Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

25 424 Geestelijke gezondheidszorg

Nr. 644

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR LANGDURIGE ZORG EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2022

Mensen kunnen soms de grip op het leven al dan niet tijdelijk kwijtraken. Zij kunnen dan verward en/of onbegrepen gedrag vertonen. De achtergrond van dit gedrag is divers. Het kan gaan om mensen met een (soms door omstandigheden versterkte) psychische aandoening, verslaving, licht verstandelijke beperking en/of andere problematiek. Het verwarde en/of onbegrepen gedrag is een last voor betrokkenen zelf en kan daarnaast leiden tot overlast of gevoelens van onveiligheid bij omstanders of omwonenden. Vaak wordt in dat geval de politie ingeschakeld, terwijl politie-ingrijpen lang niet altijd nuttig of helpend is en ook geen recht doet aan de onderliggende problemen van deze mensen.

Het verwarde en/of onbegrepen gedrag kent vaak een lange voorgeschiedenis. De problemen van deze mensen vereisen niet alleen zorg, maar dikwijls ook inzet vanuit het sociaal domein in de vorm van begeleiding, schuldhulpverlening, huisvesting, werk en/of dagbesteding. Wij zetten ons ervoor in om zorgwekkend gedrag vroegtijdig te signaleren en escalatie van problematiek te voorkomen door het bieden van de juiste zorg en/of ondersteuning. Daarbij zetten wij ons er ook voor in om het handelingsperspectief te vergroten wanneer deze personen naar aanleiding van een melding toch met de politie in aanraking komen.

In de voortgangsbrief van 15 juli jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over onze inzet om de samenwerking tussen het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein verder te versterken om te voorkomen dat personen uit de genoemde doelgroep de grip op hun leven verliezen en mede hierdoor dreigen met politie en justitie in aanraking te komen.[1] Met deze brief informeren wij uw Kamer over de voortgang van deze intensivering en de brede aanpak voor personen met verward en/of onbegrepen gedrag die VWS en JenV gezamenlijk uitvoeren. Kernpunten hierin zijn aansluiten bij de lokale praktijk, gezamenlijk optrekken en inzet op een structurele in

[1] Kamerstuk 25 424, nr. 620.

kst-25424-644
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

plaats van een projectmatige aanpak. Tevens reageren wij middels deze brief op de notitie «Het politiewerk en personen met verward gedrag» van het lid Van Nispen (SP).[2] Hiermee geven wij uitvoering aan de motie van de Leden Van Nispen (SP), Van der Staaij (SGP), Michon-Derkzen (VVD), Knops (CDA) en Mutluer (PvdA).[3] Tijdens de Begrotingsbehandeling JenV stelde het Lid Knops (CDA) de MJenV vragen over de aanpak.[4] Wij beantwoorden de vragen van het Lid Knops middels deze brief.

Intensiveren samenwerking tussen het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein

Om de samenwerking tussen het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein te intensiveren en structureel te maken wordt er vanuit de coalitieakkoord-middelen tussen 2023 tot en met 2026 in totaal 59 miljoen euro extra (ca. 14,75 miljoen euro op jaarbasis) beschikbaar gesteld voor lokale en regionale initiatieven. Dit doen we via een uitbreiding van het Actieprogramma Grip op Onbegrip (AGO) van ZonMw, waarbij tevens aandacht is voor het monitoren van de resultaten en kennisdeling tussen regio's.[5]

De geïntensiveerde samenwerking moet dienend zijn aan de lokale situatie en kan per locatie verschillen. Immers: wat werkt in een grote stad hoeft niet te werken in een plattelandsgebied. Wij beraden ons de komende tijd op de wijze waarop wij de lokale en regionale samenwerkingsvormen na afloop van AGO structureel gaan financieren.

Duurzame implementatie van succesvolle samenwerkingsvormen komt niet altijd van de grond in verband met het gebrek aan perspectief aan structurele financiering en/of het ontbreken van het bestuurlijke draagvlak dat nodig is voor domeinoverstijgend samenwerken. Daarom is onze aanpak als volgt opgebouwd:

1. Versterking van de afspraken over samenwerking op het moment van een melding van verward gedrag (acuut).

Er is tot en met 2026 in totaal 25 miljoen euro beschikbaar voor het verstevigen van afspraken over de samenwerking op het moment van en rondom een melding van verward gedrag (acuut) in meldkamer en op straat op regionaal niveau. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitwerken van afspraken over het beter gezamenlijk optrekken van zorg en politie bij meldingen (straattriage) of inzet van een ggz-triagist in de meldkamer.

2. Verbeteren van de samenwerking en opvolging ná een melding (niet-acuut). Tevens organiseren van (vroeg)signalering en opvolging in de wijk.

Er is tot en met 2026 in totaal 20 miljoen euro beschikbaar voor de verbetering van de samenwerking ná een melding of na (vroeg-)signalering van verward gedrag. Dit thema ziet op het aanstellen van een gemeentelijke of regionale functie vroegsignalering en opvolging in de wijk, zoals de wijk-ggd'er.

---

[2] https://www.sp.nl/sites/default/files/het_politiewerk_en_personen_met_verward_gedrag.pdf.
[3] Kamerstuk 36 200 VI, nr. 66.
[4] «Wat doen we al? Waar zijn de middelen op toegezegd? Wat doen we in het land? Wat zijn de best practices? Hoe rollen we dat meer uit?».
[5] Dit is aanvullend op de 52 miljoen euro die reeds beschikbaar was vanuit VWS voor het actieprogramma.

Hotspots

De recentelijk met uw Kamer gedeelde analyse van de meldingen verward gedrag bij de politie door het Informatie Analyse Team (IAT) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie maakt inzichtelijk dat de meeste meldingen zich voordoen in zeven (grote) steden.[6] Voor de aanpak van grootstedelijke problematiek in deze hotspots is aanvullend op bovenstaande thema's tot en met 2026 in totaal 14 miljoen euro beschikbaar. Zo maken wij daar waar de problematiek het grootst is (en waar daarom de meeste winst te behalen valt) een snelle start.

Regionale werkconferenties

Ter ondersteuning aan de middelen die via het AGO regionaal beschikbaar worden gesteld, gaan wij, zoals eerder aan uw Kamer gemeld, met de grootste gemeenten (G4) in gesprek over de grootstedelijke problematiek en mogelijkheden rondom het verstevigen van de samenwerking tussen het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein in de aanpak voor personen met verward en/of onbegrepen gedrag. Uit de IAT-analyse blijkt namelijk in de G4 de meeste meldingen over personen met verward en/of onbegrepen gedrag zijn gedaan. De gesprekken zullen plaatsvinden in het eerste tertaal van 2023 en worden door onszelf gevoerd. Tevens organiseren wij als VWS en JenV in alle veiligheidsregio's werkconferenties. Deze starten in maart 2023. Hiermee willen wij de lokale en regionale partijen faciliteren en stimuleren om met deze maatschappelijke opgave aan de slag te gaan.

Levensloopaanpak «intensief en beveiligd»

In verschillende brieven hebben we u geïnformeerd over de ontwikkeling van de levensloopaanpak.[7] [8] [9] Het doel van de levensloopaanpak is om een geïntegreerd en domeinoverstijgend zorg- en ondersteuningsaanbod te organiseren voor personen van 18 jaar en ouder die agressief en/of gevaarlijk gedrag vertonen als gevolg van een psychische aandoening en/of een verstandelijke beperking en/of een niet-aangeboren hersenletsel. De focus ligt op de continue samenwerking en samenhang tussen ondersteuning, zorg en veiligheid.

Door het uitblijven van een oplossing voor financiering van de levensloopaanpak heeft de inclusie van patiënten door levensloopaanbieders in een aantal levensloopregio's stilgelegen. Inmiddels is de inclusie van patiënten in de levensloopaanpak weer van start gegaan en wordt deze aanpak in alle levensloopregio's georganiseerd. Dit naar aanleiding van de afspraken over een tijdelijke oplossing die we eerder hebben gemaakt met zorgkantoren, zorgverzekeraars en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over de financiering van de patiëntgebonden coördinatiekosten die momenteel niet via de reguliere zorgprestaties gefinancierd kunnen worden. Dat is belangrijk, zowel voor de geïncludeerde en de nog te includeren personen als voor de veiligheid van de samenleving als geheel. Om regio's de komende periode te ondersteunen bij het starten en uitbreiden met includeren van patiënten in de levensloopaanpak en het monitoren van de voortgang van de inclusie is er een taakgroep regionale

---

[6] Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 1139, Halfjaarbericht Politie (bijlage), kenmerk 4320197. De zeven hotspots zijn Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Groningen, Eindhoven en Haarlem.

[7] Kamerstuk 33 628 en 25 424, nr. 37.

[8] Kamerstuk 25 424, nr. 479.

[9] Kamerstuk 25 424, nr. 494.

implementatie ingericht. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van alle betrokken zorg- en veiligheidspartners.[10]

Tegelijkertijd wordt – in nauwe samenwerking tussen VWS, JenV en veldpartijen – gewerkt aan een structurele oplossing te komen voor de financiering van de patiëntgebonden en niet-patiëntgebonden coördinatiekosten van de levensloopaanpak. Deze oplossing beoogt om de domeinoverstijgende coördinatiekosten op rechtmatige en uitvoerbare wijze te financieren. Hiermee hebben we tot doel om deze vorm van zorg passend te financieren en breed beschikbaar te maken voor de doelgroep. De komende periode wordt hier nader uitwerking aan gegeven.

Doorontwikkeling Meldpunt Zorgwekkend Gedrag

Het landelijke Meldpunt Zorgwekkend Gedrag (0800-1205) verbindt mensen die zich zorgen maken over iemand in hun omgeving door met het juiste gemeentelijke of regionale meldpunt. Dat meldpunt kan de beller advies geven over wat diegene zelf kan doen of zorgen dat de juiste zorg of ondersteuning tot stand komt. We beraden ons de komende periode op de doorontwikkeling en/of structurele inbedding van het landelijke meldpunt en de lokale en regionale meldpunten die hierop aangesloten zijn. De werkzaamheden rondom het beheer van het landelijke meldpunt, de aansluiting hierop door lokale en regionale meldpunten en het stimuleren van kennisdeling tussen deze meldpunten worden hiertoe vanaf begin 2023 belegd bij een hiervoor geschikte partij. Hierbij blijft er – zoals tijdens het commissiedebat ggz van 9 november 2021 toegezegd door de Staatssecretaris van VWS – aandacht voor verschillende onderwerpen die relevant zijn voor de meldpunten, waaronder kennisdeling op het gebied van dementie.

Notitie «Het politiewerk en personen met verward gedrag»

Hieronder gaan wij in op de oplossingsrichtingen zoals door de SP geschetst in de notitie «Het politiewerk en personen met verward gedrag».

1. Voor de politie moet altijd een medewerker van de GGZ beschikbaar zijn, binnen 45 minuten, als zij op meldingen af moeten gaan waar verward gedrag een rol speelt

Allereerst vinden wij het van belang te benadrukken dat bij mensen met verward en/of onbegrepen gedrag lang niet altijd sprake is van (acute) ggz-problematiek, zoals eerder in deze brief beschreven. Hierdoor is inzet vanuit de ggz ook niet altijd op zijn plaats. We zetten in op een goede samenwerking van de politie met zowel de ggz-zorg als met ondersteuning vanuit het sociaal domein, zodat bij meldingen waar inzet vanuit zorg of ondersteuning nodig is deze ook tijdig geboden kan worden.

Wat betreft de tijdige aanwezigheid van zorg zijn specifiek voor de ggz in het kader van de Generieke Module Acute Psychiatrie (GMAP) afspraken gemaakt over de inzet en aanrijtijden in het geval van acute psychiatrie.[11] Deze kwaliteitsnorm bevindt zich nog in de implementatiefase. Deze fase loopt tot en met 2024). Daarnaast zijn in het Kwaliteitskader ambulancezorg rondom psychische beoordeling afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van (ambulance) zorg (zie ook punt 4).[12] Tevens

[10] https://levensloopaanpak.nl/.
[11] https://www.ggzstandaarden.nl/generieke-modules/acute-psychiatrie/introductie.
[12] Kwaliteitskader ambulancezorg rondom psychiatrische beoordeling, Ambulancezorg Nederland (2021).

stimuleren wij in het kader van het coalitieakkoord het verbeteren van de samenwerking tussen politie, zorg en het sociaal domein. Doel daarbij is dat goede praktijkvoorbeelden van deze samenwerking duurzaam worden geïmplementeerd en personen met verward en/of onbegrepen gedrag niet onnodig in aanraking komen met politie, zoals eerder in deze brief omschreven.

2. Er moeten voldoende ambulante behandelplekken komen om mensen de passende hulp en zorg te bieden die ze op dat moment nodig hebben

Net als de SP vinden wij dat voldoende behandelaanbod van groot belang is. In het Integraal Zorgakkoord (IZA) zijn met het veld afspraken gemaakt die ertoe moeten leiden dat in iedere regio voldoende (cruciaal) behandelaanbod beschikbaar is. Deze doelgroep kan, zoals eerder benoemd, echter ook behoefte hebben aan zorg of ondersteuning vanuit het sociaal domein. Hierbij kan gedacht worden aan dagbesteding of hulp bij schulden. Waar het gaat om personen met verward en/of onbegrepen gedrag wordt, zoals hierboven beschreven, ingezet op vroegsignalering, het voorkomen van escalatie van problematiek en goede samenwerking tussen verschillende betrokken ketenpartners. Dit met als doel mensen al eerder toe te leiden naar passende zorg of ondersteuning.

3. Er zijn kleinschalige 24-uursvoorzieningen in de wijken nodig, waar mensen op een laagdrempelige manier zorg kunnen ontvangen.

Laagdrempelige zorg en ondersteuning vinden we inderdaad van groot belang. In het IZA is afgesproken om in de komende vijf jaar te komen tot een landelijk dekkend netwerk van laagdrempelige steunpunten zoals herstel- en zelfregiecentra waar iedere inwoner, met name met ernstige psychiatrische aandoeningen (EPA) toegang tot heeft. Hierbij worden er geen eisen gesteld aan 24-uurs beschikbaarheid. Dit lijkt ons niet noodzakelijk gezien de aard van de problematiek waarvoor deze voorzieningen bedoeld zijn en de bestaande 24-uurs beschikbaarheid van de ggz-crisisdienst in het geval van (onvoorziene) crisis (zie punt 1). Voor het ontwikkelen van de inloopvoorzieningen kan een beroep gedaan worden op IZA-transformatiemiddelen. Hiernaast wordt het landelijke stimuleringsprogramma Regie in de Regio voortgezet.

4. Agenten hebben de mogelijkheid om mensen met verward gedrag niet meer naar het politiebureau maar naar een beschikbare en passende zorgvoorziening te brengen.

Dat personen met verward en/of onbegrepen gedrag tijdig passende zorg en ondersteuning krijgen, vinden wij net als de SP belangrijk. In overleg met alle betrokken partijen is de verantwoordelijkheid voor het vervoer van mensen met verward of onbegrepen gedrag belegd bij de Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's).[13] Ambulancezorg Nederland (AZN) heeft daarnaast het kwaliteitskader «Ambulancezorg rondom psychiatrische beoordeling» vastgesteld, waarin wordt beschreven hoe het vervoer van deze personen eruit dient te zien en welke ketenafspraken er regionaal dienen te worden gemaakt. Het is aan de partijen in de veiligheidsregio's om hier uitvoering aan te geven. In de GMAP zijn bovendien afspraken gemaakt over de voorkeursbeoordelingslocatie voor acute psychiatrie. Het is aan de betrokken professionals om per geval de afweging te maken waar de beoordeling het beste plaats kan vinden.

