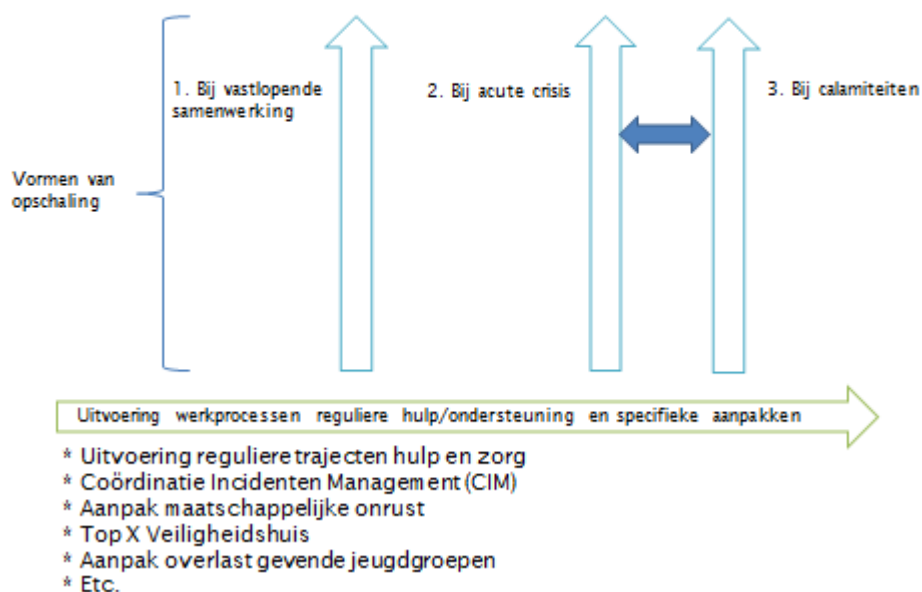


Opschalingsmodel zorg en veiligheid bij crises en calamiteiten in het Sociaal Domein

Inleiding

Met de transformatie van de zorg voor jeugd en de transformatie van AWBZ naar Wmo, hebben we opnieuw de zorgstructuur ingericht. Samen met onze partners op het gebied van zorg en veiligheid hebben we ook de samenhang met veiligheid gerelateerde inzet getransformeerd. In het verlengde daarvan hebben we de opschalingsstructuur herzien. Het opschalingsmodel treft u hieronder aan.

Tot januari 2015 hadden we een aantal opschalingsmodellen rond specifieke problematiek. Onderstaand model leidt tot een vereenvoudiging in de opschaling omdat het van toepassing is op alle vormen van hulp, aanpakken en crisismanagement op het snijvlak van zorg en veiligheid. Daarmee veranderen we succesvolle interventies niet, maar spreken af dat we de processen van opschaling bij vastlopende samenwerking, bij crises en calamiteiten op een eenduidige manier laten verlopen, zie onderstaande figuur.



