



Veilig oefenen met incidenten voorkomt escalatie en overregulering

Een vermist kind, een jong meisje dat wordt gedwongen tot prostitutie, mishandeling van een demente bejaarde: vreselijke incidenten waar elke gemeente mee te maken kan krijgen. Hoe ga je daarmee om en hoe communiceer je met inwoners? Om deze en andere vragen te beantwoorden, bood het ministerie van BZK in 2015 en 2016 gemeenten een simulatiesessie aan om veilig te oefenen met reële incidenten (incidentmanagement) in het sociaal domein.

Vijf aanbevelingen

In de lokale en regionale bijeenkomsten¹ kwamen inhoud en praktijk samen door oefening (simulaties en casusbespreking) en reflectie. Vijf aanbevelingen komen uit de pilot naar voren die ook voor andere gemeenten relevant en nuttig zijn:

- 1. Met simulatie en casusbespreking bereid je je goed voor op een echt incident.**
Een training in de vorm van een simulatie of casusbespreking biedt de mogelijkheid om vooraf rollen en opvattingen scherp te krijgen. Die voorbereiding helpt als het onverhoopt toch een keer mis gaat.
- 2. Ingeregelde samenwerking is onontbeerlijk bij het managen van incidenten en calamiteiten.**
Voor een adequate aanpak is het gesprek tussen bestuurders onderling en tussen ambtenaren en bestuurders van grote waarde. Bij een incident moeten alle betrokkenen weten wat ze aan elkaar hebben. Ga ook vroegtijdig na wie het beste in staat is om welke rol te nemen.
- 3. Oefen incidenten veilig en voorkom daarmee de risico-regelreflex.**
Er dreigt overregulering als er bij elk incident nieuwe regels worden gemaakt om toeval uit te sluiten. Teveel regels belemmeren de ruimte voor professionals. Daarom willen gemeenten de risico-regelreflex voorkomen.
- 4. Benut de bestaande crisisstructuur bij incidenten in het sociaal domein.**
Niet iedereen is zich bewust van de betekenis van de nieuwe rol en verantwoordelijkheid van gemeenten voor vrijwel de hele maatschappelijke ondersteuning van inwoners. Structurele aandacht voor incidentmanagement is in het sociaal domein nog niet vanzelfsprekend.

5. Oefen ook communicatie bij incidentenmanagement.

In de huidige tijd van snelle media en social media is het zoeken naar de juiste wijze van communiceren over een incident.

Als je denkt vanuit het perspectief of interesse van de burger, is het gemakkelijker om keuzes te maken.

De landelijke serie van oefensimulaties maakte ook duidelijk dat oefenen met incidenten nuttig kan zijn in andere domeinen. Op dit moment verkent het ministerie van BZK de mogelijkheden om een soortgelijke opzet toe te passen op thema's als migratie of de Omgevingswet.

Meer informatie

Er zijn veel organisaties die gemeenten hierbij kunnen ondersteunen. De bijeenkomsten Incidentmanagement werden uitgevoerd door het COT, Platform31 en WagenaarHoes in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Heeft u vragen of wilt u in gesprek over de inzichten uit de oefensessies? Neem dan contact op met de afdeling Interbestuurlijke Relaties via accountmanager Mieke Maas (mieke.maas@minbzk.nl / 06 54702087)

¹ In totaal zijn 8 lokale bijeenkomsten en 7 regionale bijeenkomsten gehouden.

1 Met simulatie en casusbespreking bereid je je voor op een echt incident

Een training in de vorm van een simulatie of casusbespreking biedt de mogelijkheid om vooraf rollen en opvattingen scherp te krijgen. Die voorbereiding helpt als het onverhoopt toch een keer mis gaat.

Voorwaarde voor een effectieve training is dat je vooraf goed nadenkt over wat jouw gemeente belangrijk vindt of wat er speelt (samenwerking met omliggende gemeenten, eventueel spanningen in het college, etc.) en daar binnen de training rekening mee houdt. Dat kan door eigen casussen in te brengen.