[13] Kamerstuk 25 424, nr. 589.

5. De politie krijgt training aangeboden, om verward gedrag te herkennen en te beoordelen hoe vervolgens het beste kan worden gehandeld.

Het aspect vroegsignalering en preventie heeft al de volle aandacht bij de politie en bij de politieopleidingen. In het kader van een sluitende aanpak is dit van belang. Vroegsignalering behoort tot de werkzaamheden van alle wijkagenten. Zij kunnen er dan ook voor zorgen dat signalen rond personen met verward gedrag bij gemeenten en zorg terechtkomen zodat opvolging kan plaatsvinden. De politieopleiding kent nu een module op het vlak van meervoudige problematiek. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor het globaal kunnen herkennen van ziektebeelden, de-escalerend optreden, het betrekken van ervaringsdeskundigheid en het handelingsrepertoire ten gevolge van nieuwe wet- of regelgeving. De politie stelt zelf geen diagnose. De politie beziet continu of opleidingen naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen of actualisatie of bijstelling en gewenste behoeven. In de uitwerking van de acties voortvloeiend uit het coalitieakkoord is dit meegenomen en zijn hier middelen voor toegekend.

Tot slot

De problematiek rondom personen met verward en/of onbegrepen gedrag is een taai en complex maatschappelijk vraagstuk. Desondanks blijven we vanuit zorg- en veiligheidsperspectief inzetten op de beste zorg en ondersteuning voor deze mensen, omdat zij hier recht op hebben en hiermee ook de samenleving gediend is. Tot slot hechten wij eraan om onze waardering te onderstrepen voor de professionals die zich dagelijks inzetten voor personen met verward en/of onbegrepen gedrag en hierbij vaak met creativiteit, lef en doorzettingsvermogen te werk gaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder

Beleidskeuzes uitgelegd
Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)	Zorgen dat personen met verward of onbegrepen gedrag tijdig passende zorg of ondersteuning krijgen, zodat zij niet onnodig in aanraking komen met politie of justitie. Hiertoe is het van belang dat partijen uit het zorg- veiligheids- en sociaal domein beter gaan samenwerken.
2. Beleidsinstrument(en)	We vragen politie, ggz en gemeenten goedwerkende voorbeelden van samenwerkingsvormen duurzaam te implementeren. Hiervoor worden extra middelen beschikbaar gesteld via het Actieprogramma Grip op Onbegrip van ZonMw.
3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Er is 64,46 miljoen euro aan coalitiemiddelen gereserveerd voor de uitbreiding van het Actieprogramma Grip op Onbegrip van ZonMw, waarvan 59 miljoen euro als subsidie kan worden aangevraagd voor lokale en regionale initiatieven. De resterende coalitiemiddelen worden ingezet voor maatregelen binnen de bredere aanpak, zoals de levensloopaanpak. Afhankelijk van de verdere uitwerking van deze maatregelen wordt de budgetverdeling nader vastgesteld.
B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Voor het merendeel van deze maatregelen geldt dat deze worden uitgevoerd door derden. Derde partijen worden daartoe met subsidie via ZonMw in staat gesteld.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Het intensiveren van deze samenwerking moet ertoe leiden dat mensen tijdig de juiste zorg en ondersteuning krijgen en niet onnodig in aanraking komen met politie en justitie.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Met de duurzame inzet van goede samenwerkingsvormen wordt voortgebouwd op lessen en ervaringen die reeds zijn opgedaan. De wijze waarop lokaal zorg- en maatschappelijke ondersteuning vanuit gemeenten is georganiseerd kan daarnaast ook van betekenis zijn voor de wijze waarop de samenwerkingsvormen worden ingericht. Daarom kunnen gemeenten, ggz en politie samen eigen, lokale varianten van de goede samenwerkingsvormen implementeren.
6. Evaluatieparagraaf	We monitoren of de geïntensiveerde samenwerking daadwerkelijk is gestart in de regio's en welke knelpunten gesignaleerd worden.