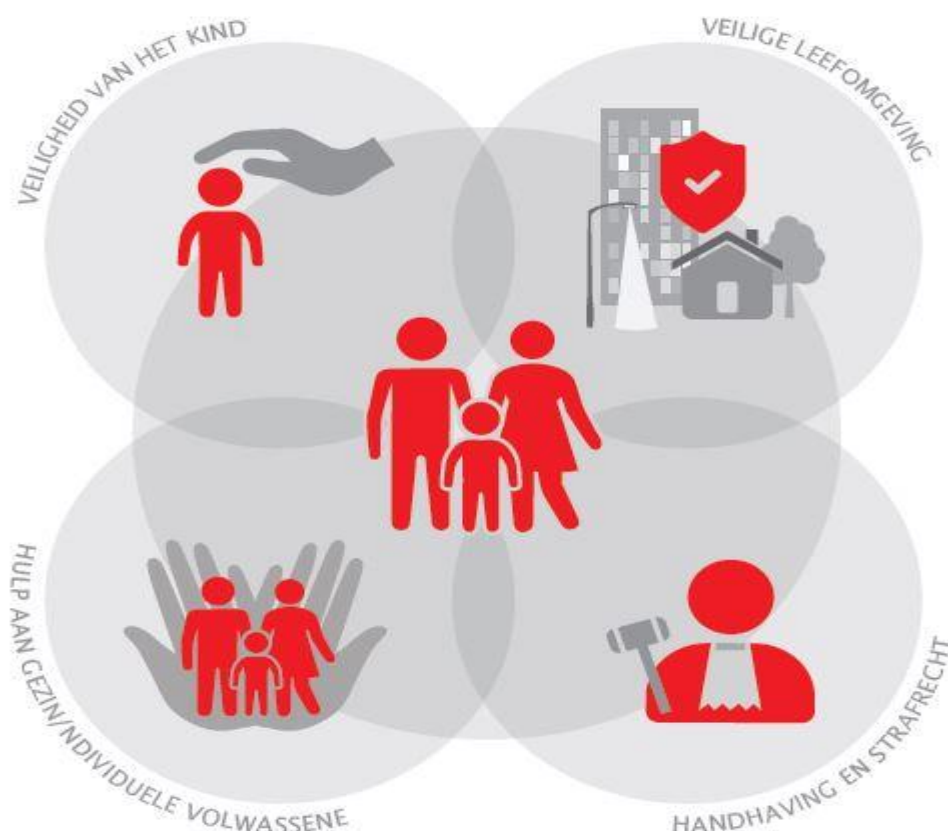
Om snel te kunnen handelen is het nodig dat uitvoerende professionals elkaar snel kunnen vinden en weten wie ze binnen en buiten de eigen organisatie moeten betrekken om crises en calamiteiten aan te pakken. Bij opschaling gaat het erom dat een kleine groep bestuurders en managers en de gemeentelijke accounthouder elkaar snel weet te vinden en in afstemming tot actie overgaan. Om ervoor te zorgen dat bestuurders en managers op tijd (niet te vroeg of te laat) in stelling worden gebracht, is het van belang dat de route naar zo'n overleg van bestuurders en managers gestructureerd en soepel verloopt, zonder dat er sprake is van een dwingend bureaucratisch en vertragend protocol.

In de opmaat naar de transformatie hebben er in 2014 en 2015 in wisselende samenstellingen bijeenkomsten plaatsgevonden over hoe om te gaan met calamiteiten in het sociaal domein. Als zich in de zorg voor jeugd of ondersteuning aan volwassenen ernstige zaken voordoen willen we snel, soepel en effectief met elkaar samenwerken. We voorkomen daarnaast graag dat we in de valkuil van een “risico-regel-reflex” schieten en scherpen op basis van oefeningen (meest recente oefening was op 15 september 2016) met verschillende interne en externe partners met behulp van casuïstiek zo nodig het opschalingsmodel aan.

Welke partijen en verantwoordelijkheden.

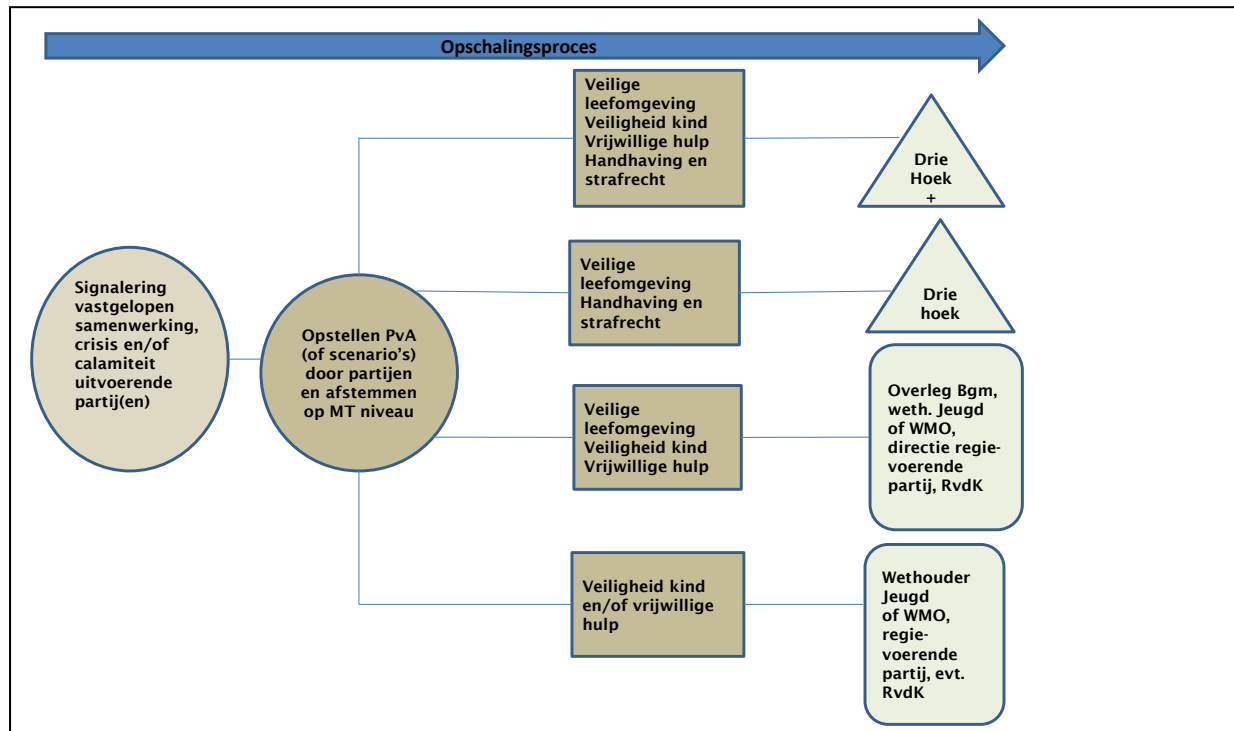
Het opschalingsmodel zoals in dit stuk bedoeld, betreft de aanpak van situaties, waarbij meerdere partijen vanuit de volgende vier hoofdverantwoordelijkheden betrokken zijn, zoals hieronder beschreven:

