

Mensen mee laten tellen

Stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Bauke Koekkoek

Eindrapportage Project Zicht op psychisch kwetsbare burgers

definitieve versie 27 oktober 2022

Colofon

Vraag: Ministerie van VWS
Subsidieverstrekker: ZonMw
Looptijd: november 2020-november 2021
Uitvoering: lectoraat Onbegrepen gedrag en Samenleving, Hogeschool Arnhem en Nijmegen
Auteurs: Bauke Koekkoek en Hans van Eeken

Inhoud

Samenvatting

Deel 1: de noodzaak van een beeld voor scherp beleid

Inleiding Het veelbelovende beeld van de burger

Hoofdstuk 1 Waarom een beeld meestal onscherp is

Deel 2: naar een scherp beeld

Hoofdstuk 2 Doel: wat willen we weten en bereiken?

Advies 1: drie cijfer-varianten van een beeld

Hoofdstuk 3 Groep: wie brengen we in beeld?

Hoofdstuk 4 Cijfers en verhalen: welke informatie doet ertoe?

Advies 2: drie verhaal-varianten voor een beeld

Hoofdstuk 5 Interpretatie en belangen: wie bepaalt op welke manier of het beeld scherp is?

Hoofdstuk 6 Theoretisch kader: hoe vertalen we het beeld naar scherp beleid?

Deel 3: advies aan de opdrachtgever

Hoofdstuk 7 Discussie, conclusies en adviezen

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht verwachtingen en aard van cijfers

Bijlage 2 Uitwerking deelproject Dichterbij bij de burger

Bijlage 3 Beeld kwetsbare groepen in corona-tijd (incidenten/gebeurtenissen)

Bijlage 4 Op pad met de straatprofessional

Bijlage 5 Projectplan en begeleidingsgroep

Literatuur

Dankwoord

Samenvatting

Mensen mee laten tellen

Deel 1: de noodzaak van een beeld voor scherp beleid

Al decennia ligt in ons land een grote druk op het zorgsysteem: zowel in de sociale als psychische zorg voor kwetsbare burgers bestaan wachtlijsten, problemen met doorstroming en vragen over kwaliteit. Tegelijkertijd zijn er ook al decennia grote zorgen over de zorgkosten, die een steeds percentage van ons bruto binnenlands product beslaan. Op het vlak van sociaal en psychisch kwetsbare burgers heeft de agendering van de kwestie ‘verwarde personen’ door de politie ervoor gezorgd dat de druk op het zorgsysteem sterk toenam en er steeds meer vragen kwamen over ‘hoeveel mensen er nu echt zijn’ met deze problematiek en wie voor hen verantwoordelijk is.

Deze kwesties liggen snel onder het vergrootglas van media en samenleving omdat er met enige regelmaat ingrijpende gebeurtenissen plaats vinden. De combinatie van deze factoren leidt snel tot een destructieve cyclus van contextloze *cijfers, publieke opwinding en haastig sociaal beleid*. Ondanks deze complexiteit is de hoop dat een goed beeld van psychisch kwetsbare burgers kan helpen om een aantal kwesties op te lossen. De eerste vraag is dan of we een ‘goed beeld’ kunnen krijgen en de tweede vraag is of dat beeld dan vanzelf leidt tot het ‘goede beleid’. En de derde vraag is of dat beleid dan ook de ‘goede resultaten’ heeft.

Dat veel beelden onscherp zijn heeft te maken met een aantal dingen. Niet alle gebeurtenissen worden systematisch geregistreerd. Gebeurtenissen die wel worden geregistreerd hebben lang niet altijd een 1-op-1 relatie met psychische kwetsbaarheid. Systematische registratie wordt soms bemoeilijkt omdat de consequenties ervan negatief kunnen zijn voor degene die rapporteert. Solide wetenschappelijk onderzoek onder de bevolking wordt te laagfrequent gedaan, gaat te weinig over psychische kwetsbaarheid of mist juist de mensen met de meeste problematiek. Ook individuele verhalen, vooral in de media, zijn geen goede afspiegeling van een grote groep. Toch worden veel van deze bronnen nu gebruikt als informatie voor een beeld. Daarin ontbreekt vaak een conceptuele doordenking van de data en een werkelijke inleving in de mensen over wie het beeld gaat.

Voor een conceptueel doordacht beeld is minimaal nodig: een vooraf bepaald doel, een werkbare omschrijving van de groep over wie een beeld wordt gemaakt, een vooraf beschreven idee over hoe het vertaald kan worden naar beleid, een mix van cijfers en verhalen, een zorgvuldige duiding in bredere context en een transparante bespreking van belangen van betrokkenen.

Voor een beeld dat echt over burgers gaat is minimaal nodig de kloof tussen de makers van beeld en beleid enerzijds en kwetsbare burgers anderzijds te verkleinen. Dat kan door betrokkenheid van de aandachtsgroep structureel te verankeren in de totstandkoming van een beeld. Door ‘tussenfiguren’ te zoeken die zich met zowel systeemwereld als leefwereld kunnen verstaan, hen uit te nodigen om in positie te komen en hen te ondersteunen om die positie te houden. En door steeds opnieuw te benoemen dat deze kloof er is, bij voorkeur door mensen met gezag, in zowel de ene als de andere ‘wereld’

Deel 2: naar een scherp beeld

Het formuleren van een doel kan een eerste stap zijn. Dat doel bepaalt welke activiteiten er nodig zijn om het te bereiken: tellen, in context plaatsen, begrijpen, voorspellen en sturen. Hoge verwachtingen die er vaak zijn moeten getoetst worden op haalbaarheid, relevantie en zinvolheid. Deze toets leidt ertoe dat veel verwachtingen niet waar te maken zijn en blijven drie doelen over: zicht hebben op incidenten, zicht hebben en houden op een hoog risicogroep en preventief) beleid voeren op basis van beeld. Deze drie worden uitgebreid beschreven met voorbeelden, voors en tegens.

Een volgende stap is het vaststellen van de ‘groep’ over wie het beeld gaat. Dit verschilt per doel en gaat vaak over ‘gebeurtenissen’, waar we veel vaker informatie over hebben dan over ‘mensen’.

Doel	Type beeld	‘Groep’
een beeld van incidenten	volgen van gebeurtenissen in een geografisch gebied	gebeurtenissen – geselecteerd op basis van algemene criteria
een beeld van hoog-risico-personen	volgen van individuen die deel uitmaken van een afgebakende groep	mensen - handmatig geselecteerd op basis van maatwerk-criteria
een beeld van sociale trends	volgen van ontwikkelingen in een geografisch gebied	ontwikkelingen/gebeurtenissen over tijd – geselecteerd op basis van algemene criteria en een theorie/idee

Hoewel het technisch mogelijk is om allerlei data op persoonsniveau aan elkaar te koppelen zijn hier ethische en praktische bezwaren tegen – we doen dit dus in beperkte mate. Of daarmee het probleem opgelost zou zijn dat uit ‘gebeurtenissen’ geen directe link met ‘mensen’ te maken valt is wel de vraag – ook bij koppeling blijken alleen cijfers context te missen en niet zomaar te resulteren in begrip en beleid.

Om dit wel te kunnen is het nodig om cijfers vanuit verschillende perspectieven naast elkaar plaatsen, observaties ‘van de werkvloer’ te gebruiken en vooral verhalen van burgers te horen. Directer contact met de mensen om wie het gaat is wenselijk en nodig en daartoe worden wel pogingen gedaan door beleidsmakers maar deze resulteren vaak in geformaliseerde contacten via instituties en belangengroepen. Het echt in gesprek gaan en langdurig optrekken met bijzondere burgers is niet eenvoudig. Drie manieren om dit toch te bereiken zijn: De blik van de straatprofessional, Het netwerk van de betrokken burger en Het open gesprek met de kwetsbare burger. Deze drie worden net als de eerdere doelen/benaderingen uitgebreid beschreven met voorbeelden, voors en tegens.

De meeste en meest ingewikkelde keuzes moeten worden gemaakt in de fase van de interpretatie van informatie over psychisch kwetsbare burgers. Omdat cijfers en verhalen niet voor zich spreken is er alle ruimte voor (subjectieve) visies en (al dan niet benoemde) belangen bij het interpreteren van informatie. Omdat de stap van data in context naar begrip (en mogelijk daarna voorspelling en

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

sturing) een grote is, denken we dat er in ieder geval drie dingen nodig zijn. Het naast elkaar gebruiken van kennisbronnen (cijfers en verhalen), het benutten van bredere wetenschappelijke kennis en het inzetten van praktische wijsheid en ervaring.

Een 'theoretisch kader' om data over psychische kwetsbaarheid mee te duiden is complex omdat er vele theorieën in omloop zijn waarover erg veel discussie is tussen (super)gespecialiseerde experts. Niet voor alle drie voorgestelde varianten (een beeld van incidenten, een beeld van hoog-risico-personen en een beeld van sociale trends) is een theorie even hard nodig. Vooral bij de derde variant, die als doel heeft preventie van psychische kwetsbaarheid is een model nodig met een aantal factoren dat in zekere mate het risico op psychische kwetsbaarheid kan voorspellen, en dat aannemelijk maakt dat het positief beïnvloeden van één of meer van die factoren positief effect kan hebben. Een theoretisch model hoeft echter ook weer niet heel ingewikkeld te zijn: op niveau van straten of buurten is vaak een combinatie van risicofactoren te vinden en dat zijn dus de plekken waar mensen potentieel kwetsbaar zijn – of ze dat ook echt zijn hangt van veel meer af. Op deze plekken is een collectieve preventie-aanpak mogelijk, gestuurd door cijfers en verhalen. De precieze uitvoering zal meestal vrij lokaal bepaald en specifiek zijn maar de fenomenen meer universeel.

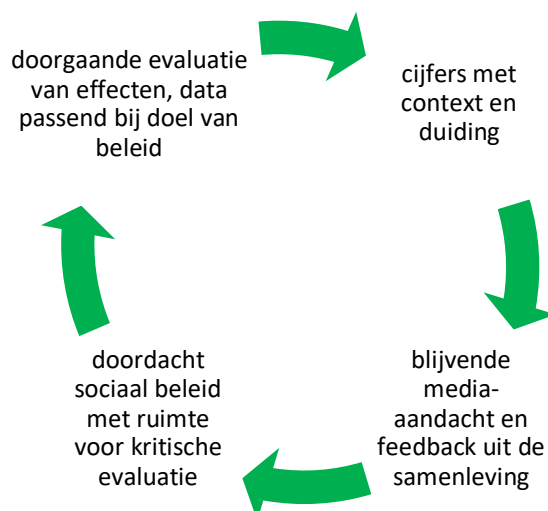
Deel 3: advies aan de opdrachtgever

Er zijn drie, wellicht pijnlijke, boodschappen te geven op basis van dit project. De eerste is dat er geen eenvormig ideaaltypisch beeld van psychisch kwetsbare burgers te maken is. De tweede is dat er in iedere context opnieuw over een aantal conceptuele uitgangspunten na moet worden gedacht – en dat hierbij waarschijnlijk ondersteuning wenselijk en nodig is. De derde boodschap is dat welk beeld dan ook, wil het aansluiten bij burgers, gebruik moet maken van de verhalen van burgers – om zo *mensen op verschillende manieren mee te laten tellen*. Ondanks deze boodschappen zijn wij optimistisch over de mogelijkheden van beelden op de hier geschetste grondslagen. We denken dat zulke beelden kunnen helpen om te komen tot een constructieve cyclus (in plaats van de destructieve cyclus die we eerder schetsten).

Destructieve cyclus



Constructieve cyclus



Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

We adviseren de opdrachtgever een aantal dingen zelf te doen: centralisering van data over gebeurtenissen (volgens variant 1) en kwalitatieve data uit lokale verhalen, de instelling van een 'commissie van wijzen' (een onafhankelijke, gemengde groep die elkaar periodiek treft rond beeld krijgen van psychisch kwetsbare burgers) en instelling van een praktische ondersteuningsstructuur voor het maken van beelden door overheden en/of instituties.

Daarnaast adviseren we de opdrachtgever een aantal zaken te faciliteren: integratie van dit conceptueel kader met bevindingen uit proeftuinen in een 'handboek', waarin ook een groot aantal voorbeelden en 'goede praktijken', verspreiding naar en gerichte bespreking van deze uitgave met de belangrijkste belanghebbenden: de gemeenten (VNG), de GGD-regio's (GGD GHOR) en aangrenzende onderzoek/kenniscentra (Trimbos Instituut, academische werkplaatsen Publieke Gezondheid, RIVM) en lobbywerk voor de in dit handboek voorgestelde wijze van een beeld maken binnen aangrenzende monitors

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Deel 1: de noodzaak van een beeld voor scherp beleid

Inleiding Het veelbelovende beeld van de burger

Hoofdstuk 1 Waarom een beeld meestal onscherp is

Inleiding

Het veelbelovende beeld van de burger

Het probleem: de psychisch kwetsbare burger zorgt voor veel druk

Al decennia ligt in ons land een grote druk op het zorgsysteem: zowel in de sociale als psychische zorg voor kwetsbare burgers bestaan wachtlijsten, problemen met doorstroming en vragen over kwaliteit. Ook al decennia wordt door middel van systeemhervormingen (bv. van AWBZ naar Zvw en WMO), institutionele reorganisaties, capaciteitsuitbreiding en andere interventies geprobeerd om die druk te verlagen. Zonder veel succes want, tijdelijke pieken en dalen en lokale uitzonderingen ten spijt, de druk lijkt eigenlijk tamelijk constant.

Tegelijkertijd zijn er ook al decennia grote zorgen over de zorgkosten, die een steeds percentage van ons bruto binnenlands product beslaan. Dat betekent dus dat we een steeds groter deel van ons (nationaal) inkomen aan zorg uitgeven, zelf als we rekening met bevolkingsgroei en inflatie. Het is niet verrassend dat ook in het nieuwe regeerakkoord matiging van de zorgkosten in vetgedrukt staat.

De afgelopen jaren leren echter dat het sociale en zorgbeleid voor veel invloeden van buitenaf vatbaar zijn. De publieke verontwaardiging over de Toeslagenaffaire leidt er mede toe dat er miljarden aan herstelbetalingen worden uitgegeven. Enkele jaren geleden resulteerde o.a. een publieksactie, via de regels van het instituut voor kwaliteitsrichtlijnen, in miljarden hogere uitgaven aan verpleeghuiszorg dan begroot. Op het vlak van sociaal en psychisch kwetsbare burgers heeft de agendering van de kwestie ‘verwarde personen’ door de politie ervoor gezorgd dat de druk op het zorgsysteem sterk toenam en er steeds meer vragen kwamen over ‘hoeveel mensen er nu echt zijn’ met deze problematiek.

Nog twee problemen: verantwoordelijkheid en onzekerheid

Maar de vraag of er nu wel of niet meer ‘verwarde personen’ zijn bleek niet te beantwoorden. Veel burgers en professionals die met verwardheid of kwetsbaarheid te maken hebben vonden dit ook helemaal geen goede vraag. Veel instituties echter wel, vooral omdat het antwoord erop mede bepaalt of er nieuw beleid moet komen, en zo ja: wie dat beleid dan moet maken en uitvoeren – ofwel wie er verantwoordelijk is. In de aanloop naar dit project zijn dan ook veel partijen betrokken geweest: o.a. politie en justitie, de psychische zorg, de GGD-en, gemeenten en verschillende ministeries. De wensen en belangen van deze partijen liepen vaker uiteen dan ze overeenkwamen – het heeft dan ook lang geduurd voordat de vraag/opdracht voor dit project geformuleerd was.

Naast de vragen over wie er verantwoordelijk is en wie ‘er wat mee moet’ speelt ook mee dat er ook al decennia pogingen worden gedaan om zicht te krijgen op psychisch kwetsbare burgers. Er zijn allerlei cijfers beschikbaar die mogelijk iets te maken hebben met psychische kwetsbaarheid – sommige relatief makkelijk te vinden, andere pas na grote inspanning. Ondanks grote en hoogwaardige inspanningen door o.a. kennisinstituten, ministeries en uitvoerende instellingen is het nog niet gelukt dat zicht op psychisch kwetsbare burgers te krijgen. Lokaal en regionaal zijn soms goede dingen tot stand gebracht maar deze hebben vaak een beperkte levensuur en blijken niet zomaar ‘uit te rollen’ te zijn over het land.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Deze twee heikele kwesties, die van de beleidsmatige verantwoordelijkheid en de wetenschappelijke onzekerheid, liggen bovendien snel onder het vergrootglas van media en samenleving omdat er met enige regelmaat ingrijpende gebeurtenissen plaats vinden. Als er ernstig geweld plaats vindt door of tegen een psychisch kwetsbaar iemand, als een ouder zijn kinderen en zichzelf doodt, als er een ingrijpende suïcide plaats vindt e.d. dan zijn de aandacht en verontwaardiging daarover groot. Meestal leidt dit vooral tot twee vragen: ‘wie is hier schuldig aan?’ en ‘hoe vaak komt dit voor?’ – waarmee de kwesties (verantwoordelijkheid en onzekerheid) nog heikeler worden. Hetzelfde gebeurt als er zorgwekkende trends worden gerapporteerd in de media. Uitspraken als ‘steeds meer suïcides onder jongeren’ of ‘psychisch zieken kunnen steeds vaker niet terecht’ geven veel onrust. Onder druk van deze negatieve aandacht wordt dan vaak besloten tot ‘ingrijpen’ of ‘onderzoek’.

De ‘oplossing’: een scherp beeld van de psychisch kwetsbare burger

Ondanks de vele uiteenlopende belangen en het eerdere gebrek aan succes is er toch de hoop dat een goed beeld van psychisch kwetsbare burgers kan helpen om een aantal heikele kwesties op te lossen. De eerste vraag is dan of we een ‘goed beeld’ kunnen krijgen en de tweede vraag is of dat beeld dan vanzelf leidt tot het ‘goede beleid’. En de derde vraag is of dat beleid dan ook de ‘goede resultaten’ heeft. Het is bijna onmogelijk om deze drie vragen los van elkaar te beantwoorden.

In deze rapportage gaan we vooral in op de vraag naar hoe we tot een ‘goed beeld’ kunnen komen. We beschrijven het project ‘Zicht op psychisch kwetsbare burgers’ dat werd uitgevoerd in 2021, in opdracht van het Ministerie van VWS, dat als doelstelling had:

“...een leidraad (of conceptueel kader) op te leveren voor de manier waarop door overheden op lokaal of regionaal niveau data verzameld, gecombineerd en geanalyseerd kan worden om tot zinvolle uitspraken te komen over (1) hoeveel psychisch kwetsbare burgers er zijn, (2) wie dat zijn, (3) wat er met hen aan de hand is, en (4) zo mogelijk hoe het hen vergaat gedurende een langere periode.

Het resultaat: een beeld is geen (instrumentele) oplossing, wel een mogelijk begin

Met deze rapportage zullen we mogelijk mensen teleurstellen, want:

- we zullen niet enthousiast vertellen over geweldige nieuwe initiatieven die nu eindelijk de heilige graal blijken – dat laten we aan de initiatiefnemers zelf
- we zullen niet voorschrijven hoe het overal precies moet – dat kan namelijk niet zonder groot onrecht te doen aan uiteenlopende contexten
- we zullen geen definitieve lijst met instrumenten aanbevelen – die zijn al eerder gemaakt en vrij te raadplegen

Wel geven we stappen aan waarlangs mensen, op verschillende bestuurlijke en geografische niveaus, kunnen nadenken over hoe ze tot een beeld van psychisch kwetsbare burgers kunnen komen. Ook dat kan mogelijk ontregelend zijn, want:

- we zullen beargumenteren dat er over iedere stap in een beeld moet worden nagedacht – op circulaire (niet-lineaire) wijze
- we zullen een aantal doordachte benaderingen voorstellen – zonder dat deze perfect zijn
- we zullen beargumenteren dat een beeld nooit gebaseerd kan zijn op cijfers alleen – verhalen van burgers en duiding door een brede groep zijn minstens zo belangrijk

‘Mensen mee laten tellen’ – nog enige uitgangspunten

In de titel van deze rapportage drukken we uit dat we het cruciaal vinden dat mensen ‘geteld worden’ en dat ze kans krijgen zelf mee te doen met ‘tellen’ – en daarvoor dus de kans moeten krijgen. Anderen moeten hen dus mee ‘laten’ tellen – dat vraagt om een andere manier van denken, kijken en werken.

Het doel van de hier geschetste denkstappen is niet om zoveel mogelijk kwetsbare mensen te vinden om vervolgens in zorg van instanties te krijgen of ‘beleid op te maken’. Ons doel is om te helpen via deze stappen een reëel beeld te krijgen, te begrijpen wat er gaande is en vervolgens te bekijken of en wat er mogelijk nodig is.

Leeswijzer

In deze rapportage doen we grofweg vier dingen:

- beargumenteren waarom cijfers rond psychisch kwetsbare burgers vaak (zeer) problematisch te vinden, interpreteren en naar beleid te vertalen zijn (hoofdstuk 1)
- denkstappen in een ‘conceptueel kader’ uitwerken om zo zorgvuldig mogelijk tot informatie te komen die vindbaar, interpreteerbaar en vertaalbaar is (hoofdstuk 2-6)
- enkele doordachte benaderingen nader uitwerken: drie hoofdvormen van een beeld en drie vormen om dichterbij de burger te komen (*Advies 1 en 2*)
- adviezen formuleren voor de opdrachtgever (hoofdstuk 7)

Verantwoording

Hiervoor maken we gebruik van eerder werk van collega’s, al dan niet in opdracht van Ministerie van VWS of ZonMw. De belangrijkste daarvan zijn:

- Monitor sociaal kwetsbare groepen, Tilburg: 2015.
- KPMG-rapport, Onderzoek indicatoren psychische problematiek, Amsterdam: 2021
- Eindrapportage Verkenning verward gedrag, Koekkoek 2019
- Eindrapportage ‘Klantprofielen van burgers in psychische crisis’ 2020

Daarnaast maken we gebruik van de (wetenschappelijke) literatuur, kennis en ervaring opgedaan in eigen onderzoeks- en monitoringsprojecten en de wijsheid van de vele mensen die we spraken gedurende dit project – zowel op kantoor als op straat.

Om het thema *inleving in de burger* verder uit te werken hebben we zelf een deelproject uitgevoerd door op tien plaatsen in het land dichterbij de burger proberen te komen – in bijlage 2 doen we hiervan in detail verslag, in de hoofdstuktekst komen vooral de resultaten van dit onderzoek aan de orde.

Hoofdstuk 1

Waarom een beeld meestal onscherp is

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal conceptuele moeilijkheden rond het krijgen van een beeld van psychisch kwetsbare burgers. We denken dat dit nodig is omdat vaak niet wordt gezien of begrepen dat ‘een beeld’ misschien wel vlot gemaakt is, maar het vaak te weinig betekenis heeft. In hoofdstukken 2-6 proberen we dan stapsgewijs te werken naar een meer doordacht beeld.

Cijfers en monitors

Nog nooit in de geschiedenis werden zoveel fenomenen geteld en gemonitord. Tijdens de coronacrisis is het grote aantal nog sterk gegroeid. We hebben behoefte aan zicht en grip op de werkelijkheid – en onze veronderstelling is dat monitors met daarin cijfers die bieden. Cijfers geven gewicht en richting aan discussies: als een fenomeen telbaar is dan ontstaat dat het n=1-niveau, de particuliere gebeurtenis of de individuele ervaring. Dan wordt het ‘echt’ of groot – ook in de media.

Rond cijfers over psychisch kwetsbare burgers speelt dit in sterke mate. De indruk bestaat al lang dat het met veel mensen in Nederland psychisch slecht gaat en er steeds meer zorg nodig is, getuige wachtlijsten in de psychische zorg, jeugdzorg en andere zorgsectoren en het sinds 2011 toenemende aantal registraties van ‘verwarde personen’ door politie. Hoe goed of slecht het gaat kunnen we zelden zeggen: ondanks vele administratieve systemen weten we toch relatief weinig over psychisch kwetsbare burgers¹. De onduidelijkheid over wie precies bedoeld wordt en hoe het met deze burgers gaat zorgt voor veel maatschappelijke en politieke discussie.

Zulke discussies zijn er over veel maatschappelijke kwesties, bijvoorbeeld over het beroep van jeugdigen op hulpverlening of het aantal uithuisplaatsingen in relatie tot de Toeslagenaffaire. Ter zake deskundigen en instanties discussiëren over de cijfers of de daaruit getrokken conclusies: het gaat over verschillende mensen, de samenhang tussen cijfers ontbreekt en vaak is onduidelijk wat de incidenten of cijfers betekenen – en wat er op basis daarvan mogelijk zou moeten gebeuren.

Voorbeeld: beleid op basis van verontrustende cijfers

Enkele maanden geleden kwamen cijfers naar buiten over het aantal uit huis geplaatste kinderen van ouders die betrokken zijn bij de Toeslagaffaire. Het in de pers genoemde aantal (1115) deed direct stof opwaaien, leidde tot Kamervragen en tot haastig beleid. Vanuit Den Haag is druk gezet op de instellingen die jeugdzorg/bescherming bieden om de problemen rond de uit huis geplaatste ‘Toeslag-kinderen’ zo snel mogelijk ‘op te lossen’.

Los van het feit dat dit cijfer niet werd afgezet tegen het totale aantal uithuisgeplaatste kinderen in Nederland, waardoor dit getal dus ‘los’ staat, is de vraag hoe passend het ad-hoc beleid is. Het ‘oplossen’ van ingewikkelde kwesties rond ouders en kinderen, die bij een uithuisplaatsing altijd spelen, is niet iets dat overhaast gedaan kan worden, kan worden afgedwongen of met geld kan worden geregeld. Dit beleid kan dus alleen maar falen, en mogelijk zelfs (meer) schade berokkenen.

¹ Onder ‘burgers’ verstaan we alle mensen in Nederland, ook degenen die dat in administratief-juridische zin niet zijn: illegalen/ongedocumenteerden. Omdat dit een kleine groep betreft (0,23% van de bevolking) en de term ‘burger’ algemeen beschouwd wordt als een term voor alle Nederlanders, gebruiken we die

De destructieve cyclus

Cijfers en observaties zijn er dus genoeg maar het is moeilijk om daaruit eenduidige conclusies te trekken en – zo nodig – passende acties aan te verbinden. Vaak gaat het mis en wordt er op basis van matige of slechte bronnen hard op de trom geslagen met maatschappelijke onrust en ad-hoc beleid als gevolg.

Figuur 1: De destructieve cyclus van contextloze cijfers, publieke opwinding en haastig sociaal beleid



Als we deze destructieve cyclus willen doorbreken dan is verandering nodig op verschillende niveaus en bij verschillende actoren – waaronder onderzoekers, journalisten, Tweede Kamerleden, beleidsmedewerkers en bestuurders/beslissers. Dat gaat ver voorbij het doel van deze rapportage, zeker omdat bovenstaande cyclus niet uniek is voor cijfers over psychisch kwetsbare burgers. Op veel meer gebieden en voor meer groepen speelt deze dynamiek, al zijn er terreinen waar cijfers meer valide en betrouwbaar zijn.

Waarom spreken de cijfers dan niet voor zich?

Mensen vragen zich terecht af waarom cijfers over psychische kwetsbaarheid dan niet ‘kloppen’. Er zijn namelijk zoveel cijfers die wél kloppen: het aantal mensen dat dagelijks de toegangspoortjes passeert op een treinstation, het aantal auto’s van een bepaald merk dat maandelijks verkocht wordt, het aantal mensen dat jaarlijks overlijdt e.d. Is rond psychische kwetsbare burgers dan alles anders? Nee, ook rond psychisch kwetsbare burgers kunnen we tellingen verrichten. En ja, alles is anders omdat er zoveel fenomenen zijn die te maken *kunnen* hebben met psychische kwetsbaarheid, dat het heel onduidelijk is wat nu wat is. Hieronder lichten we een en ander nader toe.

