

UNIVERSITEIT MAASTRICHT

Pilot Dreigingsmanagement

Een ex ante evaluatie

Hans Nelen

Bastiaan Leeuw

Floor Bakker

Tom Herrenberg

April 2012

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van de ex ante evaluatie van de pilot Dreigingsmanagement. Deze pilot is opgezet om dreigingen door verwarde en gefrustreerde eenlingen in de richting van de leden van het Koninklijk Huis of de Minister-President tijdig te detecteren, de risico's daarvan in te schatten en voor de dreiger een persoonsgerichte – op zorg toegesneden – aanpak te ontwikkelen. Het onderzoek is een uitvloeisel van een verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het rapport bevat een terugblik – in de vorm van een analyse van de cognitieve en operationele logica waarop de pilot Dreigingsmanagement rust – als ook een vooruitblik – in de vorm van het identificeren van succes- en faalfactoren en het formuleren van procesindicatoren die bij een toekomstige procesevaluatie kunnen worden gebruikt. In methodisch opzicht rust het onderzoek op een literatuurstudie en een beperkt aantal interviews met deskundigen. We danken de respondenten hartelijk voor hun bereidheid om inzichten met de leden van het onderzoeksteam te delen.

Aanvankelijk werden de onderzoekers ondersteund door twee student-assistenten die een uitgebreide zoektocht in de literatuur hebben gemaakt en de onderzoekers ook in andere opzichten (websearch, interviews) terzijde hebben gestaan. Evelyn Bell en Tom Herrenberg hebben de hen toebedeelde rol met verve vervuld. Tom is nog een stap verder gegaan en is ook nadat zijn contract formeel was beëindigd het team van relevante input blijven voorzien. Om die reden verdient hij het ook om als co-auteur van dit rapport te worden aangemerkt.

De begeleidingscommissie van dit project was klein maar fijn (zie bijlage I voor de samenstelling er van). Wij zijn de leden van deze commissie erkentelijk voor de prettige samenwerking en de opbouwende kritiek die is geleverd op eerdere versies van dit manuscript.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	6
Samenvatting	8
Hoofdstuk 1: Vraagstelling en verantwoording	14
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	14
1.2 Probleem- en vraagstelling	17
1.3 Methodische verantwoording.....	21
1.4 Opbouw van het rapport.....	24
Hoofdstuk 2: Doel en achtergrond van de pilot Dreigingsmanagement	26
2.1 De situatie voorafgaand aan de pilot	26
2.2 Doel en subdoelstellingen	31
2.3 Doelgroep.....	32
2.4 Gekozen werkwijze	32
2.5 Organisatorische inbedding	36
2.6 Overzicht van de aangetroffen cognitieve logica	39
2.7 Overzicht van de aangetroffen operationele logica	40
2.7.1 Algemene veronderstellingen	41
2.7.2 Specifieke assumpties in relatie tot het werkproces	42
Hoofdstuk 3: Reflectie op de cognitieve logica	46
3.1 Signalering en identificatie van gefixeerde dreigers	46
3.1.1 Duidelijkheid over de doelgroep	47
3.1.2 Het tijdig signaleren en bereiken van de gefixeerde dreigers.....	51
3.2 De risico-inschatting en de daartoe beschikbare instrumenten	52
3.3 De aanpak van de solistische dreiger	58
3.3.1 De bereidheid van de doelgroep om zich te laten helpen	58
3.3.2 Een bijzonder vorm van bemoeizorg: Assertive Community Treatment	62
3.3.3 De duur van de persoonsgerichte aanpak	64
3.3.4 Crisismanagement: het ‘bezighouden’ van de doelgroep.....	66
3.4 Resumé.....	67
Hoofdstuk 4: Reflectie op de operationele logica	72
4.1 Inleiding.....	72
4.2. Kennen	72

4.2.1 Kennis en een gedeelde visie over de aard en ernst van de problematiek.....	72
4.2.2 Kennis over de pilot en de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden.....	75
4.2.3 Kennis over de betrokken organisaties en werkwijze van de andere instellingen	77
4.2.4 Kennis over de binnen diverse partijen aanwezige deskundigheid	80
4.2.5 Kennis over de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden.....	81
4.3 Kunnen	89
4.3.1 Ontwerp en besluitvorming	90
4.3.2 Projectmanagement en aansturing.....	96
4.3.3 Infrastructuur voor informatiedeling	103
4.3.4 Capaciteit en kosten en baten	106
4.4 Willen	108
4.4.1 Sense of urgency	109
4.4.2 Wederzijds vertrouwen.....	113
4.4.3 Beroepscultuur.....	115
4.4.4 Bestaande gewoontes en routines.....	123
4.4.5 Macht en wederzijdse afhankelijkheid.....	127
4.5 De belangrijkste succes- en faalfactoren op een rij.....	127
 Hoofdstuk 5 Prestatie-indicatoren	 133
5.1 Indicatoren in relatie tot de geleverde inspanningen en zichtbare uitkomsten	133
5.1.1 Signalering en identificatie.....	133
5.1.2 Risico-inschatting	135
5.1.3 Aanpak	136
5.2 Indicatoren in relatie tot de projectstructuur	138
5.3 Indicatoren in relatie tot het werkproces.....	140
5.3.1 Kennen	140
5.3.2 Kunnen	141
5.3.3 Willen	143
 Hoofdstuk 6: Conclusie	 145
6.1 De essentie van de pilot Dreigingsmanagement.....	146
6.2 Succes- en faalfactoren	147
6.3 Prestatie-indicatoren	152
 Summary	 159
 Literatuurlijst.....	 165

Bijlage I: Samenstelling van de begeleidingscommissie..... 171

Bijlage II: Afgeleide doelstellingen 172

Lijst met afkortingen

ACT	Assertive Community Treatment
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BW	Burgerlijk Wetboek
CT-Infobox	Contra Terrorisme Infobox
DIK	Districtelijk Informatieknooppunt
DKDB	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging
FACT	Functional of Flexible Assertive Community Treatment
FTAC	Fixated Threat Assessment Centre
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IPOL	Dienst Internationale Politie-Informatie
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LIK	Lokaal Informatieknooppunt
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie
NIK	Nationaal Informatieknooppunt
NIP	Nederlands Instituut van Psychologen
OGGZ	Openbare geestelijke gezondheidszorg
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PID	Projectinitiatiedocument
RGD	Risicotaxatielijst Gedragskundige Dreigingsinschatting
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RIK	Regionaal Informatieknooppunt
SBB	Stelsel Bewaken en Beveiligen
Sr	Wetboek van Strafrecht
TBP	Team Bedreigde Politici
TBS	Terbeschikkingstelling
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet BOPZ	Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
Wet BIG	Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
Wet VGGZ	Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg

WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
WIV	Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
Wpg	Wet politiegegevens

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

In 2010 is de pilot Dreigingmanagement van start gegaan. Deze pilot richt zich op (veelal gemarginaliseerde en getroebleerde) mensen die als uitlaatklep voor hun persoonlijke en psychische problemen een bekende Nederlander bedreigen. In de pilotfase is de aandacht in eerste instantie gericht op bedreigers van en bedreigingen tegen leden van het Koninklijk Huis en de Minister-President. Na verloop van tijd zal het bereik van de pilot worden uitgebreid naar andere landelijk bekende personen die een publieke functie bekleden.

Het doel van de pilot is om, daar waar dit nodig wordt geacht, door middel van een persoonsgerichte aanpak de geschetste dreiging weg te nemen, te reduceren of hanteerbaar te maken. Op basis van uit verschillende bronnen bijeengebrachte en geanalyseerde informatie wordt hiertoe door een landelijk pilotteam op hoofdlijnen een individuele aanpak voorgesteld. Deze individuele aanpak wordt op regionaal niveau ingebracht, bijvoorbeeld bij een instelling voor geestelijke gezondheidszorg (ggz-instelling) of een Veiligheidshuis. Vervolgens wordt vanuit het pilotteam de voortgang gemonitord en worden waar nodig voorstellen gedaan voor verdere interventies.

De belangrijkste trekker en uitvoerder van de pilot is het Korps landelijke politiediensten (KLPD), in samenwerking met de NCTV. Andere betrokken partijen zijn de Koninklijke Marechaussee (KMar), De Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), regiokorpsen, het Openbaar Ministerie (OM), Geestelijke Gezondheidszorg Nederland (GGZ Nederland) en het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie (NIFP), evenals de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De pilot wordt na twee jaar geëvalueerd met als voornemen deze werkwijze, indien succesvol, structureel vorm te geven.

Doel, vraagstelling en onderzoeksmethoden

Teneinde de plannen die aan de pilot Dreigingsmanagement ten grondslag liggen aan een wetenschappelijke analyse te onderwerpen en bouwstenen aan te dragen voor een toekomstige procesevaluatie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) een onderzoeksopdracht verstrekt aan een onderzoeksteam van de capaciteitsgroep Strafrecht en Criminologie van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht. Het doel van dat onderzoek – waarvan het onderhavige rapport het resultaat is, was drieërlei:

- 1) het uitvoeren van een planevaluatie teneinde de assumpties en doelstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen bloot te leggen en te analyseren;
- 2) het vaststellen van mogelijke knelpunten die zich bij de uitvoering van de pilot Dreigingsmanagement voor kunnen doen;
- 3) het opstellen van indicatoren ten behoeve van een toekomstige procesevaluatie.

De doelstelling is vertaald in vijf hoofdvragen en een groot aantal daarvan afgeleide deelvragen. De eerste drie hoofdvragen hadden betrekking op het blootleggen van de ratio, doelstellingen, werkwijzen en instrumenten van de pilot Dreigingsmanagement en – in het verlengde daarvan – op het markeren van de verschillen met de aanpak die voordien werd toegepast. Het onderzoek spitste zich vervolgens toe op de vragen wat de potentie is van de pilot, aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om de geformuleerde doelen te bereiken en welke knelpunten eventueel in het verschiet liggen bij de uitvoering van deze vorm van dreigingsmanagement. De inzichten die uit deze, op een uitgebreide literatuurstudie en een bescheiden interviewronde gebaseerde, analyse naar voren kwamen zijn uiteindelijk vertaald in 25 prestatie-indicatoren die bij een toekomstige procesevaluatie kunnen worden gebruikt.

Succes- en faalfactoren

De uitgangspunten en doelstellingen van de pilot Dreigingsmanagement zijn in beleidsstukken vertaald in diverse te realiseren producten en werkprocessen. Voor het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak binnen de diverse betrokken organisaties kunnen deze stappen positief worden geduid. De nadruk op protocollering heeft echter ook een keerzijde. Deze protocollering duidt er op dat in de pilot Dreigingsmanagement een *programmatische strategie* de boventoon voert. Een dergelijke strategie leidt er vaak toe dat de maatschappelijke partners zich alleen oppervlakkig conformeren aan het overheidsbeleid maar zich er niet daadwerkelijk voor inzetten. Het eindresultaat is dat er formeel wel samenwerkingsverbanden worden geformeerd, maar dat daarbinnen partners nog steeds langs elkaar heen werken, zich onvoldoende laten leiden door een gemeenschappelijk belang en zich onvoldoende realiseren dat men voor het welslagen van het project van elkaar afhankelijk is. Een complicerende omstandigheid in het kader van de pilot Dreigingsmanagement is bovendien dat het perspectief van waaruit de diverse partijen naar de onderliggende problematiek kijken wezenlijk verschilt. Vanuit het pilotteam wordt weliswaar benadrukt dat de pilot primair gericht is op het bieden van zorg maar de dominante aanwezigheid van opsporingsdiensten in het landelijke pilotteam kan, vooral onder psychiaters en psychologen, gemakkelijk leiden tot een andere perceptie, namelijk dat de zorg voor individuele patiënten uiteindelijk ondergeschikt is aan het vergroten van veiligheid. Een dergelijke perceptie kan de bereidheid binnen GGZ-instellingen om in het kader van de pilot Dreigingsmanagement informatie over individuen te verstrekken negatief beïnvloeden.

De uitgestippelde werkwijze in het kader van de pilot Dreigingsmanagement vertoont echter niet alleen trekken van een programmatische, maar ook van *exploratieve* strategie, in het bijzonder waar het gaat om de persoonsgerichte aanpak. Bij de ontwikkeling van deze aanpak wordt veel ruimte gelaten voor de inbreng van de regionale partners. De GGZ-vertegenwoordigers krijgen bijvoorbeeld ruimschoots de gelegenheid om de ervaringen die zijn opgedaan bij allerlei vormen van bemoezorg in te brengen bij de ontwikkeling van een persoonsgerichte aanpak bij zogenaamde 'zorgmijders'. Bovendien wordt gepoogd om aansluiting te zoeken bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de

Veiligheidshuizen – al is vooralsnog onduidelijk of de partijen die daarin verenigd zijn dit idee omarmen.

Ten aanzien van de drie hoofdbestanddelen van het werkproces is de vinger gelegd op een aantal succes- en faalfactoren. In de eerste plaats is benadrukt dat er op alle niveau's voldoende duidelijkheid moet zijn over de doelgroep waarop de pilot zich richt. Binnen het landelijke pilotteam lijkt consensus over de doelgroep te bestaan, maar of hetzelfde geldt voor de regionale partners is een in dit stadium nog niet te beantwoorden vraag. Wanneer gewerkt wordt met uiteenlopende definities kan de situatie ontstaan dat verschillende pilotpartners zich richten op verschillende typen dreigers. Het kan ook leiden tot wat in de literatuur wordt aangeduid als '*netwidening*': de interventies worden dan ingezet voor gevallen waarvoor zij strikt genomen niet zijn bedoeld. In de beleidsstukken zijn in ieder geval stappen gezet om dit risico te verkleinen en om tot een zo scherp mogelijke afbakening van de doelgroep te komen. In de communicatie naar de diverse pilotpartners toe zal de operationele definitie waarvoor gekozen is zo goed mogelijk moeten worden uitgelegd.

De risico-inschatting is in sterke mate afhankelijk van de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie waarop de analyse is gebaseerd en van de validiteit en betrouwbaarheid van het gebruikte risicotaxatie-instrument. Om met het laatste te beginnen: bij de start van de pilot Dreigingsmanagement was nog geen instrument voorhanden dat speciaal was toegesneden op gefixeerde dreigers, al is het wel de bedoeling een dergelijk instrument te ontwikkelen. Het pilotteam maakt tot op heden vooral gebruik van ervaringen die zijn opgedaan met risicotaxatie-instrumenten die in de sfeer van de psychologie en psychiatrie ontwikkeld zijn ten behoeve van het inschatten van het risico van gewelddadig gedrag door mensen met een psychische stoornis en op het terrein van stalking.

Aangezien medische c.q. gedragskundige informatie belangrijk is bij het inschatten van de dreiging en het uitvoeren van de persoonsgerichte aanpak, is het delen van dit type informatie een belangrijk element in de samenwerking. Het delen van medische informatie is echter aan grenzen gebonden, zowel in juridische als in beroepsculturele zin. Het belangrijkste juridische vraagstuk waarmee de betrokkenen vermoedelijk zullen worden geconfronteerd betreft het medische beroepsgeheim. Het is aannemelijk dat met het oog op de privacy van de patiënt en het uitgangspunt dat een ieder er op mag vertrouwen dat een medicus zwijgt over hetgeen hem bekend is geworden een aantal zorgverleners

terughoudend, mogelijk zelfs huiverig, tegenover het delen van informatie met derden (in het bijzonder opsporingsinstanties) staat. Een ander aspect dat in relatie tot het beroepsgeheim van belang is, is dat alle betrokken partijen voldoende weet hebben van de grenzen waaraan psychiaters en andere behandelaars gebonden zijn en van de omstandigheden waaronder het beroepsgeheim kan worden doorbroken. Een gebrek aan kennis op dit terrein kan resulteren in conflicten en onbegrip. Het laatstgenoemde gevaar is niet denkbeeldig in het licht van verschillen in beroepsopvattingen en waarden tussen opsporingsambtenaren en medische professionals. Deze verschillen kunnen er toe leiden dat partijen niet los kunnen komen van een eendimensionale kijk op het werk van hun beoogde partner en als gevolg daarvan samenwerking vooral met de mond belijden maar in de praktijk nauwelijks vorm willen geven.

Een ander potentieel knelpunt is dat slechts een beperkt aantal medewerkers van de samenwerkende organisaties beschikt over de benodigde kennis en ervaring. Het is van belang dat de kennis en ervaring breder geborgd worden in de betrokken organisaties. In ieder geval moet worden gestimuleerd dat projectverantwoordelijken en –deskundigen die van werkomgeving veranderen hun kennis en ervaring op enigerlei wijze overdragen aan collega's die hun plaats in het samenwerkingsverband innemen.

Bij de ontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot Dreigingsmanagement kan gebruik worden gemaakt van de inzichten en ervaringen die in specifieke, op maat gesneden zorgtrajecten al zijn opgedaan. Deze trajecten, zoals Assertive Community Treatment (ACT), hebben onder bepaalde condities hun effectiviteit al bewezen, maar zijn ook relatief duur. De gevolgen van eventuele extra bezuinigingen in de zorg kunnen ook de pilot Dreigingsmanagement raken, zij het dat het aantal zaken dat per jaar en per regio wordt opgepakt niet erg groot is. Ook financiële randvoorwaarden zijn dus indirect van invloed op de in een toekomstige evaluatie te beantwoorden vraag of als gevolg van de persoonsgerichte aanpak de dreiging is gereduceerd of beheersbaar is gemaakt.

Voor beantwoording van de laatstgenoemde vraag zal het ook zaak zijn om de reactie van de doelgroep op interventies in het kader van de pilot goed te analyseren. Vooralsnog is een van de belangrijkste assumpties die aan de pilot Dreigingsmanagement ten grondslag ligt dat de samenwerkende partners verward-gefrustreerde dreigers met zachte of harde hand kunnen bewegen om een behandeling te ondergaan. De resultaten van de onderhavige studie laten zien dat die veronderstelling goed kan worden onderbouwd. Niettemin moet

ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bij een deel van de doelgroep als gevolg van de bemoeienis met hun leven in het kader van pilot hun frustraties – en daarmee de dreiging – alleen maar toenemen.

Hoofdstuk 1: Vraagstelling en verantwoording

Het rapport dat voor u ligt is het sluitstuk van de ex ante evaluatie van de pilot Dreigingsmanagement. In dit inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding tot het onderzoek weergegeven (paragraaf 1.1). Vervolgens worden de probleem- en vraagstelling gepresenteerd (paragraaf 1.2). Daarna volgt de methodische verantwoording (paragraaf 1.3), waarna wordt afgesloten met een overzicht van de opbouw van het rapport (paragraaf 1.4).

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Met enige regelmaat worden landelijk bekende politici en gezagdragers – met wisselende intensiteit en op uiteenlopende wijzen – bedreigd. Deze bedreigingen hebben veelal een forse impact op de bedreigde, ook indien het bij bedreigen blijft en niet wordt overgegaan tot fysiek geweld. In de afgelopen jaren zijn verschillende bedreigers door het Openbaar Ministerie (OM) vervolgd. In een uit 2010 daterende brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer wordt echter benadrukt dat strafrechtelijk optreden niet altijd de beste wijze is om de dreiging duurzaam weg te nemen.¹ In een aantal individuele gevallen is resultaat geboekt door een persoonsgerichte aanpak in te zetten bij bedreigers die lijden aan enige vorm van psychische stoornis. Voor een dergelijke aanpak is het noodzakelijk dat de verschillende betrokken instanties, waaronder de geestelijke gezondheidszorg, nauw samenwerken op zowel nationaal als regionaal niveau. Tot voor kort kwam deze samenwerking steeds op ad hoc-basis tot stand. Met de inwerkingtreding van de pilot Dreigingsmanagement in 2011 is een structureel kader voor samenwerking en informatie-uitwisseling gecreeërd dat bijdraagt aan het verlenen van zorg voor bedreigers van landelijk opererende personen die een publieke functie vervullen.

De pilot Dreigingmanagement is een uitvloeisel van de wens van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie, geuit in een brief aan de Tweede kamer d.d. 1 juli 2010, om tot een landelijke coördinatie met betrekking tot zorg- en dreigingsmanagementtrajecten te

¹ Terrorismebestrijding, *Kamerstukken II*, 2009-2010, 29754, nr. 191., p. 4

komen.² De Minister uitte het voornemen om een pilot te starten die zich richt op bedreigers van een beperkt aantal landelijk bekende personen die een publieke functie bekleden.³ Het object van deze pilot is de zogenaamde ‘solistische dreiger’. Hieronder worden personen verstaan die, zonder medewerking van anderen, door middel van gedrag of woord als gevolg van een individueel doorlopen proces richting geweld een dreiging vormen.⁴ De pilot Dreigingsmanagement richt zich in beginsel op alle dreigers die dreigingen uiten tegen personen binnen het Rijksdomein⁵, maar de focus zal in het eerste stadium liggen op een groep die kan worden omschreven als ‘gefixeerde personen’.⁶ Het betreft hier (veelal gemarginaliseerde en getroebleerde) mensen, die als uitlaatklep voor hun persoonlijke en psychische problemen zich vastbijten in een verpersoonlijkt doel. Het projectinitiatiedocument van het KLPD (PID) spreekt over ‘individuen met psychologische en/of psychiatrische problemen, waarbij sprake is van sociaal-maatschappelijk disfunctioneren en een preoccupatie met een persoon of onderwerp. Deze preoccupatie is ontstaan vanuit een persoonlijk motief dat voortkomt uit frustratie, verwardheid, een zoektocht naar intimiteit, roep om hulp of een behoefte aan aandacht’.⁷ In de pilotfase is de aandacht in eerste instantie vooral gericht op bedreigers van en bedreigingen tegen leden van het Koninklijk Huis en de Minister-President. Na verloop van tijd zal het bereik van de pilot worden uitgebreid naar andere landelijk bekende personen die een publieke functie bekleden.

Op basis van onderzoeken die de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) heeft laten uitvoeren naar de aard en omvang van bedreigingen aan het adres van landelijke bekende gezagsdragers en de effectiviteit van het optreden daartegen is een aantal nieuwe beleidsmatige initiatieven ontplooid.⁸ Eén van die initiatieven betreft de

² Terrorismebestrijding, *Kamerstukken II*, 2009-2010, 29754, nr. 191., p. 4.

³ Id.

³ PID (2010), p. 3.

⁵ Het Rijksdomein betreft een beperkte groep personen, objecten en diensten waarvoor, vanwege het nationale belang dat met hun veiligheid en hun ongestoord functioneren is gemoeid, de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

⁶ Deze worden ook wel aangeduid als ‘verward-gefrustreerde dreigers’.

⁷ PID (2010), p. 3.

⁸ Die onderzoeken zijn:

- Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

intensivering van de aanpak van de hiervoor genoemde solistische dreigers, in het bijzonder gefixeerde personen. Er is in dat verband gekozen voor een aanpak die bestaat uit verder onderzoek, geleiding naar zorg en dreigingsmanagement, bewustwording en informatie-uitwisseling. De pilot Dreigingsmanagement richt zich op het tweede en vierde onderdeel. Het doel van de pilot is om, daar waar dit nodig wordt geacht, door middel van een persoonsgerichte aanpak de dreiging vanuit gefixeerde personen tegen personen op de limitatieve lijst weg te nemen, te reduceren of hanteerbaar te maken zodat er een aanvaardbaar risico ontstaat. Op basis van de verzamelde en geanalyseerde informatie wordt hiertoe door het landelijke pilotteam op hoofdlijnen een individuele aanpak voorgesteld. Deze individuele aanpak wordt op regionaal niveau ingebracht, bijvoorbeeld bij een instelling voor geestelijke gezondheidszorg (ggz-instelling) of een Veiligheidshuis. Vervolgens wordt vanuit het pilotteam de voortgang gemonitord en worden waar nodig voorstellen gedaan voor verdere interventies. De belangrijkste trekker en uitvoerder van de pilot is het Korps landelijke politiediensten (KLPD), in samenwerking met de NCTV. Andere betrokken partijen zijn de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), Koninklijke Marechaussee (KMar), regiokorpsen, Openbaar Ministerie (OM), Geestelijke Gezondheidszorg Nederland (GGZ Nederland) en het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie (NIFP), evenals de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De pilot wordt na twee jaar geëvalueerd met als voornemen deze werkwijze, indien succesvol, structureel vorm te geven.

Teneinde de plannen die aan de pilot Dreigingsmanagement ten grondslag liggen aan een wetenschappelijke analyse te onderwerpen en bouwstenen aan te dragen voor een toekomstige procesevaluatie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) een in omvang bescheiden onderzoeksproject aanbesteed. Dit rapport vormt het eindproduct van die wetenschappelijke analyse.

-
- de Groot, I., Drost, L., Boutellier, J. & Voerman, B (2009) *Bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden*. Verwey-Jonker Instituut.
 - Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. Zorg Consult Nederland.

1.2 Probleem- en vraagstelling

De volgende probleemstelling staat centraal in dit onderzoek:

“Op welke wijze wordt de pilot Dreigingsmanagement geacht bij te dragen aan het behalen van de gekozen doelstellingen, welke knelpunten doen zich daar mogelijk bij voor en aan de hand van welke indicatoren kan deze bijdrage over twee jaar worden vastgesteld?”

In essentie rust de studie op drie pijlers: 1) een (bescheiden) planevaluatie waarin de assumpties en doelstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen worden blootgelegd en geanalyseerd; 2) het vaststellen van mogelijke knelpunten op basis van eerdere ervaringen; en 3) het opstellen van indicatoren ten behoeve van een toekomstige procesevaluatie. Voordat de onderzoeksvragen worden langsgelopen worden deze drie hoofdelementen kort besproken.

Planevaluatie

Planevaluaties worden over het algemeen toegepast voorafgaand aan de invoering van beleid en zijn daarmee een vorm van ‘ex ante evaluaties’. Bestudeerd wordt welke resultaten op grond van de plannen die er zijn behaald kunnen worden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is kennis van de programma- of interventietheorie noodzakelijk. Als een dergelijke theorie of assumptie duidelijk is, kan deze op juistheid getoetst worden. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden aan de hand van bestaand evaluatieonderzoek op andere gebieden waar dezelfde interventie(mechanismen) ingezet worden.

Het opsporen van assumpties/theorieën die aan beleidsmaatregelen ten grondslag liggen, richt zich doorgaans op de volgende twee aspecten.⁹

1. de (gedrags- en sociale) mechanismen die geacht worden de beleidsmaatregel tot een succes te maken (‘cognitieve logica’);

⁹ Nelen, H., Leeuw, F., Bogaerts, S. (2010) *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag, p. 40.

2. de noodzakelijk te zetten operationele stappen daartoe ('operationele logica').

Het is zaak in een vroeg stadium de 'cognitieve logica' die achter de pilot schuilgaat inzichtelijk te maken. Zonder deze eerste stap is het blootleggen van de 'operationele logica', waarop in de planevaluatie van het onderhavige onderzoek de nadruk ligt, ook niet mogelijk. Bij het laatste gaat het om assumpties over de mate waarin organisaties in staat en bereid zijn om te doen wat in de inhoudelijke ('cognitieve') veronderstellingen tot uitdrukking komt. Daarbij wordt de vraag gesteld wat de verwachtingen zijn die binnen deze organisaties bestaan over de pilot, in het bijzonder waar het gaat om de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtmatigheid en effecten van de aangereikte instrumenten. Is er een indicatie te geven van de mate van bereidheid onder de actoren die met de instrumenten moeten werken of zij daartoe ook werkelijk genegen zijn? Welke stappen zouden organisaties qua bemensing, financiële middelen, personeelsbeleid en coördinatiemechanismen moeten zetten om de pilot uit te voeren? Zijn er voldoende en heldere afspraken gemaakt met (keten)partners? Is bekend wat moet gebeuren als dingen mis gaan? Is voorzien in een tijdige monitoring van de voortgang? Het gaat met andere woorden in belangrijke mate om procedurele en organisatorische randvoorwaarden, waarover ook assumpties bestaan.

Mogelijke knelpunten

Door de doelstellingen, instrumenten en werkprocessen in kaart te brengen, een aantal betrokkenen te bevragen over hun verwachtingen en deze inzichten te vergelijken met de ervaringen binnen, eerdere, vergelijkbare projecten, kan men de mogelijke knelpunten van de huidige opzet in kaart brengen. Er is een aantal vergelijkbare projecten dat hiervoor gebruikt kan worden. Ervaringen met de Assertive Community Treatment (ACT), afkomstig uit de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) zijn leerzaam omdat hierbinnen diverse partijen uit de gezondheidszorg samenwerken met gemeenten, politie en justitie. Een ander voorbeeld ligt in de sfeer van de aanpak van huiselijk geweld. Ook hier werken verschillende partijen samen om een ernstig maatschappelijk probleem tegen te gaan. Ook de opzet en werking van de Contra Terrorisme Infobox (CT-Infobox) is interessant. In de beoordeling van dit samenwerkingsverband bleek dat er zich een aantal knelpunten manifesteerde ten

aanzien van bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen, maar ook ten aanzien van de kennis over het samenwerkingsverband zelf. Tevens ligt het voor de hand om kennis te halen uit het buitenland, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk vanwege het daar aanwezige Fixated Threat Assessment Centre.

Indicatoren

Dit onderzoek zal ook een aantal overzichtelijke en bruikbare indicatoren produceren. Aan de hand van deze indicatoren kan over twee jaar tijdens de procesevaluatie worden vastgesteld in welke mate en op welke wijze de pilot er in slaagt zijn doelstellingen te behalen. Getoetst kan dan worden of het uiteindelijke doel van de pilot, het reduceren en hanteerbaar maken van de dreiging tegen personen op de limitatieve lijst, is bereikt.

Omdat het in toekomstig onderzoek zal gaan om een procesevaluatie en niet om een impactevaluatie is het in dit stadium vooral van belang om aandacht te besteden aan indicatoren die iets kunnen zeggen over *output* en *performance*. Een deel van de te ontwikkelen indicatoren is daarom resultaatgericht. De focus ligt op de door de diverse instanties geleverde prestaties en de resultaten daarvan. Een ander deel van de indicatoren is meer implementatiegericht. Deze indicatoren hebben betrekking op de naleving van afgesproken methoden en aanpakken, het gebruik van middelen, etc.

De aan het begin van deze paragraaf weergegeven probleemstelling is uitgewerkt in vijf hoofdvragen die verschillende aspecten van de pilot omvatten:

- 1) Hoe werd vóór de pilot (organisatorisch en procesmatig) omgegaan met de dreiging die uitgaat van solistische dreigers? In welke mate en op welke wijze werd er door de betrokken partijen informatie gedeeld en uitgewisseld? Hoe vond de geleiding naar zorginstellingen plaats? Hoe werden risico's ingeschat en dreigingen hanteerbaar gemaakt?
- 2) Wat behelst de pilot Dreigingsmanagement?
 - a. Wat is de aanleiding voor de pilot Dreigingsmanagement?
 - b. Welke partijen zijn erbij betrokken?
 - c. Wat is het doel?

- d. Wat zijn de afgeleide doelstellingen?¹⁰
 - e. Zijn deze afgeleide doelstellingen meetbaar?
 - f. Welke instrumenten worden ingezet om het doel en de afgeleide doelstellingen te bereiken?
 - g. Hoe zijn deze instrumenten organisatorisch, operationeel, juridisch en financieel vormgegeven?
 - h. Hoe verhoudt de pilot zich tot andere initiatieven binnen (en mogelijk ook buiten) het overkoepelende project Solistische Dreigers van de NCTV?¹¹
- 3) Op welke wijze verschilt de aanpak van solistische dreigers binnen de pilot met de wijze waarop dit voorafgaand aan de pilot werd aangepakt?
- 4) Kan de pilot, vanuit de literatuur en op basis van eerdere ervaringen bekeken slagen in haar doel?
- a. Op welke wijze worden de gekozen instrumenten geacht bij te dragen aan de doelstellingen en het uiteindelijke doel van de pilot?
 - b. Wat leren hier de eerdere ervaringen binnen soortgelijke projecten en werkwijzen, al dan niet binnen de (Rijks)overheid?
 - c. Hoe verhouden de instrumenten en werkwijzen zich tot de context waarbinnen ze worden ingezet?
 - d. Welke knelpunten doen zich mogelijk voor?
- 5) Op welke wijze kan, gegeven de antwoorden op vraag 1 t/m 4, over twee jaar worden vastgesteld in welke mate de pilot een bijdrage levert aan de afgeleide

¹⁰ Uit het projectinitiatiedocument (PID) blijkt dat er een aantal resultaten behaald dient te worden om de hoofddoelstelling te bereiken. Deze zijn te vinden in bijlage II.

¹¹ Naast deze pilot maken nog drie andere deelprojecten deel uit van het project solistische dreigers van het NCTV:

- Het deelproject onderzoeksagenda. Hierbinnen wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd die gaan over, of passen binnen, de aanpak dreigingsmanagement.
- Het deelproject Bewustwording onder jongeren maakt gebruik van een voorlichtingscampagne om scholieren bewust te maken van de gevolgen van een bedreiging.
- Het deelproject Dialoog dient een bewustwordingstraject richting de GGZ, het OM, de Veiligheidshuizen en andere partijen over solistische dreigers in gang te zetten.

doelstellingen en daarmee, naar veronderstelling, aan het uiteindelijke doel van de pilot?

- a. Aan de hand van welke prestatie- en *output*indicatoren laten de afgeleide doelstellingen zich vertalen in kwalitatief en/of kwantitatief meetbare uitkomsten?
- b. Zijn er indicatoren met betrekking tot welke het relevant is bij aanvang van de pilot de stand van zaken vast te stellen, zodat deze vergeleken kunnen worden met de situatie over twee jaar? Zo ja, welke zijn dit?

1.3 Methodische verantwoording

De onderzoeksmethode bestaat in hoofdzaak uit twee soorten documentanalyses en een interviewronde. Er heeft een analyse van de beleidsstukken plaatsgevonden, alsmede een analyse van de (internationale) wetenschappelijke literatuur over dreigingsmanagement. Tevens is de kennis uitgebreid met en zijn bevindingen uit de literatuur getoetst aan de inzichten van een aantal deskundigen aan de hand van interviews met deze personen. De werkwijze wordt hieronder nader beschreven.

Analyse van beleidsstukken

In de eerste fase van het project heeft de nadruk gelegen op het analyseren van beleidsstukken die betrekking hebben op de situatie die bestond voorafgaand aan de pilot (zoals Kamerstukken, onderzoeksrapporten e.d.). Tevens is het voor de pilot Dreigingsmanagement relevante beleidsveld in kaart gebracht en geanalyseerd. Dit beleidsveld kan men zien als een systeem dat uit vele verschillende elementen, actoren, beslissingsmomenten en *in- en outputs* bestaat. Via dit beleidsveld kunnen de doelstellingen en beleidsmiddelen van specifiek beleid inzichtelijk worden gemaakt. De beleidsmiddelen kunnen op hun beurt resulteren in een specifieke beleidsprestatie. Door het beleidsveld in kaart te brengen is het ook mogelijk gebleken om gericht te zoeken naar andere relevante beleidsstukken.

Assumpties achter beleid liggen doorgaans niet voor het oprapen. Ook bij het vinden van die assumpties en – meer in het algemeen – het reconstrueren en analyseren van de beleidstheorie is er veelvuldig gebruik gemaakt van beleidsstukken. Beleidsmakers hebben om uiteenlopende redenen ook niet altijd behoefte aan het ‘articuleren’ van de beleidstheorie. Het komt zelfs voor dat het expliciet niet de bedoeling is om de beleidstheorie openbaar te maken omdat de causale en andere relaties nooit op een systematische wijze bij of naast elkaar gezet zijn.¹² Dit betekent dat andere bronnen en methoden (interviews, argumentatie-analyse) nodig waren om (impliciete) veronderstellingen en verwachtingen op te sporen en te ordenen.

Analyse van de literatuur: ‘Browsing for evidence’

Om de kennis te vergaren uit de wetenschappelijke literatuur betreffende deze en soortgelijke pilots of projecten (zowel in binnen- als buitenland) was het noodzakelijk deze inzichten op een gestructureerde wijze te analyseren. Er is in hoofdzaak gebruik gemaakt van de zogeheten ‘browsing for evidence’-aanpak.¹³ Bij dit type onderzoek worden ook onderzoeken gebruikt die niet aan de hoogste methodische vereisten voldoen.¹⁴ Alle studies die betrekking hebben op relevante interventies worden zodoende meegenomen, geïnventariseerd en geanalyseerd. Andere aspecten van deze interventies, zoals de descriptieve validiteit, de vraag of de interventies geïmplementeerd zijn en of de studies de onderliggende mechanismen beschrijven, worden tevens bestudeerd.¹⁵ Niet de vraag of de interventie werkt staat centraal, maar de vraag waarom en onder welke omstandigheden deze zou kunnen werken. Deze laatste aspecten zijn van groot belang voor deze pilot en dit onderzoek.

Bestudering van wetenschappelijke literatuur heeft niet alleen tot doel gehad om de resultaten en knelpunten van soortgelijke projecten te inventariseren en te analyseren, maar

¹² Nelen, H., Leeuw, F., Bogaerts, S. (2010) *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag, p. 44.

¹³ Kleemans, E., Haarhuis, C., Leeuw, F., van Ooyen-Houben, M. (2007) Law enforcement investigation in the Netherlands: mapping interventions and ‘Browsing’ for Evidence *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* 3 (4), p. 487-504.

¹⁴ Nelen, H., Leeuw, F., Bogaerts, S. (2010) *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag p. 60.

¹⁵ Id.

heeft ook gediend als opmaat voor de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren. In het bijzonder is aandacht besteed aan samenwerkingsprojecten rondom de thema's huiselijk geweld, de ACT, de CT-Infobox, de FTAC, de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en de Veiligheidshuizen

Er is vooral gezocht naar literatuur uit de hoek van de criminologie, sociologie, psychologie en bestuurlijke informatiekunde inzake de optimale condities van samenwerking en informatiedeling. Het lag in dat verband in de rede om aansluiting te zoeken bij literatuur die geënt is op het gedachtegoed van 'nodale sturing' (*nodal governance of security*). Binnen deze theoretische stroming staan drie elementen centraal: de positie van de overheid, veiligheidszorg als publiek goed en de maatschappelijke verdeling van veiligheidszorg.¹⁶ Nodale sturing sluit aan bij de gedachte dat de samenleving niet altijd overzichtelijk, top-down georganiseerd is. In plaats daarvan is het een onoverzichtelijk geheel van knopen in een wirwar van relaties en onderlinge beïnvloedingen.¹⁷

Interviews

Naast de inzichten die verkregen werden uit de literatuur en beleidsstukken is het van groot belang geacht aanvullende kennis te vergaren door middel van semi-gestructureerde interviews met een aantal experts en ervaringsdeskundigen. Deze interviews hebben meer inzicht verschaft in zowel de achtergrond en totstandkoming van de pilot Dreigingsmanagement als de doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen. Tevens hebben de interviews inzicht verschaft in de mate van bereidheid binnen het beleidsveld om conform de uitgangspunten van de pilot te werk te gaan en de knelpunten die zich hierbij zouden kunnen openbaren.

Dat de interviews semi-gestructureerd waren, heeft als voordeel gehad dat de onderwerpen vooraf weliswaar vaststonden, maar dat er ruimte is gelaten voor de respondent om zelf elementen aan te dragen. Hiermee is tegemoetgekomen aan het explorerende karakter van

¹⁶ Terpstra, J. (2009) Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken: over de beperkingen van een perspectief. *Justitiële verkenningen*, 35 (1) p. 114.

¹⁷ Id, p. 115.

de bevraging en kon er worden voortgeborduurd op de voorkennis die is opgedaan door middel van de documentanalyse.

Vanwege de relatief korte looptijd van het onderzoek en het ondersteunende karakter van de (kwalitatieve) interviews zijn er niet meer dan vijf interviews afgenomen. In het kader van het onderzoek is gesproken met respectievelijk twee politiemensen die als dreigingsinschatters werkzaam zijn in een regiokorps, een directeur-geneesheer bij een zorginstelling, een forensisch geneeskundige en een programmahoofd van een kenniscentrum voor geestelijke gezondheidszorg. De respondenten hebben de onderzoekers niet alleen geïnformeerd over allerlei aspecten van de pilot Dreigingsmanagement, maar ook over het onderwerp van de gefixeerde dreiger zelf. Op verschillende plaatsen in het rapport worden relevante passages uit de interviewverslagen in aparte tekstblokken weergegeven.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 worden het doel en de achtergrond van de pilot Dreigingsmanagement beschreven. Daar wordt de aanpak van dreigers uiteengezet zoals die werd gevolgd voorafgaand aan de pilot. Tevens komt naar voren wat het doel van de pilot is en wie de betrokken partijen zijn. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de aangetroffen cognitieve en operationele logica.

Hoofdstuk 3 behelst een analyse van de cognitieve logica, de gedrags- en sociale mechanismen die geacht worden de beleidsmaatregel tot een succes te maken. In dit hoofdstuk wordt onder andere gekeken naar bevindingen uit de literatuur over de identificatie van solistische/gefixeerde dreigers. Ook wordt hier een beschrijving gegeven van de wijze waarop er in de pilot de risico-inschatting wordt gedaan, met aandacht voor betrouwbaarheid en validiteit van risicotaxatie-instrumenten die worden gebruikt. Tevens bevat dit hoofdstuk een uiteenzetting van de manieren waarop de solistische dreigers worden aangepakt. Aan de orde komt onder andere het begrip 'bemoeizorg'.

In hoofdstuk 4 staat een analyse van de operationele logica centraal. Via de lijnen van 'kennen, kunnen en willen' worden in dit hoofdstuk de belangrijkste succes- en faalfactoren op een rij gezet en uitgediept. 'Kennen' heeft betrekking op de wetenschap die de verschillende pilotpartners hebben over elkaar, de werkwijze van de pilot, de doelstellingen daarvan, het wetenschappelijk en juridisch kader en een aantal andere relevante aspecten. Onder 'kennen' valt bijvoorbeeld de kennis die bij de ketenpartners aanwezig is omtrent de juridische (on)mogelijkheden voor informatie-uitwisseling (denk bijvoorbeeld aan het medisch beroepsgeheim). 'Kunnen' speelt in op deze organisatorische en juridische mogelijkheden en beperkingen waarmee de samenwerking en de pilot kunnen worden geconfronteerd. Ook wordt ingegaan op onder andere de infrastructuur voor informatiedeling en de capaciteit. Bij 'willen' komt de vraag aan de orde of de pilotpartners, wanneer de mogelijkheden voor samenwerking er zijn, wel bereid zijn om samen te werken. Is er bijvoorbeeld wel sprake van een gedeelde visie tussen de samenwerkende ketenpartners?

Hoofdstuk 5 bevat een aantal prestatie-indicatoren die kunnen worden gebruikt bij een toekomstige procesevaluatie van de pilot. Aan de hand van deze indicatoren kan over twee jaar tijdens de procesevaluatie worden vastgesteld in welke mate en op welke wijze de pilot er in is geslaagd haar doelstelling te bereiken: het reduceren en hanteerbaar maken van de dreiging tegen personen op de limitatieve lijst.

