Actieprogramma verbetering aanpak mensen met verward gedrag

Ontwarring in Haarlem en Zandvoort

Inhoudsopgave

Inleiding 4

Ontwarring in Haarlem en Zandvoort 4

Duiding: mensen met verward gedrag 5

Totstandkoming aanpak 6

Samenwerking binnen de politie Eenheid Noord-Holland 6

Samenwerking binnen de MRA 6

Samenwerking binnen Kennemerland 6

Integrale aanpak Haarlem en Zandvoort 7

Wat gaan we doen? 8

Het gewone leven op orde 8

Passende zorg en ondersteuning 10

Samenwerking tussen zorg en veiligheid 13

Financiën 14

Samenvatting actieprogramma 15

Inleiding

De afgelopen twee jaar staat het onderwerp van personen met verward gedrag prominent op de landelijke agenda. Aanleiding daarvoor is een aantal ingrijpende incidenten. Daarnaast heerst het beeld dat het aantal incidenten waarbij mensen met verward gedrag betrokken zijn stijgt. Dit komt mede door signalen van de politie[1] en het aanhaken daarop door andere instanties[2].

Landelijke aanpak

Als reactie op deze ontwikkelingen hebben de ministeries van VWS, VenJ en de VNG in 2015 een 'Landelijk Aanjaagteam Verwarde Personen' geïnstalleerd ter bevordering van een sluitende aanpak voor ondersteuning en zorg voor mensen met verward gedrag. De gemeenten voeren de regie over zowel het lokale veiligheidsbeleid als over het sociale domein. Om deze reden heeft het Aanjaagteam de gemeenten nadrukkelijk de regie gegeven om het vraagstuk van 'verwarde personen' op lokaal en regionaal niveau op te pakken. Per 1 oktober 2016 is het Aanjaagteam vervangen door het 'Schakelteam personen met verward gedrag'. Het Schakelteam zal gedurende twee jaar voortbouwen op de resultaten en de visie van het Aanjaagteam Verwarde Personen. Aan het einde van de termijn van het Schakelteam, 1 oktober 2018, moeten alle gemeenten en regio's beschikken over een goed werkende aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag[3].

Gemeenten hebben de regie

De gemeenten voeren de regie over zowel het lokale veiligheidsbeleid als over het sociale domein. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van een sluitende aanpak ligt evenwel bij alle betrokken ketenpartners, zowel lokaal als regionaal. Zij maken samen het verschil voor een structurele aanpak.

Ontwarring in Haarlem en Zandvoort

Dit programma schetst de acties voor de verbetering van de aanpak van mensen met verward gedag in Haarlem en Zandvoort. Met de inzet van lokale en regionale acties geven we invulling aan de ambitie om te komen tot ***een goed werkende aanpak voor ondersteuning en zorg van mensen met verward gedrag***. Het is daarbij van belang op te merken dat verwarde burgers deel uit behoren te maken van de samenleving. Verward gedrag is, met andere woorden, niet een probleem. Dit wordt het wel ***als verward gedrag leidt tot verkommering, overlast, onveiligheid of strafbare feiten***. Het is dan zaak dat er snel een effectieve aanpak tot stand komt. Volharding en gezamenlijke inzet zijn belangrijke factoren voor het slagen van dit plan. Er zijn geen snelle oplossingen en dit complexe probleem vergt een lange adem.

Doelstelling

De aanpak van verwarde personen bevindt zich op het snijvlak van veiligheid en zorg. Dit programma beoogt recht te doen aan zowel het zorg- als het veiligheidsperspectief, vanuit het besef dat het beschermen van de samenleving en het steunen van mensen met verward gedrag elkaar versterkende perspectieven zijn. Concreet betekent dat we willen dat:

- alle partijen die betrokken zijn bij mensen met verward gedrag zo optimaal mogelijk samenwerken;
- mensen met verward gedrag zo snel mogelijk passende zorg en ondersteuning krijgen en;
- (op langere termijn) het aantal incidenten[4] afneemt;

---

[1] *Verschillende media rapporteren een stijging, met als bron cijfers van de politie.*
[2] *Onder andere Federatie Opvang, Leger des Heils, Aedes*
[3] *Eerste rapport Schakelteam personen met Verward Gedrag Niemand tussen Wal en Schip*
[4] *Het aantal meldingen bij politie, handhaving, meldpunt Bezorgd, Meldpunt Zorg en Overlast, BCT, de Veiligheidsmonitor, het Veiligheidshuis en Buurtbemiddeling zijn bijvoorbeeld indicatoren om dit te weten.*

Duiding: mensen met verward gedrag

De belangrijkste aanleiding voor de toegenomen aandacht voor ‘verwarde personen’ is de landelijke stijging van de politieregistraties onder de code ‘E33’: ‘*overlast door verwarde of overspannen personen’*. Ten opzichte van 2011 was er in 2015 in Haarlem sprake van een stijging met 255%. In Zandvoort steeg het aantal registraties in die periode met 448%[5]. De door de politie gerapporteerde stijging van het aantal registraties van incidenten onder de code ‘E33’ betekent niet meteen dat daadwerkelijk sprake is van een toename van het aantal ‘verwarde personen’. In bijlage 1 van het rapport ‘Ontwarring in Kennemerland’ wordt hier nader op ingegaan.