Voorbeeld 1: opwinding over suïcidale jongeren

Een zorgprofessional met toegang tot de media brengt naar buiten dat meer jongeren zich melden op de Spoedeisende Hulp (SEH) na een suïcidepoging. Dit wordt in de krant en op televisie breed uitgemeten. De zorgprofessional blijkt zijn uitspraak te baseren op de informatie van enkele bevriende artsen, maar geen systematisch verzamelde cijfers te hebben. Er wordt namelijk niet landelijk bijgehouden hoeveel mensen na een suïcidepoging op de SEH komen.

De media-aandacht voor deze uitspraken neemt snel af en er wordt weinig meer van het mogelijke probleem vernomen. In dit geval weten we helaas niet of de zorgprofessional een punt had, en mogelijk in een vroeg stadium een trend zag ontstaan. Of dat het een storm in een glas water was.

Hier is een eerste probleem dat ‘suïcidepogingen’ niet zo systematisch worden geregistreerd dat er snel betrouwbare en valide cijfers beschikbaar zijn. Een tweede probleem is dat het fenomeen ‘suïcidepoging’ geen 1-op-1 relatie heeft met psychische kwetsbaarheid heeft: niet iedereen die psychisch kwetsbaar is doet een suïcidepoging en vice versa. Het aantal suïcidepogingen is dus geen betrouwbare en geen valide indicator voor de mate van psychische kwetsbaarheid in Nederland.

Voorbeeld 2: langere wachtlijsten – steeds slechtere psychische gezondheid?

Als wachtlijsten voor psychische zorg toenemen dan *moet* dat wel iets zeggen over het aantal mensen met psychische kwetsbaarheid, zou je denken. En dat is ook deels zo. Maar deels ook niet. Want het aantal mensen dat gebruik maakt van psychische zorg wordt, zo weten we uit data over de afgelopen decennia, ook gestuurd door andere factoren: o.a. de omvang van het aanbod, de prijs van zorg en de capaciteit van de zorgaanbieder. Als er meer aanbod is, stijgt ook de vraag naar psychische zorg. Als de prijs daarvan hoog is, bijvoorbeeld door een eigen risico of eigen bijdrage, daalt de vraag juist. Als er onvoldoende personeel is, of verzekeraars budgetplafonds aan aanbieders opleggen, nemen wachtlijsten toe.

Daarnaast is de mate waarin mensen hulp zoeken in de psychische zorg sterk individueel, sociaal en cultureel bepaald. In sommige groepen wordt hulp zoeken aangemoedigd, in andere afgekeurd. Mensen met vergelijkbare problematiek kunnen heel verschillend hulpzoekgedrag hebben. En sommige maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat mensen opeens meer, of juist minder, hulp gaan zoeken.

Wachtlijsten worden meer systematisch bijgehouden dan suïcidepogingen, maar betrouwbaarheid en validiteit zijn ook hier problematisch. Instellingen hebben er bijvoorbeeld belang bij om administratief zo kort mogelijk wachtlijsten te hebben, omdat langere wachtlijsten consequenties kunnen hebben voor financiering. Er is dus risico op een te rooskleurige weergave. En ook hier speelt dat het fenomeen ‘aantal mensen op een wachtlijst’ geen 1-op-1 relatie heeft met het aantal mensen met een psychische kwetsbaarheid in de samenleving.

Voorbeeld 3: een degelijke, wetenschappelijke cohortstudie kan zeker iets zeggen

Ons land heeft een lange traditie van hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek naar het vóórkomen van psychische stoornissen in de bevolking, via de zogenoemde NEMESIS-studie. De opzet van deze steekproef is identiek aan die in vele andere landen in de wereld, en Nederland was zelfs pionier met deze aanpak. Sterk aan NEMESIS is dat data wordt verzameld onder enkele duizenden, willekeurig geselecteerde Nederlandse burgers en dus niet alleen bij ‘patiënten’ of via zorginstellingen. Daardoor komen in principe *alle* mensen met een psychische stoornis in beeld, niet alleen de mensen die daarvoor hulp vragen. Een sterk punt is ook dat de data wordt verzameld door getrainde interviewers die er veel aan doen om de persoon echt te spreken te krijgen.

Tot zover het goede nieuws, want NEMESIS is helaas toch matig geschikt voor een frequent beeld. Ten eerste zijn de metingen laagfrequent (eens in de 10-15 jaar) waardoor tussentijdse veranderingen in de samenleving, de zorg of elders niet snel terug te zien zijn in de uitkomsten. Ten tweede zijn bepaalde (kwetsbare) groepen slechter vertegenwoordigd omdat ze niet mee willen of kunnen doen aan het

onderzoek, of niet gevonden worden. Een derde punt is dat ‘psychische kwetsbaarheid’ niet hetzelfde is als het hebben van een psychische stoornis (gemeten in NEMESIS): mensen kunnen ‘te laag’ scoren op de criteria van een specifieke stoornis maar toch grote problemen hebben op het gebied van inkomen, gezin, werk, school of andere gebieden die hun functioneren ernstig belemmeren.

Hier is het probleem dus dat de frequentie te laag is om veranderingen tijdig te kunnen zien, en de gevoeligheid te laag om psychische kwetsbaarheid in brede zin te herkennen – alleen stoornissen volgens het interview worden gedetecteerd. Daarnaast is NEMESIS een cohortstudie, waarin data van een relatief kleine groep Nederlanders wordt gebruikt om iets over alle Nederlanders te zeggen. De conclusies zijn gebaseerd op een extrapolatie van een kleine groep deelnemers, wat altijd een mate van onbetrouwbaarheid met zich meebrengt. Er is dus geen zicht op, of contact met de grote groep.

Voorbeeld 4: de gezondheidsmonitor van de GGD

Dit is een steekproef die regionaal wordt uitgevoerd, die veel meer mensen bereikt dan NEMESIS, vaker gedaan wordt en dus sneller veranderingen kan oppikken. Bovendien is het gebied waarin dat gebeurt kleiner en zeggen resultaten dus mogelijk meer over de specifieke regionale situatie.

In de Gezondheidsmonitor, die elke vier jaar wordt herhaald, is het aantal vragen over de psychische toestand echter niet zo groot. Wel worden ook een aantal sociale problemen uitgevraagd. Het grote probleem met de Gezondheidsmonitor is dat het vooral een digitale (en soms ook nog een schriftelijke) vragenlijst is die na verzending niet of nauwelijks wordt opgevolgd. Mensen die de lijst niet invullen worden dus niet meer gebeld of opgezocht door enquêteurs, wat bij NEMESIS wel gebeurt.

Vergeleken met NEMESIS is de Gezondheidsmonitor gebaseerd op een (veel) grotere steekproef en daardoor meer betrouwbaar. Een nadeel is dat de in Gezondheidsmonitor minder uitgebreid data verzameld wordt en dus wel iets kan zeggen over psychische symptomen maar niet over psychische stoornissen.

Voorbeeld 5: zeggen individuele verhalen iets over hoe het mensen met psychische problematiek vergaat?

In ‘Tygo in de psychiatrie’ (een documentaire-reeks uit 2019) kwam een aantal mensen met psychische problematiek aan het woord. Eén van hen gebruikte zeer veel medicatie en was hierover erg ontevreden. In een andere aflevering werd met verborgen camera gefilmd hoe onzorgvuldig een hulpverlener te werk ging bij een fictieve hulpvrager.

Beide situaties zijn helaas niet uniek maar ook niet standaard. In onderzoekstermen is er rond media bijna altijd sprake van een grote selectiebias: de mensen die meedoen zijn erg ontevreden of juist heel tevreden. Hun situatie is daardoor ‘extreem’, wat hen voor de media interessant maakt omdat daardoor een ‘verhaal’ ontstaat dat nooit zo mooi gemaakt zou kunnen worden uit alleen ‘gemiddelde’ situaties.

Een tweede probleem is hierbij de agenda van de documentairmaker: is hij of zij op zoek naar een beeld dat recht doet aan de werkelijkheid, waarin veel grijs tinten voorkomen? Of zoekt hij/zij naar bevestiging voor eigen aannames? Kortom: wat is het doel en wat zijn de belangen? Bij de weergave van psychisch kwetsbare burgers in de media moeten we altijd alert zijn op een vertekening van de werkelijkheid

Het als maatgevend beschouwen van de individuele beleving van de burger kent dus ook gevaren, hoewel van andere aard dan bij cijfers. De beleving is te individueel, subjectief en gevarieerd om

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

geschikt te zijn voor een maatschappelijke duiding en mogelijk beleid. Te snel kan een aansprekend verhaal dat aansluit bij wat mensen al dachten, de algemene ‘waarheid’ worden.

De conclusie moet dan ook zijn: cijfers spreken niet voor zich en verhalen ook niet. Uit beide kan niet zomaar betekenis worden afgeleid, en al zeker niet direct beleid worden gemaakt. Er wordt nog te makkelijk gedacht dat een overzicht van cijfers een goed beeld van psychisch kwetsbare burgers oplevert maar daarin missen in ieder geval twee dingen:

- 1) de conceptuele doordiening van data
- 2) de werkelijke inleving in mensen

In de volgende twee paragrafen werken we deze twee punten verder uit – en geven een voorzet voor een conceptueel kader dat kan helpen om tot een ander soort beeld te komen.

De conceptuele doordiening van data – van monitor naar beeld

Een beeld of een monitor?

Het idee dat een valide beeld van groepen mensen af te leiden is uit een reeks van cijfers – dat we met een ‘monitor’ weten hoe het zit in de samenleving – leeft sterk onder onderzoekers en beleidsmakers. Dat als we maar voldoende ‘monitoren’ (waarmee vaak wordt bedoeld: ‘in de gaten houden’ of ‘nauwlettend volgen’), we allerlei sociale ontwikkelingen als vanzelf kunnen voorspellen en sturen. Maar uit de grote hoeveelheid data blijkt het echter steeds opnieuw lastig om zinvolle conclusies te trekken en tot beleid te komen. Vaak ontbreekt een conceptuele doordiening van wat we aan het doen zijn. Hieronder maken we dus onderscheid tussen de begrippen monitor en beeld.

Monitor versus beeld

Een monitor is in onze definitie een regulier verschijnende reeks van cijfers over een aantal indicatoren. Door die regelmaat gaat bij een monitor de aandacht snel uit naar veranderingen over de tijd. Als er niets verandert in de cijfers dan is er *dus* niets aan de hand. Als er wel iets verandert (bv. een sterke daling/stijging van een indicator) dan gaat daar vaak snel veel aandacht heen, zonder dat duidelijk is hoe duurzaam of betekenisvol die verandering is. Hoewel veranderingen over de tijd, zichtbaar in een regelmatige monitor, belangrijk kunnen zijn, zeggen ze nog weinig over de samenhang tussen verschillende indicatoren.

Daarvoor hebben we een beeld nodig. Dat is meer dan een monitor: er zit andersoortige data in, er denken andere mensen over mee en het geeft daardoor andere informatie dan op basis van alleen cijfers mogelijk is. Zonder regelmatige monitor kan er geen beeld gemaakt worden – maar voor een beeld is meer nodig dan alleen een verzameling van cijfers.

In deze rapportage spreken we consequent over een ‘beeld’

Nodig voor een beeld: data in context

Uit de vijf voorbeelden in het eerste deel van dit hoofdstuk werd duidelijk dat vanzelf ‘voor zich sprekende’ cijfers of verhalen over psychisch kwetsbare burgers niet bestaan. Het is dus qua data cruciaal om het midden te vinden tussen representatieve cijfers over grote groepen (met beperkte validiteit) en realistische informatie van kleine groepjes (met beperkte representativiteit).

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Nodig voor een beeld: een contextuele en transparante duiding

Maar completere data zijn niet genoeg. Cijfers en verhalen zijn namelijk als appels en peren: niet bij elkaar op te tellen. Het is dus nodig om de data in totaliteit te begrijpen en daarvoor is kennis, ervaring en wijsheid nodig. Ook moeten degenen die data duiden zelf geen belang hebben bij het interpreteren van data in een bepaalde (zelf) gewenste richting.

Nodig voor een beeld: reële verwachtingen en haalbare doelen

Ook daarmee zijn we er nog niet, we moeten ook weten waarom we iets doen en wat we willen bereiken. We schreven al in de Inleiding dat in de aanloop naar deze opdracht veel wensen benoemd zijn door instituties en overheden. De verschillende behoeften en belangen waren vaak moeilijk of niet verenigbaar. Vooral bij beleidsmakers, en in mindere mate bij onderzoekers en professionals, zijn de verwachtingen over wat een monitor/beeld vermogen vaak hoog gespannen.

Nodig voor een beeld: een doordachte keuze voor aandachtsgroepen

Er moet duidelijk zijn van wie we een beeld willen krijgen. Onderzoekers, zorgprofessionals en beleidsmakers denken en praten graag in (doel)groepen. Dat is begrijpelijk en nodig om (grootschalige) voorzieningen te plannen – er kan niet voor ieder individu een aparte oplossing bedacht worden. Mensen met en zonder psychische kwetsbaarheid van elkaar onderscheiden is echter veel moeilijker dan mensen indelen op basis van goed vast te stellen eigenschappen zoals, bijvoorbeeld leeftijd, lengte, gewicht of woonplaats. Het is dan verleidelijk om brede en vage termen te gebruiken, zoals ‘psychisch kwetsbaar’ of ‘verward’, maar daarmee blijft onduidelijk wie we bedoelen.

Nodig voor een beeld: een relatie met beleid

Als we iets willen doen voor mensen dan moeten we weten voor welk probleem een oplossing nodig is, moeten we die oplossing hebben en moeten we bekijken of die oplossing ook echt helpt. Het verzamelen van (heel veel) cijfers helpt wel om enig zicht te krijgen op de omvang van een groep, wellicht enigszins op de situatie van die groep maar niet over wat te doen.

Samenvattend: wat is er nodig voor een beeld (in iets andere volgorde dan hierboven)

- een vooraf bepaald doel van dat beeld
- een werkbare omschrijving van de groep mensen over wie een beeld wordt gemaakt
- een vooraf beschreven idee over hoe het beeld vertaald kan worden naar (sociaal) beleid
- een mix van cijfers en verhalen
- een zorgvuldige duiding in bredere context
- een transparante bespreking van belangen van betrokkenen

De werkelijke inleving in mensen – van bureau naar burger

Echte problemen

Hierboven benadrukten we hoe belangrijk het is om een beeld conceptueel goed te doordenken. Voor ons staat voorop dat welk doel of welke aanpak ook gekozen wordt, een beeld over burgers uiteindelijk als einddoel het welzijn van burgers moet hebben. Daar zit wel een probleem want de mensen die beeld en beleid maken zijn vaak niet de mensen die zelf in dat beeld voorkomen of met het beleid te maken krijgen.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Het is hoogst uitzonderlijk dat iemand met ‘echte problemen’ doordringt tot de kringen van beleidsmakers en bestuurders. Natuurlijk, deze mensen leggen werkbezoeken af en komen dan in een keurig schoongeveegde instelling vooral in aanraking met de parapedaardjes en succesverhalen. Af en toe dringt iemand via een slimme mediacampagne door tot een bewindspersoon, waarop een charmeoffensief met aandacht, beleidstoezeggingen en een stel *selfies* volgt. Maar dat mensen die het echt moeilijk hebben structureel meepraten op plekken waar het ertoe doet, is hoogst zeldzaam.

Voorbeeld: iemand met een andere persoonlijke geschiedenis bij de RVS

Mogelijk kunnen we een relatief nieuwe adviseur van de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) wel zien als iemand die mee mag praten. Hij deed zijn persoonlijke verhaal in de krant: ouders gescheiden toen hij erg jong was, een moeder die het leven en de opvoeding van hem en zijn broer nauwelijks aan kon, armoede en steeds opnieuw obstakels die ervoor zorgden dat hij niet verder kwam. Maar hij was slim, ontmoette enkele mensen die hem op het goede moment hielpen en hij leerde met veel vallen en opstaan alsnog de levensvaardigheden die hij niet had meegekregen. Op de site van de RVS is overigens niets over zijn achtergrond te lezen, alleen over zijn academische prestaties en publicaties.

Helemaal vreemd is het niet dat iedereen mee mag praten: beeld en beleid maken vraagt om voldoende intellectueel en organisatorisch vermogen om ‘het grotere plaatje’ te zien en te maken met behulp van data. De organisaties die dat doen zijn nauwelijks toegankelijk voor mensen zonder hoger onderwijs-diploma, vaak zelfs alleen voor academisch opgeleiden. Er zijn maar weinig mensen uit de groep psychisch kwetsbare burgers die de levensvaardigheden hebben om zich door het onderwijssysteem naar die top van de opleidingspyramide te werken zonder zichzelf te verliezen.

Dat zichzelf verliezen komt er vaak op neer dat de persoon zich óf helemaal identificeert met de nieuwe context – de academische wereld of de beleidswereld –, óf sterk vasthoudt aan de eigen, individuele ervaringen en die steeds opnieuw centraal stelt en als maat der dingen neemt. ‘Zichzelf blijven’ in de ruimte tussen waar iemand vandaan komt en waar iemand nu is, is enorm lastig – de persoon hoort namelijk niet echt bij de ene wereld en ook niet echt meer bij de andere wereld.

Consequenties

De mensen die beleid bedenken en erover beslissen zijn dus zelden degenen die weten hoe het leven eruitziet van de mensen over wie ze beleid maken. Ook ervaren ze zelf niet de consequenties van hun beleid. De logica en de levensvaardigheden van de academisch opgeleide beleidsmedewerker zijn van totaal andere aard dan die van bijvoorbeeld de stuurloze jongere met problematisch gedrag die niet meer welkom op school is en ook thuis geen warmte of gehoor vindt.

Dit zou niet zo erg hoeven zijn als psychische kwetsbaarheid even objectief en eenvoudig te meten was als bijvoorbeeld de bloeddruk. Maar we zagen al eerder dat dit niet zo is. Het zien en begrijpen van psychische kwetsbaarheid vraagt om meer dan alleen cijfers. Dat is voor veel onderzoekers en beleidsmedewerkers lastig omdat ze gewend zijn vooral met cijfers te werken. In dat denkkader leiden cijfers en logische stappen als vanzelf tot een hoogwaardig beeld van groepen mensen.

Wij denken dat die gedachtegang niet helemaal klopt. We denken dat de logica van de mensen die beelden en beleid maken zodanig anders is dan die van de groepen over wie het gaat, dat er fundamentele informatie gemist wordt. En die informatie of dat perspectief is

niet zomaar binnen te halen door ‘mensen van de werkvloer’ of ‘ervaringsdeskundigen’ erbij te vragen.

Het perspectief van de goed opgeleide werker in de sector zorg/hulpverlening

- de beleidsmedewerker woont vaak in een jaren 30-wijk, reist met openbaar vervoer naar zijn/haar werk en werkt daar samen met andere beleidsmedewerkers in een ambtelijke of institutionele omgeving
- de sociaal werker woont vaak in een jaren 70/80/90/00-wijk, werkt dichtbij, gaat per auto of fiets naar zijn/haar werk en ontmoet daar andere professionals en cliënten die passen bij de dienst die deze institutie biedt (bv. hulp bij financiële problemen of begeleiding bij gedragsproblematiek van jeugdigen)
- de woonconsulent, wijkagent of straathoekwerker woont vaak in een jaren 70/80/90/00-wijk, werkt dichtbij, gaat per auto of fiets naar zijn/haar werk en ontmoet daar burgers in hun eigen omgeving – de woning of het appartementencomplex, de wijk, maar ook de straat of het park, de ruimte die ‘van niemand’ is – de plekken waar mensen zonder dak verblijven

Deze beroepskrachten zien alleen wat ze vanuit hun kader kunnen zien. De beleidsmedewerker ziet veel daklozen niet, behalve in de krochten van het treinstation in de grote stad. De sociaal werker ziet veel burgers met andere kwesties dan waarmee hij/zij werkt niet. De straatprofessional ziet alleen de directe ellende waarin hij/zij terecht komt, niet hoe het mogelijk elders gaat of wat het grotere geheel omvat

Is deze kloof te overbruggen?

Het hier geschetste probleem is een specifieke uitwerking van de vaak gesignaleerde ‘kloof’ in de Nederlandse samenleving. Hoewel gedetailleerd, is het wel een cruciale variant ervan want alle beeld- en beleidsmakers spannen zich juist in om iets te doen voor de ‘kwetsbare burger’, aan de overkant van de kloof, maar doen dat dus met middelen die geen recht doen aan de verschillen tussen groepen mensen.

Dit probleem is niet eenvoudig oplosbaar omdat het diepgeworteld is in de cultuur van zowel onze onderzoeksinstituten, adviesorganen en instituties als in de (groepen) mensen die weinig of niets verwachten van instellingen en overheid. De moreel en intellectueel superieure houding (‘wij weten hoe het zit’) enerzijds, botst met de afwerende en *streetwise* houding (‘jullie weten niet hoe het echt zit en willen het ook niet weten’) anderzijds.

Deze kloof overbruggen is niet eenvoudig maar ook niet geheel onmogelijk, denken we. Het is wel nodig goed na te denken over hoe dan, door intellectuele en *street level* denkkraft te combineren. We denken dat het o.a. nodig is:

- de betrokkenheid van de aandachtsgroep structureel te verankeren in processen die leiden tot een beeld of beleid (= structuur)
- ‘tussenfiguren’ te zoeken die zich met beide werelden kunnen verstaan, hen uit te nodigen om in positie te komen en hen te ondersteunen om die positie te houden (= cultuur)
- steeds opnieuw te benoemen dat deze kloof er is, bij voorkeur door mensen met gezag, in zowel de ene als de andere ‘wereld’ (= bewustzijn)

Met name aan de eerste twee besteden we in deze rapportage aandacht.

Voorlopige bevindingen en opzet van deze rapportage/dit conceptueel kader

In dit hoofdstuk hebben we in vogelvlucht laten zien dat ‘de cijfers’, hoewel dat vaak wel de hoop en verwachting is, niet voor zich spreken en waarom niet. Cijfers en verhalen over psychische kwetsbaarheid zijn open voor allerlei interpretaties waardoor politieke, institutionele en financiële motieven een rol spelen bij de wijze waarop data verzameld, gepresenteerd en – vooral – geïnterpreteerd wordt.

Ook hebben we laten zien dat twee dingen beter kunnen: de conceptualisering van een beeld en de inleving in de burger. Deze twee punten krijgen een centrale plek in dit conceptueel kader. De onderwerpen en bijbehorende vragen die we in de volgende hoofdstukken zullen behandelen zijn:

- **doel: wat willen we weten en bereiken? – hoofdstuk 2**
- **groep: wie brengen we in beeld? – hoofdstuk 3**
- **cijfers en verhalen: welke informatie doet ertoe? – hoofdstuk 4**
- **interpretatie en belangen: wie bepaalt op welke manier of het beeld scherp is? – hoofdstuk 5**
- **‘theoretisch kader’: hoe vertaal we het beeld naar scherp beleid? – hoofdstuk 6**

In deze rapportage geven we in het volgende deel (deel 2) per hoofdstuk overwegingen en voorbeelden om bovenstaande vragen stapsgewijs te beantwoorden. De volgorde waarin we dat doen is ideaaltypisch, maar niet helemaal realistisch: in werkelijkheid lopen overwegingen rond doel, aandachtsgroep, data en beleid voortdurend door elkaar. Conceptueel moeten we ze echter scherp scheiden en goed doordenken omdat een rommelig proces met onduidelijke inhoudelijke keuzes leidt tot onbruikbaar resultaten.

Deel 2: naar een scherp beeld

Hoofdstuk 2 Doel: wat willen we weten en bereiken?

Advies 1: drie cijfer-varianten van een beeld

Hoofdstuk 3 Groep: wie brengen we in beeld?

Hoofdstuk 4 Cijfers en verhalen: welke informatie doet ertoe?

Advies 2: drie verhaal-varianten voor een beeld

Hoofdstuk 5 Interpretatie en belangen: wie bepaalt op welke manier of het beeld scherp is?

Hoofdstuk 6 Theoretisch kader: hoe vertalen we het beeld naar scherp beleid?

Hoofdstuk 2

Doel: wat willen we weten en bereiken?

Inleiding

In hoofdstuk 1 problematiseerden we dat er veel verwacht wordt van monitors, maar de doelen lang niet altijd realistisch of expliciet geformuleerd zijn. Het verzamelen van data zonder doel is hetzelfde als het verzamelen van voetbalplaatjes zonder album waar ze in kunnen: het blijft een stapeltje papieren zonder samenhang en betekenis. Een monitor of beeld zonder doel is slechts een stapel cijfers.

Als het doel van een beeld is om te weten hoeveel incidenten er plaats vinden dan is *tellen* voldoende.

Maar als we meer willen *begrijpen* en eventueel *doen* is dat niet voldoende

De volgende activiteiten/stappen zijn dan nodig:

- tellen
- in context plaatsen
- begrijpen
- voorspellen
- sturen

Om deze abstracte stappen te verduidelijken geven we hieronder een voorbeeld van een thema dat vaak in verband wordt gebracht met psychische kwetsbaarheid: suïcides.

Voorbeeld: suïcides

Een krant meldt met een vrij grote kop dat er in het voorgaande jaar 'voor het eerst weer meer dan 1900 suïcides' gepleegd zijn. De krant heeft de *telling* van het CBS goed weergegeven: er zijn 1917 suïcides gepleegd, tegen 1893 in het jaar ervoor (NB: getallen over 2016 en 2017).

Een andere krant brengt het nieuws ook maar vermeldt dat het absolute aantal suïcides toegenomen is maar dat het aantal suïcides per 100.000 Nederlanders gelijk gebleven is. En dat procentueel het aantal suïcides onder jongeren vrij sterk toenam, maar onder ouderen enigszins afnam. En dat vergeleken met onze buurlanden het aantal suïcides 'gemiddeld' is. Er is daarmee al meer *context* beschikbaar.

Op de radio wordt ook ingegaan op de cijfers. In een interview legt een expert uit wat de mogelijke *betekenis* van of *verklaring* is voor het licht procentueel afnemen van het aantal suïcides, en de verschillen tussen jongeren en ouderen. Deze expert zegt ook dat de economische situatie van een land vaak invloed heeft op het aantal suïcides.

Aan *voorspellingen* waagt op dat moment geen deskundige zich. In 2020, bij het begin van de coronacrisis, doen experts die voorspellingen wel. Zij verwachten dat het aantal suïcides zal toenemen – gebaseerd op de hierboven genoemde relatie tussen economische conjunctuur en suïcides. Dat de voorspellingen bijna twee jaar later (nog) niet zijn uitgekomen zegt iets over hoe moeilijk het is om te voorspellen.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Beleidsmatig *sturen* op aantal suïcides gebeurt al jaren via verschillende routes. Zo is het op veel plekken moeilijker geworden om zomaar bij het spoor te komen en voor de trein te springen (een veel voorkomende manier van suïcide plegen in ons land). Ook is er een landelijke organisatie actief met het expliciete doel om suïcides te voorkomen. De doelstellingen die daaraan verbonden zijn worden echter (nog) niet gehaald, ondanks dat er op dit terrein relatief makkelijk geteld, gecontextualiseerd en begrepen kan worden – wat laat zien dat ook sturen niet zo eenvoudig is.

