

Den Haag, 8 februari 2018

Rapportage brigadier vervoer

inzake passend vervoer voor mensen met verward gedrag

Rapportage brigadier vervoer inzake passend vervoer voor mensen met verward gedrag

rode draden document

2 februari 2018

1. Aanleiding rapportage

1.1 *Achtergrond*

In opdracht van het schakelteam personen verward gedrag heeft de brigadier vervoer in samenwerking met de Nationale Politie, GGZ Nederland, VNG en Ambulancezorg Nederland in de laatste drie maanden van 2017 en januari 2018 22 regiobijeenkomsten in het gehele land georganiseerd. Het doel van deze bijeenkomsten was:

- een impuls te geven aan het organiseren van een dekkend netwerk van passend vervoer voor mensen met verward gedrag en
- het maken van concrete afspraken op basis van het voorlopig model vervoer van SIRM zodat personen met verward gedrag passend vervoerd worden.

Aanleiding voor het organiseren van de bijeenkomsten vormden signalen uit het veld en de uitkomsten van de monitor die het Schakelteam heeft laten uitvoeren naar de stand van zaken bij de implementatie van alle bouwstenen. Hieruit kwam het beeld naar voren dat er al veel gebeurde, maar dat toch extra inspanningen nodig waren om een belangrijke schakel in de goed werkende aanpak te realiseren: passend vervoer.

Partijen zijn het unaniem eens dat personen met verward gedrag niet in een politievoertuig vervoerd horen te worden, tenzij sprake is van (een verdenking van) een strafbaar feit. Ook is er overeenstemming over het gegeven dat personen met verward gedrag niet tussen wal en schip mogen vallen zolang er geen goede structurele oplossing is ontwikkeld. Dit is het vertrekpunt geweest van de regiobijeenkomsten.

Uit de regiobijeenkomsten is gebleken dat de variëteit groot is en dat de opgave die er is met betrekking tot het organiseren van passend vervoer in iedere regio eigen, specifieke vraagstukken met zich meebrengt.

Desalniettemin zijn er een aantal rode draden te destilleren die voor iedere regio van toepassing zijn. Op basis van de uitkomsten van de regiobijeenkomsten, overleg met landelijke brancheorganisaties, bureauonderzoek en de eerste resultaten van de pilots vervoer, beschrijven we in dit document deze rode draden.

1.2 *Subsidies*

Via het Actieprogramma lokale initiatieven mensen met verward gedrag van ZonMw kunnen regio's gebruik maken van middelen 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 gemonitord en geëvalueerd. Op dit moment (peildatum: begin februari) worden er 15 projecten via subsidies uitgevoerd. Voor de subsidieronde die onlangs sloot zijn er 10 subsidieaanvragen voor het organiseren van alternatief vervoer ingediend. Er is in de laatste maanden van 2017 duidelijk een versnelling op het proces gekomen in alle regio's, onder andere als gevolg van de regiobijeenkomsten.

Deze ontwikkeling hangt overigens ook samen met de inrichting van andere onderdelen en bouwstenen van de keten in zijn geheel. Een overzicht van de lopende projecten voor de bouwsteen vervoer is bijgevoegd in bijlage 1. Daarnaast zijn er ook regio's die zonder subsidies een (sluitende) aanpak vervoer ontwikkelen.

1.3 *Organiseren van de samenwerking*

Voor het organiseren en uitvoeren van samenhangend passend vervoer voor mensen met verward gedrag hebben veel partners een rol en verantwoordelijkheid. In de bouwsteen passend vervoer zijn dat zorgaanbieders (GGZ, LVG en ouderenzorg), regionale ambulancevoorzieningen (RAV), ROAZ, de politie, GGD'en, particuliere vervoersaanbieders, zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten. De actief betrokken partners bij de ontwikkeling van een integrale vervoersaanpak verschillen per regio. De brigadier vervoer biedt actief ondersteuning om partijen bij elkaar te brengen en de gesprekken over de benodigde samenwerking te faciliteren. Doel hiervan is om structurele samenwerkingsverbanden te organiseren die duurzaam zijn zodat het passend vervoer ook voor de lange termijn geborgd blijft.