Een brede bestaande doelgroep

Verward gedrag houdt de gemoederen in Nederland volop bezig. Het is echter niet nieuw. Van belang is ook om te benoemen dat, waar wel sprake is van ‘verwardheid’, dat niet hetzelfde is als het hebben van een psychische aandoening. Een psychische aandoening als zodanig kán soms een oorzaak zijn van verward gedrag, maar is dat in verreweg de meeste gevallen niet[6]. De term ‘verwarde personen’ is een containerbegrip dat naar een veelheid van bestaande doelgroepen en maatschappelijke problemen kan verwijzen. Het Aanjaagteam wijst erop dat verschillende aandoeningen en beperkingen (psychiatrische klachten, licht verstandelijke beperkingen, dementie, verslaving) en verschillende levensproblemen (schulden, dakloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie, onverzekerd zijn, illegaliteit, enzovoorts) tijdelijk of meer structureel kunnen leiden tot verward gedrag. Het Aanjaagteam hanteert daarom de volgende (brede) definitie: *‘Het gaat om mensen die grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen’.*

Term ‘verwarde personen’

De term ‘verwarde personen’ of ‘verwarde mensen’ is om meerdere redenen problematisch. Allereerst suggereert het gebruik van deze term dat er een aanwijsbare doelgroep bestaat met ‘verwardheid’ als gemeenschappelijk kenmerk. Verwardheid is echter geen objectieve eigenschap van een persoon, maar het is een aanduiding, een subjectief oordeel van de omgeving over het gedrag of de gedachten van een ander[7]. Daarbij doet ‘verwarring’ als term voor de hierboven beschreven brede complexe problematiek met een diversiteit aan oorzaken geen recht aan de werkelijkheid. Het toeschrijven van maatschappelijke problemen aan ‘verwarde personen’ en hen daarbij typeren als ‘overlast gevende psychiatrische patiënten’ draagt tevens bij aan de stigmatisering van mensen met ernstige psychische aandoeningen.

Vanwege de diffuusheid van de term en het risico op stigma, is inmiddels landelijk discussie ontstaan over een alternatieve benaming. In navolging van deze discussie en als eerste bijdrage aan het tegengaan van stigma zal in dit rapport steeds gesproken worden over “kwetsbare mensne’ of ‘mensen met verward gedrag’[8].

---

[5] *Rapport ‘Ontwarring in Kennemerland’*
[6] *Trimbos Instituut: ‘Verwarde personen’ of ‘mensen met een acute zorgnood’?, 2016*
[7] *Frank van Hoof: Waarom we moeten stoppen met de term ‘verwarde personen’, 19 juli 2016*
[8] *Telkens wanneer in dit rapport wordt gesproken over ‘kwetsbare mensen of ‘mensen met verward gedrag’ wordt deze term gebruikt als containerbegrip voor de veelheid van bestaande doelgroepen en maatschappelijke problemen zoals beschreven onder het kopje ‘een brede bestaande doelgroep’.*

Totstandkoming aanpak

Met het veelzijdige en taaie karakter van het vraagstuk is een domein overstijgende samenwerking tussen velen nodig om tot oplossingen te komen: lokaal én regionaal. Het voorliggende programma bestaat daarom uit acties op regionaal (politie Eenheid Noord-Holland, MRA en Kennemerland) en gemeentelijk niveau. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de wijze waarop deze aanpak tot stand is gekomen.

Samenwerking binnen de politie Eenheid Noord-Holland

Eind 2014 is het Integraal Regionaal Meerjarenbeleidsplan 2015–2018[9] voor de eenheid Noord-Holland[10] vastgesteld. Met het regionaal beleidsplan geven de 36 gemeenten, het Arrondissementsparket Noord-Holland van het Openbaar Ministerie en de eenheid Noord-Holland van de Nationale Politie sturing aan de gezamenlijke inspanningen voor de periode 2015 – 2018. In het beleidsplan zijn zes thema's geselecteerd die extra aandacht verdienen. Eén van deze thema's is OGGZ. In de projectgroep OGGZ hebben vertegenwoordigers van gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Veiligheidshuizen, GGD en GGZ zitting. Met betrekking tot OGGZ zijn er vier pijlers benoemd:

- Vroegsignalering
- Vervoer
- Opvanglocatie mensen met acuut verward gedrag
- Verbinden zorg en strafrecht

Politie eenheid Noord-Holland

Samenwerking binnen de MRA

Midden 2015 hebben de gemeenten Almere, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad binnen MRA verband[11] een gezamenlijke werkagenda opgesteld op het gebied van het Sociaal Domein. In deze Werkagenda Sociaal zijn drie thema's geprioriteerd waaronder 'Verwarde mensen op straat: GGZ in de grote stad'. GGD Amsterdam heeft de visie, de doelgroep, de zorgketen en de verantwoordelijkheden van verschillende stakeholders in de vijf gemeenten inzichtelijk gemaakt. Eind 2016 is in dit verband het 'Platform GGZ' opgericht voor het uitwisselen van ervaringen tussen de vijf gemeenten. Daarnaast wordt in dit verband gekeken naar een regionale 'monitor verwarde personen' en naar de mogelijkheid tot gezamenlijke inzet op het thema vervoer.

Samenwerking binnen Kennemerland

In 2016 hebben de tien gemeenten van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) in 2016 gezamenlijk een verkenning uitgevoerd gericht op de succesfactoren en knelpunten in de samenwerking tussen partijen die betrokken zijn bij mensen met verward gedrag. Deze verkenning heeft inzichtelijk gemaakt dat er zowel lokale- als regionale opgave liggen om te komen tot een goed werkende aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag. Deze lokale en regionale opgaven zijn beschreven in het rapport 'Ontwarring in Kennemerland' dat op 21 november 2016 is besproken in het Dagelijks Bestuur van de VRK. De lokale aanbevelingen uit het rapport zijn aan de colleges van de gemeenten aangeboden met het verzoek deze te gebruiken om lokaal/subregionaal invulling te geven aan een sluitende aanpak. De regionale aanbevelingen worden door de tien gemeenten gezamenlijk opgepakt.

---

9 Dit betreft een beleidsplan van politie, gemeenten en OM in de regionale eenheid Noord-Holland, waarin de gezamenlijke prioriteiten en doelstellingen op het gebied van (sociale) veiligheid beschreven worden.
10 De politie eenheid Noord-Holland bevat de Veiligheidsregio's Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland.
11 De Metropoolregio Amsterdam, ook bekend als MRA, is een bestuurlijk samenwerkingsverband van 32 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam. Het metropoolgebied omvat het grondgebied van het noordelijk deel van de Randstad: de MRA strekt zich uit van IJmuiden tot Lelystad en van Purmerend tot de Haarlemmermeer.