Rol van de raad

De samenwerkende gemeenten Weert, Nederweert en Leudal oefenden eind 2015 met incidentmanagement aan de hand van de simulatiesessie over huiselijk geweld. "Tijdens de simulatie vroegen wij een interpellatiedebat aan met de wethouder", vertelt deelnemer Carin Sieben, gemeenteraadslid van de fractie JAN. "Vanuit de oppositie wensten we de betrokkenen sterkte en gaven we aan de situatie sterk te betreuren. We hadden vanuit de oppositie het gevoel weinig grip op dit soort incidenten te hebben. We wisten bijvoorbeeld niet hoe vaak er sprake was van huiselijk geweld in de gemeente. We hebben de wethouder gevraagd hoe de organisaties normaliter samenwerken. Op deze manier tilden we het incident naar een hoger niveau en dat kwam het gesprek ten goede."

2 Ingeregelde samenwerking is onontbeerlijk bij het managen van incidenten en calamiteiten

Voor een adequate aanpak is het gesprek tussen bestuurders onderling en tussen ambtenaren en bestuurders van grote waarde. Dit is lang niet overal vanzelfsprekend. Bij een incident moeten alle betrokkenen weten wat ze aan elkaar hebben. Ga ook vroegtijdig na wie het beste in staat is om welke rol te nemen. Is dat de burgemeester (als de kern ligt bij maatschappelijke onrust) of de wethouder (als de kern ligt bij de inhoud)? Ook spelen persoonlijke ervaringen, vaardigheden en capaciteiten een grote rol.

Begin met onderlinge afstemming

Uit de oefensessies werd duidelijk dat aandacht voor onderlinge afstemming cruciaal is. Waar ligt de regie? Zorg voor oefenmateriaal waarbij scherp gekeken kan worden hoe de samenwerking verloopt tussen ambtenaren en bestuur en/of bestuur en gemeenteraad. Wie neemt op welk moment het voortouw? Je kunt de training gebruiken als momentopname die vooral gericht is op het opdoen van ervaringen. Ook kan het worden gebruikt om het bestuurlijk-ambtelijk samenspel of het samenspel tussen bestuur en raad in te regelen. In dat geval is de aanbeveling om de regie voor vervolgacties goed te beleggen binnen de gemeente, bijvoorbeeld bij de portefeuillehouder.

Rol van de gemeenteraad

Het is van belang de gemeenteraad vroegtijdig te informeren. Dit kan desgewenst vertrouwelijk. Laat hen weten welke stappen worden gezet, welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen en op welk moment de raad haar rol in het proces kan vervullen. Zo kan de raad ervaring opdoen met haar rol bij incidenten als volksvertegenwoordigend, controlerend en kaderstellend orgaan. De raad is zich veelal bewust van de benodigde pas op de plaats. Oefenen met incidentmanagement is een goede mogelijkheid voor college én raad om te reflecteren op hun vernieuwde rol binnen het sociaal domein.

Hoe om te gaan met ketenpartners in het sociaal domein

Bij het sociaal domein zijn vaak een groot aantal – soms regionaal werkende – ketenpartners betrokken. Om bij een incident snel te kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie is het nodig vooraf heldere afspraken te maken over wie welke rol heeft. Door hiermee te oefenen is bij een incident snel duidelijk welke partij in welke situatie betrokken moet worden.

Samenwerking tussen gemeenten

Daar waar sprake is van regionale samenwerking tussen gemeenten, bijv. bij de inkoop van zorg, zal bij een incident vooraf met de buurgemeenten moeten zijn afgesproken wie over welke (deel) onderwerpen woordvoerder is. Een incident is zelden exclusief lokaal.

3 Ga incidenten veilig oefenen en voorkom daarmee de risico-regelreflex

Er dreigt overregulering als er bij elk incident nieuwe regels worden gemaakt om toeval uit te sluiten. Dit is de risico-regelreflex. Het is niet wenselijk om alles dicht te regelen om elk mogelijk incident te voorkomen – ondanks de roep uit de samenleving. Teveel regels belemmeren de ruimte voor professionals. Daarom willen gemeenten de risico-regelreflex voorkomen.

