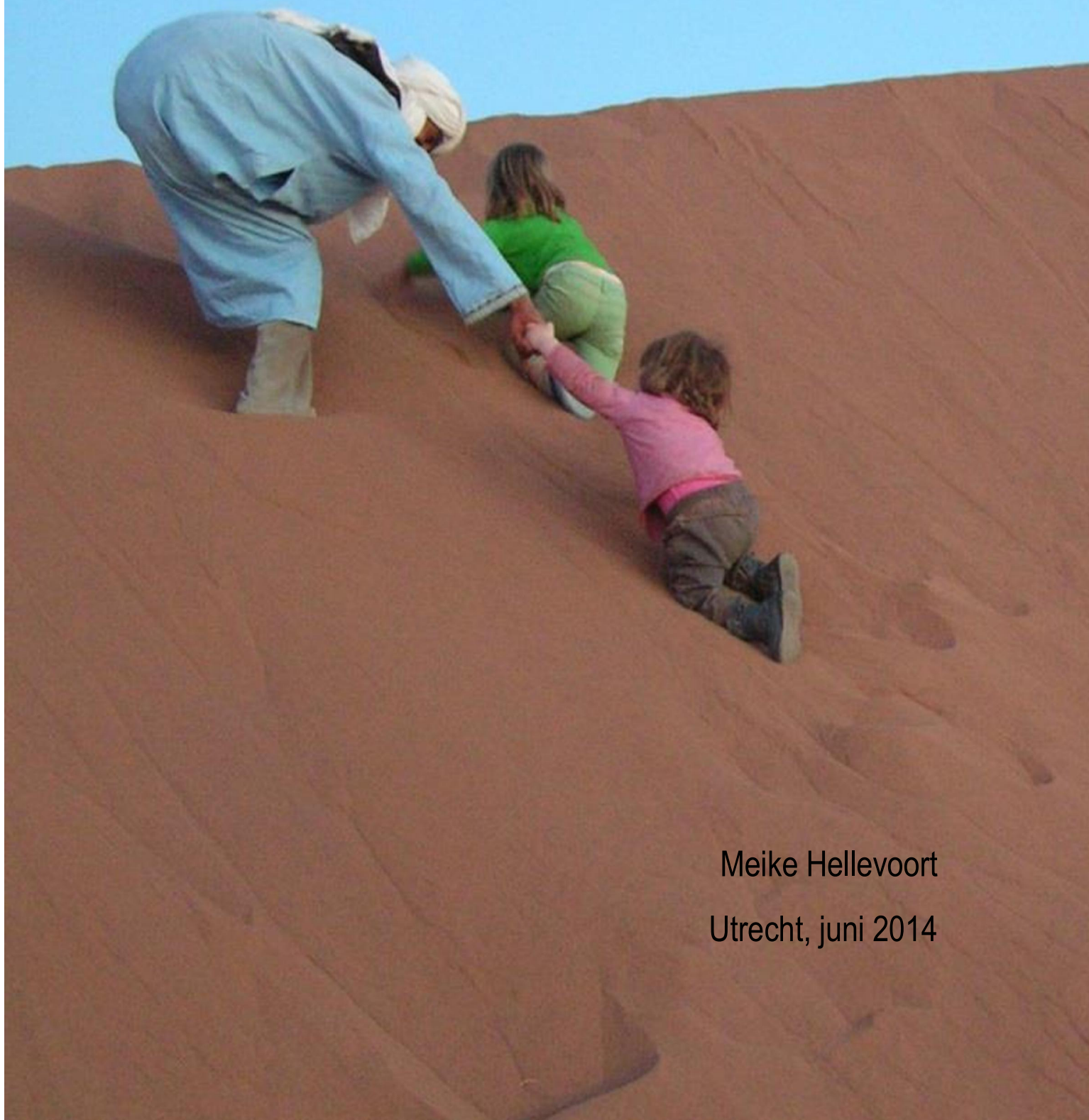


# NIEUWE RONDE, NIEUWE KANSEN?

De risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg



Meike Hellevoort

Utrecht, juni 2014

# NIEUWE RONDE, NIEUWE KANSEN?

De risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg

Meike Hellevoort  
3525236

Bestuur en Beleid

Begeleider: Dr. M.J. Trappenburg  
Tweede lezer: Dr. H.A. Binnema

Utrecht, 25 juni 2014



## SAMENVATTING

Dit onderzoek gaat over de *risico-regelreflex*: de valkuil van bestuurlijke overreactie op een risico of incident. Er gebeurt iets ergs, media duiken er bovenop, Kamervragen worden gesteld en de minister belooft er iets aan te doen. De jeugdzorg is een sector waar de risico-regelreflex zich lijkt te manifesteren. Casussen als Savanna en het Hofnarretje hebben geleid tot veel nieuwe maatregelen. In 2015 wordt de jeugdzorg de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit biedt een kans om de risico-regelreflex te beteugelen. Doel van de transitie is immers onder andere om problemen als regeldruk en bureaucratie aan te pakken.

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de risico-regelreflex te verwachten is bij de transitie van de jeugdzorg. Hiervoor is enerzijds gekeken naar de mate waarin de risico-regelreflex op dit moment een rol speelt bij jeugdzorgorganisaties. Anderzijds is gekeken naar de mate waarin de risico-regelreflex een rol speelt op andere beleidsterreinen binnen een gemeente. Een combinatie van het antwoord op beide vragen kan een beeld geven van de toekomst. Het onderzoek is uitgevoerd in de regio Lekstroom, die bestaat uit de gemeenten IJsselstein, Nieuwegein, Lopik, Houten en Vianen. Er is gesproken met jeugdzorgorganisaties (managers) en gemeenten (burgemeesters, wethouders, ambtenaren en raadsleden). Daarnaast is een aantal documenten geanalyseerd en is bij twee bijeenkomsten geobserveerd.

Het onderzoek laat ten eerste zien dat er wel sprake is van een risico-regelreflex in de jeugdzorg, maar dat deze niet voortkomt uit bestuurders die onder druk worden gezet door de politiek. De risico-regelreflex in de jeugdzorg komt met name voort uit de sector zelf en vanuit de Inspectie Jeugdzorg. De sector staat onder grote maatschappelijke druk, die nog verder verhoogd wordt door veel media-aandacht, en probeert daardoor risico's zoveel mogelijk in te perken met behulp van regels. Zo kan men zich tot in detail verantwoorden als er iets mis gaat.

Ten tweede laat dit onderzoek zien dat de risico-regelreflex op lokaal niveau minder een rol speelt dan op landelijk niveau. Dit heeft ermee te maken dat lokale media minder kritisch zijn dan landelijke media. Ook is de bestuurscultuur op lokaal niveau monistisch dan op landelijk niveau, wat betekent dat gemeenteraadsleden minder kritisch tegenover het college staan dan de Tweede Kamer tegenover de regering. Wel is op lokaal niveau de kans groter dat er over individuele gevallen gepraat wordt, waardoor er bij incidenten sneller vragen kunnen worden gesteld door de gemeenteraad. In dit onderzoek komt echter niet naar voren dat dit een bestuurder aanzet tot nieuwe maatregelen.

Aan de respondenten is ook voorgelegd wat zij verwachten van de risico-regelreflex bij de transitie. Respondenten verwachten dat gemeenten veel zicht willen hebben op wat er gebeurt, omdat zij eindverantwoordelijk zijn voor de sector. Daarnaast zijn ook wethouders (net als ministers) bang voor gezichtsverlies of zelfs aftreden.

Samengevat leidt dit tot de volgende conclusie: de verwachting is dat de risico-regelreflex niet kleiner wordt na de transitie. De risico-regelreflex zit met name in de sector zelf en de transitie zal hier weinig aan veranderen. Gemeenten moeten er op letten dat zij de risico-regelreflex niet nog meer versterken. Zij zullen moeten proberen het vertrouwen te geven aan de sector en daarbij de verantwoordingsdruk niet nog hoger te maken dan deze op dit moment is. De wethouders zullen bij incidenten moeten proberen niet in een politieke kramp te schieten en meteen maatregelen te nemen. Het is aannemelijk dat dit op lokaal niveau gemakkelijker is, vanwege de vaak monistische bestuurscultuur bij gemeenten.

**REGELS**

**IK ZIE ZE LIEVER  
ALS EEN SOORT  
ADVIES**

*Loesje*

## VOORWOORD

Daar ligt 'ie dan. Het onderzoek waar ik de afgelopen paar maanden zo hard aan heb gewerkt. Een uitdaging waar ik best wel tegenop zag van tevoren, maar die me alles is meegevallen. Het onderzoeksproces is eigenlijk heel soepel verlopen en dat heb ik aan een aantal mensen te danken.

Ten eerste is dat Laura Kamphaus, mijn stagebegeleider bij de gemeente IJsselstein. Ik wil haar heel erg bedanken voor de kans die zij me heeft gegeven om in IJsselstein stage te lopen. De afgelopen maanden hebben mij een kijkje gegeven in het werkveld en in de immense opgave die gemeenten op hun bordje hebben gekregen met de transitie van de jeugdzorg. Ik ben heel blij dat Laura mij de kans heeft gegeven om, naast mijn onderzoek, ook een stukje bij te kunnen dragen aan deze opgave.

Dankzij mijn stage heb ik weinig moeite gehad om respondenten te vinden voor mijn onderzoek. Ik heb zelfs de kans gekregen om mijn resultaten in de praktijk te 'testen', door het organiseren van een workshop voor gemeenteraadsleden. Hiervoor wil ik wethouder Marijke van Beukering bedanken, die vanaf het begin van mijn onderzoek enthousiast was over het onderwerp en me de kans heeft gegeven deze workshop te organiseren. Daarnaast wil ik natuurlijk ook mijn respondenten bedanken, voor de inspirerende gesprekken die ik met ze heb mogen voeren.

Daarnaast had er nooit zo'n gedegen onderzoek kunnen komen zonder de begeleiding van Margo Trappenburg. Ik heb ontzettend veel gehad aan haar overzichtelijke en gestructureerde manier van werken. Elke keer als ik weer verdwaald raakte in de complexiteit van mijn eigen onderzoek, wist zij mij weer op het rechte pad te krijgen. Ook mijn tweede lezer Harmen Binnema en mijn groepsgenoten wil ik bedanken voor hun verhelderende feedback.

Ten slotte had ik dit niet zo succesvol kunnen afronden zonder een stukje persoonlijke ondersteuning. Van mijn ouders, vrienden, die er altijd waren om naar mijn eindeloze verhalen te luisteren, maar vooral van Michiel. Die altijd bereid was om mijn stukken te lezen, mee te denken, hele dagen samen interviews uit te typen, maar ook om me gerust te stellen als ik weer eens in de stress schoot. Dankjewel daarvoor!

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	2
Voorwoord.....	4
Inhoudsopgave.....	5
Inleiding.....	7
Dit onderzoek.....	7
Relevantie.....	8
Onderzoeksvragen.....	9
1. Jeugdzorg.....	11
1.1 Het huidige stelsel.....	11
1.2 De nieuwe Jeugdwet.....	11
1.3 Regio Lekstroom.....	12
2. Risico-regelreflex.....	14
2.1 Risico-regelreflex.....	14
2.2 Risico-regelreflex in de jeugdzorg.....	18
2.3 Risico-regelreflex bij gemeenten.....	19
2.4 Oplossingen.....	21
2.5 Samengevat.....	22
3. Onderzoeksopzet.....	23
3.1 Jeugdzorg.....	23
3.2 Gemeenten.....	24
3.3 Transitie.....	25
3.4 Analyse.....	26
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	27
4. Risico-regelreflex in de jeugdzorg.....	29
4.1 Incidenten met media aandacht.....	29
4.2 Angstige burgers.....	30
4.3 Actieve media.....	31
4.4 Risicomijdende overheid.....	33
4.5 Risicomijdende organisaties.....	34
4.6 Samengevat.....	38
5. Risico-regelreflex bij gemeenten.....	40
5.1 Incidenten met media-aandacht.....	40
5.2 Angstige burgers.....	40
5.3 Actieve media.....	41

5.4 Risicomijdende gemeenteraad.....	43
5.5 Risicomijdende overheid.....	47
5.6 Samengevat .....	52
6. Transitie .....	53
6.1 Verantwoordelijkheid.....	53
6.2 Gemeenteraad .....	55
6.3 Informatie delen.....	56
6.4 Media.....	57
6.5 Samengevat .....	57
7. Conclusie .....	59
7.1 De risico-regelreflex .....	59
7.2 De risico-regelreflex in de jeugdzorg.....	60
7.3 De risico-regelreflex bij gemeenten .....	61
7.4 Transitie.....	62
7.5 Relevantie .....	63
7.6 Vervolgonderzoek .....	64
7.7 Reflectie .....	64
8. Aanbevelingen .....	66
8.1 Algemeen.....	66
8.2 Incidenten .....	66
Referenties.....	67
Bijlage 1: Interviewhandleidingen.....	70
Topiclijst interviews jeugdzorg.....	70
Topiclijst interviews gemeenten .....	71
Bijlage 2: Situation Room.....	72
Bijlage 3: Workshop COT .....	73
Bijlage 4: Codebomen.....	75

## INLEIDING

*In december 2010 blijkt dat een pedagogisch medewerker bij kinderdagverblijf 't Hofnarretje in Amsterdam al jarenlang stelselmatig ten minste 67 kinderen seksueel misbruikt heeft. De verschrikkelijke feiten leiden tot veel publieke aandacht. De gemeente Amsterdam stelt de commissie Gunning in om de zaak te onderzoeken. [...] De aanbevelingen van de commissie zijn [...] voorspelbaar, ook gezien de impliciete vraag naar absolute veiligheid die de gemeente stelde: op een kinderdagverblijf moet het niet langer mogelijk zijn dat één volwassene alleen is met de kinderen. [...] Hoewel de commissie erkent dat dit zogenoemde 'vier-ogenprincipe' leidt tot een kostenstijging voor tenminste een deel van de sector handhaaft ze haar aanbeveling, de risico's zijn immers te hoog. [...] Naast de aanbevelingen die de gemeente kon uitvoeren zijn andere partijen aan de slag gegaan met de 63 andere aanbevelingen. Dit leidt onder meer tot het voorstel tot wijziging van de Wet op de Kinderopvang. Hierin worden maatregelen opgenomen zoals de verplichting van het hebben van een Verklaring Omtrent Gedrag en het dagelijks screenen van medewerkers op relevante en strafbare feiten.*

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2013)

Bovenstaande casus is algemeen bekend. De zaak van 't Hofnarretje is breed uitgemeten in de media. Iedereen was het er over eens dat dit nooit meer mocht gebeuren en dat we er alles aan moesten doen om dit soort situaties te voorkomen. Dit leidde tot een toenemende druk op bestuurders om direct maatregelen te nemen. Het is echter de vraag of al deze maatregelen wel echt noodzakelijk zijn. Robert M. had bijvoorbeeld geen strafblad, dus zijn daden hadden niet voorkomen kunnen worden door een VOG of een dagelijkse screening. Deze maatregelen kosten echter wel veel tijd en geld, waardoor er minder tijd en geld is om er daadwerkelijk voor de kinderen te zijn. We hebben hier dan ook te maken met een zogenaamde *risico-regelreflex*: de valkuil van bestuurlijke overreactie op een risico of incident (BZK, 2013). Er gebeurt iets ergs, de media duiken er bovenop, Kamervragen worden gesteld en de minister belooft er iets aan te doen. De casus van het Hofnarretje staat hierbij niet op zichzelf. In de jeugdzorg komt de risico-regelreflex vaker voor. De dood van het meisje Savanna heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat de werkwijzen rondom de ondertoezichtstelling zijn veranderd. Onderzoek liet vervolgens zien dat dit helemaal niet tot significante verandering leidde (BZK, 2013: 21).

In 2015 wordt de jeugdzorg de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit biedt een kans om de risico-regelreflex te beteugelen. Doel van de transitie is immers onder andere om problemen als regeldruk en bureaucratie aan te pakken (BZK, 2013: 12). Gemeenten moeten een goede balans zien te vinden tussen het beheersen van risico's en het voorkomen van incidenten aan de ene kant, en vertrouwen op professionals aan de andere kant. Zo kan voorkomen worden dat een gemeente teveel alles gaat dichtregelen. "De transitie van de jeugdzorg naar gemeenten kan gezien worden als een kans om de jeugdzorg een andere koers te geven. Een koers die minder nadruk legt op regels en veiligheid op papier, en meer op een menselijk ingerichte jeugdzorg" (BZK, 2013: 30).

## DIT ONDERZOEK

In dit onderzoek wordt onderzocht of de risico-regelreflex erger of juist minder erg zal worden na de transitie van de jeugdzorg. Zullen gemeenten ook de neiging hebben tot overreageren? Wat is de rol van de sector zelf hierin? Dit wordt gedaan door enerzijds te kijken naar de mate



waarin de risico-regelreflex op dit moment een rol speelt bij jeugdzorgorganisaties. Hoe wordt er door organisaties en hun omgeving omgegaan met incidenten en het risico daarop? Wat zou er kunnen veranderen als deze organisaties niet meer verantwoording afleggen aan de provincie, maar aan de gemeente? Anderzijds wordt gekeken naar de mate waarin de risico-regelreflex een rol speelt op andere beleidsterreinen binnen een gemeente. Hoe gaan raadsleden en wethouders over het algemeen om met incidenten en het risico daarop? Een combinatie van het antwoord op beide vragen kan een beeld geven van de toekomst.

Dit onderzoek speelt zich af in de gemeente IJsselstein en omgeving. De gemeente IJsselstein werkt op het gebied van de jeugdzorg nauw samen met de gemeenten in de regio Lekstroom: IJsselstein, Nieuwegein, Lopik, Houten en Vianen. Het onderzoek richt zich op deze Lekstroomgemeenten.

## RELEVANTIE

Dit onderzoek geeft als casestudy meer inzicht in de werking van de risico-regelreflex, zowel in de jeugdzorg als op lokaal niveau. Sinds 2011 is onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' gestart, waarbij het doel is om meer inzicht te krijgen in de werking van de risico-regelreflex. Daarbij staan vragen centraal als 'wie is verantwoordelijk voor bepaalde risico's?' en 'welke risico's zijn toelaatbaar?' (Rijksoverheid, 2013a). Het ministerie gaat er vanuit dat de risico-regelreflex bestaat. Er is echter nog weinig systematisch onderzoek dat dit bevestigt. Uit het onderzoek van Remco Roos (2011) komt naar voren dat mediahypes over incidenten nauwelijks leiden tot disproportionele regelgeving. Sandra Jacobs (2014) concludeert in haar onlangs verschenen proefschrift dat kritische berichtgeving in de media, onder andere naar aanleiding van incidenten, er toe leidt dat publieke organisaties over het algemeen juist beter gaan functioneren. De risico-regelreflex wordt echter wel veel herkend, zowel in de maatschappij als in de wetenschap (zie o.a. de speciale editie van het *European Journal of Risk Regulation* (2012, vol. 3) over de risico-regelreflex). Al sinds 2006 is er steeds meer discussie over de rol van de overheid bij het afdekken van risico's. Lastig hierbij is dat een belangrijk onderdeel van risicomanagement risicoperceptie is. Hoe groot een risico is, hangt deels af van hoe het risico wordt ervaren. Of regelgeving disproportioneel is, hangt dus ook af van de ervaring. De risico-regelreflex is hierdoor een moeilijk begrip om te meten. Dit onderzoek kan bijdragen aan de discussie over het al dan niet bestaan van de risico-regelreflex en de manieren waarop deze zich kan manifesteren.

Zowel jeugdzorg als gemeenten zijn sinds kort deelonderwerpen in het programma van BZK. In 2013 is er een conferentie voor wethouders georganiseerd over de risico-regelreflex. In samenwerking met het Transitiebureau Jeugd is een aantal acties opgezet om gemeenten te helpen met het omgaan met de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg (BZK, 2014). In een eerste verkennende analyse heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken geconcludeerd dat de risico-regelreflex inderdaad herkend wordt binnen de jeugdzorg. Hoe hier goed mee kan worden omgegaan verdient echter nog nader onderzoek (BZK, 2013: 31). In de wetenschap is hier tot nu toe nog geen onderzoek naar gedaan. Er is wel gekeken naar de risico-regelreflex in verschillende sectoren (onder andere nucleaire energie en voedselveiligheid), maar de jeugdzorg is hierbij nog niet aan bod gekomen. Ook de aanname dat de risico-regelreflex op lokaal niveau een rol speelt, is nog nauwelijks wetenschappelijk onderbouwd. In de theorie over de risico-regelreflex wordt tot nu toe bijna altijd gesproken over 'de overheid' (zie bijv. de speciale editie van het *European Journal of Risk Regulation* (2012, vol. 3) over de risico-

regelreflex, maar ook het rapport van BRC (2006) en het boek *Veiligheid boven alles?* (red. Van Tol, Helsloot en Mertens, 2011)). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen landelijke en lokale overheid. Dit onderzoek maakt dit onderscheid wel, door specifiek te kijken naar de risico-regelreflex op lokaal niveau. Ook dit is een aanvulling op de al bestaande theorie.

Naast de wetenschappelijke relevantie, kan dit onderzoek de gemeente IJsselstein en de overige Lekstroomgemeenten helpen bij het ontwikkelen van nieuw beleid rondom de jeugdzorg. Daarbij kan rekening worden gehouden met de risico-regelreflex. Er moet een klimaat ontstaan waarin wederzijds vertrouwen is tussen jeugdzorgorganisaties, de wethouder en de gemeenteraad. Hierbij wordt voorkomen dat gemeenten zich nu al overmatig gaan indekken tegen alle risico's. Ook wordt voorkomen dat er vanaf 2015 bij een incident meteen wordt gereageerd met nieuwe regels.

## ONDERZOEKSVRAGEN

De doelstelling van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de werking van de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

### **In hoeverre is een risico-regelreflex te verwachten bij de transitie van de jeugdzorg in de regio Lekstroom?**

Om deze vraag goed te kunnen onderzoeken, is het van belang het concept risico-regelreflex duidelijker te maken. Dit leidt tot de volgende theoretische vragen:

1. *Wat is de risico-regelreflex?*
2. *Wat is op basis van de theorie te verwachten van de risico-regelreflex in de jeugdzorg?*
3. *Wat is op basis van de theorie te verwachten van de risico-regelreflex op lokaal niveau?*

Op deze vragen zal in worden gegaan in hoofdstuk 2.

De antwoorden op deze theoretische vragen geven een richting voor de beantwoording van de empirische vragen. Deze zijn als volgt geformuleerd:

1. *Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op in de jeugdzorg in de regio Lekstroom zoals die nu is georganiseerd?*

Dit wordt onderzocht bij de uitvoeringsorganisaties die actief zijn in de jeugdzorg in de regio Lekstroom. In hoeverre hebben zij op dit moment (nu ze nog onder de verantwoordelijkheid van het Rijk/provincie vallen) te maken met bestuurlijke overreactie op incidenten/risico's? Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in hoofdstuk 4.

2. *Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op dit moment op bij gemeenten in de regio Lekstroom op andere terreinen?*

Bij deze vraag wordt gekeken naar de risico-regelreflex op andere terreinen dan de jeugdzorg. Dit wordt onderzocht bij een aantal gemeenten uit de regio Lekstroom. Hierbij wordt gekeken naar hoe gemeenten omgaan met incidenten en risico's. Leidt dit tot overbodige regelgeving? Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in hoofdstuk 5.

3. *Wat verwachten organisaties en gemeenten in de regio Lekstroom zelf van de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg?*

Het antwoord op de hoofdvraag is niet alleen een combinatie van de antwoorden op vraag 1 en 2. Ook aan respondenten zal worden voorgelegd wat zij zelf verwachten van de transitie. Dit wordt besproken in hoofdstuk 6.

Door de antwoorden op de drie empirische vragen te combineren, valt te 'voorspellen' hoe de gemeenten in de regio Lekstroom om zullen gaan met de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg. Door te kijken naar de reacties op risico's/incidenten in de jeugdzorg en op andere terreinen, kan ingeschat worden hoe de gemeenten om zullen gaan met hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorgorganisaties. Het bewustzijn van de aanwezigheid van een risico-regelreflex kan ook helpen bij de ontwikkeling van verder beleid.

## 1. JEUGDZORG

Om een goed beeld te krijgen van de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg, is het van belang om eerst in kaart te brengen wat er precies gaat veranderen in de jeugdzorg. Dat zal in dit hoofdstuk worden besproken. Daarbij zal eerst kort worden ingegaan op het huidige stelsel. Daarna zal worden uitgelegd wat er met de nieuwe Jeugdwet verandert en wat dit betekent voor de regio Lekstroom.

### 1.1 HET HUIDIGE STELSEL

De nieuwe Jeugdwet is ontwikkeld vanwege tekortkomingen in het huidige stelsel (TK 33684, nr. 3, 2013: 10-12). Het grootste probleem is dat de verschillende vormen van jeugdzorg teveel gescheiden zijn. Dit leidt tot onnodige kosten en maakt het moeilijk om integrale hulp te bieden aan jeugdigen en hun gezin. Er gaat veel energie verloren aan afstemming en mensen doen dubbel werk. Het beeld van 15 hulpverleners in één gezin is een beeld dat algemeen herkend wordt. Ook zitten jeugdigen door de strikte scheiding snel vast aan standaard zorgpakketten. Het is moeilijk om zorg op maat te leveren en de zorg te wijzigen als de situatie verandert. Het huidige systeem geeft te weinig mogelijkheid om gebruik te maken van de eigen kracht van het gezin. Hoe ingewikkeld de verantwoordelijkheden verdeeld zijn, is te zien in onderstaande figuur.

Verantwoordelijk	Op basis van	Voor
<b>Rijk</b>	Wet op de jeugdzorg (Wjz) Beginselenwet	Gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen
<b>Provincies</b>	Wet op de jeugdzorg (Wjz)	Jeugdzorg en jeugdbescherming (kinderbescherming en jeugdreclassering)
<b>Gemeenten</b>	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) Wet publieke gezondheid (Wpg)	Preventie, opvoed- en gezinsondersteuning en jeugdgezondheidszorg
<b>Zorgverzekeraars</b>	Zorgverzekeringswet	Geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz)
<b>Zorgkantoren</b>	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	Licht verstandelijk gehandicapte jongeren en langdurige psychiatrische zorg

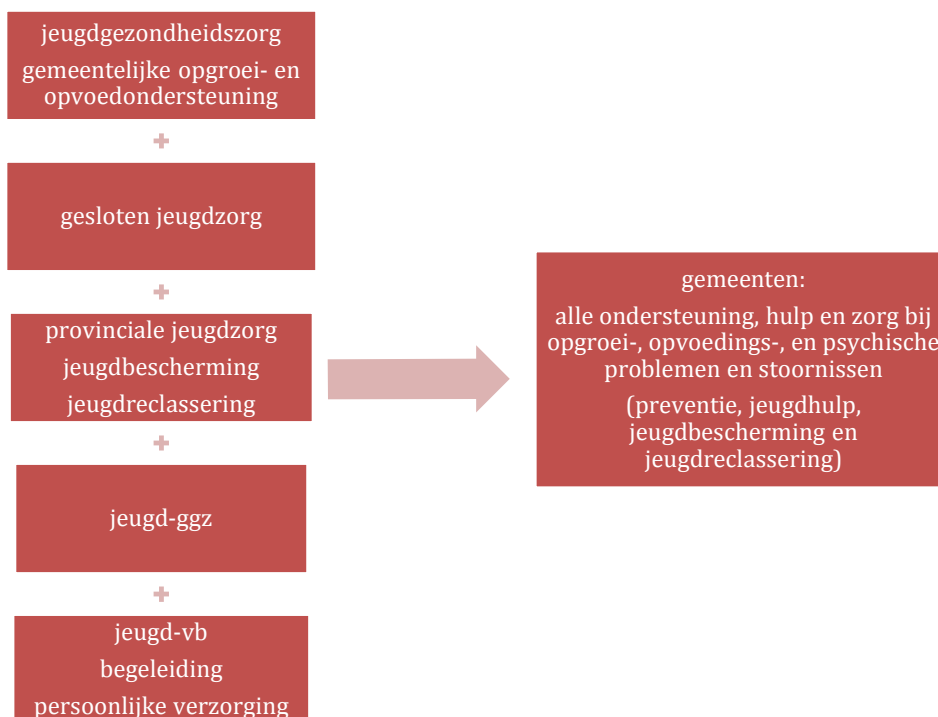
*Figuur 1. Verantwoordelijkheden in het huidige stelsel (vrij naar: TK 33684, nr. 3, 2013: 11)*

Een ander probleem is dat er te snel wordt doorverwezen naar specialistische zorg. Er is te weinig aandacht voor preventie en vroeghulp, waardoor kinderen met lichte problemen vaak zwaardere zorg krijgen dan nodig. In de directe omgeving van gezinnen is niet voldoende laagdrempelige hulp en advies beschikbaar. Tevens is de omgeving zelf (denk aan scholen en huisartsen) niet altijd in staat problemen tijdig te herkennen.

