

Calamiteitenprotocol Jeugd Nissewaard

datum
donderdag 21 januari 2016
versie
1
Auteur(s)
Marian Jacobs i.s.m. Emmy
Versendaal, Dirk Jan Spahr
van der Hoek, Aart van
Kapel, Walter Bos, Teja
Michels, Ageeth
Schuitemaker

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Proces	3
3.	Regionaal vastgesteld incidentenprotocol	3
4.	Uitgangspunten	4
5.	Wanneer treedt het protocol (de factsheet Calamiteitenprotocol) in werking?	4
6.	De Jeugdwet	5
7.	Rolverdeling bij een calamiteit	7
8.	Aansprakelijkheid	9
9.	Vervolg	9
	Bijlagen:	9

1. Inleiding¹

Per 1 januari 2015 is de gemeente breed verantwoordelijk voor jeugdhulp. Met de nieuwe Jeugdwet heeft de gemeente systeemverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp gekregen. Hiermee is de gemeentelijke verantwoordelijkheid in de directe afhandeling (acute fase) van calamiteiten voor jeugdigen groter geworden. Deze was er altijd al gezien de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Met de Jeugdwet komen calamiteiten van jeugdigen echter nadrukkelijker en breder op de lokale agenda.

De gemeente kan in samenwerking met haar partners niet altijd calamiteiten voorkomen:

- Problematiek van kinderen en hun ouders/verzorgers kan immers complex en onvoorspelbaar zijn en snel escaleren.
- Jeugdhulp is mensenwerk en er kunnen inschattingfouten worden gemaakt.
- In de Jeugdzorg hebben we te maken met schaarste en wachtlijsten.

Het is dan ook noodzakelijk om voor het omgaan met een calamiteit, naast de protocollen van de betrokken aanbieders, een gemeentelijk protocol te hebben. Dit om de verantwoordelijkheden scherp te houden en om adequaat te reageren.

Bij een calamiteit gaat de eerste zorg vanzelfsprekend naar het slachtoffer en diens gezin. De aanbieders en/of de jeugdondersteuningsteams (JOT's) spelen daarin een belangrijke rol. Daarnaast is een zorgvuldige afstemming en communicatie van betrokken hulp- en opsporingsdiensten van belang om het leed van slachtoffer(s) en ouder(s)/verzorger(s) niet onnodig te vergroten en om de veiligheid van andere kinderen te waarborgen.

2. Proces

Het calamiteitenprotocol jeugd voor Nissewaard is tot stand gekomen in samenwerking met collega's van Openbare Orde en Veiligheid, Zorg en Samenleving, Communicatie, Juridisch en Bestuurlijke Zaken en Regie. Zie bijlage 1 voor de factsheet calamiteitenprotocol jeugd voor Nissewaard.

3. Regionaal vastgesteld incidentenprotocol

- Op Rotterdam-Rijnmond niveau is gezamenlijk een incidentenprotocol vastgesteld (zie bijlage 2). De in bijlage 1 opgenomen factsheet calamiteitenprotocol jeugd Nissewaard betreft een uitwerking voor Nissewaard van het regionaal vastgestelde incidentenprotocol. In Nissewaard spreken we van een calamiteitenprotocol, dit sluit beter aan bij de Jeugdwet (wordt ook over calamiteiten gesproken).
- Het regionaal vastgestelde incidentenprotocol heeft uitsluitend betrekking op jeugdigen tot 23 jaar die jeugdhulp ontvangen. Het calamiteitenprotocol Nissewaard richt zich op alle jeugdigen. Wij hebben hiervoor gekozen vanwege de systeemverantwoordelijkheid die de gemeente voor jeugdhulp heeft. Het is dan onder meer belangrijk om bij jeugdigen –die

¹ Bron: t.b.v. dit calamiteitenprotocol is gebruik gemaakt van/geput uit het 'Calamiteitendraaiboek Kinderen in Jeugdhulp, Handelingsprotocol voor de gemeentelijke organisatie, gemeente Amsterdam, 2014

geen jeugdhulp ontvangen en waarbij een calamiteit aan de orde is- na te gaan of er in de huidige situatie gepaste jeugdhulp wordt geboden b.v. door het crisis interventie team.