In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samengevat en van conclusies voorzien.

Hoofdstuk 2: Doel en achtergrond van de pilot Dreigingsmanagement

Het eerste deel van dit rapport staat in het teken van het identificeren van de cognitieve logica. Met deze term wordt bedoeld op de gedrags- en sociale mechanismen die geacht worden een beleidsmaatregel succesvol te maken. Door middel van een (bescheiden) planevaluatie worden de assumpties en doelstellingen die aan de pilot Dreigingsmanagement ten grondslag liggen blootgelegd. Hoewel toekomstig evaluatieonderzoek niet primair gericht zal zijn op het meten van de daadwerkelijk aan de pilot toe te schrijven effecten, is het toch zaak in een vroeg stadium de ‘cognitieve logica’ die achter de pilot schuil gaan inzichtelijk te maken. Immers, naarmate de pijlers waarop het bouwwerk van de pilot Dreigingsmanagement rust beter wetenschappelijk zijn gefundeerd, neemt de noodzaak voor partijen om zich voor de realisatie van dat bouwwerk in te spannen navenant toe.

In essentie wordt bij het blootleggen van de cognitieve logica vanuit het veronderstelde probleem – in dit geval de solistische dreiger – doorgeredeneerd naar de wenselijk geachte aanpak (tot uitdrukking komend in de pilot Dreigingsmanagement). Daarbij zijn enkele tussenstappen noodzakelijk, zoals een korte historische schets hoe er voorheen met de doelgroep werd omgegaan en een uiteenzetting over het doel, de beoogde werkwijze, beschikbare instrumenten en de bij de pilot betrokken partijen. Deze beschrijving mondt aan het einde van dit hoofdstuk uit in een overzicht van de geïdentificeerde cognitieve en operationele logica.

2.1 De situatie voorafgaand aan de pilot

De oorsprong van de huidige pilot is te vinden in het ‘Stelsel Bewaken en Beveiligen’ (SBB), dat stamt uit 2003. Dit stelsel is een uitvloeisel van een advies afkomstig van de onafhankelijke commissie die was ingesteld om onderzoek te doen naar de gang van zaken rondom de veiligheidssituatie van de politicus Pim Fortuyn.¹⁸ Eén van de belangrijkste aanbevelingen van deze commissie betrof het herzien van het stelsel bewaken en

¹⁸ De Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn.

beveiligen.¹⁹ Een uitgebreide uiteenzetting van dit stelsel zou het doel van het onderhavige onderzoek voorbij schieten. Zodoende worden alleen die aspecten van het SBB beschreven die op enigerlei wijze relevant zijn voor de huidige pilot. Gezocht is met name naar informatie over de doelstelling en de instrumenten en middelen die binnen dit eerdere stelsel ingezet kunnen worden.

In het SBB staat de bescherming van de bedreigde door het nemen van beveiligingsmaatregelen centraal. Door de toepassing van dit systeem dient de kans dat de dreiging zich effectueert geminimaliseerd of zelfs geneutraliseerd te worden. Verschillende organisaties vervullen een rol binnen het SBB, zowel op centraal als op decentraal niveau.

Binnen dit stelsel wordt niet alleen gereageerd op concrete dreigingen, maar tevens vindt er een bredere analyse van de mogelijke dreigingen en risico's plaats.²⁰ Hiertoe omvat het stelsel een breed scala aan analysemethoden en -instrumenten, zoals:²¹

- Dreigingmeldingen/inschattingen. Deze worden gevraagd en ongevraagd verstrekt aan de NCTV door opsporings-, veiligheids- en/of inlichtingendiensten. De meldingen/inschattingen hebben betrekking op concrete (voorspelbare) dreigingen die zich op korte termijn zouden kunnen voordoen tegen personen, objecten en diensten die binnen het domein vallen van de (decentrale) overheid. De bedreiger staat hier centraal, en de inschatting is gebaseerd op feiten en omstandigheden met betrekking tot de dreiging en de ernst en waarschijnlijkheid van het manifesteren van de dreiging.
- Dreigingsanalyses. Een gevraagde of ongevraagde doorlopende analyse van concrete en potentiële dreigingen tegen één of meer specifieke personen. Zowel de bedreigde persoon als de dreiger staan centraal in deze analyse.
- Risicoanalyses. Een *risicoanalyse* is een doorlopende analyse waarbij uitgebreid wordt stilgestaan bij drie elementen: belang, dreiging en weerstand. Er wordt beschreven welke signalen er zijn over een concrete en/of een potentiële dreiging en hoe deze dreiging er naar ernst en waarschijnlijkheid uitziet. Ten slotte worden de mogelijkheden om deze dreiging in te dammen aan een nadere beschouwing

¹⁹ Nieuw stelsel bewaken en beveiligen, *Kamerstukken II 2002/2003*, 28 974 , nr. 2, p. 2.

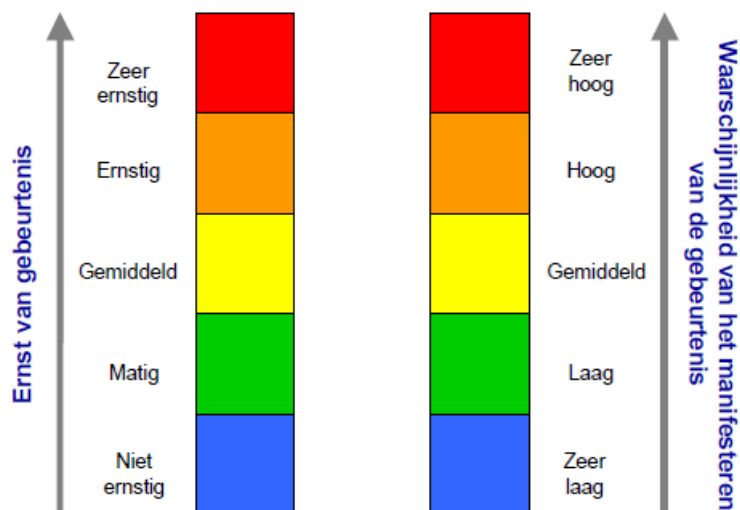
²⁰ Id, p. 8-9.

²¹ Id, p. 9-10.

onderworpen en worden deze drie elementen met elkaar in verband gebracht. Het risico is de mate waarin de weerstand tekort schiet tegen een bepaalde dreiging. Op basis hiervan kunnen vervolgens maatregelen genomen worden.

Deze methoden en instrumenten vullen elkaar aan en worden soms opeenvolgend toegepast. Uit het bovenstaande overzicht is af te leiden dat de focus van de dreigings- en risicoanalyses van het SBB weliswaar ligt op het wegnemen van de dreiging maar dat er van meet af aan ook aandacht is geweest voor de achtergrond en de persoon van de dreiger. Al snel kwamen de betrokken organisaties tot het inzicht dat strafrechtelijke vervolging niet in iedere situatie de meest geëigende route is en dat indien er sprake van een psychische problematiek bij de dreiger een alternatieve aanpak in de vorm van behandeling en zorg wellicht meer aangewezen is. Voorafgaand aan de pilot werden deze behandeling en zorg verleend op ad hoc basis. Met de komst van de pilot is getracht een meer structurele voorziening te creëren en zijn de lacunes van het SBB aangevuld. De beide aanpakken zijn dus complementair en kunnen in combinatie met elkaar worden toegepast.

Figuur 1: Inschattingsinstrument ingevolge het SBB.²²



²² Nieuw stelsel bewaken en beveiligen, *Kamerstukken II 2002/2003*, 28 974 , nr. 2 , p. 12.

In de loop van 2008 en 2009 ontwikkelde het KLPD een aanpak die als voorloper van de huidige pilot kan worden beschouwd. Binnen deze aanpak werden door gedragswetenschappers ook de mogelijkheden onderzocht om het risico dat de dreiger vormt te verlagen. In de twee genoemde jaren werden vijftien hardnekkige dreigers geleid naar psychiatrische zorg of begeleiding door maatschappelijk werk. Uit de interviews kan worden afgeleid dat de incidenten tijdens Koninginnedag 2009 in Apeldoorn (Karst T.) en Prinsjesdag 2010 (de 'waxinelichthoudergooier') als aanjagers hebben gefungeerd om deze aanpak verder te professionaliseren. Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk hebben daaraan ook een bijdrage geleverd. Met name het Fixated Threat Assessment Centre (FTAC) is in dit verband relevant, aangezien dit instituut al sinds 2006 operationeel is. Binnen het FTAC werken politie en de geestelijke gezondheidszorg samen om bedreigingen van publieke personen door eenlingen met psychische problematiek beheersbaar te maken.²³ Uiteraard moest de pilot Dreigingsmanagement wel worden toegesneden op de Nederlandse situationele context.

²³ James, D.V., Kerrigan, T.R., Forfar, R., Farnham, F.R. & Preston, L.F. (2010). The Fixated Threat Assessment Centre: preventing harm and facilitating care. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 21 (4), p. 521-522.

Tussenbedrijf: casus waxinelichthoudergooier en andere verstoringen

Op 21 september 2010 (Prinsjesdag) in Den Haag gooide Erwin L. een glazen waxinelichthouder naar de Gouden Koets, die op dat moment langsreed. Daarbij uitte hij enkele beledigende zinnen. Door het Pieter Baan Centrum werd psychiatrisch en psychologisch onderzoek gedaan naar zijn persoon. Uit deze rapportage kwam het beeld naar voren dat L. leed aan een waanstoornis. De kans op recidive werd bovendien hoog ingeschat. De rechtbank Den Haag oordeelde in een uitspraak d.d. 16 september 2011 dat L. volledig ontoerekeningsvatbaar was (LJN: BT1745). Zodoende werd er geen straf opgelegd, maar werd L. ten minste één jaar geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis.

In 2010 deed zich een incident voor dat een verstoring vormde voor het functioneren van leden van het Koninklijk Huis en waarvoor, naar later bleek, een verward individu verantwoordelijk was. Op 4 mei 2010, tijdens de jaarlijkse Dodenherdenking, veroorzaakte deze persoon op de Dam veel chaos en onrust door tijdens de twee minuten stilte hard te schreeuwen. Door zijn handelingen ontstond er paniek en raakte een aantal omstanders gewond. Anders dan in het geval van de ‘waxinelichthoudergooier’ werden in de afdoening van de zaak van de ‘damschreeuwer’ door de rechters geen persoonlijkheidsstoornissen of psychische problematiek geconstateerd. De feiten waren aldus de verdachte volledig toe te rekenen. De ‘damschreeuwer’ werd door de Rechtbank Amsterdam veroordeeld tot twaalf maanden gevangenisstraf (waarvan zes voorwaardelijk), aangevuld met een verbod om de komende vijf jaar de Dodenherdenking te bezoeken (Rechtbank Amsterdam).

Het derde en meest recente voorval dat in relatie tot dreigingsmanagement korte bespreking behoeft is de zaak van de ‘concertgebouwspreker’. Op zaterdag 3 september 2011 werd een muziekkuitvoering in het Amsterdamse Concertgebouw verstoord doordat een man onverwachts het podium beklom en daar enkele woorden sprak tot de ook in de zaal aanwezige Koningin Beatrix. De persoon in kwestie werd aangehouden en opgenomen in een psychiatrische kliniek. Hij bleek in Den Haag al drie keer eerder een kerkdienst te hebben verstoord (Vrij Nederland, 7 september 2011, <http://www.vn.nl/Archief/Justitie/Artikel-Justitie/Elke-gek-een-chip-in-zijn-hand.htm>). Ook was hij een goede bekende bij een opvangvoorziening.

In de loop van dit onderzoek zal duidelijk worden dat de pilot op een aantal belangrijke punten verschilt van de aanpak zoals die centraal staat in het SBB. Met name de zorgaspecten van de aanpak, de centrale positie van de dreiger en de grote mate van

samenwerking tussen verschillende organisaties zijn aspecten die hierbinnen vernieuwend van aard zijn.

2.2 Doel en subdoelstellingen

Het doel van de pilot Dreigingsmanagement is volgens het PID om *“gefixeerde personen tijdig te signaleren en door middel van een persoonsgerichte aanpak de dreiging weg te nemen, te reduceren of hanteerbaar te maken opdat er een aanvaardbaar laag risico is.”*²⁴ In essentie draait de pilot om drie hoofdpunten: identificatie, risico-inschatting en aanpak.

De centrale doelstelling kan worden uitgesplitst in een aantal subdoelstellingen. Uit het PID kan worden afgeleid dat voor het realiseren van de hoofddoelstelling de volgende resultaten moeten worden behaald:²⁵

1. Er wordt gewerkt met een uitgewerkte en getoetste werkwijze van dreigingsmanagement.
2. Er is een landelijk team Dreigingsmanagement ingericht, bestaande uit medewerkers van het KLPD, de AIVD, KMar en GGZ.
3. Psychiatrische en psychologische kennis in en rondom het team is geborgd.
4. Het team wordt ondersteund met passende systemen en instrumenten.
5. Er is een landelijk dekkend netwerk voor de preventie en nazorg van de persoonsgerichte aanpakken op lokaal niveau.
6. Er is een landelijk dekkend netwerk voor de uitvoering en monitoring van de persoonsgerichte aanpakken op lokaal niveau.
7. De regio's worden ondersteund met advies omtrent gefixeerde personen.
8. Awareness bij de front offices is verhoogd door middel van training.
9. Er zijn operationele diensten die ondersteund worden met het bejegeningsprofiel.
10. Een passend juridisch kader en protocol Wpg zijn aanwezig.
11. Er is inzage in de effectiviteit van het dreigingsmanagement.
12. Er is inzage in de aard, omvang en ontwikkeling van de doelgroep en er is een actueel overzicht van actieve gefixeerde personen.

²⁴ PID (2010), p. 9.

²⁵ Id, p. 9-10.

13) Er is inzage in het aanbod voor zorg, steun en toezicht dat binnen een persoonsgerichte aanpak ingezet kan worden.

14) Er sprake is van een gevalideerd proces inclusief taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen en binnen de verschillende ketenpartners.

15) De gefixeerde personen opgenomen zijn binnen het Convenant GGZ-politie.

2.3 Doelgroep

De pilot Dreigingsmanagement richt zich in beginsel op alle dreigers die dreigingen uiten tegen personen met een publieke functie die worden vermeld op de limitatieve lijst. Echter, in het eerste stadium van de pilot zal de focus liggen op de groep ‘gefixeerde personen’ die bedreigingen uiten tegen leden van het Koninklijk Huis en de minister-president. Uit de relevante documenten blijkt dat de pilot niet alleen het beter duiden van bestaande, bekende dreigingen als doelstelling heeft, maar ook dat onbekende dreigers eerder in zicht komen.²⁶ In de opbouwfase richt de pilot zich echter uitsluitend op bekende dreigers met een hoog risico.²⁷

2.4 Gekozen werkwijze

Uit het PID kan worden afgeleid dat de uitvoering van het dreigingsmanagement gepaard zal gaan met een aantal ‘producten’. Deze producten dienen een bijdrage te leveren aan het volbrengen van de doelstellingen van de pilot.²⁸ Deze producten worden hier beknopt besproken, en er wordt één element aan toegevoegd. De beschouwing in het PID begint namelijk met een dreigingsmelding aan de NCTV (product 1) maar goed beschouwd gaat hier nog een stadium aan vooraf, namelijk product 0:

- Product 0: Er komen op regionaal of landelijk niveau signalen binnen van dreiging in de vorm van dreigbrieven, mail, telefoontjes of anderszins.
- Product 1: Dreigingsmelding (NCTV). De dienst (AIVD, MIVD of IPOL) die een solistische dreiger signaleert die voldoet aan de toepasselijke criteria, doet een

²⁶ PID (2010), p. 9.

²⁷ Id, p. 10.

²⁸ Id, p. 19-23.

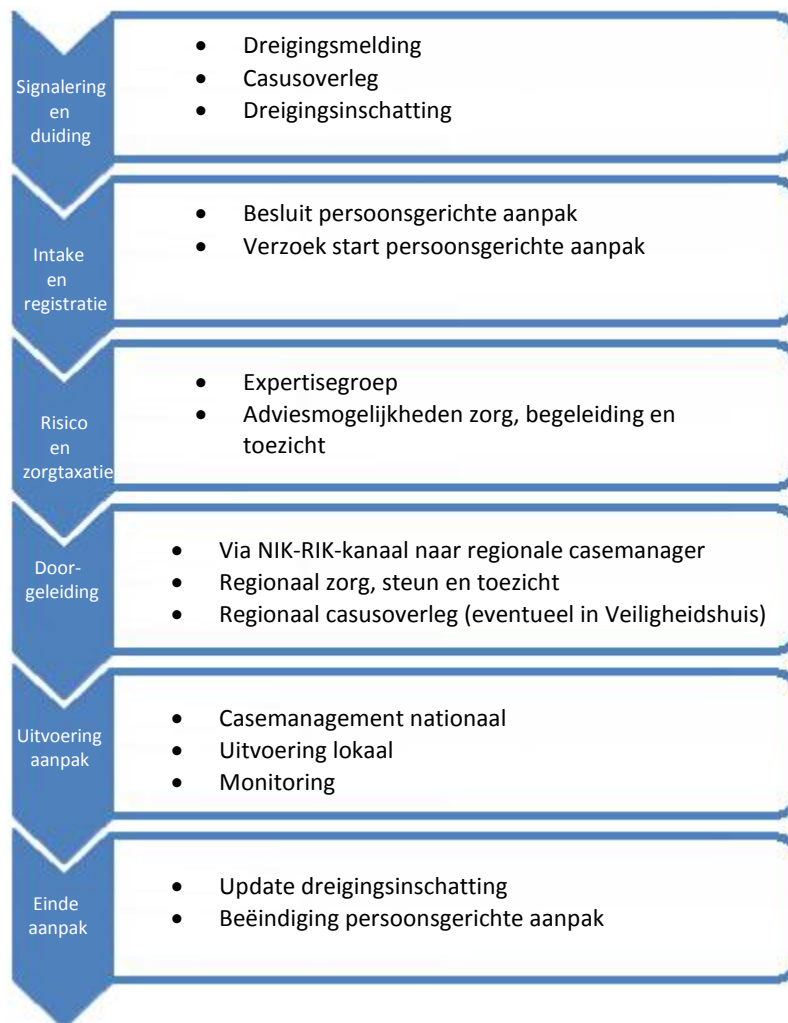
dreigingsmelding aan de NCTV ten behoeve van eventuele beveiligingsmaatregelen voor de bedreigde. De dreiger wordt geagendeerd voor een casusoverleg.

- Product 2a (IPOL aan NCTV): Gedragkundige inschatting met andere informatie betreffende de dreiger met een inschatting van de dreiger (laag, gemiddeld, hoog), de conclusie van het gedragkundig onderzoek, de risicotaxatie, een bejegeningprotocol en een concluderend advies om wel of niet een persoonsgerichte aanpak op te starten.
- Product 2b: Dreigingsinschatting (AIVD/MIVD aan de NCTV) met andere informatie betreffende de dreiger die mogelijk lijdt aan enige vorm van psychische stoornis.
- Product 2c (AIVD/MIVD aan de korpschef KLPD): Ambtsbericht.
- Product 3 (NCTV aan pilotteam dreigingsmanagement): verzoek tot organiseren van een persoonsgerichte aanpak.
- Product 4 (expertisegroep en pilotteam aan NCTV en regio): Informatierapport met advies over de mogelijkheden voor zorg, begeleiding en toezicht voor de persoonsgerichte aanpak.
- Product 5: (Team Dreigingsmanagement aan de NCTV): Informatierapport stand van zaken bij personen die intensief gemonitord worden (eenmaal per twee weken). De ernst en de waarschijnlijkheid van de dreiging worden aangegeven plus eventuele bijzonderheden over de afgelopen periode.
- Product 6 (Team dreigingsmanagement aan NCTV): Update dreigingsinschatting met verzoek om in te stemmen met wijziging of beëindiging van de persoonsgerichte aanpak.
- Product 7 (NCTV aan team dreigingsmanagement): Bevestiging beëindiging of wijziging persoonsgerichte aanpak.
- Product 8 (Team dreigingsmanagement aan DKDB, KMar, regiokorps): Informatierapport met update dreigingsinschatting en beslissing om in te stemmen met wijziging of beëindiging van de persoonsgerichte aanpak.

Wanneer er sprake is van een concrete dreiging waarbij de ernst en waarschijnlijkheid van het in te treden gevolg hoog zijn, zal bovenstaand werkproces worden doorlopen. Om het werkproces te verduidelijken, zijn de producten weergegeven in figuur 1. Opgemerkt dient te worden dat dit stroomschema een illustratie is van het ideale werkproces. Het kan zijn dat

er van dit schema wordt afgeweken, bijvoorbeeld als er sprake is van een casus die met spoed moet worden behandeld.

Figuur 2: Stroomschema werkproces²⁹



Wat benadrukt moet worden is dat er veel verschillende organisaties betrokken zijn bij de pilot en dat gedurende het proces vele beslissingen moeten worden genomen.

Aan de hand van de hierboven uiteengezette 'producten' is het mogelijk om de relevante en in te zetten instrumenten te categoriseren en te clusteren. Vier clusters van producten zijn duidelijk te identificeren: dreigingsmeldingen, risicoanalyses/dreigingsinschattingen, het opstellen en uitvoeren van de persoonsgerichte aanpak, en monitoring. De verschillende producten kunnen in deze clusters worden geplaatst.

²⁹ PID (2010), p. 12.

Cluster Dreigingsmeldingen:

- Signalen van mogelijke dreiging
- Dreigingsmelding

Cluster Risicoanalyses/dreigingsinschattingen:

- Gedragkundige inschatting met andere informatie betreffende de dreiger met een inschatting van de dreiger.
- Ernst en waarschijnlijkheid van de dreiging worden aangegeven.
- Dreigingsinschatting afkomstig van de MIVD/AIVD.
- Update dreigingsmanagement.
- Informatierapport met update dreigingsinschatting.

Cluster Persoonsgerichte aanpak:

- Verzoek tot organiseren van persoonsgerichte aanpak.
- Informatierapport met advies over de mogelijkheden voor zorg, begeleiding en toezicht voor de persoonsgerichte aanpak.
- Verzoek in te stemmen met wijziging of beëindiging persoonsgerichte aanpak.
- Bevestiging beëindiging of wijziging persoonsgerichte aanpak.
- Instemming wijziging of beëindiging persoonsgerichte aanpak.

Cluster Monitoring:

- Intensieve monitoring, tweewekelijks rapport informatie rapport.
- Monitoring tot een half jaar, na beëindiging persoonsgerichte aanpak.

Uit deze productenopsomming is nog niet af te leiden hoe het werkproces er in de praktijk precies uitziet of zal gaan uitzien. Een vraag die hier in het bijzonder relevant is, is bij welke instantie de meeste meldingen (gaan) binnenkomen. Een mogelijke relevante organisatie hierbij is het Team Bedreigde Politici (TBP), dat het centrale punt is voor aangiftes van bedreigingen in het Rijksdomein. Het is ook mogelijk dat veel meldingen binnenkomen bij regiokorpsen of bij inlichtingendiensten, zoals de AIVD en MIVD. Om meer duidelijkheid te verkrijgen over het werkproces zoals dit in de praktijk wordt toegepast, dient ook deze situatie geanalyseerd te worden. Hierop zal in paragraaf 3.1 nog worden teruggekomen.

2.5 Organisatorische inbedding

Zoals al eerder is aangegeven, zijn de opdrachtgevers van de pilot Dreigingsmanagement de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken. De gedelegeerde opdrachtgever is de NCTV. Het KLPD is de opdrachtnemer, en zodoende de eindverantwoordelijke voor het project. De dagelijkse leiding van de pilot ligt bij de gedelegeerde opdrachtnemer, en is gepositioneerd bij de unit Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de dienst IPOL van het KLPD.

De pilot Dreigingsmanagement kent een aantal partners. Deze partners worden hier kort beschreven, evenals de rol die zij geacht worden te spelen binnen het project.³⁰

- Zorginstellingen (GGZ e.d.). Aan deze instellingen zijn twee rollen toebedeeld. Ten eerste wordt van deze organisaties verlangd dat zij aan de voorkant bij de signalering en duiding van de dreigingsinformatie een bijdrage leveren om deze informatie te beoordelen (o.a. via een GGZ-psiater). De tweede rol die de GGZ geacht wordt te vervullen is bij de uitvoering van de probleemgerichte aanpak.
- Dienst Koninklijke Diplomatieke Beveiliging. De DKDB is een grote leverancier maar ook gebruiker van informatie uit de pilot dreigingsmanagement. De informatie uit de pilot is van belang voor de te nemen veiligheidsmaatregelen.
- Koninklijke Marechaussee . De rol van de KMar is vergelijkbaar met die van de DKDB.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De informatie uit het dreigingmanagement is relevant voor de AIVD, en andersom stelt de AIVD informatie ter beschikking ten behoeve van de pilot.
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De rol van de MIVD is vergelijkbaar met die van de AIVD.
- Regiokorpsen. De regiokorpsen vormen een cruciale schakel in de uitvoering van de pilot. Zij verzamelen informatie, zijn de 'linking pin' voor de uitvoering van het dreigingsmanagement en voeren de veiligheidsmaatregelen uit.
- Team Bedreigde Politici. Dit team is ondergebracht bij het regiokorps Haaglanden en behandelt alle aangiften van bedreiging tegen personen, objecten en diensten in het Rijksdomein. Informatie wordt bij zowel het TBP als de pilot ingebracht en is vaak

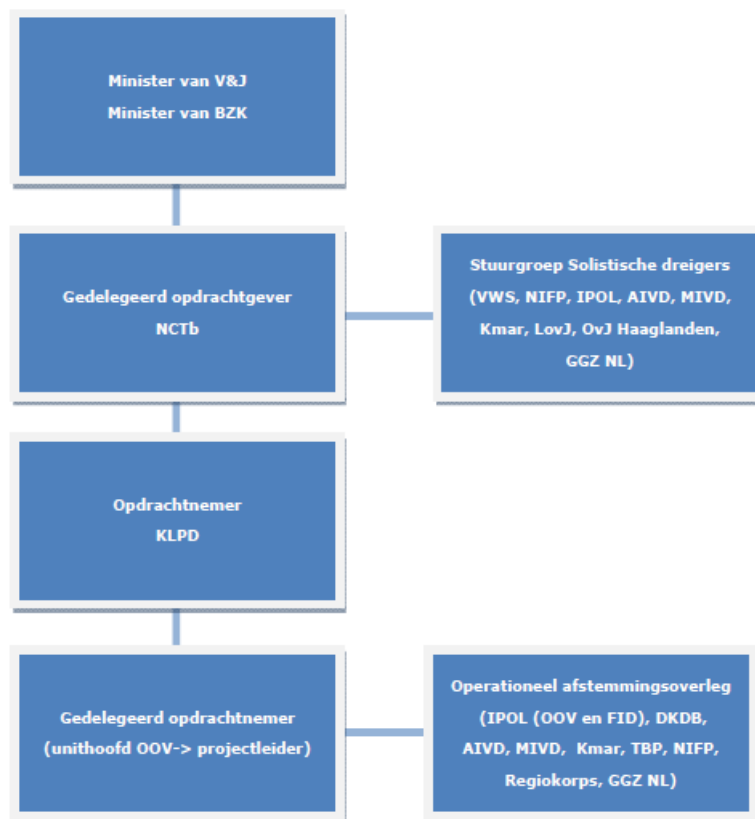
³⁰ PID (2010), p. 15-16.

voor beiden van belang. Daarom bestaat het voornemen om deze informatie uit te wisselen.

- Openbaar Ministerie. Het OM komt in beeld wanneer er sprake is van een strafbare dreiging of soortgelijke handelingen.
- Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dit Ministerie levert zowel een financiële als inhoudelijke bijdrage aan het pilotproject.

Schematisch kan de organisatiestructuur van deze pilot als volgt worden weergegeven.

Figuur 3: Projectstructuur Pilot Dreigingsmanagement³¹



Het projectteam bestaat uit medewerkers van de IPOL, DKDB, KMar, AIVD, en GGZ. Uit onderstaand overzicht, dat afkomstig is uit het PID is ook op te maken welke diensten de financiële lasten dragen.³²

³¹ PID (2010), p. 17.

³² Id., p. 24.

Tabel 1: Deelnemende organisaties en verdeling van fte's³³

Rol	Taak	Aantal	Sponsor
Projectleider	Overall projectleiding	1 fte	KLPD-OOV
Dreigingsinschatter/casemanager	Inschatten van dreiging	2 fte	KLPD-OOV
Recherchepsycholoog	Gedragskundige inschatting	2 fte	KLPD
Psychiater	Zorginformatie	1 fte	VWS
Informatievoorziening	Verzamelen, verwerken en verdelen van informatie Monitoring PGA	3,5 fte	1 KMar 1,5 KLPD-OOV 1 DKDB 1 AIVD 1 MIVD
Expert	Expertisegroep	Op afroep	
Bedrijfsvoering en facilitair management			KLPD

³³ De informatie in het PID over de formatieve bezetting is enigszins verwarrend. Waar in de tabel gesproken wordt over 3,5 fte die beschikbaar is voor informatievoorziening en monitoring wordt in de hoofdtekst (pg 18) de suggestie gewekt dat het om 5,5 fte gaat. Op basis van informatie die op 13 april 2012 vanuit het pilotteam is verstrekt kan worden vastgesteld dat de formatieve sterkte van het team in het voorjaar van 2012 11 fte bedraagt. Voor informatievoorziening en het monitoren van de persoonsgerichte aanpak is 4 fte beschikbaar. De MIVD blijkt niet in het team vertegenwoordigd te zijn. Vanuit de AIVD werd aanvankelijk wel 1 fte ter beschikking gesteld maar de wijze van invulling van deze plaats was in april 2012 onderwerp van overleg. De facto lijkt de betrokkenheid van de genoemde inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de pilot Dreigingsmanagement dus aanmerkelijk geringer dan oorspronkelijk was voorzien.

2.6 Overzicht van de aangetroffen cognitieve logica

In paragraaf 2.2 is al vastgesteld dat de pilot Dreigingsmanagement draait om drie hoofdpunten: identificatie, risico-inschatting en aanpak. Bestudering van de relevante beleidsdocumenten leert dat deze drie pijlers rusten op de volgende veronderstellingen:

Identificatie

- De pilot richt zich vooralsnog uitsluitend op bekende dreigers. Zodoende bestaat er voldoende duidelijkheid over wie er tot de doelgroep van de pilot behoren.
- Een randvoorwaarde voor succes van de pilot is dat leden van de doelgroep tijdig worden gesignaleerd. Een assumptie die hier betrekking op heeft is de gedachte dat deze personen op enigerlei wijze in beeld komen voordat de situatie escaleert.³⁴

Risico-inschatting

- Een assumptie die hier ook mee samenhangt, is dat gefixeerde dreigers goed kunnen worden herkend en onderscheiden van andere typen dreigers; er wordt met andere woorden gebruik gemaakt van een wetenschappelijk betrouwbaar en valide risicotaxatie-instrument. Ook is er voldoende kennis aanwezig bij de betrokken partijen om te kunnen werken met deze instrumenten.

Aanpak

- Om überhaupt tot een aanpak te komen is het van belang dat gefixeerde dreigers vanuit de pilot bereikt kunnen worden.³⁵ Daarnaast is het van belang dat deze zich willen laten helpen. Wanneer de doelgroep bestaat uit zorgmijders, zal gekozen moeten worden voor een aanpak die bij deze groep aansluit.³⁶

³⁴ Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 18.

³⁵ Id, p.19-20.

³⁶ Id, p. 6-7; Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 114-115.

- In het kader van de persoonsgerichte aanpak is een belangrijke rol weggelegd voor de geestelijke gezondheidszorg. Op termijn is het van belang om te achterhalen of het inderdaad lukt om een behandeling op de persoon van de gefixeerde dreiger toe te snijden en in hoeverre deze behandeling effectief is.
- Het strafrecht kan in sommige gevallen gebruikt worden als ‘stok achter de deur’ om gefixeerde dreigers tot medewerking aan hun behandeling te bewegen. Hierachter gaat de assumptie schuil dat dreiging met strafrechtelijke interventies individuen zal prikkelen om mee te werken aan hun persoonsgerichte aanpak.³⁷
- Het doel van de persoonsgerichte aanpak is het reduceren van het risico. De assumptie is dus dat de betreffende aanpak resulteert in een afname van dit risico.³⁸
- In het PID wordt vermeld dat een individu na beëindiging van de persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot nog een half jaar zal worden gemonitord. De assumptie hierbij lijkt te zijn dat recidive vooral binnen het eerste half jaar plaatsvindt.³⁹

2.7 Overzicht van de aangetroffen operationele logica

Bij de operationele logica gaat het, zoals eerder is opgemerkt, om assumpties over de mate waarin organisaties in staat en bereid zijn om te doen wat in de inhoudelijke (‘cognitieve’) veronderstellingen, zoals deze hierboven aan de orde zijn gekomen, tot uitdrukking komt. Op basis van de beleidsdocumenten zijn de onderstaande assumpties te distilleren die leidend lijken te zijn geweest bij het opzetten van de pilot. Dit overzicht vangt aan met een overzicht van een aantal assumpties van algemene aard dat van toepassing is op het creëren en in stand houden van succesvolle samenwerkingsverbanden. Deze algemene veronderstellingen worden vervolgens toegespitst op het werkproces van de pilot.

³⁷ PID (2010), p. 5; Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 119-120.

³⁸ Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 14.

³⁹ PID (2010), p. 21-22.

2.7.1 Algemene veronderstellingen

Grondhouding en verwachtingen binnen de afzonderlijke organisaties

- De verschillende organisaties hebben dezelfde en realistische verwachtingen van de pilot, in het bijzonder waar het gaat om de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtmatigheid en effecten van de aangereikte instrumenten.
- De organisaties, zowel op management- als op uitvoerend niveau, zijn bereid tot samenwerking om de doelen van de pilot te bereiken.
- De organisaties, zowel op management- als op uitvoerend niveau, hebben voldoende vertrouwen in elkaar om informatie met elkaar te delen.
- De organisaties, zowel op management- als op uitvoerend niveau, zijn bereid om het eigen belang ondergeschikt te maken aan het algemene belang dat de pilot vertegenwoordigt.

Regelingen binnen de organisaties in het kader van het implementatieproces

- De organisaties beschikken over voldoende menskracht en financiële middelen om de samenwerking tot stand te brengen.
- Binnen de organisaties zijn voldoende duidelijke afspraken gemaakt over de invulling van de rollen van de diverse bij de pilot betrokken personen, zowel ten aanzien van de coördinatie als de uitvoering.
- Binnen de organisaties is bekend wat er moet gebeuren als dingen mis gaan.

Samenwerking tussen de organisaties

- Er zijn voldoende en heldere afspraken gemaakt tussen de verschillende organisaties over de samenwerking die plaatsvindt.
- Er zijn geen juridische en andersoortige hindernissen die in de weg staan van het delen van informatie tussen de organisaties.
- Er is voorzien in een tijdige monitoring van de voortgang.

2.7.2 Specifieke assumpties in relatie tot het werkproces

De procesbeschrijving van de pilot Dreigingsmanagement maakt het mogelijk om de in 2.7.1 verwoorde algemene uitgangspunten te vertalen in een aantal specifieke assumpties met betrekking tot het werkproces van de pilot.

Identificatie

- Mogelijkheid van herkenning en bereidheid tot registratie; Politiefunctionarissen uit de regio's dienen een solistische dreiger via hun Regionaal Informatieknooppunt aan te melden bij het Nationaal Informatieknooppunt van IPOL (KLPD). Zij kunnen dat doen op basis van informatie verkregen van derden. De KMar en de DKDB hebben ieder hun eigen meldpunt. De assumptie die hier te vinden is, is dat politiefunctionarissen/regiopartners zowel in staat zijn om solistische dreigers te herkennen en te identificeren (zie hierboven in 2.6), als ook dat zij bereid zijn om deze informatie te registreren.
- Beschikbaarheid van voldoende betrouwbare informatie; De tweede stap heeft betrekking op het beoordelen van deze informatie. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door de AIVD, MIVD en IPOL. Aan de hand van een aantal criteria wordt besloten of de gefixeerde dreiger onder het bereik van de pilot valt. Deze criteria hebben met name betrekking op de fixatie en geestelijke gesteldheid van het individu. De assumptie die ten grondslag ligt aan het doorlopen van deze criteria is dat de regiopartners voldoende betrouwbare informatie kunnen leveren om deze inschatting te kunnen maken. Dit is vooral een interessante aanname omdat men te maken heeft met personen die wellicht onbekend zijn bij politie en justitie of over wie weinig bekend is bij de relevante partners.

Alvorens kan worden vastgesteld of een individu binnen de doelgroep van dit project valt, dient er onderzoek plaats te vinden naar de psychische stoornis of andere problemen bij de dreiger, en de preoccupatie van deze dreiger met personen op de limitatieve lijst. De vraag is of er voldoende informatie aanwezig is bij de GGZ (en soortgelijke instanties) om deze vragen te beantwoorden en – minstens zo belangrijk

– of de zorginstellingen deze informatie willen delen. Indien dit niet het geval is kan niet beoordeeld worden of deze persoon binnen de doelgroep van de pilot past.

Risico-inschatting

- Aanleveren informatie door derden; Wanneer is vastgesteld dat een dreiger voldoet aan de gestelde criteria zal zijn casus worden ingebracht in het operationeel casuoverleg. Het doel van dit overleg is dat relevante informatie van de betrokken diensten wordt besproken. Zodoende kan een zo compleet mogelijk beeld van de dreiger worden gecreëerd. Naast het vaste team is het mogelijk om incidenteel contact te leggen met bepaalde zorginstellingen (eerder zorgcontact, GGZ, huisarts, etc.) voor aanvullende informatie. Een assumptie is dat deze andere, incidentele, zorgcontacten op de hoogte zijn van de doelstellingen en werkwijze van deze pilot en daaraan willen meewerken. Wanneer voldoende informatie beschikbaar is, zal een dreigingsinschatting worden gemaakt, hetgeen gevolgd kan worden door een persoonsgerichte aanpak.
- Beschikbaarheid van betrouwbaar risicotaxatie-instrument; in paragraaf 2.6 (cognitieve logica) is in dit verband al gewezen op het belang van de aanwezigheid van een wetenschappelijk betrouwbaar en valide risicotaxatie-instrument. Ook dient er voldoende kennis aanwezig te zijn bij de betrokken partijen om te kunnen werken met deze instrumenten. .
- Bereidheid tot monitoring; Op basis van de dreigingsinschatting en het dossier wordt besloten welke vorm van monitoring zal worden toegepast. Twee vormen van monitoring kunnen worden onderscheiden: beperkt en intensief. Bij beperkte monitoring worden eenmaal per twee weken de beschikbare systemen doorzocht. Slechts in gevallen waarin men dringend om informatie verlegen zit wordt contact gezocht met het relevante regiokorps. Bij intensieve monitoring is er doorlopend contact met de regio waar de persoon woonachtig is. Een assumptie die uit dit onderdeel van het werkproces kan worden afgeleid betreft de bereidheid van de regiopartners om een individu gedurende een bepaalde periode intensief te monitoren. Hoewel bepaalde aspecten van dit monitoringproces geautomatiseerd kunnen plaatsvinden, kan dit een arbeidsintensief proces zijn. Het is daarom de vraag

of regiokorpsen de tijd en mankracht hebben voor een dergelijke intensieve monitoring. Indien zich de situatie voordoet dat geen prioriteit wordt toegekend aan deze monitoring, dan kan het zijn dat de informatie die de pilot ontvangt gebrekkig of onvolledig is.

Aanpak

- Uitvoering advies op lokaal niveau; Een informatierapport, gebaseerd op de dreigingsinschatting, wordt via het Nationaal Informatieknooppunt (NIK), onderdeel van IPOL, en het Regionaal Informatieknooppunt (RIK) doorgestuurd aan een aangewezen regionale casemanager en aan de portefeuillehouder GGZ-politie van het regiokorps waar de dreiger woonachtig is. De regionale casemanager is tijdens de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak verantwoordelijk voor de voortgang, monitoring en informatieverzameling- en deling. Ook hier wordt impliciet verondersteld dat de regiopartners in staat zijn en de capaciteit hebben om deze taak uit te voeren.
- Opstelling maatschappelijke partners; De regionale casemanager van de politie informeert het bevoegde gezag over de casus en organiseert een casusoverleg met betrokken partijen. Uit de beleidsdocumenten blijkt dat op dit punt het voornemen bestaat om aansluiting te zoeken bij de reeds bestaande setting van de lokale Veiligheidshuizen. Samen met de lokale partners wordt de persoonsgerichte aanpak verder uitgewerkt. Andere maatschappelijke partners, zoals de huisarts en het maatschappelijk werk sluiten zich aan bij dit overleg. Deze ketenpartners komen periodiek bij elkaar om de voortgang te bespreken. De assumptie die uit dit onderdeel van de projectbeschrijving kan worden afgeleid is dat de verschillende partijen gezamenlijk tot een duidelijk overzicht en een aanpak kunnen en willen komen.
- Protocol beëindiging en herstart; Iedere zes maanden, of eerder op basis van nieuwe relevante informatie, wordt een update dreigingsinschatting opgesteld. Hierin wordt gezien of de persoonsgerichte aanpak tot het gewenste resultaat heeft geleid. De persoonsgerichte aanpak kan naar aanleiding van een daling of beheersing van het risico worden beëindigd. Na beëindiging van de aanpak zal de persoon nog een half

jaar beperkt worden gemonitord. In paragraaf 2.6 zijn hieruit al twee assumpties afgeleid. Ten eerste lijkt men er van uit te gaan dat deze aanpak in beginsel zal resulteren in een daling van het risico. Daarnaast wordt verondersteld dat recidive, of terugval qua psychische gesteldheid, vooral binnen de eerste zes maanden zal plaatsvinden. In het verlengde van deze cognitieve logica kan de assumptie worden geformuleerd dat de betrokken partijen er niet alleen van uitgaan dat de persoonsgerichte aanpak eindig is, maar ook dat binnen de pilot Dreigingsmanagement een protocol voorhanden is voor de uitzonderlijke gevallen waarin het risico langdurig niet afneemt. Een andere impliciete veronderstelling is dat de betrokken partijen eensgezind een oplossing kunnen formuleren voor de probleemsituatie dat een individu na het verstrijken van de termijn terugvalt in zijn oude gedrag. Deze oplossing zou kunnen bestaan uit een herstart van de cyclus of uit een alternatieve aanpak.

Bij de analyse van de operationele logica in hoofdstuk 4 zal de in hoofdstuk 1 beschreven driedeling *kennen-kunnen-willen* worden aangehouden. Voordat wordt gereflecteerd op de operationele logica, zullen in hoofdstuk 3 de cognitieve logica onder het vergrootglas worden gelegd.

