

Tweede rapportage brigadier vervoer

Inzake passend vervoer voor mensen met verward gedrag

Stand van zaken en aandachtspunten

Colofon

Opsteller: Bianca den Outer, brigadier vervoer

24 september 2019

Versie 1.0

Inhoudsopgave

Achtergrond	4
Korte terugblik	4
Subsidies	5
Organiseren van samenwerking	6
Kwaliteitskader	7
Stand van zaken per 1 september 2019	8
Cijfers en feiten inzichtelijk krijgen	9
Duurzame organisatie en financiering van passend vervoer	9
Rode draden	10
Rode draad 1: vervoer voor beoordeling	11
Rode draad 2: vervoer na beoordeling	11
Rode draad 3: vervoer tijdens behandeling	12
Bijlage 1 overzicht lopende pilots	14

Achtergrond

Deze tweede rapportage van de brigadier vervoer is een vervolg op de rapportage die eerder verscheen op 2 februari 2018. Zoals uit de eerste rapportage bleek, hebben de regiobijeenkomsten die eind 2017 en begin 2018 hebben plaatsgevonden een impuls gegeven aan de start en uitvoering van pilots in een aantal regio's.

Het organiseren en inbedden van passend vervoer voor mensen met verward gedrag vraagt desalniettemin nog steeds tijd en grote inspanningen in de regio. Daarom kunnen regio's waar pilots uitgevoerd worden nog steeds een beroep doen op de inzet van de brigadier vervoer. Inmiddels heeft de staatssecretaris in de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 25 juni jl. het voorgenomen beleid beschreven per 1 januari 2021 en is een advies gevraagd aan de NZa dat op dit moment in voorbereiding is. Er wordt daarmee op zorgvuldige wijze toegewerkt naar structurele inbedding van passend vervoer voor mensen met verward gedrag.

Deze rapportage blikt kort terug op de ontwikkelingen sinds februari 2018 en kijkt vervolgens vooruit naar 2020 en 2021. Wederom is voor deze rapportage gekozen om een aantal aanbevelingen voor het vervolgproces te beschrijven aan de hand van 3 rode draden. De rode draden in deze voortgangsrapportage zijn gedestilleerd vanuit de verschillende vervoersmomenten, te weten:

- 1.** Vervoer voor beoordeling
- 2.** Vervoer na beoordeling
- 3.** Vervoer tijdens behandeling

Korte terugblik

Naar aanleiding van de eerste rapportage zijn op 2 juli 2018 actuele convenanten afgesloten tussen het Rijk en twee regio's, te weten Friesland en Drenthe. De convenanten hebben als doel concrete verantwoordelijkheden toe te delen en samenwerkingsafspraken vast te leggen. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij lopende initiatieven. De convenanten bevatten afspraken over vervoer vóór en na beoordeling. De convenanten zijn positief ontvangen. Gebleken is dat de convenanten houvast bieden aan partijen om de vervoerspilots door te ontwikkelen.

Daarnaast worden alle vervoersbewegingen binnen de vervoerspilots in NL vanaf het jaar 2018 gemonitord om inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de vervoersbewegingen. Ook wordt er gekeken naar de variëteit van vervoersmodaliteiten die beschikbaar zijn om passend vervoer voor mensen met verward gedrag te realiseren. Zowel de inzichten uit de monitoring als de ervaringen uit de twee convenanten dienen om verder invulling te geven aan de structurele vormgeving van het passend vervoer vanaf 2021.

Subsidies

Via het Actieprogramma lokale initiatieven mensen met verward gedrag van ZonMw maken regio's sinds 2017 gebruik van financiële ondersteuning om de implementatie van de bouwsteen vervoer gestalte te geven. Daarnaast worden toepassingsgerichte projecten op het gebied van passend vervoer gefaciliteerd. De resultaten van de projecten worden continu gemonitord en geëvalueerd. Op dit moment worden er 11 projecten via subsidies uitgevoerd, gericht op vervoer door een niet-RAV. Daarnaast zijn er ook 5 pilots waarvan de RAV trekker is. De regio's waar geen pilots lopen (RAV of niet-RAV) vullen de aanpak vervoer naar eigen inzicht in als onderdeel van de goed werkende aanpak verward gedrag. Een overzicht van de lopende pilots voor de bouwsteen vervoer is toegevoegd aan deze rapportage.

