

De Minister van VWS, Mw. E.I. Schippers

De Minister van V&J, dhr. S.A. Blok

De voorzitter van de Directieraad VNG, mw. J. Kriens

Lokale doorzettingskracht

Gezamenlijk organiseren van doorzettingskracht

Den Haag, 15 juni 2017

Geachte opdrachtgevers,

Hierbij bied ik u namens het Schakelteam Personen met verward gedrag het advies 'Gezamenlijke organiseren van lokale doorzettingskracht' aan. Aanleiding voor dit advies is een toezegging van de minister van VWS aan de Tweede Kamer tijdens het AO GGZ van 24 januari 2017. De minister heeft toegezegd het Schakelteam te vragen voor de zomer de stand van zaken lokale doorzettingsmacht te inventariseren, per regio. Deze toezegging komt voort uit het debat over een manifest van Leger des Heils, GGD GHOR en Federatie Opvang én een brief van MIND.

Het Schakelteam heeft van de ministeries van VWS en V&J en de VNG de opdracht om regio's en gemeenten te ondersteunen bij hun opgave om 1 oktober 2018 te beschikken over een goed werkende aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag¹. Een goed werkende aanpak bestaat enerzijds uit de realisatie van een samenhangende aanpak op negen concrete bouwstenen. Anderzijds uit een goed samenspel van alle betrokken partners, die persoonsgericht en domeinoverstijgend werken, waarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht en leefwereld van de persoon en er oog is voor de belangen van de samenleving. Er is sprake van heldere regie, een gedeeld gevoel van eigenaarschap en een stevige beweging naar de voorkant, gericht op vroegtijdig signaleren en het voorkomen en beperken van leed.

Het Schakelteam heeft in het licht van deze opdracht de vraag van de minister geanalyseerd, samen met genoemde partijen. De inzet van deze partijen is dat er een aparte functionaris komt, die doorzettingsmacht heeft op alle levensgebieden in het sociaal domein en over alle domeinen heen, geredeneerd vanuit de persoon zelf.

Het Schakelteam heeft met genoemde partijen in beeld gebracht wat het vraagstuk is: om wie gaat het? Wat gaat er in de praktijk mis? Het gaat om mensen met complexe problemen, waarbij in de praktijk – door allerlei redenen (complexiteit regelgeving, langlopende trajecten, onvoldoende voorzieningen, gebrekkige communicatie, etc) – zaken mislopen. Ook is gekeken naar de gewenste situatie. Uiteindelijk wil iedereen dat de mensen niet meer tussen wal en schip vallen. Dat eerst gedaan wordt wat nodig is en daarna de 'bureaucratie' geregeld wordt. Een eerste inventarisatie laat zien dat daarvoor in de huidige praktijk veel mogelijk is en er tal van

¹ [Schakelprogramma](#) 'Niemand tussen wal & schip'.



voorbeelden en aanpakken zijn in het land. Toch blijkt het gezamenlijk organiseren van samenwerking niet vanzelf te gaan en niet altijd tot een oplossing te leiden en dat professionals bij complexe problemen handelingsperspectief ontberen.

Samenvatting advies Schakelteam

Het Schakelteam constateert een dilemma als het gaat om het organiseren van doorzettingsmacht: er is voldoende geregeld of te regelen qua bevoegdheden en mandaten *versus* in de dagelijkse praktijk vallen nog steeds mensen tussen wal en schip. Het adviseert te investeren in het gezamenlijk organiseren van doorzettings*kracht*, door het verbeteren van de regie op een integrale en persoonsgerichte aanpak (casusregie) met als opdracht: “Los op, of schaal op”. Belangrijke voorwaarden zijn het creëren van financiële ruimte om eerst te doen wat nodig is, een getrapt escalatiemodel met een procesregisseur met directe lijnen met het bevoegd gezag die verantwoordelijk is voor het tijdig op- en afschalen en een leerproces gericht op het duiden en oplossen van onderliggende problematiek.

Hiervoor zijn de lokale partijen gezamenlijk aan zet, onder regie van gemeenten. Het Schakelteam stimuleert dit, helpt regio's met complexe casuïstiek en adresseert (systeem)knelpunten.