- In het regionale incidentenprotocol zijn tussen instellingen/aanbieders en gemeenten afspraken gemaakt over het melden van incidenten. Deze afspraken gaan over het wie, wat en hoe. Hierbij gaat het om incidenten waarbij de jeugdige jeugdhulp ontvangt van jeugdzorginstellingen of aanbieders.

4. Uitgangspunten

- Dit protocol sluit aan bij het bestaande protocol van Openbare Orde en Veiligheid voor Nissewaard.
- In dit protocol wordt een calamiteit vanuit het gemeentelijk perspectief gezien. De betrokken jeugdhulpaanbieders, Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen hebben hun eigen protocollen en professionele verantwoordelijkheid voor de afhandeling van een calamiteit, ook richting de Inspectie Jeugdzorg die toezichthouder is.
- Nissewaard maakt onderscheid tussen een calamiteit en een crisis². Dit protocol heeft uitsluitend betrekking op calamiteiten. De aanpak van crisissen maakt onderdeel uit van het reguliere (primaire) werkproces van hulpverlenende instanties zoals het Crisis Interventie Team, aanbieders gecontracteerd vanuit de GR JR en aanbieders werkzaam in de jeugdondersteuningsteams.
- De Inspectie Jeugdzorg is hoofdverantwoordelijk voor het onderzoeken van een calamiteit. Mocht dat onderzoek aanleiding geven tot beleidswijzigingen in de jeugdhulpverlening, dan zal de gemeente zorgen voor doorvoering ervan.

5. Wanneer treedt het protocol (de factsheet Calamiteitenprotocol) in werking?

Het calamiteitenprotocol Nissewaard gaat over een calamiteit m.b.t. een kind of jongere tot 23 jaar die al dan niet jeugdhulp ontvangt. Voor dit calamiteitenprotocol sluiten we aan bij de in het regionale incidentenprotocol opgenomen criteria. In de praktijk betekent dit dat de factsheet calamiteitenprotocol in werking treedt indien 1 van bijgaande criteria van toepassing is:

1. Wanneer er een vermoeden is dat er een onnatuurlijke dood heeft plaatsgevonden.
2. Wanneer er sprake is van ernstige mishandeling of zwaar blijvend letsel van een kind of jongere in de gezinssituatie waardoor acuut ingrijpen van buiten nodig is.

² Een crisis is een acute ernstige verstoring van het alledaags functioneren van het gezin. Die crisis leidt tot een ernstige ontregeling (fysieke, sociale en psychische gesteldheid) van de cliënt of diens omgeving, met als gevolg een acuut onhoudbare situatie in het thuismilieu of in de woonsituatie van de cliënt. Door de ontregeling schieten gebruikelijke oplossingsstrategieën tekort. Bij een crisis kan het gaan om problemen tussen ouders en kinderen die van grote impact zijn op het kind, zoals huiselijk geweld, kindermishandeling, zedendelict, verwaarlozing of ernstige conflicten met adolescenten. Het kan ook gaan om problemen tussen ouders onderling, of tussen ouders en andere volwassenen.

3. Wanneer er sprake is van ernstige mishandeling of zwaar blijvend letsel van een kind of jongere in een instelling door een medewerker van de instelling of een andere jeugdige.
4. Wanneer er sprake is van ernstig geweld (zwaar blijvend letsel) tegen medewerkers van een instelling die met kinderen of jongeren en hun ouders werken, door de jeugdige of ouder.
5. Overige situaties met mogelijk grote maatschappelijke impact of onrust tot gevolg waaronder ernstig grensoverschrijdend gedrag: fysiek, psychisch en/of seksueel door jeugdigen, ouders, hulpverleners of verzorgers.
6. Overige situaties rond een kind of een jongere tot 23 jaar die (kunnen) leiden tot (landelijke/regionale/stedelijke) media-aandacht.
7. Vermissing:
 - a. Jeugdige is niet binnen 24 uur teruggekeerd in de gesloten instelling en een gevaar voor zichzelf en zijn omgeving.
 - b. Er heeft zich een calamiteit voorgedaan tijdens de vermissing (jeugdige is betrokken bij of slachtoffer geworden van een (seksueel) misdrijf).
 - c. De jeugdige is < 13 jaar.