Inmiddels is besloten dat er ook voor het jaar 2020 subsidies beschikbaar komen voor het geven van vervolg aan lopende pilots. Het jaar 2020 wordt daarbij beschouwd als een overgangsjaar. Omdat het belangrijk is dat de lessen uit de pilots betrokken worden in de structurele organisatie van passend vervoer vanaf 1 januari 2021, gelden er voor de vervolgaanvragen van de pilots aangepaste subsidievoorwaarden. Deze voorwaarden hebben met name betrekking hebben op de evaluatie van de lopende pilots en samenwerkingsafspraken in regio's. De aanvullende subsidievoorwaarden zijn nadrukkelijk bedoeld om implementatie van goede elementen van samenwerkingsrelaties en geleerde lessen binnen regio's beter mogelijk te maken.

Organiseren van samenwerking

De afgelopen 24 maanden hebben in nagenoeg alle regio's in het teken gestaan van het organiseren van de samenwerking op regionaal niveau om passend vervoer te realiseren. De organisatie van vervoer voor mensen met verward gedrag hangt nauw samen met de ontwikkeling van andere bouwstenen waarbij een goede kwaliteit van samenwerking tussen ketenpartners een belangrijke randvoorwaarde is voor succesvolle implementatie. Ook de implementatie van de Generieke Module Acute Psychiatrie (GMAP) is een belangrijke bouwsteen voor de verdere doorontwikkeling van de organisatie van het vervoer voor mensen met verward gedrag.

In alle pilot-regio's is de voortgang van het passend vervoer geagendeerd in daartoe georganiseerde overleggrems. Daarin is de politie goed vertegenwoordigd. In de ontwikkeling rondom het invullen van werkafspraken rondom passend vervoer, luidt het standpunt van de politie: de politie vervoert geen personen met verward gedrag wanneer er geen sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit of dat iemand voor zichzelf of de omgeving een gevaar is. Daarbij zien wij dat de politie zorgpartijen duidelijk aanspreekt op hun verantwoordelijkheden. Dat leidt vaak tot aanscherping van afspraken en heeft ook tot gevolg dat het helder wordt dat verwachtingspatronen over en weer soms verschillen. Daarom blijft de dialoog en regievoering daarop door de brigadier vervoer in de komende periode belangrijk.

Daarnaast is het belangrijk dat er een structureel gremium komt waar afstemmings- en coördinatievraagstukken tussen de organisatie van niet-acute zorg voor mensen met verward gedrag en acute zorg voor mensen met verward gedrag een plek heeft. Vervoer speelt in de afstemming en coördinatie op dit vlak een belangrijke rol. In de GMAP is weliswaar de afstemming in de eerste 72 uur geborgd, maar afstemming over de organisatie en aansluiting tussen niet-acute zorg en acute zorg is belangrijk om een vloeiende keten van zorg en ondersteuning te onderhouden.

Aanbeveling 1

De brigadier vervoer adviseert om te onderzoeken hoe gekomen kan worden tot een gremium waarbij afstemmings- en coördinatie vraagstukken tussen de organisatie van niet acute zorg en acute zorg belegd kan worden. Daarbij kan in overweging genomen worden om het LNAZ (Landelijk Netwerk Acute Zorg) te vragen om over dit onderwerp de leden te raadplegen en een advies te formuleren.

Kwaliteitskader

In 2018 is nader onderzocht hoe en of het voorlopig model vervoer¹ definitief vastgesteld kon worden. Door betrokken partijen is aangegeven dat het voorlopig model vervoer heel goed kan dienen voor de ontwikkeling van een kwaliteitskader passend vervoer voor mensen met verward gedrag. In de brief van de staatssecretaris van 25 juni jl. staat dat zowel voor vervoer vóór als ná beoordeling een kwaliteitskader nodig is.