Integrale aanpak Haarlem en Zandvoort

De acties die volgen uit de aanbevelingen uit het rapport ‘Ontwarring in Kennemerland’ vormen samen met de acties vanuit de regionale samenwerking binnen Kennemerland, de MRA en de eenheid Noord-Holland de integrale aanpak voor ondersteuning van mensen met verward gedrag in Haarlem en Zandvoort. In navolging van de indeling in het rapport ‘Ontwarring in Kennemerland’ worden de verschillende lokale en regionale acties de aanpak ingedeeld in drie thema’s:

- Het gewone leven op orde
- Passende zorg en ondersteuning
- Samenwerking tussen zorg en veiligheid

Zoals eerder beschreven zijn mensen met verward gedrag geen nieuwe doelgroep in de samenleving. Vanuit verschillende perspectieven zijn gemeenten en ketenpartners al langer bezig om de zorg en ondersteuning voor- en de samenwerking omtrent deze mensen te verbeteren. De ambitie en de lokale acties die zijn geformuleerd in dit programma vallen daardoor deels samen met ambities en acties uit andere programma’s[12]. De acties die vanuit deze lopende programma’s bijdragen aan de verbetering van de aanpak van mensen met verward gedrag in Haarlem en Zandvoort in integraal in dit programma opgenomen.

Voor een goede vergelijking met landelijk beleid is de aanpak tevens vertaald naar de bouwstenen van het Aanjaagteam. Deze vertaling is afgebeeld in Bijlage 1.

[12] *Voorbeelden zijn het beleidskader- en uitvoeringsprogramma ‘Opvang, Wonen en Herstel 2017-2020’, het “Transformatieprogramma Sociaal Domein’, en de ‘Doorontwikkeling Sociaal Wijkteam’*

Wat gaan we doen?

Het gewone leven op orde

Bij het bevorderen van herstel en het voorkomen van afglijden staat het op orde brengen van het gewone leven centraal. Daarin is het van belang aandacht te hebben voor de financiële situatie, zinvol (vrijwilligers) werk of dagbesteding, een passende en betaalbare woning, het sociale netwerk en maatschappelijke acceptatie en tolerantie. Uitgangspunt hierbij is de aansluiting op de mogelijkheden en behoeften van de persoon.

In het rapport 'Ontwarring in Kennemerland' worden de volgende knelpunten onderscheiden:

- Het proces om te komen tot een briefadres, uitkering en schuldenaanpak is niet altijd voldoende aangepast op de werkelijkheid en capaciteit van mensen met een stoornis of beperking.
- Mensen met complexe problematiek maken weinig gebruik van algemene voorzieningen.
- Verkokering tussen Participatiewet en arbeidsmatige dagbesteding uit de Wmo staat passende arbeid soms in de weg.
- Er is onvoldoende passend woningaanbod voor mensen bij wie het risico dat zij overlast gevend gedrag vertonen groot is.
- Er is onvoldoende doorstroom naar Beschermd wonen.
- Binnen de maatschappelijke opvang is een groep met complexe problematiek die niet geholpen kan worden. Schorsing uit de Maatschappelijke opvang dreigt waardoor iemand uit beeld verdwijnt en zorg stagneert.

We organiseren grip op financiën

Een deel van de mensen met verward gedrag heeft te maken met problemen op het gebied van financiën. Armoede en schuldenproblematiek zijn een zeer belangrijke factor in een hersteltraject. Om deze reden onderzoeken we op welke wijze we het aanbod gericht op het op orde krijgen van de financiën kunnen versterken. Uitgangspunt hierbij is dat het financiële ondersteuningsaanbod eerder en meer op maat wordt ingezet en beter aansluit bij mensen met verward gedrag. We onderzoeken de mogelijke verbeterpunten voor het succesvol aanpakken van schulden. Daarnaast bekijken we of de procedure om te komen tot een briefadres voldoende aansluit op de belevingswereld van mensen met verward gedrag. Om een financieel ondersteuningsaanbod bij daklozen eerder en op maat in te kunnen zetten starten we vanaf 1 maart 2017 een pilot waarbij een medewerker van de gemeente bij de Brede Centrale Toegang[13] plaats neemt.

We zorgen voor voldoende dagbesteding

Een zinvolle dagbesteding draagt bij aan het welbevinden en het gevoel onderdeel te zijn van de maatschappij. Om deze reden maken we een groot deel van het aanbod van dagbesteding, dat nu enkel toegankelijk is met een indicatie, voor iedereen toegankelijk. Zo wordt een groter aantal mensen dat in een kwetsbare situatie verkeert bereikt. Tevens vergroten we de mogelijkheden voor mensen in de Maatschappelijke opvang om deel te nemen aan dagbesteding. Daarnaast onderzoeken we de mogelijkheid van het combineren van arbeidsmatige activering en beschut werk. We investeren tenslotte in methoden om meer mensen met (ernstig) psychische aandoeningen aan het werk te helpen, bijvoorbeeld met de inzet van IPS-trajecten[14].

[13] *De Brede Centrale Toegang (BCT) heeft een regiofunctie en geeft advies, informatie en hulp aan dak- en thuislozen en andere sociaal kwetsbare mensen.*
[14] *Individuele Plaatsing en Steun (IPS) is een bewezen effectieve methode voor arbeidsintegratie van mensen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen.*

We bieden een passende woonplek

Zorg en begeleiding worden steeds meer in de wijk georganiseerd. We investeren daarom de komende jaren in het vergroten van het aantal woonplekken. Hiervoor maken we goede afspraken met woningcorporaties, verkennen we de mogelijkheden voor alternatieve vormen van wonen en onderzoeken we de mogelijkheid om huidig zorgvastgoed om te vormen.

