

# **Sociaal Calamiteiten Protocol Apeldoorn**

Gemeente Apeldoorn  
Versie: 28 oktober 2015  
Status: Definitief  
Inwerkingtreding: per direct

# Gemeentelijk crisisorganisatie bij sociale calamiteiten

## **Inleiding**

De gemeentelijke crisisorganisatie, die deel uit maakt van de multidisciplinaire\* crisisorganisatie, wordt ingezet bij GRIP-situaties (gecoördineerde regionale incidentbestrijding procedure) van 1 en hoger. Echter het komt voor dat gemeenten te maken krijgen met een incident dat buiten de normale gemeentelijke processen valt, en dat ook niet onder de GRIP-structuur valt. Voorbeelden hiervan zijn 'het voorkomen van maatschappelijke onrust' bij terugkeer van delinquenten, het inzetten van bevolkingszorgprocessen bij gas- of elektriciteitsstoringen of bij de opvang van nabestaanden bij een ongeluk in het buitenland.

Door de decentralisaties op het gebied van zorg, jeugdzorg en participatie is de verwachting dat er een grotere kans is op incidenten waarin gemeenten verantwoordelijkheid hebben te nemen en een rol vervullen.

Dit zijn incidenten die in de afhandeling geen multidisciplinaire aanpak vereisen (en dus niet onder de GRIP structuur vallen), maar wel een gecoördineerde gemeentelijke inzet en/of inzet van één of meerdere Bevolkingszorgprocessen (gemeentelijke processen uit de crisisbeheersing). De Bevolkingszorgprocessen bestaan uit; Communicatie (inclusief crisiscommunicatie), Publieke Zorg, Omgevingszorg, Informatie en Ondersteuning. Andere organisaties zoals de GHOR kunnen eventueel ondersteunend hierbij betrokken worden.

NB; deze notitie is opgesteld als dynamisch document. Daarmee wordt bedoeld dat bij voortschrijdend inzicht door calamiteiten, evaluaties of andere ontwikkelingen het document aangepast kan worden.

## **Aanleiding**

We hebben de afgelopen maanden enkele incidenten gehad die geen GRIP-aanduiding hebben gekregen, waardoor er geen formele lijnen zijn. Bij deze incidenten was het voor sommigen zoeken naar de juiste structuur, coördinatie en afhandeling van het incident. Op zo'n moment is het niet duidelijk (genoeg) dat ook hier gebruik wordt gemaakt van de (gemeentelijke) crisisorganisatie. Hierdoor ontstaat verwarring in taken en rolverdeling. Dit kost extra tijd en gaat ten koste van het professioneel afhandelen van het incident.

Daarnaast brengen de ontwikkelingen in de Jeugdzorg, WMO en Participatie, met zich mee dat de gemeente meer verantwoordelijkheden krijgt op het vlak van uitvoering van deze taken en de eventuele afhandeling van crisis en calamiteiten. Hierbij hoort een organisatie die erop ingericht is de calamiteit zo snel mogelijk naar een maatschappelijk aanvaardbaar niveau terug te brengen.

## **Verantwoordelijkheid**

Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de inrichting van het gehele jeugdstelsel en alle vormen van jeugdhulp en nieuwe taken in de WMO. In de jeugdhulp en in de WMO kunnen zich soms calamiteiten voordoen. Bij een dergelijke calamiteit of crisis heeft de gemeente de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de instelling waar de calamiteit of crisis zich heeft voorgedaan de operationele.

## College van B&W

De jeugdwet stelt dat het college van B&W systeemverantwoordelijk is. Hierin wordt dus geen onderscheid gemaakt naar wethouder en burgemeester.

De burgemeester heeft echter wel het gezag over de politie en specifieke bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.