Dit advies is besproken in het Bestuurlijk Overleg Personen met Verward gedrag² van 12 april 2017. Daarin is met elkaar afgesproken dat de partijen aan de slag gaan met de uitvoering van dit advies en dat het Schakelteam ondersteunt en monitort. Ook is afgesproken dat dit bestuurlijk overleg dient als landelijke escalatieniveau voor (systeem)knelpunten.

Met vriendelijke groet,

Onno Hoes

Voorzitter Schakelteam Personen met Verward Gedrag

² De opdrachtgevers organiseren het bestuurlijk overleg. Met als doel het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein voor mensen met verward gedrag met elkaar te verbinden, bestuurlijk draagvlak te creëren, knopen door te hakken en samenwerking te bevorderen. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van de opdrachtgevers en de bestuurlijke afvaardiging van de leden van het Schakelteam (MIND, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, regioburgemeesters, Openbaar Ministerie, Zorgverzekeraars Nederland, GGZ-NI, politie).



Advies Schakelteam: gezamenlijk organiseren van doorzettingskracht

1. Inleiding

Casus. Een vrouw van in de vijftig woont al een aantal jaren zelfstandig en redelijk stabiel in een portiekwoning. Mevrouw krijgt behandeling uit de GGZ en elke 4 weken haar medicatie (depot). Andere bewoners in het portiek klagen bij de woningcorporatie over geluidsoverlast. De vrouw vindt dat de andere bewoners zelf ook overlast veroorzaken en sommigen hebben ruzie met elkaar waardoor de sfeer vooral negatief is. Het was een tijd rustig maar de problemen zijn begin 2015 weer opgekomen. Er is gedurende deze periode regelmatig contact tussen woningcorporatie en behandelende ggz. De andere bewoners hebben een lijst met klachten nav incidenten bijgehouden en aan de corporatie voorgelegd. De corporatie heeft een dossier opgebouwd en is naar de rechter gestapt. De rechter heeft vonnis uitgesproken: mevrouw moet 30 november 2015 het huis uit. De vrouw heeft geregeld gereageerd op woonopties via het regionale verdeelmodel voor sociale woningen. Ze heeft een andere woning toegewezen gekregen. Toen de corporatie doorkreeg om wie het ging, is de toewijzing van het huis geannuleerd. De woning was bij nader inzien niet geschikt voor iemand waar overlastklachten over bekend waren. De corporatie zegde wel toe naar een geschikte woning voor mevrouw te gaan kijken. Aan de zorgverlener is later bekend gemaakt dat de vrouw vanwege de overlast een aantekening achter haar naam heeft staan. Dat betekent dat de corporaties in de regio deze vrouw gedurende circa drie jaar niet een contract hoeven te bieden. De oorspronkelijke corporatie heeft laten weten deze vrouw geen contract meer te durven bieden. De vrouw heeft een uitkering en kan alleen een goedkope sociale huurwoning betalen. Er is geen indicatie voor beschermd of begeleid wonen. Mevrouw is niet eerder dakloos geweest en heeft geen geschiedenis in de maatschappelijke opvang. De woning wordt op 30-11-2015 ontruimd.

Aanleiding

Tijdens het AO GGZ van 24 januari 2017 heeft de minister van VWS het volgende toegezegd: "Minister zegt toe dat ze schakelteam gaat vragen om stand van zaken lokale doorzettingsmacht te inventariseren, per regio, waarbij PvdA/CDA vooral refereren naar de verschillende onderdelen van de levensstructuur om die op orde te krijgen. Wordt meegenomen in de stand van zaken brief van voor de zomer".

Een aparte functionaris voor doorzettingsmacht

Deze toezegging komt voort uit het debat tijdens dit AO over een [manifest](#) van Leger des Heils, GGD GHOR en Federatie Opvang én een [brief](#) van LPGGz over een doorzettingsmacht voor volwassenen. Wat zij willen is dat er lokaal en regionaal iemand verantwoordelijk is die knopen kan doorhakken, binnen het sociaal domein (bijvoorbeeld op de terreinen wonen, jeugd, schulphulpverlening, inkomen) en ook breder in de zorg (over diverse wetten en ketenpartners heen). Dat er eerst bijvoorbeeld noodopvang wordt geregeld en daarna wordt gekeken naar de inschrijving bij de gemeente en de verzekering. Eerst het voorschot betalen op de uitkering en daarna kijken hoe je alles administratief regelt. Het gaat er ook over dat er regelruimte komt voor professionals die als uitgangspunt moeten hebben: hoe lossen we het op? Er moet iemand komen met mandaat die knopen kan doorhakken over alle domeinen heen, dus ook over het zorg én het sociaal domein.