Uit bovenstaand voorbeeld wordt duidelijk dat zelfs bij een goed meetbaar fenomeen als aantallen suïcides het complex is om alle vijf stappen (van tellen tot sturen) zorgvuldig te zetten. In de volgende paragraaf werken we verder uit welke stappen noodzakelijk zijn om aan de hoge verwachtingen van een beeld te kunnen voldoen – en in welke mate die haalbaar zijn.

De verwachtingen geanalyseerd

Vaak wordt verwacht dat we met een beeld van psychisch kwetsbare burgers:

- weten hoe veel psychisch kwetsbare mensen er zijn
- risicovolle mensen nauwlettend kunnen volgen
- kunnen voorspellen welke voorzieningen nodig zijn
- zicht hebben op incidenten en die kunnen voorkomen
- preventie kunnen uitvoeren
- kosten kunnen controleren
- kwaliteit van professionele inzet kunnen vaststellen
- effecten van beleid kunnen meten

Als we in kaart brengen welke activiteiten/stappen er minimaal nodig zijn om elk van deze verwachtingen waar te maken dan ziet dat er als volgt uit:

	Verwachting/doel	tellen	context geven	begrijpen	voorspellen	sturen	totaal
1	weten hoe veel verhoogd kwetsbare of risicovolle mensen er zijn	x	x				2
2	risicovolle mensen nauwlettend volgen	x	x			x	3
3	voorspellen welke voorzieningen nodig zijn/plannen van beleid	x		x	x		3
4	a. zicht hebben op incidenten	x					1
	b. voorkomen incidenten	x	x	x	x	x	5
5	uitvoeren van preventie	x	x	x	x	x	5
6	a. kosten in kaart brengen	x	x				1
	b. kosten controleren	x	x	x	x	x	5
7	meten van kwaliteit van professionele inzet	x	x				2
8	meten van effecten van beleid	x	x	x	x		4

Als we ervan uitgaan dat hoe meer activiteiten er nodig zijn hoe minder haalbaar een doel is, zou dat opleveren:

- zicht op incidenten is haalbaar (1 stap) – *dit gebeurt nu voortdurend, zie bv. de voorbeelden in hoofdstuk 1*
- kosten in kaart brengen, aantal verhoogd kwetsbare of risicovolle mensen kennen en meten van kwaliteit van professionele inzet is al lastiger (2 stappen) – *dit proberen we en leidt bij kosten en aantallen mensen al snel tot schattingen, onduidelijkheid over wie het precies gaat en wat de resultaten betekenen*
- risicovolle mensen nauwlettend volgen en voorspellen welke voorzieningen nodig zijn is ook lastig maar op een andere manier dan de vorige (3 stappen) – *mensen volgen gebeurt bij uitzondering, is arbeidsintensief maar wel haalbaar, voorspellen wordt geprobeerd maar lukt wisselend*
- meten van effecten van beleid (4 stappen) en voorkomen van incidenten, uitvoeren van preventie en kosten controleren (5 stappen) zijn nauwelijks haalbaar – *wordt wel geprobeerd maar meestal zonder goed begrip, context en cijfers waardoor deze zelden succesvol zijn*

Naast deze relatief eenvoudig en waardenvrij vast te stellen **haalbaarheid** kunnen we bijvoorbeeld kijken naar de **relevantie** van de verwachtingen. Die lopen sterk uiteen en het is niet eenvoudig om te beslissen welke het belangrijkste is. Het *voorkomen van incidenten* en het *nauwlettend volgen van mensen* wordt vaak als urgent gezien. Maar ook *preventie* en *evaluatie van beleid* worden vaak genoemd. Op de achtergrond speelt ook hier het belang van de partij die er het meest te maken of last van heeft: als een gemeente hoge *kosten* maakt, dan is inzicht daarin voor die gemeente belangrijk. Als justitie wordt aangekeken op ernstige *incidenten* dan is nauwlettend volgen voor hen belangrijk. Uit deze verwachtingen is niet als vanzelf de topprioriteit te halen – die kan ook over tijd en tussen geografische gebieden uiteenlopen.

Een derde punt om naar te kijken is de **zinvolheid** of **waarde**: leidt het stellen van een bepaald doel tot een valide beeld waaruit zinvol/waardevol beleid voortkomt? Als voorbeeld: het kan haalbaar en belangrijk zijn om een beeld van het aantal suïcides te hebben. En het kan gewenst zijn om beleid te maken om het aantal suïcides terug te dringen – zoals rond dit thema ook al jaren gebeurt. Maar het is niet vanzelfsprekend dat uit het tellen van suïcides automatisch het ‘juiste’ beleid voortkomt. Tellen verleidt snel tot uitvoeren van interventies die vervolgens ook weer telbaar zijn. Het plaatsen van hekken langs het spoor resulteert bijvoorbeeld in minder ‘spoor-suïcides’ en is daarmee dus een succesvolle interventie voor een bepaalde subgroep. Maar dit kwantitatieve ‘succes’ kan verhullen dat eventuele (maatschappelijke) oorzaken van suïcides buiten beeld blijven en andere subgroepen er niet bij gebaat zijn.

Het criterium ‘zinvolheid’ raakt hiermee aan ons punt in hoofdstuk 1: de mate waarin een beeld gebaseerd op het echt kennen van en echt inleven in de burger. Alleen als we dat doen kunnen we de vraag beantwoorden of een doel zinvol is voor burgers – en bijvoorbeeld niet slechts voor beleidsmakers of onderzoekers

Haalbare doelen die ertoe doen

Hierboven hebben we op drie manieren gekeken naar verwachtingen: haalbaarheid, relevantie en zinvolheid. Over haalbaarheid valt eenvoudig wat te zeggen, over relevantie en zinvolheid is dat lastiger omdat hier meer belangen en waarden aan vast zitten.

Toch komen we op basis van bovenstaande tabel en criteria tot drie voorlopige doelen die ons haalbaar, relevant en zinvol genoeg lijken om verder uit te werken:

- zicht hebben op incidenten
- zicht hebben en houden op een hoog risicogroep
- (preventief) beleid voeren op basis van beeld

Zicht hebben op incidenten

Incidentcijfers zijn relatief makkelijk beschikbaar en geven een indruk van wat er gaande is en kunnen dus, zeker als er veel indicatoren beschikbaar zijn en burgers geraadpleegd worden (verbreding van *context*) gebruikt worden als *signaalfunctie*. Als er iets verandert is de logische vervolgstap om te proberen die verandering te begrijpen: waarom neemt het aantal meldingen van verward gedrag toe? Waarom neemt het aantal suïcides af? De cijfers zijn hier dus niet het antwoord (ze spreken niet voor zich) maar vormen de aanleiding voor het stellen van een gerichte vraag die beantwoord kan worden door vervolgstappen te zetten – bijvoorbeeld een verdiepend onderzoekje naar een bepaald fenomeen.

Zicht hebben en houden op een hoog risicogroep

Als de hoog risicogroep bekend is dan is deze vorm weliswaar arbeidsintensief en omgeven met privacy-kwesties maar haalbaar. Er moet duidelijk omschreven zijn wie er worden gevolgd en waarom. Maatschappelijk is dit relevant omdat niemand wil dat zeer kwetsbare mensen of risicovolle mensen rondlopen die zichzelf of anderen schade berokkenen. Door deze mensen ook daadwerkelijk te ondersteunen – wat vaak nog niet zo eenvoudig is – is de zinvolheid ervan potentieel groot. Het gaat in essentie om hulpverlening, niet om onderzoek.

Preventief beleid voeren op basis van beeld

Qua haalbaarheid is dit een complex maar niet onmogelijk doel. De maatschappelijke relevantie is hoog: velen praten over preventie maar weinigen voeren die uit – of weten hoe die uit te voeren. De moeilijkheid zit erin dat de relatie tussen mensen, risicofactoren, preventieactiviteiten en resultaten moeilijk hard te maken is. Voor dit doel is dus veel context en duiding nodig.

Doelen die voorlopig afvallen – en waarom

- weten hoe veel verhoogd kwetsbare of risicovolle mensen er zijn
 - lastig haalbaar want moeilijk vast te stellen voor grote groepen mensen (zie kader onder)
 - beperkt relevant vanwege geen directe relatie tussen kwetsbaarheid en voorzieningengebruik of incidenten

Nadere toelichting op het niet kiezen voor ‘hoeveel psychisch kwetsbare burgers er zijn’

Uit welke mensen de groep psychisch kwetsbare burgers bestaat is al decennia onderwerp van discussie. Daarvoor zijn drie redenen:

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

- ‘psychische kwetsbaarheid’ (of iedere andere term) is op maatschappelijke niveau een subjectief begrip dat gevoelig is voor veranderingen in de samenleving en over de tijd – het is onmogelijk om tot een universele definitie van de ‘psychisch kwetsbare burger’ te komen
 - van mensen die niet in beeld zijn van instanties is de mate van psychische kwetsbaarheid onbekend – het is dus onmogelijk om alle ‘psychisch kwetsbare burgers’ in de bevolking te vinden
- psychische kwetsbaarheid is op individueel niveau veranderlijk waardoor het behoren tot de groep ‘psychisch kwetsbaren’ (snel) kan veranderen over de tijd – het is dus onmogelijk om gedurende langere tijd een vaste groep psychisch kwetsbare burgers te selecteren

- voorspellen welke voorzieningen nodig zijn/plannen van beleid
 - mogelijk haalbaar maar vaak sterk gebaseerd op al bestaande voorzieningen
 - relevant maar kwalitatief moeilijk waar te maken
- voorkomen incidenten
 - moeilijk haalbaar door complexe relatie tussen incidenten en oorzaken
 - zeer relevant maar oorzaak-gevolg relatie niet valide vast te stellen
- kosten in kaart brengen
 - haalbaar en relevant
 - vaak al bekend en beperkt zinvol als er geen zicht is op wie waarom welke kosten maakt
- kosten controleren
 - relevant
 - moeilijk haalbaar door oorzaak-gevolg relatie niet valide vast te stellen
- meten van kwaliteit van professionele inzet
 - haalbaar, echter alleen voor specifieke groepen in zorg van instellingen
 - relevant maar deels buiten scope van een algemeen ‘beeld’
 - alleen valide vast te stellen wanneer veel variabelen worden meegewogen
- meten van effecten van beleid
 - relevant
 - moeilijk haalbaar door oorzaak-gevolg relatie niet valide vast te stellen

Praktische bezwaren die voor veel van bovengenoemde doelen gelden – en minder voor de gekozen drie

- data worden op verschillende geografische niveaus en op verschillende manieren verzameld: in de ene gemeente wordt op een andere manier geteld dan in een andere – verschillende incidentendata is voor heel Nederland beschikbaar
- data bevinden zich soms diep in administratieve systemen en is daar alleen uit te halen met veel handwerk, en is vervolgens zodanig (on)gestructureerd dat die onvergelijkbaar is met andere data
- data uit systemen filteren en bruikbaar aanleveren kost veel tijd en soms aanvullende inspanningen en geld, waarvoor niet altijd middelen en/of draagvlak bij dataleveranciers (instellingen, politie, gemeenten etc.) bestaat

Toelichting op keuze voor de drie doelen

We selecteerden de doelen *zicht hebben op incidenten, zicht hebben en houden op een hoog risicogroep* en *(preventief) beleid voeren op basis van beeld*. We kunnen doen alsof deze selectie puur gebaseerd is op logische gevolgtrekkingen en waardenvrije argumenten – maar dat is niet zo. Voor de eerste en tweede geldt dit grotendeels wel maar voor de derde (preventie) niet. De

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

argumenten die we gebruiken om een aantal doelen *niet* na te streven gelden namelijk ook – en misschien zelfs sterker – voor de derde doelstelling ‘preventie’.

Toch kiezen we voor deze ambitieuze doelstelling omdat we denken dat we verder moeten kijken dan alleen incidenten (variant 1) en kwetsbare individuen (variant 2). Ook moeten we verder kijken dan de individuele, zorg-gerelateerde doelen die af zijn gevallen. Deze gaan over voorzieningen, kwaliteit van zorg, kosten van zorg e.d. en bevestigen vooral wat er al is – individuele zorg. Als we onze doelen baseren op cijfers en verhalen over individuele zorg kunnen we ook alleen maar daarover iets zeggen. We kunnen dan nu al voorspellen dat op dat vlak een kwantitatief en kwalitatief tekort zal worden gesignaleerd – zoals dat maatschappelijk al jaren gesignaleerd wordt. De ‘druk’ die we beschreven in de Inleiding zullen dan ook terugvinden als we op deze manier tellen.

Alleen door ambitieuzer te zijn en te proberen verder te kijken dan dat wat er al is/we al doen/al weten, kunnen we de preventieve krachten in de samenleving benutten – met behulp van gericht preventief beleid. In het volgende hoofdstuk werken we drie varianten verder uit.

Advies 1: drie cijfer-varianten van een beeld

Variant 1: een beeld van incidenten – gebeurtenissen in een geografisch gebied

Wat is het?

Dat gebeurtenissen ('events') worden bijgehouden, zoals bijvoorbeeld:

- registraties van overlast bij politie
- aantal uithuisplaatsingen door de jeugdrechter
- aantal huisuitzettingen door woningcorporatie/rechter
- zorgmeldingen bij Veilig Thuis
- aantal mensen dat gebruik maakt van de nachtopvang
- aantal mensen dat wordt doorverwezen naar de psychische zorg/GGZ
- aantal mensen dat na een suïcidepoging op de SEH komt
- aantal suïcides

Dit is wat we nu veel doen, vooral omdat het relatief eenvoudig is en het lijkt alsof gebeurtenissen (*events*) veel zeggen over hoe groot een bepaalde groep is/hoe het met die groep gaat. Het beeld over de psychische staat van ons land wordt grotendeels bepaald door dit soort *events*.

Typisch voorbeeld

'E33-meldingen over verwarde personen stijgen landelijk ieder jaar'

Hoe draagt deze vorm bij aan een groter beeld?

Alleen als deze cijfers doordacht en in samenhang geduid worden krijgen ze zeggingskracht. Meer context is bijvoorbeeld:

- schijnbaar relevante veranderingen over korte tijdsperiodes afzetten tegen langere periodes
- absolute aantallen afzetten tegen het aantal mensen waarover het gaat
- achtergrond bieden: als het beleid is om *meer* te melden rond bepaalde groepen dan is een toename van meldingen dus te verwachten (bv. een campagne rond huiselijk geweld waarvan het succes wordt afgemeten aan een *toename* van meldingen)
- gebeurtenissen in onderling verband met elkaar bekijken ('waterbed-effect'): het schrappen van een bepaalde registratiecode of voorziening kan ertoe leiden dat er elders (een andere code of andere voorziening) veel meer gebeurt

Hoe kan inleving in de burger dit cijfermatige beeld verbeteren?

Vooruitlopend op hoofdstuk 4 en *Advies 2* lijken vorm 1 (blik van straatprofessionals) en 2 (het raadplegen van betrokken burgers) hier zeer bruikbaar voor meer context en begrip.

Waarom wel doen?

Dit is een zeer haalbare manier van een beeld dat qua cijfers vooral afhangt van twee factoren: de bereidheid van partijen om cijfers met elkaar te delen en de vergelijkbaarheid van cijfers uit verschillende lokale, regionale en landelijke bronnen. Het duiden van deze events kan alleen maar op een betekenisvolle manier gebeuren wanneer er zorgvuldig naar het totaal en de onderlinge samenhang wordt gekeken – en als degenen die de cijfers duiden goed op de hoogte zijn van zowel de systeem- als leefwereld (voor zover mogelijk want niet alle events komen boven de radar!).

Waarom niet doen?

Deze vorm van een beeld heeft vooral een signaalfunctie: veranderingen in patronen kunnen duiden op daadwerkelijke veranderingen maar vragen altijd om verder onderzoek. Regelmatig blijken plotselinge veranderingen in cijfers verklaard te kunnen worden door een gewijzigde registratie, of zijn er andere cijfers die de verandering tegenspreken. Als bij de gebruikers of duiders kennis van het gehele systeem van beschikbare indicatoren, en van de achterliggende processen en routines, ontbreekt is dit een contextloze en potentieel schadelijke manier van een beeld vormen

Variant 2: een beeld van hoog-risico-personen – individuen die deel uitmaken van een afgebakende groep

Wat is het?

Deze vorm overschrijdt de grens tussen 'onderzoek' en hulpverlening, want:

- iemand staat met naam en toenaam op een lijst
- ergens wordt bijgehouden waar hij/zij is, of hij/zij zorg krijgt of straf heeft en nog een aantal andere zaken (werk, inkomen, schulden e.d.)
- eventueel kan actie worden ondernomen door een instantie wanneer dingen dreigen mis te lopen (soms is daarvoor een juridische basis)

Dit doen we nu weinig, vooral omdat het intrusief is en het vanuit het perspectief van mensenrechten en privacy vaak de vraag is of het doel de middelen heiligt.

Typisch voorbeeld

'Top 600' (Amsterdam)

Hoe draagt deze vorm bij aan een groter beeld?

Deze variant zegt veel over de mensen die zich in de groep (bv. in de Top 600) bevinden: ze gaan daadwerkelijk over de mensen waarover zorgen zijn. Tegelijkertijd is er enorme variatie tussen deze mensen, en maar in beperkte mate sprake van een 'groep'. Als de 'groep' vooral wordt gevormd door mensen die elders niet passen/horen/aankomen dan is die groep per definitie niet homogeen. De informatie zegt dus iets over de individuen in deze groep, niet over de mensen die niet gevolgd worden.

Hoe kan inleving in de burger het beeld verbeteren?

In deze variant is het contact met de burger die gevolgd wordt in principe groot omdat 'volgen' en 'hulpverlenen' hier gecombineerd worden. Als volgen voorop staat kan dat snel een afstandelijke activiteit worden, wat voorkomen worden door vorm 3 te gebruiken 'het goede gesprek met de burger'

Waarom wel doen?

In deze variant zit degene die volgt 'er dicht op' wat voordelen heeft: mensen die verloren raken en/of mensen met wie het absoluut niet goed gaat komen snel weer in beeld en actie is mogelijk – ervan uitgaand dat degenen die volgen de rol van hulpverlener hebben. Ook vanuit het perspectief van veiligheid is het een voordeel om zicht te hebben op mensen die mogelijk een gevaar voor anderen kunnen zijn.

Ook is dit de enige variant waarin het echt om het volgen van mensen gaat – niet om het volgen van cijfers of trends.

Waarom niet doen?

Nadelig is dat deze vorm van een beeld ook verwachtingen wekt: dat de persoon geholpen zal worden of dat voorkomen zal worden dat deze persoon iets raars of gevaarlijks doet – beiden zijn niet altijd mogelijk. Of het

mensenrechten/privacy-nadeel opweegt tegen het voordeel is een vraag van subsidiariteit en proportionaliteit.

Deze vorm is alleen haalbaar onder de vlag van hulpverlening, niet onder de vlag van onderzoek/beeldvorming – daarvoor is deze vorm te intrusief. Degene die gevolgd wordt kan zich niet anoniem door de samenleving bewegen: er wordt in de gaten gehouden wat hij/zij doet of laat. Voor degene die volgt is het ook intensief: er moet contact zijn met veel instanties en deze moeten allen in staat en bereid zijn om actuele gegevens over het individu aan te leveren.

Een praktisch probleem is hoe de groep wordt samengesteld: wanneer valt iemand erin, en wanneer valt iemand er niet meer in? Het is naïef om te denken dat wanneer er eenmaal een groep is gevormd, op basis van goed doordachte criteria, er geen mensen afgaan of bijkomen. Er moet dus constant worden bekeken wat er met mensen in de groep gebeurt (en of ze eruit kunnen) en wat er elders gebeurt (en welke mensen er mogelijk in moeten).

Een bijzonder onderdeel is de 'start' van een groep. Omdat de groep bestaat uit mensen met problematiek op meer levensgebieden (niet per definitie allemaal even ernstig of constant, en niet per definitie in beeld van instanties) is het lastig te bepalen wanneer iemand in de groep 'hoort' – wanneer is de problematiek ernstig, constant, langdurig of risicovol genoeg? Vanzelfsprekend kunnen alleen mensen worden gevolgd die in beeld zijn van instanties: van de mensen die niet in beeld zijn, ook al is hun problematiek nog zo ernstig of langdurig, is geen informatie beschikbaar.

Variant 3: een beeld van sociale trends – ontwikkelingen in een geografisch gebied

Wat is het?

Het volgen van ontwikkelingen houdt in dat over een buurt, wijk, stadsdeel of gemeente in kaart wordt gebracht:

- welk percentage van de mensen een uitkering ontvangt, een sociale huurwoning heeft, schulden heeft, etc.
- dit wordt vergeleken met andere geografische gebieden, waardoor er op een kaart kleurverschillen ontstaan (of in een tabel verschillen in percentages), of over de tijd

We doen dit veel, door bijvoorbeeld sociaaleconomische indicatoren over buurten of wijken in beeld te brengen. Maar wat die indicatoren dan zeggen in relatie tot psychische kwetsbaarheid is onduidelijk, noch wat er vervolgens wel of niet zou moeten gebeuren.

Typisch voorbeeld

'Grote sociale en gezondheidsverschillen tussen gemeenten'

Huidig gebruik

In eerste instantie zeggen ze weinig en is de interpretatie moeilijk. De cijfers lenen zich sowieso niet voor een individuele benadering: dat er veel armoede is in een wijk betekent niet dat we dan weten wie er arm is, noch dat we daaraan iets kunnen doen (anders dan in variant 2).

Vanuit het perspectief van de gemeenschap, collectieve voorzieningen en publieke gezondheid zijn er wel mogelijkheden. Wanneer we weten dat bepaalde factoren positief of negatief bijdragen aan de kans op psychische problematiek, dan kunnen we bekijken of die factoren op collectief niveau, dus van de buurt, wijk of gemeente, beïnvloedbaar zijn. Dan moeten we wel een soort theorie hebben over hoe een negatieve factor (bv. armoede) ervoor zorgt dat er eerder psychische problematiek ontstaat, of hoe een positieve

factor (bv. sociale steun) ervoor zorgt dat dit niet of minder snel gebeurt. Zonder theoretisch kader is de zeggingskracht van deze cijfers beperkt.

Hoe kan inleving in de burger het beeld verbeteren?

Voor deze variant lenen alle drie de vormen zich: de blik van de straatprofessional, de actieve burger en het goede gesprek.

Waarom wel doen?

Deze vorm van een beeld is relatief eenvoudig: veel van de data zijn via bestaande bestanden beschikbaar en ze kunnen vrij goed worden vergeleken met andere locaties in Nederland omdat ze op dezelfde manier geregistreerd worden. Welke stappen dan gezet moeten worden op basis van deze cijfers is ingewikkelder.

Deze vorm van een beeld ligt het verst af van psychische kwetsbaarheid in strikte zin maar heeft de meeste preventieve potentie. Voor burgers en gemeenten liggen in deze vorm van een beeld de meeste mogelijkheden om zelf te handelen, onafhankelijk van zorgaanbieders, maar dit vraagt wel om kennis en een visie op de verbinding tussen sociale factoren, psychische problematiek en collectieve benaderingen.

Waarom niet doen?

Daarvoor moeten we iets begrijpen van hoe deze factoren voor burgers werken. Leidt het hebben van (te) weinig geld tot psychische problematiek? Of is het ingewikkelder en leidt bijvoorbeeld stress over het niet voldoende binnenbrengen van geld bij vaders tot problemen, en het niet voldoende kunnen doen voor kinderen bij moeders tot problemen? Collectieve voorzieningen, zoals een voedselbank, een inloopcentrum of een groep voor onderlinge steun, kunnen psychische problematiek voorkomen – mits ze ergens in de verbinding tussen sociale factoren en psychische problematiek iets veranderen.

Hoofdstuk 3

Groep: wie brengen we in beeld?

Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we drie doelen benoemd, en in het daaropvolgende tussenhoofdstuk drie hoofdvormen van een beeld. Daarmee gaven we een vooruitblik – want over wie ‘we het moeten hebben’ en welke informatie beschikbaar is hebben we nog weinig gezegd. In dit hoofdstuk bespreken we nader hoe te komen tot een groep waarover het beeld moet gaan.

Ons vertrekpunt zijn de drie doelen/varianten, waarvoor we verschillende soorten informatie nodig hebben. In onderstaande tabel benoemen we die, waarbij in de laatste kolom staat om welke ‘groep’ het gaat.

Doel	Type beeld	‘Groep’
een beeld van incidenten	volgen van gebeurtenissen in een geografisch gebied	gebeurtenissen – geselecteerd op basis van algemene criteria
een beeld van hoog-risico-personen	volgen van individuen die deel uitmaken van een afgebakende groep	mensen - handmatig geselecteerd op basis van maatwerk-criteria
een beeld van sociale trends	volgen van ontwikkelingen in een geografisch gebied	ontwikkelingen/gebeurtenissen over tijd – geselecteerd op basis van algemene criteria en een theorie/idee

Waarom is ‘de groep’ niet gewoon ‘psychisch kwetsbare burgers’?

Het is al eerder benoemd: we hebben geen sluitende definitie van ‘psychische kwetsbaarheid’, geen algemeen ‘meetinstrument’ voor psychische kwetsbaarheid en geen frequente meting op niveau van de bevolking. De term omschrijven lukt nog wel maar op basis daarvan meetbare criteria vaststellen waarmee mensen onderscheiden kunnen worden (‘psychisch kwetsbaar’ versus ‘niet psychisch kwetsbaar’) is veel moeilijker. We denken dat het onmogelijk is om op bevolkingsniveau ‘de groep psychisch kwetsbare burgers’ valide te onderscheiden.

We zullen dus andere manieren moeten bedenken om tot zinvolle ‘groepen’ te komen, wat alleen lukt door scherpe doelen te formuleren (zoals gedaan in hoofdstuk 2)

Een andere manier om naar ‘groepen’ te kijken: mensen en gebeurtenissen

Om goede keuzes te maken in ‘over wie het moet gaan’, is het noodzakelijk te beseffen dat veel van de cijfers die we in Nederland hebben niet over mensen gaan – maar over gebeurtenissen (*events*). Dat belangrijke onderscheid wordt vaak niet gemaakt in o.a. rapporten en media – maar er bestaan bij het krijgen van een beeld zoals hier bedoeld grofweg twee varianten van cijfers:

- cijfers over mensen, die gaan o.a. over eigenschappen van individuen en bv. weinig veranderlijk (o.a. geslacht, lengte van volwassene), enigszins veranderlijk (o.a. gewicht, woonplaats, financiële situatie) of zeer veranderlijk (o.a. kortdurende ziekte) zijn

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

- cijfers over gebeurtenissen, die gaan o.a. over meldingen (bij politie, GGD, gemeente), gebruik van voorzieningen (ziekenhuis, daklozenopvang, ambulante hulp), contacten (telefonische hulpdienst, chats) en andere *gebeurtenissen* die te maken hebben met mensen maar die geen eigenschap van die mensen zijn

Een derde variant – ook vermeld in bovenstaande tabel – is die van ‘ontwikkelingen’ of ‘groepen’. Dit zijn cijfers over groepen, bijvoorbeeld de sociaaleconomische status van een buurt of wijk, of de gemiddelde leeftijd van alle inwoners van een gemeente (zie ook variant 3 in Intermezzo). Deze cijfers over groepen zijn echter gebaseerd op onderliggende cijfers over individuen – ze zijn dus een variant van cijfers over mensen, geaggregeerd naar een grotere groep om herkenbaarheid van individuen te voorkomen. Als we er ontwikkelingen mee willen vaststellen, dan moeten het indicatoren zijn die (enigszins) veranderlijk zijn.

