gedrag verschillende typen professionals betrokken zijn—zoals sociaal werkers, politie, psychiaters en psychologen—die vaak verschillende opvattingen hebben over de kern van het probleem, de juiste handwijze en zich baseren op diverse kennisbronnen en hun eigen taal spreken. De betrokkenheid van verschillende professionals zorgt er bovendien voor dat informatie over de betrokken personen gefragmenteerd is.

## 1.1 Programma's gericht op de aanpak van Verward Gedrag

In de afgelopen jaren is een groot aantal activiteiten opgezet om met het vraagstuk van verward gedrag om te gaan. Het in 2015 opgerichte landelijke Aanjaagteam en het

opvolgende Schakelteam hebben hier een belangrijke rol in gespeeld, evenals het Actieprogramma 'Lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag' van ZonMw. In het kader van dit Actieprogramma zijn aan honderden lokale initiatieven subsidies verstrekt. Door het Schakelteam en het Actieprogramma zijn gemeenten en instellingen geholpen met het ontwikkelen van afspraken en standaarden, het aanbieden van alternatieve diensten (bijvoorbeeld rond vervoer) en het opzetten van nieuwe vormen van overleg en financiering. Daarbij werd aangesloten bij de negen bouwstenen die eerder door het Aanjaagteam zijn benoemd. De bouwstenen – die uitgebreid beschreven worden in hoofdstuk 3 – geven per fase aan wat minimaal nodig is voor een sluitende aanpak vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag zelf én de samenleving.

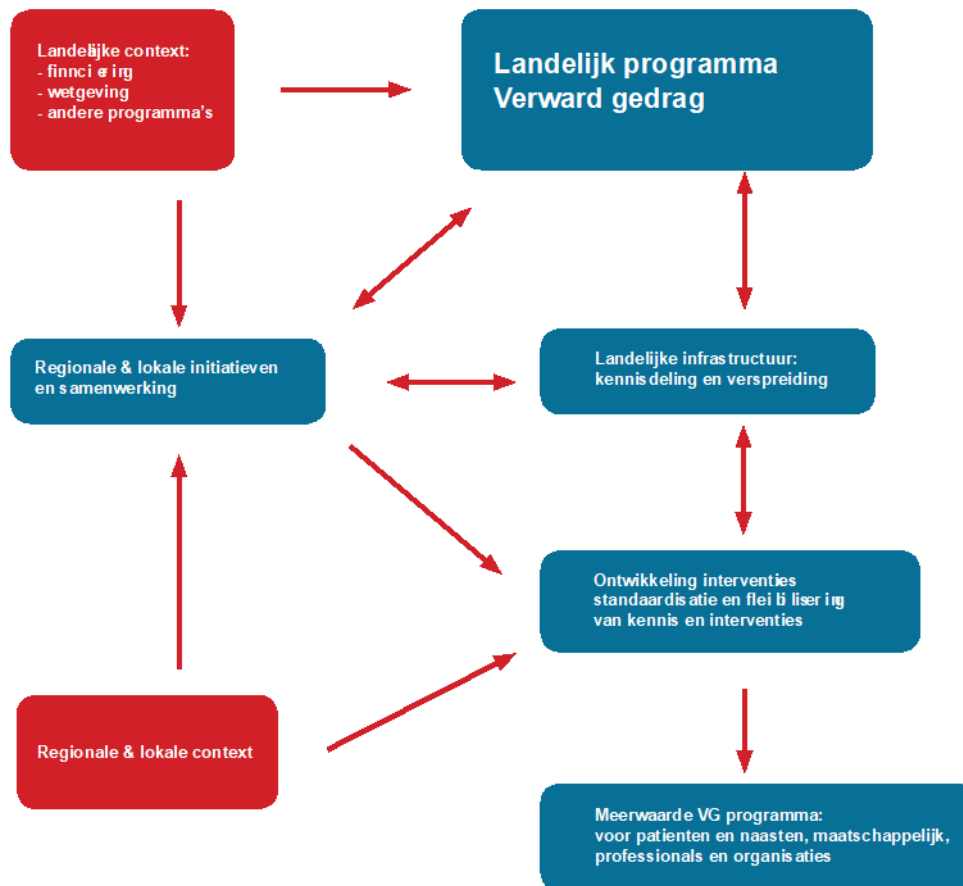
Door Significant is op drie momenten een evaluatie uitgezet om een 'Stand van het land' te genereren op regionaal en gemeentelijk niveau. Deze evaluaties laten vooruitgang zien ten aanzien van de ontwikkeling van de lokale en regionale initiatieven, maar geven ook aan dat het lastig is deze voortgang te verbinden aan bestaande ontwikkelingen of te borgen in bestaande werkvormen (Significant, 2019). Hierdoor is het moeilijk om vanuit een regionaal niveau sturing te geven aan de invulling van specifieke bouwstenen als preventie of vroeg signalering (Significant, 2019). Daarnaast blijkt uit een tussenevaluatie van het Actieprogramma dat uitdagingen worden ervaren ten aanzien van de borging van initiatieven, de kennisdeling over de verschillende initiatieven en domeinen heen, het niveau en de wijze van sturing van de aanpak van verward gedrag en de betrokkenheid van verschillende stakeholders (Medical Point of View & ZonMw, 2018).

## 1.2 Centrale evaluatie ZonMw Actieprogramma Verward gedrag

In dit rapport zijn de resultaten te vinden van de eerste fase van de centrale evaluatie van het ZonMw programma Verward gedrag, uitgevoerd door ESHPM. Binnen de initiatieven van het actieprogramma is over de afgelopen jaren kennis opgedaan over interventies, samenwerkingsvormen en werkwijzen ten aanzien van de aanpak van personen met verward gedrag. De doelstelling van deze centrale evaluatie is het onderzoeken en in kaart brengen van de resultaten, geleerde lessen en de borging, monitoring en verspreiding van initiatieven om op deze manier aan de verdere ontwikkeling van deze aanpak in Nederland bij te dragen. Deze uitkomsten moeten inzicht geven in de succesfactoren voor een goed werkende regionale aanpak voor ondersteuning, opvang en zorg voor mensen met verward gedrag en hun omgeving (ZonMw, 2019a, p. 2).

We hebben deze eerste fase van de evaluatie uitgevoerd, rekening houdend met de complexiteit en gelaagdheid van de problematiek en de initiatieven binnen het programma (lokaal, regionaal) in relatie tot ontwikkelingen op landelijk niveau (zoals inzichten van het Schakelteam). Interacties met en afhankelijkheden tussen deze niveaus hebben we meegenomen in de evaluatie. Daar komt bij dat zowel de lokale als de landelijke context waarin de initiatieven plaatshebben van belang zijn. Denk aan bestaande wetgeving, financieringsstructuren, organisatievormen etc., maar ook aan de politieke context waarin verschillende discourses over en maatregelen ten aanzien van de problematiek van verward gedrag een rol spelen. Deze contexten zijn bovendien niet statisch maar ontwikkelen zich in

de tijd, bijvoorbeeld in reactie op incidenten. Ook deze contexten hebben invloed op de werking en effecten van het Actieprogramma. Anderzijds kunnen ontwikkelingen in en initiatieven vanuit het Actieprogramma ook veranderingen teweegbrengen in de politieke en bestuurlijke context. In figuur 1 hebben we deze onderlinge afhankelijkheden schematisch weergegeven.



Figuur 1.: Conceptueel model politieke en bestuurlijke context

### 1.3 Probleemstelling

De probleemstelling van de evaluatie luidt: *Hoe kunnen goede praktijken met betrekking tot de omgang met mensen met verward gedrag geïdentificeerd, geborgd en verspreid worden, rekening houdend met de complexiteit en gelaagdheid van de problematiek?*

We richten ons op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke goede regionale praktijken worden door betrokkenen naar voren gebracht?
2. In hoeverre worden deze goede regionale praktijken geborgd, gemonitord en verspreid?

3. Wat draagt bij aan de bevordering van het opzetten, borgen, monitoren en verspreiden van goede praktijken?

De eerste fase van dit onderzoek richt zich op een verkenning van de problematiek rondom personen met verward gedrag vanuit alle betrokken lagen en domeinen. We hebben dit gedaan door middel van documentanalyse, interviews, observaties en analyses van ervaringsverhalen (zie hoofdstuk 2). We zijn begonnen met een reconstructie van de beleids- en programmatheorie (hoofdstuk 3). Tevens zijn de uitdagingen rondom de aanpak van verward gedrag in kaart gebracht (hoofdstuk 4). Vervolgens is een eerste analyse uitgevoerd van de werkende mechanismen waar het gaat over goede praktijken (hoofdstuk 5) en de borging en spreiding hiervan (hoofdstuk 6). Tot slot is een inventarisatie uitgevoerd van de huidige monitorings- en evaluatiepraktijken binnen het Actieprogramma en de wensen en behoefte op dit vlak op regionaal niveau (hoofdstuk 7). Deze inzichten leiden samen tot een ontwerp voor de evaluatie van het programma in fase 2 (zie het Plan van Aanpak voor fase 2).

## 2 Methode

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de diverse databronnen die zijn gebruikt voor de evaluatie van het Actieprogramma. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van bestaande documenten, aangevuld met gegevens uit interviews, observaties en ervaringsverhalen.

### 2.1 Documentanalyse

Om de beleidstheorie in kaart te brengen zijn de volgende documenten geanalyseerd: beleidsrapporten, kamerstukken en brieven aan de Tweede Kamer en evaluaties/monitoring van beleid. Voor de programmatheorie van het ZonMw programma hebben we naar programmateksten en documenten van ZonMw gekeken. Een verdere inventarisatie van documenten is gedaan middels zoekopdrachten in databases voor overheidsdocumentatie, *snowballen* en informatie uit afgenomen interviews. De documenten zijn, naast het in kaart brengen van de beleidstheorie, ook een bron geweest voor het in kaart brengen van uitdagingen, goede praktijken, borging, verspreiding monitorings- en evaluatiemethoden rondom de aanpak van personen met verward gedrag. Voor wat betreft de monitoring en evaluatie, hebben we documenten geanalyseerd van monitorings- en evaluatie-initiatieven binnen het Actieprogramma en naar bredere monitoring en evaluatie van het beleid ten aanzien van personen met verward gedrag. Hierbij is voor een deel gebruik gemaakt van de voor eerdere onderdelen bestudeerde documenten. Daarnaast is gekeken naar beschikbare databronnen en dataverzameling binnen Nederland die een raakvlak hebben met de problematiek, zorg en aanpak rondom personen met verward gedrag. Relevante databronnen zijn geselecteerd op basis van raakvlakken met kenmerken van de doelgroep personen met verward gedrag uit het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein. Bijlage 1 geeft een overzicht van de verzamelde databronnen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de verzamelde documenten.

### 2.2 Interviews

Naast een documentanalyse zijn interviews gehouden met verschillende actoren die op verschillende niveaus betrokken zijn bij de aanpak van verward gedrag. Deze interviews zijn gebruikt om de beleidstheorie verder in kaart te brengen en om nader inzicht te krijgen in uitdagingen rondom de aanpak van verward gedrag, goede praktijken, ervaringen met borging en verspreiding en initiatieven rondom monitoring en evaluatie. In verband met de korte onderzoeksperiode van de eerste fase is zo veel mogelijk gekozen om de interviews telefonisch te plannen. Alle interviews zijn met toestemming opgenomen en getranscribeerd. In verband met de tijdsdruk zijn de interviews eerst samengevat door de interviewer, waardoor een eerste analyse mogelijk was. De transcripten zijn hierna gebruikt ter controle en zullen input vormen voor de tweede fase.

## Interviews landelijke actoren

In totaal zijn 15 semigestructureerde interviews afgenomen met landelijke actoren betrokken bij het Actieprogramma waaronder medewerkers van ZonMw (n=2), een programmacommissielid (n=1), waarnemers vanuit ministeries (n=3), een VNG-medewerker (n=1), een VLOT-teamlid (n=1), politiemedewerker (n=1), psychiater (n=1), betrokkene van het Kennisnetwerk (n=1), medewerkers van Hogescholen (n=2), adviseur die evaluatie heeft uitgevoerd (n=1) en bestuurslid van een cliënten- en naastenvereniging (n=1). De selectie van landelijke actoren is gemaakt op basis van adviezen vanuit het programmamanagement van ZonMw, analyse van beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten en is aangevuld met aanbevelingen vanuit de benaderde landelijke actoren.

## Interviews regionale en lokale actoren

Om verder inzicht te krijgen in ervaringen met de aanpak van verward gedrag in de praktijk hebben we 10 interviews gehouden met regionale- en lokale projectleiders in vijf regio's. Er is gekozen voor variatie van regio's in termen van omvang, hoeveelheid van gerealiseerde projecten en stedelijk/ruraal gebied. Dit heeft geleid tot een selectie van de volgende regio's: Limburg, Amsterdam, FoodValley, Drenthe en Zeeland. Binnen elke regio zijn de regionale projectleiders verantwoordelijk voor het dossier 'Verward Gedrag' geïnterviewd. Tijdens de interviews met de regionale projectleiders (n=5) zijn goede praktijken geïdentificeerd. Vervolgens is per regio een projectleider van een van deze goede praktijken geïnterviewd. Er hebben 5 interviews plaatsgevonden met lokale projectleiders in vier van de vijf regio's. Twee lokale projectleiders binnen regio Zeeland zijn benaderd voor het onderzoek, maar hebben geen reactie gegeven.

## 2.3 Observaties

Vanuit ZonMw en het VLOT-team zijn meerdere vormen van kennisuitwisseling georganiseerd voor beleidsmedewerkers, regionale projectleiders, ervaringsdeskundigen en professionals. Om beter inzicht te krijgen in het verspreiden en delen van kennis binnen het Actieprogramma is een aantal van deze bijeenkomsten geobserveerd. De focus van de observaties lag vooral op de mate van kennisuitwisseling, structuur en type van kennisdeling en de communicatie tussen participanten. Tijdens de observaties zijn notities gemaakt, die vervolgens in een observatieverslag zijn uitgeschreven. Deze verslagen zijn hierna door een andere onderzoeker dan de observant geanalyseerd. In totaal zijn drie bijeenkomsten geobserveerd (zie bijlage 2, tabel 3).

## 2.4 Ervaringsverhalen

Vanuit een korte inventarisatie bleek dat talrijke ervaringsverhalen beschikbaar zijn van personen die een raakvlak hebben met de problematiek rondom verward gedrag. Om de doelgroep niet onnodig te belasten en specifieker te kunnen bevragen, is voor de eerste fase van de evaluatie gekozen deze bestaande ervaringsverhalen te analyseren. Op deze manier kan een breed scala aan ervaringen in kaart gebracht worden van groepen die terug te vinden zijn binnen de categorie verward gedrag. Door het bundelen van de verhalen is het mogelijk

overeenkomsten en verschillen te analyseren. Belangrijk is daarbij op te merken dat het niet per se ervaringen betreft van mensen waar bijvoorbeeld een E33 melding over is gedaan of die anderszins het label 'verward' hebben opgeplakt gekregen of in aanraking zijn geweest met projecten binnen het Actieprogramma, maar waarbij sprake is van multi-problematiek en betrokkenheid van verschillende professionals.

Het voordeel van deze verhalen is dat zij diepgaand inzicht bieden in de ervaringen van cliënten en naasten, zonder dat zij zijn voor-gestructureerd door onderzoekers. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in wat voor hen van belang is en waar zij tegen aanlopen in de praktijk met betrekking tot zorg en ondersteuning. De analyse van ervaringsverhalen kan daarnaast inzicht geven in subgroepen die binnen de beschikbare ervaringsverhalen buiten beeld blijven. De tweede fase van dit onderzoek zal inzoomen op deze groepen en *patient journeys* inzetten op specifieke doelgroepen wiens verhaal nog niet is meegenomen in de huidige analyse.

In totaal zijn 18 ervaringsverhalen geanalyseerd. Deze zijn deels geselecteerd (11) uit de collectie ervaringsverhalen die ESHPM sinds begin 2019 beheerd.<sup>1</sup> Daarnaast zijn verhalen meegenomen uit tv-programma's, websites en onderzoeksrapporten. Er is gekozen voor variatie van verhalen in termen van oogpunt (cliënt of naasten), problematiek in verschillende levensdomeinen, en diagnostiek.

## 2.5 Data-analyse

De documenten, interviews, observaties en ervaringsverhalen zijn thematisch geanalyseerd door middel van een combinatie van een deductieve en inductieve analyse. Voor de discours analyse is gekeken naar dominante metaforen, veronderstelde sturingsmechanismen en onderliggende waardeoriëntaties en afwegingen daartussen. Daarnaast zijn de verschillende type uitdagingen, kenmerken van goede praktijken, ervaringen met borging en verspreiding en monitoring en evaluatie onderdeel geweest van de analyse. De thema's die naar voren kwamen zijn samengevat in Excel sheets om zo overzicht te krijgen in de veelzijdigheid aan uitdagingen, goede praktijken, ervaringen met borging en verspreiding, monitoring en evaluatie. Tijdens wekelijkse besprekingen met de projectgroep zijn de analyses besproken en de verschillende onderdelen met elkaar verbonden. De resultaten van de eerste fase is ter validatie gepresenteerd aan de programmacommissie van het Actieprogramma Verward Gedrag en het kernteam van VLOT. De reacties zijn meegenomen in het schrijven van deze rapportage.

## 2.6 Ethiek

In relatie tot de dataverzameling van deze fase van de centrale evaluatie was volgens Nederlandse wetgeving geen sprake van WMO-plichtig onderzoek. In deze fase zijn geen cliënten (personen met verward gedrag) direct betrokken. Onderzoekers hebben zich in het

---

<sup>1</sup> <https://www.patientervaringsverhalen.nl/>

onderzoek gehouden aan de Ethische Code voor Onderzoek in de Sociale en Gedragwetenschappen (VCWE, n.d.). Voorafgaand aan de interviews hebben respondenten informatie gekregen over het doel van het onderzoek, het gebruik van de onderzoekgegevens en de mogelijkheid om op ieder gewenst moment deelname aan het onderzoek te stoppen.

# 3 Reconstructie | discours

In dit hoofdstuk beschrijven wij het discours over de problematiek van personen met verward gedrag met het oog op het reconstrueren van de beleids- en programmatheorie. Een beleids- of programmatheorie is het stelsel van aannames dat ten grondslag ligt aan een bepaald beleid of programma, en omvat de wijze waarop het probleem wordt ingekaderd; ofwel: wat voor probleem is dit eigenlijk, wie zijn erbij betrokken en hoe zouden deze partijen met het probleem om moeten gaan? Antwoord op deze vragen is van belang om inzicht te krijgen in effecten van het beleid en van het Actieprogramma. Zoals we zullen zien is de beleids- en programmatheorie niet eenduidig—wat vaak het geval is als het om complexe problematiek gaat. Dit begint al met de aanduiding van de groep waarom het gaat. Waar eerst werd gesproken over ‘verwarde personen’ is de terminologie al vrij snel omgebogen naar ‘personen (of mensen) met verward gedrag’. Verwardheid is echter een relatieve term; wat de één verward gedrag vindt is voor de ander nog binnen de range van ‘normaal’ te vatten. Ofwel, ‘verward gedrag’ zegt niet alleen iets over de persoon die het gedrag vertoont, maar evenzeer iets over degene die dit gedrag beoordeelt. Verwardheid is bovendien een pejoratieve term: er wordt een normatief oordeel mee uitgesproken. Personen met verward gedrag herkennen zichzelf dan ook niet in de gehanteerde terminologie en voelen zich er mee in een hoekje geplaatst, zoals zal blijken uit de ervaringsverhalen die wij verderop in dit rapport bespreken. Daarom wordt inmiddels ook wel gesproken over ‘onbegrepen gedrag’ (Roex, 2019), ofwel gedrag dat weliswaar afwijkt van ‘normaal’ maar dat niet persé normatief geduid hoeft te worden. Onbegrepen gedrag – een term die al langer gebruikelijk is in de zorg voor mensen met dementie – is eerder een oproep aan de beoordelaar om de persoon met onbegrepen gedrag te leren kennen en zo het gedrag alsnog te kunnen begrijpen. Het gaat ons er hier niet zozeer om een oordeel uit te spreken over welke term ‘beter’ is; deze korte bespreking laat vooral zien dat alleen al het benoemen van de groep mensen om wie het gaat niet eenvoudig is en dat elke aanduiding specifieke consequenties heeft voor het handelen. In het vervolg zullen wij het verder hebben over ‘personen met verward gedrag’ omdat we hiermee aansluiten bij de terminologie die in het Actieprogramma wordt gebruikt, tenzij de groepsaanduiding zelf onderwerp van discussie is. Dat doen we wel in het besef dat ook andere definities mogelijk zijn.

## 3.1 Aanleiding

Hoewel het vraagstuk van personen met verward gedrag er een is van alle tijden (Hacking, 1999), is er de afgelopen jaren opvallend veel politieke en beleidsmatige aandacht gekomen voor deze problematiek. De urgentie kwam voort uit een aantal ernstige incidenten rond personen met verward gedrag, de jaarlijkse toename van de meldingen hierover en debatten in de Tweede Kamer daarover (Aanjaagteam, 2016b). Het ernstige incident rond Bart van U. lijkt een kantelpunt te zijn in de aandacht voor de problematiek van personen met verward gedrag, waardoor het onderwerp hoge politieke en bestuurlijke prioriteit krijgt.

In januari 2015 raakt de samenleving geschokt nadat bekend wordt gemaakt dat een inwoner van Rotterdam (Bart van U.) was aangehouden die verdacht wordt van de moord op de bekende politica Els Borst-Eilers en zijn eigen zus. De verontwaardiging is groot als blijkt dat er geen gevolg is gegeven aan een eerdere strafoplegging en dat ondanks de grote zorgen die er waren over de persoon van de verdachte, geen (verplichte) behandeling is opgestart. Er worden diverse vragen gesteld bij het optreden van de politie en het Openbaar Ministerie. Door het College van procureurs-generaal wordt een externe commissie (Hoekstra) ingesteld om antwoord te geven op deze vragen. Hoewel de opdracht van de commissie zich richt op de justitiële kolom, heeft de commissie ook gekeken naar de rol van de geestelijke gezondheidszorg en de familie en mantelzorg. De commissie Hoekstra (2015) beschrijft hoe de verdachte, Bart van U., jarenlang in psychische nood verkeerde. Zijn familie heeft geprobeerd om hem tegen zichzelf te beschermen en gevaar voor zijn omgeving te voorkomen maar werd niet of weinig gehoord, en signalen die de verdachte zelf afgaf over zijn situatie zijn niet goed opgepakt door de politie en zorgverleners. Het rapport van de commissie stelt dat er structureel iets mis is in de zorg- en veiligheidsketen en dat de afstemming tussen zorg en strafrecht tekortschiet (Hoekstra, van Hoorn, de Wit, & Zuidershoudt, 2015). Over de informatievoorziening zegt de commissie dat de Nederlandse geestelijke gezondheidszorg niet beschikt over een landelijk functionerend communicatie- en informatiesysteem en *"dat [dit] gelet op de privaatrechtelijke status van de verbrokkelde GGz zonder leidende rol van de overheid lastig te realiseren is"* (Hoekstra et al., 2015, p. 219). De Kamer heeft daarom de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), naast zijn collega van Justitie en Veiligheid (JenV), gevraagd om bij het Kamerdebat over het rapport van de commissie Hoekstra aanwezig te zijn. Hoewel de problematiek rond mensen met verward gedrag al langer bekend was, werd het onderzoeksrapport van de commissie Hoekstra uiteindelijk een *wake-up call* om in algemene zin meer urgentie en aandacht te geven aan het vraagstuk van personen met verward gedrag. De casus Bart van U. creëerde een 'policy window' om meer te investeren in het beleid voor personen met verward gedrag.

In het Kamerdebat opent PvdA-lid Recourt, de aanvrager van het debat over het rapport van de commissie Hoekstra, met de constatering dat de hulp aan personen met verward gedrag niet goed is geregeld (Tweede Kamer, 2015d). Recourt stelt zaken aan de orde die niet in de commissie Hoekstra aan bod komen, zoals hoe gaan we de hulp voor andere verwarde personen (die geen gevaar vormen) regelen en hoe moeten we de mantelzorgers helpen, beschermen en ondersteunen. In het debat wordt ook uitvoerig ingegaan op het plan van aanpak over verwarde personen die (nog) geen gevaar vormen voor de samenleving of zichzelf, vanuit de gedachte dat 'voorkomen is beter dan genezen' of dat "voorkomen voor vergelden gaat" (Tweede Kamer, 2015d). De minister van VWS heeft daartoe een aanzet gegeven. In haar brief aan de Kamer, d.d. 30 juni 2015, geeft de minister aan dat het aanpakken van het vraagstuk urgent is en moet passen binnen het eerdere beleid om mensen langer in de eigen omgeving te laten wonen en participeren (Tweede Kamer, 2015a, p. 2). Mensen met verward gedrag dienen zo snel mogelijk geholpen te worden. Daarvoor dient duidelijk te zijn welke hulp- of zorgverlener in de lead is en dat "de verschillende betrokken diensten en organisaties een gesloten keten vormen om mensen op de juiste plaats te krijgen" (Tweede Kamer, 2015a, p. 3). In de brief wordt gewezen naar praktijken (in bijvoorbeeld Den Haag en Amsterdam) waar diverse partijen in de praktijk al goed samenwerken en al een coherente aanpak hebben ontwikkeld. Maar nog niet overal is in

Nederland een goed werkende infrastructuur voorhanden, zo constateert de minister. Ze doet daarbij een beroep op alle betrokkenen om meer samen te werken:

*"In de kern gaat het er nu om dat alle partijen nu de handen ineen slaan om op lokaal niveau, onder regie van de gemeenten, die maatregelen te nemen die zorgen voor een sluitende, coherente aanpak van de problematiek rond verwarde personen en daaraan hun bijdrage leveren."* (Tweede Kamer, 2015a, p. 3)

Zo dienen de gemeenten nog voor eind 2015 over een triagevoorziening te beschikken die zorgt voor snelle toeleiding tot zorg en ondersteuning.<sup>2</sup> Wel mogen gemeenten zelf bepalen, conform de heersende bestuursfilosofie van decentralisatie, hoe zij dit in willen gaan richten: "Iedere gemeente is vrij in de wijze van inrichting van een dergelijke voorziening" (Tweede Kamer, 2015a, p. 4). Toch worden (bestaande) verschillen tussen gemeenten of regio's ook geproblematiseerd in het debat. Hoewel gemeenten over een zekere beleidsvrijheid beschikken, komt uit de Kamerstukken naar voren dat politici voortdurend op zoek zijn naar goede praktijken, die dan ook elders navolging moeten krijgen.<sup>3</sup> Ofwel: decentralisatie en centralisatie lijken hier in ieder geval deels samen op te gaan.

In de eerdergenoemde brief aan de Kamer kondigt de minister van VWS ook de oprichting van een 'Aanjaagteam' aan, bestaande uit enkele boegbeelden uit lokaal bestuur, de cliëntvertegenwoordiging, de politie en de GGz, die de aangekondigde acties op lokaal niveau strak gaat monitoren (Tweede Kamer, 2015b). Tegelijkertijd kunnen lokale partijen hun knelpunten inbrengen bij het Aanjaagteam, die vervolgens deze snel naar het landelijke niveau kan tillen. In het Kamerdebat benadrukt Schippers nog eens het belang om op verschillende bestuurlijke niveaus aan de slag te gaan:

*"Ik denk daarbij niet aan achteroverleunen: we moeten oppakken en aanpakken. (31) (...) Het idee dat de minister van Justitie en ik hebben ontwikkeld, is dat knelpunten die er zijn, bij ons komen en dat wij meteen kijken hoe we ze kunnen oplossen, zodat het op het lokale niveau weer door kan gaan. Op het lokale niveau moet het gebeuren, in de buurten, de wijken, de trams en waar verwarde mensen dan ook in de knel raken."* (Tweede Kamer, 2015d, p. 36)

Desalniettemin, legt de politiek de oplossing vooral op decentraal niveau, passend bij de met de decentralisaties ingezette koers. De dynamiek van het beleidsdebat, waarbij vooral incidenten aanleiding geven tot verdere maatregelen zal een constante blijven. Dergelijke incidenten worden ook voortdurend opgepakt als signaal dat er kennelijk nog onvoldoende gebeurt om de problematiek te verhelpen. Zo zegt Onno Hoes—dan inmiddels ex-voorzitter van het schakelteam—naar aanleiding van de recente dubbele moord in een bioscoop in Groningen:

---

<sup>2</sup> In 2016 wordt nog eens door de minister benadrukt (in navolging van het Aanjaagteam) dat gemeenten als spin in het web de regie moeten nemen op het organiseren van een sluitende aanpak vanuit een integrale blik gericht op alle levensgebieden (Tweede Kamer, 2016).

