



KAFKA BRIGADE

ONDERZOEK VERWARD GEDRAG

Casusonderzoek rond personen met verward gedrag, in opdracht van het landelijk aanjaagteam verwarde personen

SAMENVATTING

@ Kafkabrigade, mei 2016

Door Arjan Widlak en Marit Lüschen



Meer informatie

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?
Of wilt u iets aan een 'kafkaïaanse' situatie doen?
Wij komen graag langs om te kijken of de
Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

www.kafkabrigade.nl
info@kafkabrigade.nl

Samenvatting van het onderzoeksrapport

Om wie gaat het eigenlijk, als de media schrijven over verwarde personen? Met dit casusonderzoek geeft de Kafkabrigade inzicht in de belemmeringen die verschillende betrokkenen ervaren en die nog in de weg staan van een sluitende aanpak voor mensen met verward gedrag.

Die bevindingen komen naar voren uit de ervaringen van vier heel verschillende mensen. Allereerst is er Hassan. Hassan is een 21-jarige, licht verstandelijk beperkte jongen die op straat leeft. Pas negen maanden na zijn aankomst in Nederland, kort nadat hij betrokken is bij een winkeldiefstal, wordt hij echt geholpen en kan hij begeleid wonen voor mensen met een verstandelijke beperking. Daarnaast is er Justin. Een slimme jongen die tijdens zijn studie voor het eerst last krijgt van psychoses. Hij is ooit veroordeeld voor stalking, omdat hij een vriendin van hem maar bleef vragen om een afspraak te maken met het meisje waarop hij verliefd was. Hij zou graag weer gaan studeren, maar werkt nu op een zorgboerderij. Dan is er Hans. Hij is 76 en heeft de ziekte van Parkinson. Af en toe explodeert Hans en wordt hij heel bedreigend. Dat is vooral moeilijk voor zijn vrouw. En tenslotte is er Kees. Kees gebruikt sinds zijn dertiende drugs en heeft last van psychoses. Op dit moment zit hij vast in een forensisch psychiatrische kliniek, omdat hij zijn vader heeft mishandeld.

Deze vier mensen zijn heel verschillend en wonen in verschillende regio's. Toch zien we een aantal patronen in de verhalen die we van deze mensen hebben opgetekend. De Kafkabrigade heeft knelpunten rond de aanpak voor personen met verward gedrag ingedeeld in vier niveaus.

Papierwinkel

De typische regeldruk die we ervaren bij het invullen van formulieren, het maken van afspraken en het bereiken van instanties is het niveau van de papierwinkel. We zien knelpunten op dit niveau overal in de casussen terug. De administratieve lasten die met name de uitvoeringsorganisaties opleggen, zijn gericht op de efficiëntie van de eigen organisatie. Een goede *default* is er niet en ook kosten en het vinden van de juiste informatie staan regelmatig in de weg van de wenselijke situatie.

Op het niveau van de papierwinkel zien we in dit onderzoek vier thema's regelmatig terug: lange wachttijden, onbegrijpelijke procedures, gebrek aan helderheid en consistentie en onbehulpzaam gedrag. Een voorbeeld in het thema 'onbegrijpelijke procedures' is dat de bureaucratische competentie



KAFKA
BRIGADE

die organisaties eisen van hun klanten of cliënten te hoog is. Hassan wordt uiteindelijk gered door de uitslag van zijn IQ-test, waarna hij ondersteuning krijgt. Het is een omslagpunt voor hem. Tot die tijd is het regelen van een uitkering, een adres en een zorgverzekering een onneembare barrière voor hem als verstandelijk beperkte, dakloze analfabeet. Deze administratieve eisen kunnen bovendien tot fouten leiden, wat weer een probleem op zichzelf kan worden met terugvorderingen, heffingen en boetes.

Een voorbeeld dat te maken heeft met onbehulpzaam gedrag, is dat het netwerk van iemand met verward gedrag regelmatig wordt ontmoedigd om betrokken te zijn. Kees' moeder bijvoorbeeld regelt van alles voor hem als Kees in de gevangenis zit. Maar daarvoor betaalt ze een telefoontarief van 75 cent per minuut als Kees haar belt vanuit de gevangenis. Bovendien is Kees' moeder in veel gevallen de belangrijkste overdrager van dossiers. Vaak wordt ze achtergelaten met niet meer dan contactgegevens.

Cultuur

Professionals ontwikkelen strategieën om zelf om te kunnen gaan met de werkdruk, moeilijke klanten of situaties die zij in hun positie niet kunnen oplossen. Het meest opvallend is dat in alle casussen heldere signalen in een vroeg stadium niet zijn opgepakt. Vooral in de casus van Kees is dit zichtbaar. Kees mishandelt dagenlang zijn vader, maar komt zich – samen met zijn vader – twee keer melden bij een zorgverleningsinstantie. De situatie wordt daar niet op waarde geschat. Zes dagen later ligt zijn vader in het ziekenhuis en begint voor Kees een langdurig proces van rechtszaak en behandeling. Maar ook de dakloze en licht verstandelijk beperkte Hassan wordt negen maanden niet echt gezien, al meldt hij zich regelmatig bij de instanties.

Op het niveau van cultuur zien we een aantal problemen regelmatig terug. Die hebben we geclusterd in vier thema's: betrokkenheid van het netwerk, belang cliënt uit zicht, kennis & professionaliteit en verkokering. Een voorbeeld waarin het belang van het cliënt uit zicht raakt, is dat agressie voor instanties regelmatig een legitimering vormt om elke vorm van verantwoordelijkheid af te leggen, ook voor overdracht.

Een knelpunt dat te maken heeft met de kennis en professionaliteit van betrokken instanties, is dat gegevens zonder context makkelijk verkeerd worden geïnterpreteerd. Dat zien we wanneer Justin problemen heeft op zijn werk bij een zalencentrum en met grote ruzie zijn baan verliest. Ondanks die slechte ervaring voor zowel Justin als de werkgever, maakt het feit dat Justin er drie jaar heeft gewerkt hem heel kansrijk in de ogen van



KAFKA
BRIGADE

de betrokken professionals die de context niet kennen. Doordat context ontbreekt, baseren instanties zich op verkeerd geïnterpreteerde informatie.

Structuur

Op het niveau van individuele organisaties – het structuurniveau – zien we procedures die met elkaar in tegenspraak zijn en de informatievoorziening die regelmatig tekortschiet. Sommige professionals overzien het systeem niet goed en proberen de aanvoer van nieuwe cliënten te beperken om hun werkdruk binnen de perken te houden. Ook proberen organisaties soms (onbewust) de meest 'gunstige' soort cliënten te selecteren. Organisaties die groot zijn en financieel en bestuurlijk één, stellen zich aan de poort soms op als losse vestigingen en nemen zo niet de verantwoordelijkheid om cliënten binnen de eigen organisatie juist te plaatsen. Veel van deze zaken komen bovendien niet in beeld bij de verzekeraar, die de zorgplicht heeft. We onderscheiden op het structuurniveau vier thema's van problemen: niet-passend aanbod, organisaties niet gericht op de taak, tegengestelde of falende regels en procesontwerp & ICT.

Een voorbeeld dat te maken heeft met niet-passend aanbod is dat er niet altijd een oplossing voorhanden is voor mensen die wel grensoverschrijdend gedrag vertonen, maar onvoldoende om in aanmerking te komen voor zowel zorg of straf. In elk geval enkele van deze mensen ziet de politie regelmatig terug. Ook voor mensen die juist meerdere problemen hebben is er niet altijd een passend aanbod, zoals voor mensen met drugsverslaving en een psychiatrische aandoening. We zien dat in de casus van Kees.

Het thema dat organisaties niet gericht zijn op hun taak, zien we op meer plekken terug. GGZ-instellingen zijn vaak grote instellingen, maar een bestuurlijke eenheid betekent voor de cliënt nog geen praktische eenheid. Veel van de hulpverleningsorganisaties rond Hassan zijn vooral bezig met de eigen doelgroep en nemen weinig verantwoordelijkheid voor overdracht of compleetheid van de zorg, wat een tijdige aanpak lastig maakt. Sommige vormen van fraudebestrijding door de gemeente zijn niet effectief als het gaat om handhaving, maar ze zorgen er wel voor dat de dienstverlening haar doel mist. En ook de taakverdeling tussen diverse ingehuurde organisaties is niet altijd helder voor die organisaties zelf, wat leidt tot geld- en tijdverspilling.