### 1.2 DE NIEUWE JEUGDWET

Het doel van de nieuwe Jeugdwet is om het stelsel efficiënter, eenvoudiger en effectiever te maken. Door de gemeenten verantwoordelijkheid te geven over (bijna) alle vormen van jeugdzorg, wordt het mogelijk om de financieringsstromen bij elkaar te voegen. Daarmee kan meer integrale hulp en hulp op maat worden georganiseerd. 'Eén gezin, één plan, één regisseur' is hierbij het motto. Beleid kan beter aansluiten op de lokale problematiek en de eigen kracht van gezinnen. Omdat gemeenten ook verantwoordelijk worden voor gespecialiseerde zorg,

ontstaat er een financiële prikkel om meer aandacht te vestigen op preventie en vroeghulp (TK 33684, nr. 3, 2013: 2-3). In figuur 2 is te zien welke taken de gemeenten krijgen met de nieuwe Jeugdwet.



Figuur 2. Het nieuwe stelsel (TK 33684, nr. 3, 2013: 4)

De decentralisatie van de jeugdzorg gaat samen met twee andere decentralisaties. Een aantal voorzieningen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt gedecentraliseerd naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook wordt in 2015 de Participatiewet van kracht, waardoor gemeenten verantwoordelijk worden voor mensen die kunnen werken, maar wel een steuntje in de rug nodig hebben (bijvoorbeeld Wajongers) (Rijksoverheid, 2013b). Al deze decentralisaties moeten uiteindelijk bijdragen aan het ‘één gezin, één plan, één regisseur’-principe.

### 1.3 REGIO LEKSTROOM

IJsselstein is onderdeel van de regio Lekstroom. In deze regio zitten naast de gemeente IJsselstein ook de gemeenten Nieuwegein, Houten, Vianen en Lopik. Onderstaande figuur geeft meer informatie over de regio.

Gemeente	Aantal inwoners	Grootte	Stedelijkheid	Vergelijkbaar met <sup>1</sup>
<b>Nieuwegein</b>	61.033	Groot	Sterk stedelijk	Katwijk
<b>Houten</b>	48.422	Middelgroot	Matig stedelijk	Middelburg
<b>IJsselstein</b>	34.274	Middelgroot	Sterk stedelijk	Gorinchem
<b>Vianen</b>	19.590	Klein	Weinig stedelijk	Rhenen
<b>Lopik</b>	14.005	Klein	Niet stedelijk	Hilvarenbeek

Figuur 3. Gegevens regio Lekstroom (bron: CBS, 2014)

<sup>1</sup> Hierbij is alleen gekeken naar de grootte en mate van stedelijkheid

Zoals ook in de figuur te zien is, bestaat de regio Lekstroom uit één grote gemeente, twee middelgrote gemeenten en twee kleine gemeenten. Er is diversiteit in mate van stedelijkheid, waarbij de grotere gemeenten meer stedelijk zijn dan de kleine gemeenten.

Voor de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet is ervoor gekozen in deze regio samen op te trekken. Het uitgangspunt hierbij is 'lokaal waar mogelijk, regionaal waar nodig' (Gemeente IJsselstein, 2013: 17). De regio werkt met een aantal hoofdlijnen, die door iedere gemeente verder ingevuld kunnen worden. Op onderdelen zal op regionaal niveau aanbod georganiseerd worden. Vanaf 2015 willen de gemeenten in de regio gaan werken met sociale teams (Gemeente IJsselstein, 2013: 19-23). Een sociaal team is een team van professionals met verschillende deskundigheid, afkomstig van verschillende instellingen. Dit team komt in plaats van de bestaande hulpverlening. Het kan basishulp bieden waar dat nodig is. Zo gauw er één of meerdere kinderen met problemen aanwezig zijn in het gezin, zal het Jeugdteam worden ingeschakeld. Dit is een apart team, waarin personen zitten met kennis over verschillende problematieken (bijvoorbeeld opvoedhulp, geestelijke gezondheidszorg of zorg voor licht verstandelijke beperkte kinderen). Het Jeugdteam kent de sociale kaart van de eigen wijk en gemeente, zodat het goede banden kan onderhouden met scholen, kinderopvang, sportvoorzieningen en dergelijke. Als de kennis en expertise niet voldoende aanwezig is, kan het specialistisch team ingeschakeld worden. Dit team is op regionaal niveau georganiseerd en denkt mee over de zorg die geleverd zou kunnen worden. Bij mogelijke jeugdbeschermingsmaatregelen (uithuisplaatsing of jeugdreclassering) kan het SAVE-team ingeschakeld worden. Dit is een team dat op dit moment opgezet wordt door de Bureaus Jeugdzorg Utrecht en Flevoland, de Raad voor de Kinderbescherming Midden Nederland en de William Schrikker Groep (Bureau Jeugdzorg Utrecht e.a. (z.j.)). Ook dit team kan adviseren waar nodig aan het Jeugdteam.

Gemeenten gaan jeugdzorg niet zelf verlenen. Ze gaan hiervoor afspraken maken met zorgaanbieders. De basiszorg die gemeenten nu al financieren (preventie en opvoedondersteuning) zal op lokaal niveau georganiseerd blijven. Alle andere inkoopafspraken zullen op regionaal niveau worden gemaakt (in sommige gevallen bovenregionaal) (Gemeente IJsselstein, 2013: 31-33). Daarbij wordt de zorg lokaal afgerekend, zoveel mogelijk via het woonplaatsbeginsel: betalen naar gebruik. Hiermee wordt een prikkel ingebouwd om teveel beroep op dure zorg te voorkomen. Een aantal zorgvormen zal afgerekend worden volgens een vaste verdeling (op basis van een verdeelsleutel, bijvoorbeeld het aantal jongeren). Dit om te voorkomen dat een voorziening niet meer beschikbaar is, omdat gemeenten tijdelijk geen vraag hebben. Dit is bijvoorbeeld nodig bij voorzieningen als een crisisopvang. In 2015 zullen de huidige contractvormen in beginsel niet veranderen, om de continuïteit van de zorg te blijven waarborgen.

## 2. RISICO-REGELREFLEX

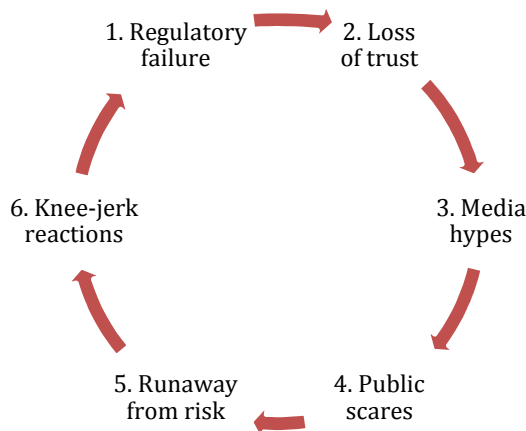
Nu de context van dit onderzoek duidelijk is, is het nodig dieper in te gaan op de focus van dit onderzoek: de risico-regelreflex. Daarbij moet eerst algemeen worden onderzocht wat de risico-regelreflex precies is; uit welke componenten het bestaat en hoe men het kan herkennen. Met behulp hiervan kan ook worden ingeschat hoe de risico-regelreflex zich zal manifesteren in de jeugdzorg en op lokaal niveau. Ten slotte is het goed om vooruit te kijken: welke mogelijke oplossingen zijn er al bedacht om de risico-regelreflex tegen te gaan?

### 2.1 RISICO-REGELREFLEX

De risico-regelreflex is een verzamelterm voor twee fenomenen (Van Tol, 2012: 357). Enerzijds betekent de term een overhaaste reactie op incidenten, die kan leiden tot disproportionele maatregelen. Trappenburg en Schiffelers (2012: 283) vatten dit als volgt samen: er gebeurt een incident, er is veel media-aandacht voor, volksvertegenwoordigers uiten hun verontwaardiging, verantwoordelijk bestuurders worden onder druk gezet en nieuwe regels worden ontwikkeld. Anderzijds kan de risico-regelreflex ook gezien worden als een meer algemene trend. Er worden steeds meer veiligheidsmaatregelen genomen om risico's in te perken, waarbij het de vraag is of de extra veiligheid opweegt tegen de kosten en bijeffecten van de maatregelen (Van Tol, 2012: 357). Angst voor risico's leidt tot slecht onderbouwd beleid. Löfstedt et al. (2011: 411) noemen dit de 'vicieuze cirkel van risicomijding' (zie figuur 4).

De twee definities van risico-regelreflex kunnen samengevat worden in de volgende definitie:

**'de risico-regelreflex is de neiging om, al dan niet naar aanleiding van een incident, risico's in te perken met disproportionele regelgeving'** (vrij naar: Van Tol, 2014: 4).



Figuur 4. De vicieuze cirkel van risicomijding (Bouder, 2008: 47, in: Löfstedt et al., 2011: 411)

Bovenstaande componenten van Löfstedt et al. zijn samen te vatten in een drietal hoofdcomponenten:

1. Angstige burgers (in bovenstaande figuur *loss of trust* en *public scares*)
2. Actieve media (*media hypes*)
3. Risicomijdende overheid (*regulatory failure*, *runaway from risk* en *knee-jerk reactions*).

Deze componenten zullen nu stuk voor stuk besproken worden.

### **2.1.1 ANGSTIGE BURGERS**

Veel wetenschappers constateren een 'culture of fear' in de huidige maatschappij. Volgens Furedi (2002: 27-29) komt deze angstcultuur voort uit wantrouwen in de mensheid. Men is niet zozeer bang voor natuurlijke gevaren (zoals overstromingen of aardbevingen), maar voor onnatuurlijke gevaren (zoals criminaliteit en milieuvervuiling). Dit zijn gevaren die veroorzaakt worden door onszelf; de mensheid. De angst voor dit soort gevaren maakt dan ook dat we onszelf niet meer vertrouwen. De destructieve kant van de mens is duidelijk zichtbaar in de geschiedenis en daar is men bang voor. De geschiedenis laat ook zien dat men risico's niet altijd kan zien aankomen (Furedi, 2002: 34-36). Men weet niet zeker wat er in de toekomst gaat gebeuren. Dit maakt ons angstig en leidt tot veel speculaties.

Een andere factor die het risicobewustzijn vergroot, is de toenemende individualisering (Furedi, 2002: 66-68). De traditionele sociale structuren breken langzaam af en ook de verzorgingsstaat wordt steeds meer afgebouwd. Dit leidt er toe dat mensen zich meer alleen en daardoor kwetsbaarder voelen. Bepaalde zaken in de samenleving zijn niet meer vanzelfsprekend, waardoor mensen een groter gevoel van onzekerheid en daarmee onveiligheid ervaren. Er ontstaat een beeld van een wereld vol 'risky strangers', waarin niemand meer weet wie je nog kan vertrouwen (Furedi, 2002: 125).

Het gevolg van deze angstcultuur is dat men zich probeert in te dekken tegen alle mogelijke risico's (Furedi, 2002: 108). Er is een toenemende behoefte aan veiligheid en zekerheid. Men probeert alle gevaren in te dammen, waarbij een 'taboe op fatalisme' is ontstaan: men gaat er vanuit dat al het onheil te voorkomen is. Het idee dat problemen onderdeel van het leven zijn, wordt niet meer geaccepteerd (Van Eeten en Boudier, 2012: 294). Waar risico nemen vroeger nog moedig was, wordt het tegenwoordig steeds meer afgekeurd (Furedi, 2002: 18). Als er iets ergs gebeurt, wil men meteen actie ondernemen (Trappenburg en Schiffelers, 2012: 286; Slovic et al., 1984: 183).

Er is in de maatschappij, maar ook in de wetenschap, discussie over welke reacties paniekreacties zijn en welke niet (Furedi, 2002: 46 en 48). De perceptie van risico is in hoge mate subjectief. Mensen beoordelen een risico niet op een rationele manier; daar zijn ook sociale en psychologische effecten aan verbonden. Er is onderzocht dat risico's die nog onbekende gevolgen hebben en dodelijk kunnen zijn, een groter gevoel van angst oproepen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de risico's van kernenergie. De gevaren die kernenergie met zich meebrengt zijn over het algemeen onbekend en kunnen dodelijk zijn. Daar tegenover staan bijvoorbeeld de risico's van alcoholconsumptie, die bekend en niet dodelijk zijn, en daarom als minder eng worden ervaren (Brenninkmeijer, 2011: 25-28; Breyer, 1993: 33). Mensen ervaren dus niet alle risico's als 'even eng'.

### **2.1.2 ACTIEVE MEDIA**

De media spelen een belangrijke rol in de beeldvorming over risico's. De meeste mensen halen hun informatie uit mediaberichtgeving en niet uit eigen ervaring, dus hun beeldvorming wordt in grote mate beïnvloed door de manier waarop media risico's weergeven (Furedi, 2002: 52). Studies hebben laten zien dat mensen een groter gevoel van angst voor een bepaald fenomeen ervaren als de media daar veel aandacht aan besteden (Furedi, 2002: 51). Media werken echter volgens een eigen 'medialogica' (Jacobs, 2014: 39). Journalisten brengen niet simpelweg de feiten over. Ze moeten het verhaal zo interessant mogelijk maken, door bepaalde frames te gebruiken (conflict en strijd), personen meer centraal te stellen en nieuws ook zelf te



interpreteren. Daarbij hebben media steeds meer de neiging om nieuws van elkaar over te nemen en beelden te blijven herhalen, waardoor er een hype ontstaat (Jacobs, 2014: 44). Wat nieuwswaardig is, bepalen niet de publieke instanties, maar de media. Feiten worden nieuws als journalisten het interessant vinden. Hierdoor is het journalistieke verslag van gebeurtenissen zelden een spiegel van de realiteit (Jacobs, 2014: 40). Organisaties hebben wel de mogelijkheid om de berichtgeving te beïnvloeden, door de media actief te benaderen met bijvoorbeeld persberichten of interviews (Jacobs, 2014: 41). Ook wordt steeds actiever geprobeerd om ongewenste publiciteit te vermijden, maar dat is een stuk lastiger (Jacobs, 2014: 47).

De vraag is of deze media-aandacht positief of negatief is. Enerzijds geeft het burgers de mogelijkheid om de overheid te controleren; de media fungeren als 'waakhond van de democratie' (Jacobs, 2014: 49). Ook kan media-aandacht organisaties aanzetten tot reflectie en daarmee stimuleren tot leren (Jacobs, 2014: 74). Anderzijds is er de veelgehoorde kritiek dat media te negatief en conflictgericht berichten. Media hebben de neiging om op zoek te gaan naar een schuldige. Zeker bij een incident is de berichtgeving erg kritisch en verre van neutraal (Jacobs, 2014: 296). Dit kan er toe leiden dat burgers het vertrouwen verliezen in publieke instituties (Jacobs, 2014: 51-52). Binnen organisaties kan dit leiden tot vermijdingsgedrag en protocolliseren. De focus ligt dan enkel nog op externe verantwoording (Jacobs, 2014: 73-74).

### **2.1.3 RISICOMIJDENDE OVERHEID**

Voordat verder in wordt gegaan op het concept 'risicomijdende overheid', is eerst een korte uitleg nodig over het begrip 'overheid'. In dit onderzoek wordt de definitie gebruikt van Bovens, 't Hart en Van Twist (2012: 22): 'de overheid bestaat uit politieke gezagsdragers plus het ambtelijk apparaat'. Vertegenwoordigende organen (zoals de Tweede Kamer) zijn in brede zin wel onderdeel van de overheid, maar vallen buiten deze definitie. Zij zullen in dit onderzoek 'de politiek' genoemd worden.

Als er iets ergs gebeurt, heeft het publiek de neiging om de overheid de schuld te geven (Trappenburg en Schiffelers, 2012: 285). Dit is niet bij alle incidenten het geval, maar met name bij erg angstaanjagende risico's (met onbekende gevolgen en kans op een dodelijke afloop, zie eerder), is de roep om overheidsinterventie groot (Slovic et al., 1984: 189-190). De overheid zelf heeft, vanwege het eerder al genoemde taboe op fatalisme, de neiging om continu risicomijdend te handelen. Bestuurders worden door politici onder druk gezet om iets te doen. Het is voor hen logischer om iets te doen dan om niets te doen. Als er iets ergs gebeurt, is het heel moeilijk om te zeggen dat sommige dingen nou eenmaal niet te voorkomen zijn. Men wil graag geloven dat alle incidenten te voorkomen zijn en dat er altijd een schuldige is aan te wijzen (Van Eeten en Boudier, 2012: 296). Daarbij gaat risicomanagement altijd gepaard met onzekerheid: de toekomst is immers niet te voorspellen. Nieuwe regels zijn dan ook vaak 'voor de zekerheid' (Breyer, 1993: 42).

Bij het maken van nieuwe regelgeving spelen er volgens Breyer (1993: 10-29) drie problemen. Ten eerste is er vaak sprake van tunnelvisie. Door de vergaande taakverdeling (tussen ministeries, maar ook binnen ministeries), wordt er snel teveel gefocust op het verminderen van één risico, wat leidt tot disproportioneel hoge kosten of zelfs nieuwe risico's. De tijdrovende veiligheidschecks op vliegvelden bijvoorbeeld hebben er toe geleid dat meer mensen met de auto zijn gaan reizen dan met het vliegtuig, met het gevolg dat er duizenden extra verkeersdoden per jaar vallen (Van Eeten en Boudier, 2012: 294). Ook is onderzocht dat de verplichting van autogordels ervoor heeft gezorgd dat mensen zich veiliger voelen in de auto en

daardoor juist meer risico gaan nemen (Helsloot, 2011: 101). Het tweede probleem is dat er willekeurige aandacht is voor risico's. Risico's die het publiek belangrijk vindt, krijgen meer aandacht van de overheid dan risico's die misschien net zo groot zijn, maar door het publiek minder belangrijk worden gevonden. Breyer noemt als voorbeeld dat er in de jaren '80 weinig aandacht was voor 'global warming', terwijl dit door experts als een groot gevaar werd gezien. Een derde probleem is inconsistentie. Feiten en gegevens worden door zowel politieke gezagsdragers als het ambtelijk apparaat willekeurig gebruikt om maatregelen door te kunnen voeren. Onderzoekers spreken elkaar ook tegen, onder andere omdat ze verschillende methoden gebruiken en niet altijd aandacht hebben voor onbedoelde neveneffecten. Regelgeving kan dus gebaseerd zijn op feiten die door andere onderzoekers betwijfeld worden. Belangengroepen spelen hier ook een rol in. Zij proberen bepaalde onderzoeken, gegevens of feiten meer onder de aandacht te brengen dan andere (Breyer, 1993: 50; Hood, 2001: 137-139).

#### 2.1.4 SYMPTOMEN

Van Tol (2011: 153-163) heeft een aantal symptomen beschreven, die helpen om de risico-regelreflex te herkennen. Deze symptomen komen voor uit een aantal 'belemmerende overtuigingen', die ervoor zorgen dat we in bepaald gedrag vervallen. Deze overtuigingen en symptomen zijn samengevat in onderstaande figuur.

Belemmerende overtuiging	Symptomen
<b>Ieder ongeluk kan voorkomen worden.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De schuldige moet worden gevonden</li> <li>- Iedereen dekt zich in.</li> </ul>
<b>We hoeven risico's niet te accepteren.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiek verantwoordelijken durven niet te zeggen dat bepaalde risico's acceptabel zijn.</li> <li>- Veel media-aandacht voor risico's en incidenten.</li> <li>- Boodschap van acceptatie komt niet over.</li> <li>- Neurose rond risico's: beïnvloeding media en politiek.</li> </ul>
<b>Veiligheid is een morele kwestie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificatie van het debat</li> <li>- Verstandige argumenten missen wervingskracht.</li> <li>- Politici tonen graag daadkracht.</li> <li>- Symbolische maatregelen om rust terug te brengen.</li> </ul>
<b>De overheid knapt het wel op</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dit mag nooit meer gebeuren.</li> <li>- Onderschatting van de rol van andere partijen.</li> <li>- Rapporten van toezichhouders vestigen aandacht op problemen.</li> </ul>
<b>Overheid en wetenschap zijn altijd objectief</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer aandacht voor het ene risico dan voor het andere.</li> <li>- Belangencomplexen beïnvloeden onopgemerkt beleid.</li> </ul>
<b>Regels zijn het antwoord</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het oorspronkelijke probleem verdwijnt uit beeld.</li> <li>- Verkeerde regulering: teveel of te weinig, verkeerde prioriteit.</li> <li>- Sovjetisering: idee dat staatscontrole meer veiligheid biedt.</li> <li>- Schuld geven aan EU.</li> </ul>
<b>Veiligheid boven alles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig aandacht voor effectiviteit van maatregelen.</li> <li>- Meer veiligheid leidt tot onveilige effecten.</li> <li>- Beperkte afweging met andere waarden en immateriële belangen.</li> </ul>

*Figuur 5. Symptomen risico-regelreflex (Van Tol, 2011: 153-163)*

## **2.2 RISICO-REGELREFLEX IN DE JEUGDZORG**

De jeugdzorg is een sector waar de risico-regelreflex goed te herkennen is (BZK, 2013). Dit is niet verwonderlijk, als we de eerder beschreven aspecten van de risico-regelreflex toepassen op de jeugdzorg.

### **2.2.1 ANGST IN JEUGDZORG**

Furedi beschrijft in zijn werk *Culture of Fear* (2002: 42, 68-69, 74, 91) hoe de angstcultuur, waar wij volgens hem in leven, tot uiting komt als het om kinderen gaat. Er is, zoals eerder genoemd, steeds meer aandacht voor de destructieve en donkere kant van mensen. Dit leidt tot een toenemend wantrouwen. Men gaat er niet meer vanzelfsprekend vanuit dat ouders in staat zijn om hun kinderen op te voeden. Gevolg is dat overal risico's worden gezien. Leraren denken bij een blauwe plek al snel aan kindermishandeling of ouders worden beschuldigd van pedofilie als ze foto's maken van hun kinderen in bad (Furedi, 2002: 74). Maar ook medewerkers in de jeugdzorg worden steeds minder vertrouwd. Ouders gaan er niet meer vanzelfsprekend vanuit dat er goed voor hun kinderen zal worden gezorgd. Een aantal incidenten bevestigt dit wantrouwen. Dat de samenleving zich zorgen maakt is niet onlogisch. Kinderen zijn een kwetsbare groep, die onvrijwillig wordt blootgesteld aan allerlei risico's. Kinderen in de jeugdzorg zijn extra kwetsbaar, omdat zij zich sowieso al in een onveiligere situatie bevinden en afhankelijk zijn van hulp (BZK, 2013). Het eerder besproken taboe op fatalisme is ook terug te zien in de jeugdzorg. De samenleving accepteert geen wantoestanden meer en is in toenemende mate intolerant als dat wel het geval is. Er wordt steeds vaker gevraagd om ingrijpen van de Inspectie Jeugdzorg en om onderzoek naar fouten (Van Lieshout et al., 2007: 11).

### **2.2.2 ACTIEVE MEDIA IN DE JEUGDZORG**

Incidenten in de jeugdzorg krijgen over het algemeen veel media-aandacht (Van Lieshout et al., 2007: 10). Media berichten graag over incidenten in de jeugdzorg, omdat het veel verontwaardiging oproept en dus goed past in de medialogica. Daarbij wordt één voorval geïsoleerd en veralgemeniseerd (Van Dorp, 2012). In 2004/2005 is een mediaonderzoek gedaan naar berichtgeving over de jeugdzorg (Publistat, 2006). Daaruit kwam naar voren dat de berichtgeving over jeugdzorg overwegend negatief is. Artikelen gaan met name over incidenten en gezinsdrama's, gevolgd door kritische evaluaties achteraf. Daarbij worden de pijlen vooral gericht op de jeugdzorginstanties en nauwelijks op de overheid. Vooral Bureau Jeugdzorg wordt bekritiseerd, met de nadruk op hun rol bij gezinsdrama's en de wachtlijsten in de jeugdzorg.

### **2.2.3 RISICOMIJDENDE OVERHEID**

Dat de overheid met betrekking tot jeugdzorg een risicomijdende houding inneemt is niet onlogisch; het gaat om kwetsbare kinderen en er heeft de afgelopen jaren een aantal ernstige incidenten plaatsgevonden. Veel landelijk en gemeentelijk jeugdbeleid is gebaseerd op de angst voor nieuwe incidenten (RMO, 2011: 5). De Inspectie Jeugdzorg speelt hier ook een rol in. Bij ernstige incidenten analyseert de Inspectie wat er precies is gebeurd. Dit leidt tot aanbevelingen, die door de betreffende zorginstelling of het ministerie moeten worden opgepakt. Instellingen worden gecontroleerd of zij deze aanbevelingen wel hebben opgevolgd. Dit leidt dus bijna altijd tot nieuwe procedures (BZK, 2013: 21).

### **2.2.4 RISICOMIJDENDE PROFESSIONALS**

Niet alleen de overheid vertoont risicomijdend gedrag, ook professionals die in de jeugdzorg werken worden steeds voorzichtiger (BZK, 2013: 22-23). Alles wordt gerapporteerd, zodat de

verantwoordelijken voldoende ingedekt zijn als er iets gebeurt. Dat is ook nodig, omdat werken in de jeugdzorg altijd gepaard gaat met onzekerheden. Het is nooit zeker wat bepaalde acties tot gevolg hebben. Een uithuisplaatsing van een kind kan een gezinsdrama voorkomen, maar kan ook leiden tot een traumatische ervaring voor het kind en de ouders. Jeugdzorgmedewerkers hebben dus te maken met 'onmogelijke dilemma's', in een omgeving waarin van ze verwacht wordt dat ze geen fouten maken (Gerritsen, 2011: 46-47).

Al met al lijkt er in de jeugdzorg sprake te zijn van veel angst, veel media-aandacht en veel risicomijdend gedrag.

## **2.3 RISICO-REGELREFLEX BIJ GEMEENTEN**

Naast de risico-regelreflex in de jeugdzorg, wordt in dit onderzoek ook gekeken naar de risico-regelreflex op lokaal niveau. Angstige burgers zijn er natuurlijk ook op lokaal niveau, juist omdat de problematiek op lokaal niveau een stuk dichterbij komt. Burgers zijn doorgaans meer betrokken bij lokale problemen, omdat deze zich in hun directe leefomgeving bevinden (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004: 63, Van Gestel, 2006: 297). Op lokaal niveau is de situatie echter anders dan op landelijk niveau. Er zijn lokale media in plaats van landelijke media, er is een gemeenteraad in plaats van de Tweede Kamer en er is een wethouder in plaats van een minister. Dit heeft gevolgen voor de aanwezigheid van de risico-regelreflex.

