

Aan: gemeenten en ketenpartners

Datum	5 juli 2021	Telefoon	06-8295 7914
Onze referentie	-	E-mail	awitteveen@vrnhn.nl
Uw referentie	-	Bijlage	PGA-flyer en Uitkomst PGA-enquête
Uw bericht van	-	Onderwerp	Voortgang project

Beste ketenpartner,

Graag informeren wij jullie over de voortgang van de 'Aanpak verwarde personen met een veiligheidsrisico' (ook wel 'de 1%-groep' genoemd).

Ter herinnering

Eind 2018 is gestart met het project 'Aanpak verwarde personen met een veiligheidsrisico'. Deze doelgroep kenmerkt zich onder andere door problemen op het gebied van overlast en crimineel gedrag, psychisch welzijn/verstandelijke beperking, wonen, dagbesteding en middelengebruik. Vaak is de doelgroep moeilijk te motiveren voor of toe te leiden naar passende hulpverlening. Strafrechtelijke of (gedwongen) zorginterventies hebben geen (blijvend) effect gehad. De doelen van de aanpak zijn verbetering van de leefomstandigheden voor de doelgroep en vermindering van overlast, (escalatie)gevaar en maatschappelijke kosten. Na een uitgebreide inventarisatie van verbeterpunten is in het najaar van 2019 begonnen met de uitvoering van een verbeterde aanpak.

Er zijn twee verbeterlijnen ingezet: een langlopende, intensieve Persoonsgerichte Aanpak OGGZ (PGA OGGZ 1%) en het project 'Maatwerkvoorzieningen'.

1. PGA OGGZ

Op dit moment zijn er 53 personen in de PGA OGGZ (1%) geïnccludeerd, van wie er 39 maandelijks worden besproken. Het grootste deel van de 14 'niet actieve casussen' staat op de zogeheten 'slapende lijst'. Dit betekent dat betrokken partijen niet maandelijks samenkomen in een casusoverleg, omdat de persoon al langere tijd stabiel is of bijvoorbeeld elders in het land in een langdurig traject zit i.h.k.v. een tbs- of ISD-maatregel. Evengoed monitort het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) periodiek de stand van zaken in deze casussen. Indien nodig kan het PGA-casusoverleg weer worden hervat.

Werkwijze en Tagscore

De pilotfase van de PGA OGGZ is inmiddels afgerond. De PGA OGGZ maakt deel uit van het reguliere interventie-aanbod van het ZVH. Werkproces en werkwijze zijn vastgesteld (zie hiervoor ook bijgevoegde flyer). Eén van de aspecten daarvan is de gezamenlijke casusanalyse, die per casus aan het begin van de PGA wordt uitgevoerd. Deze analyse markeert de gezamenlijke start van de PGA, waardoor deelnemers van het casusoverleg op hoofdlijnen over dezelfde casusinformatie beschikken en er een goed fundament wordt gelegd om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak.

Een relatief nieuw onderdeel van de analyse betreft het gezamenlijk (en dus multidisciplinair) scoren van de FARE (Forensisch Ambulante Risico Evaluatie) en de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM), die onderdeel zijn van het registratie- en monitoringsysteem Tagscore. Tagscore is in opdracht van het ZVH speciaal voor de PGA OGGZ ontwikkeld en biedt de mogelijkheid om mensen systematisch te volgen en risico's en de mate van zelfredzaamheid op de verschillende leefgebieden scherper inzichtelijk te krijgen. Om de effectiviteit van de aanpak en interventies op casusniveau goed te kunnen volgen, wordt het scoren van de FARE en ZRM eens per vijf maanden herhaald. Vanaf medio mei wordt voor alle lopende PGA-casussen een 0-meting uitgevoerd. De eerste bevindingen van ketenpartners zijn positief: het geeft de nodige extra verdieping en voegt wat toe om de specifieke casusaanpak vorm te kunnen geven.

Enquête

Intussen zijn we alweer anderhalf jaar onderweg met de uitvoering van de PGA OGGZ. Een goed moment om de balans op te maken en bruikbare suggesties en verbeterpunten op te halen ten behoeve van de doorontwikkeling. Hiertoe hebben we een enquête uitgevoerd. **83 medewerkers** van verschillende organisaties, die voor het grootste deel regelmatig aansluiten bij de PGA-casusoverleggen, hebben de vragen beantwoord en waarden de PGA gemiddeld met **rapportcijfer 7½**. Voor de concrete resultaten wordt verwezen naar de bijlage.

Samengevat heeft de enquête de volgende feedback opgeleverd.