1. Verantwoordelijkheid voor een veilige leefomgeving; Burgemeester, gebiedsmanagers veiligheid(in samenwerking met politie).
2. Verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het kind (als slachtoffer en kind als dader), SAVE teams en de Raad voor de Kinderbescherming.
3. Verantwoordelijkheid voor het bieden van hulp aan gezinnen en volwassenen op grond van de Wmo; buurtteams Jeugd en Gezin, buurtteams Sociaal en andere aanvullende zorgpartijen.
4. Verantwoordelijkheden in handhaving/strafrecht; Politie/OM/Leerplicht/ Toezicht en Handhaving.



Waar vindt besluitvorming en afstemming plaats bij crises en calamiteiten

De aard van de problematiek bepaalt welke partijen betrokken zijn bij opschaling en bepaalt het gremium waar op het hoogste niveau besluitvorming plaats vindt, zie onderstaande figuur.



- Het hoogste gremium bij problematiek waarbij partijen uit alle 4 de hoofdverantwoordelijkheden betrokken zijn, is de Driehoek, aangevuld met de wethouder Wmo en/of de wethouder Jeugd (afhankelijk van de casus) en evt. de directie van de regievoerende zorgpartij en Raad voor de Kinderbescherming en/of Veilig Thuis.
- Het hoogste gremium bij problematiek waarbij partijen vanuit hulp aan gezin/volwassenen, veiligheid van het kind en veilige leefomgeving zijn betrokken, is een overleg van de wethouder Wmo en/of de wethouder Jeugd met de Burgemeester en (afhankelijk van de casus) de directie van de regievoerende zorgpartij en de Raad voor de Kinderbescherming en/of veilig Thuis.
- Het hoogste gremium bij problematiek waarbij alleen partijen vanuit hulp aan gezinnen/volwassenen en veilige leefomgeving zijn betrokken, zijn de overleggen met de wethouder Jeugd en/of Wmo.
- Het hoogste gremium bij problematiek waarbij alleen partijen vanuit handhaving en strafrecht en veilige leefomgeving zijn betrokken, is de Driehoek.

Het veiligheidshuis is één van de spelers op het snijvlak van zorg en veiligheid die de aanpak op keten overstijgende, complexe casuïstiek coördineert. Zij kunnen het opschalingsmodel eveneens gebruiken bij stagnerende samenwerking, crises en calamiteiten.

Voor welke situaties is een opschalingsmodel nodig?

Grofweg zijn er drie soorten situaties waarvoor een opschalingsmodel nodig is:

1. **Opschaling van problematiek bij vastlopende samenwerking waarbij niet direct sprake is van een crisissituatie.**
 - Partijen komen onderling niet tot overeenstemming over een gezamenlijke aanpak, er moet een knoop worden doorgehakt.
 - Opschaling vindt plaats van uitvoeringsniveau naar managementniveau en zo nodig naar het niveau van opdrachtgevers (burgemeester, wethouders en hoogste managementniveau en de gemeentelijke accounthouder/directie van uitvoerende organisaties).

