

Beslisnota voor de raad

Datum 1 oktober 2019

Openbaar

Onderwerp Implementatie Wet verplichte GGZ
Versienummer 1.4

Portefeuillehouder K. Sloots
Informant Thijs-Jan van der Veen
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon (038) 498 2496
Email T.J.van.der.Veen@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 3.2.1 We voorkomen (verder) maatschappelijk uitval of overlast door het bieden van passende zorg en ondersteuning richting maatschappelijk herstel

Begroting wijzigen Ja
Dekking ten laste van Middelen voor uitvoering van WvGGZ

Bijlagen 1. Processchema's invoering WvGGZ
2. Adviezen van Participatieraden IJssel-Vecht
3. Reacties op de adviezen van de Participatieraden IJssel-Vecht

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met de doorontwikkeling van het 24/7 meldpunt voor maatschappelijke zorg bij team VIA en de uitvoering van het Verkennend Onderzoek in het kader van de WvGGZ bij team VIA te beleggen.
- 2 Hiervoor een budget beschikbaar te stellen van € 18.870 voor 2019 (incidenteel) en € 79.598 voor 2020 en verder (structureel).
- 3 Deze kosten op te voeren bij de Berap 2 en de begroting 2020.
- 4 Kennis te nemen van de uitwerking van het onderdeel 'horen'
- 5 Kennis te nemen van de nadere uitwerking van de WvGGZ
- 6 Kennis te nemen van de adviezen van de Participatieraden van de gemeenten in de regio IJssel-Vecht alsmede de reacties op de betreffende adviezen

Datum 1 oktober 2019

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Op 1 januari 2020 treedt de WvGGZ (Wet verplichte GGZ) in werking. Deze wet vervangt de huidige wet BOPZ (Bijzondere Opneming in psychiatrische Ziekenhuizen) en regelt de rechten van mensen die te maken krijgen met verplichte zorg in de GGZ. Waar de BOPZ primair een opname wet is, maakt de WvGGZ het mogelijk om zorg onder dwang op te leggen, dit kan in een (psychiatrische) kliniek, maar ook ambulante plaatsvinden.

Een belangrijk uitgangspunt in de WvGGZ is dat verplichte zorg alleen als uiterst middel kan worden overwogen. Door adequaat en tijdig te signaleren en te handelen, moet zorg met dwang zo veel mogelijk worden voorkomen (nee, tenzij). Bij de uitvoering van de WvGGZ dient bovendien zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met de wensen van de betrokkene en diens familie/naasten.

Met de inwerkingtreding van de WvGGZ krijgen gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Op hoofdlijnen veranderen er voor gemeenten de volgende zaken:

1. De positie van de burgemeester. De huidige IBS (In Bewaring Stelling) wordt per 1 januari a.s. vervangen door de Crisismaatregel, welke door de burgemeester kan worden afgegeven. Hierbij dient de inwoner zo mogelijk gehoord te worden. Aan een Crisismaatregel zijn andere regels en vormen van zorg verbonden dan aan de huidige IBS.
2. Inwoners en professionals moeten hun zorgen kunnen melden. Naar aanleiding van een melding door professionals, familie, of andere betrokkenen, moeten gemeenten binnen 14 dagen na melding een VO (Verkennd Onderzoek) uitvoeren om te beoordelen of de betrokkene mogelijk verplichte GGZ nodig heeft. De gemeente kan dan bij het OM een verzoek tot Zorgmachtiging indienen. De Zorgmachtiging vervangt de huidige Rechterlijke Machtiging.
3. Gemeenten en ketenpartners (OM, de rechtspraak en GGZ) moeten veilig informatie uitwisselen.
4. Gemeenten dienen regionaal met OM en GGZ overleg te voeren over de uitvoering van de WvGGZ. In bijlage 1 treft u een nadere uitwerking van de hierboven genoemde taken.