Een deel van de mensen met verward gedrag, onder wie mensen die uitstromen uit voorzieningen voor beschermd wonen, de maatschappelijke opvang of een kliniek, heeft op korte termijn een woning nodig. Zij hebben echter niet altijd voldoende wachttijd opgebouwd om op korte termijn een woning te vinden. We werken een plan uit om samen met partners op korte termijn woonplekken voor deze mensen te realiseren. Hiermee pakken we ook de wachtlijst voor beschermd wonen aan. Met het vergroten van het aantal beschikbare woonplekken wordt doorstroom vanuit beschermd wonen bevorderd en komt er ruimte voor mensen die op de wachtlijst staan.

Voor sommige mensen blijft het risico bestaan dat zij, als gevolg van hun problematiek, overlast veroorzaken in hun woonomgeving. Het gaat hierbij vooral om mensen met complexe problematiek, die gezien hun perspectief het maximale bereikt hebben, maar die wegens hun gedrag (veel) overlast veroorzaken in de buurt. Voor hen wordt in tien jaar tijd voorzien in minstens 24 specifieke woningen (zogeheten Skaeve Huse) verspreid over de regio. Daarnaast onderzoeken we de mogelijkheid van een specifieke beschermde woonvorm (Domus+).

We bestrijden stigma en bevorderen inclusie in de wijk

Mensen met verward gedrag hebben te maken met stigmatisering, intolerantie en de reflex tot risicomijding die gepaard gaan met sociale exclusie. Uit het rapport ‘Ontwarring in Kennemerland’ komt naar voren dat een deel van de door de samenleving ervaren overlast voortkomt uit een gebrek aan kennis over de achtergrond van en de omgang met mensen met verward gedrag. We willen betrokken buurten waarin kwetsbare inwoners prettig kunnen wonen, zich welkom voelen en mee kunnen doen. Hiervoor onderzoeken we veelbelovende initiatieven in regio en buiten de regio en starten we pilots om ontmoeting van kwetsbare mensen met wijkbewoners te stimuleren. Daarnaast versterken we de voorlichting over het wonen van kwetsbare inwoners in de wijk.

We voorkomen uitval bij schorsing

Soms vertonen mensen met complexe problematiek gedrag dat kan leiden tot schorsing of zorgbeëindiging door de instelling die opvang of beschermd wonen biedt. Om uitval en overlast te voorkomen zijn we in gesprek met betrokken opvang- en zorgaanbieders uit de Maatschappelijke opvang en Beschermd wonen om tot heldere afspraken te komen over het voorkomen van schorsing en hoe te handelen als dat niet te vermijden is. Er is een ‘Handboek maatschappelijke opvang’ ontwikkeld, waarin deze afspraken worden opgenomen. Ook zijn protocollen in de maak voor beschermd wonen waarin heldere afspraken staan over ‘Niet in zorg name’ en ‘Eenzijdige zorg beëindiging’.

Passende zorg en ondersteuning

Iemand met verward gedrag krijgt passende zorg aangeboden, aansluitend bij zijn persoonlijke situatie. Daarbij is aandacht voor het verlagen van financiële en bureaucratische drempels voor zorg en ondersteuning, vroegsignalering, flexibel op- en afschalen, voldoende *outreachende* zorg en voldoende 24/7 zorg en vervoer in acute situaties.

In het rapport 'Ontwarring in Kennemerland' worden de volgende knelpunten onderscheiden:

- Signalen met betrekking tot verwardheid bereiken niet altijd de juiste partijen.
- Signalen van terugval worden niet altijd tijdig opgemerkt.
- Stoornissen of (verstandelijke) beperkingen worden te laat of onvoldoende herkend en gediagnosticeerd.
- De verplichting voor het hebben van een zorgverzekering en het verplichte eigen risico kunnen hoge drempels zijn in de toeleiding naar zorg en behandeling.
- Tijdens crisissituaties is er niet altijd voldoende ruimte voor informatie en inbreng van mensen met acuut verward gedrag zelf en directe omgeving zoals familie.
- In crisissituaties is een crisisdienst GGZ beschikbaar voor uitsluitend acute psychiatrische problematiek. Er is geen 24/7 aanbod voor situaties waarin een andere problematiek voor een crisissituatie zorgt.
- Een regionale sociale kaart van zorgaanbod en samenwerkingsverbanden ontbreekt.
- Een regionaal dekkend netwerk van outreachende specialistische bemoeizorg ontbreekt.
- De schotten tussen financieringsstromen (Wmo, Zorgverzekeringswet, Wet langdurige zorg, V&J) belemmeren passende zorg, vernieuwing en innovatie in het zorgaanbod voor mensen met complexe problematiek.

We verlagen financiële drempels in de toeleiding naar zorg en behandeling

Een deel van de mensen met verward gedrag heeft geen vaste woon- of verblijfplaats en om deze reden niet altijd een zorgverzekering, of heeft geen financiële mogelijkheden om de zorgpremie te betalen door bredere schuldenproblematiek of onvoldoende kennis van de bureaucratische vereisten. Ook het verplichte eigen risico kan een belangrijke financiële belemmering voor mensen zijn om (verdere) hulp te accepteren. Om deze drempels te verlagen investeren we in een collectieve zorgverzekering voor mensen met verward gedrag in Haarlem en Zandvoort. We onderzoeken hierbij de mogelijkheid om het eigen risico mee te laten verzekeren, zodat dit geen drempel vormt voor de toeleiding naar zorg en behandeling. Daarnaast werken we met het Rijk samen aan de subsidieregeling zorgverleners. De regeling is gericht op onverzekerde mensen die in beeld zijn gekomen nadat ze hebben aangeklopt bij een zorgverlener. De opzet van de regeling is om deze mensen alsnog zo snel mogelijk te verzekeren en zo nodig van passende hulpverlening te voorzien.