Een kwaliteitskader passend vervoer is een belangrijk element om ervoor te zorgen dat recht gedaan wordt aan de uitgangspunten van het voorlopig model dat noodzakelijk vervoer prikkelarm, humaan en passend is. Het is een belangrijk element dat in regio's behulpzaam is om passend vervoer te borgen en ervoor te zorgen dat zorg en ondersteuning goed georganiseerd wordt vanuit het belang van mensen met verward gedrag. Het kwaliteitskader vormt daarmee een basis voor verdere doorontwikkeling van passend vervoer en biedt een minimaal niveau van passende voorzieningen die vervolgens regionaal ingebed moet worden.

Aan MIND² is gevraagd een adviesaanvraag voor AKWA GGZ³ voor te bereiden voor het opstellen van een kwaliteitskader voor passend vervoer voor personen met verward gedrag, ná beoordeling. Deze adviesaanvraag wordt op korte termijn ingediend bij AKWA.

Ambulancezorg Nederland (AZN) heeft in 2015 samen met Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland en de Nederlandse Vereniging van Medisch Managers in de ambulancezorg het “Kwaliteitskader (acute) psychiatrie ambulancezorg” opgesteld. AZN zal dit kader actualiseren, mede op basis van ervaringen in pilots met vervoer van personen met verward gedrag, het voorlopig model vervoer, het voorlopig model melding en de GMAP en zal daarover in gesprek gaan met alle relevante partijen die bij deze voorlopige modellen en de generieke module betrokken zijn. Het geactualiseerde

¹ <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170324-voorlopig-model-passend-vervoer-pmvg.pdf>

² MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid (voorheen LPGGZ) is dé koepel van, voor en door cliënten- en familieorganisaties in de ggz. MIND streeft ernaar de positie van iedereen die te maken heeft met psychische problemen structureel te verbeteren.

³ Akwa GGZ staat voor alliantie kwaliteit in de geestelijke gezondheidszorg. Onder regie van patiënten, hun naasten en zorgprofessionals werkt AKWA aan een betere kwaliteit van zorg. Om de kwaliteit van de geestelijke gezondheidszorg (ggz) verder te verbeteren, ontwikkelt, beheert en evalueert Akwa GGZ kwaliteitskaders. Hiermee definiëren patiënten, hun naasten en professionals wat zij verstaan onder goede zorg in de ggz.

kwaliteitskader van AZN zal gaan gelden voor het vervoer van personen met verward gedrag vóór psychiatrische beoordeling vanaf 2021. Tijdens het proces van actualisatie blijft het huidige kader van toepassing.

Aanbeveling 2

Om (door middel van kwaliteitskaders) de kwaliteit van vervoer op alle momenten vanuit het perspectief van de cliënt op een eenduidige manier in de keten te borgen, adviseert de brigadier AZN en MIND te verzoeken om beide kwaliteitskaders die ontwikkeld worden op elkaar af te stemmen.

Stand van zaken per 1 september 2019

In 2018 zijn door de brigadier vervoer een aantal themabijeenkomsten georganiseerd om met betrokken partijen als AZN, politie en GGZ van gedachten te wisselen over de invulling van verantwoordelijkheden rondom de organisatie van passend vervoer in de brede zin van het woord. Daarbij is geconstateerd dat alle partijen zich verantwoordelijk voelen en een bijdrage willen leveren aan het organiseren van passend vervoer maar dat onduidelijkheid over toekomstige wet- en regelgeving alsook de soms specifieke situatie op regionaal niveau maakte dat leden van de betrokken branches soms aarzelend waren om te starten met de organisatie van passend vervoer. Door de organisatie van de bijeenkomsten bleef het onderwerp goed op de agenda staan en kan de brigadier vervoer nu nog steeds ondersteuning op maat bieden op regionaal niveau. Daarbij is het helder geworden dat in alle regio's twee onderwerpen telkens centraal staan, te weten:

- Cijfers en feiten inzichtelijk krijgen
- Duurzame organisatie en financiering van passend vervoer

Cijfers en feiten inzichtelijk krijgen

Om goed te beoordelen waar we staan en wat er nog moet gebeuren om passend vervoer te organiseren voor personen met verward gedrag, is het nodig goed zicht te hebben op de cijfers en feiten. Zoals eerder beschreven zijn regio's nog steeds volop bezig met de organisatie van passend vervoer. Dat vraagt inspanning van alle partijen waarbij we zien dat registratie en monitoring niet gemakkelijk is terwijl de behoefte aan (vergelijkbare) cijfers en feiten groot is.