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de motie Oskam over goede ervaringen in Den Haag met de samenwerking tussen zorginstellingen de ZSM-tafels: "verzoekt de regering, lering te trekken uit dit 'Haagse Model', landelijk deze werkwijze op politiebureaus te bevorderen." (Tweede Kamer, 2015c)

*"Als er sprake is van terrorisme gaat het hele land op slot. Maar als iemand een verward persoon is, wordt het afgedaan als erg en triest. Verwarde personen maken hier meer slachtoffers dan terreur, en toch gaan we over tot de orde van de dag. Zo kan het toch niet!"<sup>4</sup>*

### 3.2 Een 'wicked problem' met een 'sluitende aanpak'

De problematiek van personen met verward gedrag is complex en de aanpak daarvan vraagt om een afgestemde inzet van alle betrokken partijen (Tweede Kamer, 2015b). Het eerdergenoemde Aanjaagteam komt daarom ook voort uit een breed bestuurlijk overleg (op initiatief van het kabinet) waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd: Ministeries van VWS, JenV, Binnenlandse Zaken (BZK), en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Landelijk Platform GGz (patiënten), de Federatie Opvang, Aedes, MEE Nederland, GGz Nederland, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM) en Zorgverzekeraars Nederland. Het team moet daadkrachtig aan de slag. In het Kamerdebat zegt de minister over het nog op te richten Aanjaagteam:

*"Ik noem het geen commissie, maar een team, omdat ik niet wil dat mensen dingen gaan bestuderen. Ik wil echt dat we verbeteren. Ik bedoel dat niet kinderachtig. De focus van deze teams ligt erop, dingen in de praktijk op te pakken en te verbeteren. Een van die dingen kan zijn dat er knelpunten ontstaan die naar het landelijke niveau getild moeten worden. Heel veel van die dingen spelen op lokaal niveau en lopen ook lokaal vast. Dat moet opgelost worden en daartoe kan het heel erg goed zijn als de ene gemeente leert van de andere gemeente, als wij oplossingen met elkaar verbinden."* (Tweede Kamer, 2015d, pp. 35–36)

Het Aanjaagteam Verwarde Personen (onder voorzitterschap van Spies, burgemeester van Alphen aan de Rijn) is op 3 september 2015 geïnstalleerd door de ministeries van VWS, JenV en VNG. Het team heeft als opdracht meegekregen om ervoor te zorgen dat:

- 1. Gemeenten in de zomer van 2016 beschikken over een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning van verwarde personen waarbij de gemeenten vrij zijn in de manier waarop ze dat invullen;*
- 2. Op systeemniveau alle belemmeringen in kaart zijn gebracht en zo mogelijk zijn opgelost* (Tweede Kamer, 2015b).

In de latere uitwerking heeft het team nog gewerkt aan een derde doelstelling:

- 3. Het ontwikkelen van bouwstenen voor een passend ondersteuningsaanbod voor de mensen die verward gedrag vertonen en voor hun familie/sociaal netwerk* (Aanjaagteam, 2016b).

---

<sup>4</sup> Bron: <https://nos.nl/artikel/2309054-hoes-kabinet-doet-te-weinig-om-overlast-door-verwarde-personen-te-voorkomen.html>.

Het team zal zoveel als mogelijk aansluiten bij bestaande structuren en voorzieningen en zoveel mogelijk praktische oplossingen vinden voor knelpunten. Het idee is dat oplossingen vooral op lokaal niveau liggen. Het team zal daarbij de helpende hand bieden aan alle betrokken partijen, "onder andere door goede voorbeelden te zoeken van samenwerkingsvormen om vroeg signalering en preventie te versterken en door deze goede voorbeelden te verspreiden." (Tweede Kamer, 2015b, p. 3)

Een belangrijk product van het Aanjaagteam is het ontwerp van een gedeeld perspectief en negen bouwstenen. Een gedeeld perspectief is nodig zodat alle betrokken partners kunnen samenwerken aan een sluitende aanpak. Het gedeelde perspectief kent vier hoofdelementen: (1) integrale persoonsgerichte aanpak, (2) van systeemwereld naar leefwereld, (3) heldere regie en eigenaarschap en (4) preventie en vroeg signalering centraal. De bouwstenen beogen aan te geven "wat minimaal nodig is voor een sluitende aanpak, vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag zelf én de samenleving. Ze hangen onderling samen en hebben effect op elkaar; ze zijn samen één geheel" (Aanjaagteam, 2016a, p. 1). De bouwstenen geven de verschillende fases weer, die er (kunnen) zijn wanneer iemand verward gedrag vertoont. Bij het uitwerken van de bouwstenen is expertise nodig vanuit verschillende disciplines: 1) inbreng van mensen met verward gedrag en omgeving; 2) preventie en levensstructuur; 3) vroegtijdige signalering; 4) melding; 5) beoordeling en risicotaxatie; 6) toeleiding; 7) passend vervoer; 8) passende ondersteuning, zorg en straf en 9) informatievoorziening. In figuur 2 worden de bouwstenen kort toegelicht.

---

Een korte samenvatting van het gewenste perspectief per bouwsteen



**Bouwsteen 1.**  
***Inbreng mensen met verward gedrag en omgeving***

Om te werken vanuit de leefwereld van mensen met verward gedrag is het belangrijk hun inbreng structureel te borgen in de uitvoering en het beleid. Wat heeft deze persoon nodig? Wat wil hij? Wie kan daarbij helpen? Samen met de familie en omgeving wordt gekeken waar iemand het meest mee geholpen is. De persoon beslist – waar mogelijk en wenselijk – zelf mee over welke aanpak hij nodig heeft en stemt hiermee in.



**Bouwsteen 2.**  
***Preventie en levensstructuur***

Om goed te kunnen herstellen en te voorkomen dat een (psychische) crisis erger wordt, is er voldoende aandacht voor het dagelijkse leven en een stabiele levensstructuur. Sociale contacten, werk, de financiën op orde, een zinnvolle dagbesteding en een stabiele woonsituatie zijn belangrijk voor herstel.



**Bouwsteen 3.**  
***Vroegtijdige signalering***

Door samen signalen vroegtijdig te herkennen, kan er direct doorgepakkt worden. De persoon zelf, burens, familie en professionals herkennen signalen en weten waar ze met zorgen terecht kunnen. Signalen zien, melden en oppakken kan dag en nacht.



**Bouwsteen 4.**  
***Melding***

Als iemand verward is en een gevaar vormt voor zichzelf of anderen of hij begaat een strafbaar feit dan wordt vaak 112 gebeld. De 112-meldkamer beschikt over deskundigheid op het terrein van verwardheid en is alert op signalen daarvan. Zo kan wanneer nodig meteen de juiste professional en passend vervoer ingeschakeld worden.



**Bouwsteen 5.**  
***Beoordeling en risicotaxatie***

Iemand met verward gedrag kan dag en nacht integraal beoordeeld en opgevangen worden. Bijvoorbeeld in een crisisbeoordelingskamer of opvanglocatie waar de juiste professionals aanwezig zijn om hem te helpen. Er is sprake van een goede verbinding tussen ondersteunings-, zorg- en veiligheidsprofessionals.



**Bouwsteen 6.**  
***Toeleiding***

Personen met verward gedrag worden geleid naar begeleiding, ondersteuning of zorg, al dan niet specialistisch, die aansluit bij hun behoeften. Ook wanneer ze onverzekerd zijn. Er is bij professionals gedeeld inzicht in de beschikbaarheid van het aanbod en de (financiële) drempels zijn zo laag mogelijk.



**Bouwsteen 7.**  
***Passend vervoer***

Er is passend vervoer beschikbaar om een persoon met verward gedrag van of naar een geschikte beoordelings- of behandelingslocatie te brengen. Neutraal vervoer zonder veel prikkels en met de juiste expertise aanwezig.



**Bouwsteen 8.**  
***Passende ondersteuning, zorg en straf***

Iemand met verward gedrag krijgt een passende combinatie van ondersteuning, zorg en/of straf. Deze is 24/7 beschikbaar en sluit aan bij zijn persoonlijke situatie. Er is aandacht voor de continuïteit hiervan, ook in het geval van een strafrechtelijk traject.



**Bouwsteen 9.**  
***Informatievoorziening***

Informatie wordt zorgvuldig en met respect voor de privacy gedeeld, zodat de juiste personen op het juiste moment over de juiste informatie beschikken. Er is aandacht voor wat de persoon zelf wil en voor signalen van familie en naasten.

---

Figuur 2. Korte samenvatting negen bouwstenen (Aanjaagteam, 2016c)

Het Aanjaagteam Verwarde Personen heeft vooral de rol van aanjager en katalysator vervuld. Een dergelijke rol is begrijpelijk aangezien het Aanjaagteam niet over formele bevoegdheden beschikt. Uit de rapportages komt naar voren dat in weerwil van alle beweeglijke en daadkrachtige retoriek—Aanjaagteam, Samen doorpakken, Samen verder doorpakken, Doorpakken!, op weg naar een sluitende en duurzame aanpak—het ‘jagen’ en voortmaken niet zo eenvoudig is. Het is de bedoeling dat mensen met verward gedrag en de samenleving in de praktijk verschil ervaren, maar voor het realiseren van echt verschil is een jaar te kort. Cliënten- en familieorganisaties geven aan dat het Aanjaagteam een impuls heeft gegeven aan een duurzame verandering, maar de leden merken nog weinig verschil in de praktijk. Ze

zien een persoonsgericht benadering nog weinig terug en er wordt teveel gehandeld vanuit formele regels (Aanjaagteam, 2016b). Gemeenten zouden nog onvoldoende urgentie voelen en GGz-instellingen zouden nog vaak mensen met ernstige verwardheid buiten de deur houden. Daarnaast geven GGz-organisaties aan dat een aparte aanpak voor deze groep en het benoemen van problemen als verward gedrag, stigmatisering in de hand kan werken. Ook blijkt het aanpakken van belemmeringen in wet- en regelgeving en financieringssystematiek niet eenvoudig. Problemen en knelpunten zijn weliswaar geduid en deels opgepakt door de opdrachtgevers, maar er zijn meer samenhangende oplossingen nodig. Het Aanjaagteam spreekt van een *“wicked problem, met vele invalshoeken en betrokkenen. Enkelvoudige acties en deelelementen volstaan niet. Het systeem doet er toe”* (Aanjaagteam, 2016b, p. 24). Het Aanjaagteam concludeert dat er een stap nodig is van systeemwereld naar leefwereld. Het werken aan dergelijk complex vraagstuk *“kan alleen met het hele netwerk van betrokkenen rondom de mensen met verward gedrag zelf.”* (Aanjaagteam, 2016b, p. 25). In de eindrapportage concludeert het Aanjaagteam:

*“We maken ons zorgen over het tempo van het realiseren van integrale, niet gefragmenteerde aanpakken en randvoorwaarden. Belangrijk is dat de sluitende aanpak in woord én daad wordt omarmd. Wij hebben aangemoedigd en gestimuleerd. Nu moeten knopen worden doorgehakt en de daadwerkelijke kanteling van denken naar handelen gaan plaatsvinden. Dit vergt doorzettingskracht, waarbij professionals rugdekking krijgen om te doen wat nodig is. Voor de mensen waar het om gaat en voor de samenleving.”* (Aanjaagteam, 2016b, p. 3)<sup>5</sup>

De typering van de problematiek van mensen met verward gedrag als een *wicked problem* is een interessante. Wie in de beleidswetenschappelijke literatuur gaat kijken naar de definitie van een *wicked problem* komt er al snel achter dat het gaat om problemen waarbij zowel sprake is van normatieve en politieke discussie over de aard van het probleem (wat voor probleem is het, wiens probleem is het, is het eigenlijk wel een probleem) als over de kennis over dat probleem (de omvang, effectiviteit van interventies etc)—en meestal hangen deze ook nog eens samen: hoe meer politieke strijd er is over een probleem, hoe groter de kans dat er ook allerlei tegenstrijdige feiten over het probleem de rondte doen; en, omgekeerd: hoe groter de onzekerheid over een probleem, hoe groter de kans dat er ook politieke onenigheid over bestaat (Bannink & Trommel, 2019; Bijker, Bal, & Hendriks, 2009). Volgens Bannink & Trommel (2019) betekent deze typering van *wicked problems* ook dat ze principieel onoplosbaar zijn. Hooguit zijn er *“intelligent modes of imperfect governance”* voor mogelijk. Wanneer *wicked problems* worden aangepakt alsof ze wel oplosbaar zijn ontstaan er volgens hen allerlei problemen, waaronder het creëren van teleurstelling: *“The problem with wicked problems is that they are really wicked. The governance challenges of conformity, alignment and expertise interact. A number of solutions that implicitly conceptualize wicked problems as non-wicked might appear as perfect responses, but at second sight they seem unintelligent.”* (2019, p. 206) Interessant aan de teksten van de minister en het Aanjaagteam is dat enerzijds de *wickedness* van het probleem van mensen met verward gedrag wel wordt herkend, maar dat anderzijds sterk wordt aangestuurd op een ‘sluitende aanpak’. Hoewel wordt onderkend dat de problematiek niet voor 100% kan worden

---

<sup>5</sup> In 2016 is het werk van het Aanjaagteam voortgezet door het Schakelteam.

opgelost spreekt uit de gebezigde taal een sterke *can do* mentaliteit. Als we een 'sluitende aanpak' weten te ontwikkelen zal het probleem in ieder geval binnen de perken worden gehouden, zo is de veronderstelling. Uit de pogingen van het Aanjaagteam om tot zo'n sluitende aanpak te komen—op gemeentelijk maar evenzeer op nationaal niveau—blijkt echter al hoe ingewikkeld dit is.

### 3.3 Omvang van het probleem

Wie iets wil zeggen over de omvang van het probleem van mensen met verward gedrag moet eerst een beschrijving geven over de groep waar het om gaat. Het Aanjaagteam legt in zijn definitie de nadruk op de mogelijke schade die een persoon kan toebrengen aan zichzelf dan wel de maatschappij. Hierbinnen onderscheidt het Aanjaagteam vier categorieën. Mensen kunnen op verschillende momenten tot verschillende categorieën behoren.

- I. Mensen met verward gedrag, die geen last veroorzaken, maar wel persoonlijk leed kennen.
- II. Mensen die hulp of zorg nodig hebben, overlast veroorzaken, maar niet gevaarlijk zijn.
- III. Mensen die eerder in aanraking zijn geweest met strafrecht of specialistische (gedwongen) zorg.
- IV. Mensen met een strafrechtelijke titel, die (forensische) zorg nodig hebben (Aanjaagteam, 2016c).

Zoals hierboven al aangegeven is precies over die beschrijving van de groep geen overeenstemming. Sommigen hebben het bijvoorbeeld liever over 'kwetsbare personen' of spreken van 'onbegrepen gedrag' (Roex, 2019). Los van deze definitiekwestie is er nog een probleem hoe de omvang van verward gedrag dan in te schatten. Vaak wordt de zogeheten E33 melding van de politie hiervoor gebruikt. Het is echter bekend dat deze meting weinig betrouwbaar is en geen inzicht geeft in de hoeveelheid personen om wie het gaat (elke melding is er een, ook als het over dezelfde persoon gaat). Koekkoek (2019) concludeert dan ook:

*"Helaas is het in geen enkele van de beleidsteksten gelukt te komen tot een scherpe, operationele definitie van 'verwarde personen' – en pogingen tot kwantificering van de bedoelde groep zijn grotendeels stuk gelopen op onvergelijkbare termen en systemen en privacy-kwesties. De door het Aanjaagteam gegeven typering van vier groepen 'verwarde personen' heeft 'gevaar' als leidend principe: van mensen die wel overlast maar geen gevaar veroorzaken als lichtste variant, tot mensen met een strafrechtelijke titel als zwaarste variant. Hoewel dit indelingsprincipe zeker relevantie heeft, met name vanuit politieperspectief, biedt het vele anderen geen houvast voor hun handwijze omdat onduidelijk blijft welke problematiek er speelt, hoe groot de onderscheiden groepen zijn en wat een passende benadering zou kunnen zijn."* (Koekkoek, 2019b, p. 13)

De precieze omvang van het probleem is door dit soort discussies niet bekend. Er worden jaarlijks 15.000 vorderingen op grond van de BOPZ ingediend, waarbij sprake zou zijn van een significante toename (Broer, Koetsier, & Mulder, 2015). De politieorganisatie besteedt ongeveer 15-20% van haar capaciteit aan personen met verward gedrag (Koekkoek, 2019b). Het schatten van de precieze omvang is lastig omdat er veel verschillende definities worden gehanteerd en elk registratiesysteem zijn tekortkomingen kent (zie ook bijlage 1 van dit rapport). Dat geldt niet alleen voor de vergelijkbaarheid *tussen* systemen maar ook die van de vergelijkbaarheid over de tijd, waardoor het lastig is om trends te signaleren. Zo is het waarschijnlijk dat een deel van de stijging in E33 meldingen voortkomt uit de grotere bekendheid van de problematiek en door het meer systematisch registreren van deze meldingen. Zie box 1 voor verdere toelichting over de monitoring van E33-meldingen.

#### **Monitoring en de stijgende meldingen**

Hoewel er niet één registratiesysteem bestaat waarin alle personen met verward gedrag staan geregistreerd, wordt er in het debat wel vaak een systeem gebruikt dat de indicatie zou geven van de omvang van het probleem en de trends die erin optreden: de E33-meldingen van de politie (E33 = politiecode voor 'overlast door een verward persoon'). Sinds 2011 is het aantal meldingen meer dan verdubbeld (van 40.012 in 2011 naar 90.605 in 2018). De politie telt niet op het niveau van personen maar van meldingen, waardoor niet bekend is hoeveel personen achter deze meldingen schuilgaan (Koekkoek, 2019a). De criteria voor een E-33 melding zijn tamelijke ruim en toewijzing gebeurt ad hoc – waardoor informatie over 'verwarde personen' afhankelijk is van de dienstdoende agent die daarvan een expliciete melding heeft gemaakt. De groei van meldingen is dan ten dele een registratie-effect doordat agenten meer bewust zijn geworden van de problematiek van personen met verward gedrag en doordat burgers eerder geneigd zijn om 'vreemd' gedrag te gaan melden. Koekkoek (2019a) geeft daarnaast nog zes andere categorieën van verklaringen voor de sterke stijging van E33-meldingen. Volgens Koekkoek zijn er geen harde aanwijzingen voor meer mensen met frequent verward gedrag als gevolg van ziekte of stoornis, wel voor toegenomen sociale en financiële druk op potentieel kwetsbare burgers.

Het RIVM heeft van ZonMw de opdracht gekregen om de aard en omvang van verward gedrag in Nederland in kaart te brengen en wat de resultaten (output) en effecten zijn van maartgelen voor een sluitende aanpak (kwantitatieve monitor). Vanwege onvoorziene en deels onoverkomelijke problemen rondom privacy en toegang tot data is het project in juni 2018 stopgezet. Wel heeft de RIVM in de pilotregio's Utrecht en West-Brabant een monitor opgezet en probeert zij cijfers te duiden in relatie tot ontwikkelingen in zorg en beleid (RIVM et al., 2019).

Box 1. Monitoring en de stijgende meldingen

### 3.4 Van aanjagen naar schakelen en VLOTten

Waar het Aanjaagteam vooral een rol heeft gespeeld in het vorm geven aan de problematiek van mensen met verward gedrag—door het maken van een definitie en een geïntegreerde aanpak met bouwstenen voor te stellen—krijgen andere, daaropvolgende landelijke teams een andere rol toebedeeld. Niet zozeer planontwikkeling, maar implementatie, borging en

verspreiding van interventies, het ontwikkelen van een regionale aanpak en het koppelen van decentrale en centrale ontwikkelingen wordt dan de inzet. Zo krijgt het zogeheten 'Schakelteam', opgericht in 2016 de volgende opdracht mee: het bevorderen van een landelijk dekkend netwerk; het fungeren als schakel tussen lokaal en landelijk niveau; het ondersteunen van professionals bij de persoonsgerichte aanpak; en monitoring (Tweede Kamer, 2016). In de opdrachtformulering voor het Schakelteam wordt het concept van de 'sluitende aanpak' niet meer genoemd. Nu heet het dat "Aan het einde van de termijn van het Schakelteam, 1 oktober 2018, alle gemeenten en regio's [moeten] beschikken over een goed werkend systeem voor de ondersteuning van mensen met verward gedrag" (Tweede Kamer, 2016, p. 2) Ook het Schakelteam stelt daarbij de gemeente voorop als centrale actor in de aanpak van de problematiek van mensen met verward gedrag. Wel kiest het ervoor om dichter bij de uitvoeringspraktijk te staan en nog sterker vanuit een patiëntgericht perspectief te denken, onder meer door twee ervaringsdeskundigen in het team op te nemen. Het Schakelteam richt zich mede op de verspreiding van goede praktijken, onder meer door de ontwikkeling van een Handelingsbank waar lokale actoren informatie en ervaringen kunnen vergaren.

In 2018 wordt vervolgens het Verbinden Landelijk Ondersteuningsteam (VLOT) opgericht. Dit team, dat het stokje van het Schakelteam overneemt, krijgt deels dezelfde maar deels ook een andere rol dan het Schakelteam. Wat blijft is dat VLOT lokale en regionale initiatieven ondersteunt. Tegelijkertijd wordt de opdracht van het team verbreed. De problematiek van personen met verward gedrag is daarbinnen nog maar één van de zeven thema's rond kwetsbare personen met als doel meerdere onderwerpen met elkaar in verbinding brengen. VLOT bestaat uit een landelijk ondersteunend team met 10 regioadviseurs (voor 5 regio's). Doel van het team is niet alleen het ondersteunen van lokale en regionale initiatieven maar ook het vertalen van lokale signalen naar het landelijk niveau, bijvoorbeeld waar het gaat om financieringsvormen en de verbinding met andere (landelijke) programma's.

Wie de retoriek waarmee het 'Aanjaagteam' werd geïntroduceerd bekijkt in het licht van de verdere ontwikkelingen valt het op dat er sprake is van een geleidelijke werkelijke realisatie van complexiteit—of *wickedness*—van de problematiek van personen met verward gedrag. Bij de presentatie van het Aanjaagteam was er sprake van een zekere *can do* mentaliteit die binnen een jaar tot een 'sluitende aanpak' zou leiden waardoor het probleem van personen met verward gedrag zou worden opgelost. Vier jaar en drie teams later is dat initiële optimisme wellicht niet helemaal verdwenen maar is voor een bescheidener opstelling gekozen waarin het 'vlot' trekken van de problematiek een belangrijk opgave lijkt net als het verbinden van actoren binnen de regio's. De 'sluitende' aanpak is daarmee ingewisseld voor een 'goede' aanpak, waarvoor geen centraal gedefinieerd recept bestaat maar die zich lokaal en regionaal moet ontwikkelen. En hoewel de focus nog steeds ligt op het lokaal en regionaal niveau is er een sterker besef dat ook landelijke actoren hier een rol in moeten spelen, bijvoorbeeld waar het gaat over de verbindingen tussen beleidsterreinen, financieringsvormen etc. Kortom, het lijkt erop dat de *wickedness* en gelaagdheid van de problematiek nu meer op de agenda staat.

### 3.5 Het ZonMw Actieprogramma

Eind 2016 is het vierjarig Actieprogramma 'lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag' van start gegaan. Het Actieprogramma heeft als doel *"het stimuleren en faciliteren van projecten en initiatieven van relevante ketenpartners (zoals de gemeente, politie, GGz, GGD, opvang, verzekeraars, Openbaar Ministerie, ervaringsdeskundigen en naasten) die bijdragen aan het realiseren van een lokale goed werkende aanpak voor mensen met verward gedrag en hun omgeving"* (Medical Point of View & ZonMw, 2018, p. 5). De opdrachtgevers (Ministeries van VWS en VenJ, samen met VNG) zijn dezelfde als die voor het Aanjaagteam. Later is het ministerie van BZK hierbij aangesloten.

Het Actieprogramma is sterk praktijkgericht; het faciliteren van onderzoek staat niet centraal, maar het vergaren van kennis door onderling leren in de praktijk. Tot juli 2017 lopen er projecten in zes verdiepingsregio's om de bouwstenen te toetsen in de praktijk. Projecten die worden ondersteund in het kader van dit Actieprogramma worden lokaal en/of regionaal aangepakt op basis van de eerder omschreven negen bouwstenen en zijn gericht op *"het inrichten van een effectieve en duurzame zorgstructuur"* (ZonMw, 2016a, p. 11). ZonMw geeft hierbij in het interview aan dat het Actieprogramma niet bedoeld is als een 'paternalistische organisatie'. Het plan voor dit programma was het faciliteren en ondersteunen van lokale initiatieven. Hierbij wordt wel meegekeken naar hoe lokale partijen hun aanpak voor elkaar hebben gekregen, met mogelijkheid om verbindingen te creëren tussen verschillende partijen/regio's.

De opzet van het Actieprogramma is dynamisch. Grofweg zijn drie lijnen te onderscheiden, te weten een lijn gericht op ontwikkeling van regionale praktijkprojecten (zoals vroegsignalering en vervoer), op inclusieve samenleving (zoals zelfredzaamheid, maatschappelijke acceptatie en onderwijs) en op kennisontwikkeling. In 2018 constateert ZonMw dat vooral de eerste lijn veel aandacht heeft gehad (Medical Point of View & ZonMw, 2018). Hierbinnen zijn door lokale en regionale partijen veel voorstellen ingediend. Wel wordt geconstateerd dat de borging van deze projecten nog achterblijft. De lijn 'inclusieve samenleving' heeft nog veel minder invulling gekregen, terwijl de lijn 'kennisontwikkeling' zelfs de zwakke schakel wordt genoemd (2018, p. 37). Daarnaast wordt geconstateerd dat er veel verschillen zijn tussen de regio's. Waar sommige regio's veel projecten gehonoreerd hebben gekregen lopen anderen sterk achter. De reikwijdte van de projecten is daarbij ook verschillend, er wordt geconstateerd dat sommige partners, zoals woningbouwverenigingen, nagenoeg ontbreken in de projecten. Koppeling naar het sociaal domein lijkt binnen de projecten sowieso onderbelicht. Dat geldt ook voor het betrekken van ervaringsdeskundigen waarbij wordt opgemerkt dat dit soms *tokenistisch* gebeurt.

### 3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we—schetsmatig—een weergave gegeven van het *discours* rond personen met verward gedrag, gebaseerd op een analyse van documenten en interviews met landelijke actoren. Incidenten hebben een belangrijke rol gespeeld in de wijze waarop de problematiek is geagendeerd, en lijken die ook te blijven spelen. Bij de aanpak van de

problematiek zijn verschillende beleidsterreinen en -niveaus betrokken en worden verschillende processen van centralisatie en decentralisatie en integratie en fragmentatie zichtbaar. De overheid lijkt hierbij zoekende naar de juiste balans om met deze gelaagdheid om te gaan. Het korte overzicht laat zien dat waar begonnen is met een optimistische, *can do* mentaliteit, in de loop van een paar jaar het besef is doorgedrongen dat gemakkelijke oplossingen vanwege deze gelaagdheid en complexiteit niet te vinden zijn. De typering, door het Aanjaagteam, van de problematiek van personen met verward gedrag als een *wicked problem* geeft hiervan blijk. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat ondanks deze discursieve wending naar *wickedness* de aanpak van het probleem nog steeds erg doenerig is. Er wordt grotendeels gekozen voor een project-insteek, waarbij typische problemen die te maken hebben met projectificering van problematiek zich voordoen (i.e. gebrek aan borging en verspreiding). Dat wordt ook zichtbaar in het ZonMw Actieprogramma waar vraagstukken rond fragmentatie op de agenda blijven staan en aan meer maatschappelijk en kennisgerichte lijnen relatief minder aandacht wordt besteed. Daardoor ontstaat bij velen ook het idee dat er weliswaar veel gebeurt in en om het Actieprogramma maar dat van een daadwerkelijk geïntegreerde aanpak nog geen sprake is. De discussie over de definitie van het probleem—zoals verward versus onbegrepen gedrag—is daar ook een uiting van.

# 4 Uitdagingen

Vanuit de documenten en interviews wordt een grote diversiteit aan uitdagingen rondom de regionale/lokale aanpak van de problematiek van verward gedrag zichtbaar. In dit hoofdstuk brengen we deze uitdagingen bij elkaar en geven we de gelaagdheid en complexiteit van de uitdagingen weer. Alhoewel de aanpak lokaal en regionaal vorm krijgt, spelen er ook uitdagingen op landelijk niveau. We laten de gelaagdheid van de uitdagingen zien door een onderverdeling te maken in uitdagingen op landelijk, organisatorisch en professional niveau.<sup>6</sup> Daarbij moet wel benadrukt worden dat de uitdagingen op de verschillende niveaus in wisselwerking staan met elkaar. Tabel 1 geeft de belangrijkste uitdagingen weer die vanuit verschillende bronnen naar voren kwamen. Sommige uitdagingen spelen binnen een specifiek domein, andere zijn domein-overstijgend. Verder is de ene uitdaging meer prominent in een specifieke regio, terwijl andere regio's andere kenmerkende uitdagingen kennen. Kortom, de uitdagingen zijn voor een deel contextafhankelijk. Binnen de verschillende regionale contexten en domeinen zijn tevens interacties mogelijk tussen meerdere uitdagingen. Dit betekent dat door het verkennende karakter van deze fase het overzicht niet volledig is; het betekent ook dat uitdagingen gesitueerd zijn en ze dus deels pas vanuit specifieke contexten begrepen kunnen worden.