We verlagen bureaucratische drempels binnen het Sociaal Domein

Voor het bieden van passende hulpverlening is soms maatwerk nodig. Het is daarom van belang om te blijven onderzoeken of de regels voldoende ruimte geven voor maatwerk. We kijken in 2017 daarom sociaal domein breed opnieuw kritisch naar onze regels, hiervoor start een apart project. Daarnaast krijgen de sociaal wijkteams een eigen maatwerkbudget om onorthodoxe en creatieve oplossingen te financieren. Tevens organiseren we binnen onze ambtelijke organisatie binnen elk domein een medewerker die de rol van 'Oliemannetje' kan oppakken. Deze medewerkers (Jeugd, Wmo, Participatie, Opvang) fungeren als vraagbaak, wegwijzer of probleemoplosser over de domeinen heen. We stellen een gestructureerd en domein overstijgend casuïstiekoverleg in om van elkaar te leren en -waar nodig- als bron van informatie voor eventuele interventies in bestaand beleid of regelgeving. Tenslotte verminderen we lastendruk en schotten door nieuwe manier van verwerven. In de verwervingsstrategie nemen we deze ambitie op en werken deze vervolgens uit in onze Programma van Eisen voor de verwerving sociaal domein 2018.

We versterken de signaleringskracht in de wijk

Zowel een kwetsbare burger met verward gedrag zelf als de omgeving en professionals in de wijk spelen een belangrijke rol bij het signaleren van zorgen. Met tijdige signalering kan de kans op sociale en maatschappelijke ontregeling worden verkleind. Er kan eerder worden geïntervenieerd en daarmee kan escalatie van problemen worden voorkomen, vertraagd of verkort.

Om dit te bereiken versterken we de zelfregie van kwetsbare burgers, zodat zij signalen zelf op tijd en bij de juiste partijen kunnen aangeven. Als voorbeeld wordt hierbij gekeken naar inzet van de Crisiskaart[15] en naar het organiseren van herstelconferenties. Tevens versterken we de signaleringskracht van professionals in de wijk. De sociaal wijkteams van Haarlem en Zandvoort opereren hierin proactief en preventief. Als zij zien of horen dat er iets aan de hand is gaan zij er op af; signaal gestuurd en op eigen initiatief. Ook in het laagdrempelig waakvlamcontact hebben de sociaal wijkteams een belangrijke rol. We zorgen ervoor dat zij hiervoor voldoende kwaliteit en kennis aanwezig hebben. Dat doen we door expertise aan het sociaal wijkteam toe te voegen en de ureninzet te vergroten. Niet alleen professionals in het zorg- en sociaal domein, maar ook professionals in het veiligheidsdomein hebben een belangrijke signalerende rol als het gaat om mensen met verward gedrag. We zetten daarom in op een stevigere verbinding tussen zorg en veiligheid. Dit doen we bijvoorbeeld door de structurele invoering van het Vroegsignaleringsoverleg (VSO). Met deze werkwijze worden mensen met verward gedrag die door hun verwarde gedrag in aanraking komen met de politie tijdig naar zorg toe geleid. In 2017 zal vanuit gemeenten Haarlem en Zandvoort nog breder worden ingezet op de verbinding tussen zorg en veiligheid.

We zorgen ervoor dat signalen bij de juiste partijen aankomen

Er zijn verschillende meldpunten op het terrein van zorg en veiligheid, zowel lokaal[16] als regionaal[17] en landelijk[18]. Uit het regionale rapport 'Ontwarring in Kennemerland' blijkt dat deze niet altijd herkenbaar, bereikbaar of bekend zijn bij inwoners en ketenpartners. Ook is de opvolging van deze meldpunten verschillend geregeld. Vaak wordt bij problemen het meest bekende landelijke nummer gebeld; 112 of 0900-8844. Hierdoor bereiken signalen niet altijd de juiste partijen en worden meldingen niet eenduidig opgepakt en behandeld. We gaan samen met ketenpartners onderzoeken waar knelpunten en hiaten zitten en wat er moet gebeuren om de bereikbaarheid, bekendheid en opvolging van de meldpunten te versterken. Om signalen te kunnen doorgeven aan de juiste partijen is het tevens belangrijk dat er een sociale kaart is die voldoende actueel, inzichtelijk en beschikbaar is voor inwoners en ketenpartners. Begin 2017 lanceren we daarom de Digitale Sociale Kaart Haarlem en de Digitale Sociale Kaart Zandvoort.

We versterken de toegang naar zorg en ondersteuning

We willen dat kwetsbare inwoners makkelijk de weg vinden naar zorg en ondersteuning. Daarnaast vinden we het belangrijk dat een ondersteuningsvraag verhelderd wordt. We zorgen ervoor dat de sociaal wijkteams in Haarlem en Zandvoort goed in staat zijn om een ondersteuningsvraag van kwetsbare inwoners in de wijk te verhelderen. Hiervoor investeren wij bijvoorbeeld in GGZ deskundigheid. Ook de meer complexer problematiek moet goed en volledig in beeld komen, ook bij daklozen. Hiervoor onderzoeken we de mogelijkheid voor één samenwerkende toegang voor mensen die opvang of een beschermde woonomgeving nodig hebben.

We organiseren het flexibel op- en afschalen van passende hulpverlening in de wijk

Kwetsbare inwoners kunnen zeer verschillend zijn in hun woon- en ondersteuningsvragen, hun wensen, hun mogelijkheden en beperkingen. Het is daarom belangrijk dat er een hersteltraject wordt samengesteld dat precies past, dat precies op maat is. We zijn in gesprek met zorgaanbieders en kwetsbare inwoners zelf wat

---

[15] Een crisiskaart is een klein persoonlijk document waarop staat hoe zorgverleners, omstanders en naasten kunnen (be)handelen als er een (psychische) crisis optreedt bij de eigenaar van de crisiskaart.
[16] Bijvoorbeeld: Meldpunt Bezorgd gemeente Haarlem
[17] Bijvoorbeeld: Meldpunt Zorg en Overlast, GGD Kennemerland
[18] Bijvoorbeeld: 112 en 0900-8844

ervoor nodig in om zo'n passend hersteltraject te bieden, en zorgen ervoor dat dit via de inkoop van zorg en ondersteuning gerealiseerd wordt. Voor het flexibel op- en afschalen van zorg, ondersteuning en begeleiding is het belangrijk dat er korte lijnen zijn tussen professionals in de wijk (GGD bemoeizorg, FACT, Sociaal Wijkteams, huisartsen en POH GGZ) en partijen die specialistische zorg bieden. Om deze samenwerking te verbeteren is in Haarlem in 2016 gestart met de pilot 'wijkgerichte GGZ'[19]. Naar verwachting wordt dit project medio 2017 afgerond.