Betrokken partijen zijn het erover eens dat er op dit moment geen zicht is op de mate waarin de politie personen met verward gedrag vervoert waarbij geen sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit. Ook is er geen zicht op of dit type vervoer toe- of afneemt en of er samenhang is met pilots voor vervoer van personen met verward gedrag in de betreffende regio's.

Er is door de brigadier vervoer daarom direct gevolg gegeven aan de afspraak (vermeld in de brief van de staatssecretaris van 25 juni jl.) om in een viertal regio's met politie en GGZ-aanbieders aan de slag te gaan met het inrichten van een monitoring vanaf 1 september 2019 tot en met december 2020 mede om inzichtelijk te maken hoe vaak de politie rijdt met personen met verward gedrag, terwijl dit niet de bedoeling is, alsmede de wachttijden. Samen met de verbeteringen zoals die aangebracht worden in de monitoring van de lopende pilots, zal dit meer inzicht en helderheid moeten bieden in de cijfers en feiten. Naar verwachting is de eerste rapportage in januari 2020 beschikbaar.

Duurzame organisatie en financiering van passend vervoer

Er zijn drie belangrijke bevindingen uit de lopende pilots:

- Daar waar pilots al langere tijd uitgevoerd worden en partijen goede samenwerkingsafspraken hebben, is er voldoende behoefte om passend vervoer na beoordeling beschikbaar te stellen tegen een redelijke prijs. Daarbij is het belangrijk dat er geredeneerd wordt vanuit de behoefte die een cliënt heeft aan een bepaalde vervoersmodaliteit. Die behoefte kan het best worden vastgesteld door de behandelaar of beoordelaar ter plaatse.
- De beschikbaarheid van beoordelingsfuncties in de redelijke nabijheid is een belangrijke voorwaarde voor het organiseren van passend vervoer. Hieraan wordt in nagenoeg alle RAV-regio's voldaan.
- Daarnaast zien we dat de triagefunctie zoals deze vanaf 1 januari 2020 is geborgd in de GMAP, een belangrijke stimulerende voorwaarde is voor de juiste inzet van de juiste hulpverlening.

Aanbeveling 3

Voor een duurzame organisatie van passend vervoer is inbedding van de triagefunctie zoals deze in de GMAP is geborgd binnen meldkamers en/of bij crisisdiensten een belangrijke stimulerende voorwaarde voor de juiste inzet van juiste hulpverlening. Aanvullend daarop is het vanuit cliënt perspectief helpend dat de behandelaar of beoordelaar ter plaatse de bevoegdheid heeft om aan te geven welke modaliteit vervoer het meest passend is.

Verder laten de monitoringsrapportages van de pilots op 1 punt een duidelijk beeld zien: bij het vervoer van personen met verward gedrag waarbij er geen sprake is van strafbaar gedrag gaat het om relatief weinig ritten. Dat roept logischerwijs de vraag op of het binnen bestaande financiële kaders wel mogelijk is om op rendabele en duurzame wijze passend vervoer voor verwarde personen te organiseren. Op basis van interviews met betrokken uitvoeringspartijen blijkt dat er wel degelijk voldoende aanknopingspunten zijn die leiden tot het realiseren van een duurzame organisatie en een financiering die in balans is met de beschikbare middelen. Daartoe geven partijen echter aan dat er een aantal randvoorwaarden belangrijk is. Deze randvoorwaarden worden nader uitgewerkt in de rode draden die hierna volgen.

Rode draden

Op dit moment is vervoer op basis van medische indicatie door de meldkamer ambulancezorg zowel voor als na psychiatrische beoordeling voorbehouden aan RAV's. Deze medische indicatie kan zowel van psychische als van somatische aard zijn. Het voorbehoud is vastgelegd in de Tijdelijke wet ambulancezorg (Twaz). De Twaz biedt RAV's de mogelijkheid onderaannemers in te schakelen voor het leveren van ambulancezorg. De Twaz biedt tevens de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde vormen van ambulancezorg niet voor te behouden aan RAV's. De Twaz loopt per 31 december 2020 af. Met ingang van 2021 is een nieuwe wettelijke basis nodig voor de ambulancezorg.

