



# Veilig genoeg?

*Samen werken aan  
veiligheid van kinderen*

**Agnes Derksen  
Carole van de Logt**

# Veilig genoeg?

## *Samen werken aan veiligheid van kinderen.*

*Een bestuurskundig onderzoek naar de beoogde samenwerking tussen gemeente en burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg.*



**Agnes Derksen (363159 )**  
**Carole van de Logt (364323)**

Eerste lezer: dr. J. A. van Ast  
Tweede lezer: dr. P. L. J. Bos

Avondprogramma Bestuurskunde, masterthesis Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen

## Voorwoord

Tijdens onze studie hebben wij bij verschillende modules constructief en succesvol samengewerkt. Deze samenwerking was voor ons beide zo motiverend en stimulerend, dat dit een belangrijke reden was om ook gezamenlijk te werken aan de masterthesis. We werken allebei in de jeugdzorg en zijn intensief betrokken bij de grootschalige en fundamentele stelselwijziging die in deze sector voor de deur staat. Als bestuurskundige in spé zijn we bijzonder geïnteresseerd in de processen die zich momenteel afspelen bij de inrichting van het nieuwe jeugdzorgstelsel en naar de wijze waarop de gemeenten de jeugdzorg kunnen organiseren en besturen binnen de nieuwe kaders. In het begin van het studiejaar 2012- 2013 hebben we een bestuurskundige analyse gemaakt van de keuze voor pilots in de zorg aan jeugd in de provincie Zuid-Holland Zuid. In deze thesis willen we een stap verder gaan door te kijken naar de consequenties van de voorgenomen decentralisatie van de jeugdzorg voor kinderen waarvoor veilig opgroeien niet vanzelfsprekend is.

Deze masterthesis is tot stand gekomen dankzij de bijdrage, hulp en steun van een aantal personen. Allereerst onze begeleider vanuit de Erasmus Universiteit, Jacko van Ast. Hij liet ons de ruimte ons pad te banen, omarmde de complexiteit van de jeugdzorg en wist ons te prikkelen met zijn kritische blik, waarvoor onze dank. Ook de tweede lezer, Peter Bos, willen we bedanken voor zijn scherpe en opbouwende feedback. Henny van Ham heeft ons geholpen met taalkundige correcties. Bedankt voor het doorlezen van ons 'bestuurlijk gedoe'.

Verder gaat onze dank uit naar de mensen die hebben deelgenomen aan ons onderzoek, die hun kostbare tijd en kennis hebben besteed aan de interviews en het invullen van vragenlijsten. In de beginfase van deze thesis zijn we als sparringpartner met maatschappelijk betrokkenen uit het beleidsveld van de zorg voor kinderen en zorg voor veiligheid het debat aangegaan. Het waren inspirerende gesprekken. Peter, Henk, Marlies, Kitty, Andre en Nathalie, bedankt hiervoor.

We willen ook onze werkgevers en collega's bedanken voor de ruimte en tijd die we aan de studie konden besteden. Een wisselwerking, daar we de ervaring en kennis die we tijdens de studie en dit onderzoek hebben opgedaan kunnen inzetten in ons dagelijks werk.

Tenslotte willen we onze familie en vrienden bedanken, die ons de afgelopen twee jaar hebben gesteund. In het bijzonder gaat onze dank uit naar onze partners en thuiswonende kinderen, die de 'groeipijnen' van de studie van dichtbij meemaakten. Henny, Oskar, Jan Willem, Taeke en Hidde, de komende twee jaar kunnen we er meer voor jullie zijn.

Agnes Derksen – Carole van de Logt  
Dordrecht, oktober 2013

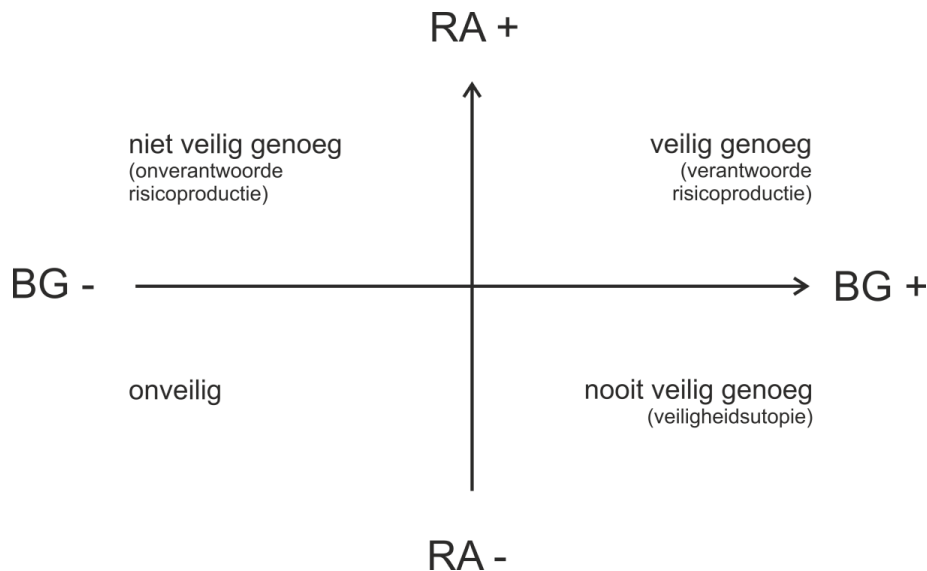
## Samenvatting

Onze masterthesis richt zich op de beoogde samenwerking tussen de overheid en de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen binnen de veranderende context na de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015. Het maatschappelijk verlangen naar een risicoloze samenleving legt druk op de overheid om toezicht en regelgeving te verscherpen. Bij de decentralisatie is echter een transformatie opdracht geformuleerd waarbij een grotere verantwoordelijkheid van burgers bij de zorg voor de jeugd verwacht wordt. Dit vraagt een paradigmawisseling waarbij de overheid zich meer terugtrekt en ruimte geeft aan de samenleving en de burger. We constateren dat de overheid bij het organiseren van de zorg voor veiligheid van kinderen in een spagaat terecht komt tussen optreden en terugtrekken. We verkennen hoe de gemeenten Rotterdam en Den Haag met deze spagaat omgaan en welke keuzes zij maken. We onderzoeken wat deze keuzes betekenen voor de samenwerking met de burger en de veiligheid van kinderen in de gemeenten. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

*Hoe zijn de gemeenten Rotterdam en Den Haag voornemens samen te werken met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg? En in hoeverre is deze zorg 'veilig genoeg'?*

### Veilig genoeg

Om te kunnen bepalen of het voorgenomen jeugdzorgbeleid van de gemeenten leidt tot zorg die 'veilig genoeg' is hebben we vanuit de theorie het begrip veiligheid geconceptualiseerd. Hierbij introduceren we het begrip verantwoorde risicoproductie. We definiëren verantwoorde risicoproductie als: *het genereren van risico's door de samenleving waarbij beschermingsmaatregelen ter voorkoming van zekere (berekensbare) risico's worden ingezet*. Een risicoloze samenleving bestaat niet. In de complexe maatschappelijke context gaat 'zorgen voor veiligheid' niet om afwezigheid van risico's en gevaren, maar om een verantwoorde risicoproductie. Om te bepalen of er sprake is van verantwoorde risicoproductie hebben we te maken met de risicoacceptatie (aanvaardbaarheid van (on)veiligheid) en de beschermingsgraad van de samenleving (het vermogen om te beschermen). De verhouding tussen de maatschappelijke risicoacceptatie en de beschermingsgraad bepaalt of er sprake is van verantwoorde risicoproductie en of een situatie als 'veilig genoeg' kan worden gedefinieerd. Uit de beschreven wetenschappelijke inzichten in dit onderzoek hebben we een nieuw veiligheidsmodel geconstrueerd. Dit model maakt veiligheid als resultante van de relatie tussen risico acceptatie (RA) en beschermingsgraad (BG) zichtbaar:



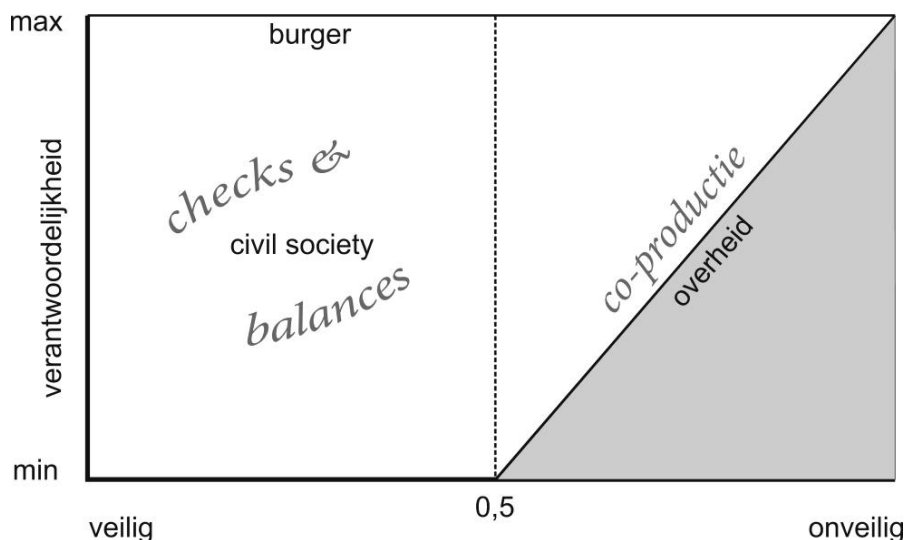
**Figuur 1** Veiligheid als resultante: relatie risico-acceptatie (RA) en beschermingsgraad (BG).

De controlestrategie van de gemeenten bij de zorg voor veiligheid van kinderen betreft het beleid en de activiteiten die door de gemeente wordt ingezet om de veiligheid van kinderen te beïnvloeden. Een pro actieve controlestrategie is gericht op reële en bij voorkeur berekenbare bedreigingen. Hierbij is sprake van een zekere mate van risicoacceptatie. De inzet op deze strategie creëert ruimte voor verantwoorde risicoproductie door de gemeentelijke overheid bij de zorg voor veiligheid van kinderen.

### Samenwerken

Bij netwerk governance wordt de overheid gezien als één een van de partijen in een netwerk van vaak wederzijds afhankelijke partijen. Binnen deze sturingsvariant ontstaat de mogelijkheid tot coproductie van publieke diensten. Coproductie veronderstelt een werkelijk terugtrekkende overheid die meer overlaat aan de verantwoordelijkheid van de samenleving. Een overheid die aansluit bij initiatieven en ruimte geeft. De productie van publieke waarden is niet alleen een zaak van de overheid, maar is een coproductie van de overheid, de markt en de gemeenschap gezamenlijk. Coproductie in de context van de zorg voor veiligheid van kinderen definiëren we als volgt: *“De publieke sector en de burgers maken optimaal gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes (veiligheid van kinderen) te behalen, waarbij de samenleving (waaronder de burger) gezien wordt als de kritische succesfactor.”*

Door de inzet van coproductie wordt de relatie en verantwoordelijkheden tussen de staat en de burgers bij de zorg voor veiligheid van kinderen opnieuw gedefinieerd. In een veilige situatie is de burger verantwoordelijk en betrokken en maakt deel uit van de civil society. De burger en de civil society houden deze maximale verantwoordelijkheid, ook wanneer er sprake is van een (toenemende) onveiligheid. De overheid *participeert* wanneer de onveiligheid toeneemt. Burgers worden coproducenten.



**Figuur 2** Samenhang verantwoordelijkheid burger- overheid door de inzet van coproductie

Coproductie vraagt een andere rol van de overheid. De overheid moet kunnen invoegen bij de initiatieven van de actieve burger in de civil society; kunnen loslaten van de regie en een faciliterende en stimulerende rol kunnen innemen. Zodat er sprake is van overheidsparticipatie bij initiatieven van de actieve burgerij. Door in te zetten op de participatieve samenwerkingsrollen ‘regisseur’, ‘stimulator’ en ‘facilitator’ creëert de gemeente ruimte voor coproductie met de actieve burger.

### Antwoord op de onderzoeksvraag

Ten tijde van het onderzoek bevonden gemeenten zich in de fase van beleidsontwikkeling. Op strategisch- en beleidsniveau werden de eerste kaders voor het gemeentelijk beleid ontwikkeld. We hebben onderzoek gedaan naar het voorgenomen beleid in de veronderstelling dat deze kaders bepalend zijn voor de verdere invulling en concretisering van de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie. Om te kunnen bepalen hoe de gemeenten Rotterdam en Den Haag voornemens zijn samen te werken met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen en in hoeverre is deze zorg ‘veilig genoeg’ is, zijn sleutelfiguren geïnterviewd (N=12), verschillende vastgestelde beleidsdocumenten bestudeerd en geanalyseerd en hebben bestuurders en beleidsmedewerkers van Rotterdamse en Haagse organisaties een vragenlijst ingevuld (N=38).

### *Hoe zijn de gemeenten Rotterdam en Den Haag voornemens samen te werken met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg?*

In beide gemeenten hebben we de voorgenomen samenwerkingsrol onderzocht. In geen van de onderzochte gemeenten is sprake van één uitgesproken participatieve samenwerkingsrol.

We concluderen dat in de gemeente Rotterdam samenwerking met organisaties en burgers een cruciale plaats inneemt bij de toekomstige zorg voor veiligheid van kinderen, maar we kunnen niet stellen dat er na de decentralisatie coproductie mogelijk is. Daarvoor lijkt de gemeentelijke inzet op doorzettingsmacht te bepalend en is er te weinig ruimte voor de ontwikkeling van een gezamenlijke koersbepaling. Burgers en organisaties worden wel

optimaal ingezet en benut als coleveranciers van de *uitvoering* van zorg voor veiligheid van kinderen, maar niet als coproducten van het totale beleid.

In Den Haag zien we ruimte voor samenwerking met de actieve burger door de inzet van de gemeente Den Haag op overtuigingskracht en het kunnen enthousiasmeren van betrokken organisaties. Uit de interviews en Haagse documenten wordt duidelijk dat de gemeente de *uitvoering* van de jeugdzorg als een publieke taak ziet en deze ook door een gemeentelijke organisatie/dienst uitgevoerd wenst te zien. We concluderen dat samenwerking met de actieve burger mogelijk is, maar dat de gemeente Den Haag de burger (nog) niet ziet als kritische succesfactor bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie.

### *In hoeverre is deze zorg 'veilig genoeg'?*

In beide gemeenten wordt de veiligheid van kinderen een belangrijk uitgangspunt voor het toekomstig jeugdbeleid genoemd. Rotterdam noch Den Haag hebben het begrip veiligheid van kinderen nader geconcretiseerd. De gemeenten hebben niet bepaald aan welke vereisten het gemeentelijk beleid moet voldoen om te kunnen spreken van 'veilig genoeg' zorg. De interviews maken zichtbaar dat het begrip 'veiligheid' voor de geïnterviewden een ongrijpbaar begrip is dat verschillend kan worden ingevuld.

Om te kunnen bepalen of het voorgenomen beleid bijdraagt aan verantwoorde risicoproductie en daarmee 'veilig genoeg' is, hebben we onderzocht of de gemeenten inzetten op een proactieve controlestrategie. We concluderen dat Rotterdam op bestuurlijk en beleidsniveau een reëel beeld heeft van de (on)mogelijkheden van de gemeente bij het voorkomen van onveiligheid voor kinderen. Vooral de veiligheidsmaatregelen wijknetwerk/wijkteam en jeugdbeschermingsplein zijn sterk gericht op het signaleren en terugdringen van concrete risico's en vormen een belangrijke basis voor de zorg voor veiligheid van kinderen. We kunnen stellen dat de gemeente Rotterdam, gezien de percepties van de geïnterviewden en de geanalyseerde documenten, inzet op een proactieve controlestrategie en daarmee verantwoorde risicoproductie mogelijk maakt.

Op basis van het onderzoek naar de controlestrategie in Den Haag constateren we dat de gemeente niet inzet op een proactieve controlestrategie. Veiligheid wordt weliswaar steeds uitdrukkelijk genoemd als belangrijk uitgangspunt, waarbij ook direct de relatie met het IVRK wordt gelegd, maar van een concrete uitwerking is nog geen sprake. We hebben slechts één maatregel kunnen bekijken, waardoor de basis voor uitspraken ten aanzien van verantwoorde risicoproductie te marginaal is.

### **Aanbevelingen**

Vanuit het theoretisch kader en de door ons onderzochte empirie komen we tot een aantal aanbevelingen.

- Zet in op verwachtingen management ten aanzien van veiligheid van kinderen. Een risicoloze samenleving bestaat niet, ook na de decentralisatie van de jeugdzorg zal de samenleving geconfronteerd worden met ernstige incidenten. Benoem deze risico's

in de communicatie met de samenleving. Deze discussie zal ook op het niveau van de gemeentepolitiek en de burgers gevoerd moeten worden.

- Benoem veiligheid van kinderen als belangrijke outcome indicator van het gemeentelijk jeugdzorgbeleid en bepaal aan welke vereisten het gemeentelijk beleid moet voldoen om te kunnen spreken van 'veilig genoeg' zorg.
- Benut het concept verantwoorde risicoproductie bij de uitwerking, verdere inrichting en evaluatie van de zorg voor veiligheid van kinderen. Door de inzet van beleid en veiligheidsmaatregelen gericht op reële, berekenbare veiligheidsproblemen en het signaleren en terugdringen van concrete risico's, kan de verantwoordelijkheid van de gemeente zorgvuldig en toetsbaar worden ingevuld.
- Benoem de zorg en verantwoordelijkheid voor veiligheid van kinderen primair als het domein van ouders en burgers. Niet de burger maar de overheid *participeert* in de zorg voor veiligheid van kinderen. De overheid voegt in bij de civil society wanneer de onveiligheid toeneemt en grijpt in als situaties daadwerkelijk onveilig zijn en ingrijpen noodzakelijk is.
- Creëer ruimte voor burgerinitiatieven in het publieke domein, ook op het gebied van veiligheid van kinderen. Coproductie vraagt van de overheid niet alleen de regie te voeren, maar ook om regie los te laten en in te kunnen voegen bij de actieve samenleving. Een overheid die aansluit bij initiatieven, ruimte geeft en dus ook de regie uit handen kan geven.
- Wanneer het gemeentelijk beleid in de uitvoeringsfase zit is het aan te bevelen burgers en professionals te betrekken bij onderzoek naar de uitwerking van het beleid ten aanzien van de samenwerking tussen overheid en burger en de veiligheid van kinderen.



# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
1 Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	10
1.2 De decentralisatie van de zorg voor de jeugd.....	11
1.3 De historie van de Nederlandse kinderscherming.....	12
1.4 Probleemanalyse.....	14
1.4.1 Doelstelling.....	15
1.4.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	16
1.5 De relevantie van het onderzoek.....	17
1.6 Leeswijzer.....	18
2. Theoretisch kader.....	19
2.1 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.....	20
2.2 Veiligheid.....	21
2.3 Civil Society.....	25
2.4 Sturen op samenwerking.....	26
2.5 Samenwerken aan veiligheid van kinderen.....	34
2.5.1 Conceptueel model.....	37
3. Operationalisering en onderzoeksmethodiek.....	41
3.1 Van variabelen naar indicatoren.....	41
3.2 Onderzoeksopzet.....	44
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	48
4. Uitkomsten van het onderzoek: proactieve controlestrategie.....	51
4.1 Inleiding.....	51
4.2 Veiligheidsbeleid.....	52
4.3 Veiligheidsmaatregelen.....	56
4.4 Analyse proactieve controlestrategie.....	66

5.Uitkomsten van het onderzoek: participatieve samenwerkingsrollen. ....	68
5.2 Uitkomst van de vragenlijsten.....	70
5.3 Analyse samenwerkingsrollen.....	73
6.Conclusie .....	75
6.1 Beantwoording van de theoretische deelvragen .....	75
6.2 Beantwoording van de empirische deelvragen.....	77
6.3 <i>Samen</i> werken aan veiligheid van kinderen in de gemeenten Rotterdam en Den Haag.....	78
6.4 Aanbevelingen.....	81
6.5 Reflectie op resultaat en proces.....	82
Literatuur.....	84
Gebruikte documenten .....	88
Internetbronnen.....	89
Bijlage 1: Overzicht van sparringpartners .....	92
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden.....	93
Bijlage 3: Overzicht van geanalyseerde notities en documenten .....	94
Bijlage 4: Interviewhandleiding .....	95
Bijlage 5: Vragenlijst samenwerkingsrollen gemeente .....	98
Bijlage 6 : Organisaties per gemeente waar vragenlijst is uitgezet.....	102

# 1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de inleiding op het centrale thema en verder komen de aanleiding tot deze thesis, de probleemanalyse, de probleemstelling, de relevantie van het onderzoek en de opbouw van de thesis aan bod.

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De zorg voor jeugd<sup>1</sup> zal in de komende jaren ingrijpend veranderen: zij gaat met ingang van 1 januari 2015 over van zorgverzekeraars, de rijksoverheid, provincies en stadregio's naar meer dan vierhonderd gemeenten. Deze gemeenten zijn per 1 januari 2015 de regisseur van de zorg voor de jeugd en voor die tijd zullen ze deze regierol moeten gaan oppakken en gaan invullen. Deze decentralisatie is veelomvattend en gaat over de volgende onderdelen:

- de jeugdzorg, die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie;
- de gesloten jeugdzorg onder regie van ministerie van VWS;
- de jeugd- Geestelijke Gezondheid Zorg (hierna aangeduid als jeugd GGZ) die onder de Zorg Verzekering Wet (hierna aangeduid als ZVW) valt;
- de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapte jongeren (hierna aangeduid als LVB) op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna aangeduid als AWBZ);
- de jeugdbescherming en jeugdreclassering van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Deze decentralisatie wordt gecoördineerd door het ministerie van VWS (Bruggen slaan, 2012:25). De stelselwijziging staat niet op zichzelf; deze hangt samen met de decentralisatiemaatregelen in het kader van de AWBZ, het wetsvoorstel Werken naar vermogen en de maatregelen rondom passend onderwijs. In ons onderzoek beperken we ons tot de decentralisatie van de jeugdzorg en zijn we bewust van de samenhang.

*'Eén gezin, één plan, één regisseur' is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein: bij de Wet werken naar vermogen, de AWBZ, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulpverlening. Dit vergt ook één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde, bedoeld om een einde te maken aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin (Bruggen slaan, 2012: 25).'*

In het huidige Regeerakkoord van VVD-PvdA, 'Bruggen slaan', wordt de decentralisatie van de jeugdzorg bekrachtigd: *"Ouders zijn er voor verantwoordelijk hun kinderen veilig en gezond te laten opgroeien. Wanneer de ontwikkeling van kinderen ernstig in gevaar komt, moet de overheid tijdig ingrijpen. Dat is in het verleden ondanks toenemende*

---

<sup>1</sup> Onder 'zorg voor jeugd' valt, jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, ambulante hulp, jeugd-ggz, zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking, jeugd en opvoedhulp

*budgetten niet altijd gebeurd. De jeugdzorg wordt daarom de komende jaren sterk verbeterd. Tegelijkertijd worden de fors gestegen uitgaven voor jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd teruggebracht (Bruggen slaan, 2012: 25)."*

Deze enorme opgaven die gepaard gaan met deze stelselwijzigingen bieden kansen om de verzorgingsstaat anders in te richten voor kinderen die deze zorg het hardst nodig hebben. Voor de wettelijke verankering van deze omwenteling is een nieuwe Jeugdwet noodzakelijk: er is een concept-Jeugdwet<sup>2</sup>. Vanaf 1 januari 2015 ligt de regie voor de invulling van de zorg voor de jeugd bij de gemeente. De stelselwijziging is dan een feit, naar verwachting is er een nieuwe Jeugdwet en de bezuinigingsronde gaat verder.

In dit onderzoek willen we nagaan hoe de gemeenten zich binnen de veranderende context voorbereiden op hun nieuwe rol. Daarbij willen we specifiek kijken naar de betekenis van de veranderingen voor de veiligheid van kinderen<sup>3</sup>. Ook na de decentralisatie zal veiligheid voor kinderen bij de inrichting van het nieuwe stelsel de hoogste prioriteit moeten hebben. Hoe wordt er naar veiligheid van kinderen<sup>4</sup> gekeken en hoe kunnen de gemeenten deze gaan vormgeven? Hoe kunnen de gemeenten hierin hun regierol invullen? Hoe kunnen zij invulling geven aan de samenwerking met de burger, in die mate dat de zorg voor kinderen 'veilig genoeg' is? De 'eigen verantwoordelijkheid' en de 'eigen kracht' van de burger kunnen immers een gevaar voor de veiligheid van kinderen inhouden. Hoe kan de gemeente omgaan met het dilemma: de zorg voor veiligheid van kinderen teruggeven aan de burger en de civil society die niet 'veilig genoeg' kan zijn voor kinderen?

## **1.2 De decentralisatie van de zorg voor de jeugd**

Het beoogde institutionele herontwerp van het jeugdzorgstelsel – in deze thesis de decentralisatie van de jeugdzorg genoemd – moet zorgen voor samenhang, toewijding, efficiëntie en verbetering van kwaliteit. Een herdefiniëring van de rollen en de verantwoordelijkheden van burgers, de overheid, de professionals en andere betrokkenen kan hierdoor niet uitblijven.

In drie aspecten van de aangekondigde decentralisatie zien we dit terug :

1. De transitie: financiering en verantwoordelijkheid voor de uitvoering (regie) van de gehele jeugdzorg (provinciale, GGZ en LVB jeugdzorg) komt bij de gemeenten te liggen (samenhang).
2. De transformatie: deze decentralisatie moet leiden tot een fundamenteel andere uitvoering waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger, de civil society, de

---

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet is zomer 2013 ingediend bij de Tweede Kamer.

<sup>3</sup> In dit onderzoek gebruiken we de term kinderen, waarmee de leeftijdscategorie 0-21 jaar bedoelen.

zelfstandig professional, de ontbureaucratisering en ‘dichtbij de burger’ centraal staan (toewijding).

3. Bezuiniging: de decentralisatie krijgt ook een bezuinigingsopdracht mee. Er komt minder geld beschikbaar voor de jeugdzorg: met de decentralisatie wordt verwacht dat er een efficiëntieslag kan worden gemaakt (efficiency).

De ambities zijn hoog: door de decentralisatie in 2015 kunnen gemeenten maatwerk bieden, afgestemd op de lokale en individuele situatie.

In de onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt wat de huidige situatie en de beoogde situatie is; de verschillende vormen van jeugdzorg en de bijbehorende verantwoordelijke overheidslaag.

Vorm van jeugdzorg/overheidslaag	Verantwoordelijke overheid voor de jeugdzorg	
	2013	2015
Preventieve jeugdzorg	Gemeenten	Gemeenten
Geïndiceerde/provinciale jeugdzorg	Provincie	Gemeenten
Gesloten jeugdzorg	Ministerie VWS en V&J	Gemeenten
Geestelijke gezondheidszorg	Ministerie VWS	Gemeenten
Licht verstandelijke gehandicapte jeugd	Ministerie VWS	Gemeenten
Advies en Meldpunt Kindermishandeling	Provincie	Gemeenten
Jeugdbescherming	Provincie	Gemeenten
Jeugdreclassering	Provincie	Gemeenten

**Tabel 1.2** *Overzicht van welke laag van de overheid verantwoordelijk is voor welke vorm van jeugdzorg, in 2013 en in 2015*

De komende tijd zullen de vernieuwingsinitiatieven inzichten moeten geven waarmee de zorg voor jeugd na de decentralisatie effectiever, efficiënter en veilig ingericht kan worden. Dit laat onverlet dat tot 2015 alle betrokken organisaties de jeugdzorg volgens ‘de oude wet’ moeten blijven uitvoeren.

### 1.3 De historie van de Nederlandse kinderscherming

Om vooruit te kunnen kijken is een blik in de historie een manier om de huidige ontwikkelingen te kunnen plaatsen. De bemoeienis van de overheid voor de zorg van kinderen is immers niet altijd zo groot geweest als het nu is.

In de tweede helft van de negentiende eeuw ontstond in Nederland een sterke particuliere beweging voor kinderscherming. De armoede in de grote steden, als gevolg van de industrialisatie, en de verontrusting over een revolutionair potentieel vormden de

voedingsbodem voor een omvangrijke en invloedrijke beweging van ondernemende en bevlogen burgers, die de zorg en bescherming van kinderen onder hun hoede namen. Verschillende Katholieke en Protestantse gestichten en verenigingen voor kinderbescherming en heropvoeding werden opgericht aan het eind van de negentiende eeuw. In 1896 en in 1899 werden Pro Juventute en de Nederlands Bond tot kinderbescherming opgericht. Ook de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen was actief op het terrein van kinderbescherming en heropvoeding. Vanuit deze beweging werd de overheid onder druk gezet om juridisch ingrijpen in gezinnen mogelijk te maken.

De overheidsbemoeyenis groeide gestaag, vaak als gevolg van particulier initiatief (ROB, 2012:22). In de Kinderwetten van 1897 werd een belangrijke stap gezet om de burgers die kinderen redden meer macht te geven ten opzichte van de biologische ouders. Particuliere verenigingen kregen de uitvoering toegewezen (Van Montfoort, 2013:2-4). De verzuilde civil society had een sterke sociale positie en een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor de leden uit de eigen zuil.

De geschiedenis van de Raad voor de Kinderbescherming gaat terug naar de invoering van de Kinderwetten in 1905 met de instelling van de voogdijraden. De Kinderwetten maakten het mogelijk om ouders te ontheffen of te ontzetten uit de ouderlijke macht. Daarmee vormen de Kinderwetten de basis van de justitiële kinderbescherming in ons land. De Kinderwetten omvatten een regeling voor zowel de civiele kinderbescherming als voor het jeugdstrafrecht. De zaken voor de voogdijraden groeiden, onder meer door de invoering in 1922 van de maatregel van ondertoezichtstelling. Uiteindelijk werden in 1956 de Raden voor de Kinderbescherming ingesteld. De eigenlijke raad van burgers werd omgevormd tot het College van de Raad. De rol van de burgers werd teruggedrongen (Van Montfoort, 2013: 5).

In de kinderbescherming ging de terugtocht van de burgers gepaard met een opmars van de directe sturing door de overheid (Van Montfoort, 2013: 6). De invloed van het College van de Raden voor de Kinderbescherming nam in de decennia na 1956 geleidelijk verder af. Het bureau van de Raden werd steeds omvangrijker en het ministerie van Justitie vergrootte langzamerhand zijn greep op de praktijk door beleid op te stellen voor zowel de inhoud van het werk als voor de bedrijfsvoering, de financiën en het personeelsbeleid (Van Montfoort, 2013: 6).

Vooraf na de Tweede Wereldoorlog zien we een verstatelijking van de jeugdzorg. De verzuilde samenleving brokkelde langzaam af (na 1965) en de verzorgingsstaat werd in rap tempo opgebouwd. De terugtocht van de burger uit de jeugdzorg betekende vooral een toenemende bemoeienis van de overheid in deze sector (Van Montfoort, 2013: 5-7).

In 1996 werden de negentien Raden voor de Kinderbescherming samengevoegd tot een landelijke Raad en pas bij die reorganisatie werden de Colleges afgeschaft en de burgers naar huis gestuurd. Vanaf dat moment is de Raad dus geen 'raad' meer, maar feitelijk een ambtelijke dienst (Van Montfoort, 2013: 6).

### **1.3.1 Verschuiving verantwoordelijkheid van de overheid, historisch gezien**

De geschiedenis van de zorg voor veiligheid van kinderen laat een ontwikkeling zien van actieve burgerverantwoordelijkheid naar een toenemende verantwoordelijkheid van de overheid. De burgerinitiatieven van de verzuilde civil society maakten steeds meer plaats voor een verstatelijkte jeugdzorg. De overheid krijgt en neemt steeds meer verantwoordelijkheid voor het beleid én de uitvoering. In uiterste gevallen grijpt de overheid in.

Een aantal actuele gezinsdrama's heeft het zogeheten Savanna-effect<sup>5</sup> bewerkstelligd: de overheid en de jeugdzorginstanties worden in toenemende mate verantwoordelijk gesteld voor ernstige kindermishandeling en kinderdoding door opvoeders. Hierdoor is er de afgelopen jaren veel aandacht uitgegaan naar de ontwikkeling van risicotaxatieinstrumenten, vroeginterventies en ingrijpen in gezinnen.