## De rol van de burgemeester en wethouder Jeugd, Zorg en Welzijn

De burgemeester en de wethouder Jeugd, Zorg en Welzijn, zijn twee belangrijke boegbeelden in de communicatie over de crisis of calamiteit. Hierbij is de rol van de burgemeester, naast de coördinerende rol, vooral een rol van maatschappelijke betekenisgeving (burgervaderrol). Denk aan het bezoeken van getroffenen, duiding geven, ruimte geven voor verdriet en emoties. De focus

---

\* lcm politie, brandweer, GHOR.

van de wethouder ligt meer op de inhoud van de crisis of calamiteit; wat is er gebeurd, hoe heeft het kunnen gebeuren en wat zijn de gevolgen.

In de crisisbeheersing heeft de burgemeester de rol van opperbevelhebber, boegbeeld en burgervader.

De wethouder is verantwoordelijk voor het beleid en inhoudelijk verantwoordelijk. Hij heeft de taak om te (laten) onderzoeken wat er is gebeurd en hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden.

#### Gemeenteraad

De gemeenteraad controleert het college van B&W en bepaalt de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid. Bij een calamiteit of incident informeert het college van burgemeester en wethouder de gemeenteraad naar eigen inzicht wanneer er;

- De ernst van een calamiteit of incident daar aanleiding toe geeft;
- Er maatschappelijke onrust is of dreigt;
- Er media aandacht is of wordt verwacht.

De gemeenteraad wordt door de burgemeester of verantwoordelijk wethouder vertrouwelijk geïnformeerd op hoofdlijnen over een calamiteit (-enmelding). Hierbij speelt de privacybescherming van de burger een belangrijke rol. Op casusniveau kan het herleidbare personen betreffen. Dit kan tot gevolg hebben dat niet alle informatie gedeeld mag worden. Ter voorkoming van maatschappelijke onrust en/of onnodige voortijdige media-aandacht stelt de gemeenteraad zich tijdens het onderzoek naar een calamiteit terughoudend op en start niet eerder een politiek debat over de wijze waarop verantwoordelijkheid is gedragen dan nadat zij de uitkomsten van het calamiteitenonderzoek van de verantwoordelijk wethouder heeft ontvangen. De uitkomsten van het onderzoek naar aanleiding van een calamiteit worden zo spoedig mogelijk gedeeld met de gemeenteraad en tenminste voor openbaarmaking. Ook hier moet de privacybescherming van de burger in acht worden genomen. Wanneer er geen sprake is van openbaarmaking, wordt de gemeenteraad vertrouwelijk en op hoofdlijnen geïnformeerd. Het staat de burgemeester en de verantwoordelijk wethouder vrij de gemeenteraad naar eigen inzicht tussentijds te informeren over het onderzoek. Als de situatie dat toelaat kan dat ook in de openbaarheid, bijvoorbeeld in een raadsvergadering.

#### Operationeel verantwoordelijk

De manager van de eenheid Veiligheid en Recht is operationeel verantwoordelijk in geval van een calamiteit. Hij is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de uitvoering van het werk van de casus- en de procesregisseur en alle medewerkers in het team.

#### **Definitie calamiteit**

De definitie van een calamiteit in de Jeugdzorg is als volgt omschreven:

*“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”.*

Een definitie van een calamiteit voor wat betreft de WMO en Werk en Participatie wordt in die lijn voortgezet:

*“niet beoogde of onverwachte gebeurtenis die betrekking heeft op de kwaliteit van de hulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een bij die hulp betrokken persoon heeft geleid”.*

Voor wat betreft de crisisbeheersing (dus los van de 3 decentralisaties) zijn een aantal kenmerken van een calamiteit of crisis te benoemen;

- Een plotselinge, onverwachte gebeurtenis;
- Het normaal maatschappelijke leven is verstoord;
- Tegenstrijdige en incomplete en soms informele informatie;
- Tijdsdruk;
- Regulier werkt niet;
- Belangstelling van media is groot.

Naast de situaties die ‘calamiteit’ omschrijven, kan ook in bovenstaande situatie de gemeentelijke crisisorganisatie ingezet worden. Een voorbeeld hiervan is het gaslek in de zomer 2014.