Van gebeurtenissen kun je niet zomaar naar mensen

Vaak wordt er op basis van gebeurtenissen (bijvoorbeeld 1000 registraties van verward gedrag) gesproken over groepen mensen (1000 ‘verwarde personen’). Dat is een vrij grote conceptuele fout die makkelijk leidt tot niet-passend beleid

Bij gebeurtenissen is het perspectief dat van de instantie die de gebeurtenis registreert, cijfers over mensen hebben het perspectief van de mens zelf – ze gaan over het individu. Dit hoeft niet perse erg te zijn maar de vraag is altijd of de gebeurtenis (bv. opgenomen worden in een ziekenhuis) iets zegt over de mens en diens eigenschappen. Het is logisch dat we uit de gebeurtenis ‘opname’ (in een voorziening) de eigenschap ‘ziekte’ (van de mens) af kunnen leiden – maar het hoeft niet zo te zijn. Of dat we uit ‘gebruik nachtopvang voor daklozen’ kunnen afleiden dat een individu dakloos is. Maar of ‘ziekte’ en ‘dakloosheid’ daarmee ook eigenschappen van de mens zijn – dat weten we niet zeker, zeker niet over een langere tijdsperiode

Het beeld van kwetsbare groepen tot nu toe: een ‘groep’ maken op basis van ‘gebeurtenissen’

We hebben in Nederland een traditie in het monitoren van kwetsbare burgers via de zogenoemde OGGZ-monitors (of ‘sociaal kwetsbare groepen’, of anders). In eerder werk rond die aanpak is een doordachte en onderbouwde wijze ontwikkeld om een ‘groep’ te selecteren, via de zogenoemde OGGZ-ladder. De ontwikkelaars daarvan maakten gebruik van vijf niveaus van kwetsbaarheid². Deze niveaus zijn voor negen levensgebieden geoperationaliseerd, waardoor er een matrix ontstaat van indicatoren die iets beogen te zeggen over groepen mensen die op een bepaald gebied een bepaald niveau van kwetsbaarheid hebben.

Belangrijk punt is hierbij dus dat kwetsbaarheid niet gemeten is op het niveau van mensen, maar is afgeleid uit een aantal gebeurtenissen. Zo ontstaat een soort caleidoscopisch beeld van verschillende cijfers en schattingen over groepen mensen. Deze methode is veel gebruikt en levert een schat aan cijfers op waarvoor vaak een (zeer) grote inspanning is gedaan. Hoe die cijfers vervolgens moeten worden geïnterpreteerd en omgezet in beleid is vaak geen onderdeel van deze monitors – maar

² Onderscheiden worden risicogroepen in de algemene bevolking (treden 0,1), groepen kwetsbare mensen in de gemeenschap en (weer) onder dak (trede 2), groepen kwetsbare mensen in instituties (trede 3) en groepen kwetsbare mensen zonder dak (trede 4) (ref)

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

helaas wel complex (om de in hoofdstuk 2 genoemde reden bij de ‘niet-geselecteerde doelstellingen’).

Het is onmogelijk om van gebeurtenissen naar mensen te komen zonder daarvoor bestanden aan elkaar te koppelen en de privacy van mensen te schaden

Een zijsporang: data op het niveau van mensen zou alles makkelijker maken...

Alles zou een stuk eenvoudiger zijn als we ‘gewoon’ cijfers over mensen hadden. Als we zouden weten dat iemand geen woning of werk heeft maar wel schulden en gemiddeld drie keer per jaar wordt opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, dan zouden we toch wel mogen zeggen dat die persoon psychisch en sociaal kwetsbaar is?

Het is cruciaal om te beseffen dat we deze cijfers – dus over individuen – wél hebben en dat deze technisch gezien ook aan elkaar te koppelen zijn. Het CBS beschikt over heel veel data op individueel niveau. Technisch is het mogelijk om daaraan ook allerlei gegevens van zorgverzekeraars, gemeenten, justitie e.d. te koppelen – en dat gebeurt soms ook. Maar dat doen we niet vaak of maar beperkt omdat het invasief is: we overschrijden daarmee de grens van de persoonlijke levenssfeer en kijken op een ‘Big Brother’-achtige manier mee in iemands leven. Er moeten zwaarwegende redenen zijn om dat te doen – die zijn er niet vaak. Maar het kán dus wel.

Tellen en context geven door koppeling van bestanden op individueel niveau

Het is mogelijk om een groot aantal bestanden te koppelen op persoon (via bv. BSN-nummer) van bv. gemeente, zorginstellingen, zorgverzekeraars, sociale dienst, Belastingdienst e.d. Er komen dan op individueel niveau een groot aantal ‘eigenschappen’ en ‘gebeurtenissen’ beschikbaar.

Voor het vaststellen welke mensen ‘psychisch kwetsbaar’ zijn zouden we criteria kunnen opstellen als:

- maximaal inkomen: euro
- geen werk
- niet hebben van woning, of wonen in sociale huurwoning
- minimaal (aantal) contacten met hulpverlening in voorgaand jaar
- minimaal (aantal) contacten met huisarts/specialist in voorgaand jaar

Deze cijfers geven inzicht in hoeveel psychisch kwetsbare burgers er zijn, conform een vooraf opgestelde scorelijst. Als een criterium wordt versoepeld dan neemt het aantal mensen dat eraan voldoet toe, en andersom. Het is met zulke cijfers mogelijk om van veel mensen een behoorlijk betrouwbaar beeld te krijgen – maar of het valide is en wat we ermee kunnen?

Als we cijfers op individueel niveau aan elkaar zouden koppelen dan zouden we niet meer hoeven gissen of ‘het stijgende aantal meldingen van overlast door daklozen bij politie’ samenhangt met ‘een stijgend aantal aanmeldingen voor de nachtopvang’. We zouden dan kunnen nagaan of de mensen die in beeld komen bij de politie (data politie) dezelfde zijn als die zich melden bij de nachtopvang (data nachtopvang), en of dit mensen zijn zonder vaste woon- of verblijfplaats (data gemeente of CBS).

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

... of zou het dan nog steeds lastig zijn?

Stel dat we een aantal indicatoren op individueel niveau beschikbaar zouden hebben en op basis daarvan mensen met elkaar zouden vergelijken – op de manier zoals voorgesteld in bovenstaand kader.

In onderstaande tabel schetsen we twee mensen, Ariane en Bernard, aan de hand van cijfers/indicatoren die grotendeels bekend zijn bij het CBS (indicator 1 t/m 3, 6 en 7) en deels bij zorgverzekeraars (indicator 4 en 5).

	Indicator	Ariane	Bernard
1	Inkomen	Laag	Laag
2	Werken	Geen werk	Geen werk
3	Wonen	Geen woning	Geen woning
4	Psychische hulp	ja	ja
5	Hulp bij huisarts/ziekenhuis	nee	nee
6	Geslacht	V	M
7	leeftijd	22	48

Volgens de indicatoren zijn Ariane en Bernard ‘dezelfde’ mensen – geslacht en leeftijd buiten beschouwing gelaten. Maar als we verder kijken achter deze cijfers verschillen ze enorm.

Ariane is een 22-jarige studente die inwoont bij een vriendin en een studiebeurs heeft. Ze staat op het punt haar academische studie af te ronden en daarna een promotietraject te beginnen. Ze is zeer intelligent en gedisciplineerd maar heeft soms faalangst (o.a. voor het sollicitatiegesprek in dit traject). Ze heeft daarom enkele gesprekken heeft gehad met een psychologe. Die hebben goed geholpen en ze denkt, net als veel anderen, een mooie toekomst als onderzoeker te hebben. Ze heeft een groot sociaal netwerk, sport veel en komt nooit bij een dokter omdat ze kerngezond is.

Bernard is een 48-jarige werkloze man die al twaalf jaar op straat leeft. Hij heeft een uitkering die hij via de hulpverlening als weekgeld krijgt uitgekeerd, om te voorkomen dat hij het hele bedrag aan drugs uitgeeft. Regelmatig komt hij met andere daklozen in conflict, vaak over geld, een slaapplek of drugs, en komt er politie bij. Er is al heel vaak met hem gesproken over een vaste plek in een beschermd wonen-voorziening maar dat wil hij pertinent niet. Hij heeft hepatitis C en nog andere ziekten maar weigert naar huisarts of ziekenhuis te gaan. Zijn netwerk bestaat vooral uit hulpverleners, die denken dat Bernard dit zo niet lang meer vol houdt en zal komen te overlijden aan ziekte of geweld.

Ariane zal door weinig mensen als psychisch kwetsbare burger gezien worden, Bernard wel. Dit tamelijke eenvoudige voorbeeld laat zien dat er veel mis kan gaan met cijfers en het op basis daarvan indelen van mensen in groepen (zie ook vorige hoofdstuk) en conclusies uit trekken. In theorie zou ook die contextuele informatie beschikbaar zijn, bijvoorbeeld dat Ariane een jonge student is en Bernard een man van middelbare leeftijd en langdurig werkloos is. Deze informatie is onmisbaar voor

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

het herkennen van het verschil tussen deze twee mensen, maar of een geautomatiseerd systeem dat verschil zou ‘vinden’ is de vraag – duiding en interpretatie blijft dus nodig.

Dus zelfs met cijfers op individueel niveau zijn we er nog niet.

Terug naar de kern: hoe te komen tot een ‘groep’ per doel/variant

Hiervoor hebben we beargumenteerd waarom ‘de groep’ niet eenvoudig het vertrekpunt van een beeld kan zijn – zelfs niet als we zouden beschikken op data op individueel niveau. We moeten dus via de doelen (hoofdstuk 2) en de beschikbaarheid van data rond deze doelen komen tot een ‘groep’. Hieronder lichten we toe hoe dat te doen per doelstelling.

Variant	Doel	Type beeld
1	een beeld van incidenten	volgen van gebeurtenissen in een geografisch gebied
2	een beeld van hoog-risico-personen	volgen van individuen die deel uitmaken van een afgebakende groep
3	(een beeld van sociale trends	volgen van ontwikkelingen in een geografisch gebied

Variant 1: een beeld van incidenten – gebeurtenissen in een geografisch gebied

Dit is de meest eenvoudige (maar indirecte wijze) om gebeurtenissen rond een mogelijk kwetsbare groep op te sporen. Dit is eerder gedaan in de ‘monitor kwetsbare groepen gedurende de corona-crisis’ (zie bijlage 3 voor een voorbeeld), waarin grove indicatoren/ernstige gebeurtenissen afgezet werden tegen een eerdere periode. Het ging hier dus helemaal niet over mensen, maar over gebeurtenissen die vaker voorkomen bij psychisch kwetsbare mensen. Het was een grof beeld dat alleen de meest ‘zware’ gebeurtenissen detecteerde. Het paste bij de eerste fase van corona-crisis, waarin niemand wist wat de effecten van de virusuitbraak en lockdown zouden zijn op de samenleving. Op dat moment was er een urgente situatie en hanteerden we de criteria in onderstaande tabel.

Uitgangspunten/criteria indicatoren

Een indicator moet bij voorkeur voldoen aan de volgende criteria:

- ‘kort op de bal zitten’: vlot leverbaar zijn en in relatief hoge frequentie, 1x per maand is al snel nodig en ze mogen dan niet meer dan 2 weken op zich laten wachten
- direct van de bronhouder komen: dan treedt de minste vertraging en ruis op en kunnen rechtstreeks vragen aan de analisten gesteld worden
- iets zinvol zeggen over de variabele die gemeten wordt: logisch, gaat over validiteit en dus zeggingskracht, maar wordt vaak iets te makkelijk over gedacht
- enigszins betrouwbaar zijn: administratieve data voldoen vaak niet aan wetenschappelijke criteria (bv. dat een incident pas gescoord mag worden als er bepaalde kenmerken aanwezig zijn) maar dat hoeft niet zeer bezwaarlijk te zijn mits vergeleken wordt met dezelfde cijfers over eerdere periodes (bv. november 2020 versus november 2019)

- differentieerbaar zijn: idealiter is data zowel op lokaal (gemeente), regionaal (bv. GGD/VR-regio) als landelijk niveau te krijgen/presenteren, zodat de betekenis ervan voor lokale en regionale bestuurders groter wordt

Voor een reguliere versie van deze variant zijn meer en fijnmaziger indicatoren nodig. Deze kunnen op een soortgelijke manier gezocht en geselecteerd worden als eerder bij de LOTC/corona-monitor is gebeurd – deze zijn in eerdere publicaties (KPMG-rapportage en Monitor Sociaal Kwetsbare Groepen) uitgebreid in beeld gebracht.

Variant 2: een beeld van hoog-risico-personen – individuen die deel uitmaken van een afgebakende groep

Dit is de meest directe (maar meest arbeidsintensieve) wijze om hands-on een groep te selecteren. Dit is eerder gedaan in bijvoorbeeld de Amsterdamse Top 600. Op basis van bestaande informatie over mensen en kennis over risico's op lange termijn is een groep geselecteerd die intensief gevolgd is – zowel beschrijvend (waar is deze persoon, welke hulp of straf krijgt hij/zij?) als interveniërend (hulpacties om erger te voorkomen of verbetering te faciliteren)

Belangrijk punt is hierbij dat de kwetsbaarheid is vastgesteld op individueel niveau – dus niet op basis van algemene criteria (zoals hierboven geprobeerd voor Ariane en Bernard) maar op basis van maatwerk-selectie. Zo ontstaat een persoonlijk beeld van de geselecteerde mensen, dat echter (in wetenschappelijke zin) niet los te zien is van mogelijke bemoeienis. Nogmaals: een 'Top X' is daarmee meer een 'case load' van een hulpverlener (of reclasseringswerker) dan een breed beeld van psychisch kwetsbare burgers.

Variant 3: een beeld van sociale trends – ontwikkelingen in een geografisch gebied

In deze variant gaat het om groepen mensen en collectieve preventie. We hoeven dus niet te weten wie de psychisch kwetsbare burgers precies zijn – we hoeven ze niet individueel te kennen. Als we een aantal risicofactoren in bepaalde groepen of in bepaalde geografische gebieden zien, kunnen we daarop actie ondernemen.

Die risicofactoren omvatten, maar zijn niet beperkt tot, degene die hierboven genoemd zijn:

- maximaal inkomen: euro
- geen werk
- niet hebben van woning, of wonen in sociale huurwoning
- minimaal (aantal) contacten met hulpverlening in voorgaand jaar
- minimaal (aantal) contacten met huisarts/specialist in voorgaand jaar

Als we een clustering van deze factoren vinden bij bijvoorbeeld mensen tussen de 20 en 30 of in bepaalde wijken of buurten, dan kunnen we preventieve activiteiten inzetten voor die groepen. Het is dan niet zo erg dat niet iedereen die 'positief' scoort op psychische kwetsbaarheid volgens deze criteria ook echt psychisch kwetsbaar is. Onze inspanningen zijn namelijk niet gericht op het exact tellen van de hoeveelheid kwetsbare burgers, of op het bieden van individuele hulp, maar op het uitvoeren van collectieve preventie – gericht op de hele groep.

Hoofdstuk 4

Cijfers en verhalen: welke informatie doet ertoe?

Inleiding

In voorgaande hoofdstukken hebben we drie doelen geformuleerd en drie varianten van een beeld geschetst en daarbij toegelicht hoe de daarbij horende ‘groep’ te vinden en te volgen valt. De mate waarin dit allemaal haalbaar, relevant en zinvol is hangt sterk af van de data die we daarvoor kunnen vinden en gebruiken.

Voorgaande hoofdstukken gingen vooral over conceptuele doordenking van een beeld, in dit hoofdstuk gaat het ook daarover, maar besteden we vooral veel aandacht aan ons tweede centrale thema: inleving in de burger

Of een zinvol beeld te maken valt hangt niet alleen af van de data/informatie die we hebben, maar wel voor een groot deel. Al eerder hebben we vastgesteld dat tellen niet genoeg is, maar we minimaal context moeten geven aan cijfers. Daarvoor bespreken we in dit hoofdstuk drie activiteiten:

- cijfers vanuit verschillende perspectieven naast elkaar plaatsen
- observaties ‘van de werkvloer’ gebruiken
- verhalen van burgers horen

Hieronder nog even de drie doelen/varianten in beeld en welke stappen er nodig zijn

		tellen	context geven	begrijpen	voorspellen	sturen	totaal
1	risicovolle mensen nauwlettend volgen	x	x			x	3
2	zicht hebben op incidenten	x					1
3	uitvoeren van preventie	x	x	x	x	x	5

Voorbij de cijfers: (1) context door te vergelijken

Als we cijfers contextrijk en betekenisvol willen maken dan hebben we meer nodig dan losstaande getallen. We kunnen vergelijken tussen gebieden/locaties, we kunnen gebeurtenissen over de tijd in beeld brengen (trend) en we kunnen meer cijfers over ‘hetzelfde’ fenomeen verzamelen vanuit verschillende perspectieven en bronnen.

Vergelijkingen tussen geografische gebieden

Het vergelijken van de ene gemeente of regio met de andere is vaak informatief: als er verschillen zijn dan kunnen die een startpunt zijn voor begrip. Als er in Brabant veel meer gedwongen opnames plaats vinden dan in provincie Utrecht, rekening houdend met het aantal inwoners, dan wijst dat mogelijk op een bepaald patroon. Voorzichtigheid is echter altijd geboden: mogelijk wonen in provincie Utrecht ‘andere’ mensen dan in Brabant. Of zijn er in Brabant van oudsher veel meer

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

psychiatrische ziekenhuizen waardoor daar meer mensen worden opgenomen – ook uit bijvoorbeeld provincie Utrecht.

Vergelijkingen over de tijd

In deze vergelijking wordt de gebeurtenis (bijvoorbeeld het aantal dwangopnames) vergeleken ‘met zichzelf’, eerder in de tijd. Dat is handig omdat de kans groot is dat dan min of meer dezelfde mensen betrokken zijn. Ook treedt er geen vertekening op omdat de omstandigheden anders zijn (bv. het aantal psychiatrische ziekenhuizen in een regio of de aard van de bevolking). Anderzijds is deze vergelijking gevoeliger voor maatschappelijke veranderingen: als er een nieuwe wet voor dwangopnames komt, of het aantal psychiatrische ziekenhuisbedden overal wordt verminderd, vraagt een vergelijking met eerdere cijfers grote voorzichtigheid.

Vergelijking door verschillende perspectieven

Hier worden meer bronnen naast elkaar gebruikt om een fenomeen te ‘meten’. Als bijvoorbeeld meldingen van huiselijk geweld stijgen bij politie (1) en Veilig Thuis (2), en er door burgemeesters meer tijdelijke huisverboden i.v.m. huiselijk geweld worden opgelegd (3), is de kans groter dat er iets gaande is dan wanneer maar één van deze drie bronnen een verandering laat zien.

Voorbij de cijfers: (2) observaties van de werkvloer

Desondanks blijft het ingewikkeld om cijfers eenduidig aan elkaar te koppelen en zo helder en concreet zicht te krijgen op wat er speelt bij mensen met psychische kwetsbaarheid. Cijfers geven uiteindelijk te weinig context om fenomenen echt te begrijpen. Hieronder geven we enkele voorbeelden van ‘veranderingen’ die er wel in de cijfers waren maar niet in de werkelijkheid.

Cijfermatige en echte ‘veranderingen’

- als we weekcijfers van meldingen door politie van huiselijk geweld bij Veilig Thuis bekijken vergelijken met het weekcijfer van een jaar eerder liggen die altijd een stuk lager – en als we dat elke week opnieuw doen lijkt er dus een *structurele* daling te zijn van huiselijk geweld
 - helaas is er een andere verklaring: deze meldingen komen altijd met een bepaalde vertraging in het registratiesysteem terecht (voor de meeste andere meldingen geldt dit niet), waardoor de weekcijfers altijd nog gecorrigeerd worden
- het aantal opgelegde rechterlijke machtigingen voor gedwongen opname is in de loop der jaren sterk gestegen, maar het aantal opnameplekken in psychiatrische ziekenhuizen niet – wat de vraag oproept waar de mensen met een machtiging dan worden opgenomen?
 - de verklaring is dat er in de laatste 15 jaar steeds meer machtigingen zijn opgelegd die niet tot opname in een kliniek leidden, maar zogenoemd ‘ambulant’ worden uitgevoerd – niet zichtbaar in de cijfers, wel in de praktijk
- het aantal meldingen bij GGD-meldpunten voor overlast en zorg daalde sterk tot ca. 2015, waardoor er sprake leek van afnemende problematiek
 - de verklaring is dat veel meldpunten verdwenen zijn en het totale aantal meldingen dus afnam – wat niet veel zegt over de problematiek maar wel over de organisatie van meldpunten (meldpunten die er niet meer zijn kunnen ook niet gebeld worden!)

Er zijn talloze van dit soort voorbeelden waarin een gebeurtenis opeens veel vaker of minder vaak voorkwam omdat er ergens een andere omschrijving werd gehanteerd, een andere manier van registreren of tellen werd gehanteerd of iets soortgelijks. Alleen door dit soort vermeende

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

veranderingen voor te leggen aan mensen die er dagelijks mee te maken hebben, lukt het om te snelle interpretaties te voorkomen. Pas als er een aantal praktische verklaringen voor een verandering is uitgesloten komt een meer inhoudelijke verklaring in beeld.

Om te voorkomen dat er te snelle conclusies worden getrokken is het dus minimaal nodig om met insiders contact te leggen en met hen een verklaring te zoeken voor de geobserveerde verandering in cijfers.

Voorbij de cijfers: verhalen van burgers

Dichter op de werkelijkheid komen via ‘de werkvloer’ is een manier om de grootste interpretatiefouten te voorkomen. Maar om context en begrip te krijgen is het onvoldoende – daarvoor moeten we dichterbij de burger komen.

Het begrijpen van (psychische) problematiek

Het is voor veel mensen (maar ook voor hulpverleners en mensen die zelf problemen hebben) vaak niet eenvoudig om de problemen van anderen echt te begrijpen en te doorgronden. Met sommige kwesties lukt dat nog aardig: gedoe op het werk, geldtekort, angst voor bepaalde zaken of somberheid, ruzie in relaties e.d. Maar het begrijpen van bv. langdurige werkloosheid, grote en oplopende schulden, psychotische belevingen of geweld in gezinnen is een andere zaak. Voor veel hulpverleners en beleidsmedewerkers staan zulke problemen ver van hun eigen belevingswereld af.

Wie de ingewikkelder problemen op microniveau wil begrijpen moet er dieper induiken. Niet perse door diepgaande gesprekken te voeren met het individu op kantoor van de hulporganisatie, maar door zich te verdiepen in het grotere geheel.

- hoe woont iemand, wie zijn huisgenoten/gezinsleden?
- welke steun (of tegenwerking) krijgt iemand van de mensen om zich heen?
- is het gebruikelijk om in deze sociale omgeving om hulp te vragen?
- wat wint of verliest iemand wanneer het beter gaat?

Zulke vragen kunnen alleen in context beantwoord worden: door meer te begrijpen van iemands omgeving.

Op macroniveau, wanneer we naar cijfers over gemeenten, regio's en het land kijken, geldt dit ook: om iets te begrijpen van wat er speelt kunnen we niet volstaan met alleen het tellen van ‘het probleem’ (bv. overlast) maar moeten verder kijken naar de context – in de hoop het probleem te begrijpen.

Hiervoor behandelden we al het verbreden van de context door cijfers, en verdiepen door ‘de werkvloer’ te bevragen. Maar we kunnen en moeten meer doen: ons verdiepen in een aantal situaties door de mensen zelf te spreken, bij ze langs te gaan, een indruk te krijgen van hun omgeving, waardoor de context en mogelijk de samenhang en oorzaken duidelijk worden. We komen zo meer te weten vanuit verschillende perspectieven en krijgen zo zicht op en kennis van wat er in een aantal situaties speelt – en daarmee mogelijk ook over wat we zouden kunnen doen.

Op zoek naar verhalen

Directer contact met de mensen om wie het gaat is dus wenselijk en nodig. Daartoe worden wel pogingen gedaan door beleidsmakers, door bijvoorbeeld mensen te benaderen bij cliëntenraden van instellingen, cliëntenbelangenorganisatie MIND, panel Psychisch Gezien van het Trimbos Instituut e.d. Maar helaas zijn dit veelal geformaliseerde instituties of organisaties – vaak met een achterban

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

en belangen. De kans is aanzienlijk dat ook deze kanalen gefilterde informatie opleveren – bijvoorbeeld door de vraagstelling of de analysemethode.

Dichter bij de burger – hoe dan?

Het echt in gesprek gaan en langdurig optrekken met bijzondere burgers is niet eenvoudig. Voor andersoortige informatie moeten we dus op zoek naar de individuele beleving van de burger en diens context: naastbetrokkenen, burens, wijkbewoners en anderen. Hun leefwereld en bijbehorende dynamiek moet centraal staan. Van daaruit kunnen we op zoek naar de reële behoeften aan zorg en begeleiding. Niet iedere behoefte, vraag of kritiek kan en moet vertaald worden naar zorg of beleid, en dus is het nodig om naast het cliëntperspectief ook andere perspectieven te hanteren zoals het naastbetrokkenen- en familieperspectief, ervaringsdeskundig perspectief, professioneel hulpverlenersperspectief, wetenschappelijk perspectief en financieel-economisch perspectief.

Bij het werken met verhalen spelen een aantal dezelfde vragen als bij het werken met cijfers:

- hoe vinden we die mensen om wie het gaat?
- hoe voeren we een zinvol gesprek met hen?
- hoe destilleren we bruikbare informatie uit deze gesprekken?
- hoe bepalen we of en in welke mate deze gevonden informatie ook geldig is voor mensen die niet hun eigen verhalen hebben verteld?

Het onderzoek dat we hiernaar deden wordt besproken in bijlage 2, hier presenteren we belangrijkste resultaten/benaderingen in het volgende tussenhoofdstuk.

Advies 2: drie verhaalvormen die bijdragen aan een scherp beeld

Vorm 1: De blik van de straatprofessional

Wat is het?

De straatprofessional is iemand die dicht bij de burger komt: de burger kan zonder tussenstappen met hem of haar in contact komen. De 'straatprofessional' is vaker in de wijk te vinden dan in het kantoor van de eigen instelling. Hij/zij ziet of spreekt mensen die daar *zijn* (op straat, in een sociale huurwoning, in aanraking met politie, in het wijkpand e.d.), niet alleen mensen die naar een instantie toe *komen*.

Belangrijke straatprofessionals zijn:

- conciërges/beheerders van sociale huurcomplexen/wijkbeheerders van woningcorporaties
- opbouwwerkers/buurtwerkers
- vrijwilligerscoördinatoren
- politieagenten
- gastvrouwen/gastheren van inlooplocaties

Hoe draagt deze vorm bij aan een groter beeld?

De straatprofessional is de eerste schakel tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de professionals. Beleidsmedewerkers, onderzoekers en bestuurders zijn meestal de (voor)laatste schakel. Als we de ongefilterde informatie van 'straatprofessionals' (bv. agenten, woonconsulenten, straathoekwerkers) gebruiken dan is de kans groter dat we meer mensen 'zien' maar vooral dat we fenomenen eerder kunnen begrijpen dan alleen vanuit cijfers. Ook is het voor mensen verder in de schakel, waaronder onderzoekers, makkelijker om de weg naar de burger te vinden (voor bv. vorm 2 en 3) als ze contact hebben met straatprofessionals.

Waarom wel doen?