### **2.3.1 ACTIEVE MEDIA OP LOKAAL NIVEAU**

De rol van de media is anders op lokaal niveau dan op landelijk niveau. Uit verschillende studies is gebleken dat er in kleine lokale gemeenschappen minder aandacht is voor conflicten in de pers. Deze worden uitgevochten via informele kanalen en de pers bericht alleen al gevormde meningen en besluiten. Dit in tegenstelling tot de landelijke media, waarin conflicten juist openlijk worden uitgevochten door concurrerende belangengroepen. Lokale media zouden hierdoor meer bijdragen aan consensus (Westerik, 2001: 18). Verder is bekend dat lokale media minder gebruikt worden in stedelijke gebieden (Westerik, 2001: 107). In minder stedelijke gebieden hebben lokale media dus meer invloed.

Een belangrijke bron van informatie biedt het proefschrift van Barbra van Gestel (2006). Zij heeft onderzoek gedaan naar de rol van de media op lokaal niveau bij criminaliteitsbestrijding. Uit dit onderzoek kan een aantal conclusies worden genoemd, dat van belang is voor dit onderzoek (Van Gestel, 2006: 297-303). Ten eerste noemt Van Gestel dat de afstand tussen burgers en journalisten op lokaal niveau kleiner is. Burgers hebben daardoor meer invloed op lokale berichtgeving. Zij zullen ook sterker geneigd zijn zich te bemoeien met de kwestie, omdat de problemen zich dichterbij huis afspelen. Hierdoor komt het frame van burgers dominant in de berichtgeving naar voren. Zo gauw een probleem meer in nationale en internationale termen wordt gedefinieerd (en dus abstracter wordt), wordt de bemoeienis van burgers minder. Verder ziet Van Gestel dat de media vooral de persberichten van de overheid volgen. Journalisten zijn zelf nauwelijks kritisch, tenzij zij informatie aangeleverd krijgen van burgers of lokale groeperingen. In het algemeen wordt de berichtgeving dus gedomineerd door de overheid, tenzij er toevallig een persoon is die zich actief ermee bemoeit. Het onderzoek van Van Gestel laat zien dat de media op lokaal niveau het publieke debat niet domineren, of de overheid opzwepen tot strengere handhaving. Hier lijkt dus een verschil te zijn met de media op landelijk niveau.

### **2.3.2 RISICOMIJDENDE GEMEENTERAAD**

Een tweede actor van belang op lokaal niveau is de gemeenteraad. Raadsleden kunnen overdreven reageren op incidenten en vragen om nieuwe regels. Er zijn twee factoren die de angst van de gemeenteraadsleden kunnen versterken. Ten eerste komen de problemen op lokaal niveau dichterbij: een raadslid heeft misschien wel een multiprobleemgezin naast zich wonen. Ten tweede hebben raadsleden te weinig mogelijkheid om zich goed te verdiepen in een probleem (Derksen en Schaap, 2007: 72). Ze hebben hier te weinig tijd voor (de helft van de raadsleden besteedt niet meer dan 10 tot 20 uur per week aan het raadswerk) en raadsfracties hebben nauwelijks ambtelijke ondersteuning. Het is voor raadsleden dus moeilijk om een genuanceerd en compleet beeld te vormen van een probleem, waardoor er sneller angst zou kunnen ontstaan.

### **2.3.3 RISICOMIJDENDE OVERHEID OP LOKAAL NIVEAU**

Een derde actor is de gemeente zelf, waarmee zowel het college van burgemeester en wethouders, als het ambtelijk apparaat wordt bedoeld. Door veel beleidsmakers op nationaal niveau wordt verondersteld dat op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden beter in staat zijn tot effectief en doelmatig beleid, omdat zij beter aansluiten bij de lokale situatie en dichterbij de burger staan. Dit zou ook leiden tot minder regulering (Gilsing, 2009: 45, Derksen en Schaap, 2007: 12). Deze gedachten liggen ook ten grondslag aan de Jeugdwet (zie hoofdstuk 1. Jeugdzorg). Het is echter de vraag of gemeenten in staat zijn al deze taken naar behoren uit te voeren. Er is bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan naar gemeentelijk veiligheidsbeleid, dat in toenemende mate gedecentraliseerd is (o.a. Terpstra en Mein, 2010). Daaruit komt een aantal knelpunten naar voren, die ook breder te trekken zijn (Terpstra en Mein, 2010: 4-6). Ten eerste zijn er veel partijen betrokken bij de uitvoering van beleid. Van gemeenten wordt een leidende rol verwacht, maar zij kunnen nauwelijks iets afdwingen. Gemeenten moeten daarom veel gebruik maken van overredingskracht en een beroep doen op de verantwoordelijkheid van verschillende partijen. Ten tweede betekent de verantwoordelijkheid voor meer taken ook dat er meer deskundigheid aanwezig moet zijn. Daar is echter niet voldoende ambtelijke capaciteit voor, waardoor gemeenten afhankelijk blijven van de operationele kennis van instanties en van advies- en consultancybedrijven (ook in: Boogers et al., 2008: 30). Ten derde is de relatie met de burger op gemeentelijk niveau meer horizontaal. De wensen en behoeftes van bewoners tellen zwaarder op gemeentelijk niveau, maar burgers zijn daardoor ook kritischer en gaan minder snel akkoord met plannen van bovenaf. Uit onderzoek van Boogers et al. (2008: 32) komt nog naar voren dat er een sterke verantwoordingsdruk is vanuit de nationale overheid, die het gevolg lijkt te zijn van een gebrek aan vertrouwen dat gemeenten in staat zijn gedecentraliseerde taken uit te voeren. Gemeenten krijgen vaak niet voldoende beleidsvrijheid om echt lokaal maatwerk te kunnen bieden (ook in: Derksen en Schaap, 2007: 233).

Samengevat bevinden gemeenten zich in een kwetsbare positie. Ze zijn (meer dan de landelijke overheid) afhankelijk van anderen en hebben te maken met hogere eisen en verwachtingen van de burger, maar ook van de landelijke overheid. De verwachting is dat dit leidt tot meer risicomijdend gedrag. Daarbij hebben gemeenten ook nog te maken met een waarschijnlijk angstige gemeenteraad, omdat raadsleden minder kennis hebben en de problematiek dichterbij komt. Daarentegen spelen media op lokaal niveau een minder grote rol, omdat zij minder kritisch en gevoelig voor hypes zijn.

## **2.4 OPLOSSINGEN**

De verwachting is dat de risico-regelreflex zich zowel op lokaal niveau als in de jeugdzorg manifesteert. Voor de transitie kan het handig zijn om te weten hoe de risico-regelreflex voorkomen of tegengegaan kan worden. Een aantal wetenschappers heeft hier al oplossingen voor aangedragen.

### **2.4.1 TIJD**

Een eerste oplossing die wordt genoemd is het nemen van tijd. Na een incident moet eerst goed bekeken worden wat er is gebeurd, voordat nieuwe maatregelen worden genomen. De nieuwe maatregelen zouden ook zorgvuldig moeten worden afgewogen. Zijn ze het geld en de toenemende bureaucratie waard? Dit blijft natuurlijk lastig, maar politici en beleidsmakers zouden hiervoor wel meer tijd moeten krijgen dan ze op dit moment gegeven wordt (Trappenburg en Schiffelers, 2012: 291; Swierstra en Tonkens, 2011: 70, BRC, 2006: 37).

### **2.4.2 COMMUNICATIE**

Anderen (Löfstedt et al., 2011; Slovic et al., 1984; Helsloot en Schmidt, 2012; Van Eeten en Boudier, 2012; BRC, 2006) noemen het belang van goede communicatie. Beleidsmakers zouden beter opgeleid moeten worden in risicocommunicatie. Vaak is risicocommunicatie te langzaam. Dit leidt tot nog minder vertrouwen, terwijl proactieve risicocommunicatie dit vertrouwen juist kan versterken (Löfstedt et al., 2011: 421). Mensen goed informeren over risico's is echter lastig, zeggen Slovic et al. Als mensen al een bepaald beeld hebben over een risico, is het heel moeilijk dat te veranderen. Als mensen daarentegen nog geen beeld van het risico hebben, kan nieuwe informatie mensen juist schrik aanjagen (Slovic et al., 1984: 184). Slovic et al. benadrukken dan ook dat beleidsmakers van tevoren goed in kaart moeten brengen hoe burgers denken over bepaalde risico's. Het is belangrijk om te weten welke mate van risico mensen nog willen accepteren (Slovic et al., 1984: 195, Brenninkmeijer, 2011: 32). Daarbij kan het helpen om mensen zich te laten verplaatsen in de beleidsmakers. Mensen willen namelijk wel vaak meer veiligheidsmaatregelen, maar zijn niet bereid ervoor te betalen. Als ze zich dit realiseren, begrijpen ze ook vaak beter waarom het niet altijd de moeite waard is om te investeren in hele dure maatregelen, terwijl dat relatief weinig extra veiligheid oplevert (Helsloot en Schmidt, 2012: 309). Risicocommunicatie wordt hiermee ook minder eenrichtingsverkeer; iets wat Van Eeten en Boudier zien als een goed middel om het vertrouwen van burgers te herstellen. Burgers moeten met respect worden behandeld en risicocommunicatie moet niet worden gezien als een PR-trucje (Van Eeten en Boudier, 2012: 301-302).

Verder zouden de media gestimuleerd moeten worden om duidelijker te maken of en hoe nieuws wetenschappelijk onderbouwd is. Op die manier wordt te snelle berichtgeving voorkomen en is duidelijker waar de informatie vandaan komt (Löfstedt et al., 2011: 422). Ook Swierstra en Tonkens noemen dat wetenschappelijke informatie weer meer gewaardeerd zou moeten worden als wetenschappelijke informatie, en niet als de zoveelste mening.

### **2.4.3 FATALISME**

Van Eeten en Boudier (2012: 295) vragen zich ten slotte af of het niet mogelijk is om het taboe op fatalisme te doorbreken. Politici zouden ervoor moeten zorgen dat fatalisme meer geaccepteerd wordt door de burgers. Dit kan volgens hen op een aantal manieren (Van Eeten en Boudier, 2012: 301-302). Een eerste manier om acceptatie te bevorderen is het creëren van meer vertrouwen. Hiervoor is goede risicocommunicatie belangrijk, waarbij Van Eeten en Boudier zich aansluiten

bij andere wetenschappers (zie hierboven). Ten tweede is er de mogelijkheid om de baten en de risico's gelijk te verdelen. Dit kan een goede oplossing zijn bij bijvoorbeeld de aardgaswinning in Groningen. In dat geval zouden de inwoners van Groningen meer moeten delen in de opbrengst van het aardgas. De overheid, aan de andere kant, zou samen met het bedrijf dat naar aardgas boort de schade ten gevolge van de aardbevingen kunnen betalen. Een derde manier is om mensen moed in te spreken. Er zullen altijd gevaren zijn, maar als we altijd bezig zijn die te vermijden, maken we het onszelf heel moeilijk. Het accepteren van risico's wordt op deze manier gezien als een moedige beslissing. Hiermee wordt geprobeerd om de positieve kant van het nemen van risico's (zie eerder in dit hoofdstuk) meer te benadrukken. Dit wordt ook genoemd door Swierstra en Tonkens (2011: 71) en de Better Regulation Commission (BRC, 2006: 38). Als we risico's meer in het licht plaatsen van positieve idealen die we nastreven (zoals vrijheid en gelijkheid), zullen we risico's op een andere manier afwegen.

## **2.5 SAMENGEVAT**

Samengevat zien we dat de risico-regelreflex bestaat uit drie componenten. Angstige burgers vormen de eerste component: er is een angstmaatschappij ontstaan, waarin een taboe op fatalisme heerst. Men wordt steeds banger voor de destructieve kant van de mens; een beeld dat door toenemende individualisering versterkt wordt. De tweede component zijn de actieve media. Zij versterken de angst door veel te berichten over risico's en incidenten, omdat dit past in de medialogica. De risicomijdende overheid vormt de derde component. De overheid wil altijd ingrijpen en vervalt daarbij vaak in een tunnelvisie, waarbij meer aandacht is voor het ene risico dan voor het andere.

De verwachting die uit dit theoretisch kader naar voren komt, is dat in de jeugdzorg de angst en risicomijdende cultuur nog groter zal zijn. Het gaat immers om een kwetsbare groep, waardoor de sector onder grote druk staat. Media spelen hier een belangrijke rol in; incidenten in de jeugdzorg krijgen veel aandacht. Op lokaal niveau is de verwachting dat de media een minder grote rol zullen spelen. Gemeenten hebben echter wel te maken met hogere verwachtingen vanuit de burger en de landelijke overheid, waardoor ze waarschijnlijk meer risicomijdend gedrag zullen vertonen.

Uit de theorie komt ook al een aantal oplossingen naar voren. Tijd, communicatie, vertrouwen en hernieuwd fatalisme worden genoemd als mogelijke manieren om de risico-regelreflex tegen te gaan.

### 3. ONDERZOEKSOPZET

Uit het theoretisch kader is naar voren gekomen wat de risico-regelreflex is en hoe deze herkend kan worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is: in hoeverre is een risico-regelreflex te verwachten bij de transitie van de jeugdzorg in de regio Lekstroom?

Daaronder vallen de volgende empirische deelvragen:

1. *Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op in de jeugdzorg in de regio Lekstroom, zoals die nu is georganiseerd?*
2. *Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op dit moment op bij gemeenten in de regio Lekstroom op andere terreinen?*
3. *Wat verwachten organisaties en gemeenten in de regio Lekstroom zelf van de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg?*

Uit de vragen volgt een duidelijk onderscheid tussen 'jeugdzorg' enerzijds en 'gemeenten' anderzijds. Dit onderzoek bestaat dus uit twee deelonderzoeken, die apart besproken worden in paragraaf 3.1 en 3.2. Daarnaast is er aandacht geweest voor de transitie. Hoe dit is onderzocht, wordt besproken in paragraaf 3.3.

#### 3.1 JEUGDZORG

Om tot een antwoord te komen op de eerste deelvraag, zijn twee methoden gebruikt. Er zijn interviews gehouden met 7 respondenten en er is een document geanalyseerd.

Interviews		Documenten
Jeugdhulp	Bureau Jeugdzorg Lijn 5 Youké	Provincie Utrecht – Communicatieprotocol Jeugdzorg bij Calamiteiten
Jeugd-GGZ	Altrecht	
Kinderen met een beperking	Reinaerde	
Overig	Centrum Jeugd en Gezin Inspectie Jeugdzorg	
	<b>Totaal: 7</b>	<b>Totaal: 1</b>

*Figuur 6. Data jeugdzorg*

##### 3.1.1 INTERVIEWS

Om erachter te komen op welke wijze de risico-regelreflex optreedt in de jeugdzorg zoals die nu is georganiseerd, is gesproken met een aantal jeugdzorgorganisaties. Er is in dit onderzoek alleen gesproken met hulpverleningsorganisaties, waar gemeenten binnenkort contracten mee gaan afsluiten voor het verlenen van zorg aan jeugdigen. Deze organisaties zullen aan een andere overheidslaag verantwoording moeten gaan afleggen dan zij op dit moment doen. Organisaties als scholen, kinderopvang, consultatiebureaus en dergelijke horen hier niet bij en zijn dus uitgesloten in dit onderzoek. Desalniettemin blijven er dan nog ruim 30 organisaties over. Het was in het korte tijdsbestek niet mogelijk al deze organisaties te spreken, dus is een verdere keuze gemaakt voor de organisaties die een groot aandeel hebben in de regio en/of die verschillende soorten jeugdhulp bieden. Binnen de jeugdzorgorganisaties is gesproken met bestuurders of managers. Zij hebben zowel met de uitvoering te maken als met de aansturing



vanaf bestuurlijk niveau. Het is de verwachting dat zij de meeste ervaring hebben met de risico-regelreflex.

Naast deze organisaties is ervoor gekozen om ook met één van de Centra voor Jeugd en Gezin te gaan praten. Zij vallen straks niet onder een andere verantwoordelijkheid en werken ook niet regionaal, maar hebben wel veel ervaring met de verschillende aanbieders in de regio en kunnen dus ook veel informatie geven over de mogelijke aanwezigheid van de risico-regelreflex. Daarnaast is ook gesproken met iemand van de Inspectie Jeugdzorg. Tijdens de interviews kwam naar voren dat de Inspectie een belangrijke rol speelt bij het omgaan met incidenten en risico's. Daarom is ervoor gekozen om hun werkwijze beter in beeld te krijgen middels een interview.

In de interviews is allereerst gevraagd naar de ervaring van de respondenten met een recent incident, waar veel media-aandacht voor is geweest. Daarbij is specifiek gevraagd naar de reactie van de organisatie, de reactie van de media en de reactie van de overheid en politiek. Daarnaast is gevraagd naar de manier waarop organisatie, media en overheid/politiek omgaan met het risico op incidenten. Ten slotte is in de interviews aandacht geweest voor de verwachtingen die de respondenten hadden van de transitie. De interviews zijn semigestructureerd verlopen. Er is een aantal vaste topics besproken, maar de vragen waren open van aard en boden daarom ruimte voor eigen invulling van de respondent. Een interviewhandleiding is te vinden in bijlage 1.

### 3.1.2 DOCUMENTANALYSE

Het huidige protocol van de provincie Utrecht is gebruikt om te kijken hoe op dit moment de communicatie bij calamiteiten geregeld is in de jeugdzorg.

## 3.2 GEMEENTEN

Ook bij gemeenten is gebruik gemaakt van interviews en documentanalyse. In onderstaande figuur is dit weergegeven.

Interviews		Documenten
<b>Kleine gemeente</b>	Wethouder	Gids Projectmatig Werken, bijlage IV – Risicoanalyse van een project
	Ambtenaar	
	Raadslid	
<b>Middelgrote gemeente</b>	Burgemeester	Communicatietips Zedenzaken
	Ambtenaar	Utrechts Scenario Beheersing Maatschappelijke Onrust Zedendelinquenten
	Raadslid	Protocol Communicatie bij Publieksgevoelige Onderwerpen
<b>Grote gemeente</b>	Burgemeester	Draaiboek ondersteuning gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie
	Ambtenaar	
	Raadslid	
<b>Totaal: 9</b>		<b>Totaal: 5</b>

Figuur 7. Data gemeenten

### 3.2.1 INTERVIEWS

Met de respondenten van de gemeenten is gesproken over de risico-regelreflex in het algemeen (niet binnen een specifieke sector). Er zijn gesprekken gevoerd met burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren. De grootte van dit onderzoek liet het niet toe om dit in alle vijf gemeenten te doen. Daarom is ervoor gekozen een selectie te maken voor één grote, één kleine en één middelgrote gemeente. Er is gesproken met respondenten die al een langere periode bij de gemeente werken of raadslid zijn. De verwachting is dat mensen die al langer bij de gemeente werken of raadslid zijn, meer ervaring hebben met de risico-regelreflex. Bij de selectie van de ambtenaren is gekozen voor ambtenaren met een managementfunctie. De verwachting is dat zij een overkoepelend beeld hebben van alle beleidsdomeinen.

In de interviews is allereerst gevraagd naar de ervaring van de respondenten met een recent incident, waar veel media-aandacht voor is geweest. Daarbij is specifiek gevraagd naar de reactie van de gemeente, de reactie van de media en de reactie van de gemeenteraad. Daarnaast is gevraagd naar de manier waarop gemeente, media en gemeenteraad omgaan met het risico op incidenten. Ten slotte is in de interviews aandacht geweest voor de verwachtingen die de respondenten hadden van de transitie. De interviews zijn semigestructureerd verlopen. Er is een aantal vaste topics besproken, maar de vragen waren open van aard en boden daarom ruimte voor eigen invulling van de respondent. Een interviewhandleiding is te vinden in bijlage 1.

### 3.2.2 DOCUMENTANALYSE

Naast de interviews zijn een aantal documenten geanalyseerd, die gemeenten gebruiken bij incidenten of risicovolle situaties. Deze documenten zijn verkregen door aan gemeenten te vragen welke protocollen zij op dit moment hebben voor crisissituaties. Hier kwamen verschillende soorten documenten uit naar voren. Alle gemeenten maken gebruik van de draaiboeken vanuit de Veiligheidsregio, die vervolgens lokaal worden uitgewerkt. Een van deze lokale uitwerkingen is geanalyseerd: het “Draaiboek ondersteuning gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie”. Daarnaast hebben gemeenten ook veel communicatieprotocollen, waarvan er ook een aantal zijn geanalyseerd. Ten slotte heeft een gemeente een document aangedragen waarmee in die gemeente risicoanalyses worden gemaakt. Al deze protocollen en documenten van de verschillende gemeenten geven een beeld van de formele manier waarop gemeenten op dit moment omgaan met incidenten en risico's.

## 3.3 TRANSITIE

Naast de twee deelonderzoeken naar de huidige situatie in de jeugdzorg en bij gemeenten, is alvast een blik vooruit geworpen op de transitie. In de interviews is dit aan bod gekomen, maar er is ook gekeken naar documenten die gaan over incidenten en risico's na de transitie. Daarnaast is er geobserveerd bij twee workshops over 'omgaan met incidenten na de transitie'.

Interviews	Documenten	Observaties
Alle respondenten	VNG - Handreiking communicatieprotocol Gemeenten bij Calamiteiten Jeugdhulp  Nederlands Adviesbureau Risicomanagement – Rapportage Gemeente Decentralisaties	The Situation Room (Conferentie Jeugdzorg In Zicht, 5 juni 2014)  Workshop voor raadsleden: 'incidenten & jeugdzorg' (17 juni 2014)
<b>Totaal: 16</b>	<b>Totaal: 2</b>	<b>Totaal: 2</b>

*Figuur 8. Data transitie*

### 3.3.1 INTERVIEWS

Aan alle respondenten is gevraagd wat zij verwachten van de transitie. Daarbij is de nadruk gelegd op het omgaan met incidenten en risico's. Aan gemeenten is met name gevraagd hoe zij om denken te gaan met incidenten en risico's in de jeugdzorg. Aan de jeugdzorg is gevraagd om tips mee te geven hoe gemeenten om kunnen gaan met incidenten en risico's.

### 3.3.2 DOCUMENTEN

Een tweetal documenten is door respondenten aangedragen in het kader van de transitie. Dat is ten eerste een handreiking van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), die gemeenten kunnen gebruiken om hun toekomstige Communicatieprotocol bij Calamiteiten vorm te geven. Daarnaast is dat een risicoanalyse van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement, waarin alle risico's van de transitie bij elkaar zijn gezet.

### 3.3.3 OBSERVATIES

Er zijn twee situaties geweest, waarin de onderzoeker de mogelijkheid is geboden om in een bijeenkomst te zien hoe bestuurders en raadsleden reageren op incidenten in de jeugdzorg. Ten eerste vond op 5 juni 2014 de conferentie Jeugdzorg In Zicht plaats, georganiseerd door de provincie Utrecht en Bureau Jeugdzorg Utrecht. Op deze conferentie was er voor wethouders, burgemeesters en bestuurders van jeugdzorgorganisaties de mogelijkheid om deel te nemen aan een Situation Room. In deze Situation Room kregen wethouders, burgemeesters en bestuurders scenario's voorgelegd, aan de hand waarvan ze een aantal vragen moesten beantwoorden en tot besluitvorming moesten komen. Deze Situation Room gaf een goed beeld van de reactie van bestuurders op incidenten. In bijlage 2 is een uitgebreidere beschrijving van de scenario's te vinden, evenals meer informatie over de Situation Room.

Daarnaast is op 17 juni 2014 een workshop georganiseerd voor de raadsleden en wethouders van IJsselstein en Montfoort. De workshop werd geleid door het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement). Doel van deze workshop was het duidelijk maken van de verwachtingen van raadsleden bij een incident in de jeugdzorg. De workshop bestond uit het doorlopen van een aantal scenario's. Daarbij werd aan zowel raadsleden als wethouders gevraagd wat zij zouden doen bij een dergelijk scenario. Bij deze workshop was niet het doel om tot besluitvorming te komen (zoals bij de Situation Room), maar was het vooral van belang om de wederzijdse verwachtingen helder te krijgen. Ook deze workshop gaf een goed beeld van de reacties van zowel raadsleden als wethouders op incidenten. Meer informatie over het COT en de besproken scenario's is te vinden in bijlage 3.

## 3.4 ANALYSE

Alle interviews zijn opgenomen en woordelijk uitgewerkt. Van de observaties zijn aantekeningen gemaakt. De transcripten, aantekeningen en documenten vormen de data van dit onderzoek. Deze data zijn gecodeerd met behulp van het programma NVivo. Dit onderzoek maakt een duidelijk onderscheid tussen 'jeugdzorg' en 'gemeenten'. De data zijn dus ten eerste gesplitst in deze twee groepen (*case-based analysis* (Boeije, 2010: 94)). Binnen deze twee groepen is vervolgens gebruik gemaakt van *code-based analysis* (Boeije, 2010: 94); er is gecodeerd volgens de thema's die uit de theorie naar voren zijn gekomen. Daarnaast is een aparte groep gemaakt met data die betrekking hebben op de transitie. Omdat deze met name bestaan uit 'tips voor de toekomst' is ervoor gekozen dit voor beide sectoren samen te voegen. Dit heeft geleid tot de volgende codeboom (een uitgewerkte versie is te vinden in bijlage 4):

- Jeugdzorg
  - Angstige burgers
  - Media
  - Overheid
  - Organisaties
  
- Gemeenten
  - Angstige burgers
  - Media
  - Gemeenten
  
- Transitie

### 3.5 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Met bovenstaande methoden is geprobeerd dit onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk te maken. Betrouwbaar wil zeggen dat de variabelen zo nauwkeurig en consistent mogelijk zijn gemeten (Van Thiel, 2010: 57). Men kan aannemen dat de resultaten niet toevallig zijn, maar systematisch. Een ander onderzoek met dezelfde opzet, zou moeten leiden tot dezelfde uitkomsten. Daarnaast moet het onderzoek valide zijn, zowel intern als extern. Interne validiteit houdt in dat de onderzoeker meet wat hij wil meten (Van Thiel, 2010: 58). Bij een onderzoek naar politieke betrokkenheid bijvoorbeeld, is politieke kennis een goede indicator, maar het lezen van de krant niet. In dit onderzoek is er bijvoorbeeld bij een heel actieve houding van de media, niet meteen sprake van een risico-regelreflex. Ten slotte is het de vraag of het onderzoek extern valide is: kunnen de resultaten ook breder getrokken worden (Van Thiel, 2010: 59)? Bij kwantitatief onderzoek is dit van groter belang (daarbij is het doel van het onderzoek vaak om op basis van steekproeven iets te zeggen over de populatie), maar ook in kwalitatief onderzoek speelt dit een rol. Ook resultaten uit kwalitatief onderzoek kunnen breder gelden dan alleen voor de onderzochte eenheden.