2. Wat is het vraagstuk?

Om wie gaat het?

Het gaat om mensen met vaak verschillende aandoeningen of beperkingen (psychiatrie, verslaving, licht verstandelijke beperkingen, dementie), veelal in combinatie met verschillende levensproblemen (schulden, dakloosheid, werkloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie, onverzekerd zijn, illegaliteit, etc). Dat kunnen mensen zijn die uit zichzelf geen hulpvraag kunnen of willen stellen of onrealistische eisen stellen, die vanwege hun gedrag moeilijk te hanteren zijn, die overlast veroorzaken of een misdaad begaan of die in de complexiteit van het systeem overall buiten vallen en 'van kastje naar de muur' worden gestuurd.



Wat gaat er in de praktijk mis?

Er zijn diverse zaken die in de praktijk mis gaan als het gaat om complexe problematiek:

- Een oplossing vinden kost veel tijd. Iemand wil of kan geen zorg vragen. Communicatie en afspraken lopen niet goed. Procedures zijn te ingewikkeld. Er zijn wachtlijsten of onvoldoende voorzieningen.
- Er is sprake van handelingsverlegenheid bij professionals, ze schalen niet tijdig op, hebben te weinig tijd of kennis of zijn risicomijdend (op het gebied van kosten of aansprakelijkheid of gewoonweg door grote caseload).
- Er is geen gezamenlijk beeld van succes bij betrokkenen, er is sprake van tegengestelde belangen of er is inhoudelijk verschil van mening tussen betrokken partners.

3. Wat is de gewenste situatie?

"Het is de bedoeling dat [...] deze mensen echt centraal staan en er stevige aandacht is voor de kracht van mensen zelf, herstel, informele zorg en het sociale netwerk. Dat hulpverleners nauw samenwerken en niet 'loslaten' voordat een ander het overgenomen heeft. De individuele schakels zullen werken als overlappende dakpannen, waarbij geen persoon tussen wal en schip valt. Het onorthodoxe en o zo humane moet erin zitten dat iemand vandaag geholpen wordt terwijl eventuele financiële en juridische consequenties morgen en overmorgen geregeld worden. Daartoe zal vooral de hulpverlening zich comfortabel moeten voelen en zullen bestuurders, beroepsverenigingen en leidinggevenden ervan doordrongen moeten zijn dat op het snijvlak van ondersteuning, zorg en veiligheid een nieuwe verbondenheid vormgegeven moet worden. Ook in die gevallen waarin mensen met verward gedrag niets lijken te willen of gevaarlijk (b)lijken. We benadrukken dat ook met een goed werkende aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag er altijd incidenten blijven. Dit neemt niet weg dat alle inspanningen erop gericht blijven om persoonlijk en maatschappelijk leed zoveel mogelijk te voorkomen."

Voorwoord voorzitter Onno Hoes in het Schakelprogramma 'Niemand tussen wal en schip'

Wat is er al in de praktijk?

Bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast in ons wettelijk kader. Daarin staan taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partners. Maar het vraagstuk is complex. Bij mensen met meerdere problemen zijn meestal meerdere wetten van toepassing en meerdere instellingen betrokken met allen hun eigen verantwoordelijkheden en taken. En dat leidt tot problemen in de praktijk. Daarvoor zijn tal van zaken georganiseerd op diverse niveaus. Hieronder een (willekeurige) greep uit de mogelijkheden:

- *Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE)* voor onafhankelijk advies over cliënten in de zorg die in een uitzichtloze situatie dreigen te komen.
- *Nationale en lokale ombudsmannen* voor iedereen die een probleem heeft met de overheid.
- *Onafhankelijke cliëntondersteuning* die inwoners kunnen bijstaan.
- *Diverse vormen van op- en afschaling* en voorzieningen om professionals en inwoners te ondersteunen bij complexe en/of vastgelopen casussen. Een voorbeeld is de Aanpak Voorkomen Escalaties (AVE) met als doel hulpverlening tijdig op te schalen en stagnatie in de samenwerking te doorbreken. Een ander voorbeeld is de aanpak in Zorg- & veiligheidshuizen.
- *Ketenpartners maken samenwerkingsafspraken*, bijvoorbeeld de Münchhausenbeweging, waarbij partners gezamenlijke ketenaanpak organiseren.
- *Gemeenten sturen in hun inkoop op casusregie*. Gemeenten gaan met zorgaanbieders in overleg en nemen casusregie verplicht op in hun inkoopkader (minimaal 3 jarig traject).
- *Experimenten met ruimte creëren voor maatwerk*, bijvoorbeeld de Citydeals Inclusieve stad en Zorg voor veiligheid in de stad.



4. Wat is de oplossingsrichting?

Dilemma

Het Schakelteam ziet het volgende dilemma: *Er is voldoende geregeld of te regelen qua bevoegdheden en mandaten versus In de dagelijkse praktijk vallen nog steeds mensen tussen wal en schip.*

Er is al veel geregeld en er zijn legio van voorbeelden om aanvullend zaken te regelen. Toch vallen nog steeds mensen tussen wal en schip. Mensen die niet tijdig de juiste ondersteuning of zorg krijgen. Mensen die van kastje naar de muur worden gestuurd. Mensen die worden losgelaten, voordat er zicht is of de betreffende persoon wel goed terecht komt. Dit betekent dat het gezamenlijk organiseren van samenwerking blijkbaar niet vanzelf gaat en niet altijd tot een oplossing leidt en dat professionals bij complexe problemen handelingsperspectief ontberen.

Het kader waarbinnen het Schakelteam dit onderwerp positioneert

Dit onderwerp raakt wat het Schakelteam betreft het gezamenlijke perspectief dat als onderdeel van de sluitende aanpak is geformuleerd. Dit is het samenbindend doel, dat alle betrokkenen stimuleert en motiveert er samen de schouders onder te zetten:



Advies van het Schakelteam: organiseer gezamenlijk doorzettingskracht

Het gaat wat het Schakelteam betreft niet om doorzettings*macht*, maar om het gezamenlijk organiseren van doorzettings*kracht*. Dus niet iets dat 'van bovenaf' (extrinsiek) wordt opgelegd, maar iets dat partijen vanuit een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid (intrinsiek) afspreken.

Om dat te realiseren moet de regievoering daar waar het mensen betreft met complexe problemen goed geregeld zijn en alle partijen bij elkaar gebracht worden om onderling afspraken te maken. Iedere partij draagt hiervoor verantwoordelijkheid. Het adagium is 'los op of schaal op'. Wie dat niet doet is mede verantwoordelijk voor het in stand houden van het probleem. Opschalen is een professionele plicht én kracht. Hoe partijen dat lokaal samen doen is aan de partijen zelf, onder regie van gemeenten.

Het Schakelteam adviseert dat er afspraken gemaakt worden over:

- *Regievoering op een integrale en persoonsgerichte aanpak*. Het uitgangspunt is eigen regie: de persoon zelf heeft zoveel als mogelijk de regie en krijgt daarbij onafhankelijke (cliënt)ondersteuning. Elke persoon met complexe problemen heeft één casusregisseur, die



regie voert op de dagelijkse ondersteuning van een persoon of gezin. Bij voorkeur 'langdurig', zodat continuïteit voor de persoon geborgd is en gericht op de persoon en diens omgeving. Partijen maken afspraken over hoe ze dit doen. Daarbij is er nadrukkelijk aandacht voor het verminderen van de handelingsverlegenheid van professionals: duidelijk wie knopen kan doorhakken als het gaat om problemen op meerdere levensgebieden, het leveren van maatwerk echt mogelijk maken en rugdekking geven.