- de straatprofessional is 'vindbaar' voor onderzoekers: hij/zij is verbonden aan een wijk/complex/locatie en kan via de instelling gevonden worden
- de straatprofessional is (redelijk) benaderbaar voor de onderzoeker: beide zijn onderdeel van 'het systeem' (de publieke sector)
- de straatprofessional heeft vaak een ander soort kennis die sterk aanvullend is op wat de onderzoeker zelf weet – via hem of haar kunnen bepaalde gebeurtenissen (of zelfs mechanismen) sneller begrepen worden

Waarom niet doen?

- de straatprofessional is vaak verknocht aan de eigen wijk/complex/locatie en heeft soms (grote) moeite om verder te kijken
- de straatprofessional wordt door de burger niet altijd als een vertrouwd figuur gezien – dit geldt sterker voor o.a. agenten of beheerders, die ook informatie kunnen doorgeven aan anderen met mogelijk negatieve consequenties

Uitwerking binnen dit project

In bijlage 4 beschrijven we een concrete dag op pad met een 'straatprofessional'

Vorm 2: Het netwerk van de betrokken burgerWat is het?

De betrokken burger is iemand in de buurt of wijk die een informele maar belangrijke rol vervult in het betrekken en ondersteunen van kwetsbare burgers. De betrokken burger heeft zicht op **en een relatie met** burgers die vaak weinig of geen hulp ontvangen en niet in beeld van instanties zijn. Vaak heeft hij/zij zelf het nodige meegemaakt maar functioneert goed, en weet hoe te handelen in contact met instanties en hulpverleners – hij/zij weet hoe de hazen lopen in de (systeem)wereld.

Hoe draagt deze vorm bij aan een groter beeld?

De actieve burger is een netwerker en heeft daardoor zicht op meer mensen en situaties – maar heeft dat zelf niet altijd in de gaten. Deze mensen zijn knooppunten in een netwerk en als er veel van dit soort knooppunten zijn ontstaat steeds meer dekking. Alle knooppunten zijn per definitie kleinschalig en er komen dus verschillende en diverse verhalen uit voort. Het ligt voor de hand dat die verhalen in bepaalde wijken minder vaak voorkomen of over andere fenomenen of problemen gaan.

Waarom wel doen?

- In ieder geval zeggen de verhalen iets over de directe omgeving van de actieve burgers in het algemeen, en over de kwetsbare burger die onder de radar blijft in het bijzonder.
- wel kunnen zij de actieve burger opzoeken en vragen om mee te werken om een periodiek beeld te geven van zijn of haar directe omgeving.

Waarom niet doen?

- De verhalen zijn soms heel lokaal en contextgebonden (bv. vooral van de mensen die bij een bepaalde supermarkt of snackbar komen) en daardoor te weinig overstijgend.
- De actieve burger kan niet door professionals, onderzoekers of beleidsmedewerkers 'gemaakt' worden –

Uitwerking binnen dit project

In dit project zijn de kwartiermakers in drie van de zeven projecten op de actieve burger uitgekomen. Ze gebruikten daarvoor verschillende termen: 'hub', 'knooppunt' of 'vertelburger'.

Vorm 3: Het open gesprek met de kwetsbare burger – individueel verhaal, diepgaande patronenWat is het?

Het gesprek met de kwetsbare burger zelf is de meest individuele en persoonlijke vorm van de drie vormen. Dit gesprek is een uitgebreid ongestructureerd interview over hoe iemands leven zich ontwikkeld heeft, in relatie tot hulpverlenende en handhavende instanties, maar vooral ook tot de leefwereld. Het perspectief is circulair i.p.v. lineair: het gaat niet om het tellen van contacten met instanties maar om de inhoud, functie en betekenis van die contacten en de kwaliteit van relaties. Het persoonlijke levensverhaal klinkt daardoor vaak totaal anders dan de terminologie in het professionele dossier. Zelfs een lezer van het gespreksverslag heeft al een betere verbinding met de persoon dan wanneer er alleen cijfers over iemand bekend zijn of vragenlijsten worden afgenomen.

Hoe draagt deze vorm bij aan een groter beeld?

Deze verhalen geven kleur en diepte aan de persoon en diens problematiek – op individueel niveau. De subjectieve beleving in de verhalen is essentieel om deze persoon, zijn gedrag en zijn context te begrijpen en te kunnen duiden. Maar bij het vaker voeren van deze gesprekken ontstaat een multidimensionaal inzicht in

de leefwereld en de behoeften van de burger. Dat is belangrijk, omdat heel vaak naar voren komt dat burgers (en/of cliënten en patiënten), zich niet gehoord en gezien voelt.

De grondtoon in veel verhalen is een gebrek aan verbinding met het zelf, het leven en de maatschappij. De gedeelde achtergrond (of collectieve ervaring) is vaak: intergenerationele problematiek, problematische jeugd en vroegtijdig disfunctioneren (basisschoolperiode). Mensen zitten erg vast en dit wordt in stand gehouden door de mensen zelf, context (met name de sociale contacten en relaties die ze hebben) en de zorgsysteemwereld die niet herstelondersteunend werkt. Mensen geven vaak aan zich min of meer te schikken in hun lot dan wel weinig alternatieven te zien voor hun afhankelijkheid van zorg.

Waarom wel doen?

- Het individuele verhaal van de burger(s) brengt de onderzoeker rechtstreeks in contact met de persoon om wie het gaat (en diens geschiedenis en context) – iets dat via cijfers en contacten met straatprofessionals en betrokken burgers alleen maar op indirecte wijze lukt
- Voor het grotere beeld en het sociaal beleid dat daaruit voortkomt is essentieel om te weten en te ervaren (door deze gesprekken te voeren) dat veel interventies mensen niet bereiken – omdat de beleidslogica erachter niet klopt met de leefwereld van deze burgers

Waarom niet doen?

- Het is niet perse eenvoudig om deze kwetsbare burgers te vinden omdat ze niet allemaal gevonden willen worden
- Het gesprek met de kwetsbare burger is enerzijds makkelijk (want vooral luisteren en doorvragen) maar anderzijds moeilijk (niet iedereen kan en durft door te vragen en kan luisteren zonder het gevoel te krijgen dat er iets gedaan moet worden)

Hoofdstuk 5

Interpretatie en belangen: wie bepaalt op welke manier of het beeld scherp is?

Inleiding

In voorgaande hebben we laten zien dat cijfers en verhalen niet voor zich spreken en dat in alle fases van het verkrijgen van een beeld (doel stellen, groep omschrijven, databronnen bepalen en data verzamelen) keuzes gemaakt moeten worden die de aard en kwaliteit van het beeld bepalen.

De meeste en meest ingewikkelde keuzes moeten worden gemaakt in de fase van de interpretatie van informatie over psychisch kwetsbare burgers. Omdat cijfers en verhalen niet voor zich spreken is er alle ruimte voor (subjectieve) visies en (al dan niet benoemde) belangen bij het interpreteren van informatie.

Visies kunnen sterk uiteenlopen: van de visie dat alle psychisch leed moet worden behandeld door hoogopgeleide professionals tot de visie dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar psychische en sociale toestand. Hetzelfde geldt voor belangen: een startende zorgaanbieder heeft baat bij veel leed in de regio zodat er veel te verdienen valt, het ministerie van Justitie wil zo min mogelijk nadruk op incidenten, een gemeente wil meer geld uit het Gemeentefonds voor het bestrijden van overlast, onderzoekers willen graag aandacht voor de problematiek waarin zij gespecialiseerd zijn en ga zo maar door.

Visie: de ‘goede dingen doen’

In Nederland, en in het bijzonder in de publieke sector, proberen we zoveel mogelijk ‘de goede dingen te doen’. Boektitels en uitspraken als ‘werken volgens de bedoeling’ en ‘doen wat goed is’ getuigen daarvan. Het ‘goede doen’ is vaak synoniem aan het bieden van hulp aan mensen in de problemen. Doel is dan vaak deze problemen op te lossen zodat deze mensen weer zelf verder kunnen, en professionele hulpverleners de volgende persoon met problemen kunnen gaan helpen.

Problemen en hun oplosbaarheid

In bovengenoemd denkkader zijn ‘problemen’ vaak problemen in gedrag: mensen veroorzaken overlast voor anderen, gedragen zich vreemd of dreigend, maken schulden, zorgen niet goed voor hun kinderen, gebruiken drank of drugs e.d. Dit zijn ook de problemen/gedragingen die min of meer meetbaar zijn en die we dus vaak terugvinden in cijfers.

Het volgen van alleen gebeurtenissen (met name ernstige incidenten) zonder context en betekenis versterkt als het ware de geïndividualiseerde en geïsoleerde aanpak van deze problemen – zoals die vaak plaats vindt door hulpverleners. Als een bepaald probleem zich vaker voordoet, moet de instituties of dienst die ‘daarvan is’ gewoon meer gaan doen en wordt het probleem opgelost – dit kan leiden tot de beruchte situaties waarin tien tot twintig verschillende hulpverleners betrokken zijn maar de persoon of gezin zelf uiteindelijk toch ernstige schade oploopt.

Als problemen langdurig zijn of allemaal tegelijk voorkomen moeten we de oplosbaarheid ervan niet overschatten: ze hebben veel impact op burgers zelf, op hun omgeving en op hulpdiensten. Ook zijn ze vaak niet eenvoudig op te lossen: wie eenmaal schulden maakt doet dat vaak weer, wie verslaafd is komt niet zomaar van de middelen af en wie psychische problematiek heeft moet afwachten of die blijvend oplosbaar

is. Bovendien zijn deze problemen vaak stevig geworteld in de context waarin mensen verkeren. Het eigen gezin, de familie, de woonomgeving, de subcultuur en de samenleving als geheel.

Dit raakt aan ons eerder punt in hoofdstuk 2, over de zinvolheid en waarde van bepaalde doelen. Het verzamelen van contextloze cijfers kan makkelijk leiden tot meer van hetzelfde doen, zonder dat het beeld van het probleem/de problemen goed begrepen is.

Het tellen van problemen, wat we in feite doen door allerlei cijfers naast elkaar te zetten, is onderdeel van het paradigma ‘problemen tellen – hulpverleners inzetten – problemen oplossen’. Cijfers zijn noodzakelijk voor een beeld over de omvang van problemen maar er is meer nodig: het zien van samenhang tussen problemen en het begrijpen ervan. Ofwel: willen we echt begrijpen waar het om gaat, en willen we **tot zinvol beleid komen** moeten we een aantal stappen zetten.

Onze visie is dus dat een beeld waarin alleen problemen geteld worden en enige context wordt gegeven niet voldoende is om beleid op te baseren – we moeten begrijpen wat er gebeurt voordat we iets kunnen doen

Het begrijpen van problemen

Eerder beschreven we dat tellen niet genoeg is en dat cijfers meer context kunnen en moeten krijgen (hoofdstuk 4). Beiden zijn voorwaarden om te kunnen begrijpen wat er speelt. Maar de stap van data in context naar begrip (en mogelijk daarna voorspelling en sturing) is een grote. We denken dat er in ieder geval drie dingen nodig zijn:

- het naast elkaar gebruiken van kennisbronnen (cijfers en verhalen)
- het benutten van bredere wetenschappelijke kennis
- het inzetten van praktische wijsheid en ervaring

Voorbeeld: suïcides (opnieuw)

In een bepaald jaar stijgt het aantal suïcides per 100.000 inwoners opeens vrij fors, terwijl het in de voorgaande vijf jaar steeds vrij stabiel was. Er ontstaat onrust, zeker als het volgende jaar opnieuw een stijging zichtbaar is, nu iets kleiner maar toch. Ondertussen zijn verschillende initiatieven gestart om suïcides te verminderen, waaronder een grote publiekscampagne. Een jaar later daalt het suïcidecijfer plotseling met sterk en het jaar weer – en ligt daarmee zelfs iets onder dat van vijf jaar eerder.

Wat is hier gebeurd, hoe moeten we dit verklaren? Heeft de campagne gewerkt? – volgens de bedenkers en uitvoerders ervan wel... Wat was überhaupt de oorzaak van de stijging? – sommige psychiaters weten het aan een stijging van psychische stoornissen... Hoe hoog was/is eigenlijk het suïcidecijfer? – niet zo hoog zeggen sommige internationaal georiënteerde onderzoekers. Hangen de veranderingen samen met maatschappelijke factoren? – de socioloog en econoom denken van wel. Is er überhaupt iets te verklaren of gaat dit cijfer ‘gewoon’ op en neer?

Naar een combinatie van kennisbronnen

Eerder is duidelijk geworden dat de twee kennisbronnen (cijfers en verhalen) fundamenteel van elkaar verschillen en ook niet zomaar naast of op elkaar gelegd kunnen worden. In ons land, en vele andere landen, is de macht van het getal groot: wie cijfers heeft, heeft kennis en daarmee macht. Voor sommigen fenomenen is dit afdoende maar het interpretatieprobleem van cijfers over psychisch kwetsbare burgers is zo groot dat we niet met cijfers kunnen volstaan en andere kennis

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

nodig hebben. Deze kennis kan niet in de plaats komen van cijfers en dat is ook niet de bedoeling – maar ze is ook niet ondergeschikt aan de cijfers.

Tegelijkertijd is duidelijk dat lang niet iedereen die met cijfers kan werken ook met verhalen kan werken – en andersom. Voor monitors (of ‘beelden’) wordt meestal vertrouwd op de expertise van epidemiologen en/of andere kwantitatief georiënteerde onderzoekers. Omdat verhalen, als ze al gehoord worden, niet in tabellen passen vinden die zelden hun weg naar de kern van monitors/rapportages. Soms wordt er in een paragraaf aandacht aan besteed, vaak als een soort ‘overige overweging’, en gaat daardoor verloren in de primaire (cijfermatige) boodschap.

Als we een beeld completer willen maken, en wij denken dat dat wijs is gezien de regelmatig slechte aansluiting tussen burgers en publieke diensten, moeten we kritisch kijken naar welke mensen zich bezighouden met de interpretatie en rapportage van data.

Het benutten van wetenschappelijke kennis

Het is verleidelijk om cijfers en verhalen rond burgers met psychische kwetsbaarheid te zien als een zeer specifiek en uniek onderdeel van de wereld – waarover weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar is. Langs die weg vonden onderzoekers weinig tot geen literatuur over ‘verwarde personen’ en concludeerden soms dat er dus ‘niets’ over bekend was. Strikt bekeken, bij het gebruik van precies die terminologie en aanverwante termen uit het Nederlandse zorgstelsel, is dat correct en was er in de internationale literatuur niets te vinden over dit fenomeen.

Wie verder denkt dan dit specifieke fenomeen en een iets hoger abstractieniveau kiest, ziet echter dat de (inter)nationale literatuur wemelt van soortgelijke fenomenen waarnaar op verschillende manieren is gekeken. Empirisch en conceptueel, vanuit o.a. gezondheidswetenschappelijk, sociologisch, methodologisch en wetenschapsfilosofisch perspectief is dan rijkelijk beschikbaar. Juist de variëteit in perspectieven kan ruimte opleveren om op andere manieren te kijken, te begrijpen en te interpreteren.

Als we naar een goed begrip van psychische kwetsbaarheid in de samenleving willen, en het meten daarvan, hebben we kennis en wijsheid uit andere gebieden nodig dan alleen de psychiatrie, psychologie of epidemiologie

Het inzetten van wijsheid en ervaring

Op veel plekken in dit conceptuele kader hebben we het al benadrukt: voor een valide beeld van psychisch kwetsbare burgers in de samenleving is meer nodig dan een stapel cijfers en standaard analyse- en interpretatiemethoden. En ook met kennis uit andere academische richtingen zijn we er niet.

Het begrijpen en duiden van veranderingen (of juist het gebrek daaraan) vraagt om kennis die we niet uit cijfers, wetenschappelijke methoden of boeken kunnen halen. Om te begrijpen wat er in een buurt, wijk, gemeente, of zelfs regio en samenleving gebeurt, is een zekere levenservaring en ‘straatwijsheid’ nodig.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Hieronder geven we een voorbeeld uit een heel andere deel van de samenleving waarin iemand wil weten hoe iets ‘echt’ in elkaar zit: een investeerder wil voordat hij/zij financieel risico loopt bepalen hoe gezond een bedrijf is.

Voorbeeld: als een investeerder wil weten of een bedrijf gezond is

Stel dat een private investeerder geld wil steken in een bedrijf. Dan kan en zal die investeerder de site van het bedrijf bekijken, op het hoofdkantoor of een andere locatie langs gaan, met de baas of bazen gaan praten en de administratie uitpluizen. Dit levert zeker bruikbare informatie op: als het bedrijf geen visie heeft, er slecht voor staat of financiële lijken in de kast heeft, is de kans groot dat de grootste problemen via deze weg boven water komen.

Stel dat de investeerder niks raars vindt, maar er toch een vreemd gevoel over heeft, en soms wat slechte berichten hoort over het bedrijf – wat dan? Dan gaat de investeerder verder zoeken om een beeld te vormen. Misschien een gesprek aanknopen met de portier, de receptioniste en als het lukt met de secretaresse van de directeur. De investeerder zou een paar klanten of leveranciers van het bedrijf kunnen bellen om te vragen wat hun ervaringen zijn. Of de investeerder zou zelfs op zondagmiddag naar de kantine van de voetbal- of hockeyvereniging kunnen gaan om te horen of de directeur daar na een paar glazen alcohol nog steeds zulke positieve verhalen vertelt.

Dit is allemaal heel moeilijk te realiseren: je moet de mensen die meer weten zien te vinden, je moet een contact met ze aangaan waardoor ze bereid zijn je iets te vertellen, je moet wat je hoort wegen en er mogelijke rancune of over-enthousiasme uitfilteren en je moet bedenken of de verhalen uiteindelijk relevant zijn voor je inschatting van de gezondheid van het bedrijf.

Heel lastig en niet iedereen gegeven. Er zijn nogal wat vaardigheden voor nodig, en een netwerk en nog meer. Maar een investeerder die een paar miljoen op het spel zet zal deze moeite doen.

In bovenstaand voorbeeld gaat het veel over het verzamelen van informatie. Maar deze dataverzameling begint bij de constatering dat alleen informatie van papier of van degenen die baat hebben bij een mooi beeld, wellicht niet valide is. Ook als de informatie er eenmaal is luistert het nauw: bij de interpretatie is de vraag hoe de officiële informatie gewogen moet worden tegen de officiële informatie – niet iedere investeerder zal tot dezelfde beslissing komen, ook al hebben ze dezelfde informatie.

Het wegen en interpreteren van informatie is een geen waardenvrije aangelegenheid en wordt sterk bepaald door de manier waarop de mensen aankijken tegen o.a. problemen, verantwoordelijkheid en hulpverlening.

Het is daarom belangrijk dit te laten doen door een divers gezelschap van wie de belangen transparant zijn, en dat bestaat uit *minimaal* een onderzoeker, een actieve burger, een ervaringsdeskundige burger, een straatprofessional en een beleidsmedewerker.

Hoofdstuk 6

Theoretisch kader: hoe vertalen we het beeld naar scherp beleid?

Inleiding

We gaan nog een stap verder om van tellen en in context plaatsen te komen tot begrijpen en eventueel voorspellen en sturen. Dat vraagt om iets anders dan we momenteel doen, onze blik op psychische kwetsbaarheid is in de laatste decennia namelijk vrij a-theoretisch. Bijvoorbeeld het classificatiesysteem voor psychische stoornissen beoogt vooral stoornissen te beschrijven, zonder aandacht voor de oorzaak ervan of de samenhang met de omgeving.

Een ‘theoretisch kader’ om data over psychische kwetsbaarheid mee te duiden is dan ook veel gevraagd. De reden om een a-theoretisch classificatiesysteem te maken was dat de theorie niet eenduidig is: er zijn vele theorieën in omloop waarover erg veel discussie is tussen (super)gespecialiseerde experts.

Mate van benodigde en bestaande theorie bij de drie varianten

Niet voor elke van onze drie varianten is dat erg. Op niveau van gebeurtenissen in variant 1 moet veel context worden meegewogen maar is vrij weinig theorie beschikbaar. In hoofdstuk 5 gaven we al uitgebreid aan welke *checks* en *balances* ingebouwd moeten worden om foutieve interpretaties en niet-passend beleid te voorkomen. Sowieso heeft deze variant alleen een signaalfunctie en is altijd aanvullend onderzoek nodig wanneer er veranderingen aan de orde lijken – waarin een meer specifieke theorie aan de orde kan komen (bv. over de samenhang tussen suïcides en economische conjunctuur).

In variant 2, waarin de risicovolle of zeer kwetsbare burger individueel gevolgd wordt, is het om andere reden geen probleem. Hierin kunnen cliënt en hulpverlener samen op zoek naar een verklaring en is maatwerk mogelijk omdat het actief volgen van mensen feitelijk geen onderzoek maar hulpverlening is.

Preventie op basis van theorie?

Het meest lastig is het in variant 3, bij het uitvoeren van preventie. Daarbij moet naast *begrepen* ook *voorspeld* en *gestuurd* worden. Maar de ‘gebeurtenissen’ die hier onze data vormen hebben een ander karakter dan bv. incidenten met politie: er is een minder directe link met psychische kwetsbaarheid. Daardoor is het (nog) lastiger om oorzaak-gevolg relaties te trekken. Dat kan alleen als er idee, een theorie, is over hoe bepaalde ontwikkelingen kunnen leiden tot psychische kwetsbaarheid en waarop kan worden ingegrepen om dat te voorkomen.

Juist hierbij is een theoretisch kader nodig: een model met een aantal factoren dat in zekere mate het risico op psychische kwetsbaarheid kan voorspellen, en dat aannemelijk maakt dat het positief beïnvloeden van één of meer van die factoren positief effect kan hebben. De beïnvloeding van die factoren gebeurt in deze variant niet op individueel niveau maar op collectief niveau. Psychische kwetsbaarheid voorkomen is niet eenvoudig, vooral omdat er heel veel routes naar toe zijn. Het aantal risicofactoren is erg groot en het is niet zo dat één of enkele risicofactoren zo sterk zijn dat het ‘zeker’ is dat die zullen leiden tot psychische problematiek.

Preventie wordt vaak onderscheiden in drie vormen: algemene, selectieve en geïndiceerde preventie. Het onderzoek rond preventie van psychische problematiek gaat vaak over selectieve en geïndiceerde preventie: mensen die een risicogroep vormen of mensen die al de eerste symptomen van problematiek hebben. Veel preventieactiviteiten die hieruit voortkomen richten zich dan ook met een speciaal aanbod op een specifieke groep.

Voorbeeld van een opkomend (geïndiceerd) preventieprogramma voor jongeren

@ease is de Nederlandse variant van het succesvolle Australische initiatief Headspace. Stichting @ease biedt jongeren tot vijftientwintig jaar op een laagdrempelige manier hulp en psychische ondersteuning. Door problemen sneller te herkennen en naar een oplossing toe te werken, probeert @ease te voorkomen dat er (later) langdurige zorg nodig is. Jongeren kunnen gratis, anoniem en zonder afspraak terecht bij @ease locaties in Amsterdam, Rotterdam, Heerlen, Maastricht en Groningen. Vrijwilligers van @ease zijn getraind in het herkennen van signalen die wijzen op meer ernstige psychische problematiek waarvoor een verwijzing nodig is. Op elke @ease locatie is altijd een zorgprofessional aanwezig die vragen kan beantwoorden, en zo nodig kan verwijzen naar passende reguliere (geestelijke) gezondheidszorg. Ook is er een psychiater bereikbaar (bron FNO-rapport, zie referenties)

De vraag die bij preventie dus ook gesteld moet worden is over wie ‘de groep’ is? Alle burgers (algemene preventie), een bepaalde groep potentieel kwetsbare burgers (selectieve preventie) of een zeer specifieke groep die al problemen heeft (geïndiceerde preventie). Het gevaar met de laatste is dat er specifieke preventieactiviteiten worden opgezet die alleen voor een bepaald publiek toegankelijk of nuttig zijn – zoals in het kader hierboven beschreven.

Preventie op basis van verhalen?

Eén van de redenen om bij psychische kwetsbaarheid vooral te focussen op geïndiceerde preventie zoals het voorbeeld hierboven, is dat het effect van algemene en selectieve preventie moeilijk aantoonbaar zijn. Hier botst de wetenschappelijke en beleidsmatige roep om ‘aantonen wat werkt’ met de realiteit van burgers die met allerlei risicofactoren te maken krijgen maar zich geenszins geroepen voelen om een specifiek ‘psychisch’ programma te volgen.

Als we hier breder kijken dan het wetenschappelijke onderzoek naar specifieke interventies voor specifieke problematiek, en ons oor te luisteren leggen bij burgers, dan horen we dat veel mensen zoeken naar een prettige woonplek, een fatsoenlijke daginvulling en graag bij een groep of gemeenschap willen horen – in plaats van alleen zijn.

Een theoretisch model hoeft dus ook weer niet heel ingewikkeld te zijn: op niveau van straten of buurten is vaak een combinatie van risicofactoren te vinden en dat zijn dus de plekken waar mensen potentieel kwetsbaar zijn – of ze dat ook echt zijn hangt van veel meer af.

Dat kan duidelijker worden door met mensen in gesprek te gaan. Op deze plekken is een collectieve preventie-aanpak mogelijk, gestuurd door cijfers en verhalen. De precieze uitvoering zal meestal vrij lokaal bepaald en specifiek zijn maar de fenomenen meer universeel.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Deel 3: advies aan de opdrachtgever

Hoofstuk 7 Reflecties en aanbevelingen

Hoofdstuk 7

Reflecties en aanbevelingen

Inleiding

In dit laatste hoofdstuk trekken we eerst enkele conclusies en geven dan de opdrachtgever een aantal adviezen die kunnen helpen om de doelstelling van dit project te bereiken – mits over deze rapportage voldoende overeenstemming is.

We maken hierbij onderscheid tussen (1) wat dit kader zelf hopelijk oplevert voor partijen die een beeld willen gaan maken, (2) wat de opdrachtgever (Ministerie van VWS) zelf kan doen en (3) wat de opdrachtgever kan faciliteren richting andere partijen.

Reflecties

Samenvattend

In deze rapportage hebben we:

- beargumenteerd waarom cijfers rond psychisch kwetsbare burgers vaak (zeer) problematisch te vinden, interpreteren en naar beleid te vertalen zijn (hoofdstuk 1)
- denkstappen in een ‘conceptueel kader’ uitgewerkt om zo zorgvuldig mogelijk tot informatie te komen die vindbaar, interpreteerbaar en vertaalbaar is (hoofdstuk 2-6)
- enkele doordachte benaderingen nader uitgewerkt: drie hoofdvormen van een beeld en drie vormen om dichterbij de burger te komen (*Advies 1 en 2*)

De opdracht en het resultaat

Bij de start hadden we de voorzichtige hoop dat er uit dit project een duidelijke, alomvattende, ideale vorm van monitoring/beeld zou voortkomen. Dat is niet het geval en daarmee is deze rapportage dus ook niet het ‘handboek’ geworden dat wellicht gewenst was. Dat had het alleen kunnen worden als we in staat zouden zijn om de psychische kwetsbaarheid van Nederlanders zeer frequent betrouwbaar en valide vast te stellen – en dat zij we niet. De hoop dat een aantal afgeleide indicatoren dat ook behoorlijk goed zou kunnen bleek ijdel – het in detail doornemen van pogingen in het verleden en strubbelingen in het heden maakten dat duidelijk.