Hoofdstuk 3: Reflectie op de cognitieve logica

In het voorgaande hoofdstuk zijn verschillende assumpties geïdentificeerd die ten grondslag liggen aan deze pilot. Deze assumpties hebben onder andere betrekking op de onderliggende aannames ten aanzien van de centrale doelstelling van de pilot, en hebben zodoende betrekking op het wegnemen of hanteerbaar maken van de dreiging. Hieraan gerelateerd zijn assumpties die betrekking hebben op de eigenschappen van de doelgroep, de signalering ervan, de betrouwbaarheid van de aanpak en de werkbaarheid van de persoonsgerichte aanpak. Deze categorie van assumpties kan betiteld worden als het cluster cognitieve logica.

Om enige indicatie te kunnen geven van de haalbaarheid van de pilot Dreigingsmanagement, is het van belang om te bezien in hoeverre de assumpties worden ondersteund door wetenschappelijke inzichten. Deze inzichten zijn ontleend aan de relevante literatuur die bestudeerd is tijdens dit project. Naarmate een veronderstelling beter wetenschappelijk kan worden onderbouwd, neemt de kans immers toe dat de doelstelling waaraan die assumptie is gekoppeld in de praktijk kan worden gerealiseerd.

In lijn met de bespreking in het vorige hoofdstuk spitst de analyse van de cognitieve logica zich toe op drie onderdelen: de signalering en identificatie van gefixeerde solistische dreigers, het maken van de risico-inschatting en het uitvoeren van de persoonsgerichte aanpak.

3.1 Signalering en identificatie van gefixeerde dreigers

Ten aanzien van de eerste stap in het werkproces van dreigingsmanagement zijn twee assumpties in het vorige hoofdstuk geïdentificeerd. Ten eerste was er de veronderstelling dat er duidelijkheid is over de doelgroep waarop de pilot zich richt, de bekende solistische dreiger. De tweede assumptie draaide om de vraag of meldingen over solistische dreigers tijdig gesignaleerd kunnen worden, en of deze signalen de pilot tijdig bereiken. Beide worden hieronder besproken.

3.1.1 Duidelijkheid over de doelgroep

Het starten van de Britse evenknie van de pilot, het FTAC, is voorafgegaan door een onderzoek van ongeveer drie jaar waarin onderzocht werd welk gevaar gefixeerde individuen vormen voor publieke figuren. Ook werd een instrument ontwikkeld waarmee dit gevaar zou kunnen worden gereduceerd.⁴⁰ Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er voor publieke figuren met name een risico afkomstig was uit de hoek van de *'lone individuals'*, waarvan de meerderheid geestelijk ziek is en gedreven wordt door persoonlijke doelen. Tevens werden enkele *'warning behaviours'* geïdentificeerd, waarmee gefixeerde individuen gesignaleerd kunnen worden.⁴¹ Hieruit blijkt dat er door de FTAC veel moeite gestoken is in het inventariseren van de doelgroep en de kenmerken daarvan. Dit inzicht heeft er mede toe geleid dat ook in de Nederlandse setting in de voorfase veel aandacht is uitgegaan naar de definiëring van de doelgroep.

Meer in het algemeen gesteld, worden bij de ontwikkeling van een interventie beleidsmakers en uitvoerende staf geconfronteerd met de volgende vragen:⁴²

- Wat is de huidige situatie betreffende het gestelde probleem?
- Waar komt dit probleem vandaan?
- Wat is de gewenste uitkomst van de maatregel of interventie?
- Wat is bekend over de oorzaak en mogelijke oplossingen?
- Is dit probleem al eerder aan de orde geweest, en zo ja, welke stappen zijn toen genomen om dit probleem aan te pakken.
- Hoe effectief waren de vorige interventies?
- Welke mogelijkheden zijn er ten aanzien van de inzetbare instrumenten?
- Welke beperkingen zijn aanwezig die de selectie van inzetbare instrumenten kunnen beïnvloeden?

Het antwoord op deze vragen hangt mede af van de doelgroep waarop de interventie is gericht. Verschillende doelgroepen reageren verschillend op interventies. Er moet dus

⁴⁰ James, D., Kerrigan, T., Forfar, R., Farnham, F., Preston, L. (2010). The Fixated Threat Assessment Centre: preventing harm and facilitating care. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 21 (4), p. 523.

⁴¹ Ibid.

⁴² Rist, C. (1998) Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation. In: Bemelmans-Videc, M., Rist, C., Vedung, E. (1998) *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, p. 154-155.

voldoende duidelijkheid zijn over de houding, het gedrag, de motivatie van de leden van de doelgroep, én hun reactie op eerdere interventies. Als beleidsmakers hierover slecht geïnformeerd zijn, kan dit resulteren in een lagere slagingskans van de interventie.⁴³ Op drie manieren kan zich een 'mismatch' voordoen tussen enerzijds de analyse van het onderliggende probleem en de achtergrondkenmerken van de doelgroep, en anderzijds de inzet van een beleidsinstrument:⁴⁴

- Het probleem wordt niet correct gediagnosticeerd door de beleidsmakers.
- Het probleem wordt wel correct gediagnosticeerd, maar het gekozen instrument past niet bij de aard van het probleem c.q. sluit niet aan bij de doelgroep.
- Het probleem wordt door verschillende organisaties uiteenlopend gedefinieerd en geduid.

De pilot Dreigingsmanagement richt zich op dit moment uitsluitend op de 'bekende dreiger' en op dreigingen die zijn gericht aan personen op de limitatieve lijst.⁴⁵ Deze afbakening kan twee gevolgen hebben. Ten eerste kan het probleem zich voordoen dat er signalen over 'bekende dreigers' zijn, maar dat deze niet terechtkomen bij de pilot. Het tweede mogelijke gevolg is dat de pilot te maken krijgt met dreigingen die strikt genomen niet tot de doelgroep behoren. Moet men deze terzijde leggen, zelfs als zij ernstig van aard zijn?

Het eerstgenoemde punt heeft betrekking op de communicatie tussen de regiopartners en het pilotteam. Hiervoor is het van belang dat de regiopartners weten dat er een dergelijk initiatief is en onder welke voorwaarden de signalen naar het pilotteam gestuurd kunnen of moeten worden. Het spreekt voor zich dat het missen van relevante signalen het succes van de pilot negatief kan beïnvloeden. Uit de relevante beleidsstukken blijkt dat er vanuit de pilot gewerkt wordt om de signalering aan de voorkant te verbeteren. Dit wordt bewerkstelligd door middel van training van de medewerkers van postkamers, beveiligingsbeambten, receptionisten/telefonisten en verantwoordelijk leidinggevend. Langs deze weg worden deze functionarissen alert gemaakt op de mogelijke dreigingen en

⁴³ Rist, C. (1998) Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation. In: Bemelmans-Vidéc, M., Rist, C., Vedung, E. (1998) *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, p. 156.

⁴⁴ McDonnell, L. & Grubb, W. (1991) *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institution*. The Rand Corporation, Santa Monica.

⁴⁵ Id, p. 10.

wordt een kader aangeboden om deze dreiging af te handelen en door te geleiden naar de pilot.⁴⁶ Verder blijkt dat ook de beschikbare districtelijke, regionale en landelijke informatieknooppunten (LIK) kunnen worden benut om informatie door te geleiden naar de pilot. Door gebruik te maken van deze kanalen en verder aan de voorkant te werken aan een betere signalering wordt de kans op het missen van signalen kleiner. Dit betekent uiteraard niet dat de kans op het missen van signalen helemaal uitgesloten is.

De vraag moet ook gesteld worden wanneer een individu dat een dreiging uit gemeld dient te worden bij het pilotteam. Uit de relevante beleidsstukken komt een aantal relevante aanknopingspunten naar voren om de doelgroep af te bakenen:⁴⁷

“...personen die (zonder medewerking van anderen) door middel van gedrag of woord als gevolg van een individueel doorlopen proces richting geweld een dreiging vormen. Binnen de pilot wordt gekeken naar de solistische dreigers die: herhaaldelijk pogingen doen tot ongepaste communicaties, contact of toenadering met betrekking tot personen (op de limitatieve lijst), wat bij de persoon zelf of bij professionals vanuit het kader van zorg of veiligheid bezorgdheid of angst oproept.”

Ook het gefixeerde aspect van deze solistische dreigers wordt nader gedefinieerd:⁴⁸

“Individuen met psychologische en/of psychiatrische problemen, waarbij er sprake is van sociaal-maatschappelijk disfunctioneren en een preoccupatie met een persoon op of onderwerp (dat direct gerelateerd is aan de limitatieve lijst). De preoccupatie is ontstaan vanuit een persoonlijk motief dat voortkomt uit frustratie, verwardheid, een zoektocht naar intimiteit, roepen om hulp of een behoefte aan aandacht.”

Ten slotte beschikt de pilot zelf ook over een beslissingkader aan de hand waarvan bepaald wordt of een dreiging behandeld dient te worden:⁴⁹

- De persoon bedreigt zonder medewerking van anderen (solist).
- De persoon uit bedreigingen tegen of vormt een bedreiging voor personen in het Rijksdomein.
- Er zijn aanwijzingen voor een psychiatrische stoornis en/of psychische, sociale c.q. maatschappelijke problemen bij de dreiger.

⁴⁶ PID (2010), p. 9.

⁴⁷ Id, p. 3.

⁴⁸ Id.

⁴⁹ Id, p. 19.

- *Er is sprake van een preoccupatie met een persoon op of onderwerp dat direct gerelateerd is aan de limitatieve lijst.*
- *Er is mogelijk een (escalerend) patroon van bedreigen en/of overlast.*

Aan de hand van deze criteria beoordeelt het pilotteam of de casus besproken moet worden ten behoeve van het dreigingsmanagement. Deze criteria veronderstellen wel dat de instanties die de signalering doen, in staat zijn om relevante informatie aan te leveren. Ook impliceert dit dat deze partijen niet alleen de informatie *kunnen* delen maar deze ook *willen* delen. In hoofdstuk 4 zal uitgebreider op deze elementen worden ingegaan. Hier beperken we ons tot de vaststelling dat binnen het pilotteam en de stuurgroep weliswaar consensus bestaat over wie tot de doelgroep van de pilot behoren, maar dat nog niet betekent dat de verschillende pilotpartners allemaal met dezelfde definities werken. Als deze te ver uit elkaar liggen kan dit resulteren in het missen van signalen (omdat de definitie scherper is afgebakend) óf juist in een overdaad aan signalen (omdat de definitie ruimer is).

De tweede hierboven genoemde implicatie van de afbakening van de doelgroep heeft betrekking op de *'workload'* van het pilotteam. Wat gebeurt er in het kader van de pilot met signalen die geen betrekking hebben op bedreigingen van personen op de limitatieve lijst, maar juist op andere personen (burgemeesters, BN'ers, e.d.)? De eerste ervaringen met de pilot laten zien dat dergelijke dreigingen niet automatisch terzijde worden gelegd. Zeker wanneer de dreiging afkomstig is van 'criminele' of geradicaliseerde dreigers en vanuit de regio om advies wordt gevraagd. Afgaande op informatie van medewerkers van het pilotteam beperkt de rol van het team zich tot ondersteuning en advisering. Bedreigingen van personen die niet op de limitatieve lijst staan kunnen dus wel worden meegenomen in het informatieproces, maar deze dreigers worden niet geselecteerd voor een persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau.

Resumerend kan worden gesteld worden dat het van belang is dat er voldoende duidelijkheid is over de doelgroep waar de pilot zich op richt. Zonder deze duidelijkheid kan de situatie ontstaan dat verschillende pilotpartners zich richten op verschillende typen dreigers. Het kan ook leiden tot wat in de literatuur wordt aangeduid als *'netwidening'*: de interventies worden dan ingezet voor gevallen waarvoor zij strikt genomen niet zijn bedoeld.

In de beleidsstukken zijn in ieder geval stappen gezet om dit risico te verkleinen en om tot een zo scherp mogelijke afbakening van de doelgroep te komen. In de communicatie naar de diverse pilotpartners toe zal de operationele definitie waarvoor gekozen is zo goed mogelijk moeten worden uitgelegd.

3.1.2 Het tijdig signaleren en bereiken van de gefixeerde dreigers

Behalve dat een eenduidige definitie van de doelgroep (en de bekendheid daarmee) kan bijdragen aan het succes van de pilot, is een ander belangrijk aspect dat solistische dreigers als zodanig herkend kunnen worden door de betrokken diensten én dat signalen tijdig worden doorgegeven aan het pilotteam. Een aantal obstakels kan worden geïdentificeerd.

Reeds is opgemerkt dat de pilot poogt om de signalering aan de voorkant van de pilot te verbeteren, door de *front-office*-medewerkers van de pilotpartners beter voor te lichten over solistische dreigers en het herkennen daarvan. Uit de literatuur blijkt dat het bevorderen van dit 'signaleringsbewustzijn' bij medewerkers specifieke en afzonderlijke aandacht vereist.⁵⁰ Een belangrijke vraag is of het voorgestelde bewustwordingstraject hiervoor voldoende soelaas biedt.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat dreigingsmeldingen op verschillende manieren bij de verschillende actoren terechtkomen. Het lijkt erop dat zorginstellingen voornamelijk via de politiediensten op de hoogte worden gebracht van een dreiger. Ook spelen zogeheten 'Vangnet & Advies-teams', samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties (bijvoorbeeld GGD, huisartsen en politie), hierbij een rol. Binnen politiediensten is de wijkagent een sleutelfiguur, maar meldingen kunnen ook vanuit de centrale pilot terecht komen bij de korpsen. De wijkagent kan een rol spelen zowel bij signalering in eerste instantie als bij het uitvoeren van maatregelen. Een wijkagent heeft zicht op 'de haarvaten van de samenleving' en dient als geen ander te weten wat zich afspeelt in de wijk, óók ten aanzien van mogelijke bedreigingen.

⁵⁰ Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 18.

In het vorige hoofdstuk is al vastgesteld dat relevante signalen over gefixeerde dreigers voor een belangrijk deel afkomstig zullen zijn van de betrokken veiligheidsdiensten. Deze diensten verzamelen en ontvangen bij de uitvoering van hun wettelijke taken informatie over personen van wie een vermoeden bestaat dat deze een bedreiging vormen voor personen in het Rijksdomein.⁵¹ De informatie afkomstig van deze diensten zal centraal geclusterd worden bij het NIK, dat deze informatie vervolgens doorstuurt naar IPOL. De informatie afkomstig van de AIVD en MIVD maakt echter geen deel uit van deze informatiestructuur.⁵² In de literatuur wordt aangenomen dat de bestaande mogelijkheden voor signalering toereikend zijn, tenminste voor wat betreft de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De informatiestructuur zou op papier voldoende garanties moeten bieden dat dreigingsinformatie geregistreerd, gedeeld en opgevolgd wordt.⁵³ Van belang is wel dat de betrokken partijen bekend zijn met de wijze waarop de dreigingsgerelateerde informatie moet worden verwerkt en hoe op basis van die informatie moet worden gehandeld.

Uit het bovenstaande blijkt dat goed nagedacht dient te worden over de wijze waarop het bewustzijn bij de betrokken partijen kan worden vergroot, teneinde zoveel mogelijk duidelijkheid en eenduidigheid te creëren over de signalen waarop in het kader van de pilot Dreigingsmanagement moet worden gelet. Ook is het van belang dat voor alle betrokkenen duidelijk is wat met relevante informatie moet worden gedaan. Indien blinde vlekken zich voordoen ten aanzien van het signaleren en het doorgeven van signalen, kunnen dreigingen gemist worden of onjuist worden aangemeld. Dit kan uiteraard negatieve invloed hebben op de haalbaarheid van de doelstelling van de pilot.

3.2 De risico-inschatting en de daartoe beschikbare instrumenten

De risico-inschatting is een belangrijke stap in het dreigingsmanagementproces. Niet alleen kan aan de hand van deze inschatting bepaald worden of er vervolgstappen gezet moeten worden, maar ook welke stappen dit dan dienen te zijn. Het is belangrijk dat kritisch gekeken

⁵¹ Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 19.

⁵² Id.

⁵³ Id, p. 18.

wordt naar de betrouwbaarheid en validiteit van de instrumenten die gebruikt worden om deze inschattingen te maken. Voordat deze instrumenten worden besproken moeten echter eerst enkele woorden worden gewijd aan de mogelijkheden en beperkingen van risicoanalyses in het algemeen. Van belang is om te onderkennen dat, ongeacht het instrument dat gebruikt wordt, elke risicotaxatie resulteert in vals-positieve en vals-negatieve inschattingen. In het eerste geval worden mensen ten onrechte als solistische dreigers aangemerkt; in het tweede geval komen solistische dreigers in de risico-inschatting ten onrechte niet als zodanig naar boven. In de ideale situatie is zowel het aantal vals-positieven als vals-negatieven zo laag mogelijk, maar de praktijk laat zien dat het streven naar zo min mogelijk vals-negatieven meestal een opdrijvend effect heeft op het aantal vals-positieven en vice versa. De marges worden in zekere zin bepaald door beleidsmakers die moeten aangeven welke mate van risico zij in een bepaalde situationele context aanvaardbaar achten. Bovendien heeft elke dreigingsinschatting een 'beperkte houdbaarheidsdatum'. Nieuwe feiten en omstandigheden kunnen een geheel ander licht werpen op een dreiging en een eerdere inschatting achterhaald maken.⁵⁴ Tot slot dient er gekeken te worden naar de competenties van de personen die risicotaxaties uitvoeren. Immers, het hebben van een goed instrument garandeert nog geen goede inschatting. Het is van belang dat de personen die deze inschatting maken hiertoe voldoende zijn opgeleid.

Niettegenstaande de hiervoor genoemde kanttekeningen is het voor het maken van een zo goed mogelijke inschatting wel degelijk van belang om te beschikken over een gevalideerd risicotaxatie-instrument. Beoordelingen met behulp van een gevalideerd instrument zijn aantoonbaar beter dan beoordelingen die uitsluitend gebaseerd zijn op een klinisch oordeel c.q. ervaringskennis.⁵⁵ Vastgesteld moet worden dat er bij de start van de pilot Dreigingsmanagement nog geen instrument voorhanden was dat speciaal was toegesneden op gefixeerde dreigers. Wel kan het pilotteam gebruik maken van ervaringen die zijn opgedaan met risicotaxatie-instrumenten die in de sfeer van de psychologie en psychiatrie ontwikkeld zijn ten behoeve van het inschatten van het risico van gewelddadig gedrag door mensen met een psychische stoornis. Ook op een aanpalend terrein als stalking

⁵⁴ Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 12.

⁵⁵ Meloy, J.R. (2000). *Violence Risk and Threat Assessment: A Practical Guide for Mental Health and Criminal Justice Professionals*. Specialized Training Services: San Diego, California.

zijn risicotaxatie-instrumenten in gebruik waaruit het pilotteam kan putten bij de ontwikkeling van een eigen instrumentarium. Hieronder zullen de bedoelde instrumenten kort worden toegelicht.

Het inschatten van gewelddadig gedrag door mensen met een psychische stoornis

Tot circa een decennium geleden waren risico-inschattingen ten aanzien van gewelddadig gedrag door psychisch gestoorden vooral gebaseerd op een klinisch oordeel van een psycholoog of psychiater. Zoals hierboven al opgemerkt bleek een dergelijk klinisch oordeel onvoldoende betrouwbaar en valide te zijn. Daarom zijn er risicotaxatie-instrumenten ontwikkeld waarbij ook gebruik wordt gemaakt van biografische en historische factoren om toekomstig (gewelddadig) gedrag te voorspellen.⁵⁶ Uit het onderzoek van Blok et al (2010) blijkt dat deze instrumenten, over het algemeen genomen, redelijk aan de verwachtingen voldoen, vooral ten aanzien van de inter-beoordelaars-betrouwbaarheid en de predicatieve validiteit.⁵⁷ Met inter-beoordelaars-betrouwbaarheid wordt bedoeld dat de uitkomsten van verschillende beoordelaars in bepaalde mate overeenkomen; met 'predicatieve validiteit' wordt de voorspellende waarde van de instrumenten bedoeld. De interne consistentie – de onderlinge samenhang van de items die in de instrumenten aan bod komen - is echter in veel gevallen onvoldoende. Dit kan gevolgen hebben voor de constructvaliditeit – de vraag of het construct 'risico van toekomstig gewelddadig gedrag' wel accuraat gemeten wordt – en voor de interne validiteit – of de gevonden correlaties wellicht berusten op schijnverbanden.

Er is specifiek onderzoek gedaan naar het HKT-30-instrument (historisch-klinische-toekomst) dat in het kader van de pro Justitia-rapportage wordt gebruikt om het risico van toekomstig gewelddadig gedrag in te schatten. De betrouwbaarheid van de historische- en toekomstige gerelateerde items van dit instrument blijkt goed te zijn, de grootste mate van

⁵⁶ Blok, G., de Beurs, E., de Ranitz, A., Rinne, T (2010) Psychometrische stand van zaken van risicotaxatie-instrumenten voor volwassenen in Nederland. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 52(5), p. 332.

⁵⁷ Id.

onbetrouwbaarheid zit juist bij de klinische items. Uit dit onderzoek blijkt dat de HKT-30 een redelijk betrouwbaar instrument is om een risicotaxatie te maken.⁵⁸

Een voorbeeld van het gebruik van zowel historische, klinische als toekomstige situatieve factoren binnen een risicotaxatie wordt gegeven door Hamers et al (2009).⁵⁹ In figuur 4 is weergegeven aan welke indicatoren en factoren bij deze drie categorieën zoal moet worden gedacht. De studie van Hamers et al. (2009) laat overigens ook zien dat in de praktijk de risico-inschatting aan betrouwbaarheid wint als de risico-inschatter de cliënt kent.

Figuur 4: Elementen van een risicotaxatie.⁶⁰

Historische en statistische indicatoren	Klinische en dynamische indicatoren	Toekomstige situatieve factoren
1 Justitiële voorgeschiedenis	1 Probleeminzicht	1 Overeenstemming over voorwaarden
2 Schending van voorwaarden omtrent behandeling en toezicht	2 Psychotische symptomen	2 Materieel indicatoren
3 Gedragsproblemen voor 1 st levensjaar	3 A. Gebruik alcohol	3 Dagbesteding
4 Slachtoffer van geweld in jeugd	B. Gebruik softdrugs	4 Vaardigheden
5 Hulpverleningsgeschiedenis	C. Gebruik harddrugs	5 Sociale steun en netwerk
6 Arbeidsverleden	4 Impulsiviteit	6 Stresserende omstandigheden
7 A. Gebruik Alcohol	5 Empathie	
B. Gebruik Softdrugs	6 Vijandigheid	
C. Gebruik Harddrugs	7 Sociale en relationele vaardigheden	
8 Psychotische stoornissen	8 Zelfredzaamheid	
9 Persoonlijkheidsstoornissen	9 Acculturatieproblematiek	
10 Psychopathie	10 Attitude t.o.v. de behandeling	
11 Seksueel deviant	11 Verantwoordelijkheid voor het delict	
	12 Seksuele preoccupatie	
	13 Coping vaardigheden	

> Eindconclusie Risicotaxatie: Risico van toekomstig gewelddadig gedrag:	Geen	Laag	Matig	Hoog
---	------	------	-------	------

Binnen IPOL wordt gewerkt met de HCR-20 (Historical Clinical Risk). Zoals al is aangegeven, is dit instrument niet specifiek ontwikkeld voor dreigingen, maar veeleer voor het inschatten van de recidivekans bij geweld.⁶¹ Ook wordt gebruik gemaakt van een checklist, de Risicotaxatielijst Gedragskundige Dreigingsinschatting (RGD).⁶² Deze checklist wordt niet

⁵⁸ Canton, W., van der Veer, T., van Panhuis, P., Verheul, R., & van den Brink, W (2004) De betrouwbaarheid van risicotaxatie in de pro Justitia rapportage: een onderzoek met behulp van de HKT-30. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 46(8).

⁵⁹ Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 111.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Voerman, B. (2008) *Tussen woord en daad: gedragskundige inschattingen van bedreigingen*. KLPD: Zoetermeer, p. 39.

⁶² Id, p. 90.

geschikt geacht voor de meer complexere zaken, zoals de zaken waarbij sprake is van een patroon van bedreigingen, overlast en belaging door bekende solistische dreigers. Zodoende wordt er nu een vragenlijst ontwikkeld waarin meer onderwerpen zijn terug te vinden dan in de RGD. Deze vragenlijst zal worden gebruikt om informatie, die nodig is voor een valide en betrouwbare risico-inschatting, op een gestructureerde wijze te verzamelen.⁶³

Uit interviews komt naar voren dat diverse respondenten twijfelen aan de betrouwbaarheid van een dreigingsinschatting wanneer de opstellers van die inschatting de gefixeerde dreiger niet in persoon kennen. Met name de vraag of een dreiger zijn dreiging zal uitvoeren is volgens hen dan lastig te beantwoorden. De interviews laten verder zien dat ook op lokaal niveau risico-inschattingen worden gemaakt. Vaak gebeurt dit door executieve politiemedewerkers met veel ervaring en mensenkennis. Bij de laatste categorie van inschatters wordt de inschatting mede gebaseerd op interviews met de dreiger en zijn omgeving. In het kader van deze inschatting wordt met name gekeken naar een tweetal variabelen: de ernst van de mogelijke gebeurtenis en de waarschijnlijkheid daarvan.

Stalking

Meloy et al (2004) hebben in een studie aangetoond dat bedreigingen en aanvallen tegen publieke personen vaak afkomstig zijn van personen met problemen die qua achtergrond lijken op die van stalkers. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de persoonlijke aard van de grief en de persoonlijke aard van de achterliggende motivatie tot contact.⁶⁴ Het pilotteam kan dus in het kader van de aanpak van solistische dreigers gebruik maken van deze inzichten en van de ervaringen die met risicotaxatie-instrumenten in de sfeer van stalking zijn opgedaan. In het bijzonder kan in dit verband gewezen worden op de SRP (Stalking Risk Profile) en de SAM (Guidelines for Stalking Assessment and Management). Binnen de SRP zijn vijf domeinen te onderscheiden:⁶⁵

1. De aard van de relatie tussen de stalker en diens slachtoffer.
2. De motieven van de stalker.

⁶³ Risicotaxatiemodellen solistische dreigers, <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/risicotaxatiemodellen-solistische-dreigers.aspx>.

⁶⁴ Meloy, J., James, D., Farnham, F., Mullen, P., Pathe, M., Darnley, B., Preston, L. (2004) A research review of public figure threats, approaches, attacks and assassinations in the United States. *Journal of Forensic Sciences* 49(5), p. 6-7.

⁶⁵ Mullen, P., Mackenzie, R., Ogloff, J., Pathe, M., McEwan, T, Purcell, R. (2006) Assessing and managing the risks in the stalking situation. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 34 (4), p. 442.

3. De psychologische, psychopathologische en sociale aspecten van de stalker.
4. De psychologische en sociale kwetsbaarheid van het slachtoffer.
5. De juridische en zorg context waarbinnen de stalking plaatsvindt.

Aan de hand van een analyse van deze vijf domeinen wordt bepaald wat de waarschijnlijkheid van escalatie is en wat de ernst van de daad kan zijn, wanneer deze escalatie zich voordoet.

Het bovenstaande overziend kan gesteld worden dat in het kader van de pilot Dreigingsmanagement een redelijk aantal 'tools' beschikbaar is om risico-inschattingen te maken en een op gefixeerde solistische dreigers toegesneden risicotaxatie-instrument te ontwikkelen. Ook blijkt het van belang te zijn dat, om snel een dreigingsinschatting te maken, direct informatie kan worden opgevraagd en gedeeld, zeker voor wat betreft informatie afkomstig uit de zorgsector. Het is daarom belangrijk dat de pilot hiertoe voldoende mogelijkheden biedt. Over het belang van de informatiedeling zal in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid worden gesproken. Een ander belangrijk punt is dat binnen IPOL gewerkt wordt met instrumenten die *up-to-date* zijn en dat de betrokken personen bekend zijn met de mogelijkheden en beperkingen ervan. De beschreven risicotaxatie-instrumenten worden gebruikt door onderzoekspsychologen die werkzaam zijn bij IPOL.

Los van de vraag in hoeverre de geschetste instrumenten betrouwbaar en valide zijn, is het ook van belang om kritisch te kijken naar de competenties van de personen die deze instrumenten toepassen. Indien hun kennis onvolledig is, de vaardigheden ontbreken of er te weinig deskundige inschatters zijn, is de kans groot dat de betrouwbaarheid van de taxatie afneemt. Op nationaal niveau zijn de personen die de dreigingsinschatting uitvoeren opgeleid als onderzoekspsycholoog. Binnen deze opleiding wordt onder andere aandacht gegeven aan het gedragskundig beoordelen van dreigingen.⁶⁶ Op het kwaliteits- en capaciteitsvraagstuk zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 4.

⁶⁶ Opleiding tot onderzoekspsycholoog, <http://www.rinogroep.nl/opleiding/2096/opleiding-tot-recherchepsycholoog.html>.

3.3 De aanpak van de solistische dreiger

Na de signalering en risico-inschatting is de (persoonsgerichte) aanpak van solistische dreigers de derde pijler waarop de pilot Dreigingsmanagement rust. Het is juist deze aanpak die moet zorgen voor een afname van het risico dat de dreiger vormt. Zorg speelt een belangrijke rol binnen deze aanpak. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.6 ligt een aantal assumpties aan deze zorg ten grondslag. Gefixeerde dreigers moeten kunnen worden bereikt en zich willen laten helpen. Wanneer de doelgroep bestaat uit zorgmijders, zal gekozen moeten worden voor een aanpak die bij deze groep aansluit. Hoewel in het PID niet wordt geëxpliciteerd hoe deze zorgmijders moeten worden benaderd, valt niet uit te sluiten dat gekozen wordt voor een vorm van 'bemoeizorg'. Om deze reden zal in deze paragraaf ook enige aandacht naar de bemoeizorg uitgaan en in het bijzonder naar een goed gedocumenteerde variant daarvan, de Assertive Community Treatment (ACT). Ook de duur van de zorg zal nader aan de orde komen, alsmede de alternatieve routes die worden overwogen wanneer het gevaar dat afkomstig is van de solistische dreiger niet via een regulier zorgtraject beheerst kan worden.

3.3.1 De bereidheid van de doelgroep om zich te laten helpen

Verward-gefrustreerde bedreigers worden gedefinieerd als personen met een psychische stoornis, met een fixatie als gevolg van die stoornis.⁶⁷ Verder blijkt dat bij verward-gefrustreerde dreigers vaak sprake is van diverse problemen, waaronder psychologische problemen zoals stress en trauma's.⁶⁸ Het bieden van zorg aan deze personen is in de eerste plaats gericht op het beheersbaar maken van de psychische problemen waarmee zij worstelen, maar in het verlengde daarvan wordt ook vaak aandacht besteed aan sociale of economische problemen waaronder zij gebukt gaan. De vraag is echter of deze personen wel

⁶⁷ Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 108.

⁶⁸ de Groot, I., Drost, L., Boutellier, J. & Voerman, B (2009) *Bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 63.

geholpen *willen* worden. Uit de literatuur blijkt dat dit vaker niet dan wel het geval is.⁶⁹ Het blijkt dat dit één van de dilemma's is van de reguliere geestelijke gezondheidszorg. De mogelijkheid bestaat dat de cliënt de vrijwillige medewerking aan een (ambulante) behandeling onthoudt en dus het zorgaanbod afwijst. Zowel de bestudeerde literatuur als de interviews geven voldoende aanleiding voor de veronderstelling dat een deel van de doelgroep waarop deze pilot zich richt zal bestaan uit zorgmijders. Deze constatering heeft enkele belangrijke implicaties, namelijk dat in het kader van een persoonsgerichte aanpak binnen de pilot Dreigingsmanagement bemoeizorg soms onvermijdelijk zal zijn. Echter, niet alle solistische dreigers zijn per definitie zorgmijders; ten aanzien van verward-gefrustreerde dreigers die open staan voor behandeling kan worden geprobeerd aansluiting te zoeken bij een regulier zorgtraject, waarbij minder drang hoeft te worden ingezet.

In de interviews is er op gewezen dat bepaalde solistische dreigers een stoornis hebben die waarschijnlijk niet geheel genezen kan worden. Wel kan deze stoornis beheersbaar worden gemaakt voor het individu. Op deze wijze kan ook de dreiging beheersbaar worden. Ook is aangegeven dat het inzetten van bemoeizorg impliceert dat meer personen 'een oogje in het zeil houden', voor het geval het individu een groter gevaar gaat vormen. Zodoende kan het ook fungeren als een signaleringsinstrument.

Bemoeizorg is een vorm van zorg die gebaseerd is op de gedachte dat hulpverleners niet altijd kunnen wachten totdat een cliënt naar de zorg toekomt, maar dat de zorg soms naar de cliënt toe moet. In dit verband wordt regelmatig verwezen naar het onderscheid tussen 'drang' en 'dwang'. Bij drang wordt er druk uitgeoefend op de cliënt om de keuze te maken door niet-gewenste opties zo onaantrekkelijk mogelijk te maken. Formeel gezien kan de cliënt echter wel zelf de keuze maken om het zorgaanbod te aanvaarden. Bij dwang, het woord zegt het al, wordt de cliënt tot de 'keuze' om het zorgaanbod te aanvaarden gedwongen. Dwang is niet zomaar toegestaan. Een gedwongen opname op grond van de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ) is uitsluitend toegestaan wanneer er voldaan is aan drie voorwaarden.⁷⁰ Er dient, ten eerste, sprake te zijn van een persoon die lijdt aan een geestesstoornis. De tweede voorwaarde behelst dat de stoornis van de betrokkene gevaar veroorzaakt. Dit gevaar kan de persoon zelf betreffen of anderen.

⁶⁹ Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 107.

⁷⁰ De Wet BOPZ zal op termijn worden vervangen door de Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg (VGGZ).

Er zal in geval van solistische dreigers lang niet altijd voldaan kunnen worden aan deze eis. Eventueel gevaar dat zou kunnen volgen uit de geuite bedreigingen is vaak (nog) niet concreet genoeg. De derde voorwaarde houdt in dat het gevaar niet buiten een instelling kan worden afgewend. In hoeverre deze voorwaarde bij gefixeerde solistische dreigers in het kader van de pilot Dreigingsmanagement geldingskracht heeft zal van geval tot geval verschillen. Voor deze voorwaarde zal onder andere van belang zijn in hoeverre een solistische dreiger kan worden aangemerkt als een zorgmijder. Ook zullen de ernst van de geuite dreigingen en de kans dat deze bedreigingen daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht in de afweging een rol spelen.

Over drang bestaat geen wettelijke regelgeving.⁷¹ Wel heeft GGZ Nederland, in samenwerking met een aantal andere partijen, een set kwaliteitscriteria ontwikkeld die gebruikt kunnen worden bij het toepassen van drang en dwang.⁷²

Diverse respondenten hebben tijdens de interviews gewezen op het belang dat een op drang gerichte aanpak in eerste instantie aansluiting zoekt bij de problemen waarmee de dreiger zelf ook zit. Door de aanpak hierop te richten wordt een vertrouwensband opgebouwd. Hopelijk accepteert de dreiger, op enig moment, min of meer de zorg die wordt aangeboden. Idealiter wordt de aanpak dan ook niet meer door de betrokkene gepercipieerd als bemoeizorg, maar als gewenste zorg.

Volgens sommige auteurs is de scheidslijn tussen drang en dwang dun en komt bij het inzetten van bemoeizorg al snel ook een element van dwang om de hoek kijken. Sommigen plaatsen zelfs vraagtekens bij de wettelijke grondslag van bemoeizorg en hebben twijfels of de rechtszekerheid voldoende gegarandeerd is wanneer bemoeizorg of soortgelijke interventies worden ingezet.⁷³

Het strafrecht kan binnen de werkwijze van de pilot worden gebruikt als middel om dreigers te bewegen zich te laten behandelen. Een voorwaardelijke sanctie kan bijvoorbeeld de ruimte creëren om een patiënt richting zorg te geleiden terwijl de reclassering toezicht

⁷¹ <http://www.dwangindezorg.nl/begrippenlijst/drang>.

⁷² <http://www.dwangindezorg.nl/procedures/verantwoord-omgaan-met-dwang-1/kwaliteitscriteria-bij-het-toepassen-van-dwang-en-drang>.

⁷³ Schilder, A. (2009) *De drang tot dwang: over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid*.

houdt.⁷⁴ Het strafrecht en de zorg kunnen bij de persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot dus hand in hand gaan. Het leidmotief van de persoonsgerichte aanpak kan worden samengevat met de volgende woorden: ‘zorg waar mogelijk, straf als het niet anders kan’.⁷⁵

Uit de praktijk, bijvoorbeeld in de sfeer van de Veiligheidshuizen, blijkt dat het strafrecht al regelmatig op deze wijze wordt ingezet. Door gebruik te maken van bijvoorbeeld een voorwaardelijke veroordeling, schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijk sepot kan de dreiger in een bepaalde richting worden gestuurd.⁷⁶ Dit zijn wel formele handelingen die tussenkomst van vertegenwoordigers van het justitiële apparaat postuleren. De ‘stok achter de deur’-functie van het strafrecht kan ook worden toegepast door op informele wijze de dreiger op een mogelijke inzet van het strafrecht te wijzen. In de praktijk blijkt dat een dergelijke ‘stok’ vaak nodig is om cliënten over de streep te trekken.⁷⁷

Tijdens de interviews is er een aantal opmerkingen gemaakt over de dreiging met strafrechtelijke maatregelen als ‘stok achter de deur’, om zo personen te laten deelnemen aan een zorgtraject. Volgens sommigen binnen de zorg valt van een dergelijke aanpak alleen effect te verwachten bij ‘persoonlijksheidsgestoorden’. Echter, diverse respondenten hebben er op gewezen dat het gebruik van positieve manieren van bejegening, zoals ‘money for medication’, waarbij de patiënt wordt beloond voor zijn deelname, zeker zo effectief kunnen zijn. Een niet te onderschatten minpunt van een strafrechtelijke benadering is dat personen kunnen ‘verzuren’, waardoor deze nog minder bereid zijn om zich te laten helpen.

Zoals uit de bovenstaande interviewpassage al blijkt, hechten representanten van de zorgsector meer waarde aan het in het vooruitzicht stellen van positieve dan aan negatieve prikkels. Het bezwaar tegen een te sterk op sancties gerichte benadering schuilt vooral in de mogelijkheid dat deze benadering resulteert in meer spanning en woede onder bepaalde leden van de doelgroep.⁷⁸ Het in het vooruitzicht stellen van een ‘beloning’ biedt als ‘verleidingsstrategie’ meer soelaas. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan het gebruik van financiële prikkels, maar ook aan het positief bejegenen van de patiënten en het

⁷⁴ Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S. (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 123.

⁷⁵ Id., p. 96.

⁷⁶ Van Middelaar, R. (2011) *Een overzicht van drang en dwang kaders t.b.v. de ketenpartners van de Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht*.

⁷⁷ GGZ Nederland (2004) *Handreiking bemoeizorg: literatuurstudie, praktijkbeschrijving en aanbeveling*, p. 35.

⁷⁸ Oliver, P. (1980) Rewards and punishments as selective incentives for collective action: theoretical investigations. *American Journal of Sociology*, 85 (6).

bieden van hulp bij het vinden van huisvesting en/of werk. Door de zorgpartners worden deze stimuli voor specifieke categorieën van patiënten gezien als onmisbare elementen van de hulpverlening.⁷⁹ Het gebruik van positieve *incentives* is bijvoorbeeld uitgebreid gedocumenteerd in de literatuur over de verslavingszorg. Binnen dit kader worden diverse prikkels gebruikt om individuen binnen een behandelingstraject te houden en het traject succesvol te helpen doorlopen. Het verschil tussen een behandeling met en een behandeling zonder positieve *incentives* is duidelijk; 84% van de patiënten doorliep een behandeling wanneer gebruikt werd gemaakt van deze *incentives*. Zonder *incentives* lag het 'slagingspercentage' slechts op 22%.⁸⁰ Meta-analyses wijzen tevens op deze effecten.⁸¹ Wel is het belangrijk op te wijzen op het feit dat aan beloningstrategieën in de regel hogere kosten verbonden zijn dan aan de inzet van andere middelen.

3.3.2 Een bijzonder vorm van bemoeizorg: Assertive Community Treatment

Assertive Community Treatment (ACT) is een intensieve en geïntegreerde aanpak om mensen bij wie de symptomen van een psychische aandoening leiden tot ernstige functionele problemen te helpen bij het bereiken van doelen in een aantal belangrijke gebieden van het leven: werken, het hebben van vrienden, die zelfstandig wonen, enzovoort. Een multi-disciplinair team, bestaande uit psychiaters, verpleegkundigen, maatschappelijk werkers, verslavingsdeskundigen etc, volgt de patient op de voet en begeleidt hem/haar bij het ontwikkelen van vaardigheden om de ervaren problemen het hoofd te bieden. ACT-teams worden wel getypeerd als teamhulpverlening, waarmee door de betrokkenen niet een-op-een met de patiënt wordt gewerkt maar waarbij het team overlegt over de te nemen stappen. De kans op blinde vlekken onder de diverse individuele betrokkenen zou daarmee kleiner worden.

In 2006 waren er meer dan 100 bemoeizorgteams in Nederland, waarvan ten minste 29 konden worden aangemerkt als FACT-teams (de forensische variant van de ACT). De

⁷⁹ Poort, R., Andreas, A (2008) Paradoxen of dilemma's? Over dwang in het werk van Reclassering Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 34(3), p. 60-61.

⁸⁰ Petry, N., Cooney, J., Kranzler, H. (2000) Give them prizes, and they will come: contingency management for treatment of alcohol dependence. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 68 (2).

⁸¹ Tidey, J. (2012) Using incentives to reduce substance abuse and other health risk behaviors among people with serious mental illness. *Preventative Medicine*, in press.

ervaringen van Nederland met deze aanpak gaan terug tot het einde van de jaren negentig.⁸² Uit die ervaringen kan een aantal randvoorwaarden voor het goed functioneren van ACT-teams worden geïdentificeerd:

- Er dient voldoende financiering te zijn voor dergelijke zorgtrajecten.
- De bureaucratische procedures dienen tot een minimum beperkt te blijven.
- Er dient een budget te zijn om voor cliënten praktische hulp mogelijk te maken.
- Er dienen (24-uurs) opvangdiensten aanwezig te zijn.
- De indicatieprocedure dienen versoepeld en vereenvoudigd te zijn.
- De regels omtrent de privacyregels voor hulpverlening aan de doelgroep dienen verduidelijkt en vereenvoudigd te worden.
- Er dient een goede afstemming te zijn tussen de betrokken partijen, zoals de zorgaanbieders, gemeente en politie.