6. De Jeugdwet³

- Op grond van de Jeugdwet zijn de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie (de inspecties) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wet.
- Op grond van de Jeugdwet zijn jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verplicht om bij de inspecties onverwijld⁴ melding te doen van een calamiteit of geweld. Een soortgelijke meldplicht geldt voor het AMHK op grond van de Wmo 2015. De meldplicht geldt niet voor incidenten⁵.

³ Bron: Deze paragraaf is mede gebaseerd op de brief 'Meldplicht, leidraad en meldformulier' d.d. 20 oktober 2015, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Commissie Meldingen Jeugd

⁴ Binnen drie werkdagen nadat de calamiteit of het geweld heeft plaats gevonden.

⁵ Instellingen dienen incidenten zelf te registreren en te analyseren en waar nodig verbeteringen aanbrengen in de organisatie en de leefregels van de instelling. De inspecties houden toezicht op een correcte registratie, analyse en verbetering.

Wettelijke definities calamiteit en geweld

Calamiteit:

Een 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 ouder heeft geleid.

Een calamiteit moet altijd voldoen aan de onderstaande vier elementen:

- Het is een niet beoogde of onverwachte gebeurtenis
- Het heeft plaatsgevonden bij verlening jeugdhulp of bij de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering
- Het heeft betrekking op de kwaliteit van de jeugdhulp
- Het heeft geleid tot een ernstig schadelijk gevolg of de dood van een jeugdige of een ouder

Geweld:

Lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld jegens een jeugdige of een ouder, of bedreiging daarmee, door iemand die werkzaam is voor de jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling, of door iemand die werkzaam is voor een rechtspersoon die in opdracht van de aanbieder of gecertificeerde instelling jeugdhulp verleent of door een andere jeugdige of ouder met wie de jeugdige of ouder gedurende het etmaal of een dagdeel bij de aanbieder verblijft.

Melden bij de Inspecties

- De procedure rond meldingen is vastgelegd in de 'Leidraad Meldingen Jeugd'⁶.
- Een calamiteit of geweld dient te worden gemeld via een digitaal meldformulier via de websites van de inspecties.
- Niet alleen instellingen, maar ook anderen, zoals gemeenten, kunnen een calamiteit of geweld melden. Zij kunnen ook andere ernstige misstanden binnen de jeugdhulp melden.
- Alle meldingen die betrekking hebben op jeugd komen binnen bij een Triagecommissie. In deze commissie zijn de drie inspecties vertegenwoordigd. De leden van de Triagecommissie zijn bevoegd om de eerste beoordeling van de melding te doen: zij bekijken welke inspectie de zaak in behandeling neemt. Dit kunnen meerdere inspecties zijn, afhankelijk van de vraag welke expertise is vereist voor de behandeling van de betreffende melding. De Commissie Meldingen Jeugd houdt de regie op de behandeling van de meldingen.

Inspectie leidend

Na ontvangst van de melding verzoekt de Inspectie de instellingen een feitenrelaas op te stellen. Op grond daarvan beoordeelt de Inspectie of zij een nader onderzoek instelt. Mocht dat het geval zijn, dan zal de Inspectie de betrokken gemeente informeren over de uitkomsten van dat onderzoek. De gemeente zal zich tijdens dat onderzoek terughoudend opstellen in het zelf verzamelen van informatie, het debatteren over de calamiteit of een mogelijke oplossing voor het voorkomen van gelijksoortige calamiteiten zolang het onderzoek loopt. De Inspectie is hierin dus

⁶ Bron: Leidraad Meldingen Jeugd, Utrecht, oktober 2015

leidend. Bij het inspectie loket kunnen betrokken gemeenten informeren of de inspectie een onderzoek instelt.

