

De GGZ en het Veiligheidsdomein

Een onderzoek naar samenwerking rond mensen met onbegrepen gedrag



Drs. Bastiaan van der Hoeven



Thesis in het kader van de opleiding Master of Health Business Administration (MHBA-17)

April 2021

Begeleider: Drs. F. (Frank) van Gool

Tweede beoordelaar: Dr. J.J.P.A. (Joyce) Bierbooms

Inhoud

Voorwoord.....	4
Management summary	7
1 Inleiding	9
1.1 Probleemstelling	9
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek.....	11
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	11
2 Theoretisch kader	12
2.1 Samenwerking tussen organisaties.....	12
2.2 Vijf dimensies van samenwerking tussen organisaties	18
2.3 Vertrouwen tussen organisaties	22
2.4 Specifieke aspecten samenwerking GGZ en Veiligheidsdomein.....	23
2.5 Conceptueel model	25
3 Onderzoeksmethoden	27
3.1 Onderzoeksstrategie	27
3.2 Onderzoeksmodel	28
3.3 Selectie van respondenten.....	28
3.4 Data verzameling	29
3.5 Data analyse.....	30
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit	30
4 Onderzoeksultaten	31
4.1 Afstemmen.....	32
4.2 Organiseren.....	35
4.3 Verbinden.....	39
4.4 Mad or Bad ?.....	40
4.5 Overige bevindingen	42
5 Conclusie.....	44
5.1 Beantwoording van de vraagstelling.....	44
5.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling.....	47
6 Discussie en aanbevelingen	48
6.1 Discussie.....	48
6.2 Aanbevelingen voor de praktijk	50
6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	50
Literatuurlijst	52
Bijlage 1: Overzicht Respondenten.....	56
Bijlage 2: Topic Lijst	57

Voorwoord

Deze thesis vormt voor mij de apotheose van een intense periode waarin opleiding, Corona crisis (management) en de overstap naar een nieuwe baan allemaal samenvielen. Het was een rollercoaster waarbij ik soms amper tijd had om stil te staan bij wat er allemaal gebeurde. Maar het was ook heel leerzaam, inspirerend en vaak gezellig om samen met 21 andere professionals uit alle hoeken en gaten van de gezondheidszorg deze opleiding te doen.

Veel van wat ik tijdens de opleiding opdeed kon ik ook direct toepassen in de praktijk. Deze thesis is voor een groot deel ook uit die praktijk voortgekomen, ik zie het een beetje als een soort afronding van mijn vorige baan als manager zorg van de crisisdienst in Den Haag. Daar had ik vaak te maken met samenwerking met politie, Veiligheidshuis en Openbaar Ministerie en het was leuk om deze ervaringen in te kunnen zetten voor dit onderzoek.

Frank, dank voor je begeleiding tijdens dit onderzoeksproces ! Het was voor mij vooral in het begin erg zoeken. Een slingerende weg van onderwerp naar onderwerp, het zoeken naar tijd die schaars was, naar een relevante vraagstelling en naar het juiste onderzoeksmodel. Dankzij jouw rust en bewegwijzering werd het steeds duidelijker. Je verstaat vooral de kunst van het coachen, ik had nooit het gevoel te veel gestuurd of gecontroleerd te worden, maar je feedback gaf mij iedere keer een nieuwe impuls om de volgende stap te kunnen zetten. Vooral heb je me ook geholpen om focus aan te brengen en keuzes te maken.

Mijn directe collega's in het directieteam en managementteam bij Parnassia wil ik graag bedanken voor jullie hulp en interesse die ik heb ervaren de afgelopen jaren tijdens mijn opleiding. Ook voor jullie geduld tijdens het aanhoren van al mijn verhalen over de opleiding. Jurgen en Richard, jullie wil ik speciaal bedanken voor het mogelijk maken dat ik deze opleiding kon volgen. Daarnaast de leiding en de deelnemers van de THK heel erg bedankt voor een tweetal inspirerende jaren. Mede dankzij jullie heb ik de keuze gemaakt om de MHBA te gaan doen en schrijf ik nu dit voorwoord als afronding daarvan.

Maar de meeste dank gaat toch echt uit naar mijn lieve Simone, Wouter en Daan. Dank dat met ons drukke gezinsleven, twee full time banen en twee middelbare schoolopleidingen, deze MHBA er wat jullie betreft gewoon nog wel bij kon. Ik was de afgelopen twee jaar vaak afwezig, maar ik heb van jullie alleen maar steun en liefde gevoeld. Nu tijd om leuke dingen te gaan doen samen !

Management samenvatting

Het onderwerp “mensen met verward gedrag” heeft de afgelopen jaren veel maatschappelijke aandacht gekregen. Er wordt op dit gebied samengewerkt tussen het veiligheidsdomein en de GGZ. Beide domeinen hebben een eigen, maar fundamenteel verschillend, referentiekader en primaire taakopvatting. Voor de professionals uit de GGZ is dat kader het welzijn van de individuele patiënt, voor de professionals uit het veiligheidsdomein is dat de veiligheid van de samenleving. Met enige regelmaat verschijnen er berichten in de media naar aanleiding van incidenten of ongerustheid bij één van de samenwerkende partijen.

Het landelijk Aanjaagteam Verwarde Personen heeft een landelijke aanpak ontworpen voor deze problematiek, welke in alle regio's is toegepast. Wat opvalt is dat er bij deze initiatieven relatief veel aandacht is voor de structuren en de technische aspecten van de samenwerking. Minder aandacht lijkt uit te gaan naar de manier waarop wordt samengewerkt tussen Veiligheidsdomein en GGZ binnen deze structuren. Het doel van dit onderzoek is derhalve om op empirische wijze inzicht te verkrijgen in de aard en de dynamiek van de samenwerking tussen professionals van het veiligheidsdomein en de geestelijke gezondheidszorg op het gebied van mensen met “verward gedrag”. De vraagstelling voor dit onderzoek luidt daarom als volgt: *Hoe kan de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de geestelijke gezondheidszorg rond mensen met verward gedrag worden beschreven, welke factoren zijn hierop van invloed en welke adviezen kunnen op grond hiervan worden gegeven voor de praktijk?*

De onderzoeksvraag werd benaderd vanuit een empirisch kwalitatief onderzoek, waarbij de onderzoeker inductief te werk ging. Allereerst werd een literatuuronderzoek verricht. De empirische data werd verzameld middels open interviews met 15 professionals. Zowel de theorie als de data vormden de basis voor de beantwoording van de vraagstelling, de conclusies en aanbevelingen.

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende conceptualisaties van samenwerking tussen organisaties te vinden. De vijf *lenzen* van ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces van Kaats en Opheij zijn daar een voorbeeld van. Verschillende auteurs brengen het idee naar voren van ‘antecedenten’ voor succesvol samenwerken, zoals interdependentie, een onduidelijk machtscentrum en complexe issues die moeten worden opgelost waarvoor geen van de partijen alleen de middelen heeft. Anderen benadrukken dat samenwerking tussen organisaties vooral ook een proces is, welke projectmatig kan worden aangepakt. Vertrouwen speelt een belangrijke rol bij het aangaan van samenwerkingen. Samenwerking vindt plaats langs drie hoofdassen van *afstemmen*, *organiseren* en *verbinden*. Bij de specifieke samenwerking tussen GGZ en Veiligheidsdomein lijkt er sprake te zijn van een dynamische balans tussen het individuele psychiatrische behandelbelang en het Veiligheidsbelang.

De respondenten gaven dat er bij deze samenwerking te weinig aandacht wordt besteed aan het formuleren van een gedeelde ambitie en het afstemmen van conflicterende belangen. Wel is de samenwerking door alle initiatieven verbeterd en wordt er een positieve ontwikkeling van een gedeeld probleem-eigenaarschap ervaren. De respondenten benoemen verder dat verkokerde bekostiging in de praktijk het domeinoverstijgende werken behoorlijk in de weg kan zitten. De organisatie van de samenwerking wordt daarnaast bemoeilijkt door het feit dat er landelijk in de

verschillende regio's grote verschillen zijn in de manier waarop de samenwerking is georganiseerd. Er is behoefte aan meer uniformiteit en best practices. Verder wordt gepleit voor specialisten in alle organisaties, die een liaison functie vervullen en kunnen bemiddelen op casus niveau. Goede persoonlijke relaties worden door de respondenten als een cruciale factor bij de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein gezien. Door hechte samenwerkingsnetwerken te vormen ontstaat vertrouwen en leert men elkaars taal begrijpen.

Vanuit de resultaten van het onderzoek kan de samenwerking worden omschreven als een proces, welke plaatsvindt langs de drie hoofdassen van afstemmen, organiseren en verbinden. Het betreft een samenwerking tussen twee domeinen met een fundamenteel verschillend perspectief, die elkaars taal niet altijd begrijpen. De verwachtingen die men van elkaar heeft zijn lang niet altijd realistisch. Dit proces van samenwerking is sinds 2015 in een stroomversnelling gekomen vanwege maatschappelijke, bestuurlijke en media aandacht voor het onderwerp van mensen met verward gedrag. Dit heeft geleid tot bestuurlijke afspraken, convenanten en tal van initiatieven, zoals het verder uitbouwen van de Zorg Veiligheidshuizen. Verdere afstemming en een fundamentele discussie over onderliggende belangen en het gezamenlijke doel is nu nodig om verder te komen in de samenwerking. Daarbij dient ook te worden gezocht naar een nieuwe vorm van bekostiging waarmee domeinoverstijgende samenwerking kan worden betaald. Deze samenwerking kan het beste worden vormgegeven binnen specialistische samenwerkingsnetwerken die de verschillende betrokken organisaties overspannen.

Management summary

The subject of “people with confused behaviour”, meaning individuals with mental health issues causing nuisance or exhibiting criminal behaviour, has received a lot of public attention in the Netherlands recent years, mainly due to several high profile incidents resulting in loss of life or serious injury. There is cooperation in this area between the security (safety and law enforcement) domain on the one hand and the Mental Health Services on the other. Both domains have their own, but fundamentally different, frame of reference and primary task conception. For mental health professionals, that framework is the well-being of the individual patient, for professionals from the security domain it is the safety of society.

A national approach to this problem has been designed by a government appointed taskforce, which has been applied in all regions. It is striking that within these initiatives relatively much attention is paid to the structural and technical aspects of the collaboration. Less attention seems to be devoted to the way in which the security domain and Mental Health Services work together within these structures. The aim of this research is therefore to gain an empirical insight into the nature and dynamics of the collaboration between security and mental health professionals in the field of people with “confused behaviour”. The research question is therefore as follows: *How can the cooperation between the security domain and mental health care around people with confused behaviour be described, which factors influence this and what advice can be given on the basis of this for practice?*

The research question was answered by means of an empirical qualitative study, in which the researcher worked inductively. First of all, a literature search was carried out. The empirical data was collected through open interviews with 15 professionals. Both the theory and the data formed the basis for answering the research question, the formation of the conclusions and recommendations.

Various conceptualisations of collaboration between organizations can be found in the scientific literature. The five *lenses* of ambition, interests, relationship, organization and process of Kaats and Opheij are an example of this. Several authors put forward the idea of 'antecedents' for successful cooperation, such as interdependency, resource scarcity and complex issues to be resolved. Others emphasize that collaboration between organizations is primarily a process that can be tackled on a project basis. Trust plays an important role in entering into partnerships. Collaboration takes place along three main axes of *coordination*, *organization* and *connection*. In the specific collaboration between GGZ and the Safety Domain, there appears to be a dynamic balance between the individual psychiatric treatment interest and the safety interest.

The respondents indicated that in this collaboration too little attention is paid to formulating a shared ambition and coordinating conflicting interests. However, the cooperation has improved through all initiatives and there is a positive development of shared problem ownership. The respondents also point out that “compartmentalised” funding can seriously hinder cooperation across the domains. The organization of the collaboration is also complicated by the fact that there are large differences in the way in which the collaboration is organized nationally in the various regions. There is a need for more uniformity and best practices. Furthermore, we advocate for specialists in all organizations, who fulfill a liaison function and can mediate at case level. Good personal relationships are seen by the respondents as a crucial factor in the cooperation between mental health care and

the safety domain. By forming close cooperation networks, trust is created and people learn to understand each other's language.

Based on the results of the research, the collaboration can be described as a process that takes place along the three main axes of coordination, organization and connection. It concerns a collaboration between two domains with a fundamentally different perspective, which do not always understand each other's language. The expectations people have of each other are by no means always realistic. This process of collaboration has accelerated since 2015 due to social, administrative and media attention for the subject of people with confused behavior. This has led to administrative agreements, covenants and numerous initiatives. Further coordination and a fundamental discussion about underlying interests and the common goal is now necessary to move forward in the collaboration. A new form of funding should also be sought with which cross-domain cooperation can be paid. This collaboration can best be structured within specialist collaboration networks that span the various organizations involved.

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Het onderwerp “mensen met verward gedrag” heeft de afgelopen jaren veel maatschappelijke aandacht gekregen, deels naar aanleiding van incidenten en deels omdat betrokken organisaties en stakeholders dit onderwerp zelf actief onder de aandacht brachten. Zelf spreek ik liever van mensen met onbegrepen gedrag dan van mensen met verward gedrag, omdat dat een minder stigmatiserende term is. Maar voor dit onderzoek zal ik de term mensen met verward gedrag nog wel hanteren, omdat deze veel gebruikt wordt, voorkomt in de literatuur en een basis biedt voor de bestaande dialoog tussen GGZ en Veiligheidsdomein (Sirm, 2016a; Verlinden, 2020). Er wordt op dit gebied samengewerkt tussen het veiligheidsdomein (hier gedefinieerd als politie, Openbaar Ministerie en afdelingen veiligheid gemeenten) en de GGZ. Uit het PERCEPT onderzoek (Sizoo & Doosje, 2020) komt treffend naar voren dat de beide domeinen een eigen, maar fundamenteel verschillend, referentiekader en een andere primaire taakopvatting hebben. Voor de professionals uit de GGZ is dat kader het welzijn van de patiënt, voor de professionals uit het veiligheidsdomein is dat de veiligheid van de samenleving. Sizoo schrijft hierover het volgende: *Daar waar de taakopvattingen botsen ontstaat een kloof die de communicatie en afstemming over maatschappelijke problematiek verstoort, wat voor misverstanden en veiligheidsrisico's zorgt ...* (Sizoo & Doosje, 2020, pagina 3)

De samenwerking tussen de twee genoemde domeinen speelt zich af op het scheidsvlak van zorg, welzijn, openbare orde en veiligheid. Op het juridische grensvlak van gezondheidswetgeving, bestuursrecht en strafrecht. Er spelen onderlinge verwachtingen van elkaars rol, kennis en mogelijkheden. Met enige regelmaat verschijnen er berichten in de media naar aanleiding van incidenten of onvrede bij één van de vier genoemde partijen. Achter de schermen, uit het licht van de publiciteit, wordt actief samengewerkt op meerdere niveaus.

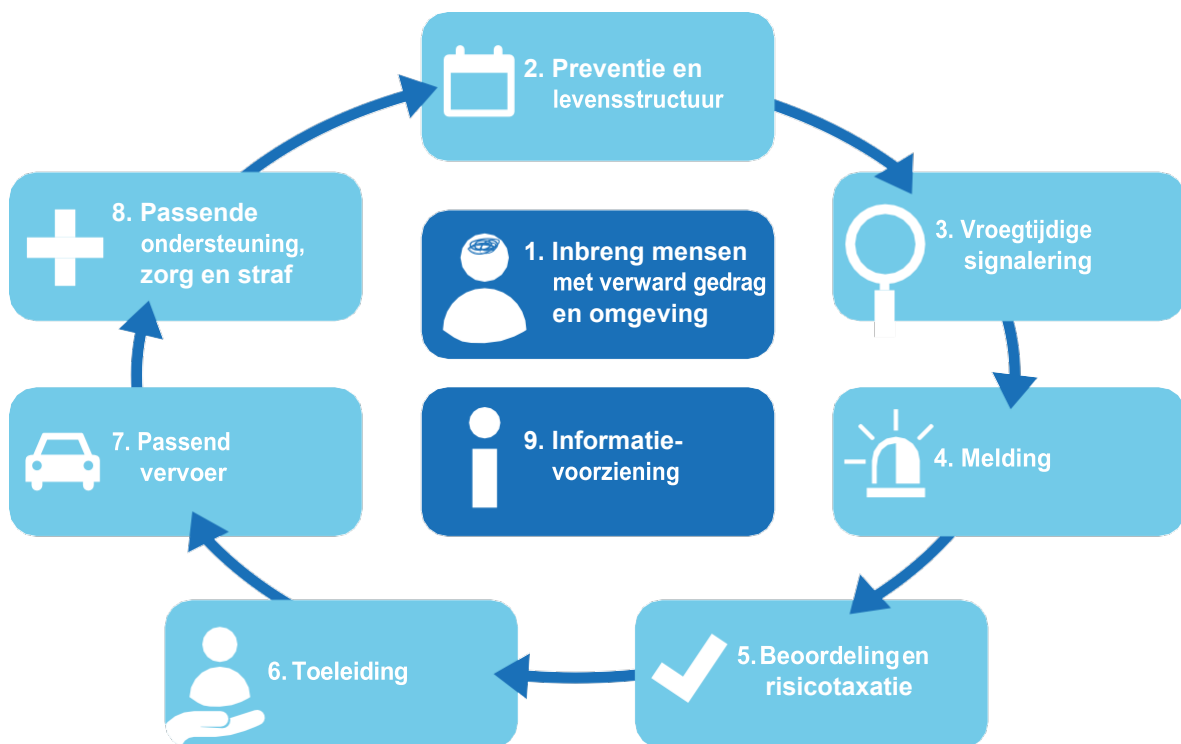
Het landelijk Aanjaagteam Verwarde Personen (Sirm, 2016a, 2016b, 2016c) heeft 9 bouwstenen geïdentificeerd voor een landelijke aanpak (**Figuur 1**). Bij al deze bouwstenen wordt de GGZ in meer of mindere mate een rol toebedeeld. Het gaat daarbij echter altijd om samenwerking met andere partijen. Bij de verbinding tussen het veiligheidsdomein en de GGZ is een belangrijke rol weggelegd voor de (Zorg) Veiligheidshuizen, die op gemeentelijk niveau werden opgezet. De gemeentelijk Veiligheidsregio organisaties kregen een coördinerende rol m.b.t. het vormgeven van het beleid.

Sinds de start van de aanpak in 2015 zijn we inmiddels ruim 5 jaar verder. In alle regio's zijn structuren opgezet om de negen bouwstenen vorm te geven; de Zorg- Veiligheidshuizen hebben een belangrijke rol als intermediair en coördinatie punt bij casuïstiek gekregen. De Nederlandse GGZ heeft in 2019 samen met de andere veldpartijen een kwaliteitskader uitgebracht voor de Acute GGZ (*Generieke Module Acute Psychiatrie*, 2019). Deze sluit voor een deel aan bij de 9 bouwstenen van het landelijke beleid. Hiernaast werd door het onderzoeksbureau SiRM twee modellen ontwikkeld voor de regionale samenwerking rond melding en triage enerzijds en vervoer van mensen met verward gedrag anderzijds (*Passend Vervoer Voor Personen Met Verward Gedrag - SiRM*, 2017; *Verbeteren Melding van Personen Met Verward Gedrag - SiRM*, 2017). Met subsidiegeld dat werd verdeeld door ZonMw zijn de afgelopen jaren in de verschillende regio's tal van pilots gedaan om handen en voeten te geven aan de 9 bouwstenen (*Actieprogramma Lokale Initiatieven Voor Mensen Met Verward Gedrag - ZonMw*, 2018). Wat betreft vervoer heeft dit geleid tot een uitgekristalliseerde visie en beleid op landelijk niveau. De ambulance organisaties in de verschillende regio's (RAV's) zijn verantwoordelijk zijn gemaakt voor het regelen van het vervoer van mensen met verward gedrag voorafgaand en na de beoordeling door de GGZ. Voor een deel kan dit vervoer door de RAV ook aan

onderaanbieders zoals de GGZ Vervoersdienst worden uitbesteed (*Kamerbrief over Aanpak van Personen Met Verward Gedrag* | Kamerstuk | Rijksoverheid.NL, 2019; *Kwaliteitskader Mobiele Zorg Vóór Psychiatrische Beoordeling* | Ambulancezorg Nederland, 2020).

Wat opvalt is dat er bij alle initiatieven relatief veel aandacht is voor structuren, voor technische vragen zoals de vraag hoe informatie-uitwisseling kan worden georganiseerd, of hoe mensen met verward gedrag kunnen worden vervoerd om beoordeeld te worden, of hoe mensen naar het juiste zorg kanaal kunnen worden toegeleid. Minder aandacht lijkt uit te gaan naar de manier waarop wordt samengewerkt tussen Veiligheidsdomein en GGZ binnen deze structuren, de menselijk factor, wat daarbij goed gaat en wat belemmeringen zijn. Omdat de samenwerking gezien de bovengeschetste ontwikkelingen de afgelopen jaren behoorlijk is geïntensiveerd, lijkt de tijd rijp om met een aantal betrokkenen uit het werkveld in kaart te brengen hoe dit verloopt.

Door een beter zicht te krijgen op hoe de samenwerking in de praktijk verloopt, kan deze ook verbeterd worden. Westenschappelijk onderzoek kan hier een bijdrage aan leveren. Omdat ik mij de tot 2021 als manager van een stedelijke crisisdienst actief met dit onderwerp heb beziggehouden, zou ik hier graag een bijdrage aan willen leveren.



