

Calamiteitenprotocol Sociaal Domein

Inleiding

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 op basis van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet verantwoordelijk voor tal van nieuwe taken. Met deze nieuwe taken komen calamiteiten rond jeugdhulp en maatschappelijke hulp en ondersteuning ook nadrukkelijker op de lokale (politiek bestuurlijke) agenda.

Het doel van dit calamiteitenprotocol is het vastleggen van procedures en werkafspraken zodat alle betrokkenen weten wat er van hen wordt verwacht in het geval van een calamiteit in het sociaal domein. De doelgroep van het plan bestaat uit de gemeenten Haarlem en Zandvoort en de zorgaanbieders. Het protocol is regionaal (Kennemerland) afgestemd en de uitgangspunten worden door de regio gedeeld.

Waar hier over zorgaanbieders wordt gesproken, worden zowel de maatschappelijke en welzijnsorganisaties (Wmo) als de zorgaanbieders (Wmo en Jeugdwet) en de gecertificeerde instellingen (Jeugdwet) bedoeld. Ook de sociale wijkteams en het CJG kunnen gekenmerkt worden als zorgaanbieders.

Definities

In dit protocol wordt er vanuit gegaan dat de gemeente in beeld komt bij een calamiteit. Voor de volledigheid benoemen we hieronder wat de definitie is van een calamiteit en een incident. Deze definitie is anders voor jeugd dan voor volwassenen. Bij jeugd is er eerder sprake van een calamiteit, omdat de dynamiek hier omheen anders is (bij vermissing of overlijden van een kind ontstaat logischerwijs vaker maatschappelijke en/of politieke onrust dan bij vermissing of overlijden van een volwassene). Daarom worden de definities in dit protocol apart beschreven.

Calamiteiten

Jeugd

Onder een *calamiteit* in het kader van de Jeugdwet wordt het volgende verstaan: 'niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid'.¹

Calamiteiten zijn onder meer²:

- a. (On)natuurlijke dood van een kind of jongere tot 18 jaar;
- b. Ernstige mishandeling of zwaar blijvend lichamelijk letsel van een kind of jongere tot 18 jaar binnen een gezinssituatie waarvoor ingrijpen van buitenaf nodig is gebleken;
- c. Ernstige mishandeling of zwaar blijvend lichamelijk letsel van een kind of jongere tot 18 jaar bijvoorbeeld in een instelling door een medewerker van een instelling (hulpverlener of verzorger) of een andere jeugdige;
- d. Geweld (zwaar blijvend lichamelijk letsel) tegen medewerkers van een instelling die met kinderen en jongeren tot 18 jaar en hun ouders werken, door de jongere of de ouder.

Wmo

Onder een *calamiteit* in het kader van de Wmo wordt het volgende verstaan: 'niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van een voorziening en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een cliënt heeft geleid'.³ Ook geweld en gebeurtenissen waarvoor veel media-aandacht is, kunnen worden aangemerkt als een calamiteit.

Incidenten

Incidenten zijn (in vergelijking met calamiteiten) relatief lichte verstoringen van de dagelijkse gang van zaken bij een zorgaanbieder. Soms is het onderscheid tussen een calamiteit en een incident onduidelijk. Een incident kan afhankelijk van de kenmerken van een situatie overgaan in een calamiteit. Het is aan de primair

¹ Jeugdwet, art. 1.1

² Definitie volgens uitgave Stelselwijziging Jeugd: Handreiking Handvatten voor gemeenten, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en VNG, juni 2014

³ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 1.1.1

betrokkenen om daaromtrent de inschatting en afwegingen te maken en overeenkomstig te handelen. Bij twijfel is het raadzaam afstemming te zoeken met de gemeente.

Incidenten hoeven de zorgaanbieders niet te melden, maar moeten door de zorgaanbieders zelf geregistreerd en geanalyseerd worden en tot verbeteracties leiden. Wel moeten de incidenten en de verbeteracties periodiek inzichtelijk worden gemaakt bij de opdrachtgever.

1. Melding

Zorgaanbieders moeten calamiteiten op twee plekken melden:

1. Bij de inspectie (Jeugd)⁴ of de toezichthouder (Wmo)⁵. De inspectie dan wel toezichthouder zal besluiten of een aanvullend onderzoek moet worden ingesteld.
2. Bij de piketambtenaar (AOV-er) van de gemeente.