Proces

De voorlichting over en planning en organisatie van de PGA OGGZ worden behoorlijk goed gewaardeerd. Doelen van de aanpak en gemeenschappelijke casusanalyse aan het begin de van de PGA, de wijze van aanmelden en afspraken rondom informatiedeling zijn helder en over het algemeen goed bekend bij de respondenten. De frequentie en duur van de casusoverleggen worden gemiddeld gewaardeerd. Er is ruim draagvlak om de casusoverleggen na opheffing van de Coronamaatregelen grotendeels digitaal te houden.

Enkele opmerkingen van respondenten over het proces:

'..PGA is een erg waardevol instrument om met zeer complexe casuïstiek om te gaan. Het biedt zeker perspectief in schijnbaar onmogelijk op te lossen problematiek rondom cliënten waar we als GGZ alleen niet uitkomen.'

'..Het zou goed zijn om te kijken naar de besproken PGA-cliënten wat betreft vergaderduur en regelmaat. Voor sommigen is een maandelijks bijeenkomst belangrijk, voor anderen kan de frequentie soms wat minder, maar dit doen wij al.'

'..Het eerste PGA-overleg en de analyse op locatie: komt commitment en inhoudelijk gesprek ten goede. De duur van de gemeenschappelijke analyse kan wel naar anderhalf uur.'

Samenwerking

Uit de beantwoording van de vragen valt te concluderen dat de PGA OGGZ een positief effect heeft op de samenwerking tussen partijen. Partijen weten elkaar gemakkelijker te vinden en het is duidelijker welke partijen allemaal een rol spelen bij een casus. Door de samenwerking is de kennis van rollen en taken, mogelijkheden en onmogelijkheden van betrokken partijen toegenomen, evenals het wederzijds begrip.

Door de PGA-werkwijze is er sprake van een meer gedeelde verantwoordelijkheid, al worden daarover ook de nodige kritische opmerkingen gemaakt (zie kader). Een aantal respondenten denkt dat er winst te behalen is ten aanzien van het denken en handelen vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Onvoldoende commitment en betrokkenheid en teveel handelen vanuit eigen belangen of kaders worden gezien als belemmerende factoren voor het welslagen van de PGA.

Enkele opmerkingen van respondenten over de samenwerking:

'..Door deelname aan de PGA OGGZ overleggen zijn de lijnen met de betrokken ketenpartners korter, dat is zeer prettig.'

'..Met sommige partijen is de samenwerking absoluut verbeterd en met andere juist niet. Inzichtelijk is wat ieders rol en taak is en ook wordt duidelijk wie zijn rol bijvoorbeeld niet pakt.'

'..De mate van echte samenwerking verschilt per casus. Met name het voelen van gezamenlijke verantwoordelijkheid en buiten de kaders denken wordt niet door alle partijen gedeeld bij deze problematische doelgroep.'

'..Doordat je soms met een grotere groep zit is de angst dat wellicht niemand zich verantwoordelijk gaat voelen.'

'..Er is sprake van een open dialoog en zowel inhoudelijk als procesmatig goede samenwerking, gericht op een voor ieder goede uitkomst.'

'..Samenwerking blijft een spanningsveld. Ondanks de overleggen kunnen afspraken niet nagekomen worden. Mijns inziens ligt dat aan dat we soms ingehaald worden door de actualiteit. De casuïstiek is altijd onvoorspelbaar (ook als er verschillende scenario's besproken zijn) en de verschillende werksystemen sluiten niet op elkaar aan. Bij een incident buiten kantooruren kunnen toch andere keuzes worden gemaakt.'

'..Ik ervaar geen knelpunten bij de PGA OGGZ. Mijn frustratie zit meer aan de voorkant. Men kijkt nu naar de 1%-aanpak als oplossing voor iedere casus, alsof er dan nieuwe bevoegdheden/mogelijkheden zijn. De partners blijven hetzelfde en de mogelijkheden ook. Het wordt alleen op een andere wijze besproken en men voelt meer urgentie. Ik snap niet waarom dit niet de manier is waarop partners altijd met elkaar samenwerken.'

'..Dat niet alle partijen die aansluiten out of the box kunnen denken vind ik wel een knelpunt.'

'..Het komt voor dat partijen te vrijblijvend meedoen. Het mag ook wat duidelijker richting een partij zijn, wanneer die z'n huiswerk niet gedaan heeft.'

'..Op dit moment ervaren wij geen echte knelpunten. Wel merken we als zorgaanbieder dat er tussen deelnemende ketenpartners een verschil zit in hoe actief betrokken een partij is en de mate van bereikbaarheid en respons.'

