

Vergaderjaar 2021–2022

25 424

Geestelijke gezondheidszorg

Nr. 620

**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 juli 2022

Personen met een psychiatrische aandoening, verslaving en/of andere gedragsproblematiek kunnen soms de grip op het leven (tijdelijk) kwijtraken. Zij vertonen dan verward of onbegrepen gedrag. Dat kan leiden tot ongemak of gevoelens van onveiligheid bij omstanders of omwonenden. Als dat zich voordoet, schakelen de omstanders of omwonenden vaak de politie in – ook al is er lang niet altijd sprake van een werkelijk onveilige situatie of strafbaar gedrag. De politie-inzet is hierdoor niet in alle gevallen nodig of zelfs helpend. Het is daarom belangrijk dat politie en andere betrokken partijen elkaar in dit soort situaties goed weten te vinden, om gezamenlijk te bepalen wat de persoon met verward of onbegrepen gedrag nu echt kan helpen.¹ Het verwarde of onbegrepen gedrag kent vaak een lange voorgeschiedenis. De problemen van deze mensen vereisen niet alleen zorg, maar vragen dikwijls ook om inzet van het sociaal domein in de vorm van begeleiding, schuldhulpverlening, huisvesting, werk en dagbesteding. Als we willen voorkomen dat deze mensen de grip op hun leven verliezen, moeten we de verbinding tussen deze domeinen (het sociaal domein, het zorgdomein en het justitieel domein) beter leggen.² Een goede samenwerking draagt tevens bij aan het gepast inzetten van de beperkte beschikbare capaciteit in de drie domeinen.

Met deze brief informeren we uw Kamer over het intensiveren van de samenwerking tussen politie en ggz binnen de aanpak voor personen met verward of onbegrepen gedrag, zoals afgesproken in het coalitieakkoord. 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. Mochten personen personen toch in

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 1066.

² De zin uit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) wordt in het vervolg en de verdere uitwerking daarom uitgebreid: politie, ggz en *gemeenten* gaan intensiever samenwerken.

aanraking met politie komen, dan is het cruciaal dat zij weet hoe deze personen te bejegenen en op welke wijze de zorg het beste betrokken kan worden. Hieronder schetsen we eerst de maatschappelijke opgave uit het coalitieakkoord, wat er de afgelopen jaren op dit vlak gebeurd is en welke (aanvullende) stappen dit kabinet wil zetten om de samenwerking tussen politie en ggz te verbeteren.

1. Aanpak voor personen met verward of onbegrepen gedrag

De afgelopen jaren hebben VWS en JenV samen met politie, gemeenten en zorgpartners belangrijke stappen gezet om te komen tot een goed werkende aanpak voor personen met verward of onbegrepen gedrag op lokaal niveau.

Uw Kamer is recentelijk geïnformeerd over de evaluatie van het actieprogramma Lokale initiatieven voor mensen met verward of onbegrepen gedrag.³ Uit de evaluatie blijkt dat het actieprogramma het mogelijk heeft gemaakt voor partijen in de regio om tijd en geld vrij te maken om lokale en regionale domeinoverstijgende samenwerkingsverbanden op te zetten en te versterken. Op lokaal niveau is geëxperimenteerd met een gecombineerde inzet van zorg en veiligheid. Bijvoorbeeld met de wijk-GGD'ers en met street-triage.⁴

Daarnaast is er vanuit de departementen gewerkt met een vijftal prioriteiten, waarover u regelmatig bent geïnformeerd.⁵ Onder andere is er met het dashboard beveiligde bedden overzicht in de beschikbaarheid van beveiligde bedden, ondersteunt het landelijke coördinatiepunt bij complexe plaatsingsproblematiek en worden knelpunten landelijk besproken. Ook is sinds 1 juli 2020 het landelijk Meldpunt Zorgwekkend Gedrag beschikbaar via 0800-1205. Het landelijke meldpunt verbindt mensen die zich zorgen maken over iemand in hun omgeving door met het gemeentelijke of regionale meldpunt waar deze zorgen kunnen worden geuit. Daarnaast is de verantwoordelijkheid van de Regionale Ambulancevoorzieningen voor het vervoer van personen met verward of onbegrepen gedrag naar een beoordelings- of behandelingslocatie verankerd in de Wet ambulancezorgvoorzieningen die per 1 januari 2021 in werking is getreden. Ook het Verbindend Landelijk Ondersteunings-Team (VLOT), de regioadviseurs en de landelijk ambassadeurs mevrouw Liesbeth Spies en de heer Sven de Langen hebben hieraan een grote bijdrage geleverd. We zijn hen beide erkentelijk voor hun rol en verlenen hen decharge.