Tijdens de interviews is door diverse respondenten gewaarschuwd voor de mogelijk negatieve gevolgen van de door het kabinet aangekondigde bezuinigingen in de zorgsector. De verwachting is dat de animo van patiënten om aan vormen van bemoeizorg mee te doen zal afnemen wanneer zij in de vorm van een eigen bijdrage aan de behandeling moeten meebetalen. Hoewel bemoeizorg, en ACT in het bijzonder, relatief dure behandelingsvormen zijn, waarschuwen deskundigen voor een ongewenst neveneffect van de bezuinigingen, namelijk dat personen met een psychische stoornis die nu intensief begeleid en gemonitord worden, terugvallen in een uitzichtloos bestaan en de maatschappij als gevolg van hun gedrag uiteindelijk zullen opzadelen met een hogere schadepost. Ook is er op gewezen dat bemoeizorg opname van patiënten kan voorkomen en het laatste is nog aanmerkelijk duurder dan ambulante zorg.

De resultaten van effectevaluaties van de ACT leveren geen eenduidig beeld op. In sommige onderzoeken werden, vergeleken met de reguliere zorg, geen significante voordelen gevonden van ACT.⁸³ Meer recente studies hebben echter aangetoond dat de ACT-aanpak vooral een gunstige uitwerking heeft op het contact met de patiënt. Van Vught et al hebben aangetoond dat naarmate ACT-teams dichterbij het oorspronkelijke ACT-model blijven (ACT

⁸² Van de Lindt (2006) *Inventarisatie 'Goede voorbeelden': Bemoeizorg*. Trimbos Instituut: Utrecht.

⁸³ Thomicroft, G., Wykes, T., Holloway, F., Johnson, S., Szmukler, G (1998) From efficacy to effectiveness in community mental health services. PRISM Psychosis Study, 10. *British Journal of Psychiatry*, 173, p. 423-427; Essock, S., Mueser, K., Drake, R., Covell, N., McHugo, G., Frisman, L., Konton, N., Jackson, C., Townsend, F., Swain, K. (2006) Comparison of ACT and Standard Case Management for Delivering Integrated Treatment for Co-occurring Disorders. *Psychiatric Services* 57(2), p. 185-196.

model fidelity) zij ten aanzien van een aantal facetten betere resultaten boeken.⁸⁴ De positieve bejegening van cliënten en de verhoogde levenskwaliteit zijn in het oog springende pluspunten. Minder duidelijkheid bestaat over de kosteneffectiviteit van de ACT-aanpak.⁸⁵ Hoewel evaluatiestudies aantonen dat het ACT-concept potentie heeft kan uit de bovenstaande beschouwing worden afgeleid dat er ook een aantal haken en ogen aan verbonden is. Om de effectiviteit van deze vorm van bemoeizorg te garanderen moet aan diverse randvoorwaarden worden voldaan. Voldoen aan deze voorwaarden impliceert een aanzienlijke druk op de beschikbare mensen en middelen en dus ook op het beschikbare budget. In een tijd waarin bezuinigd moet worden en ook van de zorgsector offers worden verlangd, wordt de vraag urgent of, en zo ja hoe lang, deze relatief dure vorm van zorg overeind te houden is. Dit kan een gevoelig punt zijn binnen de aanpak van de pilot, want de persoonsgerichte aanpak die in deze pilot wordt voorgestaan doet een zwaar beroep op mensen en middelen. Wel moet gewezen worden op het feit dat naar verwachting zich per regio slechts enkele casussen per jaar zullen voordoen.

Een ander punt van zorg betreft de eenduidigheid van de aanpak. De persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot Dreigingsmanagement wordt niet uitgevoerd door het projectteam maar ingebracht in de regio en moet daar verder worden opgepakt.⁸⁶ Dit betekent dat het pilotteam per casus met een andere regio en instanties te maken heeft. Elk van deze instanties kan een eigen variant van bemoeizorg hebben ontwikkeld, elk met eigen randvoorwaarden. Indien het pilotteam onvoldoende weet heeft van de (on)mogelijkheden die de regio biedt, kan dit resulteren in verkeerde verwachtingen of het opstellen van een persoonsgerichte aanpak die onvoldoende is toegesneden op de lokale context.

3.3.3 De duur van de persoonsgerichte aanpak

Zoals is toegelicht in paragraaf 2.6 wordt een individu na beëindiging van de persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot nog een half jaar gemonitord. De

⁸⁴ Van Vught, M., Kroon, H., Delespaul, P., Dreef, F., Nugter, A., Roosenschoon, B., van Weeghel, J., Zoeteman, J., Mulder, C. (2011) Assertive Community Treatment in the Netherlands: Outcome and Model Fidelity. *Canadian Journal of Psychiatry*, 56(3) 153-160.

⁸⁵ Van de Lindt (2006) *Inventarisatie 'Goede voorbeelden': Bemoeizorg*. Trimbos Instituut: Utrecht.

⁸⁶ PID (2010), p. 11.

assumptie hierbij lijkt te zijn dat als een individu recidiveert, dit binnen het eerste half jaar zal plaatsvinden.

Bij het beoordelen van deze assumptie is het zaak om weer even het vizier te richten op de doelgroep van de pilot Dreigingsmanagement: individuen die als gevolg van een geestelijke stoornis veelvuldige en ernstige dreigingen uiten. Binnen het zorgtraject staat het behandelen van de stoornis centraal en niet het voorkomen van recidive. Indien als gevolg van de behandeling de recidive afneemt, is dit voor de zorg een positief bijkomend effect.⁸⁷ Engels onderzoek laat zien dat, in het geval van ernstige geweldplegingen door mensen met een ernstige psychische stoornis, binnen twee jaar na het toepassen van een intensief zorgtraject (zoals bemoeizorg/ACT) 22% van de subjecten recidiveert.⁸⁸ Dit is aanzienlijk lager dan het recidivepercentage voor alle soorten ex-gedetineerden, dat tussen de 55-60 ligt.⁸⁹ Wel ligt het ongeveer op het niveau van recidive na uitvoering van de TBS-maatregel. Het is belangrijk om op te merken dat deze metingen pas gedaan worden na twee jaar. Het is dus moeilijk om aan te geven of het monitoren van (ex-)dreigers voor de duur van een half jaar afdoende is.

⁸⁷ Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S. (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 119.

⁸⁸ Walsh, E., Gilvarry, C., Samele, C., Harvey, K., Manley, C., Tyrer, P., Creed, F., Murray, R., Fahy, T. (2001) Reducing violence in severe mental illness: randomised controlled trial of intensive case management compared with standard care. *BMJ*, 323.

⁸⁹ Wartna, B. (2009) *In de oude fout: over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. WODC: Den Haag.

Uit de interviewverslagen kan worden opgemaakt dat bemoeizorg kan overlopen in reguliere zorg. Langdurige zorg is vaak nodig, ook nadat de persoonsgerichte aanpak is uitgevoerd. Het gevaar bestaat dat personen waarvan het beeld bestaat dat zij het leven weer redelijk op orde hebben, onaangekondigd stoppen met het gebruik van hun medicatie omdat zij ook zelf de overtuiging hebben dat het weer goed met hen gaat. Wanneer deze personen niet in een zorgtraject zitten of op enigerlei wijze worden gemonitord, kunnen zij in een neerwaartse spiraal terecht komen zonder dat iemand dat in de gaten heeft

Uit de interviews blijkt verder dat in de praktijk geen consensus bestaat over de gewenste duur van de monitoring. Opgemerkt is dat sommige solistische dreigers vanwege de specifieke aard van hun stoornis gebaat zullen zijn bij een jarenlange periode van monitoring. Voor anderen zal de monitoring eerder beëindigd kunnen worden, zeker wanneer er sprake is van een langdurige stabiele situatie (er is geen sprake geweest van een crisis, de symptomen zijn redelijk onder controle, de medicatie wordt trouw genomen en de persoon wordt omringd door een redelijk stabiel sociaal netwerk).

3.3.4 Crisismanagement: het 'bezighouden' van de doelgroep

Ter afsluiting van dit hoofdstuk staan we nog even kort stil bij de vraag welke middelen in het kader van de pilot Dreigingsmanagement kunnen worden aangewend in situaties waarin de tijd ontbreekt voor een volwaardige persoonsgerichte aanpak maar er sprake is van een zodanige dreiging, dat er wel actie moet worden ondernomen. Over de meest geëigende aanpak in dit type crisissituaties zijn in de beleidsstukken weinig aanknopingspunten te vinden maar tijdens de interviews is deze thematiek door een aantal respondenten wel aangeroerd.

De interviews maken duidelijk dat er in crisissituaties gebruik wordt gemaakt van creatieve methoden om de acute dreiging in te dammen. Hierbij kan worden gedacht aan het aangaan van de confrontatie met de dreiger ('we weten wat je van plan bent'), het ontbieden van een dreiger op het bureau, het posten bij het huis van de betrokkene (wanneer bijvoorbeeld een hoogwaardigheidsbekleder in de regio is), het bellen van dreigers (bijvoorbeeld op Koninginnedag) om te vragen waar hij/zij is of het wegsturen of 'afvangen' van de dreiger uit het gebied waar een evenement plaatsvindt. Dit zijn echter geen duurzame oplossingen, en de hiervoor omschreven handelingen dienen er enkel voor om op dat moment te zorgen dat de dreiging niet tot geweld leidt.

Echter, in sommige gevallen kunnen deze 'creatieve' aanpakken toch langdurig effect te hebben. Door te praten met de directe sociale omgeving, kan een situatie ontstaan waarin deze omgeving geactiveerd wordt. Via deze activering (van bijvoorbeeld familie of vrienden) kan de dreiging ook hanteerbaar gemaakt worden, in ieder geval voor dat moment. Het is niet duidelijk in hoeverre deze activering op langer termijn effectief is. Evenmin staat vast of alle 'creatieve methoden' de juridische toets der kritiek wel kunnen doorstaan.

Er wordt in de praktijk dus gebruik gemaakt van andere methoden dan die welke beschreven zijn in het PID. Ook is er voor deze methoden niet altijd een specifieke of concrete wettelijke basis aan te wijzen. Mogelijk zullen zich daarom problemen voordoen op het juridisch vlak.

Daarnaast hebben deze methoden niet per definitie een langdurig of blijvend effect. De mogelijkheid bestaat zelfs dat de geschetste vormen van 'bezighouden' uiteindelijk een averechts effect sorteren, in die zin dat de motivatie van dreigers om mee te werken aan een persoonsgerichte aanpak negatief wordt beïnvloed. Onduidelijk is verder of deze vormen van crisismanagement plaatsvinden onder regie en aansturing van het pilotteam, of dat zij op regionaal niveau zelf worden bedacht en uitgevoerd. De toekomstige procesevaluatie van de pilot Dreigingsmanagement kan op deze facetten vermoedelijk meer licht werpen.

3.4 Resumé

In dit hoofdstuk is gereflecteerd op de assumpties die in het vorige hoofdstuk zijn samengebracht onder de noemer van de cognitieve logica van de pilot Dreigingsmanagement. De analyse van deze assumpties heeft geleid tot het blootleggen van een aantal factoren die het succes van de pilot Dreigingsmanagement kunnen bevorderen, dan wel verkleinen. Om het hoofdstuk overzichtelijk te besluiten zijn in een schema aan alle veronderstellingen succes- en faalfactoren gekoppeld. Met behulp van dit schema kan in één oogopslag worden vastgesteld waar de potentiële sterktes en zwaktes van de cognitieve

logica die aan de pilot Dreigingsmanagement ten grondslag ligt, kunnen worden gelokaliseerd.

Tabel 2: Succes- en faalfactoren voor de cognitieve logica.

Assumpties	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
Solistische dreigers kunnen tijdig worden gesignaleerd.	De betrokken partijen bezitten voldoende duidelijkheid over de doelgroep waarop de pilot zich richt. Men dient te werken met een eenduidige definitie van welke personen onder het bereik van de pilot vallen.	Gewaakt moet worden voor <i>'netwidening'</i> , waarbij een bredere definitie wordt gehanteerd dan in eerste instantie is voorzien. Dit kan de pilot meer capaciteit en middelen kosten dan in eerste instantie voorzien, hetgeen de effectiviteit van de pilot kan doen afnemen. <i>'Netwidening'</i> kan ook gevolgen hebben voor de signalering 'aan de voorkant' van de pilot, en kan de informatiestroom bemoeilijken.
Solistische dreigers kunnen worden herkend en onderscheiden van andere dreigers. De in te zetten risicotaxatie-instrumenten zijn valide en betrouwbaar.	Er is voldoende informatie aanwezig om een betrouwbare risico-inschatting te maken. Er dient kritisch gekeken te worden naar het instrument dat gebruikt wordt om de inschatting te maken.	Onvoldoende informatie is beschikbaar voor de inschatting, waardoor de betrouwbaarheid van deze inschatting afneemt. Men is zich onvoldoende bewust van het feit dat vals-positieven en vals-negatieven inherent zijn aan elke risicotaxatie.
Op de gefixeerde dreiger kan een op de persoon toegesneden aanpak worden losgelaten.	Wanneer de dreiger getypeerd kan worden als een zorgmijder, dient daarmee binnen de persoonsgerichte aanpak rekening te worden gehouden.	De mogelijkheid bestaat dat leden van de doelgroep zich niet willen laten helpen. Dit kan als gevolg hebben dat de dreiging niet in risico afneemt of beheersbaar wordt. De effectiviteit van de pilot kan hierdoor beïnvloed worden. Dit is geen onrealistisch scenario, daar gebleken is dat de doelgroep in ieder geval ten dele bestaat uit zorgmijders.
Het strafrecht fungeert binnen deze pilot	Voorwaardelijke straffen kunnen werken als	Het strafrecht is niet altijd opportuun en mogelijk binnen het kader van

<p>als 'stok achter de deur' en kan weigerachtige solistische dreigers ertoe bewegen alsnog mee te werken aan de persoonsgerichte aanpak.</p>	<p>negatieve <i>incentive</i> om behandeling mogelijk te maken. Echter, positieve <i>incentives</i> dienen, in combinatie met varianten van drang, ook gebruikt te worden.</p>	<p>de aanpak van solistische dreigers. In het geval van detentie kan de onderliggende problematiek van de solistische dreiger escaleren. De mogelijkheid tot 'verzuring' van de dreigers is echter ook aanwezig, waardoor deze personen nog minder snel te prikkelen zijn om deel te nemen aan de persoonsgerichte aanpak.</p>
<p>De pilot Dreigingsmanagement leidt tot een afname van het risico dat de dreiger vormt.</p> <p>Om deze afname te bewerkstelligen kan gebruik worden gemaakt van de inzichten die zijn opgedaan in de sfeer van bemoeizorg (in het bijzonder de ACT).</p>	<p>Er zijn veel wetenschappelijke inzichten en tools beschikbaar om bemoeizorg succesvol in te zetten.</p> <p>Wanneer gebruik wordt gemaakt van een hoge(re) modelgetrouwheid, kan de effectiviteit van deze methode beter gewaarborgd worden.</p> <p>Studies hebben aangegeven dat bemoeizorg, wanneer het voldoet aan de gestelde randvoorwaarden, effectiever kan zijn dan reguliere zorg.</p>	<p>Hoewel bemoeizorg iets effectiever kan zijn dan de 'reguliere' zorgvariant, dient deze methode niet te worden gezien als een 'silver bullet'. Men dient zich bewust te zijn van de beperkingen.</p> <p>Bemoeizorg/ACT is een zeer arbeidsintensieve methode, en kost aanzienlijk meer middelen dan de reguliere zorg. Deze methode is zodoende dan ook verhoudingsgewijs duur.</p> <p>Per regio kan de concrete invulling van bemoeizorgteams verschillen, hetgeen impliceert dat de effectiviteit van deze methode per regio kan verschillen.</p>
<p>Monitoring is noodzakelijk tot een half jaar na beëindiging van de persoonlijke aanpak.</p>	<p>Uit de literatuur blijkt dat de behandelingen die gericht zijn op het voorkomen van recidive, vaak een lager recidivecijfer hebben dan een puur strafrechtelijke aanpak.</p> <p>Een langdurige stabiele situatie van de</p>	<p>Indicaties over de recidive worden meestal pas gegeven na ongeveer twee jaar. De kans op recidive kan, binnen deze doelgroep, mede afhangen van de trouwheid aan de voorgeschreven medicatie. Wanneer individuen stoppen met het nemen van deze medicatie, kan de geestelijke gesteldheid weer snel verslechteren. Wanneer er geen</p>

	dreiger is vaak een indicatie dat voortdurende monitoring niet meer nodig is.	monitoring aanwezig is kan hierop niet worden ingegrepen.
--	---	---

Na de bespreking en analyse van deze cognitieve pijlers waarop de pilot Dreigingsmanagement rust is het zaak om te bezien in hoeverre de assumpties die zijn gerangschikt onder de noemer van de operationele logica berusten op wetenschappelijke inzichten. De reflectie hierop is te vinden in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4: Reflectie op de operationele logica

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is een aantal assumpties geïdentificeerd dat de operationele logica vormt van de pilot Dreigingsmanagement. In dit hoofdstuk worden deze assumpties op hun wetenschappelijke merites getoetst. In het verlengde daarvan wordt gezocht naar knelpunten en operationele risico's die de werkbaarheid en effectiviteit van de pilot kunnen beïnvloeden. Zoals eerder aangegeven, wordt er gebruik gemaakt van de onderverdeling 'kennen, kunnen en willen'. Hoewel deze drie kernfactoren met elkaar samenhangen en elkaar wederzijds beïnvloeden is er met het oog op de overzichtelijkheid voor gekozen om ze in dit hoofdstuk afzonderlijk te bespreken. 'Kennen' heeft betrekking op de kennis die de verschillende pilotpartners hebben over elkaar, het onderliggende probleem en over de werkwijze van de pilot en de doelstellingen daarvan. 'Kunnen' speelt in op de organisatorische en juridische mogelijkheden en beperkingen waarmee de samenwerking binnen de pilot kan worden geconfronteerd. 'Willen' ten slotte heeft betrekking op de mate van belangstelling die de verschillende pilotpartners hebben voor het project en de mate van bereidheid om daar (gezamenlijk) een succes van te maken.

4.2. Kennen

4.2.1 Kennis en een gedeelde visie over de aard en ernst van de problematiek

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat voldoende kennis én een gedeelde visie over de onderliggende problematiek belangrijke randvoorwaarden zijn voor de

totstandkoming en continuering van samenwerkingsverbanden.⁹⁰ De beleidsstukken, het PID in het bijzonder, maken duidelijk dat voorafgaande aan de start van de pilot Dreigingsmanagement geput is uit diverse kennisbronnen om meer duidelijkheid en eenduidigheid te creëren over de problematiek van de solistische dreiger. Zo biedt het onderzoeksrapport 'Tussen Woord en Daad' niet alleen inzicht in de aard van het probleem van de solistische dreiger, maar ook in het inschatten van mogelijk gevaar en de waarschijnlijkheid van geweld.⁹¹ Een ander rapport dat heeft gefungeerd als een probleemverkenning is de verzamelstudie 'Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland'.⁹² Muller et al (2009) proberen in deze verzamelbundel een handelingsperspectief te bieden voor een nieuwe benadering van bedreigingen in Nederland die zijn gericht op publieke ambtsdragers en worden geuit door specifieke dadertypen: de 'verwarde' en de 'verward-gefrustreerde' bedreiger.⁹³ Deze bijdrage onderzoek schetst de contouren en de implementatie van een nieuwe aanpak en is, afgaande op de PID, van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot Dreigingsmanagement. Ook het artikel van De Groot et al. (2009) in dezelfde NCTV-bundel heeft zijn weerslag gehad op het projectontwerp van de pilot. In deze bijdrage is een aanzet gedaan om het fundament van de dreigingsinschatting te verstevigen, alsmede mogelijk alternatieve interventiestrategieën te benoemen. Hiertoe is als eerste gekeken naar de typen dreigers, de omvang van de groep dreigers, de toepasselijke achtergrondkenmerken, motieven, psychische gesteldheid en de sociale en strafrechtelijke context.⁹⁴ Vervolgens zijn enkele aanbevelingen geformuleerd voor wat betreft de aanpak van deze

⁹⁰ Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge.

⁹¹ Voerman, B. (2008) *Tussen woord en daad: gedragskundige inschattingen van bedreigingen*. Zoetermeer: IPOL.

⁹² NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*.

⁹³ Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*.

⁹⁴ de Groot, I., Drost, L., Boutellier, J. & Voerman, B (2009) *Bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*.

individuen. Tevens bevat het rapport een beslissingsschema waarmee kan worden bepaald met welk type dreiger men te maken heeft en welke vervolgstappen mogelijk zijn.⁹⁵ Hamers et al (2009) ten slotte richten zich vooral op de aanpak van solistische dreigers door middel van het zorgtraject.

Naast deze rapportages afkomstig van Nederlandse bodem, is in de aanloopfase ook gebruik gemaakt van een aantal buitenlandse studies. In het vorige hoofdstuk is al gewezen op de relevantie van publicaties over de Britse 'evenknie' van de pilot Dreigingsmanagement, het FTAC,⁹⁶ en over de uitstapjes die in de sfeer van literatuurverkenningen op het terrein van risicotaxatie zijn gemaakt naar aanpalende terreinen, zoals stalking.

Het bovenstaande overzicht maakt duidelijk dat in de fase van voorbereiding van de pilot Dreigingsmanagement het projectteam zich goed heeft verdiept in de beschikbare wetenschappelijke literatuur. De kennis is met andere woorden op projectniveau goed geborgd, maar de toekomstige procesevaluatie zal uit moeten wijzen of ook op regionaal niveau voldoende kennis bestaat over de onderliggende problematiek van de solistische dreiger.

Behalve relevante vakkennis is het voor samenwerking ook van belang dat er een gedeelde visie bestaat over de problematiek. Zo identificeren Dowling et al (2004) het opstellen van een gemeenschappelijke visie en het ontwikkelen van gedeelde doelen als een indicator voor een succesvolle samenwerking.⁹⁷ Dat deze gedeelde visie en gezamenlijke doelstelling van belang zijn, wordt eveneens onderschreven door Visser et al (2008).⁹⁸ Het ontwikkelen van een gedeelde visie kan plaatsvinden in het bestuurlijke overleg dat ten grondslag ligt aan een samenwerkingstraject. Zodoende dient vooral

⁹⁵ de Groot, I., Drost, L., Boutellier, J. & Voerman, B (2009) *Bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 81.

⁹⁶ James, D., Kerrigan, T., Forfar, R., Farnham, F. & Preston, L (2010) The Fixated Threat Assessment Centre: preventing harm and facilitating care. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 21(4), p. 521-536.

⁹⁷ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C. (2004) Conceptualizing successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12(4), p. 309-317.

⁹⁸ Visser, R., van Gemerden, E., More, P. & de Roon, R. (2008) *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press.

tijdens de ontwerpfase van een samenwerkingsproject hieraan aandacht te worden besteed. Van belang is daarbij dat de gemeenschappelijke visie helder en duidelijk wordt gecommuniceerd naar de betrokken organisaties, een aspect dat ook wel wordt aangeduid als *'inspirational motivation'*.⁹⁹

Afgaande op de beschikbare beleidsdocumenten lijkt deze gemeenschappelijke visie in het kader van de pilot Dreigingsmanagement er wel te zijn. Bij de totstandkoming van het PID hebben diverse partijen uit de hoek van veiligheid en zorg me elkaar overlegd en samengewerkt. In het pilotteam bij IPOL zijn ook met opzet leden van de verschillende organisaties bijeengebracht. Bij de samenstelling is onderkend dat het geluid van de zorginstellingen in het pilotteam niet mag ontbreken. De toekomstige procesevaluatie zal echter uit moeten wijze in hoeverre de visie die uit het PID kan worden gedestilleerd ook op de werkvloer van de betrokken organisaties wordt gedeeld. De bevindingen uit de interviews wijzen in de richting dat nog niet alle regiopartners voldoende op de hoogte zijn van de ratio, het doel en de werkwijze van de pilot Dreigingsmanagement.

4.2.2 Kennis over de pilot en de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden

De bij de pilot Dreigingsmanagement betrokken organisaties dienen een duidelijk beeld te hebben van de taken en verantwoordelijkheden die zij zelf en de andere partijen bij de uitvoering van de pilot geacht worden te vervullen. Weten zij niet wat zij van elkaar kunnen verwachten, dan kan dit een bron van verwarring en wantrouwen opleveren, wat een succesvolle samenwerking in de weg staat.¹⁰⁰

⁹⁹ Gillespie, N., Mann, L (2004) Transformational leadership and shared values: the building of blocks of trust. *Journal of Managerial Psychology* 19 (6), p. 588-607.

¹⁰⁰ Hudson, B. & Hardy, B. (2002) What is 'successful' partnership and how can it be measured? In: Glendinning, C., Powell, M. & Rummery, K. (eds) *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: The Policy Press, p. 60; Nelissen, P. (2010) *Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse Veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek en Advies, p. 11.

Uit de interviews blijkt dat regionale politiekorpsen zich al bezighouden met solistische dreigers. Zij doen dit aan de hand van een bij IPOL aanwezig overzicht van solistische dreigers. Bij ieder evenement wordt gezien wie in de regio gemonitord moet worden en wie niet.

Bij projecten die zijn opgehangen aan een specifiek thema, zoals in het onderhavige geval dreigingsmanagement, dreigt het gevaar dat slechts een beperkt aantal medewerkers van de samenwerkende organisaties beschikt over de benodigde kennis en ervaring. Het is van belang dat de kennis en ervaring breder geborgd worden in de organisatie. In ieder geval moet worden gestimuleerd dat projectverantwoordelijken en –deskundigen die van werkomgeving veranderen hun kennis en ervaring op enigerlei wijze overdragen aan collega’s die hun plaats in het samenwerkingsverband innemen.¹⁰¹ Onder andere uit de evaluatie van de Veiligheidshuizen kan worden afgeleid welke gevolgen een slecht geregelde overdracht van taken en verantwoordelijkheden kan hebben. Bij verschillende Veiligheidshuizen was sprake van vele personeelwisselingen zonder het overdragen van kennis, waardoor het moeilijk was duurzaamheid in samenwerking op te bouwen.¹⁰²

Om de bewustwording en kennis over de pilot Dreigingsmanagement te vergroten, kan het ook aangewezen zijn om gerichte voorlichtingsactiviteiten in de richting van de regiopartners te ontplooiën¹⁰³ Op dit element komen we in 4.4. – onder *willen* – uitgebreider terug.

¹⁰¹ Nelissen, P. (2010) *Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse Veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek en Advies, p. 57-58.

¹⁰² Vianen, R., Hoogeveen, C., Slump, J., Maaskant, G. & Persoon, A (2008) *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen*. Den Haag: WODC, p. 122; Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC, p. 60.

¹⁰³ Id, p. 16.

4.2.3 Kennis over de betrokken organisaties en werkwijze van de andere instellingen

Personen die participeren in een netwerk willen in de regel zo snel mogelijk in contact komen met de juiste persoon binnen het netwerk om bepaalde informatie te verkrijgen of door te geven. Zijn er al goede contacten tussen de betrokken partijen, dan weet men meestal wel bij wie men moet zijn. Deze contacten worden vaak op informele wijze opgebouwd en/of onderhouden. Heeft men eenmaal contact gehad met een bepaalde persoon, dan onthoudt men dit voor de volgende keer.¹⁰⁴ Is het voor een bepaalde instantie onduidelijk wat een andere instantie zal doen met gegevens die uitgewisseld worden en vreest men (al dan niet terecht) voor openbaarmaking, dan zal de eerste instantie aarzelen of zelfs weigeren de gegevens te verschaffen. Kent men echter de andere instantie en weet men wat daar gebeurt, dan vervallen deze belemmeringen. Het proces zal aanmerkelijk soepeler verlopen. Kennis van elkaars organisatie en regels levert derhalve een grote bijdrage aan de opbouw van wederzijds vertrouwen. Dat vertrouwen is weer een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking tussen de instellingen.

Tijdens de interviews werd het belang van kennis over elkaars organisatie en werkwijze onder andere geïllustreerd met het volgende voorbeeld. In een casus betreffende een mogelijke bedreiging van de Koningin was bij een politiedienst bekend dat de desbetreffende dreiger meedraaide in een ambulante zorgprogramma. Op verzoeken van de politie aan de zorginstelling om informatie te verschaffen over de vraag waar de persoon in kwestie zich op Koninginnedag zou bevinden, werd door de laatstgenoemde instantie niet gereageerd. De indruk ontstond bij de betrokken politiedienst dat de zorginstelling 'raar aankeek' tegen deze verzoeken en zich niet coöperatief opstelde.

In de praktijk van de samenwerking in het kader van de Veiligheidshuizen wordt bevestigd dat elkaar zien en elkaar kennen leidt tot meer vertrouwen. Informatie over

¹⁰⁴ Schuilenburg, M., Coenraads, A. & van Calster, P. (2009) Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), p. 47, 48; Van Delden, P. (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?*, p. 20.

een cliënt zou hierdoor gemakkelijker gedeeld worden.¹⁰⁵ Uit de evaluatie van het project SNEEP¹⁰⁶ bleek dat overleggen die plaatsvonden tussen personen van de verschillende instanties zeer positief gewaardeerd werden. Deze overleggen zorgden ervoor dat er drempels verlaagd werden, waardoor men gemakkelijker contact opnam met collega's die men van de overleggen kende.¹⁰⁷ Ook in de Proeftuin Mensenhandel bleken persoonlijke contacten te leiden tot een betere informatie-uitwisseling. Langdurige contacten uit het verleden speelden hierbij ook een rol.¹⁰⁸ Bij het project EMERGO daarentegen bleken de samenwerkende organisaties niet te weten over welke kennis de andere organisaties beschikten. Vaak werd er impliciet vanuit gegaan dat een andere organisatie wel belangrijke informatie over een bepaald onderwerp zou hebben. Het kostte tijd voordat alle organisaties eraan gewend waren dat dit lang niet altijd het geval was en dit maakte dat de samenwerking moeizamer verliep dan verwacht.¹⁰⁹

Uit verschillende interviews blijkt dat er in sommige gevallen onbegrip is over elkaars positie en organisatie. Vertegenwoordigers van opsporings- en veiligheidsdiensten begrijpen in eerste instantie niet altijd waarom een zorginstelling zich met de dreiger bezighoudt (want het is toch een *verdachte?*), terwijl representanten van de zorgsector zich soms verwonderen over de opstelling van politie en justitie (het is toch een *patiënt?*). Dit is meestal niet het gevolg van onwil, maar veeleer van een gebrek aan kennis over elkaars organisaties, en van de denkwijze binnen andere organisaties.

Ten aanzien van de pilot is het belangrijk om het onderscheid tussen opsporings- en veiligheidsdiensten enerzijds en de zorgsector anderzijds te belichten. Hoewel later in dit hoofdstuk nog uitgebreid gesproken wordt over de cultuurverschillen tussen deze

¹⁰⁵ Vianen, R., Hoogeveen, C., Slump, J., Maaskant, G. & Persoon, A (2008) *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen*. Den Haag: WODC, p. 122; Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC, p. 120.

¹⁰⁶ SNEEP is de naam van een in 2006 gestart grootschalig rechercheonderzoek naar een internationaal opererende criminele organisatie die zich bezighoudt met vrouwenhandel.

¹⁰⁷ van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot*, p. 56, 57.

¹⁰⁸ Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D. & Siegel, D (2010) *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. Den Haag: WODC, p. 84, 85.

¹⁰⁹ Projectgroep Emergo (2011) *Emergo: De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*, p. 114.

twee sectoren, moet er hier al enige aandacht geschonken worden aan de verschillen in taakopvatting tussen de betrokken organisaties. Hoewel de veiligheids- en opsporingsdiensten (de politie in het bijzonder) mede een hulpverlenende taak hebben, blijft het handhaven van de openbare orde en het beveiligen van de samenleving de primaire taak van deze organisaties.¹¹⁰ Voor de zorg is de primaire taakstelling een andere. Deze is namelijk gericht op de hulpverlening aan cliënten. Van belang is dat men zich bewust is van dit verschil en dat de betrokken partijen ook weten hoe men daarmee om kan gaan. Uit het bovenstaande blijkt dat frequente (informele) contacten tussen de diverse partijen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van het wederzijdse begrip voor elkaars positie. Biedt de pilot hiertoe voldoende gelegenheid?

In de praktijk is het erg belangrijk om te weten welke organisaties en personen betrokken zijn bij een lokale casus. Zodoende wordt door de politie veel energie gestopt in het opbouwen en onderhouden van de relevante netwerken. De interviews indiceren dat het leggen van contacten bij andere organisaties voor de politie eenvoudiger is bij overheids- of publieke diensten dan binnen de zorgsector.

Kijkend naar de overlegstructuren, dan valt op dat op strategisch niveau de stuurgroep van deze pilot tweemaal per jaar bij elkaar komt. Op operationeel niveau vindt maandelijks een afstemmingsoverleg plaats.¹¹¹ Casusoverleggen vinden om de week plaats; hierbij zijn vertegenwoordigers van IPOL, GGZ, AIVD en MIVD betrokken, maar zonodig kunnen ook andere partners aanschuiven, afhankelijk van de casus.¹¹² Ten aanzien van de uitvoering wordt een regionaal casusoverleg georganiseerd, waarvoor de betrokken partijen van de casus worden uitgenodigd. Gedurende de casus komen de regiopartners periodiek bijeen.¹¹³ Ook binnen de regio vinden dus herhaaldelijk overlegsituaties plaats, waarbinnen informele contacten opgedaan kunnen worden.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld art. 2 Politiewet, dat de algemene taakstelling van de politie omschrijft.

¹¹¹ PID (2010), p. 17.

¹¹² Id, p. 20.

¹¹³ Id, p. 22.

Deze kunnen bijdragen aan een betere inschatting van elkaars organisaties en werkwijzen. Een ander voordeel is dat bij deze overleggen steeds dezelfde partijen betrokken zijn. Dit zorgt voor enige continuïteit. Wel zijn per regio verschillende partners en dus verschillende personen betrokken bij deze overleggen, waardoor de uitvoering daarvan per regio kan verschillen.

4.2.4 Kennis over de binnen diverse partijen aanwezige deskundigheid

Uit de praktijk blijkt dat kennis van elkaars deskundigheid belangrijk wordt gevonden door samenwerkende organisaties. Dit kan leiden tot een betere samenwerking.¹¹⁴ Ook het delen van elkaars deskundigheid is belangrijk. Het leren en gebruiken van elkaars professionaliteit kan de samenwerking doen verbeteren.¹¹⁵ Zo kan de gepercipieerde professionaliteit van een organisatie bepalend zijn voor de opstelling van een andere organisatie bij de vraag of informatie met de eerstgenoemde organisatie moet worden uitgewisseld.¹¹⁶ Kennis kan ook worden gezien als een vorm van macht. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat niet alle organisaties bereid zijn om deze macht te delen.¹¹⁷ Ook moeten de verschillende betrokken partijen onderhandelen over de vraag welke kennis gezaghebbend is. Het resultaat van deze onderhandelingen staat bekend als *'negotiated knowlegde'*, waarbij ook gekozen wordt voor een bepaalde probleemdefinitie of oplossing.¹¹⁸ Naast een gebrek aan kennis kan zich ook het

¹¹⁴ Vianen, R., Hoogeveen, C., Slump, J., Maaskant, G. & Persoon, A (2008) *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen*. Den Haag: WODC.

¹¹⁵ Visser, R., van Gemerden, E., More, P. & de Roon, R. (2008) *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press.

¹¹⁶ Winter, H., de Jong, P., Sibma, A., Visser, F., Herweijer, M., Klingenberg, A. & Prakken, H. (2008) *Wat niet weet, wat niet deert: een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk*. Pro Facto: Groningen.

¹¹⁷ Visser, R., van Gemerden, E., More, P. & de Roon, R. (2008) *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press.

¹¹⁸ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 57.

probleem voordoen van onzekerheid of conflict over kennis: de status of interpretatie van deze kennis is dan onduidelijk.¹¹⁹

Toekomstig onderzoek zal uit moeten wijzen welke inspanningen in het kader van de pilot Dreigingsmanagement geleverd zijn om de diverse organisaties aan te zetten om van elkaars deskundigheid gebruik te maken en tot welke resultaten deze inspanningen hebben geleid.

4.2.5 Kennis over de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden

Het juridische kader waarmee in het kader van de pilot moet worden gewerkt biedt een aantal mogelijkheden en onmogelijkheden die van invloed zijn op de samenwerking. Dit juridisch kader kan met name de samenwerking beïnvloeden wanneer het de informatiedeling tussen de betrokken partijen betreft. Aangezien medische informatie belangrijk is bij het inschatten van de dreiging en het uitvoeren van de persoonsgerichte aanpak, is het delen van deze informatie een belangrijk element in de samenwerking. Twee aspecten moeten hier besproken worden. Ten eerste de vraag welke mogelijkheden het juridisch kader tot gegevensuitwisseling biedt, en ten tweede of de betrokken partijen voldoende weet hebben van deze mogelijkheden.

Wil er een effectieve informatie-uitwisseling plaatsvinden, dan is het van groot belang dat er geen juridische belemmeringen zijn voor die informatie-uitwisseling. In eerste instantie kan worden gedacht aan de privacy van de solistische dreiger en, als keerzijde daarvan, het beroepsgeheim van zijn behandelaar. In deze paragraaf wordt de aandacht primair gericht op het beroepsgeheim van de behandelaar.

Al, wat ik tijdens de behandeling zal zien of horen, of ook buiten de praktijk in het leven der mensen, voorzover dit nimmer mag worden rondverteld, zal ik verzwijgen, ervan uitgaand dat zulke dingen geheimen zijn. (Een deel van de vertaling van de Hippocratische eed, in: H.A.M.J. ten Have e.a. (red.), Medische ethiek, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2009, p. 54).

¹¹⁹ Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge.

Het medisch beroepsgeheim bestaat uit de zwijgplicht en het verschoningsrecht.¹²⁰ De zwijgplicht is de plicht om te zwijgen over al hetgeen de medisch hulpverlener bekend is geworden in de uitoefening van zijn beroep.¹²¹ Het verschoningsrecht is het recht om af te zien van een verklaring ten opzichte van opsporingsambtenaren of rechters.¹²² De ratio van het medisch beroepsgeheim is tweeledig: enerzijds de privacy van de behandelde (dat is een individueel belang), en anderzijds het vertrouwen dat een ieder mag hebben dat elke medische hulpverlener zal zwijgen over hetgeen hem bekend is geworden (dat is het algemeen belang).¹²³ Dit laatste komt de toegankelijkheid van de zorg ten goede.¹²⁴ Er zijn meerdere regelingen die dit beroepsgeheim als onderwerp hebben, zowel recht van buiten (wettelijke regelingen) als recht van binnen (de richtlijnen van de verschillende beroepsorganisaties). Gesteld kan worden dat de regelingen in de kern veel overeenkomsten vertonen. Hieronder vallen onder andere het medisch beroepsgeheim zoals bedoeld in art. 272 Sr, waar schending van het beroepsgeheim strafrechtelijk gesanctioneerd wordt. Andere varianten van het medisch beroepsgeheim zijn te vinden in artikel 7:457 van het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG) en de richtlijnen en beroepscode afkomstig uit de zorgsector zelf. Het is belangrijk om duidelijk voor ogen te hebben wat de reikwijdte van het medisch beroepsgeheim is. Het beroepsgeheim neemt een belangrijke plaats in binnen het zorgstelsel. Het algemene vertrouwen in de geheimhouding verlaagt in aanzienlijke mate de drempel om zich onder medische

¹²⁰ Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 23.

¹²¹ Ibid.

¹²² Id.; Handreiking Beroepsgeheim arts jegens politie en justitie (2005), p. 3.

¹²³ Id, p. 26; Cleiren & Nijboer (2008) *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 272 Sr, aant. 11; Leenen, H., Gevers, J. & Legemaate, J. (2007) *Handboek gezondheidsrecht (Deel I)*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, p. 225; Duijst W. (2009) *Praktijkboek beroepsgeheim en informatieverstrekking in de zorg*. Maklu: Apeldoorn-Antwerpen, p. 13.

¹²⁴ Duijst W. (2009) *Praktijkboek beroepsgeheim en informatieverstrekking in de zorg*. Maklu: Apeldoorn-Antwerpen, p. 13.

behandeling te stellen.¹²⁵ Er moet daarom ook niet lichtvoetig gedacht worden over het beroepsgeheim of de doorbreking daarvan.

In beginsel mogen artsen medische gegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij verstrekt zijn. Doorbreking van de geheimhoudingsplicht is volgens de binnen het gezondheidsrecht gangbare opvatting alleen mogelijk a) met toestemming van de patiënt zelf, b) op grond van een wettelijk voorschrift, c) in geval van een conflict van plichten of d) het “zwaarwegend belang”.¹²⁶ Deze verschillende uitzonderingen worden hier kort besproken.

Ad a) Toestemming van de patiënt dient vrijwillig te zijn gegeven, en tevens moet de arts zich er van vergewissen dat de patiënt de draagwijdte en consequenties van zijn toestemming overziet.¹²⁷ Aangezien de patiënt (in de pilot: de (verward-gefrustreerde) solistische dreiger) in dit geval toestemming geeft om zijn gegevens door te spelen aan (bijvoorbeeld strafvorderlijke) derden, rijst er geen probleem in de verhouding medicus-derden. Om twee redenen is het goed denkbaar dat deze categorie de obstakels voor informatie-uitwisseling *niet* wegneemt. Ten eerste bestaat de gerede kans dat de patiënt vijandig tegenover contacten met derden staat, in het bijzonder opsporingsdiensten. Ten tweede is het goed mogelijk dat de patiënt, gezien zijn psychische problematiek, niet goed in staat is de consequenties van zijn toestemming te overzien. In beide gevallen zal er geen informatie mogen worden gedeeld en zal er van een effectieve informatie-uitwisseling geen sprake zijn.

¹²⁵ De Die, A. & Hoorenman, E. (2008) *De wet BIG, De betekenis van de wet voor de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 48.

¹²⁶ Leenen, H., Gevers, J. & Legemaate, J. (2007) *Handboek gezondheidsrecht (Deel I)*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, p. 238-249; Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 61-73; *Richtlijnen inzake het omgaan met medische gegevens, KNMG (2010)*, p. 54-55, te raadplegen op <http://knmg.artsennet.nl/Dossiers/Dossiers-op-thema/arts-en-recht/Beroepsgeheim-1.htm#1.beroepsgeheim>.

¹²⁷ Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 62-63; Cleiren & Nijboer (2008) *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 272 Sr, aant. 11.

Uit de praktijk blijkt dat deze mogelijkheid voor doorbreking van het beroepsgeheim in veel gevallen de meest vanzelfsprekende mogelijkheid is. Vaak is toestemming vragen om informatie te delen de eerste stap voor een arts, psychiater of psycholoog om informatie te delen met andere partijen. Wel wordt opgemerkt dat het prikkelen van patiënten om informatie te mogen delen niet eenvoudig is. Hiervoor is het belangrijk dat er sprake is van vertrouwen tussen patiënt en behandelaar, en dat de patiënt de indruk heeft dat de arts er voor het zorgkader is. In het kader van de pilot is het echter sterk de vraag of die toestemming vaak gegeven zal worden, aangezien het gaat om een doelgroep die meestal niet veel op heeft met contacten met 'blauw' (oftewel, politiediensten).