We investeren in outreachende zorg voor zorgmijders en zorgvermoeiden

Het is een complexe uitdaging om kwetsbare inwoners toe te leiden tot passende zorg en een hersteltraject als zij zorgmijdend of zorgvermoeid zijn. Hiervoor is een outreachende werkwijze ('bemoeizorg'), een lange adem en maatwerk nodig. In Haarlem en Zandvoort wordt bemoeizorg voornamelijk uitgevoerd door de GGD (MO-team en Preventie-team). Daarnaast bestaat er het ACT+ team dat bemoeizorg biedt aan mensen met psychiatrische- en verslavingsproblemen of een combinatie hiervan. Uit het rapport 'Ontwarring in Kennemerland' blijkt dat er in Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer een tekort is aan bemoeizorg. Zo is er geen bemoeizorg vanuit het specialisme verslaving, en hebben bestaande partijen te weinig capaciteit om alle zorgmijders in onze omgeving te begeleiden. Voldoende aanbod van bemoeizorg mét specialistische kennis en ervaring (verslavingszorg en GGZ) is van belangrijke meerwaarde naast de allround sociaal wijkteams (waar specialistische ervaring en kennis van het werken met complexe doelgroepen ontbreekt) en de specialistische verzekerde zorg (waar een indicatie, zorgverzekering en behandelingsbereidheid nodig is). We zetten daarom in op een regionaal dekkend aanbod van outreachende specialistische bemoeizorg.

We zorgen voor 24/7 beschikbare zorg in acute situaties

Naast psychiatrische problematiek zijn er velerlei oorzaken waarbij iemand acuut zorg of begeleiding nodig kan hebben (bijvoorbeeld: dementie, Alzheimer, trauma's, middelengebruik). Buiten kantoortijden is er in de regio echter alleen bereikbare, beschikbare en inzetbare deskundigheid als het gaat om acute psychiatrische problematiek. Ondersteuning of zorg op andere terreinen is niet altijd tijdig beschikbaar, door lange wachtlijsten (bijvoorbeeld bij huisartsen en ook in de specialistische zorg), zware caseload en lange aanvraagprocedures. Ook zorgprofessionals in de wijk zijn niet 24/7 bereikbaar en beschikbaar. Samen met gemeenten en ketenpartners in de regio politie Eenheid Noord-Holland onderzoeken we de mogelijkheid voor een opvanglocatie voor mensen met een acute hulpvraag.

We zorgen voor 24/7 beschikbaar vervoer in acute situaties

Het vervoer van mensen met een acute hulpvraag vindt buiten kantoortijden veelal plaats door de politie. Dit is noch voor de politie, noch voor de personen zelf een wenselijke situatie. De Nationale Politie heeft besloten te stoppen met opvang en vervoer van personen die geen strafbaar feit hebben gepleegd zodra alternatief vervoer is geregeld. Samen met gemeenten en ketenpartners in de regio politie Eenheid Noord-Holland onderzoeken we onder regie van de directeuren GGD de mogelijkheid voor alternatief vervoer. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar de resultaten van twee pilots (Elegance en Psycholance) in de regio.

[19] *Doel van de pilot is versterking van de regie van burgers met een psychische kwetsbaarheid op hun zorgaanbod en de ondersteuning. De pilot richt zich daarbij niet alleen op het ggz-zorgdomein of het zorgdomein in bredere zin, maar nadrukkelijk ook op de aansluiting met het sociaal domein.*

Samenwerking tussen zorg en veiligheid

Een verbetering van de aanpak van mensen met verward gedrag vraagt om een goede samenwerking tussen partijen uit het zorg- en het veiligheidsdomein. Hiervoor wordt de lokale verbinding tussen de domeinen zorg en veiligheid versterkt. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over regie en op- en afschaling en we zorgen voor een helder kader voor het delen van informatie.

In het rapport 'Ontwarring in Kennemerland' worden de volgende knelpunten onderscheiden:

- Er ontbreekt een duidelijke regiefunctie en een helder escalatiemodel.
- Ketenpartners beschikken niet altijd over de juiste informatie op het juiste moment.

We versterken de samenwerking tussen de domeinen zorg- en veiligheid

We zorgen in de gemeente voor een structuur waarbij onderwerpen waarbij zowel een zorg- als een veiligheidsaspect een rol spelen (bijvoorbeeld: huiselijk geweld, nazorg voor ex-gedetineerden, mensen met verward gedrag met verward gedrag, dak- en thuislozen) in samenhang tussen de afdeling 'zorg' en de afdeling 'veiligheid' worden opgepakt. De eerste stap hiervoor is in Haarlem al gemaakt met de structurele invoering van de staf Zorg en Veiligheid, waarbij zowel de burgemeester als betrokken wethouder(s) aanschuiven.

We ontwikkelen een helder escalatiemodel

De maatregelen tot dusver zijn gericht op het voorkomen van escalatie. De meeste situaties waarin verward gedrag leidt tot verkommering, overlast, onveiligheid of strafbare feiten zullen samen met ketenpartners kunnen worden opgelost. In die gevallen waarin dat niet lukt, is het nodig dat aan de voorkant is afgesproken hoe de escalatie eruit ziet. Hiervoor ontwikkelen we onder regie van het Veiligheidshuis een helder escalatiemodel, naar voorbeeld van de Handreiking Aanpak Voorkoming Escalatie (AVE) van Leeuwarden. In dit model wordt op lokaal- en regionaal niveau helder vastgelegd welke partij op welk moment de regie heeft en wanneer deze wordt overgedragen.