In het licht hiervan volgen hieronder de adviezen aan de hand van de drie rode draden zoals in de inleiding benoemd.

Rode draad 1: vervoer voor beoordeling

De rapportages van lopende pilots geven de staatssecretaris onvoldoende vertrouwen dat als de leverplicht van de RAV zou komen te vervallen, verzekeraars voldoende aanbieders kunnen vinden voor ritten met een responstijd van maximaal 30 minuten. Daarom heeft de staatssecretaris het voornemen kenbaar gemaakt om het vervoer met psychiatrische hulpverlening voor psychiatrische beoordeling voorbehouden te laten blijven aan RAV's. RAV's mogen voor dit en ander vervoer indien gewenst wel gespecialiseerde onderaannemers inschakelen. Daarnaast zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt om de kwaliteit van het vervoer te verbeteren. Op dit moment lopen er landelijk pilots waarbij het vervoer uitgevoerd wordt door andere partijen dan de RAV's.

Aanbeveling 4

Omdat het vervoer voor beoordeling voorbehouden blijft aan de RAV's maar zij wel met onderaannemers kunnen werken, is het advies om in het overgangsjaar 2020 partijen via de subsidievoorwaarden van ZonMw te verzoeken om in een gezamenlijk proces van gemeenten (huidige regievoerders niet-RAV pilots), RAV's, GGZ-instellingen, politie, cliëntenvertegenwoordigers en vervoerders de lopende pilots (RAV- en niet-RAV) te evalueren en de geleerde lessen mee te geven aan de RAV's en de zorgverzekeraars. Zodat deze geleerde lessen en ervaringen samen met de te ontwikkelen kwaliteitskaders (de kwaliteitskaders voor vervoer vóór en ná beoordeling) de bouwstenen kunnen vormen voor een goede en structurele inbedding van passend vervoer per 1 januari 2021.

Rode draad 2: vervoer na beoordeling

De staatssecretaris heeft in de eerder genoemde Kamerbrief van 25 juni jl. aangegeven dat hij de mogelijkheid wil onderzoeken of het monopolie voor de RAV's losgelaten kan worden voor vervoer na psychiatrische beoordeling, zodat ook andere aanbieders dat vervoer met psychiatrische hulpverlening kunnen leveren. Voor dit vervoer geldt niet de grote tijdsdruk waarvan sprake is bij vervoer met psychiatrische hulpverlening vóór psychiatrische beoordeling (er gelden bij vervoer na beoordeling minder scherpe normen voor de responstijden). Voldoende beschikbaarheid is daardoor gemakkelijker te regelen en er is minder noodzaak tot een wettelijk monopolie voor één aanbieder in de regio. Daarbij wil de staatssecretaris verkennen of de regionale regievoerders in de acute GGZ (regievoerders in de

zin van de GMAP die naar verwachting per 1 januari 2020 in werking treedt) verantwoordelijk kunnen worden voor dit vervoer.

Alternatieve vervoerders die uitvoering geven aan de pilots, geven aan dat zij veel mogelijkheden zien om juist op het onderdeel “vervoer na beoordeling” een bijdrage te leveren aan prikkelarm en humaan vervoer. Daarbij spelen de behandelaren in de acute GGZ een belangrijke rol; zij kunnen ter plekke heel goed inschatten welke vervoersmodaliteit het best passend is.

Aanbeveling 5

De brigadier vervoer geeft aan dat het goed is snel helderheid te verkrijgen rondom de organisatie van passend vervoer na beoordeling en is graag bereid samen met GGZ NL, AZN en ZN een inventarisatie te maken van de randvoorwaarden vanuit de GMAP om te komen tot een aantal overwegingen die dienend kunnen zijn voor de verdere besluitvorming door de staatssecretaris met betrekking tot het al of niet vrijgeven van vervoer na beoordeling.