Ad b) Wettelijke voorschriften waaraan gedacht moet worden zijn de verplichting opgenomen in de Infectieziektenwet om van bepaalde infectieziekten melding te doen aan de GGD en de verplichting voor de bedrijfsarts om op grond de Arbeidsomstandighedenwet melding te doen van beroepsziektes.¹²⁸ Let wel, hier is sprake van een *verplichting* om het beroepsgeheim te doorbreken. Een beroep op een wettelijk voorschrift (art. 42 Sr) ligt voor de hand. Met betrekking tot de pilot lijkt deze grond niet relevant te zijn.

Ad c) Deze categorie bevat doorbrekingen van de zwijgplicht die zich mogelijk kunnen voordoen in het kader van de pilot. Een voorbeeld van het doorbreken van de zwijgplicht vanwege een conflict van plichten is de hulpverlener die op de hoogte is van een door de patiënt beraamd misdrijf.¹²⁹ Het verschil met b) is dat bij de wettelijke doorbreking van de zwijgplicht de wetgever heeft uitgemaakt welk belang de doorslag moet geven (bijvoorbeeld de volksgezondheid in geval van een besmettelijke infectieziekte), terwijl in situaties als in c) de afweging door de zwijgplichtige (de behandelaar) moet plaatsvinden.¹³⁰ Een beroep op overmacht-noodtoestand (art. 40 Sr) voor de hulpverlener ligt voor de hand. Er is een aantal criteria die worden gehanteerd bij de beoordeling van de vraag welk belang zwaarder moet wegen. Deze zijn:¹³¹

- Er is erg veel in het werk gesteld om toestemming van de patiënt te verkrijgen. Toestemming zou immers het conflict van plichten opheffen.

¹²⁸ Leenen, H., Gevers, J. & Legemaate, J. (2007) *Handboek gezondheidsrecht (Deel I)*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, p. 239.

¹²⁹ Id.

¹³⁰ Id.

¹³¹ Id, p. 239; Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 64-65.

- Het niet doorbreken van het beroepsgeheim levert ernstige schade op voor een ander.
- De zwijgplichtige verkeert in gewetensnood door het handhaven van de zwijgplicht.
- Het moet vrijwel zeker zijn dat door de geheimdoorbreking de schade aan de ander kan worden voorkomen of beperkt.
- Er is geen andere weg dan doorbreking van het geheim om het probleem op te lossen (subsidiariteit).
- Het geheim moet zo min mogelijk worden geschonden (proportionaliteit).

De hierboven opgesomde vuistregels zijn cumulatief. Aan alle criteria moet zijn voldaan, de enkele gewetensnood is bijvoorbeeld niet voldoende.¹³²

Tijdens de interviews werd ten aanzien van een belangenconflict vooral gerefereerd aan gewetensnood van de geheimhouder. Deze gewetensnood wordt getypeerd als: 'dat als je je mond dichthoudt een acuut dreigend gevaar zich verwezenlijkt'. De moeilijkheid zit echter in de vraag wanneer kan worden gesproken van 'een acuut dreigend gevaar'. Dat moet de arts zelf inschatten, maar dit is een moeilijke klus. Respondenten waarschuwden voor de gevolgen van een 'te lichtvoetige' inschatting. Je kunt dan het vertrouwen van de patiënt verliezen, en dan weet de arts helemaal niet meer wat er in het hoofd van de patiënt omgaat. De afweging kan dan ook van geval tot geval verschillen.

Ad d) Een laatste mogelijkheid voor het doorbreken van het beroepsgeheim is in het geval van zwaarwegend belang. Het gaat bij een zwaarwegend belang als reden voor het doorbreken van het beroepsgeheim om een belang dat wordt afgezet tegen het belang van geheimhouding.¹³³ Een belangrijk verschil tussen het conflict van plichten en het

¹³² Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 65.

¹³³ *Id*, p. 68.

zwaarwegende belang is dat bij het zwaarwegende belang de overweging of ernstig nadeel voorkomen kan worden, niet een apart criterium is.¹³⁴

Over het zwaarwegende belang lijkt iets minder duidelijkheid te bestaan. Gesteld wordt door sommigen dat het opsporingsbelang eigenlijk al een zwaarwegend belang is, en dat deze al tegen het beroepsgeheim is afgewogen. Hiernaast worden incidenteel door de rechter andere zwaarwegende belangen bepaald.

De *Handreiking Beroepsgeheim arts jegens politie en justitie* van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) schrijft voor dat het beroepsgeheim vooropstaat. De waarheidsvinding is geen grond voor doorbreking van het beroepsgeheim, niet in het kader van de opsporing, noch in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek of het onderzoek ter terechtzitting. Het beroepsgeheim kan alleen doorbroken worden als sprake is van *toestemming*, een *wettelijke plicht*, of een *conflict van plichten*. In het laatste geval moet dus sprake zijn van de situatie waarin door het delen van informatie met justitie, direct gevaar voor het leven van de patiënt of een ander wordt voorkomen.¹³⁵

Bij het nemen van de beslissing om het beroepsgeheim wel of niet te doorbreken, dient de arts de beginselen van subsidiariteit (kan de veiligheid van het slachtoffer ook op minder ingrijpende wijze worden beschermd dan door de politie in te lichten?) en proportionaliteit (staat de schade als gevolg van de schending van het geheim in verhouding tot het voordeel dat de schending met zich brengt?) te betrekken.¹³⁶

De *Beroepscode voor psychologen* van het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP) dient als een leidraad voor het beroepsmatig handelen van de individuele psycholoog. Verder is het een informatiebron over wat van de psycholoog in het algemeen kan worden verwacht en verlangd, voor al degenen die te maken hebben met

¹³⁴ Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 68.

¹³⁵ Handreiking Beroepsgeheim arts jegens politie en justitie (2005), p. 3.

¹³⁶ Id, p. 5.

het professioneel handelen van de psycholoog. Ten slotte dient de beroepscode als maatstaf waaraan het handelen van de psycholoog wordt getoetst naar aanleiding van een ingediende klacht. De code bevat onder andere richtlijnen voor de omgang met derden. De vertrouwensrelatie met de patiënt en de plicht tot geheimhouding nemen in de code een belangrijke plaats in.

Er is momenteel een discussie gaande die betrekking heeft op de vraag of de bestaande uitzonderingen op het beroepsgeheim afdoende zijn. Deze discussie is aangewakkerd door de nasleep van de casus van Alphen aan den Rijn. De discussie beweegt zich niet zozeer in de richting van uitbreiding van de categorieën van doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Wel lijkt het erop dat er meer behoefte is aan duidelijkheid omtrent de bestaande doorbrekingsmogelijkheden. Vooral gaat het daarbij om het conflict van plichten en het zwaarwegende belang.

Samenvattend kan gesteld worden dat de verschillende regelingen, zowel *hard law* (zoals bepalingen van dwingend recht in het Burgerlijk Wetboek en strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht) als *soft law* (richtlijnen van de beroepsorganisatie) hoge eisen stellen aan het beroepsgeheim van de medicus en de psycholoog. De keuze van de hulpverlener om het beroepsgeheim te schenden kan in rechte worden getoetst. Indien de hulpverlener onzorgvuldig met het beroepsgeheim is omgegaan, liggen – van minder naar meer voorkomend – strafrechtelijke, civielrechtelijke of tuchtrechtelijke sancties in het vizier.¹³⁷ Dit zou kunnen betekenen dat (medische) hulpverleners terughoudend, mogelijk zelfs huiverig, tegenover het delen van informatie met derden (in het bijzonder opsporingsinstanties) staan. Zo bezien kan het medisch beroepsgeheim een belangrijke rol spelen ten aanzien van het succes van de informatie-uitwisseling en de samenwerking in het kader van de pilot. Ook is de vraag opportuun of de medewerkers van de betrokken opsporings- en veiligheidsdiensten, maar ook die van de verschillende organisaties binnen de zorg, voldoende kennis bezitten over dit beroepsgeheim. Het is

¹³⁷ Handreiking Beroepsgeheim arts jegens politie en justitie (2005), p. 5.

belangrijk dat de betrokken partijen weet hebben van de mogelijkheden ten aanzien van het beroepsgeheim. Indien dit niet het geval is, kan dit resulteren in conflicten en onbegrip. Ten slotte moet opgemerkt worden dat er na het voorval in Alphen aan den Rijn de discussie over het medisch beroepsgeheim is opgelaaid, ook binnen de medische tak. Zo verschillen de GGZ en KNMG van mening over hoe het beroepsgeheim zich dient te ontwikkelen. Sinds het voorjaar van 2011 werkt GGZ Nederland aan een helder omschreven code waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden de zwijgplicht van hulpverleners kan worden doorbroken.

De vraag is of er nog andere juridische begrenzings zijn aan het delen van informatie die voor de pilot van belang kunnen zijn. Omdat er ook een rol is weggelegd voor inlichtingendiensten in het kader van deze pilot (de AIVD en MIVD), is het zinvol om ook even kort stil te staan bij de vraag in hoeverre deze diensten in staat zijn om informatie uit te wisselen. Het juridische kader dat hier van toepassing is, zal kort besproken worden. Hiervoor is het met name van belang om kort te kijken naar de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV, 2002).

Met betrekking tot het delen van informatie afkomstig van de AIVD dient een onderscheid gemaakt te worden tussen algemene gegevens en personagegegevens.¹³⁸ Wanneer het algemene gegevens betreft kunnen deze worden verstrekt aan andere bestuursorganen, personen of instanties (art. 36 lid 1 WIV 2002). Deze verstrekking mag echter alleen plaatsvinden wanneer de ontvangende partij deze gegevens niet verder doorgeeft. Wanneer de informatie betrekking heeft op persoonsgegevens is echter artikel 40 tot en met 42 WIV 2002 van toepassing. Hierin zijn enkele bijzondere bepalingen over externe verstrekking van persoonsgegevens opgenomen (zoals over het type organisatie waaraan mag worden verstrekt en over de ouderdom van de

¹³⁸ Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007) *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND*, p. 4.

gegevens). De gegevensuitwisseling tussen de inlichtingendiensten en andere organisaties kan tevens geschieden op basis van specifieke convenanten.¹³⁹

Voor het verstrekken van informatie door de AIVD aan de politie moet er normaliter sprake zijn van een acute dreiging. Een uitzondering wordt gemaakt in het kader van terrorismebestrijding. In dat geval zijn concrete ‘aanwijzingen’ dat er terroristische misdrijven zullen worden gepleegd voldoende om informatie te delen. Deze ‘aanwijzingen’ hebben in vergelijking met de acute dreiging een laagdrempelig karakter, hetgeen betekent dat informatie eerder kan worden gedeeld.¹⁴⁰ Dit heeft echter niet onmiddellijk tot veranderingen in het verstrekingsbeleid geleid.¹⁴¹

De toekomstige procesevaluatie zal uit moeten wijzen in hoeverre er bij de uitwisseling van informatie tussen de inlichtingen- en de veiligheidsdiensten aan de ene kant en de politie en andere partners aan de andere kant problemen ontstaan. De informatie-uitwisseling zal zich vermoedelijk toespitsen op het identificeren van de dreiging en de dreiger en het inschatten van het risico. Het feit dat met het oog op de informatievoorziening zowel de AIVD, de MIVD, de KMar en de politie in het pilotteam vertegenwoordigd zijn, zal de informatie-uitwisseling gedurende deze stadia van de pilot vermoedelijk in positieve zin beïnvloeden.

4.3 Kunnen

Zoals reeds eerder is toegelicht, slaat de categorie *kunnen* terug op de organisatorische randvoorwaarden die moeten zijn vervuld om de pilot tot een goed einde te brengen. Er dient bijvoorbeeld een bepaalde mate van regie en leiderschap te zijn, partijen moeten

¹³⁹ Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007) *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND*, p. 4-5.

¹⁴⁰ van Gestel, B., de Poot, C., Bokhorst, R., Kouwenberg, R. (2009) *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: de Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*. Den Haag: WODC, p. 17.

¹⁴¹ de Poot, C., Bokhorst, R., Smeenk, W., Kouwenberg, R. (2008) *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. Den Haag: WODC, p. 53.

voldoende met elkaar communiceren en informatie delen, en genoeg mensen kunnen inzetten. Deze paragraaf wordt onderverdeeld in subparagrafen over ontwerp en besluitvorming, projectmanagement en aansturing, infrastructuur voor informatiedeling en capaciteit.

4.3.1 Ontwerp en besluitvorming

Aantal betrokken partijen

De uiteenzetting in hoofdstuk 2 over het werkproces dat in het kader van de pilot Dreigingsmanagement moet worden gevolgd heeft duidelijk gemaakt dat bij verschillende onderdelen van dit proces verschillende partijen met elkaar geacht worden samen te werken. De zorgsector bestaat uit een netwerk van regionale diensten. Elke regio en elke instelling brengen daarmee hun eigen expertise, maar ook hun eigen preoccupaties en belangen mee. Dit kan er toe leiden dat te veel partijen betrokken raken bij de pilot. Uit de literatuur blijkt dat dit de samenwerking negatief kan beïnvloeden. Het kan onduidelijk worden welke partij de regie voert binnen het project.¹⁴²

Ook blijkt het van belang te zijn voor een succesvolle samenwerking dat alle betrokkenen bij het besluitvormingsproces worden betrokken.¹⁴³ Hoewel in de pilot wordt beoogd 'wit' op te treden – met de nadruk op zorg -, blijft deze, mede gezien de oververtegenwoordiging van opsporings- en inlichtingdiensten in het pilotteam, een overwegend 'blauw' initiatief. De toekomst zal uit moeten wijzen of dit laatste een factor is die negatief zal doorwerken.

¹⁴² De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 69, 101; Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC.

¹⁴³ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 69, 101.

Een aspect aan de pilot dat mogelijk een positieve uitwerking zal hebben, is het feit dat de verschillende samenwerkende instanties op één plaats zijn samengebracht waar zij informatie met elkaar delen. Uit evaluaties van de Veiligheidshuizen is gebleken dat een belangrijke succesfactor bij de samenwerking in dit verband is geweest dat de verschillende partners allemaal een werkplek hadden op één fysieke locatie. Op deze locatie kon direct informatie over een cliënt met alle partners worden gedeeld. Zo werden de verschillende netwerken rondom een persoon met elkaar verbonden.¹⁴⁴

Procesontwerp

Het is belangrijk dat de verschillende betrokken partijen tot een goede besluitvorming binnen de pilot komen. Dit kan gestimuleerd worden door gebruik te maken van een procesontwerp en eventueel procesarchitecten.¹⁴⁵

Uit de relevante documenten blijkt dat in de ontwerpfase van de pilot in samenwerking met de ketenpartners een werkproces en een juridisch kader zijn ontwikkeld. Ook heeft de stuurgroep (die bestaat uit organisaties die investeren in de pilot) toezicht gehouden op de ontwikkeling. Daarnaast heeft voorafgaand aan de oprichting van de pilot een aantal *expertmeetings* plaatsgevonden, waarbij zowel organisaties uit de zorgsector als personen afkomstig van justitiële instanties betrokken waren. Deze factoren en omstandigheden zouden een positieve uitwerking kunnen hebben.

Wijze van besluitvorming

Uit de literatuur blijkt dat een belangrijk aspect in de sfeer van besluitvorming is dat voorkomen wordt dat bij partijen de indruk ontstaat dat zij door deelname aan het proces 'in een fuik zwemmen' (dat zij geen invloed meer hebben op het project,

¹⁴⁴ R.T. Vianen, e.a., *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen*, Den Haag: WODC 2008.

¹⁴⁵ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 63-65.

aangezien dit al is vastgesteld door een andere partij).¹⁴⁶ Hierbij is voornamelijk van belang dat onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de uitvoering van de pilot vanuit de gecentraliseerde IPOL en anderzijds de uitvoering in de regio. Een sterk ‘top-down’-karakter bij de ontwikkeling van de samenwerking kan contraproductief zijn.¹⁴⁷ Als instanties of personen die leiding geven aan een project zich te intensief bemoeien met beslissingen op operationeel niveau, voelen de personen die het project uitvoeren zich buitenspel gezet. De daadwerkelijke uitvoerders behouden graag een mate van vrijheid in de beslissingen die zij nemen.¹⁴⁸

Ook in de interviews is gewezen op het gevaar van een te sterk ‘top-down’-karakter van de besluitvorming. Er is gewezen op de mogelijkheid dat, wanneer de zorgsector het idee heeft dat de samenwerking hen wordt opgedrongen, deze samenwerking stroever kan verlopen.

Is de besluitvorming binnen de pilot Dreigingsmanagement voldoende open? Deze vraag is lastig te beantwoorden. Uit de beleidsstukken blijkt dat de Ministeries van (toen) Justitie en Binnenlandse Zaken de opdrachtgevers zijn, met de NCTV als gemandateerd opdrachtgever. Over het overkoepelende project solistische dreigers worden op strategisch niveau de beslissingen genomen na consultatie van de Stuurgroep. Hoewel de verschillende betrokken partijen inspraak hebben binnen deze stuurgroep, geldt dit vooral voor de organisatie en werkwijze van de pilot op centraal niveau. Op regionaal niveau kan de beleving anders zijn, zeker in het licht van de reeds vermelde omstandigheid dat de zorg niet centraal en hiërarchisch georganiseerd is, zoals de politie. Dit kan betekenen dat er zorgpartners zijn die (het gevoel hebben dat zij) enkel indirecte inspraak hebben op het gehele proces, doordat zij wellicht geen directe invloed op de algemene strategieën en doelstelling van de pilot hebben. Dit kan de samenwerking belemmeren. Het kan dan gebeuren dat bepaalde regio-instellingen hun

¹⁴⁶ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 63-65..

¹⁴⁷ Van Delden, P. (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?*, p. 21.

¹⁴⁸ Van Gestel, B., Verhoeven M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel. Plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC Cahier 2009-7, p. 7, 10.

medewerking slechts schoorvoetend verlenen. Dit komt de samenwerking niet ten goede.

Strategie

Van bovenaf opgelegd overheidsbeleid voor samenwerking is vaak contraproductief. Eén van de redenen hiervoor heeft betrekking op de mate van controle die externe partijen uitoefenen op de operationele activiteiten van het netwerk. Een te hoge mate van externe controle kan het netwerk remmen in de autonomie en aanpassingsvermogen, waardoor de effectiviteit van het samenwerkingsverband kan worden belemmerd.¹⁴⁹ De noodzaak van samenwerking wordt doorgaans benadrukt, maar in de praktijk onvoldoende gesteund. De overheid stimuleert samenwerking aan de ‘voorkant’ door taken en financiële stimulansen toe te kennen aan nieuwe platforms maar werkt deze aan de ‘achterkant’ weer tegen door de taakstellingen, de aansturing en de reguliere vergoedingen verkokerd te houden.¹⁵⁰

Hierbij is het van belang om op te merken dat de overheid de neiging heeft om te kiezen voor de zogeheten ‘programmatische strategie’. Een dergelijke strategie stelt dat overheden en partners daarvan voornamelijk vanuit inhoudelijke vraagstukken denken en handelen. Enkele inhoudelijke doelen worden voorop gesteld en de inhoudelijke logica staan centraal. Een literatuurstudie¹⁵¹ laat zien dat een programmatische strategie bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden goed mogelijk is maar vaak leidt tot minder duurzame resultaten dan een exploratieve strategie, die hieronder zal worden uitgelegd. Ook blijkt dat een programmatische strategie het risico heeft van een strijd om de hegemonie. De inhoud staat voorop, de interacties en belangen moeten volgen. Dat gebeurt vaak niet en dus ontstaan fricties, vaak onuitgesproken.¹⁵² Het

¹⁴⁹ Mannak, R. & Geelhoed, K. (2010) *De effectiviteit van Veiligheidshuizen: een totaalbeschouwing*. Tilburg: Tilburg University Press.

¹⁵⁰ Van Delden, P. (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?*

¹⁵¹ Id, p. 23-24.

¹⁵² Id.

effect van een programmatische strategie is vaak dat de maatschappelijke partners zich alleen oppervlakkig conformeren aan het overheidsbeleid maar zich er niet daadwerkelijk voor inzetten en het beleid daarmee ontkrachten. Het eindresultaat is dat de samenwerkingsverbanden en gebouwen wel 'gevuld' raken met partners, maar dat deze daarbinnen nog steeds langs elkaar heen werken.¹⁵³

Bij samenwerkingsverbanden zou de voorkeur moeten uitgaan naar het werken volgens een exploratieve strategie. In een dergelijke strategie wordt zorgvuldig voortgebouwd op de bestaande samenwerking en gebruik gemaakt van de inzet en energie van partnerorganisaties. Deze organisaties en hun medewerkers moeten zich verantwoordelijk gaan voelen om de samenwerking te verdiepen. Overheden kunnen het gebruik van deze strategie stimuleren.¹⁵⁴ Op de lange termijn blijkt dat aanzienlijke externe effecten meetbaar zijn wanneer deze strategie wordt toegepast.¹⁵⁵

De vraag is nu welke strategie ten grondslag heeft gelegen aan de pilot Dreigingsmanagement. De pilot is tot op zekere hoogte een nieuw samenwerkingsverband. De koppelingen die gemaakt worden tussen zorg en veiligheidsdiensten met als doel het bevorderen van de veiligheid zijn op eerste gezicht niet vanzelfsprekend. Ook lijkt het dat deze pilot al werkt met een aantal vastgestelde inhoudelijke doelstellingen, en is er tevens al een zeer duidelijk uitvoeringsprogramma.¹⁵⁶ De procesgang lijkt deels extern te zijn. Het blijkt namelijk dat er wel mogelijkheden zijn voor het pilotteam om zelf het project te sturen.¹⁵⁷

Al met al kan gesteld worden dat het ontwerp van deze pilot duidelijke trekken vertoont van de programmatische strategie, wat de samenwerking die noodzakelijk is voor de pilot negatief zou kunnen beïnvloeden. Toch vertoont dit samenwerkingsverband ook

¹⁵³ Van Delden, P. (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?* p. 23-24.

¹⁵⁴ Id, p. 21.

¹⁵⁵ Id, p. 24.

¹⁵⁶ PID (2010), p. 9-10, 19-23.

¹⁵⁷ Id, p. 10-11.

duidelijk karaktertrekken van een exploratieve strategie. Zo wordt mede gepoogd om aansluiting te zoeken bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden. Verder vindt ook de decentrale persoonsgerichte aanpak aansluiting bij de exploratieve variant.

4.3.2 Projectmanagement en aansturing

Vaststellen van verantwoordelijkheden

Het is belangrijk dat duidelijk is wie binnen het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid neemt voor welke zaken. Uit de praktijk blijkt dat dit een hiaat kan zijn binnen samenwerkingsverbanden.¹⁵⁸ In het verlengde hiervan is het belangrijk dat de stabiliteit van het samenwerkingsverband beschermd wordt. Door langdurige samenwerking kunnen onderlinge banden worden opgebouwd en onzekerheden worden weggenomen, waardoor effectiviteit wordt gestimuleerd.¹⁵⁹ Het vaststellen van de verantwoordelijkheden wordt door sommigen gezien als een indicator van een succesvolle samenwerking.¹⁶⁰ Tevens wordt dit gezien als een randvoorwaarde die in acht moet worden genomen om te komen tot een succesvolle samenwerkingsinfrastructuur.¹⁶¹

Binnen de pilot lijkt het duidelijk wie eindverantwoordelijk zijn, namelijk de Ministers van (Veiligheid en) Justitie en Binnenlandse Zaken. Minder duidelijk is wie verantwoordelijk is voor welke zaken binnen de pilot zelf op het niveau waar de samenwerking geëffectueerd moet worden, dus in de regio, waar een persoonsgerichte aanpak uitvoering moet gaan vinden. Wel heeft één van de afgeleide doelstellingen van de pilot betrekking op de verantwoordelijkheden tussen en binnen de verschillende ketenpartners. Volgens deze doelstelling dient er een gevalideerd werkproces ontwikkeld te worden met het doel de verantwoordelijkheden vast te stellen tussen en

¹⁵⁸ Nelissen, P. (2010) *Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse Veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek en Advies.

¹⁵⁹ Mannak, R. & Geelhoed, K. (2010) *De effectiviteit van Veiligheidshuizen: een totaalbeschouwing*. Tilburg: Tilburg University Press.

¹⁶⁰ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C. (2004) Conceptualizing successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12(4) 309-317.

¹⁶¹ Bekkers, V., van Sluis, A. & Siep, P. (2006) *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

binnen de verschillende ketenpartners.¹⁶² Het lijkt dus dat er binnen de pilot al wel wordt nagedacht over de verdeling van verantwoordelijkheden.

Convenant

In paragraaf 4.2.5 is al duidelijk gemaakt dat de uitwisseling van vertrouwelijke, tot personen herleidbare informatie tussen organisaties met een verschillende taakstelling juridische complicaties kan opleveren. Uit zowel de praktijk als de wetenschappelijke literatuur blijkt dat het hebben van een convenant, waarin afspraken staan over de samenwerking en de wijze van informatie-uitwisseling, belangrijk kan zijn bij het creëren van vertrouwen tussen de verschillende partijen. Deze convenanten kunnen bijdragen aan het wegnemen van achterdocht tussen de partijen.¹⁶³ Echter, de praktijk laat ook zien dat een convenant in sommige samenwerkingsverbanden voornamelijk wordt ervaren als een formaliteit.¹⁶⁴ Het convenant is dus zeker geen wondermiddel voor samenwerking. Wanneer sprake is van verandering binnen organisaties, vooral op managementniveau, is de mate waarin leidinggevenden zich aan het convenant gebonden voelen vaak beperkt. Het is daarom minstens zo belangrijk om ook op uitvoerend niveau afspraken over informatie-uitwisseling te maken. Te meer daar uit de literatuur naar voren komt dat gegevensuitwisseling op basis van een convenant in de meeste projecten eerder uitzondering dan regel is.¹⁶⁵

Tot op heden is er voor de pilot Dreigingsmanagement geen apart convenant vastgesteld. Wel blijkt dat er voor wat betreft de samenwerking met de GGZ aansluiting wordt gezocht bij het convenant GGZ-politie. Naar verwachting zal dit conventant vooral

¹⁶² Bekkers, V., van Sluis, A. & Siep, P. (2006) *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, p. 10.

¹⁶³ Schuilenburg, M., Coenraads, A. & van Calster, P. (2009) Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 43-62.

¹⁶⁴ Winter, H., de Jong, P., Sibma, A., Visser, F., Herweijer, M., Klingenberg, A. & Prakken, H. (2008) *Wat niet weet, wat niet deert: een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk*. Pro Facto: Groningen.

¹⁶⁵ Ibid.

betekenis hebben voor de samenwerking tussen diverse partijen bij de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak op regionaal niveau.¹⁶⁶

Voorspelbaarheid stappen andere partijen

Onzekerheid over het besluitvormingsproces kan resulteren in een stroeve samenwerking, bijvoorbeeld doordat de verschillende partijen zich vastbijten in hun eigen doelstellingen en werkwijzen.¹⁶⁷ Deze strategische onzekerheid komt voort uit de onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid van de strategische zetten van andere partijen.¹⁶⁸ Zo blijkt uit de praktijk dat bij netwerken die regionaal of *bottom-up* georganiseerd zijn, zoals de zorg en Veiligheidshuizen, er sprake kan zijn van enthousiasme op de werkvloer, terwijl er onvoldoende draagvlak bestaat op bestuurlijk niveau. Bij *top-down* georganiseerde netwerken doen de problemen zich eerder voor op het niveau van uitvoering.¹⁶⁹

In hoeverre strategische onzekerheid zich in deze pilot zal voordoen is moeilijk te voorspellen. De pilot Dreigingsmanagement is niet het eerste samenwerkingsverband tussen zorginstellingen en veiligheidsdiensten. Hierdoor kan van ervaring die is opgedaan in eerdere projecten (zoals Veiligheidshuizen) gebruik worden gemaakt. Interessant is de gedachte om de persoonsgerichte aanpak van de pilot aan te laten sluiten bij het concept Veiligheidshuizen, maar onduidelijk is of partijen die daarin verenigd zijn dit idee ook omarmen. Ook heeft het er blijkens de beleidstukken veel van weg dat de uiteindelijke besluitvorming over de meest geeigende persoonsgerichte aanpak niet plaatsvindt op lokaal niveau maar dat in dit proces het pilotteam, dat

¹⁶⁶ Winter, H., de Jong, P., Sibma, A., Visser, F., Herweijer, M., Klingenberg, A. & Prakken, H. (2008) *Wat niet weet, wat niet deert: een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk*. Pro Facto: Groningen, p. 15.

¹⁶⁷ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 101.

¹⁶⁸ Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge, p. 45.

¹⁶⁹ Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC.

gecentraliseerd werkt, de grootste vinger in de pap heeft.¹⁷⁰ Dit is, gezien de taakstelling van de pilot begrijpelijk, maar kan er toe leiden dat er problemen ontstaan op het niveau van de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak.

Duidelijkheid over doel van informatieverstrekking

Indien een project werkt met *tailor-made* of gevalsgerichte aanpakken, kan het zijn dat men pas na deze informatie-uitwisseling tot een specifiek standpunt komt. De mogelijkheid bestaat dat de informatie dan gebruikt wordt voor doeleinden waarvoor de informatie niet bedoeld is en waarvan de organisatie die de informatie heeft verstrekt niet gediend is. Een mogelijk scenario:

Een dreigingsmelding komt binnen bij de pilot. Om een zo accuraat mogelijke dreigingsinschatting te maken, wordt informatie gevraagd bij de regionale GGD. Op grond van deze inschatting wordt een persoonsgerichte aanpak opgesteld. Naast een zorgtraject wordt echter ook een strafrechtelijk traject ingezet. De GGD is het er mogelijk niet mee eens dat de eigen informatie hiertoe gebruikt wordt.

Het is dus belangrijk dat binnen de pilot voorafgaand aan een vraag om informatie duidelijk uiteengezet wordt met welk doel de betreffende informatie wordt opgevraagd.

Coördinatiestrategieën

Uit de literatuur blijkt dat impasses in samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan wanneer de strategieën van actoren ongecoördineerd zijn of met elkaar conflicteren of wanneer er geen interactie is tussen de actoren. Een doorbraak kan ontstaan wanneer partijen in staat zijn hun strategieën te coördineren, zodat hun individuele acties niet langer met elkaar in conflict zijn en gezamenlijke actie mogelijk wordt.¹⁷¹ Conflicten kunnen ook ontstaan als partijen proberen elkaar te overtuigen van hun eigen positie, terwijl zij in werkelijkheid langs elkaar heen praten of verstrikt raken in een 'dialogue of the deaf' waar iedere poging om door onenigheid heen te breken, leidt tot nog meer

¹⁷⁰ PID (2010).

¹⁷¹ Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge.

conflict.¹⁷² De gebrekkige coördinatie tussen de zorg en de veiligheidsdiensten kan het gevolg zijn van het feit dat samenwerking tussen deze twee partijen niet altijd in het belang van de eigen organisatie is. Verder blijkt dat het gebrek aan coördinatie ‘gevoed’ kan worden door systematische wanorde in de organisaties, breuken in de informatievoorziening tussen de organisaties en het feit dat de partijen mogelijk hun gedrag afstemmen op het eigen systeem.¹⁷³ Ook kan er sprake zijn van strijdige mentaliteiten. Dit betekent dat ieders manier van denken en handelen functioneel is binnen de eigen organisatie, maar niet automatisch aansluit op de andere betrokken organisaties.¹⁷⁴ Een verbetering in de coördinatie tussen de verschillende betrokken partijen leidt tot een meer volledige, beter geïntegreerde en op samenwerking gerichte omgang met middelen, producten, cliënten en informatievoorziening.¹⁷⁵

Een deel van deze knelpunten zal waarschijnlijk niet optreden binnen het bij IPOL ondergebrachte pilotteam. Omdat de medewerkers een fysieke locatie delen kunnen de communicatielijnen kort en informeel zijn. Wel is het belangrijk om ook de communicatie naar de regiopartners op orde te hebben. Het zal voor deze partners waarschijnlijk belangrijk zijn om te weten wat het pilotteam met de verzochte of geleverde informatie zal doen; vooraf moet dus duidelijkheid worden geboden. Ook is het van belang dat de verschillende partijen conflicten vermijden door elkaar niet proberen te overtuigen van het gelijk van het standpunt van de eigen organisatie, maar kiezen voor een gezamenlijke grondhouding of doelstelling.

Uit de aanpak huiselijk geweld blijkt dat het borgen van de samenhang tussen de verschillende partijen een belangrijke voorwaarde is. Hiertoe kent elke casus een zorgcoördinator die zich concentreert op het borgen van deze samenhang (de Vaan e.a, 2009, p. 10).

¹⁷² Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge, p. 168.

¹⁷³ Wolff, N (1998) Interactions between Mental Health and Law Enforcement Systems: problems and prospects for cooperation. *Journal of Health Politics* 23(1), 133-174.

¹⁷⁴ Schuilenburg, M., Coenraads, A. & van Calster, P. (2009) Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 43-62.

¹⁷⁵ Nelissen, P. (2010) *Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse Veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek en Advies.

Interne communicatie

De interne communicatie binnen de organisaties dient op orde te zijn. Gebrekkige interne communicatie kan leiden tot moeizame samenwerking tussen de betrokken organisaties.¹⁷⁶ Hier kan het ontbreken van duidelijkheid over taken en taakverdeling een ontmoedigende uitwerking hebben op de deelnemende partners en een ‘actieve grondhouding’ tegenwerken. In een dergelijke situatie gaan mensen weer snel over op hun vertrouwde, traditionele manier van werken. Uit de praktijk blijkt dat de interne communicatie die niet op orde is, geldt als één van de meest genoemde knelpunten binnen samenwerkingsverbanden.¹⁷⁷ In het bijzonder is verticale communicatie – communicatie tussen leidinggevend en professionals op de werkvloer – een essentiële factor voor de start van een goed samenwerkingsverband. Een moeizame start van een deelonderzoek kan soms worden toegeschreven aan het ontbreken van die verticale communicatie.¹⁷⁸

Regie

Wil een samenwerkingsverband succesvol zijn, dan is enige vorm van regie daarover onontbeerlijk. In de literatuur worden verschillende vormen van regie onderscheiden.¹⁷⁹ De vorm die het meest van toepassing lijkt te zijn op de pilot is een vorm die in ligt tussen de *participant-governed networks* en de *lead organization-governed networks*. In een *participant-governed network* hebben de verschillende organisaties die binnen het project samenwerken allemaal in gelijke mate de regie. Er is niet één organisatie die boven de andere staat. De samenwerking vindt meestal plaats tussen alle organisaties onderling. De resultaten van het project hangen dan ook af van de acties van elke organisatie afzonderlijk waarmee zij een (hopelijk) gemeenschappelijk doel trachten te bereiken. In een *lead organization-governed network* ligt zoals de naam al impliceert de

¹⁷⁶ van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot.*

¹⁷⁷ Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek.* Den Haag: WODC.

¹⁷⁸ van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot.*

¹⁷⁹ Id., p. 229-252.

regie voornamelijk bij één organisatie. Deze organisatie coördineert de belangrijkste activiteiten en besluitvorming binnen het netwerk en heeft dus meer macht dan de overige organisaties. Het kan zo zijn dat het doel van het betreffende project ook het doel is van de leidende instantie.¹⁸⁰

Zoals reeds gesteld lijkt de pilot een tussenvorm te zijn tussen de twee zojuist beschreven vormen van regie binnen netwerken. Enerzijds is het KLPD en in het bijzonder IPOL duidelijk de leidende instantie binnen de pilot. Alle informatie vanuit de regio's dient bij IPOL terecht te komen, opdat daar een risico-inschatting kan worden gemaakt en een aanpak van de casus kan worden voorgesteld. Deze informatie gaat vervolgens terug naar de regio's, die deze aanpak dienen uit te voeren. De voortgang in de casus wordt vervolgens ook gemonitord door IPOL. Deze kenmerken van de pilot passen duidelijk binnen een *lead organization-governed network*. Maar ook zijn er kenmerken van een *participant-governed network* te herkennen. De pilot beoogt namelijk ook samenwerking tussen de politieregio's en regionale zorginstellingen. Informatie moet uitgewisseld gaan worden tussen deze instanties.

De verschillende vormen van regie bepalen welke aspecten aan de samenwerking van groter of minder groot belang zijn. Binnen een *participant-governed network* zijn aspecten als onderling vertrouwen en een gedeelde doelstelling van groot belang. Partijen zijn afhankelijk van elkaar en er is geen organisatie die toezicht uitoefent op de samenwerking. Indien deze aspecten niet of in mindere mate aanwezig zijn, dan heeft een *lead organization-governed network* een grotere kans van slagen.¹⁸¹ Zoals gesteld, is de pilot is gedeeltelijk een *participant-governed network*, hetgeen impliceert dat er voor gewaakt moet worden dat de zojuist genoemde aspecten aanwezig zijn. Over het belang van een gedeelde visie en doelstelling is al gesproken in paragraaf 4.2; op het aspect van wederzijds vertrouwen wordt in de volgende paragraaf – onder de noemer *willen* – nader ingegaan.

¹⁸⁰ Provan, K.G. & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), p. 235-236.

¹⁸¹Id., p. 237, 240, 241.

Gedeelde taal

Binnen de politie en andere veiligheidsdiensten wordt een andere ‘taal’ gehanteerd als in de zorgsector en hebben bepaalde begrippen een andere connotatie. In de ogen van politie/justitie is een solistische dreiger voor alles een (potentiële) ‘verdachte’, terwijl vertegenwoordigers van de GGZ eerder geneigd zijn om dezelfde persoon te betitelen als ‘patiënt’. Een dergelijk verschil in beleving en connotatie kan de discussie over de bejegeningwijze van de betrokkene, de middelen die moeten worden ingezet, als ook over de rechten en plichten die de dreiger toekomen aanzienlijk beïnvloeden.

4.3.3 Infrastructuur voor informatiedeling

De beschrijving van het werkproces in hoofdstuk 2 heeft duidelijk gemaakt dat in het kader van De pilot Dreigingsmanagement gedurende alle stadia informatie wordt uitgewisseld tussen partijen met een zeer uiteenlopende achtergrond en taakstelling. Omdat het type informatie in de regel gevoelig en vertrouwelijk is worden hoge eisen gesteld aan het delen er van. Er moeten derhalve goede en duidelijke afspraken gemaakt worden over de uitwisseling van informatie en de infrastructuur die hiervoor gebruikt gaat worden.¹⁸² Deze afspraken moeten beperkt zijn in aantal, maar zij moeten wel de belangrijkste punten dekken. In het kader van de pilot zal het hierbij voornamelijk gaan om afspraken wanneer informatie opgevraagd en gedeeld mag of zelfs moet worden en wat er gedaan mag worden met verkregen informatie. De afspraken hierover moeten een bindend en streng karakter hebben.¹⁸³

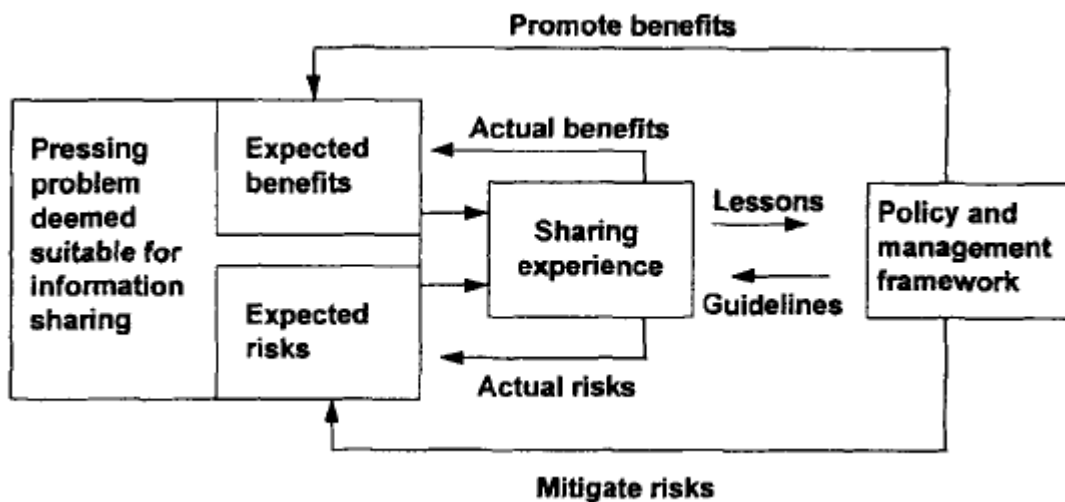
Er is een aantal belangrijke voordelen aan het hebben van een gedeelde infrastructuur. Deze voordelen kunnen zich voor doen op technologisch, organisatorisch en politiek niveau. Zo kan het management van de beschikbare data gestroomlijnd worden,

¹⁸² Van Sluis, A., Bekkers, V. (2009) De ontknopning van de nodale oriëntatie. Op zoek naar randvoorwaarden en kritische factoren. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), p. 78-93, p. 60, 66.

¹⁸³ Bekkers, V. (2009) Flexible information infrastructures in Dutch E-Government collaboration arrangements: Experiences and policy implications. *Government Information Quarterly* 26, p. 67.

hetgeen op zijn beurt de slagkracht van de samenwerking kan vergroten.¹⁸⁴ Tegelijkertijd moet echter gewezen op de mogelijke barrières die zich kunnen voordoen bij het opzetten en onderhouden van deze infrastructuur. Discussies die plaatsvinden tijdens het ontwikkelen van deze infrastructuur draaien vaak rond concepten zoals 'macht', 'bureaucratie' of 'territorium'. Ook kunnen er zich barrières voordoen op het technische vlak, namelijk wanneer de verschillende *tools* onverenigbaar zijn.¹⁸⁵ Middels bestaande modellen kan echter worden omgegaan met de mogelijke voordelen en barrières binnen het kader van informatiedeling.

Figuur 5: Theoretisch model voor informatiedeling¹⁸⁶



Figuur 5 illustreert hoe belangrijk het is dat gewezen wordt op het belang en de mogelijke voordelen van informatiedeling tussen de betrokken partijen. De partijen die betrokken worden bij de infrastructuur zullen waarschijnlijk wel al eerdere ervaringen hebben met het delen van informatie en de risico's die daaraan gekoppeld zijn. Deze

¹⁸⁴ Dawes, S. (1998) Interagency information sharing: expected benefits, manageable risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (3), p. 378.

¹⁸⁵ Id, p. 378-380.

