

Lokale doorzettingsmacht – Advies Schakelteam

Gezamenlijk organiseren van doorzettingskracht



0. Samenvatting

Tijdens het AO GGZ van 24 januari 2017 heeft de minister van VWS toegezegd het Schakelteam te vragen de stand van zaken lokale doorzettingsmacht te inventariseren, per regio. De resultaten neemt ze mee in een stand van zaken brief voor de zomer. 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 deze vraag geanalyseerd 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, die – door allerlei redenen (complexiteit regelgeving, langlopende trajecten, onvoldoende voorzieningen, gebrekkige communicatie, etc) – tussen wal en schip vallen. Ook is met de partijen gekeken naar de gewenste situatie. Uiteindelijk wil iedereen dat 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 voorbeelden en aanpakken zijn in het land.

Korte weergave advies Schakelteam

Dilemma	<i>Er is voldoende geregeld of te regelen qua bevoegdheden en mandaten versus In de dagelijkse praktijk vallen nog steeds mensen tussen wal en schip.</i>
Advies	Investeren in het gezamenlijk doorzettingskracht organiseren.
Hoe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creëren van ruimte voor professionals om te doen wat nodig is. 2. Organiseren van een getrappt escalatiemodel.
Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> - Gezamenlijk uitgangspunt 'niemand tussen wal en schip: los op of schaal op!'. - Regievoering op een integrale en persoonsgerichte aanpak (casusregie). - Financiële ruimte om eerst te doen wat nodig is. - Een getrappt escalatiemodel, met uitvoerders, middenmanagers en bestuurders. En een procesregisseur, die directe lijnen heeft met het bevoegd gezag binnen de gemeente en verantwoordelijk is voor het tijdig op- en afschalen. - Een leerproces, gericht op het duiden en oplossen van onderliggende problematiek.
Aanpak	<p>Lokale partijen aan zet, onder regie van gemeenten; aan de slag in de praktijk met concrete casuïstiek op basis van concrete afspraken. Het Schakelteam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stimuleert: inventariseren en uitdragen werkende aanpakken, in september 2017 en 2018 monitoren of regio's een escalatiemodel hebben. - Helpt: 'Vliegende brigade' helpt regio's bij complexe casuïstiek, gericht op het verder helpen van de betreffende persoon en de betreffende samenwerkende partners, borgen van het lerend vermogen en inzicht krijgen in (systeem)knelpunten. - Adresseert: (systeem)knelpunten bij de juiste partijen, landelijk in het bestuurlijk overleg Personen met verward gedrag.
Resultaat	Doorzettingskracht en lerend vermogen is 1 oktober 2018 (met monitor moment september 2017) zodanig ingebed in lokale en regionale aanpakken, dat er geen mensen meer tussen wal en schip hoeven te vallen.

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.

Manifest van Leger des Heils, GGD GHOR en Federatie Opvang. Doorzettingsmacht organiseren tussen wonen, inkomen en zorg, veiligheid: indien regels een oplossing belemmeren, heeft de gemeente een aangewezen dienst of persoon die knopen doorhakt om escalatie en dakloosheid te voorkomen.

Brief MIND 20 januari 2017. Een doorzettingsmacht voor volwassenen: iemand die door kan pakken vanuit het belang van de cliënt en naastbetrokkenen. Deze persoon heeft op lokaal of regionaal niveau de macht/kracht om beslissingen te forceren en zorg af te dwingen in het belang van de patiënt en naasten. Elke gemeente moet hiervoor beschikken over een vast en dus herkenbaar telefoonnummer waar mensen met een dringende zorgvraag die vastlopen in het systeem naar toe kunnen bellen. Ongeacht de schotten in het systeem en contractuele afspraken wordt een oplossing voor de hulpvraag gezocht. De gemeente toetst bij de persoon in kwestie en naastbetrokkenen of tijdige en juiste hulp inderdaad geleverd is.

Wat zij willen is dat er lokaal en regionaal iemand verantwoordelijk is die knopen kan doorhaken, 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.

Schakelteam Personen met verward gedrag

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 op 1 oktober 2018 te beschikken over een goed werkende aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag ([Schakelprogramma](#) 'Niemand tussen wal & schip').