Tabel 1: Overzicht uitdagingen op landelijk, organisatorisch en professional niveau

Landelijk niveau	Organisatorisch niveau	Professional niveau
Bezuinigingen	Beperkte bereikbaarheid GGz	Geen duidelijk meldpunt
Cliëntgebonden vergoeding	Wachlijsten GGz & crisisdienst	Geen verstand multi-probleem-situaties
DBC-problematiek	Geen goed screeningsinstrument	Verkeerde diagnose/ behandeling
Ambulantisering	Geen gezamenlijke visie	Naasten beperkt betrokken
Minder sociale huurwoningen	Beperkte samenwerking domeinen & acuut/niet-acuut	Gebrek inzicht in behoeften cliënt
Toepassing wetgeving	Onvoldoende tijd door hoge caseload	Bejegening/zorg niet afgestemd op doelgroep/persoon
Decentralisatie	Doorschuiven cliënten (financiële risico's)	Niet gezien worden als mens
Marktwerking (concurrentie)	Niet heldere/ consistentie procedures	Signalering pas laat opgepakt
Fragmentatie financiën	Beperkte zorg naasten	Zorgmijding
Geografische indelingen	Beperkte informatiedeling	Handelingsverlegenheid

<sup>6</sup> Gebaseerd op de onderverdeling van macro-, meso- en micro-niveau van Dobbelaere (1981).

## 4.1 Landelijk niveau

Rondom de aanpak van personen met verward gedrag worden op landelijk niveau velerlei uitdagingen genoemd die grofweg kunnen worden verdeeld in uitdagingen op het gebied van wetgeving, beleid en financiering. Deze uitdagingen houden met elkaar verband. Zo zorgt wetgeving rondom DBC's voor uitdagingen rondom de financiering van een passende behandeling van personen met verward gedrag.

### Wettelijke uitdagingen

Met betrekking tot de wetgeving, wordt de uitdaging om privacygevoelige informatie rondom een persoon met verward gedrag met andere professionals te delen naar voren gebracht (VNGemeenten, 2018; Interview R7). Professionals zijn onbekend met de mogelijkheden over gegevensuitwisseling (Medical Point of View & ZonMw, 2018). Deze onbekendheid lijkt erger geworden met het inwerking treden van de nieuwe Algemene Wet Gegevensbescherming (Koekkoek, 2019b). Professionals zijn niet altijd goed op de hoogte van de specifieke implicaties van deze nieuwe wet. Het RIVM heeft een tool ontwikkeld om juristen en professionals te ondersteunen en de weg te wijzen in deze wetgeving (Bon-Martens & Veen, 2019). Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit document breed bekend is in de regio's.

Verder wordt door een respondent genoemd dat het grensvlak van bemoeizorg in de WMO en GGz (Zvw) een knelpunt oplevert voor wat betreft de inzet van ambulante GGz en de deelname aan bemoeizorgteams (Interview L9). Toekomstige wetgeving, zoals de Wet verplichte GGz en de Wet Zorg en Dwang, kan mogelijk oplossingen bieden in de nieuw geschetste kaders. In het veld bestaat echter nog onzekerheid over wat de toekomstige wetgeving precies voor hen zal betekenen en hoe zij deze veranderingen kunnen integreren in huidige praktijken en protocollen. Tevens geeft een respondent aan dat de nieuwe wetgeving eigenlijk alleen de zorg vanuit de 'achterkant' lijkt te regelen (Interview L9).

### Beleidsmatige uitdagingen

Met betrekking tot landelijk beleid, wordt de introductie van de marktwerking in de gezondheidszorg genoemd als uitdaging om samenwerking tussen partijen binnen de GGz mogelijk te maken (Projectleidersoverleg kwetsbare personen, 2019). Organisaties zouden daardoor meer prikkels krijgen om naar hun eigen financiële belangen te kijken in plaats van naar het gezamenlijke doel.

*"Wat je nu ziet overal in het land, we moeten meer gaan samenwerken, staat ook in het hoofdlijnakkoord. Maar in plaats daarvan gaan we [organisaties] onze eigen toko verstevigen. Nou dat vind ik een hele tegengestelde reactie, het is niet een reactie van, dan gaan we dus vooruit met elkaar."* (Interview R5)

Rondom het beleid over sociale voorzieningen wordt benoemd dat een gebrek aan geschikte huisvesting (sociale huurwoningen) de doorstroom uit de nachtopvang en crisisopvang voor dakloze mensen belemmert (Projectleidersoverleg kwetsbare personen, 2019). De noodzaak van huisvesting als een basisvoorziening wordt vanuit verschillende hoeken erkend (van Zutphen & Kalverboer, 2019).

*“Er is een enorme aanloop, de kranten staan ermee vol, van mensen die een plekje zoeken. Dat zijn mensen uit GGz instellingen of elders vandaan. ... Het was in tijd van Schippers verboden om verband te leggen van ambulantisering van de GGz en LVB-instellingen en toename van verward gedrag. Maar de huidige staatssecretaris heeft laten vallen dat er misschien toch wel een verband is. Wij horen van gemeentes dat er meer mensen in maatschappelijke opvang komen en wij constateren dat deze uit de instelling komen.” (Interview L11)*

Verschillende respondenten suggereren dat de ambulantisering dit knelpunt pregnanter heeft gemaakt (o.a. Interview L11, R4). In lijn hiermee legt een deel van de Kamerleden in diverse Kamerdebatten een verband met het kabinetsbeleid van ambulantisering van de GGz (box 2) en de stijging van het aantal personen met verward gedrag. Het SP-kamerlid Van Nispen stelt de vraag: *“Erkent de minister dat de toename van het aantal verwarde personen op straat een gevolg is van de bedden afbouw en de verkorting van de opname duur in de GGz? Ziet zij dat oorzakelijke verband?”* (Tweede Kamer, 2015d, p. 32).

### **Ambulantisering**

Met ambulantisering wordt de ‘opbouw van ambulante zorg’ bedoeld, waardoor het aantal ziekenhuisbedden voor de GGz kan afnemen. De operatie is in 2013 gestart met als doel om in 2020 33% minder bedden te hebben dan in het peiljaar 2008. De toename van het aantal meldingen over verwarde personen en de afname van het aantal bedden lopen min of meer gelijk in de tijd, waardoor een causaal verband snel is gelegd. Koekkoek (2019) constateert dat er geen bewijs is gevonden voor een dergelijk verband, maar er is ook geen bewijs dat er geen relatie bestaat tussen de beddenreductie en de groei van meldingen. Hij wijst er wel op dat de opbouw van ambulante zorg niet voldoende doordacht is en kampt met een aantal tekortkomingen ten opzichte van de zorg die binnen de instelling wordt geleverd (Koekkoek, 2019). Er lijkt een ‘kliniek aan huis’ visie te hebben gelegen onder de ‘ambulantisering’, waardoor de ambulante zorg een aantal zaken mist, zoals een dagstructuur, sociale contacten, hulp bij financiën en regelzaken, ondersteuning bij het participeren in de samenleving. Het verblijf in een afgeschermd instelling met 24-uurs aanwezigheid van professionals en andere cliënten bood ook een zekere fysieke en sociale veiligheid. Daarnaast lijkt de beddenreductie ten koste te gaan van de flexibiliteit om mensen kortdurend op te vangen en wordt daarmee de druk op de samenleving vergroot. Daarbij gaat het zeker niet alleen over overlast maar ook om mensen die zelf lijden of wiens omgeving lijdt onder de problematiek van de persoon (Koekkoek, 2019b).

Box 2. Ambulantisering GGz en samenhang met ‘verward gedrag’.

Ook andere knelpunten rondom hoe sociale voorzieningen nu beleidsmatig zijn geregeld, dragen bij aan het feit dat meer mensen tussen wal en schip vallen, waardoor de problematiek rondom verward gedrag groter wordt. Voorbeelden hiervan zijn het niet ontvangen van een uitkering bij een gebrek aan een vaste woonplek, de boven de 17 jaar zelf moeten financieren van een test om een licht verstandelijke beperking aan te tonen en daarmee in aanmerking te komen voor een specifieke vergoeding en het afwijzen van een studievergoeding bij een startkwalificatie VWO worden genoemd als voorbeelden (Widlak & Lüschen, 2016).

Als laatste wordt de decentralisatie van verschillende verantwoordelijkheden als wettelijk knelpunt genoemd. Meerdere respondenten geven aan dat decentralisatie leidt tot worstelingen bij gemeentes met het organiseren van een aantal zorgtaken (o.a. Interview L11, R3, R5). Sommige gemeentes hebben moeite deze verschillende verantwoordelijkheden op te pakken en een regierol te nemen. In een interview wordt dit beschreven als *“het schieten van hagel dat allemaal op hetzelfde bureau van diezelfde beleidsambtenaar terecht komt ... Moet er niet veel meer samenhang der dingen worden gezocht?”* (Interview L14)

### Financiële uitdagingen

Als uitdaging rondom financiering wordt benoemd dat het huidige DBC-systeem niet passend is voor de complexe problematiek (Projectleidersoverleg kwetsbare personen, 2019). Diagnoses bij personen met verward gedrag zijn regelmatig niet eenduidig en daardoor niet passend binnen het systeem. Dit creëert discussies over hoe de hulpverlening gefinancierd moet worden en leidt tot spanningen in de samenwerking tussen instellingen binnen een regio.

Op financieel niveau, wordt tevens een gebrek aan financiële middelen bij de gemeentes als knelpunt genoemd. Uitdagingen met financiële tekorten spelen echter ook op bovengemeentelijk niveau en worden gezien als gevolg van de bezuinigingen van de afgelopen jaren op het gebied van sociale hulpverlening, schuldhulpverlening, psychiatrie en openbare GGz (o.a. Interview R4, L9). Er is tevens sprake van fragmentatie in financieringsstromingen (Interview R5). Deze schotten belemmeren de zorg in het leveren van maatwerk en vloeiende zorgtrajecten, waardoor cliënten tussen verschillende instellingen van het kastje naar de muur geschoven worden.

*“Inzet op preventie en inclusie komt naar mening van enkele respondenten onder druk te staan met de financiële tekorten in het sociaal domein. Geld gaat eerst naar de geëscaleerde zorg en ondersteuning. Afbouw in de ene sector leidt ook niet meteen of überhaupt tot opbouw in een andere sector die de zorg/ondersteuning overneemt.”*  
(Significant, 2019, p. 11)

Doordat declaraties gekoppeld zijn aan de cliënt en niet-clientgebonden activiteiten dus niet worden vergoed, is het moeilijk voor zorgverleners tijd vrij te maken om samen met ketenpartners te kijken hoe deze knelpunten kunnen worden opgelost. Ook maakt fragmentatie van financiering het lastig om domein overstijgende kosten te dekken omdat het niet duidelijk is wie voor deze kosten verantwoordelijk is. Het maken van ruimte voor niet-clientgebonden domein overstijgende kosten is wel gecreëerd door extra financiering vanuit bijvoorbeeld het Actieprogramma.

*“Het gebrek aan structurele financiering is net zoals in 2018 een veel genoemde belemmering bij de aanpak voor personen met verward gedrag. Uit de stand van het land op gemeentelijk en op regionaal niveau blijkt dat het gebrek aan structurele financiering door respondenten vaak wordt genoemd als belemmering of uitdaging bij het realiseren van de aanpak voor personen met verward gedrag. Respondenten noemen het gebrek aan structurele financiering voor bijvoorbeeld de inzet van de ervaringsdeskundigen, de inzet van voldoende en gekwalificeerd (GGz) personeel,*

*meldpunten, beoordelingslocaties en passend vervoer. Deze belemmeringen werden ook in 2018 door respondenten vaak benoemd.*" (Significant, 2019, p. 5)

## 4.2 Organisatorisch niveau

De uitdagingen op landelijk niveau werken door in de uitdagingen op het organisatorisch niveau. Daarnaast zien we op dit niveau andere uitdagingen ontstaan. Op organisatorisch niveau werden uitdagingen genoemd met betrekking tot de toegankelijkheid en beschikbaarheid van hulpverlening en voorzieningen, de samenwerking tussen verschillende professionals en de logistiek.

### Toegankelijkheid en beschikbaarheid

Zowel in de rapporten als de ervaringsverhalen worden verschillende situaties beschreven waarin zorgverlening onvoldoende beschikbaar was (o.a. Medical Point of View & ZonMw, 2018; Significant, 2018; Widlak & Lüschen, 2016; ZonMw, 2018). De beperkte bereikbaarheid van de GGz buiten werktijden—terwijl crises vaak buiten werktijden spelen—resulteren in een gebrek aan gespecialiseerde zorg in geval van crisis. Verder wordt een gebrek aan zorg in het geval van agressie en drugsgebruik en beperkte begeleiding bij zorgmijding of na ontslag genoemd (De Vries, Spruit, & Stams, 2016; Widlak & Lüschen, 2016). Daarnaast zorgen lange wachtlijsten bij de GGz en crisisdienst voor krapte op de arbeidsmarkt en voor beperkte beschikbaarheid van passende zorg (van Kesteren, 2006). Lange wachttijden en hoge werkdruk resulteert ook in beperkte begeleiding en aandacht voor cliënten en naasten. Uit de interviews blijkt dat naasten en mantelzorgers niet structureel worden betrokken bij de signalering, aanpak, begeleiding en ontslag uit de instelling van de persoon met verward gedrag (Significant, 2018; Hoekstra, van Hoorn, de Wit, & Zijderhoudt, 2015; Widlak & Lüschen, 2016, Interview L15). Signalen die naasten geven worden regelmatig niet voldoende serieus genomen (Interview L15). Deze afname in zorg en begeleiding kan een neerwaartse spiraal bij cliënten als gevolg hebben.

*"Als de omgeving van Justin, zijn moeder en de vriendin van het stalkingincident aan zijn verpleegkundige aangeven dat het niet goed met hem gaat, maar er geen acuut gevaar is, duurt het twee maanden voordat gedwongen hulpverlening start. Hulpverleners moeten hiervoor eerst een rechterlijke machtiging aanvragen. Die aanvraag duurt zes weken tot de rechtszaak. Instellingen kunnen met zo'n rechterlijke machtiging iemand vasthouden, maar niet verplicht behandelen. Voor een verplichte behandeling moet ook een weg via de rechter van zes weken worden afgelegd. Bovendien is een machtiging voor dwangmedicatie niet overdraagbaar tussen instellingen. Als Justin wordt verplaatst van het UMC naar een psychiatrische instelling, moet de machtiging voor dwangmedicatie opnieuw worden aangevraagd. Dit duurt opnieuw zes weken, terwijl er in Justins situatie in feite weinig verandert."* (Widlak & Lüschen, 2016, p. 21)

### Samenwerking

Uitdagingen rondom domein- of niveau-overstijgende samenwerking worden veelvuldig genoemd in zowel bijeenkomsten, interviews als rapporten (o.a. Significant, 2019; Interview

L4, R7, R5). We zagen al in de uitdagingen op het landelijk niveau dat bijvoorbeeld financiële structuren deze samenwerking in de weg staan. Naast financiële schotten, komen moeilijkheden rondom samenwerking tussen domeinen en organisaties ook voort uit het niet spreken van dezelfde 'taal' en het hebben van een andere\_werkcultuur. Zo wordt door een landelijke actor het verschil in risicotaxatie tussen zorg- en veiligheidsdomein benoemd als voorbeeld (Interview L14). De domeinen bezitten hun eigen taxatie-instrumenten met specifieke doelstellingen en methoden. Risicotaxatie binnen het veiligheidsdomein is hierbij vooral gericht op de toekomst en potentiële risico voor patiënt en maatschappij. Zorgtaxatie is meer patiëntgericht en kijkt vooral naar wat iemand in het hier en nu nodig heeft. Ketenpartners werken ieder vanuit hun eigen kader en een gemeenschappelijk visie is regelmatig beperkt ontwikkeld.

Het grote scala aan verschillende regio-indelingen maken domein-overstijgende samenwerking binnen een regio extra moeilijk (o.a. Medical Point of View & ZonMw, 2018; interview L4). Ook wordt tijdens het projectleidersoverleg kwetsbare personen (2019) aangegeven dat bepaalde partijen nog onvoldoende zijn aangehaakt. Een landelijke actor benoemd als voorbeeld huisartsen (interview L11). Dit wordt nogmaals specifiek benoemd in relatie tot het sociale domein, bijvoorbeeld woningcorporaties en maatschappelijk werkers (Medical Point of View & ZonMw, 2018). Ook het terugtrekken van bijvoorbeeld politie of RAV's in huidige samenwerkingen wordt benoemd in de interviews (Interview o.a. L9) en bij bijeenkomsten. Uitdagingen in de samenwerking komen niet alleen naar voren tussen het veiligheid- en zorgdomein maar ook tussen acute en niet-acute zorg. Er worden hiervoor verschillende oorzaken genoemd waaronder het actief zijn in verschillende geografische gebieden, een gebrek aan een gezamenlijke taal en tijd om samenwerkingsverbanden aan te gaan.

*"En ik denk dat in andere regio's misschien dat het in Friesland al veel beter werkt, of in Flevoland lopen heel goede initiatieven, nou in [onze regio] zijn we nog niet zo ver. Ik zie dat ook als iets van jaren, voordat je daar... Tijdens die sessies van het herstelhuis, dat is snel te verzetten, maar echt een goede samenwerking waarin je samen optrekt? Dat zijn processen van jaren, voordat je daar... daar ben je nooit mee klaar, maar voordat je dat goed georganiseerd hebt." (Interview R7)*

Daarnaast staat samenwerking tussen organisaties onder druk door de handelingsverlegenheid (zie individuele uitdagingen) als gevolg van angst om aansprakelijk gesteld te worden voor het delen van privacygevoelige gegevens (zie ook landelijke uitdaging met betrekking tot wetgeving).

## Logistiek

Als laatste wordt op organisatorisch niveau uitdagingen rondom de logistiek van zorgverlening aan personen met verward gedrag genoemd. Het bieden van passende zorg voor een specifiek persoon op het juiste moment blijkt een uitdaging. Zo wordt aangegeven dat het passend plaatsen van personen met verward gedrag lastig is vanwege een gebrek aan een bovengenoemde domein overstijgende risicotaxatie (De Vries et al., 2016). Daarnaast wordt het regelmatig doorschuiven van cliënten tussen verschillende instanties opgemerkt, wat voort zou komen uit het geen verantwoordelijkheid willen nemen voor cliënten met

zware en ingewikkelde problematiek (VNGemeenten, 2018; Widlak & Lüschen, 2016). Verder zijn procedures tussen meerdere ketenpartners niet altijd helder en consistent. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarbij een GGz-instelling onbekend was met een convenant over de overdracht van personen met verward gedrag vanuit de politie (Widlak & Lüschen, 2016).

### 4.3 Professional niveau

De landelijke en organisatorisch uitdagingen werken ook door op professional niveau. Daarnaast worden daar aanvullende uitdagingen ervaren. De uitdagingen op professional niveau hebben betrekking op de signalering, informatiedeling, de mate van persoons- en naaste-gerichte zorgen de bejegening door en deskundigheid van de betrokken zorgverleners.

#### Signalering

De uitdagingen om problemen tijdig te signaleren worden veelvuldig in de interviews en ervaringsverhalen genoemd. Dit heeft enerzijds te maken met zorgmijding: patiënten die bewust uit beeld blijven van hulverlening, vaak door angst of stigma (VNGemeenten, 2018; Widlak & Lüschen, 2016). Het lang buiten beeld blijven van personen met verward gedrag heeft soms een verslechtering of escalatie van de problematiek tot gevolg. Anderzijds wordt het niet oppakken van signalen vanuit de sociale omgeving genoemd. Wanneer naasten signalen geven dat de situatie verslechterd, blijkt het vaak lastig om voor een zorg mijdende patiënt passende zorg te organiseren (Significant, 2018; Widlak & Lüschen, 2016). Dit blijkt ook uit de interviews.

#### Informatiedeling

Uitdagingen op het gebied van informatiedeling hebben betrekking op de handelingsverlegenheid van zorgverleners. Als gevolg van de nieuwe AWG (zie landelijke uitdagingen) zijn zorgverleners terughoudend in het delen van informatie vanwege de angst hierop afgerekend te worden (Koekkoek, 2019b). Doordat professionals het gevoel hebben onder een vergrootglas te liggen, worden zij risicomijdend wat hun ruimte om te experimenteren beperkt (P. van Kesteren, 2006; Koekkoek, 2019b). Op landelijk en regionaal niveau is aandacht voor kennisdeling van de AWG, zoals de recente handreiking patiëntgegevens (Bon-Martens & Veen, 2019); uit onze interviews met regionale actoren blijkt echter dat kennisdeling deze uitdaging niet volledig weghaalt bij professionals. De angst om hier iets fout te doen blijft en dit is lastig aan te pakken in het veld.

*“Het meldpunt is gewenst, maar hoe zit het dan met informatiedeling? Dus als een meldpunt er is, hoe gaan we dan vervolgens met die meldingen om? Wat mogen we wel registreren en wat mogen we niet registreren? En wat moeten we vervolgens met die meldingen doen?” (Interview R7)*

Volgens Bauke Koekkoek (2019) vergeten professionals in stressvolle situaties dat indien goed beargumenteerd toestemming voor het delen van informatie wordt gevraagd, deze kan worden verleend. Tegelijkertijd werpt het moeten vragen om toestemming ook weer administratieve hobbels op.

## Persoonsgerichte zorg

Een gebrek aan persoonsgerichte zorg komt in de ervaringsverhalen veelvuldig naar voren. Cliënten ervaren de zorg niet altijd als passend in relatie tot hun behoeftes, voelen zich regelmatig onbegrepen en hebben het idee dat niet altijd goed naar hun ervaringen en behoeftes wordt geluisterd (o.a. Kolmer, 2013; VNGemeenten, 2018; Widlak & Lüschen, 2016). Verschillende personen met verward gedrag geven aan dat meer aandacht voor hun achtergrond en behoeftes goed geweest zou zijn (VNGemeenten, 2018). Met name behoeftes in het sociale domein (zoals passende huisvesting of vrijwilligerswerk) worden veelvuldig genoemd. Een persoon met verward gedrag geeft aan specifiek begeleiding bij het verdriet en de rouw die psychisch ziek zijn met zich mee brengt, gemist te hebben (Verhoogt, 2016). Verder is de huidige zorgverlening volgens sommige respondenten en ervaringsverhalen nog onvoldoende gericht op het helpen van de persoon met verward gedrag om regie te nemen en herstel mogelijk te maken (o.a. VNGemeenten, 2018; Interview R5). Deze regie kent ook een keerzijde: op sommige momenten wordt verwacht van de persoon met verward gedrag dat zij de regie nemen terwijl zij daar niet toe in staat zijn. Zij kunnen hierdoor bijvoorbeeld bepaalde basisvoorzieningen (zoals woonruimte of een uitkering) niet voor zichzelf regelen waardoor de problematiek verergerd (VNGemeenten, 2018; Widlak & Lüschen, 2016).

## Bejegening

Deels samenhangend met de uitdagingen rondom persoonsgerichte zorg, worden uitdagingen met betrekking tot de bejegening van de persoon met verward gedrag naar voren gebracht. Het discours over het gevaar dat personen met verward gedrag opleveren, speelt hierbij een negatieve rol. Hoewel deze *framing* aandacht heeft gegenereerd en projecten op gang heeft gebracht, blijkt uit de dataverzameling dat het label ook negatieve gevolgen kent. Personen met verward gedrag en hun naasten ervaren regelmatig stigmatiserende uitingen van anderen (Significant, 2016). Dit wordt veelvuldig in ervarings- en naastenverhalen benoemd (van Kesteren, 2006; Oenen, 2011; Roex, 2019; van Dijk, 2016; VNGemeenten, 2018). Zo ervaart een persoon met verward gedrag dat zij niet als volwaardig mens wordt gezien maar als gewetenloos monster (van Kesteren, 2006).

*"Ik behoor tot een groep waarvan de vrijheid te boek staat als een serieuze bedreiging voor de openbare orde en veiligheid. Of het nu gaat om ons 'loslopen' in de straten of ons wonen in 'normale wijken': steeds wordt onze vrije aanwezigheid in deze samenleving tot een maatschappelijk probleem gemaakt."* (Roex, 2019)

Personen met verward gedrag benadrukken dat zij als gevolg van stigma het gevoel hebben veel te moeten strijden tegen de maatschappij en instanties (van Kesteren, 2006; Kolmer, 2013; Roex, 2019; Verhoogt, 2016). De huidige aanpak, inclusief de wetswijziging verplichte GGz, kan bij personen met verward gedrag zorgen voor een gevoel van onveiligheid waarbij ieder moment je vrijheid kan worden afgenomen en er dwang ontstaat te normaliseren (Roex, 2019). Door het wantrouwen van de maatschappij richting hen, hebben zij tevens het idee dat zij niet open kunnen zijn over wat nodig is voor het zoeken van hulp en voor het werken richting herstel. Door de ervaren maatschappelijke dwang om normaal te zijn, ervaren zij moeite om in deze maatschappij deel te nemen. Naasten van personen met verward gedrag ervaren ook negatieve gevolgen van stigmatisering (van Kesteren, 2006).

Stigma wordt ook specifiek in relatie tot de zorgverlening genoemd (De Langen, 2006). Als gevolg door stigma ervaren personen met verward gedrag niet menswaardig contact zoals worden uitgelachen, aan het lot overgelaten of genegeerd worden (Oenen, 2011; van Kesteren, 2006).

*"In mijn eerste tbs-kliniek had ik het ongelooflijk zwaar. Ze geven met het gevoel dat ik geen mens was maar een gek, een gevaarlijke misdadiger."* (van Kesteren, 2006, p. 55)

Ook het gebrek aan begrip wanneer zij van slag raken door veranderingen in de werkwijze van de zorgverlener wordt genoemd (Oenen, 2011; VNGemeenten, 2018). Een niet-passende bejegening als gevolg van stigma wordt ook specifiek genoemd in het contact met de politie (van Kesteren, 2006). Het gedrag van de politie wordt als dreigend ervaren wat een gevoel van onveiligheid en nog meer angst in de hand werken. Hierdoor zijn formele en informele zorgactiviteiten niet altijd goed op elkaar afgestemd (Roex, 2019).

*"Een agressieve en onberekenbare verwarde persoon krijgt bezoek van de Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundige (SPV'er) in zijn ophoudruimte. De politie gaat mee met de SPV'er en blijft in de deuropening van de cel staan. De SPV'er vraagt aan de man of hij mag binnenkomen en dan of hij mag zitten. Hij gaat op een afstand van de man zitten. De politieman geeft op luide toon bevelen aan de verwarde persoon, omdat hij moet blijven zitten. De verwarde man en de SPV'er lijken zich wat te ergeren aan de politieman, die bevelen blijft geven."* (Kuppens, Appelmann, van Ham, & van Wijk, 2015, p. 89)

## Deskundigheid

Gebrek aan deskundigheid van betrokken zorgverleners is een andere uitdaging op professionaal niveau die naar voren wordt gebracht. Veel ervaringsverhalen schetsen een beeld waarin het lang duurt voordat de juiste diagnose wordt gesteld, voor lange periode niet een passende behandeling wordt aangeboden of de juiste behandeling niet beschikbaar is (o.a. De Langen, 2006; Kolmer, 2013). Ook in het projectleidersoverleg kwetsbare personen (2019) komt naar voren dat diagnoses niet altijd eenduidig zijn. Beperkte kennis over multiproblematiek (op verschillende domeinen) en een gebrek aan specialistische hulpverlening wordt gesignaleerd (De Langen, 2006; Koekkoek, 2019a; VNGemeenten, 2018). Maatwerk voor een complexe problematiek die verschillende domeinen betreft lijkt lastig, met name bij dubbeldiagnostiek. Zorgverleners in de GGz hebben niet altijd zicht op de sociale problematiek van de persoon. Daarnaast wordt genoemd dat de GGz moeite heeft om te gaan met psychiatrie in combinatie met heftig gedrag, waardoor personen tussen wal en schip kunnen belanden. In relatie tot de gemeente werd in de interviews een gebrek aan kennis over nieuw of aankomend beleid genoemd (Interview R2). Zo zijn gemeentemedewerkers niet altijd goed op de hoogte van nieuw beleid rondom dakloosheid.