Figuur 1: bouwstenen voor een sluitende aanpak op lokaal en regionaal niveau

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om op empirische wijze inzicht te verkrijgen in de aard en de dynamiek van de samenwerking tussen professionals van het veiligheidsdomein en de geestelijke gezondheidszorg op het gebied van mensen met “verward gedrag”. Dit wil ik doen door kernelementen hiervan vanuit het perspectief van betrokken professionals, managers en bestuurders te exploreren en op die wijze zicht te krijgen op de wijze waarop dit in de praktijk vorm krijgt. Hiermee beoogt het onderzoek op empirische wijze vanuit de praktijk inzichten te kunnen genereren die gebruikt kunnen worden om de samenwerking tussen de GGZ en Veiligheidsdomein te verbeteren. De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Hoe kan de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de geestelijke gezondheidszorg rond mensen met verward gedrag worden beschreven, welke factoren zijn hierop van invloed en welke adviezen kunnen op grond hiervan worden gegeven voor de praktijk ?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen onderzocht:

- a. Wat zijn de aan de wetenschappelijke literatuur ontleende concepten voor samenwerking tussen organisaties ?
- b. Welke concepten specifiek met betrekking tot samenwerking tussen de GGZ en het veiligheidsdomein kunnen ontleend worden aan de literatuur en relevante beleidsstukken ?
- c. Hoe beleven betrokken professionals, managers en bestuurders de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de GGZ ? Welke concepten hanteren zij hierbij ?
- d. Op welke manier proberen zij de samenwerking te bevorderen ?
- e. Wat zijn de kernverwachtingen die men van elkaar heeft ?
- f. Welke aangrijpingspunten komen uit het onderzoek naar voren om de samenwerking tussen GGZ en het veiligheidsdomein te bevorderen ?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie

Op 3 september 2015 hebben de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het Aanjaagteam Verwarde Personen geïnstalleerd. Aanleiding was een aantal ernstige incidenten rond personen met verward gedrag, de jaarlijkse toename van de meldingen hierover en debatten in de Tweede Kamer daarover. Naar aanleiding van de moord op voormalig minister Els Borst door een psychisch zieke man, had de onderzoekscommissie Hoekstra bijvoorbeeld een kritisch rapport uitgebracht (Hoekstra, 2015). Er werd gesignaleerd dat de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties onvoldoende was geweest. De opdrachtgevers erkenden dat het vraagstuk van personen met verward gedrag er een is van alle tijden. Die constatering onderstreepte ook in hun ogen de weerbarstigheid van het vraagstuk: “de vaak complexe problemen kennen verschillende oorzaken, vragen om uiteenlopende oplossingen, armslag en betrokkenheid van veel partijen”. Vanuit deze duiding en de urgentie van het vraagstuk hebben zij in 2015 het aanjaagteam samengesteld, met mensen die dagelijks met de praktijk van personen met verward gedrag te maken hebben.

Er is nog steeds veel aandacht in de maatschappij voor dit onderwerp. Er wordt door betrokken partijen nog steeds problemen gesignaleerd, bijvoorbeeld door de politie die aangeeft teveel tijd te moeten besteden aan opvang en vervoer van mensen met verward gedrag en hierdoor onvoldoende aan hun kerntaken toe te komen. Of de GGZ organisaties die aangeven dat er soms te hoge verwachtingen zijn vanuit de maatschappij van hen en dat de aanpak deels ook een stigmatiserend effect heeft naar hun patiënten. Maar tegelijkertijd ontstaan in het hele land allerlei initiatieven en nieuwe samenwerkingsvormen. Er is met enige regelmaat aandacht in de media voor incidenten met mensen met verward en voor initiatieven om daar wat aan te doen. Al deze zaken maken dat het onderwerp van dit onderzoek, samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein, maatschappelijk actueel en relevant is.

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in de bijdrage die geleverd wordt aan de kennis over samenwerking tussen organisaties in de GGZ en het Veiligheidsdomein. Rond het thema personen met verward gedrag worden deze organisaties geconfronteerd met vraagstukken die ze niet alleen kunnen oplossen. Ze zijn van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken, goed kunnen samenwerken is hierbij essentieel. Dit onderzoek tracht de verbinding aan te brengen tussen de bestaande kennis over samenwerking tussen organisaties en dit specifieke gebied. Daarbij wordt gebruik gemaakt van empirische data verkregen van professionals die werkzaam zijn op dit gebied. Het onderzoek is daarmee aanvullend op het bestaande onderzoek naar samenwerking, waar dit specifieke perspectief nog weinig is belicht.

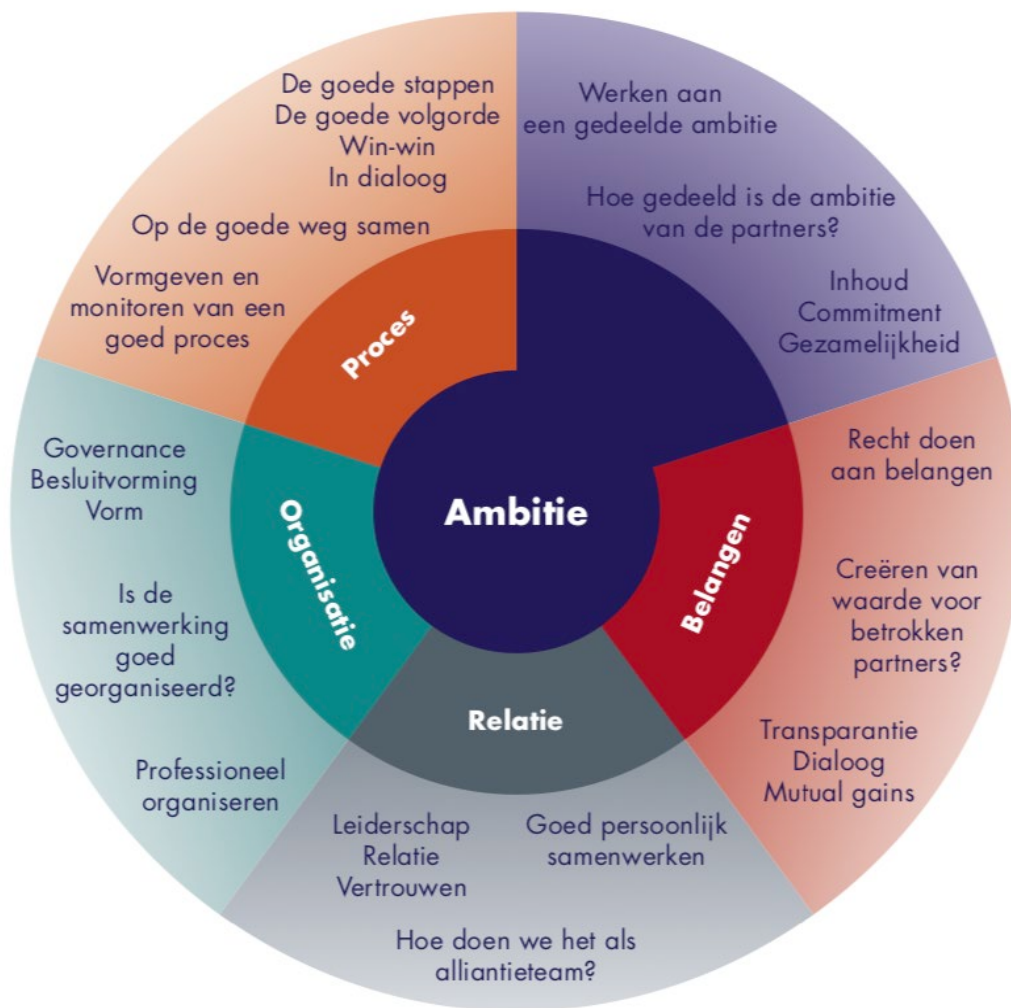
2 Theoretisch kader

De complexe problematiek rond “mensen met verward gedrag” bestrijkt zowel het domein van de (geestelijke) gezondheidszorg als het veiligheidsdomein. Geen enkele van de betrokken organisaties zal dit vraagstuk alleen kunnen oplossen, geeft ook het Aanjaagteam aan in hun rapportages (Sirm, 2016a). Alleen al over de betekenis van de term “mensen met verward gedrag” en de precieze aard van het probleem, zijn er vele verschillen van inzicht. Men zal moeten samenwerken en gezamenlijke doelen formuleren om resultaten te bereiken. Om hier een beter inzicht in te krijgen is het goed om allereerst te onderzoeken wat al bekend is in de literatuur over samenwerking tussen organisaties in algemene zin. Dit zal ik beschrijven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. In paragraaf 2.2 zal ik vervolgens een specifiek model om naar samenwerking tussen organisaties toelichten, welke ik ook heb gebruikt als leidraad en als “kijkglas” bij het empirische deel van het onderzoek. In paragraaf 2.3 zal ik ingaan op het begrip vertrouwen tussen organisaties. Dit is een belangrijk aspect bij samenwerking waarover veel is geschreven in de vakliteratuur, wat naar mijn idee een aparte uitlichting verdient. In paragraaf 2.4 zal ik ingaan op de specifieke literatuur met betrekking tot samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein. Ten slotte zal ik in paragraaf 2.5 een conceptueel model formuleren welke ik ook zal gebruiken als kader bij het empirische deel van het onderzoek.

2.1 Samenwerking tussen organisaties

Om te kunnen samenwerken, “moeten partijen in staat zijn om een deel van hun autonomie of resultaatverwachting op te geven in het vertrouwen dat ze er meer voor terugkrijgen” (Kaats & Opheij,

2014, pag 36). Daarvoor is het van groot belang dat men elkaar goed begrijpt. Spraakverwarring tussen de deelnemende partijen blijkt één van de grote problemen te zijn bij het omgaan met samenwerkingsvraagstukken (Bremekamp et al., 2009; Noordegraaf 1969- & Steen 1977-, 2001). In het eerder genoemde onderzoek van psychiater Bram Sizoo (2020) met betrekking tot de samenwerking tussen GGZ en Veiligheidsdomein rond het thema van radicalisering, komt dit aspect ook sterk naar voren. Voor een succesvolle samenwerking rond complexe maatschappelijke vraagstukken kan het daarom behulpzaam zijn om een *gemeenschappelijke bril en bijbehorende taal* te hanteren (Kaats & Opheij, 2014).



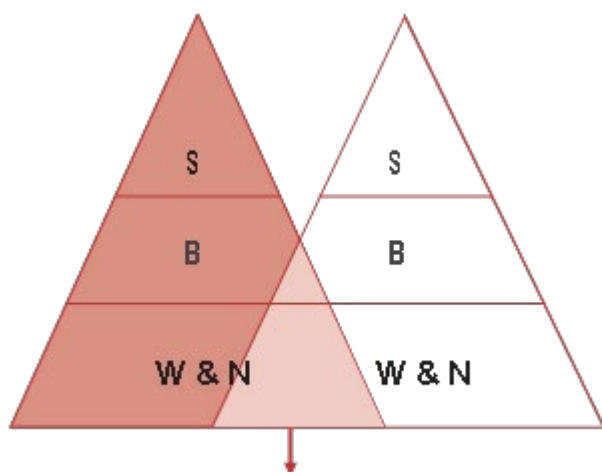
Figuur 2: Het Kijkglas volgens Klaas en Opheij

In het boek *Leren Samenwerken tussen organisaties* (Kaats & Opheij, 2014) presenteren de auteurs een dergelijk model om naar samenwerking tussen organisaties te kijken, wat zij “het kijkglas” noemen (**Figuur 2**). Hierbij wordt door 5 “lenzen” naar samenwerking gekeken, dit zijn ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces (Bremekamp et al., 2009; Kaats & Opheij, 2014). In het boek worden de condities voor een veelbelovende samenwerking beschreven. Het gaat allereerst om het komen tot een gedeelde ambitie, die recht doet aan de belangen van alle betrokkenen. Een constructieve relatie is hierbij nodig en de samenwerking moet juridische en organisatorisch professioneel georganiseerd worden. Dit alles moet gebeuren in een zorgvuldig en transparant proces. De auteurs formuleren de

volgende visie op samenwerking: *‘een samenwerking is kansrijk als mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen’* (Kaats & Opheij, 2014, pag 17). In paragraaf 2.2 zal ik de vijf dimensies van het kijkglas van Klaas en Opheij nader toelichten.

In een ander deel van de literatuur (Bremekamp et al., 2009) komt naar voren dat het essentieel is niet alleen argumenten (standpunten) uit te wisselen in de onderhandeling over samenwerking, maar om goed elkaars belangen te bergrijpen (de waarom vraag). Hoe groter het gevonden gezamenlijk belang, hoe kansrijker de samenwerking (**Figuur 3**). Samenwerking heeft volgens Bremekamp de volgende kenmerken:

- Onduidelijk machtscentrum
- Interdependentie
- Nieuwe werkelijkheid: samenwerking bouw je vaak van de grond op.
- Heterogeniteit: je hebt iets aan elkaar toe te voegen, terwijl je jezelf tegelijkertijd herkent in de ander
- Context: iedere partij heeft zijn eigen achterban. Dus in de alliantie kan een oplossing best werken, maar per stuk in de eigen organisatie toch mislukken



De gouden driehoek: het gezamenlijk belang zo groot mogelijk maken !

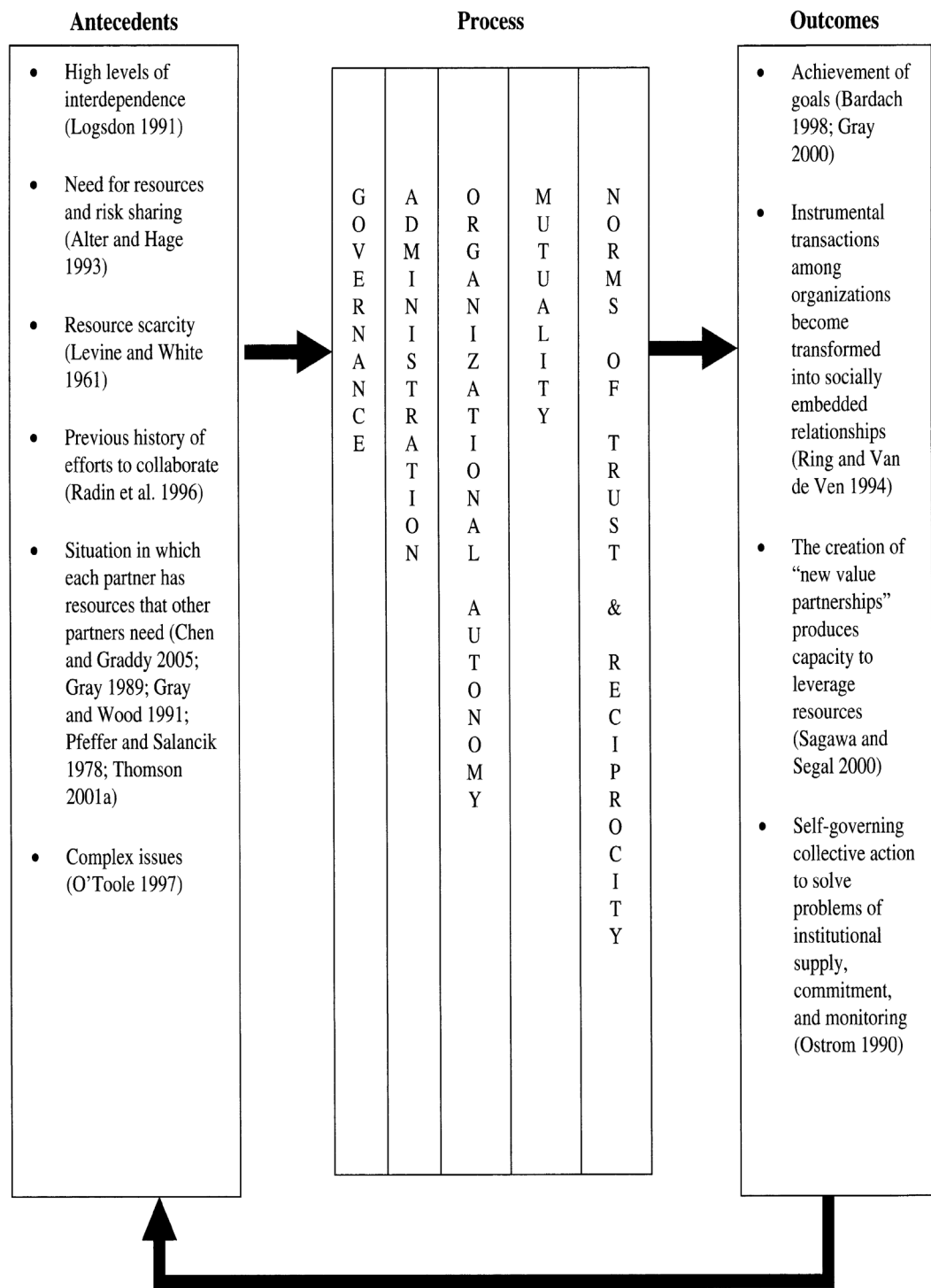
Figuur 3: Standpunt (S), Belang (B), Waarden en Normen (W&N)

Voor het begrip samenwerking tussen organisaties is in de literatuur verder nog verschillende definities te vinden (Child, 2015; Gulati, 1995; Man, 2006; Meppel et al., 1980; Osborn & Hagedoorn, 1997). Vaker geciteerd wordt de definitie van Gulati (1995). Hij denkt bij samenwerking vooral aan strategische allianties: *‘A strategic alliance is a purposive relationship between two or more independent firms that involves the exchange, sharing, or co development of resources or capabilities to achieve mutually relevant benefits’*. Het is duidelijk dat samenwerking zich op veel terreinen voordoet en dat het tot doel heeft iets te bereiken wat de partners afzonderlijk niet kunnen bereiken, samenwerking moet iets opleveren. Die inhoudelijke motieven om samen te werken zijn bijvoorbeeld: reageren op marktontwikkeling, realiseren van (kosten)voordelen, ontwikkelen van kennis en hanteren van externe druk (Kaats & Opheij, 2014).

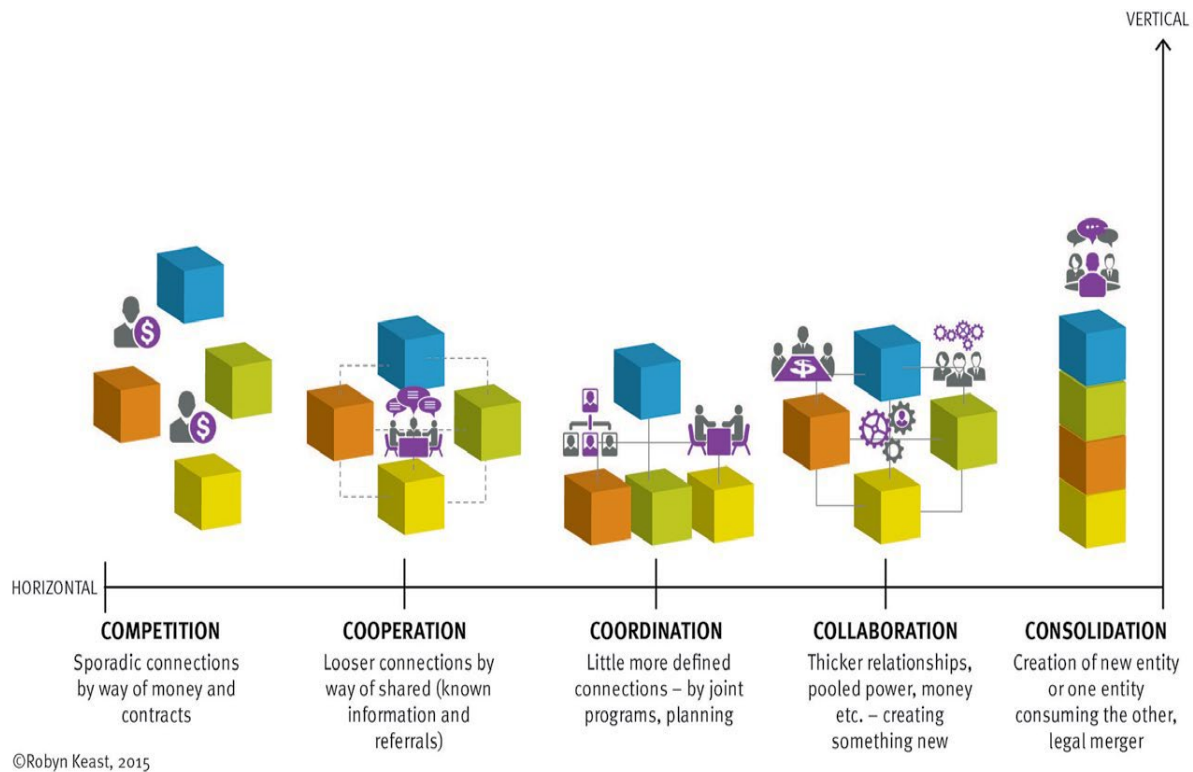
Thomson & Perry beschrijven in hun artikel *Collaborative Processes: Inside the Black Box* de verschillende aspecten van samenwerking in de publieke sector (Thomson & Perry, 2006). Bij die samenwerking draait het volgens hen om *governance* (hoe is de besluitvorming geregeld), *administration* (coördinatie, management, administratie), *organizational autonomy* (spanning tussen individuele belangen van deelnemende organisaties en het gezamenlijke belang binnen de samenwerkingsorganisatie), *mutuality* (gedeelde belangen vinden) en *norms* (wederkerigheid, vertrouwen en gedeelde waarden). Deze vijf aspecten vormen de inhoud van de samenwerking en zijn bepalend voor de uitkomst van de samenwerking. Of er überhaupt samenwerking tot stand komt hangt af van verschillende omstandigheden, door de auteurs *antecedents* genoemd. Het succesvol samenwerken is op zichzelf weer een omstandigheid die nieuwe samenwerking tot stand brengt. Op deze manier beschrijven de auteurs samenwerking in de publieke sector als een soort cyclus: *The Antecedent-Process-Outcome Framework*, waarbinnen een positieve feedback loop kan ontstaan (Figuur 4).