'..Lang niet altijd nemen alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid. Er ontstaat zo een status quo, waardoor er niet doorgepak kan worden.'

Casuïstiek en resultaten

De manier waarop de PGA-casusoverleggen worden ingericht met aan het begin een gemeenschappelijke analyse en een periodieke (en soms tussentijdse) uitwisseling van actuele informatie draagt in grote mate bij aan de beeldvorming van de persoon en zijn/haar gedrag en problematiek. In beperkte mate leidt de PGA tot een toename van interventiemogelijkheden. De resultaten op casusniveau, in termen van een afname van overlast gevend of verward gedrag, politiecontacten en een verbetering van de leefomstandigheden van de persoon variëren van soms tot regelmatig. Dit komt overeen met het eigen beeld van de vooruitgang in de PGA-casussen dat het ZVH heeft. Er gaan een aantal casussen heel goed, maar er zijn ook casussen waarin nog onvoldoende resultaat is behaald. Dit laatste komt veelal door het gebrek aan passende voorzieningen, zo blijkt uit antwoorden op de vragen welke knel- en verbeterpunten er zijn met betrekking tot de resultaten van de PGA. 24 respondenten hebben het gebrek aan passende huisvesting als een (groot) probleem benoemd.

Opmerkingen van respondenten over het gebrek aan passende voorzieningen / huisvesting:

'..In mijn casus is er geen huisvesting gevonden na afloop van een ISD-maatregel. Op die manier kun je je afvragen of de tijd die is geïnvesteerd zinvol is geweest. Als er geen huisvesting is, is de kans op terugval supergroot.'

'..Er zou meer onderdak/huisvesting moeten zijn, waarvan de PGA gebruik zou kunnen maken.'

'..Deze specifieke groep mensen is zeer moeilijk te benaderen en/of te veranderen. Het is vaak een lang proces voordat er verandering komt in de situatie voor omwonenden. Het is jammer om te zien dat het zelfstandig wonen vaak toch niet lukt, met grote gevolgen voor de omgeving. Omdat dit steeds vaker voorkomt, is er vanuit de omgeving ook steeds minder begrip/acceptatie en loopt het snel fout. Casuïstiek overleg is prettig, omdat men dan overzicht heeft van wie er nog meer bij betrokken zijn of hierin wat kunnen betekenen. Samen naar een oplossing zoeken. Zonder dit overleg zou privacy de zaak ernstig bemoeilijken. Iedere partij heeft zijn eigen belangen. Persoonlijk vind ik het erg jammer voor alle betrokkenen dat er vaak pas mogelijkheden zijn wanneer er een procedure heeft plaatsgevonden. Na een uitspraak van bijvoorbeeld een uithuiszetting is er ineens wel plaats in een 'ander soort wonen / begeleid wonen'. Een stap te laat, want op zo'n moment komt deze persoon door de gerechtelijke uitspraak bijvoorbeeld 10 jaar niet meer in aanmerking voor een andere zelfstandige woning.'

'..Veel casuïstiek vraagt om het oplossen van woonproblemen en / of inzetten van adequate begeleiding. Telkens spelen dan wachtlijstproblemen en het volgen van formele lijnen binnen organisaties, waardoor problemen niet goed aangepakt kunnen worden.'

'..Er zijn overleggen waarin meermalen aangegeven wordt dat er geen passende oplossing is, voor bijvoorbeeld huisvesting. Dit knelpunt wordt dan meerdere overleggen herhaald maar er wordt geen oplossing aangedragen.'

'..Belangrijk knelpunt blijft de beperkte aanwezigheid van geschikte woonvoorzieningen (inclusief het gebrek aan voldoende plaatsingsmogelijkheden in specialistische GGZ-voorzieningen in het land).'

'..Strafrecht knelt met de praktijk. Omdat er niet voldoende klinieken zijn waar mensen langere tijd kunnen verblijven, weten we het vaak niet meer en kijken we naar het strafrecht. Als iemand in detentie zit, is het probleem weer even opgelost.'

Alles overziend zijn we tevreden met de respons en de aangereikte feedback. De waardering van de PGA OGGZ is overwegend positief, hetgeen betekent dat we op de goede weg zijn. Qua proces kunnen dingen hier en daar nog wat worden aangescherpt, waarover intern gesproken zal worden in het ZVH. Waar nodig kunnen in de casusoverleggen het commitment en de gezamenlijke verantwoordelijkheid nog verder gestimuleerd worden. Ook kan soms strakker gestuurd worden op het nakomen van afspraken door betrokken partijen.

Het probleem rondom passende voorzieningen is wederom een bevestiging van hetgeen ook uit het onderzoek bij de start van het project 'Aanpak verwarde personen met een veiligheidsrisico' naar voren kwam. Dit was de reden om in september 2019 te starten met het project 'Maatwerkvoorzieningen' (zie verderop).

Andere inzichten

Naast de feedback vanuit de enquête hebben de betrokken procesregisseurs en projectleiders van het ZVH in de PGA-casusoverleggen nog andere waardevolle inzichten opgedaan, die belangrijk zijn voor het welslagen van de PGA OGGZ.

1. De doelgroep kampt met complexe problematiek op diverse leefgebieden, die vaak niet gemakkelijk aan te pakken of op te lossen is. Met vereende krachten en een out-of-the-box-mentaliteit lukt het in meer dan de helft van de lopende casussen om een passend plan van aanpak te maken. Dat is mooi, maar niet altijd voldoende. In het plan van aanpak ontbreekt het vaak aan scenario denken. We hebben een bepaald plan dat effect heeft, maar wat doen we als het misgaat? Hoe wordt dan de ambulante zorg opgeschaald of waar kan iemand (kortdurend) opgenomen worden? We zien in casussen die langere tijd goed gaan dat een kleine verandering in de levensomstandigheden tot geestelijke ontregeling, terugval in middelengebruik kan leiden etc. kan leiden met alle gevolgen van dien. In die gevallen wordt er vaak ad hoc naar oplossingen gezocht. Soms verloopt dit moeizaam. Zeker als er met spoed een specialistische of hoog beveiligde opnameplek nodig is, vraagt dit veel inzet van partijen en levert het door afwijzingen van instellingen vaak veel frustratie op. Bij het opstellen van een plan van aanpak is het raadzaam ook in te gaan op de vraag: wat doen we als het (onverhoopt) misgaat?
2. Een deel van de doelgroep verblijft afwisselend op straat, in zorginstellingen en in detentie. Als mensen op straat leven, zijn ze voor betrokken (zorg)partijen vaak moeilijk in beeld te krijgen en te houden. Tijdens opnames en detenties verblijven ze in een gestructureerde situatie en zijn de omstandigheden vaak beter om in gesprek te gaan met iemand en mogelijk een plan van aanpak op te stellen. Hoewel er zeker met de casemanagers van penitentiaire inrichtingen (PI) en medewerkers van residentiële zorginstellingen goed wordt samengewerkt is op dit vlak winst te behalen door eerder de samenwerking op te starten. Het is wenselijk dat vanuit het casusoverleg in dit opzicht een pro actievere houding wordt aangenomen. Juist wanneer iemand in detentie zit of elders in het land in een instelling is opgenomen is het zaak dat er snel contact met de PI of de betreffende instelling wordt gelegd en optimaal gebruik wordt gemaakt van de gestructureerde situatie, waarin iemand op dat moment verblijft. De tijd om vanuit een gestructureerde setting een plan van aanpak te maken of bijvoorbeeld een passende vervolgplek te vinden is vaak kort en moet daarom optimaal benut worden.

2. Maatwerkvoorzieningen

Zoals eerder benoemd is en blijft het ontbreken van en/of de gebrekkige toegankelijkheid tot passende woon- of verblijfsvoorzieningen voor de doelgroep het grootste knelpunt. Dit geldt niet specifiek voor de regio NHN, maar is een landelijk probleem.

Vanaf de start van het project Maatwerkvoorzieningen is goed in beeld gebracht welke voorzieningen er voor de doelgroep in de regio NHN zijn en welke ontbreken. Daarnaast is voor iedere PGA-cliënt een gedetailleerd woonprofiel opgesteld. Ook is een aantal bruikbare tools ontwikkeld: een flowchart om een gedegen woonprofiel op te stellen en een beschrijving van de verschillende woonvormen, zodat iedereen één taal kan spreken.

Op basis van de woonprofielen van de PGA-cliënten wordt vanuit het project prioriteit gegeven aan de realisatie van woonunits buiten reguliere woonkernen (Skaeve Huse), meer Housing First-plekken en zogeheten Longcare-voorzieningen op terreinen van instellingen, waar mensen langere tijd kunnen wonen in een gestructureerde omgeving met toezicht en (soms) een zekere mate van beveiliging.

