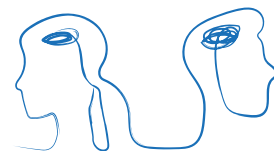


Doorpakken!

Eindrapportage
aanjaagteam Verwarde Personen

september 2016



Personen met verward gedrag

Voorwoord

Als aanjaagteam Verwarde Personen hebben we het afgelopen jaar de rol van aanjager en katalysator mogen vervullen in het vraagstuk van mensen met verward gedrag. We hebben dit als leerzaam, energiek en zinvol ervaren. We menen dat we een kansrijke start hebben gemaakt op weg naar een persoonsgerichte en domeinoverstijgende aanpak voor en met mensen met verward gedrag. Dit hebben we in een uniek samenspel met vele betrokkenen mogen doen.

Maar het werk is niet af. Een nieuwe fase is nodig. Een fase gericht op de slag naar realisatie. De urgentie is onverminderd hoog. Dit is zichtbaar in het aantal ernstige incidenten van de afgelopen tijd en de voortdurende toename van meldingen rond personen met verward gedrag bij de politie. Dit is alleen 'het zichtbare' leed. Daarachter gaat een hele wereld schuil van mensen die te maken krijgen met verwarring, zelf of in hun omgeving. Mensen die zich onmachtig en buitengesloten voelen. Mensen die (ernstige) overlast ervaren of slachtoffer zijn. Klein en groot leed, dat wij niet acceptabel vinden.

Dit betekent '*Doorpakken!*'. We doen een oproep aan alle betrokkenen – mensen met verward gedrag en hun omgeving, professionals, beleidsmedewerkers en bestuurders van lokale én landelijke (overheids) organisaties – om samen krachtig door te gaan. We zijn onder de indruk van het werk dat verzet wordt en realiseren ons dat de weg naar een sluitende aanpak een lange adem vergt.

Het is een vraagstuk dat niet alleen gebaat is bij concrete maatregelen, maar ook vraagt om een echt veranderde houding van alle betrokkenen en zelfs van alle inwoners van Nederland. Het gaat om samen werken aan een inclusieve samenleving, waarin iedereen meedoet. Het gaat om commitment

en persoonlijk leiderschap. De bereidheid om over schotten heen te kijken en de leefwereld van mensen centraal te zetten. Om niet los te laten wanneer het nog niet opgelost of door anderen opgepakt is. Om te doen wat nodig is, gegeven de (on)mogelijkheden van wet- en regelgeving, financiering(skaders), targets en protocollen. Het gaat om met lef doorpakken vanuit het maatschappelijke en persoonlijke perspectief. Op alle niveaus. Alleen dat kan leiden tot zichtbaar verschil, voor mensen met verward gedrag en hun directe omgeving én voor de samenleving.

Dit vraagt veel van het lokale en regionale niveau. Daar dienen de grote slagen in de realisatie van de sluitende aanpak gemaakt te worden. Partijen vinden elkaar steeds beter. Mensen met verward gedrag en hun naasten staan echter nog te vaak aan de zijlijn. De eerste bouwstenen worden geïmplementeerd.

Daarbij is het veiligheidsaspect dominantier dan de integrale persoonsgerichte benadering. Hierdoor wordt de slag van systeemwereld naar leefwereld niet gemaakt en blijft er onvoldoende oog voor preventie. Er is meer nodig om echt gezamenlijk plannen te maken én uit te voeren.

Onze overtuiging is dat een (aan)sluitende aanpak alleen mogelijk is als er gewerkt wordt aan alle negen bouwstenen in onderlinge samenhang. Waarbij het gezamenlijke perspectief echt vorm krijgt en er dus gewerkt wordt met een persoonsgerichte en domeinoverstijgende aanpak. Uitgaande van de eigen kracht en de leefwereld van de betreffende persoon en met oog voor de belangen van de samenleving. Met heldere regie en een gedeeld gevoel van eigenaarschap. Met een stevige beweging naar de voorkant, gericht op aansluiten bij de eigen kracht waar dat kan, vroegtijdig signaleren en het voorkomen en beperken van leed.

Dit kan niet zonder ook stevig landelijk commitment. De benodigde randvoorwaarden voor een sluitende aanpak zijn nog onvoldoende ingevuld. Ook hiervoor is het belangrijk dat de leefwereld van de persoon centraal staat en dat de systeemwereld daarbij aansluit. Dit vraagt om ontschotting tussen de domeinen sociaal, zorg en veiligheid. Juist hier ligt een cruciale landelijke rol.

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.

De energie en bevologenheid van opdrachtgevers, bestuurders, professionals en mensen met verward gedrag en hun naasten geven ons vertrouwen en zijn basisvoorwaarden om daadwerkelijk verschil te maken.

We waarderen de inzet en betrokkenheid van alle mensen die het afgelopen jaar een bijdrage hebben geleverd, op welke wijze dan ook. Echt oprecht dank daarvoor. Speciaal dank ook voor alle mensen die hun persoonlijke ervaring met verwardheid open met ons gedeeld hebben. Die ons keer op keer weer lieten zien wat er echt toe doet. Ook een speciaal dankwoord voor alle partners uit het bureauoverleg, de opdrachtgevers en de leden van ons ondersteuningsteam. Wij hebben hun betrokkenheid en harde werk ontzettend gewaardeerd.

Het aanjaagteam Verwarde Personen

De leden van het aanjaagteam Verwarde Personen

Mevrouw Mr. Drs. J.W.E. Spies (voorzitter)
burgemeester Alpen aan den Rijn

De heer P.J. Aalbersberg
politiechef Eenheid Amsterdam, Nationale Politie

De heer drs. E.C.J.E. Czyzewski
voorzitter Raad van Bestuur GGZ-instelling
Antes

De heer H. Van Dijk
voorzitter landelijk politieplatform verwarde
personen, Nationale Politie

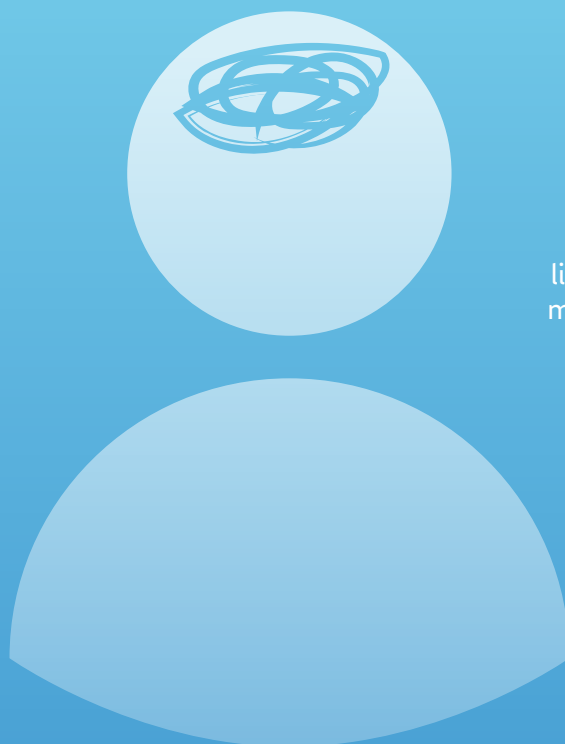
De heer L.C.M. Frings
wethouder portefeuille Zorg & Welzijn,
gemeente Nijmegen

De heer L. van Leersum
vertegenwoordiger cliënt- en familieperspectief

Mevrouw drs. A.J.M.H. Mateijsen
senior manager Inkoop Noord-West Nederland
Zilveren Kruis

Mevrouw Mr. H.G.M. Rutgers
plaatsvervangend Hoofdofficier van Justitie
parket Midden Nederland, Openbaar Ministerie

Mevrouw drs. B. Steenbergen MPA
secretaris Aanjaagteam Verwarde Personen



Armando
licht verstandelijk beperkt,
met psychische problemen

Armando is opgegroeid op de Antillen en is op 26-jarige leeftijd in Nederland komen wonen. Inmiddels is hij in de vijftig. Het gaat niet goed met Armando. Hij is in de nachtopvang terechtgekomen nadat hij werd vrijgelaten uit de gevangenis en geen woning had om naar terug te keren. Men vermoedt psychische klachten en een ontwikkelingsachterstand. Armando laat erg onaangenaam gedrag zien. Hij is boos en gefrustreerd en uit dit naar alle hulpverleners die op zijn pad komen. Dit komt zijn situatie niet ten goede.

Armando voelt zich onvoldoende gehoord door verschillende instanties en hulpverleners, het is onduidelijk wie hem helpt en waarbij. Hij is ontzettend angstig en achterdochtig en slaapt nauwelijks. Doordat hij verbaal relatief sterk is wordt hij vaak overschat, met alle gevolgen van dien. Hij kan informatie begrijpen, maar het onthouden en er iets mee doen is erg lastig voor Armando. Het zorgt er ook voor dat hij zijn problemen niet zelfstandig kan aanpakken. Hij heeft familieleden in de buurt wonen, maar omdat zij in het verleden de politie op de stoep hebben gehad vanwege Armando, blijven ze liever uit zijn buurt. De vrienden die hij heeft komen uit het criminele circuit. Armando probeert hen op afstand te houden. Hij heeft twee kinderen waarmee hij nauwelijks contact heeft.

Armando heeft tevens last van forse psychische klachten. Hij heeft ingrijpende gebeurtenissen achter de rug, waardoor hij mogelijk een posttraumatische stressstoornis heeft ontwikkeld. Dit zorgt voor

veel angst, spanning, prikkelbaarheid en woede-uitbarstingen. Armando kan lastig helder denken en heeft moeite zich te concentreren.

Armando is duidelijk niet op zijn plek binnen de nachtopvang. Hij heeft een plek nodig waar hij tot rust kan komen en zich veilig voelt. Hij heeft op veel gebieden begeleiding nodig en ruimte om aan de slag te gaan met de verwerking van zijn trauma's. Zonder hulp zal Armando zich gedwongen voelen om terug te vallen in het criminele circuit. Hij heeft niets en hij heeft ook niet veel te verliezen.

Hij heeft op veel gebieden begeleiding nodig en ruimte om aan de slag te gaan met de verwerking van zijn trauma's. Zonder hulp zal Armando zich gedwongen voelen om terug te vallen in het criminele circuit.

Dankzij onderzoeken en aanbevelingen van MEE heeft Armando inmiddels een indicatie voor begeleid wonen gekregen. Hij heeft daar nu een eigen kamer. Nu krijgt Armando een kans op een beter leven.

MEE Rotterdam Rijnmond, www.blijfmeedoen.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	6
2. Stimuleren van een sluitende aanpak	7
2.1 De definitie van verwardheid	7
2.2 De negen bouwstenen	8
2.3 Een samenbindend doel, een gedeeld perspectief	10
3. Een jaar verder: een nulmeting van de stand van het land	12
3.1 Het beeld van mensen met verward gedrag	12
3.2 Het beeld van de gemeenten en samenwerkende partners	13
3.3 De zes verdiepingsregio's	16
4. Randvoorwaarden en aanbevelingen voor een sluitende aanpak	19
4.1 Randvoorwaarden voor een persoonsgerichte sluitende aanpak	19
4.2 Terugblik op de aanbevelingen	21
5. Conclusies na een jaar aanjagen	23
5.1 Conclusie over de doelstellingen en de resultaten	23
5.2 Reflectie op de werkwijze van het aanjaagteam	25
5.3 Tot slot: afronden én doorpakken!	25
Bijlagen	
I. Samen doorpakken. Eerste tussenrapportage Aanjaagteam Verwarde Personen (februari 2016)	
II. Samen verder doorpakken. Tweede tussenrapportage Aanjaagteam Verwarde Personen (juli 2016)	
III. Stand van het land, een nulmeting	
IV. Kennisagenda 'Op zoek naar goede leefsysteem - Monitoring, evaluatie en onderzoek naar de zorg en ondersteuning voor personen met verward gedrag' (ZonMW)	

1 Inleiding

Op 3 september 2015 hebben de ministeries van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het aanjaagteam Verwarde Personen geïnstalleerd. Aanleiding was een aantal ernstige incidenten rond personen met verward gedrag, de jaarlijkse toename van de meldingen hierover en debatten in de Tweede Kamer daarover. De opdrachtgevers erkennen dat het vraagstuk van personen met verward gedrag er een is van alle tijden. Die constatering onderstreept ook in hun ogen de weerbaarheid van het vraagstuk: *“de vaak complexe problemen kennen verschillende oorzaken, vragen om uiteenlopende oplossingen, armslag en betrokkenheid van veel partijen”*. Vanuit deze duiding en de urgentie van het vraagstuk hebben zij het aanjaagteam samengesteld, met mensen die dagelijks met de praktijk van personen met verward gedrag te maken hebben.