Problemen rond procesontwerp en ICT zien we terug in alle vier casussen. ICT-systemen zijn niet beschikbaar, niet gebruiksvriendelijk en er zijn problemen met de kwaliteitsborging. Soms er is helemaal geen sprake van informatievoorziening, bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van GGZ-



KAFKA
BRIGADE

plekken, waardoor politieprofessionals uren bezig zijn met bellen naar GGZ-professionals die 'uit het hoofd' de beschikbaarheid weergeven van de eigen afdeling.

Keuze van beleidsmiddelen

Maatschappelijke problemen lost geen enkele organisatie alleen op. Bij het maken van beleid om een probleem op te lossen, betrekken we meestal verschillende organisaties en middelen. Elke organisatie heeft een rol in deze collectieve opgave. Als het goed gaat, leiden de inspanningen van de organisaties samen tot het bereiken van het gezamenlijke doel. Maar soms gaat dat niet zo goed. Een rode lijn door de vier casussen in dit onderzoek is dat voor professionals niet duidelijk is wanneer er gezamenlijk succes is. Problemen die hiermee samenhangen, passen op het niveau van de keuze van beleidsmiddelen.

De Kafkabrigade maakt op dit niveau onderscheid tussen een aantal thema's: falen van de vraagzijde, samenwerking netwerkpartners en falen integraal sturen.

Een voorbeeld waarin het falen van integraal sturen zichtbaar wordt, is dat professionals vaak als plaatsvervanger van de burger langs tientallen (elektronische) loketten van de instanties moeten. Dat geldt voor eigen professionals, opdrachtnemers en professionals van gesubsidieerde organisaties. Er is geen aparte ingang voor vertrouwde partijen, noch een versnelde ingang of ondersteuning voor professionele organisaties. We zien dat bijvoorbeeld bij de MEE-begeleider van Hassan. Dat laat zien dat de overheid zichzelf en de partijen die ze inhuurt of subsidieert niet vertrouwt: de instanties eisen van hun (eigen) professionals hetzelfde als van burgers.

Wat de samenwerking tussen netwerkpartners betreft, zien we dat overdracht van cliëntgegevens tussen instanties in veel gevallen niet tijdig en niet volledig gebeurt. Er zijn onvoldoende specifieke afspraken over overdracht tussen organisaties en onvoldoende borging van die afspraken binnen de organisaties. We zien bij de casus van Kees bovendien dat er veel tijd zit tussen rechtszaken en het uitvoeren van de strafmaatregelen. Zijn behandeling wordt hierdoor steeds onderbroken. Bij een van Kees' aanhoudingen zit er bijvoorbeeld tien maanden tussen aanhouding en rechtszaak. Na de rechtszaak duurt het nog vier maanden voor de strafmaatregel wordt uitgevoerd, waarbij Kees in detentie moet wachten.

In dit onderzoeksrapport zijn veel problemen beschreven in termen van resultaat: maatschappelijk resultaat, resultaat voor de betrokkene zelf en resultaat voor zijn/haar directe omgeving. Belangrijk is ook om op te



KAFKA
BRIGADE

merken dat de meeste professionals zich met hart en ziel inzetten. De sociaal-psychiatrisch verpleegkundige die in zijn vrije tijd in diverse netwerkoverleggen zit, de DWI-medewerker die 's avonds nog doorwerkt omdat overdag de ICT het liet afweten. Die inzet wordt ook gewaardeerd. Zowel Hans als zijn vrouw zijn bijvoorbeeld vol lof over de agenten die Hans naar de GGZ-instelling brachten: hoe ze hun gehandicapte zoontje geruststelden en hoe ze niet weggingen tot alles in goede banen was geleid. En hoewel de casus van Hassan nauwelijks een succescasus genoemd kan worden, is zijn advocaat buitengewoon trots op Hassan: "Ik weet het, je zou het niet zeggen, maar Hassan is een posterboy. Hij heeft een sterk normenkader en is gemotiveerd. Vrijwel ieder ander was al aan de drugs en in de criminaliteit in de tijd die deze trajecten innemen." Ondanks de motivatie en inzet van deze professionals is het resultaat regelmatig verre van optimaal.