Als er sprake is van maatschappelijke onrust en/of een acute situatie waarbij politie en Openbaar Ministerie zijn betrokken, dan is de veiligheidsdriehoek leidend. De piketambtenaar informeert (naast de veiligheidsdriehoek) de volgende personen:

- Portefeuillehouder
- Bestuurs-communicatieadviseur portefeuillehouder (via piketfunctionaris communicatie)
- (Senior) beleids-accountmedewerker
- Hoofdafdelingsmanager

2. Coördinatie

Nadat de sleutelpersonen zijn geïnformeerd, moet worden besloten over de wijze van coördineren en afstemmen. In de meeste gevallen is telefonische afstemming tussen de betrokkenen voldoende. Krijgt de calamiteit echter bijvoorbeeld veel media-aandacht, dan is het raadzaam een calamiteitenoverleg te organiseren. De betrokken portefeuillehouder beslist in samenspraak met de beleids-accountmedewerker of een calamiteitenoverleg noodzakelijk is. Is dit het geval, dan wordt een overleg georganiseerd door de beleids-accountmedewerker. Deze stemt ook af met de betrokken zorgaanbieder en met eventuele andere betrokken gemeenten (zie ook 3.1).

Indien sprake is van maatschappelijke onrust en/of een acute situatie waarbij politie en Openbaar Ministerie zijn betrokken, dan is de veiligheidsdriehoek leidend. De portefeuillehouder zal in die situatie in de acute fase overleg hebben met de burgemeester en bijdragen aan de aanpak, onder regie van de burgemeester. Hierbij heeft de burgemeester, naast een rol van maatschappelijke betekenisgeving (burgervaderrol), de bestuurlijke bevoegdheid als voorzitter van de veiligheidsdriehoek. De focus van de portefeuillehouder ligt meer op de beleidsmatige kant van de zaak. Het calamiteitenoverleg vindt in dit geval parallel aan de veiligheidsdriehoek plaats.

Bij een calamiteitenoverleg wordt de volgende agenda gevolgd:

1. Beeldvorming
2. Oordeelsvorming
3. Besluitvorming
4. Duiden van de gebeurtenis (centrale boodschap)
5. Voorbereiden nafase
6. Woordvoerderschap
7. Onderlinge communicatie + taakverdeling
8. Volgend overleg

⁴ Jeugdwet, art. 4.1.8. Onder inspectie wordt verstaan het samenwerkingsverband van de drie bij de Jeugdwet betrokken inspecties (de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ)). Deze inspecties fungeren in het kader van de Jeugdwet "als ware zij één rijksinspectie".

⁵ Wmo 2015, art. 3.4. Voorlopig is de functie van toezichthouder belegd bij het afdelingshoofd Veiligheid, Vergunningen en Handhaving.

3. Woordvoering

Het uitgangspunt in de woordvoering is dat de aanbieders in eerste instantie aanspreekpunt zijn in de woordvoering over calamiteiten. De gemeente (portefeuillehouder) komt pas in beeld als de calamiteit een politiek of structureel (beleidsmatig) karakter krijgt. Aanbieders dienen de beantwoording van persvragen en/of –verzoeken wel af te stemmen met de gemeente.⁶

Een bestuurder praat nooit over individuele gevallen. De focus ligt op de beleidsmatige kant van de zaak; wat is er gebeurd, hoe heeft dat kunnen gebeuren, hoe verhoudt zich dat tot het gestelde beleid en wat zijn de mogelijke gevolgen? Er dient zeer terughoudend te worden omgegaan met informatie over wat de hulp precies inhoudt. Ten aanzien van de privacy gelden eisen aan informatie die een bestuurder tot zich mag nemen, een bestuurder heeft bijvoorbeeld wel recht op bepaalde dossierinformatie, maar mag niet zelf (medische) dossiers inzien.

Daarbij moet er zorgvuldig worden afgestemd met de betrokken inspectie en/of OM welke informatie hangende het onderzoek gedeeld kan worden met de buitenwereld om zo het onderzoek niet te frustreren.

De woordvoerder van de portefeuillehouder is het eerste aanspreekpunt voor de pers en stemt de woordvoering af met de beleids-accountmedewerker en/of diens afdelingshoofd en met de portefeuillehouder. Ook adviseert de woordvoerder de inzet van middelen, de inzet van de portefeuillehouder, mediakeuze en vorm voor de communicatie.

Het is van belang zo vroeg mogelijk met een officiële interne en externe verklaring te komen om geruchten en speculaties tegen te gaan. Bij het verspreiden van de informatie naar de overige partijen is het van belang om de privacy van de betrokkenen te borgen. Het is dan ook essentieel om binnen de gemeente en naar derden indien dit nodig is alleen de initialen, geslacht en leeftijd te communiceren, i.p.v. NAW-gegevens en geboortedatum.

Alle betrokkenen die op de hoogte zijn van de zaak onthouden zich verder van elk commentaar en verwijzen naar de aangestelde woordvoerder bij gemeente of aanbieder. Het kan zijn dat andere partijen, zoals politie of OM of inspectie, in charge zijn in de woordvoering. Onderling moet dus per casus de woordvoeringslijn worden afgestemd.