In verschillende brieven hebben we u geïnformeerd over de ontwikkeling van de ketenveldnorm.^{6, 7, 8} Als mensen in de levensloopaanpak worden geïncludeerd dan krijgen zij een levensloopcoördinator toegewezen. De levensloopcoördinator zorgt voor de continuïteit van zorg en ondersteuning in het sociaal domein, het veiligheidsdomein en de zorg. In de vier pilotregio's is de levensloopaanpak onderdeel van de uitvoeringspraktijk en er zijn inmiddels ruim 200 personen geïncludeerd, in de zeven andere regio's staat men klaar om te starten met de implementatie.

Zorgaanbieders geven aan dat het zeer complex en bewerkelijk is om de coördinatiekosten van deze domeinoverstijgende functie te financieren binnen de huidige kaders van het stelsel. Om de belemmeringen weg te

³ Kamerstuk 25 424, nr. 607.

⁴ Kamerstuk 25 424, nr. 580.

⁵ Kamerstuk 25 424, nr. 589.

⁶ Kamerstukken 33 628 en 25 424, nr. 37.

⁷ Kamerstuk 25 424, nr. 479.

⁸ Kamerstuk 25 424, nr. 494.

nemen voor het includeren van cliënten in de levenslooppak, zijn er afspraken gemaakt over zowel een tijdelijke oplossing, als het uitwerken van een structurele oplossing voor de bekostiging van deze coördinatieactiviteiten. De tijdelijke oplossing houdt in dat er een «loket» is voor de levenslooppaanbieders voor de financiering van de coördinatiekosten voor de levenslooppak die niet vallen onder de Ziektekostenverzekeringwet (Zvw) en/of Wet langdurige zorg (Wlz). Tot in ieder geval 1 januari 2024 fungeert DJI als tijdelijk loket voor alle coördinatiekosten die niet binnen de Zvw en Wlz vallen. Omdat niet in alle gevallen de Wet forensische zorg (Wfz) van toepassing is op personen uit de doelgroep, ontbreekt een wettelijke grondslag om DJI tijdelijk de taak te geven om als loket voor een deel van de coördinatiekosten van de levensloopfunctie te fungeren. Bij gebrek aan een rechtmatige oplossing en vanwege de verwachte maatschappelijke meerwaarde van landelijke implementatie van de levenslooppak is ervoor gekozen de financiering tijdelijk op deze manier in te richten.

Over de praktische uitwerking van de tijdelijke oplossing en over de resultaten van de levenslooppak blijven betrokken partijen nauw met elkaar in gesprek. Medio 2023 zal een evaluatie van de levenslooppak plaatsvinden. Bij het uitwerken van- en besluitvorming over een rechtmatige structurele oplossing per 1 januari 2024 nemen we de resultaten van de evaluatie van de levenslooppak mee.

Dit kabinet blijft stevig inzetten op deze brede aanpak van het vraagstuk rondom personen met verward of onbegrepen gedrag, waarbij we verder bouwen op lessen en ervaringen die reeds zijn opgedaan.⁹ Met het actieprogramma «Grip op onbegrip» geven we de komende jaren lokaal en regionaal een vervolg aan het uitwerken en verstevigen van de werkende aanpak voor mensen met verward of onbegrepen gedrag.¹⁰ Hierbij maken we gebruik van de lessen die eerder zijn geleerd, en ondersteunen we met de regioadviseurs zorg en veiligheid de regio's om die om te zetten in een duurzame aanpak.

