D e P r e s e n t a t i e G r o e p

Beknopte rapportage m.b.t. een verkenning van een vraagstuk

'de gespannen relatie tussen GGD en GGZ in Amsterdam'

19 juni 2017

Aanleiding

Op 11 april jl. heb ik een verhelderende en respectvolle toelichting gekregen van [redacted] en [redacted] op de gespannen relatie tussen GGD en GGZ inzake de opvang en behandeling van verwarde personen. De brief die de wethouder hieromtrent op 28 maart jl. aan de betrokken partijen heeft gestuurd, geeft eenduidig antwoord op de vragen die hem waren gesteld en maakt duidelijk waar de gemeente verantwoordelijkheid neemt. Het verleden heeft periodes gekend waarin de relatie tussen GGD en GGZ goed was en er naar tevredenheid werd samengewerkt. In het gesprek ben ik gevraagd om als onafhankelijk buitenstaander met de GGD en de GGZ tot een vergelijk te kunnen komen in het uitwerken van een oplossing. Een oplossing die uitgaat van het belang van de verwarde mens in de stad. Er zijn in de afgelopen jaren en recent intensieve pogingen gedaan om tot een vergelijk te komen. Partijen hebben daarin meerdere malen oprecht hun best gedaan. Tot op heden heeft dat niet tot duurzame resultaten geleid. Vanaf eind 2016 ontwikkelt zich een patroon waarin de partijen zich aan de hand van cases bewijzen dat de 'andere' partij onjuist optreedt of handelt. Standpunten verharden en lijken vast te lopen in een richtingenstrijd. Die strijd openbaart zich niet zozeer in mondeling overleg maar in de vaak scherpe mailwisselingen. Aangezien er verschillende belevingen van het vraagstuk bestaan en ook de definiëring van de 'rollen' sterk verschilt, stelden we vast dat bemiddeling geen oplossing zou bieden. Ik stelde voor een verkenning te doen: te zoeken naar de onderliggende aspecten die het vraagstuk kenmerken. Dat betekent de achterliggende geschiedenis te doorgronden en te beschrijven welke aannames of veronderstellingen onder de spanningen lijken te liggen (Kegan & Lahey, 2009). Hiervoor kreeg ik op 22 mei jl. een akkoord op het door mij ingediende voorstel en ben ik aan het werk gegaan.

Methode van werken

Uitgaande van een eenvoudige opzet beperk ik mij in deze inventarisatie tot de eerste en tweede fase in een cyclische benadering.

1. wat is er aan de hand? (inventarisatie van feiten en gedragingen)
2. wat betekent dit? (analyse)
3. wat kun je er aan doen? (diagnose)
4. keuze voor een interventie (actie of pilot)

   > terug naar 1 en herhalen van de cyclus om te zien wat het effect is

Het resultaat van deze verkenning vraagt alle partijen:

a. het eerst eens kunnen worden over deze inventarisatie en ordening van feiten en gedragingen;
b. erkenning van wederzijdse afhankelijkheid om deze feiten en gedragingen betekenis te geven (Lipman-Blumen, 1996).

Op basis van deze rapportage is het wenselijk dat de verantwoordelijke bestuurders begin juli met elkaar spreken over deze inventarisatie. Ik zit deze bijeenkomst graag voor om daarin een agenda op te stellen die betekenis geeft aan deze verkennende inventarisatie. Deze werkwijze voorkomt dat je te snel naar oplossingen zoekt en een diepere analyse van de veronderstellingen en aannames die achter de handelswijzen liggen, overslaat. Met [redacted] is afgesproken dat tijdelijke maatregelen of interventies die genomen moeten worden om spanningen te verminderen, doorgang vinden tijdens deze verkenning en analyse. Het zijn parallelle processen die uiteindelijk een zelfde doel dienen.

Interviews

In de bijlage is aangegeven wie ik wanneer heb gesproken. Na een week merkte ik meer kennis van buiten nodig te hebben m.b.t. de geschiedenis en de situatie in andere steden. Hiervoor sprak ik daarom eveneens met [redacted] en [redacted] Daarnaast was informatie vanuit het management gewenst om het werk met verwarde personen zelf beter te doorgronden en de verhoudingen tussen bestuurders en managers te begrijpen. In overleg met [redacted] interviewde ik daartoe vier van hen in verschillende lagen van de organisaties. Tussentijds rapporteerde ik eenmaal mondeling aan [redacted] en [redacted] In het op één na laatste gesprek met Duco, waar [redacted] en [redacted] bij waren gaf ik aan wat mijn verkenning tot dan toe had opgeleverd. Het concept ontvingen zij op 21 juni jl. met het verzoek eventuele op- of aanmerkingen te maken vóór maandag 25 juni.