Wet Zorg en Dwang

Naast de WvGGZ zal per 1 januari 2020 ook de WZD (Wet Zorg en Dwang) in werking treden. Deze wet regelt de verplichte zorg voor mensen met dementie of een verstandelijke beperking. Ook bij deze wet geldt dat de zorg voor ouderen met dementie en mensen met een beperking zoveel mogelijk op vrijwillige basis moet plaatsvinden (nee, tenzij). Indien een onvrijwillige opname nodig is, kan een rechterlijke machtiging worden aangevraagd, of bij crisissituaties een IBS¹. Een IBS dient door de burgemeester te worden afgegeven. De implementatie van de WZD verloopt parallel aan de implementatie van de WvGGZ, waardoor voor het deel waar de gemeenten een verantwoordelijkheid hebben de trajecten gezamenlijk optrekken waar mogelijk.

Landelijke ondersteuning ten aanzien van invoering WvGGZ

Op het moment van schrijven van deze nota zijn nog niet alle onderdelen van de WvGGZ gereed voor implementatie (bv. ICT ondersteuning), of is er landelijk nog veel discussie over onderdelen van de wet (bv. onderdeel 'horen') en de samenloop met de WZD.

¹ In de WZD worden de termen IBS (In Bewaringstelling) en RM (Rechterlijke machtiging) gehanteerd. In de WvGGZ zijn deze termen vervangen door CM (Crisismaatregel) en ZM (Zorgmachtiging).

Datum 1 oktober 2019

Landelijke ondersteuning bij de voorbereiding op en implementatie van de WvGGZ heeft bovendien lang op zich laten wachten. Handreikingen zijn pas laat en slechts op hoofdlijnen beschikbaar gesteld. Wij hebben als regio onze zorgen en ongenoegen over het tekort schieten van landelijke ondersteuning geuit middels een brief aan de VNG.

In regio IJssel-Vecht hebben we echter niet willen wachten tot alle onderdelen landelijk zijn uitontwikkeld en ter beschikking aan gemeenten worden gesteld, omdat er dan te weinig tijd zou resterende voor een zorgvuldige implementatie. De samenwerkende gemeenten hebben op basis van de schaarse informatie die wel beschikbaar was, alsmede de ervaring die wij hebben opgedaan met de sluitende aanpak voor personen met verward gedrag, de voorbereiding op de WvGGZ opgepakt. Het voordeel hiervan is dat we de tijd hebben om samen met onze ketenpartners toe te werken naar invoeringsdatum van 1 januari 2020.

Regionale samenwerking

Al vanaf 2016 wordt vanuit de sluitende aanpak voor personen met verward gedrag flink geïnvesteerd op regionale samenwerking binnen het zorg- en veiligheidsdomein voor onze meest kwetsbare inwoners in regio IJsselland. Hiermee hebben we een goede uitgangspositie voor implementatie van de WvGGZ gecreëerd. Belangrijke ketenpartners (o.a. politie, GGZ, OM) hebben duidelijke samenwerkingsafspraken gemaakt over hoe te handelen in urgente en minder urgente zaken rondom personen met verward gedrag. Daarnaast is een aantal regionale instrumenten ontwikkeld die ook voor uitvoering van de WvGGZ ingezet kunnen worden².

In september 2018 heeft de raad besloten om voor de implementatie van de WvGGZ eveneens regionaal samen te werken. Namens acht gemeenten in regio IJssel-Vecht³ is een programmamanager aangesteld bij GGD IJsselland om de implementatie van de WvGGZ te begeleiden en de reeds gemaakte regionale afspraken met onder andere GGZ te bewaken. De gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte werken apart samen in de uitvoering, maar hebben wel gekozen voor een gezamenlijke implementatie voor geheel IJsselland (11 gemeenten).

Vanaf oktober 2018 hebben de gemeenten van regio IJssel-Vecht samengewerkt om de drie belangrijkste onderdelen van de WvGGZ voor gemeenten nader uit te werken, dit betreft het VO (Verkennd Onderzoek), CM (Crisismaatregel) en Horen. De regionale programmamanager heeft overleg gevoerd met burgemeesters en wethouders zorg van de samenwerkende gemeenten, daarnaast is regionale afstemming gezocht met GGZ en het OM. We hebben hiertoe, ter voorbereiding op het wettelijk verplichte regionale afstemmingsoverleg het al bestaande Brinkgrevenoverleg (GGZ en OM) uitgebreid.