2. Intensievere samenwerking politie, zorg en gemeenten

Binnen de brede aanpak van personen met verward of onbegrepen gedrag laten wij ons leiden door de praktijk. Daarbij krijgt het bevorderen van de samenwerking tussen politie, ggz en gemeenten, zoals geformuleerd in het coalitieakkoord onze absolute prioriteit. Een betere samenwerking tussen deze partijen moet erin resulteren dat personen met verward of onbegrepen gedrag zo snel mogelijk passende zorg en ondersteuning krijgen en niet onnodig in aanraking komen met politie en justitie. We weten wat in de praktijk werkt. We vragen daarom politie, ggz en gemeenten de best practices op het gebied van samenwerking, die op basis van de eerdergenoemde pilots in kaart zijn gebracht, duurzaam te implementeren. We gaan hierover deze zomer met de betrokken partijen in gesprek en hebben daarbij de volgende best practices in gedachten:

- «street-triage» waarbij politie en zorg (bijvoorbeeld een politieagent en een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige) beiden reageren op meldingen van personen met verward of onbegrepen gedrag. De verpleegkundige bepaalt ter plekke of en welke zorg dan wel ondersteuning nodig is om de persoon die verward of onbegrepen gedrag vertoont verder te helpen;
- «wijk-GGD'ers» die in de wijk als belangrijke schakel fungeren tussen zorg en politie. Deze sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen reageren zelfstandig of samen met de politie op meldingen over personen met

⁹ Kamerstuk 28 844, nr. 246.

¹⁰ Kamerstuk 25 424, nr. 607.

verward of onbegrepen gedrag. Een wijk-GGD'er heeft kennis en ervaring op het medische vlak én het psychische vlak. Dat maakt dat de wijk-GGD'er in staat is om te bepalen welke zorg dan wel ondersteuning nodig is om de persoon die verward of onbegrepen gedrag vertoont te helpen; en

- «E33-analyse» waarbij politie, ggz en gemeenten lokaal periodiek tezamen gaan bezien ten aanzien van welke personen de politie veel meldingen van verward of onbegrepen gedrag ontvangt en welke zorg of ondersteuningsvraag hieraan ten grondslag ligt, zodat deze personen naar de juiste vorm van zorg of ondersteuning kunnen worden toe geleid. In een situatie van oplopende incidenten kan het van belang zijn dat hulpverlenende instanties juist aan deze personen extra aandacht schenken.

Hoewel sommige van deze best practices ook nog in de vorm van pilots lopen geven zij al een goed beeld van manier waarop de samenwerking in de regio kan worden versterkt ten behoeve van deze complexe doelgroep.¹¹ In ons streven de regionale samenwerking tussen zorg en veiligheidspartners te versterken door de best practices te implementeren zijn we ons terdege bewust van regionale verschillen. Oplossingen die goed werken in de grote steden in ons land, werken niet noodzakelijkerwijs ook goed in kleinere gemeenten, en omgekeerd. De wijze waarop lokaal zorg- en maatschappelijke ondersteuning vanuit gemeenten is georganiseerd kan daarnaast ook van betekenis zijn voor de wijze waarop de best practices worden ingericht. Daarom kunnen gemeenten, ggz en politie samen eigen, lokale varianten van de best practices implementeren.

Wij beginnen dit najaar met de versterking van de gezamenlijke aanpak waar de problematiek het grootst is en waar deze versterking daarom het grootste verschil kan maken voor mensen met verward of onbegrepen gedrag en hun omgeving: de veiligheidsregio's waarin de grootste vier gemeenten liggen. Daar willen we bereiken dat politie, ggz-instellingen en gemeenten zich spoedig committeren aan het versterken van hun samenwerking door het duurzaam implementeren van de best practices. Vervolgens organiseren de Ministeries van JenV en VWS ook werkconferenties voor de andere veiligheidsregio's om met bestuurders, managers en medewerkers van politie, ggz en gemeenten te doen wat nodig is voor een duurzame implementatie van de best practices. Ondersteuning vanuit de departementen van JenV en VWS is afhankelijk van de lokale context. We maken gebruik van de infrastructuur van de Zorg- en Veiligheidshuizen, die de aanpak voor personen met verward of onbegrepen gedrag een prioriteit hebben gemaakt in hun Meerjarenagenda 2021–2024, en waar de partners uit verschillende domeinen al actief samenwerken rondom deze doelgroep.¹² Ook bestaande ondersteuningsstructuren, zoals de regioadviseurs zorg en veiligheid vanuit het actieprogramma Grip op Onbegrip en de Flying Squad, kunnen in de ondersteuning van lokale en regionale partijen een rol spelen.