## Protocol

De eenheid Jeugd, Zorg en Welzijn werkt volgens het 'Aanpak, Voorkoming, Escalatie model (AVE). Vanaf 1 januari 2015 heeft de gemeente vanwege de drie decentralisaties (3D) een grote rol in het sociale domein. Het AVE is een opschalingmodel in het sociale domein. Voordat er een echte calamiteit is in het sociale domein is het de bedoeling dat door middel van de inzet van het model en de bijbehorende werkwijze een situatie niet tot een calamiteit leidt. Het AVE beoogt stagnerende samenwerking en ineffectiviteit in de hulpverlening te voorkomen. Omdat het AVE overeenkomt met de huidige werkwijze van het Jeugd, Zorg en welzijnsteam wordt er in deze notitie niet verder op in gegaan. De eenheid Jeugd, Zorg en Welzijn heeft haar AVE methode op schrift gesteld en is dus opvraagbaar.

Ondanks de inzet van het AVE model kan het toch zijn dat er een calamiteit ontstaat, waarbij bijvoorbeeld sprake is van maatschappelijke onrust, verstoring van de openbare orde of, er los van het model, een acuut gevaar voor iemands leven is of ontstaat<sup>†</sup>. In zo'n geval, dus bij een **calamiteit waarbij meerdere elementen spelen**, wordt, al dan niet door middel van AVE, de eenheid Veiligheid en Recht operationeel verantwoordelijk. In de opschalingmethodiek van AVE zou dat zijn in AVE 4, de hoogste van de uitgangssituaties.

## In geval van een calamiteit

Indien sprake is van een (verwachting van) een calamiteit of crisis (waarbij dus meerdere elementen spelen) treedt (een gedeelte van) de gemeentelijke crisisorganisatie in werking. Hiervoor kan de sociaal werker SWT of de teamleider SWT (of andere medewerkers van de eenheid JZW/CJG) contact opnemen met Adviseur Crisisbeheersing (piketnummer: 06-46000898). Ook van andere (hulpverlenings-)organisaties (zoals bijvoorbeeld de brandweer, politie, GHOR, GGD etc) wordt verwacht dat zij op korte termijn afstemming zoeken met de adviseur crisisbeheersing. De Adviseur Crisisbeheersing stelt het **kernteam** in overleg met de burgemeester en de gemeentesecretaris samen. Dit loopt naast de normale werkwijze in het kader van het de piketregeling rampenbestrijding.

### Vast kernteam:

- Burgemeester en de verantwoordelijke wethouder;
- Gemeentesecretaris;
- Adviseur Crisisbeheersing (eerste aanspreekpunt, regie en overige coördinatie);
- Coördinator van de Veiligheidskamer;
- Communicatieadviseur;
- Verslaglegger.

Per incident en per overleg kan de samenstelling van het kernteam verschillen en wordt het kernteam op uitnodiging of advies bijvoorbeeld aangevuld met:

- SRZ (stadsdeelregisseur zorg)
- Sociaal werker van het wijkteam;
- Betrokken collega's uit betrokken eenheden (afhankelijk van het incident);
- Indien noodzakelijk externen (o.a., politie, Openbaar Ministerie, Liander, Vitens, Defensie, CJG, Veilig Thuis, GHOR/PSHOR ea);
- Stadsdeelmanager van het relevante staddeel;

## Adviseur Crisis Beheersing (Acb-er)

Omdat de gemeente Apeldoorn samenwerkt met de gemeente Voorst en Epe, wordt afgesproken dat de Adviseur Crisisbeheersing die de melding ontvangt de verantwoordelijkheid heeft om andere (betrokken) gemeente (n) te informeren en afstemming en overdracht te verzorgen.

Indien een melding over een calamiteit of crisis op andere wijze de gemeente bereikt wordt dit zo spoedig mogelijk aan de Adviseur Crisis Beheersing gemeld.

### Procesregie

---

<sup>†</sup> Bij acute gevaren voor iemands leven wordt uiteraard medische spoedzorg verleend of treedt de crisisdienst van de GGZ op.

De Adviseur Crisis Beheersing is naast het melden van concrete calamiteiten en crisis (zie definitie) ook beschikbaar voor advies in deze, bijvoorbeeld om een calamiteit of crisis te voorkomen. De Adviseur Crisis Beheersing maakt hierbij gebruik van netwerkpartners en de crisisbeheersingsorganisatie. De Adviseur Crisisbeheersing heeft, naast zijn adviestaak, de regie over de verder te nemen acties, de te nemen maatregelen, de inzet van extra voorzieningen, is de linking pin met de leden van de driehoek en heeft rechtstreeks contact met de burgemeester en organiseert (i.o.m., de betreffende eenheid) de evaluatie. De Adviseur Crisisbeheersing heeft dus de procesregie.

De eenheidsmanager Veiligheid en Recht blijft operationeel eindverantwoordelijk, echter de Adviseur Crisisbeheersing voert de daarbij behorende taken uit.

### Casusregie

Vanwege de relatie met justitiepartners in deze fase ligt de casusregie bij de coördinator van het Veiligheidshuis in samenwerking met de sociaalwerker van het SWT of de stadsdeelregisseur zorg. Dit is afhankelijk van het soort calamiteit. De coördinator Veiligheidskamer stelt daarnaast een plan van aanpak op voor afschaling naar een lagere fase in AVE. De burgemeester bekrachtigt dan dit besluit, zodat de regie weer overgaat naar de casusregisseur/ sociaal werker van het Sociaal Wijkteam.

### **Driehoek**

Naar aanleiding van de definitie van een calamiteit in de Jeugdzorg, WMO en Werk en Participatie stelt het Openbaar Ministerie, naast het onderzoek door bijvoorbeeld de Inspectie voor de Jeugdzorg, ook onmiddellijk een strafrechtelijk onderzoek in. Dit heeft tot gevolg dat er overleg plaatsvindt in de gezagsdriehoek. Dit is het overleg tussen de burgemeester, de (hoofd) officier van justitie en de teamchef van politie. Dit overleg vindt plaats naast het overleg van de gemeentelijke crisisorganisatie. Doormiddel van de voorzittersrol van de burgemeester in beide overleggen is er sprake van een verbinding tussen de beide overleggen.

### **Financiën**

De inzet van de crisisorganisatie betreft het voorkomen van een crisis of de afhandeling van een incident. Het is dus vergelijkbaar met de procedure van de inzet van een crisisorganisatie bij een GRIP situatie. Hierdoor zijn er geen extra kosten mee gemoeid. Als uit een van de taakorganisaties een besluit wordt genomen dat financiële gevolgen heeft, volgt het de procedure van de crisisorganisatie. Dit betekent dat het voorstel wordt voorgelegd aan de gemeentesecretaris.

### **Mandaat**

De Adviseur Crisisbeheersing handelt en zet verzoeken uit namens de burgemeester ter voorbereiding of voorkoming van een crisis. Hij/zij handelt met kennis over de bevoegdheden van de burgemeester. De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid.

### **Communicatie door het college aan de raad bij een incident**

Ook hier wordt de standaardprocedure van de taakorganisatie Communicatie uit de Crisisbeheersing gevolgd.

In dit geval betekent het dat het college de raad formeel per brief informeert. De burgemeester of de verantwoordelijke wethouder informeert de raad zo snel mogelijk over een urgente acute calamiteit en licht deze in het eerst volgende presidium toe. Het presidium kan een eigen kernteam van raadsleden vormen die specifiek voor de casus regie voert over de strategie en rolname van de raad (aanspreekpunt voor burgemeester en verantwoordelijk wethouder, raadscommunicatie en eventuele raadsinterviews). De leden van de raad communiceren niet zelfstandig met inwoners, pers of anderen over de calamiteit, maar eventueel pas nadat er overleg is geweest met de burgemeester. In elk geval worden er hangende het onderzoek naar de calamiteit geen uitspraken gedaan door raadsleden naar de pers, inwoners of anderen. Het stroomlijnen van het communicatieproces draagt bij aan het beheersen van de crisis; de situatie zo snel mogelijk naar een maatschappelijk aanvaardbaar niveau terugbrengen.