Met de voorgenomen decentralisatie van de jeugdzorg, en met name met de transformatieopdracht daarbinnen, wil de overheid een kanteling inzetten van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Dit vraagt een fundamentele herschikking van de verantwoordelijkheid en toekomstige rol van de overheid ten aanzien van de jeugdzorg. Bij een 'nieuwe' verantwoordelijkheidsverdeling is de burger en de civil society niet alleen deelnemer of cliënt maar een actieve en verantwoordelijkheidnemende coproductent.

## **1.4 Probleemanalyse**

### **Sturen op veiligheid voor jeugdigen**

Door de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten worden de gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie en aansturing van deze zeer complexe taak. De gemeenten moeten zich in een korte tijd voorbereiden op een taakuitbreiding, taakverzwaring en een toename van zware verantwoordelijkheden. Bij de decentralisatie is een transformatieopdracht geformuleerd waarbij een grotere verantwoordelijkheid van burgers bij de jeugdzorg wordt verwacht, maar het zijn vaak de burgers in de omgeving van kinderen (gezin, netwerk, buurt) die de grootste bedreiging voor de veiligheid van kinderen vormen.

Hierbij dringt zich de vraag op welke kansen en bedreigingen de decentralisatie van de jeugdzorg, en met name de transformatieopdracht daarbij, biedt voor de bescherming van kinderen. Op welke wijze gaan de gemeenten de organisatie en het bestuur van de nieuwe jeugdzorg vormgeven en welke consequenties heeft dit voor de veiligheid van kinderen?

---

<sup>5</sup> De dood van de peuter Savanna heeft iedereen geschokt en staat niet op zichzelf; 'Maasmeisje' en Meisje van strand Nulde' zijn andere voorbeelden van kindermishandeling met dodelijke afloop. Vervolging van de gezinsvoogd van Savanna heeft de discussie over de rollen van ouder, overheid en professionele zorg blijvend op de agenda gezet

Met enige regelmaat maken partijen duidelijk dat hier grote zorgen over bestaan. Zo onderschreef kinderombudsman Marc Dullaert de zorgen van de commissie Samson over de decentralisatie van de jeugdzorg. Dullaert pleit voor een pas op de plaats. *"Pas als de overheid de veiligheid van uithuisgeplaatste kinderen kan borgen, kunnen er verdere stappen worden gezet in de decentralisatie van de Jeugdzorg,"* (brief kinderombudsman aan staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten van VWS en minister Opstelten van V&J, 8 oktober 2012).

De bescherming van kinderen is een zware verantwoordelijkheid en complexe taak. Het is voorstelbaar dat de gemeente de verleiding niet kan weerstaan de sturing klassiek en topdown in te richten door het organiseren van versterkt toezicht, actieve bemoeienis van de politiek en het inrichten van controlerende organen. Een sterk op controle gerichte sturing zal averechts werken op het creëren van een samenwerking tussen overheid en burgers, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger de focus heeft.

#### **1.4.1 Doelstelling**

Het doel van dit bestuurskundig onderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeenten vormgeven aan de samenwerking met de burger bij de decentralisatie van de jeugdzorg, en inzicht te krijgen in de randvoorwaarden die daarbij worden gecreëerd om de veiligheid van kinderen te waarborgen. De ontwikkeling naar een participatiesamenleving vraagt van deze overheid dat zij terugtreedt en meer verantwoordelijkheid bij de burgers laat. Hierbij zullen de gemeenten wel zorg moeten dragen voor een jeugdzorgstelsel dat de veiligheid van kinderen in acht neemt.

Een nevendoelstelling van het onderzoek is het bieden van handvatten aan de gemeentelijke overheid bij het definiëren van het begrip veiligheid bij de inrichting van het gemeentelijk jeugdzorg beleid.

In dit onderzoek richten we ons op de gemeenten. We kunnen niet alle gemeenten onderzoeken en hebben daarom een selecte steekproef genomen (Van Thiel, 2010:55). Het onderzoek vindt plaats in de fase van beleidsontwikkeling waarbij grote tempo verschillen tussen de gemeenten zichtbaar zijn. Hierbij zijn de G4 gemeenten voorlopers in de voorbereiding op de decentralisatie en hebben een voorbeeldfunctie voor de overige gemeenten. Om voldoende relevant onderzoeksmateriaal te kunnen verzamelen ligt de keuze voor de uitvoering van het onderzoek binnen de G4 gemeenten voor de hand. Hierbij realiseren we ons dat de omstandigheden in kleinere gemeenten en gemeenten buiten de Randstad wezenlijk anders kunnen zijn waardoor zij tot andere keuzen kunnen komen. De uiteindelijke keuze voor de steden Rotterdam en Den Haag is ook een pragmatische; door ons werk hebben we in deze gemeenten een relevant netwerk die we voor het onderzoek kunnen benutten.



### 1.4.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De vraagstelling die uit de doelstelling voortkomt heeft betrekking op de toekomstige rol van de gemeenten na de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 voor de zorg voor veiligheid van kinderen, waarbij de burger toenemende verantwoordelijkheid moet krijgen.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

*Hoe zijn de gemeenten Rotterdam en Den Haag voornemens samen te werken met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg? En in hoeverre is deze zorg 'veilig genoeg'?*

We onderzoeken het vraagstuk vanuit een theoretisch kader waarbij de begrippen 'veiligheid' en 'veilig genoeg', de mogelijke rollen van de gemeenten en sturing in relatie tot samenwerking zijn uitgewerkt.

Vanuit de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende theoretische deelvragen afgeleid.

1. Vanuit welke theoretische perspectieven kan veiligheid voor kinderen worden geconceptualiseerd?
2. Welke verantwoordelijkheden en rollen hebben de gemeentelijke overheid en burger ten aanzien van zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg?
3. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeentelijke overheid om invulling te geven aan de samenwerking met de burger en wanneer is daarbij sprake van coproductie?

De antwoorden op deze deelvragen moeten leiden tot een raamwerk waaraan kan worden getoetst hoe de gemeenten Rotterdam en Den Haag na de decentralisatie de samenwerking met de burger bij de zorg voor veiligheid gaat inrichten.

In de laatste hoofdstukken worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Daarnaast zullen we komen tot een aantal aanbevelingen als belangrijk kenmerk van bestuurskundig onderzoek (Van Thiel, 2010:65). De vragen die beantwoord worden zijn:

4. Welke strategie hanteert de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag om de verantwoordelijkheid van gemeente en burger voor de zorg voor veiligheid van kinderen vorm te geven?
5. En in hoeverre is deze zorg 'veilig genoeg'?
6. Welke rollen zijn de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag voornemens te gaan invullen bij de uitvoering van de zorg voor veiligheid van kinderen? In hoeverre passen deze rollen bij de vereisten van coproductie?

## 1.5 De relevantie van het onderzoek

De vraag hoe de gemeentelijk overheid de samenwerking met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen gaan invullen, is zeer actueel en zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant.

De inrichting van de klassieke verzorgingsstaat wordt steeds meer losgelaten, deels ingegeven door de economische crisis. Er ontstaat beweging voor een participatiesamenleving. Koning Willem-Alexander vroeg er in zijn eerste troonrede aandacht voor: *“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving (Troonrede 2013, Rijksoverheid, 19 oktober 2013).”*

### Wetenschappelijke relevantie

Bestuurskunde is een sociale wetenschap die zich op descriptieve (beschrijvende) en prescriptieve (voorschrijvende) wijze bezighoudt met het openbaar bestuur en het publieke domein. De decentralisaties van verschillende taken in het sociale domein naar de gemeentelijk overheid zijn zeer ingrijpende ontwikkelingen in taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in het openbaar bestuur. Hierbij dringt de vraag zich op, welke randvoorwaarden de overheid creëert om de decentralisatie van de jeugdzorg tot een succes te maken. De transformatieopdracht bij de decentralisatie van de jeugdzorg vraagt een ingrijpende verandering in de relatie tussen overheid en burger die aansluit bij de actuele aandacht voor de participatie samenleving. Nieuwe sturingsinstrumenten moeten worden ontwikkeld om hieraan invulling te geven. Een heroriëntatie op de rollen van de overheid en de burger is onvermijdelijk. Deze thesis wil hier een bijdrage aan leveren. Nieuwe sturingsinstrumenten vragen een andere kijk op de zorg voor veiligheid van kinderen. Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan de theoretische vernieuwing van het concept veiligheid van kinderen in de jeugdzorg. Door het concretiseren van het begrip ‘veilig genoeg’ bieden we een wetenschappelijke onderbouwing voor het veilig inrichten van het gemeentelijk jeugdzorgbeleid .

### Sociaal maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft ook maatschappelijk een actuele meerwaarde daar de decentralisatie in 2015 zijn beslag gaat krijgen. Er is veel aan gelegen om deze decentralisatie ordentelijk te laten verlopen. In het geval van de zorg voor veiligheid van kinderen gaat het om de meest kwetsbare kinderen en hun ouders. Deze groep kinderen mag niet in de knel komen bij de inrichting van het nieuwe jeugdzorgstelsel. Begrippen als veiligheid en samenwerking staan centraal, waarbij de vraag gesteld moet worden of en in hoeverre het streven naar veiligheid voor kinderen, het streven naar samenwerking met de burger mag beperken. Ten tijde van

dit onderzoek zijn de gemeenten in de fasen van voorbereiding en het ontwerpen van het beleid na de decentralisatie van de jeugdzorg. De vorming en uitvoering van het beleid benaderen we als een procesbeschrijving (Koppenjan & Klijn,2004:42). De kaders en contouren van het nieuwe jeugdzorgstelsel worden ontwikkeld en zijn bepalend voor de verdere inrichting van het stelsel en de veiligheid van kinderen.

De besturing van de jeugdzorg is een complex vraagstuk en door middel van dit verkennend onderzoek willen we aspecten naar voren brengen die bij de herinrichting van de zorg voor kinderen naar voren zullen komen. Hoewel er geen sprake is van een prescriptief onderzoek zullen we vanwege de bestuurskundige en actuele maatschappelijke relevantie een aantal aanbevelingen doen.

## **1.6 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk zijn de uitkomsten van de literatuurstudie samengevat. De daaruit voortkomende onderzoeksconcepten zijn vertaald naar variabelen en een conceptueel onderzoeksmodel. In hoofdstuk drie is de vertaalslag te lezen van theorie naar praktijk: de onderzoeksmethodiek. De te onderzoeken variabelen zijn geoperationaliseerd door het benoemen van de bijbehorende indicatoren en waarden die deze kunnen aannemen. De empirische bevindingen van het onderzoek in de gemeente Rotterdam en Den Haag zijn in de hoofdstukken vier en vijf beschreven. In hoofdstuk zes beantwoorden we de deelvragen en de centrale vraagstelling. De aanbevelingen, en onze reflectie op het proces zijn in het laatste deel van hoofdstuk zes beschreven. Het onderzoek wordt afgesloten met de literatuurlijst en de bijlagen.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk is een wetenschappelijk kader opgenomen, waarmee we de theoretische deelvragen en de centrale onderzoeksvraag uitwerken.

- Vanuit welke theoretische perspectieven kan veiligheid voor kinderen worden geconceptualiseerd?
- Welke verantwoordelijkheden en rollen hebben overheid en burger ten aanzien van zorg voor veiligheid van kinderen?
- Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeente om invulling te geven aan de samenwerking met de burger?

Door de bestudeerde literatuur wordt het inzicht vergroot wat er in de dagelijkse praktijk gebeurt. Dit theoretisch kader vormt als het ware de 'bril' waarmee we naar de werkelijkheid, de empirie, gaan kijken.

Om meer zicht te krijgen op de verantwoordelijkheden van overheid en burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen, behandelen we eerst het wettelijk kader, waarbij we aandacht besteden aan de rechten van het kind (paragraaf 2.1). Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind biedt een normatief kader waarbinnen de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

De decentralisatie van de jeugd maakt de lokale bestuurders verantwoordelijk voor het organiseren van de zorg voor veiligheid van kinderen. Deze nieuwe opdracht vraagt om gemeentelijk beleid met een duidelijke visie op veiligheid van kinderen. Om handvatten te vinden voor het concretiseren van de begrippen veiligheid en veilig genoeg hebben we gebruikt gemaakt van wetenschappelijke theorieën uit de wereld van de sociale en fysieke veiligheid in de openbare ruimte. De nieuwe inzichten over de veiligheid van kinderen 'achter de voordeur' hebben we verwerkt tot een nieuw concept van veiligheid (paragraaf 2.2).

Het concept van de participatieve samenleving beschrijven we vanuit de theorie over de civil society (zie paragraaf 2.3) en we werken uit wat dit betekent voor de rolverdeling tussen de overheid en de burger.

Om zicht te krijgen op de sturingsmogelijkheden en de verantwoordelijkheden van de overheid in de participatieve samenleving benutten we wetenschappelijke theorieën die de overgang van 'government' naar 'governance' beschrijven (zie paragraaf 2.4). We komen uit bij coproductie, die aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger in de participatieve samenleving. Om de rollen te beschrijven benutten we de theorieën over de gemeentelijke regierollen en de participatieladder.

In paragraaf 2.5 verwerken we de theoretische opbrengsten en construeren we nieuwe modellen over veiligheid en samenwerking. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model, bestaande uit de onderzoeksconcepten en een schema van de onderlinge relaties.

## 2.1 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Op 20 november 1989 is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna aangeduid als IVRK) aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Nederland ondertekende het op 26 januari 1990 en ratificeerde op 6 februari 1995. In de preambule van het verdrag wordt aangegeven dat kinderen vanwege hun kwetsbaarheid nood hebben aan bijzondere zorg en bescherming. Er wordt bijzondere nadruk gelegd op de primaire verantwoordelijkheid van het gezin voor de zorg voor en bescherming van het kind. Het gezin wordt beschouwd als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van kinderen. Aan het gezin dient daartoe door de Staat de nodige bescherming en bijstand te worden verleend, opdat het zijn verantwoordelijkheid binnen de gemeenschap volledig kan dragen. Deze verantwoordelijkheid van ouders (of wettige voogden) wordt in artikel 18 uitgewerkt. Hier wordt expliciet gesproken over beide ouders die gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen en wier allereerste zorg het belang van het kind betreft. De Staat dient hierbij passende bijstand te verlenen aan ouders en de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderzorg te waarborgen. Dit uitgangspunt, waarbij het kind recht heeft om door de ouders te worden opgevoed en waarbij de Staat dit moet faciliteren, zien we ook terug in artikel 9 (recht van het kind om met ouders samen te leven) en artikel 10 (gezinshereniging).

In het IVRK draagt Artikel 19 op te zorgen voor: *“alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, zolang het kind onder de hoede is van ouder(s), wettige voogd(en), of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.”* Ook is de Staat in deze verantwoordelijk voor het invoeren van procedures en sociale programma's om het kind en degene die de zorg voor het kind hebben te ondersteunen. Deze verplichting van de Staat om kinderen te beschermen tegen mishandeling en verwaarlozing door ouders, wordt ook in artikel 9 aangegeven. De Staat moet waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders, tenzij deze scheiding noodzakelijk is zoals bij misbruik of verwaarlozing door ouders. Ook heeft de Staat de verplichting kinderen te beschermen en een andere vorm van zorg te waarborgen wanneer een kind tijdelijk of blijvend het leven in het gezin waartoe het behoort moet missen (artikel 20). Deze verantwoordelijkheid van de Staat geldt ook bij vluchtelingenkinderen waarvan geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden (artikel 22).

Deze verantwoordelijkheid van de Staat om het kind te beschermen zien we ook, impliciet, terug in artikel 40. In dit artikel wordt het recht van kinderen die verdacht worden van of veroordeeld vanwege het plegen van een misdrijf beschreven. De Staat heeft dan de verplichting om verschillende regelingen, zoals rechtelijke bevelen voor zorg, begeleiding, toezicht, jeugdreclassering, pleegzorg, programma's voor onderwijs en dergelijke

beschikbaar te hebben om ervoor te zorgen dat het welzijn van deze kinderen niet wordt geschaad.

### **2.1.1 Normatief kader**

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind biedt een normatief kader waaraan de Staat zich verbonden heeft en waarbinnen de kaders van de verantwoordelijkheid van Staat en burger zijn vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor veiligheid van kinderen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en vraagt inzet van zowel de Staat als van de burger. Hierbij is de burger primair verantwoordelijk voor de zorg voor en bescherming van het kind, moet de Staat de burger daarbij faciliteren en heeft de Staat het geweldsmonopolie (ingrijpen wanneer dit noodzakelijk is vanwege lichamelijk of geestelijk geweld door de opvoeder). Het uitgangspunt van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zorg voor de veiligheid van kinderen vraagt samenwerking tussen burger en gemeentelijke overheid.

## **2.2 Veiligheid**

Omwille van het leveren van een bijdrage aan de theoretische vernieuwing van het concept 'veiligheid van kinderen' putten we uit de theorieën die zijn ontwikkeld op het gebied van fysieke en sociale veiligheid. Hierover is veel gepubliceerd, wat een ander licht kan werpen op de veiligheid binnen het model dat we willen opbouwen voor 'veiligheid van kinderen' die zijn aangewezen op bescherming vanwege (dreigend) lichamelijk of geestelijk geweld door opvoeders.

Om te kunnen komen tot een definiëring van het concept 'veilig genoeg' zullen we eerst enige ordening aan brengen in het brede begrip 'veiligheid' (paragraaf 2.2.1). Vervolgens onderzoeken we in paragraaf 2.2.3 het streven naar veiligheid in de maatschappelijke context waarbij we veranderingen in visie en van de reactie op risico's in de 19<sup>de</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw aangeven. We constateren dat de omwenteling van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving een verandering vraagt van de maatschappelijke visie en reactie op risico's. We introduceren daarbij de begrippen risicoacceptatie en verantwoorde risicoproductie. Tot slot zullen we om te kunnen bepalen op welke wijze de overheid inzet op risico's het begrip controle strategie uitwerken.

### **2.2.1 Veiligheid als ordeningsprincipe**

Het begrip veiligheid is gaandeweg een containerbegrip geworden, of anders gezegd een 'many possibilities word', waar een soort aantrekkingskracht van uitgaat om problemen mee te benoemen (Boutellier, 2007:8).

Veiligheid heeft zoveel betekenissen en connotaties, dat een definitie moeilijk te maken is. In een sociale en democratische samenleving behoort veiligheid een dynamisch begrip te zijn, dat door de samenleving in den brede wordt bepaald en dat vervolgens op haar beurt weer vormgeeft aan die samenleving (Roels in Steden, 2008: 1). Veiligheid heeft

verschillende dimensies.

Een onderscheid tussen de diverse dimensies van veiligheid (Steden,2008:1):

1. Sociale veiligheid: veiligheid in de eigen woonomgeving. Mensen en hun moedwillige gedragingen staan centraal.  
Fysieke veiligheid: risico's die samenhangen met allerlei ongevallen en rampen.
2. Objectieve veiligheid: meten is weten. Bijvoorbeeld: hoe groter het aantal delicten, hoe onveilig de situatie.  
Subjectieve veiligheid: emotionele argumenten staan voorop, mensen hebben het gevoel dat het niet pluis is.
3. Negatieve veiligheid: mensen zoeken bescherming tegen iets, men voelt zich veilig als dreiging ontbreekt en men vertrouwt erop dat bescherming ook in de toekomst aanwezig is.  
Positieve veiligheid: veiligheid betekent dan ergens bij horen.

## 2.2.2 Risicoacceptatie en verantwoorde risicoproductie

Als veiligheid 'de bescherming tegen gevaar' inhoudt, is onveiligheid te definiëren als gevaar opleverend (ROB, 2011b:19). In een maatschappelijke context gaan veiligheid en onveiligheid over risico's en zekerheden. De aanvaardbaarheid van (on)veiligheid gaat over de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die de overheid moet bieden tegen gevaren die een bedreiging vormen voor het leven, gezondheid en welzijn van de mens, het milieu of materiële belangen (ROB, 2011b:19-20).

In het streven naar (fysieke) veiligheid valt een onderscheid te maken tussen het willen en kunnen (Helsloot et al., 2010: 21) beschermen van overheid en burgers. De onderstaande tabel laat het basisschema van de bescherming van burgers tegen (fysiek) onheil zien.

	Burgers	Overheid
Willen	Willen burgers zichzelf beschermen of willen zij worden beschermd?	Wil de overheid de bevolking of specifieke categorieën burgers beschermen?
Kunnen	Kunnen burgers zich beschermen?	Kan de overheid de bevolking of specifieke categorieën burgers beschermen?

**Tabel 2.2.2** Willen en kunnen van burgers en overheid ten aanzien van veiligheid (overgenomen uit Helsloot et al., 2010:21)

In de loop van de geschiedenis van de Nederlandse Staat zijn ten aanzien van het willen en kunnen belangrijke verschuivingen te constateren. In de 19<sup>de</sup> eeuw was het *kunnen* beschermen bij overheid en burgers zwak ontwikkeld. Wat het *willen* betrof, werd van burgers verwacht dat zij vooral voor zichzelf zorgden en was de rol van de staat beperkt tot bescherming tegen in- en externe bedreigingen van de sociale veiligheid. In de twintigste eeuw is de wil van de overheid om te beschermen sterk gegroeid en dit geldt ook voor de verwachting van de burgers om beschermd te worden. Door wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen is het vermogen om te beschermen ook groter geworden.

Het *kunnen* van de overheid is daardoor belangrijker geworden dan het *kunnen* van de burger (Helsloot et al.,2010: 21-22).

Pieterman(2008: 4-5) geeft een analyse van de veranderingen in visie en van de reactie op risico's in de 19<sup>de</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw:

- **Schuldcultuur:** ("eigen schuld dikke bult") negentiende-eeuwse en vroeg-moderne opvatting waarbij de eigen verantwoordelijkheid van mensen ten aanzien van schade en schande wordt beklemtoond. Er is sprake van eigen schuld en eigen morele verantwoordelijkheid.
- **Risicocultuur:** ("waar gehakt wordt vallen spaanders") eind negentiende eeuw, nam afstand van de individualistische en moralistische benadering. Het risicobegrip werd geïntroduceerd. De samenleving genereerde, door verschillende keuzes die werden gemaakt, óók welbewust risico's (kosten-baten). Zij moest slachtoffers daarvan compenseren.
- **Voorzorgcultuur:** morele veroordeling voor ongevallen keert terug, maar nu treft het slachtoffer geen blaam. Degenen die op maatschappelijk niveau verantwoordelijk zijn voor de (technologische) toepassing zijn moreel verantwoordelijk voor de risico's die daarbij genomen worden. Vooraf moet worden vastgesteld of er mogelijk onaanvaardbare gevolgen *zouden kunnen* zijn. Die moeten dan worden voorkomen door het treffen van voorzorgsmaatregelen. Vermijden van onzekerheid maakt onderdeel uit van de voorzorgcultuur.

In de voorzorgcultuur laat men zich leiden door risico's waarvoor geen inschatting van de kans valt te maken. Voorzorg gaat hierbij beduidend verder dan preventie. Binnen onze huidige verzorgingsstaat heeft de voorzorgcultuur een stevige plek veroverd. Het afbrokkelen van de verzorgingsstaat en het opbouwen van een participatiesamenleving vraagt een cultuurverandering.

Boutellier (2005:7) heeft het over de veiligheidsutopie: het onhaalbare verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en maximale veiligheid. Het verlangen naar veiligheid wordt keer op keer bekrachtigd door incidenten. *"Van veiligheid kun je eigenlijk nooit genoeg hebben; het is een onverzadigbare toestand."*

Tegenover dit ideaal van de risicoloze samenleving staat de zienswijze van de verantwoorde risicoproductie waarbij sprake is van risicoacceptatie. 't Padje geeft aan dat veiligheid vaak wordt geassocieerd met de afwezigheid van slachtoffers en risico's. *"Dit soort definities is volstrekt ongeschikt om te kunnen begrijpen hoe de overheid maar ook de markt en de civil society zorgen voor veiligheid~. Het maatschappelijk spel tussen de verschillende instituties rondom veiligheid gaat om verantwoorde risicoproductie, en niet om afwezigheid van risico's en gevaren ('t Padje& Groenendaal 2008:29-30)."* 't Padje (2008) haalt de Duitse socioloog Ulrich Beck (2008)aan als grondlegger van deze zienswijze. Beck (2008) stelt dat moderne maatschappijen hun eigen onzekerheid produceren. Ongelukken en gevaren worden mogelijk gemaakt door de manier waarop wij werk en samenleving hebben



ingericht. In deze zienswijze is veiligheidsbeleid primair bedoeld om risico's te kunnen nemen en niet om risico's weg te nemen ('t Padje & Groenendaal 2008: 30).

### 2.2.3 Controlestrategieën

De gemeentelijke overheid wordt geconfronteerd met een spagaat tussen terugtreden (maximale vrijheid voor de burger) en optreden (maximale veiligheid voor de burger). Om zicht te krijgen op de wijze waarop de gemeente in de praktijk met dit dilemma omgaat, is het van belang om te weten of er sprake is van veiligheidsbeleid en veiligheidsmaatregelen die zijn gericht op uitbanning van niet-concrete risico's op de lange termijn (voorzorg) of op reële en bij voorkeur berekenbare bedreigingen (preventie) of reageren op reeds bestaande onveilige situaties (reactie). Prins et al. (2010:9) hanteren drie controlestrategieën om het ingezette veiligheidsbeleid te kunnen indelen. Het begrip 'controle' wordt opgevat als *“een puur technische activiteit van het beïnvloeden van de veiligheidssituatie door (een) bepaalde actor(en)”* (Prins et al., 2010:9)."

De drie controlestrategieën zijn:

- **reactie:** reageren op bestaande onveiligheid;
- **proactie:** concrete en dreigende onveiligheid zien te voorkomen;
- **voorzorg:** structureel inzetten van activiteiten op lange termijn en zonder directe relatie met een concreet probleem.

De controlestrategie van een gemeente wordt zichtbaar in het (voorgenomen) veiligheidsbeleid. Welke veiligheidsmaatregelen is de gemeente voornemens te gaan inzetten? Bij de beoordeling van de veiligheidsmaatregelen kunnen vier criteria worden onderscheiden: veiligheidsproblemen, beleidsinzet, einddoel en de controlerende actor (Prins et al., 2010: 10-11).

- Het **veiligheidsprobleem** waarop de maatregel zich richt kan worden geormerkt als reeds aanwezig in de gemeente of als probleem met een zeker (berekenbaar) of onzeker risico. Smalle onveiligheidsproblemen zijn problemen die zijn afgebakend door het Wetboek van Strafrecht, brede onveiligheidsproblemen gaan ook over concrete vormen van sociale onveiligheid waartegen onmiddellijk handelen met een direct beoogd effect noodzakelijk wordt geacht en onbegrensde onveiligheid beslaat alle (on)mogelijke dreigingen op het gebied van sociale veiligheid (Prins et al., 2010: 10).
- **Beleidsinzet** is repressief van aard wanneer de veiligheidsmaatregel is gericht op het handhaven van strafrechtelijke wet- en regelgeving. Preventief beleidsinzet richt zich op preventieve 'quick wins' en structurele eliminatie op brede voorzorgsmaatregelen (bijvoorbeeld het plaatsen van straatverlichting). Daarnaast kan beleidsinzet gericht zijn op reeds gemanifesteerde onveiligheid, maar ook anticiperen op aanstaande vormen van onveiligheid of op veiligheidsproblemen die zich op de lange termijn kunnen manifesteren (Prins et al., 2010: 10).

- De **doelen** van de in te zetten veiligheidsmaatregelen kunnen gericht zijn op het terugdringen van onveiligheid, beheersen van veiligheid en het voorkomen van onveiligheid.
- De **controleerende actor** is de actor die deze doelen nastreeft. Dit kunnen justitiële instituties zijn zoals Politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming, maar ook een mix van verschillende partijen uit de publieke en private sector. *“Veiligheidszorg is een brede verantwoordelijkheid voor alle participanten in de moderne samenleving (Muller in: Prins et al.,2010: 11).”* Daarnaast kan ook de overheid, het openbaar bestuur de controleerende actor zijn; ‘voorzien en voorkomen’ als morele verplichting van de ontwerpers van en verantwoordelijken voor het maatschappelijke systeem ( Pieterman in: Prins et al.,2010: 11).

Dit levert het volgende analysemodel op:

Veiligheidsmaatregel	Reactie	Proactie	Voorzorg
<b>Probleem:</b> -type onveiligheid -omvang onveiligheid	- aanwezig - smal	- zeker risico - breed	- onzeker risico - onbegrensd
<b>Beleidsinzet;</b> - Tijdstip - Aard	- achteraf - repressie	- vooraf/korte termijn - preventie	- vooraf/lange termijn - Structurele eliminatie onzekerheid
<b>Einddoel</b>	Terugdringen onveiligheid	Beheersen veiligheid	Voorkomen van onveiligheid
<b>Controlerende actor</b>	Strafrechtelijke instituties	Mix van publiek en private partijen	Openbaar bestuur

**Tabel 2.2.3** Analysemodel van veiligheidsmaatregelen in relatie met controlestrategie (overgenomen uit Prins & Boutellier, 2008:11)

## 2.3 Civil Society

De civil society staat het laatste decennium in het brandpunt van aandacht van politici en beleidsmakers. De letterlijke vertaling van het begrip is ‘burgermaatschappij’.

Van het begrip civil society zijn meerdere definities te vinden en de term kan op verschillende wijze worden geïnterpreteerd. Vanuit historisch oogpunt leren we dat het begrip civil society al in de Griekse Oudheid werd gebruikt om de 'politike koinonia' ('societas civilis' in het Latijn) aan te duiden, ofwel de burgerlijke maatschappij. De mens die onderdeel is van een samenleving en zijn rol invult als burger.

De huidige betekenis van het woord ontleent veel aan de betekenis die Robert Putnam (2000: 290) aan het woord heeft toegekend. De civil society is volgens hem essentieel voor het functioneren van een democratie. Een goed werkende civil society kan de overheid ontlasten. In de civil society gaat het om de mensen, die samenkomen om zelf initiatieven te ondernemen. De actieve burger in de traditie van de civil society is een

bewuste burger die actief wil participeren in de maatschappij. Hij ontwikkelt initiatieven en gemeenschappen, vaak om een maatschappelijk doel te bereiken. De actieve burger is ook een mondige burger. Hij komt op voor zijn en andermans belangen.

### **2.3.1 De rol van de overheid en burger in de civil society**

De rol van de burger in de civil society ligt steeds bij de eigen verantwoordelijkheid en eigen regie. Het begrip 'burger' verwijst naar een ingezetene van een land, een verhouding tot het publieke domein en de staat als hoeder daarvan (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011: 378). Burgers oefenen enerzijds invloed uit met hun handelingen en anderzijds accepteren ze de gezagsuitoefening door anderen.

Het sturen van de overheid op de verantwoordelijkheid van de burgers is een spel dat de overheid op ambigue wijze speelt. Dit komt tot uitdrukking door het versterken van de publieke moraal, een beroep te doen op de zelfredzaamheid van de burger en tegelijkertijd als overheid terugtrekkende bewegingen te maken (Oude Vrielink et al., 2011: 385). De overheid lijkt daarmee op zoek te zijn naar een actieve burger, die deelneemt aan de publieke zaak en hiervoor verantwoordelijkheid neemt (*Over actief burgerschap*, Tonkens, 15 maart 2013).

Een grotere verantwoordelijkheid voor de burger betekent een invulling van een andere rol voor de samenleving in relatie tot de overheid. Deze vergroting van de verantwoordelijkheid van de samenleving kan op twee manieren plaatsvinden:

- Top-down. De overheid besluit taken aan de samenleving over te dragen. De overheid neemt dus het initiatief en bepaalt wat er wel en wat er niet wordt overgedragen.
- Bottom-up. Het initiatief ligt bij de burgers die het publieke domein betreden, ongevraagd en op eigen voorwaarden (Van der Steen, de Bruijn & Schillemans, 2013: 6-7).