1.4 *Definitief maken voorlopig model vervoer*

SiRM heeft samen met patiënt-, branche- en beroepsorganisaties een 'voorlopig model passend vervoer voor personen met verward gedrag' ontwikkeld. Dit voorlopig model vervoer dient als kader voor de regionale implementatie. Het voorlopig model vervoer betreft een model voor de mogelijk gewenste situatie voor de middellange termijn, uitgaande van de vervoersbehoefte van mensen met verward gedrag.

Het model gaat uit van drie vervoersmomenten, gekoppeld aan het proces van signaleren van verwardheid tot beoordeling (thuis en externe beoordelingslocatie) en vervoer tussen instellingen in het vervolg (behandelings-)traject. De vervoersmomenten zijn:

- a. Passend vervoer voor de somatische en/of psychiatrische beoordeling door een arts
- b. Passend vervoer na somatische en/of psychiatrische beoordeling door een arts
- c. Passend vervoer van personen in behandeling

Deze vervoersmomenten zijn uitgewerkt in een matrix die als bijlage 2 toegevoegd is en die inzicht geeft in de geschiktheid van vervoersmogelijkheden per cliënt-/doelgroep met bijbehorende hulpvraag. Aangevuld met inzicht in de wettelijke kaders per vervoersmogelijkheid, de benodigde faciliteiten per vervoersvorm en de benodigde deskundigheid van het begeleidend personeel.

Voor de implementatie zijn een aantal randvoorwaarden benoemd:

- verankering in wetgeving en bekostiging
- inzicht in omvang van vervoer van personen met verward gedrag
- goede organisatie van de keten

Op basis van de regiobijeenkomsten die hebben plaatsgevonden en de informatie uit de al lopende pilots wordt het concept-model in het eerste kwartaal van 2018 geëvalueerd. Doel van de evaluatie is om vast te stellen wat er nog nodig is om het model definitief vast te stellen.

2. Stand van zaken per 1 februari 2018

Op basis van de ondernomen acties, is de stand van zaken in de regio's als volgt.

1. In alle regio's is een plan van aanpak vervoer opgesteld dat door relevante samenwerkingspartners gedragen wordt. De plannen van aanpak zijn allemaal gebaseerd op het voorlopig model vervoer en bevatten overwegingen en uitgangspunten met betrekking tot de verschillende vervoersmodaliteiten die nodig geacht worden in de regio's.
De schaalgrootte van de regio's die daarbij gehanteerd wordt, varieert en is afhankelijk van geografische kenmerken, historisch gegroeide zorginfrastructuur of andere kenmerken.
2. In alle regio's is er een gestructureerd overleg waarbinnen de samenwerking tussen gemeenten, politie, RAV, GGZ-instellingen en ROAZ vormgegeven worden. Daarbij tekenen we aan dat de fase waarin samenwerking zich bevindt binnen een gestructureerd overleg per regio fors kunnen verschillen. Zo zijn er regio's waar organisatieoverstijgende afspraken gemaakt worden en regio's waar men elkaar alleen informeert en afstemt.
3. Een deel van de uitvoering van de afspraken rondom passend vervoer wordt gefinancierd met de middelen uit het Actieprogramma lokale initiatieven mensen met verward gedrag en is dus tijdelijk van aard. Een ander deel van de uitvoering van afspraken wordt gefinancierd uit bestaande middelen. Een aantal regio's geven nog geen uitvoering aan de afspraken rondom passend vervoer.
4. Op dit moment vindt in een derde van de regio's vervoer plaats door andere partijen dan de politie als er geen sprake is van een verdachte. In januari 2018 zijn 10 nieuwe aanvragen voor een pilot passend vervoer ingediend anders dan door een RAV, daarnaast is er nog een aanvraag ingediend door een RAV en één binnen de subsidie lijn regionale aanpak. Die aanvragen zullen leiden tot het implementeren van passend vervoer vanaf 1 april 2018, mits deze subsidieaanvragen worden gehonoreerd.