- *Financiële ruimte om eerst te doen wat nodig is.* Voor financiële problemen (wie gaat dat betalen) en om wachttijd voor indicatiestelling geen belemmering te laten zijn voor het direct inzetten van hulp, zijn afspraken nodig over voorfinanciering of een gezamenlijke financiële pot waarmee oplossingen kunnen worden gefinancierd. Hierdoor kunnen mensen op korte termijn geholpen worden en kan er achteraf alsnog worden verrekend.
- *Een getrapt escalatiemodel.* Afspraken over wat te doen wanneer partijen er onderling niet uit komen: over (tijdige) op- en afschaling, op het niveau van uitvoerders, midden managers en bestuurders van de betrokken partijen. Een belangrijke rol ligt bij een procesregisseur, die de samenwerking tussen professionals faciliteert en verantwoordelijkheid neemt voor goede afstemming tussen de betrokken organisaties. Deze persoon heeft directe lijnen met het bevoegd gezag binnen de gemeente en kan knopen doorhakken. Het gaat om een 'getrapt' model op diverse niveaus, waarbij 'bovenin' ook echt besluiten genomen kunnen worden. Leg dit vast in een convenant bijvoorbeeld.
- *Het leerproces.* Het gaat om snelle acties en daar snel van leren, dus niet te lang wachten met escaleren en na knopen doorhakken ook regelmatig monitoren of een oplossing daadwerkelijk gevonden is. Zo niet, dan meteen weer opnieuw starten. Anders verandert de praktijk niet. Ook is het belangrijk de onderliggende problematiek samen te doorgronden en op te lossen. Organiseer als samenwerkende partners dit leerproces.

5. Aanpak Schakelteam: stimuleren en ondersteunen

Om dit in elke regio te stimuleren gaat het Schakelteam dit met en in de praktijk oppakken. Het Schakelteam is er van overtuigd dat alleen door in de praktijk aan de slag te gaan, concrete veranderingen mogelijk zijn. Het Schakelteam gaat met de volgende aanpak aan de slag:

1. Stimuleren regio's en gemeenten het onderwerp doorzettingskracht op te nemen in hun plannen van aanpak mensen met verward gedrag, inventariseren werkende aanpakken en deze uitdragen en monitoren of de regio's een escalatiemodel hebben (sep '17 en '18).
2. Regio's en gemeenten helpen. Door met een 'Vliegende brigade'³ regio's te helpen bij het vinden van oplossingsrichtingen voor mensen met complexe problematiek. Niet om het voor de regio's op te lossen, maar om actief te helpen en eventuele (systeem)knelpunten op te halen. De inzet van de Vliegende brigade richt zich op verschillende zaken: de betreffende persoon verder helpen, de betreffende samenwerkende partners verder helpen, borging van het lerend vermogen in de regio's en inzicht verkrijgen in de (systeem)knelpunten.
3. Het Schakelteam adresseert (systeem)knelpunten bij de juiste partners. Knelpunten die landelijk om aandacht vragen pakt het Schakelteam op en adresseert het in het bestuurlijk overleg Personen met verward gedrag. 1 oktober 2018 rondt het Schakelteam zijn opdracht af en dient dit landelijk escalatieniveau duurzaam geborgd te worden op een andere manier.

³ De Vliegende Brigade (vliegendebrigade@schakelteam.nl) van het Schakelteam helpt partners die werken aan een sluitende aanpak en er samen niet uitkomen, door bijvoorbeeld het leveren van expertise.



Inzet dat per 1 oktober 2018 de doorzettingskracht en het lerend vermogen is ingebed in de lokale en regionale aanpakken en er geen mensen meer tussen wal en schip hoeven te vallen.

Stand van zaken en planning

Het Schakelteam heeft een aantal expertisebureaus gevraagd als onderdeel van de 'Vliegende Brigade' regio's actief te ondersteunen. Medio juni was er een startbijeenkomst met diverse betrokken koepelorganisaties over deze werkwijze. Begin juli vindt een aftrap plaats met regionale projectleiders die werken aan een goed werkende aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag in hun regio. Met regelmaat wordt de aanpak geëvalueerd en bijgestuurd en worden knelpunten opgehaald en – wanneer nodig – in het Bestuurlijk Overleg personen met verward gedrag geagendeerd. In september 2017 en 2018 rapporteert het Schakelteam over de monitorresultaten. Daarin wordt ook aangegeven of regio's een escalatiemodel hebben en worden de eerste resultaten/inzichten van de expertisebureaus uit de Vliegende Brigade gedeeld.