Aansluiting lokaal

Iedere gemeente is verantwoordelijk voor de eigen implementatie van de verschillende taken en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de WvGGZ. De besluitvorming hierover vindt dan ook plaats in alle afzonderlijke gemeenten. In regio IJssel-Vecht kan worden voortgebouwd op de bestaande samenwerking rond personen met verward gedrag (o.a. 24/7 meldpunt, vervoer en samenwerkingsafspraken met GGZ). Hierbij is afgesproken om zoveel mogelijk regionaal te organiseren, maar tevens wel aan te sluiten op de lokale infrastructuur.

² O.a. regionaal meldpunt, afspraken over vervoer naar beoordelingslocaties

³ Regio IJssel-Vecht zijn gemeenten Dalfsen, Hardenberg, Kampen, Ommen, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle

Datum 1 oktober 2019

Het gaat immers om onze inwoners die soms tijdelijk opgenomen kunnen worden, maar daarna zo spoedig mogelijk terug keren naar hun thuissituatie.

Daarnaast kan op grond van de WvGGZ ook gedwongen zorg in de thuissituatie opgelegd worden. Belangrijk hierbij is dat naast (gedwongen) behandeling gekeken wordt naar wat iemand nodig heeft om deel te blijven nemen aan het maatschappelijk verkeer.

Beoogd effect

Met dit voorstel wordt beoogd om zo goed mogelijk invulling te geven aan de taken en verantwoordelijkheden die de WvGGZ aan gemeenten oplegt. Hiermee willen we de juiste zorg op de juiste plek voor onze inwoners en een inclusieve samenleving stimuleren. Door op onderdelen regionaal samen te werken, beogen we tevens efficiënt en effectief om te gaan met de beschikbare kennis en beschikbare middelen.

Argumenten

1.1 Er wordt zoveel mogelijk aangesloten op bestaande infrastructuur

In het kader van de sluitende aanpak voor personen met verward gedrag is in 2017 het meldpunt voor personen met verward gedrag toegevoegd aan de taken van team VIA⁴. Dit meldpunt is 24/7 per week bereikbaar voor niet acute/spoedeisende meldingen over personen met verward gedrag. Zowel professionals als inwoners van Zwolle (en regio IJssel-Vecht) kunnen gebruik maken van dit meldpunt. Gebleken is dat dit meldpunt een belangrijke toevoeging is in de sluitende aanpak voor personen met verward gedrag. De taken die samenhangen met het meldpunt in het kader van de WvGGZ liggen in het verlengde van hetgeen thans door het meldpunt van team VIA wordt uitgevoerd. Elk VO (Verkennd Onderzoek) begint met een melding. Het is belangrijk dat er een centraal meldpunt is waar professionals met de juiste expertise een goede inschatting kunnen maken om al dan niet over te gaan tot een VO. Het huidige meldpunt van team VIA heeft deze expertise in huis.

1.2 Regionaal samenwerken biedt schaalvoordelen

De kennis en expertise op het gebied van (O)GGZ wordt regionaal gebundeld in een reeds bestaande infrastructuur voor regio IJssel-Vecht. We hanteren hiermee voor onze regio een uniforme werkwijze hetgeen bijdraagt aan de goede samenwerking met onze ketenpartners (o.a. politie, OM, GGZ) die veelal ook regionaal fungeren. Bovendien creëren we hiermee een voor de regio herkenbaar en bereikbaar meldpunt voor inwoners en professionals.

Team VIA biedt al meer dan 20 jaar bemoeizorg in regio IJssel-Vecht. Het benaderen van (vaak zorgwekkende) zorgmijders, het leveren van bemoeizorg, maar ook het schatten van welke zorg nodig is voor personen met verward gedrag, zijn taken waarmee team VIA ruime ervaring heeft opgedaan. Door zowel het meldpunt als de uitvoering van het VO bij team VIA te beleggen, verzekeren wij ons van een professionele, deskundige, uitvoering van de nieuwe taken die de WvGGZ aan ons oplegt.

1.3 Door samen te werken met de gemeenten in regio IJssel-Vecht ontstaan efficiency voordelen.

Regionaal samenwerken biedt niet alleen inhoudelijke voordelen, door een gezamenlijke opdracht aan team VIA te verstrekken wordt zo efficiënt mogelijk omgegaan met de (beperkte) middelen die ons door het Rijk beschikbaar worden gesteld voor uitvoering van de WvGGZ.