## 4.4 Conclusie

Dit hoofdstuk is een schets van de uitdagingen die worden ervaren in de lokale en regionale aanpak van mensen met verward gedrag. De uitdagingen worden tot nu toe nog gefragmenteerd weergegeven door betrokkenen. Dit is het gevolg van de veelheid, en gelaagdheid van deze uitdagingen. Uitdagingen spelen op landelijk, organisatorisch en professional niveau waarbij de uitdagingen met elkaar verweven zijn. Deze complexiteit van de uitdagingen laat zien dat de wickedness van de problematiek ook in de praktijk ervaren wordt.

# 5 Goede Praktijken

Gegeven de *wickedness* van de problematiek rondom verward gedrag zijn er geen projecten te identificeren die kunnen dienen als *quick fixes*. Dit betekent dus dat het niet mogelijk is individuele projecten aan te wijzen die op zichzelf dan wel samen de problematiek rondom verward gedrag kunnen oplossen. Ook is op basis van effectiviteit van interventies geen goede praktijk aan te wijzen, simpelweg omdat evaluaties hiervan ontbreken.

Tegelijkertijd wordt in rapporten, verhalen en interviews een veelheid aan goede praktijken benoemd. Het identificeren van deze goede praktijken is niet gebaseerd op monitoring maar op de ervaring van betrokkenen. Argumenten die genoemd worden waarom een praktijk als 'goed' kan worden aangemerkt, zijn bijvoorbeeld vermindering van crises, verbetering van samenwerking, tevredenheid van professionals en het zichtbaar maken van knelpunten. Wat goede praktijken gemeen hebben is dat ze toewerken naar een persoonsgerichte relationele aanpak. In dit hoofdstuk bespreken we wat een persoonsgerichte relationele aanpak behelst en hoe een integrale samenwerking kan helpen om een dergelijke aanpak te bewerkstelligen.

## 5.1 Persoonsgerichte relationele aanpak

In de ervaringsverhalen komt naar voren dat personen met verward gedrag op zoek zijn naar een persoonsgerichte relationele aanpak. Een persoonsgerichte relationele aanpak vraagt per definitie om het aanpassen van hulp aan wat de persoon in kwestie nodig heeft; zorg op maat. Het belang hiervan wordt ook door verschillende respondenten en in verschillende documenten benadrukt in hun beschrijving van goede praktijken. De doelgroep van personen met verward gedrag is divers wat een persoonsgerichte aanpak uitdagend maakt. Wat de beste persoonsgerichte relationele aanpak in individuele gevallen is, is vaak niet eenduidig te bepalen maar is een kwestie van zoeken en uitproberen, ook wel *tinkeren* of knutselen genoemd (Mol, 2008).

Verschillende projecten binnen het Actieprogramma zijn gericht op het mogelijk maken van een meer persoonsgerichte relationele aanpak zoals de 'eigen kracht conferenties', 'Aandacht voor relaties', 'Tien van Twente', 'Optimaal Leven' en 'GGD in de wijk'<sup>7</sup>. Binnen deze projecten komen de volgende elementen terug: (1) de-stigmatisering, (2) vroegsignalering en preventie, (3) herstelgericht werken, (4) betrokkenheid van naasten en (5) inzet van ervaringsdeskundigen. Sommige projecten richten zich op één specifiek element, anderen op meerdere elementen. De 'eigen kracht conferenties' richten zich bijvoorbeeld voornamelijk op het element 'herstel'. Bij het project 'Eerste Hulp bij Psychiatrische Problemen' (EHPP), een training voor burgers en professionals ligt de focus meer op de-stigmatisering en ervaringsdeskundigheid. De vijf elementen worden hieronder verder uitgewerkt.

---

<sup>7</sup> Dit is slechts een kleine selectie van de projecten die een persoonsgerichte, relationele aanpak hebben.

## De-stigmatisering

*“Op dit moment zien de dienders van de openbare veiligheid niet een mens tegenover zich met complexe beweegredenen en tegenstrijdige gevoelens. Bepaalde aspecten van mij grijpen zij vast, overdrijven ze, vullen ze aan met complete verzinsels, om mij vervolgens volledig in deze karikatuur te duwen. Ze zien daarvoor niet de jonge vrouw die zich te veel zorgen maakt over presteren, die een gretig krantenlezer is, jazzliefhebber, een afstandelijk figuur, een ochtendchagrijn, en een theatersporter die het Mandarijn (de meest gehanteerde Chinese taal) heeft bestudeerd en nu rechten studeert. Dat alles zien ze niet. Ze zien een tikkende tijdbom. Het maakt welhaast niet uit wat ik doe. Ben ik rustig, dan zal ‘dat masker’ binnenkort wel een keer afvallen: rustig kan niet mijn ‘aard’ zijn. In een psychiatrisch rapport stond eens over mij: “in het materiaal laat cliënte zien dat zij goed in staat is om zichzelf in te houden, de remmingen zijn goed ontwikkeld. Eronder zit echter een zeer agressieve lading.” (Roex, 2019, p. 60)*

Gezien worden als mens en respectvol worden bejegend door hulpverleners is een belangrijk aspect van de persoonsgerichte relationele aanpak. Zoals het citaat hierboven laat zien is onderdeel daarvan de erkenning dat mensen naast het verwarde (en soms criminele) gedrag ook andere positieve eigenschappen bezitten. Goede zorg voor mensen met verward gedrag vereist dan ook dat zij worden benaderd met aandacht voor deze andere eigenschappen. Door in gesprek te gaan, kan het verwarde gedrag beter worden begrepen. In dit kader kan dan ook beter gesproken worden over ‘onbegrepen gedrag’ (Koekkoek, 2019a). In verschillende ervaringsverhalen wordt erop gewezen dat het verwarde gedrag zelf in sommige gevallen niet als problematisch moet worden geïnterpreteerd, maar ook positief kan worden ervaren (Kusters, 2013; Oenen, 2011; K. Roex, 2019). In zo’n situatie kan het een goede praktijk zijn om iemand te laten begaan. Het *framen* als een probleem van onbegrepen gedrag vraagt om het verbeteren van de kwaliteit van de persoonlijke interactie. In lijn met deze gedachte is het doel van het EHPP-programma om professionals te leren anders naar personen met verward gedrag te kijken en hen op een andere manier te benaderen. Door deze interactie te verbeteren, krijgen professionals beter begrip van onderliggende redenen voor iemands gedrag en kunnen zij beter aansluiten bij de behoeften van iemand die niet begrijpelijk gedrag vertoont. Op deze manier kan een meer persoonsgerichte relationele aanpak worden bewerkstelligd.

Het zien van de persoon achter het verwarde gedrag is niet alleen iets wat belangrijk gevonden wordt in contacten tussen hulpverleners en mensen met verward gedrag maar is ook een breder maatschappelijk vraagstuk. Stigma rondom verward gedrag maakt dit lastig. Zowel personen met verward gedrag, hun naasten en zorgverleners die in de ervaringsverhalen aan het woord komen zeggen daar last van te hebben (zie hoofdstuk 4 uitdagingen). Gezien de grote impact van stigma en de bijdrage van het discours over verward gedrag daaraan zouden goede praktijken hier aandacht aan moeten besteden om zo een bijdrage te leveren aan het bereiken van een meer persoonsgerichte, relationele aanpak voor mensen met verward gedrag.

*"Het prettige van die dadergroepen is, dat je niet alleen op weg geholpen wordt door de therapeuten maar vooral ook door mensen die hetzelfde hebben meegemaakt, ervaringsdeskundigen dus." (van Kesteren, 2006)*

Aandacht voor stigma en het belang van het zien van de persoon achter het verwarde gedrag is onderdeel van projecten die zich richten op maatschappelijke voorlichting in wijken en op scholen (zie bijvoorbeeld samensterkzonderstigma.nl). Gezien de nadruk op stigma bij de genoemde uitdagingen (zie hoofdstuk 4) zijn projecten gericht op stigma echter nog relatief weinig te vinden in de praktijk.

### Vroegsignalering en preventie

*"Het is een regelrechte ramp die je overkomt. En dan duurt het twintig jaar voordat er echt maatregelen genomen worden. Dat had veel eerder kunnen en moeten gebeuren. Het was een groot gevecht dat ik jarenlang heb moeten voeren met allerlei instanties. En ik heb me vaak heel vaak in de steek gelaten gevoeld. Als Joop weer eens volkomen in de war over straat zwierf belde ik de huisarts. 'Heeft hij je nog bedreigd?'' vroeg hij. 'Nee' zei ik. Nou het speet hem, maar dan kon hij niks voor me doen. Pas als je echt bedreigd wordt, grijpen ze in. Idioot. Zelfs de politie snapte er niks van." (van Kesteren, 2006)*

Een veel genoemd kritiekpunt is dat er pas ingegrepen wordt als er iets misgaat en de persoon met verward gedrag een acuut gevaar vormt voor zichzelf of voor anderen. Vroeg-signalering en het besteden van aandacht aan preventie worden in de interviews, documenten en ervaringsverhalen als belangrijk ervaren. Door preventief te kijken naar mogelijke knelpunten rondom personen met verward gedrag en deze knelpunten vroegtijdig te signaleren, kan een meer persoonsgerichte relationele aanpak worden bewerkstelligd.

In relatie tot vroegsignalering wordt specifiek de rol die naasten kunnen spelen benoemd. Projecten die zich richten op crisiskaarten besteden hier aandacht aan. Crisiskaarten kunnen ook een belangrijke rol spelen bij vroeg-signalering omdat ze een manier zijn om personen met verward gedrag een stem te geven in de hulpverlening en de zorg als het mis dreigt te gaan aan te passen aan hun wensen. Een van de respondenten zegt daarover dat het voor meer regie en controle zorgt en zo bijdraagt aan vertrouwen omdat cliënten beter weten wat ze kunnen verwachten en weten dat mensen klaar staan om ze op te vangen als het mis gaat (Interview L15). Andere projecten die zich richten op vroeg-signalering zijn onder andere projecten rondom wijkfunctionarissen (een wijk-GGD'er die functioneert als spin in het hulpverleners-web) of wijkagenten en een apothekersproject waarin het niet ophalen van psychofarmaca wordt gemeld, zodat artsen met hun patiënten in gesprek kunnen.

Een aantal respondenten maakt de stap van vroeg-signalering naar preventie. Hierbij is de gedachte dat veel problematiek rondom verward gedrag voorkomen kan worden als er meer preventieve maatregelen genomen zouden worden. Een voorbeeld van een project van het Actieprogramma dat zich op preventie richt is 'Preventieve signalering van verward gedrag'. Binnen dit project is een tool ontwikkeld om factoren voor het stabiel functioneren van kwetsbare groepen te identificeren en managen. Ook zijn er projecten die zich richten op het bieden van passende huisvesting. Voorbeelden hiervan zijn de triple woonvoorziening -

voor een groep cliënten die een combinatieproblematiek heeft op lichtverstandelijke beperking, verslaving en een psychische aandoening – en Housing First waarbij werkafspraken zijn gemaakt tussen woningcorporaties, aanbieders van woonbegeleiding, stadsdelen, gemeentelijke diensten en cliënten in Amsterdam (Interview R1). Om crisis te voorkomen zijn preventieve maatregelen door bijvoorbeeld het verbeteren van de woonvoorziening van personen met verward gedrag essentieel. Het belang van ondersteuning op het sociale domein zoals wonen komt ook in de ervaringsverhalen veelvuldig naar voren (zie b.v. Koekkoek, 2019a; Kolmer, 2013; Otten, 2015; van Dijk, 2016; van Kesteren, 2006; VNGemeenten, 2018). Deze verhalen onderstrepen tevens het belang van dagbesteding en ondersteuning bij het vinden van werk. Een vaste verblijfplaats en werk kan mensen helpen om structuur en sociale contacten in te bedden in hun dagelijks leven (Verhoogt, 2016). Voor naasten van personen met verward gedrag is deze ondersteuning in het dagelijks leven ook van belang omdat hulp zoals dagbesteding hen de kans geeft even op adem te komen en hen zo in staat stelt hun zorgtaken vol te houden. Daarnaast worden binnen de GGz initiatieven opgezet om hervormingen door te voeren die meer op preventie gericht zijn, zie bijvoorbeeld Redesigning Psychiatry<sup>8</sup> en Samen Beter<sup>9</sup>. Hoewel verschillende initiatieven zijn opgezet om preventie te stimuleren, lijkt het nog een onderbelicht thema binnen het Actieprogramma.

### Herstelgericht werken

Het idee van zorg op maat past in een herstelgerichte benadering die sinds enkele jaren te zien is in de GGz. Binnen deze benadering ligt de focus niet (alleen) op beter worden maar juist ook op het leren omgaan met een psychische aandoening en meer regie krijgen over het leven. Door te luisteren naar de personen met verward gedrag kan ingespeeld worden op persoonlijke behoeften zoals bijvoorbeeld het zelfstandig kunnen wonen, het vinden van een passende dagbesteding en ondersteuning bij het creëren van levensstructuur.

*“Een lezing van ervaringsdeskundige Martijn opent haar ogen. Genezen is moeilijk, is de boodschap, maar herstellen is haalbaar. ‘Daar hoorde ik voor het eerst over “Herstel, Empowerment en Eigen kracht” en herstel ondersteunende zorg. Als hij uit die ellende kan komen, kan ik toch ook de mijne overwinnen?’ Denise geeft zich op voor een herstelwerkgroep. Er gaat een wereld voor haar open. Ze vindt herkenning in de dingen waarmee ze al haar hele leven mee worstelt.” (VNGemeenten, 2018)*

Projecten die worden genoemd als goede voorbeelden op dit vlak zijn de eigen kracht conferenties, het Optimaal Leven project, de pilot herstel ondersteunend GGz-netwerk Groningen, Respijt, Herstel en Sociaal Ondernemen, en de herstelhuizen. Het Optimaal Leven project heeft als doel de kwaliteit van leven van mensen met een langdurige psychische kwetsbaarheid te verbeteren door de juiste zorg op de juiste plek te geven. Hierbij wordt herstelgericht gewerkt en continu gekeken waar iemand behoefte aan heeft. Daarnaast worden in verschillende regio's herstelhuizen en -voorzieningen opgezet. Een aantal voorzieningen komt voort uit het Actieprogramma zoals het respijthuis Frits en Herstelhotel Weert. Deze voorzieningen bieden een plek waar mensen in psychische nood

<sup>8</sup> <http://www.redesigningpsychiatry.org/>

<sup>9</sup> <https://www.samenbeter.org/>

even tot rust kunnen komen zodat een crisis kan worden voorkomen. Hiermee draagt een herstelgerichte benadering tevens bij aan preventie van crises (zie paragraaf 5.1.2).

### **Betrokkenheid naasten**

Een ander onderdeel van een persoonsgerichte relationele benadering is aandacht voor het sociale netwerk van de persoon met verward gedrag. De betrokkenheid van naasten wordt daarbij veelvuldig genoemd. Naasten hebben door hun veelal jarenlange betrokkenheid veel kennis over de persoon met verward gedrag die van waarde kan zijn in het signaleren van een verslechtering van de situatie en daarmee het voorkomen van crises en het aanbieden van persoonsgerichte hulp. Daarnaast kunnen naasten een belangrijke rol spelen in het verlenen van die hulp. Tegelijkertijd is de impact op het eigen leven van naasten vaak groot (VNGemeenten, 2018; Lentis, 2019). Aandacht hiervoor van hulpverleners, en daarmee voor de persoon om mensen met verward gedrag heen, wordt daarom als belangrijk ervaren. Momenteel is deze aandacht echter regelmatig niet aanwezig. Een voorbeeld dat wordt genoemd is dat bij het vervoeren van een persoon met verward gedrag vaak vergeten wordt te vragen hoe het met de achterblijvende naasten gaat. Verschillende projecten binnen het Actieprogramma besteden aandacht aan deze naasten bijvoorbeeld de EHPP-trainingen, 'Aanpak delier in de keten met naasten' en 'Naar een sluitende aanpak: de familie als missing link'.

### **Inzet ervaringsdeskundigen**

Als laatste wordt de inzet van ervaringsdeskundigen gezien als een manier om beter aan te sluiten bij de behoeften van personen met verward gedrag. De Christelijke Hogeschool Windesheim is in 2019 gestart met een verkennend onderzoek naar inzet van ervaringsdeskundigen binnen de gesubsidieerde projecten van het actieprogramma. Een eerste screening liet zien dat ervaringsdeskundigheid benoemd wordt binnen projecten. Het ontbreekt echter aan informatie over de precieze rol en daadwerkelijke betrokkenheid van en het type ervaringsdeskundige (ZonMw, 2019b). Tijdens de eerste fase van de centrale evaluatie zijn een reeks aan initiatieven die gebruik maken van ervaringsdeskundigen als goede praktijk geïdentificeerd. Voorbeelden hiervan zijn de vangnetwerken, de escalatietafel, trainingen zoals EHPP en Grip op verward gedrag, de Toolkit verward gedrag en de Mental Health First Aid Kit. Het belang van ervaringsdeskundigen en lotgenotencontact wordt tevens veelvuldig genoemd in de interviews, ervaringsverhalen en documenten (o.a. VNGemeenten, 2018; Interview R2, L15).

Het in contact komen met lotgenoten kan personen met verward gedrag het gevoel geven niet de enige te zijn, te leren hoe met een aandoening kan worden omgegaan en daarmee aan herstel gewerkt kan worden – zie paragraaf 5.1.3 (Oenen, 2011; P. J. M. van Kesteren, 2006; Verhoogt, 2016; VNGemeenten, 2018). Lotgenoten en ervaringsdeskundigen hebben daarmee onder andere aandacht voor de context en het 'gewone' leven van de persoon met verward gedrag (Koekkoek 2019a). In zowel de interviews als verhalen wordt eveneens benadrukt dat ervaringsdeskundigen beter aansluiten bij de belevingswereld van personen met verward gedrag en daardoor kunnen doordringen tot personen die voor andere hulpverleners onbereikbaar zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de vangnetwerken in Tilburg. Deze professioneel begeleide, wijkgerichte steunnetwerken bestaan uit 25 tot 40 personen

die elkaar sociale steun bieden en activiteiten organiseren voor en met elkaar en de omringende wijk.

*“Bij Vangnetwerken wordt deze mensen de mogelijkheid geboden om volwaardig te participeren. Uitgangspunt is dat ieder mens iets voor een ander wil en kan betekenen. Het zelf actief worden, dat empowert! Deelnemers aan Vangnetwerken vergroten hun sociaal netwerk. Zij geven en ontvangen sociale steun en versterken door deelname hun sociale vaardigheden. De deelnemers voelen zich gewaardeerd en nuttig. Problemen en beperkingen wegen hierdoor minder zwaar. Deelnemers ervaren dat zij een ander kunnen helpen en dat maakt op zijn beurt dat het gemakkelijker wordt om hulp te vragen wanneer dat nodig is.” (Tilburgse Koerier, 2018).*

Ook worden positieve resultaten gerapporteerd over het project ‘10 in Twente’:

*“Peter drong echt tot Daan door. Die heeft hem zover gekregen dat hij zelf ging aangeven welke hulp hij wel wilde.” Dat leidde tot een plan van aanpak. Daan weet nu welke signalen erop wijzen dat hij psychotisch wordt. Dan stopt hij bijvoorbeeld met eten en drinken, en ziet hij aliens. Hij onderkent dat nu zelf en hij weet ook wat hij dan het liefste wil: rust, in een veilige omgeving. Desnoods even een paar dagen in een opvanglocatie, tot hij weer rustig is. Zonder dwang. Zo heeft hij zelf voor allerlei crisissituaties een werkbare oplossing mogen bedenken.” (VNGemeenten, 2018)*

Wel wordt bij het inzetten van ervaringsdeskundigen als hulpverlener benadrukt te waken voor proto-professionalisering (zie ook Roex, 2019). Het gevaar hiervan is dat ervaringsdeskundigen hun specifieke waarde verliezen.

Een andere manier waarop ervaringsdeskundigen kunnen worden ingezet is bij het geven van voorlichting. Door het geven van inzicht in het perspectief van de persoon met verward gedrag, kan stigmatisering (zie paragraaf 5.1.1) tegen worden gegaan en weten mensen die in contact komen met mensen met verward gedrag beter hoe zij hen kunnen benaderen. Het geven van trainingen helpt ervaringsdeskundigen ook in hun eigen herstel. Een voorbeeld van een training is EHPP waarbij ervaringsdeskundigen verschillende casussen met o.a. de politie en buurtbewoners bespreken. Als laatste kunnen ervaringsdeskundigen worden ingezet als vertegenwoordiger van het perspectief van personen met verward gedrag. Dat is bijvoorbeeld het geval bij werkgroepen plan van aanpak Noord-Limburg. Door hun vertegenwoordiging wordt het perspectief van de personen met verward gedrag en dus hun behoeften meer meegenomen wat leidt tot een meer persoonsgerichte relationele aanpak.

## 5.2 Integrale samenwerking

Om een goed werkende aanpak mogelijk te maken, wordt het belang van integrale samenwerking veelvuldig benoemd in zowel documenten als de interviews (o.a. Medical Point of View & ZonMw, 2018; Interview L3, L13, R2, R5, R7). Integrale samenwerking bestaat uit samenwerking op verschillende niveaus (lokaal, regionaal en landelijk) en tussen verschillende domeinen (veiligheid, zorg, sociaal). Samenwerking is niet alleen nodig als het

mis gaat met een persoon (zoals bij meldingen van verward gedrag), maar juist ook in de hulpverlening daar omheen. Dit sluit ook aan bij de persoonsgerichte visie op het probleem van verward gedrag beschreven in 5.1.

Volgens verschillende respondenten heeft het Actieprogramma een belangrijke bijdrage geleverd aan het initiëren van nieuwe samenwerkingsverbanden die regio- en domein-overstijgende samenwerking binnen de keten hebben verbeterd (o.a. Medical Point of View & ZonMw, 2018; Interview L11). Veel projecten, zoals bijvoorbeeld het 'Schakelpunt', 'Optimaal leven', 'Samen de wijk in', 'wijk-GGD'ers', 'wijkagenten', 'wijkaanpak Leiden' en 'lokale interventieteams'<sup>10</sup> bestaan uit het samenbrengen van verschillende betrokkenen binnen de regio. In het initiatief Optimaal leven wordt bijvoorbeeld gewerkt met multidisciplinaire teams in de wijk om de kwaliteit van leven van de doelgroep te verbeteren. Doordat professionals van drie organisaties samen in een team zitten, kan snel worden geschakeld (Interview R5). Voorbeelden van regionale samenwerking zijn 'Plan van aanpak Noord-Limburg' en de 'Stuurgroep Drenthe'. Deze regionale samenwerking helpt gaten in de keten te identificeren en stimuleert gemeente-overstijgende samenwerking rondom het onderwerp. Een sterke regionale samenwerkingsstructuur werkt tevens door op initiatieven op lokaal niveau door de betrokken gemeentes. In Drenthe heeft dat geresulteerd in een structuur waarbij ervaren knelpunten vanuit het ene project worden meegenomen in een ander project. Ook worden tussen verschillende geografische niveaus verbindingen gelegd door bijvoorbeeld brigadiers vervoer en ambulance commissarissen.

In de interviews en documenten worden verschillende elementen genoemd die bijdragen aan een integrale samenwerking, namelijk het gebruik maken van casuïstiek en ambassadeurs, het stimuleren van onderling vertrouwen, de betrokkenheid van bruggenbouwers en het zorgen voor bestuurlijke steun. Deze elementen worden hieronder beschreven.

### Casuïstiek

Om integrale samenwerking binnen de regio mogelijk te maken, is het van belang verschillende betrokkenen aan tafel te krijgen. Hierbij gaat het niet alleen om de partijen die direct in contact zijn met de personen met verward gedrag, maar ook partijen die indirect betrokken zijn zoals de inspectie, lokale overheden en de zorgverzekeraars. In verschillende goede praktijken wordt gebruik gemaakt van casuïstiek om alle relevante partijen aan tafel te krijgen en om met bestaande knelpunten om te gaan (Interview R2, R8). Het bespreken van casussen maakt het tevens mogelijk om maatwerk – in lijn met een persoonsgerichte benadering - te leveren. Dit maatwerk betreft niet alleen het afstemmen op de problematiek rondom specifieke personen met verward gedrag, maar ook op de specifieke problemen binnen regio's. Voorbeelden van projecten waarbij gebruik gemaakt wordt van casuïstiek zijn de EHPP-trainingen en het Schakelpunt. Ook rondom het vervoer van personen met verward gedrag wordt het belang van casuïstiek tijdens een crisisketenoverleg benoemd. Het bespreken van casussen met alle ketenpartners helpt om een passende actie in te zetten voor mensen die tussen wal en schip vallen.

---

<sup>10</sup> Dit is slechts een kleine selectie van de projecten waarbij regionaal integrale samenwerking is geïnitieerd.

## Ambassadeurs

In de vorige paragraaf is beschreven dat het gebruik maken van casuïstiek kan helpen relevante partijen bij elkaar te brengen in het geval van een specifieke casus. Of het in meer algemene zin lukt om mensen en partijen mee te krijgen, hangt volgens respondenten voor een groot deel af van personen (Interview R5, L3, L11). Soms kunnen personele wisselingen zorgen dat ineens een beweging op gang komt (Interview R5). Invloedrijke ambassadeurs kunnen helpen deze beweging te stimuleren. Zo geven een tweetal respondenten aan dat draagvlak vanuit de gemeente kan helpen bij het vergroten van de legitimiteit van het initiatief bij andere organisaties (Interview R7, L4). Ook de activiteiten vanuit het Schakelteam als landelijke ambassadeurs hielpen om bepaalde initiatieven op de agenda te krijgen (Interview R8). Het gebruik van ambassadeurs krijgt eveneens vorm in het aannemen van een trekkersrol door afgevaardigden van specifieke organisaties. Een voorbeeld hiervan zijn ambtenaren die bij een domein- en niveau-overstijgende samenwerking betrokken zijn en als 'bestuurlijk vooruitgeschoven post' naar voren worden geschoven om veranderingen binnen de gemeenten op gang te brengen (Interview R8).

*"Die taskforce leden die moet je zien als ambassadeurs in hun sub-regio. In die taskforce zitten burgemeesters en wethouders uit alle verschillende sub-regio's en zij treden dan soms ook op als ambassadeur of zij trekken en sleuren daarbinnen hun eigen gebiedje aan daar waar het niet snel genoeg gaat." (Interview R8)*

Door partijen al vroegtijdig aan tafel te krijgen kan draagvlak voor activiteiten al vroegtijdig worden gecreëerd (o.a. Interview R1, L6) wat van belang is voor de borging van deze activiteiten (zie hoofdstuk 6).

## Onderling vertrouwen

Wanneer alle relevante partijen bij elkaar zijn gebracht, leidt dat nog niet vanzelfsprekend tot een integrale samenwerking. Om samenwerking tussen verschillende domeinen en niveaus tot stand te brengen is onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen nodig. In sommige gevallen was een vertrouwensrelatie tussen partijen reeds aanwezig door bestaande samenwerkingsverbanden (o.a. Interview R1, R8, L4). Een voorbeeld is bij het Schakelpunt waarin rondom de regionale veiligheidsstrategie Midden Nederland al 39 gemeenten voor ruim tien jaar met elkaar samenwerkten (R8). Indien een natuurlijke samenwerking nog niet aanwezig is, benadrukken respondenten dat het belangrijk is de tijd te nemen om onderling vertrouwen te creëren en de relaties te versterken (Interview R5, R6, R7). Deze vertrouwensrelatie tussen verschillende organisaties en professionals staat echter onder druk vanwege de marktwerking en de inwerkingtreding van de nieuwe AVG-wetgeving (Interview R7). Een aantal training- en coaching trajecten zijn binnen projecten of als losse projecten opgezet om langdurige aandacht aan samenwerkingsrelaties te besteden. De actie-leer sessies binnen het Optimaal Leven project zijn hier een voorbeeld van. Deze sessies hielpen volgens betrokkenen om een veilige sfeer, waarin professionals van verschillende organisaties en domeinen zich veilig voelen elkaar tegen te spreken, tot stand te brengen (Interview R5).

*"Wat je merkt is dat er het eerste jaar heel erg gewerkt werd aan een open veilig sfeer waarin er echt ruimte is voor de medewerkers en iedereen mag er zijn en dat werkt,*

*want dat betekent dat er een ervaringsdeskundige die dan bij casusbespreking weerwoord geeft tegen het perspectief van de psychiater.” (Interview R5)*

Het is belangrijk hierbij aandacht te hebben voor de impact op de werkvloer: Hoe ervaren de professionals de nieuwe werkrelaties? Waar lopen ze tegenaan? Coaching van betrokken professionals kan helpen om beter begrip te krijgen voor elkaars motieven en multidisciplinair samenwerken te bevorderen. Daarnaast kan het gebruik maken van een nieuwe neutrale locatie helpen. Een respondent geeft aan dat een nieuwe ruimte de implementatie van een nieuwe integrale manier van werken heeft bevorderd (Interview R5).