<i>1</i>	<i>Plan van aanpak</i>	<i>100%</i>
<i>2</i>	<i>Samenwerking gemeenten politie RAV GGZ ROAZ</i>	<i>100%</i>
<i>3a</i>	<i>Financiering vervoer door middel van subsidie</i>	<i>54%</i>
<i>3b</i>	<i>Financiering vervoer door middel van huidige regulier kaders</i>	<i>27%</i>
<i>3c</i>	<i>Financiering onbekend of nog niet geoperationaliseerd</i>	<i>19%</i>
<i>4a</i>	<i>Implementatie overdracht vervoersrol politie naar andere partijen in de regio</i>	<i>31%</i>
<i>4b</i>	<i>Implementatie overdracht vervoersrol politie naar andere partijen in de regio vanaf 1 april 2018 (na toekenning aanvragen)</i>	<i>72%</i>
<i>4c</i>	<i>Implementatie overdracht vervoersrol politie naar andere partijen in de regio nog in voorbereiding</i>	<i>28%</i>

3. Rode draden

Rode draad 1: helderheid over de wettelijke borging, afbakening en reikwijdte van type vervoerders

Met behulp van tijdelijke subsidies van ZonMw is er de mogelijkheid voor regio's om te experimenteren met de vervoersmogelijkheden, faciliteiten en benodigde deskundigheid van het begeleidend personeel zoals beschreven in het voorlopig model vervoer. De experimenten die uitgevoerd worden met behulp van de tijdelijke subsidies dienen tevens duidelijkheid te verschaffen over verantwoordelijkheidsverdeling, financiën en wettelijke kaders rondom het vervoer van personen met verward gedrag.

We zien dat de tijdelijke subsidies van ZonMw worden ingezet om experimenten vorm te geven, maar dat deze nog niet leiden tot geborgde en structurele afspraken tussen partners. Interpretatieverschillen en verschillen in taakopvatting bij partijen vormen een grote belemmering voor het maken van afspraken over passend vervoer en het borgen daarvan.

Door alle partijen wordt als reden daarvoor aangegeven dat duidelijkheid over de wettelijke verankering van passend vervoer voor mensen met verward gedrag gewenst is. Hierin is een belangrijke rol belegd bij VWS, waarbij keuzes gemaakt moeten worden over de wettelijke verankering van passend vervoer voor cliënten met verward gedrag en de bekostiging ervan.

RAV's hebben binnen de huidige wettelijke kaders tot taak vervoer met psychiatrische hulpverlening op basis van triage door de meldkamer ambulancezorg uit te voeren, maar:

- Er is een grote regionale variatie aan taakopvatting en invulling bij partijen met betrekking tot het vervoer van mensen met verward gedrag;
- deskundigheidsbevordering bij ambulancepersoneel rondom psychiatrische problematiek is nog onvoldoende geoperationaliseerd;
- er is in diverse regio's sprake van schaarste aan professionals op de arbeidsmarkt die ertoe leidt dat RAV's terughoudend zijn;
- in prioritering wordt vervoer van mensen met verward gedrag vaak gekwalificeerd als planbare zorg, waardoor de wachttijden kunnen oplopen.

Helderheid over de wettelijke verankering en de ruimte voor verschillende modaliteiten van passend vervoer door verschillende type vervoerders, is noodzakelijk om borging van passend vervoer te realiseren.