Ook Robyn Keast probeert de 'black box' van samenwerkingsprocessen beter te begrijpen en te beschrijven. Volgens haar berust succesvolle samenwerking tussen organisaties voor een belangrijk deel op de implementatie van passende en goede processen. Belangrijke aspecten hierbij zijn het opbouwen van nieuwe en het versterken van bestaande relaties, overeenstemming bereiken over het doel van de samenwerking en hoe er samengewerkt wordt, passende leiderschapscompetenties opbouwen en het hanteren van conflicten (Keast, 2016). Het draait er volgens Keast om dat er een goede mix aan processen wordt gekozen die passen bij de doelen die men wil bereiken. De implementatie moet 'authentiek' zijn en congruent met de onderliggende intentie van de samenwerking. Daarnaast is het van belang te definiëren hoe ver de samenwerkingsrelatie gaat, verschillende problemen vereisen verschillende mate van samenwerking. Keast beziet samenwerking op een continuüm tussen competitie enerzijds en consolidatie/fusie anderzijds (Figuur 5). Tussen deze twee uitersten kan er sprake zijn van *cooperation* (informele samenwerking, met een hoge mate van behoud van autonomie bij de samenwerkende partijen), *coordination* (meer geformaliseerde samenwerking, waarbij doelen en hoe men samenwerkt zijn beschreven en men deels autonomie inlevert), en als laatste *collaboration* (samen iets geheel nieuws doen, systeem verandering, samenwerkingspartners zijn in hoge mate afhankelijk van elkaar).

Barbara Gray benadrukt eveneens het belang van processen bij samenwerking en beschrijft dat deze processen betrekking hebben op drie fasen: problem setting, direction setting en implementation (Wood & Gray, 1991). Minkman schrijft over een ontwikkelingsmodel voor ketensamenwerking aan de hand van ontwikkelfasen die doorlopen worden (Minkman, 2012), ook daarbij is de planning en organisatie van de samenwerking een cruciaal aspect. In de literatuur komt verder naar voren dat samenwerking binnen organisatienetwerken een noodzakelijke voorwaarde is voor het vinden van effectieve oplossingen voor complexe problemen die niet door één organisatie alleen gerealiseerd kunnen worden.



Figuur 4: The Antecedent-Process-Outcome Framework



Figuur 5: Continuum of interorganisational relationships

In een fascinerend artikel van Robin Bremekamp, genaamd *Wat kunnen wij leren van 2500 jaar samenwerken?*, beziet de auteur samenwerking vanuit een historisch perspectief (Bremekamp, 2014). Zijn er overeenkomsten tussen de Kruisvaarders die Jeruzalem veroverden en de drie banken die in 2007 ABN AMRO overnamen, vraagt Bremekamp zich af. Kunnen ruziënde gemeenten die samenwerken in Veiligheidsregio's, stads- regio's of Regionale Uitvoering Diensten (RUD's) iets leren van de dorpen die 800 jaar geleden de waterschappen oprichtten? En is de EU echt zo anders dan de Hanze van de 14e eeuw, of kan de Hanze juist als voorbeeld dienen voor de vastlopende Brusselse molen? Op basis van zijn onderzoek naar 10 historische voorbeelden, ontwikkelt Bremekamp het model van de 'drie archetypen van samenwerken'. Gebaseerd op het werk van Kruisinga (Kruisinga, 1956) en Keidel (Keidel, 2010) zijn er volgens Bremekamp drie clusters van samenwerkingsmotieven te onderscheiden die het wezen van een samenwerkingsverband bepalen:

1. **Coöpereren**, samenwerken met als doel het gezamenlijk creëren van meer toegevoegde waarde;
2. **Co-existeren**, samenwerken met als doel onderling de macht te verdelen of te bestendigen;
3. **Co-acteren**, samenwerken met als doel het eigen belang te verdedigen tegen een derde partij of die partij juist te veroveren.

Deze verschillende samenwerkingsverbanden vereisen ieder een andere leiderschapstijl, juridische vormgeving en organisatie. Het door Bremekamp ontwikkelde model geeft samenwerkingspartners een inzicht in de samenwerkingsmotieven en de gezamenlijke ambitie van een samenwerkingsverband. Hij beoogt hiermee de lessen van het verleden een plaats te geven in de samenwerkingsverbanden van de 21^e eeuw (**Figuur 6**).

	Processen en procedures	Tijdsduur	Vertrouwen	Leiderschap-stijl	Juridische vormgeving	Organisatorische vormgeving
Co-acteren	Weinig	Kortdurend	Persoonlijk en zakelijk vertrouwen	Hiërarchisch	Licht	Specialisatie op deelgebieden
Coöpereren	Beperkt	Langdurend	Persoonlijk vertrouwen zakelijk wantrouwen	Verbindend	Licht maar vastgelegd	Flexibele constructies met heldere structuur
Co-existeren	Veel	Kort of langdurend	Persoonlijk en zakelijk wantrouwen	Verbindend, soms hiërarchisch	Zwaar	Complexe structuren met instituties

Figuur 6: Wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerking ?

2.2 Vijf dimensies van samenwerking tussen organisaties

In de vorige paragraaf werd het *Kijkglas* van Klaas en Opheij al toegelicht. Bij dit onderzoek heb ik dit model als één van de gereedschappen gebruikt om het specifieke onderwerp van samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein rond mensen met verward gedrag onder de loep te nemen. Hierbij werd ik op het spoor gezet en geef ik navolging aan MHBA student Suzan Verlinden, die in haar thesis dit model ook gebruikte (Verlinden, 2020). Mijn keuze voor dit model is hiernaast gebaseerd op het feit dat Klaas en Opheij in de Nederlands literatuur over samenwerking veel worden geciteerd, hun boek een prijs won als management boek voor het jaar 2013, een uitgebreide bibliografie en veel referentis naar onderzoek bevat en daarmee een voorbeeld lijkt te zijn van *evidence based management*. De auteurs zijn daarnaast beiden als organisatieadviseur werkzaam en gespecialiseerd in samenwerkingsvraagstukken. Deze verbinding met de praktijk komt in hun werk goed naar voren en versterkt naar mijn idee de relevantie ervan. De topic lijst die ik heb gebruikt voor de interviews in het kader van dit onderzoek, heb ik deels gebaseerd op de vijf dimensies van het *Kijkglas*. In deze paragraaf wil ik de vijf dimensies graag verder toelichten:

1. Ambitie

Een gedeelde ambitie is nodig om als wenkend perspectief te dienen en om de betrokkenen in het samenwerkingsverband perspectief te geven. Het ontwikkelen van zo'n ambitie is ingewikkeld omdat er meestal spraakverwarring heerst over probleem, oplossing, kans en vorm; het is de kunst tot een gemeenschappelijk beeld te komen. Ieder van de partners moet zelf nadenken over zijn strategie en hoe de samenwerking daarbij past. Het helpt als er voor ieder van de partners een logisch verband is tussen de organisatiestrategie, de samenwerkingsstrategie en de strategie van de samenwerking. Samenwerking geschiedt uiteindelijk alleen wanneer het iets oplevert voor alle aanwezige samenwerkingspartners. Het is een uitdaging om een ambitie te formuleren die aansluit bij de doelen van iedere partner en die tegelijkertijd niet te abstract is. Een belangrijke vraag die man zich kan stellen is: bereiken we samen meer dan ieder voor zich?

2. Belangen

Er is een onderscheid tussen standpunten en belangen. Een standpunt is een mening of een zienswijze. Iemand kan zijn standpunt relatief snel en gemakkelijk veranderen op het moment dat een nieuw argument wordt aangedragen. Een belang is iets waarmee iemands voordeel of zelfs (levens)geluk is gemoeid. Tegelijkertijd is er sprake van maatschappelijke belangen, organisatiebelangen en individuele belangen. Alleen wanneer deze belangen in een onderhandelingsproces zichtbaar worden gemaakt, kun je samen op zoek gaan naar win-win oplossingen, binnen de zogenaamde "gouden driehoek" van gedeelde belangen (**Figuur 3**).

In een samenwerking zijn er altijd “issues”, hiermee wordt bedoeld onderwerpen waarover een verschil van mening bestaat. Als er een goed inzicht is in issues, standpunten en belangen, wordt het mogelijk om te komen tot creatieve oplossingen die voor iedereen zoveel mogelijk waarde toevoegen. Om de belangen een centrale plek te geven in het onderhandelingsproces over de samenwerking, is er een basis nodig van betrouwbaarheid en vertrouwen en een gezamenlijk vertrekpunt in taal en informatie. Klaas en Ophij identificeren de volgende succesfactoren voor dit aspect van samenwerking:

- Binnen de samenwerking moet er een wederzijdse oprechte interesse zijn in elkaars belangen en de issues.
- Waardecreatie voor alle partijen, het zoeken van de best mogelijke oplossing voor iedereen die een meerwaarde heeft voor ieder van de deelnemers en het eigenbelang overstijgt.
- Voldoende onderhandelingsruimte en -bereidheid, de koek eerst groter maken en dan hem verdelen.
- In (echte) dialoog zijn, naar elkaar luisteren op basis van respect en oprechte aandacht voor de ander. Niet het debat of de discussie als leidend principe, maar de dialoog.



Figuur 7: vier relatietypen bij samenwerking

3. Relatie

Inhoudelijke argumenten zijn belangrijk voor samenwerking, maar de persoonlijke verhoudingen en relaties doen er minstens zoveel toe. Je moet elkaar leren kennen en elkaar ook iets gunnen. Omdat partners elkaar vaak niet 'zomaar' treffen, vraagt de relatie expliciet onderhoud en aandacht. Vertrouwen is hierbij essentieel. Het opbouwen van een vertrouwensband kost tijd en wordt versterkt als er ook informeel een verbinding ontstaat. Het begrijpen en spreken van elkaars taal, oprechte interesse en echt luisteren dragen bij aan het versterken van de relatie.

Als mensen samenwerken, balanceren ze tussen vertrouwen en waakzaamheid in de relatie met anderen. De combinatie van vertrouwen en waakzaamheid leidt volgens Klaas en Opheij tot vier relatietypen: te weten waakzaam contracteren, berekenend verbinden, onderzoekend uitwisselen en onbelemmerd samenwerken (**Figuur 7**). In samenwerkingsverbanden komen er mensen samen in (vaak nieuwe) groepen. Wanneer dat gebeurt, gaan groepsprocessen spelen die elk hun eigen dynamiek kennen. Inzicht in het functioneren van samenwerkingsverbanden vraagt dus ook inzicht in het functioneren van groepen. Hierbij is het van belang om te werken aan vertrouwen, het hanteren van conflicten, goed omgaan met macht en het constructief maken van verschillen. Klaas en Opheij identificeren de volgende succesfactoren voor dit aspect van samenwerking:

- Om te voorkomen dat de samenwerking los zand wordt, is verbindend leiderschap nodig. Daarbij gaat het om het vermogen tot verbinden van een individu of een groep individuen om in omgevingen van tegengestelde belangen voortgang te boeken en gedeelde resultaten te bereiken.
- Vertrouwen is een belangrijke indicator voor de slaagkans van de samenwerking. Behalve vertrouwen in de voorspelbaarheid van de samenwerkende organisatie, kent vertrouwen vooral ook een persoonlijke kant. Vertrouwen wordt gemeten aan de mate waarin met open vizier te werk wordt gegaan, de mate waarin er sprake is van acceptatie van de ander en of men ook doet wat wordt gezegd.
- Een constructieve groepsdynamiek. De manier waarop de samenwerkende partijen diversiteit benutten en omgaan met conflicten, geeft indicatie van het welzijn van de samenwerking.
- Oprechte interesse in elkaar en elkaars drijfveren.

4. Organisatie

Klaas en Opheij identificeren de volgende algemene succesfactoren voor een professionele organisatie van samenwerkingsverbanden:

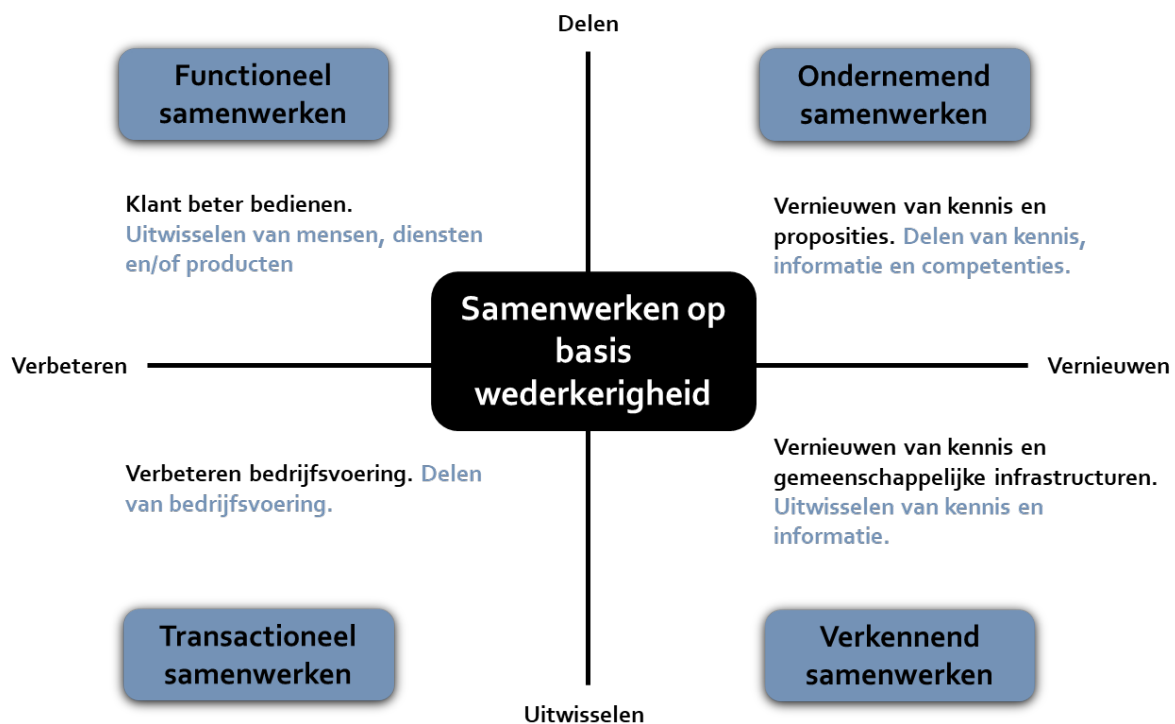
- De effectiviteit van de organisatie van de samenwerking. De beste vorm, structuur en governance, gezamenlijk uitgewerkt in een proces waarbij men samen tot goede en doordachte keuzes komt die werken.
- Draagvlak, zet bindmiddelen in, een goede businesscase en ICT faciliteiten kunnen bijvoorbeeld draagvlak creëren.
- Daadkracht, veel samenwerkingsverbanden lijden aan een tekort aan daadkracht, mede als gevolg van onderorganisatie.
- Hygiëne in afspraken: heldere afspraken die worden nagekomen.

Zij maken tevens een onderscheid tussen samenwerkingsverbanden waar een beperkt aantal partijen aan deelnemen enerzijds en complexe meerpartijensamenwerking anderzijds. Deze twee situaties verschillen in de mate waarin je invloed kan uitoefenen op het professioneel organiseren. In beide situaties is in ieder geval sprake van een ander organisatiedeskundig perspectief dan bij hiërarchische organisaties. Beide vormen van samenwerking komen voor rond het thema van mensen met verward gedrag. Er zijn enerzijds bijvoorbeeld projecten waarbij GGZ, politie en openbaar ministerie samenwerken met betrekking tot het afstemmen van strafrecht en zorg. Anderzijds zijn er

bijvoorbeeld regionale stuurgroepen met betrekking tot zorg en veiligheid, waar tal van partijen aanschuiven.

Om meervoudige complexe netwerken te doorzien, kun je kijken naar bijvoorbeeld sleutelspelers, centraliteit, netwerkvang, kwaliteit van de relaties, sterkte van de verbindingen en de netwerk efficiëntie. Om invloed uit te oefenen in dergelijke netwerken, is het van belang positie te kiezen in het netwerk, mede invloed uit te oefenen op de netwerk governance en sociaal kapitaal te ontwikkelen in relatie tot deze netwerken.

Bij het professioneel organiseren van een samenwerkingsverband waar een beperkt aantal partijen aan deelnemen zijn sleutelthema's de partnerkeuze, de grondvorm van de samenwerking, de besturing, de passende juridische vorm, de businesscase en de ICT ondersteuning. Er zijn bij deze vorm van samenwerking vier grondvormen: functioneel, ondernemend, transactioneel of verkennend (**Figuur 8**).



Figuur 8: vier grondvormen van samenwerken

Het is hiernaast ook goed om aandacht te besteden aan de vraag hoe de samenwerking beëindigd kan worden en daar ook afspraken over te maken. Verder dient de zorg voor het organiseren van het samenwerkingsproces helder belegd te zijn. Iedere partner draagt bij, maar het moet wel duidelijk zijn door wie/hoe er regie wordt gevoerd. De hamvraag bij het inrichten van het samenwerkingsproces is steeds of de samenwerking je dichterbij de gedeelde ambities brengt. Klaas en Opheij identificeren de volgende succesfactoren voor het proces van samenwerking:

- a) Goed doordachte fasering en timing in het procesontwerp

- b) Balanceren tussen inhoud en proces
- c) Een heldere rolverdeling met een duidelijke procesregie
- d) Proceskwaliteit en een goed zicht op de effectiviteit van de samenwerking

5. Proces

In een succesvol samenwerkingsproces komen de partners door onderlinge interactie tot gezamenlijke betekenisgeving en ambitie, waarbij de belangen van de partijen de motor zijn van het proces (Bremekamp et al., 2010). Het is belangrijk dat alle partijen eenzelfde beeld hebben van de stappen die vanaf de startgesprekken moeten worden doorlopen zodat er een gedeeld beeld ontstaat over de wijze waarop andere stakeholders in het proces een plek krijgen. Samenwerking vraagt om professioneel organiseren waar aandacht is voor de juiste vorm, de juiste inrichting en de juiste besturing. Om een goed samenwerkingsproces vorm te geven is het dus van belang om goed na te denken over het proces. In essentie komt het samenwerkingsproces aan op:

- weten waar je in stapt;
- de goede dingen op het goede moment doen;
- faciliteren van interactie en betekenisgeving;
- steeds een vinger aan de pols houden of het in gezamenlijkheid de goede kant op gaat;
- beseffen dat het nooit af is en je soms een stap terug moet doen.

Er zijn hiernaast verschillende denktradities ontstaan in de samenwerkingsliteratuur over de manier waarop het samenwerkingsproces kan worden vormgegeven, er is sprake van:

- fasemodellen, die de nadruk leggen op de te zetten stappen;
- conditionele modellen, die de nadruk leggen op het creëren van condities;
- procesmodellen, die de nadruk leggen op (politieke) besluitvormingsprocessen; en
- de *mutual-gains benadering*, die sterk de nadruk legt op belangen en win-win oplossingen.

Deze benaderingen kunnen allemaal handreikingen bieden voor partners die met elkaar een samenwerking willen verkennen. Er is daarnaast een kompas voor samenwerking beschikbaar, welke kan dienen als ontwerp- en diagnose instrument (Bremekamp et al., 2010).

2.3 Vertrouwen tussen organisaties

Een begrip wat regelmatig terugkomt in de literatuur over samenwerking, is *vertrouwen*. Klaas en Opheij bijvoorbeeld noemen vertrouwen als belangrijk element bij de onderhandeling om te komen tot een gezamenlijk gedefinieerd belang en daarnaast essentieel bij de relatie aspect van samenwerking. Vertrouwen kan mensen betreffen, maar ook organisaties, functies of systemen (Dietz, 2011; Six & Verhoest, 2017). In het kader van dit onderzoek gaat het om het vertrouwen wat professionals in het Veiligheidsdomein en in de GGZ hebben in elkaar en in elkaars organisatie. Dit vertrouwen is een dynamisch concept. Percepties zullen gedurende het proces aan verandering onderhevig zijn, waardoor vertrouwen zich op dynamische wijze positief dan wel negatief kan ontwikkelen (Nooteboom, 2010).

Volgens Pauline Meurs is er bij vertrouwen sprake van een afweging die afhankelijk is van gebleken prestaties, competenties en intenties (Meurs, 2008, 2014). Bij prestaties gaat het over gedrag en het resultaat hiervan. Bij competenties gaat het over de vereiste kwalificaties en expertise: ik vertrouw de ander vanwege zijn deskundigheid. Bij intenties gaat het over de mate waarin partijen in elkaars goede bedoelingen geloven: ben je te vertrouwen? Ben je mijn vertrouwen waard?

Sociaal psycholoog Kramer omschrijft vertrouwen als een menselijke eigenschap, die voortkomt uit het feit dat wij sociale dieren zijn. Om als individu te overleven, moeten we leren ons vertrouwen met verstand te geven aan partijen die dat waard zijn. Dat begint al vanaf de geboorte. De eigenschap om sociale relaties aan te gaan zit in onze genen ingebakken. Het lijkt menselijk te zijn om anderen te kunnen vertrouwen en het is ook menselijk om daarmee in de fout te gaan. Mensen blijken hun eigen oordeel met betrekking tot de betrouwbaarheid van anderen te overschatten en te onderschatten dat hun iets slechts kan overkomen. Om deze reden is het een risico om samenwerking tussen organisaties in te grote mate af te laten hangen van persoonlijk vertrouwen tussen deelnemers (Kramer, 2009).



Figuur 9: Trust

2.4 Specifieke aspecten samenwerking GGZ en Veiligheidsdomein

Wat wordt er bedoeld met personen met verward gedrag? Sociaal psychiatrisch verpleegkundige en onderzoeker Bauke Koekoek geeft aan dat dit mensen zijn die de grip op hun leven (dreigen) te verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen (Koekoek, 2017). 'Verward gedrag' is een tijdelijke situatie, waarin een persoon gedrag vertoont wat door zijn/haar omgeving niet wordt begrepen. Door verschillende omstandigheden kan de situatie ontstaan dat mensen eenmalig of chronisch in problemen komen, grip op hun leven verliezen, overlast veroorzaken of zelfs in het strafrechtelijk circuit belanden. Vaak zijn deze mensen kwetsbaar en hebben ze te kampen met verschillende aandoeningen of beperkingen of een combinatie hiervan (psychiatrie, verslaving, licht verstandelijke beperking, dementie). Daarnaast kunnen problemen spelen op verschillende levensgebieden, zoals schulden, dak- en thuisloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie, onverzekerd zijn of illegaliteit (Koekoek, 2019). De oorzaak van verward gedrag kan derhalve heel verschillend zijn; psychiatrische problematiek maar ook dementie, middelengebruik of een blaasontsteking kan het verwarde gedrag veroorzaken. Er worden vier

categorieën onderscheiden (Sirm, 2016b). Alle vier doen ertoe en mensen kunnen op verschillende momenten tot verschillende categorieën behoren (**Figuur 10**).



Figuur 10: Categorieën verwarde personen

Deze term is afkomstig van de politie, die sinds 2011 overlast door een zeer diverse groep mensen (van verdwaalde dementerenden tot psychiatrische patiënten) registreert als E33-melding. De term E-33 melding staat voor de registratie ‘Overlast door verward/overspannen persoon’, zonder een strafbaar feit. Bij de code OGGZ1 is sprake van sociaalpsychiatrische problematiek waarbij tevens sprake is van een strafbaar feit (waarvan de politie proces-verbaal opmaakt). Bij een E14 melding is er sprake van suïcidaal gedrag. De term “verward persoon” wordt vaak als stigmatiserend beleefd. Cliënten belangenverenigingen en de GGZ organisaties geven de voorkeur aan de term ‘persoon met onbegrepen gedrag’.

Bij de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de GGZ speelt daarnaast niet zelden de vraag of strafrecht of zorg de voorrang verdient. Er wordt hierbij vaak gedacht in of/of en niet en/en. Dit wordt ook wel ‘*Bad or Mad*’ denken bij ggz en justitie genoemd (Visscher et al., 2015). In een kwalitatief onderzoek naar het werk van crisisdienst psychiaters op het politiebureau vond Visscher dat het wel of niet stellen van een opname-indicatie door de crisisdienst, het oordeel van de (hulp-) officier van justitie over de strafrechtvervolgning beïnvloedde. ‘*Bad or mad*’-denken binnen justitie leidde tot het ‘psychiatriseren’ van overtredingen of misdrijven gepleegd door psychiatrische patiënten. De interpretatie van goed hulpverlenerschap en het gebrek aan kennis over de zorgmogelijkheden in detentie droegen ertoe bij dat ggz-psychiaters eerder dan hun forensische collega’s geneigd waren arrestanten in de ggz op te nemen. De onderzoekers concludeerden dat de taak van de crisisdienst op het politiebureau niet is om zich uit te spreken spreken over detentie(on)geschiktheid, maar om te bepalen welke zorg op dat moment noodzakelijk is. Zorg binnen het justitiële kader zien zij daarin als een belangrijke optie, die te realiseren is door de (forensische) ketenpartners op structurele wijze te betrekken bij de besluitvorming. Bewustwording van het belang van een tweesporenbeleid, te weten straf én zorg, zal – ook voor de minder ernstige delicten – psychiatrisering voorkomen (Visscher et al., 2015). In onderstaande **Figuur 11** wordt de procedure bij verdenking van een strafbaar feit beschreven, evenals de verschillende betrokkenen. Niet zelden ontstaat spraakverwarring omdat met onvoldoende op de hoogte is van elkaars procedures en mogelijkheden (Sizoo & Doosje, 2020).

Wat?	Door wie?	Waar?	Tijd?	Psychiatrische zorg?
Aanhouding voor verhoor	Politie	Politiebureau	6 uur (tijd tussen 00:00-09:00 uur geldt niet)	Crisisdienst
Evt. verlenging van verhoor	Politie	Politiebureau	6 uur (tijd tussen 00:00-09:00 uur geldt niet)	Crisisdienst
Inverzekeringstelling	(hulp)officier van justitie	Politiebureau	Maximaal 6 dagen (2 x 3 dagen)	Crisisdienst, Forensisch arts, Forensisch psychiater
Bewaring	Rechter-commissaris	Huis van bewaring of politiebureau	Maximaal 14 dagen	Forensisch arts, Forensisch psychiater
Gevangenhouding	De Rechtbank	Huis van bewaring of gevangenis	Maximaal 90 dagen	Forensisch arts, Forensisch psychiater

Figuur 11: Procedure bij verdenking van een strafbaar feit

Een belangrijk element dat een rol speelt rond deze ‘verwarde arrestanten’, is dat vanuit het Veiligheidsdomein vaak aan de GGZ professionals een risicotaxatie wordt gevraagd met betrekking tot recidive van delictgedrag. Het maken van een dergelijke risicotaxatie is echter een specifieke expertise van de forensische GGZ. Vanuit een reguliere GGZ behandelrol of als crisisdienst psychiater kan men een dergelijke taxatie niet maken. Dit is te tijdrovend en vergt specifieke expertise. Daarnaast komt men teveel in een rol/belangenconflict terecht als regulier behandelaar (Scholten & Remmelink, 2018). Vanuit het Veiligheidsdomein heeft men behoefte aan zekerheid en dit kan betekenen dat de ‘verwarde arrestant’ toch maar in verzekering wordt gesteld, om een pro justitia rapportage te laten verrichten door een forensisch psychiater, ook al is de ernst van het delict daar op zichzelf niet direct een aanleiding toe.

2.5 Conceptueel model

Wanneer we al deze dingen willen samenbrengen in een conceptueel model, kunnen we de samenwerking tussen de twee domeinen rond mensen met verward gedrag bezien als een *proces* (**Figuur 12**) dat onder invloed van een aantal ernstige incidenten en maatschappelijke druk werd aangejaagd en vorm kreeg in een landelijke aanpak, waarbij in alle regio’s werd gewerkt aan negen bouwstenen. Deze bouwstenen vormen de elementen van de *organisatie* van de samenwerking, zoals vervoer, beoordelingslocaties en informatieuitwisseling. Ook was het nodig om tot goede afspraken te komen en deze vast te leggen in convenanten en governance structuren. We hebben gezien dat auteurs als Thomson, Keast en Gray het belang benadrukken van een professionele organisatie van de samenwerking, maar tegelijkertijd hebben we gelezen dat alles begint bij een geelde *ambitie* en goede afstemming van de *belangen*. Onderliggend lijkt er een spanning te zijn tussen het primaire belang van de GGZ (herstel en maatschappelijke participatie individuele patiënt) en het primaire belang van het Veiligheidsdomein (veiligheid maatschappij). Daarnaast spreekt men niet elkaars *taal* en staat het beroepsgeheim informatieuitwisseling soms in de weg. Ook kan er sprake zijn van *Mad or Bad* denken, waarbij men voor de individuele persoon met verward gedrag steeds neigt de oplossing in één enkel domein te zoeken in plaats van gezamenlijk. In de termen van Thomson&Perry zijn er wel voldoende “*Antecedents*” aanwezig voor een goede samenwerking: er is sprake van complexe problematiek, een

hoge mate van interdependentie, er is al een voorgeschiedenis van samenwerking op dit vlak en de afzonderlijke partijen beschikken over specifieke benodigde vaardigheden en bevoegdheden waar de anderen niet over kunnen beschikken. Verder hebben we in de literatuur gelezen dat het inleven in elkaar, het leren spreken van elkaars taal, het vormen van goede persoonlijke relaties minstens even belangrijk is voor succes als goede afspraken en structuren.

Samenwerking als een proces dus, met *Antecedents* en met *Outcomes*. In het empirische deel van dit onderzoek zal ik dit proces onderzoeken en de respondenten daarop bevragen in interviews. Daarbij zal ik gebruik maken van onderstaand conceptueel model, en de respondenten bevragen lang de lijnen van de triade *afstemmen*, *organiseren* en *verbinden*.



Figuur 12: Conceptueel Model, het proces van samenwerking tussen GGZ en Veiligheidsdomein

Daarnaast zou ik aan het conceptueel model ook een *aanvullend conceptueel model* willen toevoegen (**Figuur 13**). Deze is voornamelijk gebaseerd op de gevonden literatuur over samenwerking tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ (paragraaf 2.4). In dit model ga ik uit van een veronderstelde uitruil tussen het veiligheidsbelang enerzijds en het psychiatrische belang (behandelbelang) anderzijds. Er zijn in dit model 4 kwadranten. Op de x-as wordt de het veiligheidsbelang uitgedrukt. Op de Y-as wordt het medisch-psychiatrische behandelbelang uitgedrukt. De hypothese achter dit model is als volgt:

- Bij een hoge ernst van de psychiatrische problematiek, maar laag veiligheidsbelang zal er volgens dit model sprake zijn van informele samenwerking. De wijkagent bijvoorbeeld, die belt met de SPV in het wijkteam en overlegt over een patiënt.
- Bij een lage ernst van de psychiatrische problematiek en ontbrekend veiligheidsbelang zal samenwerking achterwege blijven.
- Bij een lage ernst van de psychiatrische problematiek en hoog veiligheidsbelang zal men geneigd zijn defensief te handelen en de samenwerking te “formaliseren”. De vraag *wie is verantwoordelijk* speelt steeds een grote rol. Samenwerking tussen GGZ crisisdiensten en het openbaar ministerie kan op deze wijze verlopen.

- Bij een groot psychiatrisch belang en groot genoeg veiligheidsbelang kan men komen tot een professioneel georganiseerde samenwerking zoals bijvoorbeeld plaatsvindt in de Zorg en Veiligheidshuizen of in de forensische psychiatrie.

Psychiatrisch belang



Figuur 13: aanvullend conceptueel model

3 Onderzoeksmethoden

3.1 Onderzoeksstrategie

Er werd als onderzoeksstrategie gekozen voor een enkelvoudige casestudy (Verschuren, 2003; Verschuren & Doorewaard, 2016). Bij een casestudy probeert de onderzoeker een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen. In dit geval betreft dat het proces van de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein. Voordeel van deze onderzoeksmethode is dat een integraal beeld kan worden verkregen van het proces wat wordt bestudeerd, wat nuttig is als het onderzoek gericht is op verandering in een bestaande situatie. De resultaten zullen eerder door “het veld” worden *herkend, begrepen en geaccepteerd*, dan bijvoorbeeld een statistische kwantitatieve survey of een experiment, welke enigszins kunstmatig kunnen overkomen. Deze acceptatie is vaak een voorwaarde om een daadwerkelijke bijdrage aan een veranderingsproces te kunnen leveren (Verschuren & Doorewaard, 2016).

De keuze voor de casestudy als onderzoeksstrategie werd voor een belangrijk deel ingegeven door het feit dat doelstelling van dit onderzoek is *om vanuit de bestaande praktijk* op empirische wijze inzichten te kunnen genereren die gebruikt kunnen worden om de samenwerking tussen de GGZ en Veiligheidsdomein te verbeteren. Een praktijkgedreven onderzoek dus, waarbij verdieping in de case belangrijker is dan verbreding en generaliseerbaarheid van de resultaten buiten de bestudeerde case. De methode van de casestudy is in het bijzonder geschikt voor het bestuderen van complexe fenomenen, zoals het onderwerp van deze studie (Ragin, 1989; Verschuren, 2003).

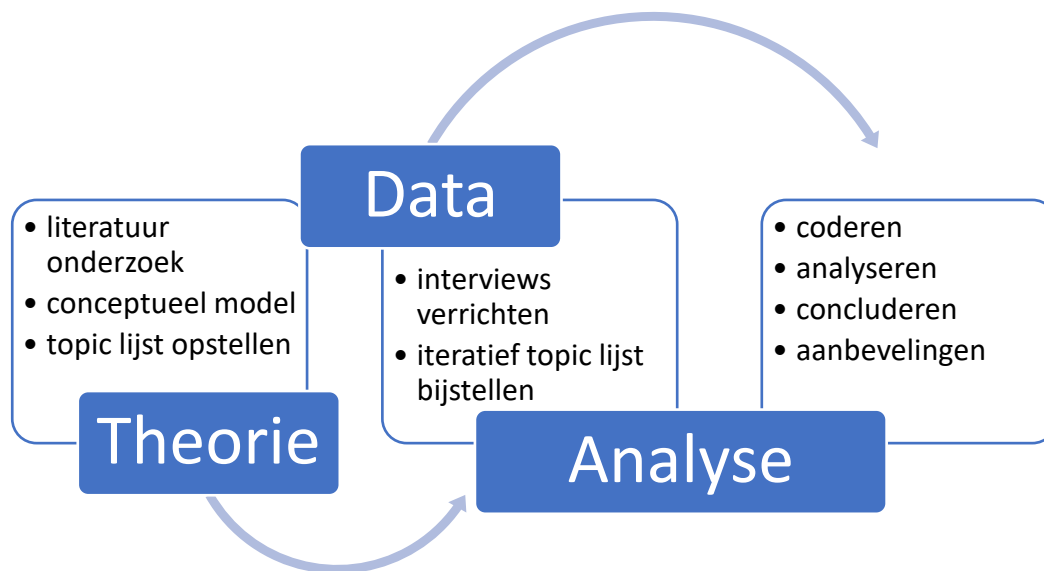
3.2 Onderzoeksmodel

De onderzoeksvraag werd benaderd vanuit een empirisch kwalitatief onderzoek, waarbij de onderzoeker inductief te werk ging. Het onderzoeksmodel (**Figuur 14**) is een schematische weergave van het proces van het onderzoek en de stappen die hierbij gezet werden (Verschuren & Doorewaard, 2016). Allereerst werd een literatuuronderzoek verricht naar het concept van samenwerking tussen organisaties in het algemene zin, naar samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein in het bijzonder, en naar het begrip “mensen met verward gedrag”. Op basis hiervan werd het conceptueel model uitgewerkt. De literatuurstudie en het conceptueel model vormden de basis voor het samenstellen van een topic lijst voor de interviews. De empirische data zijn verzameld middels open interviews met betrokken professionals. In de praktijk volgden de verschillende genoemde stappen elkaar niet strikt chronologisch op, maar was er sprake van een iteratief proces. De topic lijst werd bijvoorbeeld enkele malen aangepast naar aanleiding van bevindingen uit interviews en aanvullende literatuur. De respondenten leverden zelf tips aan voor relevante literatuur, waarop de literatuurstudie verfijnd kon worden. Van de verschillende versies van de topic lijst werd een log bijgehouden. Zowel de theorie als de data (na analyse) vormden de basis voor de beantwoording van de vraagstelling, de conclusies en aanbevelingen.

3.3 Selectie van respondenten

Er was sprake van een strategische steekproeftrekking, waarbij selectief 16 respondenten werden geworven. Bewust werd gekozen om voornamelijk respondenten uit het *tactisch* niveau te werven, die tevens gespecialiseerd zijn op het gebied van mensen met verward gedrag en vaak zowel betrokken bij de beleidsvorming als de beleidsimplementatie in hun organisatie op dit thema. Deze respondenten waren dus gepositioneerd tussen de bestuurlijke (strategische) en operationele laag in. Het voordeel hiervan is dat zij een goed overzicht hebben hoe de samenwerking in de praktijk verloopt in de verschillende lagen van de samenwerkende organisaties en daarnaast ook goed op de hoogte zijn van de strategische overwegingen en beleid op dit gebied. In het toonzettende boek *Leren samenwerken tussen organisaties* (Kaats & Opheij, 2014), geven de auteurs aan dat één van de vraagstukken (problemen) die kan optreden bij samenwerking, die van ‘schijnsamenwerking’ is. Daarbij gaat het vaak om wat Kaats en Opheij ‘bestuurdersfeestjes’ noemen: bestuurders die elkaar serieus in gesprek zijn over thema’s die ertoe doen. Maar bestuurlijke overeenstemming betekent nog niet dat een samenwerkingsverband zal ontstaan en goed gaat functioneren (Kaats & Opheij, 2014). Om een daadwerkelijk verdiepend beeld te krijgen van de samenwerking volstaat dus waarschijnlijk niet enkel bestuurders te interviewen. Hierdoor zou vertekening kunnen optreden. Door specialisten uit het tussenniveau te interviewen kon op efficiënte wijze een verdiepend inzicht worden verkregen door alle hiërarchische lagen heen.

De respondenten werden telefonisch en per mail benaderd en op deze manier geworven. Ongeveer de helft uit het regionale en uit het landelijke netwerk van de onderzoeker, de andere helft via verwijzing of op grond van literatuur referenties. Alle benaderde respondenten waren bereid om mee te werken. De onderzoeksgroep bestond uit respondenten werkzaam bij GGZ instellingen (n=5), openbaar ministerie (n=3), gemeente (n=3), en politie (n=3), expertise organisaties (n=1) en koepel organisaties (n=1). In *bijlage 1* is een overzicht van de respondenten te vinden. In *bijlage 2* is de topic list opgenomen die is gehanteerd tijdens de interviews.



Figuur 14: onderzoeksmodel

3.4 Data verzameling

Voor het theoretisch kader werd een literatuuronderzoek verricht naar het concept van samenwerking tussen organisaties in het algemene zin, naar samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein in het bijzonder, en naar het begrip “mensen met verward gedrag”. In eerste instantie werd gebruik gemaakt van een *snowballing* methode. Als basis werd hiervoor drie bronnen gebruikt: het boek *Leren Samenwerken tussen organisaties* (Kaats & Opheij, 2014), het uitgebreide *PERCEPT* onderzoek van psychiater Bram Sizoo naar percepties tussen het veiligheidsdomein en de GGZ rond het thema radicalisering (Sizoo & Doosje, 2020) en de thesis *Verward tussen 09:00 en 17:00* van MHBA student Suzan Verlinden (Verlinden, 2020). Deze drie bronnen hadden veel overlap met dit onderzoek en bevatten ieder uitgebreide bibliografieën van waaruit volgens de sneeuwbal methode verder werd gezocht in de literatuur. Er werd gebruik gemaakt van databases die via de bibliotheek van de Erasmus Universiteit te raadplegen zijn en Google Scholar. Daarnaast werd gericht gezocht op de zoektermen “samenwerken & organisaties”, “samenwerken”, “collaboration”, “cross sector collaboration”, “vertrouwen & organisaties” en “trust”. De sneeuwbal methode leverde echter al zodanig veel relevante literatuur op, dat het gezien de scope van dit thesis onderzoek niet noodzakelijk was zeer systematisch de databases te doorzoeken met een zoektermen methode.

Voor het empirisch onderzoek werd data verzameld bij de verschillende respondenten middels open ongestructureerde interviews die werden afgenomen en vastgelegd door beeldbellen per Zoom. Deze interviews werden vervolgens verbatim getranscribeerd. Bij de interviews werd gebruik gemaakt van een Topic lijst, welke via een iteratief proces gedurende de voortgang van het onderzoek een aantal keren werd aangepast (zie bijlage 2). Deze topic lijst werd niet met de geïnterviewden gedeeld en werd enkel als een ruwe leidraad gebruikt, in de verschillende afzonderlijke interviews werden niet alle topics behandeld en de voorbeeldvragen waren meer bedoeld ter ondersteuning dan dat deze allemaal gesteld moesten worden. De interviews duurden allen rond de 60 minuten.

Er is gekozen voor individuele interviews omdat een groepsinterview zoals bijvoorbeeld een focusgroep met zich meebrengt dat er minder mogelijkheid is om met het individu te verdiepen op het onderwerp. Een groepsinterview brengt ook het risico met zich mee dat informatie verloren gaat doordat één of meerdere respondenten dominanter aanwezig zijn dan anderen. De inschatting was dat individuele interviews meer rijkheid aan data zouden opleveren. Dit paste beter bij de aard van de vraagstelling van dit onderzoek. Hiernaast maakte de Corona beperkingen het ook zeer lastig om überhaupt een groepsinterview te houden.

3.5 Data analyse

De interviews werden afgenomen via videoconferencing met het programma *Zoom*. Van elk interview werd, met toestemming van de geïnterviewde, een opname gemaakt. Deze audiovisuele registraties van de interviews werden verbatim getranscribeerd. Dataverzameling en data analyse wisselden elkaar af. Aangezien er bij het onderzoeksmodel werd gekozen voor 1 manier van dataverzameling, was er geen sprake van methodentriangulatie. Om deze reden was het van belang voldoende (gevarieerde) interviews te verkrijgen. Met het aantal van 15 interviews kon het punt van verzadiging, waarbij geen relevante nieuwe informatie meer werd opgehaald bij nieuwe interviews, benaderd worden.

De inhoudsanalyse van het interviewmateriaal vond gefaseerd plaats (Gioia et al., 2013; Verschuren & Doorewaard, 2016). In een voornamelijk inductief analyseproces werden de empirische gegevens onderscheiden en met elkaar in verband gebracht. De transcripten van de interviews werden geanalyseerd, gebruikmakend van de software *Atlas-ti*

- In de eerste fase werden codes aan fragmenten van de transcripten toegekend, het zogenoemde open coderen.
- Vervolgens werden de toegekende codes met elkaar in verband gebracht. Dit is het proces van axiale codering.
- In de laatste fase, selectieve codering, werd tot een omschrijving gekomen van de kernbegrippen en de onderlinge samenhang. Daarbij werden de empirische gegevens geconfronteerd en vergeleken met de theorieën en theoretische concepten.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij kwalitatief onderzoek wordt *betrouwbaarheid* gedefinieerd als de afwezigheid van toevallige vertekeningen. Dit zegt iets over de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek. *Validiteit* is de afwezigheid van systematische vertekeningen, het zegt iets over de deugdelijkheid van de opzet van het onderzoek: meet het onderzoek ook wat men beoogt te meten? (Temple et al., 2002; Van Zwieten & Willems, 2004).

Bij dit onderzoek is het verzamelen van de data op controleerbare wijze gebeurd: de interviews zijn opgenomen middels Zoom en er zijn transcripten van gemaakt. Voor de analyse is gebruik gemaakt van een coderingssysteem, waarbij gebruik werd gemaakt van het programma *Atlas-ti*. Alle brongegevens zijn bewaard, evenals de coderingsgegevens. Op deze manier is het herleidbaar hoe tot de beschrijving van de resultaten is gekomen. Door gebruik te maken van citaten in de uiteindelijke beschrijving van de resultaten, wordt zichtbaar gemaakt hoe de onderzoeker van de ruwe data komt tot interpretaties en conclusies. De onderzoeksmethoden zijn in het onderzoek beschreven. Op deze wijze kon de betrouwbaarheid van dit onderzoek worden gewaarborgd.