Het aanjaagteam heeft gewerkt aan drie doelstellingen:

- 1 Het ontwikkelen van bouwstenen voor een passend ondersteuningsaanbod voor de mensen die verward gedrag vertonen en hun familie/ sociaal netwerk.
- 2 Bevorderen dat er een sluitende aanpak van ondersteuning en zorg wordt geleverd door alle gemeenten in de zomer van 2016.
- 3 Inzicht geven in de belemmeringen die de verschillende betrokkenen ervaren, die niet op lokaal/regionaal niveau opgelost kunnen worden, maar die om aanpassingen in de keten op systeemniveau vragen en voor deze belemmeringen oplossingen aanreiken.

Deze driedeling is erop gericht dat de mensen die verward gedrag vertonen en hun leefwereld centraal staan, ook met oog voor het maatschappelijk belang. Dat gemeenten in staat worden gesteld de passende zorg en aandacht te organiseren of te bieden. En dat alle partners in de keten hun bijdrage effectief en efficiënt kunnen leveren ter vermindering van persoonlijk leed en maatschappelijke overlast. Dit krijgt gestalte op gemeentelijk, regionaal en systeem/landelijk niveau.

Het aanjaagteam heeft twee tussenrapportages opgeleverd: ‘*Samen doorpakken*’ (februari 2016) en ‘*Samen verder doorpakken*’ (juli 2016). Hierin staat ook een verantwoording over de werkzaamheden van het aanjaagteam, zie bijlagen I en II. Deze eindrapportage beperkt zich tot de conclusie van een jaar ‘aanjagen’ en een beeld van de stand van de drie hoofddoelstellingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de kern van de sluitende aanpak. Vervolgens geeft het aanjaagteam in hoofdstuk 3 een beeld van de stand van het land en gaat ze in hoofdstuk 4 in op de randvoorwaarden en eerder gedane aanbevelingen voor een goed werkende sluitende aanpak. Het aanjaagteam blikt in hoofdstuk 5 terug op de doelstellingen en haar werkwijze. Tot slot kijkt ze vooruit op de complexe, weerbarstige opgave in de vervolgfase, waarin de nadruk komt te liggen op de implementatie.

2 Stimuleren van een sluitende aanpak

In dit hoofdstuk geeft het aanjaagteam een samenvatting van de door haar geformuleerde sluitende aanpak. Deze aanpak richt zich op het brede spectrum van mensen die te maken kunnen krijgen met verwarring. Om tot een sluitende aanpak te komen voor deze grote diversiteit aan mensen heeft het aanjaagteam negen samenhangende bouwstenen geformuleerd. Dit vraagt samenwerking van vele partners vanuit de domeinen eigen kracht, ondersteuning, zorg en veiligheid. Dat kan alleen als alle partners boven hun eigen organisatie of individuele belangen kunnen uitstijgen en werken vanuit een gezamenlijk doel, een gedeeld perspectief.

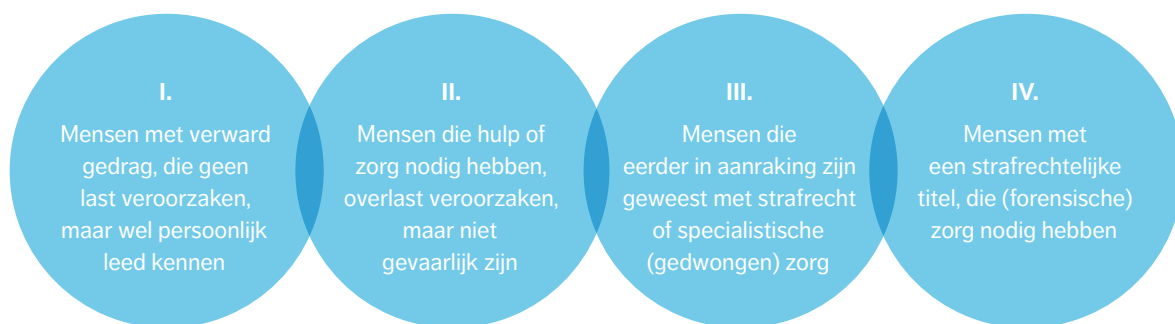
2.1 De definitie van verwardheid

Het aanjaagteam staat een aanpak voor die zoveel mogelijk aansluit bij de leefwereld en het perspectief van mensen met verward gedrag en hun omgeving. Zij staan centraal en horen bij zowel beleidsbepaling als in concrete casuïstiek mee te doen. Signalen van ervaringsdeskundigen, familieleden en naasten zijn cruciaal.

Mensen zijn niet in vaste, permanente hokjes te stoppen en juist bij deze mensen is vaak sprake van meerdere problemen. Psychoses en verslavingen komen vaak voor. Verstandelijke of andere beperkingen en verwardheid kunnen samengaan. Soms is er sprake van strafrechtelijke overtredingen of misdrijven. Deze maken overigens niet dat er minder zorg nodig is, maar deze situaties vragen daarnaast, tegelijkertijd, ook om meer bescherming voor de omgeving.

Het aanjaagteam hanteert een brede definitie van verwardheid: *het gaat om mensen die grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen.* Dit verlies kan eenmalig of chronisch zijn.

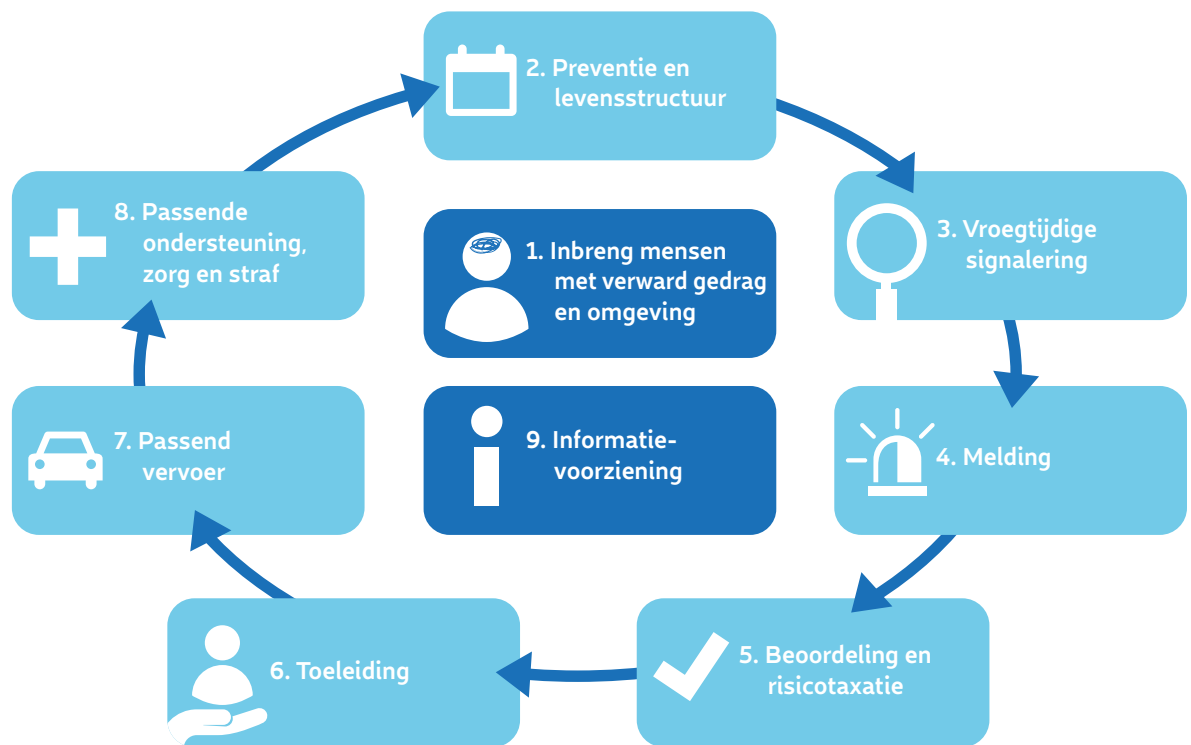
Hierbinnen onderscheidt het aanjaagteam vier categorieën. Alle vier doen ertoe en mensen kunnen op verschillende momenten tot verschillende categorieën behoren. Een sluitende aanpak biedt oplossingen op het hele spectrum, met mogelijkheden voor vloeiende schakels.



Figuur 1: verschillende categorieën voor mensen die verward gedrag vertonen

2.2 De negen bouwstenen

Het aanjaagteam heeft negen bouwstenen geformuleerd. Deze geven aan wat minimaal nodig is voor een sluitende aanpak, vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag én de samenleving. De bouwstenen sluiten aan bij verschillende fases, die er kunnen zijn wanneer iemand verward is. Ze hangen onderling samen en hebben effect op elkaar. Continuïteit is belangrijk. Dat betekent warme overdracht en niet loslaten voordat iemand anders het heeft overgenomen.



Figuur 2: bouwstenen voor een sluitende aanpak op lokaal en regionaal niveau

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 zinvolle dagbesteding en een stabiele woonsituatie zijn belangrijk voor herstel.



Bouwsteen 3. ***Vroegtijdige signalering***

Door samen signalen vroegtijdig te herkennen, kan er direct doorgepakt 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.

¹ Daar waar in deze rapportage geschreven wordt over 'hij' kan ook 'zij' gelezen worden.

2.3 Een samenbindend doel, een gedeeld perspectief

Samenwerken aan een sluitende aanpak vergt inzet van vele personen en partijen. Geen enkele partij kan het alleen. Hiervoor is een – door alle betrokkenen – gedeeld perspectief nodig. Een samenbindend doel, dat stimuleert en motiveert er samen de schouders onder te zetten. Het aanjaagteam heeft een gedeeld perspectief geformuleerd, bestaande uit vier elementen:



Figuur 3: een gedeeld perspectief voor het vraagstuk van mensen met verward gedrag

Een integrale persoonsgerichte aanpak

In een integrale persoonsgerichte aanpak staat de persoon met verward gedrag en zijn directe omgeving centraal. Het gaat om vragen als: wie is de persoon? Waar heeft hij behoefte aan als het gaat om het versterken van zijn eigen kracht of het verminderen van het eigen leed? Wat kan hij zelf en waar heeft hij hulp bij nodig? En wie of wat helpt hem dan het beste? Ook is er oog voor wat zijn omgeving nodig heeft, zoals de kinderen of ouders van mensen met verward gedrag.

LPGGz (18 mei 2016): "De duurzaamste oplossing is om cliënten en naastbetrokkenen zelf meer regie te geven en meer handvatten om een crisis vóór te zijn."

In het geval dat mensen een gevaar voor hun omgeving vormen of strafbare feiten plegen, weegt het maatschappelijk belang zwaar. Dan ligt de nadruk op het verminderen van overlast en leed voor anderen en is er ook hulp en ondersteuning voor de directe omgeving en (eventuele) slachtoffers.

Van systeemwereld naar leefwereld

Het leven van mensen laat zich niet opdelen in de logica van beleidsterreinen, professies of financieringsstromen. De systeemwereld, de wereld van organiserende instanties, wetten en regels, procedures en indicatiestellingen, is nodig. De wijze waarop deze is vormgegeven sluit echter niet altijd aan bij de (on)mogelijkheden van mensen met verward gedrag. Het vergt een omslag van het dominante

formeel-juridische, financiële en politiek-bestuurlijke perspectief naar het sociaal-maatschappelijke perspectief. Een perspectief waarin de systeemwereld aansluit bij de leefwereld en deze ondersteunt. Het gaat om het (durven) leveren van maatwerk en het waarderen van verschillende aanpakken, binnen een gestandaardiseerde en gestructureerde wereld. Organiseren vanuit het adagium dat ongelijke gevallen ook ongelijke behandeling verdienen.

Dit vergt ruimte en steun voor professionals om te doen wat nodig is, voor iemand met verward gedrag en ter vermindering van risico's voor de maatschappij. En daarnaast zijn er gewoon (meer) mensen nodig die in staat zijn om consequent te blijven redeneren vanuit de leefwereld en vanuit dat perspectief belemmeringen en misstanden in de systeemwereld durven aan te kaarten, op te pakken én op te lossen. Mensen met lef, daadkracht en doorzettingsmacht, op alle niveaus, in alle organisaties. Mensen die handhaving en controles inzetten om weeffouten in het systeem inzichtelijk te maken, zonder dat ze zich laten vangen in overheersende controlesystemen. Dit is niet eenvoudig en vraagt om gezamenlijk leren op alle niveaus, lokaal, regionaal en landelijk. Ervaringen delen en van daaruit terugredeneren naar het systeem. Wat kan of moet daarin verandert worden?