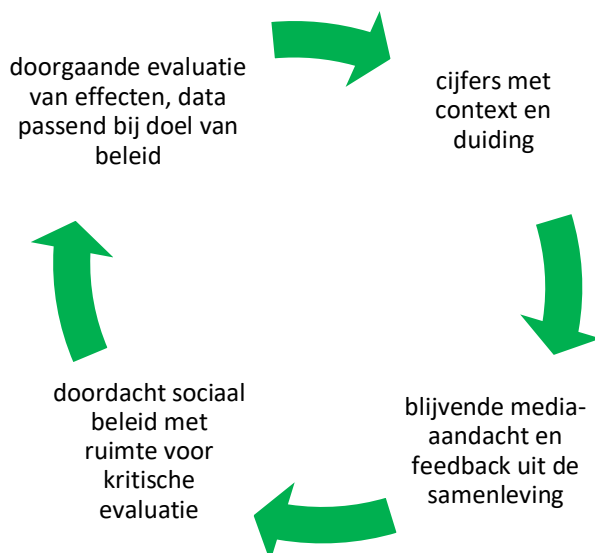
Dit maakt dat we ons hebben gefocust op het beschrijven van een aantal denkstappen en een aantal voorstellen die haalbaar lijken. We beseffen ons dat het volgen van de denkstappen nog veel eigen inspanning vereist en deze rapportage dus geen kant en klaar ‘recept’ biedt. Anderzijds hebben we wel keuzes gemaakt en beargumenteerd over wat we denken dat haalbare doelen en benaderingen zijn voor een beeld in brede zin – en voor het dichterbij de burger komen in het bijzonder.

Er zijn drie, wellicht pijnlijke, boodschappen te geven.

- De eerste is dat er geen eenvormig ideaaltypisch beeld van psychisch kwetsbare burgers te maken is.
- De tweede is dat er in iedere context opnieuw over een aantal conceptuele uitgangspunten na moet worden gedacht – en dat hierbij waarschijnlijk ondersteuning wenselijk en nodig is.
- De derde is dat welk beeld dan ook, wil het aansluiten bij burgers, gebruik moet maken van de verhalen van burgers – om zo mensen op verschillende manieren mee te laten tellen.

Toekomstperspectief

Ondanks dit verloop en deze boodschappen zijn wij optimistisch over de mogelijkheden van beelden op de hier geschetste grondslagen. We denken dat zulke beelden kunnen helpen om te komen tot een constructieve cyclus (in plaats van de destructieve cyclus die we schetsten in hoofdstuk 1):

**Aanbevelingen**

Onze aanbeveling op het niveau van partijen die aan de slag gaan met het maken van een beeld van psychisch kwetsbare burgers te krijgen zijn dat zij:

- het beoogde beeld conceptueel goed moeten doordenken (doel, groep, data, interpretatie en beleid)
- verschillende informatiebronnen moeten gebruiken – niet slechts officiële (kwantitatieve) statistieken, ook (kwalitatieve) verhalen van burgers en ‘straatprofessionals’
- voor een valide interpretatie een divers samengesteld panel moeten instellen dat informatie duidt/betekenis geeft

Dit conceptueel kader geeft daarvoor een aantal handvatten en overwegingen – vooral ‘denkstappen’ maar maakt ook keuzes voor na te streven doelen en te hanteren benaderingen

Hieraan voegen we deze aanbevelingen voor de opdrachtgever toe:

- om bovenstaande te faciliteren is zowel een handreiking (of ‘toolbox’ o.i.d.) nodig als praktische ondersteuning voor mensen/partijen die deze stappen gaan zetten
- om lokale en regionale activiteiten voldoende hoogwaardig uit te voeren én enige vorm van een landelijk beeld mogelijk te maken is het nodig deze praktische ondersteuning centraal aan te sturen

Uit deze rapportage is duidelijk geworden dat beelden op verschillende geografische en organisatorische niveaus gemaakt kunnen worden. Voor de opdrachtgever, VWS/ZonMw, is dat potentieel lastig omdat slechts een deel van de partijen rechtstreeks te beïnvloeden is. Daarom

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

geven we advies in twee delen: dat wat VWS zelf kan doen en dat wat VWS kan faciliteren, ten behoeve van andere overheden en/of instituties.

Zelf doen: 'uitvoerend'

- centralisering van data over gebeurtenissen, volgens variant 1, zoals gebeurd is tijdens de corona-crisis (onder LOTC-vlag), bij een centraal en reeds bestaand kenniscentrum – dat daartoe gemandateerd is en zo mogelijk duurzaam toegang krijgt tot data die niet privacygevoelig is (maar nu toch niet gedeeld wordt)
- centralisering van kwalitatieve data, gebaseerd op informatie van verschillende locaties/kwartiermakers
- instelling van een 'commissie van wijzen' – een onafhankelijke, gemengde groep die elkaar periodiek treft rond beeld krijgen van psychisch kwetsbare burgers
- instelling van een praktische ondersteuningsstructuur voor beelden door overheden en/of instituties, procesmatig gestuurd door de 'commissie van wijzen', die de manier van werken uit het handboek faciliteert door
 - aan te sluiten bij bestaande netwerken van regionale ondersteuners en
 - die zo nodig te verrijken met mensen met andere perspectieven en
 - praktische hulp te bieden in de context van de partij die een beeld maakt

Faciliteren: 'ondersteunend en sturend'

- integratie van dit conceptueel kader met bevindingen uit proeftuinen, te vertalen in een online raadpleegbaar 'handboek' waarin conceptuele en praktische kwesties aan de orde komen
- waarin ook een groot aantal voorbeelden en 'goede praktijken' – dit is vooral een 'hoe gaan we het doen'-handboek
- verspreiding naar en gerichte bespreking van deze uitgave met de belangrijkste belanghebbenden: de gemeenten (VNG), de GGD-regio's (GGD GHOR) en aangrenzende onderzoek/kenniscentra (Trimbos Instituut, academische werkplaatsen Publieke Gezondheid, RIVM)
- lobbywerk voor de in het handboek voorgestelde wijze van een beeld maken binnen aangrenzende monitors

Hieronder werken we deze punten verder uit, te beginnen met de meest concrete acties 'uitvoerend'.

Centralisering van kwantitatieve data (cijfers)

Een dataknooppunt

We hebben eerder vastgesteld dat 'gebeurtenissen' sterk het nieuws bepalen. Informatie over gebeurtenissen die te maken kunnen hebben met psychische kwetsbaarheid worden snel door media opgepikt en leiden makkelijk tot Kamervragen en maatschappelijke onrust. Vooral als het gaat om zelfdoding, geweld en andere ingrijpende gebeurtenissen. Daarom lenen deze 'gebeurtenissen' zich er goed voor om centraal te verzamelen, daarover met aanleverende partijen afspraken te maken zodat een weging en duiding plaats kan vinden voordat 'losse' informatie naar de media gaat – juist omdat bepaalde berichten een zelfversterkend effect kunnen hebben (bekend rond vooral suïcide).

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Op dit moment worden uiteenlopende gebeurtenissen verzameld en beheerd door verschillende organisaties en instellingen. Tijdens de coronacrisis is een deel van deze gebeurtenissen verzameld en geduid in één integraal beeld, dat verspreid werd onder de vlag van het Landelijk Operationeel Team Corona (LOTIC). Dit totaalbeeld voorzag in een grote behoefte van overheden en instellingen omdat zoiets eerder ontbrak. Dat dit beeld er gedurende de eerste lockdown (maart 2020) wel kwam, en tot in 2022 is voortgezet, kwam vooral doordat deze datadeling werd geprioriteerd en aangejaagd door individuen en het belang ervan werd ingezien door de betrokken instanties (die zelf een deel van de data hadden maar ook graag zicht hebben op andere databronnen).

Hoewel de indicatoren tamelijk haastig en ad-hoc zijn gekozen en de duiding door een kleine groep werd gedaan, is wel duidelijk dat er grote voordelen zitten aan het centraal verzamelen van deze cijfers:

- er ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het delen van informatie
- er ontstaat een breder beeld door de verschillende indicatoren
- er wordt geduid vanuit een breder perspectief waardoor organisatorische belangen minder op de voorgrond staan

Een centraal 'dataknooppunt' zou er ook voor kunnen zorgen dat data van lage kwaliteit of duidingen gestuurd door organisatorische belangen minder snel in de media terecht komen – en daardoor maatschappelijke onrust en desinformatie voorkomen wordt. Ook wanneer er wel een claim wordt gedaan door een partij over een bepaald type gebeurtenis, is het eenvoudiger voor zowel onderzoekers, beleidsmakers als journalisten om achtergrondinformatie te vinden of te vragen bij het dataknooppunt.

De organisatorische inbedding van een dataknooppunt

Het dataknooppunt moet ondergebracht worden bij een neutrale organisatie, bij voorkeur op het grensvlak van zorg en veiligheid. Deze organisatie moet optimale samenwerking met bronhouders en geïntegreerde, objectieve weging van cijfers stellen hoog in het vaandel hebben. Deze organisatie moet zelf geen belang hebben bij het 'lichter' of 'zwaarder' wegen of duiden van bepaalde gebeurtenissen, en moet in staat en bereid zijn om een netwerk van inhoudelijk betrokkenen in het gehele veld te raadplegen bij onduidelijkheden of inconsistenties in de cijfers.

Per definitie voldoen organisaties die zelf data verzamelen (bronhouders) niet aan deze voorwaarden. Een hogeschool, universiteit of landelijk kenniscentrum doen dat mogelijk wel, waarbij een inhoudelijk reeds goed geïnformeerd en geoutilleerd centrum bijvoorbeeld het Trimbos Instituut is. Op deze plekken is veel methodologische en/of inhoudelijke kennis aanwezig en is men gewend om met grote hoeveelheden data uit het gehele land te werken en contacten met media te onderhouden. Het is wel de vraag of op dit moment de benodigde expertise op dit specifieke vlak toereikend is – in de afgelopen jaren hebben deze instituten i.i.g. geen leidende rol genomen. Een constructie waarbij wordt samengewerkt met één of meer experts van een andere neutrale partij is goed denkbaar.

Van landelijk naar regionaal en lokaal

Gedurende de coronacrisis werd een landelijk beeld hoogfrequent beschikbaar gemaakt: eerst wekelijks, toen tweewekelijks, toen maandelijks en uiteindelijk driemaandelijks. Die hoge frequentie

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

in een ad-hoc organisatie (LOTC) maakte het onmogelijk om meer indicatoren te verzamelen, of om maatwerk te leveren per regio. Technisch waren daartoe wel mogelijkheden en daarmee is ook is voorzichtig geëxperimenteerd maar de tijd en zorgvuldigheid voor een goede uitvoering ontbraken.

Als er een nationaal dataknooppunt komt zal data laagfrequenter beschikbaar komen, bijvoorbeeld eens per zes of twaalf maanden. Dan is het echter wel mogelijk om, mits de indicatoren dat toelaten, per gemeente of GGD/Veiligheidsregio cijfers en duidingen te geven. Deze informatie kan de lokale en regionale beeldvormers helpen.

Centralisering van kwalitatieve data (verhalen)

Een dataknooppunt

Hetzelfde of een ander dataknooppunt kan gebruikt worden voor kwalitatieve data. Die centralisering zou dan wel op een heel andere manier verlopen dan bij kwantitatieve data, die uit systemen gehaald kan worden en steeds volgens hetzelfde format kan worden aangeleverd. Kwalitatieve data, indrukken en verhalen, is moeilijker in een format te persen en kan ook niet zomaar worden 'aangeleverd' omdat niet iedereen deze informatie in een keurig document weet te passen – en dat hoeft ook niet mits de ontvanger en verwerker van de data daarop is ingesteld.

Net als bij de kwantitatieve data is iemand nodig die ervoor zorgt dat de informatie binnen komt – die het proces gaande houdt. Die persoon zal daarvoor mogelijk actieve anderen moeten zetten: op bezoek gaan bij locaties, verschillende materialen bekijken (niet alleen documenten maar ook video's of geluidsopnames) en daarvan 'iets' maken.

De organisatorische inbedding van een dataknooppunt

Dit knooppunt kan op dezelfde plek en manier worden ondergebracht als het kwantitatieve dataknooppunt, mits de kennis en kunde om hiermee te kunnen werken zich ook daar bevindt. Er valt ook te denken aan plekken waar al enige ervaring met verhalen is opgedaan.

Van lokaal naar landelijk

De richting van de informatie is hier andersom dan bij de kwantitatieve data: de informatie wordt niet centraal aangeleverd en doorverdeeld maar juist lokaal verzameld – en heeft daar ook de meeste betekenis. De kwalitatieve informatie is vaak ook weer niet zo uniek dat die niet bruikbaar is op andere plekken en dus is bundeling en interpretatie boven het lokale niveau zeker zinvol.

Instelling van een 'commissie van wijzen'

Uit dit conceptueel kader is hopelijk duidelijk geworden dat het maken van een beeld van psychisch kwetsbare burgers bepaald niet eenvoudig is. We zien dat op veel plekken in het land, zowel op gemeentelijk als regionaal niveau, het wiel vaak opnieuw wordt uitgevonden. Beginnende beleidsmedewerkers en junior-onderzoekers die lang niet altijd kunnen beschikken over een goed lokaal netwerk of brede ervaring, worden geacht een monitor op te zetten. Of men denkt een beeld van psychisch kwetsbare burgers op dezelfde manier te kunnen maken als gebeurt in reguliere gezondheidsmonitors: via steekproeven, vragenlijsten en databases. Helaas zien we ook dat opgebouwde kennis in sommige academische werkplaatsen onvoldoende haar weg vindt naar anderen en dat ook op centraal niveau dingen opnieuw worden gedaan.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Het is daarom nodig om een ‘commissie van wijzen’ in te stellen, verbonden aan de hierboven beschreven dataknooppunten, die richting geeft aan de organisatie en interpretatie van de manier waarop in het land beelden worden gemaakt van psychisch kwetsbare burgers. Net als de samenstelling van groepen die de interpretatie van data doen, moeten daar in ieder geval een aantal mensen in vertegenwoordigd zijn:

- onderzoekers
 - 1 kwantitatief georiënteerd
 - 1 kwalitatief georiënteerd
 - 1 mix van beide
- een actieve burger
- ervaringsdeskundige burgers
 - 1 met overstijgende macro-blik
 - 1 met meer micro-blik
- straatprofessionals
 - 1 met overstijgende macro-blik
 - 1 met meer micro-blik
- beleidsmedewerkers
 - 1 op landelijk niveau
 - 1 op lokaal niveau

Instelling van een praktische ondersteuningsstructuur

Idealiter zou deze commissie van wijzen ook inzetbaar zijn voor lokale of regionale advisering en ondersteuning zodat in het land mensen zowel met cijfers als met verhalen aan de slag kunnen. Een dergelijke ondersteuningsstructuur is ingesteld rond het eerdere ZonMw-programma Aanpak Verward Gedrag

Te zetten stappen ‘ondersteunend en sturend’

Hierboven noemden we ook een aantal stappen ‘op papier, die we hier kort nader uitwerken.

Integratie van dit conceptueel kader met bevindingen uit proeftuinen

Hoewel dit conceptueel kader vrij omvangrijk is, spreken we ons niet uit over o.a.:

- op welk geografisch niveau een beeld gemaakt moet worden
- hoe kwesties rond privacy aangepakt kunnen worden
- welke indicatoren meer en minder geschikt zijn
- hoe te beginnen met de burger te bereiken

Het voert op dit moment te ver om deze uitwerking al geheel te doen omdat nog niet duidelijk is of dit conceptueel kader, met haar nadruk op een beperkt aantal doelen en varianten en sterk steunend op zowel cijfers als verhalen van burgers, draagvlak heeft. Als dat draagvlak er is dan zou een aantal zaken uitgewerkt kunnen worden in een online raadpleegbaar ‘handboek’ – voortbordurend op het al genoemde eerdere werk (zie hoofdstuk 1). De ervaringen van de proeftuinen kunnen daarin besproken worden binnen het raamwerk van dit conceptueel kader en een aantal praktische kwesties kan nader worden ingevuld – net als een groot aantal voorbeelden en ‘best practices’.

Verspreiding en bespreking van dit conceptueel kader

Het is belangrijk dat de belangrijkste belanghebbenden kennisnemen van dit conceptueel kader en de aanbevelingen eruit volgen. Die belanghebbenden zijn de gemeenten (VNG), de GGD-regio's (GGD GHOR) en aangrenzende onderzoek/kenniscentra (Trimbos Instituut, academische werkplaatsen Publieke Gezondheid, RIVM)

Lobbywerk

Zoals al verschillende keren geconstateerd zijn er momenteel veel monitors in Nederland en is er substantiële overlap tussen deze monitors waardoor dingen dubbel gedaan worden – ten koste van tijd, energie en publiek geld. Wanneer er draagkracht is voor de in dit conceptueel kader voorgestelde wijze van werken zou het zeer wenselijk zijn als die ook werd gevolgd in aangrenzende monitors – of dat het aantal monitors beperkt zou worden.

Bijlage 1

Overzicht verwachtingen en aard van cijfers

Tabel: achtergrond analyse bij verschillende verwachtingen van een beeld (hoofdstuk 2)

	Verwachting	Cijfers benodigd op niveau van	Toelichting	Noodzakelijke actie in kader van beeld
1	weten hoe veel verhoogd kwetsbare of risicovolle mensen er zijn	mensen	huidige cijfers over kwetsbare burgers zijn vaak schattingen, afgeleid van cijfers over gebeurtenissen	mensen tellen in de samenleving
2	risicovolle mensen nauwlettend volgen	mensen	om mensen te volgen moet je de mensen kennen en blijven kennen – dit is veel meer dan een ‘beeld’, het is toezicht	mensen volgen in de samenleving
3	voorspellen welke voorzieningen nodig zijn/plannen van beleid	gebeurtenissen (om te voorspellen ook mensen)	huidige voorspellingen zijn vaak gebaseerd op gebruik in eerdere jaren, niet op het gedrag van mensen of een veranderde context	relatie tussen gebeurtenissen, mensen en context begrijpen
4	zicht hebben op incidenten (en die voorkomen)	gebeurtenissen (om te voorkomen ook mensen)	incidenten kunnen goed beschreven worden met cijfers, om incidenten te voorkomen is data over de mensen erachter nodig	gebeurtenissen (incidenten) tellen in de samenleving (+relatie tussen gebeurtenissen, mensen en context begrijpen)
5	uitvoeren van preventie	groepen mensen		
6	kosten controleren	gebeurtenissen (om te sturen ook mensen)	kosten kunnen goed beschreven worden met cijfers, om ze te sturen is data over de mensen erachter nodig	kosten en gebeurtenissen (incidenten) tellen in de samenleving (+relatie tussen gebeurtenissen, mensen en context begrijpen)
7	meten van kwaliteit van professionele inzet	mensen	effect kan worden beschreven mits er data is van de hulpvrager en van de hulpverlener en er een plausibele relatie tussen interventie en uitkomst is	zowel hulpvragers als hulpverleners meten binnen een bepaalde context
8	meten van effecten van beleid	voorzieningen/ samenleving	uitkomsten (gebeurtenissen) en interventies (beleid) kunnen naast elkaar worden beschreven maar de relatie is daarmee nog onbekend	

Tabel: Achtergrond analyse bij verschillende elementen van de drie varianten (hoofdstuk 2)

	1) gebeurtenissen in een geografisch gebied	2) individueen in een afgebakende groep	3) ontwikkelingen in geografisch gebied
zeggingskracht			
individuele burgers	- incidenten zijn niet terug te voeren op individuen zonder ingrijpende actie	++ hoog want gelaagd beeld (professioneel perspectief)	- indicatoren zijn niet terug te voeren op individuen zonder ingrijpende actie
voorzieningen/ professionals	-- link van incidenten naar voorzieningen en andersom wordt verstoord door veel andere dingen	± groep is klein maar op individueel niveau veel info	+ omvang gebruik voorzieningen is te bepalen, waarom onduidelijk
samenleving	+ zegt iets maar veel context en verdieping noodzakelijk	- is zeer specifieke en kleine groep	++ zegt iets maar context en eventueel verdieping noodzakelijk
handelings- perspectief			
Individuele burgers	-- niet terug te voeren op individuen zonder ingrijpende actie	++ individueel niveau	- niet terug te voeren op individuen zonder ingrijpende actie
(sociaal) beleid	± oorzaak-gevolg relatie vaak onduidelijk	- (te) kleine groep voor algemeen beleid	+ preventief sociaal beleid mogelijk mits bepaalde groepen voldoende te onderscheiden
uitvoerbaarheid			
privacy	+++ Weinig impact op privacy, tenzij op zeer kleine schaal gepubliceerd	--- complex want intrusief, alleen wanneer duidelijke reden	+++ Weinig impact op privacy, tenzij op zeer kleine schaal gepubliceerd
netwerk	+++ cijfers zijn beschikbaar, moeten verzameld en geduid worden	-- iedereen moet meedoen, anders incompleet beeld	+++ cijfers zijn beschikbaar, moeten verzameld en geduid worden
kosten	+ Laag want weinig arbeidsintensief	--- Hoog want zeer arbeidsintensief + kosten technologie	+ Laag want weinig arbeidsintensief
schaal			
lokaal	+ niet alle cijfers terug te brengen tot dit niveau, ook	+ afhankelijk van omvang gemeente	+++ Hoe kleiner de geografische eenheid of hoe specifieker de groep, hoe gerichter informatie

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

	herkenbaarheid kan probleem worden		
regionaal	++ veel cijfers kunnen per GGD/VR beschikbaar gemaakt worden	+++ mensen bewegen zich over gemeentegrenzen	++
landelijk	+++ sommige cijfers alleen landelijk beschikbaar	± alleen specifieke groep is te organiseren	± Aggregeren lastig vanwege verschillende bronnen/manieren

Bijlage 2

Uitwerking deelproject Dichterbij bij de burger

Inleiding

In dit deelproject zoeken we naar de individuele beleving van de burger, en die van zijn context: naastbetrokkenen, burens, wijkbewoners en anderen. We denken dat directe informatie uit de leefwereld en de dynamiek die daarbij hoort nodig is voor een goed begrip van wat er aan de hand is op diverse levensgebieden – in de hoop dat we daaruit de noden en behoeften van de burger kunnen distilleren. Vanuit die noden en behoeften zijn mogelijk de reële behoeften aan zorg en begeleiding af te leiden. Mogelijk, want om te komen tot passende zorg/beleid moeten de behoeften getoetst worden.

Hierbij is nadrukkelijk niet alleen het cliëntperspectief³ van belang, aangezien dit niet automatisch objectief is, maar zijn meer perspectieven nodig. Niet iedere behoefte, vraag of kritiek kan en moet vertaald worden naar zorg of beleid, en dus is het nodig andere naast het cliëntperspectief andere perspectieven te hanteren:

- naastbetrokkenen- en familieperspectief
- ervaringsdeskundig perspectief
- professioneel hulpverlenersperspectief
- wetenschappelijk perspectief
- financieel-economisch perspectief

De centrale vragen voor dit deelproject zijn:

- 1) hoe vinden we die mensen om wie het gaat?
- 2) hoe voeren we een zinvol gesprek met die mensen?
- 3) Hoe destilleren we bruikbare informatie uit deze gesprekken?
- 4) Hoe bepalen we of en in welke mate deze gevonden informatie ook geldig is voor mensen die niet hun eigen verhalen hebben verteld?

Plan van aanpak en uitwerking

De globale aanpak

3

Het ervaringsdeskundig perspectief ligt in het verlengde van het cliëntperspectief, maar is daarvan wezenlijk verschillend. Een ervaringswerker heeft één of meer ontwrichtende crises en ernstig psychisch lijden meegemaakt en daarbij substantieel rolverlies geleden. Die ervaringen heeft hij/zij door een langdurig en intensief herstelproces weten te overstijgen. Dit betekent dat de ervaringswerker niet meer vanuit de subjectieve beleving van een cliënt, maar vanuit een nieuwverworven positie reageert, acteert en redeneert. Verder heeft een ervaringswerker door het langdurig samenwerken met zorgprofessionals, kennis van het professionele perspectief en handelingskader. In het verlengde daarvan weet een ervaringswerker om te gaan met de spanning tussen vak gehanteerde professionele en wetenschappelijke verklarings- en behandelmodellen en de herstelvisie (die de basis is van het ervaringswerken).

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Werving van de kwartiermakers verliep via de netwerken van de twee onderzoekers (HvE en BK), en ging vrij voorspoedig. De tien benaderde kwartiermakers waren allen enthousiast en bereid deel te nemen. We legden ieder van hen de onderzoeksopzet voor en vroegen hen een offerte in te dienen voor de uitvoering. In twee van de tien gevallen leidde deze offerte niet tot een opdracht: door één kwartiermaker werd een bedrag geoffreerd dat vele malen keer hoger lag dan het gemiddelde van de andere offertes, een andere kwartiermaker had moeite met de concrete uitwerking. Een derde kwartiermaker gaf in een vroegtijdig stadium aan niet aan de verwachtingen ten kunnen voldoen en gaf de opdracht terug. Uiteindelijk zijn dus zeven kwartiermakers gestart. Eén van hen viel na de start uit vanwege ziekte deze persoon/locatie alsnog uitviel. Deze rapportage gaat dus over zes kwartiermakers.

Overzicht kwartiermakers, achtergrond en gevonden burgers

	Locatie	Context van de kwartiermaker	Achtergrond van de kwartiermaker	Assistent-kwartiermakers	Burgers	Gevoerde gesprekken
1	Amsterdam	Eigen baas	Familie-ervaringsdeskundige	geen	11	18
2	Groningen	Eigen baas	ervaringswerker	2	9	onbekend
3	Hoorn	Eigen baas	ervaringswerker	4	6	20
4	Roermond	Eigen baas	ervaringswerker	1	12	12
5	Utrecht	zelfregiecentrum	directeur/professional	2	3	onbekend
6	Veenendaal	Eigen baas	Maatschappelijk werker	4	11	30

De nadere uitwerking

We hebben zo min mogelijk gestuurd op proces en resultaten en zijn alleen op verzoek ingesprongen, vooral om de verschillende kwartiermakers zo veel mogelijk te stimuleren hun eigen wegen te zoeken. Hieronder geven we eerst een procesbeschrijving per locatie – waarbij drie locaties uitgebreider worden uitgewerkt omdat hun verslaglegging zich daarvoor meer leende. Dit wil niet zeggen dat op de andere locaties geen goed werk verricht is, of waardevolle wegen zijn verkend

Amsterdam*Interpretatie van de opdracht*

In Amsterdam is een familie-ervaringsdeskundige als kwartiermaker gestart. Zij is lid van Ypsilon en kent de Amsterdamse Ypsilon-mensen. Ze was betrokken bij het Amsterdams Netwerk mensen met Ervaringskennis (ANE). De actieve leden houden zich voor een groot deel met beleidszaken rond GGZ en WMO. De deelnemers of leden van deze groepen kunnen bevroegd worden. Ze heeft er niet voor gekozen deze groep, die werkt op Amsterdams niveau, in te schakelen. Evenmin om deze vraag aan de naastbetrokkenen van Ypsilon voor te leggen. De reden was dat deze mensen voor dit project teveel 'binnen' de formele zorg van de GGZ functioneren

Zij heeft ervoor gekozen de Staatsliedenbuurt als onderzoeksgebied te nemen. Ze is al langer op zoek naar wat er allemaal in de buurt te vinden is voor haar zoon die al 25 jaar in de Staatsliedenbuurt woont en ook 25 jaar geleden de diagnose chronische paranoïde schizofrenie kreeg. Want wat gebeurt er met hem als zij en haar man er niet meer zijn?