De resultaten van de verkenning

Wat alle mensen die ik heb gesproken gemeen hebben, is hun toewijding tot het vraagstuk in het algemeen en de hulp die ze willen bieden aan mensen in geestelijke nood in het bijzonder. Ongeacht de positie die ieder van hen inneemt, worden er oprecht en met hart en ziel bijdragen geleverd. Juist wanneer er 'gaten' vallen in hulp of dienstverlening is er altijd iemand die wil bijspringen of buiten zijn of haar 'rol' om verantwoordelijkheid neemt om tot een mogelijk tijdelijke maar passende oplossing te komen. In verschillende verhalen en voorbeelden komt naar voren dat men ook proactief bijdragen willen leveren. Zo wordt er met name door de managers actief gezocht naar het aanbieden en organiseren van preventieve hulp. Dit doen de organisaties ieder vanuit een eigen filosofie en veelal zonder onderlinge afstemming. De oprechte gedrevenheid maakt dat ze voortdurend zoeken naar de 'witte vlekken' op de kaart. Deze betrokkenheid is tevens onderdeel van het vraagstuk: er valt bijna geen verwarde persoon ongezien tussen wal en schip.

Professioneel improvisatietalent – het zijn crisis beheersers - en een sterke intrinsieke motivatie weten zo vaak een (haperend) systeem in stand te houden (Schein, 2009).

Tijdens het lezen en het voeren van gesprekken kwamen er vier aspecten naar voren die de spanning tussen GGD en GGZ bestaat er overlap en samenhang.

A. De wijze van besturen en uitvoeren

Wie gaat *waar* over? In de antwoorden die ik kreeg op deze vraag kwamen zo mogelijk nog meer verschillende omschrijvingen als op de vraag wat het vraagstuk is. Overlap en verdubbelingen kwamen in verschillende variaties voor. Ieder hanteert een eigen definitie waar het om doelgroepen, doelen of methodieken ging. In ieder interview kwam één beeldspraak steeds terug: bestuurders en managers hebben een 'rol'. Het meest voorkomende werkwoord is 'spelen'. Besturen en managen wordt letterlijk beleefd en omschreven als 'spel' waarin 'spelers' bepalen wie waar over gaat. In geen enkel gesprek kwam het woord 'verantwoordelijkheid' voor. Niet in combinatie met werkwoorden als 'verantwoordelijkheid nemen' noch in samentrekkingen als 'verantwoordelijkheid delen of –dragen'. Bestuurlijk is dat uitzonderlijk. Het geeft aan dat een domeinomschrijving ontbreekt waarin verantwoordelijkheden en taken zijn omschreven en toebedeeld. Organisaties lijken nu zaken zelf te regelen en onderling te bepalen wat wel of niet tot hun domein behoort.
Op de vraag 'Wie doet wat?' komen opnieuw diverse antwoorden. De GGD en GGZ zijn vooral uitvoerend actief. Toch zie je dat: gevraagd en ongevraagd beleid geformuleerd wordt, gevraagd en ongevraagd adviezen worden gegeven, subsidiegelden wordt aangevraagd en/of toebedeeld, handhaving en kwaliteitscontroles plaats vinden. De *governance* is onduidelijk en wordt daarom meegenomen in de verwijten die over- en weer plaats vinden. Op mijn vraag hoe de Inspectie hier naar kijkt, komt een rapport naar voren waarin dat de GGD in 2016 een goedkeurende verklaring kreeg. Los van het feit of dit juist of onjuist is geweest, mag je een strikte scheiding verwachten om te spreken van eigentijds en goed bestuur.

B. Wie bepaalt wat?

Het college van Amsterdam heeft in het verleden expliciet gekozen voor een GGD die naast de GGZ uitvoerend is. Ze heeft dus het werken voor en met verwarde personen niet geheel uitbesteed aan derden. Daarin onderscheidt deze GGD zich in vier grote steden.
[redacted] noemt dit een juiste keuze die zich in de praktijk bewijst. In Amsterdam is er hierdoor altijd een vangnet dat de gemeente zelf beheert. Hij meent te kunnen vaststellen dat er hierdoor een betere opvang wordt geboden. Voorts past deze aanpak goed in de slogans van het huidige college: 'dichtbij' en 'voor de stad'. Het is daarmee gelijk aan andere projecten waarin de gemeente zich actief opstelt.

In de aansturing kiest de wethouder er met het college voor om invulling en uitwerking te delegeren naar de besturen van Arkin, GGD en Ingeest. Zij moeten al dan niet samen met de verzekeraar komen tot afspraken. Dit verklaart waarom de bestuurders in de gesprekken blijk geven van politiek denken, spreken en handelen. Werkwoorden als 'gunnen' en 'dealen' komen in bijna ieder gesprek voor. Tussen de besturen worden zelfs politieke verkenners of oliemannen ingezet. Daarnaast weet men van alles van en over elkaar omdat medewerkers roteren op diverse niveaus tussen Arkin, de GGD en Ingeest. Politiek wordt niet gemaakt in *het college* maar in de verschillende *besturen*. Dit verklaart mogelijk de huidige impasse en het gebrek aan doorzettingsmacht; men mist een autoriteit die (uiteindelijk) beslist en handhaaft.