We zorgen voor een helder kader voor het delen van informatie

Het beschikken over de juiste informatie op het juiste moment, is van belang voor het tijdig signalen van problemen, het toeleiden van een persoon naar passende zorg of het vorderen van een passende straf. Belangrijk hierbij zijn ook de terugkoppeling en warme overdracht, bijvoorbeeld van veiligheid naar zorg of bij het op- /afschalen van zorg. Uit het rapport 'Ontwarring in Kennemerland' komt naar voren dat de huidige wetgeving omtrent het delen van informatie over het algemeen geen knelpunten oplevert. Het is vooral de onbekendheid met wetgeving die het delen van informatie met ketenpartners lastig kan maken. Doordat het niet altijd duidelijk is wat de spelregels zijn, staat een discussie over informatiedeling een goede aanpak soms in de weg. Dit speelt vooral bij partijen met medisch beroepsgeheim en wordt versterkt doordat professionals die het beroepsgeheim schenden strafrechtelijke vervolging en een tuchtrechtelijke maatregel riskeren. Om deze knelpunten weg te nemen onderzoeken we onder regie van het Veiligheidshuis de mogelijkheden om te komen tot een handelingskader voor alle betrokken professionals (binnen de kaders van privacyregelingen en medisch beroepsgeheim).

Financiën

Het merendeel van de lopende en nog uit te voeren acties van dit programma wordt gefinancierd uit reguliere budgetten voor het Sociaal Domein. Voor een structurele invoering van het Vroegsignaleringsoverleg zijn extra middelen nodig. Deze middelen zijn nodig voor het de extra capaciteit die GGD, GGZ en partijen verslavingszorg aan het VSO leveren. We onderzoeken met GGD de mogelijkheid om deze lokale gemeentelijke opgave (preventie, vroegsignalering) samen met de regiogemeenten eenduidig te regelen.

Opvang Verwarde Personen

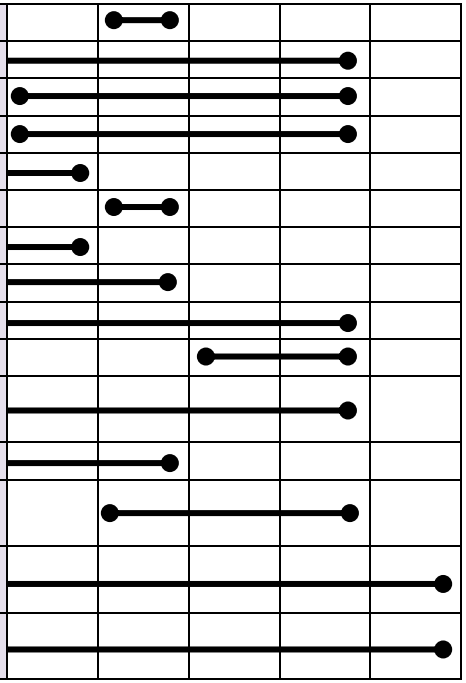
Samen met de regiogemeenten en ketenpartners uit regio eenheid Noord-Holland onderzoekt Haarlem middels een ‘business case onderzoek’ de mogelijkheden voor een Opvang voor mensen met acuut verward gedrag. Op dit moment zijn de mogelijke kosten van een bijdrage van Haarlem aan een opvang nog niet bekend. De bijdrage aan een opvang zullen in de toekomst aan het College voorgelegd worden.

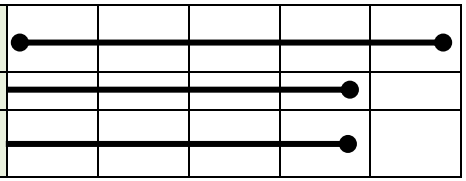
Alternatief vervoer

Samen met de regiogemeenten en ketenpartners uit regio eenheid Noord-Holland onderzoekt Haarlem middels twee pilots en een onderzoek door de GGD de mogelijkheden voor vervoer van mensen met acuut verward gedrag. Op dit moment zijn de mogelijke kosten van een bijdrage van Haarlem aan een altenatieve vorm van vervoer nog niet bekend. De bijdrage aan alternatief vervoer zullen in de toekomst aan het College voorgelegd worden.