Het leek voor haar in eerste instantie ingewikkeld om een koers te vinden. Ook zij heeft overwogen de opdracht terug te geven. Uiteindelijk kwam ze uit bij Jette, coördinator Informele zorg van Kerk en Buurt, een vrouw met veel contacten. Hans van Eeken is met haar meegegaan en heeft samen met haar met Jette gesproken en dat was een nieuw startpunt.

Gekozen manier van zoeken en contact maken

Ze is op zoek gegaan naar vertelburgers/informatieknooppunten in de wijk waar ook haar eigen zoon woont. Vragen die zij zichzelf stelde:

- Wat is er allemaal in de buurt te vinden voor mijn zoon. Wat zijn de routes?
- Bestaat er naast het formele circuit een vriendelijke betrokken omgeving die een oogje in het zeil kan houden en deel uit kan maken van zijn toekomstige netwerk?
- Hoe zou het toekomstige netwerk rond de zoon en vele andere zonen en dochters eruit kunnen/ moeten zien?

(NB. Zoon heeft een familienetwerk met vader, moeder, broer en een drietal formele hulpverleners)

Haar deelvragen waren:

- Hoe werkt zijn huisartsensysteem. (Met POH en Basis GGZ)
- Hoe gaat het buurtteam werken en wat heeft haar zoon (die een zorgmijder is) hieraan?
- Wat doet de sociale basis en wat kunnen die voor hem betekenen?
- Zijn er burgers actief in de buurt als vrijwilliger die zicht hebben op de groep mensen met psychische problematiek, waar zijn ze te vinden?
- Zijn er bijzondere projecten in de buurt die zich op (kwetsbare) burgers richt?
- In hoeverre kunnen burennetwerken een rol vervullen binnen individuele netwerken?

De bovengenoemde vragen ging zij uitzoeken. Niet alle vragen waren van belang voor het project.

Inhoudelijke resultaten

Ze heeft hard gewerkt en er veel tijd ingestoken en ook zij kwam tot de conclusie dat zij het niet van de formele zorg moest hebben. Daarna is zij intensief zowel het formele als informele circuit ingedoken. Veel gesprekken gevoerd met allerhande burgers die contacten hebben binnen onze

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

aandachtsgroep en als resultaat kwam er een -min of meer verborgen- actief informeel netwerk naar voren. Dit netwerk blijkt al decennia te bestaan. Het blijkt een soort rode draad door de buurt te zijn van betrokken burgers die zich bekommeren om de aandachtsgroep en daar ook veel van weten.

De eindbijeenkomst met een vijftal burgers, waar Hans bij betrokken was, blijkt een vruchtbare middag. De deelnemers stelden zich aan elkaar voor en vervolgens ging men in op de vragen die Hannie en Hans hadden. Er bleek op microniveau heel veel kennis van zaken te zijn. Men weet hoe de hazen lopen in de buurt ook m.b.t. de hulpverlening en de gemeente. Door de groepsdynamiek ontstond een beeld van een buurt waar zich in de loop der tijd een parallelle samenleving is ontstaan, waar mensen die niet meer meedoen zich weten te redden door elkaar te steunen. Degenen die niet kunnen steunen worden gesteund. Door een informele voedselbank bijvoorbeeld of door juridisch bijstand van vrijwilligers. Het (b)lijkt een behoorlijke groep te zijn, afgaande op wat de deelnemers vertelden. Er klonk veel teleurstelling, onbegrip en frustratie jegens de systeemwereld.

Houding t.o.v. eventueel vervolg

De conclusie was dat wanneer dit informele circuit van vertelburgers verder ondersteund en uitgebouwd wordt, het gat tussen leef- en systeemwereld wellicht gedicht kan gaan worden. Wellicht dat de zoon van de kwartiermaker daar dan zijn voordeel mee kan doen.

Groningen*Interpretatie van de opdracht*

Met de oorspronkelijke vragen en opdracht ging de kwartiermaker op pad en maakte een plan. Hans van Eeken is naar Groningen gekomen en heeft met de kwartiermaker en de assistent-kwartiermakers een avond gezeten waardoor duidelijk werd dat de opdracht niet goed was begrepen, waardoor men een andere richting uit moest.

Gekozen manier van zoeken en contact maken

Burgers zoeken die contact hebben met de psychisch kwetsbare mens zodat er in de toekomst een netwerk van vertelburgers/hubs ontstaat dat de verhalen van de psychisch kwetsbare mensen kan ophalen. We gebruikten dezelfde oorspronkelijk vragen, maar nu van toepassing op 'de ogen en oren in de wijk', de mensen die we de *hubs* noemen. Dus niet direct de kwetsbare wijkbewoner benaderen en bevragen, maar de hubs die contact met hen hebben. De ogen en oren, de officieuze contactpersonen in de wijk. De mensen die weten wat er speelt in de wijk.

Onder de term hub verstaan we:

- een haven die als knooppunt functioneert in het havenverkeer
- een toestel waarmee verschillende computers in netwerk kunnen staan. Het toestel zorgt ervoor dat de juiste signalen worden doorgestuurd naar de juiste computer
- een vervoersknooppunt, waarbij de spaken de vervoerslijnen er naartoe zijn

De volgende vragen werden beantwoord:

- Hoe vinden we hubs?
- Hoe voeren we een zinvol gesprek met de hubs?
- Hoe destilleren we bruikbare informatie uit deze gesprekken?
- Hoe bepalen we of en in welke mate deze gevonden informatie ook geldig is voor mensen die niet hun eigen verhalen hebben verteld (collectieve ervaringskennis)?

Door de combinatie van de kwartiermaker en assistent-kwartiermakers en hun bekendheid met de stad Groningen was het snel mogelijk een degelijke lijst samen te stellen van hubs. Vervolgens belde men de hubs en legde het doel van het onderzoek uit. Na dit eerste contact stuurde men de korte informatie en een link naar de website waar meer lezen was. Wanneer de hubs na het lezen positief waren, maakte men een afspraak. Alle hubs ware bereid mee te doen, de afspraak werd gemaakt op de plek van voorkeur van de Hub, thuis, in een tuin of soms in een restaurant. De gesprekken namen gemiddeld zo'n anderhalf uur in beslag. Men nam van te voren afgesproken vragen mee als een flexibel frame dat het gesprek kon sturen, maar niet mocht bepalen. Men bepaalde van te voren wat een zinvol gesprek is: een gesprek waarin gelijkwaardigheid, respect, veiligheid, begrip en openheid aanwezig zijn. Na afloop van het gesprek vroeg men de hub of zij het als een zinvol gesprek hadden beschouwd.

Bijeenkomst

De locatie was bij één van de hubs en we begonnen met het gezamenlijk eten, dat bereid was door Vrouwkracht. Dit maakte ook ruimte voor op het oog nietszeggende gesprekjes, over de speciale

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

soep en hoe spreek je dat toch uit. Het brak het ijs. Tijdens de bijeenkomst was er sprake van een open sfeer. Dit was te merken door de gesprekken die de mensen met elkaar aangingen, de grapjes die gemaakt werden en de openheid ook over twijfel, onzekerheid en situaties die minder succesvol zijn. Doordat men eerder met de hubs individueel gesproken had, hadden de kwartiermakers al kennis van deze hubs en kon er ook ruimte gemaakt worden voor de ervaringen en meningen van de minder spraakzame of meer bescheiden hubs.

Door tijdens het gesprek af en toe eigen ervaringen van de kwartiermakers over hun eigen kwetsbaarheid te delen, minimaal, en alleen wanneer passend bij het gesprek, werden de gesprekken snel opener. Tegelijkertijd bleven de hubs in hun bijna “professionele rol” als hub en hebben we hen daarop aangesproken. Niet op eventuele eigen kwetsbaarheden. De kwartiermakers hebben zich steeds faciliterend opgesteld en zijn zo min mogelijk aan het woord geweest. Hooguit om even terug te komen op iets wat een ander had gezegd, of ervoor te zorgen dat iedereen gehoord werd.

Inhoudelijke resultaten

Het project heeft voor aandacht gezorgd voor Hubs, de mensen die om niet, en op creatieve manieren vanuit een groot respect naar anderen klaar staan voor psychisch kwetsbare burgers. Onverwacht is de waarde van deze bijzondere hubs aan het licht gekomen en ook de behoefte van deze mensen om elkaar te kunnen ontmoeten. Alle hubs zijn zonder uitzondering een voorbeeld van oprechte gelijkwaardigheid en interesse voor de ander. Dit is voelbaar in ieder gesprek.

De houding en visie van de hubs laten een duidelijk verschil zien tussen hun positie, taal en houding en die van de formele hulpverlening. Omdat de hub geen hulpverlener is met een doel of agenda, verklaart wellicht waarom de zorgvermoeide, zorgmijdende en zorg-angstige psychisch kwetsbare mens in de wijk liever naar een hub stapt.

Houding t.o.v. eventueel vervolg

Voor een toekomstig project voor het steunen van psychisch kwetsbare burgers zou gekeken kunnen worden hoe de hubs, maar ook hun vrije en open initiatieven beter gesteund kunnen worden.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Hoorn

Interpretatie van de opdracht

Ook hier wat opstartproblemen vanwege moeite om de opdracht te interpreteren. Hans van Eeken is een avond in Hoorn geweest waar hij een enthousiaste club ervaringsdeskundigen en burgers aantrof. Toen het doel van de missie duidelijk werd, bleek men zeer gemotiveerd om ermee aan de slag te gaan. De noodzaak om de werkelijkheid van de leefwereld van de aandachtsgroep middels narratieven te leren kennen en daaruit beleidsinformatie te destilleren werd als noodzakelijk erkend.

Gekozen manier van zoeken en contact maken

Uiteindelijk wist men zich te focussen op burgers die de aandachtsgroep goed kennen. Er is een vijftal assistent-kwartiermakers individueel de straat opgegaan om mensen te ontmoeten, en men is daarvoor op allerlei plekken geweest. Niet westerse supermarkten en (bel)winkels, bankjes en bushokjes bij het ziekenhuis, scholen, stichtingen rond informele zorg, kerken en de trappen van de schouwburg. Daar ontmoette men regelmatig mensen die dak- of thuisloos waren en die zich aan de rafelranden van de maatschappij bevinden. Mensen met grote verhalen en veel uitdagingen in het leven.

Inhoudelijke resultaten

Doordat men nu met een andere bril op naar de samenleving keek, werd ook daar de parallelle samenleving min of meer zichtbaar. Men heeft duidelijk de indruk gekregen dat er veel sleutelfiguren zijn die toegang kunnen geven tot de aandachtsgroep. Uit het eindinterview bleek dat men veel ellende was tegengekomen die onvoldoende wordt afgevangen door de formele zorg.

Houding t.o.v. eventueel vervolg

Men is zeer gemotiveerd om aan een vervolg mee te doen.

Roermond*Interpretatie van de opdracht*

De kwartiermaker is eerst in Roermond zelf gaan zoeken naar contactpersonen maar dat bleek moeilijk en ingewikkeld. Hij heeft veel tijd geïnvesteerd om in een bepaalde wijk een netwerk te vinden, maar dat liep om allerlei redenen op niets uit. Na herbezinning en overleg heeft hij besloten opnieuw te beginnen en dan samen met één assistent kwartiermaker. Dit betrof een medewerker van een grote woningcorporatie in Limburg, alwaar de kwartiermaker zelf als ervaringswerker toegang krijgt tot de probleemgevallen.

Gekozen manier van zoeken en contact maken

Men heeft vanuit het eigen netwerk rond de woningcorporatie bewust afspraken gemaakt met allerlei mensen in het sociaal domein variërend van hulpverleners tot burgers. Afspraken met de netwerkcontacten van wie zij verwachten dat die zelf knooppunten/vertelburgers waren of dat zij toegang tot knooppunten/vertelburgers hebben. Dit was een mix van (ex)hulpverleners, (ex) politiemensen, beleidsmedewerkers, sociaal werkers, burgers en ervaringswerkers. Deze bleken bereidwillig en over veel kennis van wijken en buurten te beschikken.

Inhoudelijke resultaten

De algemene indruk uit de gesprekken is dat in Limburg een forse groep burgers bestaat met veel psychosociale problematiek, maar die niet adequaat geholpen dan wel ondersteund worden door de formele hulpverlening. Deze mensen veroorzaken ook regelmatig overlast en leiden een marginaal leven. Hier wordt een gat tussen de leefwereld van vaak sociaal zwakkeren en de formele hulpverlening en de gemeenten ervaren.

Houding t.o.v. eventueel vervolg

Men is zeer gemotiveerd om aan een vervolg mee te doen.

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

Utrecht

Interpretatie van de opdracht

In Utrecht is vooral met ervaringsdeskundigen vanuit een klein zelfregiecentrum gewerkt. Hans van Eeken is aanwezig geweest bij een startbijeenkomst alwaar hij de opdracht heeft verduidelijkt.

Gekozen manier van zoeken en contact maken

Vanwege allerlei interne strubbelingen kwam het project niet echt van de grond. Slechts een enkeling is het gelukt om burgers te vinden en te spreken. Dus ondanks het feit dat dit zelfregiecentrum al jarenlang in Utrecht actief is en een uitgebreid netwerk heeft, is het er niet echt gelukt om te voldoen aan de opdracht.

Hans van Eeken is ook bij de eindbijeenkomst geweest, maar daar kwam uiteindelijk weinig uit. Wellicht dat meespeelt dat dit zelfregiecentrum zich van oudsher heeft gericht op de allochtone bevolking.

Inhoudelijke resultaten

De indruk is dat daar een onevenredig hoog percentage valt binnen onze aandachtsgroep, maar andere culturen zijn vaak gesloten gemeenschappen waar veel schaamte t.a.v. psychische problematiek speelt.

Veenendaal*Interpretatie van de opdracht*

De kwartiermaker in Veenendaal heeft verschillende assistent-kwartiermakers benaderd: twee vrijwilligers, iemand die zelf zorg krijgt en een coach. Allen slaagden er in meer of mindere mate in om burgers te werven. Hans van Eeken heeft tijdens een startbijeenkomst de opdracht verduidelijkt. Ook hier heeft min of meer een herstart plaatsgevonden oftewel een heroriëntatie, omdat de eerste insteek te weinig resultaat opleverde.

Gekozen manier van zoeken en contact maken

Uiteindelijk is de kwartiermaker samen met een assistent-kwartiermaker, die vrijwilliger is bij de kledingbank, gaan rondfietsen in Veenendaal en allerlei mensen willekeurig benaderd. Dit had als voordeel dat men overal binnenkwam en een goed beeld van het sociaal domein van Veenendaal kreeg. Niet-westers winkels, de kringloopwinkel, kerkelijke groepen leverden veel contacten en informatie op. Dat bracht effect, deze directe manier van werven en netwerken in een tweetal is toch wel effectief gebleken omdat we in twee middagen een 6-tal mensen wisten te enthousiasmeren. Zo kwamen we ook bij een aantal middelgrote vrijwilligersorganisaties. Het nadeel wat daar direct optrad is dat het organisaties zijn en er dan eerst officieel via mail en/of telefoon contact gelegd moet worden met een coördinator of leidinggevende. Dit gaf in dit project vertraging waardoor niet iedereen erbij gevraagd kon worden maar er zat zeker meer potentie dan nu werd aangeboord. De verwachting is dat wanneer je in Veenendaal actief gaat werven het mogelijk is om een groot aantal vertelburgers te werven omdat er veel vrijwilligersorganisaties met betrokken mensen zijn die ook de discrepantie van de systeemwereld versus de leefwereld waarnemen. Verder viel op dat niet iedereen bereid is om verhalen te vertellen. We zagen in onze middagen in het veld ook veel schaamte en zelfs angst wanneer we mensen aanspraken en vroegen of zij iets konden vertellen over hun wijk en/ of ervaringen met de gemeente. Aan het eind heeft de kwartiermaker een groepsbijeenkomst met de assistent-kwartiermakers en de opgedane contacten gehouden en dat heeft ook veel opgeleverd.

Inhoudelijke resultaten

Ook hier de indruk dat in Veenendaal een parallelle samenleving is ontstaan. Een deel van de bevolking doet niet echt meer mee vanwege psychosociale multiproblematiek en wordt slechts gedeeltelijk 'gezien' door de formele hulpverlening.

Iedere vertelburger komt op zijn of haar unieke manier in contact met de burger. Maar het mooie van de vertelburger in zijn of haar context is dat hij in die context op een plek zit waar hij of zij ook tot zijn recht komt en het gesprek aan kan gaan. Voldoende toegerust met natuurlijke competentie dus. Volgens de vertelburgers zelf is een aantal nodig om een zinvol gesprek te voeren:

- Vertrouwen opbouwen door te luisteren
- Contact opbouwen
- Tijd nemen om een gesprek te voeren en niet na 3 kwartier al op de klok kijken
- Aandacht en echte empathie tonen
- Ervaringsdeskundigheid benoemen en inzetten

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

- Moeilijke vragen niet uit de weg gaan maar durven stellen
- Inzetten op relatie
- Blijven als het moeilijk wordt

Dit zijn ook de competenties die van de gemiddelde hulpverlener worden verwacht. Toch ervaart de vertelburger dat vrijwilligers dit beter kunnen. Een heel belangrijke factor is volgens hen dat hulpverleners kortdurend en voor salaris werken. Terwijl de vrijwilliger langdurig kan ondersteunen en niet afhankelijk van geld, protocol of indicatie is.

Concluderend kunnen we wel zeggen dat alle informatie belangrijk is om gehoord te worden. Dat de verhalen dus zo puur mogelijk worden opgetekend en dat het niet aan de vertelburgers is om in te schatten en af te wegen wat nu relevant is. Daaruit voortvloeiend kwam vanuit de groepen vertelburgers de wens om in hun taak begeleid, geschoold of in elk geval op hoofdlijnen geïnstrueerd te worden als zij daadwerkelijk met deze taak aan de slag zouden moeten gaan. Aan de voorkant begint dit ook met het positioneren van de vertelburger. Wordt hij of zij gezien als een soort klachtenportaal? Komen ook de verhalen waar het goed gaat ook aan bod? En *last but not least*, ze zijn niet op aarde om vertelburger te zijn dus deze taak dient zo gemakkelijk mogelijk naast hun werk ingevuld te kunnen worden met zo weinig mogelijk bureaucratie en (extra emotionele) belasting zo is men unaniem eens.

Deze methode van warme, snelle en directe dataverzameling op basis van het narratief heeft een grote potentie. In Veenendaal zijn we pragmatisch aan de slag gegaan en hebben we een efficiënte en breed toepasbare manier gevonden om de vertelburgers te werven. Het direct op mensen af stappen en te vragen werkte goed. Opschalen hiervan is niet ingewikkeld, het kost slechts tijd. Wat in Veenendaal goed werkte was de samenwerking tussen de kwartiermaker en de assistent kwartiermaker. Zo kwam de kwartiermaker op plekken waar hij anders niet snel zou komen.

Het zinvolle gesprek en daaruit veel informatie halen is iets wat de vertelburgers bij uitstek kunnen. De diversiteit in posities waarop de vertelburgers in de gemeente actief zijn zal zich terugvertalen in de diversiteit van de verhalen. In een relatief kleine groep van 11 vertelburgers en 4 assistent kwartiermakers raakten we al aardig in de haarvaten van Veenendaal. Assistent kwartiermakers bleken veel noodzakelijke competenties al in huis te hebben maar hebben wel de vraag om toegerust te worden voor deze taak. Alle informatie die opgehaald is kan relevant zijn en een eerste weging met gezond en nuchter boeren/ burgerverstand is voldoende omdat de vertelburger zich niet competent acht om alle verhalen op waarde te schatten en hij ook ziet dat met een filtering veel informatie die wel waardevol is verloren kan gaan. Voor een zo zuiver mogelijk kunnen vaststellen van de collectieve laag is het belangrijk om eerst te streven naar een zo dicht mogelijk raster van vertelpunten. Mocht deze methode van warme dataverzameling verder uitgediept worden dan lijkt me de methode van narratief evalueren aanbevolen.

Houding t.o.v. eventueel vervolg

Positief

Beantwoording vragenVraag 1: hoe vinden we die mensen om wie het gaat?

Uit het proces bij vraag 1 kunnen we concluderen dat het niet makkelijk is om met de burger in gesprek te komen. Dat klinkt vreemd en dat is het ook. De burger met 'het andere verhaal' zit blijkbaar (een beetje) verstopt en verschuilt zich. Het vereist moed en doorzettingsvermogen om die burger te vinden.

In dit project was het nodig om 'onconventioneel' te zoeken: op straat, op 'bijzondere' plekken en via via. In niet alle projecten is dit gelukt, naar ons idee omdat niet alle kwartiermakers erin slaagden buiten hun eigen kring te zoeken. Veel lijkt hierbij af te hangen van de vasthoudendheid waarmee (assistent)kwartiermakers op zoek en in gesprek gaan. De burgers om wie het gaat zijn er niet altijd van overtuigd dat hun stem gehoord mag of moet worden – waardoor ze relatief makkelijk niet aanhaken of afhaken.

Ook helpt het om flexibel om te gaan met het soort gesprek dat gevoerd kan worden: hoewel een groeps gesprek vaak veel oplevert, voelt niet iedereen daarvoor en komt ook niet iedereen voldoende uit de verf in een groep. Individuele gesprekken of alternatieven (het opnemen van een videoboodschap o.i.d.) zorgen ervoor dat sommigen toch hun verhaal kunnen of durven doen.

Deelnemers aan gesprekken moeten daarvoor gewaardeerd kunnen worden. Mensen reageren vaak opvallend emotioneel wanneer ze vernemen dat hun inbreng iets waard is – dit motiveert. In dit project was een financiële vergoeding geregeld maar dat is niet altijd het geval. Vaak gaat het om mensen met een kleine beurs voor wie een vergoeding altijd welkom is. Met een beloning wordt dus ook uitgedrukt dat de onderzoekers (of anderen) het belangrijk vinden de stem van de burger te horen.

Vraag 2: hoe voeren we een zinvol gesprek?

Een zinvol gesprek in dit verband betekent dat de burger zich vrij voelt en de ruimte krijgt om op een gelijkwaardige wijze zijn of haar verhaal te kunnen doen. Belangrijk hierbij is dat de interviewer zo min mogelijk sturend is.

Werkplaatsen (of: groepsbijeenkomsten) waar in een groep van maximaal twaalf burgers onder leiding van twee ervaringsdeskundigen samen komen om een thema uit hun zorgpraktijk te bespreken zijn belangrijke verzamelpunten van informatie. Voorbeelden van thema's: een crisisopname, nazorg en het steunsysteem. Groepsdynamiek zorgt ervoor dat de verhalen en anekdotes voldoende rijk worden aan informatie. Bij klantreizen (een gesprek waarin de interviewer samen met de geïnterviewde terugkijkt op diens route door zorg en leven tot op dat punt) gelden dezelfde principes, echter dit zijn één op één gesprekken waarbij meer privacy is waardoor mensen meer de diepte in durven.

De ervaring leert dat gesprekken met de burger zelf, sterk verschillen qua aard. Dit zijn wel steeds 'open' gesprekken waarin de ander de ruimte krijgt om zijn of haar verhaal te doen. De manier waarop dit uitpakt is divers: sommigen focussen op hun eigen individuele situatie, sommigen op hun rol in het systeem, anderen juist op hun rol buiten het systeem en weer anderen vooral op de medeburgers in de buurt.

De visie die iemand heeft of de rol die iemand neemt bepalen in sterke mate het verhaal. Een burger die er vooral voor anderen wil zijn, vertelt vooral over die andere burgers. Een professional die moeite heeft om dingen voor elkaar te krijgen, focust vooral op samenwerkingskwesties. Een burger die meent dat mensen te kort worden gedaan, focust vooral daarop.

Het 'open' gesprek is de belangrijkste manier om dicht bij de burger te komen, vooral omdat we vooraf steeds niet weten wat het verhaal van die burger is. Een aantal uitgangspunten is belangrijk:

- de positie en rol van de burger moet helder zijn: een vrijwilliger die ongebonden wil blijven praat op een andere manier dan een professional die de opdracht heeft zoveel mogelijk problemen op te lossen – dit kleurt sterk het beeld dat iemand geeft
- de scope van de burger moet helder zijn: iemand die alleen spreekt over zichzelf en zijn/haar directe omgeving heeft een smallere scope dan iemand die op meer plekken komt en daar meer ziet en ervaart – hoewel beide perspectieven belangrijk zijn, moet een smalle scope anders worden gewogen dan een bredere scope

Vraag 3: hoe destilleren we bruikbare informatie uit deze gesprekken?

Ook deze vraag is op verschillende manieren behandeld door de kwartiermakers: door sommigen in het geheel niet, anderen gingen er vrij uitgebreid op in. Hieronder een voorbeeld van een bevinding: *“Eén van de vertelburgers kwam met het voorbeeld dat iemand een traplift had aangevraagd via de WMO en deze niet had toegekend gekregen. Dat is een feitelijk juiste weergave. Echter bij doorvragen bleek dat de traplift op zich niet was geweigerd maar wel het model dat deze mijnheer graag wilde: het aangeboden model vond hij in zijn riante villa niet passend bij zijn gestileerde trap. Dus hij wenste een veel duurdere uitvoering waarop de gemeente voet bij stuk hield en geen andere traplift wenste te verschaffen dan een standaarduitvoering die toereikend was.”*

De belangrijkste vaardigheid die hier nodig is, is doorvragen naar de verschillende kanten van een verhaal. Hiermee begeven degenen die de vragen stellen zich op glad ijs, omdat ze dreigen te gaan doen aan waarheidsvinding. Voor sommige burgers kan dit een afknapper zijn, omdat ze dit al vaak hebben meegemaakt.

Belangrijk is dat de burger die vol met klachten zit en vooral op zoek is naar het halen van het eigen gelijk of het gehoord worden, weliswaar de ruimte krijgt maar dat diens verhaal gewogen wordt. Als dreigt dat de 'verhaalfunctie' een 'klaagfunctie' wordt moet dat onderkend worden. Uit een van de rapportages kwam deze omschrijving: *“Na dit doordacht te hebben met de groep(en) bleek dat alles dat zich langs een meetlat van redelijk normaal burgerschap, gecombineerd met het gebruik van gezond verstand relevant was om doorgelaten te worden tot het verzamelpunt.”*

Vraag 4: hoe bepalen we of en in welke mate deze gevonden informatie ook geldig is voor mensen die niet hun eigen verhalen hebben verteld?

Deze vraag ligt sterk in het verlengde van vraag 3 en bij de beantwoording daarvan werd al duidelijk dat het niet verstandig is om de burger 'die vol met klachten zit en vooral op zoek is naar het halen van het eigen gelijk of het individueel gehoord worden' als enige of meest belangrijke burger te raadplegen. Belangrijk hierbij is dat de vertelburger/knooppunt/hub in staat is te bepalen in welke

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

fase van herstel de burger zich bevindt. Dat fenomeen dus, de herstelfase, kan gebruikt worden bij de weging van het verhaal.

Op de vraag hoe hier nu de collectieve ervaringslaag betrouwbaar uit gefilterd moet worden hebben we in de groep nagedacht. Een eenduidig antwoord kwam hier niet uit. Temeer omdat in beide groepen een wel zo diverse afsplitsing van de burgerij zat dat er soms nauwelijks overlap was. De thuiszorg en zijn verhalen zijn niet te vergelijken met de jongere in acute crisis. De beantwoording van deze deelvraag bleek erg lastig te zijn. Er is vanuit de expertise van de kwartiermaker, de assistent-kwartiermakers en de vertelburgers geen wetenschappelijk verantwoord antwoord te geven op deze vraag.