Bij het top-down overdragen van de publieke taken heeft de overheid een actieve, regisserende rol, bij de bottom-up initiatieven moet de overheid de regie loslaten en kan slechts faciliteren en stimuleren.

## **2.4 Sturen op samenwerking**

Staatsvorming berust voor een belangrijk deel op de bescherming van burgers: securitas. Veiligheid is een kerntaak van de overheid en van oudsher een van de legitimerende pijlers van de staatsvorming (Boutellier, 2007: 18). De Staat beschikt over het geweldsmonopolie, de zwaarmacht. Door de ontwikkeling van de netwerksamenleving ligt de positie van de nationale staat onder vuur; zij verliest steeds meer terrein aan internationale overheden, netwerken die buiten de directe invloedssfeer liggen, decentrale organisaties en geprivatiseerde ondernemingen. Het monopolie op rechtshandhaving blijft echter redelijk onaangetast en wordt daardoor een steeds belangrijkere pijler voor de identiteit en legitimatie van de Staat (Boutellier, 2007: 19). Dit monopolie zien we ook in het IVRK terug:

de Staat moet ingrijpen wanneer dit noodzakelijk is vanwege lichamelijk of geestelijk geweld door de opvoeder van het kind.

Om zicht te krijgen op de sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden van de overheid in de participatieve samenleving bespreken we eerst verschillende sturingsvarianten. We werken het begrip coproductie uit als optimale vorm van samenwerking tussen overheid en samenleving. Vervolgens onderzoeken we de mogelijke samenwerkingsrollen van de gemeentelijke overheid aan de hand van theorieën over regierollen, burger- en overheidsparticipatie.

### **2.4.1. Sturingsvarianten**

Van de overheid wordt verwacht dat ze orde schept. De overheid heeft verschillende aanpakken ontwikkeld om op complexe vraagstukken te reageren (Koppenjan et al., 2004:90). Naast de klassieke standaardreactie zijn moderne sturingsvarianten te benoemen, zoals New Public Management (hierna aangeduid als NPM) en *netwerk governance*. Bij *netwerk governance* wordt de overheid gezien als één van de partijen in een netwerk van vaak wederzijds afhankelijke partijen; partijen met te onderscheiden taken, posities, belangen en machtsbronnen die allen trachten het te ontwikkelen beleid in de door hen gewenste richting te sturen (Bekkers, 2007: 207). Binnen deze sturingsvariant ontstaat de mogelijkheid tot coproductie van publieke diensten die we ook nader zullen uitwerken.

#### **Klassieke standaard reactie**

Centraliseren en consulteren zijn (neo-) traditionele reacties en reflexen van de overheid op complexe problematiek. Deze reactie is sterk gebaseerd op het primaat van de politiek. De gekozen politieke portefeuillehouders zijn verantwoordelijk voor de visie, beleidsvorming en beslissingen. Er is sprake van top-down sturing, centrale normen en consultatie (Koppenjan et al., 2004:95). Enkele dominante belangengroepen worden geconsulteerd, de kennis die wordt verzameld is gericht op oplossingen en politieke haalbaarheid. De overheid richt zich op het opstellen van strikte normen en/of enkele vetospelers om de risico's te beperken.

Belangrijke kenmerken van dit sturingsantwoord zijn:

- sturing: nadruk op sturing via wetten en het primaat van de politiek (sterk top-down);
- analyse: mogelijk om op één plaats informatie te verzamelen, te analyseren en te verwerken;
- kennis: objectiveerbaar;
- oplossingen: verkregen door uitgebreide analyse van alternatieven en politieke beslissingen;
- complexiteit reduceren door informatieverzameling, analyse en zekere uitsluiting van actoren (politieke primaat) (Koppenjan et al., 2004:95-96).

## New Public Management

Bij NPM ligt de focus meer op marktwerking en het gebruik van managementstrategieën uit de private sector. Met name de beleidsuitvoering wordt vaak uitbesteed aan de private sector. De rol van de overheid is vooral “steering, not rowing”. Hoewel in deze aanpak het primaat van de politiek minder dominant is, de politiek is immers minder of niet meer betrokken bij de implementatie, kan NPM toch gezien worden als een vorm van centrale sturing (Koppenjan et al., 2004:106-107). De burgerkracht is versmald tot consument van diensten, vrijwilliger of gesprekspartner in overleg- en inspraakprocedures. In deze rollen ontbreekt de dimensie van drager van de ontwikkeling (Stam, Jansen, de Jong & Rakers, 2012: 51).

## Netwerk governance

Het veranderende denken over sturing heeft een paradigmawisseling op gang gebracht: de wisseling van ‘government’ naar ‘governance’. Het begrip ‘governance’ verwijst naast verschuiving van het probleemoplossend vermogen van de centrale overheid naar andere overheden, de markt en de samenleving of de burger. Governance verwijst ook naar het ontstaan van hybride sturingsarrangementen (Bekkers, 2007:210). Kenmerkend voor governance is dat er binnen sturingsarrangementen sprake is van zelfregulering. Daarnaast is het kenmerkend dat de afhankelijkheden tussen de betrokken partijen ervoor zorgen dat samenwerking een noodzakelijke voorwaarde is voor de effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Deze hybride samenwerkingsverbanden zijn politieke systemen (Bekkers, 2007: 210&211). Governance is vooral gericht op samenwerking tussen de betrokken actoren en horizontale sturing. Anders dan bij de klassieke reactie en NPM wordt de complexiteit van de problematiek benaderd als een gegeven waar sturingsinstrumenten voor moeten worden ontwikkeld. Governance kan worden opgevat als een *copingsstrategie* op de complexiteit van de besluitvorming en de maatschappelijke vraagstukken waar de samenleving mee te maken krijgt (Koppenjan et al., 2004: 103-107).

	<b>Traditional public administration</b>	<b>New public management</b>	<b>Networked community governance</b>
<b>Context</b>	Stable	Competitive	Continuously changing
<b>Population</b>	Homogeneous	Atomised	Diverse
<b>Needs/ problems</b>	Straightforward, defined by professionals	Wants, expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
<b>Strategy</b>	State- and producer-centred	Market- and customer-centred	Shaped by civil society
<b>Governance through</b>	Hierarchies	Market	Networks and partnerships
<b>Regulation by</b>	Voice	Exit	Loyalty
<b>Actors</b>	Public Servants	Purchasers and providers. Clients and contractors	Civic leaders
<b>Theory</b>	Public goods	Public choice	Public value

**Tabel 2.4.1** Verschillen in sturingsmodellen (overgenomen uit Benington, 2011:7)

Deze tabel geeft de verschillen weer tussen de sturingsmodellen.

## 2.4.2 Coproductie

Coproductie gaat uit van het idee dat er binnen de samenleving en de overheid meerdere sturingscentra zijn die met elkaar concurreren en samenwerken ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken (Teisman in Bekkers, 2007: 209). De effectieve aanpak van maatschappelijke problemen veronderstelt zowel samenhang als samenspel. Coproductie veronderstelt een samenspel van overheid, markt en samenleving, waarin de relevante actoren met betrekking tot het onderwerp van onderzoek een rol hebben: burgers, overheid, professionals, uitvoeringsorganisaties, management en bestuur van instellingen van zorg voor kinderen. Coproductie is daarbij op te vatten als een copingsstrategie zoals is aangegeven bij governance en gaat uit van wederzijdse afhankelijkheid: de overheid heeft de samenleving/burger net zo hard nodig als de samenleving/burger de overheid nodig heeft. *“Het is niet meer de overheid die met zelfgekozen anderen gestructureerde samenwerking aangaat, maar een dynamiek van velen die deels langs en deels met de overheid voor productie van publieke waarden zorgt ( Schulz et al., 2013: 42).”* Dit vraagt een werkelijk terugtrekkende overheid die meer overlaat aan de verantwoordelijkheid van de samenleving. Een overheid die aansluit bij initiatieven, ruimte geeft. De productie van publieke waarden is geen zaak van de overheid alleen, maar is een coproductie van de overheid, de markt en de gemeenschap. Deze visie op burgers en de samenleving verschilt sterk van de traditionele visie op de burger, waarin de nadruk ligt op passiviteit en zelfs irrationaliteit en destructie van de burger. Binnen coproductie heeft de burger een actieve rol, waarin zijn autonomie, *commitment* en verantwoordelijkheid wordt gemobiliseerd (Ryan, 2012:315). Burgers worden in deze actieve rol gezien als:

- kritische succesfactor; zij zijn essentieel bij het realiseren van de dienst;
- denkende mensen; zij weten dingen die professionals niet weten;
- hulpbronnen; zij hebben tijd en energie die zij in het helpen van anderen willen investeren;
- middelenhouders (assetsholders); zij hebben bekwaamheden, talenten, competenties en kennis waardoor zij een waardevolle bijdrage kunnen leveren,
- legitimators en testimonial providers; zij kunnen het belang van de publieke dienst promoten waardoor ook andere burgers meer bereid zijn om samen te werken;
- deelnemers in een collaboratieve in plaats van paternalistische relatie (Bovaird & Loeffler, 2012:4).

Coproductie vraagt een andere invulling van de rollen van de overheid (publieke professionals) en de burgers. Boyle en Harris (2012) definiëren coproductie als: *“delivering public services in an equal en reciprocal (wederkerige) relationship between professionals, people using their services, their families and their neighbours (in Ryan, 2012: 316).”* Deze definitie resulteert in de volgende rolverdeling bij coproductie:

		Verantwoordelijk voor ontwikkelen en plannen van beleid		
		overheid	overheid en burger samen	Burger
Verantwoordelijk voor uitvoeren beleid	overheid	Traditionele invulling publieke dienstverlening. Burger is passief	Coplanning/ codesign	Burger neemt initiatief, overheid voert uit.
	overheid en burgers samen	Coleveranciers (delivery)	<i>Volledige coproductie</i>	Coleveranciers (delivery)
	Burger	Overheid neemt initiatief, burger voert uit	Coplanning/ codesign	Zelf organisatie door de burger. Overheid is passief (of reactief)

**Tabel 2.4.2** Rolverdeling overheid en burger bij coproductie (overgenomen uit Ryan, 2012: 316)

Er is volgens deze definitie alleen sprake van coproductie wanneer in de rolverdeling de burger en de overheid (publieke professional) samen de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid dragen. Deze definitie is sterk gericht op het leveren van diensten (output), waarin een gelijkwaardige en wederkerige relatie tussen burger en overheid is vereist. Een vereiste waar binnen de omgeving van de publieke dienstverlening vaak niet aan kan worden voldaan. Bovaird et al. (2012:3) komen daarom tot een aanpassing van de definitie van coproductie: *“De publieke sector en de burgers maken beter gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes of efficiencywinst te behalen .”*

### 2.4.3 Samenwerkingsrollen van de gemeenten

Regievoering is een opkomend sturingsconcept binnen het openbaar bestuur, vooral bij gemeenten. In dit verantwoordelijkheidsmodel wordt uitgegaan van burgers die in grotere mate responsabel zijn, maar tegelijkertijd sterk worden geregisseerd vanuit de collectieve oogmerken en de beoogde uitkomsten van het beleid. De taken van de overheid binnen dit model zijn:

- definiëren van doelstellingen en randvoorwaarden, en vastleggen in wetten of convenanten met private partijen;
- zoveel mogelijk overlaten aan burgers, het maatschappelijk middenveld en marktpartijen;
- voorleggen aan burgers van een gewenst handelingsperspectief, en collectieve aanspraken en bijdragen afhankelijk maken van hun gedrag;
- toezien of de gewenste resultaten bereikt worden en ingrijpen als dit niet zo is (SCP,2012:19).

De overheid definieert een maatschappelijk probleem en formuleert voor de oplossing daarvan een duidelijke rol voor de burger. Daarbij heeft de overheid de regie.

*“Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een*

*bepaald resultaat* (Pröpper, Litjens en Weststeijn, 2004:7). “ Deze definitie van regie sluit aan bij de taak van de overheid binnen *netwerk governance*.

Pröpper benoemt vier regierollen die door de gemeenten kunnen worden ingevuld. Deze verschillende regierollen zijn ingedeeld op basis van de volgende twee invalshoeken.

1. Beschikt de regisseur over doorzettingsmacht (kan de regisseur andere actoren zijn wil opleggen)?
2. Volgt hij zijn eigen ‘script’ of dat van een ander? (Pröpper et al., 2004:15).

In de volgende tabel zijn de invalshoeken verwerkt met de vier verschillende regierollen, die hierna zullen worden belicht.

	<b>Eigen script</b>	<b>Script van een ander</b>
<b>Doorzettingsmacht</b>	beheersingsgerichte regisseur	uitvoeringsgerichte regisseur
<b>Geen doorzettingsmacht</b>	visionaire regisseur	faciliterend regisseur

**Tabel 2.4.3** *Regierollen op basis van eigen script en doorzettingsmacht (overgenomen uit Pröpper et al.,2004:15)*

De vier regierollen, nader bekeken:

#### Beheersingsgerichte regisseur

*“De beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig) ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid om zélf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is er sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid en beleidsvrijheid om het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk (Pröpper et al.,2004: 15).”*

#### Uitvoeringsgerichte regisseur

*“De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit, te weten:*

- *script van de rijksoverheid of de provincie,*
- *script van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband (Pröpper et al.,2004:15).”*



#### Visionaire regisseur

*“De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar hij ontbeert de benodigde machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen) om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Het script – en het visionaire of wervende karakter daarvan – is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners (Pröpper et al.,2004:15).”*

#### Faciliterende regisseur

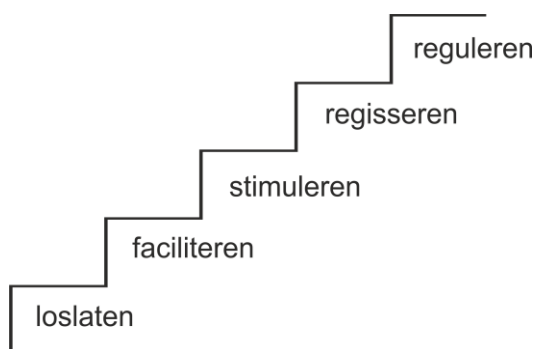
*“De faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden (Pröpper et al.,2004:16).”*

### **2.4.4 Participatieladder**

Coproductie vraagt van de overheid echter niet alleen de regie te voeren, maar ook om los te laten en in te voegen bij de actieve samenleving; een overheid die aansluit bij initiatieven, ruimte geeft en dus ook de regie uit handen kan geven. De nieuwe overheid waarbij *netwerk governance* centraal staat realiseert zich dat zij afhankelijk is van de kennis en ervaring die in de samenleving aanwezig is en is bereid bevoegdheden en verantwoordelijkheden los te laten. *“In het nieuwe discours is het particuliere initiatief leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen (ROB 2012a:67).”*

Het model van de participatieladder is in 1969 ontwikkeld door Sherry R. Arnstein. In ‘A Ladder of Citizen Participation’ beschrijft Arnstein (1969) de acht treden van burgerparticipatie. Discussies over participatie gaan over de vraag hoeveel de publieke en particuliere stakeholders deelnemen in de overheidsbeslissingen. De vraag kan ook worden omgekeerd : in welke mate participeert de overheid in initiatieven genomen door private organisaties en individuen (Bruns, 2003: 1).

De Raad voor het openbaar bestuur introduceert in de notitie “Loslaten in vertrouwen”(ROB 2012a:67) de overheidsparticipatieladder. Deze is afgeleid van de ‘ladder of participation’ van Arnstein (1969:217), waarin drie niveaus van burgerparticipatie (van ‘city power’ tot ‘nonparticipation’) worden onderscheiden. De overheidsparticipatieladder ziet er als volgt uit:



**Figuur 2.4.4** De overheidsparticipatieladder

- Loslaten: de overheid heeft inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Faciliteren: het initiatief ligt niet bij de overheid en de overheid hecht er belang aan dat mogelijk te maken.
- Stimuleren: de overheid heeft de wens dat een bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie ligt bij een ander. De overheid zoekt mogelijkheden om die ander in beweging te krijgen.
- Regisseren: de overheid hecht er belang aan de regie te hebben maar ook andere partijen hebben een rol.
- Reguleren: de overheid stelt wet en regelgeving op, handhaaft en sanctioneert (Benington, 2011: 46-47).

Er bestaat niet één ideale of beste rol, maar politiek en bestuur zullen moeten bepalen welke rol wanneer voor de overheid is weggelegd. (ROB, 2012a:68). Door gebruik te maken van de overheidsparticipatieladder naast de burgerparticipatieladder van Arnstein (1969) ontstaat zicht op de samenhang tussen de rol van overheid en de rol van de samenleving (organisaties en burgers).

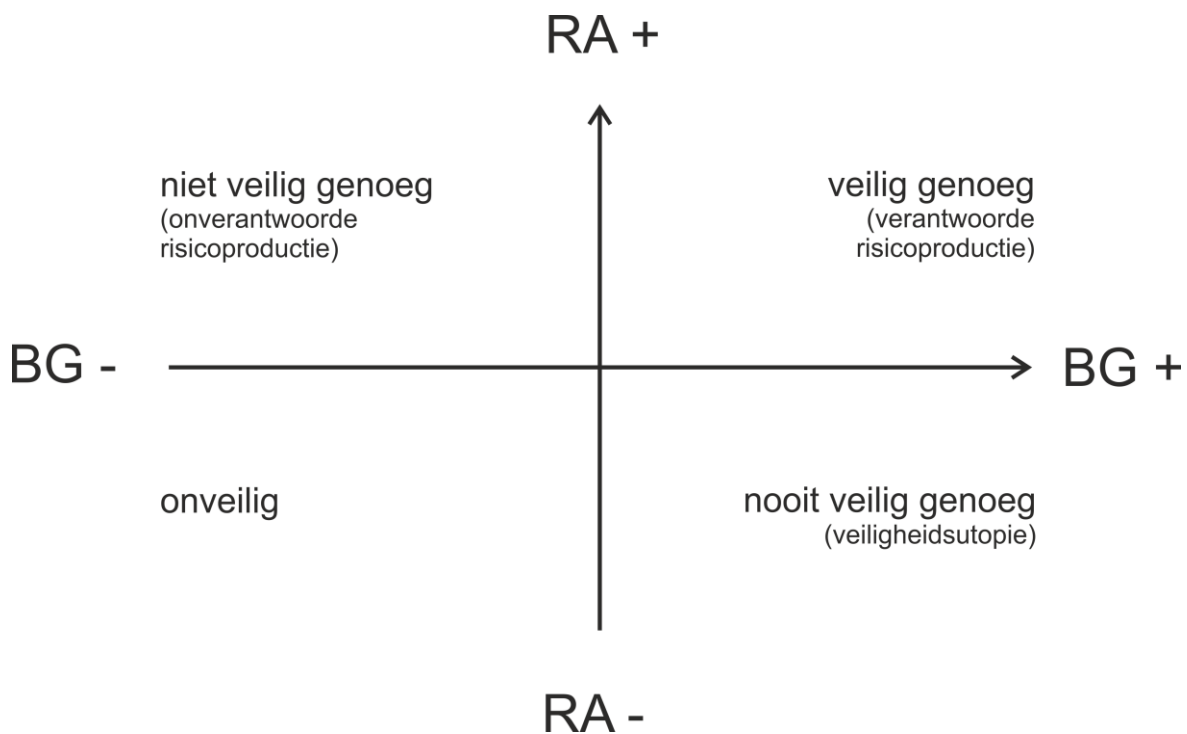
Bruns (2003:9) benoemt co-management arrangementen waarin de samenhang van de rollen van overheid en samenleving wordt aangegeven. Naarmate de betrokkenheid van de burgers toeneemt zullen de actieve en sturende rollen van politiek en bestuur afnemen. Hieruit kan een wederzijdse afhankelijkheid worden afgeleid, die we ook zien bij coproductie, zoals beschreven in paragraaf 2.4.2.

## 2.5 Samenwerken aan veiligheid van kinderen

### 'Veilig genoeg'?

In de maatschappelijke context gaat zorgen voor veiligheid niet om de afwezigheid van risico's en gevaren, maar om verantwoorde risicoproductie. De complexe samenleving genereert, door verschillende keuzes die worden gemaakt, welbewust risico's.

Verantwoorde risicoproductie definiëren we als volgt: *"Het genereren van risico's door de samenleving waarbij beschermingsmaatregelen ter voorkoming van zekere (berekende) risico's worden ingezet."* Om te bepalen of er sprake is van verantwoorde risicoproductie hebben we te maken met de mate van risicoacceptatie (afgekort als RA) en de beschermingsgraad (afgekort als BG) van de samenleving. Uit de beschreven wetenschappelijke inzichten in dit onderzoek hebben we een nieuw veiligheidsmodel geconstrueerd:



**Figuur 2.5a** Veiligheid als resultante: relatie risico-acceptatie (RA) en beschermingsgraad (BG).

In paragraaf 2.2.2 is aangegeven dat de mate van risicoacceptatie door de samenleving (aanvaardbaarheid van (on)veiligheid) wordt bepaald door de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die wordt geboden door de overheid. Willen burgers zichzelf beschermen of willen zij door de overheid worden beschermd? Welke risico's vindt de samenleving acceptabel en wat willen zij eraan uitgeven? In een verzorgcultuur is er sprake van een lage risicoacceptatie, de omgeving is nooit veilig genoeg. In een risicocultuur is de risicoacceptatie van de samenleving hoger, risicoproductie in een complexe samenleving

wordt beschouwd als onvermijdelijk. In de schuldcultuur is de risicoacceptatie het hoogst. Niet de samenleving maar de burger zelf is verantwoordelijk.

De beschermingsgraad van de samenleving (het vermogen om kinderen te beschermen) wordt bepaald door het wetenschappelijke en technologische ontwikkelingsniveau van de samenleving; we spreken van een hoge beschermingsgraad wanneer de samenleving (overheid en burgers) de bevolking of specifieke categorieën burgers (kinderen) *kan* beschermen. Ook speelt het zelfcontrolerend vermogen, de 'checks and balances' van de samenleving een rol; in hoeverre kunnen burgers zichzelf en elkaar beschermen? Is er sprake van een pedagogische civil society die kan bijdragen aan de veiligheid van kinderen?

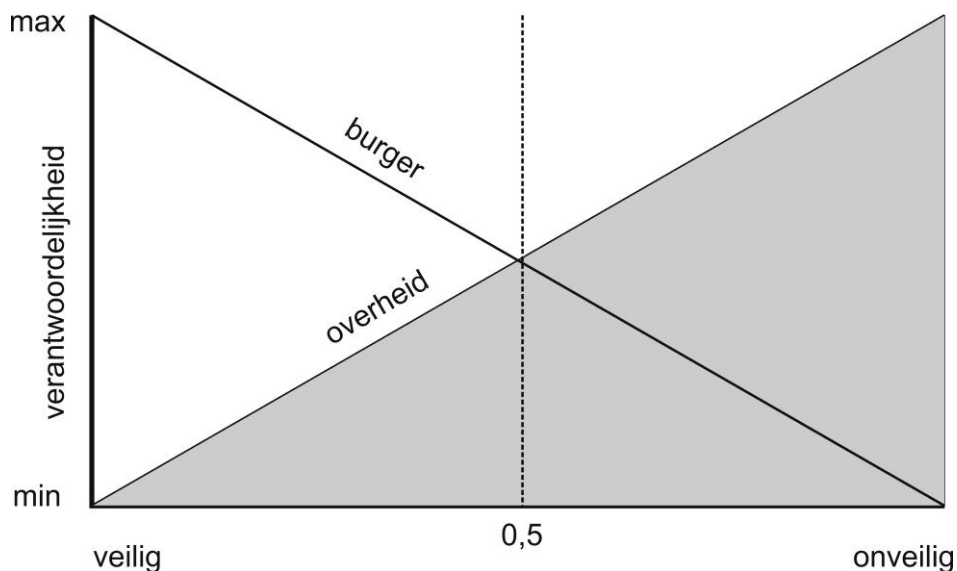
Een risicoloze samenleving bestaat niet. Om te kunnen stellen dat een omgeving 'veilig genoeg' is zal een zekere mate van maatschappelijke risicoacceptatie noodzakelijk zijn en zal ook de beschermingsgraad hoog moeten zijn. De verhouding tussen de maatschappelijke risicoacceptatie én de beschermingsgraad van de omgeving bepaalt of er sprake is van een 'verantwoorde risicoproductie'.

### **De verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid na de decentralisatie**

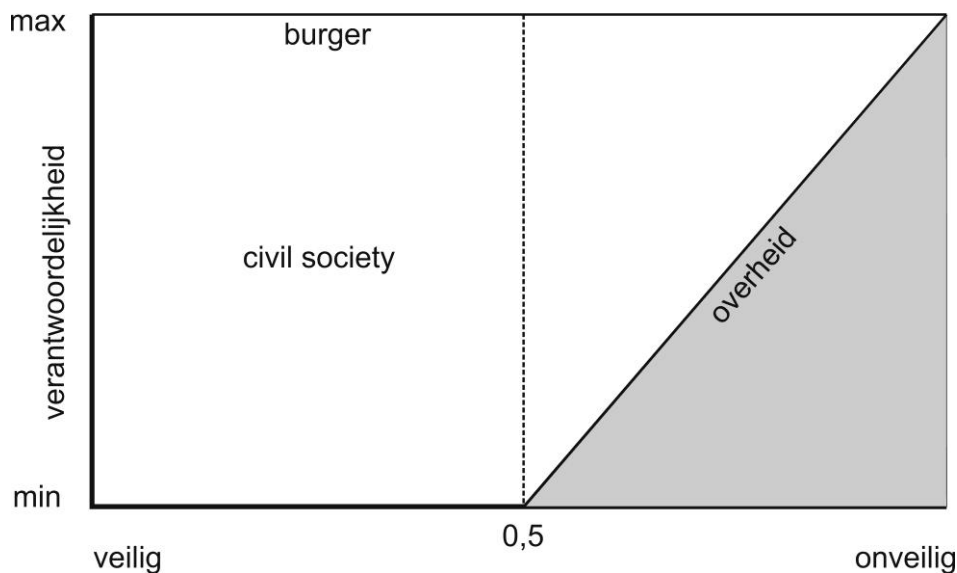
De zorg voor veiligheid is weliswaar een kerntaak van de overheid, maar steeds minder een staatsmonopolie. Dit past bij de tendens van 'horizontalisering', waarbij hiërarchisch bestuur (government) wordt vervangen door netwerksturing (governance). De groeiende aandacht voor meer eigen verantwoordelijkheid van de burger houdt ook verband met de actieve rol die de politiek de burger toeschrijft in de bewaking van de vigerende normen en waarden in de maatschappij (SCP, 2012: 9). Een verschuiving van de invulling van rollen en verantwoordelijkheden lijkt onvermijdelijk.

Het idee van de pedagogische civil society wordt binnen de transitie van het jeugdzorgstelsel gepresenteerd als een paradigmawisseling in het jeugd- en gezinsbeleid. Deze wisseling betekent een fundamentele verschuiving in de huidige verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid, ten aanzien van veiligheid van kinderen. Figuren 2.5b, 2.5c en 2.5d maken de verschuiving inzichtelijk.

In figuur 2.5b is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de zorg voor veiligheid van kinderen zichtbaar, waarbij de overheid ook in veilige situaties een mate van verantwoordelijkheid heeft. We kunnen stellen dat er sprake is van een voorzorgcultuur waarbij de overheid verantwoordelijk is voor *mogelijk* onveilige situaties in de toekomst en kan daarop worden afgerekend. Naarmate de onveiligheid toeneemt wordt de verantwoordelijkheid van de overheid snel groter. De burgers (ouders) zijn verantwoordelijk voor het kind wanneer de situatie veilig is. Naarmate de onveiligheid toeneemt neemt deze verantwoordelijkheid af. Op het omslagpunt (0,5) *neemt de overheid de verantwoordelijkheid over*. Bij een onveilige situatie heeft de overheid de macht om in te grijpen.



**Figuur 2.5b** Huidige samenhang verantwoordelijkheid burger- overheid ten aanzien van veiligheid voor kinderen

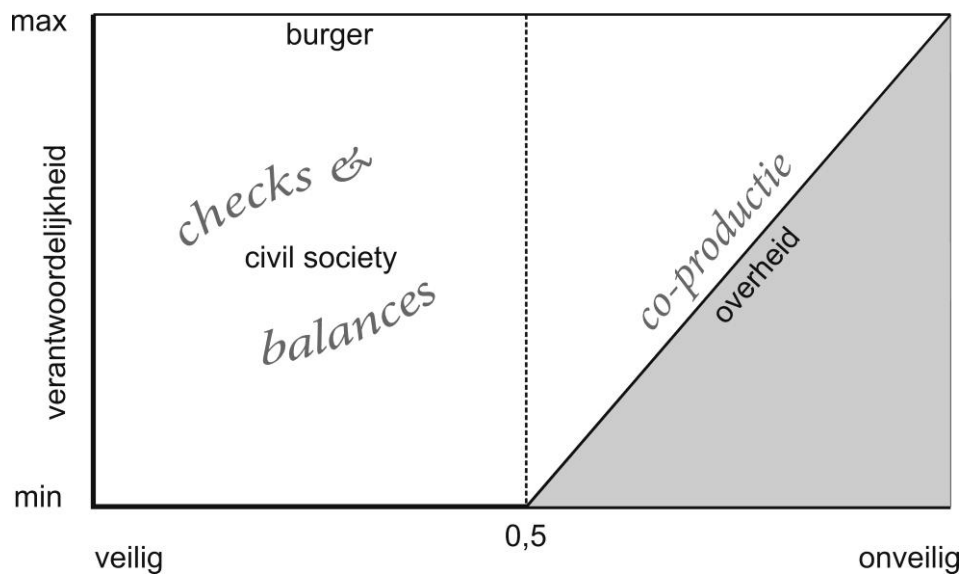


**Figuur 2.5c** 'Nieuwe' samenhang verantwoordelijkheid burger- overheid ten aanzien van de veiligheid van kinderen na de decentralisatie

Figuur 2.5c laat de (gewenste) paradigmawisseling van de decentralisatie zien, waarbij sprake moet zijn van een actieve pedagogische civil society. In een veilige situatie is de burger verantwoordelijk en betrokken en maakt deel uit van de civil society. De burger en de civil society houden deze maximale verantwoordelijkheid, ook wanneer er sprake is van een (toenemende) onveiligheid. De overheid *participeert* wanneer de onveiligheid toeneemt. Wanneer de situatie werkelijk onveilig is en ingrijpen noodzakelijk is maakt de overheid gebruik van haar doorzettingsmacht, bijvoorbeeld door een gedwongen uithuisplaatsing van een kind of het inzetten van een huisverbod voor de dader van kindermishandeling.

Dit vraagt een intensieve samenwerking tussen de samenleving en de gemeente. Er ontstaat ruimte voor coproductie met de burger in de civil society; er wordt een appèl

gedaan op de burger. Door de inzet van coproductie wordt de relatie tussen de staat en de burgers opnieuw gedefinieerd: werken en praten met burgers in plaats van werken en praten over burgers. Burgers worden coproducenten.



**Figuur 2.5d** Samenhang verantwoordelijkheid burger- overheid door de inzet van coproductie

Als we de zorg voor veiligheid van kinderen benaderen als een publieke dienst, dan kunnen we constateren dat binnen deze dienstverlening vaak niet kan worden voldaan aan gelijkwaardigheid en wederkerigheid tussen de publieke professionals en de gebruikers van de zorg. Wanneer de omgeving van het kind onveilig is, kan en moet de gemeente immers gebruik maken van haar zwaarmacht en ingrijpen.