Op bestuurlijk niveau laat de training zijn waarde zien: het oefenen met incidentmanagement maakt zichtbaar op welke momenten de politiek-bestuurlijke dynamiek opspeelt. Bestuurders hebben de natuurlijke impuls om tot daden over te gaan, waar juist 'op je handen zitten' bijdraagt aan het goed managen van een incident. Ook levert het oefenen van incidenten de raad het inzicht op dat alles dichtregelen ook niet wenselijk is.

Bijdrage van de raad

De raad kan in het voorstadium niet alleen een actieve bijdrage leveren door te participeren in de oefening, maar ook door een scherpe burgeranalyse te maken. Het betreft vragen als: Hoe kunnen we de burgers in onze gemeente typeren? Hebben we al calamiteiten in het verleden meegemaakt en hoe is daarop gereageerd door inwoners? Deze inzichten kunnen gemeenten voeden om te komen tot een (communicatie)strategie op maat, rekening houdend met de lokale waarden en cultuur.

Het doorspreken van scenario's tijdens het oefenen kan de raad helpen om ten tijde van een incident terughoudend te acteren en politisering te voorkomen. Zo kan de raad bij een incident haar rol vervullen met reflectie en vooruitzien op basis van scenario's. De raad bepaalt dan haar eigen rol en positie met vragen als: Hoe is er tot nu toe gehandeld vanuit de gemeente? Welke informatie hebben wij nodig? Hoe kunnen wij handelen, zodat de professionals hun werk naar behoren kunnen blijven doen?

Oefenen loont vooral bij nieuwe taken

De risico-regelreflex speelt breder dan het sociaal domein. Uit de pilot blijkt dat het oefenen met simulaties en het bespreken van casussen breed toepasbaar is op andere maatschappelijke vraagstukken. Oefenen is vooral van waarde op het moment dat gemeenten een nieuwe rol en taak op zich af zien komen of wanneer er sprake is van een nieuwe dynamiek binnen de bestaande verantwoordelijkheden, zoals bij het sociaal domein, het vluchtelingenvraagstuk en de Omgevingswet. Belangrijk is om op voorhand duidelijk te zijn over mogelijke sociaal-maatschappelijke risico's, zowel richting de burger als de raad en hier ook het gesprek over aan te gaan.

Nieuwe rol en verantwoordelijkheden door inkoop van zorg

"Bij een incident is het belangrijk om de vraag te stellen welke verantwoordelijkheid en rol de gemeente heeft bij de betrokkenen", zegt Bas Verkerk, burgemeester van Delft en deelnemer van de pilot Incidentmanagement. "Als het gaat om zorg die door de gemeente is ingekocht, moeten we ons bewust zijn van onze nieuwe verantwoordelijkheid. Deze nieuwe verantwoordelijkheden brengen ook een andere rol met zich mee richting inwoners." Verkerk beaamt dat risico's niet te voorkomen zijn: "Sommige dingen – hoe naar ook – horen nu eenmaal bij het leven. Het is daarom belangrijk op voorhand al transparant te zijn over de mogelijke sociaal-maatschappelijke risico's, zowel richting burger als de raad. Op deze manier kunnen we met elkaar voorkomen dat we in de risico-regelreflex schieten."

4 Benut de bestaande crisisstructuur voor het managen van incidenten in het sociaal domein

Niet iedereen is zich bewust van de betekenis van de nieuwe rol en verantwoordelijkheid van gemeenten voor vrijwel de hele maatschappelijke ondersteuning van inwoners. Veel gemeenten stellen zich de vraag wat de mogelijke impact van een incident (in het sociaal domein) is. Maar structurele aandacht voor incidentmanagement is in het sociaal domein nog niet vanzelfsprekend.

Het benutten van het bestaande crisisplan of sociaal calamiteitenplan draagt bij aan kwaliteitsverbetering en borging: er is immers in bijvoorbeeld het veiligheidsdomein al meerdere jaren ervaring op gedaan met het oefenen en managen van incidenten. Door verbindingen te creëren met de bestaande structuur, zoals met het calamiteitenteam, wordt oefenen met incidenten in het sociaal domein beter geborgd.