Model voor opschaling (zonder crisissituatie) in de jeugdzorg en de Wmo

Overlegvorm	Samenstelling	Status overleg
Stap 1: Uitvoeringsoverleg	De uitvoerende medewerkers die het directe cliëntcontact hebben + evt. gedragsdeskundigen of inhoudelijk eindverantwoordelijken voor de geboden hulp en bij jeugd de Raad voor de Kinderbescherming.	Deze afstemming leidt tot een gedeelde opvatting over aard en ernst van de situatie en volgende stappen (of niet, waarna opschaling volgt).
Stap 2: Afstemmingsoverleg	Management/gemeentelijke accounthouder + evt. gedragsdeskundigen, inhoudelijk eindverantwoordelijken, de uitvoerende medewerker van de regievoerende instelling (Buurtteams/ SAVE / Veilig Thuis / partners ¹ / evt. partijen uit de aanvullende zorg), en bij jeugd evt. Raad voor de Kinderbescherming en management van de gemeente.	Deze afstemming leidt tot een gedeelde opvatting over aard en ernst van de situatie en volgende stappen (of niet, waarna opschaling volgt).

¹ De Gecertificeerde Instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering mogen uitvoeren en die in SAVE verband opereren en de Raad voor de Kinderbescherming hebben allen bij wet een zelfstandige bevoegdheid tot handelen en zijn niet per definitie gebonden om in opdracht van de Driehoek plus te handelen. Commitment aan het opschalingsmodel is daarom van groot belang.

Stap 3: Bestuurlijk Overleg Afhankelijk van de aard van de casus worden betrokken partijen uit de kolom hiernaast bijeengeroepen. =>	Burgemeester, wethouder Jeugd en/of wethouder Wmo, Districtschef politie, Officier van Justitie OM + evt. management betrokken zorgpartners + evt. uitvoerende medewerkers die het directe cliënt contact hebben van de regievoerende instelling (Buurtteam/ SAVE partners/ Veilig Thuis/ evt. partijen uit de aanvullende zorg), bij jeugd evt. Raad voor de Kinderbescherming en management Gemeente.	In dit overleg worden verschillende scenario's in kaart gebracht die tevoren door de uitvoerde medewerkers zijn beschreven en wordt één scenario gekozen. Bij overeenstemming wordt het gekozen scenario uitgevoerd. Bij geen overeenstemming, beslist de burgemeester welk scenario gevolgd wordt. (behalve bij besluiten over strafrechtelijke vervolging)
<i>Rechtbankzitting (n.a.v. een bepaald verzoek)²</i>	<i>Rechter</i>	<i>Besluitend</i>

2. Opschaling van problematiek waarbij wel sprake is van een crisissituatie³

3. Opschaling van problematiek waarbij sprake is van een calamiteit.

Omdat de opschaling bij crisissituaties en calamiteiten nagenoeg gelijk verlopen, werken we ze hieronder gezamenlijk uit.

- Er moet zeer snel gehandeld worden in een situatie waarbij meerdere partijen vanuit de vier verschillende hoofdverantwoordelijkheden snel tot overeenstemming moeten komen over een gezamenlijke aanpak en over wie de regie voert.
- Tevens moet er snel afstemming plaatsvinden over de communicatie, in het geval er ook sprake is van een (dreigende) calamiteit bij Jeugdhulp of ondersteuning vanuit de Wmo. Bovenregionaal is er een afsprakenkader (zie hieronder bijlage 1).
- Onder crisis verstaan we de situatie wanneer het voor een individu, het gezin, de mensen daaromheen en ook voor de eventueel betrokken hulpverleners, niet langer

² De rechterlijke macht heeft een zelfstandige positie. Er worden afspraken gemaakt over spoedafhandeling in het kader van opschaling.