Vanuit de definitie van de civil society is het van belang om de 'burger' niet enkel te benaderen als de gebruiker van de zorg (consument), maar ook als de actieve burger en sociaal maatschappelijk ondernemer die deelneemt aan en verantwoordelijkheid draagt voor de publieke zaak. Coproductie is in deze op te vatten als productie van publieke waarden door de gemeentelijke overheid, samenleving en markt gezamenlijk. Coproductie gaat uit van de wederzijdse afhankelijkheid en geeft de samenleving een actieve rol. Samenvattend definiëren we coproductie binnen de zorg voor veiligheid van kinderen daarom als volgt: *“De publieke sector en de burgers maken optimaal gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes (veiligheid van kinderen) te behalen, waarbij de samenleving (waaronder de burger) gezien wordt als de kritische succesfactor.”*

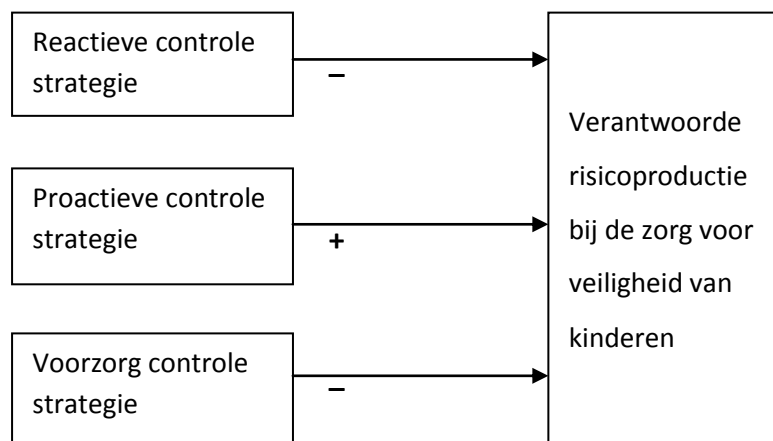
## 2.5.1 Conceptueel model

### Controlestrategie

Enerzijds zien we de ontwikkeling van de civil society, gericht op het vergroten van de verantwoordelijkheid van burgers voor de eigen veiligheid, anderzijds worden door het verlangen naar veiligheid meer interventies en toezicht van de gemeenten verwacht. Om zicht te krijgen op de risico's die de gemeente neemt bij de zorg voor veiligheid van kinderen

en te kunnen bepalen of daarbij sprake is van verantwoorde risicoproductie, kijken we naar de gehanteerde controlestrategie. Zoals we in paragraaf 2.2.3 hebben aangegeven betreft controlestrategie voor veiligheid van kinderen het beleid en de activiteiten die door de gemeente wordt ingezet om de veiligheidsituatie van kinderen te beïnvloeden.

Een reactieve controlestrategie is gericht op het reageren op een concrete onveilige situatie, bij een proactieve controlestrategie richt het veiligheidsbeleid zich op het voorkomen van concrete en dreigende onveiligheid, een voorzorgstrategie richt zich op een lange termijn en heeft geen directe relatie met een concreet probleem. We hebben gesteld dat de verhouding tussen de maatschappelijke risicoacceptatie en de beschermingsgraad bepaalt of er sprake is van een 'verantwoorde risicoproductie'. Er is sprake van een hoge beschermingsgraad wanneer de samenleving (overheid en burgers) in staat is kinderen te beschermen door tijdig in te grijpen bij concrete en dreigende onveiligheid van kinderen. In onderstaand schema wordt de relatie met de verschillende controlestrategieën met verantwoorde risicoproductie schematisch aangegeven.



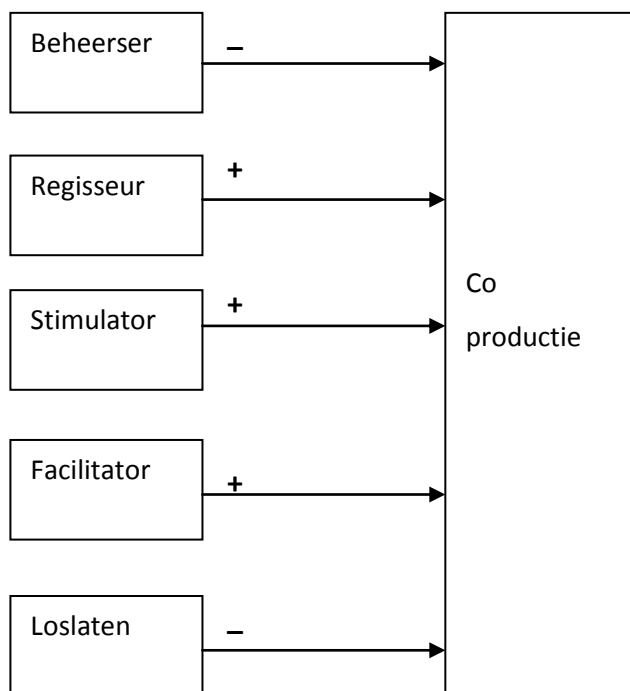
**Figuur 2.5.1a** Relatie controlestrategieën met verantwoorde risicoproductie

Een proactieve controlestrategie creëert ruimte om preventief in te kunnen ingrijpen wanneer de veiligheidssituatie van een kind reëel bedreigd wordt (paragraaf 2.2.2). Daarnaast zal, om de paradigmawisseling van de decentralisatie te kunnen realiseren, de zorg voor veiligheid van kinderen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burger en overheid moeten zijn. Dit vraagt in zekere zin ook een paradigmawisseling ten aanzien van het kijken naar veiligheid; het loslaten van de veiligheidsutopie en het accepteren van een zekere mate van risicoproductie. De veiligheidsutopie geeft geen ruimte aan de overheid voor het sturen op samenwerking. De overheid is dan immers moreel verantwoordelijk voor de risico's die worden genomen en wordt daarop aangesproken (paragraaf 2.2.2).

Bij een proactieve controlestrategie ontstaat ruimte voor de gemeentelijke overheid om een stap terug te doen en de zorg voor veiligheid samen met de burger vorm te geven én is er ruimte voor preventief ingrijpen bij dreigende onveiligheid.

## Samenwerkingsrollen

Een grotere verantwoordelijkheid voor de burger vraagt een andere rol voor de overheid. Dit vraagt van de overheid niet altijd meer de centrale regisserende actor en initiatiefnemer te zijn. De overheid zal moeten kunnen invoegen bij de initiatieven van de actieve burger in de civil society, de regie moeten kunnen loslaten en een meer faciliterende en stimulerende rol moeten gaan spelen. Er is niet alleen sprake van burgerparticipatie bij initiatieven van de overheid, maar ook van overheidsparticipatie bij initiatieven van de actieve burgerij. Het onderstaande schema maakt de relatie tussen de verschillende samenwerkingsrollen van de gemeente en coproductie zichtbaar.



**Figuur 2.5.1b** Relatie samenwerkingsrollen en coproductie

Door in te zetten op de participatieve samenwerkingsrollen ‘regisseur’, ‘stimulator’ en ‘facilitator’ creëert de gemeente ruimte voor samenwerking met de actieve burger.

### Verantwoorde risicoproductie door overheid en burger gezamenlijk

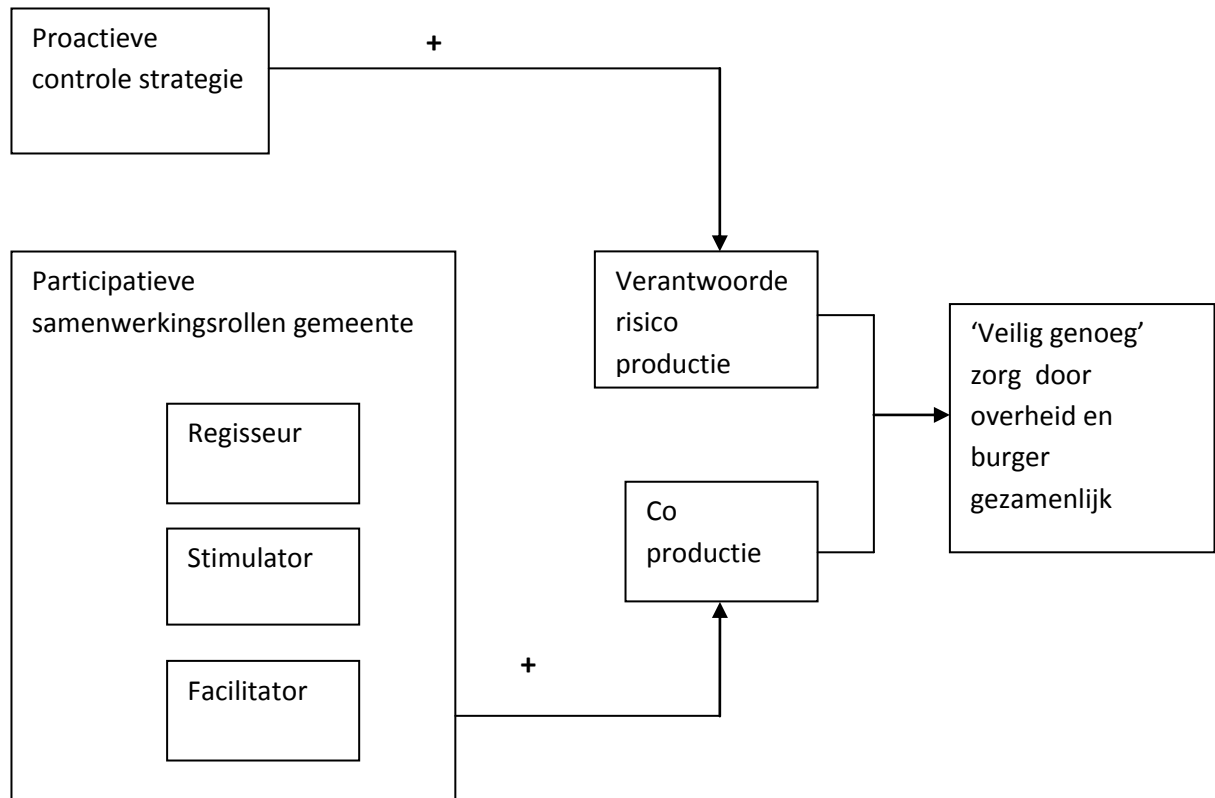
Vanuit het theoretisch kader onderbouwen we dat coproductie een optimale vorm is om de samenwerking tussen gemeentelijke overheid en burger vorm te geven. De paradigmawisseling naar een actieve en verantwoordelijke samenleving en een terugtrekkende overheid vraagt dat de overheid vaker een bescheiden rol kiest. Door in te zetten op de participatieve samenwerkingsrollen ‘regisseur’, ‘stimulator’ en ‘facilitator’ creëert de gemeente ruimte voor de actieve burger.

Door de inzet van een proactieve contolestrategie doorbreekt de overheid de veiligheidsutopie en biedt het de overheid ruimte om ook andere partijen



verantwoordelijkheid te laten nemen bij het realiseren van verantwoorde risicoproductie ten aanzien van de zorg voor veiligheid van kinderen.

Wanneer we de concepten 'controlestrategieën', 'rollen van gemeente', 'verantwoorde risicoproductie' en 'coproductie' tegen elkaar afzetten zien we een onderlinge afhankelijkheid. Naarmate de gemeente een meer proactieve controlestrategie en participatieve samenwerkingsrollen hanteert, is verantwoorde risicoproductie mogelijk én ontstaat er meer ruimte voor coproductie. 'Veilig genoeg' zorg door overheid en burgers gezamenlijk is dan mogelijk.



**Figuur 2.5.1c** Conceptueel model van 'Veilig genoeg' zorg door de overheid en burger gezamenlijk

Bovenstaand conceptueel model maakt de onderlinge afhankelijkheden zichtbaar die we op grond van de theorie verwachten.

### 3. Operationalisering en onderzoeksmethodiek

De vertaalslag van de theorie naar de praktijk, de overgang van het theoretisch kader naar het empirisch onderzoek wordt aangeduid met de term ‘operationaliseren’; het waarneembaar of ‘meetbaar’ maken van de theoretische begrippen (Swanborn, 1981 in Van Thiel, 2010: 52). In hoofdstuk twee zijn de volgende variabelen onderscheiden: verantwoorde risicoproductie, coproductie, samenwerkingsrollen en controlestrategieën. In paragraaf 3.1 is weergegeven hoe deze variabelen zijn vertaald naar indicatoren en bijbehorende waarden en/of scores. We sluiten deze paragraaf af met de onderzoeksoopzet.

#### 3.1 Van variabelen naar indicatoren

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen uit de literatuurstudie vertaald naar de onderzoeksconcepten en variabelen. In deze paragraaf wordt de empirische situatie van de gemeenten Rotterdam en Den Haag vertaald door passende indicatoren en bijbehorende waarden en/of scores te beschrijven.

##### 3.1.1. Verantwoorde risicoproductie

Verantwoorde risicoproductie bij de zorg voor veiligheid van kinderen hebben we als volgt gedefinieerd: *“Het genereren van risico’s door de samenleving waarbij beschermingsmaatregelen ter voorkoming van zekere (berekensbare) risico’s worden ingezet.”*

Verantwoorde risicoproductie	
Indicatoren	Waarden
1.Risicoacceptatie	De mate waarin risicoproductie als onvermijdelijk wordt beschouwd.
2.Beschermingsgraad	De mate waarin de samenleving (overheid en burgers) in staat is kinderen te beschermen en tijdig kan ingrijpen bij concrete en dreigende onveiligheid van kinderen.

Tabel 3.1.1 Indicatoren van verantwoorde risicoproductie bij de zorg voor veiligheid van kinderen

##### 3.1.2 Coproductie

Coproductie is op te vatten als productie van publieke waarden door de gemeentelijke overheid, samenleving en markt gezamenlijk. Coproductie hebben we als volgt gedefinieerd: *“De publieke sector en de samenleving maken optimaal gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes (veiligheid van kinderen) te behalen, waarbij de samenleving (waaronder de burger) gezien wordt als de kritische succesfactor.”*

Coproductie	
Indicatoren	Waarden
1. wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren	De mate waarin de gemeente en burgers erkennen dat zij elkaar nodig hebben om de veiligheid van kinderen te organiseren. Overheid en burgers dragen beide verantwoordelijkheid.
2. Burger is kritische succesfactor	De mate waarin de burger een actieve rol in de ontwikkeling en/of uitvoering van de zorg voor veiligheid speelt.

Tabel 3.1.2 Indicatoren van coproductie bij de inrichting van de zorg voor veiligheid van kinderen

### 3.1.3. Controlestrategie

**Onderzoeksdefinitie:** controlestrategie voor veiligheid van kinderen betreft het beleid en de activiteiten die door de gemeente wordt ingezet om de veiligheid van kinderen te beïnvloeden.

	Reactieve controlestrategie	Proactie controlestrategie	Voorzorg controlestrategie
<b>Probleem:</b> - Type onveiligheid - Omvang onveiligheid	- aanwezig - smal	- zeker risico - breed	- onzeker risico - onbegrensd
<b>Beleidsinzet;</b> - Tijdstip - Aard	- achteraf - repressie	- vooraf/korte termijn - preventie	- vooraf/lange termijn - Structurele eliminatie onzekerheid
<b>Einddoel</b>	Terugdringen onveiligheid	Beheersen veiligheid	Voorkomen van onveiligheid
<b>Controlerende actor</b>	Strafrechtelijke instituties	Mix van publiek en private partijen	Openbaar bestuur

Tabel 3.1.3a Indicatoren van de drie controlestrategieën

Vanuit het theoretisch kader verwachten we dat een proactieve controlestrategie van de gemeente, verantwoorde risicoproductie en samenwerking met de burgers ten aanzien van de zorg voor veiligheid van kinderen mogelijk maakt. In het onderzoek gaan we na of de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag bij het ontwikkelen en uitvoeren van het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid inzetten op een proactieve controlestrategie.

Proactieve controlestrategie	
Indicatoren	Scores
Reëel te verwachten veiligheidsprobleem	De mate waarin het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid en de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregelen van de gemeente zijn gericht op reëel te verwachten en concrete sociale veiligheidsproblemen(berekenbaar risico).
Beleidsinzet preventief	De mate waarin het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid en de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregelen van de gemeente wordt ingezet anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid.
Einddoelen gericht op beheersen van veiligheid	De mate waarin de einddoelen van het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid en de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregelen van de gemeente zijn gericht zijn op het beheersen van veiligheid;
Mix van controlerend actoren	De mate waarin het voorzien en voorkomen van onveiligheid van kinderen gezien wordt als een morele verantwoordelijkheid van overheid, betrokken organisaties en burgers gezamenlijk.

Scores zijn ordinaal: 1.niet- 2.matig- 3.neutraal –4.hoog- 5.volledig-6. niet bekend

Tabel 3.1.3b Mogelijke scores van indicatoren van proactieve controlestrategie

### 3.1.4 Samenwerkingsrollen

**Onderzoeksdefinitie:** “De samenwerkingsrol van de gemeente bij de zorg voor veiligheid van kinderen betreft de vorm en de mate van sturen door de gemeentelijke overheid, gericht op het activeren van en samenwerken met burgers en betrokken organisaties, met het oog op de zorg voor veiligheid van kinderen.”

Rol gemeente	Doorzettingsmacht	Eigen script	Initiatief
<b>Beheerser</b>	Gemeente zet wettelijke, financiële, en/of politieke macht in om medewerking af te dwingen	De gemeente concretiseert en realiseert eigen visie en doelen.	Initiatief ligt bij de gemeente.
<b>Regisseur</b>	Gemeente zet wettelijke, financiële, en/of politieke macht in om medewerking af te dwingen	Ontwikkeling, concretisering van visie en doelen door andere actoren of samen met andere actoren.	Initiatief ligt bij de gemeente.
<b>Stimulator</b>	Gemeente heeft geen mogelijkheid of wens om medewerking van andere actoren af te dwingen	Gemeente ontwikkelt en concretiseert eigen visie en doelen.	Initiatief ligt bij de gemeente of bij anderen. De gemeente heeft proactieve houding.
<b>Facilitator</b>	Gemeente heeft geen mogelijkheid of wens om medewerking af te dwingen	Ontwikkelen en concretiseren visie en doelen door andere actoren.	Initiatief ligt bij andere actoren (samenleving, instellingen, markt) Gemeente ondersteunt het initiatief.
<b>Loslaten</b>	Gemeente heeft geen mogelijkheid of wens om medewerking af te dwingen	Ontwikkelen en concretiseren visie en doelen door andere actoren.	Initiatief ligt bij andere actoren (samenleving, instellingen, markt) Gemeente heeft geen bemoeienis

Tabel 3.1.4a Indicatoren van de rollen van de gemeenten

Vanuit het theoretisch kader verwachten we dat de samenwerkingsrollen regisseur, stimulator, en facilitator ruimte creëren voor coproductie met de samenleving, met het oog op de zorg voor veiligheid van kinderen. We noemen deze rollen ‘participatieve samenwerkingsrollen’. Om te kunnen bepalen of de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag bij het ontwikkelen en uitvoeren van het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid inzetten op participatieve samenwerkingsrollen zullen we de volgende indicatoren onderzoeken:

Indicatoren/rollen	Beheerser	Regisseur	Stimulator	Facilitator	Loslater
<b>Doorzettingsmacht</b>	volledig	hoog	neutraal-matig	matig	niet
<b>Eigen script</b>	volledig	neutraal	hoog	matig-niet	niet
<b>Initiatief</b>	volledig	hoog	neutraal-matig	matig	niet

Scores ordinaal: 1.niet- 2. matig –3. neutraal-4. hoog – 5. volledig

**Tabel 3.1.4b** Scores van indicatoren van samenwerkingsrollen gemeente

## 3.2 Onderzoeksopzet

Om de empirische deelvragen te kunnen beantwoorden, worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. In dit hoofdstuk beschrijven we de onderzoeksstrategie en de data-analyse, die we gehanteerd hebben. Tot slot gaan we in op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Strategie	Methode	Werkwijze	Technieken
Multiple casestudie	Interview	Het stellen van vragen aan personen	Semi gestructureerd interview
	Vragenlijst	Het stellen van vooraf opgestelde vragen aan personen	Schriftelijke vragenlijst met gesloten vragen
	Inhoudsanalyse	Het interpreteren van de inhoud van documenten	Deductieve kwalitatieve analyse

**Tabel 3.2** Toegepaste strategie, methoden, werkwijze en technieken

### 3.2.1 De onderzoeksstrategie

Om de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden is gekozen voor een multiple casestudie. Een casestudie kan omschreven worden als een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel in zijn of haar natuurlijke omgeving, door te focussen op een of enkele gevallen (Swanborn in Van Thiel, 2007: 97). Met een casestudie kan een aantal situaties zeer uitgebreid en intensief bestudeerd worden.

### **3.2.3 Onderzoeksmethoden**

In dit onderzoek worden een kwalitatieve, meervoudige case studie benadering gehanteerd, waarbij we twee cases individueel, gedetailleerd en intensief bestuderen. We passen daarbij een drietal onderzoeksmethoden toe: inhoudsanalyse, interviews en vragenlijst. Door de informatie vanuit diverse bronnen te halen (triangulatie genoemd), wordt de betrouwbaarheid en geldigheid van de onderzoeksresultaten verhoogd (Van Thiel, 2007:60). Tevens kunnen bevindingen gecontroleerd worden en kan informatie ter aanvulling dienen op eerdere resultaten die verkregen zijn.

De cases worden individueel bestudeerd en geanalyseerd en per case wordt bekeken of deze de variabelen uit het theoretisch kader steunt of niet. Er is gekozen voor de gemeenten Rotterdam en Den Haag, die als enigszins vergelijkbare gemeenten (grote steden) actief zijn bij de voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdzorg.

#### **Inhoudsanalyse**

Voor de inhoudsanalyse is gebruik gemaakt van bestaand materiaal dat voor een ander doel is geproduceerd maar kan worden gebruikt voor het onderzoek (Van Thiel, 2010: 117). In de verkenningsfase van het onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd om een algemeen beeld te krijgen van de wijze waarop de gemeenten zich voorbereiden op de decentralisatie. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van de trefwoorden: veiligheid van kinderen, transitie jeugdzorg, jeugdzorgbeleid, ontwerp van jeugdinstel na de decentralisatie en regierollen. Uit dit materiaal hebben we het uiteindelijke onderzoeksmateriaal geselecteerd. Om de documenten voor de inhoudsanalyse te selecteren hebben we gekeken naar (Van Thiel p.118):

- de context in welke de documenten tot stand zijn gekomen. We hebben bepaald dat het actuele documenten uit Rotterdam en Den Haag moeten zijn.
- de kwaliteit van het materiaal. We hebben bepaald dat het door de gemeenten Rotterdam of Den Haag vastgestelde documenten moeten zijn.
- de producent van de documenten. We hebben bepaald dat de gemeenten Rotterdam of Den Haag producent, mede- producent of opdrachtgever moeten zijn.

#### **Interviews**

De keuze voor het interview hebben we gemaakt, om de percepties van de respondenten omtrent het veiligheidsbeleid van de gemeente en verantwoorde risicoproductie na de decentralisatie te onderzoeken. Interviews maken doorvragen mogelijk bij onduidelijkheden, waardoor verder ingezoomd kan worden.

De interviews zijn afgenomen met directieleden, bestuursleden, programmamanagers van de transitie, een wethouder, seniorbeleidsmedewerkers of projectleiders die zorg, jeugd en bescherming van kinderen in hun portefeuille hebben. Er is voor dit niveau gekozen omdat deze personen belangrijke sleutelfiguren zijn bij de voorbereiding van de decentralisatie op strategisch en tactisch niveau.

De interviews hebben een semigestructureerd karakter, waarbij gebruik wordt

gemaakt van een interviewhandleiding (zie bijlage 4). Semigestructureerd onderzoek geeft een bepaalde structuur en laat ruimte over om de geïnterviewde zijn of haar visie in eigen bewoordingen toe te lichten. De onderwerpen zijn met alle respondenten besproken zodat hun antwoorden met elkaar kunnen worden vergeleken. Bij bijna alle interviews zijn twee onderzoekers aanwezig geweest.

### **Vragenlijst**

Met de resultaten van de digitale vragenlijst beogen we een beeld te genereren van betrokken maatschappelijke organisaties over de wijze waarop de gemeente de samenwerking vorm geeft. Tevens geeft het een mogelijkheid om de uitspraken van de geïnterviewden te kunnen relateren aan een bredere groep van betrokken actoren in de beide gemeenten.

De vragenlijst is verspreid in de twee gemeenten onder bestuurders, beleidsadviseurs en projectleiders die werkzaam zijn bij jeugdzorgorganisaties. Deze respondenten zijn volop betrokken bij de gemeentelijke voorbereidingen die de decentralisatie en veiligheid van kinderen vraagt. In totaal zijn 29 organisaties (16 in Rotterdam en 13 in Den Haag) benaderd met een verzoek tot medewerking aan het onderzoek (zie bijlage 5). Voor de vragenlijst is een e-mailbericht verspreid met een link naar de digitale vragenlijst (via Google Drive). De vragenlijst is actief geweest in de maand juni van 2013 en er is na twee weken een herhaalde oproep gedaan om de respons te verhogen.

### **3.2.4 Data-analyse**

De interviews zijn opgenomen en als ‘thick descriptions’, als gedetailleerde beschrijving uitgewerkt (Van Thiel, 2010:157). De uitwerkingen zijn op te vragen bij de onderzoekers. Citaten zijn voorgelegd aan de geïnterviewden met het verzoek om een ‘member check’ uit te voeren.

De verkregen data uit interviews en documenten zijn geanalyseerd door de uitwerkingen herhaaldelijk te lezen, te markeren en te ordenen naar het analysemodel, zoals opgenomen in paragraaf 3.1.2 en 3.1.3). De zinsneden uit documenten en de citaten uit interviews zijn geordend naar de indicatoren van de variabelen controlestrategie en samenwerkingsrollen, per interview en document.

De volgende stap was het coderen van deze gegevens; een code is een manier om heel beknopt te kunnen weergeven waar een bepaalde kwalitatieve data-eenheid betrekking op heeft (Van Thiel, 2010:161). In deductief onderzoek zijn de codes gelijk aan de operationalisaties en staan dus al vast (Van Thiel, 2010:161). We hebben een coderingsschema toegepast met kleuren. Als een citaat uit de interviews een indicator van de proactieve controlestrategie geheel of gedeeltelijk steunt, is deze groen gekleurd, als deze de indicator ontkracht, is deze rood gekleurd. Hierdoor ontstaat een overzicht van de citaten die een indicator (gedeeltelijk) ondersteunen. Als laatste stap hebben we gekeken hoe de variabelen naar aanleiding van de gegevens zijn in te delen (niet, matig, neutraal,

hoog, volledig, niet bekend). Per gemeente en per indicator is een subtotaal aangebracht waarin het aantal en het percentage bevestigingen is opgenomen. Tenslotte is een totaalstelling aangebracht van het aantal bevestigingen en verwerpingen met de bijbehorende percentages en scores (zie tabel 3.2.4a).

Percentage akkoord	Ondersteuning	Score
> 0 % < 20 %	Door grote meerderheid verworpen	niet
> 20 % < 40 %	Door minderheid ondersteund	matig
> 40 % < 60 %	Min of meer ondersteund	neutraal
> 60 % < 80 %	Door meerderheid ondersteund	hoog
> 80% < 100%	Door grote meerderheid ondersteund	volledig

**Tabel 3.2.4a** *Indeling ordinale score van variabelen*

In de vragenlijst zijn overwegend gesloten vragen opgenomen over de samenwerkingsrollen (zie bijlage 4). Een deel van de stellingen is afkomstig van de regierollen van Pröpper et al. (2004), deze gaan voornamelijk over de regie-activiteiten. Om de samenwerkingsrol te achterhalen zijn een aantal items over doorzettingsmacht, eigen script en initiatief toegevoegd. Per item worden twee antwoordschalen met vier antwoordmogelijkheden gegeven. De antwoorden worden numeriek geanalyseerd. Door per item twee antwoordschalen in te voeren, verwachten we zicht te krijgen op de feitelijk door de respondenten ervaren situatie en de door hen gewenste situatie.

Schaal	Cijfer	Schaal	Cijfer
Geheel oneens	4	onbelangrijk	4
Gedeeltelijk oneens	3	minder belangrijk	3
Gedeeltelijk eens	2	belangrijk	2
Geheel eens	1	heel belangrijk	1

**Tabel 3.2.4b** *Overzicht antwoordschalen van enquête*

In de vragenlijst zijn stellingen opgenomen die de indicator bevestigen of verwerpen. Door niet alleen bevestigende stellingen te gebruiken, maar ook verwerpende stellingen, kunnen antwoordintenties worden tegengegaan (Van Thiel, 2010:96-97).

Gezien er geen nulpunt bestaat (0 is geen optie) ligt het gemiddelde op 2,5 bij iedere antwoordschaal. Wanneer gelijk en lager dan het gemiddelde wordt gescoord (< 2,5) is er voldoende aandacht voor een bepaald concept. Wanneer hoger dan het gemiddelde wordt gescoord (> 2,5) is er niet voldoende aandacht voor het concept. Bij een score rond de 2,5 is er een neutrale mening.



Numerieke score	Score
1 tot 1,75	volledig
1,75 tot 2,5	hoog
2,5	neutraal
2,5 tot 3,25	matig
3,25 tot 4	niet

**Tabel 3.2.4c** Numerieke scores

Vervolgens hebben we de numerieke scores van de diverse vragen geordend naar de indicatoren doorzettingsmacht, eigen script en initiatief van de variabele samenwerkingsrol.

Indicatoren	Combinatie van vragen uit vragenlijst
Doorzettingsmacht	2,3,4,5
Eigen script	6,7,8,9,10, 11
Initiatief	12, 13, 14, 15, 16, 17

**Tabel 3.2.4d** Samenstelling van variabele samenwerkingsrol

Om type samenwerkingsrol te kunnen bepalen hebben we vervolgens de subtotalen bepaald van de indicatoren. Om een indicatie te krijgen van het type samenwerkingsrol hebben we gebruik gemaakt van het analysemodel in paragraaf 3.1.4.

### 3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Belangrijke begrippen bij het doen van wetenschappelijk onderzoek zijn validiteit en betrouwbaarheid. De validiteit van een uitspraak betreft de mate waarin deze berust op gerechtvaardigde aannames van waarnemingsuitspraken. De validiteit is op te splitsen in interne en externe validiteit. Bij interne validiteit gaat het om de mate waarin je meet wat je wilt meten om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, met andere woorden om de geldigheid van waarnemingsuitspraken. Externe validiteit geeft aan of de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn naar een bredere doelgroep. De betrouwbaarheid van een onderzoek geeft aan of bij herhaalde meting dezelfde resultaten worden gevonden.

#### 3.3.1 Interne validiteit

De vraag of we met de gebruikte onderzoeksmethoden datgene meten dat we nodig hebben om de centrale vraag te beantwoorden puzzelde ons voortdurend tijdens het gehele onderzoek. We hebben hierbij enkele kanttekeningen: we zijn zelf werkzaam en betrokken bij de decentralisatie van de jeugdzorg en de voorbereidingen hiervan. Dit vereist een voortdurend schakelen tussen de rol van professional en onderzoeker.

Bij de vragenlijst is het risico aanwezig dat de stellingen door verschillende personen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd.

### **3.3.2 Externe validiteit**

Het onderzoek is bedoeld als een exploratief onderzoek. Het doel is niet om te komen tot generaliseerbare uitspraken voor bijvoorbeeld alle gemeenten op het gebied van veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg. De resultaten uit de interviews geven de situatie bij de twee betreffende gemeenten op dat moment zeer specifiek weer. Deze zijn daarmee weinig tot niet generaliseerbaar naar een bredere doelgroep. Het proces van de decentralisatie van de jeugdzorg is dynamisch, afhankelijk van veel factoren en ontwikkelt zich continu. Dit maakt dat uitspraken die ten tijde van interviews zijn gedaan en door ons zijn opgetekend, kunnen zijn ingehaald door veranderende inzichten.

De vragenlijst is door werknemers uit 29 organisaties ingevuld. Vanwege het kleine aantal respondenten en de onzekere interne betrouwbaarheid van de schaal is de vragenlijst niet geschikt voor een statistische analyse die verder gaat dan het gemiddelde per doelgroep.

We denken dat de conclusies van dit onderzoek, met in achtneming van de geplaatste kanttekeningen, voor andere gemeenten nuttig kunnen zijn omdat zij met de decentralisatie van de jeugdzorg voor dezelfde opdracht staan.

### **3.3.3 Betrouwbaarheid**

Bij het zoeken naar bestaand materiaal hebben we gebruik gemaakt van een aantal bronnen. Dit zijn vastgestelde stukken, waaronder raadsstukken die door de geïnterviewden ook zijn geoormd als relevante stukken. Deze onderzoeksmethode kenmerken we als betrouwbaar.