¹⁸⁶ Id, p. 391.

ervaringen zullen de verwachtingen van de volgende informatiedeling beïnvloeden, ten goede of ten slechte.¹⁸⁷

Gebreken binnen de infrastructuur kunnen er toe leiden dat partijen beschikken over onvolledige (en soms achterhaalde) gegevens. Problemen met de infrastructuur zijn het meest genoemde knelpunt in de evaluaties van de Veiligheidshuizen. Soms communiceerden bepaalde systemen niet met elkaar of waren deze niet goed toegankelijk. Een ander probleem had te maken met het feit dat gewerkt moest worden met 'oude', achterhaalde gegevens. Het 'updaten' daarvan was door tijdgebrek achterwege gebleven.¹⁸⁸

Ook uit de jaarverslagen van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) blijkt dat binnen deze instellingen problemen optreden met betrekking tot de infrastructuur waardoor het delen van informatie belemmerd wordt. Bepaalde digitale of technische voorzieningen om operationele informatie tussen RIEC's te delen zijn nog niet aanwezig.¹⁸⁹

Van belang is ook dat er eisen gesteld worden aan de informatie die wordt gedeeld. Partijen moeten ervoor zorgen dat de informatie die zij delen betrouwbaar is, dat deze voldoende toegankelijk is voor de andere partijen en dat de partners de verkregen informatie op de juiste wijze interpreteren. Ook moet in het oog gehouden worden dat de betreffende informatie een tijdelijk karakter heeft. Situaties en casusposities binnen de pilot Dreigingsmanagement kunnen van dag tot dag (of soms zelfs van uur tot uur) verschillen qua mate van risico en urgentie.

¹⁸⁷ Dawes, S. (1998) Interagency information sharing: expected benefits, manageable risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (3), p. 391-392.

¹⁸⁸ Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC, p. 58.

¹⁸⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag RIECs 2008 en 2009*, 2010, p. 9.

4.3.4 Capaciteit en kosten en baten

Uit de literatuur blijkt verder dat de financiële en personele bijdragen aan het samenwerkingsverband van groot belang zijn voor het succes daarvan. Op deze bijdragen hebben zowel de partners als externe partijen invloed. Aangenomen wordt dat een grotere beschikbare hoeveelheid middelen bijdraagt aan grotere effectiviteit van het samenwerkingsverband.¹⁹⁰ Deze middelen kunnen daarom gezien worden als randvoorwaarden die de resultaten van de samenwerking kunnen beïnvloeden.¹⁹¹ Bij de partners kan het probleem ontstaan dat zij gevraagd worden om in dit project te stappen naast hun gebruikelijke bezigheden, zonder daarvoor extra gefinancierd te worden. Uit de praktijk blijkt dat samenwerkingsprojecten dan afhangen van de (bijna) vrijwillige bijdragen van de partners.¹⁹² Dit kan de continuïteit van het project schaden, daar deze vrijwillige inzet bepaald wordt door de motivatie van individuele leden binnen de partnerorganisatie. Een gezond financieel klimaat kan dus een indicator voor een succesvolle samenwerking zijn.¹⁹³

In het verlengde hiervan is het van belang dat de betrokken partijen ook de overtuiging hebben dat er min of meer sprake is van een evenredige verdeling van kosten en baten.¹⁹⁴ Het risico bestaat dat als partnerorganisaties het gevoel hebben dat deze verdeling onevenredig is, dit kan leiden tot een stroevere samenwerking, daar deze verdeling dan als 'oneerlijk' beschouwd kan worden. Echter, het mogelijke onevenredige karakter van deze kostenverdeling kan deels gecompenseerd worden wanneer partijen zelf bereid zijn om de noodzakelijke investeringen te doen, en niet het gevoel krijgen dat zij hiertoe verplicht zijn. Tevens kan het belangrijk zijn dat de nadruk niet wordt gelegd

¹⁹⁰ Mannak, R. & Geelhoed, K. (2010) *De effectiviteit van Veiligheidshuizen: een totaalbeschouwing*. Tilburg: Tilburg University Press.

¹⁹¹ Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC.

¹⁹² Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D. & Siegel, D (2010) *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. Den Haag: WODC.

¹⁹³ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C. (2004) Conceptualizing successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12(4) 309-317.

¹⁹⁴ Bekkers, V., van Sluis, A. & Siep, P. (2006) *De nodale orientatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

op de kostenposten, maar op de hoofddoelstelling die het samenwerkingsverband nastreeft.¹⁹⁵ In de aanloopfase van de pilot Dreigingsmanagement lijkt de laatstgenoemde les gevolgd te zijn. Zowel de bestudeerde beleidsstukken als de verslagen van de interviews indiceren dat bij de communicatie tussen de betrokken partijen het accent veeleer ligt op de doelstellingen en werkwijzen dan op de verdeling van kosten en baten.

Naast kosten in de financiële zin van het woord zijn ook andere 'kosten' van belang. Kosten waarmee een organisatie in de loop van een samenwerkingsverband bijvoorbeeld in aanraking kan komen zijn de externe politieke kosten. Hiermee wordt bedoeld op de compromissen die noodzakelijk zijn voor het samenwerkingsverband en deze dienen door de verschillende partners geaccepteerd te worden. Indien de 'transactiekosten' (zowel de financiële kosten als de compromissen) te hoog zijn, kan de samenwerking stroever lopen of zullen partijen zich mogelijk terugtrekken uit de samenwerking.¹⁹⁶ Lagere transactiekosten en risico's komen de interactie en het vertrouwen tussen de partijen ten goede. Al eerder is aangegeven dat deze interactie eveneens van belang kan zijn bij succesvolle samenwerkingsprojecten.¹⁹⁷ Het is daarom belangrijk om vooraf een inschatting te maken van de kosten en baten van het project.¹⁹⁸ Dit is niet alleen van belang voor de partners die op centraal niveau bijdragen aan de pilot, maar tevens voor de instanties die op regionaal niveau betrokken zijn bij de signalering van de dreiging, de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak en de monitoring van het individu nadat de persoonsgerichte aanpak is uitgevoerd.

Op regionaal niveau draait de pilot voornamelijk rond de uitvoering van het advies dat centraal is opgesteld. Problemen rondom de kosten doen zich ook op dit niveau voor. Het is niet uit te sluiten dat de kostenproblemen zich op regionaal niveau duidelijker

¹⁹⁵ Bekkers, V. (2007) The governance of back-office integration. Organizing co-operation between information domains. *Public Management Review* 9(3).

¹⁹⁶ Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge.

¹⁹⁷ Id, p. 192.

¹⁹⁸ Visser, R., van Gemerden, E., More, P. & de Roon, R. (2008) *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press, p. 60.

zullen openbaren dan op centraal niveau. Immers, de regionale partners zitten verder van de Ministeries af die dit project kunnen financieren. Dit is bij een hiërarchische organisatie zoals de politie (die ook uiteindelijk centraal aangestuurd wordt) wellicht nog eenvoudig te overbruggen. Bij partners die zeer regionaal georiënteerd en geconcentreerd zijn echter is deze extra kostenpost wellicht minder eenvoudig te rechtvaardigen. Wel moet in dit kader gewezen worden op de mogelijkheid dat de druk per regio laag zal zijn, gezien het specifieke karakter van deze doelgroep.

Er dienen zich al met al verschillende potentiële knelpunten aan die betrekking hebben op de financiële en personele aspecten van het samenwerkingsverband. Het is de vraag hoe hiermee in het kader van de pilot zal worden omgegaan. Op centraal niveau is al te zien waar de personele en financiële druk komen te liggen. De kosten voor de oprichting en de looptijd van de pilot liggen bij de Ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken, maar ook bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport, de NCTV, KLPD, AIVD en de KMar. De procesevaluatie zal uit moeten wijzen of deze kostenverdeling door de diverse partners als evenredig wordt beschouwd. Een ander punt waaraan in het kader van die evaluatie aandacht zal moeten worden besteed is de mogelijkheid dat, vanwege het feit dat de bezetting van de pilot vooral afkomstig is van het KLPD, het project te veel geïdentificeerd wordt met deze opsporingsdienst, terwijl het juist een samenwerkingsverband probeert te zijn. Ook is het goed mogelijk dat er voor de uitvoering van de pilot extra competenties nodig zijn (zoals extra kennis, training en vaardigheden) die op dit moment nog niet aanwezig zijn bij de partijen. In dat geval zal ook hierin geïnvesteerd moeten gaan worden.

4.4 Willen

Het laatste cluster van assumpties in relatie tot de operationele logica heeft betrekking op het 'willen' van de samenwerking. De vraag die hier centraal staat is of de pilotpartners, wanneer de overige voorwaarden voor samenwerking zijn vervuld, wel *bereid* zijn om samen te werken. Wanneer de technische, operationele en juridische

randvoorwaarden vervuld zijn, kan de samenwerking binnen de pilot toch op losse schroeven komen te staan indien er onvoldoende bereidheid – op management- en/of uitvoerdersniveau – bestaat om deze samenwerking goed uit te voeren. De belangrijkste elementen die er in dat verband toe doen worden hieronder besproken. Omdat, zoals eerder is opgemerkt, de elementen kennen-kunnen-willen met elkaar verweven zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden, zal , om onnodige herhaling te voorkomen, regelmatig worden terugverwezen naar bevindingen die eerder in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd.

4.4.1 Sense of urgency

Uit de geraadpleegde literatuur blijkt dat één van de belangrijkste factoren voor succes is dat de samenwerkende partijen zich moeten kunnen vinden in de doelstelling van het project. In paragraaf 4.2.1 is al stilgestaan bij het belang van een gedeelde visie op het probleem en op de gekozen aanpak. Daar is ook al, zij het in andere woorden, vastgesteld dat er een *sense of urgency* moet zijn die gedeeld wordt door alle betrokken partijen. Voor succesvolle samenwerking moet worden onderkend dat men van elkaar afhankelijk is om het probleem op te lossen.¹⁹⁹

Uit interviews blijkt dat de noodzaak tot samenwerking tussen de zorgsector enerzijds en de inlichtingen- en opsporingsdiensten anderzijds a priori niet door alle partijen in gelijke mate wordt ingezien. Zo zijn vooral vanuit de zorgsector kritische vragen gesteld over de toegevoegde waarde van de pilot Dreigingsmanagement gesteld. Samenwerking op ad-hoc basis wordt niet uitgesloten maar voor een geïstitutioniseerd samenwerkingsverband staan volgens een aantal respondenten de uitgangspunten van straf en zorg te veel haaks op elkaar.

Vaak is te zien dat aan het begin van een nieuw project veel enthousiasme heerst bij de betrokkenen, maar dat dit enthousiasme afneemt gedurende het verloop van het

¹⁹⁹ Van Sluis, A., Bekkers, V. (2009) De ontknopning van de nodale oriëntatie. Op zoek naar randvoorwaarden en kritische factoren. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), p. 87.

project. Als zij merken dat zij wel erg veel tijd en energie erin moeten steken en de zichtbare opbrengsten van de inspanningen gering zijn, verliezen zij hun motivatie en zullen zij dus minder doen voor het project.²⁰⁰

De interviews maken duidelijk dat de beleefde *'sense of urgency'* vooral van invloed zal zijn op de bereidheid tot informatiedeling. Indien personen afkomstig uit de zorgsector de noodzaak tot samenwerking en informatiedeling onvoldoende inzien, is de kans op informatiedeling klein. De samenwerking dient het belang van de patiënt te dienen, wil er samengewerkt worden.

Uit de praktijk in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat een gemeenschappelijk doel inderdaad bijdraagt aan het slagen van een project met veel samenwerkende partners. Het FTAC wordt gezegd zijn succes mede te danken te hebben aan het eenduidige, gemeenschappelijke doel dat wordt nagestreefd, namelijk de vroegtijdige inschatting en beheersing van het risico dat bepaalde gefixeerde personen opleveren. Dit doel is in dit project eenduidiger en in hogere mate gemeenschappelijk geworden doordat de verschillende partijen letterlijk op één plaats zijn bijeengebracht en met elkaar het na te streven doel hebben afgesproken.²⁰¹

Nederlandse voorbeelden die het belang van een gemeenschappelijk doel onderstrepen zijn te vinden in de projecten EMERGO en SNEEP. EMERGO is de naam van een project dat in 2007 door de rijksoverheid en de gemeente Amsterdam werd geëntameerd en in 2011 werd afgesloten. Het project had een tweeledig doel. In de eerste plaats moest een diepgravende analyse worden uitgevoerd van de verweving van illegale en legale activiteiten in het Wallengebied (en een deel van het Damrak). De resultaten van deze criminaliteitsanalyse moesten vervolgens door de verschillende handhavinginstanties die zich aan dit project hadden gecommitteerd worden benut om de criminele machtsconcentraties en achterliggende gelegenheidsstructuren in het Wallengebied te

²⁰⁰ Provan, K., Kenis, P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, p. 242.

²⁰¹ James, D.V., Kerrigan, T.R., Forfar, R., Farnham, F.R. & Preston, L.F. (2010). The Fixated Threat Assessment Centre: preventing harm and facilitating care. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 21 (4), p. 521-522, 534.

bestrijden en in de toekomst te voorkomen. SNEEP is een in 2006 door de Nationale Recherche gestart grootschalig opsporingsonderzoek naar een groep mensenhandelaren die op grote schaal vrouwen in de prostitutie bracht in Nederland, Duitsland en België. Aan SNEEP is ook een bestuurlijk traject verbonden. SNEEP is model komen te staan voor een 'programmatische aanpak', een relatief moderne aanpak waarbij verschillende (overheids)partners, zoals gemeenten en OM samenwerken en barrières op proberen te werpen tegen georganiseerde criminaliteit.

Binnen EMERGO werd het ontbreken van een gemeenschappelijk vertrekpunt als belemmerend ervaren. Er was geen gezamenlijke visie op de situatie.²⁰² Ook binnen project SNEEP leek een gemeenschappelijke visie te ontbreken. De manier waarop het probleem mensenhandel werd aangepakt verschilde nogal. De stuurgroep ging weliswaar uit van de hierboven genoemde programmatische aanpak, maar de uitvoerende professionals lieten zich veeleer leiden door een 'klassieke' strafrechtelijke benadering, waarbij vooral wordt getracht om daders aan te pakken via een strafrechtelijke veroordeling. Dit verschil in visie werd onvoldoende overbrugd door communicatie.²⁰³ Ook bleek dat binnen project SNEEP de samenwerking tussen de organisaties vooral goed van de grond kwam wanneer het meewerken aan het project meerwaarde had voor de eigen organisatie.²⁰⁴

Uit de literatuur blijkt verder dat de opofferingsbereidheid een goede maatstaf is voor een succesvolle samenwerking. Dit betekent dat de partners bereid zijn om hun eigen doel ondergeschikt te maken aan het collectieve doel. De wederzijdse erkenning en acceptatie van een zekere onbaatzuchtigheid kan helpen om vertrouwen in het samenwerkingsverband te creëren.²⁰⁵

²⁰² Gemeente Amsterdam en Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010, p. 114.

²⁰³ van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot*, p. 12.

²⁰⁴ van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot*, p. 86.

²⁰⁵ Hudson, B., Hardy, B. (2002) What is 'successful' partnership and how can it be measured? In: Glendinning, C., Powell, M. & Rummery, K. (eds) *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: The Policy Press.

Voorts is voor een goede samenwerking het enkele wijzen op de ernst van het probleem, in de pilot de dreiging die uitgaat van solistische dreigers, vaak niet voldoende. Zelfs al hebben ketenpartners zicht op deze ernst en hebben zij de intentie om mee te werken, dan komt in sommige gevallen de uitvoering van de samenwerking nog steeds niet of pas na veel moeite en vertraging tot stand. Het blijkt dat de prioriteiten van de eigen organisatie mede bepalen hoe de samenwerking wordt uitgevoerd. De samenwerking lijkt vooral goed te gedijen indien die een meerwaarde heeft voor de betrokken organisaties.²⁰⁶ *'What's in it for me?'* is zodoende een vraag die met klem gesteld moet worden. Deze winstmogelijkheden kunnen prikkels zijn voor coöperatief gedrag. Het is hierbij wel belangrijk dat deze 'winst' niet te snel wordt uitbetaald.²⁰⁷ De vooruitzichten op 'winst' moeten voldoende expliciet worden gemaakt, en zij moeten uiteindelijk een vanzelfsprekendheid worden binnen het samenwerkingsproces.²⁰⁸

Op basis van het startdocument van de pilot kan niet met zekerheid worden bepaald of er een gedeelde *sense of urgency* is. In paragraaf 4.2.1 is al vastgesteld dat binnen het pilotteam wel consensus lijkt te bestaan over de te bereiken doelen en de noodzaak om in dat verband gezamenlijk op te trekken. Tegelijkertijd is geconstateerd dat het bevorderen van maatschappelijke veiligheid en het bieden van zorg niet altijd in elkaars verlengde liggen. De afweging vindt bovendien plaats door professionals wier kijk op de problematiek gekleurd wordt door hun beroepsachtergrond en –cultuur. Over deze elementen komen we nog te spreken in paragraaf 4.4.3.

²⁰⁶ Id.

²⁰⁷ De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service, p. 69.

²⁰⁸ Id, p. 149.

4.4.2 Wederzijds vertrouwen

Wederzijds vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking en informatiedeling tussen partijen. In de literatuur is dit vertrouwen omschreven als *'the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviors'*.²⁰⁹ Wederzijds vertrouwen werd bijvoorbeeld gezien als een cruciale succesfactor binnen de 'proeftuin Hennep'. Dit is een project waarin OM en politie niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners zoals gemeenten en energiebedrijven betrekken bij het bestrijden van het criminaliteitsprobleem.²¹⁰ Om dit project op te bouwen werd veel aandacht besteed aan een goede sfeer, wederzijds respect en het elkaar de ruimte geven voor ieders visie, kennis en kunde. Hierdoor ging men erop vertrouwen dat de informatie die men deelde binnenskamers zou blijven.²¹¹

Het vertrouwen wordt in veel gevallen opgebouwd op de werkvloer, maar kan ook tot stand komen via aanbevolen contacten of door contacten in een informele setting. Gelet op het feit dat vertrouwen langzaam tot stand komt, kunnen convenanten een bijdrage leveren aan het ontstaan van vertrouwen doordat zij de partijen tonen waartoe de andere partijen bevoegd zijn op basis van de gemaakte afspraken. Een convenant is echter geen garantie voor wederzijds vertrouwen. Informele contacten zijn vaak belangrijker.²¹² Doel van het opbouwen van vertrouwen is dat de medewerkers van de verschillende instanties die het project samen uitvoeren één team gaan vormen met een collegiale binding die opweegt tegen de loyaliteit aan hun moederorganisatie.²¹³ Bestaat er al samenwerking op andere terreinen, dan is het nuttig hiervan gebruik te

²⁰⁹ Provan, K., Kenis, P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, p. 237.

²¹⁰ Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D. & Siegel, D (2010) *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. Den Haag: WODC, p. 11.

²¹¹ Id, p. 69.

²¹² Schuilenburg, M., Coenraads, A., van Calster, P. (2009) Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen* 35 (1), p. 53-55.

²¹³ van Delden, P. (2009) Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of een programmatische strategie? *Andersson Effers Felix Jaarboek*, p. 20.

maken, aangezien er dan al een bepaalde mate van vertrouwen bestaat waarop kan worden voortgebouwd.²¹⁴

Binnen de pilot bestaat het risico dat er tussen partijen te weinig over en weer geïnvesteerd wordt in informele contacten. De partijen die uitvoering gaan geven aan de pilot zijn niet gewend veelvuldig samen te werken en kennen elkaar ook niet zo goed. De contacten tussen zorginstellingen en de politie, bijvoorbeeld in het kader van informatiedeling, vinden in veel gevallen plaats tussen personen die elkaar niet kennen. Het risico bestaat dat er niet wordt geïnvesteerd in de contacten, bijvoorbeeld omdat deze eenmalig zijn.

Indien men niet bekend is met de werkwijze van een instelling waarmee men samenwerkt, dan zal het wederzijds vertrouwen meestal ontbreken en zal men aarzelen om informatie te delen. Dit kan uiteraard een grote belemmering zijn voor een goed verloop van de samenwerking.²¹⁵ Dit heeft ook te maken met het beeld dat partijen van elkaar hebben. Binnen de pilot wordt er gewerkt met instanties die afkomstig zijn uit zeer verschillende disciplines. Een groot verschil in cultuur is waarneembaar tussen de politie en de zorg. Indien er sprake is van vastgeroeste beelden over de (cultuur van) de andere organisatie, al dan niet terecht, dan is dat een valkuil voor effectieve samenwerking.

Uit interviews komen signalen naar voren die aangeven dat het vertrouwen tussen de zorgsector en politie/justitie niet altijd even vanzelfsprekend is. Door sommige respondenten vanuit de zorgsector wordt het optreden van politie/justitie vooral gekwalificeerd als 'bemoeienis'. Ook is de zorg geuit dat politie/justitie soms 'impertinent' om gegevens vragen. Dit type uitspraken duidt niet op groot onderling vertrouwen. Anderzijds blijkt dat bepaalde de bemoeizorg-trajecten gewaardeerd worden door vertegenwoordigers van politie/justitie. In het bijzonder is er lof voor de afname van de recidive en de overlast. Volgens deze respondenten gaan bestrijding van overlast en het bieden van zorg juist heel goed samen.

²¹⁴ van Delden, P. (2009) Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of een programmatische strategie? *Andersson Effers Felix Jaarboek*, p. 21.

²¹⁵ Schuilenburg, M., Coenraads, A., van Calster, P. (2009) Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen* 35 (1), p. 58.

4.4.3 Beroepscultuur

Een effectieve samenwerking is niet goed denkbaar zonder wederzijds begrip voor de verschillen in achtergrond en de verschillen in beroeps cultuur van de samenwerkende partners. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen samengevat van enkele studies naar de politiecultuur en de medische beroeps cultuur. Er wordt begonnen met een behandeling van de politiecultuur. Eerst wordt het wezen van de politieorganisatie uiteengezet. Dit wordt gedaan aan de hand van het door de Amerikaanse socioloog Lipsky ontwikkelde begrip *street-level bureaucracy*. Vervolgens wordt weergegeven wat de informele beroepseisen van politiefunctionarissen zijn. Dat zijn de eisen waarvan politiemensen zelf vinden dat zij en hun collega's er aan moeten voldoen. Deze informele beroepseisen vormen de kern van de beroeps cultuur. Daarna wordt ingezoomd op het karakter van het medische beroep en de cultuur en de informele beroepseisen binnen deze beroepsgroep.

Er dienen hier wel twee belangrijke voorbehouden te worden gemaakt. Het eerste is dat een beschouwing als deze een risico kent, namelijk het gevaar dat er te veel wordt veralgemeeniseerd. Het gaat immers over 'de' politiecultuur en 'de' medische beroeps cultuur. Daarin schuilt het risico dat er onvoldoende recht wordt gedaan aan de diversiteit van alledag en het feit dat er binnen de politieorganisatie en de medische beroepsgroep ook weer afzonderlijke specialisaties en beroepsgewoontes bestaan. Het tweede voorbehoud betreft het onderzoek naar de politiecultuur als zodanig. Veel onderzoek naar de Nederlandse politiecultuur is er niet.²¹⁶ Op basis van beschikbaar wetenschappelijk onderzoek is geen volledig beeld te geven van de politiecultuur in Nederland.²¹⁷ Toch is het van belang om aandacht te besteden aan de twee beroeps culturen. Het komt namelijk voor dat samenwerking mislukt, ondanks uitvoerige

²¹⁶ Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 14; Terpstra, J., Schaap, D. (2010) Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context. *PROCES* 90 (4), p. 184.

²¹⁷ Terpstra, J., Schaap, D. (2010) Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context. *PROCES* 90 (4), p. 184.

convenanten, protocollen, goedbedoelde intentieverklaringen etc. Reden voor die mislukking is vaak dat er weliswaar ‘op papier’ sprake is van samenwerking, maar dat er achter de schermen onvoldoende vertrouwen in en onvoldoende begrip voor elkaars werkwijze is.

De politiecultuur

Het karakter van de politieorganisatie: een street-level bureaucracy

Dit door de Amerikaanse socioloog Lipsky ontwikkelde leerstuk is, ondanks dat het stamt uit 1980, nog steeds actueel. Met ‘street-level bureaucrats’ worden bedoeld *‘public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work.’*²¹⁸ Politie mensen zijn street-level bureaucrats.²¹⁹ Het werk van street-level bureaucrats is bijzonder van aard. Zo werken zij onder grote tijdsdruk, is er constant behoefte aan hun diensten en hebben zij vaak ontevreden of lastige ‘klanten’ (zoals uiteraard opgepakte verdachten, maar ook bijvoorbeeld klagende burgers die menen dat de politie te weinig zichtbaar is).²²⁰

De studie van Lipsky legt de gedragspatronen van uitvoerende ambtenaren bloot, hetgeen duidelijk maakt wat er van overheidsbeleid terecht komt.²²¹ De studie laat zien dat er een aanzienlijke discrepantie bestaat tussen beleid zoals het is bedacht en de werkelijke uitvoering van dat beleid.²²² In de studie wordt uitgelegd hoe het kan dat de

²¹⁸ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 3; zie ook bijvoorbeeld Hupe, P. & Hill, M. Street-level bureaucracy and public accountability, in: *Journal of Public Administration*, Vol. 85, No. 2 (2007), p. 280; Meyers, M. & Vorsanger, S. Street-level bureaucrats and the implementation of public policy, in: *Handbook of Public Administration* (eds. B.G. Peters & J. Pierre), London: SAGE 2007. p. 153; Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 4.

²¹⁹ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 3; Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 4.

²²⁰ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 27-28; Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 4.

²²¹ Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 1.

²²² Id, p. 4.

uitvoering van beleid (aan de onderkant van de organisatie) afwijkt van hetzelfde beleid zoals dat bedacht is (aan de bovenkant van de organisatie).²²³ Anders gezegd, de uiteindelijke implicatie van beleid A door de uitvoerders kan, vanwege allerlei praktische motieven, een andere zijn dan de bedenkers van beleid A voor ogen hadden. Lipsky betoogt dat dit begrepen kan worden door de routines, subjectieve percepties en gedrag van ambtenaren die in direct contact staan met burgers te bestuderen.²²⁴ Beleid kan dan ook het best begrepen worden door niet te kijken naar de bovenste laag van een organisatie, maar naar de onderste lagen.²²⁵

Volgens Lipsky zijn er twee redenen waarom street-level bureaucrats vaak in staat zijn om *zelf* beleid *te maken*. In de eerste plaats hebben zij een *relatief grote beleidsvrijheid* om de omvang van hun optreden te bepalen. Zo kan een politieagent bijvoorbeeld geregeld zelf beslissen of hij een (kleine) overtreding door de vingers ziet.²²⁶ Ten tweede zijn street-level bureaucrats *relatief autonoom* ten opzichte van de hiërarchie in de organisatie.²²⁷ Street-level bureaucrats gebruiken de bovengenoemde beleidsvrijheid en autonomie dan ook om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen die het werk hen biedt. Zij ontwikkelen verschillende aanpassingsmechanismen.²²⁸ Een eerste aanpassingsmechanisme is *'creaming'*.²²⁹ Daarmee wordt een proces van selecteren bedoeld.²³⁰ Geconfronteerd met meer hulpzoekenden dan er redelijkerwijs kunnen worden geholpen, 'kiezen' street-level bureaucrats degenen die met de standaardinstrumenten kunnen worden geholpen. Lastige of onrealistische

²²³ Wells, J. (1997), Priorities, 'street level bureaucracy' and the community mental health team, *Health and Social Care in the Community* 5(5), p. 334.

²²⁴ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 82.

²²⁵ Id, p. xii.

²²⁶ Id, p. 13.

²²⁷ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 13; Smith, S. (2003) *Street-level bureaucracy and public policy*, in: *Handbook of public administration*, London: SAGE 2003 (eds. B.G. Peters & J. Pierre), p. 354.

²²⁸ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 140.

²²⁹ Id, p. 107-108.

²³⁰ Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 5.

hulpzoekenden worden liever niet snel geholpen. Dit is in strijd met het formele beleid dat een ieder recht heeft op eenzelfde soort benadering en behandeling.²³¹ Ten tweede proberen street-level bureaucrats het proces van interactie met de burger te domineren. Zij kunnen dit proces domineren omdat zij van meet af aan het initiatief in handen hebben. Een derde mechanisme is het herdefiniëren van de doelen van de organisatie. Een uitvoerend ambtenaar merkt dagelijks dat het onmogelijk is bij iedere klant tegemoet te komen aan de beroepsidealen over dienstverlening. Dit leidt ertoe dat hij zijn opvattingen over hoe hij zijn werk behoort te doen, herdefinieert.²³²

De kern van de politiecultuur: informele beroepseisen

Agenten vinden het belangrijk dat zij op straat, zeker in lastige situaties, op hun collega's kunnen rekenen. Tussen politiemensen die veel met elkaar werken ontstaat veelal een hechte band. Dit komt mede door de aard van het werk. Zij krijgen samen te maken met emoties, met onrechtvaardigheid en met lastige taken. De verwantschap onder politiemensen wordt versterkt doordat zij vinden dat de buitenwacht hen te kritisch gadeslaat.²³³

De afgelopen jaren is de collegialiteit, hoewel nog steeds groot, wel wat minder geworden. Voor de een is dit een groot verlies, voor de ander is het winst, omdat de mentale ruimte voor kritische zin groeit. Maar, door de individualisering zijn de informele kritiek en onderlinge interventies op de werkvloer juist afgenomen, en die ruimte is ingevuld met wat meer sturing en controle, inclusief een straffer regime van functionerings- en beoordelingsgesprekken.²³⁴

²³¹ Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, p. 107; Hudson, B. 'Michael Lipsky and Street-Level Bureaucracy: A Neglected Perspective', in: *Disability and Dependency* (ed. L. Barton), Barcombe (UK): The Falmer Press 1989, p. 45; Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 5.

²³² Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 5.

²³³ Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 48-52.

²³⁴ Van der Torre, E. 'Politiecultuur', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 518.

Politie en hulpverlening

Politieagenten sporen niet alleen strafbare feiten op, maar verlenen ook veelvuldig allerlei soorten hulp. Dat is niet verwonderlijk, aangezien ook dit tot hun taak behoort.²³⁵ Als politieagenten te maken krijgen met een hulpvraag, zoeken zij doorgaans naar mogelijkheden om een informeel hulpverleningsproces op gang te brengen. Zij willen weliswaar hulpvragen meestal snel doorschuiven naar anderen, maar zij proberen dit met instemming van de betrokkenen te doen. Politieagenten hanteren een aantal belangrijke strategieën om hulpvragen beleefd door te schuiven. Een strategie is het zoeken naar *informele sociale controle*. Politieagenten zoeken naar informele hulpverleners, zoals vrienden en familie van de hulpbehoevende in de hoop dat deze een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem van de hulpbehoevende. Een andere strategie is *doorverwijzen*. Burgers worden door dienders regelmatig doorverwezen naar andere politiemensen (bijvoorbeeld de wijkagent) of publieke instanties (bijvoorbeeld een Veiligheidshuis). Politieagenten maken betrokkenen duidelijk waarom zij een zaak in andere handen leggen. Zij leggen uit dat formeel-juridisch optreden niet altijd soelaas kan bieden en dat andere professionals waarschijnlijk meer kunnen betekenen.²³⁶

Politieagenten en nieuw beleid

In de ogen van politieagenten zijn politieopleidingen, psychologische kennis en wetenschappelijke kennis geen garantie voor succesvol straatwerk. Politieagenten hebben ook een afkeer van managementconcepten en van voorstellen voor organisatieverandering. Zij vinden dat de *'common sense'* van agenten hierin zelden op waarde wordt geschat. Voor de pilot is dit van belang omdat het uiteindelijk de mensen van IPOL en de op regionaal niveau werkzame medewerkers zijn die het beleid moeten uitvoeren. Binnen de politieorganisatie is de afstand tussen bedenkers van beleid en uitvoerders van

²³⁵ Zie art. 2 Politiewet.

²³⁶ Van der Torre, E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Rotterdam), Samsom, p. 61-66.

beleid, kleiner geworden. Er is niet zozeer sprake van een kloof tussen uitvoerders en bedenkers, maar een zekere afstand is er nog steeds.²³⁷

Hoewel beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg zich gedeeltelijk in deze street-level bureaucracy zullen herkennen (Lipsky noemt 'doktoren' ook expliciet), wijkt de beroepscultuur in de gezondheidszorg op belangrijke punten af van de beroepscultuur bij de politie. Het volgende gaat over de beroepscultuur in de gezondheidszorg.

De medische beroepscultuur²³⁸

Het karakter van het medische beroep: zorg en vertrouwen

De twee beroepen in het zorgtraject die in het kader van de pilot Dreigingsmanagement van belang zijn, zijn die van psycholoog en psychiater. Hoewel er grote verschillen tussen die twee beroepen bestaan (zo is de psychiater - anders dan de psycholoog - een arts en kan als zodanig medicijnen voorschrijven) heeft hun beider werk betrekking op de geestesgesteldheid van de patiënt. Dit werk heeft vanzelfsprekend een eigen karakter, dat op belangrijke punten afwijkt van het hierboven op hoofdlijnen geschetste karakter van de politieorganisatie. Zo worden er vaak langdurige en professioneel-intieme relaties opgebouwd met de patiënt.²³⁹ Een ander in het oog springend verschil is, het zij nog maar eens herhaald, het doel dat de medicus voor ogen heeft: adequate zorg verlenen aan de patiënt. In deze paragraaf wordt aan de hand van studies naar de medische beroepscultuur en richtlijnen van de beroepsorganisaties het karakter van het medische beroep geschetst. Dit wordt onder andere gedaan aan de hand van de Nederlandse artseneed. De artseneed geeft uitdrukking aan de morele waarden van de

²³⁷ Van der Torre, E. 'Politiecultuur', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 518.

²³⁸ Voor het gemak wordt de term 'medische' gebruikt. Het gaat om de beroepscultuur in de (geestelijke) gezondheidszorg.

²³⁹ Met de term professioneel-intiem wordt bedoeld dat de patiënt tijdens de behandeling vaak zijn hele geestelijke 'ik' blootstelt aan zijn behandelaar. Dit is anders bij de relatie opsporingsambtenaar-verdachte. De verdachte maakt in de regel tegen zijn wil in deel uit van die relatie en werkt regelmatig niet mee met de politie.

medische beroepsgroep. Diverse regelingen, zoals de wet, richtlijnen en gedragscodes vormen de concretisering van deze waarden. Deze concretisering leidt tot professionele normen voor het handelen van de arts.²⁴⁰ De eed luidt als volgt:

Ik zweer/beloof dat ik de geneeskunst zo goed als ik kan zal uitoefenen ten dienste van mijn medemens. Ik zal zorgen voor zieken, gezondheid bevorderen en lijden verlichten.

Ik stel het belang van de patiënt voorop en eerbiedig zijn opvattingen. Ik zal aan de patiënt geen schade doen. Ik luister en zal hem goed inlichten. Ik zal geheim houden wat mij is toevertrouwd.

Ik zal de geneeskundige kennis van mijzelf en anderen bevorderen. Ik erken de grenzen van mijn mogelijkheden. Ik zal mij open en toetsbaar opstellen.

Ik ken mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving en zal de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de gezondheidszorg bevorderen. Ik maak geen misbruik van mijn medische kennis, ook niet onder druk.

Ik zal zo het beroep van arts in ere houden.

Dat beloof ik.

of

Zo waarlijk helpe mij God almachtig.

Zoals ook uit deze bovenstaande artseneed opgemaakt kan worden, zijn de begrippen hulpverlening, vertrouwelijkheid, privacy en geheimhouding kernbegrippen binnen de medische wereld. Uit de hoeveelheid regelingen die betrekking hebben op deze waarden kan worden opgemaakt dat psychologen en psychiaters deze als essentieel beschouwen.

De kern van de medische beroeps cultuur: informele beroepseisen

²⁴⁰ De Nederlandse artseneed (KNMG en VNSU, 2003), p. 20.

Uitgangspunt van een medicus is dus van oudsher het verlenen van adequate hulp. Dat uitgangspunt gaat ver terug, een van de oudste bronnen van deze doelstelling is de Hippocratische eed.²⁴¹ Omstreeks 400 voor Christus formuleerde de Griekse arts Hippocrates deze artseneed. In die eed liet hij zijn leerlingen zichzelf een aantal verplichtingen opleggen met betrekking tot medische beroepsregels.²⁴² Belangrijk onderdeel van die eed was om slechts te handelen in het belang van de patiënt. Zo bevat de Hippocratische eed het zinsdeel 'De geneeskundige behandeling zal ik aanwenden ten nutte van de zieken (...)'.²⁴³ Ook al is de Hippocratische eed eeuwenoud, de gedachte ervan vormt nog altijd een richtsnoer voor Nederlandse medici. Het idee is dat door het uitspreken van de eed iemand toetreedt tot de medische beroepsgroep en de morele vereisten van die beroepsgroep op zich neemt: hij verplicht zichzelf tot een bepaald moreel handelen.²⁴⁴ In de medische literatuur worden, in navolging van Beauchamp en Childress²⁴⁵, vier basisprincipes voor medisch handelen onderkend.²⁴⁶ Dit zijn *autonomy* (autonomie), *beneficence* (weldoen), *non-maleficence* (geen kwaad doen) en *justice* (rechtvaardigheid). Hier zijn vooral van belang *beneficence* (weldoen) en *non-maleficence* (geen kwaad doen). Met weldoen wordt bedoeld dat het welzijn van de zieke het hoogste richtsnoer is voor de arts.²⁴⁷ Ook met 'geen kwaad doen' wordt de patiënt centraal geplaatst. Als een bepaalde actie van de behandelaar meer schade aanricht dan dat het voordeel oplevert, dient de behandelaar ervan af te zien. Het valt dus te verwachten dat de geestelijke gezondheidszorg zich bij elk contact met IPOL zal afvragen of dat contact in het belang van de patiënt is.

Ook van belang zijn de eisen vertrouwelijkheid, privacy en geheimhouding. Het beroepsgeheim strekt zich uit over alles wat de medische hulpverlener in de uitoefening

²⁴¹ Omdat het waarschijnlijk niet Hippocrates is geweest die de eed heeft opgesteld wordt hier niet gesproken van de eed van Hippocrates, zie ook Ten Have, H. e.a. (2009) *Medische ethiek*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum, p. 53; De Nederlandse artseneed (KNMG en VNSU, 2003), p. 12.

²⁴² Ten Have, H. e.a. (2009) *Medische ethiek*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum, p. 53-54.

²⁴³ Id, p. 54.

²⁴⁴ Ten Have, H. e.a. (2009) *Medische ethiek*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum, p. 53.

²⁴⁵ Beauchamp, T. & Childress, J. (2001) *Principles of Biomedical Ethics*, Oxford University Press, p. 57-272.

²⁴⁶ Dillmann, R. e.a. (red.) (1993) *Medische ethiek in de praktijk*, Utrecht: Bunge, p. 13.

²⁴⁷ Dillmann, R. e.a. (red.) (1993) *Medische ethiek in de praktijk*, Utrecht: Bunge, p. 13.

van zijn beroep te weten is gekomen.²⁴⁸ Daar komt bij dat het beroepsgeheim in principe geldt ten opzichte van een ieder.²⁴⁹ Dat houdt dus onder andere in dat het beroepsgeheim, behoudens uitzonderingen, kan worden ingeroepen tegenover de politie.²⁵⁰ Aan deze vertrouwelijkheid wordt in de medische beroepsgroep een grote waarde toegeschreven. De relatie tussen behandelaar en patiënt is vaak langdurig van aard en de patiënt moet erop kunnen vertrouwen dat hetgeen hij vertelt ook bij de behandelaar blijft. Zoals de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie het verwoordde: 'Het beroepsgeheim biedt de patiënt de veiligheid die nodig is om al hetgeen hij fantaseert, denkt, vindt of doet te bespreken. Bij de gratie van het beroepsgeheim kunnen belangrijke inzichten in de belevingswereld van de patiënt worden verkregen. Juist daardoor ontstaat de mogelijkheid bij te sturen in de behandeling, met als doel het herstel van de patiënt en het creëren van een veilige situatie voor patiënt en omgeving'.²⁵¹

Het overzicht in deze paragraaf maakt duidelijk dat in de zorg andere opvattingen bestaan en andere regels worden gehanteerd dan in de politieorganisatie. Deze verschillen kunnen hun weerslag hebben op de bereidheid om met elkaar in overleg te treden en informatie te delen en zouden in de weg kunnen staan van het slagen van de pilot wanneer de vanuit de diverse organisaties bij de pilot betrokken personen er niet in slagen om deze te overbruggen.

4.4.4 Bestaande gewoontes en routines

Routines kunnen worden gezien als een terugkerend gedragspatroon dat meerdere leden van een organisatie die belast zijn met het uitvoeren van de taken van de

²⁴⁸ Duijst W. (2009) *Praktijkboek beroepsgeheim en informatieverstrekking in de zorg*. Maklu: Apeldoorn-Antwerpen, p. 14.

²⁴⁹ Id.

²⁵⁰ Voor een bespreking van die uitzonderingen, zie paragraaf 4.2.5.

²⁵¹ *Beroepsgeheim psychiater dient ook het maatschappelijk belang*, in: de Volkskrant, 14 juli 2011.

organisatie vertonen.²⁵² Elke organisatie kent een zekere mate van routine. Routines dragen bij aan het vervolbrengen van de taken van de organisatie.²⁵³ Routines worden vaak gezien als halsstarrig, moeilijk te veranderen.²⁵⁴ Dat lijkt niet helemaal terecht. Routines in een organisatie hebben eerder een paradoxaal karakter.²⁵⁵ Als zodanig dragen routines bij aan de stabiliteit van een organisatie, terwijl zij tevens een grote rol spelen bij de flexibiliteit van een organisatie.²⁵⁶ De verschillende partijen binnen de pilot, afkomstig uit sferen van politie/justitie en de zorg, hebben allemaal (bewust dan wel onbewust) hun eigen gewoontes en routines in de wijze waarop zij werken. Indien er onduidelijkheid is over een bepaald project, komt het voor dat deelnemende instanties terugvallen op wat ze gewend zijn om te doen, op hun vertrouwde traditionele manier van werken.²⁵⁷ Routines kunnen zodoende zich op twee manieren openbaren, namelijk op functionele en disfunctionele wijze. Routines die functioneel zijn leiden tot een besparing van tijd en moeite van de betrokken actoren, omdat deze niet actief gemanaged hoeven te worden: gedrag wordt als het ware ‘vanzelf’ vertoond.²⁵⁸ Routines kunnen echter ook een disfunctioneel effect heben. Hierdoor kunnen nieuwe situaties verkeerd begrepen worden (*miscoding of situations*), waarbij

²⁵² Becker, M. (2004) Organizational routines: a review of the literature. *Industrial and Corporate Change* 13 (4), p. 644-654; Feldman, M., Rafaeli, A. (2002) Organizational routines as sources of connections and understandings. *Journal of Management Studies* 39 (3), p. 311; Feldman M., Pentland B. (2003) Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), p. 95; Feldman, M. (2000) Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organization Science* 11 (6), p. 611.