¹¹ Tijdens het commissiedebat over brandweer en crisisbeheersing van 24 maart 2022 (Kamerstuk 29 517, nr. 220 ging het ook over de ggz-triagist op de meldkamer. Vanwege de beperkte en wisselende ervaringen met deze vorm hebben we deze vooralsnog niet aange-merkt als best practice.

¹² In het kader van versterking van de samenwerking tussen zorg en veiligheid zijn POK-middelen (€ 10 miljoen structureel) aan gemeenten toegekend voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van personen met verward of onbegrepen gedrag bij de zorg- en veiligheidshuizen. De Ministeries van JenV en VWS ondersteunen de Landelijke agenda zorg en veiligheid en de Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen.

Daarbij signaleren we ook dat het nog niet overal lukt om pilots en projecten om te zetten in een structurele samenwerking tussen lokale zorg- en veiligheidspartijen. De oorzaak hiervan is tweeledig: ten eerste speelt de complexiteit van domeinoverstijgende samenwerking een rol, ten tweede speelt dat het regionaal en lokaal niet altijd lukt om (voldoende draagvlak voor) structurele financiering te vinden voor de initiatieven. Voor de uitvoering van dit beleid worden middelen uit de preventieparagraaf van het coalitieakkoord ingezet. Er is structureel 39 miljoen euro gereserveerd voor de aanpak van personen met verward of onbegrepen gedrag. Waar nodig zetten we de beschikbare middelen uit het coalitieakkoord in om de samenwerking, die nu nog veelal plaatsvindt in tijdelijke pilots en projecten, duurzaam te maken.

Om zicht te hebben op de voortgang van de vorderingen per regio wordt er een dashboard vormgegeven. Deze zullen wij ook gebruiken als basis voor de informatievoorziening aan uw Kamer.

3. Onderzoek en evaluatie

Goed gebruik van kennis is onmisbaar voor onderbouwd en effectief beleid. Daarom zetten we in op een aantal onderzoeken en evaluaties dat inzicht moet geven in de problematiek en het effect van onze maatregelen. Hierbij denken wij aan de volgende onderzoeken en evaluaties.

- Inventariserend onderzoek naar de wijze waarop de vroeg-signalering, en de opvolging daarvan in vorm van laagdrempelige (bemoei-)zorg en ondersteuning in wijken, georganiseerd is. Hoe verloopt de netwerksamenwerking tussen de organisaties en wie heeft welke rol hierin? En wat zijn de knelpunten in deze domeinoverstijgende samenwerking?
- Analyse van de E33 meldingen om meer zicht te krijgen op de doelgroep die hierachter schuilgaat. De politie classificeert en registreert signalen van zorgwekkend gedrag met de maatschappelijke klasse E33. Echter, deze registraties zijn bedoeld voor gebruik door de politie in de uitvoering van haar dagelijkse taken. De registraties zijn niet bedoeld voor, en ook niet geschikt voor, het genereren van verantwoordings- of beleidsinformatie. De politie zal in nauwe samenwerking met het Ministerie van JenV een analyse uitvoeren van de registraties in combinatie met andere data om meer zicht te krijgen op het aantal unieke personen dat achter deze meldingen schuilgaat en hun zorg- of ondersteuningsvraag.
- De uitkomsten van deze analyse van E33-meldingen verbinden we aan de kennis die is en wordt opgedaan in het traject «Zicht op de doelgroep», waarbij we regio's in staat stellen om lokaal of regionaal in te zetten op manieren om de doelgroep personen met verward of onbegrepen gedrag en hun zorg- of ondersteuningsbehoefte scherper in beeld te krijgen.
- Evaluatie van de afspraken over het vervoer van personen met verward of onbegrepen gedrag, welke zijn opgenomen in de Wet Ambulancezorg en het Kwaliteitskader ambulancezorg. We houden een vinger aan de pols bij het maken van regionale afspraken tussen ketenpartners en de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven.