Bij het afnemen van de interviews kan betrouwbaarheid opgevat worden als herhaalbaarheid; gelijke resultaten bij andere interviewers met dezelfde instrumenten bij dezelfde geïnterviewden. We hebben ervoor gekozen om de interviews gezamenlijk te doen en een topiclijst te gebruiken als handleiding voor het interview. Bij slechts twee interviews is het niet gelukt gezamenlijk aanwezig te zijn. We hebben steeds vooraf afspraken gemaakt wie het interview zou leiden. De interviews in Den Haag zijn eerder gepland dan in Rotterdam en naarmate de interviews vorderden, merkten we dat we vaardiger werden in het afnemen van de interviews. Daarbij komt dat de situatie in Rotterdam 'vertrouwer' is doordat een van de interviewers (Agnes Derksen) werkzaam is in Rotterdam en goed op de hoogte is. Dit heeft ook een keerzijde, gezien de vereisten van het scheiden van de rol als onderzoeker en van professional. Dit in aanmerking genomen, denken we dat de betrouwbaarheid afdoende geborgd is.

Voor wat betreft de vragenlijst, het gaat erom te bepalen of de personen die deze hebben ingevuld bij herhaalde meting dezelfde antwoorden zouden invullen. Dit is lastig te beoordelen omdat in de tijd dat de vragen werden gesteld belangrijke besluiten werden genomen met betrekking tot de inrichting van het jeugdstelsel en deze van invloed kunnen

zijn op het opnieuw invullen van de vragenlijst. De onderzoeksmethode zelf hanteren we als redelijk betrouwbaar.

## 4. Uitkomsten van het onderzoek: proactieve controlestrategie

In dit hoofdstuk wordt de proactieve controlestrategie beschreven op basis van het theoretisch kader en het empirisch onderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van de onderzoekstechnieken document analyse, interviews en vragenlijsten. Voorafgaand aan de empirische bevindingen wordt een omschrijving gegeven van de stand van zaken rondom de voorbereidingen van de decentralisatie van de zorg voor de jeugd in de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Hiermee is de context geschetst waarin de empirische bevindingen moeten worden gezien. Aansluitend zal de uitkomst worden gegeven over de onderzochte onderdelen van de proactieve controlestrategie: veiligheidsprobleem, beleidsinzet, einddoel en controlerende actor.

Om zicht te krijgen op de mate waarin de gemeente Rotterdam en gemeente Den Haag inzetten op een proactieve controlestrategie hebben we gebruik gemaakt van de informatie uit de interviews en de documentanalyse. We hebben bepaald dat de controlestrategie voor veiligheid van kinderen wordt bepaald door het *beleid* en de *activiteiten* (maatregelen) die door de gemeente worden ingezet om de veiligheidssituatie van kinderen te beïnvloeden.

### 4.1 Inleiding

De decentralisatie van de jeugdzorg zal op 1 januari 2015 afgerond moeten zijn en daarmee ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente. Zowel in de gemeente Rotterdam als in Den Haag zijn de voorbereidingen hiervoor in volle gang. Beide gemeente hebben als een 'centrumgemeente' te maken met omliggende kleinere gemeenten. Met deze gemeenten wordt opgetrokken om gezamenlijk de voorbereidingen te kunnen treffen en wordt nagegaan welke samenwerkingsverbanden mogelijk zijn bij de organisatie en uitvoering van de jeugdzorg.

Sinds 1 januari 2009 is de GGD Rotterdam Rijnmond verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en organisatie van de jeugdzorg in de stadsregio Rotterdam Rijnmond. De stadsregio is de formeel eindverantwoordelijke partij en houdt toezicht op de jeugdzorg. De gemeente Rotterdam heeft met de uitwerking van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel een forse stap gezet in het richten en inrichten van het toekomstig jeugdzorgbeleid. Dit beleid is in de maanden april en mei 2013 door het college en de gemeenteraad vastgesteld.

In de gemeente Den Haag zien we een ander beeld. Met omliggende gemeenten heeft het Stadsgewest Haaglanden op 14 oktober 2011 gezamenlijk het conceptakkoord van Wassenaar opgesteld. Eén van de uitgangspunten is om onder de lokale regie van de individuele gemeente en in samenhang met de verschillende beleidsterreinen op lokaal niveau zorg en bescherming te bieden aan kinderen, jeugdigen en gezinnen die problemen

van uiteenlopende aard hebben. Aanvankelijk bestond er een plan om een gemeentelijke dienst op te richten voor het gehele stadsgewest. Dit plan kreeg te weinig bijval, waardoor de zoektocht naar wat wel regionaal en wat lokaal georganiseerd kan worden, voortduurt.

Om te kunnen bepalen welke controlestrategie en samenwerkingsrollen de gemeente voornemens is in te zetten, hebben we in de maanden mei en juni 2013 twaalf sleutelfiguren in Rotterdam en Den Haag geïnterviewd (zie bijlage 2) en verschillende gemeentelijke notities geanalyseerd (zie bijlage 3). Er is een vragenlijst uitgezet onder 80 personen uit Rotterdam en Den Haag. In Rotterdam hebben van 16 Rotterdamse jeugdzorg-, jeugdhulp-, jeugd-GGZ- en jeugd-LVB organisaties 20 personen de vragenlijst ingevuld. In Den Haag hebben 18 personen van 13 Haagse jeugdzorg-, jeugdhulp-, jeugd-GGZ- en jeugd-LVB organisaties de vragenlijst ingevuld.

## 4.2 Veiligheidsbeleid

Onder veiligheidsbeleid verstaan we de visie, middelen en maatregelen die door een gemeente wordt ingezet om de veiligheidsituatie van kinderen in de gemeente te beïnvloeden. De interviews geven inzicht in het voorgenomen veiligheidsbeleid in de beleving van de respondenten. Uit de interviews hebben we de citaten geselecteerd over een bepaalde indicator. De citaten uit de interviews zijn geordend naar 'ondersteunt de indicator' of 'ontkracht de indicator'. De interviews vormen de voornaamste input voor de analyse van het voorgenomen Rotterdamse en Haagse veiligheidsbeleid, die in deze paragraaf worden uitgewerkt.

Het voorgenomen veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam en Den Haag op, grond van de interviews met de sleutelfiguren, duiden we aan de hand van de vier indicatoren van de proactieve controlestrategie.

- **Reëel te verwachten veiligheidsprobleem:** de mate waarin het voorgenomen veiligheidsbeleid is gericht op reëel te verwachten en concrete sociale veiligheidsproblemen (berekendbaar risico).

Alle geïnterviewden in beide gemeenten onderkennen dat het begrip 'veiligheid voor kinderen' een lastig te definiëren en zeer rekbaar begrip is. Incidenten bepalen sterk de manier waarop de gemeenten op onveiligheid reageren. Hierbij worden wel woorden als 'kindermishandeling', 'fysieke mishandeling' en 'bedreigde ontwikkeling' gebruikt. Een Rotterdamse respondent geeft het als volgt aan: *'Lichamelijke kindermishandeling is duidelijk, maar het wordt al moeilijker als je naar de dreigende ontwikkeling van een kind kijkt. Wat is dat? Niemand kan dat uitleggen, staat niet in de wet of in methoden, nergens op papier'*. Ondanks deze zoektocht is het wel duidelijk dat het veiligheidsprobleem waarop het gemeentelijk beleid in beide gemeenten zich richt, breder is dan veiligheidsproblemen zoals die worden afgebakend door het Wetboek van Strafrecht.

Uit de Rotterdamse interviews hebben we totaal zestien citaten geselecteerd die betrekking hebben op het te verwachte veiligheidsprobleem, acht citaten ondersteunen de

indicator. Alle geïnterviewden uit de gemeente Rotterdam geven eenduidig aan dat Rotterdam een realistisch beeld heeft van de mate waarin de gemeente verantwoordelijk kan zijn voor veiligheid. *“Op hoofdlijnen heeft de gemeente wel scherp welke richting ze op willen. Alle kinderen veilig is een illusie, we moeten niet pretenderen dat we nooit meer incidenten zullen hebben. Dat vind ik wel heel krachtig want er zijn genoeg andere gemeenten die daar anders instaan. De gemeente geeft aan dat dat niet realistisch is. Daar is de gemeente Rotterdam wel heel realistisch in. Zo gaat die wereld er nooit uitzien (interview Berthe Peerenboom).”* De inzet is ‘leren van fouten en incidenten’; onveiligheid voor kinderen kan niet volledig voorkomen worden. Door aanpassing van het jeugdzorgstelsel wordt ingezet op reëel te verwachten onveiligheidsproblemen. Daarnaast erkennen verschillende respondenten het risico van onbegrensde verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van de gemeente Rotterdam. *“Wat er wel speelt is de verwachting dat de overheid garanties af kan geven, de veiligheidsutopie. Die speelt ook niet sinds gisteren, die speelt al een hele tijd. Zeker in Rotterdam speelt die al een hele tijd, en dat is buitengewoon lastig om mee om te gaan (Hugo de Jonge).”*

In Den Haag geven de geïnterviewden aan dat de uitwerking van het begrip veiligheid aandacht verdient en vergt. *“Veiligheid van kinderen is uitgangspunt, maar niet concreet ingevuld (interview Anouk Op ’t Veld).”* Van de zestien geselecteerde citaten ondersteunen vijf de indicator. In de gemeente Den Haag is de veiligheid van kinderen een sleutelbegrip, het IVRK is leidend en wordt erkend als wettelijke grondslag. Wel is het besef bij de geïnterviewden aanwezig dat de veiligheid voor kinderen niet volledig gegarandeerd kan worden. Door aanpassing van het jeugdzorgstelsel is de intentie in Den Haag in te zetten op reëel te verwachten onveiligheidsproblemen, het begrip (on-)veiligheid vraagt nog uitwerking.

- **Beleidsinzet preventief:** de mate waarin het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid wordt ingezet, anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid.

In beide gemeenten wordt aangegeven in de interviews dat, waar de veiligheid van kinderen in het geding is, snel moet worden ingegrepen, nu en straks. De Rotterdamse wethouder Hugo de Jonge benadrukt dit in het interview. In de Haagse startnotitie transitie jeugdzorg staat de zinsnede: *“Wanneer de veiligheid van het kind in het geding is, moet direct worden gehandeld( 2012:7).”* Er is binnen het beleid dus zeker aandacht voor een reactieve aanpak. Het grote belang van de signalerende functie van de wijkteams in Rotterdam en de CJG’s in Den Haag dat door vrijwel alle geïnterviewden expliciet wordt aangegeven, maakt duidelijk dat het veiligheidsbeleid niet primair repressief wordt ingezet.

In Rotterdam benadrukken de meeste geïnterviewden het belang van de wijkteams waarbij de verwachting leeft dat vooral de signaleringsfunctie ten aanzien van dreigende onveiligheid wordt aangegeven. In Rotterdam ondersteunen elf van de veertien geselecteerde citaten deze indicator. *“Goede signalering is van belang en zorgcoördinatie sluit hierbij aan (interview Ciska Scheidel).”* *“Straks wordt het wel makkelijker want dan heb je met het wijkteam een instrument waarmee je kinderen in beeld heb en houdt (interview Ineke Bakker).”* In Rotterdam gaven de geïnterviewden de relatie tussen veiligheid en de

signalerende inzet van wijkteam aan. *“De instelling van de wijkteams en het versterken van de voorkant met als doel sneller en adequater hulp te verlenen, dat bevordert de veiligheid van kinderen. Dat ligt ook aan de professionals en de organisaties; niet de organisaties staan centraal maar de klant is leidend (interview Rene Meuwissen).”*

In Den Haag zijn van de dertien citaten zes ondersteunend aan de indicator. De meeste aandacht gaat uit naar het voorkómen van onveiligheid. Het is duidelijk dat men niet verwacht dat het veiligheidsbeleid door het inzetten van de wijkteams toekomstige onveiligheid structureel kan elimineren, de focus ligt vooral op preventie. Door het accent te leggen op de CJG's en de pedagogische civil society wordt ingezet op een veiliger leefklimaat voor kinderen en het sneller kunnen signaleren van onveiligheid. De transitie manager in Den Haag geeft aan dat de schakel tussen gezondheidszorg en veiligheid, zoals deze door de CJG's gelegd wordt, van belang is voor het signaleren van onveiligheid: *“Gezondheid en veiligheid zijn ankers waartussen geschakeld kan worden. Primaire ingang is de gezondheid en er kan geschakeld worden als de veiligheid van kinderen in geding is. Dit is een glijdende schaal; een zoekproces (interview Arie Opstelten).”*

- **Einddoel gericht op beheersen van veiligheid:** de mate waarin de einddoelen van het (voorgenomen) jeugdveiligheidsbeleid gericht zijn op het beheersen van veiligheid.

De meeste geïnterviewden in zowel Rotterdam als in Den Haag verwachtten dat de veiligheidssituatie voor kinderen door het ingezette veiligheidsbeleid over vijf jaar niet verslechterd zal zijn. In Rotterdam wordt een verbetering mogelijk geacht, in Den Haag werd dit niet aangegeven. Verschillende malen wordt genoemd dat de veiligheidssituatie niet alleen door het beleid wordt bepaald maar ook door bezuinigingen, incidenten, demografische ontwikkelingen, economische crisis enzovoort.

De score uit de interviews uit Rotterdam wordt ondersteund door de notitie NRJ. In de formulering van de hoofddoelstelling van het Rotterdamse beleid (*‘Meer kinderen in Rotterdam groeien op in een kansrijk en veilig thuis’*) valt het woord *meer* op. Hier geeft de gemeente aan dat het niet voor alle kinderen een veilig thuis kan garanderen, maar wel verbetering nastreeft. *Meer kinderen een veilig thuis* is op te vatten als een ambitie die zich vooral richt op het terugdringen van onveiligheid. Deze opvatting valt binnen een proactieve controlestrategie.

In de formulering van de Haagse uitgangspunten (*‘Kinderen hebben recht om op te groeien, zich te kunnen ontwikkelen in een gezonde, veilige en warme omgeving’*) valt het woord *recht* op. Hiermee erkent de gemeente Den Haag dat alle kinderen recht hebben op een veilig thuis en streeft zij in haar ambitie een gezins- en kindvriendelijke stad na. Het college geeft aan in te willen zetten op het garanderen van een veilig opvoedklimaat (Commissiebrief, 2012:4). Garanderen van veiligheid is op te vatten als het voorkomen van onveiligheid en is daarmee een onderdeel van een voorzorgstrategie. Alle geïnterviewden in Den Haag nuanceerden het garanderen van een veilig opvoedklimaat, waardoor de score evenals in Rotterdam op volledig uitkomt. De transitie manager in Den Haag geeft aan: *“Onveiligheid is niet uit te bannen. We leven in een complexe samenleving. Veiligheid is niet*

*te garanderen. Dit zou ook onrecht doen aan de complexiteit van de samenleving. Hopelijk zien we tijdiger dat het onveilig is, waardoor we eerder kunnen ingrijpen. Risico wordt gevormd door verlangen veiligheid te zekeren. Dit is een onmogelijkheid (interview Arie Opstelten)."*

- **Mix van controlerende actoren:** de mate waarin het voorzien en voorkomen van onveiligheid van kinderen wordt gezien als een morele verantwoordelijkheid van overheid, betrokken organisaties en burgers gezamenlijk.

Zorg voor veiligheid als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van samenleving, instellingen en overheid wordt breed gedeeld. Uit de interviews komen de verschillen tussen Rotterdam en Den Haag duidelijk naar voren.

In Rotterdam wordt de uitvoering van de zorg voor veiligheid gezien als een taak van maatschappelijke organisaties. *"Wij hebben bij de zorg voor jeugd heel bewust gezegd wij zijn geen uitvoerder van beleid. Dat betekent dat je als gemeente dingen die je niet hoeft te doen ook niet zelf doet, dat betekent sturen op partnerschap (interview Hugo de Jonge)."* Slechts één respondent geeft aan dat een directe, aansturende, verbinding tussen de gemeente en uitvoerend professionals noodzakelijk is om goed te kunnen besturen en dat de gemeente daarom een rol moet houden in de uitvoering. *"Je moet als gemeente zelf direct verbinding houden met de uitvoering anders krijg je bureaucratische opdrachtgevers (interview Ineke Bakker)."* De wethouder Hugo de Jonge geeft aan dat de twee belangrijkste partijen die een sleutelrol gaan vervullen, het CJG en de nieuwe jeugdbeschermingorganisatie, wél een soort verlengde overheid zijn. Dus geen gemeentelijke dienst, maar in feite wel een semioverheidsorganisatie. Vrijwel alle respondenten in Rotterdam geven aan dat er spanning zit op de sturingsrol van de gemeente. *"De gemeente Rotterdam wordt straks door de manier waarop zij het hebben ingericht met de voorzittersrol en henzelf als eindverantwoordelijke voor individuele casuïstiek op het JB plein, dat is in dat kader ook wel een spannende (interview Berthe Peerenboom)."* Dat dit thema de respondenten in Rotterdam flink bezig houdt, is zichtbaar in het aantal geselecteerde citaten; van het totaal van vierentwintig citaten ondersteunen dertien deze indicator.

In Den Haag wordt de zorg voor veiligheid van kinderen als een gemeentelijke verantwoordelijkheid breed gedeeld. *"De gemeente is verantwoordelijk voor veiligheid van kinderen vanaf 2015, dus moet uitvoering bij de gemeente liggen. De wethouder Karsten Klein geeft aan dat het geen private aangelegenheid is: "we zijn ervan, dus geen club op afstand." Uitvoering in eigen huis geeft waarborg voor de publieke gezondheid. Er is nu te veel versnippering, de inzet is integraliteit (interview Ludo Steenmetser)."* Een van de geïnterviewden in Den Haag geeft een duidelijke scheiding aan tussen de verantwoordelijkheid en de uitvoering van de publieke taak. *"Veiligheid van kinderen of beter bescherming van kinderen is een publieke taak. Er zal echter wel een scheiding moeten zijn tussen toeleiding en uitvoering (interview Judith van Kranendonk)."* In Den Haag zijn zeven citaten geselecteerd, waarvan vier deze indicator ondersteunen.



### 4.3 Veiligheidsmaatregelen

Om te kunnen bepalen welke nieuwe maatregelen naar verwachting zullen bijdragen aan het (verbeteren van) de zorg voor veiligheid van kinderen hebben we de sleutelfiguren tijdens de interviews gevraagd welke elementen van het voorgenomen Rotterdamse en Haagse beleid bijdragen aan (het verbeteren van) de zorg voor veiligheid van kinderen. In de Rotterdamse en Haagse interviews geven de respondenten aan dat vooral het uitgangspunt ‘de wijk centraal’ naar verwachting een positief effect zal hebben op de veiligheid. Daarnaast wordt ‘de samenwerking tussen organisaties’ en ‘de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen’ van belang geacht. Ook de vereenvoudiging ten opzichte van het bestaande stelsel zal naar verwachting leiden tot sneller handelen bij onveilige situaties. “Ik denk dat snelheid een belangrijke verbetering kan betekenen. Dus vanaf het moment dat een signaal wordt opgepakt tot het uitvoeren van een interventie. Daarnaast verwacht ik ook een sterke verbetering door medeverantwoordelijkheid. Mensen kijken niet meer door hun eigen ‘rietje’ naar een gezin. Dus snelheid en medeverantwoordelijkheid van partners bij de veiligheid van kinderen, ik denk echt dat dat een wereld van verschil gaat maken (interview Hugo de Jonge ).”

Hieronder werken we concrete maatregelen uit die de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag voornemens zijn te gaan inzetten om de uitgangspunten ‘Wijk centraal’, ‘Samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid’ en ‘Sneller en eenvoudiger’ te realiseren en hoe deze maatregelen worden ingezet om de zorg voor veiligheid van kinderen te organiseren. Deze maatregelen noemen we de Rotterdamse en de Haagse veiligheidsmaatregelen. Uit een inventarisatie uit de verschillende documenten komen de volgende maatregelen naar voren die deze uitgangspunten ondersteunen en dus naar verwachting een rol gaan spelen bij de zorg voor veiligheid:

Veiligheidsmaatregelen		
Rotterdam	Den Haag	Uitgangspunt
1. Wijknetwerk/ Wijkteam/ Generalist	1. CJG in ieder stadsdeel met de doorontwikkeling naar wijkteams	- Wijk centraal - Sneller en eenvoudiger
2. Vereenvoudiging Zorgcoördinatie / 1 kind, 1 gezin, 1plan, 1 regisseur		Samenwerken / gezamenlijke verantwoordelijkheid
3. Jeugdbeschermingsplein		-Samenwerken / gezamenlijke verantwoordelijkheid -Sneller en eenvoudiger

**Tabel 4.2.2a** Overzicht veiligheidsmaatregelen in de gemeente Rotterdam en Den Haag

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat we in Rotterdam drie veiligheidsmaatregelen en in Den Haag één veiligheidsmaatregel hebben kunnen onderzoeken. Op het moment van ons onderzoek waren in Rotterdam de kaders van het beleid reeds vastgesteld en waren verschillende maatregelen verder uitgewerkt , in tegenstelling tot Den Haag. De

documentenanalyse en de gehouden interviews in Den Haag bevestigen het beeld dat de zoektocht naar het organisatorisch inrichten veel ruimte inneemt en zicht op concrete maatregelen wegneemt.

We beschrijven eerst de Rotterdamse en Haagse veiligheidsmaatregel 1 en daarna de overige Rotterdamse veiligheidsmaatregelen.

#### **4.3.1 Rotterdamse veiligheidsmaatregel 1: de wijk, het wijkteam en de generalist.**

De wijkteams hebben vooral de taak hulp voor kinderen en ouders te organiseren als zij het zelf niet meer kunnen. Daarbij zet het wijkteam het eigen netwerk en de eigen kracht van de ouders zoveel mogelijk in. Daarnaast constateren we dat het wijkteam, en daarbinnen de generalist, een centrale rol moet gaan spelen bij het signaleren van onveilige situaties. Daarbij wordt de generalist ondersteund door de juiste kennis, een standaardinstrument voor vraaganalyse, de collega's in het wijkteam en het diagnostiekteam.

*'Een van de belangrijkste taken in het wijkteam is de vraaganalyse. De generalist maakt daartoe een analyse van de vraag en kijkt bij die analyse altijd naar de situatie in het hele gezin... Met behulp van een standaardinstrumentarium, dat de komende periode ontwikkeld wordt, bekijk de generalist:~*

- ~
- *Of er een vermoeden is van kindermishandeling~*
- *Of de ontwikkeling of de veiligheid van de jeugdige bedreigd wordt...*

*Het vraaganalyse-instrument ontwikkelen we samen met aanbieders van jeugdhulp die nu elk hun eigen instrumenten hebben. Het moet erin voorzien dat ook direct doorgepakkt wordt bij ernstige problematiek' (NRJ,2013: 14).*

*'Het wijkteam beschikt over pedagogische en sociaal-maatschappelijk expertise en heeft ook basiskennis over psychiatrie en gehandicapten. Iedere generalist herkent veiligheidsvraagstukken' (NRJ, 2013: 16). 'Van groot belang is dan ook dat iedere generalist de vaardigheid beheerst onveilige situaties voor jeugdigen te herkennen'(NRJ,2013:21).*

Bij het inzetten en uitvoeren van de specialistische hulp (waaronder de jeugdbescherming- en jeugdreclasseringmaatregelen) krijg het wijkteam en de generalist een belangrijke taak: *'De generalist maakt de keuze voor de inzet van deze (specialistische) hulp aan de hand van de vraaganalyse en al dan niet na een diagnose van het diagnoseteam. In de praktijk zullen gespecialiseerde hulpverleners de hulp die zij bieden ook zoveel mogelijk laten aansluiten bij het bestaande netwerk van ondersteuners en zal wanneer de complexiteit van de hulp dat vereist, de casusregie voor het gezin altijd plaatsvinden vanuit het wijkteam'(NRJ,2013: 19).* Ook wordt van de generalist verwacht dat hij/zij kan handelen wanneer er sprake is van een onveilige situatie. Generalisten van het wijkteam kunnen daartoe direct drang- en dwanginzet vragen op het beschermingsplein. *'Het wijkteam kan andersom ook om inzet van drang en dwang vragen. Op het jeugdbeschermingsplein kan het wijkteam rechtstreeks agenderen'(Notitie vereenvoudiging zorgcoördinatie,2013: 12). 'Het wijkteam kan ook om*

*inzet van drang en dwang vragen. Andersom zal vanuit drang en dwang het wijkteam gevraagd worden om te versterking van de aanpak ondersteuning, hulp en zorg te leveren. Het wijkteam is bij het Jeugdbeschermingsplein rechtstreeks aangesloten'*(NRJ,2013:22). Daarnaast zal het wijkteam betrokken zijn bij de uitvoering en nazorg van een drang- en dwangmaatregel.

Samenvattend kunnen we de Rotterdamse veiligheidsmaatregel wijkteam/generalist op grond van de analyse van de documenten als volgt duiden.

- **Reëel te verwachten veiligheidsprobleem;** de mate waarin de voorgenoemen veiligheidsmaatregel is gericht op reëel te verwachten en concrete sociale veiligheidsproblemen (berekenbaar risico).

Door inzet van het analyse-instrument, kennis, collega's, het diagnostiekteam en het beleggen bij professionals kunnen we stellen dat de maatregel 'wijkteam' ten aanzien van de zorg voor veiligheid er primair op is gericht om een reële inschatting van risico's op (on)veiligheid te maken. Het wijkteam is vooral gericht op het organiseren van hulp (basishulp) bij ontwikkelingsproblemen. We constateren dat de maatregel 'wijkteam' ook is gericht op het signaleren van een vermoeden van kindermishandeling of van een bedreigde ontwikkeling of een bedreigde veiligheid; dit zijn concrete vormen van sociale onveiligheid waarbij onmiddellijk handelen noodzakelijk is. De sterke positie van de generalist naar de schakel drang en dwang, maakt dat onmiddellijk handelen ook mogelijk is.

- **Beleidsinzet is preventief;** De mate waarin de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel wordt ingezet anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid.

De inzet van het wijkteam en de generalist richt zich op het anticiperen op aanstaande vormen van onveiligheid (signaleren van een *vermoeden* van kindermishandeling of van een *bedreigde* ontwikkeling of een *bedreigde* veiligheid). Daarnaast is er ook aandacht voor het voorkómen van onveiligheid op de lange termijn (versterken van het netwerk en de civil society). De maatregel beoogt door het hebben van kennis van de wijk en het wijknetwerk vooral preventief te kunnen handelen.

- **Einddoel gericht op beheersen van veiligheid;** de mate waarin de einddoelen van de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel gericht zijn op het beheersen van veiligheid.

Door de sterke focus op de inzet van eigen kracht en netwerk is een belangrijk doel van de wijkteams het ondersteunen en versterken van het netwerk (de civil society) en dus op het voorkomen van onveiligheid. Daarnaast is de maatregel gericht op het beheersen van veiligheid door de signalerende taak en het snel kunnen inzetten van drang/dwang bij geconstateerde veiligheidsrisico's. Ook wordt ingezet op het snel weer afschalen wanneer drang/dwang niet meer nodig is.

- **Mix van controlerende actoren;** de mate waarin het voorzien en voorkomen van onveiligheid van kinderen wordt gezien als een morele verantwoordelijkheid van overheid, betrokken organisaties en burgers gezamenlijk.

De veiligheidsmaatregel wijkteam is gericht op het bevorderen van inzet van de samenleving (wijknetwerk, civil society), en wordt uitgevoerd door private organisaties. De generalisten uit het wijkteam zijn en blijven in dienst van verschillende organisaties. De Stichting CJG Rijnmond krijgt een centrale rol in het organiseren van de wijkteams. Deze organisatie wordt expliciet geen gemeentelijke dienst (zelfstandige stichting) maar wordt wel gezien als verlengde overheid. De directe invloed van de gemeente op deze organisatie is groot.

#### **4.3.2 Haagse veiligheidsmaatregel 1: CJG in ieder stadsdeel met de doorontwikkeling naar wijkteams.**

Het college ziet als toekomstig model in ieder stadsdeel minimaal een CJG; de plek bij uitstek waar opvoeders, jeugdigen en professionals aankloppen voor advies en informatie over opgroeien en opvoeden. Waar nodig biedt het CJG ondersteuning en begeleiding op maat (Commissiebrief, 2012b: 3). Het CJG voelt zich verantwoordelijk voor de gezinnen en hun kinderen in het betreffende stadsdeel. De kinderen zijn bekend, de risico's in beeld, de medewerkers krijgen de ruimte om verantwoordelijkheid te nemen (Commissiebrief, 2012b: 3). *“Het CJG krijgt als missie mee preventie en vroegtijdige hulp zoveel mogelijk te bevorderen en stapeling van zorg te voorkomen en daar waar nodig passende zorg in te zetten. Het CJG krijgt hiervoor ook budgettaire sturingsmogelijkheden en in de sturing zitten prikkels (organisatorisch, inhoudelijk en financieel) die leiden tot preventie, vroegsignalering en zorg op maat (zo zwaar als nodig en zo licht als mogelijk). De regie komt straks in een hand, namelijk bij de gemeente (Commissiebrief, 2012b: 3).”*

*“In ieder stadsdeel een breed en ‘stevig CJG’ en een gemakkelijke toegankelijke infrastructuur met efficiënte procedures en een klantgerichte houding. Het effect van de CJG-ontwikkeling dient een positief opgroei- en opvoedingsklimaat in het stadsdeel te zijn, waarvan ouders, verzorgers, vrijwilligers en beroepskrachten graag gebruik maken (Commissiebrief, 2012a: 4).”*

Voor het organisatorische deel van het CJG is er in de gemeente Den Haag relatief veel aandacht voor het uitgangspunt van de veiligheid van kinderen als publieke taak in een gemeentelijke organisatie te borgen. *“Het garanderen van een veilig opvoedklimaat is in onze ogen een publieke taak. Het college vindt op basis van veiligheid, preventie en zorg voor het kind dat deze taken niet op afstand moeten worden geplaatst. Deze taken dienen rechtstreeks onder aansturing van het college en de democratische controle van de Gemeenteraad te worden uitgevoerd (Commissiebrief, 2012b:4).”*

*“Binnen de gemeentelijke dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) wordt een sector CJG opgericht met in elk stadsdeel minimaal een CJG. Deze sector wordt verantwoordelijk voor de taken van de Jeugdgezondheidszorg (bewaken, beschermen en bevorderen van de gezondheid en ontwikkeling van kinderen), voor het geven van informatie en advies tot en met de gezinsbegeleidende taken rond het veilig en gezond opgroeien van kinderen (Commissiebrief, 2012b: 4).”*

*“Primair zijn de ouders verantwoordelijk voor de veiligheid van kinderen. Wijkteams zijn belangrijk, die hebben zicht op de burgers. CJG’s, wijkteams moeten gaan fungeren als een betrouwbare en deskundige partner voor ondersteuning als dit nodig is en/of moet (interview Arie Opstelten).”*

Het CJG fungeert als een ankerplaats in de transitie. De basis wordt gevormd met de jeugdgezondheidszorg en gezinsbegeleiding, waar vanuit intake, screening, zorgcoördinatie, opvoedingsondersteuning en praktische dienstverlening kan plaatsvinden. Ad hoc kunnen specifieke deskundigheden worden toegevoegd. De doorontwikkeling van de CJG naar de wijkteams zal stapsgewijs moeten plaatsvinden vanuit de huidige samenwerking met andere ketens en hulpverleners. De stappen betreffen:

- zorgcoördinatie
- schakelen tussen vrijwillige en gedwongen kader
- samenspel met veiligheidshuis (Commissiebrief, 2012a: 4-7).

Naast de taken die worden vormgegeven in de CJG’s zijn er specialistische vormen van hulp. De gemeente heeft het voornemen deze te koppelen aan het CJG, maar niet in te bedden in een gemeentelijke organisatie (Commissiebrief, 2012b: 6).

Samenvattend kunnen we de Haagse veiligheidsmaatregel CJG in ieder stadsdeel, een sector CJG en doorontwikkeling naar wijkteams op grond van de analyse van de documenten als volgt duiden.