Er is een aantal maatregelen genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te bevorderen. Ten eerste is gewerkt met een standaard interviewhandleiding. Dit zorgt ervoor dat interviews beter dupliceerbaar zijn en dus betrouwbaarder (Van Thiel, 2010: 114). De onderwerpen uit de interviews komen voort uit de theorie. Ook zijn alle interviews woordelijk uitgewerkt. Ten tweede zijn meerdere mensen bevraagd over hetzelfde fenomeen, waardoor informatie herbevestigd kan worden door anderen. Door te gaan praten met verschillende jeugdzorgorganisaties, verschillende gemeenten en verschillende politieke partijen in de gemeenteraden, is geprobeerd de validiteit van dit onderzoek te verhogen. Ten derde is er gebruik gemaakt van *methoden-triangulariteit*: documentanalyse en observaties als tweede en derde onderzoeksmethode zorgen ervoor dat informatie van de respondenten bevestigd kan worden (Van Thiel, 2010: 106-107). Ten vierde zijn de interviewvragen gedurende de interviews aangepast, als bleek dat de vragen niet leidden tot de gewenste richting van het antwoord. De onderwerpen bleven hetzelfde (de handleiding is niet aangepast), maar de vragen zijn soms op een iets andere manier gesteld. Daarbij is ervoor gekozen het begrip risico-regelreflex niet te introduceren tijdens de interviews. Het noemen van het begrip kan er toe leiden dat respondenten met dit begrip in hun achterhoofd de vragen gaan beantwoorden, wat de interne validiteit niet ten goede komt. Ten vijfde heeft tijdens het coderen een continu proces van hercoderen plaatsgevonden. Er zijn nieuwe codes toegevoegd, codes verwijderd en citaten

onder andere codes geplaatst. De codeboom zoals hierboven beschreven is daarbij leidraad gebleven. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een zo consequent mogelijke codering, waardoor de betrouwbaarheid wordt vergroot.

Ten slotte is het bij dit onderzoek lastig te bepalen welke zaken specifiek voor de regio Lekstroom gelden en welke onderwerpen te generaliseren zijn (Van Thiel, 2010: 103). Er zal niet precies aangegeven kunnen worden in hoeverre de resultaten in deze regio ook van toepassing zijn op andere regio's, omdat geen enkele regio exact hetzelfde is als de regio Lekstroom. Er mag echter wel aangenomen worden dat de resultaten in een bredere context gebruikt kunnen worden. Dit geldt zeker voor de resultaten uit de jeugdzorg, omdat deze jeugdzorgorganisaties allemaal provinciaal of zelfs op nog grotere schaal opereren. De resultaten hieruit zijn dus niet specifiek regionaal. Ook wat betreft de regio is het aannemelijk dat er elders in Nederland regio's met vergelijkbare gemeenten zijn, die een vergelijkbare aanpak hebben in het omgaan met incidenten en risico's. Een aantal regio's uit de provincie Utrecht bijvoorbeeld heeft gemeenten van vergelijkbare grootte en stedelijkheid (bijvoorbeeld regio Eemland en regio Zuidoost Utrecht (CBS, 2014)). De regio Lekstroom werkt ook samen met deze regio's, dus het is waarschijnlijk dat deze regio's voor de transitie jeugdzorg eenzelfde aanpak hebben, waar de resultaten uit dit onderzoek mogelijk bruikbaar voor zijn.

## 4. RISICO-REGELREFLEX IN DE JEUGDZORG

Met behulp van de interviews, documentanalyse en observaties is een grote hoeveelheid aan data verzameld. Zoals al eerder genoemd, is dit onderzoek opgesplitst in twee deelonderzoeken. De resultaten hiervan zullen dan ook in aparte hoofdstukken besproken worden. Het eerste deel van dit onderzoek speelt zich af in de jeugdzorg. Er is gezocht naar een antwoord op de eerste empirische onderzoeksvraag:

*Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op in de jeugdzorg in de regio Lekstroom zoals die nu is georganiseerd?*

Het antwoord op deze vraag is opgesplitst in een aantal deelonderwerpen, die voortkomen uit de theorie. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 kort stil gestaan bij de incidenten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de jeugdzorg. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het concept 'angstige burgers': is er inderdaad sprake van een angstcultuur als het om kinderen in de jeugdzorg gaat? Daarna zal in paragraaf 4.3 ingegaan worden op de rol van de media: krijgt de jeugdzorg inderdaad veel negatieve aandacht? Het derde concept is de overheid: is deze risicomijdend als het om jeugdzorg gaat? Dit komt aan bod in paragraaf 4.4. Ten slotte is er in paragraaf 4.5 aandacht voor de organisaties zelf: in hoeverre dragen zij zelf bij aan de risico-regelreflex?

### 4.1 INCIDENTEN MET MEDIA AANDACHT

Wat opvalt is dat organisaties de afgelopen jaren nauwelijks te maken hebben gehad met incidenten met veel media-aandacht. Een belangrijk voorbeeld van een incident wat door alle respondenten wel genoemd wordt is het voorval van de broertjes Ruben en Julian: twee jongens uit Zeist die vorig jaar om het leven zijn gebracht door hun vader. Hier was echter, op één na, geen enkele organisatie direct bij betrokken. Verder wordt de casus Savanna vaak genoemd, maar dit is al enige tijd geleden en ook hier zijn de organisaties niet zelf bij betrokken geweest. Om een beeld te krijgen hoe organisaties omgaan met incidenten, is dan ook gesproken over incidenten die binnen de organisatie plaats hebben gevonden en geen media-aandacht hebben gekregen.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat er een onderscheid is tussen een incident en een calamiteit.

*Een calamiteit is een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling en die onverwacht kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of schadelijk gevolg voor een jeugdige, of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige. In de volgende gevallen is er sprake van een calamiteit:*

- overlijden;
- ernstig en/of blijvend lichamelijk letsel;
- ernstig (fysiek, psychisch of seksueel) grensoverschrijdend gedrag. (D1)

Calamiteiten worden altijd gemeld bij de Inspectie Jeugdzorg en ook door hen onderzocht. Daarnaast hebben organisaties te maken met incidenten:

*"Incidenten zijn (in vergelijking met calamiteiten) relatief lichte verstoringen van de dagelijkse gang van zaken in een instelling. Soms is het onderscheid tussen een calamiteit*

*en een incident onduidelijk. Incidenten hoeven de jeugdhulpinstellingen niet te melden maar moeten door de instellingen zelf geregistreerd en geanalyseerd worden, en tot verbeteracties leiden. Eenmaal per jaar dient de registratie naar de inspectie gestuurd te worden.” (D3)*

Tijdens de interviews is gesproken over zowel calamiteiten als incidenten. Daarbij kan het ook zo zijn dat een calamiteit geen media-aandacht heeft gehad, en een incident wel. Voor de overzichtelijkheid wordt in dit hoofdstuk alleen gesproken over ‘incidenten’. Hier worden zowel incidenten als calamiteiten mee bedoeld.

## **4.2 ANGSTIGE BURGERS**

De eerste component van de risico-regelreflex zijn de angstige burgers. Uit de theorie kwam naar voren dat er wat betreft kinderen een duidelijke angstcultuur te zien is in de samenleving. Men heeft weinig vertrouwen in ouders, maar ook in hulpverlening. Het gaat om een kwetsbare doelgroep, waarbij fouten niet getolereerd worden door de samenleving.

De respondenten bevestigen dat de druk vanuit de maatschappij op de jeugdzorg hoog is. Dat is niet gek, zeggen respondenten, want het gaat om kinderen en dat is een kwetsbare groep. Een respondent geeft aan:

*“wat wij niet willen is, dat als je kinderen toevertrouwt aan anderen, als er hulpverlening in zit, vooral in een gedwongen kader, waarbij je ingrijpt op de situatie van mensen thuis, dat er dan nog dingen fout kunnen gaan” (R11)*

Incidenten in de jeugdzorg kennen we allemaal, waarbij Savanna het belangrijkste voorbeeld is. Dit soort incidenten versterken de maatschappelijke onrust. Daarbij wordt snel de schuld bij een zorginstelling gelegd, hoewel de laatste tijd het beeld wel genuanceerder wordt. De casus Ruben en Julian bijvoorbeeld heeft niet geleid tot een “hetze tegen hulpverleners” (R8), wat volgens de respondent vijf jaar geleden nooit had gekund.

Dit neemt niet weg dat van jeugdzorginstellingen wordt verwacht dat zij zich altijd tot in detail kunnen verantwoorden. Dit komt volgens een aantal respondenten door de beheerscultuur in Nederland:

*“de behoefte van mensen om te beheersen. Om te reguleren. Om de controle te houden.” (R10)*

### **4.2.1 OUDERS**

Ouders vormen een belangrijke groep “angstige burgers” in de jeugdzorg. De verwachtingen zijn heel hoog. Sommige ouders vertrouwen de hulpverlening ook niet:

*“ouders die uit het onveilige gevoel dan wel eens achter de deur blijven staan en kijken van: gaat het wel goed?” (R2)*

In het uiterste geval halen ouders hun kind uit de hulpverlening, of stappen ze naar de pers.

*“Nou daar waren de ouders het niet mee eens. Die waren gewoon een andere mening toegedaan. Die zaten van: ‘als jullie dat vinden, zoek ik wel de pers op’. Voor je het weet heb je natuurlijk het ene verhaal ten opzichte van het andere verhaal.” (R10)*

### 4.3 ACTIEVE MEDIA

Een tweede component van de risico-regelreflex zijn de actieve media. Uit de theorie kwam naar voren dat media werken volgens een eigen logica, waarbij de nadruk niet altijd ligt op het weergeven van de feiten, maar meer op het zo interessant mogelijk maken van het verhaal. Media kunnen als waakhond fungeren, maar zijn vaak ook erg negatief en kritisch.

Respondenten bevestigen deze theorie. Incidenten in de jeugdzorg krijgen veel media-aandacht, geven ze aan. Dit heeft te maken met de zojuist genoemde druk vanuit de maatschappij: het is verschrikkelijk als er iets ergs met een kind gebeurt en begrijpelijk dat de media daar dan boven op zitten. Door sommigen wordt dit inderdaad gezien als een belangrijke 'waakhond'-functie.

*"dus daar waar die [zaken] niet deugen, of daar waar die in ieder geval de schijn tegen hebben, zie ik het als de rol van de pers om daar een vinger achter te krijgen" (R8).*

Anderen vragen zich af of het doel van de media inderdaad wel zo nobel is.

*"smullen joh, gaan we de jeugdzorg weer eens lekker op de hak nemen." (R10)*

Twee onderwerpen die vaak terugkwamen met betrekking tot media, waren de focus van de media en hoe de organisatie met media omgaat.

#### 4.3.1 Focus

De negatieve en kritische houding van media wordt door veel respondenten herkend. Een eerste opmerking die een aantal respondenten maakt, is dat de media alleen aandacht hebben voor dingen die niet goed gaan.

*"want goed nieuws is geen nieuws" (R10)*

Daarbij is het ook de vraag of jeugdzorg het überhaupt wel goed kan doen, omdat ze te maken hebben met lastige dilemma's.

*"aan de ene kant als we niet ingrijpen zijn de kinderen onveilig, als we wel ingrijpen zijn die ouders zo zielig, want dan 'wordt mijn kind uit huis gehaald'. En media zijn gevoelig voor allebei die verhalen. Probeer het dan maar eens goed te doen" (R8)*

De eerste vragen die media stellen naar aanleiding van een incident zijn: 'wie heeft er schuld?' en 'wat had u anders moeten doen om dit te voorkomen?' De schuld komt dan al snel bij de zorginstelling te liggen. Of meer in het algemeen, zoals een aantal respondenten aangeeft, bij 'de jeugdzorg'. Hierdoor straalt een incident af op de hele sector.

*"als er iets gebeurd is in de jeugdzorg in Nederland, dan staat er altijd 'jeugdzorg'. En het gaat over de Raad, over Bureau Jeugdzorg, over een zorgaanbieder.. het gaat over iedereen. Maar 'jeugdzorg is verantwoordelijk.'" (R3)*

Ook het feit dat media niet altijd neutraal berichten, wordt door de respondenten bevestigd. Ze geven aan dat berichtgeving lang niet altijd klopt, zeker als wordt bericht over vakinhoudelijke termen. Zo wordt een 'ondertoezichtstelling' vaak verward met een 'uithuisplaatsing' (R3) en wordt diagnosticeren gezien als 'alleen het lijstje aflopen' (R4). Maar het gebeurt ook met individuele gevallen, waarbij het beeld neergezet wordt van zielige kinderen en zorginstellingen die er een potje van maken.



*“dat wordt door de media echt weergegeven als een hele zielige jongen die daar als een wild beest gekooïd zit, en die eigenlijk allerlei mooie dingen in het leven wil, maar ja, die zorginstellingen die maken daar een zootje van. En als je dan daarna wat nauwkeuriger wat te weten komt over dit kind, dan heb je daar een hele gevaarlijke jongen, die hele gevaarlijke dingen doet, die heel moeilijk is, en voor personeel echt heel gevaarlijk is” (R8)*

Het is voor zorginstellingen echter lastig om dit beeld te corrigeren, omdat ze daarbij te maken hebben met privacy van de cliënt. Daarbij geeft één respondent aan dat media soms ook informatie over een cliënt willen publiceren, waarvan de cliënt mogelijk schade kan ondervinden.

*“wat gebeurt er nou op het moment dat ouders van kinderen, die bij haar in de klas zitten, dat lezen en dat op het schoolplein met haar gaan bespreken? Dat is een enkel reisje ellende, weet je.” (R3)*

#### **4.3.2 OMGAAN MET MEDIA**

In de theorie werd al genoemd dat organisaties de mogelijkheid hebben om media te beïnvloeden. Uit de interviews komt naar voren dat organisaties hier ook actief mee bezig zijn. Elke respondent geeft aan dat zijn/haar organisatie een duidelijke communicatiestrategie heeft. Dat is een stuk beter dan in het verleden.

*“ik heb in het verleden van vrij dichtbij een aantal zaken meegemaakt, en daar is ook werkelijk dramatisch slecht gecommuniceerd” (R8).*

Men is beter voorbereid op media-aandacht. Er is een speciaal Communicatieprotocol Jeugdzorg van de provincie Utrecht, dat is opgesteld door de provincie, Bureau Jeugdzorg Utrecht en de zorgaanbieders in de provincie Utrecht (D1). Dit protocol biedt een leidraad bij de communicatie rondom incidenten.

Ten eerste geven respondenten aan dat het belangrijk is om duidelijk te hebben wie de woordvoering doet. Elke instelling heeft hier zijn eigen communicatieadviseur(s) of persvoorlichter(s) voor. In het Communicatieprotocol staat het volgende:

*“Er wordt afgesproken hoe en door wie de woordvoering zal verlopen” (D1)*

Bij een incident met meerdere betrokken instellingen zitten de communicatieadviseurs om de tafel en wordt er besloten wie de woordvoering doet namens de hulpverlening. Daarbij zitten ook communicatieadviseurs van gemeente en/of provincie.

*“En daardoor kun je voordat de media ermee gemoeïd is, de neuzen eerst dezelfde kant op zetten. En niet van alles gaan roepen” (R3)*

Ten tweede wordt er ook goed nagedacht over wat de organisatie naar buiten brengt. Daarbij noemen twee respondenten het belang van openheid. Het is goed om meteen aan te geven dat de organisatie erbij betrokken is, en dit vooral niet te ontkennen.

*“omdat ‘ik reageer niet’ is veel funester, dan gaat er gesuggereerd worden, dan gaan mensen zelf iets invullen, en dat doet vaak veel meer kwaad” (R3).*

*“daar werd eerst door de directeur ontkend dat het was gebeurd, en toen moest ie toch bekennen dat het was gebeurd, en ‘we konden er niks aan doen’ en toen moest ie bekennen*

*dat het was gebeurd en dat er toch niet helemaal goed was opgelet, en toen moest.. en dat ging van kwaad tot erger. Echt dramatisch. Dramatisch. Tot uiteindelijk ook die directeur over die zaak gesneuveld is, omdat ie alles probeerde onder het tapijt te vegen” (R8)*

Zoals eerder genoemd, hebben organisaties wel vaak te maken met verkeerde berichtgeving in de media. Daarom is het ook van belang een genuanceerd verhaal te blijven vertellen.

*“daarom ben ik ook zoveel aan de telefoon en heb ik 6 batterijen nodig. Omdat, je blijft nuanceren, en als je klaar bent met zo’n gesprek, dan hoop je – en vaak lukt dat ook wel – dat mensen dan die nuance erin aanbrengen, omdat je in Jip en Janneke hebt geprobeerd uit te leggen hoe wij in ons ingepolderde land dit met elkaar hebben georganiseerd” (R3)*

Informatie nuanceren over cliënten is echter, zoals hierboven ook al genoemd, lastig. Mede daarom kan het goed zijn om de aandacht van de cliënten af proberen te houden, geeft een respondent aan. Dit gebeurt dan door te ‘framen’ richting een breder maatschappelijk onderwerp. Dit is ook voor de betrokkenen fijn.

*“jongens laat de pijn, en het verschrikkelijke wat er gebeurd is, bij familie liggen, en laat ze daar op een fatsoenlijke manier mee om kunnen gaan, zonder dat daar een of andere gek met een camera voor hun neus continu staat.” (R3)*

Al met al heeft de jeugdzorg te maken met actieve en kritische media. Deze geven niet altijd de juiste informatie, maar waar mogelijk proberen organisaties dit recht te zetten.

#### **4.4 RISICOMIJDENDE OVERHEID**

Een derde component van de risico-regelreflex is een risicomijdende overheid. Uit de theorie kwam naar voren dat de overheid altijd wil ingrijpen en daarbij vaak vervat in een tunnelvisie, waarbij meer aandacht is voor het ene risico dan voor het andere. Dit komt niet helemaal terug in de antwoorden van de respondenten.

Hoewel veel jeugdzorginstellingen voornamelijk met de provincie als overheidslaag te maken hebben, praten de respondenten met name over de landelijke overheid en de landelijke politiek. Het beeld van de overheid en de politiek wisselt nogal en verschilt ook per incident. Bij één incident werd er bijvoorbeeld overdreven gereageerd:

*“Ik vond dat in de zaak van [naam] niet goed, toen stond de minister met zijn adviseur binnen no time op de stoep omdat ie geïnformeerd wilde worden, en dat stond de hulpverlening enorm in de weg.” (R3)*

Bij een ander incident was dit niet het geval en heeft de provincie juist daadkrachtig gehandeld door alle betrokken partijen meteen om de tafel te zetten (met behulp van het al eerder besproken Communicatieprotocol). Andere respondenten geven aan dat de overheid de neiging heeft om te beheersen en controleren, waar wat meer vertrouwen op zijn plek zou zijn.

*“En ik denk wat belangrijk is, is dat de overheid misschien wat meer nadruk zou moeten leggen op de professionaliteit en de deskundigheid van hulpverleners die betrokken zijn bij dit soort gezinnen” (R4)*

De ene respondent geeft aan dat de overheid een garantie voor volledige veiligheid probeert te geven, terwijl de andere respondent aangeeft dat ook de overheid en politiek wel weten dat niet alles te voorkomen is.

*“voor het gemak is zo’n oneliner soms wel lekker. Dan zeg je ‘het kan allemaal beter, het moet allemaal opgelost worden’. En als je er dan over door gaat praten, komt er wel een genuanceerd verhaal over. Ook vanuit de politiek” (R10)*

Dit is volgens een andere respondent iets wat de afgelopen jaren verbeterd is, omdat de politieke lobby beter is geworden.

*“ik denk dat er ook in de politieke lobby veel beter is uitgelegd met welke cliënten wij soms te maken hebben” (R8)*

Al met al zijn de overheid en de politiek af en toe wel risicomijdend, maar lijkt dat de afgelopen jaren wel minder te zijn geworden.

## **4.5 RISICOMIJDENDE ORGANISATIES**

Om de risico-regelreflex in de sector goed in beeld te kunnen brengen, is ook besproken hoe organisaties zelf omgaan met incidenten en het risico daarop. Uit de theorie kwam al naar voren dat organisaties zelf ook risicomijdend gedrag vertonen, door bijvoorbeeld alles te rapporteren en zich daarmee in te dekken voor als er iets gebeurt. Ook kwam daaruit naar voren dat werken in de jeugdzorg sowieso risicovol is, omdat nooit zeker is wat bepaalde acties tot gevolg hebben. Dit komt ook terug in de resultaten.

### **4.5.1 OMGAAN MET INCIDENTEN**

In de eerste reactie van organisaties op een incident, komt een aantal zaken naar voren. Ten eerste heeft Bureau Jeugdzorg een crisisprotocol, waarin staat wanneer er moet worden opgeschaald. Wordt er opgeschaald naar provinciaal niveau, dan gaat het Communicatieprotocol van de provincie een rol spelen. Hier staat onder andere in wanneer een calamiteitenoverleg moet plaatsvinden:

*“als er bijvoorbeeld een aannemelijk risico aanwezig is dat de calamiteit zal leiden tot maatschappelijke onrust, schade aan het imago van de jeugdzorg en/of politieke schade” (D1).*

In het protocol staat ook het advies om collega-organisaties te raadplegen die al eerder met een soortgelijke calamiteit te maken hebben gehad, om daarmee te leren van eerder opgedane ervaringen.

Ten tweede geven twee respondenten aan dat het belangrijk is om meteen lijntjes te leggen met de betrokken organisaties, om te kunnen bepalen wie waarvoor de verantwoordelijkheid heeft. Dit is ook belangrijk, omdat iedere organisatie de neiging heeft om zelf aan “damage control” (R3) te gaan doen, waardoor de cliënt niet meer centraal staat.

*“de enige juiste inschatting is ‘niet zelf gaan rennen, maar met elkaar.’” (R3)*

Het eerste wat organisaties doen na afloop van een incident, geven alle respondenten aan, is zichzelf een aantal vragen stellen:

*“Wat is er gebeurd?” (R2, R3, R10)*

*“Hadden we dit kunnen voorkomen?” (R2, R4, R8)*

*“Wat leert ons dit?” (R2, R3, R4, R8, R10)*

Naar aanleiding van incidenten vindt er altijd uitgebreid onderzoek plaats, al dan niet uitgevoerd door een externe partij. Bijna alle respondenten geven aan dat het heel belangrijk is om te leren van een incident. Daarbij is niet perse het idee dat alle incidenten te voorkomen zijn, maar wel dat je als organisatie er alles aan doet om het risico in de toekomst in te perken. Een incident kan zelfs een kans zijn om je als organisatie verder te ontwikkelen.

*“je probeert zo wel dat lerende vermogen [...] vast te pakken, als een moment om dat gewoon een beetje uit te buiten, eigenlijk” (R10).*

Een aantal respondenten noemt ook het bespreken van een incident in een teamoverleg een belangrijk leermoment.

De Inspectie voor de Jeugdzorg speelt een belangrijke rol in de evaluatie van incidenten. Alleen ‘calamiteiten’ moeten meteen gemeld worden bij de Inspectie (zie ook paragraaf 4.1). Andere incidenten worden aan het eind van het jaar gerapporteerd in een incidentenrapportage. Deze systematiek is nog niet heel lang geleden veranderd. Eerst kreeg de Inspectie alle incidenten gemeld, maar op een gegeven moment is de afweging gemaakt om alleen te reageren op grotere calamiteiten. De Inspectie doet niet zelfstandig onderzoek naar calamiteiten, tenzij er echt aanvullende informatie nodig is, of een calamiteit veel media-aandacht heeft gehad.

*Maar het kan dus bijvoorbeeld bij een heel erg mediagevoelig thema kan het zijn dat we zeggen van: daar is ook de maatschappelijke roep om als onafhankelijke buitenstaander naar de situatie te gaan kijken. (R11)*

Bij calamiteiten moeten organisaties heel gedetailleerd opgeven hoe er precies gehandeld is en hoe soortgelijke situaties in de toekomst voorkomen kunnen worden. De Inspectie kan ook aanvullende vragen stellen. Organisaties maken een verbeterplan, waarvan de Inspectie ook checkt of het daadwerkelijk is uitgevoerd.

#### **4.5.2 VERANDERINGEN NAAR AANLEIDING VAN EEN INCIDENT**

In hoeverre leiden de onderzoeken en evaluaties van incidenten daadwerkelijk tot verandering? Eigenlijk altijd, geven alle respondenten aan. Het is ook niet zo dat organisaties vaak te maken hebben met incidenten.

*“het is niet zo dat hier elke dag een conflict of een calamiteit is, dus dat betekent ook dat je met elkaar niet altijd daarop voorbereid bent” (R4)*

Incidenten leiden in eerste instantie dan ook tot alertheid en een kritische kijk op de bestaande procedures.

*“heeft iemand wel de goeie aantekening, mocht ie dat wel doen, is er wel voldoende opgeschreven wat er opgeschreven had moeten worden, is het allemaal goed overgedragen.. nou dat is allemaal procedure” (R1)*

Het is nooit zo dat er wordt gezegd dat de werkwijze goed is en dat er niets veranderd hoeft te worden. Drie respondenten noemen dat naar aanleiding van een incident de werkwijze rondom dossiervorming is veranderd. Er moet dan bijvoorbeeld meer in het dossier komen te staan, “kernbeslissingen” (R3) moeten duidelijker vermeld worden of er moet een bepaalde checklist doorlopen worden. Soms blijkt dat er voor bepaalde situaties nog geen protocol is en dat wordt dan geschreven.

*“dat betekent dat op het moment dat er een calamiteit is geweest waarvoor nog geen maatregelen zijn getroffen, omdat die zich nog niet hebben voorgedaan, of wat dan ook, dan gaan we die PDCA-cyclus [Plan Do Check Act] starten” (R4)*

Een aantal respondenten benadrukt dat het vaak met name gaat om de werkwijze, en niet zozeer om nieuwe protocollen. Er wordt bijvoorbeeld benoemd dat hulpverleners opener kunnen zijn over waar ze mee bezig zijn en meer kunnen sparren met collega's.

De Inspectie speelt ook hier een belangrijke rol. Bij calamiteiten verwachten zij van organisaties een verbeterplan. Jaarlijks wordt bij organisaties een incidentenrapportage opgevraagd.

*“[Daarin staat] op welke manier incidenten geregistreerd zijn, geëvalueerd zijn, en tot wat voor maatregelen dat binnen de organisatie heeft geleid, en hoe dat binnen de organisatie geborgd is” (R11)*

De Inspectie vindt eigenlijk altijd dingen die beter zouden kunnen. De casus Ruben en Julian vormt hierin een bijzondere uitzondering.

*“en in dit geval is denk ik, en dat is een bijzondere conclusie geweest vanuit de Inspectie, dat het navolgbaar was, het handelen, en dat er dus, hoe ernstig en hoe verschrikkelijk de situatie ook is, dat het soms mogelijk is dat je iets niet kan voorkomen. En dat.. nou ja, dat was voor ons ook een van de eerste keren, dat we dat op die manier moesten constateren” (R11)*

De Inspectie kijkt ook mee hoe aanbevelingen geïmplementeerd worden door organisaties. Ze wil er echter wel voor zorgen dat dit niet leidt tot overbodige bureaucratie. De Inspectie probeert hierover in gesprek te gaan met organisaties.

*“je ziet dat instellingen soms wel de neiging hebben dat, als de Inspectie langskomt en naar de dossiers kijkt en een opmerking maakt over de dossiervoering, of de wijze waarop de dossiers eruit zien, om meer te willen gaan opschrijven. Terwijl dat wat mij betreft niet het doel is van wat je hebt gezegd als je het hebt over kwaliteit” (R11)*

Al met al komt naar voren dat er na incidenten altijd dingen veranderen binnen de organisatie. Dit zijn niet perse meer regels, maar vaak wel een verandering van het beleid. De Inspectie doet hiervoor bijna altijd aanbevelingen.

#### **4.5.3 OMGAAN MET RISICO'S**

Naast dat organisaties te maken hebben met incidenten, hebben ze ook te maken met het risico dat een incident zal plaatsvinden. Alle respondenten zijn zich er van bewust dat niet alle incidenten te voorkomen zijn. Het is zelfs de eerste zin van het Communicatieprotocol:

*“Calamiteiten kunnen helaas niet altijd voorkomen worden” (D1)*

Dit kan ten eerste zijn omdat er soms dingen gebeuren in het gezin die je niet had verwacht.

