

Reactie Parlementaire verkenning

Rotterdam 3 maart 2024

Violet Petit-Steeghs, universitair docent Health Care Governance Erasmus Universiteit

Vraag: In hoeverre bestaat binnen uw organisatie kennis over het totaal aantal E33-meldingen (overlast door personen met verward gedrag¹), de uitsplitsing van deze meldingen in verschillende categorieën, en de opvolging hiervan?

De E-33 meldingen bieden onvoldoende inzicht in de doelgroep

De E33 code wordt gebruikt als primaire bron voor het in kaart brengen van de omvang van de problematiek voor personen met onbegrepen gedrag. Een E33 melding staat echter niet gelijk aan een uniek persoon met onbegrepen gedrag, aangezien een persoon meerdere meldingen kan veroorzaken (RIVM, 2018). Naast onduidelijkheid over de aantal unieke personen, mist de E33 code eenduidige indicatoren die de doelgroep definieert (Petit-Steeghs et al., 2019). Er zijn codes die een duidelijke overlap hebben met de E33 code, zoals de E14 (poging tot zelfdoding) en de E41 (overlast zwerver). Daarnaast zijn er variaties in de registratie tussen politieagenten. Hierdoor levert de registratie geen consistente en nauwkeurige meting van de doelgroep op. Als laatste wordt informatie over de achtergrond, historie of hulpverlening van de persoon achter de melding niet geregistreerd. Hierdoor is het vanuit het monitoringssysteem lastig de daadwerkelijke aard van de problematiek rondom personen met onbegrepen gedrag te herleiden. Om bovengenoemde redenen is het belangrijk dat men zich in het publieke debat niet stuk staart op deze meldingen. Om meer inzicht te verkrijgen in de variatie en veelzijdigheid achter deze meldingen verwijs ik u graag naar het rapport van GGD Flevoland (Poels, 2019). GGD Flevoland heeft samen met veertien andere organisaties 1.292 politiemeldingen (E33, E14 en E41) handmatig geanalyseerd met databronnen uit verschillende domeinen. Dit rapport betreft dus een regionale en niet een landelijke analyse.

Samenbrengen van verschillende databronnen nodig

Personen met onbegrepen gedrag hebben veelal te kampen met meervoudige problematiek in verschillende levensdomeinen. Deze multi-problematiek kent raakvlakken in meerdere publieke domeinen, i.e. het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein. Door de veelzijdigheid van de problematiek van personen met onbegrepen gedrag is deze lastig te definiëren en daarmee moeilijk te monitoren (de Vries et al., 2016). Om inzicht te krijgen in de omvang, achtergrond en spreiding van de problematiek, is het samenbrengen van data vanuit verschillende domeinen wenselijk (Petit-Steeghs et al., 2019). Sinds december 2021 werkt Kenniscentrum Phrenos samen met KPMG aan de Monitor Psychische Problematiek (MPP). De MPP biedt een meer samenhangend beeld van sociale factoren, regionale context en het gebruik en aanbod van zorg en ondersteuning op het gebied van psychische kwetsbaarheid (Phrenos, 2024). Het samenbrengen van de verschillende databronnen in de MPP laat zien dat momenteel data vanuit het sociaal domein minder beschikbaar is.

¹ Omdat het woord 'verward' als stigmatiserend en pijnlijk wordt ervaren, geven veel zorgverleners en beleidsmakers de voorkeur aan de term 'onbegrepen gedrag', deze term zal dan ook worden gebruikt in het beantwoorden van de vragen.

Kwantitatieve monitoring als startpunt van gesprek

Complexe problematiek, zoals de aanpak van de problematiek rondom onbegrepen gedrag, is moeilijk in getallen te vangen. De vraag zal daarom gesteld moeten worden welke conclusies we uit een analyse van E33 meldingen kunnen trekken. Het aantal meldingen zegt niet per definitie iets over de 'ervaren' maatschappelijke veiligheid. De Vries et al. (2016) laat zien dat de stijging in E33 meldingen niet parallel loopt met een stijgend gevoel van onveiligheid in de maatschappij. Daarnaast weet je niet of een af- of toename van het aantal meldingen het resultaat is van meer de geleverde zorg, een andere administratie van de meldingen of ander meldgedrag. Binnen BE-grip, de landelijke begeleiding en monitoring van de netwerken Zorg- en Veiligheid, wordt de kwantitatieve monitoring van de MPP daarom gezien als startpunt voor een reflexieve dialoog waarbij kwantitatieve data kwalitatief worden geëvalueerd. Op deze manier kan reflectie op gang komen over het verhaal achter deze cijfers om de problematiek beter te doorgronden met inachtneming van de complexiteit die daarachter ligt.