Werelden samenbrengen

Bij een incident beschikken ambtenaren met expertise op het sociaal domein vaak over cruciale informatie en kennis. Daarom is het belangrijk om het managen van een incident breder te trekken dan Openbare Orde en Veiligheid. Op het moment dat veiligheid en het sociaal domein worden verbonden, komen twee verschillende werelden samen. Oog hebben voor verschillen in jargon, historie en cultuur helpt om deze kloof te overbruggen. Dit kan door elkaar mee te nemen in de andere werkwijzen en andere denkpatronen. Het is belangrijk elkaars perspectief te kennen. De verschillen zijn er niet zomaar en komen deels voort uit de spanning die ontstaat door wettelijk vastgelegde kaders tegenover de tendens van de transformatie (loslaten van protocolisering).

Bewust zijn van risico-regelreflex

De deelnemers aan de pilot werden zich bewust dat het belangrijk is om niet alles 'dicht te willen regelen' bij een incident, de zogenoemde risico-regelreflex. "Bij een incident willen we ad hoc maatregelen en nieuwe regels zoveel mogelijk voorkomen", zegt Annette Pietersen, wethouder in Nieuwkoop en portefeuillehouder van Wmo en jeugd. "We zijn ons er allemaal van bewust dat we risico's niet kunnen uitsluiten. Uit de oefensessie bleek hoe belangrijk het is dit bewustzijn in de praktijk te oefenen. Het is heel menselijk om bij een ernstig incident over te willen gaan tot onmiddellijk handelen. Soms is het nemen van tijd en rustig blijven een betere optie. Het is van waarde om als college daar het gesprek over aan te gaan met de raad en vooraf wederzijdse verwachtingen uit te spreken over informatievoorziening en de verschillende rollen bij een incident."

5 Oefen ook communicatie

In de huidige tijd van snelle media en social media is het zoeken naar de juiste wijze van communiceren over een incident. Als je denkt vanuit het perspectief of interesse van de burger, is het gemakkelijker om keuzes te maken.

Bij een incident is het vooral belangrijk je af te vragen aan welke informatie burgers direct behoefte hebben. Zo blijkt dat de waarde van de (papierene) media vaak nog wordt overschat. Burgers maken om zich een beeld te vormen gebruik van meerdere vormen van media. Voor de actuele informatie gaan burgers juist te rade bij sociale media. Het is daarom de taak voor de verantwoordelijk bestuurder om meerdere kanalen te (laten) gebruiken, het nieuws te duiden, empathie te tonen en het gevolgde proces uit te leggen.

Vanuit de burger gedacht is het prettig als het aanspreekpunt – letterlijk – tussen de mensen staat. Aarzel niet om burgers te vragen over hoe zij een incident ervaren. Sluit aan bij de lokale gebruiken of normen en waarden. Zorg voor tussentijds communiceren als de aanpak bijstelling heeft.

De belangrijkste uitgangspunten voor communicatie zijn:

- Communiceer snel;
- Spreek met één mond – geef één bestuurder de lead;
- Wees zichtbaar, aanspreekbaar en toon medeleven;
- Voorkom jargon;
- Blijf bij jezelf.

Maak op voorhand ook afspraken over momenten waarop de raad, ketenpartners en burgers worden geïnformeerd. Doe dit zowel op lokaal niveau als op regionaal niveau. Een incident start lokaal maar is nooit exclusief lokaal. Wat dit in de praktijk betekent, komt naar voren tijdens een simulatie. Naast afstemming op lokaal niveau is het daarom zinvol ook op regionaal niveau fictieve crisissituaties te bespreken, de bewustwording te vergroten en heldere afspraken te maken. Bijvoorbeeld over wie op bestuurlijk niveau het eerste aanspreekpunt is.

Denk vanuit het perspectief van de burger

"De pilot heeft voor mij opnieuw bevestigd hoe belangrijk het is om vanuit het hart op een incident te reageren", zegt wethouder Pietersen. "Blijf altijd vanuit het perspectief van de burger denken. Wat willen zij horen? Ik blijf bij mezelf en toon oprechte betrokkenheid. Ik spreek mijn empathie uit richting alle betrokkenen, dus ook de zorgverleners."