²⁵³ Feldman, M. (2000) Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organization Science* 11 (6), p. 611.; Feldman M., Pentland B. (2003) Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), p. 94.

²⁵⁴ Feldman, M. (2000) Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organization Science* 11 (6), p. 611; Feldman M., Pentland B. (2003) Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), p. 94.

²⁵⁵ Feldman, M., Rafaeli, A. (2002) Organizational routines as sources of connections and understandings. *Journal of Management Studies* 39 (3), p. 310. Feldman M., Pentland B. (2003) Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), p. 94.

²⁵⁶ Feldman, M., Rafaeli, A. (2002) Organizational routines as sources of connections and understandings. *Journal of Management Studies* 39 (3), p. 310.

²⁵⁷ van Gestel, B. Verhoeven, M. (2011) Bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel, *Justitiële Verkenningen* 37(2), p. 29.

²⁵⁸ Gersick C., Hackman, R. (1990) Habitual routines in task-performing groups. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 47, p. 71.

een organisatie een nieuwe stimulans niet als zodanig herkent en een routinematige reactie wordt ingezet terwijl deze stimulans juist een nieuwe reactie vereist. Deze situatie kan zich ook voordoen wanneer de context die ten grondslag ligt aan de stimulans verandert.²⁵⁹ Disfunctionele routines kunnen ook tot gevolg hebben dat er een afname is in de innovatie van de organisatie. Dit is het gevolg van het feit dat de organisatie zijn gedrag niet meer aanpast of uitbreidt.²⁶⁰

Routines binnen organisaties kunnen de effectiviteit van een samenwerkingsverband negatief beïnvloeden. De pilot beoogt bestaande gewoontes en routines te veranderen door de partijen te laten samenwerken in situaties waarin zij dit niet gewend zijn. Hoewel dit moeilijk kan zijn, wordt in de geraadpleegde literatuur echter ook betoogd dat het veranderen van routines niet per se moeilijk is. Er wordt gesteld dat routines zelfs een bron van flexibiliteit en verandering kunnen zijn. Dit is mogelijk als routine wordt uitgelegd als de wijze waarop men taken uitvoert die gebaseerd is op eerdere ervaringen met het uitvoeren van deze taken én reflectie op deze taken. Veranderen de omstandigheden, dan zou het een onderdeel van de routine zijn dat deze na reflectie wordt aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Dit heeft te maken met het onderscheid tussen de twee aspecten waaruit de routine zou bestaan: het ostensieve aspect (het theoretische aspect, of het model van de handelingen dat is aangeleerd) en het performatieve aspect (het praktijkaspect, of de wijze waarop het aangeleerde model van de handelingen in de praktijk wordt gebracht). Niet alleen het aangeleerde model is dus een onderdeel van de routine, maar ook de praktijk, waarin het model wordt aangepast aan bestaande of veranderende omstandigheden.²⁶¹

De vraag is dus onder welke voorwaarden nieuw beleid kan resulteren in een verandering van bestaande routines. Hiervoor kan gekeken worden naar het veranderen

²⁵⁹ Gersick C., Hackman, R. (1990) Habitual routines in task-performing groups. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 47, p. 72.

²⁶⁰ Id, p. 73.

²⁶¹ Feldman M., Pentland B. (2003) Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), p. 94-118.

van routines op individueel niveau en op organisatorisch niveau. Beide kunnen van belang zijn bij de uitvoering van deze pilot.

Op individueel niveau is van belang om op te merken dat 'de macht der gewoonte sterk is'. Hierbij is het van belang om op te merken dat repetitie leidt tot gewoontevorming. Wanneer een gewoonte bestaat, worden keuzes vaak automatisch genomen.²⁶² Echter, wanneer gewoontes doelgerichter en het onderliggende gedrag complexer zijn, zijn er meer aanknopingspunten om het gedrag te veranderen en te sturen. Gewoontes van individuen kunnen dus worden aangepast, mits er rekening wordt gehouden met de kenmerken van deze gewoontes.

Ook dient de vraag gesteld te worden hoe routines op organisatorisch niveau beïnvloed of aangepast kunnen worden. Deze routines ontstaan wanneer organisaties herhaaldelijk in aanraking komen met dezelfde stimulansen.²⁶³ Het blijkt dat er binnen organisaties drie factoren relevant zijn die mede bepalen of routines veranderd of doorbroken kunnen worden. Dit zal ten eerste afhangen van de *prikkel* om een routine te veranderen. Deze prikkel kan komen wanneer de organisatie geconfronteerd wordt met nieuwe situatie of context, de doelstellingen niet bereikt worden, of wanneer er van buiten af wordt ingegrepen op de organisatie. Ten tweede is de *timing* van de gewenste verandering belangrijk. Tijdens bepaalde fasen van een project of samenwerking is het makkelijker om routines te veranderen, bijvoorbeeld tijdens de start van het project. Ten slotte zal de mogelijkheid tot het doorbreken van de routine afhangen van de *sterkte* van de routine. Routines waarbij de sterkte hoog is, zijn

²⁶² Aarst, H. (2009) Gewoontegedrag: de automatische pilot van mens en maatschappij. In: Tiemeijer, W., Thomas, C., Prast, H. (red) *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam University Press: Amsterdam, p. 65.

²⁶³ Gersick C., Hackman, R. (1990) Habitual routines in task-performing groups. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 47, p. 65-97.

moeilijker aan te passen. Deze sterkte zal afhangen van de oriëntatie, diepte en de centrale positie die de routine inneemt binnen een organisatie.²⁶⁴

Routines, zowel op individueel als op organisatorisch niveau, kunnen dus doorbroken worden. Wel is het nodig dat rekening wordt gehouden met de gestelde beperkingen voor het beïnvloeden van deze routines.

4.4.5 Macht en wederzijdse afhankelijkheid

Ook het machtsaspect speelt een rol met betrekking tot het al dan niet slagen van de pilot. Dit aspect manifesteert zich in het bijzonder wanneer organisaties besluiten moeten nemen om informatie al dan niet met de andere organisaties te delen. Organisaties schermen niet zelden delen van hun informatievoorziening af om hun importantie en autoriteit op een bepaald terrein te onderstrepen. Een gevoel van *policy powerlessness* kan in het kader van de pilot Dreigingsmanagement ontstaan wanneer bij de betrokkenen de overtuiging postvat dat zij het beleid en het werkproces nauwelijks kunnen beïnvloeden.²⁶⁵ In paragraaf 4.3.1 is in dat verband ook al gewezen op het belang van een open besluitvorming. Verder moeten de medewerkers van de betrokken instanties doordrongen zijn van het besef dat men wederzijds afhankelijk is van elkaar en elkaar's informatie. Er dient voor gewaakt te worden dat het delen van informatie gezien wordt als iets negatiefs, iets dat afbreuk zou kunnen doen aan de eigen autoriteit.

4.5 De belangrijkste succes- en faalfactoren op een rij

²⁶⁴ Gersick C., Hackman, R. (1990) Habitual routines in task-performing groups. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 47, p. 90-91.

²⁶⁵ Tummers, L., Bekkers, V., Steijn, B. (2009) Policy Alienation of Public Professionals. Application in a New Public Management Context. *Public Management Review* 11 (5), p. 688.

De reflectie op de operationele logica in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat bij projecten als de pilot Dreigingsmanagement rekening dient te worden gehouden met een groot aantal randvoorwaarden. Deze variëren van voorwaarden die betrekking hebben op de kennis van elkaars bevoegdheden en het toepasselijke juridische kader, tot de wil om samen te werken en het hebben van vertrouwen in elkaars werkwijzen en organisatie. De bevindingen uit hoofdstuk 4 worden kort samengevat in tabel 3.

Tabel 3: Succes- en faalfactoren voor de operationele logica

Assumpties	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
Er bestaat voldoende kennis en een gedeelde visie over de ernst van de problematiek van de solistische dreiger .	Het gebruik van de bestaande wetenschappelijke literatuur, zowel uit binnen- als buitenland, kan de kennis over de achterliggende problematiek vergroten, zowel bij het pilotteam als bij de regiopartners.	Veel van de bestaande literatuur haakt aan bij de problematiek over stalking. Het is echter de vraag of deze inzichten 1-op-1 kunnen worden omgezet naar het vraagstuk rond de solistische dreiger. Vinden kennis en inzicht in voldoende mate hun weg richting de partners in de regio?
De betrokken partners zijn bekend met de inhoud van de pilot.	Het vastleggen van afspraken over de pilot in een convenant kan bijdragen aan meer kennis in de regio over de pilot. De kennis van de pilot en de inhoud daarvan kunnen bij de regiopartners verbeterd worden door gebruik te maken van een bewustwordingstraject.	De kennis van en ervaring met de pilot zijn binnen de verschillende organisaties slechts bij enkele personen aanwezig.
De betrokken partijen kennen elkaar en elkaars werkwijzen.	Direct (in)formeel contact kan, zeker wanneer dit met enige frequentie plaatsvindt, de kennis over de partnerorganisaties vergroten. Overlegstructuren, waarin de continuïteit van de deelnemers wordt gewaarborgd, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.	Indien de betrokken partijen – uit de zorg en de sfeer van veiligheid - onvoldoende kennis hebben van elkaars taakopvattingen en werkwijzen, kan dit resulteren in onbegrip. Per regio zijn verschillende organisaties betrokken, waardoor de aanwezige kennis per casus kan verschillen.
Kennis- en gebruik van elkaars deskundigheid resulteren in een	Zowel bij de identificatie van de solistische dreiger, de risico-inschatting, als ook bij de op maat gesneden	De instellingen uit de zorg en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maken bij de identificatie, risico-inschatting en aanpak onvoldoende

betere samenwerking.	aanpak kan gebruik worden gemaakt van de deskundigheid (en informatie) die aanwezig is bij organisaties uit de zorgsector.	gebruik van elkaars deskundigheid en informatie.
Binnen de verschillende organisaties bestaat voldoende kennis over de juridische (on)mogelijkheden om informatie met elkaar uit te wisselen.	Door duidelijk te maken wat de noodzaak van de informatie is, kunnen psychologen en psychiaters wellicht welwillender tegenover informatieverzoeken komen te staan. Concrete afspraken over deze informatie-uitwisselingen kunnen ook bijdragen aan een verbeterde informatiestroom. Kennis over de (on)mogelijkheden van het beroepsgeheim dient gestimuleerd te worden bij de betrokken partners, met name bij de veiligheidsdiensten. Dit kan onbegrip voorkomen.	Het kader waarbinnen (medische) informatie kan worden uitgewisseld, heeft enkele begrenzingen. Medische informatie kan worden uitgewisseld wanneer er toestemming van de patiënt is gegeven, er een wettelijke verplichting is, er een conflict van plichten is bij de behandelaar, of als er een zwaarwegend belang is. Indien één van deze varianten niet aanwezig is, kan informatie niet worden uitgewisseld. Deze informatie kan een belangrijke rol spelen bij verschillende aspecten van de pilot. Een gebrek aan kennis over deze (on)mogelijkheden van het delen van informatie kan mogelijk resulteren in onbegrip bij de partnerorganisaties, met name aan de kant van politie/justitie.
Het gekozen ontwerp- en besluitvormingsproces bevordert de samenwerking.	De verschillende partijen worden voldoende bij de besluitvorming betrokken. De samenwerkende instanties zijn gehuisvest op één fysieke locatie. Het gebruik van procesarchitecten kan onder andere resulteren in een goede taakintegratie. Gebruik van een open, 'bottom-up'-besluitvorming. Externe controle heeft een plaats binnen de samenwerking, maar geen dominante positie.	Het aantal betrokken partijen wordt te groot, mede omdat er verschillende sectoren waarbinnen zich verschillende organisaties bevinden bij de pilot betrokken raken,. Het kan onduidelijk zijn welke partij de regie voert binnen deze samenwerking. Een gebrek aan taakintegratie is aanwezig, wat veroorzaakt wordt door het ontbreken van een projectplan. Een gesloten besluitvorming kan een obstakel zijn voor een goede samenwerking. Voorkomen moet worden dat partijen het gevoel krijgen 'in een fuik te zwemmen'. Een te sterke mate van externe controle kan

	Bij het ontwerp wordt vooral geleund op een 'exploratieve strategie' .	het vertrouwen schaden en het samenwerkingsverband remmen.
Het projectmanagement is goed georganiseerd.	<p>Het is belangrijk dat duidelijk is welke actor verantwoordelijk is voor welke zaken binnen de samenwerking. Een langdurige samenwerking kan hieraan bijdragen.</p> <p>Een convenant kan bijdragen aan het wegnemen van onzekerheden over de samenwerking bij de betrokken partijen, en stimuleert het vertrouwen.</p> <p>Interactie tussen de betrokken partijen moet gestimuleerd worden, zodat de strategische onzekerheid beperkt kan worden.</p> <p>Voordat informatie gedeeld wordt moet duidelijk zijn welk doel deze informatie zal dienen.</p> <p>Zowel de verticale als de horizontale communicatie dient gestimuleerd te worden.</p>	<p>Indien onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor wat, kan de stabiliteit van het samenwerkingsverband worden geschaad.</p> <p>Het ontbreken van een convenant kan als gemis worden ervaren. Tegelijkertijd moet het belang van een convenant niet worden overschat. De aanwezigheid hiervan garandeert geen succesvolle samenwerking en wordt in sommige situaties gezien als een formaliteit.</p> <p>Wanneer informatie gedeeld wordt, dient deze niet gebruikt te worden dan voor andere doelen dan die de delende organisatie voor ogen had.</p> <p>Conflicten binnen de samenwerking kunnen ontstaan wanneer de strategieën tussen de betrokken organisaties ongecoördineerd zijn of met elkaar conflicteren.</p> <p>Een gebrekkige interne communicatie kan bijdragen aan een stroeve samenwerking.</p>
De toegezegde 'capaciteit' is gegarandeerd.	Partijen moeten overtuigd zijn van een min of meer evenredige kostenverdeling. De samenwerking wordt bevorderd als de betrokken partijen uit eigen beweging bereid zijn de gevraagde investeringen te doen.	Wanneer de kostenverdeling door de betrokken partijen wordt ervaren als onevenredig, kan dit de samenwerking bemoeilijken. Deze situatie kan zich ook voordoen wanneer de partijen het gevoel hebben verplicht te zijn de investeringen te moeten doen.
Er bestaat een sense of urgency.	Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op identificatie-risico-inschatting en aanpak van	Zonder gedeelde visie bestaat het gevaar dat het samenwerkingsverband niet goed van de grond komt. Ook bestaat het

	<p>solistische dreigers kan bijdragen aan de onderkenning van een gedeeld probleem dat alleen met een gemeenschappelijke aanpak het hoofd kan worden geboden.</p>	<p>gevaar dat het enthousiasme snel wegebt.</p>
<p>De betrokken partijen vertrouwen elkaar.</p>	<p>Wederzijds vertrouwen kan ondersteund worden door aandacht te besteden aan een goede werksfeer, wederzijds respect, en het bieden van ruimte voor elkaars visies, kennis en ervaringen. Investerings in informele contacten kunnen ook bijdragen aan meer wederzijds vertrouwen.</p>	<p>Het kost meer moeite om dit wederzijds vertrouwen op te bouwen als de verschillende organisaties niet gewend zijn om samen te werken. Indien men geen informele contacten opbouwt of ondersteunt, kan dit het wederzijds vertrouwen schaden. Dit vertrouwen kan ook ontbreken als de betrokken partijen niet bekend zijn met de werkwijzen van de partnerorganisaties.</p>
<p>Verschillen in de beroeps cultuur van de zorginstellingen en de veiligheidsdiensten staan de 'wil' tot samenwerking niet in de weg.</p>	<p>De betrokken partijen herkennen en erkennen de verschillen in beroeps cultuur</p>	<p>Onbegrip over deze cultuurverschillen kan de samenwerking negatief beïnvloeden.</p>
<p>De gewoontes en routines die bestaan binnen de betrokken organisaties worden benut ten behoeve van de pilot.</p>	<p>Maak de betrokken personen en organisaties bewust over bestaande routines, en stimuleer de ontwikkeling van nieuwe routines die beter bij de pilot passen.</p>	<p>Het niet erkennen van disfunctionele routines, of ze wel erkennen maar ze niet proberen te veranderen. Op deze wijze blijven de betrokken partijen in hun eigen sporen lopen.</p>
<p>De betrokken partijen klampen zich niet vast aan eigen machtsposities en zijn zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheid</p>	<p>Het delen van macht en erkennen van de wederzijdse afhankelijkheid zullen positief uitwerken op de identificatie, risico-inschatting en aanpak,</p>	<p>De organisaties die (informatie)macht hebben wensen deze niet te delen. Dit kan leiden tot frustraties bij de andere betrokken partijen, .</p>

Hoofdstuk 5 Prestatie-indicatoren

De laatste opdracht die in het kader van het onderhavige project is vervuld betreft het formuleren van prestatie-indicatoren ten behoeve van een toekomstige procesevaluatie. Prestatie-indicatoren zijn in de eerste plaats bruikbaar om de uitkomsten (output) van een interventie inzichtelijk te maken. In de tweede plaats kunnen zij ons iets vertellen over de projectstructuur die voor de betreffende interventie gekozen is. Tot slot kunnen prestatie-indicatoren een functie vervullen bij het analyseren van het werkproces.²⁶⁶ In dit project is bij het ontwikkelen van prestatie-indicatoren ook van deze drie functies uitgegaan. Sommige indicatoren zijn resultaatgericht, andere hebben meer betrekking op respectievelijk de gekozen structuur en op de wijze van implementatie en uitvoering van de pilot Dreigingsmanagement. Het hoofdstuk is ook aan de hand van deze driedeling gestructureerd.

5.1 Indicatoren in relatie tot de geleverde inspanningen en zichtbare uitkomsten

5.1.1 Signalering en identificatie

- a. *Aantal en aard van de signalen die bij het pilotteam terecht zijn gekomen.*

Deze prestatie-indicator postuleert een analyse van het totale zaaksaanbod (input) van de pilot Dreigingsmanagement, zowel in kwantitatief opzicht als ten aanzien van het type zaken (in termen van typen dreigers (en hun achtergrondkenmerken), soorten

²⁶⁶ van Dishoeck, A., van de Wetering, H. (2009) Kwaliteit van zorg meten: Prestatie-indicatoren in de gezondheidszorg. *Cordiaal 2*, p. 46.

bedreigingen en bedreigden) waarmee de pilot wordt geconfronteerd. Daarnaast moet de instroom van signalen afgezet worden tegen de verwachtingen op dit punt.

- b. *Mate waarin en wijze waarop door alle partijen gebruik gemaakt wordt van een heldere en eenduidige definitie van de doelgroep.*

Deze prestatie-indicator kan op diverse manieren worden gemeten. Een analyse van de in het kader van de pilot Dreigingsmanagement afgehandelde zaken kan inzichtelijk maken of de pilot zich uitsluitend richt op personen die vallen onder de definitie van IPOL. Daarnaast kan (b.v. middels een survey/interviewronde) worden nagegaan hoe de betrokken partijen de doelgroep van de pilot op dezelfde wijze definiëren. Hieruit dient ook duidelijk te worden of er een voldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende categorieën van dreigers.

- c. *Mate waarin het pilotteam beschikt over een actueel en volledig overzicht van gefixeerde dreigers.*

Indien een actueel overzicht niet aanwezig is bij het pilotteam, kan ook niet gesteld worden dat er afdoende gemonitord wordt en dat de aanpak de doelgroep voldoende bereikt. De aan- of afwezigheid van een dergelijk overzicht is relatief eenvoudig vast te stellen. Of dit overzicht voldoende actueel en omvattend is, zal echter minder eenduidig vast te stellen zijn.

- d. *Mate waarin de verward-gefrustreerde dreiger tijdig kan worden opgewacht/onderschept.*

Het meten van deze prestatie-indicator zal zich toespitsen op het detecteren en analyseren van de aard, ernst en omvang van de gevallen die om wat voor reden dan ook niet bijtijds bij het pilotteam terecht zijn gekomen (gaat dus om de zaken die ten

onrechte gemist zijn, de *vals-negatieven* dus). Vooropgesteld zij dat het inzichtelijk maken hiervan geen eenvoudige opgave zal zijn.

Om de signalering te versoepelen, dient de *awareness* verhoogd te worden bij de betrokken front-offices. Hiertoe kunnen voorlichting en training worden georganiseerd. Getoetst kan worden of deze activiteiten zijn ontplooid. Daarnaast kan worden getoetst in hoeverre deze initiatieven bijdragen aan een toename van het signaleringsbewustzijn. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een voor- en nameting. Het verhogen van de *awareness* wordt hieronder in paragraaf 5.3. 1 bij de bespreking van de indicatoren die betrekking hebben op de aanwezige (en noodzakelijke) kennis binnen de pilot nog als afzonderlijke indicator behandeld.

5.1.2 Risico-inschatting

e. *Mate van betrouwbaarheid en volledigheid van beschikbare informatie.*

Een risico-inschatting impliceert een op wetenschappelijk gefundeerde voorspelling. Door achteraf een aantal risico-inschattingen die uit de pilot Dreigingsmanagement zijn voortgekomen te analyseren kan ex-post worden nagegaan of de destijds beschikbare informatie voldoende betrouwbaar en volledig was.

f. *Mate van betrouwbaarheid en validiteit risicotaxatie-instrument.*

Op basis van beschikbaar wetenschappelijk onderzoek zullen de betrouwbaarheid en validiteit van het – zowel op nationaal als regionaal - gebruikte risicotaxatie-instrument(en) moeten worden vastgesteld. De behoefte aan ‘passende’ instrumenten vloeit voort uit de afgeleide doelstellingen. De vraag is echter wat als ‘passend’ te typeren valt. Binnen dit kader kan gesteld worden dat van belang dat een instrument geëvalueerd en gevalideerd is.

- g. *Aanwezige kennis en capaciteit om het risicotaxatie-instrument te kunnen toepassen.*

Het is noodzakelijk dat een risicotaxatie-instrument wordt gebruikt door personen die met dit instrument uit de voeten kunnen. Dit betekent dat er bepaalde opleidings- en ervaringseisen kunnen worden gesteld aan het gebruik van dit instrument. Getoetst kan worden of aan deze eisen is voldaan. Zie in dit verband ook paragraaf 5.2.1.

5.1.3 Aanpak

- h. *Mate waarin en wijze waarop persoonsgerichte aanpak wordt vormgegeven*

In het kader van de aanpak kan als eerste gewezen worden op de *output* van de pilot. Gemeten kan worden aan hoeveel individuen op jaarbasis een persoonsgerichte aanpak wordt toegewezen. Dit zou vergeleken kunnen worden met het aantal solistische dreigers dat gedurende die periode is gesignaleerd. Op deze wijze kan worden gezien of er sprake is van een verschil tussen de aangeleverde zaken (de *input*) en de zaken die worden behandeld (*output*). Ook kunnen er inzichten verkregen worden in het type traject (straf, zorg of anderszinds) dat is ingezet. Op specifieke aspecten in relatie tot de gekozen projectstructuur en het werkproces wordt in de paragrafen 5.2 en 5.3 nader ingegaan.

Naast de algemene *output* zoals hierboven beschreven, kan ook nader gezien worden in hoeverre de gesignaleerde dreigers voldoende via een zorgtraject bereikt worden en ook de zorg in worden geleid. Dit betekent dat niet alleen gezien moet worden of een zorgtraject wordt ingezet, maar ook of de dreiger aan dit traject deelneemt en in hoeverre sprake is van 'uitval'. Inzichten in deze mogelijke uitval kunnen verkregen worden door op jaarbasis enkele cases te analyseren. Wellicht kan dan ook gezien worden in hoeverre deze uitval is tegen te gaan. In het licht van de

bovenstaande onderzoeksactiviteiten is het tevens gewenst om een overzicht te genereren van het beschikbare zorgaanbod (per regio).

i. *Mate waarin en wijze waarop drang en bemoeizorg worden toegepast*

Ten aanzien van de wijze waarop drang en bemoeizorg worden toegepast in het geval dat de solistische dreiger wordt getypeerd als zorgmijder moet zowel aandacht worden besteed aan het model van bemoeizorg dat wordt gekozen, als ook aan de mate waarin de uitvoering plaatsvindt conform de uitgangspunten van dat model. De beschouwing in hoofdstuk 3 laat zien dat naarmate dat meer het geval is de effectiviteit van bemoeizorg meer is gewaarborgd .

Ook kan worden gezien in hoeveel gevallen negatieve en positieve *incentives* worden ingezet om de solistische dreiger tot een behandeling te bewegen. In hoeveel gevallen is er bijvoorbeeld een voorwaardelijke straf opgelegd of is gebruik gemaakt van een voorwaardelijk sepot?

j. *Mate waarin ingeschatte risico door de persoonsgerichte aanpak is afgenomen.*

Wetenschappelijke uitspraken hierover zullen gebaseerd zijn op het oordeel van de betrokken gedragsdeskundigen en op recidivegegevens: is tijdens de periode dat betrokkene in beeld was bij IPOL (en het eerste half jaar nadien) de dreiging beheersbaar geworden of gebleven?

k. *Mate waarin en wijze waarop solistische dreigers tijdens en na afloop van de behandeling begeleid en gemonitord worden.*

Het werkproces voorziet in een intensieve monitoring van de solistische dreiger tijdens en (tot een half jaar) na afloop van de behandeling. De procesevaluatie zal uit moeten wijzen in hoeverre de betrokken partijen zich houden aan de afspraken om met een zekere regelmaat een update te maken van de staat waarin de dreiger verkeert. Ook kan

meer inzicht worden geboden in het type monitoring waarvoor is gekozen en dient de vraag aan de orde te worden gesteld of deze vorm de betrokken partijen voldoende in staat stelt om tot een afgewogen oordeel te komen over de verward-gefrustreerde dreiger en de dreiging die deze mogelijk nog vormt.

5.2 Indicatoren in relatie tot de projectstructuur

l. Wijze van ontwerp en inrichting van de pilot Dreigingsmanagement

Het proces dat geleid heeft tot het opzetten en opstarten van het pilotteam dient in kaart gebracht te worden. Hierbij kan gezien worden welke organisatie welke rol heeft gespeeld, evenals welke van deze organisaties initiatiefrijk was in het proces in de besluitvorming. Ook kan geconstrueerd worden van welke strategie vooral gebruik is gemaakt tijdens het ontwerpproces, een programmatische of een meer exploratieve strategie (zie paragraaf 4.3)

In het kader van deze indicator dient ook te worden gezien bij welke organisatie welke verantwoordelijkheid is neergelegd. Ook kan worden nagegaan welke instrumenten door leidinggevend van uitvoeringsorganisaties zijn ingezet om medewerkers te stimuleren om prioriteit aan de uitvoering van de pilot te geven. Tot slot kan worden vastgesteld in welke mate en op welke wijze de Stuurgroep en de leidinggevend van de diverse uitvoeringsorganisaties de voortgang van de pilot monitoren en bijsturen.

m. Wijze waarop het pilotteam/IPOL de haar toebedeelde spilfunctie vervult

Hoewel de pilot Dreigingsmanagement wordt gedragen door meerdere partijen op landelijk en regionaal niveau is er voor het bij IPOL ondergebrachte pilotteam een spilfunctie weggelegd. Naar de toegevoegde waarde van het team kan op verschillende

manieren en vanuit verschillende perspectieven gekeken worden. Te denken valt onder andere aan de volgende dimensies:

- Aard, frequentie en intensiteit van communicatie tussen pilotteam en betrokkenen in het veld;
 - Mate waarin het veld door het pilotteam is voorzien van handleidingen, richtlijnen en/of protocollen
 - Mate waarin rol van pilotteam bekend is in de regio;
 - Overlegstructuren waarin pilotteam participeert;
 - Mate waarin en wijze waarop pilotteam wordt geraadpleegd;
 - Mate van tevredenheid over adviezen van pilotteam en mate waarin deze worden opgevolgd.
- n. *Wijze waarop kennis over het fenomeen van de solistische dreiger en over de pilot Dreigingsmanagement verspreid is onder actoren die daarmee te maken (kunnen) krijgen.*

Bij het verspreiden van kennis over zowel het fenomeen van de solistische dreiger als over de inhoudelijke en procedurele kanten van de pilot Dreigingsmanagement kunnen voorlichtings- en opleidingsactiviteiten van toegevoegde waarde zijn. Deze indicator voorziet in een inventarisatie van de inspanningen die op dit terrein zijn geleverd maar is niet uitsluitend gericht op de aanbieders maar ook op de ontvangers. In hoeverre sluit de disseminatie van kennis aan op de belangen en behoeften van de bij de uitvoering van de pilot betrokken medewerkers? In hoeverre nemen zij kennis van het aanbod, recipiëren ze de informatie, verwerken ze het in hun kennis- en oordeelsvorming en handelen ze ernaar?

- o. *Mate waarin een landelijk dekkend netwerk is gecreeërd tussen pilotteam en regionale partners*

Bezien kan worden of er (vaste) contactpersonen zijn tussen het pilotteam en de betrokken partners in de regio. Om deze aanpak 'landelijk dekkend' te maken, dienen deze contacten er te zijn met alle regio's. Dit is door middel van empirisch onderzoek vast te stellen. Ook zou, bijvoorbeeld aan de hand van interviews, kunnen worden vastgesteld hoe deze contacten worden beoordeeld.

5.3 Indicatoren in relatie tot het werkproces

5.3.1 Kennen

De bespreking in het vorige hoofdstuk (paragraaf 4.2) heeft duidelijk gemaakt dat onder de noemer kennis diverse deelaspecten samenkomen. Met behulp van documentanalyse, interviews, surveys en/of observaties kan – zowel op landelijk als regionaal niveau – meer inzicht worden verkregen in de volgende aspecten:

- p. *Mate waarin de diverse organisaties beschikken over kennis.*
 - Over de *problematiek* (mate waarin sprake is van gedeelde visie)
 - Over het *doel, de achtergrond en inhoud* van de pilot;
 - Over de te volgen *procedure* in het kader van de pilot;
 - Over elkaars *werkwijzen*
 - Over elkaars *deskundigheid*
 - Over de *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen de verschillende betrokken partijen
 - Over de *juridische grenzen* van gegevensuitwisseling
 - Over het beschikbare *zorgaanbod* in de regio

Het gaat bij het inzichtelijk maken van deze aspecten niet alleen over de beschikbaarheid van kennis maar ook over de wijze waarop actoren in de praktijk deze kennis interpreteren en waarderen. Kunnen politiemensen zich verplaatsen in de

gedachtewereld van medici wanneer laatstgenoemden een beroep doen op hun beroepsgeheim en vice versa, in hoeverre hebben medici begrip voor de opstelling van politie- en veiligheidsdiensten in het kader van dreigingsmanagement?

Een relevant aandachtspunt betreft de mate waarin er bij de betrokken partijen inzage is in het aanbod van zorg, steun en toezicht dat binnen het kader van een persoonsgerichte aanpak kan worden ingezet. Ook met het oog hierop dient de aanwezige kennis gedeeld te worden. Een indicatie dat deze kennis gedeeld wordt kan gevonden worden in de aanwezigheid – en mate van toegankelijkheid – van een *database* waarin deze informatie is opgenomen.

53.2 Kunnen

- q. *Mate waarin de bij het pilotteam betrokken organisaties de gemaakte afspraken rondom de samenstelling van het team nakomen*

De aanwezigheid van landelijk team Dreigingsmanagement, dat ingericht is met medewerkers van het KLPD, AIVD, KMar en GGZ biedt mogelijkheden voor de ontwikkeling van een specifieke prestatie-indicator. Door nader te kijken naar de oorsprong van de geleverde fte's en het type deskundigheid dat door de verschillende organisaties is ingebracht kan worden vastgesteld in hoeverre de samenstelling van het team zich verhoudt tot de afspraken die bij de start van het project zijn gemaakt.

- r. *Mate waarin op regionaal niveau de actoren tijd en gelegenheid hebben om aan de pilot mee te werken*

Het vraagstuk van capaciteit moet echter niet worden verengd tot het landelijke pilotteam. Ook op regionaal niveau zal moeten worden geïnventariseerd in hoeverre en op welke wijze de actoren in logistieke zin in staat worden gesteld aan de uitvoering van de pilot gestalte te geven.

- s. *Mate waarin de bij de pilot betrokken partijen beschikken over de gevraagde deskundigheid*

Voor de implementatie en uitvoering van de pilot Dreigingsmanagement wordt een beroep gedaan op specifieke vormen van expertise. Deze betreffen vooral het signaleren en inschatten van dreigingsrisico's en het zorgdragen voor een op maat gesneden persoonsgerichte aanpak. Kennis en ervaring met risicotaxatie-instrumenten behoort tot een van de gewenste expertisevelden, alsmede op de doelgroep toegesneden psychiatrische en psychologische kennis en ervaring met individuen die zich tegen behandeling verzetten. De aanwezige kennis en expertise kunnen worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Een van de specifieke aandachtspunten in dit verband is de mate waarin de psychiatrische en psychologische kennis in en rondom het pilotteam geborgd is.

- t. *Mate waarin en wijze waarop er wordt voldaan aan de juridische vereisten voor gegevensuitwisseling.*

Een juridische analyse zal uit moeten wijzen in hoeverre en op welke wijze de betrokkenen zich committeren aan het juridisch kader dat voor de rechtmatigheid van de gegevensuitwisseling bepalend is. Juridische instrumenten als een protocol Wpg (Wet politiegegevens), een eventueel toekomstig convenant etc., zullen op hun werking en toegevoegde waarde moeten worden doorgelicht. Dit kan door de juridische grondslag van de gegevensuitwisseling in een aantal voltooide casus te analyseren.

In het kader van informatiedeling is het in het bijzonder van belang te bezien of er passende systemen zijn die dit proces kunnen ondersteunen en in hoeverre deze systemen voldoen aan de noodzakelijk geachte voorwaarden. Ten eerste kan gedacht worden aan de voorwaarde dat de integriteit en veiligheid van de database/infrastructuur gegarandeerd moeten zijn. Ten tweede dient ook de

vertrouwelijkheid van de gegevens gewaarborgd te zijn, zeker wanneer het medische gegevens betreft. Bezien moet worden of er duidelijke afspraken gemaakt zijn over de informatiedeling en de achterliggende infrastructuur.

5.3.3 Willen

- u. *Mate van belang dat door partijen wordt gehecht aan de uitvoering van de pilot.*

Hoewel dit aspect niet in alle opzichten even gemakkelijk te meten is, zal een toekomstige procesevaluatie ook licht moeten werpen op de vraag in hoeverre de belangen en waarden van het deelsysteem waartoe de betrokken actoren behoren (politie, veiligheidsdiensten, zorg) corresponderen met de belangen en waarden die zij aan de pilot Dreigingsmanagement toeschrijven. En vinden zij uitvoering van de pilot belangrijk genoeg, in het licht van de andere taken waarvoor zij zich gesteld zien? In hoeverre bestaat de bereidheid om het eigen belang ondergeschikt te maken aan het publieke belang? In hoeverre wordt bij de prioritering van zaken binnen diverse organisaties rekening gehouden met de doelstellingen en uitgangspunten van de pilot?

- v. *Mate van wederzijds vertrouwen tussen de betrokken partijen*

Indicaties voor het vaststellen van de mate van wederzijds vertrouwen zijn onder andere te vinden in de aard, intensiteit en frequentie van persoonlijk contact (zowel formeel als informeel), alsmede in de aanwezigheid van een goede werksfeer en wederzijds respect. Ook kan onderzocht worden of er binnen het samenwerkingsverband voldoende ruimte is voor het uitwisselen van visies, ervaringen en kennis.

w. Mate waarin en wijze waarop verschillen in beroepscultuur de samenwerking tussen partijen beïnvloeden

Deze indicator is nauw verbonden met de vorige, want verschillen die voortvloeien uit beroepsgerelateerde gewoonten en opvattingen kunnen hun weerslag hebben op de mate van vertrouwen en de bereidheid om met elkaar in overleg te treden en informatie te delen. Een aspect dat in het kader van deze indicator specifieke aandacht behoeft betreft de mate waarin partijen zich van deze verschillen bewust zijn.

x. Mate waarin en wijze waarop routines binnen organisaties de samenwerking in het kader van de pilot Dreigingsmanagement beïnvloeden

De pilot beoogt bestaande gewoontes en routines te veranderen door de partijen te laten samenwerken in situaties waarin zij dit niet gewend zijn. Hiervoor kan gekeken worden naar het veranderen van routines op individueel niveau en op organisatorisch niveau. Ten aanzien van het laatste dient gelet te worden op de sterkte van de routine, de timing van de gewenste verandering en specifieke prikkels die in het kader van de pilot worden gebruikt om de verandering te bewerkstelligen.

y. Mate waarin partijen zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid

In paragraaf 4.4.5 is vastgesteld dat de medewerkers van de bij de pilot betrokken instanties doordrongen moeten zijn van het besef dat men wederzijds afhankelijk is van elkaar en elkaar's informatie. Een manier om dit te meten is na te gaan hoe het delen van informatie wordt gepercipieerd (als iets negatiefs, iets dat afbreuk zou kunnen doen aan de eigen autoriteit, of als iets positiefs omdat het ten goede komt aan het realiseren van een gemeenschappelijk doel?).

Hoofdstuk 6: Conclusie

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van de ex ante evaluatie van de pilot Dreigingsmanagement. Strikt genomen is de term ex ante evaluatie enigszins misplaatst, aangezien het onderzoek is uitgevoerd op een moment dat de pilot in kwestie al van start was gegaan. Niettemin beantwoordt het karakter van de studie wel aan de kenmerken van een ex ante evaluatie. De nadruk heeft namelijk gelegen op drie elementen: 1) een (bescheiden) planevaluatie waarin de assumpties en doelstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen zijn blootgelegd en geanalyseerd; 2) het vaststellen van mogelijke knelpunten die zich bij de uitvoering van de pilot Dreigingsmanagement voor kunnen doen; en 3) het opstellen van indicatoren ten behoeve van een toekomstige procesevaluatie.

Bij de start van het onderzoek is kort aandacht besteed aan de periode voorafgaand aan de pilot en in het bijzonder aan de vraag hoe toen werd omgegaan met de dreiging die uitging van verwarde en gefrustreerde eenlingen in de richting van leden van het Koninklijk Huis en de Minister-President (onderzoeksvraag 1). Vervolgens zijn de ratio, doelstellingen, werkwijzen en instrumenten van de pilot Dreigingsmanagement geïnventariseerd (onderzoeksvraag 2) en zijn – in het verlengde daarvan – de verschillen gemarkeerd met de aanpak die voordien werd toegepast (onderzoeksvraag 3). Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie en een bescheiden interviewronde is in de hoofdstukken 3 en 4 ingegaan op de vraag wat de potentie is van de pilot, aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om de geformuleerde doelen te bereiken en welke knelpunten eventueel in het verschiet liggen bij de uitvoering van de pilot (onderzoeksvraag 4). In hoofdstuk 5 ten slotte zijn de inzichten uit de twee voorafgaande hoofdstukken vertaald in 25 prestatie-indicatoren (onderzoeksvraag 5).

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen van het onderzoek bondig en in samenhang worden gepresenteerd. Paragraaf 6.1 bevat de inzichten die beantwoording van de vragen 1, 2 en 3 heeft opgeleverd. In paragraaf 6.2 staan de

succes- en faalfactoren centraal die de pilot Dreigingsmanagement in positieve, dan wel negatieve zin kunnen beïnvloeden. In paragraaf 6.3. volgt een schematisch overzicht van de aangetroffen assumpties, de daaraan gekoppelde succes- en faalfactoren en de met het oog op de toekomstige procesevaluatie ontwikkelde indicatoren.

6.1 De essentie van de pilot Dreigingsmanagement

De literatuurstudie heeft duidelijk gemaakt dat de focus van de dreigings- en risicoanalyses die plaatsvinden in het kader van het Stelsel Bewaken en Beveiligen weliswaar ligt op het wegnemen van de dreiging maar dat er van meet af aan ook aandacht is geweest voor de achtergrond en de persoon van de dreiger. Op basis van eigen ervaringen maar ook naar aanleiding van de resultaten die in Engeland sinds 2006 waren geboekt met het Fixated Threat Assessment Centre (FTAC) kwamen de bij de dreigingsafhandeling betrokken organisaties tot het inzicht dat strafrechtelijke vervolging niet in iedere situatie de meest geëigende route is en dat indien er sprake van een psychische problematiek bij de dreiger een aanpak in de vorm van behandeling en zorg vermoedelijk meer aangewezen is. Voorafgaand aan de pilot werd dit zorgaanbod verstrekt op ad hoc basis. Met de komst van de pilot is getracht een meer structurele voorziening te creëren. Het SBB en de pilot Dreigingsmanagement zijn dus complementair en kunnen in combinatie met elkaar worden toegepast.

Het doel van de pilot is om gefixeerde personen die een dreiging vormen voor leden van het Koninklijk Huis en de Minister-President tijdig te signaleren en door middel van een persoonsgerichte aanpak deze dreiging weg te nemen, te reduceren of hanteerbaar te maken. In de kern bestaat de pilot dus uit drie hoofdbestanddelen: identificatie, risico-inschatting en persoonsgerichte aanpak. Al deze activiteiten – en de wijze waarop de dreiger hierop reageert – moeten uiteraard worden gemonitord.

Een landelijk projectteam, dat is ondergebracht bij IPOL van het KLPD, vormt het draai- en angelpunt van de pilot Dreigingsmanagement. In dit team, dat behalve uit een dreigingsinschatter en onderzoekspsychologen van het KLPD bestaat uit medewerkers

van de AIVD, DKDB en KMar en een door VWS gefinancierde psychiater, komt informatie vanuit verschillende kanalen samen, wordt een gedragskundige inschatting van de dreiging gemaakt en een advies opgesteld voor de zorg, begeleiding en toezicht van de persoonsgerichte aanpak. Die aanpak moet op regionaal niveau verder worden vormgegeven, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de lokale GGZ-instellingen en de regiokorpsen.

6.2 Succes- en faalfactoren

De uitgangspunten en doelstellingen van de pilot Dreigingsmanagement zijn in beleidsstukken vertaald in diverse te realiseren producten en werkprocessen. Voor het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak en het totstandbrengen van een gedeelde visie op het probleem kunnen deze stappen positief worden geduid. De nadruk die in de startdocumenten wordt gelegd op protocollering heeft echter ook een keerzijde. Deze protocollering duidt er op dat in de pilot Dreigingsmanagement een programmatische strategie de boventoon voert. Zoals in hoofdstuk 4 op basis van inzichten uit de literatuur uitvoerig is toegelicht, leidt een dergelijke strategie er vaak toe dat de maatschappelijke partners zich alleen oppervlakkig conformeren aan het overheidsbeleid maar zich er niet daadwerkelijk voor inzetten. Het eindresultaat is dat er formeel wel samenwerkingsverbanden worden geformeerd, maar dat daarbinnen partners nog steeds langs elkaar heen werken, zich onvoldoende laten leiden door een gemeenschappelijk belang en zich onvoldoende realiseren dat men voor het welslagen van het project van elkaar afhankelijk is. Een complicerende omstandigheid in het kader van de pilot Dreigingsmanagement is bovendien dat het perspectief van waaruit de diverse partijen naar de onderliggende problematiek kijken wezenlijk verschilt. Vanuit het pilotteam wordt weliswaar benadrukt dat de pilot primair gericht is op het bieden van zorg – de pilot zou niet “blauw” maar “wit” getint zijn – maar de dominante aanwezigheid van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en opsporingsdiensten in het landelijke pilotteam kan, vooral onder psychiaters en psychologen, gemakkelijk leiden

tot een andere perceptie, namelijk dat de zorg voor individuele patiënten uiteindelijk ondergeschikt is aan het vergroten van veiligheid. Een dergelijke perceptie kan de bereidheid binnen GGZ-instellingen om in het kader van de pilot Dreigingsmanagement informatie over individuen te verstrekken negatief beïnvloeden.