### **Bruggenbouwers**

De betrokkenheid van een ‘bruggenbouwer’ wordt in de interviews genoemd als een manier om het onderling vertrouwen tussen de verschillende organisaties en personen (zie paragraaf 5.2.3) te versterken (o.a. Interview R1, R5, R7, R8, R9). Deze persoon of partij – vaak aangeduid als een (externe) onafhankelijke projectleider – kan helpen spanningen of tegenstrijdige standpunten boven tafel te krijgen en door het innemen van een bemiddelende rol een constructieve discussie over deze spanningen tot stand te brengen. Als gespreksleider bij dergelijke discussies, kan de bruggenbouwer ervoor zorgen dat verschillende partijen een evenredige bijdrage in de discussie krijgen (Interview R7). Door deze onafhankelijke begeleiding is het volgens respondenten mogelijk om bruggen te bouwen tussen de verschillende organisaties binnen de verschillende domeinen en bij het maken van beslissingen uit een impasse te komen. Deze persoon of partij kan daarnaast helpen om overzicht te behouden en te zorgen dat initiatieven die worden uitgezet passen binnen de uitgezette koers. Voorbeelden hiervan zijn regionale plan van aanpakken van bijvoorbeeld Noord-Limburg, Drenthe en Flevoland.

Om de rol als bruggenbouwer te kunnen vervullen is het volgens verschillende respondenten belangrijk dat deze persoon of partij naast de regio ook alle partijen/domeinen kent en zich hierbinnen kan bewegen (Interview R5, R8). Bij voorkeur is de persoon of partij neutraal en heeft geen eigen belang naast het versterken van de samenwerking. Deze neutrale positie helpt in het creëren van de open interactie (1.2.2). Daarnaast wordt het belang geadresseerd dat deze persoon zowel organisatorisch onderlegd is (en hierdoor het proces goed kan begeleiden) als ervaring heeft met het werken met personen met verward gedrag (en hierdoor inhoud kan toevoegen in de discussie). Door deze kwaliteiten is het mogelijk zowel mee te denken en te adviseren binnen casuïstiek, als problematiek op een hoger niveau te tillen om deze structureel aan te pakken (Interview R8). Binnen het Schakelpunt vervult Bureau Regionale Veiligheidsstrategie deze taak. In andere gevallen vervult bijvoorbeeld de regionale projectleider deze taak.

*“Je moet zoeken naar een projectleider die van alle markten een beetje thuis is. Die de taal spreekt van het zorgdomein, de taal van het sociaal domein en de taal van het veiligheidsdomein en die echt snapt als het om deze doelgroep gaat, hoe de wereld in elkaar zit. Dat is zoeken naar een schaapje met 5 poten. Ja dus dat is altijd best even ingewikkeld met dit soort trajecten dat je iemand nodig hebt ja weet je die het ook echt goed kan en die door alle partijen ook gezien wordt als een soort autoriteit,*

*dat die gezien wordt als hee die snapt het, die snapt ook mijn organisatie en die snapt mijn belang en die kijkt naar het overkoepelende geheel maar die begrijpt het wel.”*  
(Interview R8)

Het vinden van een dergelijke persoon is echter niet gemakkelijk. Dat geldt tevens voor de borging van deze functie (zie hoofdstuk 6).

### Bestuurlijke steun

Om het gezamenlijke als uitgangspunt te krijgen, betekent dat afzonderlijke organisaties hun eigen belangen los moeten laten. Professionals op de werkvloer voelen zich echter niet altijd comfortabel om hierover te besluiten. Als gevolg willen professionals veelal op bestuurlijk niveau eerst toestemming krijgen wat resulteert in bestuurlijke traagheid. Het op bestuurlijk niveau beleggen van hoe de gezamenlijke samenwerking vorm moet krijgen, kan hierbij helpen (R5, L8) net als de bruggenbouwers (zoals beschreven in 5.2.3). Daarnaast kan het geven van beslissingsbevoegdheid aan een integrale entiteit uitkomst bieden. Een paar respondenten uitten de wens voor een losse organisatievorm om het gezamenlijke uitgangspunt voorop te stellen (R5), maar tot op heden is het nog niet gelukt dit te bewerkstelligen.

## 5.3 Conclusie

In hoofdstuk 4 zagen we de veelzijdigheid van de problematiek rondom verward gedrag. Dit zou zijn weerslag moeten krijgen in de aanpak ervan. Deze veelzijdigheid zien we daadwerkelijk terug in de projecten binnen het Actieprogramma en de goede praktijken die worden geïdentificeerd.

De goede praktijken worden beschreven als een nieuwe integrale manier van werken die bijdraagt aan een meer passende persoonsgerichte relationele benadering. Het toewerken naar een persoonsgerichte relationele benadering kan worden gezien als een *reframing* van de problematiek, die van belang is in de aanpak van *wicked problems*. Met een *frame* wordt in de beleidswetenschappelijke literatuur bedoeld op de specifieke manier waarop een bepaald beleidsprobleem door een actor wordt gezien en wordt vormgegeven in praktisch handelen. Om het zwart-wit te stellen kijkt een zorgprofessional naar een verward persoon als iemand met een hulpvraag en een politieagent naar dezelfde persoon als een potentieel publiek risico. Dergelijke frames zitten vaak diep ingeworteld in manieren van werken, in processen van verantwoording en organisatie, in taal. Dat betekent echter niet dat verandering van frame niet mogelijk is, wel dat dit moeite kost. Reframing kan in de praktijk optreden waardoor verschillende partijen op een nieuwe, gemeenschappelijke manier aan een bepaald probleem gaan werken. In dit geval gaat het om reframing naar een persoonsgerichte relationele aanpak waarbij de focus op de problematiek wordt verlegd van personen die een gevaar kunnen zijn voor de samenleving naar personen die begrip, hulp en ondersteuning nodig hebben om zich staande te houden in de maatschappij. Verschillende elementen van een persoonsgerichte relationele aanpak zijn geïdentificeerd, namelijk: (1) destigmatisering, (2) vroegsignalering en preventie, (3) herstelgericht werken, (4) betrokkenheid van naasten en (5) betrokkenheid van ervaringsdeskundigen. Op welke manier deze

elementen het beste kunnen worden ingericht hangt af van de regionale context. Voor het inrichten van deze elementen, hadden goede lokale praktijken baadt bij een integrale samenwerking. Het Actieprogramma heeft gezorgd voor ruimte om dergelijke samenwerkingen tussen geografische niveaus en domeinen tot stand te brengen. Integrale samenwerking wordt binnen de genoemde goede praktijken bevorderd door het gebruik maken van ambassadeurs, casuïstiek en bruggenbouwers, het creëren van een veilige interactie en het zorgen voor bestuurlijke steun. Deze integrale samenwerking is eveneens van belang voor het borgen van goede praktijken die bijdragen aan een persoonsgerichte relationele benadering en het verspreiden van de kennis die binnen die praktijken wordt opgedaan (zie hoofdstuk 6).

Het feit dat de problematiek rondom verward gedrag gezien moet worden als *wicked problem* maakt echter dat deze goede praktijken niet beschouwd moeten worden als *quick fixes* die bij elkaar opgeteld kunnen worden om zo een sluitende aanpak te creëren. Experimenteerruimte in de regio's is nodig om te zoeken naar manieren waarop integraal kan worden samengewerkt om toe te werken naar een meer persoonsgerichte relationele aanpak. Een proces waarbij continu gereflecteerd wordt op het proces en daarmee gezamenlijk leren plaatsvindt, kan daarbij helpen. Dit wordt ook wel reflexieve monitoring genoemd (Mierlo et al., 2010).

# 6 Borging en verspreiding

Het belang van borging en verspreiding wordt veelvuldig genoemd in zowel de interviews als in documenten van de landelijke teams en ZonMw. Borging en verspreiding speelt op verschillende niveaus. Ten eerste wordt borging en verspreiding van het proces genoemd. Hiermee wordt de coördinatie van de lokale en regionale aanpak van verward gedrag bedoeld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de borging van de verbindende activiteiten van het Schakelteam en de regionale projectleiders (Medical Point of View & ZonMw, 2018; Schakelteam, 2018). Ten tweede wordt borging en verspreiding genoemd van de uitkomsten van het proces in de vorm van goede lokale praktijken en de kennis over de resultaten, knelpunten en succesfactoren van deze praktijken (ZonMw, 2016b, 2018). Het verspreiden van deze kennis wordt beschreven als een manier om een professionele kennis-gedreven aanpak te implementeren en daarmee de uitdagingen rondom verward gedrag op te lossen. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen borging en verspreidingsactiviteiten op verschillende geografische (landelijk, regionaal en lokaal) en actor (domein, netwerk, bestuurlijk of professional) niveaus. Als gevolg van deze verschillende niveaus, zien we een veelzijdig beeld aan mogelijke borgings- en verspreidingsinitiatieven terug.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belegde verantwoordelijkheid voor borging en verspreiding en de huidige goede praktijken ten aanzien van de borging en verspreiding. De borging en verspreiding van zowel het proces als de uitkomsten is afhankelijk van verschillende randvoorwaarden. Ook doen zich verschillende uitdagingen voor in de praktijk. Deze komen in dit hoofdstuk eveneens aan bod.

## 6.1 Verantwoordelijkheid borging en verspreiding

Er wordt verschillend gedacht over wie verantwoordelijk is voor de borging en verspreiding van de lokale goede praktijken die binnen het Actieprogramma zijn opgezet. Deze verantwoordelijkheid wordt op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau en bij verschillende organisaties belegd. Initiatieven worden dan ook door verschillende partijen uitgevoerd, wat resulteert in een gefragmenteerd beeld. Eerst worden de verantwoordelijkheden rondom de borging van het proces en de uitkomsten van lokale goede praktijken besproken, vervolgens de kennisverspreiding over deze initiatieven op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

### **Borging van het proces**

Met betrekking tot de borging van het proces (in de vorm van het coördineren van de aanpak voor verward gedrag) wordt door respondenten een spanningsveld geschetst tussen enerzijds de decentralisatie naar de gemeentes en anderzijds een landelijke verantwoordelijkheid. Hierbij heeft het veiligheidsdomein een meer centrale aanpak, waar het zorg- en sociaal domein meer decentraal georganiseerd zijn. De borging van de aanpak van verward gedrag is veelal belegd bij de gemeentes. Volgens Significant (2019) is in meer

dan de helft (circa 55%) van de regio's de burgemeester en wethouders verantwoordelijk, in 23% van de regio's ligt de verantwoordelijkheid bij de wethouder zorg/sociaal domein en bij 14% van de regio's bij de burgemeester (Significant, 2019). Vanuit de interviews komt echter naar voren dat het gevoel van urgentie voor de borging van de aanpak van verward gedrag wisselt tussen gemeentes (o.a. Interview L4, L8).

### Borging van uitkomsten

Wat betreft de borging van de uitkomsten—in de vorm van goede praktijken en kennis daarover—wordt de verantwoordelijkheid eveneens bij verschillende partijen belegd. Volgens het Schakelteam is een belangrijke rol weggelegd voor de (regionale) projectleiders (Schakelteam, 2018). De functie van regionale projectleider zelf is echter in verschillende regio's niet geborgd, wat de borging van de goede praktijken in deze specifieke regio's mogelijk tijdelijk van aard maakt. De programmacommissie benadrukt dat de verantwoordelijkheid van de borging ligt bij de betrokken lokale projectleiders (Programmacommissie AVG, 2018a). Om lokale partijen bewust te maken van het belang van borging, zijn de vereisten van borging van samenwerking, kennis en financiën voor toekomstige aanvragen verder aangescherpt (Programmacommissie AVG, 2018a).

### Lokale en regionale verspreiding

De verantwoordelijkheid voor lokale en regionale verspreiding van kennis over goede praktijken rondom de aanpak van verward gedrag, wordt eveneens bij verschillende partijen belegd. Als eerste wordt de VNG genoemd als partij om kennis over goede praktijken tussen gemeenten en regio's te verspreiden. Tevens worden zij gezien als passende partij om de Handelingsbank over te nemen van het Schakelteam. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 3 is De Handelingsbank<sup>11</sup> vanuit het Schakelteam ontwikkeld in samenwerking met het Instituut voor Publieke Waarden en Andersson Elffers Felix. De Handelingsbank bestaat uit een website die informatie bevat over "handelingsopties, voorbeelden, instrumenten, interventies en oplossingen voor problemen die vaak rondom mensen met verward gedrag voorkomen". De oplossingen worden aangedragen aan de hand van casuïstiek en veel gestelde vragen. Daarnaast heeft de VNG een eigen bestaande databank<sup>12</sup> met praktijkvoorbeelden per beleidsveld. Binnen het beleidsveld Sociaal Domein staan voor de aanpak van verward gedrag relevante praktijkvoorbeelden genoemd.

Naast de VNG, komt vanuit de interviews met regionale en lokale projectleiders naar voren dat kennisverspreiding op lokaal en regionaalniveau gezien wordt als hun eigen verantwoordelijkheid. Hierbij beperkt de kennisverspreiding zich tot bestaande structuren zoals provinciale of trekkers overleggen en contacten, zoals overleggen tussen de grote steden of aan elkaar grenzende regio's. Naast verspreiding via ad hoc initiatieven of inbedding in bestaande structuren wordt in de kennisagenda van ZonMw (2016) aanbevolen om speciale structuren op te zetten voor regionale of lokale verspreiding van kennis in de vorm van academische- of innovatiewerkplaatsen (ZonMw, 2016a). Hiermee wordt ingezet op gestructureerde, regionale of lokale samenwerking tussen praktijkorganisaties, opleiding- en kennisinstituten, zodat een wisselwerking ontstaat tussen praktijk, beleid, onderzoek en

<sup>11</sup> <http://www.handelingsbank.nl/>

<sup>12</sup> <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl>

opleidingen. Het idee is dat er enerzijds monitoring, evaluatie of onderzoek plaatsvindt naar vraagstukken afkomstig uit de lokale praktijk, en anderzijds de verspreiding, communicatie en het gebruik van de resultaten in de praktijk wordt bevorderd (Aanjaagteam, 2016b, p. 21). Het is nog niet duidelijk of dergelijke innovatiewerkplaatsen zijn opgepakt en zo ja wat de ervaringen daarmee zijn.

### Landelijke verspreiding

Naast lokale en regionale kennisverspreiding, wordt de verantwoordelijkheid voor de verspreiding van kennis over de initiatieven op landelijk niveau belegd. Als eerste wordt deze rol toebedeeld aan het landelijke team—in de vorm van achtereenvolgens het Aanjaagteam, Schakelteam en VLOT. De kamerbrief van de installatie van het Aanjaagteam geeft aan dat het team als taak heeft goede praktijken uit te lichten en te verspreiden (Tweede Kamer, 2015b). Uit een kamerstuk in 2017 blijkt dat voor het opvolgende Schakelteam deze rol nog verder gaat door zich te richten op het *“verbinden en versterken van het lerend vermogen van de samenwerkende partners”* (Tweede Kamer, 2017, p. 2). Vergeleken met het Schakelteam lijkt de rol van VLOT minder toegelegd op de verspreiding van goede praktijken. De rol van VLOT is meer gericht op het leggen van verbindingen binnen en tussen regio's en tussen de regio's onderling met behulp van regio-adviseurs (Tweede Kamer, 2018b). Vanuit het Schakelteam en vervolgens VLOT worden onder andere regionale projectleidersbijeenkomsten en bijeenkomsten met de regionale adviseurs georganiseerd om dit mogelijk te maken. De opkomst op de laatste regionale projectleidersbijeenkomst was echter beperkt. Dit was mogelijk het gevolg van het stoppen van het Schakelteam en een gebrek aan borging van de projectleidersfunctie in sommige regio's.

Ten tweede wordt op landelijk niveau een verantwoordelijkheid voor de verspreiding van kennis over initiatieven die uit het Actieprogramma Verward Gedrag voortkomen toegedicht aan ZonMw (Medical Point of View & ZonMw, 2018). ZonMw ondersteunt de communicatie en kennisdeling van het landelijke team en de regio-ondersteuners. Daarnaast zorgt ZonMw onder andere voor verspreiding via de website waarop de projecten beschreven zijn. Volgens de tussenevaluatie van ZonMw (2018) heeft het thema verward gedrag sinds de start van het Actieprogramma een kleine 40.000 unieke paginaweergaven waarbij de projecten gezamenlijk 23.927 unieke paginaweergaven hebben (Medical Point of View & ZonMw, 2018). Daarnaast zijn vanuit ZonMw in samenwerking met Medical Point of View focusbijeenkomsten georganiseerd om zicht te krijgen op de eerste opbrengsten van de projecten en verschillende projectleidersbijeenkomsten georganiseerd om inzichten uit te wisselen.

Kennisverspreiding is door ZonMw tevens als onderdeel meegenomen in het Actieprogramma onder programmalijn 3 'Kennisonwikkeling' (ZonMw, 2018, p. 14). Binnen deze programmalijn heeft ZonMw in afstemming met het Schakelteam ingezet op een domein-overstijgend 'Kennisnetwerk'. De uitvoering van het Kennisnetwerk is opgepakt door een samenwerking van kennisinstututen (CCV, MIND, Phrenos, Platform 31, Trimbos-Instituut en Vilans) onder leiding van Movisie. De door het Kennisnetwerk verspreide kennis over goede praktijken zou praktijkprofessionals uit verschillende domeinen, ervaringsdeskundigen en hun naasten moeten ondersteunen bij het vinden en toepassen van een kennisgedreven aanpak in hun dagelijkse werkzaamheden (Programmacommissie AVG, 2018c). Het netwerk zou samenhang in de huidige kennis moeten creëren. Daarnaast zou het netwerk waardevol

zijn voor het publiceren van resultaten en goede praktijken zodat regio's van elkaar kunnen leren en regio's die achterblijven kennis van andere regio's kunnen gebruiken (Programmacommissie AVG, 2018b) en het inzichtelijk maken aan welke onderwerpen nog aandacht moet worden besteed.

Binnen het Actieprogramma is in samenwerking met onderzoekers gewerkt aan een onderzoeksstrategie voor de programmalijn 'Kennisontwikkeling'. Vanuit deze programmalijn zijn verschillende initiatieven opgezet om kennisverspreiding mogelijk te maken. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is de leergang Actieonderzoek. Binnen deze leergang delen deelnemende initiatieven informatie over hun ervaringen. De groep wordt gezien als een 'leergemeenschap' (*community of learning*) waarin kennisdeling en ontwikkeling plaatsvindt. Dit leerproces wordt begeleid door de Fontys Hogeschool door het toepassen van verschillende methodologieën zoals 'Coaching on the job', 'Critical companionship' en verschillende reflectietechnieken. Volgens een facilitator van het actieonderzoek stimuleren de bijeenkomsten netwerkvorming waarin kennis wordt uitgewisseld en gezamenlijk kan worden geleerd. Helaas is deze netwerkvorming tot nu toe klein, vanwege het laat op gang komen van deze kennisuitwisseling. Tot nu toe zijn maar een beperkt aantal projecten aangesloten bij het actieonderzoek (Interview L6).

Als laatste wordt vanuit de programmalijn kennisontwikkeling de monitoring 'Stand van het land' van Significant genoemd als een manier om kennis over lopende initiatieven en knelpunten en hoe daar mee om te gaan te verspreiden (Tweede Kamer, 2016, pp. 1–2). Ook binnen de andere programmalijnen wordt aandacht besteed aan het verspreiden van goede resultaten en geleerde lessen, zoals in de programmalijn 'regionale praktijkprojecten'. In de meeste projecten waren meerdere gemeentes betrokken, wat kennisuitwisseling tussen gemeentes mogelijk maakt (ZonMw, 2018, p. 24).

## 6.2 Randvoorwaarden voor borgings- en verspreidingspraktijken

Verschillende goede voorbeelden van borging en verspreiding komen in het vooronderzoek naar voren. Deze goede voorbeelden kunnen ontstaan wanneer aan verschillende randvoorwaarden is voldaan. Randvoorwaarden die worden genoemd zijn het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de borging en/of verspreiding, het gebruik maken van bestaande structuren en contacten en het bieden van externe ondersteuning.

### Beleggen van verantwoordelijkheid

Het beleggen van de verantwoordelijkheid bij partijen op verschillende niveaus (lokaal, regionaal en landelijk), helpt in de borging en verspreiding van zowel het proces als de uitkomsten – in de vorm van goede praktijk – van de aanpak van verward gedrag. Vanuit de ervaringen van de respondenten ligt deze verantwoordelijkheid met name bij de regionale projectleiders en het Schakelteam. De regionale projectleider heeft een overzicht van bestaande structuren en initiatieven en kan hierdoor een ondersteunende en verbindende rol in spelen. Het helpt wanneer de regionale projectleider op de hoogte is van politieke en bestuurlijke processen zodat diegene beter op de bestuurlijke borging van processen binnen de bestaande keten kan inspelen. Het Schakelteam stimuleert verspreiding van kennis op landelijk niveau door bijvoorbeeld het organiseren van 'ontwikkelpleinen'. Bij deze bijeenkomsten werden de inzichten en ervaringen uit verschillende regio's rondom een

bepaalde bouwsteen of thema landelijk gedeeld (Tweede Kamer, 2016, pp. 1–2). Daarnaast heeft het Schakelteam voor specifieke initiatieven gekeken hoe deze kunnen worden verspreid (Tweede Kamer, 2018a, p. 8).

*“Via allerlei communicatiekanalen heeft het Schakelteam antwoord gegeven op de grote lokale en regionale behoefte aan het delen van kennis en informatie, en het verspreiden van goede voorbeelden.”* (Schakelteam, 2018, p. 20)

### **Aanhaken bij bestaande structuren**

Naast het beleggen van de verantwoordelijkheid bij specifieke partijen, helpt het aanhaken bij bestaande samenwerkingsverbanden om initiatieven te borgen en te verspreiden. Vanuit het actieonderzoek werd als voorbeeld benoemd om potentiële stakeholders vroeg in het proces te betrekken bij nieuwe initiatieven (Interview L6). Hiermee kan er vanuit meerdere hoeken meegedacht worden over de ontwikkeling, financiering en uitvoer. Gedurende dit proces kunnen borgingsaspecten direct besproken worden en gekeken worden hoe nieuwe initiatieven aan of bij bestaande structuren passen.

*“Daarnaast borgen de regionale partners de aanpak binnen zowel reguliere lokale en regionale beleidskaders (zoals maatschappelijke zorg, maatschappelijke opvang, beschermd wonen).”* (Schakelteam, 2018, p. 9)

### **Bieden van ondersteuning**

Als laatste wordt externe ondersteuning als voorwaarde voor de borging en verspreiding van goede praktijken genoemd. Wat betreft de borging op lokaal en regionaal niveau, heeft de ondersteuning door de vliegende brigade+ een positieve rol gespeeld. De vliegende brigade+ begeleidt betrokken partijen rondom borgingsafspraken (ZonMw, 2018). Verder helpt de begeleiding van initiatieven door middel van actieonderzoek bij het borgen van deze initiatieven. Actieonderzoek stimuleert monitoring en reflectie wat het nadenken over borging en de borging van kennis in nieuw beleid stimuleert. Daarnaast ondersteunt het actieonderzoek initiatieven bij het opbouwen van relaties met relevante stakeholders en het verkrijgen van inzicht in diens verwachtingen en doelen. Het al vroegtijdig betrekken van mogelijke financiers, zoals zorgverzekeraars of gemeentes, bevordert bijvoorbeeld de financiële borging van de projecten. Het actieonderzoek bleek ook zinvol bij het uitwisselen van kennis tussen initiatieven (Interview L7). Voor het verspreiden van kennis over een initiatief door een projectleider hielp in sommige gevallen de ondersteuning van een communicatiemedewerker. Communicatiemedewerkers boden inzicht in mogelijke communicatiekanalen die konden worden gebruikt en welke kanalen passend zijn in specifieke gevallen.

## **6.3 Uitdagingen bij het borgen en verspreiden**

De inventarisatie van de borging- en verspreidingsactiviteiten laten verschillende uitdagingen zien, namelijk een gebrek aan (1) coördinatie, (2) financiering, (3) samenwerking, (4)

deskundigheid en (5) tijd. Deze uitdagingen spelen op maatschappelijk, organisatorisch en professional niveau en zijn aan elkaar gerelateerd. Overeenkomsten met de uitdagingen voor de aanpak van verward gedrag (hoofdstuk 4) zijn zichtbaar. Als gevolg van deze uitdagingen wordt de zorg dat de verspreiding en met name ook de borging onvoldoende is geadresseerd, veelvuldig genoemd *“De urgentie voor een structurele aanpak en de borging daarvan blijft onverminderd hoog.”* (Tweede Kamer, 2018c)

### Gebrek aan coördinatie

Met betrekking tot de borgings- en verspreidingsactiviteiten komt in het vooronderzoek een gebrek aan coördinatie naar voren (Medical Point of View & ZonMw, 2018). Met betrekking tot het borgen van het proces, wordt in de tussenevaluatie van het Actieprogramma specifiek onduidelijkheid rondom de regierol van de gemeenten bij het ontwikkelen van een aanpak van verward gedrag genoemd (Medical Point of View & ZonMw, 2018). Gebrekkige coördinatie van de borging van goede praktijken en de verspreiding van kennis over deze praktijken wordt onder andere beschreven als het gevolg van onduidelijkheid over welke partij verantwoordelijk is.

*“Respondenten hebben behoefte aan duidelijkheid en richtlijnen vanuit ministeries over welke partijen, op basis van zijn of haar wettelijke taken en verantwoordelijkheden, verantwoordelijk zijn voor de (deel)financiering van het ontwikkelde aanbod.”* (Medical Point of View & ZonMw, 2018, p. 4 Bijlage F Focusgroepen)

Een gebrek aan coördinatie van de borging van initiatieven heeft een afwachtende houding als gevolg. Enerzijds wordt het wachten op het implementeren van de Wvvgz genoemd en de verwachte bijkomende verantwoordelijkheden voor de gemeenten en daarmee samenhangende bestuurlijke borging (Schakelteam, 2018). Anderzijds de doorontwikkeling van landelijke kaders met betrekking tot vervoer, beoordeling en melding van personen met verward gedrag (Significant, 2018). Door een beperkte coördinatie, vindt verspreiding gefragmenteerd plaats en is bestaande kennis beperkt gebundeld. Het gevolg hiervan is dat de betrokken organisaties en personen veelal opnieuw kennis verzamelen of het ei opnieuw uitvinden. Alhoewel het een illusie is—gezien de ‘wickedness’ van de problematiek—te denken dat goede praktijken gemakkelijk uit te rollen zijn vanuit een centraal coördinatiepunt, is de verspreiding van bepaalde relevante kennis en ervaring wel van belang als startpunt voor reflectie voor nieuwe initiatieven. Actoren die een coördinerende rol spelen bij de borging en verspreiding, zoals het landelijke team en de regionale projectleiders, zijn maar tijdelijk belegd waardoor hun verantwoordelijkheid rondom de borging en verspreiding niet zijn geborgd. Respondenten benadrukken dat het stoppen van het Schakelteam ongunstig was vanwege het wegvallen van de link naar de politiek die nodig was voor de wettelijke en financiële borging van de ontstane activiteiten.

*“Er waren projecten die landelijk aangepakt moeten worden, maar hoe doe je dat als het Schakelteam ophoudt? Want je kan het wel mooi verspreiden over twee jaar, maar als het niet geborgd wordt zit je het alsnog voor niets te doen. Is sprake van kip ei: is geen geld, want dan moet wet- en regelgeving veranderen.”* (Interview L4)

## Gebrek aan financiering

Een andere uitdaging voor de borgings- en verspreidingsactiviteiten die veelvuldig wordt genoemd is een gebrek aan structurele financiering. Dit is het gevolg van hoe het Actieprogramma vorm heeft gekregen, waarbij initiatieven incidenteel en via tijdelijke subsidies worden bekostigd (ZonMw, 2016b). Het aflopen van gesubsidieerde pilots en het niet kunnen aanvragen van vervolgsubsidies worden in de interviews en documenten genoemd als uitdaging om een initiatief structureel te borgen (o.a. L3, L4, L12).

*“Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat het niet mogelijk is om vervolfinanciering aan te vragen voor doorontwikkeling van een ingezet traject of om een ontwikkeld model in een andere regio te implementeren. Dit wordt gezien als een gemiste kans. Doorontwikkeling zou de kans op goede borging vergroten en verbreding van een bewezen goed model levert een grote meerwaarde op. ZonMw zou hier actiever op kunnen sturen.”* (Medical Point of View & ZonMw, 2018, p. 37)

*“Iets minder dan de helft van de regio’s geeft aan dat hun project- of programmastructuur grotendeels ook na 1 oktober 2018 gecontinueerd wordt.”* (Schakelteam, 2018, p. 9)

Volgens de monitoring van Significant (2018) is de structurele financiering specifiek een uitdaging voor initiatieven rondom de inzet van ervaringsdeskundigen, de crisiskaart, meldpunten niet-acuut, beoordelingslocatie en vervoer. Dit heeft ermee te maken dat dergelijke initiatieven lastig geborgd kunnen worden in bestaande structuren. Dit geldt ook voor domein-overstijgende samenwerkingsverbanden en het borgen van daaruit ontstane kennis (Significant, 2018).