Bijlage 3

Beeld kwetsbare groepen in corona-tijd (incidenten/gebeurtenissen)

BEELD KWETSBARE GROEPEN GEDURENDE CORONA-CRISIS OVER WEEK 1-4 (4-1 t/m 31-1)

KWANTITATIEVE INDICATOREN						
	bron	landelijke dekking	week-gemiddelde week 49-53	week-gemiddelde week 1-4	verandering weken 1-4 t.o.v. weken 49-53	verandering afgelopen 4 weken t.o.v. 4 weken in verleden
Groep 1: mensen in huiselijk geweld-situaties						
registraties huiselijk geweld	Nationale Politie/BHV	100%	1111	993	-10,6%	-15,3% (-12 maanden)
zorgmeldingen bij Veilig Thuis door politie	Nationale Politie/BHV	100%	1527	1379	-9,7%	-16,3% (-12 maanden)
chats Fier (unieke personen)	Fier	100%	406 247	378 259	-6,9% +4,9%	+113,6% +61,9% (-12 maanden)
Groep 2: mensen met bestaande psychische/sociale kwetsbaarheid en risico op ontregeling						
meldingen onderzoek verplichte zorg (WVGZ)	GGD-regio's	±70%	-	-	-	stabiel (jan/feb 2020)
contacten over suïcidaliteit	113	100%	2661	2663	+0,1%	+31,5% (jan/feb 2020)
registraties poging tot zelfdoding	Nationale Politie/BHV	100%	110	100	-9,1%	-17,4% (-12 maanden)
registraties zelfdoding	Nationale Politie/BHV	100%	22	25	+13,6%	-21,9% (-12 maanden)
registraties overlast persoon verward gedrag	Nationale Politie/BHV	100%	2145	2174	+1,4%	+8,2% (-12 maanden)
Groep 3: mensen met ernstige psychische/sociale kwetsbaarheid zonder zorg en/of zonder dak/thuis						
registraties overlast dakloos persoon	Nationale Politie/BHV	100%	436	449	+3,0%	-4,3% (-12 maanden)
meldingen landelijk meldpunt zorgwekkend gedrag (0800-1205)	Ministerie van VWS	98,6%	325	394	+21,2%	-
meldingen zorg/overlast lokaal	GGD-regio's	±70%	-	-	-	stabiel (jan/feb 2020)

DUIDING EN PROGNOSE OP BASIS VAN KWANTITATIEVE EN KWALITATIEVE INDICATOREN

1) *Mensen in huiselijk geweld-situaties*

- het Landelijk Netwerk Veilig Thuis meldt in een interview dat in een recente uitvraag gevonden werd dat er 10% meer contactmomenten plaats vinden sinds de start van de corona-crisis: dit gaat vooral om adviesvragen – het is voor het eerst dat een toename wordt gemeld
- het aantal meldingen van huiselijk geweld bij politie nam deze maand af, en ligt nog altijd onder het aantal in deze maand vorig jaar
- het aantal zorgmeldingen door politie bij Veilig Thuis nam ook deze maand af, en ligt opnieuw ruim onder het niveau van deze maand vorig jaar
- het aantal chats bij Fier, landelijk centrum voor geweld in afhankelijkheidsrelaties, daalde iets t.o.v. vorige maand, het aantal unieke personen nam iets toe; het aantal contacten is veel hoger dan vorig jaar in deze periode – dit kan door grotere naamsbekendheid verklaard worden

2) *Mensen met bestaande psychische/sociale kwetsbaarheid en risico op ontregeling*

- het aantal meldingen in het kader van verkennend onderzoek voor niet-acute verplichte zorg bij mogelijke psychische problematiek (WVGGZ) is stabiel in veel GGD-regio's
- het aantal suïdepogingen en suïcides geregistreerd door de politie is wisselend, maar ligt flink lager dan in deze periode vorig jaar
- het contact met 113 bleef deze maand nagenoeg gelijk en ligt al sinds de start van de corona-crisis flink hoger
- het aantal registraties van verward gedrag door politie bleef deze maand nagenoeg gelijk maar het aantal registraties blijft structureel hoger dan in deze periode vorig jaar
- ondanks de aangescherpte maatregelen van half december lijkt het in veel regio's zowel zorginstellingen als OGGZ te lukken om contact te houden met mensen met ernstige psychische en sociale problematiek, al gebeurt er wel weer meer op afstand

3) *Mensen met ernstige psychische/sociale kwetsbaarheid zonder zorg en/of zonder dak/thuis*

- de door politie geregistreeerde overlast door dak- en thuislozen daalt al enkele maanden, en ondanks lichte stijging deze maand ligt het voor het eerst sinds lange tijd *onder* het weekgemiddelde in deze maand vorig jaar
- vanaf deze maand rapporteren we ook over het wekelijks aantal meldingen bij het landelijk meldpunt zorgwekkend gedrag (0800-1205), dat vanuit een centraal punt zorgmeldingen doorverbindt met regionale meldpunten (waaronder die van de GGD die eronder genoemd worden): in januari steeg het aantal meldingen met 21,2% tot gemiddeld 394 per week – omdat het nummer nieuw is vergelijking met eerdere periodes niet mogelijk en moeten veranderingen voorlopig bezien worden in het licht van een startende voorziening die nog aan bekendheid wint
- meldingen over zorg/overlast bij GGD-en zijn in totaliteit stabiel maar variëren per regio

HANDELINGSPERSPECTIEVEN PUBLIEKE DIENSTEN EN MONITOR KWETSBARE GROEPEN

- de wintermaanden zijn voor dak/thuislozen extra zwaar en de bestaande winterregelingen hebben mogelijk onvoldoende capaciteit – het is raadzaam voor regio's hierop te anticiperen
- wij stellen het beeld maandelijks op bij de genoemde drie groepen volgens het volgende schema:

beeld over week 1-4	uitvraag reeds gedaan	verzending 12 februari
beeld over week 5-8	uitvraag 1 maart	verzending 12 maart
beeld over week 9-12	uitvraag 29 maart	verzending 9 april
beeld over week 13-16	uitvraag 26 april	verzending 7 mei
beeld over week 17-21	uitvraag 31 mei	verzending 11 juni
beeld over week 22-25	uitvraag 28 juni	verzending 9 juli

Verantwoording

- dit bericht verschijnt voorlopig iedere maand op vrijdag en wordt verspreid door het LOT-C naar de opdrachtgevers en andere relevante zorg- en veiligheidsinstellingen
- de actualiteit en correctheid van de inhoud valt onder verantwoordelijkheid van het LOT-C, voor zover zij en aanleverende netwerken in deze crisissituatie accurate informatie kan leveren
- de drie groepen kwetsbare burgers zijn breed omschreven waardoor enige overlap mogelijk is
- valide, betrouwbare en vergelijkbare cijfers over de groepen zijn nauwelijks beschikbaar, daarom is gebruik gemaakt van een aantal indirecte indicatoren met een (bijna) landelijke dekking, deels beschreven in de Basis-set Indicatoren Publieke Gezondheidszorg, onderdeel OGGZ
- de dataverzameling is gebaseerd op onderstaande bronnen, weging en duiding van deze informatie wordt voorgelegd aan experts op gebied van huiselijk geweld, psychische/sociale problematiek en OGGZ in samenspraak met sectie Gezondheid & Zorg van het LOT-C
- ook informatie uit bestaande en ad-hoc geraadpleegde panels van specifieke groepen (burgers/cliënten, zorgprofessionals, veiligheidsprofessionals) wordt betrokken
- mogelijk zal deze monitor verder worden uitgebreid met meer of andere indicatoren en kwetsbare groepen, afhankelijk van wensen en mogelijkheden van deelnemende partijen

Groep 1

- landelijke data over politieregistraties van huiselijk geweld (wekelijks), waarbij op de 'zorgmelding Veilig Thuis' vaak nog correctie plaats vindt vanwege administratieve afhandeling
- het aantal chats via Fier betreft die vanuit ChatmetFier.nl zijn gevoerd (maandelijks); dit gaat om anonieme hulpvragers die niet bij Fier 'in zorg' zijn; hiervoor is 'ruwe data' (eenvoudige telling) gebruikt; wel is er gefilterd op chatgesprekken die als geëigend getypeerd kunnen worden (gesprekken <5min en 'niet tot stand gekomen/niet-relevant gesprek' zijn verwijderd); alle geweld in afhankelijkheidsrelaties is geteld, dus zonder filter op soort problematiek

Groep 2

- kwalitatieve en kwantitatieve uitvraag zoals die wordt gedaan door kernteam OGGZ (GGD) in 25 GGD-regio's (maandelijks)
- het aantal contacten met de landelijke hulpinstantie bij suicidaliteit (113) (wekelijks)
- landelijke data over politieregistraties van psychische/sociale probleemsituaties (wekelijks)

Groep 3

- landelijke data over politieregistraties van overlastsituaties met dak/thuislozen (wekelijks)
- landelijke data over telefonische meldingen bij het landelijk meldpunt zorgwekkend gedrag (0800-1205) (maandelijks); daarnaast kunnen meldingen ook lokaal/regionaal worden gedaan
- kwalitatieve en kwantitatieve uitvraag zoals die wordt gedaan door kernteam OGGZ (GGD) in 25 GGD-regio's (maandelijks)

DISCLAIMER

De samenstelling van dit beeld gebeurt met de grootst mogelijke zorgvuldigheid, bij het proces van verzameling en duiding feedback wordt gevraagd aan experts. Vanwege het grote aandeel van reactieve bronnen (meer of minder acute meldingen – niet hetzelfde als personen!) is de kans aanwezig dat het aantal ernstige situaties wordt overschat, en het aantal minder ernstige situaties onderschat. De beschreven handelingsperspectieven zijn gebaseerd op de gesignaleerde problemen en goede ervaringen in het land, zonder dat deze gestructureerd geëvalueerd zijn

VERTROUWELIJKHEID

Dit weekbeeld wordt breed gedeeld door het LOT-C. De informatie erin is bedoeld voor u en uw organisatie, niet voor derden of media. Als u toch data wilt delen kunt u dit beredeneerd voorleggen aan de sectie Gezondheid van het LOT-C (lotcgz@ifv.nl), die dit nader afstemt met de samenstellers en bronhouders. Als u wil bijdragen aan dataverzameling of analyse, kan dat via het LOT-C (lotcgz@ifv.nl).

Bijlage 4

Op pad met de straatprofessional

Vrijdag 10 september 2021 ben ik als adviseur van wonen Limburg een dag opgetrokken met een woonbeheerder (CG). 's Morgens hebben wij in X een wijkwandeling gemaakt met de verantwoordelijke wethouder. Daarna vertrokken wij naar Y omdat er via de woonwinkel te Z veel klachten over woonoverlast waren gekomen vanuit een complex aan de X-weg aldaar. Recent was een melding van wateroverlast in een appartement.

Wij arriveerden rond 13:00 uur en C. parkeerde haar auto een paar 100 meter verderop en wij liepen samen richting het complex. Bij het complex aangekomen constateerden wij inderdaad dat in het meest rechtse deel van het complex, bij de meest rechtse portiek op de tweede verdieping een ruit was ingegoooid. Het gat was provisorisch gerepareerd door middel van een stuk glas wat op het gat was gelijmd en we zagen dat ook het paneel boven het raam verdwenen is.

Het appartement waar de ruit was ingegoooid wordt bewoond door ene Jamie en daar hebben we dan ook aangebeld. Nadat we twee keer hadden aangebeld werd er niet opengedaan terwijl de balkondeur wel open stond en er muziek uit het appartement kwam. We zijn naar de oeverkant van de straat gelopen om meer overzicht te hebben op het complex en na enig overleg heb ik een paar keer hard geroepen naar J. Ook dit had geen resultaat en C. kwam op het idee om hem te bellen, echter zij had haar telefoon in de auto laten liggen, dus zij ging haar telefoon halen. Ondertussen bleef ik aan de overkant staan kijken en heb het gebouw een kwartier lang kunnen observeren. Uit het linkerblok was veel rumoer te horen. Nadat C. retour was bleek J. zijn telefoon niet op te nemen en besloten wij bij de onderburen aan te bellen. Die deden open en een man stond ons te woord.

Op dat moment kwam er een andere man de portiek binnen en de trap oplopen en ik vroeg hem of hij J. was. Hij bevestigde dat en nodigde ons uit om in zijn appartement te komen. Daar aangekomen deed hij eerst zijn hond in de keuken en toen wij de woonkamer binnen kwamen zat daar een man op de bank. Het bleek de vriend van de bovenbuurvrouw te zijn, die daar televisie zat te kijken. We raakten in gesprek met J. en de 'bovenbuurman' over het incident met het raam.

Dat bleek al een tijd geleden te hebben plaatsgevonden en toen kwam er een heel verhaal over veel overlast van ene C.B., een man die een relatie heeft met de bewoonster uit het meest linkse blok aan het meest linkse portiek op de derde etage. Deze man woont blijkbaar elders in een particuliere huursituatie, maar is veel bij de bewoonster en blijkt de afgelopen zeven maanden voor heel veel overlast te hebben gezorgd. Dat gaat dan om bedreiging, geluidsoverlast, stalking en dergelijke.

Op een gegeven moment kwam een andere buurvrouw binnen die aan hetzelfde portiek woont als de bewoonster die met C. B. een relatie heeft. Het nieuws van de dag was dat deze buurvrouw de afgelopen nacht water overlast had gehad vanwege een kraan die in het appartement boven haar was opgezet, volgens hen door C.B..

Dat betreffende appartement wordt 'bewoond' door een jonge vrouw die de afgelopen maanden in

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

een blijf van mijn lijf huis is geweest en dus de afgelopen nacht niet in het betreffende appartement was. Later hoorden wij van deze jonge vrouw dat ze ooit een reservesleutel aan haar onderbuurvrouw had gegeven en dat die op de een of andere manier bij C.B. terecht is gekomen. Het vermoeden was dat C.B. de afgelopen nacht met die sleutel het appartement was binnengegaan en daar kranen had opengezet en de afvoer had afgesloten om zodoende de onderbuurvrouw uit haar huis te pesten.

Ondertussen kwam ook nog de begeleider van J. binnen, want ze zouden samen naar de Voedselbank gaan. We hebben in dat gezelschap 1,5 uur zitten praten, allerlei verhalen aangehoord en iedereen heeft zijn eigen versie van hetgeen daar aan de hand is. Jamie blijkt oorspronkelijk uit de buurt van Lelystad te komen zijn, moeder is een afkomstig uit een geslacht van 'reizigers' en J. is op een woonwagenkamp opgegroeid en via plaats uiteindelijk in Zuid-Limburg terecht gekomen. J. heeft een tijdje gezeten en moet ook nog een straf uitzitten. Een sympathieke en vriendelijke jongen, wel erg druk en die zijn leven niet op de rit heeft. Dat blijkt onder andere uit het feit dat het appartement na een jaar nog maar half is ingericht.

Wat ik ervan heb overgehouden is dat er een wirwar aan relaties door het complex lopen. Dat zou ik gelegenheidsallianties willen noemen die op enig moment weer ontaarden in ruzie, waarbij voormalige vrienden vijanden worden. Een voorbeeld is dat J. eerst heel goed kon met de vriendin van C.B., zij heeft zelfs voor € 120 een hond voor hem gekocht die hij vervolgens niet helemaal heeft afbetaald omdat er ruzie kwam. Er speelt heel veel op betrekkingsniveau, mensen zijn boos, gefrustreerd en verontwaardigd en hebben geen idee hoe een conflict constructief aan te gaan, laat staan dat ze kunnen onderhandelen.

Op mijn vraag hoe het voor hen was om zo met ons in gesprek te zijn, verklaarde men enthousiast en blij te zijn eindelijk met de woningcorporatie in contact te zijn. Men vond het gesprek erg prettig. Op mijn vraag wat zij nu eigenlijk het meest nodig hadden, antwoordde men unaniem: rust! Na wat heen en weer gepraat over dit onderwerp (h)erkenden ze dat het ook over veiligheid ging. Mijn indruk is dat er stevig wordt gedronken en ook middelen worden gebruikt en dat er op allerlei manieren wordt gehosseld⁴.

Na dit gesprek zijn we met de buurvrouw waar de wateroverlast was naar haar appartement gegaan en troffen daar een enorme puinhoop en een heleboel nattigheid aan. Vervolgens meldde zich de bewoonster van het appartement daarboven en zijn wij met haar mee naar boven gegaan en ook daar was een grote bende. Het stonk er verschrikkelijk! Zij vertelde dat ze daar nu ruim een jaar huurt, maar vanwege vrouwenhandel et cetera een half jaar in een blijf van mijn lijf huis had gezeten. Dat had onder andere te maken met het feit dat haar vader een relatie had gehad met de onderbuurvrouw en zij zich niet veilig voelde met haar vader in de buurt. Haar vader schijnt ook in de vrouwenhandel te zitten.

⁴ Hosselen is straattaal voor verschillende vormen van bij elkaar scharrelen of ritselen.

Hosselen kent meerdere connotaties:

- op de straat geld verdienen voor veelal verdovende middelen door diefstal en handel.
- fixen of versieren.
- op een ondernemende, streetwise en gevarieerde manier voldoende inkomen verwerven voor een leuk leven

Zij vertelde dat zij persoonlijk geen last had gehad met buurvrouw en haar vriend C.B. Zij had weinig meegekregen van alle overlast, maar was die morgen verwittigd van de toestand met de wateroverlast, vandaar dat ze nu ter plaatse was. Zij had wel de woningcorporatie gevraagd om nieuwe sloten, omdat ze zich niet meer veilig voelt daar vanwege het rondzwerven van haar reservesleutel.

C. heeft even gecheckt bij de woningcorporatie hoe dat erbij stond en uiteindelijk bleek dat zij die middag nog nieuwe sloten zou krijgen. Het blijkt dat haar uitkering is stopgezet omdat ze niet in het appartement woonde vanwege haar verblijf van mijn lijf huis. Daar heeft ze veel stress van. Deze vrouw is 24 jaar, Nederlandse, slachtoffer van vrouwenhandel, moeder van een dochter van vijf. Ze vertelde dat zij 33 keer is verhuisd en 14 scholen bezocht. Ook een keer door jeugdzorg naar Frankrijk gestuurd om aan zichzelf te werken. Daar werd ze misbruikt door een begeleider...

Al met al veel misère en een totaal verziekte groepsdynamiek van mensen die gebukt gaan onder de wet van behoud van ellende...

Bijlage 5

Oorspronkelijk projectplan en begeleidingsgroep

Plan van aanpak

Stap 1)

Inzicht in aandachtsgroep en doelen

Activiteit

- 1) expliciteren aandachtsgroep van psychisch kwetsbare burgers
 - gebaseerd op bestaande kennis (OGGZ-ladder), aangevuld met recente kennis (zie 'Stand van zaken' hierboven)

2) expliciteren doelstelling van een monitor

Mogelijke opties:

- kwantificeren van kwetsbaarheid in de populatie
- plannen van (preventief) sociaal beleid
- vaststellen van behoeften van burgers en naastbetrokkenen
- evalueren en plannen van (zorg)voorzieningen
- volgen van individuele burgers

Methode

- literatuurstudie
- overleg met experts op gebied van monitoring, beleidsevaluatie en burgerparticipatie
- tussentijdse toetsing door en input van begeleidingsgroep

Resultaat

Beschrijving van aandachtsgroep en doelen, in relatie tot dan te maken keuzes en manieren van meten

Stap 2)

Inzicht in meetmethoden

Activiteit

- 1) overzicht maken van mogelijk te gebruiken kwantitatieve data, geordend naar mate van⁵:
 - inhoudelijke reikwijdte en zeggingskracht
 - geografische beschikbaarheid
 - combineerbaarheid met andere data
 - moeite om beschikbaar te maken (financieel, organisatorisch)
 - privacy-gevoeligheid
 - geschiktheid voor hogere aggregatieniveaus (van lokaal naar regionaal naar landelijk)
 - passende frequentie
- 2) overzicht van manieren om burgers te raadplegen

⁵ In het eerdere project 'verkenning verward gedrag' is een concept en grofmazig overzicht gemaakt (maar niet gepubliceerd) rond data over 'verwarde personen': ter beeldvorming is dit als bijlage bijgevoegd

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

- aantal en aard (burgers, psychisch kwetsbare burgers, naastbetrokkenen, ervaringsdeskundigen, een combinatie etc.)
 - diversiteit (leeftijd, sekse, bevolkingsgroep etc.)
 - aselechte of (zeer) selecte groep
 - eenmalige of herhaalde raadpleging
 - ...
- 3) overzicht van manieren om professionals te raadplegen 'op straatniveau'⁶
- aantal en aard (type hulpverlening, opleidingsniveau, ervaring)
 - diversiteit (leeftijd, sekse, bevolkingsgroep etc.)
 - eenmalige of herhaalde raadpleging
 - ...

Methode

- literatuurstudie
- overleg met experts op gebied van
 - monitoring
 - beleidsevaluatie
 - burgerparticipatie
 - professionele participatie
 - privacy/AVG
- meelopen met enkele best-practices
 - bv. GGD Flevoland waar ervaring is opgedaan met regio-brede monitoring
 - bv. gemeente/GGD Amsterdam waar ervaring is opgedaan met persoonlijke monitoring
 - bv. Werkgroep Toegankelijk Groningen waar ervaring is opgedaan met adviseren van de gemeente bij het verbeteren van de toegankelijkheid voor mensen met een kwetsbaarheid/beperking
- interviews
 - inventariseren manieren van burgerparticipatie via netwerk
 - inventariseren manieren van raadpleging professionals 'op straatniveau' via netwerk
- tussentijdse toetsing door en input van begeleidingsgroep

Resultaat

- beschrijving kwantitatieve meetmethoden in tabel
- beschrijving burgerparticipatie in narratief, aangevuld met een overzicht van bijdragende elementen
- beschrijving raadpleging professionals in narratief, aangevuld met een overzicht van bijdragende elementen

⁶ Met 'professionals op straatniveau' worden professionals bedoeld die laagdrempelig toegankelijk zijn voor alle burgers. Deze professionals hebben vaak een breder en nabijer beeld van wat er maatschappelijk speelt dan professionals die alleen toegankelijk zijn via een verwijzing, intake of ander selectieproces

Stap 3)

Inzicht in duiding van bevindingenActiviteit

- overzicht maken van verschillende manieren om data/bevindingen te beoordelen en betekenis te geven
 - naar aard van gegenereerde kennis (cijfermatige/wetenschappelijke kennis, ervaringskennis, professionele kennis)
 - naar samenstelling van groep beoordelaars
 - ...

Methode

- kennis benutten uit andere processen waarin diverse data wordt beoordeeld en geduid door verschillende belanghebbenden
- mensen met ervaring op gebied van (eventueel tegenstrijdige) meerdere databronnen bevragen (bv. rond thema's als huiselijk geweld, criminaliteit, suïcidaliteit)

Resultaat

- beschrijving van manieren van duiding

Stap 4)

Inzicht in varianten van monitoringActiviteit

- overzicht maken van verschillende varianten van monitoring, weergegeven op verschillende manieren:
 - naar aandachtsgroep en doel
 - naar mate van intensiteit: van minimaal model naar maximaal model
 - naar mogelijkheden tot schaalvergroting: van lokaal naar regionaal naar landelijk
 - naar (extra) kosten en tijdsinvestering in menskracht, infrastructuur en deskundigheid

Methode

- integratie van voorgaande drie stappen
- tussentijdse toetsing door en input van begeleidingsgroep en betrokkenen bij stap 1, 2 en 3

Resultaat

Een handzaam overzicht van verschillende vormen van monitoring, zo mogelijk een modulaire systeem dat partijen snel zicht geeft op welke onderdelen ze wel en niet kunnen of willen gebruiken.

Stap 4b

Ontwikkeling keuzewijzer/routekaartActiviteit

Mensen mee laten tellen – stappen richting een scherp beeld en beleid bij psychische kwetsbaarheid

- overzicht maken van monitoringsvarianten die het meest voldoen aan de in stap 1 geformuleerde doelstellingen, rekening houdend met behoeften van burgers en bestuurders op lokaal, regionaal en landelijk niveau

NB: in deze stap is er naast aandacht voor de inhoudelijk-interactionele aard en technisch-organisatorische kwesties ook aandacht voor kwesties van strategisch-politieke aard.

Methode

- overleg met experts op gebied van monitoring, beleidsevaluatie en burgerparticipatie
- overleg met commissie subsidieprogramma over te volgen koers
- tussentijdse toetsing door en input van begeleidingsgroep en betrokkenen

Resultaat

- advies over mogelijk optimale koers, op basis van fase 1, 2 en 3

Begeleidingsgroep

Projectleiders: Bauke Koekkoek en Hans van Eeken

Leden begeleidingsgroep:

- Jan Kremer, hoogleraar patiëntgerichte innovatie, lid Raad Volksgezondheid en Samenleving, Voorzitter van Kwaliteitsraad ZiN
- Nanette Waterhout, ervaringsdeskundige GGZ Noord Holland Noord
- Quinta Ansem, ervaringsdeskundige armoede, Hogeschool Windesheim
- Floor Scheepers, hoogleraar Innovatie in de GGZ, lid Kwaliteitsraad ZiN
- Hans Martin Don, directeur Leger de Heils, oud-senator
- Jos van der Lans, cultuurpsycholoog en journalist/publicist
- Hans van Eeken, onafhankelijk ervaringsdeskundige

Adviseur: Pauline Meurs, hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg, oud-voorzitter Raad Volksgezondheid en Samenleving

Geselecteerde verwijzingen

- eerder conceptueel kader rond OGGZ-monitoring: <https://www.g4-user.nl/wp-content/uploads/2019/07/Conceptueel-Kader-OGGZ-USER.pdf>
- eerdere praktische uitwerking rond OGGZ-monitoring: https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2015/20150522-e-book-monitor-sociaal-kwetsbare-groepen.pdf
- <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ed51f102-e8ad-4751-9b20-5f9723c72502/1/pdf/onderzoek-indicatoren-psychische-problematiek.pdf>
- dit project gaat verder waar een eerdere ZonMw-gefinancierde verkenning rond de ‘verwarde personen’-problematiek gestopt is, bij de voorgestelde integratie van verschillende databronnen op verschillende geografisch niveaus (lokaal, regionaal, landelijk), zie hiervoor <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/06/30/rapportage-verkenning-verward-gedrag/rapportage-verkenning-verward-gedrag.pdf>
- qua beschrijving en definiëring van psychisch kwetsbare burgers gebruiken we zoveel mogelijk de inzichten uit een eerdere ZonMw-gefinancierde publicatie over monitoring van sociaal kwetsbare groepen, zie hiervoor https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2015/20150522-e-book-monitor-sociaal-kwetsbare-groepen.pdf
- handvat gegevensuitwisseling zorg en veiligheid, zie hiervoor <https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/handvat-gegevensuitwisseling-zvh-versie-2.2.pdf>
- handvat gegevensverwerking meldpunt niet-acuut, zie hiervoor <https://www.ggdghorkennisnet.nl/?file=70793&m=1600263518&action=file.download>
- rapportage best practices preventie, waaronder @ease: <https://www.fnozorgvoorkansen.nl/wp-content/uploads/2021/06/Rapport-FNO-GeestKracht-Preventie-psychische-aandoeningen-bij-jongeren--maart2021.pdf>

Dankwoord

Hans van Eeken en ik danken graag de begeleidingsgroep voor hun waardevolle en positief-kritische feedback. Ook zijn we de kwartiermakers voor het onderzoek onder burgers zeer dankbaar voor hun inzet, geduld en vasthoudendheid bij deze vaak moeilijke taak. Ook veel dank aan de deelnemende burgers die zich kwetsbaar toonden.