Aanpak

Lokale doorzettingsmacht is een onderwerp dat breed tot de verbeelding spreekt, vele facetten kent en bij partijen allerlei reacties oproept. Het Schakelteam heeft met betrokken partijen gesproken om het vraagstuk te verkennen en vragen te beantwoorden als: 'waar hebben we het nu eigenlijk over?', 'wat zijn de ervaren problemen in de praktijk?', 'wat kan er wél?', 'wat zijn mogelijke oplossingen?' en 'wat is er nodig om hier met elkaar de juiste stappen in te zetten?'. Het Schakelteam legt het bestuurlijk overleg Personen met verward gedrag op 12 april 2017 een dilemma voor rondom dit vraagstuk en een advies hoe hiermee om te gaan.

2. Wat is het vraagstuk?

Casus. Onze zoon van 30 jaar is nu opgenomen in een GGZ-instelling in Z. Hij is al vanaf zijn 10^e onder behandeling bij verschillende GGZ-instanties, o.a. jeugdopname, ondertoezichtstelling, bij een justitiële instelling. Afgelopen maart is hij uit zijn huis gezet vanwege overlast. Toen is hij tijdelijk bij ons gekomen. Echter in september was de situatie weer onhoudbaar en is er een voorlopige IBS uitgesproken. Na drie weken kwam er een voorlopige rechterlijke machtiging. Vandaag hebben we een zorgafstemmingsgesprek gehad. Wij merken dat er binnen de GGZ grote wanorde is. Het blijkt nu dat de voorlopige rechterlijke machtiging wordt omgezet in een voorwaardelijke machtiging. Dat betekent dat hij eerder dan gepland met ontslag gaat (november in plaats van februari). Hier zijn wij het absoluut niet mee eens. Er zijn twee GGZ-teams betrokken bij zijn behandeling, het ene team had al een procedure moeten starten om een woning voor hem te zoeken. Dat hebben ze niet gedaan. Nu gaat hij straks eerder met ontslag en heeft hij geen dak boven zijn hoofd. Hij wil zelf amper geholpen worden, binnen een paar minuten loopt het gedrag van onze zoon weer totaal uit de hand en gaat hij totaal door het lint. Hij heeft ook zijn polsen bekrast en erin gesneden. Wij kunnen het niet aan om hem weer in huis te nemen, dat gaat absoluut niet. Wat nu?

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), die tussen wal en schip dreigen te vallen. Dat kunnen mensen zijn die uit zichzelf geen hulpvraag kunnen of willen stellen, die vanwege hun gedrag moeilijk te hanteren zijn of die in de complexiteit van het systeem overal buiten vallen en 'van kastje naar de muur' worden gestuurd.

Wat kan er in de praktijk mislopen?

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

- *Een oplossing vinden kost veel tijd.* De oplossing komt er wel, maar het kost veel tijd en er moet bijvoorbeeld een wethouder of burgemeester zich mee bemoeien om een oplossing te vinden.
- *Iemand wil of kan geen zorg vragen.* Alle partijen zijn het er onderling over eens dat een persoon zorg nodig heeft, maar ze kunnen niets doen omdat de persoon deze zorg niet accepteert.
- *Communicatie en afspraken lopen niet goed.* Er worden fouten in procedures gemaakt, waardoor afspraken niet nagekomen worden. Partijen weten van elkaar niet welke lijn is ingezet.
- *Procedures zijn te ingewikkeld.* Het doorlopen van de juiste procedures en het vinden van de juiste informatie is ingewikkeld en kost veel tijd.

- *Er is sprake van handelingsverlegenheid.* Professionals voelen zich niet in staat de complexiteit te doorgronden en werkbare oplossingen te vinden.
- *Professionals schalen niet tijdig op.* Doordat ze de urgentie onderschatten, door gebrek aan kennis van de problematiek of doordat ze geen volledig beeld hebben van de problematiek (signalen komen niet bij elkaar, het directe netwerk is niet (tijdig) betrokken).
- *Professionals hebben te weinig kennis.* Er is gebrekkige kennis over het toepassen van en de ruimte in de verschillende wetten en regels en over welke informatie wel en niet uitgewisseld kan worden.
- *Inhoudelijk verschil van mening.* Het kan zijn dat samenwerkende partners het inhoudelijk niet eens zijn met elkaar. Dat kan leiden tot vertragingen in het proces.
- *Wachlijsten of onvoldoende voorzieningen.* Het aanbod is niet passend, er zijn onvoldoende (woning)voorzieningen die aansluiten bij de persoonlijke situatie of er zijn wachtlijsten.
- *Er is geen gezamenlijk beeld van succes.* Voor professionals is niet altijd duidelijk wanneer er gezamenlijk succes is. Ook kan er sprake zijn van tegengestelde belangen.
- *Risicomidend gedrag.* Er is sprake van terugtrekkende bewegingen van professionals vanwege risico mijding op het gebied van kosten of aansprakelijkheid of gewoonweg door grote caseload.

3. Wat is de gewenste situatie?

Voorwoord van voorzitter Onno Hoes in het Schakelprogramma: “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.”

Ieder deelt de gewenste situatie dat niemand tussen wal en schip mag raken en dat daarbij geredeneerd moet worden vanuit de persoon en zijn leefwereld. Dit zal zeker niet meteen lukken. Het vraagstuk is complex. Belangrijk is dat er stapsgewijs stappen gezet worden.

4. 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. Voor een inbewaringstelling heeft bijvoorbeeld de burgemeester bevoegdheden. Ook voor het eerst in zorg krijgen van iemand die onverzekerd is en daarna een briefadres regelen is de burgemeester verantwoordelijk. In de sociale wijkteams wordt gewerkt aan één huishouden, één plan, één regisseur/coördinator. Daar komt de integrale aanpak rondom een huishouden samen.

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 dit gaat in de praktijk wel eens mis. Daarvoor zijn tal van zaken georganiseerd op diverse niveaus. Hieronder een (willekeurige) greep uit de mogelijkheden, die overigens zeker niet overal zo werken of überhaupt bekend zijn:

- *Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE)*. Bij langdurige, complexe casuïstiek kan een cliënt of gemeente een aanvraag indienen bij het CCE. Dit door het Rijk gesubsidieerde centrum geeft onafhankelijk advies over cliënten in de zorg die in een uitzichtloze situatie dreigen te komen.
- *Meldpunt Juiste Loket*. Het Meldpunt valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. Het informatiepunt is bedoeld om mensen te ondersteunen die zich van 'het kastje naar de muur' gestuurd voelen, niet weten waar zij voor zorg of ondersteuning naar toe moeten en hierover vragen hebben.
- *Ombudsmannen*. De Nationale ombudsman is er voor iedereen die een probleem heeft met de overheid. Ook zijn er lokale ombudsmannen, zoals de ombudsman Metropool Amsterdam. Dit is een overheidsdienst die als taak heeft om onbehoorlijke en ontoereikende dienstverlening van de gemeentelijke overheid waar nodig te herstellen en waar mogelijk te voorkomen.
- *Onafhankelijke cliëntondersteuning*. Gemeenten zijn verplicht om inwoners de mogelijkheid te bieden zich bij te laten staan. Het gaat om onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Ook bij het aanvragen van een indicatie voor zorg vanuit de Wet langdurige zorg kan een cliëntondersteuner helpen.
- *Zorgconsulaat Rotterdam*. Dit is een laagdrempelige voorziening voor professionals en inwoners van Rotterdam. Opgericht om hen te ondersteunen bij complexe en/of vastgelopen casussen. Doel is om te zorgen dat ondersteuning en hulpverlening niet stagneert.
- *Aanpak Voorkomen Escalaties (AVE)*. Dit instrument heeft als doel hulpverlening tijdig op te schalen en stagnatie in de samenwerking te doorbreken en zo oplopende problemen te voorkomen of zo snel mogelijk beheersbaar te maken. Het betreft een opschalingsstructuur, die bestaat uit vier fasen. In elke fase neemt het regievermogen van de burger af en worden er afspraken gemaakt over wie de regie heeft, wanneer op- en afschalen nodig is én welke protocollen en samenwerkingsafspraken van kracht zijn.
- *Op- en afschaling in de regio's*. Friesland gebruikt het AVE-model. Bij niveau 3 ligt procesregie bij het veiligheidshuis (voor het uitwisselen van gegevens is toestemming van betrokkene nodig). Bij echt geëscaleerde problematiek zijn er 'doorbraakteams', die in opdracht van de veiligheidsdriehoek werken. In Flevoland kan het wijkteam opschalen naar een expertteam, het expertteam naar het GGD-vangnet OGGz en het vangnet naar een procescoördinator met doorzettingsmacht. In Midden-Holland bestaat 1gezin1plan.nu voor 0-100 jaar met afspraken over- op en afschalen en doorzettingsmacht jeugd. In Tilburg heeft het Zorg- & Veiligheidshuis de functie van escalatie-instrument voor domeinoverstijgende problematiek. De regie op het zorgdomein ligt zoveel mogelijk bij de wijkteams.
- *Ketenpartners maken samenwerkingsafspraken*. Bijvoorbeeld de Münchhausenbeweging, waarbij partners gezamenlijke ketenaanpak organiseren, bijvoorbeeld rondom wonen, werken, leren en zorg (Rotterdam). Ook in Holland Rijnland/Leiden wordt dit toegepast en zijn afspraken en rollen over opschaling en doorzettingsmacht gemaakt.
- *Experimenten met ruimte creëren voor maatwerk*. Bijvoorbeeld de Citydeals Inclusieve stad en Zorg voor veiligheid in de stad. De eerste City Deal zet in op het organiseren van meer mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit binnen de eigen gemeentelijke organisatie, de landelijke kaders, maar ook bij de uitvoerende instanties die op de verschillende terreinen actief zijn. De tweede richt zich op vernieuwing in het sociale, zorg- en veiligheidsdomein, met focus op

kwetsbare personen die zowel vanuit veiligheid, zorg als participatie ondersteuning nodig hebben. En daarmee op een brede integrale levensloopbenadering en maatwerk.

- *Domein overstijgende regie op huishoudens.* In Nijmegen bijvoorbeeld zijn er pilots, waarbij regieteams middelen voor huishoudens met meerdere problemen integraal kunnen inzetten. Het gaat om een domein overstijgende aanpak vanuit inkomen en armoedebestrijding en zorg en welzijn waarbij indien nodig schotten of beperkingen in regelgeving worden weggenomen.

5. Gezamenlijk doorzettingskracht organiseren

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 ontzettend 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 mensen met complexe problemen handelingsperspectief ontberen.

Het kader waarbinnen het Schakelteam dit onderwerp positioneert

Het Schakelteam houdt vast aan de boodschap dat mensen niet tussen wal en schip mogen vallen en dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partijen. De vraag rondom lokale doorzettingsmacht 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:



1. *Een integrale persoonsgerichte, integrale aanpak.* De mens centraal. Het gaat om vragen als: wie is de persoon? Waar heeft hij behoefte? Wat is het beste vanuit het maatschappelijk

perspectief? Wat kan hij zelf en waar heeft hij hulp bij nodig? Wie of wat helpt hem dan het beste? Is dat voldoende om zich staande te houden en deel te nemen aan de maatschappij?

2. *Van systeemwereld naar leefwereld.* Het leven van mensen laat zich niet opdelen in de logica van beleidsterreinen, professies of financieringsstromen. Hoe sluiten we aan bij de leefwereld van mensen? Het gaat om het (durven) leveren van maatwerk en verschillende vormen in aanpakken, binnen een gestandaardiseerde en gestructureerde wereld.
3. *Heldere regie en eigenaarschap.* Wie draagt waarvoor verantwoordelijkheid? Wie voert waarop regie? Wie stuurt op een optimaal functionerend netwerk waarin de leefwereld van mensen centraal staat? Het gaat over samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid van partijen, afspraken over hoe dit in de praktijk vorm krijgt en wat te doen als er zaken niet goed gaan.
4. *Preventie en vroegsignalering.* Om persoonlijk leed en risico's voor de samenleving te voorkomen is het belangrijk zo vroeg mogelijk ondersteuning te bieden aan mensen met verward gedrag en signalen van verwardheid zo snel mogelijk op te pakken.