Rode draad 2: Helderheid over de structurele financiering van passend vervoer en helderheid over wet- en regelgeving

Binnen de huidige financieringssystematiek van passend vervoer in de zorgketen is er op dit moment geen structurele financiering mogelijk voor andere vervoersvormen dan die van ambulancediensten. De tijdelijke subsidies van ZonMw worden ingezet om experimenten vorm te geven, maar leiden vooralsnog niet tot geborgde en structurele afspraken tussen partners omdat er nog geen helderheid is over wettelijke verankering (zoals beschreven in rode draad 1) en bijbehorende structurele financiering. Door alle partijen wordt aangegeven dat duidelijkheid over financiering met bijbehorende vervoersafspraken en – toegangscriteria gewenst is.

Tot die tijd verdient het aanbeveling om de experimenteeruimte te verlengen totdat er helderheid is over structurele financiering. De verlenging is met name relevant omdat het als doel heeft om:

- De samenwerkingsafspraken binnen de pilots te continueren en door te ontwikkelen zodat verder geëxperimenteerd kan worden met nieuwe en andere vervoersmodaliteiten en
- meer helderheid te krijgen over aard en omvang van de verschillende vervoersbewegingen.

Voor het maken van keuzes voor het organiseren van structurele financiering van passend vervoer, was de verwachting dat de resultaten uit voldoende experimenten grondslag zou vormen voor het ontwerp van een betaaltitel en de verantwoordelijkheidsdeling tussen de verschillende modaliteiten van vervoer. We concluderen echter dat de eerste resultaten van de pilots een zeer gevarieerd beeld laten zien in uitgangspunten en resultaten en dat er nog weinig zicht is op kwaliteit, aanrijtijden en aantallen ritten voor en na beoordeling, waardoor de uitkomsten van de pilots onvoldoende richting geven voor het ontwerp van een betaaltitel en het verschaffen van helderheid rondom verantwoordelijkheidsverdeling .

Om het organiseren van passend vervoer door te ontwikkelen en structureel te borgen, is het belangrijk om helderheid te bieden over structurele financiering in de vorm van een betaaltitel. Tevens dient er helderheid te komen over de reikwijdte van partijen die aanspraak kunnen maken op deze betaaltitel en er dient helderheid te komen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen die aanspraak maken op de betaaltitel.

Rode draad 3: Implementatievraagstukken: samenwerking en regie

In de pilots komt naar voren dat het hebben van een beleids- en projectplan of convenantafspraken, geen garantie is op uitvoering van integrale vervoersafspraken. Het ontbreken van een samenwerkingsrelatie met 1 van de benodigde partners in de keten, werkt belemmerend in het gehele inrichtings- en implementatieproces. In diverse regio's is er enerzijds sprake van kennisvraagstukken, anderzijds speelt de vraag wie structureel eigenaar is van het vervoersvraagstuk of wie de regie heeft. Algemeen kan gesteld worden dat verschillen in inzicht van de doelgroep, kennis van elkaars zorgveld of ander domein, wettelijke en financiële kaders, beleving, eigenaarschap en opdrachtgeverschap aandacht vragen in de implementatiefase binnen regio's.

In de pilots komt ook naar voren dat de samenwerking tussen de partijen in de meeste regio's goed is. Er zijn veelal (eenduidige) afspraken gemaakt of in de maak tussen politie, GGZ en RAV, al dan niet met of onder regie van (centrum-)gemeenten. Er is ruimte voor 'leren en ervaren' door samen aan de slag te gaan en te evalueren en bij te stellen op basis van casuïstiek en samenwerking. Ondanks de positieve ervaringen en het leervermogen van samenwerkingspartners rondom passend vervoer, zijn er ook aandachtspunten en belemmeringen in het implementatieproces.

Alle samenwerkingspartners hebben tijd nodig om elkaar te leren kennen en kennis te nemen van elkaars wettelijke- en organisatiekaders. De uitgangspunten en doelen van passend vervoer, vragen van alle partijen te leren 'omdenken'. Anderzijds dient er aandacht te zijn voor een efficiënte inrichting van de totale aanpak verwarde personen.