- **Reëel te verwachten veiligheidsprobleem;** de mate waarin de voorgenomen veiligheidsmaatregel is gericht op reëel te verwachten en concrete sociale veiligheidsproblemen (berekendbaar risico).

Door de inzet van het CJG om opvoeders primair te steunen en te helpen, en als het echt niet anders kan te kiezen voor de bescherming van het kind, stellen we dat de maatregel ‘CJG’ ten aanzien van de zorg voor veiligheid er primair op is gericht een reële inschatting van risico’s op (on) veiligheid te maken. Het bestaansrecht en doel van het CJG is het bevorderen en beschermen van de ontwikkeling van kinderen, zoals geformuleerd in IVRK (Heel het kind, 2012: 7). Risicofactoren en risicobeheersingsfactoren kunnen zowel individueel van aard, als kenmerk van gezin, leeftijdsgroep school of gemeenschap zijn. Afhankelijk van de kwestie of het probleem kan het relatieve gewicht daarvan variëren. Om interventies zo effectief mogelijk in te zetten moeten die veranderingen tijdig worden gesignaleerd (Heel het kind, 2012: 15).

We constateren dat de maatregel ‘CJG’ is gericht op concrete vormen van sociale onveiligheid waarbij onmiddellijk handelen noodzakelijk is. Evenals op het signaleren van veranderingen waarbij onveiligheid een rol speelt. We constateren ook dat de maatregelen nog onvoldoende zijn uitgewerkt om te kunnen bepalen op welke wijze aan deze signalerende taak invulling wordt gegeven, bijvoorbeeld door de inzet van risicotaxatie instrumenten. Hierdoor is niet goed te bepalen of de signalering ook berekenbare risico’s betreffen.

- **Beleidsinzet is preventief;** De mate waarin de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel wordt ingezet anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid.

*“Het CJG krijgt als missie mee om preventie en vroegtijdige hulp zoveel mogelijk te bevorderen en stapeling van zorg te voorkomen en daar waar nodig passende zorg in te zetten. Het CJG krijgt hiervoor ook budgettaire sturingsmogelijkheden en in de sturing zitten prikkels (organisatorisch, inhoudelijk en financieel) die leiden tot preventie, vroegsignalering en zorg op maat (zo zwaar als nodig en zo licht als mogelijk). De regie komt straks in een hand, namelijk bij de gemeente (Commissiebrief, 2012b: 3).”*

*“Hopelijk zien we tijdiger dat het onveilig is, waardoor we eerder kunnen helpen. Ankers zijn gezondheid en veiligheid van kinderen waartussen geschakeld kan worden. Primaire ingang is de gezondheid van kinderen. Als veiligheid van kinderen in het geding is, moet er geschakeld worden (interview Arie Opstelten).”*

De maatregel ‘CJG’ beoogt door het gebiedsgericht werken tijdig te kunnen signaleren en preventief te kunnen handelen.

- **Einddoel gericht op beheersen van veiligheid;** de mate waarin de einddoelen van de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel gericht zijn op het beheersen van veiligheid.

Door de sterke focus op de wijk en het in de nabijheid organiseren van ondersteuning in en met de gezinnen wordt er ingezet op preventief en tijdiger inzetten van die ondersteuning en dus op het voorkomen van onveiligheid. Daarnaast is de maatregel gericht op het beheersen van veiligheid door de signalerende taak en het snel kunnen opschalen naar drang en dwang bij geconstateerde veiligheid risico’s. Het voorkomen van onveiligheid past bij een voorzorgstrategie.

*“Het CJG voelt zich verantwoordelijk voor de gezinnen en hun kinderen in het betreffende stadsdeel. De kinderen zijn bekend, de risico’s in beeld, de medewerkers krijgen de ruimte om verantwoordelijkheid te nemen (Commissiebrief, 2012b: 3).”*

*“Primair zijn de ouders verantwoordelijk voor de veiligheid van kinderen. Wijkteams zijn belangrijk, die hebben zicht op de burgers. CJG’s, wijkteams moeten gaan fungeren als een betrouwbare en deskundige partner voor ondersteuning als dit nodig is en/of moet (interview Arie Opstelten).”*

- **Mix van controlerende actoren;** de mate waarin het voorzien en voorkomen van onveiligheid van kinderen wordt gezien als een morele verantwoordelijkheid van overheid, betrokken organisaties en burgers gezamenlijk.

De maatregel is gericht op het bevorderen van de regie binnen een gemeentelijke dienst. Het CJG wordt breed opgezet en schakelt met specialistische zorg die niet binnen gemeentelijke dienst valt. Het CJG krijgt budgettaire sturingsmogelijkheden en verwerft daarmee een centrale rol.

We zien dat de CJG’s en de wijkteams een centrale rol moeten gaan spelen bij het signaleren van onveilige situaties. Veel aandacht gaat uit naar het proces om dit organisatorisch zo in te richten dat er weinig versnippering is. Over de bestuurlijke uitgangspunten worden de betrokkenen in het Haagse veld geïnformeerd en de dialoog

wordt gezocht over de lopende planvorming (Commissiebrief, 2012a:7). Het expertisecentrum Jeugd, Samenleving en Ontwikkeling wordt gevraagd voorstellen te ontwikkelen om de burger te betrekken bij de transitie (Commissiebrief, 2012a:8).

In de gemeente Den Haag heerst de opvatting dat de veiligheid van kinderen een publieke taak is en uitvoering daarvan door een publieke dienst moet worden gedaan. Een mix van controlerende actoren is passend bij een proactieve strategie en openbaar bestuur is passend bij een voorzorgstrategie.

#### **4.2.3 Rotterdamse veiligheidsmaatregel 2: Zorgcoördinatie**

Uit de interviews met de sleutelfiguren kwam naar voren dat naar verwachting een betere samenwerking tussen organisaties en hulpverleners en het ontwikkelen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het kind en het gezin bij zal dragen aan verbetering van de zorg voor veiligheid. *Zorgcoördinatie draagt bij aan effectievere en snellere hulp en zorg aan mensen met multiproblematiek* (NRJ,2013: 45). In de documenten wordt niet aangegeven dat zorgcoördinatie tot doel heeft de samenwerking tussen organisaties en hulpverleners te verbeteren en zo bij te dragen aan de borging van veiligheid van kinderen. Zorgcoördinatie wordt in het advies 'Vereenvoudiging zorgcoördinatie' als volgt gedefinieerd: *'het afstemmen van alle zorg, zorg en ondersteuning in en met een gezin of individu en de hulpaanbieders in gevallen waarbij het gezin of het individu dit niet zelf kan (gezien de zelfredzaamheid en de complexiteit van de problematiek). Zorgcoördinatie bestaat uit twee onderdelen, casusregie en procescoördinatie.'* (Notitie vereenvoudiging zorgcoördinatie, 2013: 4). De zorgcoördinatie, zoals deze is uitgewerkt in de notitie 'vereenvoudiging zorgcoördinatie' richt zich vooral op de afstemming van de zorg door het verbeteren of vereenvoudigen van de processen tussen de organisaties, op het verdelen van verantwoordelijkheden en het organiseren van opschaling wanneer de samenwerking niet goed loopt. De geformuleerde taken van de casusregisseur en de procescoördinator zijn sterk functioneel geformuleerd. Er wordt wel gesproken over afstemmen, coördineren, prioriteren, monitoren en opschalen (casusregisseur), maar niet over bevorderen van de samenwerking, gezamenlijke verantwoordelijkheid, ontwikkelen partnerschap, verbinden en aansluiten. *"Casusregie is het ordenen van alle hulp, zorg en ondersteuning in een gezin of bij een individu. De casusregisseur is de belangrijkste schakel in de zorgcoördinatie. De casusregisseur is aanspreekpunt voor de betrokkene en regisseert alle hulp voor een gezin of individu. Hij schakelt alleen een procescoördinator in als de hulpverlening echt vastloopt. Procescoördinatie in beperkte vorm: vlot trekken op instellingsniveau van trajecten indien hulpverlening is vastgelopen of hulp stagneert. Indien nodig kan de procescoördinator verder escaleren* (Notitie vereenvoudiging zorgcoördinatie,2013: 4)."

De gevraagde competenties van de casusregisseur en procescoördinator laten hetzelfde beeld zien. Ook hier zien we geen vaardigheden gericht op verbinden en bevorderen van samenwerking. De casusregisseur voert zelf ook zorg uit en krijgt om deze afstemming- en coördinatietaken binnen een casus uit te kunnen voeren een stevige positie

ten aanzien van de collega's van andere instellingen: *“Met alle betrokken organisaties komt er een afspraak dat zij zich schikken naar de afspraken met de casusregisseur. In 2013 stelt Rotterdam deze afspraken op zodat ze in de beschikkingen, opdrachten en overeenkomsten opgenomen kunnen worden, die vanaf 2014 gaan gelden. Dit geeft de casusregisseur mandaat om te handelen (Notitie vereenvoudiging zorgcoördinatie,2013:13).”*

Samenvattend kunnen we de Rotterdamse veiligheidsmaatregel verbeterde zorgcoördinatie op grond van de analyse van de documenten als volgt duiden:

- **Reëel te verwachten veiligheidsprobleem;** de mate waarin het voorgenomen veiligheidsprobleem is gericht op reëel te verwachten en concrete sociale veiligheidsproblemen (berekenbaar risico).

Het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen de verschillende organisaties die een gezin ondersteunen wordt als centraal probleem genoemd waar zorgcoördinatie een antwoord op moet geven. Dit probleem wordt in de documenten niet direct gerelateerd aan veiligheidsrisico's. Verschillende geïnterviewden geven dit wel aan.

- **Beleidsinzet is preventief;** De mate waarin de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel wordt ingezet anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid.

De respondenten uit de interviews verwachten dat zorgcoördinatie een positieve invloed zal kunnen hebben op de samenwerking. *“We verwachten veel van de generalisten. Ook de samenwerking van organisaties daarbinnen en daar omheen is van groot belang. Je ziet nu al gebeuren dat organisaties elkaar opzoeken (interview Ciska Scheidel).”* Bevorderen van samenwerking tussen organisaties en het bevorderen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid krijgen in de uitwerking van deze maatregel echter weinig aandacht, door de sterke focus op processen en positionering en het beleggen van verantwoordelijkheden. Casusregie is aan de orde als er meerdere hulpverleners in een gezin acteren. In de documenten wordt een enkele keer aangegeven dat zorgcoördinatie wordt ingezet wanneer er sprake is van multiproblematiek. Multiproblematiek kan een voorspeller zijn voor onveiligheid voor kinderen.

- **Einddoel gericht op beheersen van veiligheid;** de mate waarin de einddoelen van de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel is gericht zijn op het beheersen van veiligheid.

Het doel van zorgcoördinatie richt zich vooral op het beleggen van verantwoordelijkheden, opschaling, inrichten en bewaken van de processen. We kunnen stellen dat het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden in complexe casussen bijdraagt het verbeteren van de samenwerking en daarmee aan het beheersen van veiligheid voor kinderen in een gezin.



- **Mix van controlerende actoren;** de mate waarin het voorzien en voorkomen van onveiligheid van kinderen gezien wordt als een morele verantwoordelijkheid van overheid, betrokken organisaties en burgers gezamenlijk.

De verantwoordelijkheid van de uitvoering/casusregie als belangrijkste schakel in de zorgcoördinatie ligt primair bij de betrokken organisaties. De gemeente zet de procesregie meer op afstand en wordt ingezet op verzoek van de casusregisseur.

Daarnaast ligt het accent wel sterk op het vastleggen in subsidiebeschikkingen waarmee de gemeente een stevig sturende rol lijkt te zoeken. Ook is nog onduidelijk hoe uitgebreid de procescoördinatie door de gemeentelijke overheid wordt ingezet. *“Zorgelijk dat de gemeente gelijk veel procescoördinatoren aanstelt om het allemaal te regelen waardoor het weer ingewikkeld dreigt te worden. Durven loslaten is een kunst (interview Rene Meuwissen).”*

### 4.3.2 Rotterdamse veiligheidsmaatregel 3: Jeugdbeschermingsplein

*“Als de veiligheid of ontwikkeling van het kind in gevaar dreigt te komen of in gevaar is, is het jeugdbeschermingsplein de schakel. Daar treffen deskundigen elkaar om te besluiten tot een drangaanpak (zonder of met vooruitzicht op een jeugdbeschermingsmaatregel) of een dwangaanpak (verzoek aan de rechter om een jeugdbeschermingsmaatregel) (NRJ,2013: 21).”* Het voornaamste doel van deze proeftuin is alle jeugdigen, die worden bedreigd in hun (fysieke) veiligheid en/of ontwikkeling, bescherming te kunnen bieden. Op het jeugdbeschermingsplein worden zaken waarbij sprake is van ernstige dreiging van onveiligheid zo snel mogelijk in de juiste aanpak gezet en gerouteerd.

Samenvattend kunnen we de Rotterdamse veiligheidsmaatregel jeugdbeschermingsplein op grond van de analyse van de documenten als volgt duiden:

- **Reëel te verwachte veiligheidsprobleem;** de mate waarin de voorgenomen veiligheidsmaatregel is gericht op reëel te verwachten en concrete sociale veiligheidsproblemen (berekbaar risico).

Het Jeugdbeschermingsplein richt zich op problemen met een bereikbaar risico op onveiligheid voor kinderen. De casussen worden op het overleg (de beschermingstafel) gebracht door professionals waarvan wordt verwacht dat zij in staat zijn om dreigende onveilige situaties te herkennen. Dit wordt aan tafel getoetst.

Het plein is bedoeld voor gezinnen met kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar, waarbij er ernstige zorgen zijn over de ontwikkeling en/of de (fysieke) onveiligheid van de kinderen, waarbij vrijwillige hulp niet (meer) toereikend is of waarbij ouders deze hulp niet aanvaarden (PvA, 2012: 10). Het onveiligheidsprobleem dat hier wordt geschetst is duidelijk breder dan is afgebakend in het strafrecht. We kunnen stellen dat het hier gaat om concrete vormen van sociale onveiligheid waar onmiddellijk handelen met een direct beoogd effect noodzakelijk wordt geacht.

- **Beleidsinzet is preventief;** de mate waarin de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel wordt ingezet anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid.

In de zaken die op het plein worden ingebracht zullen vaak al incidenten hebben plaatsgevonden (reeds gemanifesteerde onveiligheid), in alle zaken zal er in ieder geval sprake zijn van reëel dreigende onveiligheid (anticiperend op aanstaande vormen van onveiligheid).

De maatregel JBplein heeft enkele sterke repressieve kanten (maakt inzet van civiel-, straf-, en bestuursrechtelijke instrumenten mogelijk). Anderzijds wordt door de inzet van het plein een dalend aantal onderzoeken van de Raad van de Kinderbescherming (hierna aangeduid als RvdK) en een dalend aantal 'gedwongen maatregelen' nagestreefd. Een verschuiving van dwang naar drang. Het organiseren van niet vrijblijvend toezicht door het inzetten van experts, kan worden gezien als een preventieve 'quick win'.

- **Einddoel gericht op beheersen van veiligheid;** de mate waarin de einddoelen van de (voorgenomen) jeugdveiligheidsmaatregel gericht zijn op het beheersen van veiligheid.)

Het voornaamste, geformuleerde doel van het JB plein (PvA ,2012:5): *“het bieden van bescherming aan kinderen wier veiligheid en ontwikkeling wordt bedreigd”*, is primair gericht op het beheersen van veiligheid.” Er is in deze formulering immers sprake van een *bedreigde* veiligheid. In de praktijk zal er echter ook sprake zijn van situaties waar al sprake is van onveiligheid en is het terugdringen van onveiligheid in deze zaken een belangrijk doel zijn.

- **Mix van controlerende actoren;** de mate waarin het voorzien en voorkomen van onveiligheid van kinderen wordt gezien als een morele verantwoordelijkheid van de overheid, betrokken organisaties en burgers gezamenlijk.

De gemeente zit aan tafel als voorzitter en als procescoördinator. Ook heeft de voorzitter doorzettingsmacht als de partijen er niet uitkomen. Daarnaast wordt aangegeven dat de gemeente niet 'van de uitvoering, niet van de inhoud' is. De inzet op het plein is wel dat de partijen er gezamenlijk uitkomen; de morele verantwoordelijkheid ligt daardoor bij de partijen die op het plein meedoen. Centrale organisaties die naast de gemeenten aan het plein deelnemen zijn de RvdK, de Jeugdbeschermingsorganisatie, MEE en het CJG. Met uitzondering van MEE zijn dit overheidsorganisaties of organisaties die in zekere zin kunnen worden gezien als verlengde overheid. Wel krijgen ook andere organisaties, de ouders en het netwerk expliciet een centrale rol binnen het JBplein bij de uitvoering van de drang en dwang hulpverlening.

## 4.4 Analyse proactieve controlestrategie

Wanneer we de resultaten uit de interviews en documenten ten aanzien van de proactieve controlestrategie samenvatten, zien we de volgende score:

Indicator	Resultaten Rotterdam				Resultaten Den Haag	
	Veiligheidsbeleid / visie	Veiligheidsmaatregel 1 (Wijkteam)	Veiligheidsmaatregel 2 (zorgcoördinatie)	Veiligheidsmaatregel 3 (JBplein)	Veiligheidsbeleid / visie	Veiligheidsmaatregel 1 (CJG)
Reëel te verwachten veiligheidsprobleem	neutraal	hoog	matig	volledig	matig	neutraal
Beleidsinzet preventief	hoog	Volledig	matig	hoog	neutraal	hoog
Einddoelen gericht op beheersen van veiligheid	volledig	hoog	neutraal	hoog	volledig	matig
Mix van controlerend actoren	neutraal	hoog	hoog	neutraal	neutraal	matig

Tabel 4.4 Overzicht resultaten scores proactieve controle strategie Rotterdam en Den Haag

In totaal scoort van Rotterdam op de proactieve controlestrategie in grote lijnen positief (3 keer Volledig, 7 keer Hoog, 4 keer Neutraal, 2 keer Matig). We kunnen daarmee stellen dat de gemeente Rotterdam, gezien de percepties van de geïnterviewden en de geanalyseerde documenten, in redelijke mate een proactieve controlestrategie inzet. Bij de analyse van de Rotterdamse veiligheidsmaatregelen valt op dat de score op de veiligheidsmaatregel 'verbetering zorgcoördinatie' sterk afwijkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat 'Zorgcoördinatie', anders dan het wijkteam en het JBplein, gericht is op zowel het volwassen- als het jeugd domein en vooral is bedoeld om de verantwoordelijkheden tussen organisaties helder te beleggen. De relatie met veiligheid voor kinderen bij deze maatregel wordt minder direct gelegd. Als we deze maatregel buiten beschouwing laten, zien we in Rotterdam een hoge score op de indicatoren 'reëel te verwachten veiligheidsprobleem', 'preventief beleidsinzet' en 'einddoel gericht op beheersen veiligheid'. Hieruit leiden we af dat de gemeente Rotterdam een reëel beeld neerzet en weet uit te dragen ten aanzien van de gemeentelijke (on)mogelijkheden. De meeste ruimte voor gedeelde verantwoordelijkheid is zichtbaar in het wijkteam en de zorgcoördinatie.

In Den Haag valt op dat de scores bij het veiligheidsbeleid schommelen van matig tot en met volledig (3 keer Matig, 3 keer Neutraal, 1 keer Hoog en 1 keer Volledig). De score op het einddoel is volledig passend bij de proactieve controlestrategie: beheersen van veiligheid. In de veiligheidsmaatregel komt deze score op matig en in de uitwerking zijn er aanwijzingen voor een voorzorg controlestrategie. Opvallend is dat de scores van het

veiligheidsbeleid en de veiligheidsmaatregel op geen enkel punt overeenkomen. Hieruit kunnen we geen harde conclusies trekken daar er slechts één maatregel is waarop we dit kunnen baseren. Daarnaast is het van belang te vermelden dat we in Den Haag geen interview hebben gehouden met een direct betrokkene van een uitgewerkte veiligheidsmaatregel, in tegenstelling tot Rotterdam waar we gesproken hebben met de projectleider van het JBplein. Bij het veiligheidsbeleid komt de score neutraal in de helft van de scores voor, evenals in Rotterdam. Op basis van de interviews en de enkele uitgewerkte veiligheidsmaatregel in Den Haag constateren we dat de scores vooralsnog niet verwijzen naar een proactieve controlestrategie.

## 5. Uitkomsten van het onderzoek: participatieve samenwerkingsrollen.

In dit hoofdstuk wordt de participatieve samenwerkingsrollen beschreven op basis van het theoretisch kader en het empirisch onderzoek. In de interviews en de documenten komen voor de gemeenten, na de decentralisatie, in het 'Nieuwe Jeugdstelsel' verschillende rollen naar voren. Om te kunnen bepalen of daarbij wordt ingezet op participatieve samenwerkingsrollen, wordt in paragraaf 5.2 aan de hand van de resultaten van de vragenlijst besproken welke rollen de gemeenten volgens de perceptie van de respondenten speelt. Hierbij kijken we steeds naar de indicatoren: doorzettingsmacht, eigen script en eigen initiatief.

### 5.1 Sturen op veiligheid

De onafhankelijke variabele *samenwerkingsrollen gemeente* hebben we als volgt gedefinieerd: *“De samenwerkingsrol van de gemeente bij de zorg voor veiligheid van kinderen betreft de vorm en mate van sturen door de gemeentelijke overheid, gericht op het activeren van en samenwerken met burgers en betrokken organisaties, met het oog op de zorg voor veiligheid van kinderen.”* Om zicht te krijgen op de samenwerkingsrol die de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag zich hebben voorgenomen is het van belang te kijken naar de vorm en mate van sturen van de gemeente binnen het jeugdzorgstelsel.

De gemeente Rotterdam kiest duidelijk voor uitvoering van de jeugdzorg door de samenleving en organisaties: eerst zijn de ouders, eventueel ondersteund door het wijknetwerk/de pedagogische civil society aan zet. Bij meer complexe opvoedvragen en -problemen is er een wijkteam, bestaande uit generalisten uit verschillende (jeugdzorg)organisaties. Op grond van het theoretisch kader kiest de gemeente Rotterdam voor de trede stimuleren van de overheidsparticipatietrap; de overheid heeft de wens dat een bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie ligt bij een ander. De overheid zoekt mogelijkheden om die ander in beweging te krijgen (zie paragraaf 2.4.4). Binnen het jeugdzorgstelsel zet de gemeente twee organisaties op een sleutelpositie: het Centrum voor Jeugd en Gezin en de gecertificeerde Jeugdbeschermingorganisaties. Beide organisaties worden door de gemeente gezien als *'verlengde overheid'*.

De gemeente ziet voor zichzelf de volgende rollen:

- Regisseur van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel (= stelselverantwoordelijk)
- Opdrachtgever voor instellingen en aanbieders.

In het NRJ wordt aangegeven dat de wijze van sturing tussen deze rollen substantieel verschilt;

*“In de regisseursrol wordt vooral gezocht naar gemeenschappelijke doelen en resultaten. Er wordt met name gestuurd op outcome. Om dit partnership te stimuleren*

*stellen we een maatschappelijk covenant voor ~. In de opdrachtgeverrol is veel meer sprake van een zakelijke, hiërarchische relatie. Hoewel ook hier sprake moet zijn van partnerschap, is het de bedoeling om zoveel mogelijk "SMART" afspraken en een beperkt aantal prestatie-indicatoren te formuleren richting opdrachtnemers en hier strak op te sturen (NRJ, 2013: 27)."*

Naast de sturingsrollen resultaatverantwoordelijk regisseur en opdrachtgever kwamen in onze analyse van de interviews en documenten de volgende gemeentelijke sturingsrollen van de gemeente Rotterdam in beeld: procescoördinator en voorzitter van het JBplein. Daarnaast wordt in het NRJ aangegeven dat de generalisten in het wijkteam de functie van poortwachter krijgen en voor de gemeente een belangrijke aanknopingspunten zijn voor de sturing op de inzet van zorg en het zorgvolume, en daarmee op kostenbeheersing. Hiertoe gaat de gemeente de generalisten van het wijkteam toetsen op brede deskundigheid en methodische vaardigheden, en zullen door de gemeente gesanctioneerde brevetten aan de professionals worden uitgegeven.

In de documentenanalyse en de interviews wordt de ambitie van de gemeente Den Haag, de veiligheid van kinderen als publieke taak in te richten, bevestigd. Het CJG neemt hier een sleutelpositie in. Aan adviesbureau AEF is gevraagd advies uit te brengen over welk organisatiemodel voor het CJG het best passend is.

De uitgangspunten van het "Nieuwe Haagse Jeugdstelsel" zijn duidelijk geformuleerd. De wethouder Karsten Klein: *"Jongeren moeten in een gezonde, veilige en warme omgeving kunnen opgroeien, zich kunnen ontwikkelen, dingen leren en ontdekken, zodat ze later een goede plek in de samenleving kunnen bemachtigen. Daar hebben ze recht op! Dat is erkend in IVRK. Daarom vormen kinderrechten de basis van dit nieuwe programma voor Jeugd en Gezin (Programma Jeugd en Gezin 2011-2014:2)."* In de gemeente Den Haag wordt aangegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor kinderrechten bij het gezin ligt, bij de familie. Daar groeit een kind op, daar wordt het gevormd. En de overheid helpt waar dat nodig is (Programma Jeugd en Gezin 2011-2014:2). "Ouders zijn de eerst verantwoordelijke voor een gezonde en veilige ontwikkeling van hun kinderen" (Programma Jeugd en Gezin 2011-2014:15). Er wordt meer verwacht van de sociale omgeving van het kind en het gezin: de pedagogische civil society. Deze uitgangspunten zien we ook bij de gemeente Rotterdam. Den Haag beroept zich daarbij op de kinderrechten.

In de gemeente Den Haag komen de rollen van regievoerder en eindverantwoordelijke in de door ons onderzochte documenten duidelijk naar voren. Het garanderen van een veilig opvoedklimaat wordt gezien als een publieke taak (Commissiebrief Decentralisatie, 2012b:4).

De geïnterviewden in Den Haag nuanceren weliswaar het garanderen van een veilig opvoedklimaat, het publieke karakter van de zorg voor veiligheid van kinderen wordt door het merendeel onderschreven. *"De focus is een publieke organisatie, geen private organisatie, daar de gemeente verantwoordelijk is voor de zorg voor de jeugd en voor de veiligheid van kinderen. We zijn ervan, dus geen club op afstand. Uitvoering in eigen hand,*

waarborg voor publieke gezondheid. Om bestuurlijke versnippering te voorkomen is het voorkeursmodel van een gemeentelijk CJG en private partijen voor specialistische zorg” (interview Ludo Steenmetser).

In de gemeente Den Haag zijn we vooral de sturingsrollen van stelselverantwoordelijke/ resultaatverantwoordelijke regisseur en opdrachtgever tegengekomen. In de vertaalslag naar de overheidsparticipatieladder (figuur 2.4.4) neigt de gemeente Den Haag meer naar de trede van regisseren; de overheid hecht er belang aan de regie te hebben, maar ook andere partijen hebben een rol.

## 5.2 Uitkomst van de vragenlijsten

De selectie van de personen is gebaseerd op de directe betrokkenheid bij en bekendheid van het gemeentelijk jeugdbeleid in Rotterdam en in Den Haag en betrof bestuurders, directeuren en beleidsadviseurs. Hier is voor gekozen omdat het toekomstig jeugdbeleid betreft en van bestuurders en beleidsadviseurs kan worden verwacht dat zij in deze fase van de transformatie zicht hebben op de gemeentelijke ontwikkelingen en inzet. We geven uitdrukkelijk aan dat de uitkomst van de vragenlijst is gebaseerd op de percepties van degene die de vragenlijst hebben ingevuld en dient te worden afgezet tegen de context van het door ons geschetste proces in beide gemeenten.

Het aantal aangeschreven personen betrof één tot maximaal drie per organisatie. Totaal hebben we 80 personen (40 in elke gemeente) gevraagd de vragenlijst in te vullen. Vanwege de anonimiteit is niet vast te stellen welke organisaties wel of niet gereageerd hebben. In Rotterdam hebben 20 respondenten (50%) de vragenlijst ingevuld en in Den Haag 18 respondenten (45%). Aan de respondenten zijn een aantal stellingen voorgelegd die zij konden beantwoorden met geheel eens, gedeeltelijk eens, gedeeltelijk oneens, geheel oneens. In de vragenlijst zijn stellingen opgenomen die ondersteunend zijn aan de indicator, of de indicator verwerpen (zie voor berekening score tabel 3.2.4c in paragraaf 3.2).

De resultaten van de ingevulde vragenlijsten geven we weer aan de hand van de drie indicatoren, respectievelijk doorzettingsmacht, eigen script en initiatief.

- **Doorzettingsmacht** ; de mate waarin de gemeente wetgeving, kapitaal, en positie inzetten om andere actoren hun wil op te leggen en medewerking af te dwingen.

Beoordeling indicatoren over doorzettingsmacht	Rotterdam		Den Haag	
	Score	Waardering	Score	Waardering
Gebruik van formele juridische bevoegdheden.	2,3	hoog	2,1	hoog
Gebruik van financiële middelen	1,85	hoog	1,88	hoog
Gebruik van haar politieke macht (positie, imago,).	1,9	hoog	2,16	hoog
Overtuigt burgers en betrokken organisaties met sterke en heldere argumenten.	2,9	matig*	2,05	hoog*

\*Deze stelling verwerpt de indicator: in plaats van doorzettingsmacht wordt overtuigingskracht/argumenten ingezet.

Tabel 5.2b Score indicatoren doorzettingsmacht

Om te kunnen bepalen in welke mate de gemeenten doorzettingsmacht inzetten om medewerking bij organisaties af te dwingen, is gevraagd naar de inzet van formele juridische bevoegdheden, financiële middelen en politieke macht.

Rotterdam scoort op al deze onderdelen hoog, met het accent op de inzet van de financiële machtspositie (score 1,85) en politieke macht (score 1,9). Op overtuigingskracht scoort de gemeente Rotterdam volgens de respondenten matig. Deze negatieve score op overtuigingskracht van de gemeente versterkt de hoge score op doorzettingsmacht in Rotterdam, waarmee de totaalscore van Rotterdam op doorzettingsmacht op hoog uitkomt.

Ook in Den Haag zijn alle scores hoog volgens de perceptie van de respondenten. De gemeente zet met name hoog in op de financiële machtspositie (score 1,88) en minder hoog op haar politieke macht (score 2,16) en formeel juridische bevoegdheden (score 2,1). Deze score wijkt daarin wel af van de Rotterdamse score. Rotterdam zet meer in op politieke druk, terwijl Den Haag iets hoger scoort op formele en juridische macht. De hoge score van Den Haag op overtuigingskracht laat zien dat Den Haag bij het doorzetten van het beleid iets minder steunt op doorzettingsmacht alleen, maar ook inzet op overtuiging door argumenten. Dit verzwakt de hoge scores op doorzettingsmacht in Den Haag enigzins. De totaalscore van Den Haag komt ook uit op hoog, maar de inkleuring ervan verschilt met die van Rotterdam door de hogere inzet van overtuigingskracht.

- **Eigen script;** De mate waarin de gemeente het ontwikkelen en opstellen van een koersbepaling en hoofdlijnen voor toekomstig beleid (beleidskader) over concretisering en realisering van doelstellingen zelf oppakken.

Beoordeling indicatoren eigen script	Rotterdam		Den Haag	
	Score	Kwaliteit	Score	Kwaliteit
Heldere gemeentelijke beleidslijnen ontwikkeld over de toekomst van de jeugdzorg.	2,2	hoog	2,5	neutraal
Ontwikkeling van de visie en doelen van het toekomstig jeugdbeleid over aan burgers en betrokken organisaties overlaten*	3,05	matig*	3,16	matig*
Ontwikkelt de visie en doelen van het toekomstig jeugdbeleid samen met burgers en betrokken organisaties	2,5	neutraal	2,5	neutraal
Stimuleert in voldoende mate de gezamenlijke visievorming op de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie.	2,6	matig	2,5	neutraal
Uitvoering van het jeugdbeleid na 2015 overlaten aan burgers en betrokken organisaties.*	3,05	matig*	3	matig*
Voert het jeugdbeleid na 2015 uit samen met burgers en betrokken organisaties.	2,05	hoog	2,1	hoog

\*Deze stellingen verwerpen de indicator: het script wordt niet of in mindere mate door de gemeente bepaald, maar door anderen.