Rode draad 3: vervoer tijdens behandeling

Met betrekking tot het vervoer tijdens behandeling, leven er bij behandelaren en ambulancezorg vragen rondom het includeren van cliënten met een Rechterlijke Machtiging (RM) bij de pilots. In diverse regio's is er voldoende zekerheid bij behandelaren om mensen met een RM passend te vervoeren. Dat wil zeggen: in een andere vervoersmodaliteit dan een ambulance. In andere regio's is er onzekerheid en onvoldoende helderheid bij behandelaren of het überhaupt toegestaan is mensen met een RM te vervoeren in een andere vervoersmodaliteit dan een ambulance.

Aanbeveling 6

De brigadier Vervoer adviseert de pilots in 2020 te verbreden om het mogelijk te maken mensen met een RM andersoortig te vervoeren dan met een ambulance. De uitgangspunten voor dit vervoer zouden getoetst kunnen worden door IGJ om onzekerheid hierover weg te nemen. Een separate monitoring van het aantal mensen met een RM inclusief het type vervoer binnen de pilots, levert beleidsinformatie op voor de inkoopkaders en de duurzame organisatie van passend vervoer in de breedste zin van het woord (voor en na beoordeling en tijdens behandeling).

Tot slot

Het laatste kwartaal van 2019 en het overgangsjaar 2020 vraagt van alle partijen een inspanning om te komen tot heldere besluiten. Met alle eerder in gang gezette acties en de uitwerking van deze drie rode draden in het laatste kwartaal van 2019 en het overgangsjaar 2020, kan voldoende goede informatie worden verkregen om passend vervoer per 2021 duurzaam in te kunnen richten, zodat in iedere fase van de keten die een cliënt kan doorlopen op het moment dat er sprake is van verward gedrag, een passende vervoersmodaliteit beschikbaar is.

Bijlage 1

Lopende vervoerspilots van ZonMw – Actieprogramma

‘lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag’

Pilots niet-RAV

Organisatie	Regio	Titel
ProPersona	Gelderland-Midden-/Zuid	Begeleid vervoer voor personen met verward gedrag in onveilige situaties waarbij gedragsproblematiek voorop staat
Dimence	Twente	Pilot passend vervoer Twente / Street-triage
Gemeente Veenendaal	Foodvalley Utrecht	Minder Schotten... Meer lef! Vervoer van personen met verward gedrag FoodValley Utrecht
Altrecht GGZ	Utrecht	Vervolg Pilot Passend Vervoer Midden Westelijk Utrecht
GGZ Rivierduinen	Hollands Midden	Zo normaal mogelijk vervoer voor mensen met verward gedrag regio Hollands Midden
Gemeente Venray	Noord- en Midden-Limburg	Voortzetting experiment passend vervoer voor personen met verward gedrag in Noord- en Midden-Limburg 2019
Gemeente Leeuwarden	Friesland	Projectplan FASE 2 Triage, Beoordeling en Passend Vervoer in Friesland
Gemeente Rotterdam	Rotterdam Rijnmond	Continueren, transformeren en borgen van triage en passende zorg/vervoer bij verward gedrag (deel 2, uitvoering)
Gemeente Delft	Haaglanden	Vervolgsubsidie niet-RAV vervoer 2020 Haaglanden
GGZ Centraal	Flevoland, Gooi & Vechtstreek, Amersfoort, deel Foodvalley, Noord-Veluwe en Gelderland Midden	Vervolg “Over grenzen heen”
GGD Zaanstreek-Waterland	Zaanstreek-Waterland	Mobiele Triage en Vervoer Unit (MTVU)–regio Zaanstreek Waterland Vervoer mensen met verward gedrag-lokaal/niet RAV

RAV pilots

Organisatie	Regio	Titel
Ambulance Amsterdam	Amsterdam	Subsidieaanvraag Duurzame en doelmatigere inzet Psycholance door Ambulance Amsterdam
UMC Groningen	Drenthe	Plan van Aanpak Vervolgaanvraag Subsidie Vernieuwend vervoer
Witte Kruis	Midden-IJssel, Oost-Veluwe	Samen aan de slag met passend vervoer voor personen met verward gedrag
GGD Zuid Limburg	Zuid-Limburg	Duale beoordeling en vervoer voor mensen met verward gedrag in Zuid-Limburg