Advies van het Schakelteam: organiseer gezamenlijk doorzettingskracht

Het gaat wat het Schakelteam betreft niet om doorzettingsmacht, maar om het gezamenlijk organiseren van doorzettingskracht. Dus niet iets dat 'van bovenaf' (extrinsiek) wordt opgelegd, maar iets dat partijen vanuit een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid (intrinsiek) afspreken. Om op basis van goede afspraken over regievoering met elkaar stappen te zetten, steeds redenerend vanuit de leefwereld van de mensen om wie het gaat.

Ieder heeft zijn eigen bevoegdheden. Het is wat het Schakelteam betreft niet de bedoeling hier aan te tornen. Dit zal in de praktijk ook heel moeilijk zijn. Hoe kan doorzettingsmacht over domeinen geregeld worden? Wie kan een huisuitzetting tegenhouden, als er al een vonnis ligt tot ontruiming? Wie kan besluiten dat iemand per direct een woning nodig heeft en een woningcorporatie dwingen deze beschikbaar te stellen?

Wat volgens het Schakelteam belangrijk is, is de regievoering te verbeteren daar waar het mensen betreft met complexe problemen die tussen wal en schip dreigen te vallen. Dat kan alleen door alle partijen bij elkaar te brengen en onderling afspraken te maken. Het is aan gemeenten hier regie op te voeren. Daarbij gaat het wat het Schakelteam betreft om afspraken over:

1. **Ruimte voor professionals om te doen wat nodig is.** Ketenpartners stimuleren om samen echt uit te gaan van de persoon zelf en in dat licht afspraken te maken over verantwoordelijkheden, samenwerking, informatiedeling en financiering. Met als inzet de handelingsverlegenheid van professionals te verminderen en de positie van de persoon waar het om gaat te versterken.
2. **Een getrappt escalatiemodel.** Het vraagstuk rondom mensen met verward gedrag is complex. Er zijn vele partijen bij betrokken en het gaat om mensen met complexe problemen. Dit vergt dat partijen samenwerken, met elkaar, met de persoon om wie het gaat en zijn of haar netwerk. Het gaat om het beter bestuurlijk verankeren van het integraal werken in de regio met afspraken over taken en verantwoordelijkheden en over op- en afschalen en een procesregisseur met directe lijnen met het bevoegd gezag binnen de gemeente (en dus knopen kan doorhakken) en die verantwoordelijk is voor het tijdig op- en afschalen. Dit alles vergt ook landelijk een escalatie niveau, met de bestuurders van organisaties die knopen kunnen doorhakken over knelpunten waarover op landelijk niveau besloten moet worden.

Hoe partijen dat lokaal samen doen is aan de partijen zelf, onder regie van gemeenten. Daarbij is het belangrijk aandacht te besteden aan:

- **Niemand tussen wal en schip: los op of schaal op!** Een gedeeld uitgangspunt dat mensen niet tussen wal en schip mogen vallen en dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partijen. 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.
- **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 afgesproken casusregisseur. Deze heeft de regie over de dagelijkse ondersteuning van een persoon of gezin. Bij voorkeur 'langdurig', zodat continuïteit voor de persoon geborgd is en gericht op de persoon (leefwereld) 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.** Er zijn afspraken nodig over wat te doen wanneer partijen er onderling niet uit komen. Dus afspraken over (tijdige) op- en afschaling, op het niveau van uitvoerders, midden managers en bestuurders van de betrokken partijen. Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor een procesregisseur. Deze faciliteert de samenwerking tussen professionals en neemt de verantwoordelijkheid voor goede afstemming tussen de betrokken organisaties. Deze persoon heeft directe lijnen met het bevoegd gezag binnen de gemeente (en kan dus knopen doorhakken op basis hiervan), heeft nauwe verbinding met de andere betrokken organisaties en is verantwoordelijk voor het tijdig op- en afschalen. Altijd met de insteek om zo snel mogelijk met elkaar een oplossing te vinden voor het probleem. Betrokkenen moeten ad hoc bij elkaar kunnen komen rondom mensen waarbij op korte termijn oplossingen moeten worden gevonden. Het gaat om een 'getrapt' escalatiemodel op diverse niveaus, waarbij 'bovenin' ook echt besluiten genomen kunnen worden. Bijvoorbeeld in een 'Zorg- & Veiligheidshuis' of door een 'lokale vierhoek', waarin veiligheid (vanuit burgemeesters, politie en OM) en zorg (vanuit de wethouder en zorgketenpartners) geborgd is. Spreek af wie welke bevoegdheden heeft om welke besluiten te nemen en leg dit ook vast in een convenant bijvoorbeeld.
- **Het leerproces.** Het gaat om snelle acties en daar snel van leren, dus niet te lang wachten met (door)escaleren en na knopen doorhakken ook met grote regelmaat monitoren of een oplossing ook daadwerkelijk gevonden is. Zo niet, dan meteen weer opnieuw starten. Anders verandert de praktijk niet. Ook is het belangrijk om de onderliggende problematiek samen te doorgronden en op te lossen. Organiseer als samenwerkende partners dit leerproces. Handelingsverlegenheid doorbreken (op alle niveaus) is een kwestie van casusgericht, lange adem, net zo lang totdat het alle betrokkenen nieuwe routines hebben ontwikkeld. Betrek daar vooral ook de mensen zelf en hun directe omgeving bij.