³ Vanaf 2015 is in Utrecht het oppakken van crisissituaties rond geweld binnen relaties (volwassenen) en kindermishandeling belegd bij Veilig Thuis (nieuwe naam van AMHK). 24/7 kunnen crises gemeld worden en wordt zo nodig spoedeisende hulp ingezet. Voor 2015 is bovenregionaal de ontwikkelopgave geformuleerd om te komen tot een samenvoeging/samenwerking van crisisdiensten van Veilig Thuis, GGZ en LVB voorheen bij MEE belegd). Voor de afhandeling van crises die door Veilig Thuis worden opgepakt en de toekomstige samenwerking met GGZ en LVB crisisdiensten, geldt dit opschalingsmodel niet, tenzij er sprake is van een situatie die zich op meerdere van de vier hoofdverantwoordelijkheden uit strekt en/of als er sprake is van een calamiteit.

mogelijk is om de problemen van en tussen individuen, gezinsleden en/of hun omgeving, op te vangen en waarbij de veiligheid in het geding is.

- Onder calamiteiten verstaan we: 'een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden (voldongen feit) gedurende de betrokkenheid van een instelling en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige of volwassene, of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige'⁴ of volwassene.

Calamiteiten zijn onder meer:

1. elk overlijden van een jeugdige of volwassene waarbij een instelling betrokken is;
2. elk overlijden van een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige of volwassene waarbij een instelling betrokken is;
3. ernstig en/of blijvend lichamelijk letsel van een jeugdige, volwassenen, of van een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige of volwassene waarbij een instelling betrokken is;
4. ernstig grensoverschrijdend gedrag: fysiek, psychisch en/of seksueel door jeugdigen, volwassenen, hulpverleners, ouders of verzorgers.

Bij het merendeel van deze calamiteiten is het strafrechtelijk onderzoek een bepalende component. Het afstemmen van de communicatie krijgt dan ook een extra dimensie om dat de communicatie niet het onderzoek mag schaden.

- Voor de afstemming rond calamiteiten geldt hetzelfde als de afstemming rond crises.
- Eén of meerdere partijen signaleren een crisissituatie of calamiteit die zich uitstrekt over meerdere van de vier hoofdverantwoordelijkheden en schalen snel binnen hun eigen organisatie op. De signalerende partij organiseert een spoedoverleg om te komen tot een gezamenlijke aanpak, afspraken over wie de regie voert en in het geval van een (dreigende) calamiteit, afspraken over de communicatie. Vervolgens gaan uitvoerende medewerkers over tot actie. Afhankelijk van de casus kunnen de volgende partijen worden betrokken: Directie/en of management van betrokken zorgpartijen, management Buurtteam organisaties, (Crisisdienst) Veilig Thuis/SAVE, Raad voor de Kinderbescherming en de Hoofdofficier van Justitie, districtschef politie, betrokken wethouders Wmo en Jeugd en de burgemeester. Opschaling vindt dus direct plaats naar het hoogste niveau.

Model voor opschaling bij crisis en calamiteiten in de jeugdzorg en de Wmo

Overlegvorm	Samenstelling	Resultaat overleg
Stap 1: Signalering crisis	Uitvoerende medewerkers die het directe cliënt contact hebben signaleren een crisis situatie en schalen direct binnen de eigen organisatie op.	Het management van de signalerende organisatie schaaft op en roept een crisisberaad bijeen met betrokken partijen uit de 4 hoofdverantwoordelijkheden en de accounthouder en/of management

⁴ Inspectie Jeugdzorg (IJZ) (2014), Leidraad melden van calamiteiten.

		van de gemeente. Afhankelijk van tijdsdruk en beschikbaarheid worden door uitvoerders scenario's beschreven die voorgelegd worden aan het crisisberaad.
Stap 2: Bestuurlijk overleg Afhankelijk van de aard van de casus worden betrokken partijen uit de kolom hiernaast bijeengeroepen. =>	Burgemeester, districtschef politie, Officier van Justitie, betrokken wethouders Wmo en/of Jeugd. Evt. directie/en of management van betrokken zorgpartijen, management Buurtteamorganisaties, Crisisdienst Veilig Thuis/SAVE, Raad voor de Kinderbescherming, accounthouder en/of management gemeente. Zo nodig/mogelijk worden uitvoerders betrokken bij het in kaart brengen van scenario's.	In dit overleg wordt een voorbereid scenario gekozen of worden eerst verschillende scenario's in kaart gebracht, en wordt één scenario gekozen. Uitkomst: 1. Knopen doorhakken, zodat de dreiging van de situatie wordt opgeheven of de impasse van de situatie doorbroken. 2. Bij media aandacht: Afspraken vastleggen over communicatie: wie is woordvoerder, wat is de boodschap, welke informatie wordt gedeeld met partners en media (vooral ook in het belang van eventuele lopende strafzaken)
<i>Rechtbankzitting (n.a.v. een bepaald verzoek)</i> ⁵	<i>Rechter</i>	<i>Besluitend</i>