Vraag: Waarom is het niet gelukt om de zorg zo in te richten dat personen met verward gedrag minder overlast en gevaar veroorzaken voor de samenleving? Welke maatregelen zijn de afgelopen jaren genomen en waarom hebben deze tot nu toe onvoldoende effect gehad (lessons learned)?

Zoals uit het antwoord op de eerste vraag al duidelijk is geworden is het nog niet zo eenduidig vast te stellen of er meer of minder sprake is van overlast en gevaar voor de samenleving. Het aantal E33 meldingen kan namelijk niet gelijkgetrokken worden met de ervaren maatschappelijke veiligheid. Daarnaast is het van belang te beseffen dat de problematiek door een aantal ernstige landelijke incidenten, sterk verbonden is geraakt met discussies over openbare orde en maatschappelijke veiligheidsrisico's. In de praktijk zijn de problemen in relatie tot onbegrepen gedrag echter vaak te relateren aan zorg en welzijn.

Nadruk op persoonsgerichte zorginterventies in plaats van preventie

Afgelopen jaren zijn talrijke interventies opgezet die hebben geholpen een beweging richting een meer persoonsgerichte aanpak voor personen met onbegrepen gedrag in de regio's tot stand te brengen door het ontwikkelen van passend vervoer, triage en zorg (Petit-Steeghs et al., 2021). De inzet van ervaringsdeskundigheid en een wijkgerichte manier van werken hebben geholpen om beter aan te sluiten bij de leefwereld van personen met onbegrepen gedrag. Het Actieprogramma Grip op Onbegrip is gericht op het verduurzamen en bestendigen van deze persoonsgerichte aanpak. Door echter te focussen op zorginterventies voor personen die onbegrepen gedrag vertonen, mist aandacht voor het voorkomen dat onbegrepen gedrag ontwikkelt. Een verschuiving richting een meer preventieve aanpak is met de huidige financieringsstructuren echter moeilijk te realiseren. Doordat de lasten en baten van het preventiebeleid niet bij dezelfde speler vallen is er geen sterke prikkel om de stap te zetten richting preventie. Verder richt de huidige persoonsgerichte aanpak zich sterk op individuele verantwoordelijkheid (Petit-Steeghs et al., 2021). Dit is het gevolg van een beleidsfocus afgelopen decennia op de waarde van 'zelfredzaamheid'. De vraag is echter of je personen verantwoordelijk kan stellen voor hun onbegrepen gedrag aangezien het ontstaan van het gedrag vaak juist het resultaat is van verstoorde relaties en leefomstandigheden en gefragmenteerde hulp en ondersteuningssystemen. Daarnaast is een deel van deze groep structureel zorgmijdend en daardoor lastig aan te spreken op hun 'individuele verantwoordelijkheid'.

Projectificering

Het borgen van de persoonsgerichte zorginterventies bleek veelal problematisch door de tijdelijke financiering vanuit subsidieprogramma's (Petit-Steeghs et al., 2021), wat heeft geleid tot een wildgroei van steeds nieuwe initiatieven. Deze projectificering in relatie tot de aanpak van personen met onbegrepen gedrag heeft ook geleid tot een gebrek aan continuïteit van de netwerken die deze initiatieven hebben ontwikkeld en daarmee een gebrek aan collectief geheugen. Met het starten van een nieuw project wordt kennis en expertise vanuit voorgaande projecten vaak beperkt en/of onvoldoende meegenomen.