## **De taakorganisatie Communicatie in geval van een calamiteit of crisis**

In het geval van een calamiteit of crisis wordt aan het kernteam een communicatieadviseur toegevoegd. Deze communicatieadviseur is opgeleid, getraind en geoefend op het gebied van crisisbeheersing. Deze communicatieadviseur zal in overleg met de teamleider Communicatie en eventueel het hoofd taakorganisatie communicatie opdrachten uitzetten op het gebied van communicatie. Dit heeft betrekking op de advisering, media- watching, opstellen van (bewoners) brieven, opstellen van persberichten, organiseren van (media of bewoners) bijeenkomsten etc. De communicatieadviseur weet de privacy van betrokkenen te waarborgen. Daarnaast stemt de communicatieadviseur af, of draagt er zorg voor, dat wordt afgestemd met andere betrokken partijen.

## **Raadsbetrokkenheid in de tijd gezien**

Leidraad voor de betrokkenheid van de raad bij een calamiteit is (afhankelijk van de ernst):

- adviseurs crisisbeheersing/ gemeentelijk crisisorganisatie doen zonder raadsinterventie hun werk conform de afgesproken werkwijze in EVA en bij GRIP.
- nadat de crisis of calamiteit is bestreden kan er aanleiding zijn tot onderzoek naar het ontstaan en de aanpak van de crisis (evaluatie)
- In het geval dat het nodig is, zal op basis van het onderzoek politieke verantwoording worden afgelegd en is er gelegenheid tot politieke oordeelsvorming.

Het uitgangspunt is dat de gemeenteraad niet interviert in de feitelijke crisisbestrijding of calamiteiten aanpak. Wel kan de gemeenteraad op verzoek van of in samenspraak met de burgemeester of het college een rol spelen in de bevolkingszorg rond een calamiteit. Het raadskernteam dat door het presidium van de raad wordt ingesteld is daarbij het aanspraakpunt.

In het geval dat een raadslid als eerste kennisneemt van een (vermoeden van) een incident of calamiteit in het sociaal domein meldt hij/zij dat onmiddellijk bij het gemeentelijk meldpunt sociaal en of de piketambtenaar crisisbeheersing.

## **Communicatie over dit voorstel**

Het besluit wordt na vaststelling door de directieraad en het college ter consultatie voorgelegd aan de gemeenteraad en vervolgens gecommuniceerd aan de eenheidsmanagers en hoofden Taakorganisatie, evenals aan de Adviseurs Crisis Beheersing.

## **Voorstel**

- Instemmen met voorstel en met ingang per direct in te voeren.
- Evaluatie:
  - in 2015 wordt na iedere calamiteit het verloop van het proces rondom de calamiteit geëvalueerd met alle betrokken partijen. Indien nodig wordt het protocol aangepast. In elk geval wordt het protocol eenmaal geëvalueerd.
  - In 2016 wordt het protocol twee maal geëvalueerd en waar nodig aangepast.
  - Vanaf 2017 vindt jaarlijkse evaluatie van het protocol plaats en worden waar nodig aanpassingen aangebracht.

## Literatuurlijst

Aanpak Voorkoming Escalatie  
Amstelveense gedragscode calamiteiten  
Voorstel AVE aanpassingen  
Raadslid.nu  
Sociaal calamiteitenprotocol

Gemeente Leeuwarden  
Gemeente Amstelveen  
Gemeente Apeldoorn, C. Moene  
Nederlandse Vereniging voor Raadsleden  
Regio Noord Veluwe

## Overige informatie:

Trainingsavonden olv Cuijpers Consultancy  
Presentatie van Cuijpers Consultancy  
Overleg met de raads werkgroep