Wat betreft de *interne validiteit* (mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de invloed van een individuele onderzoeker), werd een basis gelegd door te beginnen met een bestudering van de literatuur over het concept van samenwerking tussen organisaties in het algemene zin, de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein in het bijzonder, en het begrip “mensen met verward gedrag”. Op basis hiervan werd een conceptueel model opgesteld en een topic lijst voor de interviews. Hiermee kon worden voorkomen dat de vragen teveel zouden berusten op de voorkeuren en toevallige ervaringen van de onderzoeker. Er werd de respondenten relatieve anonimiteit geboden (niet direct herleidbare citaten) zodat zij zich vrij zouden voelen in alle openheid te spreken. Ongeveer de helft van de respondenten was werd geworven uit het netwerk van de onderzoeker. Het feit dat men eerder had samengewerkt gaf naar inschatting van de onderzoeker enerzijds aanleiding tot een hogere mate van vertrouwen, anderzijds zou het tot vertekening kunnen leiden vanwege veronderstelde meningen van de onderzoeker. Om deze reden werd de andere helft van de respondenten expliciet geworven buiten het netwerk van de onderzoeker. Dit alles overziend kon de interne validiteit van het onderzoek (zo goed als mogelijk is bij een kwalitatief case onderzoek) bewaakt worden. Er werd hiernaast gezorgd voor voldoende variatie van respondenten uit de beide domeinen. Hierbij was sprake van een strategische steekproeftrekking, waarbij met name respondenten werden gekozen die goed zich hadden op strategische, tactische en operationele lagen van de betrokken organisaties. Deze variatie kwam de generaliseerbaarheid, de *externe validiteit* van dit onderzoek ten goede.

4 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten vanuit het empirisch onderzoek beschreven en gerelateerd aan de theorie. De resultaten worden geanonimiseerd gerapporteerd. De citaten zijn genummerd, maar deze nummering verwijst niet naar individuele respondenten. De opbouw van dit hoofdstuk sluit aan bij de beschrijving van het conceptueel model en het aanvullende conceptueel model. Daarnaast worden een aantal overige bevindingen beschreven die enigszins buiten de context van deze modellen valt. Allereerst wordt beschreven hoe en in hoeverre men bij de samenwerking de ambities en belangen heeft afgestemd tussen het veiligheidsdomein en de GGZ. Vervolgens wordt beschreven wat de respondenten hebben gemeld over hoe de samenwerking wordt georganiseerd en wat zij daarbij van belang vinden. Daarna wordt inzicht gegeven in het perspectief van de respondenten op de rol van persoonlijke relaties en het bouwen van netwerken bij de samenwerking, waarbij ook wordt ingegaan op de ervaren verschillen tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ en het belang van “elkaars taal” spreken. Hierna wordt ingegaan op wat de respondenten zeggen over de balans tussen het psychiatrisch belang en het veiligheidsbelang zoals beschreven in het aanvullend conceptueel model. Het hoofdstuk eindigt met enkele overige bevindingen uit de interviews.

4.1 Afstemmen

We hebben gelezen dat in de literatuur wordt beschreven dat een gedeelde ambitie, een gezamenlijk gedragen doel, belangrijk is bij het tot stand komen van samenwerking. De respondenten beschrijven dat hier op landelijk en bestuurlijk niveau wel de nodige aandacht voor is geweest. Dit is voor de onderzoeker ook wel herkenbaar tegen de achtergrond van de landelijke aanpak en de 9 bouwstenen die daarbij zijn gedefinieerd door de verschillende betrokken partijen. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat het formuleren van een gedeelde ambitie op regionaal en operationeel niveau vaak achterwege blijft en ook complexer is. Er zijn hoog-over doelen vanuit de bestuurlijke laag, waar men in de regio's mee aan de slag gaat zonder altijd goed met elkaar af te stemmen per projectdoel wat de ambitie is. Lokaal geven de verschillende deelnemers vaak een eigen interpretatie aan het doel van de samenwerking. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat men primair andere belangen heeft en een andere taal spreekt.

“Ja, ik vind als je bijvoorbeeld alleen al kijkt naar... Bijvoorbeeld heel praktisch in die intensieve aanpak voor de zorg- en veiligheidshuizen, daar werken we dan samen. En daar heb je die casus-overleggen. Maar het valt mij gewoon op, dan zit je echt op casus niveau te praten, maar dat er daar heel weinig wordt gesproken over wat is nou ons gemeenschappelijk doel met deze casus? Waar willen we naartoe met z'n allen? Ik denk ook best vaak dat we best wel langs elkaar praten nog op dat punt. Dat we uiteindelijk weggaan uit een overleg en denken dat we iets nieuws op poten hebben gezet maar dat als je elkaar later treft dat je toch een heel ander beeld hebt bij wat die samenwerking dan zou moeten inhouden. Dus dat het wel inderdaad een heel belangrijke vraag is waar je misschien mee zou moeten beginnen in iedere vorm van samenwerking. Waarom doen we dit eigenlijk? Wat is ons gezamenlijk doel? Welk belang hebben we daarbij? Zodat je weet waar je elkaar wel in kan vinden maar ook waar je elkaar misschien nog in moet overtuigen. Maar ik denk daarbij dat het misschien ook iets is wat niet standaard vanuit iedere organisatie zeg maar is aangeleerd.”(1)

“Je werkt samen omdat er een groep kwetsbare personen is die tussen wal en schip dreigt te vallen, waar van alles mee aan de hand is. Dus je ambitie moet je gezamenlijk formuleren op die groep. En dat is waarom je gaat samenwerken. Dus in feite formuleer je daarmee ook je samenwerking. Ik denk dat op landelijk niveau....dat daarin wel die ambitie heel duidelijk geformuleerd is. Kijk, een ambitie is natuurlijk vaak hoogover, ik bedoel dus... De verpleegkundige in het vakteam die denkt niet aan zijn ambitie als hij bij een patiënt binnenstapt, of met zijn teen tussen die deur zit om te proberen contact te krijgen.”(2)

De respondenten geven dus aan dat het ook op regionaal, operationeel en casus niveau van belang is om de ambities af te stemmen. Daarnaast geven zij aan dat het belangrijk is om tijd en aandacht te besteden aan het formuleren van een gezamenlijk doel van de samenwerking waar alle partijen ook achter kunnen staan. Door expliciet overleg hierover kan dit gedeelde belang beter worden gedefinieerd en zo groot mogelijk worden gemaakt. Dit vergt niet alleen overleg vooraf, maar ook een dialoog gedurende de ontwikkeling van de samenwerking waarbij men transparant is over de belangen.

“In de loop van de tijd is het nodig – ik formuleer het maar positief – om die ambitie weer opnieuw te formuleren en tegen het licht te houden... Het blijft nodig om met elkaar die stip op de horizon boven de systemen uit te blijven zetten. Ik heb dat wel weer zien weggelopen in de afgelopen jaren. Dat je toch weer terugkomt in je eigen burcht en probeert om van daaruit elkaar te bevechten. Ik vind dat we wel weer een trede hoger op de trap zijn gekomen, maar dat is een proces wat je elke keer weer moet aanzien van jongens, waar zit die gezamenlijkheid nou? En dragen wij bij aan die gezamenlijkheid? Of ben ik nog steeds als politie of als ggz voor mijn eigen parochie bezig? Dus dat elke keer wakker schudden blijft hartstikke nodig.” (3)

Wat verder uit de interviews naar voren komt, is dat een gedeeld gevoel van probleemeigenaarschap een belangrijke voorwaarde is om een gezamenlijke ambitie te kunnen formuleren. De onderliggende vraag daarbij is dan steeds *zijn wij ervan?* Onder invloed van de maatschappelijke aandacht voor het onderwerp en het gesprek wat ontstond na verschillende ernstige incidenten, is men op dit gebied gaan bewegen. Meer partijen waren geneigd om domein overstijgend te gaan werken. Bij de GGZ uitte zich dit in een besef van een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid dan enkel het behandelen van de individuele patiënt voor diens klachten. De gemeenten hebben een coördinerende rol op zich genomen om zorg en veiligheid dichterbij elkaar te brengen. Bij de politie wordt door veel repondenten juist ook een tegengestelde beweging gezien. Steeds vaker stelt de politie dat zij er niet van zijn, dat te veel van hun tijd gaat zitten in de opvang van mensen met verward gedrag.

“Ik denk dat op het moment dat er een gezamenlijk initiatief is met een gezamenlijk doel namelijk er zijn mensen met psychiatrische problematiek en verward gedrag die nog niet in behandeling zijn, of die niet in behandeling willen, maar die wel voor problemen in de samenleving zorgen. En als je daar gezamenlijk voor gaat staan, dus als de GGZ ook zegt: wij vinden ook dat dit ons probleem is, en iedereen zegt: het is ons probleem, dan gaat het lopen.”(4)

“Ik denk wel dat iedereen andere belangen heeft omdat iedereen kijkt naar de doelstelling vanuit zijn eigen organisatie. En dan zie je inderdaad dat als je als politie aan zo’n samenwerking deelneemt dat ons belang inderdaad is om te zorgen de overlast bijvoorbeeld afneemt, of criminele handelingen. Dat is natuurlijk een belangrijk doel voor ons terwijl de verwachting vanuit de zorg kant veel meer het belang is dat deze patiënt tot een beter leven komt, of cliënt.Dus ieder heeft een stukje eigen belang in zijn aanpak. En overall, het gezamenlijke belang, is denk ik dat je gewoon wil dat het beter gaat met deze persoon waardoor er uiteindelijk, nou, minder overlast zal zijn. In de basis is het belang denk ik dat je gewoon wil dat deze persoon weer een soort van normaal leven kan leiden met de hulp die die nodig heeft.”(5)

In de literatuur kwam ook naar voren dat het houden van een transparante dialoog (onderhandelingsproces) over de belangen van de verschillende samenwerkingspartners kan helpen om de samenwerking te bevorderen. Hierdoor kan er meer begrip ontstaan voor elkaars positie, en wordt duidelijker waar samenwerking wel kansrijk is en waar niet. De geïnterviewden geven in hun reacties blijk van een brede steun voor dit idee dat het belangrijk is om de belangen goed in kaart te brengen.

“Nou ja, maar dat is volgens mij precies de uitdaging. Want in principe heb je dus een tegenstrijdig belang. OM en politie en de burgemeesters willen dat er niks gebeurt in hun straat en in hun wijk. Ze willen voorkomen dat er iets gebeurt. Dus een ex-Tbs’er zullen ze echt niet graag willen opnemen in hun woonwijk want ja, risico dat er iets gebeurt en dat willen ze niet. En het belang van de zorg, van de GGZ is dat wij zeggen: ja maar, wij vinden, en dat vinden die cliënten zelf ook, dat ze een kans moeten hebben om te leven in de maatschappij, ook al hebben ze TBS gehad of een gevangenisstraf. We gaan toch proberen of hij er kan blijven wonen en hem helpen. Dat zijn per definitie tegenstrijdige belangen. En de kunst is om dat uit te spreken en tot een gezamenlijk belang te komen. Want als je dus de goede zorg, als je de zorg goed levert en als je beide goed samenwerkt dan kan je dus én incidenten verminderen én die persoon kan blijven wonen in de wijk met de goede zorg.”(6)

Een deel van de respondenten geeft tevens aan dat het in de praktijk juist eraan schort dat men niet goed oog heeft voor de belangen van de andere partijen. Men jaagt het eigen belang na, of de belangen blijven in de onderstroom terwijl in de bovenstroom een soort “schijnsamenwerking” ontstaat.

“Nee, ik denk dat inderdaad dat die verschillen en die belangen of die verschillen in die belangen, ja, die worden niet erkend zal ik maar zeggen. Dus die blijken wel en die borrelen op in de discussie, maar die kunnen we net zo lang, die kunnen dan opborrelen in een discussie en dan bij wijze van spreken een dag later opnieuw. Dus het is niet iets wat structureel inderdaad op tafel ligt van jongens, we weten van elkaar dat we er verschillend in zitten. Nee, ik denk dat het onvoldoende is inderdaad.”(7)

“Maar je ziet inderdaad dat het gefocust zijn op de eigen organisatie, en de eigen belangen, en misschien net iets te weinig belang hebben, of te weinig oog hebben voor de ander, ja, dat speelt denk ik wel mee.”(8)

Een aspect wat vaker naar voren komt in de interviews is de negatieve invloed van financiële belangen op de samenwerking. Een oplossing kan voor de hand liggen, maar wie het gaat betalen niet. De zorgverzekeraars via de zorgverzekeringswet ? Of is het meer passend om het als forensische zorg te laten bekostigen door justitie ? Draait de gemeente op voor bepaalde kosten via de WMO ? Behoort het tot de kerntaken van de politie om mensen met verward gedrag naar een beoordelingslocatie te brengen en kan daar voldoende capaciteit voor worden vrijgemaakt ? De respondenten zijn behoorlijk uitgesproken en benoemen dat deze bekostigingsdiscussies het domeinoverstijgend werken behoorlijk in de weg kunnen zitten. Wat met pijn en moeite wel lukt in pilot verband, kan daarom ook niet altijd worden geborgd in de operationele organisaties vanwege deze financiële belangen. Dit terwijl onder de streep de maatschappelijke kosten-baten analyse vaak juist wel positief uitvalt. Dit maakt het belangrijk om reeds in een vroeg stadium van de samenwerking de financiële belangen te bespreken en na te denken over hoe innovaties en pilot projecten goed geborgd kunnen worden.

“Nou ik denk dat het, zeker het financiële aspect, die financiële verschotting die speelt echt een verwoestende rol in de beeldvorming naar elkaar toe....Ik denk überhaupt de bekostiging, dus

dat dat roet in het eten kan gooien. De bereidheid om iemand op te nemen, bijvoorbeeld een patiënt met Huntington waar je eigenlijk een eigen HIC voor moet bouwen, ja dat kost bakken met geld... Dit is een probleem, dat is zo grensoverschrijdend, dat is zo groot, dan gaan we daar met elkaar een apart financieringskader voor bedenken.”(9)

“Ja, zeker. Ook voor het belang van organisaties. Dat is soms ook de vraag: waar slaat het voordeel in de kosten nou neer hè, als één partij een inspanning doet en de ander heeft daar profijt van. Ja, zo wordt natuurlijk toch gedacht in onze maatschappij en daar hoeven we ook niet naïef over te doen, maar het is de poging in ieder geval waard.” (10)

Als laatste geven de respondenten ook aan dat alle maatschappelijke, bestuurlijke en media aandacht voor mensen met verward gedrag een continue ontwikkeling op gang heeft gebracht op het gebied van samenwerking tussen de GGZ en het veiligheidsdomein. Dit leidt tot een nieuwe balans tussen de twee belangen, waarbij een betere afweging plaatsvindt. Hierdoor zijn professionals meer geneigd om buiten hun traditionele grenzen te kijken.

“En ik denk eigenlijk dat het wel goed is dat, ja, dat er een bepaalde balans is. Namelijk dat... Kijk, als een GGZ nu individugericht is, meer vanuit de gedachte van de patiënt, hoe krijgen we die zo snel mogelijk op orde, en vanuit de politie is meer van het beschermen van de maatschappij, ja dan zorgt dat er wel voor dat als je dan als organisatie met elkaar praat, dat vanuit de GGZ misschien meer begrip komt van: oh, maar we moeten misschien ook meer vanuit de bril van de maatschappij, die bescherming daarvan, kijken. En andersom ook, van: ja, we kunnen wel vanuit de visie van de maatschappij iemand bijvoorbeeld stevig aanpakken. Maar ja, als er dan aangegeven wordt wat dat voor het individu betekent en in hoeverre die daarmee geholpen is, dan kan dat mekaar ook wel een beetje weer in evenwicht brengen.”(11)

“Nou, wat ik goed vind, dat zorg en veiligheid als thema echt een thema is geworden. Dat de verbinding of dat snijvlak waar die twee domeinen elkaar raken, dat dat echt een onderwerp is geworden, een thema is geworden, waar je ook vakmanschap ook nodig hebt, gegevensuitwisseling ook nodig hebt, partijen die zich daar van bewust zijn, professionals die verder kijken dan alleen hun eigen nauwe taakopvatting maar breder naar een maatschappelijke taakopvatting kijken.”(12)

4.2 Organiseren

Uit de interviews komt naar voren dat er altijd al een samenwerking bestond tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ, maar dat deze samenwerking is geïntensiveerd nadat het bestuurlijke aandacht kreeg n.a.v. de eerder genoemde incidenten en een vraag uit de maatschappij.

“Nou, wat ik goed vind, dat zorg en veiligheid echt een thema is geworden. Dat de verbinding of dat snijvlak waar die twee domeinen elkaar raken, dat dat echt een onderwerp is geworden..... Dat er een burgemeester en een wethouder vanuit alle burgemeesters en wethouders zijn aangewezen die daar een portefeuille hebben. Dat er een congres, een dag van de zorg en veiligheid is. Dus het is wel een onderwerp dat geagendeerd is.”(13)

“Nou, en ik denk wel dat door de incidenten, de Bart U's, de metrozaak, dat soort dingen, de urgentie is vergroot. En door het schakelteam en alles, dat daardoor ook op bestuurlijk niveau, het managementniveau, de urgentie is vergroot. Ik denk ook dat gewoon in het Zorg- en Veiligheidshuis die aanpak, intensieve aanpak van personen met risico van verward gedrag, dat heeft er ook echt aan bijgedragen.”(14)

Mede vanwege deze bestuurlijke aandacht zijn er verschillende structuren opgezet en zijn er afspraken gemaakt over hoe er wordt samengewerkt. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in convenanten. De respondenten zien dit soort “ketenafspraken” en “governance” als een onderlegger om de samenwerking tot stand te kunnen brengen. Daarnaast geven zij echter aan dat er vervolgens nog steeds wel een vertaalslag of implementatieslag moet worden gemaakt om van deze systeemwereld naar het operationeel niveau te gaan en daadwerkelijk iets te veranderen.

“Je hebt er vaak een governance zodat er afspraken zijn gemaakt over gegevensdeling. En ook is er vaak een stuurgroep waar bestuurders inzitten. Die samenwerkingsverbanden zijn belangrijk, zoals in de Zorg en Veiligheidshuizen heb je gewoon een convenant met elkaar getekend over hoe je omgaat met elkaar met die informatiedeling. En dan weet dus ook iedereen aan tafel wat ze wel of niet mogen of kunnen zeggen, of wat het betekent als iemand het niet zegt, of wel. Dan krijg je ook goede samenwerking. Dus dat is weer zo’n randvoorwaarde. Je moet gewoon goede afspraken hebben in jouw samenwerkingsverband over: hoe gaan wij dit doen met elkaar?”(15)

“Bijvoorbeeld we hebben een heel project gehad met een meldpunt GGZ hier in Rotterdam. Wat eigenlijk niet anders was dan een nummer die de politie kon bellen zodat patiënten naar beoordelingslocaties konden. Nou schitterende protocollen. Echt. Stroomschema’s noem het maar op en perfect. Toch..... Ja en is er iemand die niet aan het protocol houdt of een patiënt die niet precies in het protocol past. Dus, want we hadden aanvankelijk het idee van nou als die protocollen er zijn en die stroomschema’s dan gaat het lopen. Die waren er en dan nog loopt het niet. Maar wat toen wel geholpen heeft is dat je toch een soort ketenoverleg organiseert echt voor mensen uit de praktijk. Dus gewoon iemand die aan de lijn zit bij zo’n meldpunt....Dat heeft ook wel echt, dat gaf wel veel inzicht zal ik maar zeggen, in elkaar....Dus dat je toch een aantal mensen gewoon vanuit de praktijk die het dagelijkse werk doen ook af en toe bij elkaar zetten en elkaar laten spreken over de dingen die niet lekker lopen. Dat heeft toen wel veel gewerkt.”(16)

Een belangrijk vehikel om de samenwerking tussen zorg en veiligheid te bevorderen rond mensen met verward gedrag, zijn de *Zorg en Veiligheidshuizen* (ZVH). Deze worden door de gemeenten gefaciliteerd, maar opereren min of meer onafhankelijk. Het doel van de ZVH is om op casus niveau te coördineren tussen de verschillende betrokken professionals uit het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein. Er wordt gewerkt met casusregisseurs die coördineren, casus overleggen en zorgconferenties organiseren en alle partijen rond een bepaald persoon bij elkaar brengen. Zij leveren zelf geen zorg of doen zelf geen interventies, maar zijn er uitsluitend om een goede samenwerking

tussen de verschillende betrokken partijen tot stand te brengen. Daarnaast organiseren de ZVH ook overleggen op beleidsmatig niveau om de samenwerking verder te bevorderen. De meeste respondenten geven aan dat de ZVH een belangrijke factor zijn bij het tot stand komen van de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein. In een aantal gemeenten vormen zij hiervan de ruggengraat. Vanuit met name een deel van de GGZ respondenten aan dit onderzoek klinkt wel kritiek door dat er binnen deze structuur wel erg veel “over” de betrokkenen wordt gesproken en niet “met” de betrokkenen. Vanuit het gedachtengoed (en het onderzoek wat hier naar is gedaan) van de *netwerkpsychiatrie* (Mulder et al., 2020) komt immers naar voren dat de samenwerking het meest effectief is wanneer de verschillende betrokken professionals samen de betrokken patiënt/persoon gaan spreken, geven deze respondenten aan. Verder wordt aangegeven dat er grote verschillen zijn in de organisatiegraad en mate van professionaliteit van de ZVH per gemeente.