Aanpak: stimuleren en ondersteunen

Om dit in elke regio te stimuleren adviseert het Schakelteam dit met en in de praktijk te gaan oppakken. Het Schakelteam is er van overtuigd dat alleen door in de praktijk aan de slag te gaan, concrete veranderingen mogelijk zijn. Anders blijft het te abstract en afstandelijk; elke casus, elk samenwerkingsverband is anders. De vraagstukken zijn te complex voor één alomvattende oplossing.

Lokale partijen zijn aan zet, onder regie van gemeenten; aan de slag in de praktijk met concrete casuïstiek op basis van concrete afspraken. Binnen de bestaande regelgeving en financiële kaders kan de benodigde doorzettingskracht geregeld worden. Er is al van alles, maar een groot deel heeft betrekking op individuele casuïstiek. Het Schakelteam wil dat juist ook de onderliggende problematiek geduid en opgelost wordt. Het Schakelteam stelt daarvoor de volgende aanpak voor.

1. **Het Schakelteam stimuleert regio's en gemeenten** het onderwerp doorzettingskracht op te nemen in hun plannen van aanpak mensen met verward gedrag, inventariseert werkende aanpakken in de praktijk en draagt deze actief uit en monitort in september 2017 en 2018 of de regio's een escalatiemodel hebben.
2. **Het Schakelteam helpt regio's en gemeenten** bij de aanpak rondom mensen met complexe problemen. Door met een 'Vliegende brigade' regio's te helpen bij het vinden van oplossingsrichtingen. Niet om het voor de regio's op te lossen, maar om actief te helpen en eventuele systeemknelpunten op te halen en deze vervolgens op de juiste tafel op te (laten) oplossen. De inzet van de Vliegende brigade richt zich op verschillende zaken:
 - a. *De betreffende persoon verder helpen.* Inzet blijft dat mensen niet tussen wal en schip vallen.
 - b. *De betreffende samenwerkende partners verder helpen.* Waarom lukt het bij de betreffende persoon waar het over gaat niet? Wat ligt hier aan ten grondslag? Hoe hebben partners hun samenwerking georganiseerd? Hebben ze een escalatiemodel? Hoe functioneert dit? Is de noodzakelijke bestuurlijke verankering (directe lijn met bevoegd gezag) geborgd? Is de verbinding tussen zorg en veiligheid voldoende gewaarborgd? Is ieder voldoende bekend met voorzieningen die er zijn en zijn deze voldoende toegankelijk? Ervaren professionals voldoende ruimte en rugdekking? Escaleren ze tijdig? Wat belemmert hen mogelijk daarin?
 - c. *Borging van het lerend vermogen in de regio's.* Op basis van ervaring in de praktijk, leren en bijsturen: wat is aanvullend nodig in de samenwerkingsafspraken of de ruimte van professionals?
 - d. *Inzicht verkrijgen in de knelpunten.* Wat zijn de knelpunten waar men in de praktijk tegenaan loopt? Zijn er redenen waardoor de doorzettingskracht niet voldoende is? Wat vergt dit aan oplossingsrichtingen?
3. **Het Schakelteam adresseert 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. Na 1 oktober 2018 dient dit landelijk escalatieniveau duurzaam geborgd te worden op een andere manier.

Inzet dat per 1 oktober 2018 (met monitormoment in september 2017) 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.