**Tabel 5.2c** Score indicatoren eigen script

Om te kunnen bepalen in welke mate de gemeenten het script (koersbepaling en beleidslijnen) zelf ontwikkelen en uitvoeren, zijn bovenstaande stellingen voorgelegd.



De Rotterdamse respondenten geven aan dat de gemeente hoog scoort op de ontwikkeling van de gemeentelijke beleidslijnen. Hierbij ontstaat het beeld dat de gemeente sterk bepalend is in de ontwikkeling van het script, wat wordt versterkt door de matige score op de tweede stelling waarbij wordt gesteld dat de gemeente de visievorming aan burgers en organisatie overlaat. De neutrale score op samenwerking met burgers en organisaties bij de visievorming geeft aan dat er wel sprake is van enige samenwerking maar in beperkte mate. Hierbij wordt aangegeven dat de gemeente hierbij de burgers en organisaties onvoldoende stimuleert. Dit totaalbeeld leidt tot een hoge score van Rotterdam op de *ontwikkeling* van het script. Voor de *uitvoering* van het beleid zien we een minder dominante rol voor de gemeente Rotterdam. De respondenten geven weliswaar aan dat de gemeente de uitvoering slechts in zeer beperkte mate (matig) aan organisaties en burgers overlaten, maar daarbij is wél overtuigend sprake van samenwerking tussen gemeente en organisaties/burgers (score is hoog). Hierdoor komt de totaalscore van Rotterdam ten aanzien van eigen script op neutraal tot hoog.

Den Haag scoort neutraal op de ontwikkeling van de gemeentelijke beleidslijnen. De gemeentelijke rol bij de ontwikkeling van het script lijkt hierdoor wat minder sterk. Dat wil niet zeggen dat de gemeente deze ontwikkeling aan burgers en organisaties overlaat gezien de score ‘matig’ is op de tweede stelling. De neutrale scores op samenwerking met burgers en organisaties bij de visievorming en de stimulerende rol van de gemeente daarbij, geeft aan dat er wel sprake is van enige samenwerking, maar in beperkte mate. Dit totaalbeeld leidt tot een neutrale score van Den Haag op de *ontwikkeling* van het script. Zoals we eerder aangaven is het beleid van Den Haag op het moment van onderzoek nog volop in ontwikkeling en liggen de beleidslijnen, anders dan in Rotterdam, nog minder duidelijk vast. Dit bepaalt mogelijk deze neutrale scores. Voor de *uitvoering* van het beleid lijken de respondenten in Den Haag wel enige ruimte voor samenwerking te zien. De respondenten geven weliswaar aan dat de gemeente de uitvoering slechts in beperkte mate (matig) aan organisaties en burgers overlaten, maar daarbij is wel overtuigend sprake van samenwerking tussen gemeente en organisaties/ burgers (score is hoog). De totaalscore van Den Haag ten aanzien van eigen script komt op neutraal.

- **Eigen initiatief**; de mate waarin de gemeente zelf initiatiefnemer is, uit eigen beweging, zonder aansporing van buitenaf, actie onderneemt of actie in gang zet.

Beoordeling indicatoren eigen initiatief	Rotterdam		Den Haag	
	Score	Beoordeling	Score	Beoordeling
Heeft een pro actieve houding, reageert snel op veranderingen.	2,45	hoog	2,61	matig
Herkent problemen en herformuleert deze.	2,55	matig	2,89	matig
Verbindt samenwerking aan innovatieve kansen en mogelijkheden.	2,5	neutraal	2,44	hoog
Mobiliseert en enthousiasmeert burgers en betrokken organisaties.	2,7	matig	2,39	hoog
Reageert positief op initiatieven die door burgers of betrokken organisaties worden ondernomen. *	2,3	hoog*	2,39	hoog*
Faciliteert samenwerking tussen partijen.*	2,4	hoog*	2,5	neutraal

\*Deze stellingen verwerpen de indicator: initiatief ligt niet bij de gemeente maar bij een andere partij, of gemeente ondersteunt/ stimuleert initiatief van andere partijen.

**Tabel 5.2d** *Score indicatoren eigen initiatief*

De eerste vier stellingen duiden op een actieve, initiërende rol van de gemeente. Bij de laatste twee ligt het initiatief bij andere partijen.

De eerste vier scores van de Rotterdamse respondenten variëren welliswaar van hoog tot matig, maar het valt op dat de eerste drie scores dicht tegen 2,5 (neutraal) aanzitten. De laatste twee scores maken zichtbaar dat de gemeente Rotterdam volgens de respondenten wel oog heeft voor initiatieven van andere partijen. Rotterdam lijkt daarmee minder dominant als initiatiefnemer gezien te worden. De totaalscore voor Rotterdam op eigen initiatief komt daardoor op neutraal tot matig.

In Den Haag zien we dat de gemeente volgens de respondenten slechts matig scoort op een proactieve houding, maar wel redelijk goed in staat is burgers en organisaties te enthousiasmeren. De score op het reageren op initiatieven van anderen en het faciliteren laten zien dat er wel enige ruimte is voor initiatieven van anderen. Deze ruimte is echter iets beperkter dan de respondenten in Rotterdam aangeven. De totaalscore van Den Haag op eigen initiatief komt daarmee eveneens op neutraal tot matig.

### 5.3 Analyse samenwerkingsrollen

Op grond van de resultaten uit de vragenlijsten komen we tot de volgende scores ten aanzien van de indicatoren doorzettingsmacht, eigen script en eigen initiatief van de gemeente Rotterdam en Den Haag:

Indicatoren	Totaal score Rotterdam:	Totaal score Den Haag
Doorzettingsmacht	hoog	hoog-neutraal
Eigen script	hoog-neutraal	neutraal
Eigen initiatief	neutraal-matig	neutraal-matig

**Tabel 5.3** *Totaalscore indicatoren samenwerkingsrollen in gemeente Rotterdam en Den Haag*

Deze score laat zien dat Rotterdam volgens de respondenten een dominante rol laat zien ten aanzien van doorzettingsmacht en (in iets mindere mate) eigen script. Deze dominantie is beduidend minder sterk ten aanzien van eigen initiatief. Wanneer we deze scores leggen naast de scores van de samenwerkingsrollen van de gemeente zoals aangegeven in paragraaf 3.1.4 dan zien we het volgende beeld: de hoge score op 'doorzettingsmacht' duidt op de 'regisseursrol', waarbij de gemeente wettelijke, financiële, en/of politieke macht inzet om medewerking af te dwingen. De hoge tot neutrale score op 'eigen script' is gerelateerd aan de rollen 'stimulator' (gemeente ontwikkelt en concretiseert eigen visie en doelen) en 'regisseur' (ontwikkeling en concretisering van visie en doelen door andere actoren of samen met andere actoren). De score op 'eigen initiatief' is neutraal tot matig, wat aansluit bij de rol van 'stimulator' (Initiatief ligt bij de gemeente of bij anderen).

In Den Haag is de dominantie op doorzettingsmacht en eigen script minder sterk dan in Rotterdam. De score neutraal op indicator eigen script in Den Haag sluit aan bij het gegeven dat de beleidslijnen in Den Haag nog niet vast stonden ten tijde van ons onderzoek en we een enkele veiligheidsmaatregel hebben kunnen onderzoeken. Wanneer we de scores van Den Haag leggen naast de scores van de samenwerkingsrollen van de gemeente zoals aangegeven in paragraaf 3.1.4 dan zien we het volgende beeld: de hoge tot neutrale score op 'doorzettingsmacht' verwijst zowel naar de 'regisseursrol' (gemeente zet doorzettingsmacht in om medewerking af te dwingen) als naar de rol van 'stimulator' (gemeente heeft geen mogelijkheid of wens om medewerking van andere actoren af te dwingen). De neutrale score op eigen script is gerelateerd aan de 'regisseursrol' (ontwikkeling en concretisering van visie en doelen door andere actoren of samen met andere actoren). De score op 'eigen initiatief' is neutraal tot matig, wat aansluit bij de rol van 'stimulator' (initiatief ligt bij de gemeente of bij anderen).

Op grond van de scores kunnen we stellen dat beide gemeenten inzetten op elementen van de participatieve samenwerkingsrollen van 'regisseur' en 'stimulator'. Toch zien we enkele verschillen. Rotterdam zet merkbaar in op de politieke en de financiële doorzettingsmacht. Dit is in Den Haag minder zichtbaar en het lukt Den Haag beter om organisaties met argumenten te overtuigen. Ook ten aanzien van het eigen script is de rol van Rotterdam dominantanter dan die van Den Haag.

## 6. Conclusie

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

*“Hoe zijn de gemeenten Rotterdam en Den Haag voornemens samen te werken met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg? En in hoeverre is deze zorg ‘veilig genoeg’?”*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we een drietal theoretische deelvragen en een tweetal empirische deelvragen geformuleerd. Met de optelsom van deze vragen beantwoorden we de centrale vraagstelling in paragraaf 6.3. Om vervolgens dit hoofdstuk en onderzoek af te sluiten met discussie, aanbevelingen en reflectie op het proces van onderzoek.

### 6.1 Beantwoording van de theoretische deelvragen

#### **Vanuit welke theoretische perspectieven kan veiligheid voor kinderen worden geconceptualiseerd?**

Vanuit de theorie hebben we veiligheid als ordeningsprincipe opgebouwd. Hierin is het begrip verantwoorde risicoproductie geïntroduceerd. In de maatschappelijke context gaat 'zorgen voor veiligheid' niet om afwezigheid van risico's en gevaren, maar om een verantwoorde risicoproductie. We definiëren verantwoorde risicoproductie als volgt: *Het genereren van risico's door de samenleving waarbij beschermingsmaatregelen ter voorkoming van zekere (berekensbare) risico's worden ingezet.* Om te bepalen of er sprake is van verantwoorde risicoproductie hebben we te maken met de risicoacceptatie (aanvaardbaarheid van (on)veiligheid) en de beschermingsgraad van de samenleving (het vermogen om te beschermen). De mate van risicoacceptatie door de samenleving wordt bepaald door de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die de overheid biedt. De verhouding tussen de maatschappelijke risicoacceptatie en de beschermingsgraad bepaalt of er sprake is van verantwoorde risicoproductie en of een situatie als 'veilig genoeg' kan worden gedefinieerd (zie tabel 2.5a).

Om zicht te krijgen op de risicoacceptatie en de beschermingsgraad in een gemeente, is het van belang om te weten welke controlestrategie de gemeente inzet. Zet de gemeente in op veiligheidsbeleid en veiligheidsmaatregelen die zijn gericht op uitbanning van niet-concrete risico's op de lange termijn (voorzorg), op reële en bij voorkeur berekensbare bedreigingen (preventie) of op het reageren op reeds bestaande onveilige situaties (reactie)? Door de inzet van een proactieve controlestrategie doorbreekt de overheid de veiligheidsutopie en dat biedt ruimte voor het realiseren van verantwoorde risicoproductie ten aanzien van de zorg voor veiligheid van kinderen.

### **Welke verantwoordelijkheden en rollen hebben de gemeentelijke overheid en burger ten aanzien van zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie?**

De omwenteling van een risicoloze samenleving en verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving vraagt een actieve pedagogische civil society, waarin de burgers niet alleen in een veilige, maar ook in een onveilige situatie verantwoordelijk en betrokken zijn. De overheid *participeert* in de zorg voor veiligheid van kinderen wanneer de onveiligheid toeneemt en *grijpt in* als situaties daadwerkelijk onveilig zijn.

Een grotere verantwoordelijkheid voor de burger vraagt een andere rol van de overheid. Die hoeft niet altijd meer de centrale regisserende actor en initiatiefnemer te zijn. De overheid zal moeten kunnen invoegen bij de initiatieven van de actieve burger in de civil society, de regie moeten kunnen loslaten en moet een meer faciliterende en stimulerende rol gaan spelen. Er is niet alleen sprake van burgerparticipatie bij initiatieven van de overheid, maar ook van overheidsparticipatie bij initiatieven van de actieve burgerij. Door gebruik te maken van de overheidsparticipatieladder naast de burgerparticipatieladder ontstaat zicht op de samenhang tussen de rol van overheid en de rol van de burger (zie paragraaf 2.4.4). Met de combinatie van de regierollen van Propper en de participatierollen van de overheidsparticipatieladder introduceren we de participatieve samenwerkingsrollen, waarin er sprake is van een gezamenlijke (gemeentelijke overheid en burgers) verantwoordelijkheid voor de veiligheid van kinderen (zie figuur 2.5.1b)

### **Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeentelijke overheid om invulling te kunnen geven aan de samenwerking met de burger en wanneer is daarbij sprake van coproductie ?**

De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten is op te vatten als een herschikking van het institutionele arrangement tussen rijk, provincie, gemeenten, maatschappelijke partijen en burgers. Bij *netwerk governance* wordt de overheid gezien als een van de partijen in een netwerk van vaak wederzijds afhankelijke partijen. Binnen deze sturingsvariant ontstaat de mogelijkheid tot coproductie van publieke diensten. Coproductie veronderstelt een samenspel en samenhang; dit vraagt een werkelijk terugtrekkende overheid die meer overlaat aan de verantwoordelijkheid van de samenleving. Dit vraagt om een overheid die aan kan sluiten bij initiatieven van andere partijen en ruimte geeft aan burgers die het publieke domein betreden, ongevraagd en op eigen voorwaarden. De productie van publieke waarden is niet alleen een zaak van de overheid, maar is een coproductie van de overheid, de markt en de gemeenschap (zie paragraaf 2.4.2). Coproductie met betrekking tot de zorg voor veiligheid van kinderen is op te vatten als risicoproductie door de gemeentelijke overheid, samenleving en markt gezamenlijk. Coproductie gaat uit van de wederzijdse afhankelijkheid en geeft de samenleving een actieve rol. Coproductie in de context van de zorg voor veiligheid van kinderen definiëren we als volgt: *“De publieke sector en de burgers maken optimaal gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes (veiligheid van kinderen) te behalen, waarbij de samenleving (waaronder de burger) gezien wordt als de kritische succesfactor.”*

## 6.2 Beantwoording van de empirische deelvragen

### **Welke strategie hanteert de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag om de verantwoordelijkheid van gemeente en burger voor de zorg voor veiligheid van kinderen vorm te geven?**

We kunnen stellen dat de gemeente Rotterdam, gezien de percepties van de geïnterviewden en de geanalyseerde documenten, in redelijke mate een proactieve controlestrategie inzet (zie paragraaf 4.4). In Rotterdam liggen de beleidskaders van het jeugdbeleid na 2015 al redelijk vast en er zijn al verschillende veiligheidsmaatregelen uitgewerkt. De gemeente Rotterdam zet een realistisch beeld neer ten aanzien van de gemeentelijke (on)mogelijkheden.

Op basis van de interviews, de documenten en de enkele uitgewerkte veiligheidsmaatregel in Den Haag constateren we dat de scores vooralsnog niet verwijzen naar een proactieve controlestrategie (zie paragraaf 4.4). In de gemeente Den Haag zien we vooral aanwijzingen voor een voorzorg controlestrategie. De veiligheid van kinderen is een van de uitgangspunten van het te ontwikkelen beleid, evenals de wenselijkheid van de uitrol van een publieke dienst voor de jeugdzorg.

### **En in hoeverre is deze zorg 'veilig genoeg'?**

We hebben aangegeven dat de inzet van een proactieve controlestrategie ruimte biedt voor het realiseren van verantwoorde risicoproductie ten aanzien van de zorg voor veiligheid van kinderen. Op grond van de resultaten van het onderzoek kunnen we stellen dat het voorgenomen Rotterdamse jeugdbeleid en veiligheidsmaatregelen bijdragen aan zorg voor kinderen die 'veilig genoeg' is. Het Haagse beleid is nog onvoldoende uitgewerkt om hierover een uitspraak te kunnen doen.

### **Welke rollen zijn de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag voornemens te gaan invullen bij de uitvoering van de zorg voor veiligheid van kinderen? In hoeverre passen deze rollen bij de vereisten van coproductie?**

In de scores van de gemeente Rotterdam zitten elementen van de participatieve samenwerkingsrol 'regisseur' en 'stimulator'. Daarbij valt op dat de gemeente Rotterdam hoog scoort op de inzet van doorzettingsmacht en hoog tot neutraal op eigen script. Deze score sluit aan bij de regierol van de beheersingsgerichte regisseur zoals deze door Pröpper is gedefinieerd; *de beheersingsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven* (zie paragraaf 2.4.3).

Vanuit de data-analyse voor de samenwerkingsrollen zien we ook in Den Haag elementen van de participatieve samenwerkingsrollen 'regisseur' en 'stimulator'. In Den Haag valt de neutrale score op bij zowel doorzettingsmacht, eigen script als eigen initiatief. Bij

doorzettingsmacht wordt deze score bijgestaan door de score hoog. Op eigen script is de score neutraal; deze scores zien we terug bij de regierollen van een uitvoeringsgerichte regisseur (Pröpper); *de uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te schrijven* (zie paragraaf 2.4.3).

We hebben gesteld dat de paradigmawisseling naar een actieve en verantwoordelijke samenleving en een terugtrekkende overheid vraagt, een overheid die vaker een bescheiden rol kiest. Door in te zetten op de participatieve samenwerkingsrollen ‘regisseur’, ‘stimulator’ en ‘facilitator’ creëert de gemeente ruimte voor coproductie met de actieve burger. Vanuit het door ons uitgevoerde onderzoek zijn we in beide gemeenten elementen van deze rollen tegengekomen, die positief bijdragen aan coproductie in de beoogde samenwerking met de burger voor de zorg van veiligheid van kinderen.

### **6.3 Samen werken aan veiligheid van kinderen in de gemeenten Rotterdam en Den Haag**

Bovenstaande deelvragen leiden naar het beantwoorden van de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

*Hoe zijn de gemeenten Rotterdam en Den Haag voornemens samen te werken met de burger bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg? En in hoeverre is deze zorg ‘veilig genoeg’?*

#### **Samen werken in Rotterdam**

De uitkomsten van de vragenlijst die we bij Rotterdamse stakeholders hebben uitgezet leveren niet één dominante samenwerkingsrol op. We zien dat de gemeente Rotterdam vooral inzet op elementen uit de participatieve samenwerkingsrollen ‘regisseur’ en ‘stimulator’. De resultaten uit de vragenlijsten, maar ook de uitkomsten uit de interviews maken zichtbaar dat de gemeente zijn doorzettingsmacht inzet en ook bepalend is bij de ontwikkeling van de beleidskaders. Hiermee wordt de ruimte voor samenwerking met de actieve burger en organisaties beperkt. De ruimte voor samenwerking zit uitdrukkelijk wel in de *uitvoering* van de zorg en de gemeente staat ook open voor initiatieven van burgers en organisaties. De gemeente kan de organisaties echter onvoldoende overtuigen en enthousiasmeren. Ook in de notitie ‘Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’ kiest de gemeente Rotterdam duidelijk voor uitvoering van de jeugdzorg door de samenleving en de organisaties: eerst zijn de ouders, eventueel ondersteund door het wijknetwerk/de pedagogische civil society aan zet. Bij meer complexe opvoedvragen en problemen is er een wijkteam, bestaande uit generalisten uit verschillende (jeugdzorg)organisaties. De twee sleutelorganisaties (CJG en de organisatie voor jeugdbescherming) zijn zelfstandige stichtingen. Ook in de interviews en in de antwoorden van de vragenlijsten wordt deze ruimte voor samenwerking bij de uitvoering uitdrukkelijk genoemd. De wethouder Hugo de

Jonge benoemde het zoekproces van de invulling van deze ‘nieuwe’ samenwerking treffend: *“Wij hebben als gemeente een regierol te spelen. Dat betekent heel bewust sturen op partnerschap, daar moeten we nog veel beter in worden. Daarnaast ben je opdrachtgever, daarin moet je wijsheid betrachten en ook grenzen aangeven wat je in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie allemaal voorschrijft. Want voor je het weet schrijf je het zo voor dat je de praktijk belemmert. We moeten een tandje terug en net zolang in gesprek met elkaar totdat je het gewenste maatschappelijke effect met elkaar kunt verwoorden.”*

In het theoretisch kader hebben we het concept samenwerking geoperationaliseerd met de definitie van coproductie: *“De publieke sector en de samenleving maken optimaal gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes (veiligheid van kinderen) te behalen, waarbij de samenleving (waaronder de burger) gezien wordt als de kritische succesfactor.”* We kunnen concluderen dat de gemeente Rotterdam burgers en organisaties na de decentralisatie als kritische succesfactoren bij de uitvoering van zorg voor veiligheid van kinderen ziet, waarmee de gemeente ruimte creëert voor samenwerking met de actieve burger. Samenwerking neemt een cruciale plaats in bij de zorg voor veiligheid van kinderen in Rotterdam, maar we kunnen niet stellen dat er na de decentralisatie coproductie mogelijk is. Daarvoor lijkt de gemeentelijke inzet op doorzettingsmacht te bepalend en is er weinig ruimte voor de ontwikkeling van een gezamenlijke koersbepaling. Burgers en organisaties worden wel optimaal ingezet en benut als coleveranciers van de uitvoering van zorg voor veiligheid van kinderen, maar niet als coproducten van het totale beleid.

### **In hoeverre is deze zorg ‘veilig genoeg’?**

De resultaten van het onderzoek naar de controlestrategie van de gemeente Rotterdam maken duidelijk dat Rotterdam in redelijke mate inzet op een proactieve controlestrategie. Vanuit het theoretisch kader verwachten we dat een proactieve controlestrategie van de gemeente verantwoorde risicoproductie ten aanzien van de zorg voor veiligheid van kinderen mogelijk maakt. Uit de interviews en de documenten blijkt dat Rotterdam op bestuurlijk en beleidsniveau een reëel beeld heeft van de (on)mogelijkheden van de gemeente bij het voorkomen van onveiligheid voor kinderen. Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat het onderwerp veiligheid in Rotterdam een politiek gevoelig onderwerp is. *“Wat er wel speelt is de verwachting dat de overheid garanties af kan geven, de veiligheidsutopie. Die speelt ook niet sinds gisteren, die speelt al een hele tijd. Zeker in Rotterdam speelt die al een hele tijd, en dat is buitengewoon lastig om mee om te gaan (interview Hugo de Jonge).”* We hebben in Rotterdam drie veiligheidsmaatregelen onderzocht die al werkzaam zijn in de praktijk en concreet zijn uitgewerkt. Vooral de veiligheidsmaatregelen wijknetwerk/wijkteam en jeugdbeschermingsplein zijn sterk gericht op het signaleren en terugdringen van concrete risico’s en vormen een belangrijke basis voor de zorg voor veiligheid van kinderen.

In het theoretisch kader hebben we het concept ‘veilig genoeg’ geoperationaliseerd met de definitie van verantwoorde risicoproductie: *“Het genereren van risico’s door de samenleving waarbij beschermingsmaatregelen ter voorkoming van zekere (berekensbare)*



*risico's worden ingezet.*" We concluderen dat de gemeente Rotterdam met het voorgenomen beleid en veiligheidsmaatregelen in belangrijke mate inzet op verantwoorde risicoproductie bij de zorg voor veiligheid van kinderen.

### **Samen werken in Den Haag**

Ook uit het onderzoek in Den Haag blijkt dat de resultaten niet één dominante samenwerkingsrol laat zien. Volgens de stakeholders zet de gemeente in op elementen uit de participatieve samenwerkingsrollen 'regisseur' en 'stimulator'. De ruimte voor samenwerking met de actieve burger wordt vergroot door de inzet van de gemeente Den Haag op overtuigingskracht en het kunnen enthousiasmeren van betrokken organisaties. De respondenten geven aan dat de gemeente hoog inzet op doorzettingsmacht. De inzet van de gemeente op de ontwikkeling van beleidskaders is minder zichtbaar. Uit de interviews en Haagse documenten wordt duidelijk dat de gemeente directe sturing op de *uitvoering* van de jeugdzorg als een publieke taak ziet en de organisatie van de toeleiding ook door een gemeentelijke organisatie/dienst uitgevoerd wenst te zien. Hiermee lijkt de gemeente te kiezen voor een versteviging van de sturende en uitvoerende rol van de overheid in plaats van een terugtrekkende overheid. In het theoretisch kader hebben we het concept samenwerking geoperationaliseerd met de definitie van coproductie: *"De publieke sector en de samenleving maken optimaal gebruik van elkaars pluspunten (assets) en hulpbronnen om betere outcomes (veiligheid van kinderen) te behalen, waarbij de samenleving (waaronder de burger) gezien wordt als de kritische succesfactor."* We stellen dat het Haagse veiligheidsbeleid nog onvoldoende is uitgewerkt om uitspraken te kunnen doen over de invulling van de samenwerking met de burger en organisaties na de decentralisatie. We concluderen dat samenwerking met de actieve burger mogelijk is, maar dat de gemeente Den Haag de burger (nog) niet ziet als kritische succesfactor bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie.

### **In hoeverre is deze zorg 'veilig genoeg'?**

Op basis van het onderzoek naar de controlestrategie in Den Haag constateren we dat de gemeente niet inzet op een proactieve controlestrategie. Veiligheid wordt weliswaar steeds uitdrukkelijk genoemd als belangrijk uitgangspunt, waarbij ook direct de relatie met het IVRK wordt gelegd, maar van een concrete uitwerking is nog geen sprake. We hebben hierdoor ook slechts één maatregel kunnen bekijken, waardoor de basis voor uitspraken ten aanzien van verantwoorde risicoproductie te marginaal is.

## 6.4 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan vanuit de theoretische blik op de empirie zoals wij deze hebben onderzocht.

Het onderwerp Veiligheid van kinderen is bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid nog weinig uitgewerkt. In dit onderzoek hebben we veiligheid van kinderen geconceptualiseerd vanuit fysieke en sociale veiligheid, waarmee de term 'verantwoorde risicoproductie' is geïntroduceerd.

- Zet in op verwachtingenmanagement ten aanzien van veiligheid van kinderen. Een risicoloze samenleving bestaat niet, ook na de decentralisatie van de jeugdzorg zal de samenleving geconfronteerd worden met ernstige incidenten. Benoem deze risico's in de communicatie met de samenleving. Deze discussie zal ook op het niveau van de gemeentepolitiek en de burgers gevoerd moeten worden.
- Benoem veiligheid van kinderen als belangrijke outcome indicator van het gemeentelijk jeugdzorgbeleid en bepaal aan welke vereisten het gemeentelijk beleid moet voldoen om te kunnen spreken van 'veilig genoeg' zorg.
- Benut het concept verantwoorde risicoproductie bij de uitwerking, inrichting en evaluatie van de zorg voor veiligheid van kinderen. Door de inzet van beleid en veiligheidsmaatregelen gericht op reële, berekenbare veiligheidsproblemen en het signaleren en terugdringen van concrete risico's, wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente zorgvuldig ingevuld.

De omwenteling van het ideaal van een risicoloze samenleving en verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving vraagt een actieve pedagogische civil society, waarin de burgers niet alleen in een veilige, maar ook in een onveilige situatie verantwoordelijk en betrokken zijn.

- Benoem de zorg en verantwoordelijkheid voor veiligheid van kinderen primair als het domein van ouders en burgers. Niet de burger maar de overheid *participeert* in de zorg voor veiligheid van kinderen. De overheid voegt in bij de civil society wanneer de onveiligheid toeneemt en grijpt in als situaties daadwerkelijk onveilig zijn en ingrijpen noodzakelijk is.
- Creëer ruimte voor burgerinitiatieven in het publieke domein, ook op het gebied van veiligheid van kinderen. Coproductie vraagt van de overheid niet alleen de regie te voeren, maar ook om regie los te laten en in te kunnen voegen bij de actieve samenleving. Een overheid die aansluit bij initiatieven, ruimte geeft en dus ook de regie uit handen kan geven.

Ons onderzoek vond plaats in de fase van beleidsontwikkeling. Aan de hand van de voorgenomen beleidskaders en ontwikkelingen proberen we uitspraken te doen over de doorwerking op de samenwerking tussen overheid en burger en de veiligheid van kinderen.

In deze fase wordt vooral op strategisch niveau de kaders en richting van het jeugdzorgbeleid ontwikkeld en vastgesteld.

- Voor het empirische gedeelte van het onderzoek hebben we daarom bestuurders en projectleiders benaderd en zijn burgers en professionals niet bij het onderzoek betrokken. Wanneer het gemeentelijk beleid in de uitvoeringsfase zit is het zeker aan te bevelen deze groepen te betrekken bij onderzoek naar de uitwerking van het beleid ten aanzien van de samenwerking tussen overheid en burger en de veiligheid van kinderen.

## 6.5 Reflectie op resultaat en proces

Het doel van dit bestuurskundig onderzoek was inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeenten vormgeven aan de samenwerking met de burger bij de decentralisatie van de jeugdzorg, en inzicht te krijgen in de randvoorwaarden die daarbij worden gecreëerd om de veiligheid van kinderen te waarborgen. De decentralisatie van de jeugdzorg is een complex veranderproces, waarin de ontwikkelingen in een razend tempo over elkaar buitelen. Het werken aan dit onderzoek heeft ons geholpen de transitie van de jeugdzorg sneller te doorgronden. Nu het onderzoek is afgerond, stellen we onszelf de vraag : zouden we dit onderzoek nu anders inrichten? We realiseren ons dat onze nieuwe kennis, inzichten en de vordering van het proces van de decentralisatie zeker tot andere keuzes had kunnen leiden. Dit betreft met name de uitwerking van de regie- en samenwerkingsrollen van de gemeente in het nieuwe jeugdstelsel. We hebben ervaren dat in de fase van beleidsontwikkeling het nog iets te vroeg is om deze rol al scherp in het vizier te krijgen. Enkele respondenten van de vragenlijst gaven ook aan dat het lastig is om in deze fase iets over de invulling van de gemeentelijk samenwerkingsrol na de decentralisatie te kunnen zeggen. Voorstelbaar is dat we bij de inrichting van een nieuw onderzoek de focus meer zouden leggen op de voorgenomen sturingsrol van de gemeente. Welke keuzes maakt de gemeente tussen sturing en uitvoering en welke invloed heeft dit op coproductie met burger en organisaties? Hierbij zagen we in ons onderzoek in deze fase al verschillen tussen de sturingsbenaderingen van de twee onderzochte gemeenten.

Ons onderzoek naar het voorgenomen beleid en naar enkele veiligheidsmaatregelen heeft inzicht gegeven in de randvoorwaarden die door de gemeenten worden gecreëerd om de jeugdzorg 'veilig genoeg' te organiseren. Belangrijke elementen daarbij zijn het wijkgericht organiseren van de zorg waardoor tijdig signaleren van onveiligheid mogelijk wordt, het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden en het realiseren van toegankelijke overlegtafels om indien nodig snel in te kunnen grijpen. Het onderzoek maakte ook zichtbaar dat Rotterdam noch Den Haag het begrip veiligheid van kinderen nader hebben geconcretiseerd. De gemeenten hebben niet bepaald aan welke vereisten het gemeentelijk beleid moet voldoen om te kunnen spreken van 'veilig genoeg' zorg. De interviews maken zichtbaar dat het begrip 'veiligheid' voor de geïnterviewden een ongrijpbaar begrip is dat verschillend kan worden ingevuld. Het concretiseren van het begrip 'veilig genoeg' was voor

ons een theoretische uitdaging. De theorieën uit de wereld van de sociale en fysieke veiligheid in de openbare ruimte gaven daarbij belangrijke nieuwe inzichten om naar de veiligheid van kinderen ‘achter de voordeur’ te kijken. Deze uitwerking biedt ons inziens handvatten voor ontwikkeling en toetsing van het gemeentelijk jeugdbeleid.

Nieuwsgierigheid en betrokkenheid is de oorsprong geweest van dit onderzoek.

Nieuwsgierigheid om met een bestuurskundige blik te kijken naar de rol van de gemeenten in het sturingsproces van veiligheid van kinderen. Betrokkenheid daar wij beiden werkzaam zijn bij een Bureau Jeugdzorg waar de veiligheid van kinderen een centraal thema is.