“Bij een Zorg- en Veiligheidshuis krijgen we casussen aangemeld waar, wanneer partners er onderling met elkaar of met één of twee partners niet meer uitkomen. En waar altijd wel een gevaarrisico is. En in een groot deel van de gevallen ook iets met psychiatrie is.....Ik ben ervan overtuigd dat die casustafel ook alleen maar het werk goed kan doen als daar ook een managementtafel een bestuurlijke tafel is die hen ook daarin helpt en ondersteunt en zorgt dat zaken die nodig zijn ook geregeld zijn.”(17)

“Dit vertoont heel veel parallellen met de netwerkpsychiatrie gedachte. Het moet in ieder geval op dat operationele niveau. Als je dat niet doet dan heeft alle andere overleggen eigenlijk valt een beetje dood. Want ja, dan waar moet je dan dat uitvoeren, dat beleid uitvoeren? Dat zal altijd bij die concrete cliënt zijn, hé. Als het daar niet is, is het eigenlijk niet bestaand. Dus overleg zonder dat er iets gebeurt gezamenlijk op dat niveau van die cliënt is risicovol, bijna nutteloos, versnipperd.”(18)

“Er is nu nog grote diversiteit in kwaliteit binnen Nederland. Van een heel, nou ja bijvoorbeeld Rotterdam die echt een geïntegreerd Zorg- en Veiligheidshuis heeft op één locatie waar alle mensen fysiek onder één dak zitten en elke dag zich bezig houden met problematiek. Nou Den Haag soortgelijk, dus de grote steden hebben het vaak wel daar een enorme ontwikkeling in doorgemaakt, maar je hebt ook plekken waar het nou ja soort op papier bestaat.”(19)

De respondenten geven hiernaast aan dat de structuur met een landelijk aanjaagteam en subsidiegeld voor innovaties een impuls heeft gegeven aan de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein, maar tegelijkertijd is er landelijk ook een lappendeken ontstaan van allerlei verschillende initiatieven en werkwijzen. Er is behoefte aan meer uniformering en het toepassen van best practices.

“Wat mij altijd zo bijzonder verbaast, is, hoe verschillende regio's opgetuigd zijn, en werken. Als ik Den Haag of Rotterdam, dat is een wereld van verschil. Ik heb periode overleg in Den Haag, in Rotterdam dan is het veel informeler. Maar dat gaat daar gewoon zo. Het is allemaal veel losser. Terwijl hier in Den Haag is het, bestuurlijk overleg zorg en veiligheidshuis, en, dat is veel groter opgetuigd. Je hebt hele grote verschillen per regio, zeg maar.”(20)

Een ander aspect die een rol speelt bij de organisatie van de samenwerking betreft het verschil tussen de hiërarchische lagen van de verschillende betrokken organisaties. De respondenten geven aan dat het veelal grote organisaties betreft en dat het raakvlak tussen GGZ en het Veiligheidsdomein vaak slechts een klein deel van de totale werkload bevat. Hierdoor is men op operationeel niveau vaak niet in brede zin op de hoogte van elkaars werkwijzen en procedures en spreekt men elkaars taal niet. Dit kan ertoe leiden dat op bestuurlijk en tactisch niveau men elkaar goed begrijpt en tot overeenstemming en afspraken komt, maar dat de samenwerking op de werkvloer toch moeizaam verloopt. De meeste respondenten pleiten daarom voor specialisten op de werkvloer op dit gebied, die een vast samenwerkingsnetwerk kunnen bouwen en een liaison functie kunnen vervullen tussen de twee domeinen. Een deel van de respondenten signaleert echter dat ook het tegenovergestelde waar kan zijn: in specifieke situaties kan er op een organische manier een goede samenwerking ontstaan op operationeel niveau, zonder dat er afspraken zijn op tactisch of strategisch niveau.

“Je hebt die verschillende niveaus zal ik maar zeggen. Als het over bestuurlijk directieniveau, nou dan is iedereen het hartstikke met elkaar eens....Dan is er veel begrip en liefde. Je ziet eigenlijk bij iedere laag niveau zie je dat afnemen.... dus als mijn bestuurder samen zit met de bestuurder van de politiechef van Rotterdam en nou ja, daar spat de eenheid vanaf allemaal en de gemeente en iedereen is het met elkaar eens en het is belangrijk dat we het goed doen. Dan is het op, nou ja, op de niveaus eronder en mijn niveau is het al, dan zien we al waar het schuurt en dan snappen we nog dat het schuurt. Dan snappen we nog van elkaar waarom het schuurt.....Blijkbaar vinden we ook allemaal dat we goed moeten samenwerken. Maar in de praktijk gebeurt er iets anders. Ja, wat zou de oplossing kunnen zijn? Ja, in ieder geval werkafspraken zeker helpend. Ja, maar goed, ik ben zelf een groot voorstander van toch ook echt, ja, elkaar snappen. Ook weten hoe de ander werkt en dus alleen maar kijken naar protocollen en zeggen van volgens het protocol moet jij nu dit doen, dat geeft dat wat versoepelingen. Op een gegeven moment ook dan is het in ieder geval helder. Maar alleen een goed protocol is ook onvoldoende. Nou ja, als het ook gaat over elkaars taal spreken dan is het natuurlijk, ja, hoe lager je in de hiërarchie komt, is elkaars taal spreken ook een groter probleem. Waar de bestuurders elkaar weten te vinden qua taal, is de agent en de hulpverlener op straat, ja, die snappen elkaar af en toe echt niet.”(21)

“dat is juist domeinoverstijgende samenwerking en dat is best nog wel erg ingewikkeld om dat goed voor elkaar te krijgen in de regio. Dat lukt vaak wel op operationeel niveau, dat professionals met elkaar doen dat wel maar dat de financiering ervan, en ook op bestuurlijk niveau, dat loopt vaak anders.”(22)

Een laatste aspect wat veel genoemd wordt door de geïnterviewden als belangrijke invloed op de organisatie van de samenwerking, is de nieuwe Wet Verplichte GGZ, die per 1 januari 2020 is ingegaan. Deze wet geeft de mogelijkheid om verplichte zorg te verlenen aan mensen met verward gedrag onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden. In vergelijking met de voorgaande wetgeving is er meer nadruk op informatiedeling, ook van justitiële gegevens. Hiernaast heeft de Officier van Justitie een grotere rol gekregen en is er meer mogelijkheid om het maatschappelijke Veiligheidsbelang mee te wegen in de beslissingen. Men omschrijft dit wel als een “gedwongen” huwelijk tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein, de samenwerking wordt als het ware extern opgelegd.

“Overigens is ook nog natuurlijk in de wet Verplichte GGZ interessant dat ook de justitiële gegevens kunnen worden geraadpleegd door de psychiater bij beoordeling en door de burgemeester en politie mutaties kunnen worden bekeken, dus daar is ook wel meer oog voor de veiligheid gekomen in wetgeving.”(23)

4.3 Verbinden

Veel van de respondenten noemden tijdens de interviews spontaan het belang van het opbouwen van goed persoonlijke relaties als cruciale factor bij de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein. Wanneer daar naar wordt gevraagd wordt het bijna unaniem beaamd. Omdat het zulke andere soort organisaties betreft, is het van belang om met een aantal vaste personen een samenwerkingsrelatie op te bouwen. Een min of meer vaste samenstelling wordt als cruciale factor benoemd. Men moet elkaar leren kennen. Op die manier ontstaat vertrouwen en krijgt men inzicht in elkaars werkwijzen en leert men elkaars taal begrijpen. Vertrouwen is belangrijk omdat er hierdoor ruimte ontstaat voor de deelnemers aan een dergelijk samenwerkingsnetwerk om minder star te zijn (bijvoorbeeld met informatiedeling), en elkaar tegemoet te komen. Een belangrijk kenmerk van dergelijke netwerken is dat er sprake is van een hoge mate van wederkerigheid, men kan elkaar helpen. Deze netwerken vormen de basis van de samenwerking, geven de respondenten aan. Zonder dit soort goede persoonlijke samenwerking, zijn werkafspraken die worden gemaakt en structuren die worden opgezet weinig effectief.

“En cruciaal is: ken je elkaar en weet je elkaar te vinden? Zowel intern als in de keten. Dan kun je veel makkelijker met elkaar schakelen. Dit is in de afgelopen tien jaar ontzettend veranderd. Althans, er is veel verbeterd, wat ook noodzakelijk was, omdat je niet zonder elkaar kunt.”(24)

“Zorgen dat je in ieder geval aan tafel zit met je contactpersonen. Nou het helpt namelijk ook, als je daar aan tafel zit, en je hebt iets met, nou ik had een probleem een tijd geleden met zeden, die niet in actie wilden komen. Dan gebruik je je contactpersoon om iets binnen een andere organisatie voor elkaar te krijgen, want die spreken elkaars taal. Als je dat zelf gaat doen, dan loop je als je niet uitkijkt tegen een muur op. Dus ik denk dat het, zorg dat je elkaar laagdrempelig informeert, en ook weet te vinden. En dat betekent ook dat het een beetje geven en nemen is. En dat betekent ook dat je voor jezelf soms een beetje de grenzen opzoekt van goh wat kan ik wel, en wat kan ik niet. Ik denk dat je wel binnen de kaders moet blijven, maar daar ook niet te spastisch mee om moet gaan. Want als jij je totaal niet rekkelijk opstelt, kun je dat van anderen ook niet verwachten..... Dat brede, dat helpt denk ik. Wat ook daarin helpt, is dat je redelijk vaste tafels dan hebt, waarbij dezelfde personen aanschuiven.”(25)

“dat je elkaar kent. Dat je niet alleen een naam weet, maar dat je ook weet wat je kan verwachten van elkaar. En wat ook niet. En dat het meer is dan dat je iemands telefoonnummer weet, dus dat je kan bellen, maar dat je ook elkaar echt kent.”(26)

Een term die opvallend vaak valt onder de respondenten is dat het belangrijk is bij deze samenwerking om “elkaars taal te leren spreken”. Men bedoelt dit enerzijds letterlijk, in de zin van elkaars vakjargon leren kennen, anderzijds gaat het over begrip van elkaar, inzicht in elkaars denkwijze. Zoals eerder besproken hebben de GGZ en het Veiligheidsdomein een fundamenteel verschillend perspectief op

mensen met verward gedrag, dit kan makkelijk tot spraakverwarring, communicatieproblemen en conflicten leiden wanneer men dit niet van elkaar begrijpt.

“Dus het gaat, in netwerkpsychiatrie noemen we dat het respect voor elkaar, voor elkaarsstandpunten, voor elkaarstaal. Dat is natuurlijk een ingewikkelde ook, een politieagent spreekt niet het jargon van de GGZ, het sociaal domein ook niet. Dus je moet gewoon in leken taal vertellen wat er aan de hand is en proberen te begrijpen de taal die de ander verteld.”(27)

“Het gaat over een paar dingen. Het gaat over begrip, letterlijk over wat zegt een ander, wat wordt daarmee bedoelt. Want je zegt dezelfde woorden, maar bedoelen hier iets anders mee.”(28)

“Op operationeel niveau gaat het natuurlijk over elkaars taal verstaan, inzicht hebben, begrijpen waarom de politie zich druk maakt als jij van de crisisdienst iemand weer terugstuurt naar de straat en zij weer worden gebeld, voor de derde keer. Ik bedoel, dat is heel belangrijk denk ik, operationeel niveau, begrijp je wat het probleem is van de ander, kan je elkaars taal verstaan? Als de één het heeft over risicogedrag wat bedoelt de ander dan? De politie bedoelt daar iets anders mee dan de GGZ.”(29)

“Een psychiater die ziet de persoon en die stelt in zijn hoofd een bepaalde diagnose en die gaat aan de hand daarvan meteen denken: nou, misschien dan die medicatie of we gaan zus en zo behandelen. Een Officier van Justitie die wil eerst alle informatie erbij, alles gaan afwegen en dan pas echt de beslissing gaan nemen. Dat is een andere manier van denken.”(30)

De geïnterviewden geven ook aan dat zij het ook als een deel van hun taak zien om “netwerkpartner” te zijn en verbindingen te vormen tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ. Deze verbindingen ontstaan niet vanzelf, je kan ze ook niet enkel door afspraken of convenanten tot stand brengen. Ze moeten letterlijk gebouwd worden op de werkvloer.

“Dat het hoort bij je rol als professional dat je ook netwerkpartner bent. En dat het niet iets is wat je erbij doet of wat een plus is op je taak, maar dat dat gewoon inherent onderdeel is van je werk. Dat is nog niet overal zo. Dan is het toch vaak: jij doet dit, ik doe dit. Terwijl ja, het is een grijs gebied daartussen.”(30)

“Wat ik zelf vooral doe is vooral eigenlijk heel veel investeren in die andere ketenpartners. Dus eigenlijk zorgen dat we regulier overleg hebben met de gemeente, met politie, ambulance noem het maar op, OM ook. Dus nou ja, we hebben daar structuren voor, maar ook ervoor te zorgen dat ik ook altijd bereikbaar ben voor hen. Dus dat als er iets is dat ze altijd met mij kunnen overleggen. Dat het ook, ja, ik probeer dat echt heel bewust uit te stralen van joh, als er nou ergens iets vastloopt? Laat het mij weten. En ook, ja, wat ik ook veel doe is bijvoorbeeld ook voorlichting geven, praatjes geven aan wie het maar wil. Dus ik probeer echt wel heel veel tijd en energie te investeren in, nou ja, belangrijke pionnen zal ik maar zeggen van die ketenpartners in die verschillende domeinen. Ik merk ook wel, ik bedoel dat werkt goed in zoverre dat, nou ja, er is natuurlijk een portefeuillehouder contactpersoon GGZ bij de politie en die kan ik goed vinden en die weet mij goed te vinden.”(31)

4.4 Mad or Bad ?

In de samenwerking tussen professionals van de GGZ en het Veiligheidsdomein rond mensen met verward gedrag moet regelmatig een keuze worden gemaakt om strafrechtvervolgning in te zetten of

zorg, of beiden. Dit betreft vaak spoedeisende situaties, waarbij de GGZ crisisdienst is ingeschakeld, of de politie is gebeld. De respondenten geven aan dat hier vaak een zekere willekeur optreedt. Treft de politie iemand als eerste aan, dan kan een bepaald gedrag leiden tot aanhouding en strafvervolgning, komt diezelfde persoon als eerste met de GGZ in aanraking zou hetzelfde gedrag tot een gedwongen opname in de psychiatrie kunnen leiden. Ze vertellen dat de afstemming niet altijd makkelijk is. Soms wil men graag dat de andere partij het tot actie overgaat terwijl die daartoe niet in staat of bereid is, soms vindt men juist dat iets ten onrechte in het strafrecht of in de zorg wordt getrokken. Het Veiligheidsdomein is gericht op het bevorderen van de maatschappelijke veiligheid en wil verzekering van de GGZ dat iemand wordt opgenomen en dan ook een zekere periode van de straat blijft. Maar de GGZ is juist gericht op het zo veel als mogelijk voorkomen van dwang en drang.

Een aantal respondenten noemen een project in Amsterdam, waar een werkwijze is ontwikkeld met betrekking tot “verwarde arrestanten”, waarbij door Officier Van Justitie en de psychiater van de GGZ crisisdienst gezamenlijk wordt afgestemd of strafrecht of zorg de voorrang krijgt. De nieuwe Wet Verplichte GGZ maakt deze samenwerking makkelijker omdat er meer informatie-uitwisseling mogelijk is. Door gezamenlijk de betrokkene te gaan spreken worden ook lastige issues met betrekking tot het beroepsgeheim opgelost.

“Is zorg de enige oplossing of is veiligheid de enige oplossing, straf, of is er een combinatie mogelijk?...En dan moet je dus samen iets, een oplossing voor gaan zoeken. Het liefst met die man samen maar als dat niet lukt moet je dus kijken: wat is nu de handigste insteek? We kunnen hem niet gedwongen opnemen maar we kunnen wel een proces-verbaal opstellen omdat hij zijn buurvrouw bedreigt, vier keer per dag. Want ja, als mijn buurman mij bedreigt vier keer per dag dan krijgt hij ook een proces-verbaal.”(32)

Wanneer iemand schuldig wordt bevonden aan een bepaald strafbaar feit en er wordt een verband tussen het delict en een psychische stoornis aangetoond, kan de strafrechter een behandelmaatregel opleggen. Deze maatregel wordt uitgevoerd in de forensische GGZ. Hier werken specialisten die ook goed zijn in het inschatten van het delict recidiverisico en die hierover adviseren. De respondenten geven aan dat bij de samenwerking rond verwarde personen die (nog) geen strafbaar feit hebben gepleegd, er vaak vanuit het veiligheidsdomein zekerheid wordt gezocht door te vragen naar een dergelijke risicotaxatie zoals men gewend is te krijgen van de forensische GGZ. Maar binnen de reguliere GGZ kan dit niet, het vereist een specifieke expertise die niet aanwezig is, daarnaast is er een verandering vanuit het beroepsgeheim om dit soort informatie te delen zonder toestemming van de patiënt wanneer er geen strafrechtelijk kader is. De respondenten geven aan dat dit regelmatig leidt tot frustraties en miscommunicatie.

“En als je gaat uitleggen: “ja, maar forensische zorg is meer gericht op recidivepreventie, echt de veiligheid van de maatschappij staat eigenlijk voorop”. Dat is voor mensen die ook in dat veiligheidsdomein zitten, die zien toch heel vaak als de GGZ bijna als een soort gevangenis blijkbaar, en dat is het gewoon niet. Dat begrip moet er veel meer komen.”(33)

4.5 Overige bevindingen

Wat doen de respondenten zelf om de samenwerking te bevorderen ?

De respondenten werden gevraagd wat zijn zelf doen om de samenwerking tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ te bevorderen. Relatief veel geven aan dat zij een functie vervullen als intermediair tussen de eigen organisatie en het andere domein. Dit doen zij door intern en extern voorlichting te geven over de eigen werkwijzen en over de samenwerking met het andere domein. Het is belangrijk om de verwachtingen actief op elkaar af te stemmen. Zij bemiddelen bij lastige casuïstiek en zorgen dat binnen hun eigen organisatie bekend is dat zij hiervoor kunnen worden ingeschakeld.

Men noemt hiernaast dat men probeert open te staan voor de samenwerkingspartners uit het andere domein en diens zienswijze. Men geeft aan oplossingen te zoeken buiten de standaard protocollen en gebaande paden (flexibiliteit) en één respondent geeft aan dat hij probeert “zoveel mogelijk ja te zeggen” wanneer een beroep op hem wordt gedaan vanuit het Veiligheidsdomein.

De respondenten zeggen bijna allemaal aan veel tijd te steken in het opbouwen en onderhouden van een netwerk met de ketenpartners. Men geeft aan dat het belangrijk is dit ook te borgen in reguliere overleggen met een vaste regelmaat. Twee respondenten noemen dat het uitwisselen van telefoonnummers en uit te stralen naar de samenwerkingspartners dat je altijd gebeld kan worden als er problemen zijn, erg effectief is als je de samenwerking wilt bevorderen.

Een ander middel om de samenwerking te bevorderen is om actief casuïstiek besprekingen te organiseren wanneer er ergens iets stroef loopt in de samenwerking. Hier kan van worden geleerd en zo leer je ook elkaar kennen. Vaak is het intern ook nodig om beeldvorming over het ander domein te nuanceren/weerleggen, bijvoorbeeld door middel van de eerder genoemde voorlichting en door mensen uit te nodigen bij casusbesprekingen aanwezig te zijn. Bij elkaar over de vloer komen, werkbezoeken en uitwisseling wordt ook regelmatig ingezet.

“Proberen ook, nou ja, een beetje overstijgend te denken en elkaars belangen ook te zien in het geheel en begrip voor elkaar te hebben. Dus enerzijds als ik in zo’n gesprek ben en de politie zit, je vertegenwoordigt de GGZ en zelf ook duidelijk uitleggen wat we wel en niet kunnen en wat we wel en niet doen en hoe we werken en weet ik wat dan ook. Dan kunnen we ook wel een beetje tegenover elkaar komen te staan en dan kan ik ook altijd wel echt proberen om de kant van de ander te bekijken. Dus ik ben wel echt zoekende naar de verbinding zeg maar steeds en niet zozeer naar de confrontatie.”(35)

Welke verwachtingen heeft men van elkaar ?

De geïnterviewden van het Openbaar Ministerie geven aan dat zijn van de GGZ verwachten dat men aanvragen voor maatregelen in het kader van de WVGZ goed motiveert en dat termijnen gehaald worden. In essentie verwacht het OM aan de GGZ om ook met de procedurele en juridische blik te kijken wanneer het gaat om de aanvraag van vrijheidsbenemende maatregelen. Wanneer dit te weinig wordt gedaan, wordt het werk van het OM wel heel lastig. Hier is dus van belang dat de betrokken GGZ medewerkers ook kennis hebben van de wet en de procedures en dat er overleg is met het OM.

Vanuit de gemeente en Veiligheidshuis verwacht men van de GGZ dat men deze het “veiligheidsdenken” binnen de eigen gelederen verder ontwikkelt. Dit ziet men als een vanzelfsprekende ontwikkeling naar aanleiding van de ernstig incidenten die in het verleden hebben

plaatsgevonden en de landelijke aanpak die is ontwikkeld. Graag ziet met ook dat de GGZ minder streng omgaat met informatiedeling en beroepsgeheim rond mensen met verward gedrag. Men verwacht dat er met de GGZ en met andere ketenpartners op casuïstiek niveau kan worden overlegd.

Vanuit de GGZ verwacht men van het Veiligheidsdomein ondersteuning wanneer veiligheidsrisico's in de zorg zodanig zijn dat een persoon met verward gedrag niet goed te hanteren is in de reguliere GGZ. Bijvoorbeeld politieassistentie bij vervoer of overplaatsing naar een strafrechtelijk (behandel)kader bij ernstige agressie. Tevens geeft men vanuit de GGZ aan dat de politie vaak de verwachting heeft dat de GGZ problemen van verwarde problemen kan "oplossen" en deze mensen kan "opsluiten", wat niet strookt met de mogelijkheden en de wensen van de GGZ.

"Want de GGZ verwacht bijvoorbeeld vaak van de politie dat ze meegaan bij huisbezoeken. Daar heb ik jou volgens mij ook weleens over gehoord. En omgekeerd zijn er natuurlijk ook verwachtingen dat alles wat maar met zorg te maken heeft kan worden doorgeschoven naar GGZ en/of gemeente vanuit politie. Maar je zou toch tot een meer integrale manier van werken moeten komen. En wij hebben natuurlijk ook met het politie-Parnassia project er een goed voorbeeld van in Den Haag, dat iemand vanuit de GGZ ook op een politiebureau actief is en ook bij die casuïstiek wordt betrokken die daar verband mee houdt, dus dat soort dingen zijn heel belangrijk."(36)

Alle partijen verwachten een zekere mate van wederkerigheid, goede communicatie en benadrukken ook het belang om juist de verwachtingen goede met elkaar af te stemmen. Het vormen van netwerken met specialisten uit de verschillende organisaties is hier de meest effectieve manier voor.