*“je hebt altijd mensen die dingen doen die je niet verwacht. Ja, hoeveel drama’s vinden niet plaats achter de familiedeuren, waarvan ze later dachten: ‘het was toch een heel leuk en aardig gezin, daar was niks aan de hand.’ Terwijl er toch iets heel ergs gebeurt” (R10)*

Ook kan het voorkomen dat een hulpverlener toch de verkeerde inschatting maakt. Een respondent vergelijkt het met een ambulancebroeder:

*“en die ambulancebroeders maken ter plekke een inschatting. En geloof me, er gaat er wel eens eentje de mist in, die de verkeerde inschatting maakt. En dan hebben zij nog een heel strak protocol [...]. In ons geval worden die inschattingen net zo gemaakt, en maken we ook wel eens vergissingen” (R8)*

Het risicovolle aspect van de jeugdzorg, wat in de theorie naar voren naar kwam, wordt ook bevestigd door de respondenten. Cliënten in de jeugdzorg lopen sowieso veel risico, waardoor het risico dat er iets mis gaat ook groter is. Voor de respondenten is de veiligheid van het kind heel belangrijk en daar zitten ze dan ook wel bovenop.

*“dat zijn van die situaties waar je echt geen risico wil hebben, of in ieder geval zo min mogelijk risico” (R10)*

Omdat ze met zulke risicovolle cliënten werken, moeten ze zich altijd goed kunnen verantwoorden. Alle respondenten vinden dit ook nodig: als je met zo’n kwetsbare doelgroep werkt, dan moet je ook kunnen laten zien wat je doet.

*“Ik vind dat wij de plicht hebben om.. het gaat om hele grote ingrijpende dingen zeg maar. Wij werken met cliënten die grote risico’s lopen. Hetzij omdat ze zelf veroorzaker zijn van grote risico’s, hetzij omdat ze in contexten verkeren waarin grote risico’s voor kinderen aanwezig zijn. Dus dat wij door een Inspectie zeer nauwgezet bevraagd worden om onze keuzes te verantwoorden met betrekking tot de cliënten die wij begeleiden, vind ik eigenlijk niet overdreven.” (R8)*

Aan de andere kant leidt dit wel tot veel regeldruk, geven de respondenten aan. Dit is lastig, omdat tegelijkertijd wordt verwacht dat er minder bureaucratie komt in de zorg.

*“wij verwachten van zorginstellingen dat ze bureaucratie tegengaan, maar tegelijkertijd, op het moment dat iets misgaat, verwachten we dat ze tot achter de komma kunnen verantwoorden” (R8)*

Een aantal respondenten vindt dat de regelgeving nu te gedetailleerd is.

*“De andere kant van controle en beheersen is dat je soms wel heel erg gedetailleerd regeltjes afstreept en begeleiders geen ruimte geeft, die wel met gezond verstand en ervaring en opleiding doen wat op dat moment goed is” (R2)*

Sommige respondenten zien ook het gevaar dat hierdoor alles ‘dichtgeregeld’ wordt.

*“je moet ook sterk staan, wil je bij de eerste ramp niet meteen in die kramp schieten van: oké, afgelopen, we gaan er een regel op zetten. Nee, hou dan maar vol ook. Je moet wel*

*maatregelen nemen, maar dat hoeft niet meteen te betekenen dat je de boel weer gaat dichtspijkeren” (R10)*

Een aantal respondenten noemt daarom ook de mogelijkheid voor professionals om beredeneerd af te wijken van een protocol. Maar ook daarbij blijft belangrijk dat het handelen altijd verantwoord moet kunnen worden.

*“kijk het is niet zo dat een protocol of een richtlijn alleszeggend is. Dus dat dat de enige manier is om van A naar B te gaan. Wat wel belangrijk is daarin, is dat je heel bewust een afweging maakt van: waarom doe ik wat op welk moment?” (R11)*

De vraag is of professionals met deze handelingsvrijheid kunnen omgaan, of dat zij juist behoefte hebben aan duidelijke regels. Daarbij speelt ook wel de maatschappelijke druk.

*“En ook al kan je het helemaal beredeneren, en heb je heel transparant gewerkt, en heb je goed je besluiten genomen, dan nog is die maatschappelijke druk groot. Dat wordt ook zo ervaren. Want overal waar je komt word je er eigenlijk op aangesproken. Je gaat bij de burens op een verjaarsvisite, en dan zeggen ze van: ‘oh jij werkt toch bij jeugdzorg? Lekker zootje.’ Het begint.. je krijgt dan zo’n soort ongenueanceerd verhaal over je heen, en dan is elke keer het dilemma: wat ga je wel zeggen, wat ga je niet zeggen? Dus dat is heel.. dat kost heel veel energie.” (R3)*

Hulpverleners vinden het moeilijk om verantwoordelijkheid te nemen en hebben de neiging om voortdurend bevestiging te zoeken.

*“Maar verantwoordelijkheid nemen, is nog weer iets anders. En daar bedoel ik mee, dat als je ergens verantwoordelijk voor bent, ook een begeleider, die weet van: nou met deze cliënt maak ik de afspraken.. is toch de neiging om vanuit die controle, ook op detail, om toch nog even aan je collega te vragen ‘heb ik het wel goed gedaan’ en ook nog even aan die collega van ‘heb ik het goed gedaan?’. Als je een briefje schrijft, van ‘staat het er wel goed in?’. Dus dan ben je al met 5 mensen bezig om te kijken of het wel goed is. En dat vind ik ook een gebrek aan verantwoordelijkheid nemen.” (R2)*

Al met al gaan organisaties heel zorgvuldig om met risico's. Daarbij is de hoofdgedachte: we kunnen niet alles voorkomen, maar als er iets gebeurt, moeten we wel tot in detail verantwoorden wat we waarom hebben gedaan. Uitgebreide regels kunnen hierin ondersteuning bieden, maar beperken ook de ruimte van professionals om zelf een besluit te nemen. De vraag is in hoeverre professionals hier zelf behoefte aan hebben.

#### **4.6 SAMENGEVAT**

De verwachting vanuit de theorie was dat de risico-regelreflex zich zeker zou manifesteren in de jeugdzorg, omdat de druk vanuit de maatschappij en media hoog is. Zowel overheid als organisaties zouden daarop extra risicomijdend reageren. Deze verwachting wordt door de data bevestigd. Omdat het om zo'n kwetsbare groep gaat, is er veel aandacht voor de jeugdzorg in het algemeen en voor incidenten in het bijzonder. Van jeugdzorgorganisaties wordt verwacht dat zij zich te allen tijde kunnen verantwoorden. Media kunnen dit versterken, door te berichten over de 'jeugdzorg' als geheel en de schuld snel neer te leggen bij de sector. Gelukkig hebben organisaties inmiddels duidelijke strategieën ontwikkeld om met media-aandacht om te gaan.

Het risicomijdende gedrag van de overheid komt niet heel sterk naar voren uit de data. Nieuwe regels naar aanleiding van een incident lijken niet vanuit de overheid te komen. Tenminste, niet vanuit de overheid zoals die eerder (in hoofdstuk 2) gedefinieerd is. De Inspectie Jeugdzorg speelt namelijk wel een belangrijke rol, en valt in brede zin ook onder de overheid. Naar aanleiding van incidenten (calamiteiten) doet de Inspectie altijd aanbevelingen, die door organisaties opgepakt moeten worden. Organisaties voeren naar aanleiding van incidenten altijd veranderingen door, na uitgebreide evaluatie. Ze vinden het belangrijk om te leren van incidenten, die overigens niet heel vaak voorkomen. Daarbij zijn ze zich er wel van bewust dat niet alles te voorkomen is. Het belangrijkste is dat ze zich goed kunnen verantwoorden als er wél wat gebeurt. Dit leidt tot uitgebreide verantwoordingsmechanismen en regeldruk. De vraag is of dit nog wel voldoende ruimte geeft aan professionals.

Al met al kan gesteld worden dat de risico-regelreflex zich zeker manifesteert in de jeugdzorg zoals die nu is georganiseerd. Daarbij valt op dat regels eerder vanuit de sector (inclusief de Inspectie) komen dan vanuit de overheid en de politiek. Het is niet het geval dat een minister door de politiek onder druk wordt gezet om nieuwe maatregelen te nemen. Organisaties nemen zelf (ook op advies van de Inspectie) altijd maatregelen naar aanleiding van een incident en veroorzaken daarmee zelf een risico-regelreflex.



## 5. RISICO-REGELREFLEX BIJ GEMEENTEN

Het tweede deel van dit onderzoek speelt zich af bij de gemeenten. Er is gezocht naar een antwoord op de tweede empirische onderzoeksvraag:

*Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op dit moment op bij gemeenten in de regio Lekstroom op andere terreinen?*

Ook hierbij is het antwoord opgesplitst in deelonderwerpen. In paragraaf 5.1 wordt eerst een korte schets gegeven: met wat voor incidenten hebben gemeenten eigenlijk te maken? Het concept 'angstige burgers' zal kort worden besproken in paragraaf 5.2. Het tweede concept is de rol van de media: gedragen lokale media zich anders dan landelijke media? Hoe gaan gemeenten hier mee om? Deze vragen worden beantwoord in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 wordt gekeken naar de politiek in gemeenten: hoe gaat een gemeenteraad om met risico's en incidenten? Daarna komt de gemeente zelf aan bod in paragraaf 5.5: wat gebeurt er bij een incident? Leidt dit tot een verandering in beleid?

### 5.1 INCIDENTEN MET MEDIA-AANDACHT

Incidenten waar gemeenten mee te maken kunnen krijgen, zijn erg verschillend van aard. De overeenkomst is dat ze allemaal veel maatschappelijke onrust hebben veroorzaakt. Twee gemeenten hebben in de afgelopen jaren te maken gehad met een grote brand, waarbij veel mensen geëvacueerd en opgevangen moesten worden. In beide gevallen zijn er geen mensen overleden, maar is er op het moment zelf wel veel onrust in de samenleving en aandacht vanuit de media.

Andere incidenten hebben zich afgespeeld in het sociale domein. Eén gemeente heeft de afgelopen jaren twee keer te maken gehad met een moord. Bij één van deze twee, nu bijna anderhalf jaar geleden, heeft een moeder haar eigen dochter vermoord. Beide incidenten hebben geleid tot grote ophef.

Overige incidenten die worden genoemd zijn niet zo ernstig, maar hebben ook geleid tot veel aandacht. In één gemeente is een feest met nieuwjaarsnacht uit de hand gelopen, waardoor uiteindelijk de ME er aan te pas moest komen. Een andere gemeente heeft te maken gehad met een gehandicapt meisje, waarvan de familie wilde dat het huis verbouwd werd om extra voorzieningen te kunnen maken voor dit meisje. Ze konden het hierover niet eens worden met de gemeente, waardoor de gemeente uiteindelijk de verbouwing stil heeft moeten leggen. Dit heeft geleid tot veel media-aandacht.

Al met al heeft iedere gemeente wel enige ervaring met incidenten, van welke aard dan ook.

### 5.2 ANGSTIGE BURGERS

Hoe reageert de maatschappij op dit soort incidenten? Uit de theorie kwam naar voren dat burgers over het algemeen meer betrokken zouden zijn bij lokale problemen, omdat die zich dichterbij huis afspelen. Dit komt niet zozeer naar voren in de antwoorden van de respondenten, maar een respondent geeft wel aan dat roddels een rol kunnen gaan spelen op lokaal niveau.

*"Er overleed vorige week een jongen, 15 / 16 of zo iets, en de avond er voor was hij op [een feest]. Wat zegt dan de tamtam: 'oh die zal in zijn drankje wel wat gekregen hebben, of iets*

*geslikt hebben op dat feest wat maakt dat hij uiteindelijk niet meer wakker werd.' Nou er is gelukkig autopsie uitgevoerd, en dan blijkt ie een virus op zijn hartspier te hebben." (R14)*

In roddels zitten al snel beschuldigingen. Mensen hebben de neiging om meteen naar de gemeente te wijzen, omdat ze vaak niet weten wie waarvoor verantwoordelijk is.

*"En die samenleving die kijkt niet [...] van 'nou dat is van de gemeente, dat is van de zorginstelling, dat is van de verzekeraar, en dat is van die, en dat is van die'. Die ziet dat als een holistisch geheel." (R16)*

Een ander opvallend punt, wat ook in de theorie al naar voren kwam, is dat mensen risico's verschillend ervaren. Een respondent maakt de vergelijking tussen auto- en vliegtuigongelukken:

*"Er vallen ook elk jaar zo'n 400 doden in het verkeer. Dat waren er ooit 3000, dus dat is een geweldige vermindering in 30 jaar tijd ofzo, of 40 jaar tijd. Terwijl er nog meer auto's rijden ook. Maar het zal nooit lukken om geen enkel verkeersslachtoffer meer te hebben. Alleen vinden we dat.. begrijpt iedereen dat wel. Dat is zoiets van.. als een vliegtuig neerstort, dan zeggen ze 'hoe kan er een vliegtuig neerstorten?' Ja dat zijn dan gelijk ook 300 mensen tegelijkertijd ofzo. En je hebt ook zelf geen.. je zit zelf niet aan het roer van.. de stuurknoppen van het.. dus je bent zelf niet verantwoordelijk, het zijn anderen die verantwoordelijk zijn. Dat zijn allemaal psychologische aspecten. In de auto denk je van 'mij overkomt dat niet. Ik rij zelf en ik let op'. Ja toch gaat het wel eens een keer mis." (R16)*

Omdat maar twee respondenten expliciet iets hebben genoemd over de angstcultuur, is het lastig een algemene uitspraak hierover te doen. De dingen die de respondenten noemen zijn echter wel een bevestiging van de theorie.

## **5.3 ACTIEVE MEDIA**

Media spelen een belangrijke rol in beeldvorming over incidenten en risico's, ook op lokaal niveau. Uit de theorie kwam naar voren dat zowel burgers als overheid actief zijn in het beïnvloeden van lokale media. Lokale media zouden minder kritisch berichten en minder gericht zijn op conflict. Dit wordt door de respondenten bevestigd.

### **5.3.1 LOKALE MEDIA**

Op lokaal niveau speelt een aantal media een rol. Ten eerste zijn dat de kranten: het Algemeen Dagblad heeft een regiokatern, dat elke dag verschijnt. Ook de Telegraaf heeft een regiokatern, maar dat beslaat een grotere regio, waardoor er minder plaatselijk nieuws in voorkomt. Verder hebben alle gemeenten nog één of meer plaatselijke kranten, de huis-aan-huisbladen, die iedereen wekelijks ontvangt. Daarnaast is RTV 9 de regionale zender van de regio Lekstroom. Op een iets hoger niveau speelt RTV Utrecht ook een rol, als zender van de provincie Utrecht. Sommige respondenten geven nog aan een radiozender te hebben, waar bijvoorbeeld raadsvergaderingen op worden uitgezonden.

Lokale media hebben een groot bereik, geven de respondenten aan. Dit geldt met name voor de huis-aan-huisbladen, omdat ze hier geen abonnement voor hoeft te hebben.

*“Ze hebben het wel eens denigrerend over ‘het sufferdje’, maar dat sufferdje is vele malen belangrijker dan al die grote landelijke kranten. En ook veel belangrijker dan onze website.” (R5)*

Het regionale katern van het Algemeen Dagblad wordt niet door iedereen gelezen, maar kan ook wel commotie veroorzaken, geeft een respondent aan:

*“En dat wordt lang niet door iedereen gelezen, maar wel zoveel dat dat ook dynamiek veroorzaakt. Als daar een artikel instaat, dan leidt dat ook wel tot vragen op de markt, en dat soort grapjes. Dat is een partij van belang.” (R14)*

Het bereik van lokale media is groter, omdat er meer lokaal nieuws in staat, wat mensen leuk vinden om te lezen. Dat is met name in de huis-aan-huisbladen het geval:

*“En het Zenderstreeknieuws is meer van: we zijn met z’n allen een gemeenschap en we informeren dat de punnikclub 30 jaar bestaat, of dat de duivenvereniging een wedstrijd heeft gewonnen. Die sfeer. En dat willen mensen graag lezen.” (R5)*

Niet iedereen is erg tevreden over de kwaliteit van de berichtgeving van lokale media. De focus ligt volgens een aantal respondenten teveel op dingen die er niet toe doen. Daarbij kunnen lokale media, net als landelijke media, de neiging hebben om het verhaal extra schrijnend weer te geven en heel persoonlijk te maken.

*“De pers kleurt. Doen wij natuurlijk zelf ook, maar de pers doet dat ook weer op een bepaalde manier, afhankelijk van waar de bronnen van de informatie liggen. En dan mag je verwachten dat de pers hoor en wederhoor toepast, maar dat is niet altijd standaard zo. Dus dat kleurt.” (R14)*

Over de verhouding tussen media en politiek verschillen de meningen. De ene respondent geeft aan dat journalisten geen politieke kleur hebben, terwijl de andere respondent aangeeft dat de media alleen maar positief schrijven over het college.

*“Die schrijft alleen maar politiek over het college. Alleen maar. Altijd. En als er al kritische stukjes zijn, dan weet ze niet waar het over gaat. Dan komen er van die domme stukjes in de krant. Nee, dat zijn geheid afspraken tussen het college en de krant. Geheid. Leuke dingetjes in de krant. Die gemeentepagina wordt elke week verkocht voor 1200 euro. Nou reken maar uit. Nog gemeenteadvertenties, dus de gemeente betaalt op jaarbasis een ton aan advertenties aan dat ellendige krantje hier. Ja daar zijn natuurlijk afspraken over gemaakt: ‘niet kritisch over ons, anders komen we niet meer terug’. Nee, dat is hier verschrikkelijk. Vooral zo’n huis-aan-huiskrantje. Dat wordt dan volgeschreven door zo’n ongeletterde bijstandsmoeder, die krijgt 5 tientjes voor een stukkie, en die heeft geen idee waar het over gaat! Echt niet! Die schrijft de meest kromme dingen op. En dat wordt dan hier maar weer voor waar aangenomen. Nee, kritische pers..” (R9)*

Al met al zien we dat lokale media een groot bereik hebben, met name huis-aan-huisbladen, maar dat de berichtgeving daarin niet altijd van goede kwaliteit is.

### 5.3.2 RELATIE MET LOKALE MEDIA

Gemeenten onderhouden goede relaties met de lokale media. Ze nodigen regelmatig de pers uit voor een persgesprek. Daardoor bouwen ze een relatie op met de journalisten, zodat die hen ook weten te vinden, bijvoorbeeld in het geval van een incident.

*“Maar onze contacten met de lokale media zijn niet zo slecht. We kennen ze, ze zitten bij iedere forumvergadering, bij iedere raadsvergadering, er zijn vaste momenten waarop we persgesprekken hebben.” (R12)*

Zoals ook al in de theorie naar voren kwam, hebben ze daarmee invloed op de berichtgeving. Daarbij proberen ze de pers tegemoet te komen, door soms eerder informatie te geven, maar proberen ze er ook voor te zorgen dat de berichtgeving over de gemeente niet te negatief is.

*“We hebben daar 4 jaar geleden ook heel bewust gezegd: dit zijn onze 06-nummers en mail ons. Niet omdat we stukken willen schrijven voor jullie, maar laten we met elkaar zorgen dat het goed gaat en dat in ieder geval de feiten kloppen. Gebruik ons om de feiten te kloppen. We gaan niet de stukken veranderen, dat is jullie eigen verantwoordelijkheid, maar weet de weg ook. Dat bestaat deels uit vragen beantwoorden, maar ook: ‘dit ga ik neerzetten, klopt het? Klopt het technisch?’ En dan kun je van een veronderstelling die heel erg de verkeerde kant op gaat, kun je nog zeggen van: ‘wacht even, daar is iets aan de hand. Je vergeet te melden dat ik daar nog een brief..’ of weet ik veel wat. Maar je kunt wel de feiten even checken.” (R14)*

Ook raadsleden hebben contact met de media, met name om zichzelf in de kijker te spelen (bijvoorbeeld bij verkiezingen) of om een belangrijk onderwerp aan te kunnen snijden.

*“Nou, soms geef ik wat, en soms neem ik wat. Maar dan wil ik graag dat ze ergens over publiceren, maar dat doen ze alleen maar als ze je mogen. Dus af en toe moet je ze een nieuwtje geven, en die speel je ze dan toe, en dan krijg je weer wat terug. Dus zo werkt dat, het is een wisselwerking. En kijk, als je creatief bent.. met creativiteit kom je heel vaak in de krant.” (R6)*

Er is dus intensief contact tussen gemeenten, raadsleden en media. Dit bevestigt de theorie dat overheid en burgers op lokaal niveau veel mogelijkheid hebben om de media te beïnvloeden.

### 5.4 RISICOMIJDENDE GEMEENTERAAD

Een tweede belangrijke actor op lokaal niveau is de gemeenteraad. Uit de theorie kwam naar voren dat raadsleden te maken hebben met problemen die zich dicht bij huis afspelen; ze staan dicht bij de samenleving. Dit werd in de interviews wel bevestigd. Verder zouden raadsleden minder tijd hebben dan bijvoorbeeld Tweede Kamerleden voor hun raadswerk, waardoor ze zich minder kunnen verdiepen in de problematiek. Dit is niet iets wat door respondenten bevestigd wordt. Uit de data komt met name naar voren dat de bestuurscultuur invloed heeft op de manier waarop de raad tegenover het college staat. Dit wordt verder besproken in 5.4.1. Daarbij kan het zo zijn dat de raad de neiging heeft om teveel op individuele gevallen in te gaan, iets waar in paragraaf 5.4.2 nader op wordt ingegaan. Daarna wordt meer specifiek gekeken naar incidenten (5.4.3): hoe gaat een raad daarmee om? Een heel belangrijk aspect daarin is informatievoorziening van het college richting de raad. Daarom zal hier een

aparte paragraaf aan gewijd worden (5.4.4). Daarna wordt in paragraaf 5.4.5 nog kort ingegaan op de manier waarop de raad omgaat met risico's.

#### **5.4.1 BESTUURSCULTUUR**

Het verschilt per gemeente in hoeverre er sprake is van sterk dualisme, waarbij de raad recht tegenover het college staat. Het algemene beeld is dat college en raad goed met elkaar samenwerken.

*"Ja er worden hier.. ik durf niet te zeggen meer dan gemiddeld, maar het zou best kunnen zijn.. meer dan gemiddeld unanieme besluiten genomen. Het is niet dat we denken van: 'dat akelige college, het is een goed voorstel wat ze doen, maar we steunen het lekker niet'. Nee. En ik heb niet de indruk dat er partijen zijn die dat wel doen." (R13)*

Sommige respondenten pleiten voor meer dualisme. Op dit moment zou er niet voldoende politieke controle worden uitgevoerd.

*"Nou het is monisme a la de zestiger jaren hoor. Dat kruipt bij elkaar op schoot en maakt elkaar het leven niet zuur. Is niet kritisch. Dat is eigenlijk best wel heel erg treurig. Als je er goed over nadenkt." (R9)*

Het gevolg van deze monistische bestuurscultuur is dat er bij incidenten niet heel heftig wordt gereageerd. Hier zal verder op in worden gegaan in paragraaf 5.4.3.

#### **5.4.2 INDIVIDUELE GEVALLEN**

Een ander kenmerk van de gemeenteraad is dat ze de neiging heeft om teveel in te gaan op individuele gevallen. Dat is ook niet gek, want iedereen kent elkaar en mensen horen ook dingen in hun omgeving. Raadsleden voelen zich toch ook volksvertegenwoordiger.

*"Want die is weer een neefje van die, en die is weer getrouwd met die, en die woont weer naast die, en iedereen heeft op dat moment een relatie of met het slachtoffer, of met de vermeende dader." (R5)*

Zowel raad als college zijn zich er echter wel van bewust dat dit niet de bedoeling is. Een bestuurder kan dit ook zeggen tegen de raad:

*"En ik moet zeggen, als het echt over individuele zaken gaat, dan is in ieder geval de huidige portefeuillehouder daar ook wel redelijk duidelijk in, van: 'we gaan hier niet over individuele zaken..'. Want een wethouder kan natuurlijk ook niet reageren op een individuele zaak, in een raadsvergadering. Maar dan wel in algemene termen, van: 'we hebben rekening gehouden met..' nou waar je dan rekening mee hebt gehouden." (R15)*

Ook raadsleden proberen dit principe aan te houden:

*"Als hier een wietplantage is ergens, hoef ik niet te weten wie de eigenaar was. Daar ga ik niet over. Ik zou mogelijkerwijs alleen kunnen vragen: 'ben u alert op wietplantages?' Nou dan zegt [de burgemeester]: 'ja'. Nou dan is het goed." (R9)*

Zowel raadsleden als het college proberen dus de bespreking van individuele gevallen in de raad te vermijden.

### 5.4.3 OMGAAN MET INCIDENTEN

Bij incidenten reageren gemeenteraden over het algemeen kritisch, maar niet in paniek. Vaak is het voor de raad het belangrijkste om te weten wat er gebeurd is.

*“Wat is daar nou precies gebeurd? Wie had daar nou moeten optreden? Wie had er nou in een eerder stadium iets moeten doen, of iets moeten nalaten?” (R9)*

Raadsleden stellen dan ook veel vragen, die soms gekleurd zijn door de berichtgeving in de pers:

*“[...] is een zodanig kleine gemeenschap, dat er in de krant vrij scherp komt te staan wat er aan de hand is, en dan gaat de raad daar dan op doorvragen. Ze willen snappen wat er aan de hand is. Vragen zijn niet altijd neutraal. De pers kleurt.” (R14)*

Soms heeft een raad ook de neiging om het gemeentebestuur voor alles verantwoordelijk te maken. Daarbij valt op dat het gemeentebestuur de neiging heeft om hier dan toch op te reageren. Is hierboven bijvoorbeeld naar voren gekomen dat er niet wordt gepraat over individuele gevallen, in het geval van een incident ligt dat toch weer anders:

*“Dan kun je wel zeggen: ‘dames en heren van de raad, we hebben ooit afgesproken dat we geen individuele gevallen behandelen’, maar dat speelt op dat moment niet. Dat zou ook ervaren worden, denk ik, als een soort flauw verweer van de wethouder, van: ‘hij durft niet antwoord te geven op de inhoud’. Dus al zou het waar zijn, dan nog denk ik dat je als bestuurder antwoord gaat geven. Omdat je die schijn niet wilt hebben.” (R14)*

Hetzelfde geldt voor onderdelen waar je als gemeente eigenlijk niet verantwoordelijk voor bent:

*“Dus daar moet je dan wel heel zuiver in zijn bij die raad, van ‘ik wil het u wel vertellen, maar de verantwoordelijkheid ligt echt ergens anders. Zo hebben we dat met elkaar afgesproken. Ik ga me er niet achter verschuilen, ik leg het uit, maar u kunt mij daar niet verantwoordelijk voor houden’.” (R16)*

Bij een incident willen raadsleden dus met name veel weten. Wat dan precies en hoe dat wordt vormgegeven, wordt besproken in de volgende paragraaf.

### 5.4.4 INFORMATIEVOORZIENING

Als er een incident is, dan wordt de raad daarover geïnformeerd door het college. Het is per gemeente, maar ook per incident, verschillend op welke manier dat gebeurt. De ene keer worden de fractievoorzitters gebeld door de burgemeester of een wethouder. De andere keer worden persberichten ook direct naar raadsleden gestuurd, zodat ze het nieuws niet via de media horen. Het kan ook zo zijn dat alle fractievoorzitters bij elkaar worden geroepen (dit heet een presidium of seniorenconvent). Dit gebeurt vaak als het om vertrouwelijke informatie gaat, die niet aan de hele raad kan worden medegedeeld. Dit kan alleen om te informeren zijn, maar geeft ook de mogelijkheid om te sparren.