Het vraagt tijd van politie, crisisdienst en ambulance en/of vervoersdiensten om elkaar beter te leren kennen, processen efficiënt in te richten en met elkaar een leer- en ontwikkelproces te ondergaan op basis van casuïstiek.

Met behulp van de doorzettingskracht van de brigadier vervoer worden belemmeringen actief opgepakt en worden oplossingen gezocht, in de regio's waar partijen er niet zelf uitkomen en op verzoek van regio's zelf. De brancheorganisaties van de partners zijn daarbij goed bereid om actief mee te werken. Dat helpt in de uitvoeringspraktijk.

Een ondersteuningsprogramma op maat waarbij experts ondersteunen bij het vinden van antwoorden op nieuwe kennisvraagstukken in de regio, verdient aanbeveling.

Rode draad 4: Herijking regionale convenanten

Veel regio's werken met regionale convenanten die dateren uit de periode 2014 / 2015. Bij alle regio's vormen deze regionale convenanten de grondslag voor samenwerkingsverbanden en het maken en borgen van afspraken. Daarom verdient het aandacht om de regionale convenanten te herijken en aan te passen naar de huidige stand van zaken met een doorkijk naar de gewenste stand van zaken. De convenanten bewijzen namelijk hun nut en noodzaak vanwege de borging.

De brigadier vervoer adviseert de regio's om convenanten te sluiten met daarin de samenwerkingsafspraken en werkafspraken op regionaal en lokaal niveau. Daarnaast verdient het aanbeveling om de huidige en gewenste situatie aan de hand van de convenantafspraken te bespreken. En de benodigde acties om te komen van de huidige naar de gewenste situatie met elkaar vast te leggen als bijlage van het herijkte convenant. Op die manier blijft de voortgang van het ontwikkelproces ook geborgd als mensen vertrekken vanwege een andere functie.

Andere bevindingen

Met de verwachte invoering van de Wet verplichte GGZ per 1 januari 2020 vinden partijen het belangrijk dat er duidelijkheid komt of een juridische toets plaatsvindt met betrekking tot de grondslag waarop een cliënt onvrijwillig vervoerd kan worden naar een beoordelingslocatie ter ondersteuning van een goede beoordeling of naar een vervolg zorglocatie. Dit vraagstuk komt in diverse regio's naar voren wanneer gebruik gemaakt wordt van alternatief vervoer.

Sommige RAV's ervaren knelpunten met de interpretatie van de huidige Tijdelijke Wet Ambulancezorg, waarbij volgens hen de meldkamer ambulancezorg patiënt- vervoersstromen in kaart dient te brengen. Diverse RAV's geven aan dat aan deze verplichting nu onvoldoende voldaan kan worden omdat een deel van het vervoer in de experimenten uitgevoerd wordt door andere vervoersdiensten waarbij het proces van melden niet via de meldkamer loopt. Recent is op basis van een advies van IGJ afgesproken dat een arts, verpleegkundige, (bijvoorbeeld crisisdienst, IHT of huisarts) of centralist ambulancemeldkamer voorafgaand aan het vervoer van de locatie van de patiënt naar de beoordelingslocatie beoordeelt of er sprake is van somatische problematiek, (auto)intoxicatie.

Vervolgstappen

Alle regio's houden zich volop bezig met het organiseren van passend vervoer voor mensen met verward gedrag. We zien echter dat de ontwikkelfase van de organisatie van passend vervoer in de regio's zich in verschillende fasen bevindt. Er zijn regio's die zich aan het voorbereiden zijn en een subsidieaanvraag hebben ingediend terwijl in andere regio's de eerste pilotfase geëvalueerd wordt. Echter, in alle regio's spelen er vraagstukken rondom implementatie en borging. In de vervolgstappen is het belangrijk dat er ruimte blijft voor regio's om te experimenteren, te leren en te ontwikkelen.