"soms, heb je verkeerde verwachtingen van een ander. En dan gaat het dus nooit lukken. Dus je moet die verwachting ook wel uitspreken of heel duidelijk kijken van hoe kunnen we elkaar ergens vinden?....Noem de crisismaatregel. Ik heb een heleboel collega's die denken: als iemand volledig uit z'n dak gaat, dan krijgt hij een crisismaatregel, blijft hij vier maanden, een jaar binnen, klaar. Nou, dat is niet helemaal een verwachting die de GGZ kan waarmaken. Dus dan moet we aan verwachttingsmanagement gaan doen, want zo werkt het niet."(37)

Verskil in perspectief tussen Veiligheidsdomein en de GGZ

Verschillende geïnterviewden geven bij herhaling aan dat de kern van het verschil tussen GGZ en Veiligheidsdomein zit in het feit dat de GGZ in essentie op de individuele patiënt is gericht en het Veiligheidsdomein op het collectief (de maatschappij). Er wordt ook veel benoemd dat de GGZ steeds meer een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid krijgt (en neemt). Om tot een goede samenwerking te komen is juist ook respect voor elkaars professionaliteit en de verschillen van belang. Veel respondenten benoemen respect voor elkaars werk en (on)mogelijkheden en kennis van elkaar als belangrijke recepten om tot een goede samenwerking te komen.

Cijfer voor de samenwerking

Aan alle respondenten werd gevraagd om de samenwerking tussen Veiligheidsdomein en GGZ te waarderen met een cijfer van 1 tot 10. De gemiddelde waardering was 6,9 met een spreiding tussen de 6 en 8. Hiermee gaven alle respondenten dus aan de samenwerking als voldoende te ervaren, maar zag men ook nog zeker ruimte voor verbetering.

5 Conclusie

In dit hoofdstuk worden op basis van de resultaten allereerst de geformuleerde deelvraagstellingen beantwoord om vervolgens te komen tot de beantwoording van de centrale vraagstelling van dit empirisch onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met een concluderende beschouwing.

5.1 Beantwoording van de vraagstelling

Deelvraagstelling a: Wat zijn de aan de wetenschappelijke literatuur ontleende concepten voor samenwerking tussen organisaties?

Deze deelvraag is beantwoord in het theoretisch kader. Samengevat zijn in de wetenschappelijke literatuur verschillende conceptualisaties van samenwerking tussen organisaties te vinden. Kaats en Opheij hebben het model van het *Kijkglas* ontwikkeld, wat een gemeenschappelijke bril en bijbehorende taal biedt om samenwerking te benaderen. Door de vijf *lenzen* van ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces kan samenwerking op deze manier worden ontleed. Zij stellen dat een samenwerking kansrijk is *‘als mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op betekenisvolle ambitie.’* Bremekamp benadrukt dat een goede samenwerking berust op het zo groot mogelijk maken van de ‘gouden driehoek’ van het gemeenschappelijk belang door middel van een transparant onderhandelingsproces. Verschillende auteurs brengen het idee naar voren van ‘antecedenten’ voor succesvol samenwerken, zoals independentie, een onduidelijk machtscentrum en complexe issues die moeten worden opgelost waarvoor geen van de partijen alleen de middelen heeft. Auteurs als Keast en Gray benadrukken dat samenwerking tussen organisaties ook een proces is, welke projectmatig kan worden aangepakt en ook dient te resulteren in duidelijk samenwerkingsstructuren, afspraken en governance. Bremekamp bekijkt samenwerking vanuit een historisch perspectief en identificeert 3 archetypen van samenwerking tussen organisaties: coöpereren, co-existeren en co-acteren. Vertrouwen in de prestaties, competenties en intenties van organisaties en personen speelt een belangrijke rol bij het aangaan van samenwerkingen, stelt o.a. Meurs. In het geponeerde conceptueel model vindt samenwerking plaats langs de drie hoofdfasen van afstemmen, organiseren en verbinden.

Deelvraagstelling b: Welke concepten specifiek met betrekking tot samenwerking tussen de GGZ en het veiligheidsdomein kunnen ontleend worden aan de literatuur en relevante beleidsstukken ?

Deze deelvraag is eveneens beantwoord in het theoretisch kader. Samengevat kan worden gesteld dat op het gebied van de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein, er sinds 2015 een proces gaande is gericht op betere samenwerking rond mensen met verward gedrag. Het Veiligheidsbelang en het psychiatrische behandelbelang moeten hier met elkaar in balans worden gebracht. “Mad or Bad” denken kan deze samenwerking in de weg staan. In het geponeerde aanvullende conceptueel model wordt gesteld dat de balans tussen het psychiatrische en het veiligheidsbelang de aard van de samenwerking per casus bepaalt.

Deelvraagstelling c: Hoe beleven betrokken professionals, managers en bestuurders de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de GGZ ? Welke concepten hanteren zij hierbij ?

De respondenten werden bevraagd langs de lijnen van het *Kijkglas* van Klaas en Opheij en het ontwikkelde conceptueel model. Zij gaven aan dat er reeds een intensieve samenwerking is tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ op het gebied van mensen met verward gedrag, welke zij gemiddeld met een 6.9 waarden. Zij zijn van mening dat er op bestuurlijk niveau voldoende aandacht is besteed aan het komen tot een gezamenlijke ambitie, maar dat dit in de uitwerking op het tactische en operationeel niveau nog te vaak achterwege blijft. Men vindt dat er tegelijkertijd te weinig aandacht wordt besteed aan het afstemmen van conflicterende belangen. Door meer expliciet overleg hierover zou het gedeelde belang beter kunnen worden omschreven en zo groot mogelijk gemaakt. Vanwege dit gebrek aan afstemming met betrekking tot de onderliggende belangen, ontstaat er soms een “schijnsamenwerking”. Er wordt wel een ontwikkeling van een gedeeld probleemeigenaarschap ervaren. Bij de GGZ uit zich dit in een toename van het besef van een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten hebben een coördinerende en een bemiddelende rol op zich genomen. Dankzij de Wet Verplichte GGZ is er een intensiever samenspel tussen OM en GGZ ontstaan. Dissonant is wel dat de politie steeds vaker een terugtrekkende beweging maakt omdat zij vindt dat te veel van haar tijd gaat zitten in de opvang van mensen met verward gedrag. De respondenten benoemen verder dat verkokerde bekostiging in de praktijk het domeinoverstijgende werken behoorlijk in de weg kan zitten. De respondenten ook aan dat alle maatschappelijke, bestuurlijke en media aandacht voor mensen met verward gedrag een continue ontwikkeling op gang heeft gebracht op het gebied van samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein.

Tevens zijn er ketenafspraken vastgelegd in convenanten en zijn er afspraken gemaakt over hoe er wordt samengewerkt en over de governance. Maar er moet nog wel een vertaalslag worden gemaakt om van deze systeemwereld naar het operationeel niveau te gaan en het ook in de praktijk te brengen. De Zorg en Veiligheidshuizen spelen daarbij een belangrijke rol. Zij acteren als een intermediair tussen GGZ en Veiligheidsdomein, spelen een coördinerende rol op casus niveau en zijn geheel toegewijd aan het tot stand komen van samenwerking op alle hiërarchische niveau's. De organisatie van de samenwerking wordt bemoeilijkt door het feit dat er landelijk in de verschillende regio's grote verschillen zijn in de manier waarop de samenwerking is georganiseerd en dat er sprake is van een lappendeken aan verschillende ontwikkelingen en innovaties. Er is behoefte aan meer uniformiteit en best practices. Omdat het niet doenlijk is dat op operationeel niveau iedereen goed ingevoerd is in de domeinoverstijgende samenwerking rond mensen met verward gedrag, wordt gepleit voor specialisten in alle organisaties, die een liaison functie vervullen en kunnen bemiddelen op casus niveau. Daarnaast is van belang dat er een samenwerkingsnetwerk van deze specialisten uit de verschillende organisaties wordt gevormd, die op regelmatige basis en in vaste samenstelling bijeen komen. De WVGZ heeft een “externe structuur” aangebracht in de samenwerking, waarbij er sprake is van een “gedwongen huwelijk” tussen Openbaar Ministerie en GGZ.

Goede persoonlijke relaties worden door de respondenten als een cruciale factor bij de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein gezien. Door hechte samenwerkingsnetwerken te vormen ontstaat vertrouwen en leert men elkaars taal begrijpen. Vertrouwen is belangrijk omdat er hierdoor ruimte ontstaat minder star te zijn elkaar tegemoet te komen. Een belangrijk kenmerk van dergelijke

netwerken is dat er sprake is van een hoge mate van wederkerigheid, men kan elkaar helpen. Deze netwerken vormen de basis van de samenwerking, geven de respondenten aan.

Bij de afweging tussen het inzetten van strafvervolgning of juist behandeling is er volgens de respondenten sprake van enige mate van willekeur. Zijn wijzen op een project in Amsterdam als goed voorbeeld hoe er op dit gebied beter kan worden samenwerkt. De Officier van Justitie en de psychiater van de GGZ zien daarbij beiden de betrokkene en stemmen gezamenlijk het beleid vast. Verder wordt als probleem benoemd dat de reguliere GGZ nog te vaak als forenische GGZ wordt benaderd vanuit Justitie.

Deelvraagstelling d: Op welke manier proberen zij de samenwerking te bevorderen ?

Relatief veel respondenten geven aan dat zij een functie vervullen als intermediair tussen de eigen organisatie en het andere domein. Men noemt hiernaast dat men probeert open te staan voor de samenwerkingspartners uit het andere domein en diens zienswijze. Men geeft aan oplossingen te zoeken buiten de standaard protocollen en gebaande paden (flexibiliteit) en één respondent geeft aan dat hij probeert “zoveel mogelijk ja te zeggen” wanneer een beroep op hem wordt gedaan vanuit het Veiligheidsdomein. De respondenten zeggen bijna allemaal aan veel tijd te steken in het opbouwen en onderhouden van een netwerk met de ketenpartners. Men organiseert actief casuïstiek besprekingen. Bij elkaar over de vloer komen, werkbezoeken en uitwisseling wordt ook regelmatig ingezet.

Deelvraagstelling e: Wat zijn de kernverwachtingen die men van elkaar heeft ?

In de kern wordt door het Veiligheidsdomein van de GGZ verwacht dat deze het “veiligheidsdenken” binnen de eigen gelederen verder ontwikkelt en verantwoordelijkheid neemt voor een bredere maatschappelijke taak dan alleen het behandelen van de individuele patiënt. Samenhangend daarmee verwacht met meer afstemming en betere informatieuitwisseling.

In de kern wordt door de GGZ van het Veiligheidsdomein ondersteuning verwacht wanneer veiligheidsrisico's in de zorg zodanig zijn dat een persoon met verward gedrag niet goed te hanteren is in de reguliere GGZ. Bijvoorbeeld politieassistentie bij vervoer of overplaatsing naar een strafrechtelijk (behandel)kader bij ernstige agressie.

Alle partijen verwachten een zekere mate van wederkerigheid, goede communicatie en benadrukken ook het belang om juist de verwachtingen goede met elkaar af te stemmen.

Deelvraagstelling f: Welke aangrijpingspunten komen uit het onderzoek naar voren om de samenwerking tussen GGZ en het veiligheidsdomein te bevorderen ?

Er komen uit dit onderzoek verschillende aangrijpingspunten naar voren:

- Het afstemmen en onderhandelen over de belangen, zo concreet mogelijk en niet alleen op strategisch niveau. Op grond hiervan een gezamenlijke ambitie vaststellen.
- Meer uniformiteit, het ontwikkelen van concrete richtlijnen voor het invullen van de samenwerking, gebruik makend van best practices.
- Het bevorderen van kennisuitwisseling over elkaars cultuur en werkwijzen. Beter elkaars taal leren spreken.
- Bij verwarde arrestanten samen de betrokken zien en afstemmen of zorg of strafrecht voorrang krijgt, of dat zij parallel worden ingezet.

- Het ontwerpen van een nieuw bekostigingsmodel waarmee domeinoverstijgende samenwerking wel betaald kan worden.
- Verder professionaliseren van de Zorg en Veiligheidshuizen, landelijk de werkwijze uniformeren en van elkaar leren.
- Er naar streven om de professionals die via het ZVH worden bijeengebracht veel vaker de betrokken “verwarde persoon” samen te laten zien.
- Bevorderen van de komst van specialisten op het gebied van samenwerking tussen zorg en veiligheid in alle betrokken organisaties. Deze mensen een rol laten vertolken als intermediair, een liaison functie.
- Bevorderen van de vorming van vaste overleg structuren, met deze specialisten in een zo vast mogelijke samenstelling. Het vormen van een samenwerkingsnetwerk.
- Verwachtingen over en weer afstemmen. In de netwerken leren wat realistisch gezien van elkaar verwacht kan worden. Hier expliciet de dialoog over aangaan.

5.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is: *Hoe kan de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de geestelijke gezondheidszorg rond mensen met verward gedrag worden beschreven, welke factoren zijn hierop van invloed en welke adviezen kunnen op grond hiervan worden gegeven voor de praktijk ?*

De samenwerking kan worden omschreven als een proces, welke plaatsvindt langs de drie hoofdassen van afstemmen, organiseren en verbinden. Het betreft een samenwerking tussen twee domeinen met een fundamenteel verschillend perspectief, die elkaars taal niet altijd begrijpen. De verwachtingen die men van elkaar heeft zijn lang niet altijd realistisch. Dit proces van samenwerking is sinds 2015 in een stroomversnelling gekomen vanwege maatschappelijke, bestuurlijke en media aandacht voor het onderwerp van mensen met verward gedrag. Dit heeft geleid tot bestuurlijke afspraken, convenanten en tal van initiatieven, zoals het verder uitbouwen van de Zorg Veiligheidshuizen. Verdere afstemming en een fundamentele discussie over onderliggende belangen en het gezamenlijke doel is nu nodig om verder te komen in de samenwerking. Daarbij dient ook te worden gezocht naar een nieuwe vorm van bekostiging waarmee domeinoverstijgende samenwerking kan worden betaald. Deze samenwerking kan het beste worden vormgegeven binnen specialistische samenwerkingsnetwerken die de verschillende betrokken organisaties overspannen.

6 Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden allereerst de resultaten in een breder beeld gezien en worden de beperkingen van het onderzoek besproken. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd voor de praktijk en voor vervolgonderzoek.

6.1 Discussie

Algemene discussie

Bij dit onderzoek heb ik gekeken naar de samenwerking tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ door de ogen van betrokken professionals op een middenpositie tussen het strategische en operationele niveau. Wanneer we de bevindingen uit de interviews relateren aan de literatuur over samenwerking tussen organisaties in algemene zin, dan valt mij allereerst op dat qua archetype deze samenwerking het meeste past bij *coöpereren*, een vorm van samenwerking die berust op persoonlijk vertrouwen, een verbindende leiderschapstijl behoeft en een flexibele organisatie met een heldere structuur (Bremekamp, 2014). De geïnterviewden geven echter aan dat er met name veel aandacht is besteed aan de dimensies *organisatie* en *proces* en dat de dimensies *ambitie* en *belangen* eigenlijk alleen op bestuurlijk niveau en dan in grote lijnen aan de orde lijken te zijn gekomen. Dit gebrek aan afstemming op deze fundamentele en richtinggevende dimensies wreekt zich vervolgens op de laatste dimensie *relatie*. Er ontstaan hierdoor miscommunicaties, schijnsamenwerking en valse verwachtingen van elkaar.

Dat dit proces zo gelopen is zoals de respondenten aangeven, heeft naar mijn idee te maken met het feit dat het in hoge mate politiek gedreven is geweest. Zoals besproken zijn er een aantal ernstige incidenten geweest en veel aandacht in de media voor het onderwerp “mensen met verward gedrag”. Dit leidde tot een maatschappelijke roep om verandering (verbetering), waarbij er ook een veronderstelling lijkt te leven dat dit soort risico’s met “goede” zorg en betere samenwerking tussen zorg en veiligheid weggenomen kunnen worden. Er ontstond een politieke en bestuurlijke druk om intensiever te gaan samenwerken, om meer informatie te delen, en om het maatschappelijke veiligheidsbelang sterker te betrekken bij GGZ behandelingen. Vanuit deze politieke processen, die van nature ook een beheersmatig karakter kennen, is het goed te begrijpen dat de nadruk dus kwam te liggen op de dimensies *organisatie* en *proces*. De nieuwe Wet Verplichte GGZ introduceerde eveneens en (dwingend) extern kader om samen te werken en gaf meer mogelijkheden om informatie te delen rond mensen met verward gedrag.

De respondenten gaven ook aan dat op de dimensie *relatie* wel vooruitgang werd geboekt. Dit lijkt met name te komen omdat men elkaar vaker zag binnen de structuren en processen die waren opgezet. Er ontstonden op de werkvloer tal van initiatieven, een lappendeken wellicht, maar wel zodanig positief dat de respondenten de samenwerking toch als voldoende tot ruim voldoende betitelen (gemiddelde score 6,9). Al deze toegenomen interacties en samenwerking is ook positief voor het onderling *vertrouwen*, in ieder geval geldt dit voor de specialisten die participeren aan de samenwerkingsnetwerken. De bestuurlijke druk en de politieke aandacht hebben dus wel iets in gang gezet in positieve zin.

In de bespreking van de specifieke literatuur over de samenwerking tussen het Veiligheidsdomein en de GGZ kwam het onderwerp “Bad or Mad” aan bod. Wanneer is de GGZ aan bod en wanneer is het

iets voor justitie om via het Strafrecht aan te pakken? De sleutel lag volgens de respondenten om niet meer zwart-wit in strafrecht of zorg te denken, maar om in gezamenlijk overleg een inschatting te maken. Strafrecht en zorg kunnen ook best hand in hand gaan en daar noemden een aantal respondenten ook een project in Amsterdam als illustratief voorbeeld van. Al met al leek het hier te gaan om de juiste *balans* tussen strafrecht en zorg en niet zozeer de *keuze* tussen strafrecht en zorg.

Dat idee van balans komt terug in het aanvullend conceptueel model waarin ik heb geponeerd dat er sprake lijkt te zijn van een soort dynamische balans tussen het individuele psychiatrische behandelbelang enerzijds en het maatschappelijke veiligheidsbelang anderzijds. Net nagelang hoe deze balans ligt, zal de samenwerking een andere vorm krijgen. Dit model vond wel weerklank bij de respondenten, en is naar mijn idee interessant om verder te ontwikkelen.

Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek

De respondenten voor dit empirisch onderzoek zijn geselecteerd door middel van een strategische steekproeftrekking. Hierbij werd de helft van de geïnterviewden uit het eigen netwerk van de onderzoeker geworven en de helft erbuiten. Bewust werd gekozen om voornamelijk respondenten uit het *tactisch* niveau te werven, die tevens gespecialiseerd zijn op het gebied van mensen met verward gedrag en vaak zowel betrokken bij de beleidsvorming als de beleidsimplementatie in hun organisatie op dit thema. Er zijn geen aanwijzingen dat de verhouding tot de geïnterviewden uit het eigen netwerk heeft geleid tot minder betrouwbare data. De indruk is dat er open door de respondenten open werd gesproken. Bij de start van elk interview is aangegeven dat anoniem zou worden gerapporteerd.

Dit onderzoek betreft een empirisch kwalitatief onderzoek, in de vorm van een enkelvoudige casestudy. De onderzoeksgegevens werden verzameld door middel van open interviews. Hierbij werd een topic lijst gebruik die werd opgesteld n.a.v het theoretisch kader en het conceptueel model. Omdat dit type onderzoek het gevaar in zich draagt van subjectiviteit en onnavolgbaarheid (Verschuren & Doorewaard, 2016) werden de interviews gecodeerd. De interpretatie gebeurde bij dit onderzoek door één onderzoeker, wat betekent dat er niet kan worden uitgesloten dat analyse van de data door een andere onderzoeker tot andere bevindingen zou hebben geleid. Ook was de onderzoeker niet ervaren met het doen van open interviews. Omdat in dit type onderzoek de onderzoeker zelf het belangrijkste onderzoeksinstrument is, kan dit de betrouwbaarheid negatief hebben beïnvloed. Door het transcriberen van de interviews en het hanteren van een coderingssysteem is wel herleidbaar hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. Hiernaast werden ook citaten gebruikt om te illustreren hoe de bevindingen tot stand kwamen. Deze zaken kwamen de controleerbaarheid, en als gevolg daarvan ook de betrouwbaarheid van dit onderzoek ten goede.

In dit onderzoek is gekozen voor een brede selectie aan professionals uit de GGZ en het Veiligheidsdomein die zelf ervaring hebben met de samenwerking rond mensen met verward gedrag. De variatie in de respondenten was dusdanig dat dit de generaliseerbaarheid ten goede kwam. De theoretische generaliseerbaarheid van de bevindingen naar de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein lijkt daarmee hoog. Van generaliseerbaarheid naar samenwerking tussen organisaties in het algemeen is geen sprake, omdat het een zeer specifiek gebied van samenwerking betreft wat werd onderzocht. Een beperking van dit onderzoek is dat er niet aan methoden triangulatie werd gedaan.

6.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Er kunnen op grond van dit onderzoek een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk. Deze sluiten volledig aan bij het antwoord op deelvraag f van dit onderzoek (welke aangrijpingspunten er zijn om de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein te bevorderen):

- Het afstemmen en onderhandelen over de belangen, zo concreet mogelijk en niet alleen op strategisch niveau. Op grond hiervan een gezamenlijke ambitie vaststellen.
- Meer uniformiteit, het ontwikkelen van concrete richtlijnen voor het invullen van de samenwerking, gebruik makend van best practices.
- Het bevorderen van kennisuitwisseling over elkaars cultuur en werkwijzen. Beter elkaars taal leren spreken.
- Bij verwarde arrestanten samen de betrokken zien en afstemmen of zorg of strafrecht voorrang krijgt, of dat zij parallel worden ingezet.
- Het ontwerpen van een nieuw bekostigingsmodel waarmee domeinoverstijgende samenwerking wel betaald kan worden.
- Verder professionaliseren van de Zorg en Veiligheidshuizen, landelijk de werkwijze uniformeren en van elkaar leren.
- Er naar streven om de professionals die via het ZVH worden bijeengebracht veel vaker de betrokken “verwarde persoon” samen te laten zien.
- Bevorderen van de komst van specialisten op het gebied van samenwerking tussen zorg en veiligheid in alle betrokken organisaties. Deze mensen een rol laten vertolken als intermediair, een liaison functie.
- Bevorderen van de vorming van vaste overleg structuren, met deze specialisten in een zo vast mogelijke samenstelling. Het vormen van een samenwerkingsnetwerk.
- Verwachtingen over en weer afstemmen. In de netwerken leren wat realistisch gezien van elkaar verwacht kan worden. Hier expliciet de dialoog over aangaan.