*“Want met bellen naar mensen zit er van elke politieke partij binnen een uur iemand om tafel. Dan kunnen we heel even van gedachte wisselen van ‘doen we daar goed aan?’ Vergeten we wat, of moeten we extra communiceren, of moeten we daar nog meer bij doen, of..? Nou dat kun je bedenken, dat kun je ambtelijk bedenken en met elkaar afspreken, we hebben als college even vergaderd, en je kunt dan ook de politiek daar heel dicht bij betrekken. En dan werk je natuurlijk ook aan draagvlak. Niet omdat die vraag later niet*

*gesteld mag worden, maar je hebt heel even geprobeerd ook de kennis en kunde van die mensen te betrekken in van 'ja wat gaan we nou doen? Wat is nou de volgende stap?'" (R14)*

Eén respondent noemt daarbij dat het van belang is om niet alle informatie aan de raad te willen geven. Een raadslid hoeft niet alle details te weten.

*"het is op basis van 'need to know' en niet op basis van 'nice to know'. Want natuurlijk willen zij ook alles weten, maar een hoop dingen gaat ze ook gewoon niet aan." (R5)*

Aan de andere kant is de druk groot om wel te reageren, geeft een andere respondent aan:

*"Dat je je afsluit, en op technische gronden zegt van: 'ja luister, hier ga ik geen antwoord geven'. Dat kan bijna niet. De druk is groot om wel te reageren. Je kunt zeggen: 'ik moet het uitzoeken', maar als er echt stront aan de knikker is, dan krijg je niet zo heel lang om te zeggen van: 'ik zoek het uit'. Je kunt misschien nog zeggen van: 'over een uur kom ik terug, want dan weet ik meer', maar heel veel tijd krijg je niet. En dat maakt ook weer, wat ik net zei, het belang van een goed dossier. Je moet de dingen goed vastleggen en zorgen dat je er ook snel weer bij kan." (R14)*

Het voordeel van raadsleden individueel informeren, is dat je daardoor de mogelijkheid hebt om het klein te houden. Daarmee wordt een incident minder snel politiek. Het kan echter ook samenzweerderig overkomen.

*"En niet om je monddood te maken, maar wel om te kijken van: hoe gaan we dit aan de vork steken? En dat gaat heel erg goed met de raad. Ze hebben het recht om alles te vragen, maar soms is het niet handig om alles te vragen. En daarin moet ik dus heel proactief informeren, als er bepaalde dingen spelen." (R5)*

*"Dat is een kunst hoor. En dat komt omdat ie je meeneemt in datgene wat hem bezig houdt. Daar wordt dan samenzweerderig over gedaan, en dan haalt ie zo de angel eruit." (R9)*

Al met al is het heel belangrijk dat de raad op een goede manier geïnformeerd wordt. Met vertrouwelijke informatie kan dit door de fractievoorzitters bijeen te roepen. Als een incident politiek dreigt te worden, kan dit worden voorkomen door eerst te sparren met raadsleden; individueel of in een bijeenkomst.

#### **5.4.5 OMGAAN MET RISICO'S**

Bovenstaande ging met name om incidenten, maar in hoeverre is de raad ook bezig met de kans dat er iets ergs gebeurt? Dit is een onderwerp wat niet veel in de data naar voren komt. Dat verschilt ook erg per raadslid, geeft een respondent aan:

*"Want in de gemeenteraad is gewoon een afspiegeling van de samenleving. Dus je hebt mensen, ook in de gemeenteraad, zeggen van 'u moet er alles aan doen om het risico 0 te maken'. Je hebt ook mensen die zeggen 'ja, wat.. tot een bepaalde grens aan kosten.'" (R16)*

Er is één raadslid dat wel aangeeft zich veel bezig te houden met risico's. Bij initiatiefvoorstellen van het college ziet de respondent vaak risico's waar het college geen rekening mee heeft gehouden.

“Als wij zeggen: ‘wat is het risico?’ ‘Er is geen risico!’ En ik zeg: ‘wat als [...] niet doorgaat, als dit en dit gebeurt?’ ‘Ja je moet niet zwartgallig denken’. Ik zeg: ‘nee, maar het is wel een risico wat je in moet bouwen.’” (R6)

Al met al zijn gemeenteraden niet heel actief bezig met risico's.

## 5.5 RISICOMIJDENDE OVERHEID

Uit de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de gemeenteraad bij incidenten met name wil weten wat er gebeurd is en niet altijd vraagt om nieuwe maatregelen. Er is in die zin dus niet veel druk om meteen het beleid te veranderen. Maar hoe reageert een gemeente zelf op incidenten?

### 5.5.1 OMGAAN MET INCIDENTEN

Bij incidenten op lokaal niveau die te maken hebben met openbare orde en veiligheid, is de GRIP-structuur van toepassing (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure).<sup>2</sup> GRIP is een landelijke richtlijn voor het opschalen bij incident- en rampenbestrijding, en is een onderdeel van de ‘generieke regionale hoofdstructuur’. Deze structuur is opgebouwd uit teams, die afhankelijk van de aard van het incident kunnen worden ingezet. In deze teams zitten altijd vertegenwoordigers van de vier kerndiensten: politie, brandweer, gemeente en geneeskundige hulpdiensten. De GRIP-structuur bepaalt welke teams moeten worden ingezet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende opschalingsstadia (GRIP-1, -2, -3, -4 en sinds een jaar ook GRIP-5 en GRIP-Rijk). In elk stadium wordt de regionale hoofdstructuur verder opgebouwd. Het GRIP-niveau bepaalt ook welke draaiboeken er allemaal in werking gesteld moeten worden. Die draaiboeken zijn gemaakt door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Deze heeft bij crisis ook een coördinerende rol. Per gemeente zijn deze draaiboeken uitgewerkt, met invulling van de lokale mogelijkheden. Een voorbeeld:

#### 5.5.1 Actiecentrum Communicatie: Perscentrum

<b>Faciliteiten/middelen</b>	<b>Voorbereid J/N</b>	<b>Uitwerking/realisatie:</b>	<b>Aanspreekpunt</b>
<i>Perscentrum.</i>	<i>J</i>	<i>Raadszaal kamer:</i>	<i>Support CJP (communicatie)</i>
<i>Internetverbinding (Wifi)</i>	<i>J</i>	<i>Aanwezig</i>	<i>Support</i>
<i>Geluidsinstallatie</i>	<i>J</i>	<i>Aanwezig</i>	<i>Support</i>
<i>Tafel persconferentie</i>	<i>J</i>	<i>Aanwezig</i>	<i>Support</i>
<i>Functie/naambordjes</i>	<i>N</i>	<i>Afhankelijk van aard incident regelen.</i>	<i>CJP (communicatie) Uitvoering: Support (Copyshop)</i>

Figuur 9. Voorbeeld draaiboek crisisbeheersing (D7)

<sup>2</sup> Informatie over de GRIP-structuur is afkomstig uit het *Basisboek Regionale Crisisbeheersing* van Ira Helsloot, Sjan Martens en Astrid Scholtens (NIFV) (2010: 69-74)



De structuur van GRIP kan ook gebruikt worden in situaties die officieel geen GRIP-situaties zijn, maar die wel veel commotie in de samenleving veroorzaken, zoals een moord. Dit geeft een burgemeester de mogelijkheid om snel mensen bij elkaar te krijgen en beslissingen te kunnen maken.

*“maar je kunt ook in dit soort situaties, waarin er heel veel media-aandacht is, kun je ook opschalen. Dus dat is een methode om mensen bij elkaar te krijgen. Ik heb niet voor GRIP gekozen, maar ik heb wel de structuur van GRIP gebruikt, om mensen bij elkaar te zetten.” (R5)*

In principe staat in de draaiboeken ook wie waarvoor verantwoordelijk is. Een beleidsteam moet zich bijvoorbeeld niet bezig houden met rampenbestrijding, maar met communicatie en nazorg.

*“Maar wat gaat zo'n beleidsteam dan doen? Die gaan eigenlijk niet meer terugkijken. Er waren eigenlijk maar 2 dingen die voor het beleidsteam van belang waren: communicatie; hoe communiceren wij die dag, wat gaan we aan de pers vertellen, hoe gaan we organiseren dat mensen die vragen hebben, waar die terecht kunnen, welke antwoorden gaan we geven? En dan ben je nog eigenlijk te laat. Nou, persconferentie, dat soort dingen. De communicatie. Dat is eigenlijk een belangrijk onderdeel van dat verhaal. En vooruit kijken. Wat gebeurt er morgen? En wat gaat er overmorgen gebeuren?” (R16)*

In de praktijk blijkt het echter lastig om precies conform de draaiboeken te handelen. Op papier is het goed geregeld, maar in een echte crisis vliegt iedereen al snel alle kanten uit. Zeker omdat er met sociale media tegenwoordig al snel verwarring ontstaat.

*“Een voorbeeld: wij zaten in het GBT [Gemeentelijk Beleidsteam] nog een analyse te maken van ‘wat moeten we nou doen met de wijk die naast de brandhaard ligt? Gaat er rook die kant op, moet die wijk ontruimd worden of niet?’ Toen zei de crisismanager: ‘nee dat hoeft niet’. Dat zijn deskundigen die dat dan adviseren aan ons. En ondertussen is er een mededeling van de wijkagent ter plekke op Twitter, die zegt: ‘de wijk moet ontruimd worden’. Dat kon dus niet. Maar gebeurt wel.” (R12)*

Sinds kort is ervoor gekozen om crisisbeheersing regionaal te organiseren, omdat kleine gemeenten al snel te weinig capaciteit en deskundigheid in huis hebben. Bij een crisis in IJsselstein kunnen nu bijvoorbeeld ook deskundigen uit Nieuwegein worden opgeroepen.

### **5.5.2 OMGAAN MET MEDIA BIJ INCIDENTEN**

Een belangrijk onderdeel van crisisbeheersing is voor gemeenten de communicatie. Een van de eerste dingen die gemeenten dan ook doen bij een crisis is een relatie leggen met de media.

*“Je legt meteen een relatie met de pers. Je moet meteen die relatie leggen, ook als je nog niks weet, maar wel meteen contact hebben, zeg maar. Geen radiostilte laten vallen. Want anders ontstaan er in de media natuurlijk, zeker nu met Twitter, ontstaan er allerlei beelden, en daar wil je bij zijn als gemeente.” (R15)*

Het belangrijkste doel is het geven van informatie. Maar daarbij geldt ook: het feit dat je geen informatie kan geven, is ook informatie. Te vroeg iets zeggen is gevaarlijker dan te laat iets zeggen. Daarom moet de gemeente continu informeren over de stappen die ze onderneemt om

de informatie te achterhalen. Er wordt dus nog niet geïnformeerd over de inhoud, maar wel over het proces.

*“En waar je je eigenlijk op moet richten.. 1. probeer zo transparant mogelijk te zijn over wat er gebeurd is, voor zover je dat weet. 2. Ga niet gissen. Als je het niet weet, zeg je gewoon: ‘interessante vraag, die vraag hebben wij ook, maar ik weet het antwoord niet, dus dat gaan we onderzoeken.’” (R16)*

*“Zoek balans tussen emoties en feiten: buig mee in emoties maar bewaar rust als het gaat om feiten (‘er moet nog het nodige worden uitgezocht’)” (D2)*

*“Geef procesinformatie (leg uit wat er gebeurt, hoe ouders geïnformeerd worden, hoe u bereikbaar bent) over de stappen in het onderzoek, strafrechtelijk proces en - indien van toepassing - procedures binnen Raad voor Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg e.d.” (D2)*

Privacygevoelige informatie kan soms ook een rol spelen.

*“Er moeten afspraken gemaakt worden over geheimhouding c.q. openheid. Absolute geheimhouding kan een geruchtenstroom doen toenemen maar tegelijkertijd moet men zorgvuldig omgaan met de informatie die men wel geeft.” (D4)*

Daarnaast is het belangrijk om de maatschappelijke onrust te beperken. Het kan daarbij handig zijn om niet teveel mee te gaan in de emotie. Een respondent geeft het voorbeeld van een grote stroomstoring, waar de netbeheerder verantwoordelijk voor was:

*“Die rol kan je kiezen als burgemeester. ‘Ik sta voor mijn burgers, en die zijn boos, en ik ben ook boos. En het gaat nooit meer gebeuren’. Dan zet je een bepaalde toon. Die toon heb ik toen niet gekozen, ik heb gezegd: ‘wij gaan communiceren hoe snel..’ – het was door blikseminslag en onweer gebeurd – ‘hoe lang gaat het duren? Gaan we geleidelijk aan.. wanneer krijgt u de..’ - als je op een enig moment weet dat de stroom weer terug begint te komen – ‘voor wie komt ie terug, en wanneer komt ie terug?’” (R16)*

Het is ook handig om sociale media te monitoren, om te weten wat er speelt.

*“Omgevingsanalyse: houd (social) media in de gaten. Er gaan heel snel reacties, vragen, geruchten en onjuiste informatie rond. Gebruik deze informatie om op te reageren en mee te nemen bijvoorbeeld in persstatements” (D2)*

Als er sprake is van betrokkenheid van meerdere organisaties, moet het duidelijk zijn wie de woordvoering doet. Een gemeente heeft dit in een communicatieprotocol al duidelijk vastgelegd:

*“Neem **te allen tijde** eerst contact op met de afdeling communicatie van de gemeente en de politie en bespreek de gezamenlijke aanpak. **Dit voordat er verdere stappen worden ondernomen!** Laat gezien de kennis en ervaring met publieksgevoelige onderwerpen de regie bij de gemeente liggen.” (D5)*

Al met al zoeken gemeenten bij incidenten snel contact met de pers, geven ze alle informatie geven die ze kunnen geven (dat kan ook procesinformatie zijn) en proberen ze de boodschap zodanig te formuleren dat het rust creëert.

### 5.5.3 VERANDERING NA EEN INCIDENT

Na een incident wordt er door alle gemeenten geëvalueerd. Als het een incident is wat opgepakt is vanuit de Veiligheidsregio, dan geeft de Veiligheidsregio opdracht voor een evaluatie. Daarbij worden stap voor stap de logboeken doorlopen, om het proces te kunnen evalueren:

*“Ja.. zo’n proces kent een aantal vaste stappen. Dus er wordt geëvalueerd: je bent binnengekomen, hoe laat hoorde je het, wat was uw eerste actie, hoe heeft u bijvoorbeeld het gebouw beschikbaar gekregen? Niet zozeer op de inhoud, maar wel op de stappen. Of die in zo’n GRIP situatie gevolgd zijn.” (R7)*

Een respondent geeft aan dat hij hier tijdens de crisis al over na heeft gedacht. Vanuit communicatief oogpunt is het namelijk handig om te zeggen dat er een onderzoek wordt ingesteld.

*“Uiteindelijk denk ik van: het is toch goed dat we het wel gedaan hebben, want anders had ik al die vragen weer zelf moeten gaan beantwoorden, en voor je het weet heb je het beeld van ‘u vertelt niet alles, of u houdt wat onder de pet, of u veegt uw straatje schoon’. En met zo’n onafhankelijk onderzoek vermijd je dat.” (R16)*

Ook bij incidenten in het sociale domein wordt onderzoek gedaan, maar dat is wel lastiger, omdat daarbij de privacy van cliënten een rol speelt. Gemeenten zijn dan afhankelijk van de eigen evaluatie van instellingen. Als gemeenten echt een actieve rol hebben gehad in het incident, kunnen ze wel zelf evalueren.

*“we hebben zelf nog eens gekeken, want het is natuurlijk een veel langer lopend dossier, het loopt nog steeds, van: wat hebben we nou gedaan de afgelopen periode, en hoe heeft dat uitgedrukt? Daar zijn we bewust voor gaan zitten. We hebben gezegd: schrijf dat eens uit, en dan moeten we er gewoon even tijd aan besteden met elkaar.” (R14)*

Deze evaluaties leiden niet perse tot nieuw beleid. Maar één respondent geeft aan dat de procedures aangescherpt zijn. De anderen geven aan dat de procedures meestal wel kloppen, maar dat daar toch niet altijd het juiste resultaat uit komt. Verandering zit dus met name in bewustwording bij mensen.

*“je kunt niet een draaiboek klaar maken dat altijd alles dekt, maar dat moet ook in de mensen die actief zijn.. in de ervaring, in de hoofden.. van: ‘he dat heb ik eerder meegemaakt, waar leer je daar nou van?’ En nooit is het één op één, maar dit soort geleerde lessen moeten bij mensen landen.” (R14)*

Al met al reageren gemeenten op incidenten meestal niet met nieuw beleid.

### 5.5.4 OMGAAN MET RISICO'S

De vraag hoe gemeenten omgaan met risico's, wordt door de respondenten op verschillende manieren beantwoord. Een aantal respondenten legt de nadruk op preventie. Met name in het sociale domein speelt dit een belangrijke rol. Door dichtbij te zitten, kan een gemeente er op tijd bij zijn en escalatie voorkomen.

*“Dat hebben we inmiddels met elkaar wel goed ingeregeld. Je merkte dat.. de voorgaande jaren gebeurde dat nog wel. Dan was er een keer een huisuitzetting, en dan krijg je meteen telefoon: maar mag dat dan wel? En van wie, en van wie? Wat gebeurt er nu? En dan zeiden*

*we: dan moet je met de woningcorporatie gaan praten. We hebben toen al besloten dat het goed zou zijn om voor die hele ingewikkelde huishoudens, waar heel veel speelt, om daar als gemeente heel dicht bij die operatie te gaan zitten.” (R7)*

Een andere respondent legt de nadruk op het vastleggen van dossiers, zodat in het geval van een calamiteit alle informatie snel voorhanden is.

*“zorg wel dat je op 1 plek al die informatie bij elkaar hebt, ook voor als er een calamiteit is en de medewerker die het op dat moment behandelt er niet is, dus dat je die informatie bij elkaar hebt en toegankelijk hebt.” (R14)*

Twee respondenten geven aan dat het belangrijk is om te weten hoe groot het risico eigenlijk is. Eén gemeente voert bij het opstarten van een project altijd een risicoanalyse uit. Daarbij kan heel technisch een risicowaarde worden berekend.

*“In de risicoanalyse spelen drie vragen een rol:*

- 1. De kans dat het risico optreedt*
- 2. Het effect, de gevolgen, voor het project*
- 3. De kans dat het risico vroegtijdig wordt onderkend en er daarmee tijd is om te reageren, de responstijd.*

*Risicowaarde = kans x effect x responstijd” (D8)*

De respondent geeft hierbij wel aan dat je risico's niet altijd kwantitatief kan maken, maar dat het wel kan helpen bij het nadenken over risico's.

*“Ja want je kunt ook denken: ‘oh er is een hele grote kans dat dit gebeurt, maar als het effect niet zo erg is, hoeveel aandacht moet je er dan aan besteden?’ Dus dit helpt mensen wel om daarover na te denken.” (R15)*

Een andere respondent bevestigt dat het belangrijk is om risico's tot een bepaald niveau ook te accepteren, omdat het heel veel kan kosten om het een klein beetje veiliger te maken.

*“En op een gegeven moment moet je een bepaald risico op een bepaald niveau accepteren, want je moet zo ontzettend veel kosten maken om het nog een heel klein beetje veiliger te maken, dat dat niet meer in verhouding tot elkaar staat. Ja, bij de brandweer praten we nu over: gaat er een voertuig bij een kazerne weg, wordt het dan onveiliger? Ja of nee? We hebben minder voertuigen, maar we rukken zelden met twee voertuigen uit. En als je weet dat er genoeg voertuigen in de regio zijn, dan is er een ander voertuig misschien 2 minuten later. Ja dan kan er in die twee minuten kan het zo te laat zijn dat er één dode valt, maar die kans is zo ontzettend klein, dat we die verantwoordelijkheid nemen. Het wordt ook zoveel duurder als je dat niet accepteert. Ja daar moet je het optimum in vinden.” (R16)*

Een onderdeel hiervan is ook dat de overheid niet overal verantwoordelijk voor is. Dit wordt door een aantal respondenten genoemd. Mensen hebben snel de neiging om naar de overheid te wijzen. Gemeenten zouden beter moeten communiceren over de aanwezigheid en grootte van bepaalde risico's.

*“Maar wij moeten wat meer op.. we communiceren wel over risico's, maar dan praten we over: ‘ja dit risico is 10<sup>-6</sup>’, dat is zo'n bekend criterium, maar geen hond die een idee heeft*

*wat dat betekent. Want dat betekent alleen maar dat de kans heel klein is dat het zich voordoet, en als het incident klein is, is de kans groter. Dan kom je ook op  $10^{-6}$  uit. Maar een ontploffing van een gastank.. ja de kans dat het zich voordoet is heel klein, maar als ie ontploft is het effect heel groot. En voor onze risiconormen is de kans dan  $10^{-6}$ , dus we voldoen aan alle regels. Maar je zal er maar naast wonen en hij zal ontploffen. Ja dan ben je niet met dat technocratische verhaal geholpen. Als je dat risico niet wilt lopen, moet je daar niet gaan wonen. En dan kan je wel zeggen 'de kans is niet zo groot, maar het is je eigen keus'. Dat is denk ik wel waar we wat meer naartoe moeten." (R16)*

Al met al gaan gemeenten verschillend met risico's om. Belangrijk daarbij is om goed na te denken over risico's en ook te communiceren dat een gemeente niet overal verantwoordelijk voor is.

## **5.6 SAMENGEVAT**

De verwachting vanuit de theorie was, dat op lokaal niveau media een minder grote rol zouden spelen. Gemeenten zouden echter wel te maken hebben met hogere verwachtingen vanuit burger en de landelijke overheid, waardoor ze meer risicomijdend gedrag zouden vertonen.

Deze theorie wordt niet als zodanig bevestigd door de resultaten. Media zijn op lokaal niveau wel minder zelfstandig; ze berichten minder kritisch en worden beïnvloed door zowel gemeenten als burgers. Daarentegen hebben lokale media wel een groot bereik, waardoor ze bij incidenten wel een belangrijke rol spelen. Bij incidenten wordt er vanuit de gemeenteraad altijd wel gevraagd om informatie, maar klinkt niet meteen de roep om maatregelen of nieuw beleid. Raadsleden hebben wel de neiging om teveel in detail te treden. Dit kan echter opgelost worden door incidenten vertrouwelijk met de fractievoorzitters te bespreken. Ook gemeenten zelf hebben niet de neiging om naar aanleiding van een incident nieuw beleid te ontwikkelen. Wel wordt er altijd uitgebreid geëvalueerd en wordt heel sterk ingezet op communicatie.

Al met al is de risico-regelreflex op lokaal niveau niet duidelijk aanwezig. Bij incidenten, of het risico daarop, wordt niet gereageerd met overdreven veel regels. Dit lijkt te komen door minder kritische media en gemeenteraden.

## 6. TRANSITIE

Op 1 januari 2015 wordt de jeugdzorg de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit kan betekenen dat de risico-regelreflex erger wordt, maar biedt ook een kans om deze te beteugelen. Aan de respondenten is voorgelegd wat zij hier van verwachten en hoe zij denken de risico-regelreflex te kunnen voorkomen. Ook uit de documenten en observaties komt een aantal tips naar voren. Dit hoofdstuk geeft deze verwachtingen en tips samengevat weer, geclusterd in een aantal onderwerpen. Ten eerste is er aandacht voor verantwoordelijkheid: wie heeft straks welke verantwoordelijkheid? Daarna wordt ingegaan op de rol van de gemeenteraad in de tweede paragraaf. In de derde paragraaf is er aandacht voor informatievoorziening en privacy: wie mag wat weten? Een laatste aandachtspunt is de communicatie richting media. Dit wordt in de vierde paragraaf besproken.

### 6.1 VERANTWOORDELIJKHEID

Een eerste belangrijk begrip bij de transitie is verantwoordelijkheid. Gemeenten realiseren zich dat zij straks primair verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg. De financiering ligt bij gemeenten, dus alles wat er mis gaat komt ook op het bord van de gemeente.

*“Kijk wij worden verantwoordelijk he. [...] Als er nu wat misgaat in de jeugdzorg, dan zeggen we: ‘ja de jeugdzorg wordt door de provincie gefinancierd, en de instelling is verantwoordelijk, en de provincie zorgt voor de financiering, en het Rijk. En die komt nou bij ons. Wij gaan over de financiering. Wij kunnen niet meer zeggen dat we er niet meer over gaan. Want wij financieren. Dat wordt wel heel spannend.” (R16)*

Die verantwoordelijkheid kan het risico met zich meebrengen dat gemeenten alles gaan dichtregelen. Dat is niet het oorspronkelijke idee; het doel van de transitie was onder andere om de bureaucratie tegen te gaan. Uit de data komt naar voren dat dat echter wel lastig wordt, want dat betekent dat de gemeente het vertrouwen moet geven aan professionals, terwijl de gemeente wel eindverantwoordelijk is en ook betaalt.

*“Ja het is een hele omslag, en aan de ene kant moet je dus ruimte geven, dat is ook weer de kunst, dus ruimte geven, experimenterende professionals ook hun weg laten vinden, en aan de andere kant ook weer hele duidelijk afspraken te maken. Zeker de gemeente. Het gaat natuurlijk ook om gemeenschapsgeld, wat we met elkaar goed willen besteden. En wij zijn degene die die budgetten beheren. En daar hebben we als de gemeente ook gewoon een verantwoordelijkheid in.” (R15)*

Uit de data komt naar voren dat het tijdens een crisis of incident heel belangrijk is om goed te weten wie welke verantwoordelijkheid heeft. Dit moet goed vastgelegd worden in protocollen. In de risicoanalyse die door één van de gemeenten gebruikt wordt komt dit naar voren:

*“Spelregels afspreken voor taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (inclusief duidelijke fictieve casus), crisis draaiboek opstellen.” (D6)*

Ten eerste is dan de vraag: welke bestuurder is verantwoordelijk? De burgemeester of wethouder? In de Handreiking Communicatie Gemeente(n) bij Calamiteiten Jeugdhulp van de VNG staat het volgende:

*“De burgemeester en de portefeuillehouder jeugdhulp zijn twee belangrijke boegbeelden in de communicatie. Hierbij is de rol van de burgemeester, naast de coördinerende rol, vooral een rol van maatschappelijke betekenis is (burgervaderrol). Denk aan het bezoeken van getroffen, duiding geven, ruimte geven voor verdriet en emoties. De focus van de portefeuillehouder ligt meer op de inhoud van de zaak; wat is er gebeurd, hoe heeft dat kunnen gebeuren en wat zijn de gevolgen. Ook is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en vanuit zijn gezagsrol bij de politie betrokken in de driehoek (burgemeester, openbaar ministerie, politie). Deze driehoek is leidend wanneer er nadere politieke inzet nodig is, bijvoorbeeld in de opsporing.” (D3)*

Uit de Situation Room (observatie) en de workshop met de raadsleden komt ongeveer hetzelfde naar voren. De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid, en daarmee ook voor de maatschappelijke onrust. De wethouder is inhoudelijk verantwoordelijk.