Nieuwsgierigheid en betrokkenheid kunnen gelijk opgaan maar heeft ons ook wel in de weg gezeten. In feite zijn we als ‘wetenschappelijke onderzoekers’ bezig geweest en nog bezig de vraag van en aan onze dagelijkse praktijk te beantwoorden.

We hebben een jaar lang intensief gewerkt aan dit onderzoek. Deze intensiteit werd gevormd door enerzijds het leren op wetenschappelijke wijze onderzoek te doen en anderzijds verworven inzichten toe te passen op de dagelijkse praktijk. Door elkaar voortdurend te blijven bevragen maakten we combinaties van ‘single loop learning’ en ‘double loop learning’; ‘deutero learning’ (*Single-double loop learning*, Scienceprogress ,5 oktober 2013). Het onderzoeksproces bleek een continu leerproces voor ons te zijn, waarin we de meerwaarde van het gezamenlijk optrekken enorm hebben leren waarderen. We hebben veel van elkaars aanpak geleerd en zijn op gepaste wijze trots op het resultaat. Gepast, daar er nog veel moet gebeuren om de gemeentelijke jeugdzorg ‘veilig genoeg’ te laten zijn voor kinderen.

## Literatuur

Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 216-224.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.

Benington, John, Moore, Mark H. (2011). *Public value: Theory and practice*. London: Palgrave Macmillan.

Blaak, M., Bruning, M., Eijgenraam, M., Kaandorp, M. en Meuwese, S. (1989). In: Blaak, M., Bruning, M., Eijgenraam, M., Kaandorp, M. en Meuwese, S. (red.). *Handboek Internationaal Jeugdrecht: De rechten van het kind*. Leiden: Defence for Children, [pp. 32-535].

Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boutellier, H. (2007). *Nodale orde, veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bovaird, T., Loeffler, E. (2012). *From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value*. Birmingham: Springer.

Bruns, B. (2003). *Water Tenure Reform: developing an extended ladder of participation*. Chiang Mai, Thailand: RCSD Conference.

Dekker, P. (2004). De civil society als terrein en taak. *In de marge- Tijdschrift voor levensbeschouwing en wetenschap*, 13, 15-21.

Dullaert, M. (2012). *Pas op de plaats met decentralisatie jeugdzorg*. Brief Kinderombudsman aan staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten van VWS en minister Opstelten van V&J, 8 oktober 2012.

Helsloot, I., Pieterman, R., Hanekamp, J.C. (2010). *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hilhorst, P., Zonneveld, M. (2013). *De gewoonste zaak van de wereld. Radicaal kiezen voor de pedagogische civil society*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling.

Houtekamer, C. En Nieber, L. *Maar dat is zonde van het geld*. NRCnext, 14 december 2012.

Kabinet Rutte I. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.

Kabinet Rutte II. (2012). *Bruggen slaan*. Den Haag.

Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknipte bestuur*. Den Haag: Eleven international publishing.

Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

Ministerie van VWS en VenJ (2010). *Kinderen veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*. Den Haag: Ministerie van VWS en VenJ.

Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid : Bevrijding of beheersing*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Oude Vrielink, M. en I. Verhoeven (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38, 377-387.

Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Prins, R. & Boutellier, H. (2010). De lokale voorzorgcultuur. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9, 3-17.

Pröpper, I., Litjes, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners en Pröpper.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008). *De ontkokering voorbij, slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2012). *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor het openbaar bestuur. (2011a). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur. (2011b). *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtstaat*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur. (2012a). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2012b). *Mind the trap. Reflectie op het advies Loslaten in vertrouwen*. Den Haag: Rob.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ryan, B. (2012). Co-production: Option or obligation? *Australian Journal of Public Administration*, 9, 134-324.

Stam, M., Jansen, D., De Jong, C. en Rakers, M.(2012). *Outreaching besturen in tijden van transitie*. Utrecht: WMO werkplaatsen/Libertas.

Steden van, R. (2008). *Samenleving en veiligheid. Handboek Lokaal Sociaal Beleid*. Amsterdam: Elsevier.

Van der Steen, M., De Bruijn, H. en Schillemans, T. (2013). De grote samenleving. Over vitaliteit en nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers. *Bestuurskunde*, 22, 5-12.

Van Eijck, S.R.A. (2006). *Koersen op het kind. Sturingsadvies 1*. Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.

Van Eijck, S.R.A. (2007). *Koersen op het kind. Sturingsadvies 2*. Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.

Van Montfoort, A. (2013). *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Van 't Padje, B & Groenendaal, J. (2008). Redzame burgers als vliegwiel voor verandering. *Tijdschrift voor veiligheid*, 7, 25-41.

Veldheer, V., Jonker, J.J., Noije van L. & Vrooman, C. (2012). *Een beroep op de burger*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



## **Gebruikte documenten**

### **Casus gemeente Rotterdam**

Acht is meer dan Duizend, plan van aanpak samenwerkende gemeenten regio Rotterdam-Rijnmond, maart 2013.

1Gezin, 1 plan, 1 Regisseur, eindadvies vereenvoudiging zorgcoördinatie, april 2013, gemeente Rotterdam.

Jeugdbeschermingsplein, plan van aanpak versie 1.0, september 2012.

Voor de Jeugd. Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel, april 2013, gemeente Rotterdam, Maatschappelijke ontwikkeling, jeugd en onderwijs.

### **Casus gemeente Den Haag**

Afdoening motie decentralisatie, RIS 259732, 4 juni 2013.

Bespreekdocument bestuurlijke conferentie Haaglanden, april 2013.

Commissiebrief, decentralisatie van de jeugdzorg, RIS 180776, 5 juli 2011.

Commissiebrief, voortgang transitie jeugdzorg, RIS 246420, 9 februari 2012a.

Commissiebrief, voortgang transitie jeugdzorg en doorontwikkeling CJG, RIS 254820, 6 december 2012b.

Heel het kind, Haagse pedagogische visie in relatie tot het CJG, 2012, Centrum Jeugd & Gezin Den Haag.

Inrichting project Drang en dwangtafel, 1 juni 2013, gemeente Den Haag.

Programma Jeugd en Gezin, 2011-2014, maart 2012, gemeente Den Haag, Dienst onderwijs, cultuur en onderwijs.

Startnotitie transitie jeugdzorg in Haaglanden, 26 januari 2012, Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg Haaglanden.

## Internetbronnen

Agrys & Schon, *Single-double loop learning*.

[<http://www.scienceprogress.nl/organisatie/single-double-loop-learning/>]. Geraadpleegd op 5 oktober 2013).

De Beuk Organisatieadvies. *Burgerparticipatie*. [<http://www.beuk.nl/overheids-samenleving/participatie/burgerparticipatie/>]. Geraadpleegd op 3 juli 2013.

Instituut voor Publiek en Politiek. *Participatiewijzer*.

[<http://www.participatiewijzer.nl/Participatiewijzer>]. Geraadpleegd op 7 september 2013.

Rijksoverheid. *Troonrede 2013*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>]. Geraadpleegd op 19 oktober 2013.

## Internetbronnen voor typeren van deelnemende organisaties aan vragenlijst (zie bijlage 6)

BoumanGGZ. *organisatie voor geestelijke gezondheidszorg in Rotterdam en Spijkenisse*.

[<http://www.boumanggz.nl/verwijzers/jongeren/>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam. *Organisatie voor kinderen met ernstige opvoed-of opgroei problemen*. [<http://www.jeugdzorg-rotterdam.nl/Bureaujeugdzorg.html>].

Geraadpleegd op 25 september 2013.

Bureau Jeugdzorg Haaglanden. *Stichting voor kinderen met ernstige opvoed-of*

*opgroei problemen*. [<http://www.bjzhaaglanden.nl/over-bureau-jeugdzorg/bureau-jeugdzorg>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Centrum Jeugd en Gezin Rijnmond. *Organisatie voor basis (publieke) zorg en*

*opvoedingsondersteuning*. [<http://www.cjgrijnmond.nl/OvercJg/Paginas/Missie.aspx>].

Geraadpleegd op 25 september 2013.

Centrum Jeugd & Gezin Den Haag. *Aanbod van diensten*.

[<http://www.cjgdenhaag.nl/factsheet%20CJG>]. Geraadpleegd op 22 september 2013.

De Jutters. *Organisatie voor kinderen, jongeren en jongvolwassenen met psychische*

*klachten*. [<http://www.dejutters.com/over-ons>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Horizon Jeugdzorg en Onderwijs. *Organisatie in regio Zuid-Holland voor jeugdzorg en*

*onderwijs*. [<http://www.horixon-jeugdzorg.nl>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Ipsede Bruggen. *Zorg voor verstandelijk & meervoudig gehandicapten in Zuid-Holland*. [<http://www.ipsedebruggen.nl>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Kwadraad. *Maatschappelijk werk in Zuid-Holland*. [<http://www.kwadraad.nl/hulp-bij/>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Landelijk Clientenforum Jeugdzorg. *Landelijke clientenorganisatie voor jeugd, ouders en verzorgers*. [[www.lcfj.nl](http://www.lcfj.nl)]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Lucertis Kinder- en Jeugdpsychiatrie. *Organisatie in de geestelijke gezondheidszorg in Noord-Holland en Zuid-Holland*. [<http://www.lucertis.nl>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

MEE. *Ondersteuning bij leven met een beperking*. [<http://www.meerrotterdamrijnmond.nl/mee-rotterdam-rijnmond/hoe-en-waar-werkt-mee>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Middin. *Zorgorganisatie voor mensen met een verstandelijke, lichamelijke of meervoudige beperking in de provincie Zuid-Holland*. [<http://www.middin.nl/over-middin>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Opvoedpoli. *Organisatie voor directe dienstverlening voor ouders, kids en professionals*. [<http://www.opvoedpoli.nl/ORGs-ZORGAANBOD.html>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Parnassia Groep. *Specialist in geestelijke gezondheid in de kernregio's Haaglanden, Rijnmond en Noord-Holland Noord*. [<http://www.parnassiagroep.nl/over-pbg/werkgebied>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Raad van de Kinderbescherming Rotterdam-Dordrecht. *Uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid*. [<http://www.kinderbescherming.nl/over%5Fde%5Fraad/missie%5Fen%5Fvisie/>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Steunpunt Huiselijk Geweld. *Publieke organisatie voor de aanpak tegen geweld*. [<http://www.huiselijkgeweld.nl/beleid>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Stichting Prokino. *Landelijke organisatie voor jeugd- en opvoedhulp aan kind en gezin*. [<http://www.prokino.nl/prokino/organisatie/stichting-prokino>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg. *Landelijk werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg.* [<http://www.legerdesheils.nl/jeugdzorg>].  
Geraadpleegd op 25 september 2013.

Stichting Jeugdformaat Jeugd & Opvoedhulp. *Organisatie voor jeugd- en opvoedhulp in de regio Haaglanden.*  
[[http://www.jeugdformaat.nl/Over\\_ons/Over\\_Jeugdformaat/Missie\\_en\\_Visie](http://www.jeugdformaat.nl/Over_ons/Over_Jeugdformaat/Missie_en_Visie)].  
Geraadpleegd op 25 september 2013.

Timon. *Helpt jongeren en jongvolwassenen.*  
[<http://www.timon.nl/over-timon>]. Geraadpleegd op 25 september 2013.

Yulius. *Expertiseorganisatie in regio Zuidwest-Nederland voor complexe psychische problematiek.*  
[<http://www.yulius.nl/overstijgend-menu/over-ons.html>].  
Geraadpleegd op 25 september 2013.

William Schrikker Groep. *Landelijke werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg.*  
[<http://www.williamschrikkergroep.nu/index1.php?id=0&cat=4b17e39d9c4a2>].  
Geraadpleegd op 25 september 2013 Geraadpleegd op 25 september 2013.

## **Bijlage 1: Overzicht van sparringpartners**

- dr. Peter Bos: algemeen directeur Veiligheidsregio Utrecht ;
- drs. Nathalie Jonkers: senior beleidsadviseur, ministerie VWS;
- Kitty Julsinga: senior beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland;
- drs. M. Kamp : waarnemend hoofd transitiebureau, ministerie van VWS;
- Henk Salet: regiomanager Bureau Jeugdzorg Zuid Holland Zuid;
- drs. Andre Schoorl: senior beleidsadviseur, ministerie VenJ.

## **Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden**

### **Gemeente Rotterdam**

- Ineke Bakker, Directeur Maatschappelijk Ontwikkeling (waaronder de directie jeugd en onderwijs) gemeente Rotterdam, tevens Jeugdconsul
- Hugo de Jonge, Wethouder Jeugd en Onderwijs Gemeente Rotterdam, tevens Voorzitter Jeugd Stadsregio Rotterdam
- René Meuwissen, Bestuurder Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam Rijnmond
- Berthe Peerenboom, Projectleider proeftuin Jeugdbeschermingsplein Rotterdam
- Hans du Prie, Bestuurder Horizon, organisatie voor Jeugd en Opvoedhulp (Rotterdam, Zuid Holland en Den Haag)
- Ciska Scheidel, Programmamanager Decentralisatie Jeugdzorg, gemeente Rotterdam.

### **Gemeente Den Haag**

- Judith van Kranendonk, Bestuurder ad interim Bureau Jeugdzorg Haaglanden en Zuid Holland
- Inge Luttkhuizen, Projectleider Haagse Integrale Aanpak
- Arie Opstelten, Hoofd Jeugd bij sector Participatie, Zorg en Jeugd en transitie manager Jeugdzorg, gemeente Den Haag
- Anouk Op 't Veld, Programmamanager voorbereiding sturingsvarianten
- Natasja Schaap, Projectleider Drang en Dwangtafel, gemeente Den Haag
- Ludo Steenmetser, Directeur Participatie, Zorg en Jeugd, gemeente Den Haag.

## **Bijlage 3: Overzicht van geanalyseerde notities en documenten**

### **Gemeente Rotterdam**

- Acht is meer dan Duizend, plan van aanpak samenwerkende gemeenten regio Rotterdam- Rijnmond, maart 2013
- 1Gezin, 1 plan, 1 Regisseur, eindadvies vereenvoudiging zorgcoördinatie, april 2013 gemeente Rotterdam.
- Jeugdbeschermingsplein, plan van aanpak versie 1.0, september 2012
- Voor de Jeugd. Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel, april 2013, gemeente Rotterdam, Maatschappelijke ontwikkeling, jeugd en onderwijs.

### **Gemeente Den Haag**

- Afdoening motie decentralisatie, RIS 259732, 4 juni 2013
- Bespreekdocument bestuurlijke conferentie Haaglanden, april 2013
- Commissiebrief, decentralisatie van de jeugdzorg, RIS 180776, 5 juli 2011
- Commissiebrief, voortgang transitie jeugdzorg, RIS 246420, 9 februari 2012a
- Commissiebrief, voortgang transitie jeugdzorg en doorontwikkeling CJG, RIS 254820, 6 december 2012b
  
- Heel het kind, Haagse pedagogische visie in relatie tot het CJG, Centrum Jeugd & Gezin Den Haag
- Inrichting project Drang en dwangtafel, 1 juni 2013, gemeente Den Haag
- Programma Jeugd en Gezin, 2011-2014, maart 2012, gemeente Den Haag, Dienst onderwijs, cultuur en onderwijs
- Startnotitie transitie Jeugdzorg in Haaglanden, 26 januari 2012, Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg Haaglanden.

## Bijlage 4: Interviewhandleiding

### Introductie

- Onderzoek: afstudeeronderzoek naar de samenwerking van de gemeente met burgers en betrokken organisaties bij de zorg voor veiligheid van jeugdigen na de decentralisatie in het kader van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.
- Interview: graag wil ik met u ingaan op de beïnvloedingsstrategieën en samenwerkingsrollen van de gemeente die u ziet en ervaart vanuit uw huidige functie. Duur van het interview is ongeveer 60 minuten, bij duo interview zal de duur circa 90 minuten zijn.
- Behandeling resultaten: informatie die we verkrijgen dient als bron voor onderzoek en uw uitspraken zullen anoniem verwerkt worden. Mogelijk zullen we citaten verwerken om resultaten te onderbouwen. Heeft u hier bezwaar tegen? Als u het op prijs stelt, kunt u samenvatting van dit interview ontvangen.

### Interviewvragen

1. Vragen naar voorbeelden, waar uit blijkt dat/dit?
2. Vragen naar onderbouwingen, waarom wel of niet?
3. Hoe wordt daar invulling aan gegeven, wat kan beter en hoe?
4. In hoeverre ervaart u regie van de gemeente ( per item)?
5. Samenvatten na ieder hoofditem.

### Hoofditem 1. Kennismaking

Wat is uw functie en op welke wijze bent u betrokken bij de decentralisatie van de jeugdzorg en de zorg voor veiligheid van kinderen in het bijzonder?

In dit onderzoek richten we ons op de wijze waarop de gemeente de zorg voor veiligheid van kinderen na 2015 wil invullen en hoe zij daarbij de samenwerking met de samenleving en maatschappelijke (betrokken?)organisaties wil vorm geven.

We zijn daarom benieuwd naar uw visie op het organiseren van de zorg voor veiligheid van kinderen en welke rol de gemeente daarbij kan of misschien wel moet spelen.

### Hoofditem 2. Veiligheidsprobleem

**Het begrip veiligheid is een rekbaar begrip. Daarom willen we u iets vragen over uw beeld en visie bij het begrip “veiligheid voor kinderen”.**

(Type veiligheidsprobleem)

- Wat is uw perceptie van veiligheid van jeugdigen?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste veiligheidsrisico's voor kinderen in uw gemeente?  
Wat is uw inschatting van de aanwezigheid van veiligheidsrisico's?



- Over welke veiligheidsproblemen voor kinderen in uw gemeente maakt u zich het meeste zorgen? Kunt u voorbeelden geven?
- Wat is naar uw mening de rol van de gemeente bij de zorg voor veiligheid van kinderen?
- Voor welke veiligheidsproblemen is de gemeente naar uw mening verantwoordelijk, en voor welke problemen niet? Wie is in deze dan wel verantwoordelijk?

### **Hoofditem 3. Beleidsinzet**

#### **Hoe moet de gemeente de zorg voor veiligheid van kinderen vorm geven?**

- Waar ligt naar uw idee de belangrijkste taak van de gemeente bij het vormgeven van veiligheidsbeleid voor kinderen? (handhaving en ontwikkeling wet- en regelgeving/ preventieve maatregelen op korte termijn/ preventieve maatregelen op lange termijn.)
- Waar ligt naar uw idee de belangrijkste taak van de gemeente bij het uitvoeren van veiligheidsbeleid voor kinderen?
- Hoe denkt u dat gemeenten het uitgangspunt “minder overheidsbemoedienis, terugtrekkende overheid” bij de zorg voor veiligheid van kinderen vorm kunnen geven? En is dat ook in uw gemeentebeleid zichtbaar, kunt u voorbeelden geven?
- Hoe kan de gemeente optimaal gebruik maken van de “civil society” bij de zorg voor veiligheid van kinderen?
- Kunt u aangeven welke maatregelen de gemeente voornemens is in te zetten om de zorg voor veiligheid van kinderen te verbeteren?

### **Hoofditem 4. Einddoel**

- Wat zijn de belangrijkste doelen ten aanzien van veiligheid van kinderen die de gemeente zich stelt? Wat wil de gemeente over 5 jaar bereikt hebben?
- Betekent het voorgenomen beleid naar uw mening een verbetering handhaving of verslechtering van de veiligheidssituatie ten opzicht van het heden?
- Wat zijn naar u idee de belangrijkste factoren van het beleid die aan deze (verbetering/ handhaving / verslechtering van de) veiligheidssituatie bijdragen?

### **Hoofditem 5. Beïnvloedende actoren**

- Wie zijn naar uw idee de belangrijkste partners van de gemeente bij de zorg voor veiligheid van kinderen?
- Wat verwacht u van deze partners? Welke rol hebben zij bij de aanpak, en welke rol heeft de gemeente daarbij?
- Welke verantwoordelijkheid hebben deze partners ten aanzien van de zorg voor veiligheid? Waar bestaat die verantwoordelijkheid uit?

- Wie is naar uw mening moreel aansprakelijk voor de veiligheid van kinderen in uw gemeente?

### **Hoofditem 6. Doorzettingsmacht**

- Hoe zorgt de gemeente er volgens u voor dat burgers en maatschappelijke organisaties het gemeentelijk jeugdbeleid steunen en zich willen inzetten voor genoemde doelstellingen?
- In hoeverre maakt de gemeente daarbij gebruik van formele juridische bevoegdheden en instrumenten (wet en regelgeving)?
- In hoeverre gebruikt de gemeente zijn positie als financier/ subsidiegever om organisaties te sturen?
- In hoeverre gebruikt de gemeente haar positie en functie binnen netwerk om samenwerking af te dwingen?
- In hoeverre gebruikt de gemeente argumenten om andere actoren te overtuigen?

### **Hoofditem 7. Eigen script**

- In hoeverre heeft de gemeente heldere beleidslijnen ontwikkeld en opgesteld ten aanzien van veiligheid van jeugdigen na de decentralisatie?
- Hoe is de koersbepaling tot stand gekomen (in samenspraak met welke actoren en wie nam daarbij de leiding)?

### **Hoofditem 8. Initiatief**

- Waar lag naar uw mening het initiatief om tot verandering van het jeugdzorgbeleid te komen? Welke partijen hebben daarin een centrale rol gespeeld?
- Hoe zou u de rol van de gemeente willen typeren: proactief of afwachtend?
- Kunt u burgerinitiatieven noemen die een rol gespeeld hebben bij de ontwikkeling van het beleid?
- Kunt u initiatieven van betrokken maatschappelijke organisaties noemen die bijgedragen hebben bij de ontwikkeling van beleid?

### **Hoofditem 9. Aanbevelingen**

- Tot slot; welk cijfer geeft u de gemeente op de schaal van 0-10 voor de algemene invulling van haar toegepaste werkwijze en samenwerkingsrol op het vraagstuk van veiligheid van jeugdigen na de decentralisatie?

### **Afsluiting**

- Dank voor uw tijd en inspanning voor beantwoorden van de vragen.
- Heeft u aanvullingen van relevante documenten of personen, waarvan u vindt dat deze door ons geïnterviewd moeten worden voor dit onderzoek?

## **Bijlage 5: Vragenlijst samenwerkingsrollen gemeente**

Hierbij willen we u vragen deel te nemen aan ons onderzoek:

### ***Veilig genoeg?***

#### ***Samen werken aan veiligheid voor kinderen.***

*Een bestuurskundig onderzoek naar de samenwerking tussen gemeente en samenleving bij de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie van de jeugdzorg.*

Dit verkennend onderzoek voeren we uit in het kader van onze masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Wij zijn Carole van de Logt, senior beleidsadviseur Bureau Jeugdzorg Haaglanden & Zuid Holland en Agnes Derksen, bestuurssecretaris Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam Rijnmond.

Onze masterthesis richt zich op de beoogde samenwerking tussen burger en overheid bij de zorg voor veiligheid van kinderen binnen de veranderende context na de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten. Het verlangen naar een risicoloze samenleving legt steeds meer druk op de overheid om toezicht en regelgeving te verscherpen. Anderzijds vraagt de opdracht van de transitie en transformatie een paradigmashift waarbij de overheid zich meer terugtrekt en meer verantwoordelijkheid bij samenleving en burger legt. We constateren dat de overheid bij het organiseren van de zorg voor veiligheid van kinderen in een spagaat terecht komt tussen optreden en terugtreden. Politiek en bestuur zullen moeten bepalen wanneer een situatie veilig genoeg is en welke rol wanneer voor de overheid is weggelegd. We verkennen welke rollen de gemeenten Rotterdam en Den Haag innemen om de beoogde samenwerking met de burger en samenleving vorm te geven op het domein van de veiligheid van kinderen

Voor dit onderzoek willen we bij u als sleutelfiguur bij de ontwikkelingen van de jeugdzorg in de gemeente Rotterdam of gemeente Den Haag een schriftelijke vragenlijst afnemen.

Met vriendelijke groet,

Carole van de Logt & Agnes Derksen.

### **Algemeen**

#### **1. U bent werkzaam in de gemeente**

- Rotterdam
- Den Haag

Het vervolg van deze vragenlijst richt zich specifiek op de samenwerkingsrol van de gemeente. In dit onderzoek hebben we de samenwerkingsrol van de gemeente als volgt gedefinieerd: *“De samenwerkingsrol betreft de vorm en de mate van sturen door de gemeentelijke overheid gericht op het activeren van en samenwerken met burgers en betrokken organisaties, met het oog op de zorg voor veiligheid van kinderen na 2015.”*

Onder de term “betrokken organisaties” verstaan wij organisaties werkzaam in de gemeenten Rotterdam en Den Haag, die betrokken en belanghebbend zijn bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Om een indruk te geven van de benaderde organisaties, waarbinnen personen gevraagd zijn de vragenlijst in te vullen, volgt een opsomming:

- Bureau Jeugdzorg Rotterdam en Haaglanden
- Centrum voor Jeugd en Gezin
- GGZ organisaties: Yulius, Lucertis, De Jutters combinatie, Ipse de Bruggen
- Jeugdzorg organisaties: Trivium Lindenhof, Flexus Jeugdplein, Jeugdformaat, Horizon, Pameijer
- MEE
- Raad van de Kinderbescherming

### **Vervolg vragenlijst**

U wordt een aantal stellingen voorgelegd over de rol van de gemeente waarmee u het eens of oneens kunt zijn. Tevens is de vraag aan u om per stelling aan te geven in welke mate u het belangrijk vindt dat de gemeente de genoemde activiteit uitvoert.

De volgende stellingen hebben betrekking op het inzetten van middelen door de gemeente om medewerking af te dwingen.

**2. De gemeente maakt gebruik van formele juridische bevoegdheden om medewerking van burgers en betrokken organisaties te krijgen bij de ontwikkeling en uitvoering van de jeugdzorg na de decentralisatie.**

Geheel eens   gedeeltelijk eens   gedeeltelijk oneens   geheel oneens  
Zeer belangrijk   belangrijk   minder belangrijk   onbelangrijk

**3. De gemeente maakt gebruik van financiële middelen om medewerking van burgers en betrokken organisaties te krijgen bij de ontwikkeling en uitvoering van de jeugdzorg na de decentralisatie.**

Geheel eens   gedeeltelijk eens   gedeeltelijk oneens   geheel oneens  
Zeer belangrijk   belangrijk   minder belangrijk   onbelangrijk

**4. De gemeenten maakt gebruik van haar politieke macht (positie, imago,) om medewerking van burgers en betrokken organisaties te krijgen bij de ontwikkeling en uitvoering van de jeugdzorg na de decentralisatie.**

Geheel eens   gedeeltelijk eens   gedeeltelijk oneens   geheel oneens  
Zeer belangrijk   belangrijk   minder belangrijk   onbelangrijk

**5. De gemeente overtuigt burgers en betrokken organisaties om mee te werken aan ontwikkeling en uitvoering van de jeugdzorg na de decentralisatie met sterke en heldere argumenten.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

De volgende stellingen hebben betrekking op de wijze waarop de gemeente het toekomstig jeugdbeleid ontwikkelt en opstelt.

**6. De gemeente heeft heldere gemeentelijke beleidslijnen ontwikkeld over de toekomst van de jeugdzorg.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**7. Gemeente laat de ontwikkeling van de visie en doelen van het toekomstig jeugdbeleid over aan burgers en betrokken organisaties.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**8. Gemeente ontwikkelt de visie en doelen van het toekomstig jeugdbeleid samen met burgers en betrokken organisaties.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**9. Gemeente laat de uitvoering van het jeugdbeleid na 2015 over aan burgers en betrokken organisaties.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**10. Gemeente voert het jeugdbeleid na 2015 uit samen met burgers en betrokken organisaties.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**11. De gemeente stimuleert in voldoende mate de gezamenlijke visievorming op de zorg voor veiligheid van kinderen na de decentralisatie?**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

De volgende stellingen hebben betrekking op de wijze waarop de gemeente actie onderneemt, actie in gang zet en/of aansluit bij acties van anderen.

**12. De gemeente heeft een proactieve houding, reageert snel op veranderingen.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**13. De gemeente reageert positief op initiatieven die door burgers of betrokken organisaties worden ondernomen.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**14. Gemeente mobiliseert en enthousiasmeert burgers en betrokken organisaties.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**15. Gemeente verbindt samenwerking aan innovatieve kansen en mogelijkheden.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**16. Gemeente faciliteert samenwerking tussen partijen**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**17. Gemeente herkent problemen en herformuleert deze.**

Geheel eens gedeeltelijk eens gedeeltelijk oneens geheel oneens  
Zeer belangrijk belangrijk minder belangrijk onbelangrijk

**Afsluiting**

Welk rapportcijfer (1-10) geeft u de gemeente voor de algemene invulling van haar samenwerkingsrol ten aanzien van de ontwikkeling en toekomstige uitvoering van het beleid bij de zorg voor de veiligheid van kinderen?

Wat is uw onderbouwing hiervoor?

**Wenst u op de hoogte gehouden te worden van onderzoeksresultaten?**

Ja Nee

Bij beantwoording ja, mogelijkheid om email adres aan te geven.

**Heeft u aanvullende opmerkingen?**

**Bedankt voor uw medewerking aan het invullen van deze vragenlijst**

## **Bijlage 6 : Organisaties per gemeente waar vragenlijst is uitgezet**

### **Rotterdam**

FlexusJeugdPlein, aanbieder van jeugd-en opvoedhulp in Rotterdam en omliggende gemeenten.

Centrum Jeugd en Gezin Rijnmond, organisatie voor basis (publieke) zorg en opvoedingsondersteuning.

MEE Rotterdam Rijnmond, regionale organisatie die mensen met een beperking ondersteunt.

TriviumLindenhof, aanbieder van specialistische jeugd- en opvoedhulp in stadsregio Rotterdam en regio Zuid-Holland Zuid.

Stek jeugdhulp, in stadsregio Rotterdam en Midden-Holland.

William Schrikker Groep, landelijke werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg.

Timon, organisatie voor jeugdzorg en (jong)volwassenenzorg in provincie Utrecht en stadsregio Rotterdam en Amsterdam.

Stichting Prokino, landelijke organisatie voor jeugd- en opvoedhulp aan kind en gezin.

Horizon Jeugdzorg en Onderwijs, organisatie in regio Zuid-Holland voor jeugdzorg en onderwijs.

Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam, organisatie voor kinderen met ernstige opvoed-of opgroei problemen.

Raad van de Kinderbescherming Rotterdam-Dordrecht, uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid.

Yulius, expertiseorganisatie in regio Zuidwest-Nederland voor complexe psychische problematiek.

Lucertis Kinder- en Jeugdpsychiatrie, organisatie in de geestelijke gezondheidszorg in Noord-Holland en Zuid-Holland.

Parnassia Groep., specialist in geestelijke gezondheid in de kernregio's Haaglanden, Rijnmond en Noord-Holland Noord.

BoumanGGZ, organisatie voor geestelijke gezondheidszorg in Rotterdam en Spijkenisse

Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg, landelijk werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg

### **Den Haag**

Stichting Jeugdformaat Jeugd & Opvoedhulp, organisatie voor jeugd- en opvoedhulp in de regio Haaglanden.

Middin, zorgorganisatie voor mensen met een verstandelijke, lichamelijke of meervoudige beperking in de provincie Zuid-Holland.

Kwadraad, maatschappelijk werk in Zuid-Holland.

Steunpunt Huiselijk Geweld, publieke organisatie voor de aanpak tegen geweld.

De Jutters, organisatie voor kinderen, jongeren en jongvolwassenen met psychische klachten.

Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg, landelijk werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg.

Centrum Jeugd & Gezin Den Haag, organisatie voor basis (publieke) zorg en opvoedingsondersteuning.

Iipse de Bruggen, zorg voor verstandelijk & meervoudig gehandicapten in Zuid-Holland.

MEE Zuid Holland Noord, regionale organisatie die mensen met een beperking ondersteunt.

Bureau Jeugdzorg Haaglanden, stichting voor kinderen met ernstige opvoed- of opgroei problemen.

Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg, landelijke cliëntenorganisatie voor jeugd, ouders en verzorgers.

Raad van de Kinderbescherming Haaglanden, uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid.

Opvoedpoli, organisatie voor directe dienstverlening voor ouders, kids en professionals.