6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Er zijn verschillende mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Allereerst zou er onderzoek kunnen worden gedaan naar de invloed van bekostigingssystematiek op domeinoverstijgende samenwerking. Er wordt in het kader van *positieve gezondheid* (Huber, 2019), *netwerk psychiatrie* (Mulder et al., 2020) en bijvoorbeeld de *houtschoolschets acute zorg* (Rijksoverheid, 2020) steeds meer nadruk gelegd op het belang van integrale zorg, maar de stelsels lijken hier nog niet op ingericht te zijn. Zoals ook bleek bij dit onderzoek naar de (domeinoverstijgende) samenwerking op het gebied van mensen met verward gedrag.

Hiernaast zou het interessant zijn om een *discours analyse* te maken van de beeldvorming rond mensen met verward gedrag in de media en het maatschappelijk debat wat hier over heerst. Dit heeft een belangrijke rol gespeeld bij de intensivering van de samenwerking de afgelopen jaren en het zou interessant zijn om dit scherper in beeld te brengen. Dit zou ook in een historisch perspectief kunnen worden geplaatst om te bezien hoe de beeldvorming in de loop der jaren is veranderd, welke invloeden dit heeft (zoals bijvoorbeeld stigmatisering) en hoe het staat met de maatschappelijke tolerantie voor afwijkende gedrag.

Daarnaast hebben we in dit onderzoek geleerd dat verwachtingen over en weer een belangrijke rol spelen bij de samenwerking en dat er ook onrealistische verwachtingen zijn van elkaar. Het zou nuttig kunnen zijn deze verwachtingen preciezer in kaart te brengen. Dit is nuttig voor bijvoorbeeld meer generieke voorlichting en onderwijsmodules.

Literatuurlijst

- Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag* - ZonMw. (2018).
<https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/geestelijke-gezondheid-ggz/programmas/programma-detail/actieprogramma-lokale-initiatieven-mensen-met-verward-gedrag/>
- Bremekamp, R. (2014). *wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerken* - Google zoeken. M&O Nummer 4- Juli/Augustus 2014.
https://www.google.com/search?sxsrf=ALeKk01lxmf0YsCLlIOMXv-sKMmALXhhag%3A1613330602376&ei=qngpYLaxFomDjLsP9Piz8Ak&q=wat+kunnen+we+leren+van+2500+jaar+samenwerken&oq=wat+&gs_lcp=Cgdn3Mtd2l6EAEYADIECCMQJzIECCMQJzIECCMQJzIECAAQZIECAAQZIECAAQsQMyCggAEMcBEK
- Bremekamp, R., Kaats, E., ... W. en I.-H. M., & 2010, U. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie. In *Holland Management Review*.
<https://commoneye.nl/wp-content/uploads/2019/02/Succesvol-samenwerken-een-kompas-en-aanbevelingen-voor-betekenisvolle-interactie-Bremekamp-Opheij-en-Vermeulen-HMR-130-2010.pdf>
- Bremekamp, R., Kaats, E., & Opheij, W. (2009). *Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken | Jaargangen | Holland Management Review - HMR*. Holand Management Review2. <https://www.hmr.nl/archief/een-nieuw-kijkglas-voor-een-heldere-blik-op-samenwerken>
- Child, J. (2015). *Organization: contemporary principles and practice*.
https://books.google.com/books?hl=nl&lr=&id=f_GSBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=organisatie:+contemporary+principles+and+practise&ots=JD6D66tQP6&sig=CZ4tfBRmS9xTD9avjBcS-rp24UM
- Dietz, G. (2011). Going back to the source: Why do people trust each other? *Journal of Trust Research*, 1(2), 215–222. <https://doi.org/10.1080/21515581.2011.603514>
- Generieke Module Acute psychiatrie*. (2019). <https://www.ggzstandaarden.nl/generieke-modules/acute-psychiatrie>
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research. *Organizational Research Methods TA - TT -*, 16(1), 15–31.
<https://doi.org/10.1177/1094428112452151> LK -
<https://eur.on.worldcat.org/oclc/7154674102>
- Gulati, R. (1995). Social structure and alliance formation patterns: A longitudinal analysis. *Administrative Science Quarterly*. <https://www.jstor.org/stable/2393756>
- Hoekstra. (2015). *Rapport Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie (commissie Hoekstra) naar aanleiding van de zaak Bart van U. | Publicatie | Openbaar Ministerie*. Openbaar Ministerie. <https://www.om.nl/documenten/publicaties/strafzaken/bart-van-u/map/rapport-onderzoekscommissie-zaak-bart-van-u>
- Huber, M. D. (2019). Positieve Gezondheid - de status anno 2019. *Bijblijven TA - TT -*, 35(8), 7–17.
<https://doi.org/10.1007/s12414-019-0079-6> LK -
<https://eur.on.worldcat.org/oclc/8267977176>
- Kaats, E., & Opheij, W. (2014). *Leren samenwerken tussen organisaties : samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*. Vakmedianet.

- Kamerbrief over aanpak van personen met verward gedrag | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. (2019). Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/10/kamerbrief-over-stand-van-zaken-persoonsgerichte-aanpak-voor-kwetsbare-personen>
- Keast, R. (2016). Shining a Light on the Black Box of Collaboration: Mapping the prerequisites for cross-sector working. In *The Three Sector Solution*. ANU Press.
<https://doi.org/10.22459/TSS.07.2016.08> LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/7375970793>
- Keidel, R. W. (2010). *The Geometry of Strategy: Concepts for Strategic Management* - Robert W. Keidel - Google Boeken.
https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=FwWRAGAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=The+geometry+of+strategy,+concept+for+strategic+management+Keidel&ots=ZxMTjHYmha&sig=CTh5D4B8HZORiZCNurSasa1hd2w&redir_esc=y#v=onepage&q=The+geometry+of+strategy%2C+concept+for+strat
- Koekkoek, B. (2017). *Verward in Nederland: hoe we omgaan met mensen met psychische stoornissen*. https://hbo-kennisbank.nl/details/repository_han:oai:repository.han.nl:20.500.12470%2F713
- Koekkoek, B. (2019). *Rapportage Verkenning verward gedrag | Rapport | Rijksoverheid.nl*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/30/rapportage-verkenning-verward-gedrag>
- Kramer, R. (2009). *Vertrouwen: een heroverweging | Jaargangen | Holland Management Review - HMR*. Holland Management Review. <https://www.hmr.nl/archief/vertrouwen-een-heroverweging>
- Kruisinga, H. J. (1956). Vraagstukken van directievoering in geografisch gedecentraliseerde bedrijven. LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/122342165>. In *Bedrijfseconomische monographieën ; 21 TA - TT -*.
- Kwaliteitskader Mobiele zorg vóór psychiatrische beoordeling | Ambulancezorg Nederland. (2020).
<https://www.ambulancezorg.nl/nieuws/kwaliteitskader-mobiele-zorg-voor-psychiatrische-beoordeling>
- Man, A. de. (2006). *Alliantiebesturing*.
https://books.google.com/books?hl=nl&lr=&id=tHCZlZg7YYC&oi=fnd&pg=PR9&dq=alliantiebesturing:+samenwerking+als+precisieinstrument&ots=w0b9OK_x6o&sig=OVpisYKUmCYay14s4sFVjW1Jc6U
- Meppel, A. W.-, Amsterdam, U., & 1980, U. (1980). Netwerken: organisatie en strategie. In *Boom*.
<https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/25706/23154>
- Meurs, P. (2008). Sociaal vertrouwen: een kwestie van durf. In *ve2rwey-jonker.nl*.
https://www.verwey-jonker.nl/doc/actueel/overig/overig_nieuws_2008/brochure_verwey_jonker_pauline.pdf
- Meurs, P. (2014). Van regeldruk naar passende regels. In *erasmuscentrumzorgbestuur.nl*.
<https://www.erasmuscentrumzorgbestuur.nl/dynamic/media/24/documents/regeldrukversie4def220614.pdf>
- Minkman, M. M. dr. (2012). Een Ontwikkelingsmodel voor Ketenzorg. *Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen : Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen TA - TT -*, 90(3), 151–152. <https://doi.org/10.1007/s12508-012-0059-z> LK -

<https://eur.on.worldcat.org/oclc/5660041114>

Mulder, N., van Weeghel, J., Delespaul, P., Bovenberg, F., Berkvens, B., Leemman, E., Kroon, H., van Mierlo, T., & Kienhorst, G. (2020). Netwerkpsychiatrie: Samenwerken aan herstel en gezondheid LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/8642967857>. In TA - TT -. Boom SE -.

Noordegraaf 1969-, M. (Mirko), & Steen 1977-, M. van der (M. A. . (2001). The problem is, what is the problem : organisatieverandering en ambiguïteit LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/67127930>. In TA - TT -. Twynstra Gudde Management Consultants.

Nooteboom, B. (2010). Vertrouwen, besluitvorming en communicatie LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/6893479708>. M & O: Tijdschrift Voor Management En Organisatie TA - TT -, 25–38.

Osborn, R. N., & Hagedoorn, J. (1997). The Institutionalization and Evolutionary Dynamics of Interorganizational Alliances and Networks. *Academy of Management Journal*, 40(2), 261–278. <https://doi.org/10.5465/256883>

Passend vervoer voor personen met verward gedrag - SiRM. (2017). <https://www.sirm.nl/publicaties/passend-vervoer-voor-personen-met-verward-gedrag>

Ragin, C. C. (1989). The comparative method : moving beyond qualitative and quantitative strategies LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/782131730>. In TA - TT - (1st paperb). University of California Press.

Rijksoverheid. (2020). *Houtskoolschets acute zorg | Rapport | Rijksoverheid.nl.* <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/houtskoolschets-acute-zorg>

Scholten, C., & Rammelink, A. (2018). RAPPORTAGE - Inschatten van risico ' s voor de veiligheid bij de beoordeling van mensen met verward gedrag. *Dsp Groep*.

Sirm. (2016a). *Eindrapportage aanjaagteam Verwarde Personen.*

Sirm. (2016b). *Tussenrapportage Samen Doorpakken voor mensen met verward gedrag aan Tweede Kamer | Een sterke sociale basis in wijken en buurten | Platform Sociaal Werk Nederland.* Sirm. <https://www.sociaalwerknederland.nl/thema/een-sterke-sociale-basis-in-wijken-en-buurten/publicaties/publicatie/5927-tussenrapportage-samen-doorpakken-voor-mensen-met-verward-gedrag-aan-tweede-kamer>

Sirm. (2016c). *Tweede tussenrapportage Aanjaagteam Verwarde Personen.*

Six, F. E., & Verhoest, K. (2017). Trust in regulatory regimes: scoping the field LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/8087291179>. In *Trust in regulatory regimes*. Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2017.

Sizoo, B., & Doosje, B. (2020). *Percepties over radicalisering en psychische problematiek binnen de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en het Veiligheidsdomein.* ORCAT, Universiteit van Amsterdam. <http://orcat.nl/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-PERCEPT-study-Dutch.pdf>

Temple, J., de Lusignan, S., Wells, S., & Singleton, A. (2002). Why General Practitioners Do Not Implement Evidence. *BMJ: British Medical Journal*, 324(7338), 674. <http://www.jstor.org/stable/25227750>

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/437662513>. *Public Administration Review* TA - TT -, 66(Supplement 1), 20–32.

- Van Zwieten, M., & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts En Wetenschap*, 47(13), 631–635. <https://doi.org/10.1007/bf03083653>
- Verbeteren melding van personen met verward gedrag - SiRM. (2017). <https://www.sirm.nl/publicaties/verbeteren-melding-van-personen-met-verward-gedrag>
- Verlinden, S. (2020). *verward tussen 09:00 en 17:00* - Google zoeken. GGD Kennisnet. https://www.google.com/search?xsrf=ALeKk01L0kRNx0bLB833taiu6zImS0RXeg%3A1613329477619&ei=RXQpYLWmJce9lwSYl5jgAQ&q=verward+tussen+09%3B00+en+17%3A00&oq=verward+tussen+09%3B00+en+17%3A00&gs_lcp=Cgdn3Mtd2l6EAM6BAgjECc6CAgAELEDEIMBOgsIABCAxXDHARCjAjoICAAQxw
- Verschuren, P. (2003). Case study as a research strategy: some ambiguities and opportunities LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/358395968>. *International Journal of Social Research Methodology TA - TT* -, 6(2), 121–139.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (Hans). (2016). Het ontwerpen van een onderzoek LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/1019705383>. In *TA - TT* - (4th revise). LEMMA.
- Visscher, A., van de Kraats, G., van der Goot, B., & Braam, A. (2015). Bad or mad? Invloed van psychiatrische problematiek bij verdachten op strafrechtvervolgning. LK - <https://eur.on.worldcat.org/oclc/5860338147>. *Tijdschrift Voor Psychiatrie TA - TT* -, 57(7), 480–488.
- Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 139–162. <https://doi.org/10.1177/0021886391272001>

Bijlage 1: Overzicht Respondenten

Naam	Organisatie	Functie
Aram van Reijssen	Antes, onderdeel Parnassia Groep	psychiater en manager zorg Crisisdienst Rotterdam
Albert Baas	Openbaar Ministerie	verplichte zorg Officier van Justitie bij het arrondissementsparket Den Haag
Anneke Aanstoot	Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden (netwerkorganisatie)	manager
Lilly Buurke	De Nederlandse GGZ (brancheorganisatie)	beleidsadviseur en netwerkcoördinator Waardenetwerk Zorg en Veiligheid
Sandra Burger	Politie Den Haag	adviseur zorg en veiligheid
Bram Sizoo	Dimence GGZ, politie	psychiater
Wim Huson	Gemeente Den Haag, dienst OCW	opgavemanager zorg en veiligheid
Henk van Dijk	Nationale Politie	landelijk programmaleider personen met verward gedrag
Janine Berton	Openbaar Ministerie	landelijke verplichte zorg Officier van Justitie (landelijke beleidsportefeuille)
Hanneke Knigge	Politie Den Haag	sectorhoofd, portefeuillehouder zorg en veiligheid
Thécla Krapels	Openbaar Ministerie	beleidsadviseur
Niels Mulder	Parnassia Groep Erasmus MC	werkzaam als psychiater in de crisisdienst en bijzonder hoogleraar OGGZ aan het Erasmus MC
Els Nulkes	Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden	procesregisseur
Jeroen Zoeteman	Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam. Dat is een samenwerkingsverband van Arkin en inGeest	Psychiater en directeur behandelzaken

Bijlage 2: Topic Lijst

Topic	Voorbeeldvragen
Samenwerking GGZ en Veiligheidsdomein bij mensen met verward gedrag - Algemeen	- Kunt u mij aangeven wat uw ervaringen zijn met de samenwerking tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein op dit gebied tot nu toe? - Hoe beleeft u de samenwerking tussen deze twee domeinen op dit vlak ? - Welle beelden komen daarbij naar voren ? - Kunt u vertellen wat u goed vindt gaan aan de samenwerking? - Wat zijn mogelijke oorzaken waardoor deze aspecten van de samenwerking goed verlopen? - Kunt u vertellen wat er op dit moment minder goed verloopt binnen de samenwerking? - Wat zijn mogelijke oorzaken waardoor deze aspecten van de samenwerking minder goed verlopen? - Wat doet u zelf om de samenwerking te bevorderen ? - Wat doen de ketenpartners om de samenwerking te bevorderen ? - Op welke manier kan de samenwerking verbeterd worden? - Welk cijfer (10 punts-schaal) geeft u aan de samenwerking (obligate vraag)
Samenwerking - Leiderschap	- Welk type leiderschap is vereist om een goede samenwerking op dit gebied tot stand te brengen ? - Hoe uit zich dat bij u zelf ?
Samenwerking – Ambitie	- Wat is de gedeelde ambitie van de partners ? - Waar gaan ze samen echt voor ? - Is er een gezamenlijke commitment ? - Is er gezamenlijk gewerkt aan het vormgeven van de ambitie ? - Is het doel van de samenwerking voor beide domeinen duidelijk ? - Wat moet deze samenwerking uw organisatie brengen? - Welke waarde voegt uw organisatie toe aan de samenwerking ? - Op welke wijze laat u zien dat u commitment toont ? - Wat is uw persoonlijke ambitie op dit vlak ?
Samenwerking – Belangen	- Doet de samenwerking recht aan de belangen van de verschillende partijen ? - Creëert de samenwerking waarde voor de betrokken partners ? - Is er sprake van een transparante dialoog over de mutual gains ? - Wat is het belang van uw organisatie rondom dit thema ? - Welke belangen denkt dat de betrokken stakeholders hebben? - In hoeverre zijn deze besproken en inzichtelijk? - Wanneer is er voor uw sprake van een win-win situatie? - Wat zijn voor u de belangrijkste redenen om regionaal samen te werken ? - Wat is volgens u het collectieve belang van goede samenwerking rond mensen met verward gedrag ? - Wat levert dit de maatschappij op ? - Wat is het belang voor patiënten ?
Samenwerking - Relatie	- Hoe is de relatie tussen de GGZ en het Veiligheidsdomein in algemene zin ? - Hoe beïnvloedt deze de samenwerking ?

	- In hoeverre is er sprake van goed persoonlijk samenwerken ? - Hoe is de specifieke relatie tussen de medewerkers betrokken bij de samenwerking rond mensen met verward gedrag ? - Is er sprake van onderling vertrouwen ? - Worden onderlinge relaties met elkaar besproken? - Wordt er feedback naar elkaar gegeven? - Bovenstroom/onderstroom - Hoe ga je om met conflict
Samenwerking – Organisatie	- Is het netwerk professioneel georganiseerd ? - Is de samenwerking effectief georganiseerd ? - Governance ? - Welke vorm heeft de samenwerking ? - Is het duidelijk hoe de besluitvorming loopt ?
Samenwerking – Proces	- Hoe is het proces om tot een meer sluitende aanpak rond personen met verward gedrag verlopen ? - Is er sprake geweest van een “betekenisgevend proces”? - Wat zijn de goede stappen en wat is de goed volgorde ? - Is men in dialoog ? - Is er een win-win proces op gang gekomen ? - Hoe wordt het proces vormgegeven en gemonitord ? - Is het proces goed beschreven ? - Is het goed geïmplementeerd en geborgd ? - Wie heeft de regie of coördineert* de overlegvormen? En hoe ervaart u deze coördinatie/regie? - Op welke wijze worden besluiten genomen? - Worden afspraken nagekomen? - Wordt de samenwerking gemonitord? - Wordt volgens u de goede weg bewandeld? - Interface/liason functie
Verwachtingen	- Wat verwacht u in de samenwerking van het veiligheidsdomein – van de GGZ - Wat verwachten zij van u ? - Zijn de verwachtingen op elkaar afgestemd ? - Is er aan verwachttingsmanagement gedaan ? - Zijn de verwachtingen die men heeft van elkaar reëel ? - Zou u daar een voorbeeld van kunnen geven ?
Strafrecht versus Zorg	- Welke rol speelt de afweging van strafrecht vs zorg bij mensen met verward gedrag in de samenwerking ? - Zijn daar goede werkafspraken over ? - Hoe loopt dit in de praktijk ? - Zijn er risico's - Kunt u voorbeelden noemen ?
Media aandacht	- Speelt het discours in de media rond mensen met verward gedrag een rol bij de samenwerking ? - Zo ja, welke ? - Kunt u hier een voorbeeld van noemen ?
Mensen met Verward Gedrag	- Wat verstaat u onder mensen met verward gedrag ? - Is er consensus over de betekenis ? - Wat is het voordeel van het hanteren van dit begrip ? - Zijn er risico's ?

Verschil Veiligheidsdomein en GGZ	- Welke verschillen ziet u tussen de GGZ en Veiligheidsdomein ? - In de cultuur ? - In de mensen ? - In de organisaties ? - Welke invloed hebben deze verschillen op de samenwerking ? - Dienen deze verschillen te worden overbrugd ? Is dat nodig ? - Hoe kan dat bereikt worden ?
GMAP	- Invloed op samenwerking - Kansen - Risico's
WVGGZ	- Invloed op samenwerking - Kansen - Risico's
Passend Vervoer	- Invloed op samenwerking - Kansen - Risico's
Meldfunctie en triage	- Invloed op samenwerking - Kansen - Risico's
Informatie delen/beroepsgeheim	- Wat is de rol van delen van informatie in de samenwerking ? - Zijn daarover afspraken ? - Hoe verloopt dit in de praktijk ? - Kan het verbeterd worden ? - Doel van informatie delen - Nice to have/need to have
Vertrouwen	- Wat betekent vertrouwen voor u en welke rol speelt het bij de samenwerking tussen GGZ en Veiligheidsdomein op dit gebied ? - In mensen - In organisaties - In functies/systemen - Prestaties - Competenties - Intenties
Omgaan met onmacht	- In hoeverre komt u ook situaties voor waar het niet lukt om d.m.v. samenwerking het probleem "op te lossen" ? - Gaan veiligheidsdomein en GGZ anders om met deze onmacht ?
Relatie tussen grootte veiligheidsbelang en hoe we wordt samengewerkt	- Wordt er anders samengewerkt in situaties waar er een groot gepercipieerd veiligheidsbelang (risico) is in vergelijking met situaties waar die lager is ? - Zo ja, wat is er dan anders ?
Samenwerking op meerdere niveau's	- Is er een verschil tussen de samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau ? - Is er soms sprake van schijnsamenwerking ? (bestuurdersfeestje)