Focus op eenzijdige, tijdelijke oplossingen

De aanpak van onbegrepen gedrag is een taai vraagstuk waarin verschillende complexe problemen samenkomen (Petit-Steeghs et al., 2021). De omgang daarmee raakt niet alleen aan de individuele hulpverlening maar ook aan een groot aantal bestuurlijke en organisatorische opgaven waar de publieke sector zich voor gesteld ziet. Voorbeelden daarvan zijn: het omgaan met de regionalisering van publieke taken, die heeft geleid tot een 'incongruente lappendeken' (ROB,2021), het verminderen van regeldruk en het creëren van regelruimte zodat professionals meer tijd en mogelijkheden hebben om passende zorg en ondersteuning te bieden (Tjeenk Willink, 2018; van de Bovenkamp et al.,2020) en het tegengaan van een regelreflex gericht op het voorkomen van incidenten, die deze ruimte juist in de weg staat (ten Bos,2015). Ook zien we de worsteling om verkokering tegen te gaan en samenwerking in zorg- en ondersteuningsnetwerken mogelijk te maken, inclusief het creëren van passende financierings-en verantwoordingsarrangementen. Tot slot raakt het vraagstuk van de aanpak van onbegrepen gedrag aan de oproep een weerbare samenleving met het collectieve vermogen om te gaan met tegenslag en diversiteit te creëren (RVS, 2020). Ondanks de taaiheid van het vraagstuk, wordt het vraagstuk nog steeds regelmatig op 'simpele' wijze behandeld waarbij gezocht wordt naar eenduidige oplossingen met weinig aandacht voor onverwachte neveneffecten op de lange termijn.

Domein-overstijgend binnen en niet tussen niveaus

Alhoewel eenduidige en finale oplossingen voor taai maatschappelijke vraagstukken niet mogelijk zijn, kunnen we wel leren beter met dergelijke vraagstukken om te gaan. De aandacht binnen landelijke programma's zal dus niet moeten liggen bij het oplossen van het vraagstuk door 'goede' praktijken en het zoeken naar dé goedwerkende aanpak, maar bij het stimuleren van 'goede' mechanismen waardoor het vraagstuk beter en blijvend hanteerbaar kan worden gemaakt (Petit-Steeghs et al., 2021). Daarvoor is domein-overstijgend leren tussen niveaus van belang. Tot nu toe is echter weinig aandacht gegaan naar niveau-overstijgende samenwerkingsverbanden; tussen frontlijnwerkers in de wijk, hun organisaties en lokale, regionale en nationale beleidsmakers. Deze verbindingen zijn belangrijk om te zorgen dat de plannen die op organisatieniveau worden gemaakt aansluiten bij de behoeften die op de werkvloer spelen. Verbindingen tussen verschillende bestuurlijke niveaus zijn vervolgens van belang om de randvoorwaarden te creëren die noodzakelijk zijn om praktijken te ondersteunen anders te werken.

Te weinig aandacht voor nationale structuren

Door de decentralisaties hebben gemeenten en hun regionale samenwerkingsverbanden meer dan voorheen een belangrijke rol gekregen in de aanpak van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Gemeenten en regio's zijn echter financieel en beleidsmatig afhankelijk van de landelijke overheid in het ontwikkelen van hun aanpak. Uitdagingen in de aanpak van onbegrepen gedrag waarin deze

afhankelijkheid een rol speelde kregen door de regionale focus minder prioriteit. In de regio's wordt veelvuldig de wens benoemd dat 'landelijk' meer naar hen luistert. Regionale actoren zijn op hun beurt niet altijd op de hoogte van ontwikkelingen die landelijk spelen en bekend met het regioteam en het voormalige landelijke team VLOT (Petit-Steeghs et al., 2021).

Vraag: Wat kan de Rijksoverheid op korte termijn doen om de veiligheid beter te waarborgen en overlast te voorkomen?

Investeer in een meer mensgerichte, preventieve en collectieve aanpak

Een mens is meer dan diens (onbegrepen) gedrag. In plaats van beleid te verkokeren op deze moeilijk te vatten doelgroep, is een brede, samenhangende aanpak zoals gemeenten die trachten te voeren op wijkniveau van belang. Stel landelijke wetgeving en beleid ten dienste van dat doel, en ontwikkel die samenhangend binnen en tussen ministeries. Hierbij zal meer nadruk op preventie en sociale nazorg (wat weer preventief werkt omdat het terugval kan voorkomen) moeten komen te liggen. Om deze stap te maken kunnen andere financieringsvormen, zoals shared savings fondsen, helpen (Soeters en Verhoeks, 2015). Daarnaast zou de verantwoordelijkheid van het voorkomen of beheersbaar maken van onbegrepen gedrag ook een collectieve verantwoordelijkheid van de maatschappij als geheel moeten zijn (RVS, 2020). Dat betekent dat niet slechts individuele zorgverlening nodig is maar meer aandacht komt voor de mentale veerkracht van de samenleving en het beter omgaan met diversiteit in gedrag. In lijn met deze gedachte wordt in het Actieprogramma Grip op Onbegrip ingezet op een wijkgerichte aanpak waarbij diversiteit in de wijk wordt geaccepteerd (ZonMw, 2021).