4. Tot slot

Het kabinet onderkent dat het probleem – hoe urgent ook – alle kenmerken heeft van een taai maatschappelijk probleem. Immers, het vraagstuk rondom personen met verward of onbegrepen gedrag speelt zich af op het snijvlak van verschillende domeinen (sociaal domein, zorg en het justitieel domein). Het verbeteren van de samenwerking tussen de politie, ggz en de gemeenten is van groot belang voor de gezondheid en

veiligheid van personen met verward of onbegrepen gedrag en hun omgeving. Daarbij is een verbeterde samenwerking ook van groot belang voor de politie- en zorgmedewerkers die zich dagelijks inzetten om een bijdrage te leveren aan de veiligheid en gezondheid van deze doelgroep. Dit geldt niet alleen voor betrokkene zelf, maar voor de gehele maatschappij. Een betere samenwerking vraagt om creativiteit, lef en doorzettingsvermogen. In de verschillende gesprekken die we met de betrokken partijen hebben gevoerd constateren we draagvlak voor de manier waarop we met deze urgente maatschappelijke opgave aan de slag gaan.

In deze gesprekken komt ook naar voren dat er behoefte is aan aanvullende acties. Deze acties raken aan de aanpak voor personen met verward of onbegrepen gedrag, maar zijn breder gericht op de samenwerking tussen zorg en veiligheid. Het gaat bijvoorbeeld om de verdere deskundighedsbevordering bij de politie, specifiek op de samenwerking met het sociaal domein. Het gaat daarbij ook om de ZSM-aanpak (Zo Spoedig, Slim, Simpel, Selectief en Samen Mogelijk) waarbij politie en Openbaar Ministerie (OM) (mede op basis van informatie van de andere betrokken partijen) beoordelen of een strafbare gedraging binnen de strafrechtketen moet worden gebracht. De betrokken organisaties willen bespreken welke verbeteringen mogelijk zijn om personen een voorliggende zorgvraag ook door te geleiden naar passende zorg. En het gaat om de behoefte aan de (door)ontwikkeling en verbinding van risicotaxatie-instrumenten voor ggz, gehandicaptenzorg, deelnemers aan zorg- en veiligheidshuizen, en maatschappelijke ondersteuning.¹³ Met deze instrumenten kan het risico op acute problematiek en gevaarlijk gedrag mogelijk beter worden gemonitord. Daarbij gaat het ook om de personen die (nog) niet tot de doelgroep personen met verward gedrag en een hoog veiligheidsrisico behoren maar waar wel ernstige zorgen over bestaan. Deze acties worden op een later moment uitgewerkt en voorzien van een planning. We zullen uw Kamer daarover op een later moment informeren.

Ten slotte willen we onze waardering uitspreken voor de professionaliteit en betrokkenheid van alle professionals die zich dagelijks inzetten voor personen met verward of onbegrepen gedrag.

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

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder

¹³ De inzet van risicotaxatie in de Zorg- en Veiligheidshuizen is opgenomen als ambitie in de Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021–2024.

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)	Uitvoering geven aan de volgende afspraak in het coalitieakkoord: Politie en GGZ gaan intensiever samenwerken en zorgen ervoor dat personen met verward of onbegrepen gedrag aparte zorg krijgen en niet onnodig worden opgepakt.
2. Beleidsinstrument(en)	Binnen de bestaande brede aanpak heeft de opgave uit het coalitieakkoord, het bevorderen van de samenwerking tussen politie en ggz en gemeenten, onze specifieke aandacht. De afgelopen jaren is gebleken wat de «best practices» zijn op het gebied van de samenwerking ten behoeve van de aanpak voor mensen met verward of onbegrepen gedrag. We vragen daarom politie, ggz en gemeenten deze best practices nu duurzaam te implementeren.
3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Voor uitvoering van dit beleid worden middelen uit de preventieparagraaf van het coalitieakkoord ingezet. Er is structureel 39 miljoen euro gereserveerd voor de aanpak van personen met verward of onbegrepen gedrag.
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 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. Hiertoe monitoren we of de geïntensiverde samenwerking daadwerkelijk is gestart.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Met de inzet van best practices 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 best practices worden ingericht. Daarom kunnen gemeenten, ggz en politie samen eigen, lokale varianten van de best practices implementeren.
6. Evaluatieparagraaf	De Kamer wordt periodiek met brieven over de voortgang en monitoring geïnformeerd.