⁴ Team VIA (Vangnet, Informatie en Advies) is het regionale team voor bemoeizorg voor regio IJssel-Vecht en is onderdeel van GGD IJsselland.

Datum 1 oktober 2019

2.1 Vanaf 2020 ontvangen gemeenten middelen van het Rijk ten behoeve van uitvoering van de WvGGZ

In de meicirculaire 2019 van het Rijk is een bedrag opgenomen van € 20 mln. ten behoeve van uitvoering van de WvGGZ. Voor gemeente Zwolle betekent dit een bijdrage van € 155.244 structureel, vanaf 2020. De kosten van het regionaal meldpunt en het VO worden op basis van een regionaal verdeelmodel⁵ aan de gemeenten in regio IJssel-Vecht in rekening gebracht.

4.1 Met invulling van onderdeel 'horen' wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan bepaling van de WvGGZ dat betrokkene zo mogelijk gehoord dient te worden (art.7:1.3).

De WvGGZ schrijft voor dat, voordat een crisismaatregel (al dan niet) wordt opgelegd, de betrokkene in gelegenheid moet worden gesteld om gehoord te worden. De betrokkene wordt hierdoor in de gelegenheid gesteld om zijn visie te geven op verplichte zorg. Dat kan de burgemeester zelf doen, maar de Wet biedt ook de mogelijkheid om het horen te beleggen bij een ander persoon, dan wel een externe partij. In feite zijn de volgende scenario's van toepassing:

- a. de burgemeester besluit om zelf te horen
- b. de burgemeester mandateert een ambtenaar/ondersteuning voor het horen

Gelet op het naar verwachting, gering aantal cases waarbij betrokkene daadwerkelijk gehoord kan worden, heeft het College besloten om het horen vooralsnog bij de burgemeester te beleggen. Mocht blijken dat het aantal cases, waarbij betrokkenen wel gehoord kunnen worden hoger uitpakt dan verwacht, dan kan de uitvoering van het 'horen' heroverwogen worden.

6.1 De adviezen van de Participatieraden zijn verwerkt in de nadere uitwerking

Bij de totstandkoming van het implementatieplan voor de WvGGZ zijn cliëntenvertegenwoordigers en Participatieraden, via Zorgbellang Overijssel, uit de regio IJssel-Vecht betrokken. Daarna is er gelegenheid gegeven om te reageren en te adviseren op ons regionaal implementatieplan. In de reactie van de Participatieraden wordt onder andere geadviseerd:

- inwoners en adviesraden te betrekken bij de lokale invulling van de WvGGZ en monitoring hiervan
- bij inwoners bekend te maken waar, wanneer en waarvoor zij een melding kunnen doen
- duidelijker te beschrijven waar de burgemeester een beslissing over neemt en wat het vervolg is wanneer iemand verplicht wordt behandeld
- in de nota en de processchema's op te nemen dat er (indien mogelijk) een persoonlijk plan opgesteld wordt in samenspraak met de cliënt en naastbetrokkenen.

De colleges hebben deze adviezen met dank aanvaard en er voor gekozen deze een plek te geven bij de verdere uitwerking en uitvoering.

Risico's

We zijn als regio tijdig begonnen met de voorbereiding op de invoering van de WvGGZ, ook al zijn nog niet alle onderdelen van deze wet op dit moment gereed voor implementatie. Het risico is dat bepaalde onderdelen nog op zich laten wachten, of dat landelijke ontwikkelingen ons nopen dat bijstelling/wijziging van ons implementatietraject. Wij achten dit echter een verantwoord risico, mede gelet op de goede samenwerking binnen de regio.

⁵ Vooralsnog word hier gekozen voor verdeling op basis van aantal inwoners per gemeente

Datum 1 oktober 2019

Een samenwerking die overigens als goed voorbeeld door andere gemeenten wordt gezien. Ten aanzien van de verdere inrichting van het meldpunt, alsmede het Verkennend Onderzoek bij team VIA is bovendien nu besluitvorming nodig, omdat GGD hiertoe nu al verplichtingen aan moet gaan (o.a. werven van personeel) vooruitlopend op 2020.