Een ander knelpunt is het delen van verantwoordelijkheid tussen gemeenten en instellingen. De handreiking van de VNG zegt hierover het volgende:

*“Het is van belang om bij een calamiteit de rolverdeling tussen gemeente en instelling af te bakenen. De gemeente heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De instelling heeft een operationele verantwoordelijkheid.” (D3)*

Ook in de Situation Room komt dit naar voren: bestuurders moeten de professionals niet voor de voeten lopen. Om goed de verantwoordelijkheden af te spreken, is het handig als betrokken instellingen bij een incident zo snel mogelijk met elkaar om de tafel zitten. In de Situation Room werd het voorbeeld genoemd om de jeugdzorg bij de lokale driehoek te betrekken. Een andere respondent geeft aan:

*“Want de gemeente heeft, ook na de transitie, sterker nog, veel meer nog na de transitie, met allerlei partijen te maken, waar zij ook wel verantwoordelijkheid voor dragen, maar die tegelijkertijd ook hun eigen expertise hebben. En die moet gehoord worden. En als je met z'n allen.. dus in dit geval, als de gemeente weet ‘er is een incident’, het eerste wat ik dan ga doen is al die partijen om 1 tafel heen zetten. Dat is mijn allereerste stap. Ja dan hebben ze goud in handen, dat is echt waar.” (R3)*

Een aantal respondenten twijfelt of het wethouders gaat lukken om te vertrouwen op de professional. Wethouders zullen toch bang zijn om af te moeten treden, omdat zij uiteindelijk verantwoordelijk gesteld zullen worden.

*“En of de wethouder van [...] dat ook kan, en dan ook kan denken: wacht even, dit moet ik als een beheerst politicus managen, daar waar iedereen ook wijst: maar jij bent verantwoordelijk voor de jeugdzorg in jouw gemeente. Geen enkele wethouder wil sneuvelen, maar we weten ook hoe vaak het wel gebeurt. Nou ja, dat dilemma, dat wordt een uitermate ingewikkeld ding.” (R8)*

Dit kwam ook tijdens de Situation Room naar voren. Er is een kans dat wethouders in een kramp schieten: meteen verantwoordelijkheid willen nemen en bang zijn voor politiek falen. Er werd aangegeven dat het belangrijk is om dat risico samen te ondervangen. Daarbij is het goed om te kijken naar de basishouding. Op dit moment wordt er op een incident snel gereageerd met “wat

is er misgegaan?” of “wie heeft gefaald?”, terwijl dit eigenlijk zou moeten zijn: “wat is er gebeurd?” Zoals iemand het mooi verwoordde:

*“als je verdwaald bent, moet je eerst weten waar je bent” (O1)*

Samengevat is het dus van belang dat iedereen goed weet waar zijn verantwoordelijkheden liggen en zich daar ook aan houdt. Bij een incident is het belangrijk om niet meteen in een kramp te schieten en verantwoordelijkheid te willen nemen, maar eerst te kijken wat er precies gebeurd is.

## 6.2 GEMEENTERAAD

Een tweede belangrijke vraag voor na de transitie is: hoe gaat een wethouder om met de gemeenteraad? De rol van de raad wordt lastig, geven de respondenten aan. Het volgende citaat geeft dit goed weer:

*“Kijk in het begin van die nieuwe verantwoordelijkheid is het natuurlijk ook de vraag: wat gaat de raad doen? Gaat die over incidenten praten? Zeggen ze: nee dat interesseert ons niet, als er drie incidenten gebeuren dan komen we wel tot de conclusie dat er daar wat mankeert? Ja dat kan je wel stoer zeggen, maar dat gebeurt niet.” (R14)*

Dit citaat geeft goed het dilemma aan: eigenlijk zou er in de raad niet over individuele gevallen gesproken moeten worden. Een raad zou pas in actie moeten komen als er structureel zaken fout lopen. In de workshop met de raadsleden komt dit ook uitvoerig aan bod. Opvallend is dat tijdens de workshop alle raadsleden aangeven niet op individuele gevallen te willen ingaan. Er wordt echter ook benoemd dat dat lastig is als een raadslid direct wordt aangesproken, of er veel commotie is in de samenleving. De raad hoort veel dingen in haar omgeving. Dit is een groot verschil met de Provinciale Statenleden en de Tweede Kamerleden.

*“als je kijkt naar de jeugdzorg toch maar weer, er zijn maar weinig mensen die nu naar de provincie rijden, en bij de provincie gaan klagen hoe Bureau Jeugdzorg het doet. Dat is toch een beetje ver weg. Maar als je zo meteen de wethouder uit de straat hebt zitten, dan ga je klagen he. En dan is het heel makkelijk om dat in de krant te gaan roepen, en weet ik veel wat er allemaal kan gaan gebeuren.” (R12)*

*“Er zitten mensen aan tafel van wie het het buurjongetje of buurmeisje is, bij wijze van spreken. In de Tweede Kamer is dat.. er is een theoretische kans natuurlijk, maar waarschijnlijk niet. De dynamiek kan anders worden. De setting is kleiner. Mensen weten meer. Als er hier iemand overlijdt, dan weten sommigen ‘oh dat is die’, en sommigen zeggen: ‘oh dat is familie van die en die’. De schaal van het dorp, met alle respect voor het dorp dan natuurlijk. Het krijgt een andere lading.” (R14)*

Als er echt iets ergs gebeurt, wil een raad sowieso weten wat er aan de hand is. Maar wat moet een wethouder dan vertellen? In de handreiking van de VNG staat het volgende:

*“Het is van belang om vooraf afspraken te maken met de gemeenteraad, wanneer de gemeenteraad geïnformeerd wordt, in welke fase van de werkzaamheden dit gebeurt en welke informatie verschaft wordt. Besteed hierbij aandacht aan de openbaarheid van informatie en de openbaarheid van informatie van de inspectie.” (D3)*



Respondenten vinden dit zelf ook een lastig dilemma. Openbaarheid van de informatie vormt hierin een knelpunt; dit zal worden besproken in de volgende paragraaf. In de workshop met de raadsleden is dit ook een onderwerp dat aan bod komt. Daar komt naar voren dat informatievoorziening ook kan betekenen dat de wethouder aangeeft dat hij/zij er bovenop zit. Zo weet de raad in ieder geval dat het probleem bekend is bij de wethouder.

Wat wel voorafgaand aan een incident al gecommuniceerd kan worden, is dat incidenten niet altijd te voorkomen zijn. Een raad moet zich hiervan bewust zijn, geven twee respondenten aan. Het is aan de wethouders om hier ook voor te gaan staan.

*“Dat je gewoon echt je uiterste best doet om het allemaal in goeie banen te leiden, maar dat je in de historie altijd een uitschieter kunt hebben, dat je dat niet kunt voorkomen.” (R1)*

*“Daar moet de lokale politiek zich van realiseren: daar moeten we dus voor gaan staan. Dan moeten ze zeggen: wij zijn EN voor maximale vrijheid van burgers, EN voor maximale bescherming van kinderen, en dat is een heel ingewikkelde taxatie, en daar gaat weleens wat fout.” (R8)*

In de workshop met raadsleden wordt dit ook nadrukkelijk benoemd door de wethouders. Ook komt daaruit nog naar voren dat het informeren van de raad niet meteen hoeft te betekenen dat de kaders ook veranderd moeten worden. Raadsleden moeten informatie ook kunnen aannemen, zonder daar meteen iets mee te willen doen.

Richting de gemeenteraad is het dus belangrijk dat goed gecommuniceerd wordt dat niet alles te voorkomen is. In het geval van een incident moet een raad ook geïnformeerd worden, maar moet er voor gewaakt worden dat het teveel gaat over een individueel geval.

### 6.3 INFORMATIE DELEN

Een knelpunt wat bij de transitie een grote rol gaat spelen, is privacy. Hoeveel mag een gemeente weten, hoeveel mag een wethouder weten en wat mag hij vertellen aan de gemeenteraad? Dat speelt ten eerste bij het inperken van risico's. Om een incident te voorkomen, is het belangrijk dat er multidisciplinair wordt gewerkt en zorgwekkende signalen over gezinnen bij elkaar worden gebracht. Maar het is de vraag of die informatie wel mag worden gedeeld, met het oog op de privacy van de cliënt.

*“Dus het is ook wel deel van het gesprek, van: ‘wat moeten die bestuurders weten?’ We zijn nu aan het experimenteren met het sociaal team, moet je daar dan de top 10 aan moeilijkste gevallen weten, als bestuurder? Of niet? En hoe dan?” (R14)*

*“Ik denk dat gemeenten soms heel.. haast willen weten dat in die en die straat dat gezin woont, en wat doen jullie daar? Nou dat mag eigenlijk niet, daar mogen wij niet teveel over vertellen. Aan de andere kant willen gemeenten dat gewoon weten om daar gerichte actie op te kunnen voeren. Dus de mate waarin je die dingen gaat verstrekken, of dat nodig is, dat zal nog wel een spanningsveld kunnen worden, denk ik.” (R10)*

In het geval van een incident willen gemeenten ook weten wat er aan de hand is, zodat ze zich daarover ook kunnen verantwoorden.

*“Want ik denk niet dat de organisatie die in opdracht van de gemeente werkt, tot in de gemeenteraad gaat uitleggen wat er fout gaat. Daar zal dan toch de bestuurder een rol krijgen, die moet gaan verantwoorden, en dan is het leerstuk van privacy aardig, maar als ik als wethouder weet dat ik de raad in ga en dat ik daar moeilijke dingen moet gaan uitleggen, dan wil ik gewoon alles weten.” (R14)*

In de workshop met de raadsleden komt echter naar voren dat een wethouder en de raad niet alles hoeven te weten. Een wethouder geeft namelijk aan dat ‘alles weten’ ook betekent dat ‘alles op jouw bordje ligt’ (O2): hij/zij draagt dan meteen ook verantwoordelijkheid. Raadsleden geven aan dat zij alleen informatie willen hebben als de kwaliteit van zorg niet voldoende lijkt te zijn.

Het punt van informatievoorziening en privacy is in ieder geval iets waar respondenten nog mee worstelen en waarvan verwacht wordt dat het de komende tijd nog vaak op de agenda zal staan.

## 6.4 MEDIA

Een laatste punt wat door een aantal respondenten genoemd wordt, is omgaan met de media. Eén respondent geeft aan dat er nu al actief wordt ingezet op informatievoorziening richting de media, zodat het makkelijker is om in te haken als er straks iets gebeurt:

*“En je merkt nu al bijvoorbeeld, dat journalisten bepaalde beelden in hun hoofd hebben, bepaalde denkbeelden, daar probeer je nu al, ook bij de transities, met hun een gesprek over aan te gaan, van: ‘waar zijn wij nu eigenlijk mee bezig, als je kijkt naar de jeugdzorg? Waar zijn wij nu eigenlijk mee bezig, als je kijkt naar de AWBZ, naar de WMO, participatiewet?’ Dat je die nu eigenlijk al beïnvloedt, dat je voordat er een incident heeft plaatsgevonden, al die relatie met journalisten hebt, dat je je verhaal vertelt, dat je vertelt waar je als gemeente mee bezig bent, dat je je zaak nu al aan het opbouwen bent, en ze ook heel transparant meeneemt in je voorbereiding. En vanuit die redentatie en vanuit die informatie die je nu al geeft, kun je zo meteen als er iets gebeurt, kun je ook inhaken.” (R15)*

In het geval van een incident is het belangrijk dat er duidelijk wordt afgesproken wie de woordvoering doet en wat er wordt verteld. Dit kwam ook in de Situation Room naar voren en staat ook genoemd in de handreiking van de VNG:

*“Diensten en uitvoeringsorganisaties dienen eenduidig en gecoördineerd naar buiten te treden om (verdere) schade aan slachtoffers en hun directe omgeving en het beeld rond de zorg voor de jeugd te voorkomen.” (D3)*

Uit de data komt naar voren dat er van tevoren al een communicatiestrategie dient te zijn opgesteld, die gebruikt kan worden bij incidenten. In de Situation Room kwam naar voren dat het belangrijk is om het verhaal niet te groot te maken. Het moet ook niet gebagatelliseerd worden, maar het is wel van belang om de maatschappelijke onrust te temperen.

## 6.5 SAMENGEVAT

Uit de interviews, documenten en observaties komen een aantal zaken naar voren die van belang zijn bij de transitie. Allereerst is dat verantwoordelijkheid: het moet duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Een wethouder moet zijn verantwoordelijkheid nemen, maar moet niet in een kramp schieten en meteen alles dicht willen regelen. Een goede reactie op een incident is dan ook ‘wat is er gebeurd?’ en niet ‘wat ging er mis?’ Ten tweede is het van belang

dat de gemeenteraad goed geïnformeerd wordt. Er moet voor worden gewaakt dat er niet teveel gefocust wordt op het individuele geval. Het is ook maar de vraag of dat mag: informatievoorziening vormt een derde belangrijk punt. Instellingen en gemeenten moeten samen nog uitvinden wie wanneer welke informatie mag geven en krijgen. Een laatste punt is de communicatie: een communicatiestrategie voor incidenten is handig om te hebben. Hierbij moet goed worden gekeken naar wie de woordvoering doet en wat de boodschap is. Daarbij moet geprobeerd worden de situatie niet groter te maken dan hij is, om daarmee de maatschappelijke onrust te temperen.

## 7. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Hiervoor worden eerst de theoretische en empirische deelvragen beantwoord. Deze zijn in dit hoofdstuk gecombineerd per deelonderzoek: jeugdzorg (7.2) en gemeenten (7.3). In 7.4 wordt de hoofdvraag beantwoord.

**Hoofdvraag: in hoeverre is een risico-regelreflex te verwachten bij de transitie van de jeugdzorg in de regio Lekstroom?**

1. Wat is de risico-regelreflex? – *theoretische vraag*
2. Wat is op basis van de theorie te verwachten van de risico-regelreflex in de jeugdzorg? – *theoretische vraag*
3. Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op in de jeugdzorg in de regio Lekstroom zoals die nu is georganiseerd? – *empirische vraag*
4. Wat is op basis van de theorie te verwachten van de risico-regelreflex op lokaal niveau? – *theoretische vraag*
5. Op welke wijze treedt de risico-regelreflex op dit moment op bij gemeenten in de regio Lekstroom op andere terreinen? – *empirische vraag*
6. Wat verwachten organisaties en gemeenten in de regio Lekstroom zelf van de risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg? – *empirische vraag*

### 7.1 DE RISICO-REGELREFLEX

De risico-regelreflex is een fenomeen, waarvan nog niet systematisch bewezen is dat het bestaat, maar dat wel door velen herkend wordt. In dit onderzoek is de volgende definitie van de risico-regelreflex gebruikt: ‘de risico-regelreflex is de neiging om, al dan niet naar aanleiding van een incident, risico’s in te perken met disproportionele regelgeving’ (vrij naar: Van Tol, 2014: 4). Bestuurders voelen zich door de maatschappij onder druk gezet om risico’s zo veel mogelijk in te perken, ongeacht de negatieve gevolgen die dit kan hebben. Bij incidenten wordt verwacht dat er nieuwe regels worden gemaakt, om dit soort incidenten in de toekomst te voorkomen. Bij de risico-regelreflex zijn drie hoofdcomponenten van belang:

1. Angstige burgers: in de huidige samenleving is sprake van een ‘culture of fear’ (Furedi, 2002). Er is weinig vertrouwen in elkaar. Men probeert zich overal tegen in te dekken en legt hiervoor steeds meer de verantwoordelijkheid bij de overheid.
2. Actieve media: media versterken de angst van de samenleving, door veel aandacht te hebben voor incidenten. Berichtgeving is vaak kritisch en negatief.
3. Risicomijdende overheid: de overheid (in dit onderzoek gedefinieerd als de politieke gezagsdragers en hun ambtelijk apparaat) reageert op deze angstcultuur en actieve media, door zich risicomijdend op te stellen. Er is veel aandacht voor risico’s, waardoor er een kans op ‘dichtregelen’ ontstaat.

Mogelijke oplossingen voor de risico-regelreflex zijn ook benoemd. Ten eerste zouden bestuurders na een incident de tijd moeten nemen om onderzoek te doen, ook naar de effectiviteit van mogelijke nieuwe maatregelen. Ten tweede zou de angstcultuur in de

samenleving getemperd kunnen worden door betere risicocommunicatie. Proactief communiceren over risico's herstelt het vertrouwen van de burger in de overheid. Ten derde is het een mogelijkheid om meer nadruk te leggen op 'fatalisme': niet alles is te voorkomen en een bepaalde mate van risico zou de samenleving moeten accepteren.

## 7.2 DE RISICO-REGELREFLEX IN DE JEUGDZORG

De verwachting vanuit de theorie was dat de risico-regelreflex een grote rol zou spelen in de jeugdzorg. De resultaten bevestigen deze verwachting.

Furedi (2002) gaf aan dat de angstcultuur sterker is als het om kinderen gaat. Het gaat ten slotte om een kwetsbare groep, die onvrijwillig blootstaat aan allerlei risico's. De resultaten bevestigen dit. De jeugdzorg werkt met kinderen; een groep waarvan men sowieso vindt dat die eigenlijk geen risico mogen lopen. De kinderen die in de jeugdzorg zitten zijn een nog kwetsbaardere groep, omdat zij in een risicovolle omgeving opgroeien of zelf risicovol gedrag vertonen. Hiervoor worden ze ook nog overgeleverd aan de hulpverlening, waarbij men er maar op moet vertrouwen dat er goed met deze kinderen wordt omgegaan. Een aantal incidenten in de jeugdzorg heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen in de jeugdzorg een deuk heeft opgelopen. Dit alles zorgt ervoor dat de jeugdzorg te maken heeft met grote maatschappelijke druk om het goed te doen.

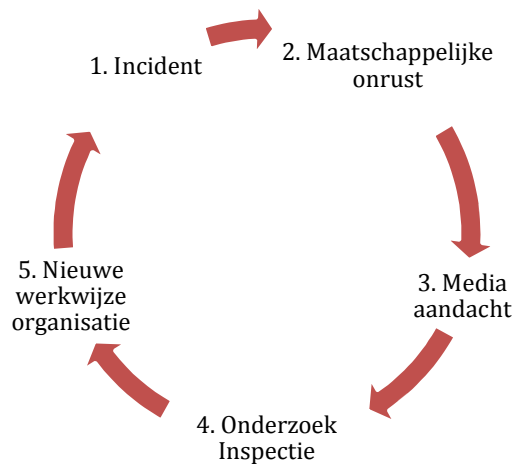
Media versterken deze maatschappelijke druk. Uit de theorie kwam naar voren dat de berichtgeving over de jeugdzorg overwegend negatief is en met name gericht op de sector zelf (niet op de overheid). De resultaten bevestigen dit beeld. Media berichten over het algemeen negatief over de jeugdzorg: goed nieuws is geen nieuws. Daarbij gaat het ook altijd over 'de jeugdzorg', waardoor de hele sector een slecht imago krijgt. De berichtgeving is ook niet neutraal; zorginstellingen krijgen vaak de schuld, maar weinig de mogelijkheid om dit te nuanceren. Organisaties hebben inmiddels wel goede communicatiestrategieën ontwikkeld, om bij incidenten meteen op de goede manier te kunnen reageren. Daarbij kiezen ze voor één woordvoeringslijn vanuit alle betrokkenen, en openheid waar dat kan.

Naar aanleiding van een aantal incidenten is de overheid steeds meer risicomijdend geworden, volgens de theorie. Respondenten geven echter aan dat het de laatste jaren juist beter is geworden: overheid en politiek weten beter wat er speelt en zijn daarom beter in staat genuanceerd te reageren. De Inspectie Jeugdzorg speelt echter wel een rol in het opstellen van nieuwe regels naar aanleiding van een incident. De Inspectie doet naar aanleiding van incidenten altijd aanbevelingen, die door organisaties moeten worden opgevolgd. De conclusie van de Inspectie is bijna nooit dat er niets aan te merken is op het handelen van een organisatie.

Ook organisaties zelf hebben de neiging tot 'dichtregelen'. In de theorie kwam dit al naar voren: professionals in de jeugdzorg worden steeds voorzichtiger. Ze werken in een onzekere omgeving en proberen zich daardoor zoveel mogelijk in te dekken voor als er iets misgaat. Respondenten bevestigen dit beeld. Omdat ze met zo'n kwetsbare doelgroep werken en daarmee de maatschappelijke druk hoog is, willen ze zich altijd goed kunnen verantwoorden als er iets misgaat. Bij een incident wordt dan ook altijd uitgebreid onderzoek gedaan. De Inspectie vraagt hier ook om en kan ook zelf onderzoek doen, als het incident veel maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt. Incidenten leiden altijd tot verandering; niet perse nieuwe regels of procedures, maar wel vaak een nieuwe 'werkwijze'. Toch realiseren organisaties zich ook dat niet alles te voorkomen is. Soms gebeurt er iets onverwachts in een gezin, soms maakt een professional toch

de verkeerde inschatting. Juist dan is het van groot belang dat de organisatie goed kan laten zien welke stappen ze heeft gezet. Deze verantwoordingsdruk leidt tot veel regeldruk en een inperking van de handelingsvrijheid van professionals.

Samengevat is het antwoord op de vraag 'op welke wijze treedt de risico-regelreflex op in de jeugdzorg op dit moment?': er is wel sprake van een risico-regelreflex in de jeugdzorg, maar die komt niet voort uit bestuurders die onder druk worden gezet door de politiek. De risico-regelreflex in de jeugdzorg komt met name voort uit de sector zelf en vanuit de Inspectie Jeugdzorg. De sector staat onder grote maatschappelijke druk en probeert daardoor risico's zoveel mogelijk in te perken met behulp van regels. Zo kan men zich tot in detail verantwoorden als er iets mis gaat. Grafisch kan dit als volgt worden weergegeven:



*Figuur 10. De risico-regelreflex in de jeugdzorg.*

Een belangrijke vraag die hierbij echter gesteld moet worden: in hoeverre is dit overdreven? Kenmerk van de risico-regelreflex is dat het gaat om 'overreactie' en 'disproportionele maatregelen'. Is de regeldruk in de jeugdzorg overdreven? Kost het teveel tijd, ten opzichte van de mate waarin het incidenten kan voorkomen? De respondenten geven hier geen eenduidig antwoord op. In een samenleving waarin men constant vraagt om minder bureaucratie, lijkt het overdreven. Aan de andere kant is het diezelfde samenleving die de druk op de jeugdzorg opvoert om alle mogelijke risico's te beperken en zich tot in de detail te verantwoorden. Zoals helemaal in het begin van dit onderzoek ook al genoemd werd (zie de Inleiding): 'of regelgeving disproportioneel is, hangt af van de ervaring'. Die ervaring is in dit onderzoek niet helemaal duidelijk geworden.

### **7.3 DE RISICO-REGELREFLEX BIJ GEMEENTEN**

Op lokaal niveau was de verwachting dat de risico-regelreflex een minder grote rol zou spelen. Dit wordt door de resultaten bevestigd, maar niet vanwege de redenen die uit de theorie naar voren komen.

De verwachting vanuit de theorie was onder andere, dat lokale media minder kritisch zijn en dat burgers en overheid meer invloed hebben op de berichtgeving. De resultaten bevestigen dit: respondenten geven aan dat de berichtgeving niet altijd van goede kwaliteit is en ook niet erg

kritisch. Daarnaast hebben gemeenten nauwe contacten met lokale media, waarmee ze de mogelijkheid hebben om de berichtgeving te beïnvloeden.

Ten tweede kwam vanuit de theorie de verwachting dat raadsleden zouden kunnen overreageren op incidenten, omdat problemen lokaal voor hen erg dichtbij komen. Respondenten bevestigen dit, in zoverre dat raadsleden en wethouders de neiging hebben teveel in te gaan op individuele gevallen, hoewel ze hebben afgesproken om dat niet te doen. Zeker bij incidenten willen raadsleden soms heel gedetailleerd informatie hebben en vindt een wethouder het soms moeilijk om niet op dat soort vragen in te gaan. Een ander punt wat uit de theorie naar voren kwam, is dat raadsleden weinig tijd hebben om kennis op te doen (minder dan bijvoorbeeld Tweede Kamerleden) over een probleem. Uit de resultaten komt dit niet naar voren. Raadsleden vragen wel veel informatie aan het college. Bij incidenten willen ze precies weten wat er is gebeurd. Wethouders en burgemeesters faciliteren hierin door de raad tijdig te informeren. Dit wordt soms gedaan in een informele of vertrouwelijke setting. Hiermee kunnen de eerste kritische vragen gepareerd worden en het draagvlak voor de actie van de wethouder of burgemeester worden vergroot. Na een incident vragen raadsleden meestal niet om nieuwe maatregelen. Dit heeft er ook mee te maken dat de bestuurscultuur vaak vrij monistisch is: raden werken veel samen met hun colleges. College en raad staan niet lijnrecht tegenover elkaar.

Ten derde was de verwachting dat gemeenten meer risicomijdend zouden zijn, omdat ze afhankelijk zijn van veel partijen en de druk vanuit burgers en de landelijke overheid groot is. Dit komt niet terug in de resultaten. Alleen de druk vanuit burgers wordt een keer genoemd: burgers verwachten soms dat de gemeente overal verantwoordelijk voor is. Maar dit leidt bij gemeenten niet tot risicomijdend gedrag. Incidenten leiden ook meestal niet tot nieuw beleid. Er wordt wel goed op geëvalueerd, maar meestal leidt dit tot de conclusie dat de draaiboeken wel goed zijn, maar dat ze niet altijd even goed worden gevolgd. Dit zit dus meer in het bewustzijn van mensen.

Samengevat is het antwoord op de vraag 'op welke wijze treedt de risico-regelreflex op bij gemeenten op dit moment?': de risico-regelreflex lijkt op lokaal niveau een minder grote rol te spelen dan op landelijk niveau. Dit heeft ermee te maken dat lokale media minder kritisch zijn dan landelijke media. Ook is de bestuurscultuur op lokaal niveau monistischer dan op landelijk niveau, waardoor raadsleden minder kritisch tegenover het college staan dan de Tweede Kamer tegenover de regering. Wel is op lokaal niveau de kans groter dat er over individuele gevallen gepraat wordt, waardoor er bij incidenten sneller vragen kunnen worden gesteld door de raad. In dit onderzoek komt echter niet naar voren dat dit een bestuurder aanzet tot nieuwe maatregelen.

## 7.4 TRANSITIE

Door de antwoorden op de eerste twee empirische vragen te combineren, kan een voorspelling worden gedaan over de risico-regelreflex na de transitie. Daarbij moet ten eerste geconcludeerd worden dat de risico-regelreflex in de jeugdzorg niet zozeer de oorzaak is van een risicomijdende overheid, maar meer van een risicomijdende sector. Het is dus de vraag of de transitie hier verandering in kan brengen. Aan de andere kant is het ook zo dat op lokaal niveau de risico-regelreflex minder een rol lijkt te spelen. Op lokaal niveau zijn media en politiek minder kritisch. Dit zou kunnen betekenen dat na de transitie de maatschappelijke druk op de sector afneemt, wat de risico-regelreflex zou kunnen inperken. Het is echter de vraag of de

landelijke druk vanuit media en maatschappij verdwijnt na de transitie. Er is een kans dat die na de transitie juist groter wordt; media zullen heel kritisch gaan monitoren of de transitie wel de gewenste effecten heeft. Dit verhoogt weer de kans op een risico-regelreflex.

Aan de respondenten is ook voorgelegd wat zij verwachten van de risico-regelreflex bij de transitie. De resultaten hiervan bevestigen niet helemaal de verwachting dat de risico-regelreflex op lokaal niveau minder een rol zal gaan spelen. Respondenten verwachten namelijk dat gemeenten veel zicht willen hebben op wat er gebeurt, omdat zij eindverantwoordelijk zijn voor de sector. Dit kan er toe leiden dat er toch weer wordt 'dichtgeregeld': gemeenten willen incidenten voorkomen, maar willen ook voorkomen dat ze teveel geld aan de jeugdzorg moeten uitgeven. Daarnaast zijn ook wethouders (net als ministers) bang voor gezichtsverlies of zelfs aftreden. Bij een incident is er dus een kans dat zij in een politieke kramp schieten en meteen alle verantwoordelijkheid naar zich toe trekken. Verder bestaat het gevaar dat gemeenten te gedetailleerde informatie verwachten van organisaties in de jeugdzorg. Naar de sector toe kan dit gezien worden als een blijk van wantrouwen, waardoor de maatschappelijke druk op de sector nog meer opgevoerd wordt.