De waarnemingen in dit rapport moeten dan ook vooral gezien worden als aanknopingspunten voor de oplossing. Het draait dan om oplossingen die ook daadwerkelijk een probleem oplossen in de praktijk van alledag. In die zin zijn de problemen die de Kafkabrigade beschrijft in dit rapport ook een inspiratie voor wie wil innoveren vanuit probleemoplossing.

De problemen in het rapport zijn ook een toetssteen voor het succes van een sluitende aanpak. Ze staan in veel gevallen buiten de 'key performance'-indicatoren waar organisaties zich op richten, buiten de macro-cijfers en lenen zich daarom ook veel minder voor doelverplaatsing en strategisch gedrag.

Tegelijk mag duidelijk zijn dat er op elk niveau heel veel opgepakt kan worden, klein en groot, waarvan direct duidelijk is wat het oplevert. Niet alleen voor cliënten zelf en hun omgeving, maar ook voor de professionals, die zich vaak machteloos voelen als ze niet in staat worden gesteld om te doen wat juist en nodig is.

Tenslotte wordt ook een aantal professionals niet of veel minder genoemd dan je zou verwachten, zoals de huisarts en het wijkteam. Het wijkteam in de casus van Justin was ook actief op zoek naar handelingsperspectief en handreikingen voor ondersteuning van mensen met verward gedrag. Veel professionals hebben ons laten weten dat ze open staan voor verbetering. De veelal gemotiveerde houding op de werkvloer geeft vertrouwen dat initiatief voor verbetering in goede aarde zal vallen.

Oplossingsrichtingen



KAFKA
BRIGADE

De aanbevelingen van het aanjaagteam zijn deels gebaseerd op vier exemplarische casussen. Ook heeft de Kafkabrigade alle betrokkenen bij die casussen en de verantwoordelijken in hun organisaties bij het onderzoek betrokken. Deze aanpak is ook een oplossingsrichting. Een oplossingsrichting die door gemeentes nog aangevuld kan worden met een gezamenlijke analyse.

Het betrekken van mensen met verward gedrag zelf laat zien wat het probleem is voor deze mensen. Het betrekken van professionals laat zien dat het probleem breder is, dan elke individuele professional ziet. Het probleem van Hassan is niet alleen dat hij geen briefadres heeft. En het probleem van Hans is niet alleen dat hij de ziekte van Parkinson heeft. In dit onderzoek was het stappenschema dat de Kafkabrigade maakte van elke casus voor alle betrokkenen een eye-opener. Het betrekken van verantwoordelijken in hun organisaties maakt voor de mensen die normaal wat verder af staan van de uitvoeringspraktijk het probleem meer invoelbaar. En dan gaat het zowel om het probleem van de burger met verward gedrag, als het probleem van de professional, die soms worstelt met het bieden van de juiste oplossing. De aanpak die de Kafkabrigade gebruikt heeft in dit onderzoek, zou nog aangevuld kunnen worden met een gezamenlijke analyse. Zo'n gesprek maakt zichtbaar wat voor iedere betrokkene in de weg staat om te verbeteren en hoe mensen en organisaties daarin van elkaar afhankelijk zijn.

Tegelijk kan zo'n traject natuurlijk niet voor elke casus gevolgd worden. Dat is ook niet wenselijk. Het gaat om exemplarische casussen, waarmee oplossingen voor een hele categorie worden gestart. En ook het geheel van structurele oorzaken dat in dit onderzoek naar voren wordt gehaald, kan natuurlijk niet binnen een jaar voorzien zijn van een structurele oplossing. Dat is onmogelijk. Wat wel mogelijk is, is praktische oplossingen bieden voor mensen hier en nu en structureel innoveren op basis van van wat we leren van die problemen. Zoiets kan getraind en structureel georganiseerd worden.

Deze aanpak van de Kafkabrigade gaat uit van het idee dat eerst de kleinste stap op de kern van het probleem wordt genomen. Dat is niet per se meteen de gehele oplossing, maar wel de eerste stap die daadwerkelijk een oplossingen biedt voor mensen hier en nu.