Dat vraagt om een aantal vervolgstappen:

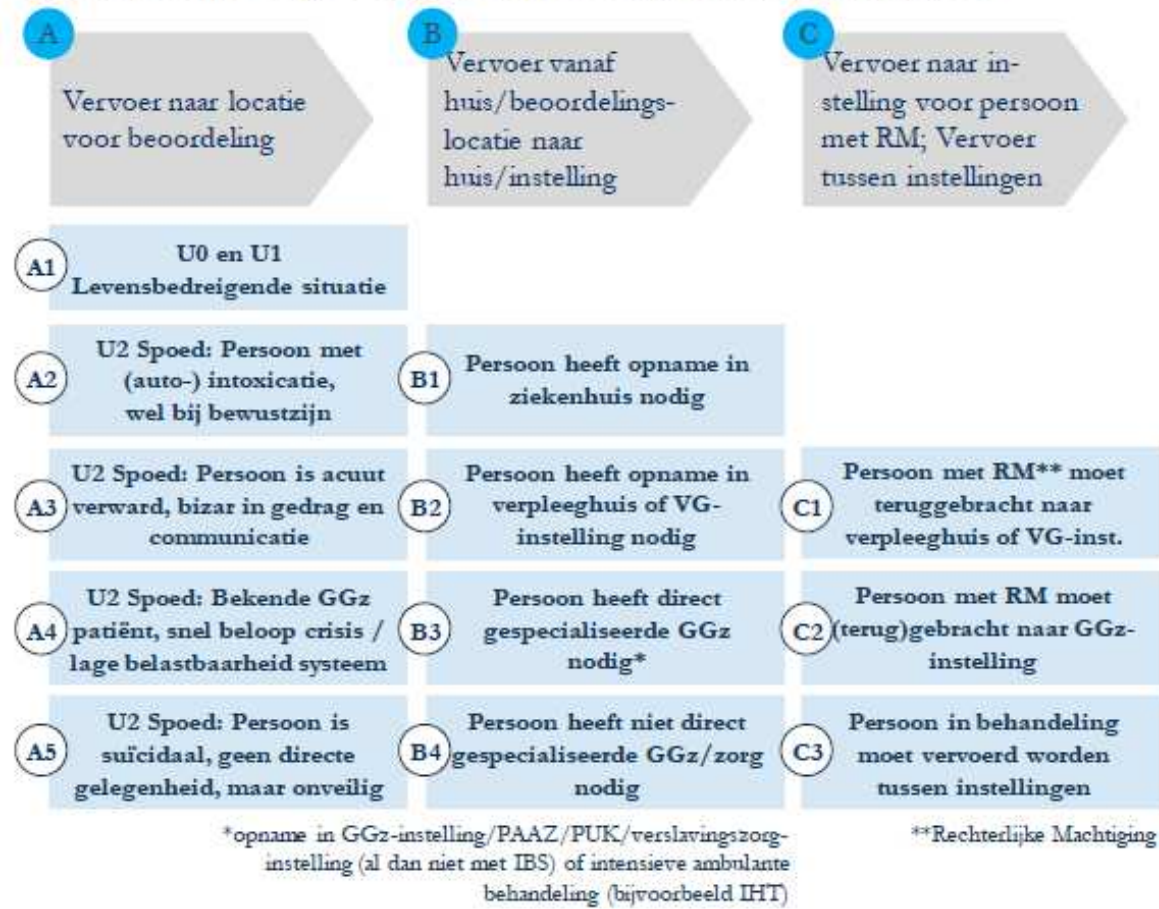
- Ontwikkeling van instrumentaria om afspraken in een meerpartijen-samenwerking zoals deze van toepassing is rondom het organiseren van passend vervoer, vast te leggen en te borgen. Een passend instrument daarvoor zijn bijvoorbeeld model convenanten die regio's kaders geven bij het borgen van afspraken.
- Daarnaast is het belangrijk om de regio's te ondersteunen bij de borging van structurele afspraken. Het maken van structurele afspraken en het borgen daarvan is namelijk een complex samenspel van partijen en vraagt veel afstemming en coördinatie. Onafhankelijke ondersteuning door de brigadier vervoer helpt hierbij.
- Het is belangrijk om de ontwikkelingen binnen de regio's te blijven volgen en vanuit de landelijke partijen de juiste kaders te stellen om het lerend vermogen en de ontwikkelcapaciteit van regio's te stimuleren zodat de voortgang van implementatie op stoom blijft en de borgingsfase gestart wordt.
- De implementatie- en borgingsfase vraagt de komende tijd ook veel inzet van partijen doordat het voorlopig model meldingen zal kunnen leiden tot bijstelling van afspraken rondom passend vervoer. Het verdient daarom aanbeveling om effecten van lopende ontwikkelingen in de andere bouwstenen op het organiseren van passend vervoer te blijven volgen.
- Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid tot het aanvragen van subsidies voor het organiseren van passend vervoer te handhaven totdat duidelijkheid is over wettelijke kaders. Daarbij is het belangrijk om de subsidievoorwaarden met inachtneming van de huidige kaders te handhaven zodat er een level playing field blijft bestaan tussen de regio's en resultaten van pilots vergeleken kunnen worden met elkaar. Omdat een deel van de uitvoering van de afspraken rondom passend vervoer plaatsvindt via het Actieprogramma lokale middelen, is besloten om de mogelijkheid te bieden de subsidies in 2018 te verlengen zodat het passend vervoer gecontinueerd kan worden. Hiertoe worden de betreffende regio's benaderd en uitgenodigd door ZonMw.
- Het is belangrijk om data rondom vervoersbewegingen goed te monitoren zodat aard en omvang van het vervoer van personen met verward gedrag helder en zichtbaar wordt.