*“Gemeenten en ketenpartners geven aan dat het een uitdaging is om de samenwerking tussen partijen ook op lange termijn te borgen. Tegelijkertijd zien gemeenten een risico voor de borging en continuïteit van de samenwerking (afspraken) bij het wegvallen van deze financiële middelen.”* (Significant, 2018, p. 42)

Uit een aantal interviews en documenten komt naar voren dat het bewustzijn van het moeten borgen van de structurele financiering in bestaande financieringsstructuren nog beperkt is (o.a. R1; L9). Dit veroorzaakt volgens een van de respondenten een “aangeleerde hulpeloosheid” in het veld (L9). Andere respondenten geven aan dat ketenpartners wel degelijk zoekende zijn hoe zij structurele financiering kunnen organiseren. Zij onderstrepen echter dat door bezuinigingen op sociaal- en zorgdomein er momenteel beperkte mogelijkheden zijn om de nieuwe kosten in bestaande potjes in te bedden. De financieringsmogelijkheden van niet-patiëntgebonden activiteiten zijn volgens hen beperkt. Voor de borging van de kosten voor domein-overstijgende initiatieven vormt tevens de gefragmenteerde invulling van de huidige financiering een uitdaging. De financiering van zorg en ondersteuning aan personen met verward komt voort uit verschillende wetgeving en verschillende domeinen. Een geïntegreerde financiering van de keten ontbreekt waardoor regelmatig onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid voor domein-overstijgende financiële lasten. Om structurele financiële borging te bereiken is meer tijd nodig en soms

aanpassing van wet- en regelgeving (Schakelteam, 2018). Het al vroegtijdig betrekken van mogelijke financierders door middel van actieonderzoek kan hierbij helpen.

*“Wanneer verschillende organisaties betrokken zijn bij het ontwikkelde aanbod ontstaat discussie over de (deel)financiering. Respondenten ervaren onduidelijkheid over welke organisatie op basis van zijn of haar wettelijke taken verantwoordelijk is voor de structurele financiering van het aanbod.”* (Medical Point of View & ZonMw, 2018, p. 4 Bijlage F Focusgroepen)

### Gebrek aan samenwerking

Een derde uitdaging bij het borgen en verspreiding van goede praktijken is gerelateerd aan de beperkte samenwerking tussen verschillende domeinen en organisaties. Een beperkte samenwerking is als eerste het gevolg van het feit dat zorgverleners niet altijd bekend zijn met andere relevante organisaties buiten het eigen domein of andere projecten. Daarnaast zijn professionals gewend om op lokaal of regionaal niveau te werken en zijn hierdoor niet bekend met partijen buiten de regio en/of met de regionale projectleider. Als gevolg van deze beperkte bekendheid vindt beperkte kennisuitwisseling plaats. Daarnaast belemmeren verschillen tussen de domeinen en organisaties met betrekking tot de taal en cultuur kennisdeling en het maken van afspraken over de borging van initiatieven.

### Gebrek aan deskundigheid

Gebrek aan deskundigheid staat borging en verspreiding ook in de weg. Als eerste wordt een gebrek aan deskundigheid van de gemeenten bij het oppakken van een regierol (zie paragraaf 6.1) genoemd. In de praktijk blijken gemeenten het soms lastig te vinden deze rol bestuurlijk te borgen door bijvoorbeeld een gebrek aan kennis over de Wvvgz en de Wmo (Projectleidersoverleg kwetsbare personen, 2019). Meer kennis over de uitvoerbaarheid van rijksbeleid op lokaal niveau zou hierbij kunnen helpen. Uit de interviews bleek ook dat sommige gemeenten expertise missen in het uitvoeren van infrastructurele projecten (o.a. Interview L11).

Verder wordt een gebrek aan deskundigheid impliciet genoemd in relatie tot het integreren van verschillende typen kennis. Het blijkt in de praktijk bijvoorbeeld niet altijd gemakkelijk om de perspectieven van personen met verward gedrag, naasten en ervaringsdeskundigen binnen initiatieven mee te nemen (Medical Point of View & ZonMw, 2018).

*“De commissie onderschrijft wederom het belang van het borgen van het ervaringsdeskundigen- en naastenperspectief op elk niveau van de ‘goed werkende aanpak’ en zal hier in de komende periode nog meer op inzetten.”* (Strategische vergadering ZonMw 5b, 2018)

Ook wanneer personen met verward gedrag en/of hun naasten zijn betrokken, bleek het niet altijd gemakkelijk hun kennis te borgen in huidige activiteiten. Verder kwam naar voren dat het integreren van kennis vanuit de verschillende domeinen lastig is, wat gezamenlijk leren bemoeilijkt. In het verspreiden van kennis over nieuwe initiatieven en de resultaten ervan ligt de focus op zenden en is gezamenlijk leren ook beperkt. Hierdoor is het lastig om over de

context-afhankelijkheid van initiatieven heen te stappen en te leren van de werkende mechanismen (Interview L8). De uitdaging om een goede praktijk vanuit de ene regio te vertalen naar een andere regio wordt meermaals genoemd.

*"Volgens respondent zijn er veel meer overeenkomsten dan verschillen tussen gemeenten maar doet iedereen de hele tijd of elke situatie uniek is. Dat verhindert ook leren en het verspreiden van werkende oplossingen."* (Interview L9)

*"Het is lastig een blauwdruk te geven voor deze problematiek vanwege de regionale verschillen, maar sommige dingen kunnen wel overgenomen worden. Hier wordt volgens respondent nog onvoldoende naar gekeken."* (Interview L4)

Het focussen op de contextuele verschillen kan resulteren in het uit de weg gaan van het leren van onderliggende werkende mechanismen (Interview L4). Het gevaar is hierbij dat het wiel opnieuw uitgevonden wordt. In lijn hiermee wordt voorafgaand aan het indienen van een subsidieaanvraag aan projectleiders gevraagd wie hen 'voor is geweest' (Strategische vergadering 5b ZonMw, 2018). Hier is echter moeilijk inzicht in te krijgen vanwege de fragmentatie en beperkte centrale verspreiding.

Een gebrek aan deskundigheid wordt verder genoemd in relatie tot het verspreiden van kennis door lokale actoren (o.a. Interview R7, R10). Betrokken professionals zijn vaak niet bekend met de mogelijkheden en hebben beperkte ervaring met verspreiding van kennis. Ze weten hierdoor niet goed welke kanalen ze hiervoor moeten gebruiken en hoe ze over deze kennis het beste kunnen communiceren. Als laatste zorgt een gebrek aan kennis over de effectiviteit van initiatieven ervoor dat het lastig is om deze initiatieven te borgen en te verspreiden.

*"Het gericht monitoren van de resultaten van de pilots is essentieel voor de regio's, die keuzes moeten maken in wat zij borgen in hun reguliere aanpak en de eventuele bijsturing van het programma van ZonMw zelf."* (Significant, 2018, p. 19)

Ondanks de behoefte aan kennisontwikkeling, blijft de ontwikkeling van programmalijn 3 'kennisontwikkeling' van het Actieprogramma achter en wordt dit onderdeel de 'de zwakke schakel' genoemd (Medical Point of View & ZonMw, 2018, p. 37). Een initiatief om kennis centraal te bundelen via een Kennisnetwerk (zie paragraaf 6.1) verliep volgens betrokkenen moeizaam. Het blijkt lastig om het onderwerp verward gedrag centraal onder te brengen (Programmacommissie AVG, 2018c). Ondanks het tijdelijk *on hold* zetten van het initiatief, is in 2019 het Kennisnetwerk gerealiseerd en te vinden via [www.verwardgedrag.nl](http://www.verwardgedrag.nl). Een ander initiatief waarbij kennis werd gebundeld, de Handelingsbank, was tijdelijk offline met de overgang van het Schakelteam naar VLOT.

## Gebrek aan tijd

Als laatste wordt een gebrek aan tijd naar voren gebracht als uitdaging voor de borging en verspreiding van goede praktijken (o.a. Interview R2, R7, R10). Betrokkenen hebben binnen hun huidige werkpakket vaak geen tijd beschikbaar om te besteden aan het borgen en verspreiden van goede praktijken. Professionals ervaren een tekort aan tijd om samenwerkingsverbanden die zijn opgezet binnen een goede praktijk te bestendigen en een cultuuromslag in de aanpak van verward gedrag te bewerkstelligen (Interview R5). Het domein-overstijgend werken behoeft een verandering in de praktijk en cultuur van betrokken professionals en organisaties.

*“Veel projecten en nieuwe werkafspraken zijn recentelijk van start gegaan en nog niet geborgd. Het realiseren van een echte doorbraak in de gebruikelijke manier van werken van de betrokkenen vraagt om gedragsverandering en een cultuuromslag en kost meer tijd. Het vraagt nog een intensieve langdurige doorontwikkeling. Pas als een goed werkende aanpak onderdeel is geworden van de reguliere werkwijze van de betrokken samenwerkingspartners, zal het duidelijk zijn of we met elkaar een verschil hebben gemaakt voor de mensen met verward gedrag en hun omgeving... De aanpak voor personen met verward gedrag dient nog wel beter geborgd te worden in de eigen lokale en regionale structuren en werkwijzen... De samenwerking tussen de verschillende partners uit het zorg- en veiligheidsdomein verloopt beter en is meer vanzelfsprekend, maar is nog niet structureel geborgd.”* (Schakelteam, 2018, p. 5)

De tijd die nodig is voor het financieel en bestuurlijk borgen van goede praktijken kan nog eens extra oplopen door het ontstaan van bestuurlijke traagheid (Interview L4).

*“En ja, sommige regio’s hadden meer moeite om gemeenten mee te krijgen. Of dan hadden ze een heleboel gemeenten. Voordat je die hebt gesproken en hebt ingelicht en tot besluitvorming komt, dat was voor de werkvloer wel lastig. Ja, die bestuurlijke traagheid. Maar goed, omdat er dus een politieke druk op zat, hadden ze dat nog wel mee. Maar dat neemt natuurlijk niet weg dat de politieke besluitvorming nog traag liep.”* (Interview L4)

## 6.4 Conclusie

Ondanks de aandacht voor borging van initiatieven en de daaruit ontstane kennis, komen borgingsactiviteiten beperkt van de grond. Op lokaal en regionaal niveau bestaan uitdagingen nieuwe initiatieven te borgen vanwege de afhankelijkheid van het landelijke niveau. De landelijke teams en regionale projectleiders kunnen goede ondersteuning leveren bij het borgen op regionaal en lokaal niveau. Echter, deze functie is zelf niet geborgd. Aan het gebrek aan borging en verspreiding lijkt een aantal meer structurele oorzaken ten grondslag te liggen. In de eerste plaats speelt dat verschillende (bestuurlijke) niveaus een andere temporele orde hebben. Waar aan de ene kant een neiging is om snel te handelen in verband met looptijden van projecten en de gevoelde urgentie van de problematiek lopen bestuurlijke

processen traag; niet alleen op lokaal maar zeker ook op landelijk niveau. De ontwikkeling van nieuwe financieringsstructuren voor multiproblematiek, het creëren van ruimte voor andere vormen van samenwerking en verantwoording—zaken die nodig zijn om initiatieven te borgen—komen daarmee in de knel. Tijd speelt ook een rol in de productie-gedreven omgeving van zorg- en welzijnsorganisaties, waardoor het lastig is om actoren bij elkaar te krijgen, terwijl het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de problematiek en het ontwikkelen van een gezamenlijke taal juist trage processen zijn die veel inzet vergen. Ook de verschillende organisatieniveaus spelen hier een rol in; waar sommige actoren meer lokaal en anderen juist regionaal of landelijk opereren.

Hoe met de uitdagingen rondom de borging en verspreiding kan worden omgegaan vergt nog nadere duiding en onderzoek. In fase twee van deze evaluatie willen wij daarom extra aandacht besteden aan dit vraagstuk.

# 7 Monitoring & Evaluatie

Om goede praktijken voor de aanpak van verward gedrag te identificeren wordt het belang van inzicht in de effecten van interventies binnen het actieprogramma 'lokale initiatieven voor personen met verward gedrag' breed onderschreven door alle betrokkenen. Er wordt gewezen op verschillende type monitoring en evaluatie zoals 'monitoring van effecten', 'behoefte aan data en informatie over de omvang van de groep' en 'uitkomsten voor regelgeving, beleid en financiering' (Schakelteam, 2018; ZonMw, 2016b, 2018). Hierbij is het relevant om aan te geven dat de termen monitoring en evaluatie een onderscheid kennen, maar ook als complementair beschouwd kunnen worden (Kusek & Rist, 2004). Samen omschrijven zij een geheel aan bijhouden, beoordelen en bekijken van interventies om "voortgang, processen, relevantie, efficiëntie en duurzaamheid van interventies" inzichtelijk te maken (OECD, 2002).

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige monitoring- en evaluatiepraktijken binnen en buiten het Actieprogramma (in bijlage 1 is een overzicht te zien van bestaande databronnen voor kwantitatieve monitoring en evaluatie). In dit hoofdstuk gaan we vervolgens in op de wenselijke monitoring- en evaluatiepraktijken die vanuit betrokken stakeholders naar voren worden gebracht.

## 7.1 Huidige monitoring en evaluatie

Binnen het Actieprogramma is gekozen voor het beperkt inzetten van monitoring en evaluatie. Dit houdt onder andere in dat initiatieven maximaal 10% van de subsidie aan monitoring en evaluatie mogen besteden. Het doel hiervan is het optimaliseren van het budgetgebruik voor daadwerkelijke zorg en ondersteuning van mensen met verward gedrag (Interview L2). Tegelijkertijd stelt ZonMw in de programmatekst dat de effectiviteit van de gesubsidieerde initiatieven inzichtelijk moet worden gemaakt. Specifiek wordt beschreven dat de resultaten van projecten inzichtelijk gemaakt worden op effecten zoals een vermindering van zorgmijders, kleinere kans op escalatie en een sneller herstel (ZonMw, 2016b, p. 12). Dergelijke effectmaten worden tot op heden beperkt verzameld<sup>13</sup>. Individuele projecten leveren wel kwalitatieve data aan over de resultaten, succesfactoren, leerpunten, betrokkenheid van cliënten, regionale samenwerking en borging (ZonMw, 2016b).

Vanuit het Actieprogramma zijn meerdere centrale evaluatiepraktijken uitgevoerd op regionaal en gemeentelijk niveau. In 2018 is vanuit ZonMw een tussenevaluatie uitgevoerd aan de hand van focusgroepen, interviews en een overzicht van de subsidies. Tussen 2016

---

<sup>13</sup> Alle projecten binnen de bouwsteen 'vervoer' zijn aangesloten bij een apart monitorings- en evaluatietraject. Vanuit dit traject worden wel kwantitatieve data en informatie verzameld over de omvang van de doelgroep personen met verward gedrag, maar alleen binnen de groep die georganiseerd vervoer nodig heeft (ZonMw, 2016b)

en 2019 zijn elk jaar regionale en gemeentelijke kwalitatieve evaluaties uitgevoerd naar de stand van zaken rondom personen met verward gedrag (Significant, 2016, 2017, 2018, 2019). Op regionaal niveau blijkt uit de interviews dat respondenten op beperkte schaal ook eigen monitoring en evaluatie initiatieven uitvoeren. Een regio geeft aan gesubsidieerde interventies te evalueren door vooraf geselecteerde succesfactoren te benoemen en te monitoren tijdens een pilot (Interview R7). Hiermee wordt achteraf bekeken of het project aan de vooraf gestelde verwachtingen voldaan heeft en borging mogelijk nuttig is (Interview R7). In andere regio's is minder sprake van concrete monitoring en evaluatie, maar wordt op verscheidene manieren gepoogd de voortgang en aanpak van personen met verward gedrag te volgen en in beeld te houden. Zo informeert een regionale projectleider elk kwartaal naar de voortgang en kwaliteit rondom de aanpak voor personen met verward gedrag (Interview R3). Daarnaast geven meerdere regio's aan knelpunten en casussen in groepsverband multidisciplinair te bespreken (Interview R1, R2, R3; Projectleidersoverleg kwetsbare personen, 2019). In een van deze regio's worden specifiek de crisisopnames en politiebezoeken rondom spoedeisende psychiatrie besproken (Interview R1). Kwantitatieve vormen van monitoring of evaluatie worden niet door respondenten genoemd.

Uit de tussenevaluatie van het Actieprogramma blijkt dat er binnen het Actieprogramma tot dan toe weinig sturing lijkt te zijn op de voortgang en eindresultaten van projecten (Medical Point of View & ZonMw, 2018; Interview L4). In 2018 gaf het Schakelteam dan ook de aanbeveling dat in de tweede fase meer prioriteit moet komen voor inzicht in de effecten en uitkomsten die gebruikt kunnen worden voor verdere regelgeving, beleid en financiering (Schakelteam, 2018). Uit de meest recente meting van Significant blijkt dat regio's en gemeenten het met name lastig vinden om vanuit een regionaal perspectief te sturen of overzicht te houden (Significant, 2019). Het creëren en onderhouden van overzicht op alle ontwikkelingen in de regio is complex en met name op het gebied van de onderlinge afstemming binnen verschillende domeinen en partners. Meerdere regionale respondenten geven aan overzicht te missen over alle projecten en ontwikkelingen rondom de aanpak voor personen met verward gedrag (Interview R1, R3, R8). De omvang van het Actieprogramma lijkt hierbij een belangrijke rol te spelen, waardoor professionals niet altijd van elkaars werkzaamheden op de hoogte zijn (Interview R3).

De uitdagingen van monitoring en evaluatie rondom het Actieprogramma lijkt voort te komen uit de complexiteit van de doelgroep (o.a. Interview L4). De veelzijdigheid van de problematiek van personen met verward gedrag is lastig te definiëren en daarmee lastig te monitoren. Deze multiproblematiek kent raakvlakken in meerdere domeinen, i.e. het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein. Vanuit alle domeinen wordt data verzameld die mogelijk indicaties geven van het succes van de aanpak van verward gedrag. Echter geen van deze bronnen geeft een onproblematisch inzicht in het effect ervan. Buiten het Actieprogramma lijken de E33 meldingen dominant. In elke regio worden deze politiemeldingen van personen met verward gedrag geregistreerd. Deze E33 code, 'overlast door verward of overspannen persoon', is de afgelopen jaren de primaire bron voor het in kaart brengen van de omvang van de problematiek voor personen met verward gedrag. Tussen 2011 en 2018 zijn deze meldingen landelijk gestegen van 40.012 meldingen naar 90.605 meldingen (Koekkoek, 2019b). E33 meldingen zijn echter geen valide metingen en zeggen weinig over de daadwerkelijke aard en omvang van de doelgroep. In de eerste fase van dit onderzoek

hebben we een inventarisatie gemaakt van aanvullende bestaande databronnen binnen het veiligheids-, zorg, en sociaal domein<sup>14</sup>. In de gevonden databronnen is fragmentatie zichtbaar in verzamelniveau, waarbij ieder domein zijn eigen doelstellingen en dataverzamelingstechnieken hanteert (o.a. Interview L4). De beschikbare databronnen laten ook een gelaagdheid zien in verzamelniveau; data wordt verzameld op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Dit alles maakt inzicht krijgen in de omvang van de problematiek en de mogelijke toe- of afname ervan uiterst complex. Ook de Vries et al. (2016) en Koekkoek (2019), concludeerden eerder dat ondanks de beschikbaarheid van informatie vanuit meerdere domeinen er een gebrek is aan integrale dataverzameling rondom personen met verward gedrag (De Vries et al., 2016; Koekkoek, 2019b).

## 7.2 Wenselijke monitoring en evaluatie

De complexiteit van de problematiek van verward gedrag vraagt om monitoring en evaluatie vanuit verschillende domeinen die bruikbaar is voor zowel lokale, regionale als landelijke stakeholders. Meerdere respondenten geven aan een behoefte te hebben aan inzicht in de achtergrond van personen met verward gedrag en de achterliggende oorzaken van de E33 meldingen (Interview R3, R4). Een recent onderzoek rondom de aard en omvang van E33 meldingen in de regio Flevoland wordt hier als goed voorbeeld van vernoemd (Interview R1, R7). Box 3 geeft een beknopte uitleg van dit onderzoek. Uit de interviews blijkt het echter moeilijk om te concretiseren waar de regionale behoefte ligt ten aanzien van aanvullende data. Respondenten hebben momenteel geen duidelijk beeld van hoe deze monitoring en evaluatie er uit zou moeten zien (Interview R1, R2, R3, R7). Een enkele respondent geeft aan dat zij behoefte hebben aan het meetbaar maken van de effecten en impact van een interventie – waarbij de meetbare effectiviteit vanuit meerdere perspectieven benaderd moet worden – maar geven aan zo geen inzicht te hebben in welke data hiervoor geschikt is. Een indicator zoals afname van GGz behandelingen voldoet niet omdat dit zou ook verklaard kunnen worden door een toename in financiële eigen bijdrage en dus losstaat van de aanpak voor personen met verward gedrag (Interview R4).

---

<sup>14</sup> Zie bijlage 1

GGD Flevoland heeft samen met meerdere partijen 1.292 politiemeldingen (E33, E14, E41) handmatig geanalyseerd met databronnen uit verschillende domeinen om inzicht te krijgen in de onderliggende problematiek van personen met verward gedrag (Poels, 2019). Het onderzoek is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van 14 organisaties uit alle betrokken domeinen. Hoewel de uitkomsten niet te generaliseren zijn naar een landelijk overzicht, geeft dit onderzoek een goed toonbeeld van domein-overstijgende samenwerking en verbinding om de uitdagingen rondom monitoring aan te gaan om een regio te voorzien van wenselijk inzicht in de problematiek van personen met verward gedrag (Poels, 2019). In een van de geïnterviewde regio's is momenteel (een vergelijkbaar) onderzoek gestart voor de monitoring van omvang, achtergrond en spreiding van de problematiek rondom personen met verward gedrag (Interview R7). Bauke Koekkoek zal in samenwerking met regio's starten met het ontwikkelen van een regionale monitor die zich kenmerkt door de gelaagde aanpak, waarbij het lokale niveau overeenkomt het GGD Flevoland onderzoek en de OGGZ-indicatoren (Koekkoek, 2019b).

### Box 3. Onderzoek GGD Flevoland

Buiten de specifieke interview vragen rondom monitoring en evaluatie hebben de regionale respondenten wel een concreter beeld het identificeren van een succesvolle praktijk. Interessant genoeg kunnen voorbeelden hiervan gezien worden als potentiële indicatoren van monitoring en evaluatie. Deze indicatoren kunnen onderverdeeld worden in twee groepen. Enerzijds worden voorbeelden benoemd van indicatoren vanuit het cliëntenperspectief die effect hebben op de doelgroep. Voorbeelden hiervan zijn een daling van crisisopnames, afname van behandelingsnoodzaak, toename van begeleiding rondom herstel en het in kaart brengen van de bewegingen van een bepaalde groep patiënten (Interview R5, R8, R9, R10). Een groep complexe casussen lijkt rond geschoven te worden in het huidige systeem, waarbij beleidsmakers en professionals door middel van kennis over de bewegingen van deze groep inzicht kunnen krijgen in het verloop en knelpunten van het zorgtraject van deze patiënten (Interview R8). Een tweede groep indicatoren bestaat uit meer procesmatige indicatoren die worden genoemd vanuit de organisatie van zorg. Een project wordt als geslaagd ervaren als er bijvoorbeeld sprake is van een cultuurverandering, bewustzijnsvergroting bij gemeente, onderlinge samenwerking, het verbinden van initiatieven, toename van weerbaarheid en waardering bij professionals of betrokkenen, destigmatisering en verduurzamen van een initiatief (Interview R5, R6, R7, R8). Het belang ligt hier bij het op gang brengen van een verandering waarbij men gezamenlijk de ruimte krijgt en creëert om (langzaam) naar een meer wenselijke situatie toe te werken (Interview R7). Dit inzicht organisatorische en professionele beweging en verandering hangt weer samen met het perspectief vanuit de cliënt.

## 7.3 Conclusie

Huidige monitorings- en evaluatiepraktijken binnen het Actieprogramma laten fragmentatie zien van zowel de praktijken zelf als de gebruikte databronnen. Deze fragmentatie is het gevolg van zowel verschillende geografische niveaus als domeinen. In lijn met de wickedness van de problematiek, zijn enkelvoudige monitorings- en evaluatiepraktijken echter niet afdoende. Dit vraagt om een integrale monitoring en evaluatie van de problematiek. Het vinden van een passende integrale manier om zowel de processen als de uitkomsten van de

aanpak te monitoren en evalueren, vraagt om reflexieve monitoring. Bij reflexieve monitoring ligt de focus op het monitoren en evalueren van leerprocessen, continu leren en bijsturen van het proces.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

*“The antidote for fragmentation is coherence. How, then, do we create coherence? In organizations and project teams—in situations where collaboration is the life blood of success—coherence amounts to shared understanding and shared commitment. Shared understanding of meaning and context, and of the dimensions and issues in the problem; shared commitment to the processes of project work and to the emergent solution matrix.” (Conklin, 2005, p. 23)*

In dit rapport zijn de resultaten te vinden van de eerste fase van de centrale evaluatie van het ZonMw Actieprogramma ‘lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag’. De doelstelling van deze centrale evaluatie is het onderzoeken en in kaart brengen van goede lokale praktijken en de geleerde lessen rondom de borging, monitoring en verspreiding van deze praktijken om op deze manier aan de verdere ontwikkeling van deze aanpak in Nederland bij te dragen. De resultaten moeten inzicht geven in de succesfactoren voor een goed werkende regionale aanpak voor ondersteuning, opvang en zorg voor mensen met verward gedrag en hun omgeving (ZonMw, 2019a, p. 2).

We hebben in de eerste fase van de centrale evaluatie rekening gehouden met de complexiteit en gelaagdheid van de problematiek en de aanpak ervan. De resultaten laten deze complexiteit en gelaagdheid ook zien. Daarom hebben we, in navolging van het Aanjaagteam, de problematiek rondom verward gedrag geduid als een *wicked problem*. Problemen zijn *wicked* wanneer zowel normatieve als politieke discussie over de aard van en kennis over het probleem bestaat (Bannink & Trommel, 2019; Bijker et al., 2009). Vanuit de literatuur wordt gewezen op het belang te erkennen dat *wicked problems* onoplosbaar zijn. Dat betekent niet dat er niet op een intelligente manier mee om kan worden gegaan: “A *wicked problem*, we argue, does not allow perfect, but instead requires imperfect, but intelligent responses” (Bannink & Trommel, 2019, p. 198). Intelligente omgang met dit soort problematiek kan alleen door de *wickedness* van het probleem te onderkennen in de aanpak daarvan en niet te suggereren dat het probleem met een sluitende aanpak zal verdwijnen (2019). Ruimte om lokaal te experimenteren, waarbij ook de ruimte is om te falen, wordt gezien als een van de manieren van intelligente governance van *wicked problems*. Intelligente governance van *wicked problems* vereist daarnaast reflexiviteit van de betrokkenen en aandacht voor de achtergrond van de problematiek en de sociale inbedding ervan. Reflectie op de normatieve aannames achter een bepaalde probleemdefiniëring is hierbij van belang, net als reflectie op de werking en effecten van interventies. Dit is een manier om verschillende partijen met elkaar in gesprek te brengen en de problematiek te reframen om zo tot een meer gezamenlijke analyse en aanpak te komen (zonder te suggereren dat er overeenstemming tussen alle betrokkenen zal worden bereikt). Wat er kortom is vereist van de betrokkenen in de regio’s is: “*high mental creativity and normative reasoning, and highly careful experiments in social reality*” (Bannink & Trommel, 2019, p. 214). Het beschouwen van de problematiek rondom verward gedrag als een *wicked problem* heeft

dus consequenties voor de aanpak ervan. We zien verschillende elementen daarvan al terug in de praktijk en het debat over verward gedrag zoals we hieronder zullen beschrijven. Daarnaast heeft deze beschouwing ook consequenties voor de aanbevelingen voor het vervolg van het Actieprogramma 'lokale initiatieven voor mensen met Verward Gedrag' en het tweede deel van de centrale evaluatie.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de conclusies uit de eerste fase van de evaluatie en doen we aanbevelingen voor het vervolg van de aanpak van de problematiek rondom verward gedrag. De uitwerking van de opzet van het tweede fase van de centrale evaluatie is uitgewerkt in een apart document.

## 8.1 Conclusies

De resultaten beschreven in dit rapport laten vooral de complexiteit en veelzijdigheid van zowel de problematiek van verward gedrag als de aanpak daarvan zien. Bovendien laten ze zien dat verschillend over de aard van het probleem en de kennis daarover kan worden gedacht. Alleen al de wisselende aanduiding van de problematiek als 'verward gedrag', 'onbegrepen gedrag' of 'kwetsbare personen' geeft dit weer. Elk van deze termen doet een ander appel aan het beleid en brengt dus andere interventies met zich mee.