Een plaatsvervangend Hoofdofficier van Justitie: *"In onze dagelijkse realiteit vragen slachtoffers om onze hulp en actie als het te laat is. Professionals zitten te vaak met hun handen in het haar, als er signalen van angstige familieleden en buurtbewoners zijn."*

Heldere regie en eigenaarschap

De complexiteit van de systeemwereld vraagt om een helder en transparant antwoord op de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Wie waarop voert. Waar ruimte wordt gelaten of verantwoordelijkheid van anderen wordt verwacht. Naar wie opgeschaald moet worden, als er problemen optreden. Heldere regie gaat over sturing geven en bijdragen aan een optimaal functionerend netwerk. Eigenaarschap gaat over verantwoordelijkheid nemen binnen dat netwerk. Er is niet één partij eigenaar van alle problemen, het gaat om een samenwerkende coalitie van partners.

Een moeder van iemand met verward gedrag: *"Alle instanties zijn zich heel erg bewust van waar de eigen verantwoordelijkheden ophouden."meer handvatten om een crisis vóór te zijn".*

Mensen met verward gedrag zijn zelf verantwoordelijk, zij hebben – zoveel als mogelijk en wenselijk – zelf de regie en het eigenaarschap en worden als het nodig is daarbij ondersteund. Door hun naasten, ervaringsdeskundigen of professionals. Gemeenten hebben de lokale regioerol. Alle betrokken partners, denk aan regionale samenwerkingsverbanden, ervaringsdeskundigen, maatschappelijke organisaties, politie, OM, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en cliënt- en familieorganisaties, delen met de gemeente de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk. De systeemverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor het creëren van de benodigde randvoorwaarden, die niet op lokaal met elkaar gecreëerd kunnen worden, ligt bij de rijksoverheid.

Preventie en vroegsignalering centraal

Om persoonlijk leed en risico's voor de samenleving te voorkomen is het belangrijk zo vroeg mogelijk zorgwekkende signalen te zien, op te pakken en ondersteuning te bieden aan mensen met verward gedrag. Gericht op alle levensgebieden (sociale contacten, werk, financiën, dagbesteding, gezondheid, woonsituatie), uitgaande van en aansluitend op de eigen regie en kracht van mensen. Ook om de maatschappij te beschermen tegen mogelijke overlast of zelfs gevaar. Preventie draagt bij aan het voorkomen van deze risico's.

Zorginstituut Nederland (ZIN): *Individuele plaatsing en steun (IPS) is een door de GGZ ontwikkelde methode om mensen met (ernstige) psychische aandoeningen aan het werk te helpen. Het ZIN concludeert dat zorgprofessionals een bijdrage kunnen leveren aan interventies als IPS, door motiverende gesprekken te voeren, de behandeling aan te passen aan de werk(zoek)ende situatie van de cliënt en door interdisciplinair af te stemmen. Met haar duiding scheidt het Zorginstituut voor de GGZ nu structureel ruimte om mensen met psychische aandoeningen in het kader van hun behandeling de stap op weg naar werk te laten zetten. Dat is belangrijk omdat werk kan bijdragen aan de psychische gezondheid van mensen, structuur biedt en het gevoel van eigenwaarde bevordert. Werk is voor de preventie van verward gedrag en ook ter stabilisering na een crisis van groot belang.*

3 Een jaar verder: een nulmeting van de stand van het land

Het aanjaagteam heeft een jaar lang een aanjagende rol vervuld. Veel mensen werken met grote betrokkenheid aan het vraagstuk van mensen met verward gedrag en daarmee is niet pas gestart met de installatie van het aanjaagteam. Waar staan we nu? Dit hoofdstuk geeft een eerste beeld van 'de stand van het land' als het gaat om het vraagstuk van mensen met verward gedrag en de mate waarin gewerkt wordt aan sluitende aanpakken (zie ook bijlage III). Eerst gezien vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag en hun directe omgeving. Daarna vanuit het perspectief van gemeenten en samenwerkende partners. Tot slot komen de zes verdiepingsregio's aan bod. Het aanjaagteam merkt vooraf op dat de sluitende aanpak in februari 2016 heeft gepresenteerd en dat de opdrachtgevers deze in mei hebben bekrachtigd. Dit is relatief kort geleden. Daarom geeft het aanjaagteam alleen observaties van ontwikkelingen in het land. Een dieperliggende waardering of een harde conclusie is niet reëel. De ontwikkelingen en werkzaamheden gaan snel en het beeld is niet statisch. Het doel van deze stand van het land is ontwikkelingen signaleren en een beeld geven van hoe het gaat. Het gaat hier nadrukkelijk om een nulmeting *als handvat voor het vervolg*.

3.1 Het beeld van mensen met verward gedrag

Het is uiteraard de bedoeling dat mensen met verward gedrag en de samenleving in de praktijk verschil ervaren. Voor het realiseren van echt verschil is een jaar te kort. Volgens de cliëntenorganisatie landelijk platform GGZ (LPGGz) en de familieorganisatie Ypsilon is het duidelijk dat het aanjaagteam een impuls heeft gegeven aan een duurzame verandering in de ondersteuning en zorg aan mensen met verward gedrag.

LPGGz en Ypsilon hebben hun achterban geraadpleegd als het gaat om de stand van het land van de aanpak 'verward gedrag'. In bijlage III is een samenvatting van deze analyse opgenomen. Hier volgt een aantal punten uit deze analyse. LPGGz en Ypsilon concluderen dat hun leden nog weinig verschil merken in de dagelijkse praktijk. Zichtbaar is dat lang niet overal de stem van

mensen met ervaring met verwardheid en hun omgeving een plek heeft in de uitvoering en de beleidsvorming. Mensen met (soms) verward gedrag en hun directe omgeving geven aan dat ze weinig merken van een persoonsgerichte benadering. Er wordt te weinig geluisterd, er wordt te weinig persoonlijke aandacht ervaren en er wordt teveel gehandeld vanuit formele losse regels. Familie geeft aan te weinig betrokken te worden en dat hun informatie nauwelijks wordt gebruikt. Ze missen ook een duidelijk meldpunt, waar ze terecht kunnen met signalen of zorgen. De aandacht voor preventie, zoals gebruik van de crisiskaart, psycho-educatie en eigen kracht conferenties, is er te weinig. Ook laagdrempelige zorg en opvang en zinvolle daginvulling ontbreken. Ervaringsdeskundigen, cliënt- en familieorganisaties hebben het beeld dat gemeenten onvoldoende urgentie voelen en dat GGZ-instellingen vaak mensen met ernstige verwardheid buiten de deur houden. En dat er te weinig naar de dieperliggende oorzaken van verward gedrag gekeken wordt, zoals armoede, sociaal isolement en maatschappelijke achterstanden. Ze merken op dat bij verward gedrag bijna altijd stressvolle situaties in het sociale en maatschappelijke leven van mensen een grote rol spelen.

Tot slot wijzen ervaringsdeskundigen, cliënt- en familievertegenwoordigers op een paradox in de aanpak van 'verward gedrag'. Enerzijds is de urgentie hoog en is er behoefte aan snelle, concrete maatregelen om mensen in noodsituaties beter te kunnen helpen. Anderzijds is er behoefte aan bezinning en een fundamentele omslag 'van systeemwereld naar leefwereld', die een lange adem vereist. Dat laatste perspectief verdient volgens hen veel meer erkenning.

De beeldvorming rond mensen met verward gedrag is een belangrijk aandachtspunt signaleren cliëntenorganisaties. Dit wordt gedeeld door GGZ-organisaties, die aangeven dat een aparte aanpak voor deze groep en het benoemen van problemen als verward gedrag, stigmatisering in de hand kan werken. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat repressie en beheersing de boventoon voeren in de aanpak, in plaats van de juiste zorg voor de persoon.

Hierin is een balans nodig volgens het Openbaar Ministerie. Een balans tussen enerzijds zorg en ondersteuning aan mensen met verward gedrag en anderzijds repressie en beheersing van risico's voor de samenleving. Ook zorgverzekeraars vragen om meer bewustwordingscampagnes om acceptatie van mensen met verward gedrag in de wijken te verbeteren.

3.2 Het beeld van de gemeenten en samenwerkende partners

In hoeverre hebben de 390 gemeenten en/of de regio's waarbinnen gemeenten dit vraagstuk hebben belegd, een plan van aanpak voor personen met verward gedrag vastgesteld? Zijn gemeenten en regio's bezig met de realisatie van een sluitende aanpak? Dit heeft het aanjaagteam deze zomer op verschillende manieren bekeken. In bijlage III is het resultaat ervan kort per regio samengevat. Basis vormde een deskresearch en een digitale enquête onder gemeenten, aangevuld met bijdragen van enkele partners van het aanjaagteam. Op basis hiervan en de eigen bevindingen, geeft het aanjaagteam onderstaand beeld van de stand van het land. Dit geeft met nadruk een impressie, zonder volledig te kunnen en willen zijn. Het is een terugblik op het afgelopen jaar en een startpunt, een nulmeting als handvat voor het vervolg.

Verskillende plannen gereed

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende plannen voor een aanpak voor het vraagstuk van mensen met verward gedrag zijn, zoals gemeente Tilburg, gemeente Rotterdam, GGD Flevoland, GGD Gelderland Zuid, Veiligheidsregio Twente, Veiligheidshuis Fryslân, regio Holland Rijnland, regio Westelijk Brabant, provincie Drenthe en provincie Groningen. Niet altijd zijn de plannen geformuleerd aan de hand van alle bouwstenen en perspectieven voor een integrale persoonsgerichte aanpak van het aanjaagteam.

Het aanjaagteam ziet in de plannen een aantal type interventies en pilots meerdere keren terug, bijvoorbeeld:

- Een (advies- en) meldpunt voor verwarde personen (o.a. in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht).
- Pilots waarin de politie samenwerkt met wijk-GGD-er en/of wijkteams (o.a. Vught, Amsterdam).
- Pilots met focus op preventie en betere bereikbaarheid (o.a. Twente).
- Pilot met straatpsychiater (o.a. Rotterdam).

Sommige gemeenten maken aparte plannen van aanpak. Andere gemeenten houden op basis van de bouwstenen en perspectieven van het aanjaagteam hun

eigen beleid tegen het licht. Ze kijken op onderdelen waar verbeteringen nodig en mogelijk zijn om een sluitende aanpak te organiseren en bundelen en/of intensiveren bestaande praktijken. Het aanjaagteam signaleert dat in bepaalde regio's weinig informatie over de ontwikkeling van een aanpak voor het vraagstuk van mensen met verward gedrag te vinden is in openbare bronnen. Er zijn in de deskresearch zeer weinig door de gemeenteraad goedgekeurde plannen gevonden.

Regionale samenwerking, grote en kleine gemeenten

Er is in diverse gemeenten sprake van regionaal beleid, waarin minimaal de problematiek van personen met verward gedrag wordt gesignaleerd. De meest voorkomende samenwerkingsverbanden waarin gemeenten het vraagstuk rond mensen met verward gedrag aanpakken, is de GGD-regio of Veiligheidsregio / Veiligheidshuis. Daarnaast zijn er enkele andere samenwerkingsverbanden, zoals op het niveau van de politie-eenheid (Oost-Nederland, Amsterdam-Amstelland, Zeeland West-Brabant, Oost-Brabant) of gemeenschappelijke regelingen op het sociaal domein (Holland Rijnland, Hart van Brabant).

De diversiteit van regiogrenzen (o.a. politie-, GGD-, veiligheidsregio) is op dit thema opvallend. In sommige gevallen werken gemeenten binnen de veiligheidsregio aan een aantal onderwerpen en op het niveau van de centrumgemeente maatschappelijke opvang / beschermd wonen aan andere zaken. Deze discongruentie van samenwerkingsverbanden tussen het sociale en veiligheidsdomein kan de totstandkoming en uitvoering van een sluitende persoonsgerichte aanpak lastig maken. Ze hoeven echter geen belemmering te zijn om samen aan de slag te gaan.

Binnen de samenwerkingsverbanden zijn grote en kleine gemeenten. Het is niet altijd duidelijk terug te vinden in documenten of in de ingevulde enquêtes welke gemeenten een trekkende rol vervullen. In antwoorden van kleinere gemeenten is te zien dat hen niet altijd helder is wat de grotere gemeenten in de regio doen. Dit doet de vraag rijzen of in regionale samenwerkingsverbanden alle gemeenten voldoende aangehaakt zijn, of dat de grote of centrumgemeenten vooralsnog alleen binnen hun eigen gemeente aan de slag zijn. Ook is onbekend of alleen zorg of veiligheid betrokken is of ook andere domeinen gericht op ondersteunen van eigen kracht en het brede sociaal domein.

Over het algemeen is te stellen dat grotere gemeenten werken aan planvorming en de slag naar implementatie maken. Veel kleinere gemeenten zitten in de

oriënterende fase. Dit is begrijpelijk gelet op de omvang en intensiteit van het vraagstuk en de omvang van het ambtelijk apparaat van kleine gemeenten. Ook geeft een deel aan binnen de eigen gemeentegrenzen op persoonsniveau voldoende zorg en ondersteuning te kunnen regelen. Voor de brede aanpak en het beleid geven de gemeenten aan samen te werken in breder (regionaal) verband. In sommige gevallen neemt een GGD-organisatie het voortouw om gemeenten in de regio samen te brengen.

Nadruk op veiligheid

De regionale aanpak lijkt overwegend in het veiligheidsdomein belegd. De veronderstelling is dat dit vooral is ingegeven doordat juist in dit domein de maatschappelijke impact zichtbaar is. Ook heeft waarschijnlijk de politie hier een aanjagende rol, omdat de politie stevig geconfronteerd is met toenemende meldingen van overlast en politie-inzet. Verder speelt mogelijk een rol dat de bestuurlijke regionale samenwerking op het terrein van veiligheid van oudsher sterk is en er heldere regionale besluitvormingsstructuren zijn.

Aandachtspunt is een goede aansluiting tussen de domeinen ondersteuning, zorg en veiligheid. Beleidsmakers en beslissers uit alle domeinen dienen vertegenwoordigd te zijn. De samenwerking tussen politie en GGZ krijgt veel aandacht. Dat is goed, maar het vraagstuk en de oplossingen zijn nadrukkelijk breder. Dat geldt niet alleen voor domeinen als preventie, vroegsignalering of het bouwen aan een stabiele levensstructuur, maar ook in bijvoorbeeld domeinoverstijgende risico-taxatie is informatie nodig uit de hele keten.

Lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid

De gemeentelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt veelal gedeeld door de burgemeester en de wethouder sociaal domein. Dit brede bestuurlijk commitment is één van de succesfactoren voor het slagen van de persoonsgerichte en integrale aanpak. Deze bestuurders zullen op cruciale momenten samen knopen moeten doorhakken om zaken anders te organiseren en partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Als zij er op deze momenten niet staan, bestaat het risico van sub-optimalisatie; er gebeuren los van elkaar goede dingen, maar deze komen niet per definitie samen in de gewenste duurzame verandering.

Brede samenwerking als succesfactor

Er zijn veel partijen nodig om een sluitende aanpak te organiseren. Eerder werd al de samenwerking geduid tussen de gemeenten en de regionale

GGZ-organisaties en de politie. Naast hen zijn ook de GGD-organisaties vaak aangehaakt. Ook sociaal werk en woningbouwcorporaties worden regelmatig als partner geduid en – in mindere mate – het Openbaar Ministerie. Cliënt- en familieorganisaties of ervaringsdeskundigen zijn echter lang niet overal op een structurele en serieuze wijze betrokken. Als cruciale schakel zijn zij onmisbaar in een sluitende aanpak, juist ook aan het begin van de planvorming. Door hen vanaf het begin te betrekken staat steeds helder het gezamenlijke doel voor ogen en is ervaring uit de praktijk meteen beschikbaar.

Mede door deelname van de zorgverzekeraars in het aanjaagteam was op landelijk niveau veel ruimte voor positieve samenwerking en het doorbreken van bestaande misvattingen. Tegelijk is er lokaal relatief weinig sprake van samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars in het formuleren van een sluitende aanpak. Nog te vaak worden de zorgverzekeraars als het ware gezien als 'pinautomat' in plaats van serieuze ketenpartner. De samenwerkingsagenda van Zorgverzekeraars Nederland en de VNG uit het voorjaar van 2016 kan hieraan een positieve impuls geven. Het aanjaagteam zelf signaleert ook een steeds grotere betrokkenheid van verzekeraars. Belangrijk is zorgverzekeraars aan het begin van de planvorming te betrekken en ze niet te vragen in een rijdende trein te stappen en mee te financieren zonder ruimte voor eigen inbreng vanuit hun unieke expertise. Dit vergt dat partners van elkaar weten wat ieders toegevoegde waarde en verantwoordelijkheid is.

Als het gaat om preventie, vroegsignalering en passende ondersteuning zouden de huisartsen ook nog vaker betrokken kunnen worden. Het is positief te zien dat het sociaal werk regelmatig genoemd wordt als samenwerkingspartner. Ook sociale teams zijn meerdere malen expliciet genoemd. Een zorgpunt is dat het opbouwen van nieuwe samenwerkingsvormen veel tijd kost. Sommige organisaties vrezen dat bestaande en goed functionerende initiatieven en aanpakken niet worden gezien en het werk dus wordt overgedaan.

Bouwstenen in de praktijk

Een aantal bouwstenen lijkt voortvarender opgepakt dan anderen. De nadruk ligt op acute situaties. De meeste regio's werken momenteel aan een vorm van een opvangvoorziening voor kortdurende opvang en beoordeling (bouwsteen 5 'Beoordeling & risicotaxatie') en aan vormen van passend vervoer (bouwsteen 7). Experimenteeruimte is hierbij een belangrijke voorwaarde om te komen tot maatregelen die passen bij de regionale situatie. Minder aandacht krijgen duidelijk 'Inbreng mensen met verward gedrag en

omgeving' (bouwsteen 1), 'Preventie en levensstructuur' (bouwsteen 2) en 'vroegtijdige signalering' (bouwsteen 3). Een langzame verschuiving richting de voorkant lijkt waarneembaar, geven enkele ketenpartners aan.

Knelpunten die aandacht vragen

Informatie-uitwisseling is een thema dat steeds terugkeert wanneer het aanjaagteam vraagt naar knelpunten om te komen tot een sluitende aanpak. Bouwsteen 9 'Informatievoorziening' blijkt cruciaal. Zowel gemeenten als ketenpartners zoeken naar manieren om hier een goede invulling aan te geven. Een zoektocht met respect voor de privacy van het individu en het medisch beroepsgeheim, rekening houdend met de risico's voor de samenleving. Ook de schotten in de financiering van zorg voor personen met verward gedrag wordt steevast genoemd als knelpunt. Daarbij wordt vooral bedoeld op de verschillende wettelijke regimes (zorgverzekeringswet,

wet maatschappelijke ondersteuning, wet langdurige zorg). Deze schotten beperken de handelings- en experimenteer ruimte.

Een ander knelpunt dat vanuit diverse hoeken naar voren komt, is het knelpunt van onvoldoende mogelijkheden voor gedwongen zorg en het ontbreken van beveiligde plekken voor mensen met verward en agressief gedrag. Ook het vraagstuk van zorgmijders en zorgvermoeiden blijkt in de praktijk lastig. Als er naast verward gedrag ook sprake is van strafbare feiten, blijkt een goede combinatie van zorg en strafrechtelijke interventies nog lastig tot stand te komen. Zeker als het gaat om personen die minder ernstige feiten hebben gepleegd. Verder is duidelijkheid en transparantie in bevoegdheden, rollen, vaardigheden en kennis van alle betrokkenen noodzakelijk voor goede samenwerking. Dan kan immers vanuit het gezamenlijk gewenste perspectief gekeken worden naar elkaars aanvullende kwaliteiten.

Enkele voorbeelden uit de resultaten van de deskresearch

- Uit *'Plan van aanpak 2016-2020 Drentse aanpak verwarde personen'*. Het instellen van het Landelijke Aanjaagteam door de minister heeft als katalysator gewerkt voor het duiden van de opgave waar we voor staan. Het werd ook duidelijk dat we in Drenthe met de huidige partijen en netwerken een goede basis hebben om tot een sluitende aanpak te komen. Om de aanpak sluitend te maken, moeten we nog een paar zaken regelen. Een winstwaarschuwing is echter op zijn plaats. Het creëren van de mogelijkheden voor maatwerk voor de verwarde persoon is de sleutel tot een goede aanpak. Wij hebben daar niet altijd evenveel invloed op. Wet- en regelgeving moet aangepast worden en er is financiering nodig om de basis op orde te krijgen. Daarvoor hebben wij de ondersteuning van de ministeries en verzekeraars nodig. In onze samenwerking gaan wij ons richten op alles waar wij wél invloed op hebben. Waar wij mogelijkheden hebben om ons werk slimmer en beter te doen, zullen wij dat doen. Om te beginnen met het op orde brengen van de triage en de faciliteiten.
- Uit *'Wmo-voortgangsrapport Alkmaar'*. Vanwege een toename van het aantal meldingen bij de politie over verwarde personen op straat is in het eerste kwartaal 2016 een bestuursopdracht vastgesteld om te komen tot een plan van aanpak. Samen met de ketenpartners politie, GGZ NHN, Brijder Verslavingszorg en dnoDoen worden maatregelen getroffen om te zorgen voor een sluitende, coherente aanpak van de problematiek rond verwarde personen en hen toe te leiden naar zorg en ondersteuning ter versterking van de zelfredzaamheid. Kern van de aanpak is dat zo binnen 24 uur de juiste persoon / instantie met de 'verwarde persoon' in gesprek gaat over de toedracht en hoe verder.
- *Doelstelling in 'Beleidsplan sociaal domein Almere 2016-2018 Veranderen wat nodig is'*. Een sluitende regionale aanpak ontwikkelen voor verwarde personen in de eigen woonsituatie en in crisissituaties die opgebouwd is rond drie thema's: preventie, de hulpverleningsketen en nazorg en crisismeldingen.
- Uit *'Regiovisie kwetsbare burgers met multiproblematiek in de Zaanstreek 2016'*. De organisatie van integrale zorg rond de meest kwetsbare burgers met multiproblematiek vraagt aandacht in de Zaanstreek en staat daarom in deze regiovisie centraal. Binnen de zorg en tussen zorg en welzijn-wonen-veiligheid en participatie wordt nog teveel 'op eilandjes gewerkt', zoals een van de zorgaanbieders in de Zaanstreek het uitdrukte. Dat is met name contraproductief voor de groep kwetsbaren met problemen op meerdere cruciale leefgebieden. [...] Een goede afstemming tussen de vele partijen die werken met de doelgroep, vanuit een integrale aanpak en met een heldere regie op het proces, is nodig. Voorwaarden hiervoor zijn dat de expertise op orde is, er vertrouwen is in elkaars deskundigheid en er goede samenwerking is en dat men elkaar weet te vinden. Daar is winst te behalen in de Zaanstreek.
- *GGD Hollands Midden*. De verandering van systeemwereld naar leefwereld is nog volop in ontwikkeling en daarmee ook de daarbij behorende werkwijze en attitude van professionals, het netwerk van de klant betrekken, daadwerkelijk maatwerk kunnen leveren met voldoende professionele vrijheid, benadering vanuit participatie en herstel, kwartiermaken voor de doelgroep in de wijk, maar ook de wijze waarop de zorg wordt gefinancierd en ingekocht past nog niet bij het gewenste uitgangspunt van de leefwereld van de klant.

- Uit 'Stand van zaken aanpak verwarde personen provincie Groningen'. In Groningen wordt samen met betrokken partners gekeken naar de mogelijkheid voor een provinciebrede opvangmogelijkheid voor de acute situaties. Er zijn verwarde personen waarvoor duidelijk is dat daar iets voor geregeld moet worden in de zin van een tijdelijke opvang voor de eerste uren en waarvoor geen andere oplossing is. Mensen die snel hulp nodig hebben en niet in een cel thuishoren, maar die op dat moment ook niet terecht kunnen in bijv. een ziekenhuis of de dokterspost. En waarvoor een gedwongen opname ook niet aan de orde is. Van belang is dan dat iemand eerst in een tussenfase tot rust kan komen voordat er kan worden gekeken naar zorg/begeleiding. Binnen deze opvangmogelijkheid, zou dan

binnen een aantal uren een triage worden gedaan, gericht op te bepalen welke stappen moeten worden gezet voor de korte termijn. Een eerste analyse leert dat het gaat om ongeveer 1 persoon per dag provinciebreed. Lentis en de gemeente Groningen werken samen met ketenpartners aan een businesscase om te komen tot een voorstel daarvoor. Gekeken wordt o.a. naar de doelgroep van de opvangmogelijkheid, de meerwaarde en de benodigde voorzieningen. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de partners is een voorwaarde. Verder zullen de nodige knelpunten moeten worden opgelost, zoals de juridische basis voor het kunnen vasthouden van personen en de financiering. Vervolgens kan een passende locatie worden gevonden.