- Informatievoorziening richting gemeenteraad
- De gemeenteraad verwacht niet geïnformeerd te worden over individuele gevallen (een op zichzelf staande calamiteit). Tenzij de calamiteit breed in de samenleving bekend is. Dan wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de casus, zonder in details te treden. Doel is om het vertrouwen van de gemeenteraad te behouden door aan te geven dat de calamiteit bekend is en dat het bestuur met de calamiteit bezig is.
- De gemeenteraad verwacht geïnformeerd te worden door de wethouder indien er sprake lijkt te zijn van structurele problemen.

- Onderzoek en evaluatie
- Bij jeugd worden calamiteiten altijd onderzocht door de Inspectie Jeugdzorg, voor de Wmo is de gemeente zelf verantwoordelijk en is er een gemeentelijke toezichthouder aangesteld. De Inspectie zal de betrokken gemeenten en instellingen informeren indien daar gedurende het onderzoek aanleiding voor is, en rapporteren over de uitkomst van het onderzoek. Het onderzoek van de Inspectie dient afgewacht te worden alvorens zelf informatie te verzamelen of in debat te gaan. De gemeente kan zelf het proces rondom de calamiteit evalueren. Hierbij kan aandacht besteed worden aan de communicatie, de tijdigheid en de informatiedeling. De evaluatie kan een aanleiding zijn om het calamiteitenprotocol aan te passen.

Bijlage 1. Model m.b.t. communicatie bij calamiteiten in de jeugdzorg en Wmo

Overlegvorm	Samenstelling	Resultaat overleg
Stap 1: Signalering calamiteit	Er zijn verschillende partijen die een calamiteit kunnen signaleren: a. de politie; b. een instelling⁶; c. de Raad voor de Kinderbescherming d. veilig thuis e. buurtteam; f. betrokken personen; g. Media. De media hebben een bijzondere positie. Zij zullen een calamiteit kenbaar maken, andere partijen raken hiervan op de hoogte. De partij die de calamiteit signaleert, schaaft binnen de eigen organisatie op.	Deze opschaling leidt al dan niet tot het bijeenroepen van een calamiteitenoverleg door de signalerende partij. In het geval een mediamelding de eerste kennisname is van een calamiteit, roept de burgemeester een calamiteitenoverleg bij elkaar.
Stap 2: Calamiteiten overleg	De aard van de calamiteit bepaalt welke partijen betrokken zijn en in welk gremium besluitvorming plaatsvindt. (zie verder hieronder) Strekt de calamiteit zich uit over meerdere gemeenten	Doel van het calamiteitenoverleg: • Afstemmen informatie en versterken gemeenschappelijke informatiepositie. • Afstemmen van verantwoordelijkheden; welke acties zijn er en wie pakt deze op?

⁶ Een calamiteit dient gemeld te worden aan de met toezicht belaste ambtenaar van de betreffende gemeente. Dit is de gemeente die volgens het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is voor de jongere. Bij twijfel of de calamiteit gemeld dient te worden, dient de instelling dit af te stemmen met de gemeente.

	dan heeft de gemeente die de melding ontvangt, de verantwoordelijkheid om eventuele andere gemeenten te betrekken.	• Formuleren van een gemeenschappelijke en centrale boodschap voor de buitenwereld, afgestemd op de verantwoordelijkheden van betrokken organisaties. Deze boodschap moet zoveel mogelijk beperkt worden tot 'buitenkantinformatie': informatie over het proces en de partijen die betrokken zijn. Sluit aan op informatie die op dat moment 'leeft'. • Afspraken maken over het (enkelvoudig) woordvoederschap. • Afspraken maken over het al dan niet contact zoeken met betrokkenen (met daarbij oog voor onafhankelijkheid). • Afspraken maken over communicatie onderling en media watching. • Afspraken maken over een vervolgoverleg.
Evt. vervolg overleg	Vergooverleg wordt gepland als: a. Er ontwikkelingen zijn die nieuwe afspraken van samenwerken vragen; b. het enkelvoudig woordvoederschap niet functioneert of als de centrale boodschap onvoldoende wordt gedeeld.	• Het overleg leidt tot hernieuwde afspraken.