7. Rolverdeling bij een calamiteit

De gemeente:

- Bij een calamiteit heeft de gemeente uiteenlopende functies: hulpverlener, handhaver van de openbare orde, plek om het hart te luchten, informatiebron, onderzoeker in de branding.
- In eerste instantie heeft de burgemeester, en in tweede instantie de verantwoordelijk wethouder, daarin een cruciale rol. Daarin worden zij inhoudelijk en organisatorisch ondersteund door een team van ambtenaren.
- De burgemeester heeft het bewaren van de openbare orde als primaire verantwoordelijkheid. Tevens heeft de burgemeester een rol van maatschappelijke betekenisgeving en burgermoeder (bezoeken van getroffenen, duiding geven, ruimte geven voor emoties).
- De wethouder jeugd heeft een inhoudelijke verantwoordelijkheid. Hij is immers bestuurlijk verantwoordelijk voor de financiering en het reilen en zeilen van de jeugdhulp in de gemeente. Er zullen vragen komen hoe het zo mis heeft kunnen gaan, wie steken heeft laten vallen en wat er aan maatregelen wordt getroffen. 'Inhoudelijk' gezien heeft de wethouder jeugd daarom een hoofdrol in de afhandeling van een calamiteit. Indien er meerdere wethouders zijn betrokken, dient één van hen de coördinatie te hebben, waardoor het college van B&W met één mond spreekt. Hoewel de wethouder 'inhoudelijk' de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, mag de wethouder geen medische dossiers inzien noch gedetailleerde behandelinformatie rondom een betrokken cliënt.
- De gemeenteraad controleert het college van B&W en bepaalt op hoofdlijnen het gemeentelijk beleid. In de acute fase van een calamiteit heeft de raad geen eigenstandige rol. Ook de officiële woordvoering richting de media dient altijd te worden geregistreerd door de wethouder of burgemeester. De gemeenteraad dient uiteraard wel goed te worden geïnformeerd, met name als de calamiteit systeemfouten aan het licht brengt. Het rapport van de Inspectie speelt daarin vaak een voorname rol.

Gecontracteerde instellingen en Veilig Thuis:

- Als een instelling betrokken is (geweest) bij een gezin waarin zich een calamiteit voordoet, dan speelt deze instelling een centrale rol in de afhandeling van de calamiteit. Wettelijk gezien gelden voor hen de volgende eisen voor de afhandeling van een calamiteit:
 - o De instelling is verplicht om een calamiteit bij de verlening van jeugdhulp, uitvoering van kinderscherming of jeugdreclassering onmiddellijk te melden bij de Inspectie;
 - o Zij moet daarbij alle noodzakelijke gegevens verstrekken voor het onderzoek naar die melding;

Deze wettelijke verplichtingen gelden ook voor de onderstaande partijen:

- o Specialistische jeugdhulp: Dit betreft diverse gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders die door de gemeente zijn gecontracteerd om jeugdhulp te bieden
- o Gecertificeerde instellingen:
 - In het kader van de Jeugdwet is bepaald dat maatregelen van kinderscherming (ondertoezichtstelling en voogdij), gezinsmanagement