Ten aanzien van de realisatie van passende plekken zijn er hier en daar wat lichtpuntjes te zien. De gemeente Heiloo ontwikkelt twee solitaire woonplekken voor de doelgroep. GGZ NHN en Esdégé-Reigersdaal hebben enkele zeer complexe PGA-cliënten (tijdelijk) gehuisvest in leegstaande voorzieningen op hun terreinen. De gemeente Alkmaar breidt het aantal Housing First-plekken uit van 15 naar 40. En op casusniveau zijn onorthodoxe oplossingen gecreëerd, zoals de aanschaf van een caravan, tijdelijk verblijf in een hotel of een 'pipowagen' en tijdelijk gemeentelijk gedoogbeleid t.a.v. verblijf in een tent onder een viaduct. Verder vinden in de gemeente Alkmaar, West-Friesland en de Kop van Noord-Holland/Den Helder onderzoeken plaats ten behoeve van locaties voor woonunits buiten reguliere woonkernen. Het project Maatwerkvoorzieningen is goed aangesloten op deze onderzoeken en heeft de onderzoekers van de nodige data voorzien.

Samengevat is er dus enige beweging. Toch blijven grote structurele verbeteringen ten aanzien van passende plekken voor de doelgroep tot nu toe uit. Er is een risico dat onderzoeksuitkomsten (te) abstract blijven en niet tot concrete initiatieven leiden. Er is vooral behoefte aan daadkracht en pragmatisme...gewoon doen! Zowel binnen de eigen regio als ook elders in het land is aangetoond dat het bieden van een passende plek met passende zorg werkt. Meerdere cliënten uit de aanpak, die als zeer gevaarlijk en zeer overlast gevend waren aangemerkt, zijn sinds ze een passende woonplek met begeleiding op maat hebben, al ruim een jaar stabiel en goed in contact met zorg- en begeleidende partijen. Dit leidt er in die casussen o.a. toe dat er zo goed als geen overlastmeldingen meer zijn.

Je zou verwachten dat gemeenten niet kunnen wachten om deze vorm van opvang en begeleiding ook binnen hun gemeentegrenzen te ontwikkelen om zo de bestaande overlast en risico's (en daarmee de kosten) te kunnen indammen. Het is zorgelijk als dat onvoldoende gebeurt. In sommige casussen blijft sprake van groot exalatiegevaar en partijen die bij de casuoverleggen betrokken zijn, kunnen veel tijd kwijt zijn aan het vinden van geschikte plekken. Als dit niet goed lukt, kan dit een negatief effect hebben op de PGA. Ondanks dat partijen maandelijks samenkomen, vinden ze namelijk geen oplossing en blijven ze in een cirkeltje ronddraaien. Wat is dan het nu van de PGA?

De signalen van onvoldoende vooruitgang en het uitblijven van concrete voorzieningen zijn aan meerdere (bestuurlijke) tafels besproken. Het probleem is onder meer onder de aandacht gebracht bij de regionale Stuurgroep aanpak personen met verward gedrag en bij de bestuurlijke adviescommissie Zorg en Veiligheid (met daarin o.a. vijf burgemeester en vijf wethouders). Hieruit zijn twee initiatieven voortgekomen:

1. Er worden op subregionaal niveau (West-Friesland, Kop NH en Alkmaar e.o.) bestuurlijke bijeenkomsten georganiseerd met aan tafel niet alleen de wethouders sociaal domein, maar ook die van het fysieke domein; ruimtelijke ordening / wonen en financiën. De eerste bijeenkomsten hebben inmiddels plaatsgevonden of staan gepland. Inzet is te komen tot afspraken over meer Housing First-plekken en woonunits buiten reguliere woonkernen.
2. Met bestuurders van GGZ NHN een Esdégé-Reigersdaal is een plan gemaakt om (uitgaande van 'het Fair Share-principe') te onderzoeken of samen met meerdere instellingen in de regio NHN specifieke plekken op instellingsterreinen gecreëerd kunnen worden, waar mensen langere tijd kunnen verblijven. Het gaat daarbij om plekken met een passende mate van structuur en toezicht en daaromheen een goed zorgaanbod, dat bijvoorbeeld door wordt geboden door de in oprichting zijnde Levensloopteams.

Tot zover deze editie. Bij vragen of opmerkingen kan contact worden opgenomen met:

Arjen Witteveen
Projectleider 'Aanpak verwarde personen met een veiligheidsrisico'
T. 06-8295 7914
E. awitteveen@vrnhn.nl

Anne Judith Apeldoorn
Projectleider 'Maatwerkvoorzieningen'
T. 06-3063 8160
E. aapeldoorn@vrnhn.nl