Hoofdstuk 4 laat zien dat betrokkenen bij de aanpak van de problematiek te maken hebben met een groot scala aan uitdagingen die op verschillende niveaus (landelijk, organisatorisch en professional niveau) spelen. Op landelijk niveau worden bijvoorbeeld bezuinigingen en gefragmenteerde financiering van de aanpak van verward gedrag genoemd en op organisatieniveau onder andere wachtlijsten, een hoge caseload en het doorschuiven van cliënten tussen instellingen. Voorbeelden van uitdagingen op professional niveau zijn stigmatisering, beperkte betrokkenheid van naasten en handelingsverlegenheid. De uitdagingen op deze drie niveaus staan met elkaar in verband. De gelaagdheid en complexiteit van de uitdagingen demonstreren de *wickedness* van de problematiek die in de praktijk ervaren wordt. Individuele documenten en betrokkenen belichten ieder slechts enkele van deze uitdagingen. Daarnaast grijpen lokale initiatieven rondom de aanpak van verward gedrag ook slechts op één of enkele uitdagingen in. Doordat deze uitdagingen op elkaar inwerken is het succes van deze initiatieven afhankelijk van de bredere context en is een enkelvoudige oplossing voor een specifieke uitdaging niet afdoende.

Het feit dat de problematiek rondom verward gedrag veelzijdig is, zou zijn weerslag moeten krijgen in de aanpak ervan in de regio's. Deze veelzijdigheid zien we daadwerkelijk terug in de diversiteit van projecten binnen het Actieprogramma en de goede lokale praktijken die worden geïdentificeerd (zie hoofdstuk 5). De *wickedness* van de problematiek heeft als consequentie dat deze goede praktijken echter niet als *quick fixes* moeten worden gezien die bij elkaar opgeteld kunnen worden om zo een sluitende aanpak te creëren. De goede praktijken dragen wel bij aan reframing van de omgang en aanpak rondom verward gedrag naar een meer persoonsgerichte relationele aanpak. Een meer persoonsgerichte relationele aanpak beschouwt personen met verward gedrag niet zozeer als personen die een gevaar kunnen zijn voor de samenleving maar meer als personen die begrip, hulp en ondersteuning

nodig hebben om zich staande te houden in de maatschappij. Dit is ook te zien in de nadruk op vroegsignalering, preventie en herstel. Binnen de goede praktijken komen verschillende elementen terug, namelijk: (1) de-stigmatisering, (2) vroegsignalering en preventie, (3) herstelgericht werken, (4) betrokkenheid van naasten en (5) betrokkenheid van ervaringsdeskundigen. Om deze elementen te kunnen implementeren, hadden goede lokale praktijken baadt bij een integrale samenwerking. Het Actieprogramma heeft ruimte geboden om samenwerkingsverbanden tussen verschillende geografische niveaus en domeinen tot stand te brengen. Binnen de goede lokale praktijken waarbij een integrale samenwerking tot stand komt, wordt een aantal elementen genoemd dat daarbij heeft geholpen, namelijk het gebruik maken van casuïstiek en ambassadeurs, het stimuleren van onderling vertrouwen, het betrekken van bruggenbouwers en het verkrijgen van bestuurlijke steun.

Ondanks het belang dat betrokkenen hechten aan de borging van goede praktijken, verlopen borgingsactiviteiten moeizaam in de praktijk (zie hoofdstuk 6). Dit heeft te maken met het eerder benoemde feit dat lokale initiatieven afhankelijk zijn van de gelaagde en domein-overstijgende bestuurlijke context. Respondenten geven aan dat het landelijke team – zoals het Schakelteam – en de regionale projectleiders een belangrijke rol kunnen spelen in het inbedden en daarmee borgen van lokale projecten omdat zij zicht hebben op deze gelaagdheid en de verbinding kunnen leggen met de landelijke context. Het borgen van domein-overstijgende samenwerkingsverbanden en het bewerkstelligen van een cultuuromslag rondom de aanpak van verward gedrag kost echter tijd. Verbindende functies zoals het Schakelteam en de regionale projectleiders zouden daarom langdurig moeten worden ingebed. Hoewel lokale experimenteerruimte belangrijk is, is de inbedding van de aanpak van verward gedrag in de bredere bestuurlijke context van groot belang. Deze bestuurlijke context zal daarom ook een belangrijk aandachtspunt zijn voor de volgende fase van de centrale evaluatie.

De verspreiding van kennis opgedaan binnen het actiefprogramma is gefragmenteerd (zie ook hoofdstuk 6), zowel wat betreft de verzameling als het delen van informatie. Informatie en ervaringen worden wel op verschillende plekken en niveaus gedeeld via bijvoorbeeld de Handelingsbank, de ZonMw website, via actieonderzoek maar met name ook via informele contacten. Coördinatie van deze kennis en de integratie daarvan ontbreekt. Sommige lokale betrokkenen geven aan moeite te hebben met het verspreiden van goede praktijken als gevolg van hun beperkte netwerk en expertise van mogelijke kanalen en manieren om hierover te communiceren. Kennisuitwisseling over goede lokale praktijken is verder veelal gericht op het over en weer zenden van informatie over goede praktijken. Het lukt betrokkenen echter niet om over verschillen in de lokale context heen te stappen en binnen de regio's of regio-overstijgend te leren van onderliggende werkende mechanismen. Verder wordt de verspreiding van kennis belemmerd door de gebrekkige en ingewikkelde evaluatie van projecten en monitoring van het probleem van verward gedrag.

In hoofdstuk 7 beschreven we de huidige en wenselijke activiteiten rondom monitoring en evaluatie. Huidige monitorings- en evaluatiepraktijken binnen het Actieprogramma laten zien dat momenteel sprake is van fragmentatie op zowel geografisch niveau als tussen de domeinen. Hierdoor is het lastig om op regionaal grip te krijgen op de doelgroep. Dit vraagt om een integrale monitoring en evaluatie van de problematiek. Het vinden van een passende

integrale manier om zowel de processen als de uitkomsten van de aanpak te monitoren en evalueren, vraagt om reflexieve monitoring. Bij reflexieve monitoring ligt de focus op het monitoren en evalueren van leerprocessen, continu leren en bijsturen van het proces.

## 8.2 Aanbevelingen

De conclusies besproken in de vorige paragraaf bieden aanknopingspunten voor vervolgonderzoek binnen de centrale evaluatie 'Goed werkende aanpak verward gedrag'. Deze aanknopingspunten zijn beschreven in het onderzoeksvoorstel van de tweede fase van de evaluatie. Daarnaast willen wij op basis van de beschreven conclusies aanbevelingen doen voor zowel betrokkenen op regionaal en landelijk niveau als voor ZonMw. Betrokkenen bij de aanpak binnen de regio's willen wij het volgende adviseren:

- Om toe te werken naar een goed werkende aanpak voor verward gedrag in de regio's, is een reframing naar een meer persoonsgerichte relationele aanpak voor personen met verward gedrag wenselijk. Toekomstige praktijken worden dan ook geadviseerd zich te richten op deze reframing. Dat kan door op een of meer elementen van deze aanpak te versterken binnen het huidige beleid: (1) de-stigmatisering, (2) vroegsignalering en preventie, (3) herstelgericht werken, (4) betrokkenheid van naasten en (5) betrokkenheid van ervaringsdeskundigen. De verschillende elementen hangen met elkaar samen en kunnen elkaar versterken. Op welke manier deze elementen het beste kunnen worden ingericht hangt af van de regionale context.
- Om de verschillende elementen van een persoonsgerichte relationele aanpak te kunnen implementeren binnen de regionale context, is experimenteeruimte nodig waarbij stap voor stap gezocht wordt naar een beter passende aanpak. Dit proces van zoeken en uitproberen wordt ook wel *tinkeren* of knutselen genoemd (Mol, 2008). Het toewerken naar een meer passende persoonsgerichte relationele aanpak binnen de regio die recht doet aan de '*wickedness*' van de problematiek en de manier waarop deze is gesitueerd vraagt om een proces van continu reflecteren op de genomen acties, het leren van deze acties en het aanscherpen van toekomstige acties. Dit proces wordt ook wel reflexieve monitoring genoemd.
- Om toe te kunnen werken naar een meer persoonsgerichte relationele aanpak binnen de regio's, vereist integrale samenwerking tussen verschillende geografische niveaus (binnen regio's en regio-overstijgend) en domeinen (veiligheid, zorg, sociaal domein). Aandacht binnen de regio's is nodig om te kijken hoe deze integrale samenwerkingsverbanden kunnen worden opgezet. De manier waarop deze samenwerkingsverbanden vorm zouden moeten krijgen, hangt af van de regionale context. Om te zorgen dat relevante partijen met elkaar in contact komen rondom het onderwerp, kan het helpen om gebruik te maken van casuïstiek en ambassadeurs. Het stimuleren van onderling vertrouwen is essentieel om samenwerking daadwerkelijk tot stand te laten komen. Het betrekken van een onafhankelijke partij kan helpen dit vertrouwen te kweken en bruggen te bouwen tussen de verschillende betrokkenen. Daarnaast helpt het al in vroeg stadium te zorgen voor bestuurlijke steun om deze integrale samenwerking tot stand te laten komen.

Voor de landelijke betrokken partijen hebben wij de volgende aanbevelingen:

- De decentralisatie van de aanpak van verward gedrag, heeft gezorgd voor beweging binnen de regio's. In het vormgeven van deze regionale aanpak, zijn regio's echter afhankelijk van landelijke ontwikkelingen. Regio's zijn niet altijd goed uitgerust om deze verantwoordelijkheden op te kunnen pakken. Landelijke actoren zouden een faciliterende rol kunnen spelen door regio's te ondersteunen bij hoe zij om kunnen gaan bij fricties rondom landelijke ontwikkelingen zoals interpretaties van wetgeving en financieringsconstructies. Tevens kunnen zij een rol spelen bij het faciliteren van kennisdeling tussen regio's en het regionale en landelijke niveau. Door het delen van kennis kan een leerproces opgang worden gebracht en ingespeeld worden op veranderingen die op verschillende geografische niveaus spelen.
- De manier waarop het probleem en de aanpak van verward gedrag wordt geframed op landelijk niveau, heeft consequenties voor de ruimte die lokale actoren krijgen om aan een geïntegreerde aanpak te werken. Het zou helpen wanneer binnen de landelijke discours aandacht is voor de 'wickedness' van de problematiek waarvoor 'enkelvoudige' oplossingen niet bestaan. Daarnaast is de nadruk op verwardheid mogelijk stigmatiserend en zou het beter zijn een term als onbegrepen gedrag meer op de voorgrond te zetten. Het inzetten op de term onbegrepen gedrag sluit aan bij een meer persoonsgerichte relationele aanpak waarbij de ervaren problemen van de persoon centraal staat in plaats van de overlast die door de maatschappij wordt ervaren.

Voor ZonMw en de verdere invulling van het Actieprogramma doen wij graag de volgende aanbevelingen:

- Voor toekomstige projectaanvragen binnen het Actieprogramma wordt geadviseerd rekening te houden met het hierboven benoemde belang van reframing naar een persoonsgerichte relationele aanpak. Het meenemen van elementen van een persoonsgerichte relationele aanpak kunnen als criterium worden meegenomen in het beoordelen van een projectaanvraag. Daarnaast kan gekeken worden in hoeverre acties binnen het project worden uitgezet om integrale samenwerking tot stand te brengen.
- Voor het omgaan met *wicked problems* is reflexieve monitoring van groot belang. Dit veronderstelt dat op lokaal en regionaal niveau overeenstemming ontstaat over (a) definities van de problematiek, (b) kernindicatoren waarop gemonitord kan worden, (c) bijpassende registratie en (d) de inrichting van platforms waarop monitordata besproken kan worden. ZonMw zou een rol kunnen spelen door projecten die zich op deze thema's richten te stimuleren.
- Bij het inrichten van toekomstige programma's wordt geadviseerd om rekening te houden met de behoeften binnen verschillende regio's. De thema's van de subsidieoproepen kunnen met deze behoeften worden afgestemd.

- ZonMw kan binnen het Actieprogramma een rol spelen bij het stimuleren van leerprocessen op regionaal en landelijk niveau en tussen de niveaus door het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten. Belangrijk hierbij is dat de aandacht niet uitgaat naar het vertellen over projecten maar een project overstijgend leerproces op gang wordt gebracht waarbij gereflecteerd wordt op leerervaringen en hoe deze kunnen worden meegenomen in andere contexten.
- Richt naast het actieprogramma een kennisprogramma in waarin ook aandacht is voor de bestuurlijke problematiek, naast meer inhoudelijke thema's. De omgang met onbegrepen gedrag kent niet alleen een complexiteit in normatieve oriëntaties maar er is ook een grote kennisbehoefte. In samenspraak tussen regionale en landelijke actoren en academische partners zou hiervoor een kennisagenda opgesteld kunnen worden, aansluitend bij al lopende onderzoeksprogramma's van ZonMw maar mogelijk ook met andere partners zoals het kennisinstituut van de VNG en het SCP.

## 9 Bibliografie

- Aanjaagteam. (2016a). Een sluitende aanpak met 9 bouwstenen. Den Haag.
- Aanjaagteam. (2016b). *Eindrapportage: Doorpakken!*
- Aanjaagteam. (2016c). *Tussenrapportage: Samen Doorpakken*. Den Haag.
- Bannink, D., & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198–217. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1572576>
- Bijker, W. E., Bal, R., & Hendriks, R. (2009). *The paradox of scientific authority: the role of scientific advice in democracies*. MIT Press.
- Bon-Martens, M. van, & Veen, E.-B. van. (2019). *Handreiking ontsluiten patiëntgegevens voor onderzoek: werken volgens de regels uit AVG, UAVG en WGBO*.
- Broer, J., Koetsier, H., & Mulder, C. L. (2015). Stijgende trend in dwangtoepassing onder de Wet Bopz zet door; implicaties voor de nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg. *Tijdschrift Voor Psychiatrie*, 57(4), 240–247.
- Chen, H., Hailey, D., Wang, N., & Yu, P. (2014). A Review of Data Quality Assessment Methods for Public Health Information Systems. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 11(5), 5170–5207. <https://doi.org/10.3390/ijerph110505170>
- Conklin, J. (2005). Wicked Problems and Fragmentation. In J. Conklin (Ed.), *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems* (pp. 1–26). New York: John Wiley & Sons, Inc.
- De Langen, J. (2006). *Op de grens en erover*. Free Musketeers/Lecturium.
- De Leeuw - Den Bouter, B. (2010). *OGGZ monitor Noord-Holland Noord*. Schagen.
- De Vries, S., Spruit, A., & Stams, G. J. (2016). *Een verkennend literatuuronderzoek naar de omvang en aard van de problematiek bij verwarde personen*. Amsterdam.
- Eugster, A., van Gestel, A., & van Duijnhoven, M. (2008). *Monitor Maatschappelijke opvang, OGGZ en verslavingszorg*. Eindhoven.
- Gijzen, R., Post, N. A. M., Witte, K. E., Bovendeur, I., Kommer, G. J., & De Koning, J. S. (2009). Indicatoren voor de openbare gezondheidszorg: Ontwikkeling van indicatoren uit de IGZ-basisset 2007.
- Hacking, I. (1999). *Mad travellers: reflections on the reality of transient mental illness*. Charlottesville and London: University Press of Virginia .
- Hoekstra, R., van Hoorn, E., de Wit, L., & Zuiderhoudt, R. (2015). *Det rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U*.

- Kesteren, P. van. (2006). *Buiten zichzelf: persoonlijke verhalen van forensisch psychiatrische patiënten en de mensen om hen heen*. Nijmegen: Pompestichting.
- Koekkoek, B. (2019a). *De kwestie verwarde personen* (1st ed.). Amsterdam: Lannoo Campus.
- Koekkoek, B. (2019b). *Rapportage Verkenning verward gedrag*.
- Kolmer, R. (2013). *Leven met PTSS. Het ware verhaal van een Bosnië-veteraan*. Lecturium.
- Kuppens, J., Appelman, T., van Ham, T., & van Wijk, A. (2015). *Met fluwelen handschoenen?*
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). Ten steps to a resultsbased monitoring & evaluation system. World Bank.
- Kusters, W. (2013). *Pure waanzin*. Lemniscaat.
- Lentis (2019) *De alarmbellen gingen al rinkelen toen m'n ouders plotseling wilden verhuizen*. <https://www.lentis.nl/ervaringsverhalen/mantelzorg-dementie/>
- Medical Point of View, & ZonMw. (2018). *Tussen evaluatie: Actieprogramma lokale initiatieven mensen met Verward Gedrag*. Den Haag.
- Mol, A. (2008). *The Logic of Care* (1st ed.). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203927076>
- OECD. (2002). Glossary of Key terms in Evaluation and results-based management. Paris: OECD/DAC.
- Oenen, E. van. (2011). *De kolerehanger: bizarre belevenissen van een psychiatrisch patiënte*. Memes B.V.
- Pipino, L. L., Lee, Y. W., & Wang, R. Y. (2002). Data quality assessment. *Communications of the ACM*, 45(4), 211. <https://doi.org/10.1145/505248.506010>
- Poels, M. (2019). *Verward in Flevoland*. Amsterdam.
- Programmacommissie AVG. (2018a). *2e Strategische vergadering*. Utrecht: ZonMw.
- Programmacommissie AVG. (2018b). *Verslag 5e vergadering: Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag*. Utrecht: ZonMw.
- Programmacommissie AVG. (2018c). *Verslag 6e vergadering: Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag*. ZonMw.
- RIVM. (2018). *Verward gedrag nader bekeken: de politieregistratie*. Bilthoven: RIVM.
- RIVM, Trimbos, GGD regio Utrecht, GGD West-Brabant, PraktijkIndex, & (Consortiumpartners regionale pilots). (2019). *Verschillende bronnen, één mozaïek: Eindverslag van het project 'Regionale pilots monitor personen met verward gedrag in Utrecht en West-Brabant*. Bilthoven.
- Roex, K. (2019). *In verwarde staat: kritiek op een politiek van normaliteit* (1st ed.). Lontano. Retrieved from <https://www.bookspot.nl/boeken/in-verwarde-staat-9789083003726>
- Sattler, K.-U. (2016). Data Quality Dimensions. *Encyclopedia of Database Systems*, 1–5.

[https://doi.org/10.1007/978-1-4899-7993-3\\_108-2](https://doi.org/10.1007/978-1-4899-7993-3_108-2)

- Schakelteam. (2018). *Eindrapportage: Op weg naar een persoonsgerichte aanpak*. Den Haag.
- Significant. (2016). *Stand van het Land 2016: een nulmeting*.
- Significant. (2017). *Stand van het land 2017: Goed werkende aanpak personen met verward gedrag*. Utrecht.
- Significant. (2018). Stand van het land 2018. In *Eindrapportage Schakelteam* (pp. 1–55).
- Significant. (2019). *Stand van het land 2019: Aanpak voor personen met verward gedrag (Concept)*.
- Tweede Kamer. (2015a). 25 424 nr. 279. Den Haag: VWS.
- Tweede Kamer. (2015b). 25 424 nr. 285. Den Haag: VWS.
- Tweede Kamer. (2015c). 29 270 nr. 100. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2015d). TK 103 43 Debat Rapport commissie Hoekstra. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2016). 25 424 nr. 330. Den Haag: VWS.
- Tweede Kamer. (2017). 25 424 nr. 368. Den Haag: VWS.
- Tweede Kamer. (2018a). 1421323-181035-CZ. Den Haag: VWS.
- Tweede Kamer. (2018b). 1459011-185282-CZ. Den Haag: VWS.
- Tweede Kamer. (2018c). 25 424 nr. 445. Den Haag: VWS.
- van Dijk, H. (2016). *Van Boeijen los*. Wolvega: Self publised.
- van Hemert, A., van Bergen, A., Buster, M., Gilissen, R., Mandos, E., & Wolf, J. (2014). *Monitor OGGZ G4*.
- van Kesteren, P. J. M. (2006). *Buiten Zichzelf: persoonlijke verhalen van forensisch psychiatrische patienten, hun naasten, hun begeleiders en hun behandelaars*. Utrecht: Pompeii.
- van Mierlo, B.C., Regeer, B., van Amstel, M., Arkensteijn, M.C.M., Beekman, V., Bunders, J.F.G., de Cock Buning, T., Elzen, B., Hoes, A.C., Leeuwis, C. (2010) *Reflexive Monitoring in Action. A guide for monitoring system innovation projects*. Wageningen: Wageningen University.
- van Zutphen, R., & Kalverboer, M. (2019). Brief Nationale Ombudsman Huisvestings- en daklozenproblematiek.
- VCWE. (n.d.). Code of Ethics for Research in the Social and Behavioural Sciences Involving Human 572 Participants. Netherlands: As accepted by the Deans of Social Sciences in the Netherlands, 2016.
- Verhoogt, M. (2016). *Verwarde man*. De Graaff.
- VNGemeenten. (2018). *Persoonlijke verhalen - personen met verward gedrag*. VNG.

Retrieved

from

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLJC3h3FXD3b3og63RV2vSMpfr1faytK1K>

Wang, R. Y., & Strong, D. M. (1996). Beyond Accuracy: What Data Quality Means to Data Consumers. *Journal of Management Information Systems*, 12(4), 5–33.

Widlak, A., & Lüschen, M. (2016). *Onderzoek verward gedrag. Casusonderzoek rond personen met verward gedrag, in opdracht van het landelijk aanjaagteam verwarde personen.*

Wolf, J. (2006). *Handreiking OGGZ in de Wmo.*

ZonMw. (2016a). *Op zoek naar goede leefsysteem: Monitoring, evaluatie en onderzoek naar de zorg en ondersteuning voor personen met verward gedrag.* Den Haag.

ZonMw. (2016b). *Programmatekst: Actieprogramma lokale initiatieven mensen met verward gedrag.* Den Haag.

ZonMw. (2018). *Addendum programmatekst: Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag.* Den Haag.

ZonMw. (2019a). *Subsidieoproep: Centrale evaluatie goed werkende aanpak verward gedrag.*

ZonMw. (2019b). *Verkenning inzet ervaringsdeskundigen.* Retrieved December 16, 2019, from <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/geestelijke-gezondheid-ggz/programmas/project-detail/actieprogramma-lokale-initiatieven-mensen-met-verward-gedrag/verkenning-inzet-ervaringsdeskundigen/verslagen/>

# Bijlage 1

*“Bij het maken en uitvoeren van beleid is kennis onmisbaar. Met kennis weet je wat effectief is, kan er professioneler en efficiënter worden gewerkt en kunnen beleidskeuzes worden onderbouwd en gelegitimeerd” (ZonMw, 2016a, p. 19)*

Om de opbrengt van het kennis programma te bepalen is kennis daarover van belang, zoals bovenstaand citaat laat zien. In deze fase van het onderzoek hebben we gekeken naar bestaande databronnen rondom monitoring en evaluatie van het actieprogramma. In deze bijlage beschrijven we het vooronderzoek van monitoring en evaluatie door het Aanjaagteam. Hierna beschrijven we bestaande en relevante databronnen binnen en buiten het actieprogramma waarin de focus ligt op informatie over de omvang en aard van de doelgroep. Tot slot beschrijven we de huidige evaluatie van resultaten het actieprogramma.

## Vooronderzoek monitoring en evaluatie

In 2016 heeft het Aanjaagteam opdracht gegeven voor een inventarisatie naar bestaand onderzoek, monitoring en evaluatie voor de zorg en ondersteuning van personen met verward gedrag. Deze inventarisatie bestond uit verschillende onderdelen en is inbreng geweest voor het vormgeven van de programmalijn kennisontwikkeling van het actieprogramma.

ZonMw is verzocht een overzicht te maken van onderzoeken uitgevoerd met ZonMw-subsidies die te maken hebben met verward gedrag. Hieruit bleek dat er geen relevante ZonMw gesubsidieerde onderzoeken waren specifiek gericht op de doelgroep personen met verward gedrag. Uit de inventarisatie bleek ook dat onderzoeken die raakvlakken hebben met de doelgroep vooral waren ingestoken vanuit een enkel domein en er geen onderzoeken binnen ZonMw zijn waarbij het sociale of justitiële domein een rol speelt in relatie met psychiatrische problematiek. Hoewel er 22 onderzoeken beschreven staan in het overzicht, concludeert ZonMw dat het onderwerp verward gedrag niet te plaatsen valt onder een bestaand programma (ZonMw, 2016a).

Naast deze inventarisatie van ZonMw zijn er vier ervaringsverhalen onderzocht door de Kafkabrigade om inzicht te krijgen in de leefwereld van de doelgroep. Er is tot dan toe geen ander onderzoek gevonden die casuïstiek van personen met verward gedrag analyseert. In het rapport worden enkele structurele oorzaken blootgelegd. Het rapport geeft aan hoewel een enkele casus geen inzicht geeft in een sluitende aanpak, de input van casuïstiek wel praktische oplossingen kan bieden voor de zorg en ondersteuning van de doelgroep (Widlak & Lüschen, 2016).

*“De aanpak van de Kafkabrigade gaat uit van het idee dat eerst de kleinste stap op de kern van het probleem wordt genomen. Dat is niet per se meteen de gehele oplossing, maar wel de eerste stap die daadwerkelijk een oplossing biedt voor mensen hier en nu.”* (Widlak & Lüschen, 2016, p. 8)

Tevens wordt geconstateerd dat ervaringsverhalen gebruikt kunnen worden voor het voeren van het gesprek op beleidsniveau. In combinatie met meer kwantitatieve data kan een casus zo verder gedocumenteerd worden om problemen te adresseren en randvoorwaarden te scheppen voor beleid en uitvoering (Widlak & Lüschen, 2016). Het rapport wijdt verder niet uit over eventuele inhoudelijke adviezen en welke kwantitatieve data hiervoor nodig zou zijn.

De Universiteit van Amsterdam heeft de opdracht gekregen onderzoek te doen naar de aard en omvang van de problematiek op het gebied van personen met verward gedrag door lopend wetenschappelijk onderzoek, registraties, monitoring, evaluatie en grijze literatuur te analyseren vanuit diverse organisaties en onderwerpen (De Vries et al., 2016). Dit verkennend literatuuronderzoek liet zien dat bestaande onderzoeken of rapporten vaak een eenzijdig weergave geeft van de totale problematiek vanuit ofwel het zorg-, justitie- of sociaal domein. Het bleek problematisch om uitspraken te doen over de omvang of de bijbehorende trends van de doelgroep (De Vries et al., 2016). Verder is er weinig wetenschappelijk onderzoek of literatuur gevonden aangaande de problematiek, waarvan geen enkel wetenschappelijk onderzoek inzicht geeft in de feitelijke aard van de problematiek rondom personen met verward gedrag (ZonMw, 2016a). Wel werd geconcludeerd dat de groep personen met verward gedrag zich kenmerkt door multiproblematiek, die zich afspeelt in diverse levensdomeinen. In het onderzoek wordt een handreiking van de OGGZ uit 2006 beschreven, die de definitie van de OGGZ doelgroep omschrijft als *“sociaal kwetsbare mensen, die niet of onvoldoende in staat zijn om in eigen bestaansvoorwaarden (zoals onderdak) te voorzien, meerdere problemen tegelijkertijd hebben (bv., sociaal isolement, schulden, psychische en/of verslavingsproblemen), niet de zorg krijgen die ze nodig hebben en geen hulpvraag stellen waarop de reguliere hulpverlening antwoord op heeft.”* (Wolf, 2006, p. 11) De Vries et al. (2016) geven aan dat de multiproblematiek van de doelgroep personen met verward gedrag nauw aansluit bij deze geformuleerde criteria binnen de OGGZ doelgroep.

Uit het onderzoek kwam een aantal aanbevelingen naar voren. De onderzoekers vragen aandacht voor een landelijke en integrale vorm van dataverzameling rondom personen met verward gedrag. Ze identificeren de noodzaak voor een koppeling van registratiesystemen vanuit zowel het zorg-, justitie- als sociaal domein, waarbij inzet nodig is vanuit de praktijk, beleid en de wetenschap (De Vries et al., 2016). Tevens wordt aanbevolen om meer uniforme definities en richtlijnen te hanteren op basis van specifieke criteria. Twee groepen kunnen geïdentificeerd worden: een zwaardere groep en een lichtere groep personen die verward gedrag vertonen. De criteria voor beide groepen kunnen uitgewerkt worden op basis van specifieke gedragskenmerken, met als uitgangspunt het gevarencriterium voor de zwaardere

categorie (ernstig psychiatrische aandoeningen, ofwel EPA's<sup>15</sup>) en het sociale kader voor de lichtere categorie (De Vries et al., 2016). Buiten de scope van het originele onderzoek doen De Vries et al. (2016) nog enkele aanvullende aanbevelingen: het uitvoeren van longitudinaal onderzoek naar de ontwikkeling van verward gedrag, het inzetten van screeningsinstrumenten voor het verbeteren van doorverwijzingen door professionals en het langdurig monitoren van de opbouw en voortgang van ambulante zorg.