- en jeugdreclassering alleen mogen worden uitgevoerd door zogenaamde gecertificeerde instellingen.
 - De doelgroep betreft gezinnen waarin sprake is van onveiligheid van kinderen en waarbij de ouders de veiligheid niet kunnen of willen garanderen.
 - Deze instellingen hebben een grotere kans om bij een calamiteit betrokken te raken.
- Veilig Thuis:
 - Veilig Thuis is het regionale advies- en meldpunt voor (vermoedens van) huiselijk geweld en/of kindermishandeling.
 - Deze instelling heeft een relatief grote kans om betrokken te raken bij een calamiteit.
- Raad voor de Kinderbescherming:
 - De Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeschakeld als de omstandigheden van een kind en zijn gezin zorgelijk zijn, de geboden vrijwillige hulpverlening niet (meer) voldoende is of het gezin geen hulp accepteert.
 - De Raad onderzoekt de noodzaak tot het treffen van een kinderbeschermingsmaatregel als zij daartoe een verzoek ontvangt.
 - Als dat noodzakelijk is vraagt de Raad de rechter een ondertoezichtstelling uit te spreken.
 - Ook vervult de Raad taken op het terrein van onderzoek naar de situatie van jongeren die strafbare feiten plegen, gezag en omgang en Afstand Screening Adoptie en Afstammingsvragen (ASAA).
- Inspectie Jeugdzorg:
 - De Inspectie valt onder het Ministerie van VWS. De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van onder meer:
 - Jeugdhulpaanbieders waaronder zorgprofessionals zoals in de jeugdondersteuningsteams;
 - Gecertificeerde instellingen;
 - Veilig Thuis;
 - Raad voor de Kinderbescherming;
 - Justitiële jeugdinrichtingen
 - Een calamiteit moet aan de Inspectie worden gemeld.
 - De Inspectie vraagt in de regel om een feitenrelaas dat binnen 2 weken bij de Inspectie moet liggen.
 - Op basis van de melding of het feitenrelaas kan de Inspectie besluiten een onderzoek te doen. Het onderzoek naar aanleiding van die melding wordt aangeduid als een calamiteiten- en geweldstoezicht.
 - Afgezien van het ontvangen van een melding, en het vragen om een feitenrelaas, heeft de Inspectie geen taak in de afhandeling van een calamiteit (warme fase). In de nafase (onderzoek en evaluatie) heeft de Inspectie uiteraard wel een rol. De Inspectie heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid om een instelling onder verscherpt toezicht te stellen.
- Samenwerkende inspecties:

- In de sociale domeinen van jeugd en zorg zijn een aantal landelijke inspecties actief, zoals de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Bij calamiteiten verenigen deze inspecties zich onder de vlag van het zogeheten Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ), waarbij ook de Inspectie van Onderwijs, en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanschuiven.
- De gemeente of een betrokken instelling kan daardoor volstaan met het onderhouden van contact met de Inspectie Jeugdzorg, omdat die ervoor zal zorgen dat ook de andere inspecties (via het STJ) hun taken kunnen uitoefenen.

KIZ-team:

Het kleinschalige calamiteiten of zedenzaken team (KIZ-team), uitgevoerd door de GGD Rotterdam-Rijnmond, is operationeel actief bij calamiteiten waar maatschappelijke onrust is of wordt verwacht.

8. Aansprakelijkheid⁷

- De Jeugdondersteuningsteams (JOT's) bestaan uit medewerkers van de aanbieders die worden aangestuurd door een JOT-regisseur. De JOT-regisseur is in dienst van de gemeente.
- Indien bij het bieden van jeugdhulp vanuit de JOT's schade ontstaat als gevolg van of bij ontbreken van hulp, bij de hulpbehoevenden, derden dan wel een medewerker van de JOT's, is de gemeente daarvoor mede aansprakelijk, als materieel werkgever. Dit werkgeverschap is het gevolg van de aansturing door de gemeente van de JOT's. Aansprakelijkheid is dus niet alleen bij calamiteiten aan de orde. Het kan ook gaan om beroepsfouten.
- Ook de formele werkgevers van de leden van JOT's, zijnde de zorgaanbieders, kunnen worden aangesproken voor geleden schade. Het hangt af van de casuïstiek wie van de werkgevers in meer of mindere mate verantwoordelijk is.
- De polis van de gemeente voorziet in een eventuele aansprakelijkstelling.

9. Vervolg

Uiteraard worden het calamiteitenprotocol jeugd Nissewaard en de hieraan gelieerde factsheet calamiteitenprotocol aangepast indien hiertoe aanleiding bestaat.

Bijlagen:

- Bijlage 1: Factsheet calamiteitenprotocol jeugd Nissewaard
- Bijlage 2: Regionaal vastgestelde incidentenprotocol 'Factsheet incidentenprotocol: informatiedeling bij incidenten binnen de gemeenten'

⁷ Bron: t.b.v. deze paragraaf is gebruik gemaakt van de door de Rijksoverheid en de VNG opgestelde Handreiking Samenwerken binnen (jeugd)wijkteams 'Over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij calamiteiten'.