Reflecteer continu op een passende aanpak

Als gezegd vraagt het omgaan met complexe problematiek het wegblijven van de maakbaarheidsgedachte dat alle problematiek kan worden opgelost. Andere vormen van verantwoorden en bestuur kunnen hierbij helpen. Reflexieve verantwoording en reflexief bestuur richtten zich op het continu onderzoeken en bespreken van de manier van werken en hoe deze is ingebed in instituties (Hendriks en Grin, 2007). Cijfers zoals vanuit de MPP kunnen helpen bij een dergelijk leer- en verbeterproces. Bij reflexieve verantwoording en reflexief bestuur is het kijken vanuit verschillende perspectieven en publieke waarden een belangrijk aandachtspunt. Hierbij kunnen degenen die niet gebonden zijn aan specifieke kokers maar daar doorheen bewegen een belangrijke rol spelen. Te denken valt aan ervaringsdeskundige cliënten en naasten en grenswerkers, professionals die zich in meerdere domeinen bewegen (Petit-Steeghs et al., 2021). Zij kunnen bijdragen aan het verbinden van de leefwereld van mensen met onbegrepen gedrag en de gefragmenteerde systeemwereld die daar grip op probeert te krijgen.

Ondersteuning vanuit landelijk bestuur

Meer regievoering binnen en tussen ministeries, met een duidelijke koppeling naar de uitvoering op andere niveaus is nodig (Peters et al., 2020). Landelijk bestuur kan ondersteuning bieden bij het opzetten en verankeren van lokale en regionale samenwerkingsverbanden door een faciliterende rol te spelen bij het betrekken van actoren die minder sterk op regionaal niveau zijn georganiseerd, zoals huisartsen en zorgverzekeraars. Ook is een mogelijke rol voor het landelijk bestuur weggelegd in het structureel en stabiel financieren van regionale samenwerkingsverbanden; denk daarbij bijvoorbeeld aan de momenteel financieel kwetsbare situatie van Zorg- en Veiligheidshuizen.

Biedt 'speelruimte' voor de praktijk

Hoewel meer aandacht nodig is voor nationale sturing, betekent dat niet dat de aanpak van mensen met onbegrepen gedrag van bovenaf moet worden vastgelegd. Professionals ervaren regelmatig beperkte ruimte om creatief de leefwereld van personen met onbegrepen gedrag aan te laten sluiten bij de systeemwereld van protocollen, wetgeving en financiële structuren (Petit-Steeghs et al., 2021). Om betrokkenen speelruimte te kunnen bieden is een 'bescheiden' vorm van besturen (Trommel, 2009) passend waarbij hooggespannen politieke ambities en verwachtingen worden getemperd. De landelijke overheid kan echter ondersteuning bieden bij de speelruimte die professionals in de regio's ervaren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de grijze gebieden tussen de financiering vanuit de zorgverzekeraar, het rijk en gemeenten of kosten die ontstaan wanneer personen wisselen van regime en daarmee van financieringsstructuur. Dit vraagt ook om passende verantwoordingsstructuren die niet gericht zijn op afrekenen maar op uitleggen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en hiervan leren.

Vraag: Wat kan de Rijksoverheid op lange termijn doen om de veiligheid te waarborgen en te zorgen dat personen met verward gedrag die overlast en/of gevaar veroorzaken de juiste zorg krijgen?