KAFKA
BRIGADE

Op de korte termijn is het belangrijk dat professionals een centrale plek in de gemeente hebben waar ze met situaties terecht kunnen waarover ze geen goed gevoel hebben. Als een medewerker van een dienst Werk en Inkomen een dakloze jongen met een laag IQ voor z'n neus krijgt, heeft hij niet noodzakelijk een goed gevoel als hij deze jongen voorziet van een briefadres en een aanvraag doet voor een uitkering. Zeker niet als hij weet dat deze jongen door de verplichte inspanningsperiode voor jongeren de daarop volgende weken zonder geld en zonder ziektekostenverzekering weer op straat leeft. Met dit soort situaties moeten professionals terecht kunnen bij een team van mensen dat toegerust is op het bieden van oplossingen in dit soort situaties. Die weten dat er een regeling is – zoals in de casusgemeente – waardoor er een uitzondering gemaakt kan worden. De inspanningsperiode is bedoeld om een baan of een studie te zoeken, wat bij Hassan niet erg reëel is binnen de termijn van een paar weken. In zo'n gemeentelijk "oplossingsteam" kan voor dit soort gevallen op de korte termijn kennis worden geconcentreerd. Dit team van professionals weet welke hulpverleningsinstantie is toegerust op het begeleiden van mensen met een laag IQ en zorgt dat de formulieren voor Hassan worden ingevuld. Zo'n team heeft ook een kort lijntje naar 'boven' in de organisatie, voor als er echt geen ruimte in de regelgeving lijkt. Verschillende gemeentes hebben zo'n oplossingsteam, ten behoeve van de wijkteams¹. Juist zulke teams kunnen gebaat zijn bij een aanpak als deze.

Oplossingen die zo'n ervaren team biedt, kunnen breder bekend gemaakt worden. Dat helpt om te werken aan herkenning en een gedeeld normenkader. Wat is wel de bedoeling en wat niet? Hoe verantwoord je een uitzondering? Dat helpt niet alleen het oordeelsvermogen, maar ook het inzicht in *hoe* de ruimte in de regelgeving benut en verantwoord kan worden.

Het bieden van een praktische oplossing voor mensen hier en nu is belangrijk. Maar het is ook belangrijk om de structurele oorzaken te adresseren. Een deel van de problemen kan niet worden opgelost door professionals, zoals ingewikkelde procedures of organisaties die niet zijn uitgelijnd. De problemen die steeds terugkomen, die steeds om een individuele workaroud of uitzondering vragen, vragen om innovatie. Deze problemen vragen om nieuwe oplossingen en nieuwe vormen van samenwerking. Daarvoor is een goed begrip van de oorzaak van het probleem nodig, maar ook gezamenlijke acceptatie van het probleem. Casuonderzoek, zoals het landelijk aanjaagteam dat heeft laten doen,

¹ Zie de beschrijving van de gemeentelijke teams in:
<http://www.kafkabrigade.nl/home/publicaties/verdien-het-contact-met-de-burger>



KAFKA
BRIGADE

brengt de problemen in kaart. Het laat zien welke organisaties allemaal een rol hebben en maakt het makkelijk om de verschillende problemen aan te wijzen. Niet met de bedoeling om daarin een schuldige aan te wijzen, maar om de verschillende partijen uit te nodigen samen te analyseren waarom het mis gaat. Een gezamenlijke analyse helpt om tot een gezamenlijke probleemdefinitie te komen, om de structurele oorzaken aan te wijzen en aan te geven waar partijen elkaar nodig hebben om te verbeteren. En vervolgens om ook samen de stap te zetten richting verbetering. Zo helpt de Kafkamethode een innovatieproces te starten. Een innovatieproces waarbij stapsgewijs naar het aanpakken van meer structurele oorzaken gewerkt kan worden.

Tenslotte levert het casusonderzoek in een dergelijke aanpak ook de input die gebruikt kan worden voor het voeren van het gesprek, waarmee op hoger niveau in organisaties concreet gemaakt kan worden wat de structurele problemen zijn in de processen en de samenwerking. In combinatie met meer kwantitatieve data kan een casus ook verder gedocumenteerd worden om zo de problemen te adresseren bij partijen die de randvoorwaarden moeten scheppen voor gemeenten, maar minder makkelijk te betrekken zijn. Dit kan helpen om als uitvoerings- en beleidsorganisaties meer dienstbaar te worden aan de problemen waarmee gemeenten direct geconfronteerd worden en ze de input te geven die ze nodig hebben om te innoveren op basis van concrete problemen.