Bijlage 1 Tussenstand toegekende subsidies vervoer

Regio's	Overzichten subsidies
Amsterdam	Duurzame en doelmatigere inzicht Psycholance door Ambulance Amsterdam
Drenthe	Drentse aanpak verwarde personen
Gelderland-Midden	<p>Begeleid vervoer voor personen met verward gedrag in onveilige situaties waarbij gedragsproblematiek voorop staat</p> <p>Inzet van ambulancezorg (B-urgentie) voor vervoer van personen met verward gedrag als veiligheidsmaatregelen en specialistische GGz-begeleiding niet nodig zijn.</p> <p>Monitoring en registratie RAV-ritten acute psychiatrie.</p>
Gelderland-Zuid	<p>Begeleid vervoer voor personen met verward gedrag in onveilige situaties waarbij gedragsproblematiek voorop staat.</p> <p>Inzet van ambulancezorg (B-urgentie) voor vervoer van personen met verward gedrag als veiligheidsmaatregelen en specialistische GGz-begeleiding niet nodig zijn.</p>
Gooi- en Vechtstreek	Kwalitatief goede ambulancezorg bij patiënten met verward gedrag
Regio Hollands Midden	Pilot passend vervoer
Regio IJsselland	Street triage Deventer
Regio Noord-Holland Noord	Dilligence
Regio Oost-Brabant	Psycholance Brabant Noordoost
Regio Rijnmond / Zuid-Holland Zuid	<p>Pilot triage en passend vervoer</p> <p>Monitoring en registratie RAV-ritten acute psychiatrie Rotterdam</p> <p>Monitoring en registratie RAV-ritten acute psychiatrie Zuid-Holland Zuid</p>
Regio Utrecht	Pilot passend vervoer

Bijlage 2

Vervoersmomenten en groepen personen die centraal staan in model vervoer



Bron: SiRM, voorlopig model vervoer