3.1 Woordvoering en afstemming (regio)gemeenten

Bij een calamiteit kunnen verschillende gemeenten betrokken zijn, namelijk:

- Gemeente waar de calamiteit heeft plaatsgevonden;
- Gemeente die het inkoopcontract heeft gesloten met instelling;
- Gemeente waar de cliënt verblijft;
- Gemeente waar de cliënt staat ingeschreven;
- Gemeente waar familie van de cliënt ingeschreven staat (woonplaatsbeginsel bij jeugdigen).

Waar de woordvoering ligt, hangt af van de aard van de calamiteit. Als er sprake is van betrokkenheid van de veiligheidsdriehoek, dan is deze leidend. Woordvoering ligt dan bij de gemeente waar deze veiligheidsdriehoek is opgestart (de gemeente waar de maatschappelijke onrust is ontstaan).

Als de veiligheidsdriehoek niet betrokken is, dan ligt de woordvoering bij de gemeente die de zorg heeft ingekocht voor deze persoon. Bij een calamiteit in het kader van de Jeugdwet geldt dan het woonplaatsbeginsel. Bij een calamiteit in het kader van beschermd wonen, maatschappelijke opvang of vrouwenopvang (voorzieningen die door de centrumgemeente zijn ingekocht) geldt dat de gemeente waar de cliënt verblijft verantwoordelijk is voor de woordvoering.⁷

⁶ Dit is vastgelegd in de contracten met de zorgaanbieders: art. 15 in de overeenkomst Wmo 2015, art. 14 in de overeenkomst Jeugdwet.

⁷ In de praktijk kan blijken dat het logischer is de woordvoering bij een andere gemeente te beleggen, bijvoorbeeld omdat daar veel maatschappelijke onrust ontstaat. Het is daarom van belang om altijd goed af te stemmen met alle mogelijk betrokken gemeenten.

De media worden naar de woordvoerder van deze gemeente verwezen. De desbetreffende portefeuillehouder informeert proactief tijdens en na afloop van de calamiteit de regiogemeenten (via de wethouders) over de calamiteit. Als andere gemeenten vragen krijgen over een calamiteit die niet onder hun bestuurlijke verantwoordelijkheid valt, dan verwijzen ze door naar de juiste portefeuillehouder.

4. Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een toezichthoudende rol als het gaat om het uitvoeren van beleid. Het is dus van belang dat de raad weet heeft van calamiteiten. Het is echter niet nodig om de raad over elke calamiteit apart te informeren. De raad zal daarom niet per definitie bij elke calamiteit geïnformeerd worden, maar zal jaarlijks algemene informatie ontvangen over het aantal en de aard van de calamiteiten binnen het sociaal domein.⁸

Om te voorkomen dat de raad via informele kanalen of via de media kennis neemt van een calamiteit, zal bij dreigende maatschappelijke onrust of media-aandacht de raad wel proactief geïnformeerd worden. Dit gebeurt door de portefeuillehouder in een (indien nodig besloten) commissievergadering. In verband met privacy van de betrokkenen zal de portefeuillehouder zeer summier informatie verschaffen over de calamiteit. Voor de raad is het in eerste instantie alleen van belang te weten dat een calamiteit gaande is en dat het college hier actie op onderneemt.

5. Evaluatie

Na een calamiteit kan er behoefte zijn aan evalueren. Dit om te leren dan wel ter verantwoording. De betrokken zorgaanbieder maakt conform eigen interne afspraken een interne rapportage. Dit is ook input voor het informeren van de Inspectie / toezichthouder. De Inspectie / toezichthouder zal de terugkoppeling vanuit de instellingen beoordelen op kwaliteit en op volledigheid. De Inspectie / toezichthouder maakt op basis hiervan de eigenstandige afweging of aanvullend onderzoek nodig is.

De gemeente wacht op de uitkomsten van deze beoordeling en gaat niet zelf nader onderzoek doen naar de zorg. Bestuurlijk kan er wel aanleiding zijn om ook andere onderwerpen te willen evalueren/onderzoeken zoals de inkoop van de zorg, de financiering, bredere kwaliteitsvragen, de reactie op dreigende maatschappelijke onrust en/of de onderlinge samenwerking in reactie op de calamiteit. Er moet echter gewaakt worden voor de risico-regelreflex: de neiging om naar aanleiding van één calamiteit het systeem ter discussie te stellen. Het is belangrijk te realiseren dat niet alle calamiteiten voorkomen kunnen worden en dat er geen enkele maatregel is die elk risico uitsluit.

⁸ Dit is onderdeel van de P&C-cyclus.