Conclusie: urgentie en tempo omhoog

Het aanjaagteam ziet veel beweging rond een sluitende aanpak voor mensen met verward gedrag en een duidelijke impuls in de aandacht voor dit vraagstuk. Er wordt op veel plaatsen hard gewerkt. Er is bereidheid tot samenwerking en er ontstaan nieuwe coalities. Het kost de nodige tijd om deze nieuwe coalities te smeden en de verschillen in de voortgang tussen regio's en gemeenten zijn groot. In tempo, reikwijdte van de aanpak en betrokken ketenpartners.

Het aanjaagteam concludeert dat de effecten in de praktijk nog te weinig zichtbaar zijn. Mensen met ervaring met verwardheid en familieleden merken nog te weinig concrete verschillen. Er zijn teveel ernstige maatschappelijke incidenten. Er is teveel handelingsverlegenheid, zeker ook als het gaat om zware casuïstiek van mensen die ernstige psychiatrische aandoeningen hebben en een (potentieel) gevaar zijn. Er moet nog veel gebeuren om de aanpakken persoonsgericht te laten zijn, met een goede plek en rol voor mensen zelf en hun naasten. Dit gaat niet alleen over het nemen van concrete acties of maatregelen, maar ook om het bevorderen van het samen leren en ontwikkelen op alle niveaus van de werkvloer tot en met de bestuurders. Lokaal, regionaal en landelijk. Het gaat ook om gedragsveranderingen en dat vraagt om langdurige inzet en aandacht, waar niet mee gewacht kan worden. Meer aandacht is nodig voor preventie en vroegtijdig signaleren, met inzet van een breed netwerk van professionals op niveau van wijken en buurten, zodat escalatie waar mogelijk voorkomen kan worden. Dit onderstreept de noodzaak om hard te blijven werken, de urgentie te verhogen en nu écht door te pakken.

3.3 De zes verdiepingsregio's

Het aanjaagteam heeft in februari de sluitende aanpak geïntroduceerd. Ze vindt het belangrijk dat de concrete handvatten die ze de praktijk biedt, ook goed getoetst en aangescherpt worden met de praktijk. Daarom heeft het aanjaagteam met zes regio's afgesproken deze sluitende aanpak verder te verdiepen. Het zijn regio's met uiteenlopende regionale contexten, waardoor de potentie aanwezig is om optimaal in het hele land mee te kunnen leren en eventuele systeembelemmingen tijdig te signaleren.

Deze zes verdiepingsregio's hebben of werken aan een plan van aanpak voor een sluitende aanpak, samen met betrokken ketenpartners. Het aanjaagteam heeft de verdiepingsregio's langs diverse wegen gestimuleerd, bijvoorbeeld met hulp van een projectleider die tot 1 juni 2017 werkt aan het verbinden en stimuleren van de verdiepingsregio's en de verbinding legt met de opdrachtgevers en andere regio's, met bestuurlijke gesprekken en met een financiële stimuleringsbijdrage. Voor het vervolg is het essentieel de verbinding goed te leggen met alle regio's in Nederland en het onderlinge leerproces – of het nu gaat om verdiepingsregio of niet – goed te stimuleren. Want alle regio's werken aan een sluitende aanpak en zijn gebaat bij het onderling versterken en met elkaar en met de landelijke partners te leren.

Limburg

In Limburg is vanaf januari 2016 een provinciaal strategisch bestuurlijk overleg gestart. De burgemeester van Venray is bestuurlijk portefeuillehouder en de wethouder van Heerlen vertegenwoordigt de collega portefeuillehouders van het sociaal domein. Het overleg heeft de provinciale aanjaagfunctie op zich genomen. Met de stimuleringsbijdrage van het aanjaagteam wordt een projectleider aangesteld die onder meer tot taak heeft de regio te ondersteunen bij het ontwikkelen van een sluitende aanpak voor personen met verward gedrag in alle gemeenten. Tevens zal de projectleider een grote stakeholdersbijeenkomst organiseren, met alle betrokken partners, waaronder gemeenten (zowel veiligheid als sociaal domein), ervaringsdeskundigen, politie, justitie, zorginstellingen, ambulancezorg en beidaes GGD'en.

Friesland

In Friesland is het brede Friese Veiligheidsprogramma Aanpak mensen met verward gedrag opgezet, ondergebracht bij het Veiligheidshuis Fryslân. De burgemeester van Harlingen en de wethouder van Heerenveen zijn bestuurlijk trekkers. Er is een Veiligheidshandboek aanpak mensen met verward gedrag opgesteld. De stimuleringsbijdrage van het aanjaagteam wordt ingezet om een aantal zaken verder te ontwikkelen. Het betreft onder meer het verbeteren van een snelle eerste screening, het versterken van verbinding tussen tweedelijns organisaties en wijk- en gebiedsteams en het vergroten van kennis bij professionals van verschillende organisaties over de aanpak mensen met verward gedrag. Verder wordt in 2016 een verkenning gedaan naar vervoer en eerste opvang bij spoed, time-out-voorziening, meer langdurige opname van mensen zonder justitiële titel die gevaarlijk zijn en een verhoogd beveiligingsniveau nodig hebben, duurzaam verblijf voor mensen met een psychiatrische stoornis (en verslavingsproblematiek) die niet in de maatschappij kunnen functioneren (al dan niet met een rechtelijke machtiging) en onconventioneel wonen. Daarnaast is er een ketenaanpak acute psychiatrie voorbereid door politie, GGZ, Medisch Centrum Leeuwarden en de Ambulancedienst.

Rotterdam/Rijnmond

De regionale aanpak verwarde personen is vormgegeven binnen de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR), een samenwerkingsverband tussen 32 gemeenten, OM en politie (dit betreft de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid). Bestuurlijk trekker binnen de regio is de burgemeester van Sliedrecht. De gemeente Rotterdam heeft in 2016 een plan van aanpak verwarde personen ('Eerder en beter in zorg') opgesteld. Uitdaging in de regio is om alle gemeenten in de regio actief te betrekken in het ontwikkelen van een sluitende aanpak. In september is een regionaal aanjaagteam geïnstalleerd. In deze regio wordt de stimuleringsbijdrage van het aanjaagteam ingezet voor een verdiepende analyse van de E33 meldingen over personen met verward gedrag, die

binnenkomen bij de meldkamer. Op basis van deze analyse wordt ook de behoefte aan 24/7 GGZ deskundigheid in de regio beter inzichtelijk gemaakt.

Hart van Brabant

Tilburg heeft een projectplan personen met verward gedrag, met als uitgangspunt 'mensen met verward gedrag samen zo snel mogelijk de specifieke ondersteuning of opvang bieden die zij nodig hebben'. Bestuurlijk trekkers zijn de burgemeester en de wethouder zorg van Tilburg. In het plan van aanpak van de gemeente Tilburg is een van de projecten gericht op het versterken van de samenwerking met de gemeenten in de regio Hart van Brabant, gericht op bestuurlijk commitment over deelname aan verschillende voorzieningen die worden getroffen om de aanpak verwarde personen te realiseren en een uniforme werkwijze in acute situaties. De stimuleringsbijdrage van het aanjaagteam wordt ingezet voor het verzorgen van een training aan professionals en vrijwilligers gericht op het herkennen van en omgaan met verward gedrag.

Oost Nederland

Binnen deze omvangrijke regio die de provincies Gelderland en Overijssel omvat wordt de aanpak vormgegeven in de veiligheidsoverleggen van 5 districten (DVO's). Het regionale expertteam Aanpak overlastgevende personen fungeert als verbindende factor en adviesorgaan. Bestuurlijk trekkers zijn de burgemeester van Borne en de wethouder zorg van Zwolle. De komende maanden worden in de 5 DVO's bestuurlijke en ambtelijke bijeenkomsten georganiseerd, die zullen bijdragen aan een sluitende integrale en persoonsgerichte aanpak per gemeente of samenwerkingsverband. De stimuleringsbijdrage van het aanjaagteam wordt ingezet voor een projectleider die de uitvoering van het plan van aanpak coördineert.

Utrecht

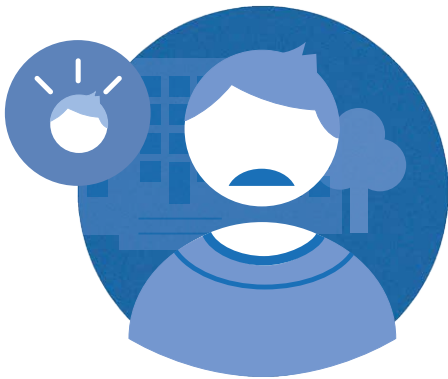
De regio Utrecht betreft Utrecht Midden West (WMO-regio). Verantwoordelijk bestuurder is de wethouder zorg van Utrecht. De integrale aanpak personen met verward gedrag wordt ontwikkeld vanuit de taskforce EPA (ernstige psychiatrische aandoening). Samen met cliëntvertegenwoordigers, gemeenten, zorgverzekeraar, woningcorporaties, politie, veiligheidshuis, buurtteams, GGZ en aanbieders van Maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Belangrijke onderwerpen de komende tijd zijn:

- Meldpunt waar psychosociale crisis (of een vermoeden van) gemeld kan worden en verbeteren van expertise en ontwikkelen van triage-instrumentarium.
- 24/7 beoordeling (en beoordelingslocatie) voor psychische en psychosociale crisis.
- Vervoer van personen met verward gedrag.
- Samenwerking zorg- en veiligheidsketen.

De stimuleringsbijdrage van het aanjaagteam wordt gebruikt als impuls voor het werken aan deze aandachtspunten.

Praktijkcases

Per type is een geanonimiseerd waargebeurde praktijkcase in beeld gebracht.



Kafka case #1

Justin

Justin (37 jaar) krijgt last van stress tijdens zijn studie. De diagnose is manisch-depressief. Hij moet zijn studie stoppen en krijgt een Wajong-uitkering. Terwijl Justin voor de buitenwereld geen overlast veroorzaakt kent hij wel persoonlijk leed.

Kafka case #2

Hans

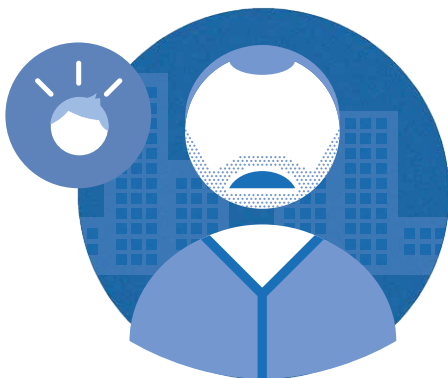
Hans (76 jaar) heeft Parkinson en suikerziekte. Hierdoor is hij de afgelopen jaren steeds opvliegender geworden en gedraagt hij zich soms agressief. Hans heeft duidelijk hulp en zorg nodig. Hij zorgt soms voor overlast, maar is niet gevaarlijk.



Kafka case #3

Hassan

Hassan (21 jaar) spreekt geen Nederlands, is analfabeet, heeft een IQ van 63 en heeft geen vast verblijfadres. Bij de gemeente en opvanginstanties gedraagt Hassan zich agressief. Hierdoor is hij in aanraking geweest met strafrecht.



Kafka case #4

Kees

Kees (26 jaar) heeft vanaf zijn 18^e regelmatig psychoses. Hij gedraagt zich agressief en gaat een aantal jaar kliniek in en kliniek uit. Kees heeft een strafrechtelijk verleden opgebouwd en forensische zorg nodig.



4 Randvoorwaarden en aanbevelingen voor een sluitende aanpak

Het aanjaagteam heeft het afgelopen jaar een aantal essentiële randvoorwaarden en aanbevelingen gedaan die cruciaal zijn voor het realiseren van een sluitende aanpak. Ze heeft in haar tussenrapportages hierover relevante inzichten gedeeld en aanbevelingen gedaan. Waar staan we nu? In dit hoofdstuk volgt een korte samenvatting uit de eerdere rapportages en is waar nuttig en bekend een recente stand van zaken gegeven.

4.1 Randvoorwaarden voor een persoonsgerichte sluitende aanpak

Voor het realiseren van een sluitende aanpak is een aantal randvoorwaarden nodig. Veel van het werk kan gebeuren door alle krachten van de samenwerkende partners op lokaal of regionaal niveau te bundelen. Voor een persoonsgerichte en domeinoverstijgende aanpak is een aantal randvoorwaarden nog onvoldoende vervuld en zijn er teveel belemmeringen om ontschot, persoonsgericht en domeinoverstijgend te kunnen samenwerken. Hiervoor is met name het landelijk niveau aan zet. Zonder dit zijn geen werkende sluitende aanpakken mogelijk.

Ontschotten in de praktijk en in het systeem

Op dit punt zijn vele belemmeringen gevonden en geduid op diverse niveaus: de 'papierwinkel' (de 'bureaucratische competentie' die nodig is, administratieve lasten), cultuur (het handelen van individuele professionals), structuur (procedures, regels, ICT) en de keuze van beleidsmiddelen (organisatiedoelen, samenwerking, integraal sturen). Andere ervaren belemmeringen gaan over thema's als samenwerken, elkaar kennen, informatie delen, krijgen en benutten van handelingsruimte en over de grenzen werken. Deze vragen een andere inzet, houding en gedrag op alle niveaus. De systeemwereld doet ertoe, maar de leefwereld dient het uitgangspunt van handelen te zijn. Handelen is te vaak ingegeven door risicomijding, geïnstitutionaliseerde deelbelangen en (te) afgebakende verantwoordingsprocessen. Ook blijkt er niet altijd voldoende gedeelde kennis te zijn van mogelijkheden en oplossingsrichtingen.

Dit komt ook voort uit de huidige gefragmenteerde wet- en regelgeving en daarmee samenhangend de financieringssystematiek. Het gaat veelal om problemen op de grensvlakken van verschillende wetten, zoals tussen de Wet Langdurige Zorg en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning of de Zorgverzekeringswet. Of de doorvertaling hiervan naar nadere uitvoeringsregels in de lokale praktijk. En de te scherpe grens tussen 18- en 18+, tussen de regeling voor jeugd en voor volwassenen, die bijvoorbeeld tot grote problemen leidt bij mensen met een licht verstandelijke beperking. Prikkelers zijn gericht op afgebakende en specialistische interventies van organisaties en niet op de 'hele persoon'. Er zijn onvoldoende mogelijkheden voor integrale financiering van multiproblematiek en voor domeinoverstijgend informatie delen. Ook vraagt 24/7 beschikbare en aanwezige zorg om financiering naar voorzieningen en beschikbaarheid, in plaats van alleen individu-gebonden financiering. De noodzaak om dit landelijk te regelen is groot.

Financiële investeringen

Het realiseren van een sluitende aanpak kost geld. Het levert ook rendement voor de hele samenleving. Met een sluitende aanpak is er sprake van een grotere kwaliteit van leven van mensen met verward gedrag en hun omgeving. Er kunnen zowel lagere als hogere zorgkosten optreden, door enerzijds ondersteuning en zorg beter op maat en anderzijds meer mensen die de benodigde zorg krijgen. Er is minder overlast en onveiligheid. En de maatschappelijke kosten op diverse levensgebieden worden lager (werk en inkomen, participatie, huiselijk geweld, veiligheid en huisvesting). Idealiter had het aanjaagteam naast kwalitatieve baten ook enkele potentiële kwantitatieve baten gekwantificeerd. Dat bleek ondanks diverse inspanningen niet mogelijk in de laatste maanden van het aanjaagteam.

Er moet veel gebeuren om sluitende aanpakken in het land te realiseren. Daarom heeft het kabinet voor 2016 15 miljoen euro en vanaf 2017 30 miljoen euro structureel ter beschikking gesteld. Dit geld is bedoeld voor de onverzekerdenproblematiek, vervoer en voor pilots en projecten. Het is niet uit te sluiten dat in de volgende

fase blijkt dat meer financiële middelen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld voor beveiligde zorg, laagdrempelige voorzieningen of voldoende 24/7 bereikbare, beschikbare en inzetbare zorg en ondersteuning.

Het aanjaagteam heeft de afgelopen periode diverse initiatieven en onderzoeken ondersteund ten behoeve van het formuleren en implementeren van een sluitende aanpak. Waaronder een stimuleringsbijdrage aan de verdiepingsregio's en voor het opstellen van een plan van aanpak voor de landelijke uitrol van de crisiskaart.

Voor de landelijke uitrol van de crisiskaart wordt door LPGGz, met steun van het aanjaagteam en in nauwe samenwerking met Stichting Crisiskaart Nederland, gewerkt aan een plan van aanpak. Met als inzet dat iedereen in Nederland die baat heeft bij een crisiskaart makkelijk een crisiskaart kan laten maken. Belangrijke uitgangspunten zijn:

- Het eigenaarschap voor het maken van een crisisplan /-kaart ligt bij de persoon zelf. De persoon treedt hierover zelf in overleg met de personen waarvan hij wenst dat ze een rol spelen bij het maken van een crisisplan en bij een eventuele crisis. De consulent die helpt handelt vanuit de eigen regie van de cliënt.
- De gedeelde waarde van de noodzaak van goede voorbereiding, preventie, signalering en actie tijdens een (mogelijke) crisissituatie en de bijdrage van de crisiskaart hieraan. Met daarbij als inzet dat de aandacht verschuift van crisissituatie naar crisispreventie en vroegtijdige signalering.
- Een verbreding van de doelgroepen, gericht op alle mensen die baat kunnen hebben bij de crisiskaart.

Onderzoek

Er is veel geschreven en gezegd over personen met verward gedrag. Tegelijkertijd is er weinig tot geen integraal en domeinoverstijgend onderzoek bekend vanuit het perspectief van personen met verward gedrag, zoals in de eerste tussenrapportage van het aanjaagteam is weergegeven. Daarnaast lijkt onderzoek op lokaal niveau naar de interventies die al dan niet effect hebben, te ontbreken. Juist dit onderzoek is van belang om op lokaal niveau een duurzame sluitende aanpak te realiseren.

ZonMW heeft een aanzet gedaan voor een kennisagenda voor de komende jaren, onder de titel 'Op zoek naar goede leefsysteem - Monitoring, evaluatie en onderzoek naar de zorg en ondersteuning voor personen met verward gedrag'. Deze agenda is opgesteld met input uit een 'invitational conference', die het aanjaagteam en ZonMW gezamenlijk organiseerden. Hieraan werd deelgenomen door ervaringsdeskundigen, onderzoekers en professionals uit de verschillende domeinen.

De agenda (zie bijlage IV) bevat drie thema's waarop verder onderzoek wenselijk is:

1. *Monitoren sociaal, cultureel en persoonlijk verloop van personen met verward gedrag*

Wenselijk is om meer zicht te krijgen op wie personen met verward gedrag zijn, wat hun historie is, tegen welke problemen ze aanlopen en hoe hun zorg is vormgegeven. In deze categorie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoek naar:

- De rol van de levensloop, levensfase en de persoonlijke context bij het ontwikkelen van verward gedrag (episodisch onderzoek).
- De wijze waarop ervaringskennis van personen met verward gedrag gemobiliseerd en ingezet kan worden.
- Stigma, labeling, tolerantie binnen de maatschappij en de rol van de media voor personen met verward gedrag. Hoe werkt het en hoe kan maatschappelijke acceptatie worden bevorderd?

2. *Verbeteringen doorvoeren aan de hand van bewezen effectieve interventies*

Wenselijk is meer zicht te krijgen op de interventies en behandelingen die al dan niet effect hebben en die op grotere schaal doorgevoerd zouden moeten worden. In deze categorie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoek naar:

- De effectiviteit van interventies gericht op de verbetering van de zorg en ondersteuning van personen met verward gedrag.
- De bijdrage van arbeidsparticipatie, scholing, sociale contacten, huisvesting, etc. aan het herstel van personen met verward gedrag.
- Het belang van lokale samenwerking, continuïteit, maatwerk en flexibiliteit.

3. *Experimenteren met verschillende vormen van regie*

Wenselijk is te komen tot meer afstemming tussen de domeinen zorg, ondersteuning en veiligheid. En meer helderheid over het nemen van regie en verantwoordelijkheid op de integrale aanpak. In deze categorie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoek naar:

- De gewenste wijze van verantwoording en regie over de aanpak. Wat doet ertoe voor de persoon en de professional en hoe kunnen de effecten worden gemonitord en geëvalueerd? Hieronder valt ook onderzoek naar het belang van zelfregie.
- Het belang van verschil (maatwerk, variëteit) versus uniformeren.
- De betekenis van 'verantwoordelijkheid als deugd'; voor professionals en bestuurders voor de wijze van omgang met kwetsbare personen en hun presentie, beschikbaarheid en persoonlijk leiderschap op dit vraagstuk.

In de kennisagenda wordt aanbevolen academische- of innovatiewerkplaatsen op te zetten ten behoeve van een praktijkgerichte, lokale aanpak. Hiermee kan ingezet worden op gestructureerde, regionale samenwerking tussen praktijkorganisaties, opleiding- en kennisinstellingen, 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. De financiering van het onderzoeksprogramma zal de komende tijd besproken worden tussen de opstellers van het onderzoeksprogramma en de opdrachtgevers van het aanjaagteam.

Opleiding

Scholing is een goed middel om passend vakmanschap te bereiken, maar ook om de hele samenleving handvatten te geven als zij geconfronteerd worden in hun omgeving met mensen met verward gedrag. Het kan immers iedereen overkomen. Met scholing en voorlichting over de juiste houding en communicatieve vaardigheden kan gelijkwaardiger samengewerkt worden met zowel de persoon en zijn directe omgeving als de relevante (in) formele samenwerkingspartners. Naast scholing voor de samenwerkende regionale en landelijke partners, is ook is aandacht nodig voor het scholen van bijvoorbeeld leerkrachten in het onderwijs. Zij kunnen een rol spelen bij maatschappelijke acceptatie en vroegtijdige signalering, juist bij jeugdigen.

Het aanjaagteam heeft een aantal initiatieven ondersteund op het terrein van opleidingen en het equiperen van de samenleving en professionals.

Samen met het Oranje Kruis is gewerkt aan aanvullende modules voor de EHBO-examens in Nederland, over verwardheid en hoe daarmee om te gaan. In het najaar is een eerste studiedag. Het internationale Initiatief Mental Health First Aid is in Nederland gestart met dank aan een aantal GGZ-instellingen onder initiatief van GGZ Eindhoven. De eerste trainingen voor trainers zijn gegeven en het komende jaar zullen de eerste lokale samenwerkingspartners samen gaan leren. Vanuit het aanjaagteam is financiële ondersteuning gegeven om de uitvoering van de trainingen te versnellen en te verbreden, juist ook naar het lokale niveau.

4.2 Terugblik op de aanbevelingen

De daadwerkelijke realisatie van de drie doelstellingen van het aanjaagteam kan alleen door gezamenlijke inzet van anderen. Daarom heeft het aanjaagteam naast het aanreiken van het conceptuele kader en de praktische

handvatten meerdere malen indringend aanbevelingen gedaan om de sluitende aanpak dichterbij te brengen.

Aanbevelingen aan mensen met verward gedrag en hun directe omgeving

Aan mensen zelf en hun omgeving zijn diverse aanbevelingen en tips gedaan. Denk aan het opzoeken van lotgenoten, deelname aan herstel- of hulpgroepen, het gebruiken van de crisiskaart of een eigen kracht conferentie. Het aanjaagteam heeft ook aandacht gevraagd voor passend werk, vrijwilligerswerk of dagbesteding voor een zingevende stabiele levensstructuur. Voor familie en naasten is het belangrijk signalen van toenemende verwardheid te zien en te melden. Ook is het van belang oog te houden voor zichzelf en af en toe bij te tanken en hulp te vragen. Soms reageren mensen vreemd op mensen met verward gedrag en dat kan afschrikken. Vaak snappen mensen het beter als iemand zijn verhaal vertelt. Dat is niet altijd makkelijk en daar kunnen anderen bij helpen.

Cliënt- en adviesraden en cliënten- en familieorganisaties zijn actief in de ondersteuning van regionale netwerken, het bijeen brengen van ervaringsdeskundigen en ketenpartners en het organiseren van ondermeer lotgenotencontacten en herstelgroepen. Hun inzet is van groot belang. Daarbij is versterking nodig qua mensen en middelen van deze organisaties, zeker op regionaal en lokaal niveau. Daarnaast zijn er organisaties die werken aan het verbeteren van de beeldvorming van mensen met verward gedrag, zoals de stichting Samen Sterk zonder Stigma. Ook zij zijn belangrijk.

Aan gemeenten en samenwerkende partners

De belangrijkste aanbeveling aan gemeenten en samenwerkende partners is de sluitende aanpak met negen bouwstenen gezamenlijk vorm te geven. Met daarbij aandacht voor ieders rol, de regierol van gemeenten en het bestuurlijk borgen van afspraken. De praktijk laat zien dat er diverse plannen zijn. Deze worden niet altijd gezamenlijk gemaakt en dat is een risico voor de uitvoering. Een ander risico is de beperkte invulling van het experimenteren en zorgen dat mensen op de werkvloer elkaar goed weten te vinden. Samen leren en experimenteren maakt het niet alleen mogelijk om in concrete situaties passender te handelen, maar ook om daarna feedback te kunnen geven op de werking van het systeem als geheel. Om ook daarin aanpassingen te kunnen doen, zodat deze beter aansluit bij de leefwereld van mensen. Helaas is ook de aanbeveling om mensen met ervaring met verwardheid goed te betrekken te weinig opgepakt. De oorzaak is niet helder. Er zijn signalen dat het voor beleidsmakers en professionals lastig is een goede manier te vinden om de samenwerking vorm te geven. Ook lijkt niet iedereen overtuigd van het gegeven dat inbreng van mensen zelf

en hun naasten onontbeerlijk is naast kennis van professionals. Andere aanbevelingen richtten zich op specifieke bouwstenen. Hieraan wordt gewerkt, maar dit gebeurt niet altijd in samenhang en soms selectief op een beperkt aantal bouwstenen.

Aanbevelingen aan de opdrachtgevers, het landelijke niveau

Aanbevelingen uit de eerste tussenrapportage

Belangrijke aanbeveling aan de opdrachtgevers en ook aan andere rijkspartners was de bouwstenen te omarmen als basis voor een sluitende aanpak. Daarnaast is gevraagd om specifieke randvoorwaarden voor het realiseren van een sluitende aanpak op regionaal niveau. Bijvoorbeeld regieneming op het overleg met de zorgverzekeraars, NZa en gemeenten over organisatie, omvangbepaling en financiering van 24/7 acute zorg als beschikbaarheidsfunctie. Gepleit is voor het verlagen van drempels voor onverzekerden, aandacht voor het eigen risico waar het bemoeizorg en gedwongen zorg betreft, 24/7 bereikbaarheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid van professionals in de wijk en landelijk aan de slag te gaan met informatievoorziening.

Verder is steun gevraagd voor vormen van passend vervoer en de mogelijkheden daartoe te verruimen, zowel qua wetgeving als middelen. Ook de landelijke uitrol van de crisiskaart en de thema's innovatie en opleiding en scholing zijn aan bod gekomen. Een andere aanbeveling richt zich op maatschappelijke acceptatie en toerusting en het positief beïnvloeden van de beeldvorming van mensen met verward gedrag. Er is geadviseerd te blijven investeren in een passende aanpak voor bijzondere doelgroepen, zoals vluchtelingen. Tot slot is aangegeven dat financiële stimuleringsmiddelen wenselijk zijn.

In hun reactie op deze tussenrapportage aan de Tweede Kamer (mei 2017) zijn de opdrachtgevers op veel punten ingegaan en zijn concrete voornemens geuit of lopende trajecten nader toegelicht. De opdrachtgevers hebben hun waardering geuit en de koers ondersteund. Sterk is de aanpak gebleken op het punt van de onverzekerden, waar concrete maatregelen dit jaar tot uitvoering lijken te komen. Ook is structureel extra geld beschikbaar gekomen. Daarnaast zijn de opdrachtgevers op een groot deel van de bouwstenen ingegaan.

Een aantal punten bleef in de reactie van de opdrachtgevers onderbelicht, zoals de noties over de achterliggende complexe vragen en het belang van eigenaarschap en regie. Ook een concrete vertaling van de persoonsgerichte aanpak in de aangekondigde en toegelichte acties ontbrak. Verder kwamen niet

aan bod de regie op 24/7 zorg en ondersteuning, de laagdrempelige opvang en/of time-out voorzieningen, de crisiskaart, het gebruik of het stimuleren van innovaties, het aanpassen van curricula voor scholing van allerlei beroepen en (ruimte voor) experimenteren.

De uitvoering van de aangekondigde acties kost begrijpelijk tijd. Het is voor de praktijk echter noodzakelijk om snel helderheid te hebben over de resultaten en de planning ervan. Het risico bestaat dat de lokale praktijk wacht op de landelijke maatregelen, zeker ook als het gaat om helderheid over de mogelijkheid om aanspraak te doen op de beschikbaar gestelde financiële stimuleringsmiddelen. Veel (financiële) problemen kunnen op lokaal of regionaal niveau opgepakt worden als alle ketenpartners vanaf het begin samenwerken, maar duidelijk is dat zonder de landelijk te organiseren randvoorwaarden dit lastig is.

Aanbevelingen uit de tweede tussenrapportage

In de tweede tussenrapportage van het aanjaagteam is op een aantal urgente onderdelen aangegeven waar versnelling en meer aandacht nodig is:

1. Verbinding met mensen en hun omgeving: werken volgens de bedoeling.
2. Voldoende en snel ondersteunings- en zorgaanbod op maat en informatievoorziening: laagdrempelige vormen van ondersteuning, multidisciplinaire beoordelings- en opvanglocaties, beveiligde zorg, voldoende bedden, langdurige zorg en domeinoverstijgend informatie delen.
3. Vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week: continu bereikbare, beschikbare en inzetbare professionals met expertise van verwardheid voor mensen zelf, hun omgeving en collega-professionals.
4. Voorkomen van maatschappelijke onrust en persoonlijk leed (preventie): investeren in alle levensgebieden gericht op stabiliteit en het voorkomen van terugval of (ernstiger) acute problemen.
5. Verwijderen van drempels in bureaucratie en financieringsstromen: eenvoudiger en integraler, aansluitend bij de leefwereld van mensen.
6. Verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen: verantwoordelijkheid nemen om te doen wat nodig is en professionals daarvoor ruimte geven. Verantwoording gebruiken om te leren en ontwikkelen en eventuele systeemknelpunten aan het licht te brengen.
7. Volharding: doorpakken met doorzettingsvermogen. Expliciteer de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de regierol van gemeenten. Ontwikkel een vervolgaanpak voor de periode na het aanjaagteam.

5 Conclusies na een jaar aanjagen

Het aanjaagteam heeft een jaar, samen met vele enthousiaste partners, gewerkt aan haar drie doelstellingen. In dit hoofdstuk blikt het aanjaagteam terug op het afgelopen jaar vanuit de doelstellingen en haar werkwijze. Ze sluit af met enkele oproepen aan allen die het werk voortzetten.

5.1. Conclusie over de doelstellingen en de resultaten

Er is veel gaande in Nederland als het gaat om herstel-, zorg, sociale en veiligheidsvraagstukken. Vele partners werken hieraan. Het aanjaagteam heeft in deze turbulente tijd een bijdrage geleverd aan de transformaties die op diverse fronten gaande zijn. Daarbij heeft zij kunnen profiteren van alle aanwezige energie en beweging. Zij heeft op diverse terreinen kunnen aanjagen en katalyseren in het besef dat het daadwerkelijk realiseren van de doelstellingen alleen door gezamenlijke inzet van anderen kan.

Het aanjaagteam heeft veel waardering voor wat er is gebeurd. Veel mensen en organisaties werkten al met betrokkenheid aan het vraagstuk van mensen met verward gedrag, anderen zijn gestart en overal wordt meer samengewerkt. Het aanjaagteam is onder de indruk van al de energie die dit losmaakt, de constructieve wijze waarop door alle partners wordt gewerkt en het werk dat verzet wordt.

In het besef dat het aanjaagteam pas een jaar bezig is en de definitie van een sluitende aanpak recent is, is er toch zorg bij het aanjaagteam over het tempo en de wijze van het aanpakken van de noodzakelijke veranderingen. Zorg die voortkomt uit het onvoldoende in woord én daad aansluiten bij de leefwereld, het onvoldoende in samenhang en gezamenlijkheid werken aan de bouwstenen onder stevige regie van de gemeente en ook met eigenaarschap van het landelijk niveau op het creëren van randvoorwaarden. Een (aan) sluitende aanpak levert pas echt resultaat op voor de mensen zelf, hun omgeving en de samenleving, als alle negen bouwstenen in samenhang zijn opgepakt. Dus zowel acuut als niet acuut, vanuit het gedeelde perspectief en met aandacht voor en betrokkenheid van alle categorieën van verwardheid. Het radicaal

kiezen voor persoonsgericht werken en werkwijzen en systemen daarop aanpassen is meer en sneller nodig.

Doelstelling 1. *Het ontwikkelen van bouwstenen voor een passend ondersteuningsaanbod voor de mensen die verward gedrag vertonen en hun familie/ sociaal netwerk*

Er zijn negen bouwstenen gedefinieerd als onderdeel van de sluitende aanpak. De bouwstenen geven handvatten voor mensen met verward gedrag en hun omgeving zelf en voor professionals. Ze zijn herkend in de praktijk als passend en noodzakelijk en er wordt aan gewerkt.

Voor een goede en effectieve implementatie is snelle invulling van de randvoorwaarden nodig. Is het nodig dat naast de terechte aandacht voor acute situaties ook de bouwstenen opgepakt worden ter voorkoming van deze situaties. Is samenwerking met alle partners nodig en 24/7 bereikbaarheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid van kennis van verward gedrag op niveau van buurten en wijken. Het is onvoldoende wanneer alleen politie, GGZ en gemeenten samenwerken. Of de zorgverzekeraars pas in een laat stadium betrokken worden louter als financier van een al beklonken afspraak.

Voor sommige bouwstenen of categorieën zijn er onvoldoende oplossingen voor de geduide knelpunten. Denk aan de zware categorie van mensen die én gevaarlijk én niet of nauwelijks behandelbaar zijn. Maar ook aan de opkomende categorie van mensen met dementie wordt te weinig in samenhang met de andere domeinen gewerkt. Verder vragen jongeren en mensen met een lichtverstandelijke beperking ook meer aandacht. Voor alle bouwstenen geldt dat meer aandacht nodig is voor de inbreng van mensen en hun naasten en dat het zorgvuldig en effectief delen van informatie vraagt om betere en meer heldere landelijke, domeinoverstijgend afspraken.

Eerder heeft het aanjaagteam geduid dat mensen te vaak of als 'rakker' (verdachte) of 'stakker' (patiënt) gezien worden. Er is verbetering zichtbaar, er worden stappen gezet. Er is echter nog onvoldoende sprake van een vloeiende schakel tussen eigen kracht, ondersteuning, zorg en veiligheid. Deze elementen

komen pas samen als gekeken wordt naar de mensen zelf. Naar wat zij nodig hebben, (niet) kunnen en willen. Wanneer zij als geheel gezien worden. Een persoon is niet zijn stoornis en dat wordt duidelijk in het oprechte contact met hem en zijn naasten. De bouwstenen beginnen met inbreng van hen en die eerste stap wordt te vaak overgeslagen. In de ervaring van het aanjaagteam is er volop bereidheid van mensen zelf om mee te doen aan zowel de beleidsontwikkeling als in de praktijk. Onbekendheid over de wijze waarop en onervarenheid met wat kan en wat professioneel mag, kan een oorzaak zijn van het onvoldoende betrekken van de mensen zelf. Het start met de wil om hiermee aan de slag te gaan. Er zijn voorbeelden die laten zien dat het kan en dat het werkt. Denk aan ervaringsdeskundigen in behandelteams, herstelwerkgroepen, plekken waar de crisiskaart wordt gebruikt, etc. Deze voorbeelden verdienen stevige navolging.

Doelstelling 2. Bevorderen dat er een sluitende aanpak van ondersteuning en zorg wordt geleverd door alle gemeenten in de zomer van 2016

Een sluitende aanpak vergt meer dan het in samenhang implementeren van de bouwstenen alleen. Het gaat om een gezamenlijke inspanning van gemeenten, ervaringsdeskundigen, maatschappelijke organisaties, politie, OM, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en cliënt- en familieorganisaties. Een inspanning die aansluit bij de leefwereld van mensen, met stevige regie en eigenaarschap en een slag naar vroegtijdig signaleren (24/7) en preventie. Dan pas is er sprake van een sluitende en persoonsgerichte aanpak. Hoe dit in de lokale setting te organiseren onder regie van gemeenten, is aan het lokale netwerk.

Na een jaar is gebleken dat er geen sluitende aanpak van ondersteuning en zorg geleverd is door alle gemeenten, ondanks dat er op vele plaatsen hard en constructief gewerkt wordt. De eerste plannen van aanpak en implementatie op onderdelen zijn gereed. Er is nergens sprake van een goed geïmplementeerde sluitende aanpak. Deze doelstelling was volgens het aanjaagteam qua richting goed, maar qua datum te ambitieus. Het begrip sluitende aanpak is in februari 2016 gedefinieerd en in mei door de opdrachtgevers bekrachtigd. De benodigde randvoorwaarden zijn niet allemaal gerealiseerd. Het kost tijd om alle partners bij elkaar te brengen en door middel van een zorgvuldig proces tot een plan van aanpak en uitvoering te komen.

Deze duiding is zeker niet bedoeld als nuancering of een verminderde ambitie. Sterker nog, de nulmeting uit hoofdstuk 3 maakt duidelijk dat er meer tempo nodig is. Het omarmen van de sluitende aanpak vraagt ook om de wil om naar bestaande systemen, processen en procedures te kijken. De kans om te mogen leren en experimenteren. Persoonsgericht werken kan alleen slagen als de leefwereld echt centraal staat en alle partners de urgentie voelen en hun kracht inzetten om samen verschil te maken. Het aanjaagteam voelt deze urgentie onvoldoende, terwijl de aandacht en situatie in de samenleving om meer vraagt. Het werk wordt te veel geduid als extra. Het gaat hier om fundamentele bestaande taken als openbare orde, veiligheid, publieke gezondheid, maatschappelijke en menselijke zorg en ondersteuning. Dit is niet extra, maar vraagt wel om meer en intensievere samenwerking en om het aansluiten bij de kracht van mensen in de toenemende wens om de participerende en inclusieve samenleving vorm te geven.

Eind 2016 zou het haalbaar moeten zijn om gezamenlijk sluitende en duurzame plannen te formuleren en daarover te besluiten. Om helder te hebben op lokaal en landelijk niveau wat er nog moet gebeuren om deze te realiseren en hoe daaraan gewerkt gaat worden.

Doelstelling 3. Inzicht geven in de belemmeringen die de verschillende betrokkenen ervaren, die niet op lokaal/regionaal niveau opgelost kunnen worden, maar die om aanpassingen in de keten op systeemniveau vragen en voor deze belemmeringen oplossingen aanreiken

Er is het afgelopen jaar veel inzicht verkregen in deze belemmeringen, voor personen zelf, professionals en organisaties, lokaal en landelijk. Het is essentieel om de analyses van het aanjaagteam de komende tijd dynamisch te houden en beleid bij te stellen waar de praktijk daar om vraagt. Waar het gaat om belemmeringen in wet- en regelgeving en financieringssystematiek, is de opdrachtgevers geadviseerd hiermee verder aan de slag te gaan.

Problemen en knelpunten zijn dus geduid. De opdrachtgevers hebben een deel opgepakt. Maar er zijn meer samenhangende oplossingen nodig. Het gaat hier om een 'wicked problem', met vele invalshoeken en betrokkenen. Enkelvoudige acties op deelelementen volstaan niet. Het systeem doet er toe. Wetten, regels en uitvoeringsbeleid kunnen helpen. Deze dienen dan wel gericht te zijn op samenwerking vanuit de leefwereld en niet op het beschermen van deelbelangen. En ontwikkeld te worden samen met mensen uit de praktijk en mensen met verward gedrag

en hun naasten. Oplossingen moet voor hen werken ter voorkoming van (meer) persoonlijk leed en ter bescherming van de samenleving.

5.2. Reflectie op de werkwijze van het aanjaagteam

Het aanjaagteam is vorig jaar september begonnen met een heldere opdracht. Door haar samenstelling, met mensen uit de dagelijkse praktijk, is vanaf het begin geredeneerd vanuit de dagelijkse werkelijkheid. Het persoonlijk commitment om als team het goede te doen was groot. Het tempo was hoog. Het aanjaagteam werd ondersteund door een secretaris en een klein team met mensen uit diverse organisaties.

Het aanjaagteam was omringd door een grote kring van partners. Naast contact met mensen met verward gedrag, hun omgeving en cliënt- en familieorganisaties, was er intensief en veelvuldig contact met mensen uit de praktijk en met hun achterliggende brancheorganisaties. Ook was er nauw contact met de opdrachtgevers en andere onderdelen van de rijksoverheid. Dit is wat het aanjaagteam betreft de kern van het werken aan een dergelijk complex vraagstuk; het kan alleen met het hele netwerk van betrokkenen rondom de mensen met verward gedrag zelf. Het gaat om het bij elkaar brengen van het hele netwerk. Vertrouwend en bouwend op de kracht en kennis in dat netwerk, vanuit een samenbindend doel.

Dit samenbindend doel was voor het aanjaagteam steeds de persoonsgerichte aanpak, mét mensen met verward gedrag en hun omgeving zelf. Werken vanuit de leefwereld, domeinoverstijgend en los van bureaupolitiek. Typerend in haar werkwijze was dat het aanjaagteam vanaf het allereerste begin mensen met ervaring met verwardheid (zelf of familie van) bij hun bijeenkomsten uitnodigde en met hen in gesprek ging om zo samen te leren en te ontwikkelen.

Het aanjaagteam had zelf geen formele bevoegdheden. Hierdoor was het aanjaagteam voor de meeste mensen en organisaties een onafhankelijk partner, ondersteuner, spiegel, klankbord of opjager. Ze had weinig invloed op het tempo van de verschillende besluitvormende organen in het nemen van de nodige maatregelen.

5.3. Tot slot: afronden én doorpakken!

De fase van aanjagen is afgerond. Er wordt hard gewerkt, maar we zijn er nog niet. Dat realiseert iedereen zich. Het gaat om het daadwerkelijke verschil in de praktijk. Ervaren door mensen met verward gedrag en hun omgeving, door de samenleving en door professionals.

Er komt een vervolg, dat is aangekondigd door de opdrachtgevers. Ook partners van het aanjaagteam, zoals verenigd in het bureauoverleg, hebben aangegeven door te gaan. En dat is nodig. Het aanjaagteam heeft hierover al eerder geadviseerd: ga met volharding en doorzettingskracht door. Ze wil in deze fase geen nieuwe adviezen geven. Deze zijn in de eerdere rapportages verwoord en deze blijven wat het aanjaagteam betreft onverminderd van groot belang voor het vervolg.

Deze eindrapportage geeft een houvast voor het vervolg. Voor alle opvolgers, die een bijdrage willen en kunnen leveren aan het weerbarstige en complexe vraagstuk dat om een langere adem vraagt. Het rapport geeft een vertrekpunt met een beeld van de huidige stand van het land. Het aanjaagteam eindigt met een aantal oproepen voor het vervolg, vanuit haar betrokkenheid en opgedane kennis bij dit vraagstuk en vanuit de kansen die er liggen om door te pakken. Dit doet ze langs de vier elementen die samen het gedeeld perspectief vormen en tot slot kort voor de aanpak van het vervolg.

Een integrale persoonsgerichte aanpak

- Koester de inbreng van mensen met verward gedrag en hun familie en naasten. Schat deze op waarde, wees uitnodigend en laat je raken.
- Besef dat het beschermen van de samenleving en het steunen van mensen met verward gedrag elkaar versterkende perspectieven zijn.
- Wees niet naïef en selectief: niet elke persoon met verward gedrag is gevaarlijk, niet elke gevaarlijke persoon is verward. Mensen met verward gedrag zijn vaker slachtoffer dan dader. Maar er zijn ook mensen met verward gedrag die een grote bedreiging vormen voor hun omgeving, die slachtoffers maken en een verwoestende impact kunnen hebben.
- Er is meer eigen kracht en herstelbaarheid dan vaak gedacht, maar niet iedereen heeft eigen kracht of een ondersteunend netwerk. En soms gaat het maatschappelijk belang voor het individuele belang, bijvoorbeeld bij mensen met zeer gevaarlijk gedrag.
- Bestrijd stigma en draag bij aan het verbeteren van de beeldvorming van mensen die (soms) verward gedrag vertonen.

Van systeemwereld naar leefwereld

- Werk vanuit de aanname dat geen enkel perspectief op het vraagstuk 'het enige of juiste' is; de positie die ieder inneemt in het vraagstuk bepaalt ieders uitzicht op de werkelijkheid. Het gaat juist om het bij elkaar brengen van de vele inzichten en het verrijken van je eigen perspectief met het perspectief van al die anderen.
- Besef dat de echte kennis in de praktijk te vinden is. Geef mensen met ervaring met verwardheid en professionals volop podium en baseer nieuw beleid op hun inzichten en wensen.
- Houd ruimte voor innovaties en experimenten. Accepteer dat zonder leren en ontwikkelen geen vooruitgang plaatsvindt. Benut deze leerervaring en mensen die hier voor staan om ook het systeem als geheel aan te passen.
- Laat financiering meer aansluiten bij de leefwereld: financiering gericht op de hele persoon, financiering ook gericht op beschikbaarheid van essentiële voorzieningen in de wijk en regio.

Heldere regie en eigenaarschap

- Accepteer het veelzijdige en taai karakter van het vraagstuk en besef dat domeinoverstijgende samenwerking tussen velen nodig is om tot oplossingen te komen: lokaal, regionaal en landelijk. Alle spelers, alle niveaus doen ertoe. Ga daarbij zoveel mogelijk uit van de eigen regie en kracht van mensen met verward gedrag en hun naasten.
- Toon persoonlijk leiderschap. Geef professionals en mensen met verward gedrag handelingsruimte en dekking. Neem verantwoordelijkheid, ook als oplossingen niet perfect binnen de kaders passen. Zeker als er gevaar dreigt voor de persoon zelf of de omgeving. Gebruik verantwoording als instrument om weeffouten in het systeem inzichtelijk te maken.

Uit het incidentonderzoek Udo D (Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie voor de Gezondheidszorg):

"De casus D illustreert op pijnlijke wijze dat, ondanks de inspanningen van betrokken partijen, incidenten met deze doelgroep niet altijd te voorkomen zijn. Dat moet voor de slachtoffers en nabestaanden in deze casus een wrange constatering zijn. Dit laat onverlet dat de inzet van alle betrokken partijen er bij voortduring op moet zijn gericht om risico's in relatie tot deze doelgroep voor de samenleving zoveel als mogelijk te beperken."

Preventie en vroegsignalering centraal

- Houd balans tussen handelen in acute situaties en het voorkomen ervan. Kantel de focus op de achterkant naar de voorkant.
- Benut het recente advies van het Nederlands Zorginstituut voor de GGZ dat structureel ruimte geeft om mensen met psychische aandoeningen in het kader van hun behandeling de stap op weg naar werk te laten zetten.
- Heb aandacht voor jongeren. Vroegtijdige en goede begeleiding en behandeling van jeugdigen, die zelf verward zijn of bijvoorbeeld ouders met verwarring hebben, helpt bij het voorkomen van leed op latere leeftijd.

Stichting Te Gek!?: In Nederland heeft één op de vijf jongeren onder de 19 jaar al eens te maken gehad met ernstige psychische problemen. Jaarlijks komen er circa 3000 jongeren bij met ernstige psychische klachten. Dat zijn forse cijfers, zeker als je je realiseert dat veel van deze jonge mensen in stilte leven met hun problematiek, wat grote gevolgen kan hebben op langere termijn. Helaas hebben veel jongeren moeite de weg te vinden naar de hulpverlening en is de drempel om hulp te vragen nog erg hoog. Schaamte en stigma komen helaas nog veel te vaak voor.

Aanpak van het vervolg

- Blijf openstaan voor nieuwe inzichten, zonder de hoofdkoers te veranderen.
- Formuleer ambitieuze én realistische doelen en afspraken.
- Ontwikkel goede, niet bureaucratische indicatoren voor succes en bijsturing. Betrek hierbij mensen met verward gedrag, hun omgeving en professionals. Zij kunnen als beste aangeven welke veranderingen zij in de praktijk merken of nodig achten.
- Standaardiseer waar zinvol. Creëer ruimte waar nodig.
- Borg de doorzettings- en besliskracht zowel landelijk als regionaal en lokaal.

'De zelfhulpgroep, dat is mijn medicijn'

Marcello

45 jaar



'Het heeft lang geduurd,
maar voor mij is het stigma er nu af.
Ik ben de schaamte voorbij!'

Denise

55 jaar



'Er werd niet echt geluisterd
naar wat ik zelf dacht nodig te hebben!'

Danny

41 jaar



'Je voelt je helemaal geen mens meer,
maar een totaal afgewezen persoon!'

Gonnie

64 jaar



Contact

Aanjaagteam Verwarde Personen

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

070 373 83 93

aanjaagteam@vng.nl

aanjaagteam.nl

[in linkedin.com/groups/8513917/](https://www.linkedin.com/groups/8513917/)

september 2016