De managers worden als in iedere organisatie aangestuurd door de bestuurders. Het zijn vooral medisch specialisten. Artsen, psychiaters, psychologen en andere academisch geschoolde professionals. Deze professionals hanteren een eigen mores waar het de invulling en uitvoering van 'rollen' betreft. Zij hebben de voornaamste troef in handen: de praktijk. Zij beroepen zich op dat wat er in de straat en in de behandelkamers gebeurt. Bestuurders gaven openhartig aan dat opdrachten niet altijd opvolging kennen. Het lijkt er daarmee op dat het management bewust of onbewust baat heeft bij de spanningen in de lagen erboven. Wanneer zich tussen bestuurders spanningen voordoen, men niet naar elkaar luistert en naar eigen invulling handelt, geeft dit een vrijbrief voor eenzelfde soort mentaliteit en gedrag. Corrigeren heeft immers weinig effect: de pot verwijt de ketel.

Alles overziende komt de inhoudelijke kant van het vraagstuk (het wat?) er zeer mager vanaf: Wat is de taak van de psychiatrie? Wat is een verwarde mens? Welk vraagstuk wil men bestrijden? Op tal van deze vragen komt ten gevolge van drie los van elkaar functionerende bestuurslagen weinig terecht.

C. Onbenoemd laten van emoties – vermijden van escalatie

Gerritsen (2011) noemt in zijn dissertatie twee escalaties in 1999 (het overlijden van een patiënt na onwel te zijn geworden in een politiecel) en in 2002 (het mislukken van een screeningsruimte o.l.v. wethouder Belliot) als indirecte aanleidingen om de verhoudingen tussen de partijen fundamenteel te verbeteren.
In de mailwisselingen van het afgelopen jaar zie ik over het algemeen keurige bestuurstaal die de onderliggende spanningen nauwelijks benoemd. In de gesprekken zijn er waarneembaar heftige emoties en frustraties die bij doorvragen het predicaat krijgen: lastig of vervelend. De loyaliteit naar het primaire proces lijkt een werkweigering of staking van activiteiten in de weg te staan. Je zou zelfs kunnen stellen dat men ondanks de spanningen, baat heeft bij het huidige systeem. Geen van de partijen stuurt aan op een daadwerkelijke escalatie. Het taalgebruik is zowel mondeling als schriftelijk verhullend ten opzichte van dat wat er daadwerkelijk gebeurt en wordt beleefd.

Tot slot is het opvallend dat regelmatig de manier van werken aangemerkt wordt als: 'typisch Amsterdams'. Dit gebeurt meerdere malen met een ingehouden glimlach terwijl de inhoudelijke kwesties toch een serieuze ondertoon kennen. 'Typisch Amsterdams' lijkt onderdeel te zijn van eenzelfde verhulling. 'Wij doen dat hier zo' en 'zo gaat dat nu eenmaal.' Het getuigt van een oneigenlijke mentaliteit waarin partijen de spanningen 'op de koop toe nemen'.

D. Positie van OJZ

In het spanningsveld tussen GGD en GGZ ligt OJZ. Deze afdeling is onlosmakelijk onderdeel van het vraagstuk. Tussen GGD en OJZ en tussen GGZ en OJZ doen zich eveneens spanningen voor, zo blijkt uit de mailwisselingen. Wanneer OJZ de positie van de wethouder en het college kiest - en het overlaat aan de partijen - wordt haar onduidelijkheid verweten. Wanneer OJZ wel positie kiest, gaan de bestuurders te rade of zich beklagen bij de wethouder. In het eerder omschreven 'spel' is OJZ 'speler' tegen wil en dank. Ook hier zou de verantwoordelijkheid die OJZ draagt met betrekking tot het vraagstuk nauwkeuriger omschreven moeten worden. Welke plaats en taken heeft OJZ in het domein?

Tot slot

Het *accepteren* en *betekenis geven* van de genoemde aspecten en onbewuste aannames maakt de weg vrij om op een andere manier met elkaar te communiceren.
Begrip, acceptatie en respect zijn daarbij de basiselementen om te komen tot een vertrouwensrelatie.
Bindende afspraken met betrekking tot de manier van omgang en gedrag laten een samenwerking slagen.
Als onafhankelijk moderator wil ik de wethouder, OJZ en de bestuurders voor een beperkte periode daarin graag bijstaan.