Toch wordt bij de implementatie van de pilot Dreigingsmanagement niet uitsluitend gebruik gemaakt van een programmatische strategie. De uitgestippelde werkwijze vertoont ook trekken van een exploratieve strategie, in het bijzonder waar het gaat om de persoonsgerichte aanpak. Bij de ontwikkeling van deze aanpak wordt veel ruimte gelaten voor de inbreng van de regionale partners. De GGZ-vertegenwoordigers krijgen bijvoorbeeld ruimschoots de gelegenheid om de ervaringen die zijn opgedaan bij allerhande vormen van bemoeizorg – in dat verband is in dit rapport uitgebreid stilgestaan bij de ACT's – in te brengen bij de ontwikkeling van een persoonsgerichte aanpak bij gefixeerde dreigers die te boek staan als 'zorgmijders'. Bovendien wordt gepoogd om aansluiting te zoeken bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de Veiligheidshuizen (al is vooralsnog onduidelijk of de partijen die daarin verenigd zijn dit idee omarmen). Er is dus zeker geen sprake van een eenzijdige top-down benadering; naar het zich laat aanzien kunnen de regionale partners wel degelijk hun stempel op de invulling van de pilot Dreigingsmanagement drukken.

Ten aanzien van de drie hoofdbestanddelen van het werkproces is een aantal succes- en faalfactoren benoemd. In de beschouwing over identificatie is benadrukt dat er op alle niveau's voldoende duidelijkheid moet zijn over de doelgroep waarop de pilot zich richt. Binnen het landelijke pilotteam lijkt consensus over de doelgroep te bestaan, maar of hetzelfde geldt voor de regionale partners is een in dit stadium nog niet te beantwoorden vraag. Wanneer gewerkt wordt met uiteenlopende definities kan de situatie ontstaan dat verschillende pilotpartners zich richten op verschillende typen dreigers. Het kan ook leiden tot wat in de literatuur wordt aangeduid als '*netwidening*': de interventies worden dan ingezet voor gevallen waarvoor zij strikt genomen niet zijn bedoeld. In de beleidsstukken zijn in ieder geval stappen gezet om dit risico te

verkleinen en om tot een zo scherp mogelijke afbakening van de doelgroep te komen. In de communicatie naar de diverse pilotpartners toe zal de operationele definitie waarvoor gekozen is zo goed mogelijk moeten worden uitgelegd.

De risico-inschatting is in sterke mate afhankelijk van de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie waarop de analyse is gebaseerd en van de validiteit en betrouwbaarheid van het gebruikte risicotaxatie-instrument. Om met het laatste te beginnen: bij de start van de pilot Dreigingsmanagement was nog geen instrument voorhanden dat speciaal was toegesneden op gefixeerde dreigers, al is het wel de bedoeling een dergelijk instrument te ontwikkelen. Het pilotteam maakt tot op heden vooral gebruik van ervaringen die zijn opgedaan met risicotaxatie-instrumenten die in de sfeer van de psychologie en psychiatrie ontwikkeld zijn ten behoeve van het inschatten van het risico van gewelddadig gedrag door mensen met een psychische stoornis. Ook op een aanpalend terrein als stalking zijn risicotaxatie-instrumenten in gebruik waaruit door het pilotteam wordt geput bij de ontwikkeling van een eigen instrumentarium.

Aangezien medische c.q. gedragskundige informatie belangrijk is bij het inschatten van de dreiging en het uitvoeren van de persoonsgerichte aanpak, is het delen van dit type informatie een belangrijk element in de samenwerking. Het delen van medische informatie is echter aan grenzen gebonden, zowel in juridische als in beroepsculturele zin. Het belangrijkste juridische vraagstuk waarmee de betrokkenen vermoedelijk zullen worden geconfronteerd betreft het medische beroepsgeheim. Het is aannemelijk dat met het oog op de privacy van de patiënt en het uitgangspunt dat een ieder er op mag vertrouwen dat een medicus zwijgt over hetgeen hem bekend is geworden een aantal zorgverleners terughoudend, mogelijk zelfs huiverig, tegenover het delen van informatie met derden (in het bijzonder opsporingsinstanties) staat. Een ander aspect dat in relatie tot het beroepsgeheim van belang is, is dat alle betrokken partijen voldoende weet hebben van de grenzen waaraan psychiaters en andere behandelaars gebonden zijn en van de omstandigheden waaronder het beroepsgeheim kan worden doorbroken. Een gebrek aan kennis op dit terrein kan resulteren in

conflicten en onbegrip. Het laatstgenoemde gevaar is niet denkbeeldig in het licht van de in hoofdstuk 4 uitvoerig geschetste verschillen in beroepsopvattingen en waarden tussen opsporingsambtenaren en medische professionals. Hierboven is al opgemerkt dat deze verschillen er toe kunnen leiden dat partijen niet los kunnen komen van een eendimensionale kijk op het werk van hun beoogde partner en als gevolg daarvan samenwerking vooral met de mond belijden maar in de praktijk nauwelijks vorm willen geven. Onder de noemers 'kennen' en 'willen' is in dit verband in hoofdstuk 4 niet voor niets uitvoerig stilgestaan bij een aantal cruciale randvoorwaarden voor samenwerking, zoals een gedeelde visie, wederzijds vertrouwen, de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en het kennen en erkennen van elkaars organisatie en deskundigheid.

Bij projecten die zijn opgehangen aan een specifiek thema, zoals in het onderhavige geval dreigingsmanagement, dreigt ook het gevaar dat slechts een beperkt aantal medewerkers van de samenwerkende organisaties beschikt over de benodigde kennis en ervaring. Het is van belang dat de kennis en ervaring breder geborgd worden in de betrokken organisaties. In ieder geval moet worden gestimuleerd dat projectverantwoordelijken en –deskundigen die van werkomgeving veranderen hun kennis en ervaring op enigerlei wijze overdragen aan collega's die hun plaats in het samenwerkingsverband innemen.

Bij de ontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak in het kader van de pilot Dreigingsmanagement kan gebruik worden gemaakt van de inzichten en ervaringen die in specifieke, op maat gesneden zorgtrajecten al zijn opgedaan. Ervaringen met de Assertive Community Treatment (ACT) zijn bijvoorbeeld niet alleen leerzaam omdat deze vorm van samenwerking gekenmerkt wordt door de inbreng van diverse partijen (uit de gezondheidszorg en daarbuiten), maar ook omdat naar de effectiviteit van deze speciale zorgmodaliteit in verschillende evaluaties al expliciet is gekeken. De bedoelde studies tonen aan dat de ACT-behandeling er toe bijdraagt dat mensen met een stoornis hun leven weer enigszins op de rails krijgen en dat zij de wijze waarop zij bejegend worden als positief ervaren. Tegelijkertijd blijkt aan dit concept een niet gering prijskaartje te hangen. In een tijd waarin ook van de zorgsector financiële offers worden

verlangd, wordt de vraag opportuun in hoeverre de bereidheid bestaat om bij nieuwe bezuinigingen deze relatief dure vorm van zorg zoveel mogelijk te ontzien. De verwachting is o.a. dat de animo van patiënten om aan vormen van bemoeizorg mee te doen zal afnemen wanneer zij in de vorm van een eigen bijdrage aan de behandeling moeten meebetalen. Het gevaar bestaat dat personen met een psychische stoornis die nu intensief begeleid en gemonitord worden, dan terugvallen in een uitzichtloos bestaan en de maatschappij uiteindelijk opzadelen met een hogere kostenpost. Hoewel het aantal zaken dat per jaar en per regio zal worden opgepakt naar verwachting niet erg groot zal zijn, kunnen eventuele bezuinigingen ook voor de pilot Dreigingsmanagement gevolgen hebben voor de inrichting en uitvoering van de persoonsgerichte aanpak. Ook financiële randvoorwaarden zijn dus indirect van invloed op de in een toekomstige evaluatie te beantwoorden vraag of als gevolg van de persoonsgerichte aanpak de dreiging is gereduceerd of beheersbaar is gemaakt.

Voor beantwoording van de laatstgenoemde vraag zal het ook zaak zijn om de reactie van de doelgroep op interventies in het kader van de pilot goed te analyseren. Vooralsnog is een van de belangrijkste assumpties die aan de pilot Dreigingsmanagement ten grondslag ligt dat de samenwerkende partners verward-gefrustreerde dreigers met zachte of harde hand kunnen bewegen om een behandeling te ondergaan. De resultaten van de onderhavige studie laten zien dat die veronderstelling goed kan worden onderbouwd. Niettemin moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bij een deel van de doelgroep als gevolg van de bemoeienis met hun leven in het kader van pilot hun frustraties – en daarmee de dreiging – alleen maar toenemen.

6.3 Prestatie-indicatoren

In hoofdstuk 5 is toegelicht dat prestatie-indicatoren drie functies kunnen vervullen. In de eerste plaats zijn ze bruikbaar om de uitkomsten (output) van een interventie inzichtelijk te maken. In de tweede plaats kunnen prestatie-indicatoren ons iets vertellen over de projectstructuur die voor de betreffende interventie gekozen is. Tot slot kan met behulp van dit type indicatoren worden ingezoomd op diverse aspecten van het werkproces.

De hoofdstukken 3 en 4 zijn beide afgesloten met het bieden van een schematisch overzicht waarin aan specifieke assumpties – gerangschikt onder respectievelijk de noemer cognitieve en operationele logica – succes- en faalfactoren werden gekoppeld. In deze paragraaf wordt op deze lijn voortgeborduurd, is het geheel van assumpties en succes- en faalfactoren in één schema ondergebracht en is daaraan een extra kolom toegevoegd, te weten de 25 in hoofdstuk 5 beschreven prestatie-indicatoren.

Tabel 4: Prestatie-indicatoren voor de cognitieve logica

Assumptie(s)	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)	Indicator(en)
Solistische dreigers kunnen tijdig worden gesignaleerd.	Voldoende duidelijkheid over de doelgroep is aanwezig. Gebruik eenduidige definitie.	Definitie is breder dan in eerste instantie is voorzien. ' <i>Netwidening</i> ' kan signalering en informatiestroom bemoeilijken.	A B C D E
Solistische dreigers kunnen worden herkend en onderscheiden van andere dreigers. De in te zetten risicotaxatie-instrumenten zijn valide en betrouwbaar.	Voldoende informatie aanwezig voor een betrouwbare risico-inschatting. Instrument dient kritisch gezien te worden.	Onvoldoende informatie is beschikbaar. Men is zich onvoldoende bewust van het feit dat vals-positieven en vals-negatieven inherent zijn aan elke risicotaxatie.	B C E F G
Op de gefixeerde dreiger kan een op de persoon toegesneden aanpak worden losgelaten.	Wanneer de dreiger getypeerd kan worden als een zorgmijder, dient daarmee binnen de persoonsgerichte aanpak rekening te worden gehouden.	Sommige dreigers zullen zich niet laten helpen, waardoor het risico niet afneemt.	H I
Het strafrecht fungeert binnen deze pilot als 'stok achter de deur' en kan weigerachtige solistische dreigers ertoe bewegen alsnog mee te werken aan de persoonsgerichte aanpak.	Het dreigen met strafrechtelijk optreden kan effectief zijn, maar met name in combinaties met positieve <i>incentives</i> en andere varianten van drang.	Niet altijd opportuun en mogelijk. Detentie kan de onderliggende problematiek verergeren. Kan leiden tot 'verzuring' van de dreigers. 'Tijdelijke aanpakken' richten zich op het incident, niet op de oorzaak.	I
De pilot Dreigingsmanagement leidt tot	Veel wetenschappelijke inzichten en tools	Bemoeizorg/ACT is een zeer arbeidsintensieve	J

<p>een afname van het risico dat de dreiger vormt.</p> <p>Om deze afname te bewerkstelligen kan gebruik worden gemaakt van de inzichten die zijn opgedaan in de sfeer van bemoeizorg (in het bijzonder de ACT).</p>	<p>beschikbaar. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een hoge(re) modelgetrouwheid, kan de effectiviteit van deze methode beter gewaarborgd worden.</p> <p>Studies hebben aangegeven dat bemoeizorg, wanneer het voldoet aan de gestelde randvoorwaarden, effectiever kan zijn dan reguliere zorg.</p>	<p>methode, en kost aanzienlijk meer middelen dan de reguliere zorg. Deze methode is zodoende dan ook verhoudingsgewijs duur.</p> <p>Per regio kan de concrete invulling van bemoeizorgteams verschillen.</p>	
<p>Monitoring is noodzakelijk tot een half jaar na beëindiging van de persoonlijke aanpak.</p>	<p>Behandelingen die gericht zijn op het voorkomen van recidive hebben een lager recidivecijfer.</p> <p>Een langdurige stabiele situatie van de dreiger is vaak een indicatie dat voortdurende monitoring niet meer nodig is.</p>	<p>Indicaties over de recidive worden meestal pas gegeven na ongeveer twee jaar.</p> <p>De kans op recidive kan mede afhangen van de mate waarin de patiënt trouw zijn medicijnen gebruikt.</p>	K

Tabel 5: Prestatie-indicatoren voor de operationele logica

Assumpties	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)	Indicator(en)
Er bestaat voldoende kennis en een gedeelde visie over de ernst van de problematiek van de solistische dreiger.	Gebruik van de bestaande wetenschappelijke literatuur. Een gedeelde visie is aanwezig.	Veel aansluiting bij de problematiek over stalking, niet al deze inzichten zijn bruikbaar. De kennis dient te worden toegepast op verschillende niveaus. Geen gedeelde visie.	P
De betrokken partners zijn bekend met de inhoud van de pilot.	Het vastleggen van afspraken over de pilot. Gebruik van bewustwordingstraject om deze kennis te verbeteren.	De kennis van en ervaring met de pilot is binnen de verschillende organisaties slechts bij enkele personen aanwezig.	P
De betrokken partijen kennen elkaar en elkaars werkwijzen.	Direct (in)formeel contact kan de kennis over de partnerorganisaties vergroten. Overlegstructuren zijn hierbij ook van belang.	Verondersteld wordt dat kennis aanwezig zal zijn bij de partnerorganisaties. Er bestaat een verschil tussen partners uit de zorgsector en uit de veiligheidssector. Indien de betrokken partijen geen kennis van enkele (fundamentele) verschillen in taakopvatting en werkwijze, kan dit resulteren in meer onbegrip. Per regio zijn verschillende organisaties betrokken, waardoor de aanwezige kennis per casus kan verschillen.	P
Kennis- en gebruik van elkaars deskundigheid resulteren in een betere samenwerking.	Zowel bij de identificatie van de solistische dreiger, de risico-inschatting, als ook bij de op maat gesneden aanpak kan gebruik worden gemaakt van de	De instellingen uit de zorg en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maken bij de identificatie, risico-inschatting en aanpak onvoldoende gebruik van	P S

	deskundigheid (en informatie) die aanwezig is bij organisaties uit de zorgsector.	elkaars deskundigheid en informatie.	
Binnen de verschillende organisaties bestaat voldoende kennis over de juridische (on)mogelijkheden om informatie met elkaar uit te wisselen.	Duidelijk maken wat de noodzaak van informatiedeling is, kan deze deling ten goede komen. Concrete afspraken over de informatie-uitwisselingen dragen ook bij aan een verbeterde informatiestroom. Kennis over de (on)mogelijkheden van het beroepsgeheim dient gestimuleerd te worden bij de betrokken partners.	Het kader waarbinnen (medische) informatie kan worden uitgewisseld, heeft enkele begrenzingen, waardoor informatie niet altijd kan worden uitgewisseld. Een gebrek aan kennis over de (on)mogelijkheden van het delen van informatie kan resulteren in onbegrip.	P T
Het gekozen ontwerp- en besluitvormingsproces bevordert de samenwerking.	De verschillende partijen worden bij de besluitvorming betrokken. De samenwerkende instanties zijn gehuisvest op één fysieke locatie. Het gebruik van procesarchitecten kan resulteren in een goede taakintegratie. Gebruik van een open, 'bottom-up'-besluitvorming. Geef externe controle een plaats binnen de samenwerking, maar niet een te dominante. Gebruik vooral een 'exploratieve strategie' bij het ontwerp.	Het aantal betrokken partijen wordt te groot. Het kan onduidelijk zijn welke partij de regie voert binnen deze samenwerking. Een gebrek aan taakintegratie doet zich voor. Een gesloten besluitvorming kan een obstakel zijn. Een 'top-down'-ontwikkeling van de pilot kan contraproductief zijn. Een te hoge mate van externe controle kan het samenwerkingsverband remmen.	L M N O

<p>Het projectmanagement is goed georganiseerd.</p>	<p>Duidelijk moet zijn welke actor verantwoordelijk is voor welke zaken binnen de samenwerking.</p> <p>Een convenant kan bijdragen aan het wegnemen van onzekerheden.</p> <p>Interactie tussen de betrokken partijen moet gestimuleerd worden.</p> <p>Voordat informatie gedeeld wordt moet duidelijk zijn welk doel deze informatie zal dienen.</p> <p>De coördinatie tussen de betrokken partijen dient verbeterd te worden.</p> <p>Zowel de verticale als de horizontale communicatie dient gestimuleerd te worden.</p>	<p>De stabiliteit van het samenwerkingsverband kan worden geschaad wanneer niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.</p> <p>Wanneer informatie gedeeld wordt, dient deze niet gebruikt te worden dan voor andere doelen dan die de delende organisatie voor ogen had.</p> <p>De samenwerking kan geschaad worden wanneer de strategieën tussen de organisaties ongecoördineerd zijn of met elkaar conflicteren.</p> <p>Een gebrekkige interne communicatie kan de samenwerking schaden.</p>	<p>L M N O</p>
<p>De toegezegde 'capaciteit' is gegarandeerd.</p>	<p>Een gezond financieel klimaat kan bijdragen aan goed samenwerkingsverband.</p> <p>Partijen moeten overtuigd zijn van een min of meer evenredige kostenverdeling.</p>	<p>Wanneer de kostenverdeling wordt ervaren als oneerlijk en onevenredig, kan de samenwerking stroever worden.</p> <p>Het gevoel verplicht te zijn de investeringen te moeten maken kan de samenwerking bemoeilijken.</p>	<p>Q R</p>
<p>Er bestaat een sense of urgency.</p>	<p>Ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie.</p> <p>De aanwezigheid van enthousiasme bij de betrokken organisaties en individuen.</p> <p>Gebruik van winstprikkelers.</p>	<p>Zonder gedeelde visie bestaat het gevaar dat het samenwerkingsverband niet goed van de grond komt.</p> <p>Enthousiasme kan wegebben.</p>	<p>U</p>

De betrokken partijen vertrouwen elkaar.	Besteed aandacht aan een goede werksfeer, wederzijds respect, en het bieden van ruimte voor elkaars visies, kennis en ervaringen. Investeer in informele contacten.	De verschillende organisaties zijn niet gewend om samen te werken. Men ondersteunt of bouwt geen informele contacten op. Betrokken partijen zijn niet bekend met elkaars werkwijzen.	V
Verschillen in de beroeps cultuur van de zorginstellingen en de veiligheidsdiensten staan de 'wil' tot samenwerking niet in de weg.	Er dient rekening te worden gehouden met verschillen in beroeps cultuur bij de betrokken organisaties.	Onbegrip over deze cultuurverschillen kan de samenwerking negatief beïnvloeden.	W
De gewoontes en routines die bestaan binnen de betrokken organisaties worden benut ten behoeve van de pilot.	Bewustwording over de bestaande routines, en stimuleer de ontwikkeling van nieuwe routines die beter bij de pilot passen.	Het niet erkennen van disfunctionele routines, of ze wel erkennen maar ze niet proberen te veranderen.	X
De betrokken partijen klampen zich niet vast aan eigen machtsposities en zijn zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheid	Wijs op de rol die macht kan hebben binnen samenwerkingsorganisaties. Het delen van deze macht en het erkennen dat men wederzijds afhankelijk is van elkaar zijn belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van de pilot.	De organisaties die de macht hebben wensen deze niet te delen, en kan leiden tot frustraties bij de andere betrokken partijen. Zeker wanneer deze macht betrekking heeft op een belangrijk aspect van de samenwerking.	Y

Summary

Reason for Research

In 2010, the pilot 'Threat Management' was introduced. This pilot focuses on (marginalised, troubled and fixated) individuals that threaten Dutch celebrities as a means of releasing their personal and psychological problems. The pilot phase initially concentrates on threateners of and threats against members of the Royal House and the Prime Minister. Over time the scope of the pilot will be expanded to other national celebrities holding a public position.

The goal of the pilot is to eliminate, reduce or mitigate outlined threats by means of a person-oriented approach where it is deemed necessary. To this end, a national pilot team is expected to come forward with a proposal for such an approach based on information gathered and analysed from different sources. This individual approach will be implemented regionally, for example in mental healthcare institutions (GGZ institutions) or Safety Centres. Then, the pilot team will monitor the progress and if necessary propose further interventions.

The most important promoter and producer of the pilot is the Netherlands Police Agency (KLPD), in collaboration with the National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCTV). Other parties involved include the Royal Netherlands Military Constabulary (KMar), the Royalty and Diplomatic Protection Department (DKDB), the General Intelligence and Security Service (AIVD), regional police forces, the Public Prosecution Service (OM), the Dutch Mental Healthcare Association (GGZ), the Netherlands Institute of Forensic Psychiatry and Psychology (NIFP), as well as the Ministries of Security and Justice, the Interior, and Health, Welfare and Sport. The pilot will be evaluated after two years and if successful, the intention is to structurally develop this method.

Objective, Question and Research Methods

The Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Security and Justice has commissioned an assignment for an ex-ante evaluation to a research team of the Department of Criminal Law and Criminology of the Faculty of Law of Maastricht University. The objective of that research, of which the present report is a product, was threefold:

- 1) conducting a plan evaluation with the purpose of exposing and analysing the assumptions and objectives underlying the pilot;
- 2) determining potential bottlenecks that may occur during the execution of the pilot Threat Management;
- 3) developing indicators for the purpose of future process evaluation.

The objective has been fleshed out into five main questions and a large number of derived sub-questions. The first three main questions were related to exposing the ratio, objectives, methods and instruments of the pilot Threat Management and, in line with that, highlighting the differences with the previously applied approach. The research then concentrated on the questions concerning the potential of the pilot, the preconditions that have to be met in order to achieve the formulated objectives and the possible bottlenecks in the future regarding the execution of this form of 'Threat Management'. The analysis, based on an extensive literature study and a limited number of interviews with experts, showed insights that have ultimately been transformed into 25 performance indicators to be used in future process evaluations.

Success and Failure Factors

The basic principle and objectives of the pilot Threat Management have been converted into various policy documents and work processes. In order to create a basis that is as

broad as possible within the various organisations involved, these steps can be considered as positive. However, the emphasis on protocollation also has a downside. Protocollation suggests that the pilot Threat Management is predominated by a *programmed strategy*. Such a strategy often leads to social partners to only superficially comply with government policy and not actually commit. The end result is that collaborations are officially established, but that partners are still working at cross-purposes, are insufficiently led by a common interest and do not realise that they are interdependent for the success of the project. A complicated circumstance in the framework of the pilot Threat Management is also that the point of view from which the various parties perceive the underlying problems differs considerably. Although the pilot team stresses that the pilot is primarily focused on offering care, the dominant presence of investigative services in the national pilot team may, especially amongst psychiatrists and psychologists, easily lead to a different perception, that is that the care for individual patients is ultimately of secondary importance to increasing security. Such a perception may have a negative influence on the willingness within GGZ institutions to provide information on individuals in the framework of the pilot Threat Management.

The outlined method in the framework of the pilot Threat Management does not only show signs of a programmed, but also an *exploring* strategy, particularly regarding the person-oriented approach. There is considerable room for the input of regional partners during the development of this approach. For example, GGZ representatives are given ample opportunity to contribute the experience they have acquired during assertive outreach to the development of a person-oriented approach in order to deal with so-called 'care avoiders'. Furthermore, it is the endeavour to seek alliance with already existing collaborations, such as Safety Centres. It is still unclear, however, if the parties joined in such a collaboration embrace this idea.

With regard to the three main components of the work process, a number of success and failure factors have been examined. Firstly, it has been stressed that there needs to be sufficient clarity at all levels about the pilot's target group. There seems to be a consensus within the national pilot team, but whether the same goes for the

regional partners is a question that cannot be answered yet at this stage. If diverging definitions are employed, it may result in different pilot partners focusing on different types of threateners. It may also lead to what is called in literature as '*net widening*': interventions being used in cases for which they are, strictly speaking, not intended. In any case, steps have been taken in policy documents to reduce this risk and to attain the clearest possible definition of the target group. The communication to the various pilot partners should give the best possible explanation of the chosen operational definition.

Risk assessment is heavily dependent on the reliability and completeness of the information the analysis is based on, and the validity and reliability of the risk assessment instrument used. First, to start with the last aspect: There was no instrument available during the start of the pilot Threat Management that was specifically aimed towards fixated threateners, although it is the intent to develop such an instrument. To date, the pilot team has mostly employed experiences acquired by the use of risk assessment instruments developed in the field of psychology and psychiatry for the purpose of assessing the risk of violent behaviour in persons suffering from mental disorder and in the context of stalking.

Since medical and/or behavioural information is important for the assessment of a threat and the execution of the person-oriented approach, the exchange of this kind of information is a vital element in the collaboration. Exchanging medical information, however, is subject to boundaries, both legally and professionally. The most important legal question that is likely to confront the persons involved, concerns medical professional confidentiality. It is plausible that, in view of the patient's privacy and the principle that whosoever may trust physicians to remain silent on that which has become known to them, a number of carers may hold a reluctant, possibly even hesitant, approach towards the exchange of information with third parties (investigative bodies in particular). Another important aspect relating to professional confidentiality is that all parties involved possess sufficient knowledge of the boundaries that psychiatrists and other practitioners are subject to and the circumstances under which professional confidentiality can be breached. A lack of knowledge in this area may result

in conflict and ignorance. The last-mentioned danger is not imaginary in the light of differences in professional opinion and value between investigators and medical professionals. These differences may lead to parties not being able to relinquish their one-dimensional view of the work of their intended partners and, as a result of that, mostly pay lip service to the collaboration instead of wanting to put anything into practice.

Another potential bottleneck is that only a limited amount of employees of the collaborating organisations possesses the required knowledge and experience. It is of great importance that knowledge and experience is more widely safeguarded in the organisations involved. In any case, project leaders and experts who change workplaces should be stimulated to transfer their knowledge and experience by any means to colleagues occupying their position in the collaboration.

Insights and experiences that have already been acquired in specific custom care programmes can be used during the development of the person-oriented approach in the framework of the pilot Threat Management. These programmes, such as the Assertive Community Treatment (ACT), have already proven their effectiveness under certain conditions, but they are also relatively expensive. The consequences of possible additional cutbacks in healthcare can also affect the pilot Threat Management, albeit that the number of cases that are picked up per year and per region is not very large. Financial preconditions are therefore also of indirect influence to the question to be answered in future assessments about whether the person-oriented approach has reduced the threat or made it controllable.

Answering the last-mentioned question will be a matter of adequately analysing the target group's response to the interventions in the framework of the pilot. As of yet, one of the most important assumptions underlying the pilot Threat Management is that collaborating partners can subtly or heavy-handedly prevail upon confused/frustrated threateners to undergo treatment. The results of the present research show that this assumption is well-founded. Nevertheless, the possibility needs to be taken into account

that the frustrations, and therefore also the threats, of parts of the target group will only increase as a result of the interference in their lives in the framework of the pilot.

Literatuurlijst

Aarst, H. (2009) Gewoontegedrag: de automatische pilot van mens en maatschappij. In: Tiemeijer, W., Thomas, C., Prast, H. (red) *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam University Press: Amsterdam.

Becker, M. (2004) Organizational routines: a review of the literature. *Industrial and Corporate Change* 13 (4), p. 643-677.

Bekkers, V., van Sluis, A., Siep, P. (2006) *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam.

Bekkers, V. (2007) The governance of back-office integration. Organizing co-operation between information domains. *Public Management Review* 9(3), p. 12-25.

Bekkers, V. (2009) Flexible information infrastructures in Dutch E-Government collaboration arrangements: Experiences and policy implications. *Government Information Quarterly* 26(1), p. 60-68.

Blok, G., de Beurs, E., de Ranitz, A., Rinne, T (2010) Psychometrische stand van zaken van risicotaxatie-instrumenten voor volwassenen in Nederland. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 52(5), p. 331-341.

De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in 't Veld, R. (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven.

Canton, W., van der Veer, T., van Panhuis, P., Verheul, R., & van den Brink, W (2004) De betrouwbaarheid van risicotaxatie in de pro Justitia rapportage: een onderzoek met behulp van de HKT-30. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 46(8), p. 537-542.

Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007) *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND*.

Cleiren T., Nijboer H. (red) (2008) *Tekst & Commentaar Strafrecht*. 8^e druk, Kluwer: Deventer.

Dawes, S. (1998) Interagency information sharing: expected benefits, manageable risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (3), p. 377-394.

Van Delden, P. (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?*

De Die, A., Hoorenman, E. (2008) *De wet BIG: De betekenis van de wet voor de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg*. Sdu Uitgevers: Den Haag.

Dillmann R., van Leeuwen, E. (red.) (1993), *Medische ethiek in de praktijk*. Bunge: Utrecht.

Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C. (2004) Conceptualizing successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12(4) 309-317.

- Duijst W. (2009) *Praktijkboek beroepsgeheim en informatieverstrekking in de zorg*. Maklu: Apeldoorn-Antwerpen.
- Duijst-Heesters, W. (2007) *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten*. Sdu Uitgevers: Den Haag.
- Essock, S., Mueser, K., Drake, R., Covell, N., McHugo, G., Frisman, L., Konton, N., Jackson, C., Townsend, F., Swain, K. (2006) Comparison of ACT and Standard Case Management for Delivering Integrated Treatment for Co-occurring Disorders. *Psychiatric Services* 57(2), p. 185-196.
- Feldman, M. (2000) Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organization Science* 11 (6), p. 611-629.
- Feldman M., Pentland B. (2003) Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), p. 94-118.
- Feldman, M.,Rafaeli, A. (2002) Organizational routines as sources of connections and understandings. *Journal of Management Studies* 39 (3), p. 309-331.
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D. & Siegel, D (2010) *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*. WODC: Den Haag.
- van Gestel, B., de Poot, C., Bokhorst, R., Kouwenberg, R. (2009) *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: de Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*. WODC: Den Haag.
- van Gestel, B. & Verhoeven, M. (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot*. WODC: Den Haag.
- van Gestel, B. Verhoeven, M. (2011) Bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel, *Justitiële Verkenningen* 37(2), p. 23-39.
- Gersick C., Hackman, R. (1990) Habitual routines in task-performing groups. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 47, p. 65-97.
- GGZ Nederland (2004) *Handreiking bemoeizorg: literatuurstudie, praktijkbeschrijving en aanbeveling*.
- Gillespie, N., Mann, L (2004) Transformational leadership and shared values: the building of blocks of trust. *Journal of Managerial Psychology* 19 (6), p. 588-607.
- de Groot, I., Drost, L., Boutellier, J. & Voerman, B (2009) *Bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 24-91.
- Hamers, H., Borgesius, E., Verschure, S (2009) *Mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 92-142.
- ten Have, H., ter Meulen, R., van Leeuwen, E. (2009) *Medische ethiek*. Bohn Stafleu van Loghum: Houten.
- Hudson, B. (1989) Michael Lipsky and Street-Level Bureaucracy: A Neglected Perspective. In: Barton, L (red) *Disability and Dependency*. The Falmer Press, Barcombe.

Hudson, B., Hardy, B. (2002) What is 'successful' partnership and how can it be measured? In: Glendinning, C., Powell, M., Rummery, K. (eds) *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. The Policy Press: Bristol.

Hupe P. en Hill, M. (2007) Street-level bureaucracy and public accountability. *Journal of Public Administration* 85(2), p. 279-299.

Informatiepunt dwang in de zorg, <http://www.dwangindezorg.nl/begrippenlijst/drang>.

Informatiepunt dwang in de zorg, <http://www.dwangindezorg.nl/procedures/verantwoord-omgaan-met-dwang-1/kwaliteitscriteria-bij-het-toepassen-van-dwang-en-drang>.

James, D.V., Kerrigan, T.R., Forfar, R., Farnham, F.R. & Preston, L.F. (2010). The Fixated Threat Assessment Centre: preventing harm and facilitating care. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 21 (4), p. 521-536.

KNMG, VNSU (2003) *De Nederlandse artseneed*.

KNMG (2005) *Handreiking Beroepsgeheim arts jegens politie en justitie*.

Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. Londen/New York: Routledge.

Kleemans, E., Haarhuis, C., Leeuw, F., van Ooyen-Houben, M. (2007) Law enforcement investigation in the Netherlands: mapping interventions and 'Browsing' for Evidence'. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 3 (4), p. 487-504.

Leenen, H., Gevers J., Legemaate J. (2007), *Handboek gezondheidsrecht (Deel I)*. 4^e druk, Bohn Stafleu van Loghum: Houten.

van de Lindt (2006) *Inventarisatie 'Goede voorbeelden': Bemoeizorg*. Trimbos Instituut: Utrecht.

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation: New York.

Mannak, R., Geelhoed, K. (2010) *De effectiviteit van Veiligheidshuizen: een totaalbeschouwing*. Tilburg University Press: Tilburg.

McDonnell, L. & Grubb, W. (1991) *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institution*. The Rand Corporation: Santa Monica.

Meloy, J. R. (2000). *Violence Risk and Threat Assessment: A Practical Guide for Mental Health and Criminal Justice Professionals*. Specialized Training Services: San Diego, California.

Meloy, J., James, D., Farnham, F., Mullen, P., Pathe, M., Darnley, B., Preston, L. (2004) A research review of public figure threats, approaches, attacks and assassinations in the United States. *Journal of Forensic Sciences* 49(5), p. 1-8.

Meyers M., Vorsanger, S. (2007) Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In: Peters, B., Pierre J. (red) *Handbook of Public Administration*. Sage: London.

Van Middelaar, R. (2011) *Een overzicht van drang en dwang kaders t.b.v. de ketenpartners van de Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) *Jaarverslag RIECs 2008 en 2009*.

Mullen, P., Mackenzie, R., Ogloff, J., Pathe, M., McEwan, T, Purcell, R. (2006) Assessing and managing the risks in the stalking situation. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 34 (4), p. 439-450.

Muller, E., Bron, R., de Hoog Ma, D., van der Varst, L. (2009) *De aanpak van verwarde bedreigers in Nederland*. In: NCTb (2010) *Individuele Bedreigers van Publieke Personen in Nederland: fenomeenanalyse en beleidsverkenning*, p. 6-23.

Nelen, H., Leeuw, F., Bogaerts, S. (2010) *Antiterrorismebeleid en Evaluatieonderzoek: Framework, Toepassingen en Voorbeelden*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

Nelissen, P. (2010) *Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse Veiligheidshuizen*. Nelissen Onderzoek en Advies: Maastricht.

Nieuw stelsel bewaken en beveiligen, *Kamerstukken II 2002/2003*, 28 974, nr. 2.

NCTb (2010) *Projectinitiatiedocument Pilot Dreigingsmanagement*.

Oliver, P. (1980) Rewards and punishments as selective incentives for collective action: theoretical investigations. *American Journal of Sociology*, 85 (6), p. 1356-1375.

Opleiding tot recherchepsycholoog, <http://www.rinogroep.nl/opleiding/2096/opleiding-tot-recherchepsycholoog.html>.

Petry, N., Cooney, J., Kranzler, H. (2000) Give them prizes, and they will come: contingency management for treatment of alcohol dependence. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 68 (2), p. 250-257.

Plaisier, J., van Ditzhuijzen J. (2008) *Risicotaxatie bij verlof van gedetineerden: Een (inter)nationale vergelijking van instrumenten en procedures*. Impact R&D: Amsterdam.

Poort, R., Andreas, A (2008) Paradoxen of dilemma's? Over dwang in het werk van Reclassering Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 34(3), p. 57-67.

de Poot, C., Bokhorst, R., Smeenk, W., Kouwenberg, R. (2008) *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. WODC: Den Haag.

Projectgroep Emergo (2011) *Emergo: De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Boom: Amsterdam.

Provan, K., Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), p. 229-252.

Richtlijnen inzake het omgaan met medische gegevens, KNMG (2010), p. 54-55, te raadplegen op <http://knmg.artsenet.nl/Dossiers/Dossiers-op-thema/arts-en-recht/Beroepsgeheim-1.htm#1.beroepsgeheim>.

Rist, C. (1998) Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation. In: Bemelmans-Videc, M., Rist, C., Vedung, E. (1998) *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, Transaction Publishers: New Brunswick, p. 149-164.

- Rovers, B. (2010) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. WODC: Den Haag.
- Schilder, A. (2009) *De drang tot dwang: over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.
- Schuilenburg, M., Coenraads, A. & van Calster, P. (2009) Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), p. 43-62.
- van Sluis A., Bekkers V. (2009) De ontknopning van de nodale oriëntatie. Op zoek naar randvoorwaarden en kritische factoren. *Justitiële Verkenningen* 35(1), p. 78-92.
- Smith, S. (2003) Street-level bureaucracy and public policy. In: Peters, B., Pierre (red) J. *Handbook of public administration*. SAGE: London.
- Terpstra, J. (2009) Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken: over de beperkingen van een perspectief'. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), p. 113-126.
- Terpstra J. Schaap, D. (2011) Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context. *PROCES* 90 (4), p. 183-196.
- Terrorismebestrijding, *Kamerstukken II 2009/2010*, 29 754, nr. 191.
- Thomicroft, G., Wykes, T., Holloway, F., Johnson, S., Szmukler, G (1998) From efficacy to effectiveness in community mental health services. PRISM Psychosis Study, 10. *British Journal of Psychiatry*, 173, p. 423-427.
- Tidey, J. (2012) Using incentives to reduce substance abuse and other health risk behaviors among people with serious mental illness. *Preventative Medicine*, in press.
- van der Torre E. (1999) *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Samson: Rotterdam.
- van der Torre, E. (2007) Politiecultuur. In: Fijnaut C., Muller, E., Rosenthal, U., van der Torre, E. (red.) *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Kluwer: Deventer.
- Tummers, L., Bekkers, V., Steijn, B. (2009) Policy alienation of public professionals. Application in a New Public Management context. *Public Management Review*, 11 (5), p. 685-706.
- Vianen, R., Hoogeveen, C., Slump, J., Maaskant, G. & Persoon, A (2008) *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen*. WODC: Den Haag.
- Visser, R., van Gemerden, E., More, P. & de Roon, R. (2008) *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden University Press: Leiden.
- Voerman, B. (2008) *Tussen woord en daad: gedragskundige inschattingen van bedreigingen*. Zoetermeer: KLPD.
- Van Vught, M., Kroon, H., Delespaul, P., Dreef, F., Nugter, A., Roosenschoon, B., van Weeghel, J., Zoeteman, J., Mulder, C. (2011) Assertive Community Treatment in the Netherlands: Outcome and Model Fidelity. *Canadian Journal of Psychiatry*, 56(3), p. 154-160.

Walsh, E., Gilvarry, C., Samele, C., Harvey, K., Manley, C., Tyrer, P., Creed, F., Murray, R., Fahy, T (2001) Reducing violence in severe mental illness: randomised controlled trial of intensive case management compared with standard care. *BMJ*, 323.

Wartna, B. (2009) *In de oude fout: over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. WODC: Den Haag.

Wells, J (1997) Priorities, 'street level bureaucracy' and the community mental health team. *Health and Social Care in the Community* 5(5), p. 333-342.

Winter, H., de Jong, P., Sibma, A., Visser, F., Herweijer, M., Klingenberg, A. & Prakken, H. (2008) *Wat niet weet, wat niet deert: een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk*. Pro Facto: Groningen.

WODC: Risicotaxatiemodellen solistische dreigers,

<http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/risicotaxatiemodellen-solistische-dreigers.aspx>.

Wolff, N. (1998) Interactions between Mental Health and Law Enforcement Systems: problems and prospects for cooperation. *Journal of Health Politics* 23(1), 133-174.

Bijlage I: Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden

Prof. dr. C.L. Mulder Bavo Europoort

Drs. E.G. Memeo Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport / DCZ

Dr. H. Kroon Trimbos Instituut

Mr.drs. P. van den Eshof KLPD — Dienst IPOL

Drs. M.H.G. van Leeuwen Ministerie van Veiligheid en Justitie / NCTb

Drs. C.S. van Nassau Ministerie van Veiligheid en Justitie / WODC

Bijlage II: Afgeleide doelstellingen

- 1) Een uitgewerkte en getoetste werkwijze van dreigingsmanagement.
- 2) Een landelijk team dreigingsmanagement ingericht met medewerkers van het KLPD, AIVD, KMar en GGZ.
- 3) Psychiatrische en psychologische kennis in en rondom het team is geborgd.
- 4) Het team ondersteund wordt met passende systemen en instrumenten.
- 5) Er een landelijk dekkend netwerk is voor de uitvoering en monitoring van de persoonsgerichte aanpakken op lokaal niveau.
- 6) Er een landelijk dekkend netwerk is voor de preventie en nazorg van de persoonsgerichte aanpakken op lokaal niveau.
- 7) De regio's ondersteund worden met advies omtrent gefixeerde personen.
- 8) Awareness bij de front offices is verhoogd door middel van training.
- 9) Er operationele diensten zijn die ondersteund worden met het bejegeningsprofiel.
- 10) Er een passend juridisch kader en protocol Wpg is.
- 11) Er inzage is in de effectiviteit van het dreigingsmanagement.
- 12) Er inzage is in de aard, omvang en ontwikkeling van de doelgroep, en er een actueel overzicht is van actieve gefixeerde personen.
- 13) Er inzage is in het aanbod voor zorg, steun en toezicht dat binnen een persoonsgerichte aanpak ingezet kan worden.

14) Er sprake is van een gevalideerd proces inclusief taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen en binnen de verschillende ketenpartners.

15) De gefixeerde personen opgenomen zijn binnen het Convenant GGZ-politie.