Aandacht voor de veelzijdigheid van de problematiek

Zoals al eerder is vermeld, is de problematiek van personen met onbegrepen gedrag sterk verbonden met discussies over het veiligheidsrisico dat mensen met onbegrepen gedrag vormen voor hun omgeving en de openbare orde. Personen met onbegrepen gedrag lopen echter zelf een verhoogd risico om slachtoffer te worden van misbruik en agressie. Daarnaast zijn het met name de mensen met onbegrepen gedrag zelf die negatieve consequenties van hun verstoorde relaties en omstandigheden, die door het stigma van gevaar vergroot kunnen worden, ondervinden. Het is daarom belangrijk om meer recht te doen aan de veelzijdigheid van de problematiek. Om de hulpverlening voor deze groep mensen en hun omgeving blijvend te verbeteren, vraagt om nauwe samenwerking tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en een verbinding tussen lokaal, regionaal en landelijk beleid.

Borg samenwerking langdurig

Blijvende aandacht voor en werk aan structurele niveau-overstijgende samenwerkingsverbanden is noodzakelijk. Borg daarom de lokaal-regionaal-landelijke afstemming niet in tijdelijke landelijke teams, maar in blijvende verbanden. Let daarbij op het voorkomen van fragmentatie van overlegstructuren. Zo is momenteel binnen het Actieprogramma Grip op onbegrip het leggen van een goede verbinding tussen kennisnetwerkplaatsen en netwerken Zorg en Veiligheid in regio's een belangrijk aandachtspunt.

Referenties

- Aanjaagteam (2016). *Tussenrapportage: Samen Doorpakken*. Verkregen via: <https://vng.nl/publicaties/doorpakken-eindrapportage-aaanjaagteam-verwarde-personen>
- de Vries, S., Spruit, A., & Stams, G. J. (2016). Een verkennend literatuuronderzoek naar de omvang en aard van de problematiek bij verwarde personen. Amsterdam.
- Hendriks, C.M., Grin, J. (2007). Contextualizing reflexive governance: the politics of Dutch transitions to sustainability. *Journal of environmental policy & planning*, 9(3-4), 333-350.
- Petit-Steeghs, V., van den Bovenkamp, H.M., Hakkaart-van Roijen, L., Miedema, N., Bal, R.A., (2020). Fase 1 'Centrale Evaluatie goed Werkende Aanpak Verward Gedrag'. Rotterdam, Erasmus School of Health Policy and Management, Erasmus Universiteit.
- Petit-Steeghs et al., V., van Muijden, T., Aspria, M., van de Bovenkamp, H.M., Vollaard, H., Bal, R.A. (2021). Leren(d) spelen: Centrale Evaluatie Actieprogramma Verward Gedrag. Rotterdam, Erasmus School of Health Policy and Management, Erasmus Universiteit.
- Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., van Dam, M. (2020). Beginselen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking.
- Phrenos (2024). Monitor Psychische Problematiek. Verkregen via: <https://kenniscentrumphrenos.nl/kennisproduct/monitor-psychische-problematiek/>
- Poels, M. (2019). Verward in Flevoland De personen achter de politiemeldingen. Amsterdam, Nederland: Onderzoeksbureau Care2Research.
- RIVM. (2018). Verward gedrag nader bekeken: de politieregistratie. Bilthoven: RIVM.
- ROB (2021) *Droomland of Niemandslan? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. ROB, Den Haag.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij: complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Verkregen via: <https://adviezen.raadrvs.nl/gezondheidsverschillen-voorbij/>
- Soeters, M., Verhoeks, G. (2015). *Financiering van preventie: analyse van knelpunten en inventarisatie van nieuwe oplossingen*. Verkregen via: https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?financiering-van-preventie&kb_id=14801
- ten Bos, R. (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. BoomAmsterdam.
- Tjeenk Willink, H. (2018). Groter denken, kleiner doen. In: Amsterdam: Prometheus.
- Trommel, W.A. (2009). *Gulzig bestuur: Lemma*.
- van de Bovenkamp, H.M., Stoopendaal, A., van Bochove, M., Bal, R. (2020). Tackling the problem of regulatory pressure in Dutch elderly care: the need for recoupling to establish functional rules. *Health policy*, 124(3), 275-281.
- ZonMw, (2021). *Grip op Onbegrip: sterke netwerken voor mensen die tijdelijk de grip op het leven kwijt zijn*. Verkregen via: <https://www.zonmw.nl/nl/programma/actieprogramma-grip-op-onbegrip>