Al het voorgaande samengevat, leidt dit tot de volgende conclusie: de verwachting is dat de risico-regelreflex niet kleiner wordt na de transitie. De risico-regelreflex zit met name in de sector zelf en de transitie zal hier weinig aan veranderen. Gemeenten moeten er op letten dat zij de risico-regelreflex niet nog meer versterken. Zij zullen moeten proberen het vertrouwen te geven aan de sector en daarbij de verantwoordingsdruk niet nog hoger te maken dan deze op dit moment is. De wethouders zullen bij incidenten moeten proberen niet in een politieke kramp te schieten en meteen maatregelen te nemen. Het is aannemelijk dat dit op lokaal niveau gemakkelijker is, vanwege de vaak monistische bestuurscultuur bij gemeenten.

## 7.5 RELEVANTIE

De resultaten van dit onderzoek zijn om een aantal redenen relevant. Allereerst geeft dit onderzoek meer inzicht in de werking van de risico-regelreflex. Ook dit onderzoek geeft nog geen onomstotelijk bewijs dat de risico-regelreflex echt bestaat. Hoewel de jeugdzorgsector wel te maken heeft met veel regels en risicomijdend gedrag, is niet bewezen dat dit komt door bestuurlijke overreactie. Een belangrijke toevoeging van dit onderzoek aan de discussie over de risico-regelreflex, is dan ook dat de risico-regelreflex ook vanuit de sector zelf kan komen.

Ten tweede is dit onderzoek relevant, omdat het meer inzicht biedt in de werking van de risico-regelreflex binnen een sector. Dit onderzoek laat zien dat maatschappelijke druk een belangrijke oorzaak is voor de risico-regelreflex. De mate waarin een vakgebied de aandacht heeft van de maatschappij, bepaalt de mate waarin de risico-regelreflex zich manifesteert.

Ten derde biedt dit onderzoek meer inzicht in de werking van de risico-regelreflex op lokaal niveau. Hier is geen bewijs gevonden van het bestaan van de risico-regelreflex. De aanname dat de risico-regelreflex ook op lokaal niveau bestaat, kan met dit onderzoek niet worden bevestigd.

Hoewel de risico-regelreflex zich op lokaal niveau niet lijkt te manifesteren, wordt het fenomeen daar wel herkend. Tijdens de interviews komen begrippen als 'politieke kramp' en 'dichtregelen' regelmatig voorbij. De mensen die ik buiten de interviews heb gesproken over mijn onderzoek herkennen het fenomeen allemaal. Ook in het kader van de transitie is er wel angst voor de



risico-regelreflex. Hoewel het bestaan van de risico-regelreflex moeilijk te meten is, bevestigt dit onderzoek dat het fenomeen wel maatschappelijke relevantie heeft.

Ten slotte is dit onderzoek van belang voor de gemeenten in de regio Lekstroom. Met behulp van dit onderzoek zullen gemeenten zich beter kunnen voorbereiden op incidenten. Naar aanleiding van dit onderzoek volgen in hoofdstuk 8 een aantal aanbevelingen voor gemeenten.

## 7.6 VERVOLGONDERZOEK

Dit onderzoek laat nog een aantal vragen open, die nader onderzocht kunnen worden. Ten eerste is het interessant meer onderzoek te doen naar de angstcultuur in de jeugdzorg. Uit dit onderzoek is gebleken dat er grote maatschappelijke druk is op de jeugdzorg. Het is echter niet helemaal duidelijk geworden waar die maatschappelijke druk vandaan komt. Ligt dat met name bij de media? Wat vinden 'normale mensen' eigenlijk van de jeugdzorg? Hebben zij een beeld van wat jeugdzorg doet en met wat voor cliënten zij te maken hebben? Dit zijn allerlei vragen die nader onderzocht kunnen worden. Dit kan ook helpen meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden om die maatschappelijke druk te verkleinen.

Daarnaast is het interessant om te kijken naar professionals in de jeugdzorg. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zij te maken hebben met veel regels waar ze zich aan moeten houden. Ook hebben ze weinig handelingsvrijheid. Maar in hoeverre vinden ze dat erg? Wat vinden professionals zelf het prettigst? Zouden ze meer handelingsvrijheid willen hebben, of geven strakke procedures hen juist vertrouwen? Het antwoord op deze vragen kan meer inzicht geven in het nut van uitgebreide procedures en daarmee het nut van de risico-regelreflex.

Uit dit onderzoek kwam ook de rol van de Inspectie Jeugdzorg naar voren. Zij concluderen bijna nooit dat er bij organisaties niets te verbeteren valt. Dit is een interessante bevinding, die nog verder onderzocht zou kunnen worden. Heeft dit bijvoorbeeld ook te maken met de druk vanuit de maatschappij? Of komt dit voort uit het ministerie van Veiligheid en Justitie, waar de Inspectie Jeugdzorg onder valt? Wat verwacht de samenleving van de Inspectie? Dit zijn interessante vragen voor vervolgonderzoek.

Op lokaal niveau zou het interessant zijn meer systematisch onderzoek te doen naar de risico-regelreflex. Daarbij kan gekeken worden naar de daadwerkelijke reactie van gemeenteraad en college op incidenten, op de manier zoals Remco Roos (2011) dit al eerder heeft gedaan: er wordt een aantal incidenten geselecteerd, er wordt gekeken wat hierover in de media heeft gestaan, of de gemeenteraad hier raadvragen over heeft gesteld en of de betrokken wethouder maatregelen heeft aangekondigd. Een dergelijk onderzoek kan het vermoeden dat de risico-regelreflex op lokaal niveau geen rol speelt verder bevestigen of juist ontkrachten.

## 7.7 REFLECTIE

Ten slotte is het goed om achteraf terug te kijken op de methoden die in dit onderzoek gebruikt zijn. Er zijn een aantal methodologische tekortkomingen in dit onderzoek, die de resultaten enigszins nuanceren.

Ten eerste is dat de scope van dit onderzoek. Die is achteraf gezien wat groot uitgevallen. Uiteindelijk is het onderzoek uiteen gevallen in twee complete deelonderzoeken: één in de jeugdzorg en één bij gemeenten. Dit heeft een aantal gevolgen voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het betekent ten eerste dat het moeilijker is om de resultaten herbevestigd te

krijgen. Bij 15 interviews over hetzelfde onderwerp, is de kans groter dat er saturatie optreedt. Door de splitsing van dit onderzoek konden echter maar 7 interviews in de jeugdzorg gehouden worden en 9 bij gemeenten. Dit verkleint de kans op saturatie en maakt het onderzoek dus minder betrouwbaar.

Binnen de gemeenten is er ook nog voor gekozen om wethouders/burgemeesters, ambtenaren én raadsleden te interviewen. De wethouders/burgemeesters en ambtenaren bevestigen elkaars resultaten over het algemeen wel. De groep raadsleden is echter heel anders. Omdat maar drie raadsleden geïnterviewd zijn, is het de vraag of dit daadwerkelijk iets zegt over de algemene houding van een gemeenteraad. Dit heeft de keuze voor de respondenten opeens ook heel belangrijk gemaakt. Eén raadslid moet namelijk de hele gemeenteraad vertegenwoordigen. Het is de vraag of de raadsleden waar mee gesproken is representatief zijn voor hun hele raad.

Een ander gevolg van de complexiteit van dit onderzoek, is dat een keuze gemaakt moest worden tussen de gemeenten binnen de regio Lekstroom. Er mag echter niet zomaar aangenomen worden dat de resultaten ook voor de overige gemeenten uit de regio Lekstroom gelden. Een voorbeeld zijn de lokale media: de media die in dit onderzoek besproken zijn, hebben precies hun bereik in de gemeenten uit dit onderzoek. Eén van de gemeenten, die niet onderzocht is, valt buiten hun uitzendgebied. Het is dus de vraag of de lokale media in deze gemeente zich hetzelfde gedragen.

Een laatste punt van reflectie is het begrip risico-regelreflex zelf. Onderdeel van de risico-regelreflex is dat nieuwe regelgeving 'disproportioneel' is. Het is echter lastig te bepalen wanneer dit zo is. Onderdeel van de risico-regelreflex is ook dat de ervaring van risico's subjectief is. Het kan dus zo zijn dat de één regelgeving disproportioneel vindt, maar dat een ander dit juist nodig vindt, omdat hij heel bang is dat een bepaald risico optreedt. Er is in dit onderzoek met name gekeken naar regels in het algemeen, los van of deze disproportioneel zijn of niet. Maar voor de werking van de risico-regelreflex is dit wel van belang.

## 8. AANBEVELINGEN

Aan de hand van dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen te formuleren voor gemeenten:

### 8.1 ALGEMEEN

- Privacy: gemeenten en jeugdzorgorganisaties moeten duidelijke afspraken maken over privacy: wat mag een gemeente weten en wat niet. Dit kan bijvoorbeeld een punt van aandacht zijn bij het contracteren van de organisaties.
- Gemeenteraad: communiceer al voor de transitie richting de gemeenteraad: niet alle incidenten zijn te voorkomen. Spreek met een gemeenteraad af wat je van elkaar verwacht bij een incident. Onderdelen hiervan:
  - o Wat wil de raad weten?
  - o Wanneer wil de raad dit weten?
  - o Hoe wil de raad geïnformeerd worden?
  - o Wat mag een wethouder vertellen?
- Vertrouwen: heb vertrouwen in de sector. Dit vertrouwen kan vergroot worden door de sector te leren kennen. Praat regelmatig met organisaties, ga op werkbezoek. Organisaties leggen al gedetailleerd verantwoording af over incidenten aan de Inspectie. Probeer hier niet teveel verantwoordingsmechanismen aan toe te voegen om de regeldruk niet nog meer te verhogen.

### 8.2 INCIDENTEN

- Protocol: maak een goed crisisprotocol voor incidenten. Veel van de aandachtspunten uit dit onderzoek, staan ook genoemd in de handreiking van de VNG. Het is aan te raden om deze handreiking te gebruiken. Ook het huidige Communicatieprotocol van de provincie Utrecht biedt een aantal handige handvatten. Een paar voorbeelden:
  - o Spreek een duidelijke rolverdeling tussen de burgemeester en de portefeuillehouder af.
  - o Spreek met alle betrokkenen af wie de woordvoering doet en wat er gezegd gaat worden.
- Eerste reactie: reageer als bestuurder bij een incident altijd met de vraag 'wat is er gebeurd?' Neem de tijd om het onderzoek af te wachten. Communiceer dit ook duidelijk naar de media en gemeenteraad. Geef geen informatie die overbodig is of niet bevestigd.
- Individu: probeer bij een incident de aandacht af te houden van het individu, zowel richting de media als richting de raad. Hiermee wordt schade voor de cliënt voorkomen, maar wordt men ook gedwongen om praten over het systeem, en niet over het individuele geval.
- Onderzoek: bedenk wanneer de gemeente zelf onderzoek moet doen naar een incident. De Inspectie doet altijd onderzoek naar calamiteiten. Het kan handig zijn om als gemeente zelf onderzoek te doen (bijvoorbeeld naar de betrokkenheid van een buurtteam), maar weeg dit goed af.

## REFERENTIES

- Better Regulation Commission [BRC] (2006). *Risk, Responsibility and Regulation – whose risk is it anyway?*
- Boogers, M.; Schaap, L.; Munckhof, E.D. van den; Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid, 1993-2008*. Den Haag: BZK.
- Bouder, F. (2008). *Defining a tolerability of risk framework for pharmaceutical products in a context of scientific uncertainty*. PhD Thesis, King's College London.
- Bovens, M.A.P.; Hart, P. 't; Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Brenninkmeijer, A. (2011). *Risico's, chaos en het perspectief van de burger. Een introductie op deze bundel*. In: Tol, J.H. van, Helsloot, I., Mertens, F.J.H. *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 15-36
- Breyer, S. (1993). *Breaking the Vicious Circle; Toward Effective Risk Regulation*. Harvard University Press.
- Bureau Jeugdzorg Utrecht, William Schrikker Groep, Eigen Kracht Centrale, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg Flevoland (z.j.). *SAVE; Zorg voor jeugd in ontwikkeling*. Brochure.
- CBS (2014). *Gebieden in Nederland*. Geraadpleegd via: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=82496ned&D1=1-2,12,28,38,40,42,48,50-51&D2=164,167,200,231,349&STB=T,G1&VW=T> (20 juni 2014)
- Chavannes, M. (2011). *Collectief vervreemd van risico. Pers en politiek in een angstmaatschappij*. In: Tol, J.H. van, Helsloot, I., Mertens, F.J.H. *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 55-62
- Derksen, W. en Schaap, L. (2007). *Lokaal bestuur*. 's Gravenhage: Overheidsmanagement.
- Dorp, M. van (2012). *Een zacht verhaal en de harde feiten*. In: Jeugd en Co, nr. 6, pp. 24-26.
- Eeten, M. van en Bouder, F. (2012). *The Diva and Destiny: Can the Voter be Appeased With Fatalism?* European Journal of Risk Regulation, Vol. 3, pp. 293-303
- Engelen, E.R. en Sie Dhian Ho, M. (red.) (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Furedi, F. (2002). *Culture of fear: risk-taking and the morality of low expectation*. London: Continuum.
- Gemeente IJsselstein (2013). *Regionaal Beleidsplan 2014-2018; Zorg voor Jeugd*.
- Gerritsen, E. (2011). *Transitie Jeugdzorg; een visie uit het werkveld*. PS-Special, nr. 9. Deventer: Kluwer.

- Gestel, B. van (2006). *Nieuws, beleid en criminaliteit. Over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*. Amsterdam: Aksant.
- Gilting, R. (2009). *De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing*. In: *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Helsloot, I.; Martens, S. en Scholtens, A. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV).
- Helsloot, I. (2011). *Over een mooi kerstdiner, kalkoenen en andere wetmatigheden*. In: Tol, J.H. van, Helsloot, I., Mertens, F.J.H. *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 101-117
- Helsloot, I. en Schmidt, A. (2012). *The Intractable Citizen and the Single-Minded Risk Expert – Mechanisms Causing the Risk Regulation Reflex Pointed Out in the Dutch Risk and Responsibility Programme*. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3, pp. 305-312.
- Hood, C.; Rothstein, H.; Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk: Understanding risk regulation regimes*.
- Jacobs, S. (2014). *Media & Verantwoording over incidenten: gevolgen voor publieke organisaties*. Proefschrift.
- Lieshout, P.A.H. van; Meij, M.S.S. van der; Pree, J.C.I. de (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Löfstedt, R.; Boudier, F.; Wardman, J.; Chakraborty, S. (2011). *The changing nature of communication and regulation of risk in Europe*. *Journal of Risk Research*, 14:4, pp. 409-429.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2013). *Risico-regelreflex in de Jeugdzorg?*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2014). *RiVer; nieuwsbrief van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden*, nr. 7, februari 2014.
- Publistat (2006). *Nulmeting Mediabeeld Jeugdzorg*. Geraadpleegd via: [http://www.publistat.nl/content/pdf/nl/2006329\\_publistat\\_mediaonderzoek\\_management\\_summary\\_mediabeeld\\_jeugdzorg\\_20052006.pdf](http://www.publistat.nl/content/pdf/nl/2006329_publistat_mediaonderzoek_management_summary_mediabeeld_jeugdzorg_20052006.pdf) (20 maart 2014)
- Rijksoverheid (2013a). *Verantwoord omgaan met risico's*. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos> (11 februari 2014)
- Rijksoverheid (2013b). *Participatiewet opent deuren naar arbeidsmarkt voor mensen met beperking*. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/02/participatiewet-opent-deuren-naar-arbeidsmarkt-voor-mensen-met-beperking.html> (11 februari 2014)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Roos, R.W. (2011). *Reflexen of Reflectie? Een onderzoek naar de omvang van de risico-regelreflex*. Masterthesis Universiteit Utrecht.

Slovic, P.; Fischhoff, B.; Lichtenstein, S. (1984). *Behavioral Decision Theory Perspectives on Risk and Safety*. *Acta Psychologica* 56, pp. 183-203.

Situation Room (2014). [www.situation-room.nl](http://www.situation-room.nl)

Terpstra, J. en Mein, A. (2010). *De positie van de gemeente in de veiligheidszorg; een inleiding*. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* (9), nr. 3, pp. 3-8.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Tol, J. van (2011). *Samenvattende analyse: belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen*. In: Tol, J.H. van, Helsloot, I., Mertens, F.J.H. *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 150-174.

Tol, J. van (2012). *The Dutch Risk and Responsibility Programme*. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3, pp. 353-360.

Tol, J. van (2014). *Omgaan met de risico-regelreflex*. Jaarboek Nationaal Netwerk Risicomanagement.

Trappenburg, M. en Schiffelers, M.-J. (2012). *How to Escape the Vicious Circle: The Challenges of the Risk Regulation Reflex*. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3, pp. 283-291.

Tweede Kamerstuk (TK) 33684 (2013). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Nr. 3; Memorie van Toelichting.

Westerik, H. (2001). *De verklaring van het gebruik van lokale media*. Proefschrift. Katholieke Universiteit Nijmegen.

## BIJLAGE 1: INTERVIEWHANDLEIDINGEN

### TOPICLIJST INTERVIEWS JEUGDZORG

#### Introductie

voorstellen, onderzoek uitleggen, akkoord opname.

#### Incidenten

1. Kunt u een voorbeeld noemen van een incident (bijv. een gezinsdrama) dat ergens in de afgelopen jaren is voorgevallen?
2. Hoe werd er op dit incident gereageerd binnen de organisatie?
3. Hoe werd er op dit incident gereageerd door de media?
  - a. In welke media is het incident aan bod gekomen?
  - b. Wat was de focus van de berichtgeving?
4. Hoe werd er op dit incident gereageerd door de politiek?
5. Hoe werd er op dit incident gereageerd door de overheid (Rijk/provincie/gemeente)?
  - a. Hoe zien zij hun rol?
  - b. Werden er nieuwe regels (codes, protocollen, etc.) opgesteld n.a.v. dit incident?
6. Kent u nog meer soortgelijke voorbeelden?

#### Risico's

1. Hoe ervaart u de omgang met risico's in de jeugdzorg?
  - a. Vanuit eigen organisatie
  - b. Vanuit media
  - c. Vanuit overheid
  - d. Vanuit politiek

#### Evt. extra vragen:

2. Worden risico's geaccepteerd?
3. Is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het risico?
4. Is er meer aandacht voor het ene risico dan voor het andere?

#### Transitie

Wat verwacht u van de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten?

## TOPICLIJST INTERVIEWS GEMEENTEN

### Introductie

voorstellen, onderzoek uitleggen, akkoord opname.

### Incidenten

1. Kunt u een voorbeeld noemen van een incident (bijv. salmonella-vergiftiging, instorten balkon) dat ergens in de afgelopen jaren is voorgevallen in uw gemeente?
2. Hoe werd er op dit incident gereageerd door de media?
  - a. In welke media is het incident aan bod gekomen?
  - b. Wat was de focus van de berichtgeving?
3. Hoe werd op dit incident gereageerd door de gemeenteraad?
4. Hoe werd op dit incident gereageerd door het gemeentebestuur (college)?
5. Werden er nieuwe regels (protocollen, codes, etc.) opgesteld n.a.v. dit incident?
6. Zijn er andere voorbeelden? Uit eigen gemeente, of uit aanpalende gemeenten waar u weet van hebt?

### Risico's

1. Hoe ervaart u de omgang met risico's in uw gemeente?
  - a. Vanuit eigen organisatie
  - b. Vanuit media
  - c. Vanuit politiek

### Evt. extra vragen:

2. Worden risico's geaccepteerd?
3. Is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het risico?
4. Is er meer aandacht voor het ene risico dan voor het andere?
5. Wat is jullie rol als gemeente bij risico's?
6. Wat is jullie risicobeleid?
7. Wat als er iets ergs gebeurt?
  - a. Wat verwacht u van wie?

### Transitie

Wat verwacht u van de transitie van de jeugdzorg?



## BIJLAGE 2: SITUATION ROOM

Situation Room wordt aangeboden door een samenwerkingsverband van ContainR Media, Aneto en Apollo 13 Consult. Situation Room is opgezet om organisaties te leren omgaan met onverwachte gebeurtenissen. Speciaal voor de transitie van de jeugdzorg is een aantal scenario's ontwikkeld, die door gemeenten en ketenpartners in de jeugdzorg doorlopen kunnen worden (zie: [www.situation-room.nl](http://www.situation-room.nl)). Op de conferentie Jeugdzorg In Zicht, georganiseerd door de provincie Utrecht en Bureau Jeugdzorg Utrecht, was er een Situation Room voor wethouders, burgemeesters en bestuurders van zorginstellingen uit de provincie. Tijdens deze bijeenkomst zijn een aantal scenario's doorlopen. Deelnemers moesten in groepen een strategie bedenken; hoe zouden zij omgaan met een dergelijke situatie? Vervolgens moest iedere groep twee mensen afvaardigen, die in de 'binnenring' de discussie met elkaar aangingen en tot besluitvorming moesten komen. Aan het eind van de discussie kon de 'buitenring' commentaar geven.

In de Situation Room zijn de volgende fictieve scenario's aan bod gekomen:

- Scenario 1: er is onrust in een bepaalde wijk. Deze wijk staat bekend als een volksbuurt, waar weinig nodig is om de vlam in de pan te laten slaan. De onrust betreft de familie P. De vader uit dit gezin is aangehouden: hij wordt verdacht van misbruik op een basisschool. De vader is ook jeugdleider bij de voetbalvereniging. Het bericht van de aanhouding heeft geleid tot veel onrust in de wijk. De vorige avond is er een auto in brand gestoken. De politie krijgt geen grip op de onrust. Het gezin is bekend bij politie en jeugdzorg. De verwachting is dat er vanavond opnieuw rellen gaan plaatsvinden.
  - o Vraag 1: wat kan u vanuit jeugdzorg doen om de openbare orde en veiligheid in de wijk te ondersteunen?
  - o Vraag 2: het gevaar van een heksenjacht dreigt. Wat kunt u vanuit jeugdzorg doen om dit gevaar tegen te gaan?
  
- Scenario 2: we gaan verder met het gezin P. Het gezin heeft veel problemen. De vraag is: hoe heeft het zover kunnen komen? Er zit veel hulpverlening in het gezin: verslavingszorg, schuldhulpverlening, politie, Raad voor de Kinderbescherming, school, een leerplichtambtenaar, jeugd-ggz en een gezinscoach. Het gezin glijdt langzaam af. Onder andere vanwege de privacy is er nauwelijks informatie-uitwisseling en geen overdracht. Instellingen kampen met een tekort aan personeel. Er is geen overzicht en men werkt onvoldoende samen.
  - o Vraag: welke stappen overweegt u om zo snel mogelijk alle informatie vanuit jeugdzorg rond het gezin P. bij elkaar te brengen?

## BIJLAGE 3: WORKSHOP COT

Het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, zie ook [www.cot.nl](http://www.cot.nl)) doet zowel onderzoek, advies als training op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Dit vertaalt zich in evaluatieonderzoek, risicoanalyse en scenarioplanning, maar ook in simulaties en trainingen. Voor de gemeenten IJsselstein en Montfoort heeft het COT een workshop voorbereid, die bestond uit het stap voor stap doorlopen van een aantal scenario's. Daarbij was het niet de bedoeling om een crisissituatie te simuleren, maar juist ruimte te maken voor discussie: wat verwachten de deelnemers van elkaar en kunnen die verwachtingen worden waargemaakt?

De volgende fictieve scenario's zijn tijdens de workshop besproken:

- Scenario 1: D. is een 9-jarig meisje dat van februari 2008 in een pleeggezin van een pleegzorginstelling verblijft. D. staat sinds 2005 onder toezicht, eerst van Bureau Jeugdzorg en vanaf oktober 2008 van de Zorggroep jeugdbescherming. Er zijn gedurende langere tijd signalen van kindermishandeling in het pleeggezin:
  - o Vanuit school zijn er signalen over mogelijk tekortschietende verzorging.
  - o Het AMK ontvangt meerdere zorgmeldingen.
  - o Ook de moeder van D. heeft zorgen over het pleeggezin en haar dochter. Zij uitte deze zorgen ook bij de kinderrechter. De rechter besluit tot nader onderzoek door de Raad v/d Kinderbescherming.

Betrokken instanties overwogen de pleegzorg te beëindigen, maar dit gebeurt niet. Uit een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming naar de opvoedingssituatie van D. blijkt nu dat er sprake is van verwaarlozing en mishandeling. Er volgt een crisismachtiging uithuisplaatsing vanuit Jeugdzorg. De situatie wordt als calamiteit gemeld bij de Inspectie Jeugdzorg.

- Scenario 2: Een meisje van 5 jaar is vermist. Het gaat om een meisje waarvan beide ouders emotionele problemen hebben die ervoor zorgen dat zij niet goed in staat zijn voor hun dochter te zorgen. Ook hebben beide ouders veel en hevige ruzie. Na een scheiding behouden de ouders gezamenlijk gezag. Moeder heeft zorgen over de emotionele toestand van vader en vreest dat moeder een risico vormt voor de veiligheid van de dochter. Vader heeft aangegeven hulp te gaan zoeken. Verscheidene instanties zijn betrokken bij de zorg voor het gezin, waaronder bureau Jeugdzorg. Het meisje woont doordeweeks bij haar moeder en in het weekend bij haar vader. Moeder haalt normaliter het meisje op vrijdag van school. Vandaag is de dochter door vader van school gehaald met een smoes. Als moeder bij school komt schrikt school, zij dacht dat moeder en vader afspraken hadden gemaakt. Moeder weet niet waar vader en dochter zijn. Het is inmiddels 19.00 uur. Het gezin staat sinds 2010 onder toezicht van Jeugdzorg. Dit betrof het inmiddels 10-jarige zusje van het meisje. Dat meisje woont sinds een jaar in een pleeggezin. De moeder belt met de oma van het meisje (aan vaders kant). Ook belt zij vrienden en ouders van kinderen waar de dochter soms speelt. Enkele bureaus beginnen met zoeken in de buurt. De moeder belt de politie nadat geen van bekenden weet waar vader en dochter zijn. Het is nu 20.00 uur. Ook belt de moeder Jeugdzorg. Een eerste zoektocht door de politie levert weinig op. De volgende dag besteden verscheidene lokale en regionale media aandacht aan de verdwijning.

- Scenario 3: Het AD belt de gemeente met de mededeling dat zij werkt aan een artikel over jeugdzorg na de transitie. Het is een donderdag. Het AD geeft aan over meerdere signalen te beschikken dat de kwaliteit van de jeugdzorg achteruit is gegaan na de transitie. Er zou veel tijd en geld zijn gaan zitten in de organisatorische vraagstukken waardoor er minder tijd en aandacht is voor kwaliteit. Er zou een te hoge werkdruk zijn waardoor er in tenminste 3 gevallen 'fouten' zouden zijn gemaakt. Inmiddels zou in deze cases extra capaciteit zijn ingezet, maar er is wel risico gelopen. Het AD haalt in het artikel meerdere anonieme medewerkers van Jeugdzorg aan. Ook vanuit Jeugdzorg komt het signaal over dit artikel. Het AD geeft aan zaterdag te zullen publiceren met een vooraankondiging vrijdag. Het AD vraagt om een reactie van de gemeente en om een interview met de wethouder.

## BIJLAGE 4: CODEBOMEN