Tevens heeft het Aanjaagteam samen met ZonMw een bijeenkomst georganiseerd met onderzoekers, beleidsmakers, patiëntvertegenwoordigers en professionals. Tijdens deze bijeenkomst werd lopend en nog te starten onderzoek besproken en de kennishiaten rondom personen met verward gedrag geanalyseerd. Uit de discussie bleek dat er op dat moment geen (lopend) onderzoek in de praktijk is wat aansluit bij de aard, omvang, zorg en/of ondersteuning rondom de problematiek van personen met verward gedrag. Hieruit zijn thematische kennishiaten in onderzoek naar voren gekomen. Belangrijke onderwerpen zijn netwerkzorg, stigmatisering, preventie, zelfbeschikking, signalering en informatie-uitwisseling tussen domeinen en databronnen (ZonMw, 2016a). Experimenteren met onderzoekswerkplaatsen, waar het leren voor professionals aan leidraad is, wordt als voorbeeld benoemd (ZonMw, 2016a).

*"Hiermee<sup>16</sup> kan ingezet worden op gestructureerde, regionale samenwerking tussen praktijkorganisaties, opleiding- en kennisinstituten, zodat een wisselwerking ontstaat tussen praktijk, beleid, onderzoek en opleidingen. Dit zorgt er enerzijds voor dat monitoring, evaluatie of onderzoek wordt gedaan naar vraagstukken afkomstig uit de lokale praktijk, en anderzijds bevordert het de verspreiding, communicatie en het gebruik van de resultaten in de praktijk"* (Aanjaagteam, 2016b, p. 21)

Uit het vooronderzoek is door ZonMw een kader geschetst voor een kennisagenda die aansluit bij de aanpak van het Aanjaagteam. ZonMw beschrijft hierbij drie randvoorwaarden. Monitoring, onderzoek en evaluaties (1) dient bij te dragen aan een persoonsgerichte aanpak, (2) aan te sluiten bij lokale behoeften en (3) vanuit meerdere domeinen ingestoken wordt (ZonMw, 2016a). Het doel van onderzoek is het vergroten van kennis naar de zorg en ondersteuning van personen met verward gedrag waarmee domeinen samen kunnen komen om gezamenlijk te werken aan lokale kwaliteitsverbeteringen. Dit samen is uiteindelijk uitgewerkt in drie inhoudelijke thema's voor onderzoek:

1. Monitoren sociaal, cultureel en persoonlijk verloop van personen met verward gedrag  
Er is behoefte aan inzicht in de doelgroep 'personen met verward gedrag', de historie, hoe de zorg is vormgegeven rondom de doelgroep en welke uitdagingen er zijn.
2. Verbeteringen doorvoeren aan de hand van bewezen effectieve interventies  
Het is wenselijk inzicht te krijgen in interventies en behandelingen die (al dan niet) effect hebben en mogelijk op grotere/bredere schaal doorgevoerd kunnen worden.
3. Experimenteren met verschillende vormen van regie

<sup>15</sup> Deze term is verouderd en wordt inmiddels niet meer gehanteerd vanwege het stigmatiserend karakter. Hierna te benoemen als personen met hoog veiligheidsrisico.

<sup>16</sup> Academische- of innovatiewerkplaatsen

Er is behoefte aan meer afstemming tussen de domeinen zorg, ondersteuning en veiligheid. Hierbij is het wenselijk helderheid te krijgen in verantwoording, regie en het nemen van verantwoordelijkheid op de integrale aanpak (Aanjaagteam, 2016b; ZonMw, 2016a).

Binnen het Actieprogramma lokale initiatieven mensen met verward gedrag zijn uiteindelijk drie programmalijnen<sup>17</sup> opgezet, waarvan de derde programmalijn, kennisontwikkeling, is uitgezet voor onderzoek, monitoring, evaluatie en kennisdisseminatie (ZonMw, 2018). Enkele voorbeelden van onderzoek die worden beschreven zijn kwaliteit van leven, overlast, onveiligheid en de effecten van interventies op zorg- en maatschappelijke kosten (ZonMw, 2016b). De programmalijn bestaat uit aanvragen voor monitoringsprojecten van programma-activiteiten, evaluatietrajecten, ontwikkeling van kennisplatform, kosten-baten analyses, ontwikkelen/evalueren van nieuwe interventies en lokaal onderzoek verbonden aan de opbouw van een sluitende aanpak. Verdere inhoudelijk eisen voor de onderzoeksprogrammalijn worden nader gespecificeerd in overleg met de programmacommissie (ZonMw, 2016b). Programmalijn 1 en 2 zijn opgezet voor implementatieprojecten waarin alle negen bouwstenen betrokken zijn. Hierin is geen ruimte voor onderzoek. (ZonMw, 2016b). In de uitwerking van het programma is de lijn rond kennisontwikkeling echter weinig ontwikkeld.

## Monitoring/ Bestaande databronnen

Er zijn verschillende databronnen beschikbaar die inzicht geven in de problematiek van verward gedrag, hoewel ze daar niet altijd specifiek voor bedoeld zijn. In deze paragraaf inventariseren we beschikbare en relevante databronnen. Door de veelzijdigheid van de problematiek van personen met verward gedrag is deze lastig te definiëren en daarmee lastig te monitoren. Personen met verward gedrag hebben veelal te kampen hebben met meervoudige problematiek in verschillende levensdomeinen zoals psychiatrische stoornissen, recente veroordeling, dakloosheid, verslaving, licht verstandelijke beperking, sociaal isolement, schuldenproblematiek, dementie, illegaliteit en het veroorzaken van overlast (Aanjaagteam, 2016c; De Vries et al., 2016; Poels, 2019). . Deze multiproblematiek kent raakvlakken in meerdere domeinen, i.e. het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein. Vanuit al deze domeinen wordt landelijke data verzameld. We hebben een eerste inventarisatie gemaakt van relevante databronnen. Na de selectie van mogelijk relevante databronnen is gepoogd iets te zeggen over de potentiële bruikbaarheid van elke databron. Hiervoor hebben we vier *systematic reviews* gebruikt die kwaliteitsmaten van databronnen beschrijven (Chen, Hailey, Wang, & Yu, 2014; Pipino, Lee, & Wang, 2002; Sattler, 2016; Wang & Strong, 1996). Alle beschreven kwaliteitsmaten zijn verzameld en bestudeerd op verschillen en overlap. Hieruit zijn uiteindelijk acht kwaliteitsmaten gedestilleerd die gebruikt zijn voor het toetsen van de kwaliteit van de gevonden databronnen (zie tabel 1). Deze acht maten zeggen iets over de toegankelijkheid van een databron, hoe nauwkeurig de data verzameld is, in hoeverre de data feilloos is verzameld, de kwaliteit van interpreteren en vergelijken van de data, hoe

---

<sup>17</sup> Dit waren eerst vijf programmalijnen, maar zijn gereduceerd tot drie.

relevant de data is voor de doelgroep, in hoeverre de data goed wordt bijgewerkt door de tijd, in hoeverre de bron valide informatie geeft over de verzamelde data en de dekking (reikwijdte) van de variabelen van elke databron. Elke databron is getoetst aan de acht kwaliteitsmaten. Hierbij moet wel vermeld worden dat in deze eerste fase van het onderzoek slechts een inventarisatie van de kwaliteitsmaten per databron kan worden weergegeven. Tabel 1 geeft het overzicht van tot nu toe gevonden bestaande databronnen die een raakvlak hebben met personen met verward gedrag. In de volgende paragrafen beschrijven we kort de databronnen per domein.

Tabel 1. Overzicht bestaande databronnen<sup>18</sup>

Databron	Toegankelijkheid	Nauwkeurigheid	Volledigheid	Consistentie	Relevantie	Up-to date	Interne validiteit	Reikwijdte
E33 meldingen	+	-	-	-	++	++	-	-
Dakloosheid	+	+	+/-	+	+/-	+	-	-
Woonoverlast	+	-	-	-	+/-	+	-	-
Huisuitzetting	+	+/-	-	-	+/-	-	-	-
Veiligheidsmonitor	+	+	+	+	+/-	+	+	+
Geregistreerde misdrijven	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+
Wachttijden Ggz	+	+	+/-	+	+/-	-	+	+/-
Schuldsaneringen	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+
DBC-gefinancierde Ggz	+	+	+	-	+/-	-	+	-
Gebruik sociale voorzieningen	+	+	+	-	+/-	+/-	+	-
WMO-maattrajecten	+	+	+	-	+/-	+/-	+	+
Meldingen verward gedrag HAP	?	?	?	?	?	?	?	?
Crisisopnames	?	?	?	?	?	?	?	?
Migratieachtergrond	+	+	+	+	+/-	+	-	-
Verlaving	+/-	-	-	-	+/-	+	-	+

<sup>18</sup> Disclaimer: dit is (nog) geen volledig overzicht. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

## Veiligheidsdomein

Op landelijk niveau domineren de E33 meldingen uit het veiligheidsdomein politiek, beleid en media, zo zagen we ook al in hoofdstuk 3. De Basisvoorziening Handhaving (BVH) registreert alle meldingen waar een politieagent mee te maken krijgt. Deze registratievorm van de politie kent verschillende codes voor overtredingen, misdrijven en maatschappelijke zaken. De code E33, 'overlast door verward of overspannen persoon', is de afgelopen jaren de primaire bron voor het in kaart brengen van de omvang van de problematiek voor personen met verward gedrag. Tussen 2011 en 2015 zijn deze meldingen landelijk met 13% per jaar gestegen, wat de aandacht voor de problematiek in de media, politiek en beleid continue aanwakkert (Poels, 2019). Uit de studie van de Vries et al. (2016) blijkt ook dat de stijging in E33 meldingen niet parallel loopt met een stijgend gevoel van onveiligheid in de maatschappij. Uit de veiligheidsmonitor van het CBS blijkt dat de ervaren overlast in buurten tussen 2011 en 2015 is afgenomen (De Vries et al., 2016).

*"Nou ja een beetje dubbel, het is de enige bron van informatie, kwantitatieve bron die we hebben [de E33 meldingen], maar het is ook heel moeilijk." (Interview L10)*

De E33 meldingen komen op het eerste oog naar voren als een relevante bron van kwantitatieve informatie. De registratie kent echter veel methodologische problemen en is lastig te interpreteren. Een E33 melding staat niet gelijk aan een uniek persoon met verward gedrag, aangezien een persoon meerdere meldingen kan veroorzaken. Van de ruim 70.000 E33 meldingen in 2015, bleken ongeveer 30.000 unieke personen achter deze meldingen te zitten (RIVM, 2018). Er zijn ook codes die een duidelijke overlap hebben met de E33-code, zoals de E14 (poging tot zelfdoding) of E41 (overlast zwerver). Hierdoor levert de registratie geen consistente en nauwkeurige meting van de doelgroep. De E33 melding kent ook problemen met interne validiteit en de reikwijdte van de gemeten variabelen. De registratie E33 is een subjectieve meting, zonder eenduidige indicatoren die de doelgroep definieert. Aanvullende informatie wordt niet geregistreerd waardoor er geen inzicht is in de achtergrond, historie of hulpverlening van de persoon achter de melding. De daadwerkelijke omvang en aard van de problematiek rondom personen met verward gedrag is dus lastig te herleiden vanuit dit monitoringssysteem. Daarnaast is een E33 melding alleen een weergave van personen met verward gedrag die met de politie in aanraking komen en geeft alleen inzicht in de situatie als er al een escalatie heeft plaatsgevonden. Dit maakt de databron geen volledige weergave van de doelgroep personen met verward gedrag, die lang niet allemaal met de politie in aanraking komen. Een andere relevante databron zijn crisisopnames. Via een RM of (bij acuut gevaar) IBS kan een persoon met verward gedrag gedwongen opgenomen worden. Dit proces verloopt via een rechter (bij IBS ook via de burgemeester) en wordt door de rechtspraak per arrondissement bijgehouden. De data is niet openbaar beschikbaar, maar kan opgevraagd worden. Vanuit de kennisagenda wordt veronderstelt dat crisisopname in aantallen een effect aantonen van een goed werkende aanpak in een regio (ZonMw, 2016a). Maar zonder de relatie en de richting van het effect inzichtelijk te hebben, is dit lastig te gebruiken.

*“Maar wat ik verwachtte, maar dat is natuurlijk een theorie, wat wij verwachten is dat wij door deze aanpak, veel minder mensen crisis krijgen, veel minder behandeling hoeft te geven, en veel meer naar die begeleiding en naar het welzijn kunnen omdat we het zo herstelgericht insteken.” (Interview R5)*

Een studie in Flevoland naar de aard en omvang van de problematiek rondom personen met verward gedrag toont dat meer dan de helft van de personen achter een E33 melding ooit veroordeeld is geweest. De misdrijven zijn met name lichte vergrijpen, zoals winkeldiefstal, vandalisme en bedreiging (Poels, 2019). Het aanjaagteam heeft vier categorieën onderscheiden onder de brede definitie personen met verward gedrag, waarvan categorie drie en vier personen bevat die eerder in aanraking zijn gekomen met het strafrecht of een strafrechtelijke titel bezitten. Data rondom geregistreerde misdrijven bevatten daarmee ook data over deze groep en kan relevant zijn voor het onderscheiden van personen met verward gedrag binnen het gevarencriterium en personen die daarbuiten vallen. Er kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de wenselijkheid hiervan. Hoewel er landelijke data beschikbaar is over het aantal misdrijven en vergrijpen, wordt eventueel verward gedrag bij deze vergrijpen bovendien niet geregistreerd.

*“Ik vind het een brede vijver. Ik heb altijd gepleit dat we wilden geen doelgroep beleid en dat snap ik ook heel goed want dat is nog veel stigmatiserender. Maar we zijn altijd heel bang geweest dat we personen met verward gedrag zouden gaan criminaliseren en ik denk dat we dat dus nu precies hebben gedaan.” (Interview L14)*

## Zorgdomein

Databronnen uit het zorgdomein kunnen bijdragen aan inzicht in de omvang en achtergrond van de problematiek rondom personen met verward gedrag. Voorbeelden daarvan zijn de DBC's gefinancierd binnen de GGZ en het aantal verslaafden in Nederland. Terecht wordt ook hierbij echter opgemerkt dat de groepen geen synoniemen voor elkaar zijn: niet ieder persoon met een verslaving of een GGZ DBC vertoont verward gedrag. Daarnaast zijn er geen exacte cijfers van het aantal verslaafden in Nederland en is het representatieve onderzoek naar de psychische gezondheid van personen alleen beschikbaar voor volwassenen. Door de overgang van DSM-IV naar DSM-V in 2017, is de data van DBC's bovendien niet consistent of *up to date*. De gevonden databronnen uit het zorgdomein blijken dus wel relevantie te hebben, maar zijn lastig te interpreteren om iets te kunnen zeggen over de doelgroep personen met verward gedrag en het succes van de aanpak daarvan. Hetzelfde geldt voor andere databronnen uit het zorgdomein zoals wachttijden in de GGZ en meldingen van verward gedrag bij de huisartsenpost. Ook deze kunnen een indicatie geven over de omvang en aanpak maar betreffen geen data die enkel over deze doelgroep gaan.

## Sociaal domein

Eerder in dit rapport is al aandacht besteed aan het feit dat personen met verward gedrag problematiek op meerdere levensdomeinen ervaren (zie ook Aanjaagteam, 2016b; De Vries et al., 2016; Poels, 2019). Ook op verschillende van deze levensdomeinen wordt data

verzameld. Zoals het rapport van Koekkoek (2019) aangeeft is er geen tekort aan de sociale- en gezondheidsmonitoring van meerdere groepen, zoals daklozen, het gebruik van voorzieningen, migratie en schuldsanering. Ook vanuit woningcorporaties wordt relevante data verzameld over bijvoorbeeld huisuitzetting en woonoverlast. De volledigheid, reikwijdte, validiteit en consistentie wisselt wel sterk tussen verschillende bronnen. Vergelijkbaar met de bronnen vanuit het veiligheids- en zorgdomein ontbreekt het bovendien aan inzicht in specifieke kwetsbare groepen, zoals personen met verward gedrag (Koekkoek, 2019b). Hoewel elke databron raakvlakken heeft met de problematiek personen met verward gedrag, zegt een individuele bron niks over de specifieke doelgroep. Tevens is de context van verschillende levensdomeinen en hun invloed op personen met verward gedrag niet duidelijk. Dit maakt ook de bruikbaarheid van databronnen vanuit het sociaal domein klein.

## OGGZ

Zoals eerder benoemd geven De Vries et al. (2016) in hun studie aan dat de multiproblematiek van de doelgroep personen met verward gedrag nauw aansluit bij de geformuleerde criteria binnen de OGGZ doelgroep. Ook Koekkoek (2019) refereert in zijn rapport naar de in het verleden gebruikte OGGZ-monitoring voor kwetsbare burgers. De doelgroep OGGZ wordt beschreven als sociaal kwetsbaren, kenmerkend door multiproblematiek en vaak met zorgmijndend gedrag (De Vries et al., 2016; Wolf, 2006). De indicatoren uit deze eerdere monitoring kunnen daarmee nuttig zijn voor de monitoring van personen met verward gedrag en de aanpak daarvan. We staan daarom kort stil bij deze indicatoren.

In 2007 is er door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd een basisset indicatoren opgesteld. Hierin zijn acht risico-indicatoren opgenomen voor de OGGZ (Gijsen et al., 2009). Deze indicatoren hebben wij vergeleken met de indicatoren van drie regionale OGGZ monitoren tussen 2008 en 2014. Tabel 2 geeft een overzicht van de indicatoren uit deze monitoringsbestanden.

Uit de vergelijking komt naar voren dat alle vier de monitors een volledige overlap hebben van zes indicatoren: (dreigende) woninguitzetting, dakloosheid, schuldsanering, veelplegers, verslaving en woningvervuiling (De Leeuw - Den Bouter, 2010; Eugster, van Gestel, & van Duijnhoven, 2008; Gijsen et al., 2009; van Hemert et al., 2014). Andere indicatoren met een bijna volledige overlap zijn: bemoeizorgklanten, eenzaamheid, overlastmeldingen en psychische problematiek (De Leeuw - Den Bouter, 2010; Eugster et al., 2008; Gijsen et al., 2009; van Hemert et al., 2014). Het valt op dat alle gevonden indicatoren een raakvlak lijken te hebben met de problematiek die toegeschreven wordt aan de doelgroep personen met verward gedrag. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze korte inventarisatie geen volledig overzicht geeft van OGGZ-monitoring. In deze fase van het onderzoek is het niet mogelijk geweest inzicht te krijgen in het hedendaags gebruik van OGGZ-monitoring in de praktijk. Wel is opgevallen dat in geen van de afgenomen interviews de OGGZ-indicatoren of monitoring zijn teruggekomen. Aanvullend onderzoek is nodig om het theoretische en praktische verloop van de OGGZ-monitoring over de tijd in kaart te brengen.

Tabel 2. Overzicht inventarisatie OGGZ-indicatoren<sup>19</sup>

OGGZ Zuid-Oost Brabant	OGGZ Noord-Holland Noord	OGGZ G4: A'dam, D. Haag, Rott &Utr	IGZ 2007	Totaal
<i>(Dreigende) huisuitzetting</i>	<i>(Dreigende) huisuitzetting</i>	<i>Huisuitzetting</i>	<i>(Dreigende) huisuitzetting</i>	<i>(Dreigende) huisuitzetting</i>
24-uurs opvang		24-uurs voorziening		
Bemoeizorgklanten	Bemoeizorgklanten		Bemoeizorgklanten	<i>Bemoeizorgklanten</i>
Crisisopname		Ggz crisisdienst		
<i>Daklozen</i>	<i>Daklozen</i>	<i>Buitenslapers</i>	<i>Residentieel daklozen</i>	<i>Dakloosheid</i>
Eenzaamheid	Eenzaamheid	Eenzaamheid		<i>Eenzaamheid</i>
		Sociale uitsluiting		
Huiselijk geweld	Huiselijk geweld	Huiselijk geweld		<i>Huiselijk geweld</i>
Huisverbod		Huisverboden		
Laag inkomen		Laag inkomen		
Multiprobleemgezinnen				
Nachtopvang		Nachtopvang		
Overlastmeldingen	Overlastmeldingen		Overlastmeldingen	<i>Overlastmeldingen</i>
Psychisch/sociaal leed Slechte psychische gezondheid	Angststoornissen Depressie	Risico angst Risico depressie		<i>Psychische problematiek</i>
<i>Schuldsanering</i>	<i>Schuldsanering</i>	<i>Schuldsanering</i>	<i>Schuldsanering</i>	<i>Schuldsanering</i>
Slechte gezondheid				
	Suicide	Sterfte na suicide		
Uitkeringsgerechtigd		Uitkering		
<i>Veelplegers</i>	<i>Veelplegers</i>	<i>Veelplegers</i>	<i>Veelplegers</i>	<i>Veelplegers</i>
<i>Verlaving</i>	<i>Harddrugsverlaafden</i>	<i>Overmatig alcohol/drugs gebruik</i>	<i>Harddrugsverlaafden</i>	<i>Verlaving</i>
Vrouwenopvang		Vrouwenopvang		
Beschermd & begeleid wonen		Beschermd & begeleid wonen		
<i>Woningvervuiling</i>	<i>Woningvervuiling</i>	<i>Woningvervuiling</i>	<i>Woningvervuiling</i>	<i>Woningvervuiling</i>

<sup>19</sup> Disclaimer: dit is (nog) geen volledig overzicht. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

## Conclusie

Kijkend naar alle beschikbare databronnen valt het op dat er vooral eendimensionale monitoringssystemen beschikbaar zijn, die iets kunnen zeggen over personen met verward gedrag. Tegelijkertijd zitten er veel haken en ogen aan om informatie over deze groep uit deze databronnen te destilleren. Dit komt overeen met de bevindingen uit het onderzoek van de Vries et al. (2016) en Koekkoek (2019), waarin wordt aangegeven dat ondanks de beschikbaarheid van informatie vanuit meerdere domeinen er een gebrek is aan integrale dataverzameling rondom personen met verward gedrag.

In de gevonden databronnen is fragmentatie zichtbaar in verzamelniveau, waarbij ieder domein zijn eigen doelstellingen en dataverzamelingstechnieken hanteert. De beschikbare databronnen laten ook een gelaagdheid zien in verzamelniveau; data wordt verzameld op landelijk, regionaal of lokaal niveau. De meer centrale of decentrale aard van het onderliggende domein lijkt geen verklarende factor voor de gevonden gelaagdheid. Tabel 3 geeft de fragmentatie en gelaagdheid van de bestaande databronnen uit tabel 1 schematisch weer.

Tabel 3. Fragmentatie en gelaagdheid bestaande databronnen

Verzamel niveau	Veiligheid	Sociaal	Zorg
Landelijk		Dakloosheid Woonoverlast Huisuitzettingen	DBC's binnen Ggz Meldingen verward gedrag HAP Verslaving
Regionaal	E33 meldingen Veiligheidsmonitor Crisisopname	Schuldsanering	
Lokaal	Misdrijven	Sociale voorzieningen WMO-voorzieningen Migratie achtergrond	Wachttijdens GGZ

# Bijlage 2

Tabel 1: Overzicht kamerstukken -en brieven<sup>20</sup>

Onderwerp	Ministerie	Datum van verschijnen
Kamerbrief – Commissie Hoekstra	JenV	25-06-15
Kamerbrief – Plan van aanpak verwarde personen	VWS	30-06-15
Debat – Rapport commissie Hoekstra	VWS/ JenV	01-07-15
Kamerbrief – Installatie Aanjaagteam	VWS	03-09-15
Verslag Algemeen Overleg – Geestelijke gezondheidszorg	VWS	24-02-16
Kamervragen en beantwoording – de overlast van verwarde personen de pan uit rijst	VWS	08-04-16
Kamerbrief – Reactie Tussenrapportage Aanjaagteam	VWS/ JenV	02-05-16
Verslag Algemeen Overleg – Geestelijke gezondheidszorg	VWS	20-07-16
Kamerbrief – Aankondiging Schakelteam en ZonMw programma	VWS	29-09-16
Kamerbrief – Eindrapportage Aanjaagteam verwarde personen	VWS	30-09-16
Opdrachtbrief – Actieprogramma Verward Gedrag	VWS	06-12-16
Kamerbrief – Schakelprogramma personen met verward gedrag	VWS	14-12-16
Verslag Algemeen Overleg – Geestelijke gezondheidszorg	VWS/ JenV	08-02-17
Kamerbrief – Rapport IGJ Zorgverlening Bart van U.	VWS	07-03-17
Kamerbrief – Voortgang plan van aanpak personen met verward gedrag	VWS	29-06-17
Kamerbrief – Tussentijdse rapportage Schakelteam personen met verward gedrag	VWS	05-10-17
Beleidsreactie – Tussenrapportage Schakelteam	VWS	24-11-17
Kamerbrief – Tussenbericht Schakelteam voor gemeenten	VWS	11-04-18
Kamerbrief – Eindrapportage Schakelteam personen met verward gedrag	VWS	26-09-18
Kamerbrief – vervolg Schakelteam personen met verward gedrag	VWS	19-12-18
Kamerbrief – Aantal meldingen over personen met verward gedrag weer gestegen	JenV	24-05-19
Kamerbrief – Vervoer van personen met verward gedrag	VWS	25-06-19

<sup>20</sup> Disclaimer: Dit overzicht is niet compleet

Kamerbrief – Persoonsgerichte aanpak voor mensen met verward gedrag	VWS	05-07-19
Kamerbrief – Stand van zaken persoonsgerichte aanpak voor kwetsbare personen	VWS/ JenV	10-12-19

Tabel 2: Overzicht beleids- en onderzoeksdocumenten<sup>21</sup>

Rapport	Auteur	Jaar
Politie en 'verwarde personen' - Onderzoek naar optreden politie i.r.t. personen met verward gedrag	DSP-groep	2014
Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen OM n.a.v. de zaak Bart van U.	Commissie Hoekstra	2015
Visie politie verwarde personen – Waar staan we en waar gaan we heen	Nederlandse Politie	2015
Acute geestelijke gezondheidszorg – Knelpunten en verbetervoorstellen in de keten	SiRM	2015
Verlag commissievergadering 23/01	ZonMw	2016
Verwarring in Flevoland – Verkennend onderzoek naar signalen verwarde personen	Trimbos	2016
Verkennend literatuuronderzoek naar de omvang en aard van de problematiek bij verwarde personen	UvA	2016
Tussenrapportage – Samen doorpakken	Aanjaagteam	2016
Onderzoek Verward Gedrag	Kafka Brigade	2016
Kennisagenda – Op zoek naar goede leefsysteem	ZonMw	2016
Eindrapportage – Doorpakken!	Aanjaagteam	2019
Programmatekst – Actieprogramma lokale initiatieven mensen met verward gedrag	ZonMw	2016
Tussenrapportage – Niemand tussen wal en schip	Schakelteam	2016
Stand van het Land – Een nulmeting	Significant	2016
Stand van het Land – Monitoringsrapportage goed werkende aanpak personen met verward gedrag	Significant	2017
Verlag commissievergadering 10/04	ZonMw	2017
Verlag commissievergadering 10/07	ZonMw	2017
Verlag commissievergadering 16/10	ZonMw	2017
Eindrapportage – Op weg naar een persoonsgerichte aanpak	Schakelteam	2018
Addendum programmatekst	ZonMw	2018
Verlag commissievergadering 21/02	ZonMw	2018
Verlag commissievergadering 20/06	ZonMw	2018
Verlag commissievergadering 05/12	ZonMw	2018

<sup>21</sup> Disclaimer: Dit overzicht is niet compleet

Nieuwsbericht VLOT	VLOT	2019
Rapportage Verkenning verward gedrag	Bauke Koekkoek	2019
Onderzoeksrapport – Verward in Flevoland	Care 2 research & GGD Flevoland	2019
Position paper – Rondetafelgesprek over personen met verward gedrag	VNG	2019
Eindrapportage monitoring en evaluatie pilots – melding personen met verward gedrag	KPMG	2019
Tweede rapportage brigadier vervoer – Stand van zaken en aandachtspunten	Bianca den Outer	2019
Stand van het Land – Conceptrapportage goed werkende aanpak personen met verward gedrag	Significant	2019
Verlag commissievergadering 08/01	ZonMw	2019
Verlag commissievergadering 26/06	ZonMw	2019

Tabel 3. Overzicht bijeenkomsten

Bijeenkomst	Organisatie	Datum
Projectleidersoverleg Persoonsgerichte aanpak kwetsbare inwoners	VLOT	05-09-19
Projectleidersoverleg Vervoer	ZonMw	18-09-19
Congres Voorbij de Verwarring	VLOT & ZonMw	09-12-19



**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](mailto:communicatie@eshpm.eur.nl)

W [www.eur.nl/eshpm](http://www.eur.nl/eshpm)