Samenvatting actieprogramma

Thema	Onderdeel	Actie	Noemer	1e kw 2017	2e kw 2017	3e kw 2017	4e kw 2017	2018
Het gewone leven op orde	**Grip op financiën**	Knelpuntenanalyse financiën (kostendelersnorm, schulddienstverlening en bewindvoering)	Uitvoeringsprogramma OW&H		●	●		
		Verbetering proces briefadres	Uitvoeringsprogramma OW&H		●	●		
		Pilot SZW in BCT	Uitvoeringsprogramma OW&H		●	●		
	Voldoende toegankelijke dagbesteding	Kanteling dagbesteding naar basisinfrastructuur	Transformatie Sociaal Domein	●	●	●		
		Dagbesteding Maatschappelijke opvang	Uitvoeringsprogramma OW&H	●				
		Onderzoek combineren arbeidsmatige dagbesteding (WMO) en beschut werk (Participatiewet)	Transformatie Sociaal Domein	●				
		Inzet IPS trajecten	Versnellingsprogramma Sociaal Domein		●			
	Passende woonplek	Vergroten aanbod sociale huurwoningen	Woonvisie, prestatieafspraken en uitvoeringsprogramma OW&H	●	●	●	●	●
		Plan van aanpak huisvesting bijzondere doelgroepen	Woonvisie en uitvoeringsprogramma OW&H	●				
		Haalbaarheidsonderzoek realisering Skaeve Huse	Uitvoeringsprogramma OW&H		●	●		
		Haalbaarheidsonderzoek realisering Domus Plus	Uitvoeringsprogramma OW&H		●	●		
	Bestrijden stigma en bevorderen inclusie	Onderzoek initiatieven bevordering acceptatie en inclusie	Uitvoeringsprogramma OW&H	●	●			
		Start pilots stimulering ontmoeting mensen met verward gedrag en buurtbewoners	Uitvoeringsprogramma OW&H					●
		Plan van aanpak versterken voorlichting	Uitvoeringsprogramma OW&H			●		
	Voorkomen uitval bij schorsing	Afspraken schorsing maatschappelijke opvang	Beleid Maatschappelijke opvang	●				
		Protocollen ‘niet in zorg name’ en ‘eenzijdige zorg beëindiging’ beschermd wonen	Beleid Beschermd wonen	●				
	Verlagen financiële drempels	Collectieve zorgverzekering Haarlem en Zandvoort	Samen actief tegen armoede: Activerend & ondersteunend minimabeleid 2016 – 2020	●				
		Invoering subsidieregeling onverzekerden Rijk	Aanjaagteam Verwarde Personen	●				
	Verlagen bureaucratische drempels	Herijking verordeningen en beleidsregels sociaal domein	Transformatie Sociaal Domein	●			●	
		Maatwerkbudget Sociaal Wijkteams	Doorontwikkeling Sociaal Wijkteams	●				
		Oliemannetjes Sociaal Domein	Transformatie Sociaal Domein		●	●		
		Invoering gestructureerd en domein overstijgend casuïstiekoverleg	Transformatie Sociaal Domein		●	●		
		Ontschotting door verwerving	Transformatie Sociaal Domein	●			●	

Passende zorg en ondersteuning	**Versterken signaleringskracht**	Onderzoek Crisiskaart	Uitvoeringsprogramma OW&H	
		Waakvlamcontact	Doorontwikkeling Sociaal Wijkteams	
		Expertise Sociaal Wijkteams	Doorontwikkeling Sociaal Wijkteams	
		Vergroten ureninzet Sociaal Wijkteams	Doorontwikkeling Sociaal Wijkteams	
		Structurele invoering VSO	Ontwarring in Kennemerland	
	Signalen bij de juiste partij	Onderzoek meldpunten	Ontwarring in Haarlem en Zandvoort	
		Digitale Sociale Kaart	Transformatie Sociaal Domein	
	Versterken toegang	Organiseren toegang bij SWT's	Doorontwikkeling Sociaal Wijkteams	
		Eén samenwerkende toegang voor MO en BW	Uitvoeringsprogramma OW&H	
		Expertiseteam GGZ	Uitvoeringsprogramma OW&H	
	Flexibele passende hulpverlening	Wijkgerichte GGZ	Uitvoeringsprogramma OW&H, Transformatie Sociaal Domein	
		Hersteltraject op maat	Uitvoeringsprogramma OW&H	
	Versterking bemoeizorg	Regionaal dekkend aanbod outreachende specialistische bemoeizorg	Uitvoeringsprogramma OW&H en Ontwarring in Kennemerland	
	24/7 beschikbare acute zorg	Opvang Verwarde Personen	Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid eenheid Noord-Holland 2015-2018	
	24/7 beschikbaar vervoer	Alternatief vervoer	Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid eenheid Noord-Holland 2015-2018	

Verbinding zorg en veiligheid	**Versterking samenwerking**	Versterken verbinding zorg en veiligheid	Actieprogramma Integrale Veiligheid 2017, Ontwarring in Haarlem en Zandvoort	
	Escalatiemodel	Ontwikkelen escalatiemodel op lokaal en regionaal niveau	Ontwarring in Kennemerland	
	Helder kader delen informatie	Ontwikkelen kader delen informatie regionaal niveau	Ontwarring in Kennemerland	

AANPAK IN BOUWSTENEN

Het landelijk Aanjaagteam heeft negen bouwstenen geformuleerd. Deze geven aan wat minimaal nodig is voor een sluitende aanpak, vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag én de samenleving. De bouwstenen sluiten aan bij de thema's van de aanpak in Haarlem & Zandvoort.

Thema	Activiteiten	Bouwsteen
Het gewone leven op orde	We organiseren grip op financiën	**2. Preventie en levensstructuur**
	We zorgen voor voldoende en toegankelijke dagbesteding	**2. Preventie en levensstructuur**
	We bieden een passende woonplek	**2. Preventie en levensstructuur**
	We bestrijden stigma en bevorderen inclusie in de wijk	**2. Preventie en levensstructuur**
	We voorkomen uitval bij schorsing	**8. Passende ondersteuning, zorg en straf**
	We verlagen financiële drempels in de toeleiding naar zorg en ondersteuning	**6. Toeleiding**

Passende zorg en ondersteuning	We verlagen bureaucratische drempels binnen het Sociaal Domein	**6. Toeleiding**
	We versterken de signaleringskracht in de wijk	**3. Vroegtijdige signalering**
	We zorgen dat signalen bij de juiste partijen aankomen	**4. Melding**
	We versterken de toegang	**6. Toeleiding**
	We organiseren het flexibel op- en afschalen van passende hulpverlening in de wijk	**8. Passende ondersteuning, zorg en straf**
	We investeren in *outreachende* zorg voor zorgmijders en zorgvermoeiden	**6. Toeleiding**
	We zorgen voor 24/7 beschikbare zorg in acute situaties	**8. Passende ondersteuning, zorg en straf**
	We zorgen voor 24/7 beschikbaar vervoer in acute situaties	**7. Passend vervoer**
Samenwerking zorg en veiligheid	We versterken de samenwerking tussen de domeinen zorg- en veiligheid	**5. Beoordeling en risicotaxatie**
	We ontwikkelen een helder escalatiemodel	**8. Passende ondersteuning, zorg en straf**
	We zorgen voor een duidelijk kader voor het delen van informatie	**9. Informatie voorziening**
1. Inbreng mensen met verward gedrag en omgeving		