De WvGGZ legt nieuwe taken en verantwoordelijkheden aan gemeenten op, waarvoor we een beperkt budget van Rijk ter beschikking hebben gekregen. In ons implementatieplan wordt uitgegaan van een beperkte uitbreiding van team VIA. Wij gaan er van uit dat toereikend is en dat ook de middelen die wij van het Rijk hebben ontvangen voor uitvoering van de WvGGZ toereikend zijn. We zullen 2020 echter moeten benutten voor toetsing van onze aannames aan de praktijk. Wijzigingen in de uitvoering, op basis van deze monitoring, kunnen op voorhand niet worden uitgesloten.

Tevens dient opgemerkt te worden dat indien verplichte behandeling in de thuissituatie wordt opgelegd, er mogelijk ook aanvullend thuisondersteuning ingezet zal moeten worden. Een aanvullend beroep op de Wmo kan niet worden uitgesloten. De middelen die gemeenten vanaf 2020 van het Rijk ontvangen ten behoeve van uitvoering van de WvGGZ voorzien hier niet in. Hier staat tegenover dat gemeenten op basis van het hoofdlijnenakkoord GGZ⁶ vanaf 2019 aanvullende middelen zullen ontvangen, mede ter compensatie van de gevoglen van de ambulantisering van de GGZ.

Financiën

Op verzoek van de gemeenten in regio IJssel-Vecht heeft GGD IJsselland een kostenraming gemaakt voor uitvoering van het 24/7 meldpunt en het VO. Op basis van een begroting van GGD IJsselland komen de kosten voor het 24/7 meldpunt en het VO op € 232.000 structureel. Daarnaast zal team VIA ook eenmalige kosten dienen te maken ter voorbereiding en inrichting van het VO (denk hierbij aan inrichting ICT, inhuren/trainen personeel, communicatieplan, e.d.). De eenmalige kosten worden geraamd op € 55.000. Een deel van deze kosten zullen al in 2019 moeten worden gemaakt.

Op basis van het regionaal verdeelmodel bedragen de kosten voor gemeente Zwolle € 18.870 eenmalig en € 79.598 structureel vanaf 2020. De uitvoeringskosten kunnen volledig gedekt worden uit de middelen die gemeenten vanaf 2020 van het Rijk zullen ontvangen ter uitvoering van de WvGGZ. De kostenraming van team VIA voor uitvoering van het regionaal meldpunt en het VO is gebaseerd op aannames (o.a. aantal uit te voeren VO's). Uit monitoring zal moeten blijken in hoeverre dit een reële aanname en of aanpassing van de kostenraming nodig is.

Communicatie

De wijze waarop wij in Zwolle invulling willen geven aan de WvGGZ is afgestemd met regiogemeenten, GGD IJsselland, Dimence, OM en politie. Daarnaast hebben wij gedurende het proces regelmatig afstemming gezocht met een klankbordgroep van ervaringsdeskundigen en hebben wij de Participatieraad gelegenheid gegeven om te reageren en te adviseren op ons plan van aanpak.

⁶ Hoofdlijnenakkoord GGZ; afspraken tussen o.a. het Rijk, GGZ Nederland, Zorgverzekeraars en VNG m.b.t verbetering kwaliteit en toegankelijkheid van GGZ. VNG heeft op 5 juni jl. dit akkoord ondertekend.

Datum 1 oktober 2019

Vervolg

Conform ons plan van aanpak zal team VIA (onderdeel van GGD) de opdracht krijgen om de inrichting van het meldpunt en de uitvoering van het Verkennend Onderzoek voor te bereiden. Belangrijk onderdeel hierbij is afstemming met het SWT, een goede verbinding tussen de lokale infrastructuur en de regionale infrastructuur achten wij van belang voor een doorlopende zorglijn voor kwetsbare personen.

De uitvoering van de WvGGZ zal vanaf 2020 inhoudelijk en financieel gemonitord worden en, wanneer hiertoe aanleiding is, zullen voorstellen voor aanpassing van de uitvoering aan de raad worden voorgelegd.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. P.H. Snijders, voorzitter

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris