

# **Tot achter de voordeur**

**Een onderzoek naar ontwikkeling in aanpak  
van sociale problematiek in stadsbuurten**

**Masterscriptie Sociale Geografie**

**Marieke Peters**

**Oktober 2008**



# **Tot achter de voordeur**

**Een onderzoek naar ontwikkeling in aanpak  
van sociale problematiek in stadsbuurten**

**Oktober 2008**

**Marieke Peters, 0108251**

**Masterscriptie Sociale Geografie**

**Radboud Universiteit Nijmegen**

**Onder begeleiding van: dr. Lothar Smith**



Er zijn in elke stad wel bepaalde wijken aan te wijzen waar sprake is van (leefbaarheids)problemen, de zogenaamde achterstandswijken. De nationale overheid en lokale overheden zijn al decennia lang bezig met het verbeteren van de leefbaarheid in deze wijken. Het accent wat gelegd wordt in beleid verschilt echter door de jaren heen. Recent heeft er zich een nieuwe ontwikkeling voorgedaan in de aanpak van sociale problematiek in stadswijken; achter de voordeur- projecten. Deze aanpak achter de voordeur richt zich op probleemhuishoudens in achterstandswijken. Kenmerkend voor deze aanpak is dat de leefwereld van huishoudens in hoge mate richtinggevend is. De hulp wordt aangeboden in de thuisomgeving en hulpverleners komen dus achter de voordeur. Dit is een nieuwe, niet onomstreden, aanpak.

In mijn onderzoek heb ik gekeken naar de aanpak achter de voordeur. Hoe is de aanpak opgezet? Wat zijn de doelstellingen? En welke knelpunten worden er ervaren? Maar daarnaast is het ook erg interessant om te kijken naar hoe men is gekomen tot deze aanpak. Kortom, welke ontwikkelingen er hebben plaatsgevonden in de aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten. De vraagstelling binnen dit onderzoek luidt dan ook:

Hoe hebben de ontwikkelingen van de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten geleid tot de huidige achter de voordeur- aanpak?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heb ik naar verschillende dingen gekeken. Eerst heb ik in hoofdstuk 2 gekeken naar de verschillende manieren waarop leefbaarheidsproblemen in stadsbuurten door de (lokale) overheid aangepakt zijn. Zo concludeerde ik dat de initiatieven grofweg in te delen zijn in fysieke benaderingen (verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van buurten en wijken) en sociale benaderingen (het verbeteren van de sociale kwaliteit van het samenleven in een wijk). Na jarenlange beleidsinitiatieven gericht op deze benaderingen, kwam er toch het idee dat beide perspectieven op een aantal vlakken tekort schieten. Met name de gezinnen met hardnekkige meervoudige problematiek, de multiprobleemgezinnen, worden op deze manier niet bereikt. Dit heeft gezorgd voor aandacht van, onder andere, de lokale overheid voor persoonsgerichte benaderingen, die plaatsvinden achter de voordeur.

In hoofdstuk 3 laat ik zien dat deze benadering niet helemaal nieuw is. Enkele decennia geleden werden er al huisbezoeken afgelegd. Maar ontwikkelingen in de maatschappij en het welzijnswerken hebben geleid tot een andere manier van werken in de hulpverlening waarbij de hulpverleners in toenemende mate afstand namen van hun cliënten. Afstand, in de manier van hulpverlening in de relatie tussen hulpverlener en cliënt, maar ook letterlijke afstand door zich terug te trekken uit de wijk en het werk uit te voeren vanuit een centrale plek in de stad. Inmiddels wordt deze ontwikkeling steeds vaker bekritiseerd, en de nieuwe outreachende hulpverlening is hier een reactie op.

Om het kader van de ontwikkelingen beter in een context te plaatsen, licht ik dit in hoofdstuk 4 toe aan de hand van een casestudy over de wijk Wolfskuil. De Wolfskuil is een wijk in Nijmegen waar al lange tijd problemen ervaren worden. De verschillende beleidsinitiatieven die er door de jaren heen hebben plaatsgevonden in de Wolfskuil, hebben niet het gewenste effect gehad. Het besef dat de

huishoudens met structurele problemen individueel geholpen moesten worden, in plaats van doormiddel van wijkgerichte benaderingen, heeft geleid tot de opzet van een achter de voordeur- project en de inzet van een gezinscoach. Een integrale benadering met intensieve samenwerking tussen verschillende instanties (bijvoorbeeld politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen) zijn essentieel voor het behalen van successen. Maar er worden ook een aantal knelpunten ervaren, die verbonden zijn aan deze manier van werken. Bijvoorbeeld, tot hoe ver mag bemoeizorg gaan? En hoe moeten we om gaan met privacy? Een duidelijk antwoord op deze vragen is er nog niet. Maar een breed maatschappelijk debat over deze manier van werken is (totnogtoe) uitgebleven.

Met dit onderzoek heb ik meer inzicht willen geven in de achter de voordeur- aanpak en in de ontwikkeling hier naar toe. Ik kan echter nog weinig zeggen over de effecten van achter de voordeur- projecten, aangezien de meesten pas kort lopen. Wel heb ik het idee dat er, ondanks de knelpunten, door middel van dit soort projecten een groep mensen bereikt wordt die door eerder beleid niet bereikt werden. En ik denk dat er met de aandacht voor multiprobleemhuishoudens een nieuwe slag gemaakt kan worden in de verbetering van de leefbaarheid in stadswijken.

In januari 2007 ben ik in het kader van mijn duale master, begonnen met werken bij de afdeling Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Nijmegen. Het eerste onderzoek waaraan ik mee mocht werken was het wijkonderzoek, als onderdeel van de Stads- en Wijkmonitor. Het onderzoek was erg interessant en gaf me bovendien veel nieuwe informatie over de stad waar ik inmiddels al bijna 6 jaar woonde. Maar wat me het meest is bijgebleven van het wijkonderzoek waren de beschrijvingen van sociale problematiek in stadsbuurten. In het wijkonderzoek kwamen sociale problemen aan de orde, waarvan ik dacht dat ze alleen in de grote steden speelde. Er stonden telkens twee termen centraal bij de beschrijvingen van sociale problemen in bepaalde Nijmeegse wijken, namelijk ‘problematiek achter de voordeur’ en ‘multiprobleemhuishoudens’. In de krant had ik wel eens iets gelezen over het verschijnsel multiprobleemhuishoudens, maar een beeld kon ik er me niet echt van vormen. En van de term ‘problemen achter de voordeur’ had ik tot dat moment nog nooit gehoord.

Het is inmiddels een jaar en 10 maanden later, en mijn afstudeerscriptie ligt voor u, met daarin een centrale rol voor de twee termen waar ik voor het eerst mee in aanraking kwam in het wijkonderzoek.

Ik had het proces van scriptieschrijven al een keer doorlopen, dus ik wist hoe intensief het schrijven kan zijn. Toch heeft deze scriptie, bekeken vanuit de mate van intensiviteit, de vorige ruim overtroffen. Door het stellen van een strakke, niet-uitstelbare deadline in de vorm van een vliegticket, heb ik heel wat stressvolle momenten moeten doorstaan. Maar er zijn een aantal personen die mij door deze periode heen geholpen hebben, en die ik hiervoor ontzettend wil bedanken.

Op de eerste plaats komen mijn (inmiddels ex)collega’s van de afdeling Onderzoek en Statistiek. Ik heb besloten om daar, hoewel mijn contract inmiddels af was gelopen, mijn scriptie te gaan schrijven. En dat is niet voor niets. Naast dat het een rustige en inspirerende werkplek is, is het vooral ook een hele sociale en gezellige werkplek. Het eenzame proces van scriptieschrijven werd aangenaam afgewisseld met vele kopjes koffie en gezellige gesprekken. Alle collega’s hebben op een eigen manier bijgedragen aan mijn scriptieproces. Maar er is één iemand die ik hier apart moet noemen, namelijk Kees Goderie. Kees was niet alleen een geweldig goede begeleider tijdens mijn werkzaamheden voor de gemeente, maar ook tijdens het schrijven van mijn scriptie kon ik altijd bij hem terecht, en was hij bereid om, zelfs op het allerlaatste moment, in een razend tempo delen van mijn scriptie van commentaar te voorzien.

Ik wil ook mijn begeleider vanuit de universiteit, Lothar Smith, bedanken voor zijn ondersteuning tijdens mijn scriptieproces. De gesprekken en de kritische reflecties zijn erg belangrijk geweest.

Natuurlijk moet ik vrienden en familie bedanken voor hun interesse en inlevingsvermogen. De telefoontjes, mailtjes, smsjes, kaartjes en bloemen kwamen altijd op het juiste moment.

Tenslotte wil ik natuurlijk Rienk bedanken die tijdens al mijn studiejaren, en nu ook weer bij mijn tweede scriptie, mijn grootste steun is geweest. Je liefde, maar ook de stimulerende en motiverende woorden hebben me door alle moeilijke momenten gesleept.





# Inhoudsopgave

---

<b>Proloog</b>	<b>1</b>
<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1: Probleemstelling</b>	<b>6</b>
Inleiding	6
Onderzoeksopzet	7
Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
Onderzoeksmethoden	10
Contextuele Oriëntatie	12
Multiprobleemgezinnen	
Leefbaarheid	
Tot slot	23
<b>Hoofdstuk 2: Sociale problematiek in stadsbuurten</b>	<b>24</b>
Stadswijken met structurele problemen	24
Achterstandswijk	
Onderscheid achterstandswijk en probleemwijk	
Probleemwijken	
Aanpak sociale problematiek om stadsbuurten door de jaren heen	27
Wederopbouw	
Deconcentratie	
Stadsvernieuwing	
Probleemcumulatiegebiedenbeleid en sociale vernieuwing	
Grotestedenbeleid	
Herstructurering	
Naar een meer sociaal beleid: ‘eerst de mensen dan de stenen’	35
Achterblijven sociale pijler	
Sociale cohesie als belangrijke factor bij het verbeteren van leefbaarheid	
Een nieuwe ontwikkeling: sociaal beleid tot achter de voordeur	40
Sociale herovering	
Prachtwijken	
Tot slot	43
<b>Hoofdstuk 3: Achter de voordeur</b>	<b>45</b>
Inleiding	45
Bemoeizorg: terug van weggeweest	46

De teloorgang van het huisbezoek	
‘Bemoeizorg’, ‘outreaching werken’ en ‘achter de voordeur’	50
De vliegende Hollander	
Kenmerken van de huidige bemoeizorg	
Achter de voordeur projecten	
De doelgroep van outreachende hulpverlening en achter de voordeurprojecten	
Het belang van huisbezoek	
Opzet van een ‘achter de voordeur’ - aanpak	54
Signalering en voorbereiding	
Bereiken en uitvoeren	
Beëindiging van het hulpverleningscontact	
Knelpunten en dilemma’s	56
Knelpunten bij achter de voordeur projecten	
Dilemma’s	
Over grenzen tussen zorgzaamheid en bemoeizucht	58
Tot slot	60

## **Hoofdstuk 4: ‘Achter de voordeur’ in de Wolfskuil** **61**

Inleiding	61
Beschrijving van de wijk de Wolfskuil	62
De Wolfskuil	
Signalen uit het wijkonderzoek	
Wolfskuil: een wijk met structurele problemen	
Voorgeschiedenis van de achter de voordeur pilot in de Wolfskuil	68
Wijkbeleid	
Het verbeteren van de leefbaarheid vanuit de buurt	
Het (h)erkennen van zorggerelateerde onderwerpen in de buurt	
Het verbeteren van de wijkveiligheid in de wijk	
De opgedane ervaring als aanleiding voor nieuw beleid	
De doelstellingen in de pilot achter de voordeur in de Wolfskuil	72
Doelen in de pilot	
Leerdoelen van de pilot	
Samenwerkingspartners in de pilot	
Typering van de doelgroep	76
Multiprobleemgezinnen	
Casuslijst	
Typologie	
Vernieuwde inzichten bij de aanpak van multiprobleemgezinnen	
De uitvoering van de achter de voordeur aanpak in de Wolfskuil	82
Signalering	
Plan van aanpak	
Inzet gezinscoach	
Werkwijze gezinscoach	

Reactie multiprobleemgezinnen	
Hoe functioneert de achter de voordeur aanpak in de Wolfskuil?	86
Aansluiting van de aanpak van het project bij de problemen van multiprobleemgezinnen	
Knelpunten bij het achter de voordeur project	
Kracht van het project	
Tot slot	92
<b>Conclusie</b>	<b>94</b>
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>98</b>
<b>Bijlage</b>	<b>104</b>

## Meneer de Vries

“Meneer de Vries is een 45-jarige, alleenstaande man. Hij vervuult zichzelf en zijn woning, heeft een alcoholprobleem en is in de war. Hij wil geen contact met de hulpverlening, heeft een huurachterstand en veroorzaakt overlast in de buurt. In dronken buien loopt hij tierend en scheldend over straat. Het laatste zou kunnen worden opgevat als een verkapte roep om hulp, maar helemaal duidelijk is dit niet. Naar eigen zeggen wil meneer de Vries maar twee dingen: zijn uitkering blijven ontvangen en zijn woning behouden.

De problemen van meneer de Vries lopen op. De medewerkers van de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid signaleren dat het niet goed gaat. Meneer de Vries retourneert zijn uitkeringsformulieren niet meer, reageert niet op oproepen en verschijnt niet op afspraken. Hij komt wel regelmatig aan de balie en maakt stampeï omdat hij zijn uitkering wil hebben. Hij is nauwelijks aanspreekbaar. Na rijp beraad besluiten de medewerkers van SoZaWe om meneer de Vries de toegang tot het kantoor te ontzeggen. Ze overwegen om zijn uitkering stop te zetten.

De burens van meneer de Vries maakten zich aanvankelijk vooral grote zorgen om hem, maar ze zijn intussen ook bang voor hem geworden. Ze spreken hem niet meer zelf aan op zijn gedrag, maar doen hun beklag bij de wijkagent en de woningcorporatie.

De woningcorporatie heeft tegen meneer de Vries al een incasso procedure in de gang gezet vanwege oplopende huurschuld. Hij reageert niet op schriftelijke uitnodigingen van de corporatie voor een gesprek. Een medewerker van de corporatie belt vervolgens naar het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) met de vraag of meneer de Vries bij hen bekend is en of ze hulp kunnen verlenen. Een maatschappelijk werker licht het beleid van het AMW in zulke situaties toe. Het AMW kan niets over zijn klanten meedelen aan derden, want dat is in strijd met de privacy reglementen. Maatschappelijk werkers gaan ook niet ongevraagd bij meneer de Vries op bezoek. Hij zal tijdens spreekuurtijden zelf naar het AMW kantoor moeten komen en persoonlijk om hulp moeten vragen. Ook kan het AMW vanwege de volle caseload en wachtlijsten én omdat meneer de Vries er niet zelf om vraagt, geen woonbegeleiding bieden. Desondanks trekt de maatschappelijk werker zich het lot aan van meneer de Vries en van de bezorgde mensen in zijn omgeving. Ze besluit - geheel buiten haar taakomschrijving om en in haar vrije uren - te proberen om hulp voor meneer de Vries te mobiliseren. Maar dat blijkt niet eenvoudig.

De eerste stap die de maatschappelijk werker zet is het inwinnen van informatie over meneer de Vries en nagaan of hij reeds hulpverleningscontacten heeft. Meneer de Vries heeft overduidelijk een alcoholprobleem. Wellicht kan de verslavingszorg uitkomst bieden. Deze kan echter niets doen zolang meneer de Vries ongemotiveerd is om van zijn drankprobleem af te komen. Bovendien vermoedt de verslavingszorg dat meneer de Vries een psychiatrische problematiek heeft. In dat geval heeft opname in een kliniek voor geheelonthouding geen zin. De verslavingszorg stelt zich op het standpunt dat eerst de psychiatrische problematiek van meneer de Vries aangepakt dient te worden.

Vervolgens wordt dus de psychiater van de RIAGG ingeschakeld. Deze gaat vervolgens de voorgeschreven procedures één keer op huisbezoek om na te gaan of meneer de Vries in aanmerking komt voor een opname in een psychiatrisch ziekenhuis. Het bezoek is echter een momentopname. Meneer de Vries ruikt onraad en zet voor de gelegenheid zijn beste beentje voor. Hij laat de psychiater binnen en maakt een rustige indruk tijdens het gesprek. De psychiater stelt vast dat de situatie niet ernstig genoeg is om een gedwongen opname te overwegen. De psychiater is gebonden aan de voorschriften van de wet BOPZ en daarin zijn strakke criteria vastgelegd. Alleen in zeer ernstige situaties kan via een Rechterlijke Machtiging tot gedwongen opname worden overgegaan. Bovendien stelt de GGZ

zich op het standpunt dat zij geen klanten kan opnemen in de psychiatrie die verslaafd zijn: eerst moet aan de verslaving worden gewerkt voordat überhaupt met psychische hulpverlening begonnen kan worden.

Zou de Thuiszorg kunnen worden ingeschakeld? Als gevolg van de bezuinigingen heeft de Thuiszorg minder tijd tot haar beschikking en kan niet (meer) ongevraagd langsgaan bij meneer de Vries om 'de vinger aan de pols te houden'. Bovendien komt de Thuiszorg niet in actie als er sprake is van ernstige vervuiling. Ze beroept zich dan op haar taakopvatting: 'de Thuiszorg is er niet voor de grote schoonmaak'. Ze komt pas in actie als het huis enigszins is opgeruimd en als in de woning de minimale voorzieningen aanwezig zijn die in de Arbo-wet zijn vastgelegd, zoals warm en koud stromend water en schoonmaakspullen. Meneer de Vries beschikt daar niet over. Daarnaast moet bij nog bereid worden gevonden om een eigen bijdrage te betalen voor thuiszorg.

Meneer de Vries blijft schulden maken. Wanneer hij weigert om mee te werken aan een budgetteringsregeling (met een bijstandsmaatschappelijk werker van de gemeentelijk sociale dienst, of met een maatschappelijk werker), valt te overwegen om meneer de Vries onder curatele te stellen. Echter, net als een verplichte opname in een psychiatrisch ziekenhuis is een ondercuratelestelling niet gemakkelijk te realiseren, omdat dit gebonden is aan strenge wettelijke bepalingen. De Gemeentelijke Kredietbank staat machteloos wanneer blijkt dat meneer de Vries geen 'afloscapaciteit' heeft. De afdeling woonhygiëne van de GGD heeft als beperking in haar taakopvatting dat zij pas in actie mag komen als er gevaar dreigt voor de openbare volksgezondheid. Zolang dat niet het geval is, kan ze niets doen. Wanneer het wél ernstig genoeg is, kan de GGD de woning schoonmaken en ontsmetten. De GGD kan echter geen nazorg bieden, zelfs als men vermoedt dat meneer de Vries na de schoonmaakactie zijn woning weer opnieuw zal gaan vervuilen. Men kan pas weer in actie komen als het opnieuw uit de hand loopt. De GGD doet de treurige constatering dat het eenvoudiger is om de dierenbescherming in te schakelen om dieren uit een inhumane situatie te verlossen, dan om adequate hulp te mobiliseren voor mensen die zich in erbarmelijke omstandigheden bevinden.

Meneer de Vries staat als patiënt ingeschreven bij de plaatselijke huisarts. Bij navraag blijkt dat hij de huisarts al jaren niet meer heeft bezocht. De huisarts gaat niet ongevraagd op huisbezoek, behalve als er een dringende medische reden is en die is er niet.

De politie kan pas daadwerkelijk in actie komen als meneer de Vries een wetsovertreding begaat. Zo niet, dan kunnen ze niet veel meer doen dan 'pappen en nathouden' en andere hulpverlenende instellingen inschakelen.

Inmiddels hebben al heel wat gemotiveerde hulpverleners hun tanden stuk gebeten op de perikelen rond meneer de Vries. Ook de maatschappelijk werker weet het niet meer. Ze moet constateren dat de veelheid van problemen van meneer de Vries de grenzen van haar taakopvatting, de reikwijdte van haar hulpverleningsarsenaal en haar beschikbare tijd ver te boven gaan. Ze geeft het op.

Ook meneer de Vries heeft er weinig fiducia meer in. Hij stond al wantrouwend tegenover hulpverleners maar door hun ongecoördineerde acties is hij het laatste sprankje hoop kwijt geraakt dat zij iets voor hem kunnen betekenen. Alleen de wijkagent komt af en toe nog langs om meneer de Vries op overlastgevend gedrag aan te spreken. De huisuitzetting staat op stapel. Meneer de Vries blijft verder van hulp verstoken.

Wanneer in de gemeente een project voor outreachende hulpverlening van start gaat, wordt meneer de Vries als klant aangemeld door de wijkagent".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dit voorbeeld is afkomstig uit: Van Doorn (2004:34-37)

In elke stad zijn er wijken aan te wijzen waar sinds jaar en dag sprake is van achterstand. Deze wijken hebben meestal een populatie met overwegend lage inkomens en er spelen vaak meerdere (leefbaarheids)problemen die elkaar kunnen gaan versterken. De wijken waarin bewoners te maken hebben met diverse problematiek worden vaak ‘achterstandswijken’ genoemd. In de afgelopen decennia is de aandacht onder beleidsmakers en wetenschappers voor de zogenaamde achterstandswijken enorm toegenomen. ‘Achterstandswijk’ is een beladen begrip. Bij het gebruik van dit begrip doelt men meestal op wijken waarin de bevolking grotendeels in een sociaal-economische zwakke positie verkeert, veel bewoners lage inkomens of een uitkering hebben, waarin veel etnische minderheidsgroepen wonen en vaak is er in deze wijken meer dan gemiddeld sprake van overlast en onveiligheidsgevoelens. De bewoners van achterstandswijken hebben vaak meer moeite om mee te komen met de maatschappij. Problemen op het gebied van leefbaarheid, hebben vaak een negatieve uitwerking op de wijk en het wijkleven. Beleidsmakers en wetenschappers zien dit als een ongewenste ontwikkeling en buigen zich over de vraag hoe de verschillen tussen de wijken en de achterstanden bij bewoners te verhelpen. In de loop van de tijd zijn er verschillende benaderingen geweest die zich gericht hebben op de oorzaken en het oplossen van achterstandsituaties in wijken en buurten.

Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van buurten en wijken, waarbij het accent ligt op verbetering van woningen en woonomgeving, wordt al toegepast sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Deze gedachte zien we terug in de grootschalige vernieuwingen zoals die plaats hebben gevonden en nog plaats vinden in de herstructureringswijken. Herstructurering wordt met name toegepast om een eind te maken aan economische en sociale problemen in verschillende woongebieden. Veel steden hebben besloten over te gaan tot het slopen van de kleinere, goedkopere, minder populaire woningen. De eenzijdige woningvoorraad en het (daarmee samenhangende) vertrek van de meer draagkrachtige huishoudens werden verantwoordelijk gezien voor het feit dat met name bewoners met lage inkomens in dergelijke gebieden achterbleven. Herstructurering moet de keuzemogelijkheden van stedelingen verruimen en alle woonmilieus toegankelijk maken voor mogelijke bewoners. Door de eenzijdige woningvoorraad te doorbreken en de oude woningvoorraad te vervangen door nieuwbouw van een hoger prijsniveau zouden meer daadkrachtige bewoners en bedrijven worden aangetrokken en vastgehouden. Differentiatie van het woningaanbod wordt vaak gezien als de oplossing voor (leefbaarheids)problemen in de buurt; hoge inkomens zouden geherstructureerde buurten een positieve sociale impuls moeten geven (Beckhoven & van Kempen, 2002:21).

In de afgelopen jaren is er veel geschreven over de sociale effecten van herstructurering. Over het algemeen is de boodschap van dit soort studies: verwacht niet al te veel van stedelijke herstructurering als het gaat om een toenemend aantal contacten tussen bijvoorbeeld nieuwe en oude bewoners, verschillende inkomensgroepen en verschillende etnische categorieën. Er wordt snel aangenomen dat ruimtelijke ingrepen ook veranderingen op sociaal gebied tot stand brengen. Maar woningen slopen om sociale vraagstukken op te lossen is nog steeds discutabel. Bovendien kan je je afvragen in hoeverre herstructurering leidt tot het verplaatsen van mensen en problemen. De kans bestaat dat het beleid de

problemen niet zozeer oplost maar wel verplaatst naar andere straten of buurten (zoals Slob e.a. beschrijven in hun onderzoek naar ‘waterbedeffecten’).

Vandaar dat er naast fysieke ingrepen ook meer en meer aandacht is gekomen voor sociale aspecten; het verbeteren van de sociale kwaliteit van het samenleven in een wijk. Want werd er eerst gedacht dat de kwaliteit van de woningen bepalend was voor het woongenot, in de jaren negentig werd er vastgesteld dat de kwaliteit van de sociale woonomgeving in toenemende mate een rol ging spelen bij de oordeelsvorming over woonkwaliteit (van Kempen & Musterd, 2007:78). Ook bij projecten van fysieke ingrepen werd er al geprobeerd de maatschappelijke positie en kansen van bewoners te verbeteren. Maar uit evaluaties bleek echter dat de ‘sociale pijler’ steeds achter bleef bij de fysieke pijler van een vernieuwingsoperatie (van der Pennen, 2004). Met het besef dat sociale aspecten ook een belangrijke rol speelt in buurten en wijken werd er meer accent gelegd op de verbetering van de sociale cohesie, de sociale samenhang tussen bewoners een wijk in relatie tot de verbetering van leefbaarheid in wijken. Studies lieten zien dat de mate waarin mensen zich thuis voelen bij mensen in de buurt in hoge mate hun oordeel over de leefbaarheid in de buurt bepaalt. Beleid dat potentieel contact tussen wijkbewoners bevordert zou een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de leefkwaliteit van wijken.

Inmiddels is er in de stadswijken al veel bereikt op het gebied van de verbetering van de fysieke en sociale leefomgeving. Toch blijven er zich in bepaalde buurten gezinnen in achterstandsituaties bevinden. Professionals in de wijken hebben steeds vaker het idee dat de problematiek complex en hardnekkig is, en zich afspeelt op individueel- en huishoudenniveau. Veel gezinnen hebben te maken met diverse problemen op verschillende vlakken (deze huishoudens worden tegenwoordig vaak *multiprobleemgezinnen* genoemd). Het huidige perspectief is dan ook dat, om sociale problematiek in stadsbuurten aan te pakken, er meer gekeken moet worden naar de individuele huishoudens. Er moet een aanpak komen waarin multiprobleemhuishoudens centraal staan en die plaats vindt bij de mensen thuis. Het benaderen van huishoudens op individueel niveau laat een verschuiving zien; het zich meer richten op persoonlijke omstandigheden en door meer te kijken naar de situatie thuis betekent dat professionals zich steeds meer bezighouden met wat zich afspeelt áchter de voordeur. En dat is iets nieuws.

Op dit moment wordt in een groot aantal steden gewerkt met verschillende methodes om individuele problematiek bij de zogenaamde ‘multiprobleemhuishoudens’ aan te pakken. De hulpverlening aan huishoudens met complexe problemen is moeilijk, wat bijvoorbeeld ook bleek uit het verhaal van meneer de Vries. De beschrijving van het verhaal van meneer de Vries is lang (en dan is er bij meneer de Vries nog alleen maar sprake van een éénpersoonshuishouden, de aanwezigheid van partner en/of kinderen had de situatie nog complexer gemaakt kunnen hebben), maar juist de hele beschrijving van het verhaal maakt de complexiteit van de situatie van meneer de Vries duidelijk. De complexe problemen, de overlast die er veroorzaakt wordt op buurtniveau, en daarnaast huurachterstand en schulden maken het een situatie waar de hulpverlening in eerste instantie geen raad mee weet. De nieuwe aanpak die tot achter de voordeur gaat, zou hier een antwoord op moeten geven. Zoals gezegd is dit een aanpak die zich richt op het individuele huishouden. Deze aanpak heeft dus een andere opzet als bijvoorbeeld een project voor het verbeteren van de sociale cohesie in een wijk. De sociale samenhang in de wijk verbeteren is een belangrijke methode om de leefbaarheid van de buurt te verbeteren, maar deze manier van werken bereikt niet altijd het gewenste effect. Om huishoudens met individuele problemen beter te

kunnen helpen is er een aanpak ontstaan waarbij hulpverleners letterlijk achter de voordeur komen. De achter de voordeur- aanpak houdt in dat er in samenwerking met huishoudens wordt geprobeerd problemen – bijvoorbeeld financiële problemen, opvoedingsproblemen, relatieproblemen, verslavingsproblemen - helpen op te lossen. Daarnaast wordt geprobeerd bewoners te stimuleren om vooruit te komen in het leven op het gebied van scholing en werk. Deze aanpak is niet gericht op één aspect van de aanwezige problematiek, maar juist een integrale aanpak waarbij alle geconstateerde problemen aangepakt worden. Om de problemen aan te pakken is er een hecht netwerk nodig waarin hulpverlenende instanties samenwerken met bewoners, met overheden en met woningcorporaties.

In een aantal steden is in de afgelopen jaren een start gemaakt met projecten waarbij (multiprobleem)huishoudens worden begeleid door een achter de voordeur- methode. De verwachtingen over de resultaten van achter de voordeur projecten is groot. Maar de projecten lopen vaak nog maar kort, en op dit moment is het nog onduidelijk wat de resultaten van de verschillende manieren van aanpak zullen zijn.

## **Opbouw scriptie**

Ik heb hierboven laten zien dat er in de aanpak van sociale problematiek in wijken een nieuwe trend zichtbaar is, namelijk projecten ‘achter de voordeur’. Een aanpak die uitgaat van totaal andere benadering dan dat voorheen het geval was. In deze scriptie wil ik gaan kijken naar de ontwikkeling van de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten, en naar hoe dit uiteindelijk heeft geleid tot de achter de voordeur- projecten.

In het volgende hoofdstuk zal ik eerst ingaan op het kader van mijn onderzoek. Ik zal mijn doel- en vraagstelling in dit onderzoek beschrijven, de gebruikte methoden weergeven en een theoretische oriëntatie geven op twee belangrijke begrippen in het onderzoek.

In hoofdstuk 2 ga ik in op de aanpak van de sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten en de ontwikkeling daarvan door de jaren heen. Dit hoofdstuk zal eindigen met de aanleiding voor een aanpak waarbij professionals zich achter de voordeur gaan begeven bij wijkbewoners.

Dit is een inleiding op het daaropvolgende hoofdstuk, want in hoofdstuk 3 zal deze achter de voordeur- aanpak verder beschreven worden.

Hoofdstuk 4 betreft de casestudy van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zullen de eerder beschreven ontwikkelingen een belangrijke rol spelen als we kijken naar de achter de voordeur- aanpak in de wijk Wolfskuil in Nijmegen.

Tenslotte zal ik in de conclusie een kort overzicht geven van de bevindingen en kijken welke conclusies hieruit getrokken kunnen worden.



# Probleemstelling

---

## Inleiding

Uit de Stads- en Wijkmonitor (gemeente Nijmegen 2007) valt af te leiden dat er signalen zijn van toename van multiprobleemsituaties in bepaalde wijken in Nijmegen. Dit is niet iets nieuws. De diverse professionals die in de Nijmeegse wijken werken signaleren al enkele jaren een toename van personen en gezinnen waar meer problemen tegelijk spelen die elkaar versterken. Naast de signalen van vele professionals in de wijk zijn er een aantal gegevens die dit vermoeden bevestigen: het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening nam de afgelopen jaren flink toe; Nijmegen heeft een relatief hoog aandeel huishoudens met lage inkomens; verder zijn er cijfers die duiden op een toename van opvoedingsproblematiek. Maar deze gegevens zijn volgens de professionals in de wijken lang niet voldoende om de gevarieerde aard en omvang van de problematiek aan te kunnen geven. In de Nijmeegse Stads- en Wijkmonitor geeft men dan ook aan dat er zowel lokaal als landelijk nog geen goed zicht is op de ontwikkeling van het aantal multiprobleemhuishoudens.

In Nijmegen zijn er door de jaren heen verschillende methodes geweest om de problemen op het gebied van leefbaarheid in bepaalde wijken aan te pakken. Maar in Nijmegen kwam, net als in andere steden, het besef dat ingrepen op fysiek of sociaal gebied alleen niet de oplossing vormen voor het oplossen van de diverse problemen waar bepaalde wijken mee kampen. Vandaar dat, gelijktijdig met een aantal andere steden, het accent meer is komen te liggen op hulpverlening aan huishoudens met structurele achterstanden, de multiprobleemhuishoudens. Om deze huishoudens te bereiken moet er volgens professionals onconventioneel te werk gegaan worden en taboes worden doorbroken. Dit heeft geleid tot de opkomst van een methode waarbij hulpverleners bij huishoudens achter de voordeur komen. Het moeilijk kunnen bereiken van een kwetsbare groep in de samenleving vormt voor veel steden de legitimering voor een nieuwe, en voor sommige vergaande, manier van ingrijpen. Tegenwoordig bestaan er al vele 'achter de voordeur'-initiatieven in verschillende steden. Over het algemeen is hier veel steun voor omdat velen in de sociale sector het gevoel hebben dat zij dichterbij de leefwereld van de hulpbehoevende moeten komen dan zij de laatste decennia hebben gedaan.

De hierboven beschreven signalen van professionals in de Nijmeegse wijken, een aantal ontwikkelingen in het Nijmeegse wijkbeleid (zie hoofdstuk 4) en de experimenten van andere steden met een achter de voordeur aanpak hebben er voor gezorgd dat er in Nijmegen vanaf 1 april 2008 is begonnen met een project in de Wolfskuil waarbij er hulp aan multiprobleemgezinnen geboden wordt doormiddel van een 'achter de voordeur- methode'. Een verschil met eerdere Nijmeegse projecten is dat hulpverleners nu daadwerkelijk vanaf achter de voordeur hulp verlenen, onder andere door het inzetten van gezinscoaches. Daarnaast wordt er nu geprobeerd meer samenhang in de hulpverlening te krijgen.

Zoals gezegd zijn er, naast Nijmegen, steeds meer steden die zich bezighouden met een Achter de Voordeur-aanpak. Maar een landelijke achter de voordeur- methode is er niet, hoe er vorm gegeven wordt aan de achter de voordeur-aanpak verschilt per stad. Iedere stad heeft haar eigen methodiek, een eigen samenwerkingsovereenkomst met verschillende organisaties en een eigen doelstelling. Maar wat die verschillende benaderingen en ervaringen van steden precies inhouden is voor andere steden vaak

onbekend. Dit terwijl dit erg interessant kan zijn voor steden die een dergelijke aanpak willen opzetten. Na een korte zoektocht op internet blijkt dat er vele organisaties en instellingen in steden een achter de voordeur- aanpak toepassen, maar duidelijk wordt ook dat er nog maar weinig onderzoek is gedaan naar achter de voordeur- methodes.

Vanuit wetenschappelijk perspectief is deze aanpak nog nauwelijks bekeken. Een uitzondering hierop vormt Eefke Cornelissen van de universiteit Tilburg; zij is schrijfster van een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke Achter de Voordeur projecten (in samenwerking met Taco Brandsen, 2007), en is oprichtster van het Kennisnetwerk Achter de Voordeur. Het kennisnetwerk moet in de toekomst een platform bieden voor kennisverzameling, -uitwisseling en ontwikkeling van Achter de Voordeur methodieken. Op dit moment wordt het kennisnetwerk nog ontwikkeld en zijn er op de site nog geen gegevens beschikbaar, wel wordt er melding gemaakt van hoge bezoekcijfers van de website en van aanmeldingen van Achter de Voordeur projecten uit het hele land.

Wat we af kunnen leiden uit het bovenstaande is dat er onvoldoende informatie over achter de voordeur- methodieken en -projecten is, maar dat er wel een kennisbehoefte bestaat. Vragen die bij bijvoorbeeld beleidsmakers, onderzoekers, of werkers in het veld kunnen leven zijn bijvoorbeeld: Op welke manieren zijn steden bezig met hulp verlenen aan multiprobleemgezinnen in achterstandswijken? In hoeverre houden andere steden zich bezig met een aanpak achter de voordeur? Hoe worden probleemsituaties gesignaleerd? Wordt er gewerkt met speciale meldpunten? Is er een soort van registratiesysteem? Zo ja, hoe is dit opgezet en hoe wordt er om gegaan met privacy gevoelige informatie? Is er sprake van samenwerking tussen verschillende instanties (gemeente, politie, woningcorporatie, maatschappelijk werk, etc.)? Wat zijn de doelstellingen, wat probeert men te bereiken? Is er al iets bekend over de resultaten van deze aanpak? En hoe zit het met de knelpunten van een benadering als deze?

De opkomst van deze methode achter de voordeur kan niet los gezien worden van het huidige politieke en maatschappelijke klimaat. Zowel op het terrein van handhaving als zorg worden grenzen overschreden in de aanpak van maatschappelijke problemen. Uit de benadering blijkt dat de terughoudendheid in de overschrijding van de grens tussen het publieke domein en de privésfeer lijkt af te nemen. Hoe wordt er gereageerd op deze manier van werken? Waar loopt men tegen aan?

## **Onderzoeksopzet**

Mijn ervaring in het wijkonderzoek van de Gemeente Nijmegen heeft geleid tot de interesse in de aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten, en in het specifiek in interesse in achter de voordeur- projecten. Dit, en de behoefte aan meer inzicht aangaande dit onderwerp, zijn de redenen geweest dat ik een verkennend onderzoek ben gaan doen naar de huidige benadering van hulpverlening van multiprobleemhuishoudens, doormiddel van achter de voordeur- projecten. Problemen achter de voordeur komen voor bij huishoudens in alle sociale klassen, verspreid over de hele stad. Maar in dit onderzoek zal ik mij richten op wijken waar zich een concentratie voordoet van huishoudens met diverse problemen. Juist in deze wijken hebben diverse individuele problematieken vaak uitwerking op het

leefbaarheidsklimaat in de buurt. En dit is dan voor gemeenten ook vaak de reden dat zij zich in hun (achter de voordeur) aanpak op deze buurten richten.

Achter de voordeur- methodes worden steeds vaker toegepast door professionals op allerlei werkterreinen (politie, welzijnsinstellingen, woningcorporaties, lokale overheden). Ik zal in deze scriptie echter nadruk leggen op de regierol van de (lokale) overheid. Dit doe ik ten eerste om een breed onderwerp enigszins af te bakenen. Maar ook omdat ik het interessant vind dat lokale overheden het initiatief nemen om samenhang en afstemming te bereiken binnen een integrale aanpak. Daarnaast is de ontwikkeling van de overheid om zich achter de voordeur te gaan begeven ook erg interessant. Want wat heeft er toe geleid dat lokale overheden zich bezig zijn gaan houden met individuele huishoudens, in plaats van stadsbreed- of wijkgericht- beleid?

Uiteindelijk ben ik gekomen tot de volgende doel- en vraagstelling voor dit onderzoek.

### **Doelstelling**

Het doel van het onderzoek is om kennis en inzicht te verwerven in de ontwikkeling van de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten en hoe dit heeft geleid tot een aanpak achter de voordeur.

### **Vraagstelling**

In mijn onderzoek wil ik zowel naar de historische context (hoe is het zo gekomen) als naar de huidige context van de aanpak achter de voordeur kijken. Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Hoe hebben de ontwikkelingen van de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten geleid tot de huidige achter de voordeur- aanpak?

### **Deelvragen**

De door mij opgestelde hoofdvraag in dit onderzoek is breed geformuleerd. Dit heeft als risico dat dit een enorm omvangrijk onderzoek kan worden. Om me hierin te beperken heb ik een aantal deelvragen opgesteld, die een duidelijke richtlijn moeten geven voor de rest van de scriptie.

Het onderzoek is verdeeld in twee fasen. In de eerste fase heb ik gebruik gemaakt van verschillende theorieën op sociaal- en ruimtelijk gebied. In deze fase zal ik, voornamelijk op basis van bestaande literatuur, de volgende deelvragen beantwoorden:

1. Welke benaderingen heeft de Nederlandse overheid door de jaren heen toegepast ten behoeve van verbetering van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten?
2. Hoe wordt er op dit moment door lokale overheden vorm gegeven aan de verbetering van de situatie van multiprobleemhuishoudens?
3. Wat heeft er aan bij gedragen dat de overheid over is gegaan tot projecten achter de voordeur?

Het tweede gedeelte van mijn onderzoek is een casestudy over de Nijmeegse wijk Wolfskuil. In deze wijk is er recent, als eerste wijk in Nijmegen, begonnen met een achter de voordeur- methode. In dit gedeelte van mijn onderzoek, gebaseerd op beleidsdocumenten, interviews en een analyse van statistische gegevens, zal ik antwoord geven op de volgende vragen:

4. Hoe ziet de achter de voordeur aanpak van multiprobleemhuishoudens in de Nijmeegse wijk Wolfskuil eruit, en wat zijn de concrete doelstellingen in de achter de voordeur benadering?
5. Waarom is er nu juist in deze buurt begonnen met een aanpak achter de voordeur?

## **Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

### **Maatschappelijke relevantie**

Centraal in de achter de voordeur- projecten staan multiprobleemgezinnen. Multiprobleemgezinnen zijn, dankzij tragische gebeurtenissen zoals de dood van het meisje Savanna, steeds meer in de (publieke) aandacht komen te staan. Vaak zijn er in deze gezinnen vele hulpverleners aanwezig, zonder dat ze het gezin daadwerkelijk kunnen helpen van hun problemen af te komen.

Dit onderzoek draagt niet alleen bij tot meer inzicht in de situatie en problemen van multiprobleemgezinnen, want naast dat deze informatie waardevol is bij het vorm geven van de hulpverlening aan multiprobleemgezinnen, geeft het ons ook meer inzicht in gedrag van mensen en de uitwerking daarvan op de omgeving. Want in deze scriptie zal ik dieper in gaan op de relatie tussen leefbaarheidsproblemen in achterstandswijken en de concentratie van multiprobleemgezinnen.

### **Wetenschappelijke relevantie**

Er zijn vele onderzoeken naar leefbaarheid, herstructurering of sociale cohesie, het verbeteren van leefbaarheid in stadswijken is tenslotte al decennia lang een doelstelling van de nationale overheid en lokale overheden. Achterstanden in bepaalde stadswijken staan dankzij het huidige kabinet weer volop in de aandacht. Naast dat er in de wijkactieplannen weer het belang van sociale samenhang en een goede fysieke omgeving wordt onderstreept, is er ook een omslag in het denken over sociale problematiek en de rol van de overheid daarin zichtbaar. Want, zo valt er te lezen in de wijkactieplannen, er moet meer aandacht komen voor de problemen die achter de voordeur spelen. Met name huisbezoeken zouden hierin een belangrijk onderdeel moeten zijn.

Ook voor het kabinet Balkenende is er geëxperimenteerd methodes achter de voordeur, maar slechts op kleine schaal. De aanpak achter de voordeur wordt dus pas heel recent toegepast. Het in kaart brengen van projecten die zich richten op aanpak van 'problematiek achter de voordeur' is tot dusver nog nauwelijks uitgevoerd. Cornelissen en Brandsen (2007) hebben hier wel een begin mee gemaakt door hun studie *Handreiking 'achter de voordeur'*, een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'achter de voordeur'-projecten. Maar zij hebben hierbij echter alleen gekeken naar de rol van woningcorporaties bij achter de voordeur- methoden, en niet gekeken naar andere vormen van achter de voordeur- projecten. Bij woningcorporaties spelen er altijd andere (vaak commerciële) belangen dan bijvoorbeeld bij lokale

overheden. Bovendien kijken woningcorporaties vaak vanuit het aspect van woonoverlast, terwijl ik juist een breder beeld wil schetsen van de probleem domeinen. Daarom richt ik mij in dit onderzoek meer op de achter de voordeur- methode in het algemeen en het gebruik van deze benadering door lokale overheden.

Bovendien wil ik het ontstaan van de achter de voordeur aanpak in een breder, historisch kader plaatsen. Cornelissen en Brandsen hebben alleen gekeken naar de huidige invulling van de aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten en ik wil dit in een meer historische context plaatsen. Juist door de ontwikkelingen van de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten aan te geven kan er beter gekeken worden naar hoe dit uiteindelijk heeft geleid tot achter de voordeur- projecten. Deze bredere, historische context is juist voor sociaal geografen interessant, omdat het ook inzicht geeft in het ruimtelijke aspect van projecten met een aanpak achter de voordeur.

Er is dus nog maar weinig onderzoek gedaan naar de aanpak achter de voordeur. Daarnaast heeft mijn onderzoek een vernieuwend karakter door de combinatie van ruimtelijke, sociale en zorggerelateerde onderwerpen. Door kennis te verzamelen over de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in de huidige en historische context, hoop ik meer inzicht te kunnen geven en daardoor een bijdrage te kunnen leveren aan het huidige debat over de aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten, en in het specifiek over de juiste aanpak van multiprobleemgezinnen.

## Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek bestaat uit twee fasen. De eerste fase bestaat uit een soort van historisch overzicht van de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid in stadsbuurten. Om hierover meer te kunnen zeggen heb ik gebruik gemaakt van vele bronnen. Voor dit gedeelte van mijn onderzoek heb ik de informatie voornamelijk verzameld door het gebruik van bestaande literatuur, rapporten en beleidsdocumenten.

Het tweede gedeelte van het onderzoek heeft het karakter van een casestudy. Ik heb gekozen voor een casestudy benadering omdat ik op deze manier het onderwerp van deze scriptie zo breed mogelijk kan uitlichten. Ik heb voor de casestudy gekozen voor het project over multiprobleemhuishoudens in de wijk de Wolfskuil. De Wolfskuil is een wijk waar al jaren sprake is van achterstand en problemen op diverse gebieden. Door de jaren heen heeft de gemeente Nijmegen door middel van verschillende projecten geprobeerd de wijk vooruit te helpen. Toch hebben deze projecten (op de langere termijn), als het gaat om sociale achterstand, niet het gewenste effect gehad. Dit gegeven is belangrijk omdat het een essentieel onderdeel uitmaakt van de focus binnen dit onderzoek. De wijk Wolfskuil op dit moment de eerste wijk waar een dergelijke intensieve aanpak van multiprobleemhuishoudens plaatsvindt.

Voor dit tweede gedeelte van het onderzoek heb ik kwalitatieve en kwantitatieve data verzameld. Ten eerste maak ik gebruik van statistische gegevens van de gemeente Nijmegen en van informatie uit de Nijmeegse Stadspeiling<sup>2</sup>. Voor dit onderzoek heb ik met name de Stadspeilinggegevens van 2007

---

<sup>2</sup> De stadspeiling is de bevolkingsenquête die elke twee jaar onder een groot aantal inwoners van Nijmegen van 18 jaar en ouder wordt gehouden. In de enquête zijn er verschillende onderwerpen die aan de orde komen, onder andere leefbaarheid, veiligheid en integratie.

gebruikt. Maar ik vergelijk deze gegevens met de eerder gehouden bevolkingsenquêtes (2005, 2003, 2001).

De verkregen informatie uit de Stadspeiling wordt verwerkt in de Stads- en Wijkmonitor. Elke twee jaar wordt er in Nijmegen door de afdeling Onderzoek en Statistiek een Stads- en Wijkmonitor samengesteld. Deze monitor heeft een beeld van de 'staat en ontwikkeling van de stad en de wijken'. Voor dit onderzoek heb ik met name gebruik gemaakt van het gedeelte 'wijk' uit de Stads- en Wijkmonitor. De wijkmonitor is gebaseerd op verschillende gegevens: statistieken (Stadsgetallen); enquête resultaten (met name uit de hier boven genoemde Stadspeiling); en een kwalitatief onderzoek onder de 'professionals' en mensen uit bewonersgroepen in de wijken. Het kwalitatieve gedeelte bestaat elke twee jaar uit een digitale enquête onder de professionals en bewonersgroepen, en eens in de vier jaar worden er ook minisymposia gehouden. Vanaf januari 2007 heb ik (in samenwerking met collega's op de afdeling Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Nijmegen) me met dit wijkonderzoek bezig gehouden. Ik heb een digitale enquête opgesteld en rondgestuurd naar ongeveer 40 professionals per stadsdeel. Dit zijn mensen van de gemeente, woningcorporaties, maatschappelijk werk, zorg, politie en bewonersvertegenwoordigers uit het betreffende stadsdeel. De enquête behandelde onderwerpen als demografische opbouw van het stadsdeel, het sociaal klimaat en de waardering van de fysieke omgeving van het stadsdeel. Daarnaast zijn er 9 minisymposia (per stadsdeel één symposium) gehouden. De symposia hadden als doel de verdere verdieping van de onderwerpen die in de digitale enquête ter sprake zijn gekomen. Hiervoor zijn er ongeveer 15 mensen per stadsdeel geselecteerd voor een minisymposium. Tijdens het symposium zijn de resultaten uit de mailronde gepresenteerd. Daarna is er aan de hand van een discussie gekeken of het beeld dat gevormd is compleet is en of er onderwerpen waren die meer aandacht verdienden. De bevindingen uit de mailronde en de verschillende minisymposia hebben gediend als basis voor de rapportage in het gedeelte 'wijk' uit de Stads- en Wijkmonitor 2007. Zowel de bevindingen uit de mailronde en minisymposia, als de daadwerkelijke rapportage heb ik gebruikt voor de casestudy in deze scriptie.

Naast de statistische gegevens en de gegevens uit het Wijkonderzoek (die met name belangrijk zijn geweest voor het vormen van het kader waarin het onderzoek zich afspeelt) zijn de gegevens die ik heb verkregen door middel van interviews een hele belangrijke bron van informatie. De interviews heb ik gehouden met beleidsmedewerkers van de gemeente Nijmegen en professionals uit verschillende organisaties (o.a. politie en woningcorporatie), die actief zijn in het achter de voordeur- project in Nijmegen. De gehouden interviews waren semi-gestructureerd, waarbij ik gebruik heb gemaakt van een *interviewguide* met topics. De vragen had ik dus niet op voorhand strikt opgesteld. Door deze manier van interviewen was er geen sprake van een vraag-en-antwoord-gesprek, maar kon er een meer open gesprek plaatsvinden. Door deze manier van interviewen was ik beter in staat in te gaan op de punten die de geënquêteerde naar voren bracht, zodat ik uiteindelijk meer inzicht en informatie kon verzamelen.

In deze scriptie heb ik 'probleemgezinnen' een belangrijke rol laten spelen. Ondanks beperkingen die ik op deze manier tegen ben gekomen (met name op het gebied van privacy) was het voor mijn onderzoek wel belangrijk om me tot het niveau van de multiprobleemgezinnen te verdiepen, in plaats van alleen een beschrijving te geven van de beleidsmatige aanpak. Om een compleet beeld te krijgen van de problemen die samenhangen met de probleemgezinnen (zowel de problemen van de gezinnen zelf, als de problemen

die hulpverleners ervaren) heb ik besloten om in deze scriptie een grote rol toe te kennen aan de probleemgezinnen. Door vanuit dit oogpunt te kijken kan er beter geoordeeld worden over ‘wat is nodig’ om deze gezinnen te helpen, in plaats van dat er gekeken wordt naar ‘wat kan er geboden worden’.

Maar het bleek niet mogelijk om binnen mijn onderzoek deze multiprobleemhuishoudens, die een zo belangrijke rol spelen, actief te benaderen. Ik heb geen interviews af kunnen nemen bij gezinnen in de wijk Wolfskuil. Dit zie ik als een gemis, maar het bleek niet mogelijk dit in mijn onderzoek te realiseren. Er zijn een aantal factoren die meegespeeld bij het niet betrekken van deze gezinnen in het onderzoek. Ten eerste heeft dit te maken met de zwaarte van de problematiek van de betreffende huishoudens, waardoor deze huishoudens minder toegankelijk zijn en het contact zoeken moeilijk is. Ten tweede speelt mee dat er op dit moment al vanuit zoveel verschillende kanten druk op deze huishoudens uitgeoefend wordt, waardoor dit op ten duur averechts zou kunnen werken op de bereidwilligheid om mee te werken bij projecten in het algemeen. Ten derde zou het verwarring kunnen veroorzaken indien er weer een nieuw iemand contact probeert op te nemen met deze huishoudens, die al met zoveel verschillende mensen en instanties te maken hebben. Ik heb daarom, op advies van betrokken personen in het project, geen contact gezocht met multiprobleemgezinnen.

Het gemis van informatie van de huishoudens uit de Wolfskuil zelf, heb ik geprobeerd te compenseren door op een andere manier gegevens te verzamelen over de betreffende gezinnen. Ten eerste heb ik in de interviews met de professionals in de wijk de situatie en problematiek van de multiprobleemhuishoudens uitgebreid besproken. Vanwege privacy kan ik geen letterlijke verhalen weergegeven van de huishoudens die zich in het netwerk van het wijkteam bevinden. Maar ik kan wel kenmerken noemen die aan deze gezinnen verbonden zijn. Aan de hand hiervan kan een typologie gemaakt worden. Een typologie is een bedachte vorm, een benadering van de werkelijkheid die echter nooit in haar zuivere vorm te vinden is. Een typologie kan gebruikt worden om een concrete situatie te kunnen spiegelen. De typologie heb ik opgesteld aan de hand van de input uit de interviews, maar ook door een analyse te maken van het casusdossier van het project in de Wolfskuil. In dit casusdossier bevinden zich alle huishoudens die op een bepaalde manier betrokken zijn of betrokken zijn geweest in het project achter de voordeur. Doormiddel van een analyse van de gegevens probeer ik iets meer te zeggen over de huishoudens die centraal staan in deze scriptie. Desalniettemin blijft de visie van de huishoudens zelf een heel belangrijk en interessant aspect, waar men zich in vervolg onderzoek wel op zou kunnen (en misschien wel moeten?) richten.

## **Contextuele oriëntatie**

Voordat ik begin met het beschrijven van de ontwikkelingen van aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten (hoofdstuk 2), zijn er twee begrippen die door middel van een theoretische verhandeling toegelicht dienen te worden; namelijk ‘multiprobleemgezinnen’ en ‘leefbaarheid’. Deze begrippen kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Aangezien deze begrippen erg belangrijk zijn voor mijn onderzoek en vaak voor zullen komen in deze scriptie, vind ik het noodzakelijk om een theoretische verhandeling te geven en mijn eigen interpretatie van deze begrippen weer te geven.

## Multiprobleemgezinnen

“In dit onderzoek gaat het over mensen die in velerlei opzichten moeite hebben het hoofd boven water te houden en die door een opeenstapeling van tegenslagen de macht over de gebeurtenissen in hun eigen leven kwijt zijn of dreigen te verliezen. [...] de zogeheten multiprobleem gezinnen” (Baart,2008:7)

De term multiprobleemgezin wordt tegenwoordig veelvuldig gebruikt door professionals op allerlei werkterreinen zoals politie, woningcorporaties, gemeente en welzijnsinstellingen. Het gebruik van een term als ‘multiprobleemgezin’ is niet zonder risico’s. Bij het bestempelen van een bepaald fenomeen als een ‘probleem’ moet er duidelijk aangegeven worden wat het probleem is. Iets wordt pas een probleem als het contrast gesteld wordt met meer wenselijke situaties. Daarbij hebben verschillende partijen een andere invalshoek met betrekking tot de zelfde situatie. Daarom is het belangrijk om hier alvast te kijken naar wat er nu precies bedoeld wordt met de term multiprobleemgezin. Wanneer is een gezin nu een multiprobleemgezin en wanneer niet?

In deze scriptie zal de term ‘multiprobleemgezin’ veelvuldig gebruikt worden. Daarom is het belangrijk om eerst goed aan te geven hoe deze term is ontstaan en wat ik in deze scriptie onder ‘multiprobleemgezinnen’ versta.

### De oorsprong van de term ‘multiprobleemgezin’

De oorsprong van de term ‘*multi-problem* gezin’ ligt in de Verenigde Staten. Zo rond 1950 werd de opdracht gegeven om het sociaal welzijnssysteem van de stad St. Paul (Minnesota) te evalueren. Deze studie is later bekend geworden als ‘St.Paul Family Unit Report Study’. In deze studie werd onderzocht op welke wijze de gezinnen in de stad gebruik maakten van de publieke en private voorzieningen met betrekking tot economisch gedrag, gezondheid, ontspanning en sociale aanpassing. De studie leverde veel informatie op. Opvallend bleek met name het groot aantal gezinnen wat dagelijks te maken had met diverse problemen.

“The most striking finding was that 6 percent of the families studied suffered from such a compounding or vicious circle of problems that they absorbed well over half of the combined services of all agencies” (in Ghesquière,1993:14).

Voor deze gezinnen gebruikte de onderzoekers de term ‘multi-problem families’. Dit werd gedefinieerd als gezinnen “with serious problems in more than one of the four basic areas of family life: social adjustment, health, economic behavior and recreational need” (Ghesquière,1993:15). Volgens Ghesquière verkoos men de term multi-problem boven de gangbare beschrijvende termen als ‘*chronic*’, ‘*socially delinquent*’ en ‘*distrusting*’ omdat deze term op een wat neutralere wijze de desorganisatie in de gezinnen weergeeft (1993:15) en omdat het betrekking kan hebben op verschillende sociaal-economische dimensies.

In Nederland hebben verschillende benaderingen elkaar opgevolgd voordat de term ‘multiprobleemgezinnen’ ter sprake kwam. Baartman (1988), die deze benaderingen heeft beschreven, geeft aan dat iedere periode een eigen terminologie kent.

In het begin van de negentiende eeuw werd er in Nederland vanuit een armoede perspectief naar marginale gezinnen gekeken. ‘Arme gezinnen’ werden gezien als een politiek probleem dat via



werkverschaffing en onderwijs opgelost kon worden. Later werd deze politieke oriëntatie omgebogen en werd het probleem geïndividualiseerd. De oorzaken van armoede ging men meer zoeken bij tekorten in de persoon, met name het gebrek aan discipline en zelfzucht (Baartman,1988:310-311).

Een eeuw later staan marginale gezinnen in de aandacht vanuit het perspectief van de huisvesting, beschrijft Baartman. Bepaalde gezinnen, de zogenaamde ‘sociaal ontoelaatbaren’, werden niet meer tot behoorlijke woningen toegelaten. In speciale woonwijken werden deze gezinnen onder toezicht gesteld zodat ze konden leren hoe ze op fatsoenlijke wijze een huis konden onderhouden. Met name erfelijke belasting werd in deze tijd aangeduid als oorzaak van marginaliteit (Baartman,1988:311-312).

Vanaf de jaren dertig sprak men van ‘onmaatschappelijke gezinnen’. Met deze term werd aangegeven dat de leefwijze van deze gezinnen afweek van de bestaande maatschappelijke normen. De oplossing voor dit probleem werd gezocht in heropvoeding: gezinnen werden uit de samenleving verwijderd en ondergebracht in kampementen (Baartman,1988:312).

Vanaf de jaren zestig worden marginale gezinnen ‘kansarm’ of ‘cultureel gedepriveerd’ genoemd, zo beschrijft Baartman. De oorzaak van hun situatie werd niet meer gezocht in constitutionele, psychische of morele tekorten, maar in de maatschappij zelf. Hierbij dacht men vooral aan het onderwijs (1988:312-313).

Pas in de jaren tachtig is men de term ‘multi-problem gezinnen’ gaan gebruiken. Het betreft hier ook marginale gezinnen, maar deze gezinnen zijn niet zonder meer gelijk te stellen met wat eerder verstaan werd onder een arm, een sociaal ontoelaatbaar, een onmaatschappelijk of een kansarm gezin (Baartman,1988:315). Bij ‘multi-problem gezinnen’ ligt de nadruk meer op het voorkomen van diverse problemen.

### **Kenmerken van multiprobleemgezinnen**

Tegenwoordig wordt de term multiprobleemgezinnen veelvuldig gebruikt. Wat er verstaan wordt onder multiprobleemgezin kan echter onderling verschillen. Het is moeilijk om een duidelijke definiëring te geven van de term. “Wetenschappers blijken niet te beschikken over een eenduidige omschrijving, mede doordat er sprake is van een complexiteit van het verschijnsel” geven Zinko e.a. in hun onderzoek (1991:1). Zo vinden sommige auteurs dat een gezin aan een bepaald aantal voorwaarden moet voldoen voordat het een multiprobleemgezin genoemd kan worden. Sommige auteurs vinden dat er sprake moet zijn van tenminste drie problemen per gezinslid. Burik en Vianen (2006) zijn van mening dat een gezin een multiprobleemgezin is als aan vier voorwaarden is voldaan: 1. Er zijn problemen op verschillende taakgebieden. 2. De aanwezige problemen zijn onderling sterk verweven. 3. De problemen bestaan al langere tijd. 4. De problemen zijn lastig aan te pakken door de hulpverlening.

Ondanks deze verschillende definities zijn er een aantal algemene kenmerken te noemen waarmee multiprobleemgezinnen zich onderscheiden van andere gezinnen.

Kenmerkend voor multiprobleemgezinnen is de veelvoudigheid van problemen; de gezinnen hebben meerdere problemen tegelijkertijd. Deze problemen zijn van verschillende aard, en bevinden zich op verschillende levensdomeinen. Kenmerkend is ook dat de problemen bijna altijd onderling verweven zijn, waardoor er vaak sprake is van complexe situaties.

Een ander kenmerk van multiprobleemgezinnen is dat de betreffende problematiek ernstig genoemd wordt (Ghesquière,1993:33). Ghesquière geeft aan dat multiprobleemgezinnen niet zozeer van andere probleemgezinnen verschillen in de spreiding van de problemen over verschillende domeinen, maar vooral in de ernst van elk afzonderlijk probleem en het cumulatieve effect van allen tezamen.

Verder wordt er van multiprobleemgezinnen gezegd dat de problematiek chronisch is. Chronische problemen kunnen betekenen dat de moeilijkheden lang voort duren of dat verschillende crisissen elkaar opvolgen. De ouders in multiprobleemgezinnen zijn zelf veelal opgegroeid in een instabiel gezin. Ze hebben zelf in hun kinder- en jeugdtijd weinig veiligheid, aandacht, sturing en correctie gekregen, met als gevolg dat ze over te weinig sociale, morele en pedagogische vaardigheden beschikken (Lokven,2006:2-3). Chroniciteit wil dus ook zeggen dat de problemen van generatie op generatie zijn overgegaan. We spreken dan van de generatiecyclus (Zinko, e.a., 1991:2) of van transgenerationaliteit (Lokven,2006:3; Ghesquière,1993:33).

Tenslotte is ook de weerbarstigheid van de problematiek een kenmerk voor multiprobleemgezinnen. Verbeteringen worden slechts moeizaam bereikt. De weerbarstigheid kan geweten worden aan het gebrek aan probleemoplossend vermogen van het gezin (Zinko e.a., 1991:7), maar het kan ook in verband gebracht worden met de weerstand van het gezin om hulp te aanvaarden (Ghesquière,1993:34).

Een aspect wat vaak genoemd wordt, maar wat op zich niet gezien kan worden als een kenmerk van multiprobleemgezinnen, is etniciteit. Hierbij baseer ik mij op het onderzoek van Burik en Vianen (2006). In het onderzoek naar multiprobleemgezinnen dat zij hebben uitgevoerd in Amsterdam trokken zij de conclusie dat multiprobleemgezinnen zich wat betreft hun culturele achtergrond niet onderscheiden van niet- multiprobleemgezinnen. Gezinnen met een Nederlandse achtergrond behoren dus even vaak tot de multiprobleemgezinnen als gezinnen met een niet-Nederlandse achtergrond. Voor de samenstelling van het gezin ligt dit anders. Uit hun onderzoek bleek dat één-oudergezinnen wel oververtegenwoordigd zijn binnen de groep multiprobleemgezinnen (Burik & Vianen, 2006: 48)

Naast de hierboven genoemde kenmerken, zijn ook de probleemdomeinen waarop de problemen zich afspelen kenmerkend voor multiprobleemgezinnen.

We kunnen zeggen dat multiprobleemgezinnen bijna altijd socio-economische problemen hebben. Deze socio-economische problemen manifesteren zich op verschillende vlakken, namelijk in de financiële situatie; schulden, onvoldoende inkomen. Maar ook in de arbeidssituatie; geen participatie in het arbeidsproces. En in de woonsituatie; ongeschikte huisvesting, achterstallig onderhoud aan de woning, maar ook het samenwonen in wijken met andere gezinnen waarbij eveneens sprake is van complexe problematiek (Lokven, 2006:3;Ghesquière,1993:35; kennisnetwerk Multi-probleemgezinnen<sup>3</sup>). Met name de problemen op woongebied hebben de afgelopen jaren veel aandacht gekregen, denk bijvoorbeeld aan alle herstructureringsplannen en projecten om de leefbaarheid te bevorderen.

Maar socio-economische problemen alleen maakt een gezin nog geen multi-probleemgezin. Een andere probleemdomein van multiprobleemgezinnen zijn problemen van psycho-sociale aard.

---

<sup>3</sup> [www.multiprobleemgezinnen.nl](http://www.multiprobleemgezinnen.nl)

“De literatuur biedt een bonte verzameling van problemen die zich oftewel op het individuele vlak (mentale achterstand, leerproblemen, delinquentie, psychiatrische stoornissen, ...), of op het vlak van het gezinssysteem (echtelijke ruzies, opvoedingsmoeilijkheden, inadequate huishouding, desorganisatie, ...) of op het vlak van de intersystemische contacten (sociaal isolement, uitstoting, breuk met familie, ...) manifesteren “ (Ghesquière:1993:35).

Van de problemen met psycho-sociale aard, worden met name de problemen op het gebied van de opvoeding van de kinderen als problematisch gezien. De problemen in de opvoeding uit zich in het niet goed uitvoeren van de noodzakelijke opvoedingstaken om de ontwikkeling van de kinderen te bevorderen en te stimuleren. Voorbeelden van deze opvoedingstaken zijn: het geven van voldoende zorg, liefde en aandacht; het zorgen voor het lichamelijk en geestelijk welzijn van het kind; het voldoende en consequent hanteren van regels en grenzen; het aanleren van normen en waarden; het zorgen voor een schone woonruimte en leefomgeving (Lokven,2006:4). Wanneer er problemen zijn met de opvoeding van de kinderen is de kans groot dat de kinderen van multiprobleemgezinnen zelf later ook in vergelijkbare multiprobleemsituaties terecht komen.

Ghesquière (1993) noemt nog een, volgens hem typisch, kenmerk van een multiprobleemgezin: de persoonlijkheid van de ouders. Zo geeft hij, op basis van literatuurstudie, aan dat de oorzaak van het multiprobleem functioneren vaak kan worden toegeschreven aan de persoonlijkheid van de ouders. Er wordt in de literatuur bijvoorbeeld gesproken over de ontwikkelingsachterstand van de ouders. De termen ‘emotionele onrijpheid’ en ‘sociale onrijpheid’ heeft Ghesquière terug gevonden in de literatuur, waarbij gewezen wordt op het feit dat ouders uit multiprobleemgezinnen op een lager niveau functioneren dan gezien hun leeftijd te verwachten is (1993:63). Ook persoonlijkheidsstoornissen, zoals een afhankelijke persoonlijkheid, kunnen volgens Ghesquière een kenmerk zijn voor een multiprobleemgezin (1993:65). Kenmerkend voor deze persoonlijkheidsstoornis is dat het individu passief toelaat dat andere beslissingen nemen over belangrijke aspecten van zijn of haar leven. Dit is meestal het gevolg van een gebrek aan zelfvertrouwen en van de onbekwaamheid om onafhankelijk te kunnen functioneren. Zo kan verwaarlozing van kinderen te maken hebben met persoonlijkheidseigenschappen van de moeder die aanleiding geven tot verwaarlozing. Andere voorbeelden uit de literatuur van kenmerken van multiprobleemgezinnen omtrent de persoon van de ouders zijn volgens Ghesquière (1993:61-68): fysieke gezondheid (regelmatig wordt er gesuggereerd dat de gezondheidstoestand van multiprobleemgezinnen slechter is dan die van de doorsnee populatie), intelligentie (soms wordt er gesuggereerd dat de ouders van multiprobleemgezinnen een lage intelligentie hebben) en sociaal afwijkend gedrag (ouders van multiprobleemgezinnen die normoverschrijdend gedrag vertonen, zoals bijvoorbeeld kindermishandeling)<sup>4</sup>.

### **Problematische hulpverlening aan multiprobleemgezinnen**

Het bovenstaande laat zien dat multiprobleemgezinnen op belangrijke levensdomeinen met problemen kampen en maatschappelijk vaak buiten de boot vallen. Maar in de beschrijving van de kenmerken van multiprobleemgezinnen heb ik nog één belangrijk aspect niet genoemd: het vaak mislukken van de hulpverlening. Wat de multiprobleemgezinnen kenmerkt is niet alleen de opeenstapeling van problemen

---

<sup>4</sup> In mijn onderzoek zal ik niet verder inhoudelijk ingaan op problemen in het psycho-sociale domein. Dit is vanwege het gebrek aan vakkennis hierover en wegens de keuzes die ik heb moeten maken om mijn onderzoek af te bakenen.

waaronder zij gebukt gaan en die zij niet zelf kunnen oplossen. De gezinnen hebben ook met elkaar gemeen dat zij moeilijk bereikbaar zijn voor de instanties die in het leven geroepen zijn om hen te helpen. De instanties weten hen niet te vinden, of laten te gemakkelijk weer los. Of stellen talrijke voorwaarden, wachten eindeloos op elkaar of hebben enorme wachtlijsten. Daarnaast werken verschillende instellingen vaak langs elkaar heen. De gezinnen van hun kant weten de instanties niet (op een effectieve manier) te bereiken. De kloof tussen de mensen die behoefte hebben aan hulp en de hulpverlening maakt de situatie van probleemgezinnen extra problematisch (Baart,2008:36).

Ghesquière (1993) geeft aan dat door veranderingen binnen de werkwijze van maatschappelijk werk er een groep uitvallers is gecreëerd. De hedendaagse zorg- en hulpverlening is er op gericht dat mensen zo snel mogelijk en met zo licht mogelijke hulp zelf hun problemen kunnen oplossen of hanteren. Effectiviteit (zonder hulp verder kunnen) en efficiëntie (met zo kort mogelijke inzet van de hulpverleners) zijn belangrijk om de kosten te beheersen (Grisnich,2006:4). Hulpverlening is aan termijnen en doorlooptijden gebonden en het doet een beroep op de eigen mogelijkheden van de cliënt, maar dit werkt niet voor iedereen. Daarnaast is het maatschappelijk werk de individueel- psychologische weg in geslagen en is het gezin en haar fysiek-sociale omgeving naar de achtergrond geschoven. Het hedendaagse systeem van hulpverlening en door de situatie van en het contact met het gezin uit het oog te verliezen, weten maatschappelijk werkers een bepaalde groep mensen niet te bereiken, de multiprobleemgezinnen. Ook Baart (2008) is van mening dat de hedendaagse hulpverlening niet voor iedereen goed functioneert:

“Goede werkers worden dikwijls zo ‘gemanaged’ dat hun werk vastloopt en hun kennis van kwetsbare mensen ongebruikt blijft. De kloof tussen hulpzoekers en hulpgevers maakt de situatie van probleemgezinnen extra problematisch. In de praktijk betekent deze ‘mismatch’ – zo heet een dergelijke mislukte aansluiting – immers dat zij met hun problematiek alleen blijven, en dat wat eigenlijk ‘klein’ is, geleidelijk uitgroeit tot een massief complex van haast onoplosbare problemen, die niet alleen de volwassenen maar zeker ook de betrokken kinderen en jongeren schaadt, niet zelden voor de rest van hun leven” (Baart,2008:7).

Dus juist bij de gezinnen die door hun complexe en hardnekkige problemen belemmerd worden in het maatschappelijke functioneren, verloopt de hulpverlening problematisch. In hoofdstuk 3 zal ik hier uitgebreid op in gaan, omdat dit een belangrijk argument is voor het betrekken van gezinscoaches bij achter de voordeur- projecten.

### **De definiëring van het begrip multiprobleemgezin**

Dus enerzijds hebben we te maken met gezinnen die kampen met problemen op verschillende domeinen. Anderzijds is deze problematiek ingebed in een hulpverleningscontext die problematisch is. Ik vind het vaak mislukken van de hulpverlening een dusdanig belangrijk onderdeel in de benadering van multiprobleemgezinnen, dat ik het noodzakelijk vind om dit aspect in de definitie van multiprobleemgezinnen die ik in deze scriptie hanteer, te betrekken. Ook anderen verwijzen in hun definitie van multiprobleemgezinnen naar de problematische hulpverlening bij multiprobleemgezinnen. Zoals Lokven (2006) het verwoord: “In vergelijking met andere probleemgezinnen is een multiprobleemgezin een gezin, dat: veel problemen heeft; en veel problemen geeft en dan met name voor de hulpverlening” (2006:2). Baartman e.a. (1987) stellen dat “de aanduiding van een gezin als een multiprobleem gezin niet alleen wijst op de aan- of afwezigheid van een serie kenmerken van dat gezin maar ook

een functie is van de mate waarin hulp slaagt in het oordeel van de hulpverlener” (in: Ghesquiere,1993:40).

Maar toch vind ik deze definities onvolledig. In deze definities wordt de oorzaak van het falen van de hulpverlening voornamelijk bij de gezinnen zelf gezocht. Dit begint al met de het begrip ‘multiprobleemgezin’. Dit begrip legt het ‘probleem’ bij het gezin, en benadrukt onvoldoende dat soms slecht uitgevoerde hulp, te weinig vasthoudendheid van hulpverleners en onvoldoende maatwerk ook onderdeel zijn van het probleem. Ik ben van mening dat het mislukken van de hulpverlening ook bij hulpverlening zelf gezocht moet worden. Ik sluit me daarom aan Ghesquière die stelt dat er bij multiprobleemgezinnen sprake is van een dubbele thematiek. Enerzijds zijn er problemen in het gezin, anderzijds zijn er problemen in het hulpverleningssysteem. “De kern van de betekenis van de term ‘multiprobleem gezin’ heeft volgens Ghesquière “te maken met de ervaring dat een multiprobleem gezin niet alleen een gezin is met veel problemen, maar dat het hulpverleningsproces er fout loopt” (1993:39).

“Het gezin slaagt er niet in op een zodanige manier te profiteren van het hulpverleningssysteem dat het zijn problemen in de hand kan houden of kan oplossen. We moeten er principieel van uitgaan dat de oorzaak hiervan verband kan houden met het geheel van factoren dat er bij betrokken is, dus zowel gezinsfactoren als aspecten van het hulpverleningssysteem als zelfs de maatschappelijke context waarin beide zijn ingebed” (Ghesquière,1993:41).

Ook Baart (2008), geeft aan dat in vele omschrijvingen van problematische hulpverlening het accent verkeerd gelegd wordt:

“Hoe vanzelfsprekend dit soort (en de vele, vele soortgelijke) omschrijvingen ook zijn, ze hebben allemaal eenzelfde tekort: het probleem ligt *in* het gezin en de beroepskrachten hebben het wel moeilijk maar staan *schuldeloos* terzijde” (Baart,2008:23).

In deze scriptie vind ik het belangrijk om dit aspect te benadrukken. Ik ga in mijn onderzoek uit van twee belangrijke elementen, namelijk een problematische hulpverleningsrelatie en een chronisch complex van socio- economische en psycho-sociale problemen, als noodzakelijke voorwaarden om van een multiprobleemgezin te kunnen spreken. Vandaar dat ik mij ook aansluit bij de definitie van Ghesquière, en deze definitie in de rest van scriptie hanteer:

“Een multi-probleem gezin is een gezin dat kampt met een chronisch complex van socio-economische en psycho-sociale problemen waarvan de betrokken hulpverleners vinden dat het weerbarstig is voor hulp” (1993:42)

Waarom hanteer ik deze, inmiddels 15 jaar geleden opgestelde, definitie? Dit heeft een duidelijke reden: door gebruik te maken van deze definitie wil ik benadrukken dat ik de ‘schuld’, de (over)last, het onvermogen of de tekorten niet eenzijdig bij het gezin in de problemen wil leggen. Dat er bepaalde gezinnen zijn die structurele problemen hebben is duidelijk. Er is sprake van ernstige en moeilijk hanteerbare sociale problematiek in multiprobleemgezinnen, en daarmee hangen ontwikkelingsstoornissen, (maatschappelijke) uitval en verwaarlozing samen. Deze problemen dragen er aan bij dat multiprobleemgezinnen moeilijk te bereiken zijn voor de hulpverlening. Maar het valt niet alleen de gezinnen te verwijten dat de hulpverlening mislukt, en daar raken steeds meer mensen van overtuigd. En juist dit besef heeft geleid tot nieuwe methoden om multiprobleemgezinnen toe te leiden naar de juiste zorg. En dit is nu precies waar ik in mijn scriptie op in zal gaan.

## **Leefbaarheid**

Multiprobleemgezinnen spelen een hele belangrijke rol in deze scriptie. De aanpak achter de voordeur is tenslotte specifiek gericht op deze gezinnen. Maar welke rol speelt leefbaarheid, dat het van belang is omdat in dit gedeelte van de scriptie al te noemen? En wat is de samenhang van het begrip leefbaarheid met multiprobleemgezinnen? Voordat ik een antwoord kan geven op deze vragen zal ik eerst wat meer moeten zeggen over de inhoud van het begrip leefbaarheid.

Al sinds tientallen jaren houdt de overheid zich bezig met het herstructureren en verbeteren van voornamelijk stedelijke wijken met een achterstandsprobleem. De problemen die zich in deze wijken voordoen zijn niet alleen fysiek van aard, dat wil zeggen dat de wijken niet alleen een slecht onderhoud van woningen en openbare ruimte kennen, maar bevinden zich ook op het sociale vlak. Dat er leefbaarheidsproblemen ervaren worden, is vaak een motivatie om in een wijk te investeren.

Het begrip leefbaarheid is de laatste jaren niet meer weg te denken uit het politieke en publieke debat over de kwaliteit van wijken en buurten. Bij de rijksoverheid staat het thema leefbaarheid hoog op de agenda en heeft het een belangrijke plek gekregen in het grote stedenbeleid (GSB). Maar wat wordt er nu bedoeld met 'leefbaarheid'?

### **Benaderingen van het begrip leefbaarheid**

Bij bestudering van de literatuur is al snel duidelijk dat ook leefbaarheid een breed begrip is. Er zijn verschillende theoretische stromingen die elk hun eigen accenten leggen bij de omschrijving van leefbaarheid. Zo wordt er in de leefsituatiebenadering de nadruk gelegd op de materiële aspecten en voorzieningen voor de burgers, en stelt de community-benadering het sociale klimaat centraal (Het Hart,2002:25). Het begrip leefbaarheid is een verzamelbegrip en kent daardoor ook vele omschrijvingen.

“De een zal denken aan de kwaliteit van het leefmilieu en denkt aan factoren als luchtkwaliteit en omgevingslawaai. De ander denkt bij leefbaarheid aan de kwaliteit van de fysieke woonomgeving en weer een ander aan de sociale kwaliteit van de woonomgeving of aan alles tegelijk” (VROM,2004:5).

Maar in het huidige gebruik van de term leefbaarheid wordt met name de leefbaarheid in bepaalde wijken of buurten bedoeld.

“[Leefbaarheid] heeft in elk geval betrekking op de woonsituatie en woonomgeving van mensen en is daarmee een bij uitstek buurtgebonden verschijnsel. Meer in het bijzonder gaat het bij leefbaarheid om het samenspel tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en de veiligheid van de woonomgeving” (De Hart,2002:25).

Het is moeilijk om leefbaarheid precies te omschrijven, omdat het begrip bij iedereen weer andere associaties oproept: de inhoud die aan leefbaarheid wordt gegeven is voor een groot deel subjectief. Wanneer een gebied voor de een leefbaar is, hoeft dat voor de ander zeker niet te gelden.

“Bij leefbaarheid gaat het met name om een subjectief ervaren gevoel van veiligheid, bekendheid en 'prettigheid'. Het gaat om die zaken die niet bij wet zijn geregeld (elkaar groeten, bedtijd, fatsoenlijke omgangsvormen) maar die wel onderdeel uitmaken van een geordend dagelijks leven” (Hoenderkamp,2008:35).

Aan het begrip leefbaarheid kleven de laatste jaren vooral ook negatieve associaties. Het begrip wordt vaak in verband gebracht met achterstandswijken.

“Leefbaarheid is steeds meer een verzamelbegrip geworden voor alles wat er mis kan zijn met de leefomgeving van mensen, in het bijzonder in de grote steden. Leefbaarheid weerspiegelt dus een totaaloordeel over de leefomgeving met vaak een negatieve bijklank” (VROM,2004:7).

Zoals uit bovenstaande citaten blijkt, is het moeilijk om een eenduidige definitie van leefbaarheid te geven. Het begrip leefbaarheid wordt in de huidige context vooral gebruikt om de samenhang tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en de veiligheid van de woonomgeving in bepaalde (stads)buurten aan te geven. Binnen de kenmerken die verbonden zijn met een gebrekkige kwaliteit van die woonomgeving wordt in het grotestedenbeleid verloedering (zwerfvuil, hondenpoep, kapotte straatverlichting, graffiti, leegstand, etc.) onderscheiden van overlast (geluidsoverlast, drugshandel, prostitutie, verkeersproblemen, etc.). Ook het voorzieningenniveau kan worden beschouwd als een indicator van de leefbaarheid van een buurt. Bij de sociale kenmerken valt te denken aan onderlinge betrokkenheid, de kwaliteit van buurtcontacten en vormen van burenhulp. En bij veiligheid kan er gedacht worden aan de mate waarin uiteenlopende vormen van criminaliteit worden voorkomen (De Hart,2002:25)

Juist in wijken waar de leefbaarheid in het geding is, gaat het om een opeenstapeling van problemen die elkaar versterken. Dit soort wijken heeft vaak te maken met veel goedkope en slecht onderhouden woningen, waar veel mensen wonen zonder werk en/of met een laag inkomen. Ook heeft in deze wijken een groot deel van de bevolking vaak een niet-westerse achtergrond. Het zijn ook deze wijken waarin bewoners relatief vaker geconfronteerd worden met overlast en criminaliteit, en waar mensen zich vaak onveilig voelen op straat. Naarmate een wijk meer wordt getypeerd door dit soort kenmerken, is het oordeel van bewoners over de buurt negatiever.

### **Persoonlijke oordeelsvorming**

Welke aspecten bepalen of men een wijk of buurt leefbaar vindt? Binnen de definiëring van leefbaarheid is subjectiviteit een belangrijk aspect. Wat voor de één leefbaar is, is dat voor de ander niet, en andersom. De mate waarin een gebied leefbaar is, hangt voornamelijk af van de beoordeling en beleving van de bewoners van de betreffende buurt. De voor het bewonersoordeel bepalende kenmerken van wijken blijken zowel fysiek als sociaal van aard, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor zaken als overlast en criminaliteit.

Uit het door het onderzoek ‘Leefbaarheid van wijken’ (VROM,2004) blijkt dat de invloed van fysieke kenmerken beperkt is op de oordeelsvorming van leefbaarheid van bewoners. Er zijn wel een aantal belangrijke fysieke aspecten die een rol spelen in de oordeelsvorming. Zo is de aard van de bebouwing van belang, zoals de woningdichtheid en de aanwezigheid van flats. Daarbij geldt: hoe hoger de dichtheid en hoe groter het aantal flats, des te lager de waardering van de woonomgeving. Maar belangrijker bij het effect van de bebouwing op het totaaloordeel over de buurt is, dat dit effect wordt vergroot door het feit dat de bevolkingssamenstelling in buurten met hoge dichtheden en veel flats anders is dan in buurten met lage dichtheden (VROM,2004:8). In combinatie met het vaker voorkomen van criminaliteit en overlast in deze, veelal grootstedelijke gebieden, wordt het effect van de bebouwing zelf in de oordeelsvorming enigszins vertekend door de sociale fenomenen die hiermee worden geassocieerd.

Uit het onderzoek blijkt dan ook dat voor de sociale aspecten van de woonomgeving het tegenovergestelde geldt als voor de fysieke kenmerken.; sociale kenmerken hebben een groot effect op het

totaal oordeel van leefbaarheid. Hoewel relatief weinig bewoners in het onderzoek aangeven dat ze de bevolkingssamenstelling van hun buurt en de sociale interactie belangrijk vinden, hebben deze factoren een zeer groot effect op het totaaloordeel over de buurt. Het negatieve effect van de samenstelling van de bevolking is het grootst als het gaat om het aandeel allochtonen in de buurt: hoe hoger het aandeel allochtonen, des te hoger is het percentage mensen dat de buurt negatief beoordeelt (VROM,2004:9).

Ook overlast en criminaliteit spelen, zoals gezegd, een belangrijke rol in de oordeelsvorming. Zowel fysieke als sociale overlast kunnen de dagelijkse leefomgeving van mensen flink verstoren. Fysieke overlast zoals verloedering en sociale overlast door interactie tussen mensen, komen vaak voor in dezelfde buurten en versterken elkaar: men voelt zich vaker onveilig in buurten waar sprake is van vervuiling of vernieling (VROM,2004:9). Vooral bedreigende situaties, zoals lastiggevallen worden of intimidatie, wegen zwaar mee in de oordeelsvorming.

Criminaliteit heeft volgens het onderzoek in verhouding een iets minder sterk effect dan sociaal klimaat (dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat mensen minder vaak worden geconfronteerd met criminaliteit dan met overlast). Maar het oordeel over de leefbaarheid wordt zeker wel negatief beïnvloedt door criminele zaken zoals diefstal, inbraak en geweldsdelicten (VROM,2004:9).

### **Objectieve kenmerken van leefbaarheid?**

Ook al speelt de subjectieve invulling van het begrip leefbaarheid een belangrijke rol, er liggen wel degelijk ook objectieve kenmerken van de woonomgeving ten grondslag aan de waardering van bewoners voor hun woonomgeving. De objectieve betekenis omvat meetbare factoren die in rol spelen bij leefbaarheid. Meetbaar zijn gegevens rond volkshuisvesting, demografische ontwikkelingen, voorzieningen en werkgelegenheid.

Deze factoren komen terug in een lijst met kenmerken, opgesteld door het ministerie van VROM in het onderzoek 'leefbaarheid in wijken'(2004:10), die indicatief zijn voor wijken waar leefbaarheid in het geding is:

- Een groot aandeel allochtonen.
- Een groot aandeel jongeren (leeftijd 15-24 jaar).
- Een lage participatiegraad van de beroepsbevolking en als de participatiegraad in een wijk laag is, een groot aandeel 25 - 44 jarigen.
- Veel flats.
- Een laag gemiddeld inkomen van inkomensontvangers.
- Een geringe concentratie van gezinnen en tweepersoonshuishoudens, met uitzondering van wijken in de steden waar meer dan de helft van de huishoudens alleenstaand is én een groot aandeel mensen een hoog opleidingsniveau heeft.
- Een lage WOZ-waarde van de woningen in de wijk.
- weinig sociale interactie (contact met burens en buurtbewoners)
- veel overlast van burens en buurtbewoners
- de situatie dat mensen zich gedragsbeperkingen opleggen (bepaalde plekken mijden, 's avonds niet de deur uitgaan enzovoort) vanuit een gevoel van onveiligheid
- het vóórkomen van bedreigende situaties (bijvoorbeeld samenhangend met drugsoverlast)



- verloedering (vervuiling, vernieling) van de woonomgeving
- een hoge dichtheid én weinig groen in de directe omgeving
- een hoge dichtheid én slecht openbaar vervoer in de wijk

Dus hoewel subjectieve kenmerken een grote rol spelen, vallen er ook een aantal objectieve kenmerken van leefbaarheid te noemen. Deze kenmerken zullen in de casestudy in hoofdstuk 4 gebruikt worden bij de beschrijving van de wijk Wolfskuil.

### **Leefbaarheidsproblemen in achterstandswijken**

Zelfs de beste wijken in een stad hebben met bepaalde leefbaarheidsproblemen te maken. Maar er zijn bepaalde wijken waar zich nadrukkelijk problemen voordoen op het gebied van leefbaarheid, de zogenaamde achterstandswijken. Deze achterstandswijken (deze worden beschreven in het volgende hoofdstuk) worden vaak gekenmerkt door slechte woningen, overlast, verloedering van de openbare ruimte en de bewoners vallen vaak onder 'kwetsbare groepen' (werkelozen, alleenstaande moeders, allochtone bewoners). Een opeenstapeling van problemen op verschillende terreinen draagt bij aan een negatiever beeld van de leefbaarheid van een buurt. Als mensen zich niet veilig voelen in hun wijk, de sociale cohesie met buurtbewoners ontbreekt, er weinig kansen zijn in verbetering van de sociale leefomgeving, er slechte scholing is van de wijkbewoners, veel werkloosheid voorkomt en velen moeten leven van een uitkering, kunnen al deze problemen leiden tot een gevoel van onzekerheid en machteloosheid bij de wijkbewoners van een achterstandswijk.

Dit is dan ook de reden dat de overheid in het beleid dat gevoerd wordt, zich voornamelijk richt op het verbeteren van de leefbaarheid in achterstandswijken. Door hechte samenwerking tussen lokale overheid, woningbouwcorporaties, stedenbouwkundigen, wijkorganisaties en wijkbewoners kunnen er maatregelen genomen worden om de leefbaarheid te verbeteren. De maatregelen die genomen worden zijn zeer divers, en zijn van zowel fysieke als sociale aard. In hoofdstuk 2 zal dit nog uitgebreid aan de orde komen.

### **Stedelijk versus landelijk**

De buurten en wijken met een negatief bewonersoordeel over leefbaarheid wijzen vrijwel zonder uitzondering in de richting van de stedelijke leefmilieus. Dit wil niet zeggen dat er buiten de (grotere) steden geen problemen zijn, maar het geeft wel aan dat de mensen die daar wonen, ondanks die problemen, toch een positiever oordeel hebben over hun woonomgeving dan mensen in de steden. Verder beperkt de ervaren problematiek zich niet tot de grote steden, ook in veel wijken in kleinere plaatsen buiten de grote steden zijn er aanwijzingen dat zich daar leefbaarheidsproblemen voordoen.

In tal van opzichten onderscheiden steden zich van de minder intensief bebouwde, landelijke omgeving. Niet alleen in grootte, maar vooral ook in fysiek, economisch, sociaal, cultureel opzicht en wat betreft de bevolkingssamenstelling (Notten,2004:7). Zo woont een groot percentage allochtonen in de vier steden. Voor een groot deel behoren zij tot de laagste inkomensklasse en zijn ze geconcentreerd in achterstandswijken. Maar ook de huishoudens met lage inkomens wonen vaak geconcentreerd in de grote steden. Het zijn dan ook deze wijken waar leefbaarheidsproblemen meer dan elders spelen.

In deze scriptie zal ik mij alleen richten op de wijken met leefbaarheidsproblemen in steden. Problemen met de leefbaarheid in woonwijken buiten de grotere steden zal ik daarom ook niet verder bespreken.

### **Het belang van het begrip leefbaarheid in dit onderzoek**

Leefbaarheidsproblemen spelen een belangrijke rol in dit onderzoek. Leefbaarheidsproblemen zijn namelijk vaak de aanleiding om verbeteringen aan te brengen in wijken. Met name in achterstandsbuurtten spelen veel leefbaarheidsproblemen. Bij het gebruik van het begrip leefbaarheid in deze scriptie doel ik op: de samenhang tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en veiligheid in stadsbuurtten.

Hoofdstuk 2 zal laten zien welke maatregelen zijn genomen door de (lokale) overheid om achterstandswijken aan te pakken. Hoewel er verschillen zitten in schaalniveau tussen leefbaarheid (minstens buurtniveau) en multiprobleemgezinnen (individueel niveau) zal in hoofdstuk 2 ook blijken hoe multiprobleemhuishoudens een steeds belangrijker aspect zijn geworden bij het bekijken van leefbaarheidsproblemen in stadswijken. De buurtten met de meeste leefbaarheidsproblemen zijn namelijk vaak ook de buurtten met verhoudingsgewijs de meeste multi-probleemgezinnen. En de tijd heeft geleerd dat in de aanpak van leefbaarheidsproblemen, de problemen van individuele huishoudens een grote rol kunnen spelen.

### **Tot slot**

In dit hoofdstuk heb ik het kader van mijn onderzoek toegelicht, met onder andere de doel- en vraagstelling, de gebruikte methode en de theoretische verhandeling van ‘multiprobleemgezinnen’ en ‘leefbaarheid’. In het volgende hoofdstuk zal de beleidsaanpak van sociale problematiek in stadsbuurtten centraal staan.

## Sociale problematiek in stadsbuurten

---

In dit hoofdstuk geef ik in grote lijnen weer welke ontwikkelingen er plaats hebben gevonden in de aanpak van sociale problemen en leefbaarheid in stadsbuurten door de (lokale) overheid. Dit hoofdstuk laat zien hoe het accent van leefbaarheidsbeleid is verlegd van fysiekbeleid, naar sociaal beleid op buurtniveau en recent tot sociaal beleid op individueel niveau. En met name deze laatste ontwikkeling is opmerkelijk. In dit hoofdstuk zal ik gaan kijken wat heeft bijgedragen aan de opkomst van sociaal beleid op individueel niveau.

### Stadswijken met (structurele) problemen

“In elke (middel)grote stad kun je buurten aanwijzen die sinds jaar en dag voor moeilijkheden zorgen. Het lijkt wel alsof de problemen daar van generatie op generatie overgaan zodat deze wijken nooit de weg omhoog vinden. [...] Het ontbreekt de bewoners ten enenmale aan het vereiste sociale, culturele en economisch kapitaal om te ontsnappen aan de achterstand” (Van den Brink,2007:59).

Stadswijken en stadsbuurten hebben altijd een prominente plaats ingenomen in zowel de beleids- als de onderzoekswereld. Maar er worden ook vraagtekens gezet bij wijkgerichte benaderingen. “Moeten we in een wereld die bol staat van globalisering en mobiliteit ons bezig houden met lokale vraagstukken?” (Van den Brink,2007:41). Al in 1955 verkondigde de socioloog Van Doorn de teloorgang van de buurt (Van Kempen & Musterd,2007:9). Met de modernisering kunnen mensen over nieuwe communicatiemiddelen beschikken, de persoonlijke mobiliteit is enorm uitgebreid en de leefwereld van stedelingen aanzienlijk verruimd. Maar al bij al is de betekenis van de buurt voor het leven van alledag zeker niet vervaagd. En de thema's van de buurt zijn nooit helemaal uit de belangstelling geraakt. Er is sinds een aantal jaren vanuit de beleidswereld zelfs alleen maar toenemende aandacht voor de buurt. Veel partijen beschouwen de wijk als eenheid en als referentiekader voor beleid. Dit heeft geleid tot de opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid. En dit is niet voor niets, want zoals Healey (1998) ook zegt “neighbourhoods have always provided a useful scale for studying social relations of everyday life worlds as they combine both social and spatial dimensions” (Morrison,2003:115).

Veel aandacht is er voor de stadsbuurten waar diverse problematiek ervaren wordt en waar leefbaarheidsproblemen spelen. De problemen in deze buurten zijn zeer divers. Er kan worden gedacht aan verval en verloedering van de fysieke ruimte, onveiligheid, criminaliteit, werkloosheid en segregatie van allochtonen. Het is in deze verstedelijkte gebieden dat problemen samenkomen en waar veelal sprake is van een neerwaartse spiraal. De samenstelling van dergelijke buurten en wijken werken een geringere samenhang en minimale sociale controle in de hand. De ‘kwetsbare groepen’ die leven in deze wijken - zoals werklozen, alleenstaande moeders en ouderen en allochtone bewoners - kenmerken zich doordat zij vaak niet in staat zijn kansen voor zichzelf te creëren en zelf hun positie te verbeteren. Dit alles leidt tot een situatie die zoals we deze nu in Nederlandse steden maar ook in buitenlandse steden kennen, en als

onleefbaar wordt bestempeld. Deze buurten en wijken worden wel achterstandsbuurten of achterstandswijken genoemd.

### **Achterstandswijk**

Uit een onderzoek naar achterstandswijken in verschillende Europese landen<sup>5</sup> blijkt dat de onderzochte wijken een toename van sociale uitsluiting en daarmee samenhangende verschijnselen laten zien (Morrison,2003). Met betrekking tot de sociale structuur is duidelijk dat deze achterstandswijken drie kenmerken delen: het aandeel werklozen is hoog, er zijn relatief veel jongeren en er doet zich etnische concentratie voor. Wat betreft de sociale processen blijkt er uit het onderzoek dat men in de achterstandswijken lijdt onder asociale gedragingen, er onvoldoende sociale samenhang is en dat men een sociaal isolement ten opzichte van de rest van de stad ervaart (Morrison,2003:131).

Zoals Morrison ook concludeert, zijn achterstandswijken dus over het algemeen wijken waarin de bevolking grotendeels in een sociaal-economische zwakke positie verkeert; lage inkomens, veel uitkeringen, veel etnische minderheidsgroepen. Maar daarnaast is er in achterstandswijken vaak sprake van slechte behuizing en woonomgeving. Verder zijn verpaupering, criminaliteit en de daarbij behorende overlast en onveiligheid ook kenmerkend voor achterstandswijken. Als gevolg van deze problemen trekken de meer kansrijke huishoudens vaak na enige tijd weg, waardoor de ‘kansarmen’ achterblijven. Van den Brink (2007) stelt dat de hoge mate van mobiliteit een cruciale rol speelt binnen de negatieve spiraal van achterstandswijken. Het is vaak geen goed teken als er in een wijk veel wordt verhuisd. Dit betekent vaak dat de bewoners het niet naar hun zin hebben, dus naar een andere wijk verhuizen. Maar de verhuizingen dragen ook bij aan de achteruitgang van het wijkleven. Het opbouwen van een hecht sociaal netwerk in een buurt, wat vaak belangrijk wordt geacht, duurt jaren. Mobiliteit is daarom een bedreiging voor de netwerken. Daarnaast stelt hij dat als mensen meer in anonimiteit leven, ze ook in hogere mate een gevoel van onveiligheid hebben (Van den Brink,2007:59).

Mensen die in achterstandswijken wonen hebben vaak minder kansen en mogelijkheden om te participeren in de maatschappij dan mensen in andere wijken. Van oudsher zijn achterstandswijken met name te vinden in de oude wijken in de grote steden. Maar vanaf de jaren tachtig ontstond er in Nederland een nieuw type achterstandswijk, namelijk de vroeg-naoorlogse wijk. Dit zijn snel en vol optimisme gebouwde wijken om de woningnood op te lossen, maar vijftig jaar later worden deze wijken in veel gevallen bewoond door de sociale onderklasse van de samenleving en achterstandswijken genoemd.

### **Onderscheid achterstandswijk en probleemwijk**

Naast achterstandswijk worden ook de termen ‘probleemwijken’, ‘aandachtswijken’, ‘krachtwijken’ en ‘prachtwijken’ vaak genoemd in beleid, onderzoek en de media. Vaak wordt er gedomd op de zelfde soort wijken, maar toch is het belangrijk een onderscheid te maken tussen achterstandswijk en probleemwijk. Achterstanden en problemen zijn namelijk niet hetzelfde. Een achterstandswijk hoeft in principe geen probleemwijk te zijn. In Nederland zijn er heel wat wijken die wat betreft werk, woonkwaliteit of leeftijdsopbouw bij het nationale gemiddelde achterblijven zonder dat ze een probleemwijk vormen. Andersom kan het net zo goed dat wijken die qua inkomen, opleiding of huurprijs boven het landelijke

---

<sup>5</sup> *Neighbourhoods and Social Cohesion: Experiences from Europe.*

gemiddelde zitten wel last hebben van ernstige vormen van overlast. Volgens Van den Brink is het met name van belang of er meerdere vormen van achterstand bij elkaar komen en wat het effect van hun cumulatie is (2007:46).

Ook Brouwer en Willems vinden het belangrijk om het onderscheid tussen achterstanden en problemen te maken. Er zullen altijd verschillen tussen wijken zijn en er zullen altijd achterstanden zijn. Maar in een aantal gevallen gaan deze achterstanden gepaard met problemen en pas dan is er volgens Brouwer en Willems reden tot zorg (2007:2).

Brouwer en Willems (2004) maken in hun rapport onderscheid tussen drie vormen van achterstand. Sociale achterstand waarbij het om een groot aantal personen met een lage opleiding, geringe arbeidsdeelname of een laag inkomen gaat; fysieke achterstand waarbij er in de wijk relatief veel oude, krappe of goedkope woningen zijn; en economische achterstand waarbij het gaat om een afwezigheid of tekort aan voorzieningen, zoals basisschool, huisarts of winkels. In het algemeen geldt dat een combinatie van achterstanden de situatie problematischer maakt. Het kan ook zijn dat een wijk in geen enkel opzicht last heeft van de achterstand. Door de verschillende vormen van achterstand te bekijken komen Brouwer en Willems tot de volgende indeling: 1. wijken zonder achterstand; 2. wijken met achterstand op een economisch vlak; 3. wijken met een achterstand op fysiek gebied; 4. wijken met een achterstand op sociaal gebied; 5. wijken met een combinatie van fysieke en sociale achterstand (Van den Brink,2007:46).

De bovenvermelde factoren dragen bij aan het verklaren van de problemen in wijken. Men kan dus niet zeggen dat de problematiek van de aandachtswijken vooral een fysiek of juist een sociaal probleem is, of is terug te voeren op een moeizame integratie van nieuwe bewoners. Volgens Van den Brink moet het ontstaan van probleemwijken uit een fatale combinatie van structurele en culturele achterstanden worden verklaard (2007:45). Dat maakt het zoeken naar oplossingen extra moeilijk (Brouwer en Willems,2007:6), zoals we ook in de rest van dit hoofdstuk zullen zien.

## **Probleemwijken**

Probleemwijken zijn een actueel onderwerp, niet alleen in Nederland, maar bijvoorbeeld ook in Frankrijk. De heftige rellen die in Frankrijk hebben plaatsgevonden laten een situatie zien die niet vergelijkbaar is met Nederland. Toch zijn er in Nederland ook een aantal echte probleemwijken die aandacht vragen. Het vraagstuk van probleemwijken heeft een prominente plaats gekregen bij de plannen van het nieuwe kabinet dat begin 2007 gevormd werd. De urgentie van het thema werd duidelijk toen in de Utrechtse wijk Ondiep de ME na chaotische toestanden een aantal dagen de wijk afgrendelde<sup>6</sup>.

Het plan van het nieuwe kabinet (met een belangrijke rol voor minster Ella Vogelaar) is om van de probleemwijken prachtwijken te maken. Deze probleemwijken moeten wijken worden waar mensen graag willen wonen en werken en participeren in wijkactiviteiten. Het kabinet heeft 40 wijken geselecteerd waarvan, op basis van verschillende statistische gegevens, werd vastgesteld dat de problemen en achterstanden onevenredig groot zijn (Vogelaar, 2007:16). Of de meest hulpbehoevende wijken geselecteerd zijn en of de manier van het selecteren de juiste is geweest, is niet iedereen het eens, maar duidelijk is wel dat er in deze wijken sprake is van complexe problematiek. Er zijn een aantal

---

<sup>6</sup> In maart 2007 schoot een politieman een bewoner van de wijk Ondiep dood. Er volgde een heftige reactie van de bewoners, wat leidde tot chaotische taferelen. De wijk werd, met behulp van de ME, een aantal dagen afgegendeld.

hoofdthema's opgesteld waarop verbeteringen moeten plaatsvinden: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid (Vogelaar,2007:8-10).

Het draait in de probleembeschouwingen bijna altijd om geconstateerde concentratieverschijnselen: minderheden of andere 'zwakke' groepen zijn in de probleemwijken oververtegenwoordigd en dat zou allerlei nadelen met zich mee brengen. Het doorbreken van de concentraties is dan ook bijna overal het streven. Het is natuurlijk de vraag in hoeverre mogelijkheden voorhanden zijn om de eenzijdigheid van bepaalde wijken te doorbreken en om op dit wijkniveau grote maatschappelijke problemen op te lossen (Duyvendak & Veldboer, 2001:16).

## **Aanpak sociale problematiek in stadsbuurten door de jaren heen**

Aandacht voor problemen in (stads)wijken is zeker niet nieuw. De overheid houdt zich hier al decennia lang mee bezig. Het overheidsbeleid kent opmerkelijke inhoudelijke verschuivingen in verschillende periodes. Ik zal hier laten zien hoe het overheidsbeleid zich vanaf de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld heeft en bij heeft gedragen tot de vorming van het huidige beleid van Vogelaar's prachtwijken.

### **Wederopbouw**

Na de tweede wereldoorlog begon in Nederland de wederopbouw. De wederopbouw was voornamelijk gericht op de vernietigingen die in steden waren aangericht tijdens de oorlog. In een aantal steden waren complete wijken weggevaagd die weer opgebouwd moesten worden.

Terwijl in de naoorlogse wederopbouwperiode de stadsuitbreiding centraal staat komt in de loop van de jaren '60 de ontwikkeling van de bestaande stad op de beleidsagenda te staan van het ruimtelijk beleid en het volkshuisvestingsbeleid. Het stadsvernieuwingsconcept 'sanering en reconstructie' domineerde, en impliceerde een rigoureuze vernieuwing van de binnensteden (Vermeijden,1997:29). Men ging over tot de bouw van grote woonwijken, die meestal bestonden uit kleine, goedkope woningen. Het doel was om zoveel mogelijk mensen op een zo goedkoop mogelijke manier te huisvesten. Met name kwantiteit was belangrijk, kwaliteit had een minder belangrijke rol. Veel aandacht voor de esthetische kant van de bebouwing was er niet, want die had geen prioriteit. In de opbouw wijken werden voornamelijk sociale huurwoningen gebouwd. Het gevolg hiervan was, dat er vooral mensen uit de lagere sociaal-economische klassen in die wijken kwamen te wonen.

### **Deconcentratie**

De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog werd er gewerkt aan het wegwerken van de kwantitatieve woningnood in de Nederlandse steden. Niet alleen de oorlog was de oorzaak van het grote woningtekort, vanaf de jaren zestig zorgden ook sociaal-culturele ontwikkelingen (de sterke toename van het aantal alleenstaanden en stellen zonder kinderen) voor een grotere toename van de woningbehoefte dan voorheen werd gedacht (van de Wouden & de Bruijne,2001:54). Er zijn in deze periode veel hoogbouwflats gebouwd (een voorbeeld hiervan is de Bijlmermeer in Amsterdam).

Maar aan het einde van de jaren zestig bleken de steden echter minder populair dan voorheen. Mensen trokken weg uit de steden naar gebieden buiten de stad. De economie trok weer aan, waardoor mensen meer geld en meer tijd te besteden kregen dan in de periode van de wederopbouw. Bovendien waren de woningen in de stad relatief klein, en de verpaupering van oude wijken ging door (Siraa e.a.,1995:161).Wie het zich kon veroorloven trok uit de stad naar gebied buiten de stad. Met name op het platteland rond de westelijke steden vestigden zich steeds meer mensen. Daar kwam bij dat de bevolking veel sneller groeide dan de overheid verwacht had. In deze periode groeide het besef bij de overheid dat de bevolking uit de grote steden geconcentreerd opgevangen moest worden. De opvang van de stedelijke bevolking moest plaatsvinden in overloopkernen op ongeveer 15 km afstand van deze grote steden. Dit idee werd in de Eerste en Tweede nota over de ruimtelijke ordening uitgewerkt. In de Tweede nota kwam het begrip 'gebundelde deconcentratie' voor het eerst ter sprake (van de Wouden & de Bruijne,2001:55). Hiermee wordt bedoeld, dat de groei niet alleen in de stad plaats moet vinden, maar ook in een aantal kernen die zich in de buurt van de stad bevinden. Het beleid had tot doel de voordelen van het stedelijk leven te combineren met de voordelen van het wonen in een eengezinswoning in een rustige woonsfeer. Wel vond men dat deze groei geconcentreerd moest plaatsvinden. “De grote angst was dat ongebreidelde suburbanisatie zou leiden tot een ‘huizenzee’ in het westen van Nederland” (van de Wouden & de Bruijne,2001:133).

Aangezien de groei groter was dan verwacht, werd in de Nota volkshuisvesting uit 1972 het begrip 'groei kern' geïntroduceerd. In de Verstedelijkingsnota uit 1977 (het tweede deel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening) werd dit begrip nader gedefinieerd (van de Wouden & de Bruijne,2001:55). Gemeenten die als 'groei kern' werden aangewezen lagen in de buurt van de grote steden, maar meestal wat verder weg dan de oorspronkelijke overloopkernen.

De trek naar gebieden buiten de steden leidde echter tot een ‘selectieve’ ontvolking van de steden: met name de gezinnen met de hogere inkomens verruilden de stad voor de nieuwe, beter op hun voorkeuren aansluitende suburbane woonmilieus in de randgemeenten (Vermeijden,1997:33). Ondertussen hadden de steden te maken met een daling van het aantal inwoners, een verminderd draagvlak voor voorzieningen, het wegvallen van werkgelegenheid en een groot tekort aan kwalitatief goede woningen. De steden dreigden door het overloop-beleid ook de sociale samenhang te verliezen (van de Wouden & de Bruijne,2001:133). Steden en de overheid realiseerden zich dat de uittocht van bewoners en bedrijven tegengegaan moest worden. In de jaren zeventig kwam er daarom meer aandacht voor de kwaliteit van de stad als woon- en leefmilieu. Er werd een begin gemaakt met de stadsvernieuwing.

### **Stadsvernieuwing**

In 1981 wordt de nota Stads- en dorpsvernieuwing aan de kamer aangeboden. In de Nota wordt ingegaan op het integrale karakter van de problematiek in met name de vooroorlogse wijken (Burgers e.a.,1990:10). De introductie van het begrip stadsvernieuwing verwijst naar een nieuwe ontwikkeling in het beleidsdenken over stadsvernieuwing: “naast het versterken van de binnenstad als ‘zakencentrum’ krijgt de verbetering van het binnenstedelijk woonmilieu meer aandacht” (Vermeijden,1997:41).

Stadsvernieuwing wordt in de nota Stads- en dorpsvernieuwing omschreven als: ‘de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied,

gericht op behoud, herstel, verbetering of sanering van door dichter bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk grondgebied'<sup>7</sup>. De opdracht van de stadsvernieuwing was om niet alleen te komen tot een verbetering van de kwaliteit van de woningvoorraad maar ook om te komen tot een verbetering van de directe leefomgeving om op die manier een einde te maken aan de verpaupering van met name de steden (Burgers e.a.,1990:9-10). In die zin had de stadsvernieuwing ook een sociale bedoeling, door de acties moest de leefsituatie van de mensen in de te vernieuwen wijken worden verbeterd. Het beleid was er op gericht om de achterstanden weggewerkt te hebben voor het jaar 2000 (Burgers e.a., 1990:9).

De activiteiten binnen stadsvernieuwing waren vooral bedoeld voor de oorspronkelijke, vaak weinig daadkrachtige bewoners ('bouwen voor de buurt') van stadsbuurten. Doel van stadsvernieuwing was door ingrepen in de fysieke omgeving (woningen en woonomgeving) ook het welzijn van de bewoners te vergroten. Op het gebied van de woningkwaliteit heeft de stadsvernieuwing een enorme verbeteringslag plaats laten vinden. Maar de brede ambitie (stadsvernieuwing als integraal proces met ruimtelijke en sociale doelstellingen) bleek te hoog gegrepen. Stadsvernieuwing werd in de praktijk beperkt tot de gebouwde omgeving, en met name tot woningverbetering en verbetering van de woonomgeving (Burgers e.a.,1990:31). De afstemming op de dynamiek van de sociale leefomgeving bleek nog niet sterk ontwikkeld (Putten,2006:16). Ook bleven de bewoners van de vooroorlogse wijken kritisch over de leefbaarheidsaspecten: toenemende vervuiling, toegenomen vandalisme, soms onvoldoende openbare verlichting, de groeiende angst om lastig gevallen te worden.

Naast stadsvernieuwing vond er in de Nederlandse steden ook stedelijke vernieuwing plaats. De stadsvernieuwing was aanvankelijk gestart als om de verouderde buurten op te knappen. Maar al snel bleek dat ook in nog niet al te oude (voor- of naoorlogse) wijken de verloedering kon toeslaan. De conclusie was dat er blijvend geïnvesteerd moest worden in de vernieuwing van woningen en openbare ruimte, en dit werd vervolgens stedelijke vernieuwing genoemd (Engbersen e.a.,2005:39). Het uiteindelijke doel van stedelijke vernieuwing en stadsvernieuwing is gelijk: kwaliteitsverbetering van stedelijke woonmilieus (van de Wouden & de Bruijne,2001:134). Maar de doelstelling van stedelijke vernieuwing is iets breder, het bestaat namelijk niet alleen uit het opknappen van oude woningen, maar ook uit het bouwen van duurdere huur- en koopwoningen, het aantrekken van nieuwe 'kansrijke' bedrijvigheid en het versterken van bestaande werkgelegenheid (Burgers e.a.,1990:35). Door variatie in soorten woningen kon er ook variatie in bewoners ontstaan. Er werd verwacht dat dit de sociale infrastructuur in de stad zou versterken, en dat de vorming van achterstandswijken voorkomen kon worden (Engbersen e.a.,2005:39).

### **Probleemcumulatiegebiedenbeleid en sociale vernieuwing**

"Ondanks de stadsvernieuwingsmaatregelen, ondanks de inzet van extra politie en ondanks het buurt- en opbouwwerk is er in veel wijken sprake van achteruitgang, ook na de stadsvernieuwing" (Burgers e.a.,1990:13-14). Burgers e.a. beschrijven dat een aantal wijken overbelast worden door negatieve sociale en economische factoren zoals langdurige werkloosheid, eenzijdige sociale opbouw en een gebrek aan sociale samenhang (1990:14). De stadsvernieuwing heeft niet kunnen voorkomen dat de achterstanden konden ontstaan. Want met name in de oude wijken wordt er geconstateerd dat er zich maatschappelijke

---

<sup>7</sup> Nota over de stads- en dorpsvernieuwing, Den Haag 1981 (uit: Burgers e.a.,1990:10)



problematiek voordoet (Burgers e.a.,1990:49). Vooral de concentratie van niet-westerse allochtonen in stadsbuurten met veel lage huurwoningen wordt als onwenselijk gezien. De angst bestaat dat er cumulatie van maatschappelijke problemen zoals werkeloosheid, sociale isolatie, verloedering van het leefklimaat, criminaliteit en interetnische spanningen ontstaat (Uunk,2002:2).

Als reactie hierop gaat in 1985 het probleemcumulatiegebiedenbeleid van start, gericht op de verbetering van de positie van wijkbewoners met een meervoudige achterstand en een relatief hoge concentratie bewoners van etnische minderheden (Putten,2006:17). Het doel van dit beleid wordt omschreven als: bestrijding van de gevolgen van de cumulatie van problemen die zich in het gebied voordoen; bevordering van de samenhang van de in afzonderlijke beleidssectoren genomen of te nemen maatregelen door deze op elkaar af te stemmen; en de optimale inzet van de beleidssectoren die bij de problemen in het gebied zijn betrokken (Burgers e.a.,1990:54). Het hoofddoel is kortom: het bestrijden van de probleemcumulatie in achterstandsgebieden door middel van een integrale aanpak op wijkniveau.

Vanaf 1990 wordt dit beleid opgenomen in en opgevolgd door de sociale vernieuwing (van de Wouden & de Bruijne,2001:134). Nog meer nog dan bij het achterstandsgebieden-beleid richt dit beleid zich op de gehele wijkbevolking, in plaats van uitsluitend op de etnische minderheden in de buurt. Sociale vernieuwing wordt in het regeerakkoord voor de periode 1989-1993 één van de centrale thema's (Burgers e.a.,1990:48). Sociale vernieuwing moet leiden tot het inlopen van achterstanden. Het gaat om twee zaken: een impuls in het achterstandbeleid, omdat grote groepen mensen in de marge van de samenleving terecht zijn gekomen, hierbij is een integrale benadering op lokaal niveau belangrijk; en een pleidooi voor bestuurlijke en morele vernieuwing dat zich richt op een nieuw evenwicht tussen rechten en plichten (Putten,2004:17). De achterstandspolitiek waarop sociale vernieuwing een antwoord heeft proberen te geven heeft drie invalshoeken: 1. arbeid, scholing en inkomen; 2. de kwaliteit van de leefomgeving; 3. en innovaties op sociaal en cultureel terrein (Notten,2004:36). Sociale vernieuwing beoogt een samenhangende aanpak van achterstandsproblematieken op verschillende domeinen.

Een andere doelstelling binnen de sociale vernieuwing is het verhogen van de betrokkenheid van de bewoners bij het onderhoud van de publieke ruimte, het voorkomen van criminaliteit en het verbeteren van de communicatie tussen bewoners omwille van de sociale cohesie in de buurt (van de Wouden & de Bruijne,2001:129). Verder wordt er geprobeerd sociale vernieuwingen in beleid en praktijk nauwer te betrekken op stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing draagt in belangrijke mate bij aan de sociale vernieuwing. Het verbeteren van woningen en woonomgeving schept een voorwaarde waaraan voldaan moet worden om ook maatschappelijke veranderingsprocessen op gang te brengen. Ruimtelijke en sociale vormgeving zijn processen die in nauwe samenhang met elkaar gestalte moeten krijgen (Burgers e.a.,1990:51-52). Vanuit de stadsvernieuwing wordt op het punt van de leefbaarheid een wezenlijke bijdrage aan de sociale vernieuwing verwacht.

“Voor de sociale vernieuwing is het ongewenst dat er door een strak toewijzingsbeleid, dat te zeer de nadruk legt op de relatie huur-inkomen, buurten gaan ontstaan met een eenzijdige bevolkingsopbouw. Door de vaak toch al zwakke sociale verbanden in stadsvernieuwingengebieden is daar het gevaar extra groot” concluderen Burgers e.a. (1990:56). Het zijn juist deze wijken waar de sociale vernieuwing zich op richt en waar de verbanden tussen stadsvernieuwing en sociale vernieuwing het sterkst zijn.

Sociale vernieuwing heeft een omslag in het denken teweeggebracht. Fysiek georiënteerde professionals zoals gemeentelijke projectleiders en woningcorporaties hebben van oudsher een doel dat is samen te vatten in twee woorden: betere wijken. De maatregelen die zij nemen zijn van oorsprong fysiek. Het doel van sociale professionals is anders. Zij willen bewoners een kans geven op een beter leven. 'De doorstroming van meer leerlingen naar Havo en VWO' is een doelstelling, die niet zo snel op de volkshuisvestingagenda zal staan maar wel kan zijn opgenomen in de sociale agenda. Sociale programma's kunnen heel goed op beide soorten doelen gericht zijn. 'Een beter leven in betere wijken' is dan de uitdaging voor zowel de sociaal als de fysiek gerichte professionals die werken aan een brede sociaal-fysieke wijkaanpak (VROM,2006b:4-6).

### **Grote stedenbeleid**

Ondanks alle maatregelen in het gevoerde beleid is er aan het begin van de jaren negentig sprake van een omvangrijke achterstand in de grote steden. Zo was de werkeloosheid in de grote steden meer dan het dubbele van het landelijk gemiddelde; het gemiddelde inkomen was significant lager dan het landelijk gemiddelde; het gemiddelde opleidingsniveau was lager dan het landelijk gemiddelde; er was een eenzijdige voorraad goedkope, relatief minder aantrekkelijke woningen; er waren grote kwetsbare groepen als verslaafden, dak- en thuislozen (Putten,2006:24). Met name in de grote steden bleef de ontwikkeling achter. Het waren dan ook deze steden die gepleit hebben voor een onorthodoxe aanpak van de stedelijke potenties en problemen (Putten,2006:27).

Er wordt gehoor gegeven aan het pleidooi van de steden, in 1994 is er in het eerste paarse kabinet Kok een staatssecretaris belast met het 'grotestedenbeleid'. Doel van het grotestedenbeleid was het ombuigen van de structurele achterstanden die de grote steden in de Nederlandse samenleving hadden opgelopen. Daarnaast zou het beleid moeten leiden tot meer samenhang tussen de bestaande beleidsmaatregelen die in allerlei maatschappelijke sectoren voor de grote steden tot stand waren gekomen (Van de Wouden & de Bruijne,2001:134). De eerste afspraken tussen de rijksoverheid en de steden werden in de loop van 1995 vastgelegd in een tweetal convenanten, één met de vier grote steden uit de Randstad, één met vijftien andere grote en middelgrote steden. De laatste groep is in 1997 uitgebreid met zes middelgrote steden, zodat uiteindelijk 25 steden aan het grotestedenbeleid deelnamen (Putten,2006:38).

Het grotestedenbeleid concentreerde zich in eerste instantie op centrale thema's zoals werken, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. De relatief grote werkeloosheid in steden en de lancering van de 'Melkert-banen' heeft er toe geleid dat het thema 'werken' veel aandacht heeft gekregen in het eerste grotestedenbeleid (Van de Wouden & de Bruijne, 2001:135).

Ook in het tweede kabinet Kok (1998-2002) wordt het grotestedenbeleid voortgezet en krijgt het zelfs een minister die zich met het grotestedenbeleid bezig gaat houden. Met de 25 betrokken steden zijn er eind 1999 nieuwe convenanten afgesloten. Deze convenanten hadden een looptijd tot 2004. In het beleid is, in vergelijking met de voorgaande periode, meer structuur aan gebracht. Er is onderscheid gemaakt tussen drie 'pijlers': de pijler 'economie en werkgelegenheid', de fysieke pijler en de sociale pijler (van de Wouden & de Bruijne,2001:135). In de tweede convenantperiode streeft het Grotestedenbeleid naar 'de complete stad': "een stad met leefbare en veilige buurten, goede woningen, integratie van

etnische minderheden, goede onderwijs- en zorgvoorzieningen, gedifferentieerde woonomgevingen, goede verbindingen, groenvoorziening, economische vitaliteit met werk voor wie dat zoekt, veilige kinderspeelplaatsen, en een nieuw elan voor iedereen”<sup>8</sup>.

Het bewustzijn dat veel stedelijke wijken niet voldoen aan een leefbare woonomgeving heeft er toe bijgedragen dat leefbaarheid een sleutelbegrip is geworden in het grotestedenbeleid. Het aanpakken van de kwaliteit van de woonomgeving en de daar aanwezige maatschappelijke problemen worden noodzakelijk geacht om de leefbaarheid in wijken te verbeteren. De achterliggende gedachte is dat het vertrek van midden- en hoge inkomens verkomen moet worden, om segregatie langs sociaal-economische, maatschappelijke of culturele lijnen tegen te gaan (VROM,2004:13).

### **Herstructurering**

Binnen het stedelijke vernieuwingsbeleid zijn in de loop der jaren verschillende accenten gelegd, maar hierbij is er altijd vooral veel aandacht geweest voor de fysieke kwaliteiten van een stad. Fysieke maatregelen werden nodig geacht om stedelijke problemen aan te pakken. Gedachte hierachter was dat wanneer de stad over goede fysieke kwaliteiten zou beschikken, de sociale kwaliteiten vanzelf ook zouden verbeteren.

De stedelijke vernieuwing zoals die vanaf de jaren negentig is uitgevoerd is was voornamelijk gericht op de verbetering van de kwaliteit van woningen en de woonomgeving. De stadswijken die centraal stonden (en vaak nog staan), zijn in de jaren vijftig en zestig gebouwd. In de naoorlogse wijken staan veel sociale huurwoningen die naar de maatstaven van deze tijd onvoldoende kwaliteit, comfort en ruimte bieden. Dit heeft de wijk ook op sociaal vlak doen veranderen. Reijndorp (2004) beschrijft dat de sociale veranderingen die de afgelopen 10 a 15 jaar in deze wijken hebben plaatsgevonden in termen van “concentratie van kansarme groepen, als onderdeel van een proces van fysiek en sociaal ‘verval’ ” (Reijndorp, 2004:8). De eenzijdige woningvoorraad en de daaruit voortgekomen eenzijdige bevolkingsopbouw hebben binnen bepaalde buurten zowel sociale als economische problemen veroorzaakt. Deze oude stadswijken met goedkope huurwoningen zijn de vestigingsplaats geworden voor mensen met een veelal lage maatschappelijke positie: lage opleiding, lage inkomens en hoge werkloosheid. Het zijn ook deze wijken waar vaak sociaal-maatschappelijke problemen leven: geluidsoverlast, intimidatie, drugscriminaliteit, vernielingen en vervuiling. Als oorzaken hiervan worden vaak de eenzijdige woningvoorraad, de weinig aantrekkelijke woonomgeving, het gebrek aan ‘gebruiksgroen’ aangewezen (Duyvendak&Veldboer,2001:171). In deze wijken bedreigen de problemen de leefbaarheid.

Herstructurering moet een antwoord bieden op de toegenomen leefbaarheidsproblemen en onveiligheidsgevoelens in deze wijken. Herstructureringsmaatregelen richten zich vaak op het tegengaan van woonconcentraties van lage inkomens (Slob e.a.,2008:13). De ontstane problemen zorgen er voor dat deze wijken een onaantrekkelijke vestigingsplaats wordt, waardoor de mensen die het zich kunnen veroorloven (de midden en hogere inkomens) weg trekken. Dit zorgt ervoor dat er gesegregeerde wijken ontstaan. Het fenomeen segregatie houdt in dat bepaalde bevolkingsgroepen geconcentreerd in bepaalde stadswijken wonen. De aandacht gaat hierbij altijd uit naar concentraties van zogenaamde 'probleemgroepen', waarmee in de meeste gevallen etnische minderheden of groepen met een lagere

---

<sup>8</sup> [www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl)

sociaal-economische status bedoeld worden. Het slechte imago wat deze wijken vervolgens vaak krijgen werkt versterkend, en is volgens Kleinhans (2005) dan ook zowel een oorzaak als gevolg van deze problemen (2005b:3).

Om deze negatieve ontwikkelingen in de naoorlogse wijken tegen te gaan hebben er in veel Nederlandse wijken (al in het kader van stadsvernieuwing) herstructureringswerkzaamheden plaatsgevonden. Doormiddel van sloop (van de kleinere, goedkopere en minder populaire woningen), renovatie, nieuwbouw en verkoop proberen woningcorporaties en gemeenten wijken te verbeteren. Herstructurering is altijd gericht geweest op het verbeteren van de woningvoorraad en de woonomgeving maar heeft in de loop van de tijd steeds meer een bredere betekenis gekregen. Herstructurering moest steeds vaker een oplossing bieden voor een diverse hoeveelheid (sociale én fysieke) problemen, zoals de vermindering van de concentratie en segregatie van kansarme bewoners en de verbetering van de leefbaarheid (Kleinhans,2005a:10). Herstructurering is toegepast om de wijk weer aantrekkelijk te maken: het verbeteren van het woonmilieu door meer differentiatie in woningcategorieën, onder andere door duurdere koopwoningen; het verbeteren van het leefmilieu door ingrepen in de openbare ruimtes, meer open en groene ruimtes; en een versterking van sociaal beheer (Duyvendak&Veldboer,2001:171-172).

Door herstructurering moet het vertrek van meer daadkrachtige huishoudens voorkomen worden. Door de eenzijdige woningvoorraad te doorbreken en de oude woningvoorraad te vervangen door nieuwbouw van een hoger prijsniveau zouden meer daadkrachtige bewoners worden aangetrokken en vastgehouden. Zo wordt er geprobeerd de vlucht van de middenklasse uit de stad te voorkomen.

De centrale gedachte achter de herstructurering is de veronderstelling dat met name naar inkomen gedifferentieerde wijken levensvatbaar zijn. Impliciet zit achter dit beleid het idee dat gemengd wonen ook automatisch leidt tot gemengd leven (Beckhoven & van Kempen,2003:4). De gedachte dat mengen helpt is wijdverbreid. Met name de concentratie van lage inkomensgroepen (waaronder vaak allochtonen) worden als gevaarlijk gezien. Het wonen in een wijk waarin de meeste gezinnen zich in een uitzichtloze situatie van langdurige werkeloosheid en lage scholing bevinden, vormt volgens beleidsmakers een risico. Inkomenssegregatie moet voorkomen worden “om ‘Amerikaanse toestanden’ en een *cultuur van armoede* te voorkomen” (Duyvendak&Veldboer,2001:20-21). Door het creëren van een gevarieerder woningbestand wordt gestreefd naar meer gemengde buurten. Een gemengde omgeving biedt ondersteunende netwerken en goede voorbeelden en verbetert de kansen op sociale mobiliteit, zo is de gedachte. Volgens Uitermark (2003) kunnen midden- en hoge inkomenshuishoudens ook een rol vervullen als positieve rolmodellen. Volgens hem wordt aan welgestelde huishoudens sociaal wenselijk gedrag toegeschreven (van het bellen van de politie bij onraad tot het schoonhouden van de stoep) en zij kunnen daarom op verschillende manieren als een hefboom fungeren (Uitermark,2003:190). Differentiatie van het woningaanbod wordt vaak gezien als de oplossing voor (leefbaarheids)problemen in de buurt; hoge inkomens zouden geherstructureerde buurten een positieve sociale impuls moeten geven.

Maar leidt herstructurering ook tot de beoogde verbeteringen? Wanneer we kijken naar de drie ingrediënten van herstructurering (bewoners, woningen en leefbaarheid), wordt duidelijk dat het beleid vooral gericht is op de gebouwde omgeving (Beckhoven & van Kempen, 2003:15), maar hoe zit het met de sociale effecten? Er is in de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar en veel geschreven over de sociale effecten van herstructurering (zie bijvoorbeeld Van Beckhoven en van Kempen,2002; Marissing

e.a., 2004; Kleinmans, 2004, 2005 en 2008; Veldboer e.a., 2007; Slob e.a., 2008). Vaak komt er uit deze onderzoeken naar voren dat herstructurering een gunstig effect heeft op de kwaliteit van de woningvoorraad in de naoorlogse wijken (van Kempen&Musterd, 2007:95). Over het algemeen zijn de bewoners tevreden over de behaalde resultaten op fysiek vlak in de wijk. Maar wat betreft de sociale effecten is er minder eenduidigheid. De concentratie van lage inkomensgroepen worden gezien als risicofactor voor de leefbaarheid van wijken. De veronderstelling is dat de ingrepen in de wijken sociale veranderingen tot gevolg hebben doordat de samenstelling van de wijkbevolking zich in bepaalde opzichten wijzigt. Herstructurering leidt dan vaak tot verdunning of verplaatsing van sociale problemen en van wijkgebonden concentraties van kansarme groepen (Kleinmans,2005a:11) maar of herstructurering sociale vraagstukken oplost is nog steeds discutabel. Want zijn er na herstructurering verbeteringen in het sociaal klimaat in de buurt? Onderzoeken tonen vaak aan dat de sociale contacten tussen nieuwe en oude bewoners beperkt zijn. Kleinmans, Veldboer en Duyvendak concluderen op basis van onderzoek in drie buurten dat er nauwelijks sprake is van een sterke sociale interactie tussen kwetsbare groepen en succesvolle bewoners van de herstructureringsgebieden, omdat hun leefwerelden sterk uit elkaar lopen (in: Bolt & van Kempen, 2003:25). Oftewel: gemengd wonen leidt meestal niet tot gemengd leven (Bolt & van Kempen, 2003:26). Daarnaast vragen onderzoekers (zoals Slob e.a., 2008) zich af of het verplaatsen van mensen niet leidt tot waterbedeffecten (het verplaatsen van problemen van de ene wijk naar een andere, als gevolg van het gevoerde beleid). Andere negatieve gevolgen van herstructurering kunnen het afbrokkelen van bestaande sociale netwerken zijn, en het gebrek aan goede betaalbare alternatieve woningen voor de mensen die moeten verhuizen (Bolt & van Kempen,2003:27).

Er zijn dus een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de sociale opbrengsten van stedelijk herstructureringsbeleid. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat herstructurering bij voorbaat zinloos is. In een aantal wijken is woningvoorraad zo'n slechte staat dat renovatie of sloop onafwendbaar is. Ook kunnen woningen niet meer aansluiten bij hedendaagse woonwensen, en kan de structuur van de wijk voor onveiligheid zorgen. De tevredenheid met de buurt wordt sterk beïnvloedt door de tevredenheid over de woning en over het algemene voorkomen van de buurt (Bolt & van Kempen,2003:28). Een goed verzorgde leefomgeving zorgt voor een positiever imago en waarschijnlijk ook voor een positievere kijk op de buurt door bewoners zelf. Buurtbewoners die wel de mogelijkheid hebben om te vertrekken zullen dan ook minder snel geneigd zijn om daadwerkelijk te vertrekken en bewoners zullen sneller bereid zijn zich voor hun wijk in te zetten (Van Beckhoven en Van Kempen, 2003). Een voorbeeld hiervan is het onderzoek wat Kleinmans (2008) uitgevoerd heeft naar herstructurering in Hoogvliet. De bewoners zijn door de vernieuwingsaanpak nauwelijks gestegen op de maatschappelijke ladder, maar vinden wel dat het beter gaat met de hen en de buurt. Dit 'beter' heeft volgens Kleinmans vooral te maken met de inschatting dat hun leefomgeving veiliger en leefbaarder is geworden (2008:16).

## **Naar een meer sociaal beleid: ‘eerst de mensen, dan de stenen’**

### **Achterblijven sociale pijler**

Vanaf de tweede wereldoorlog heeft de overheid vrijwel altijd sociale doelen gehad in het overheidsbeleid. Het sociale beleid van de Nederlandse overheid richt zich ongeveer vanaf de jaren zeventig min of meer op twee doelen: individuele maatschappelijke participatie en sociale cohesie (Hoenderkamp,2008:20). Daarbij biedt de overheid basisvoorzieningen voor alle burgers, maar daarnaast richt de overheid zich ook op een relatief kleine groep burgers die zich in een achterstandssituatie bevinden. De maatregelen voor deze laatste groep richten zich op zowel het voorkomen als het bestrijden van achterstanden.

Ook in het grotestedenbeleid wordt aandacht besteed aan sociaal beleid. Zoals gezegd is er in 1999 in het kader van het grotestedenbeleid een onderscheid gemaakt tussen drie pijlers: de economische pijler, de fysieke pijler en de sociale pijler. Gedachte hierachter was dat er een integrale benadering nodig was om de problemen in achterstandswijken effectief aan te pakken. De geschiedenis had ook geleerd dat geïsoleerde verbeteringen op het fysieke terrein kortdurende verbeteringen in de leefsituatie konden leiden, maar snel weer verwaterde bij voortdurende sociale problemen (Hoenderkamp,2008:17).

De term ‘sociale pijler’ is dus relatief nieuw, maar is helemaal ingeburgerd. De term wordt vaak gebruikt als aanduiding van alles wat als sociaal beleid bekend staat. Onder het begrip sociale pijler kunnen we volgens Hoenderkamp (2008) twee dingen verstaan. Ten eerste is het de benaming van een beperkt aantal regelingen en bijbehorende gelden die in het kader van het grotestedenbeleid gebundeld aan de dertig steden ter beschikking worden gesteld. Daarnaast wordt het begrip in een veel bredere context gebruikt en heeft het betrekking op alle overheidsinspanningen die zich enerzijds richten op het voorkomen en bestrijden van individuele en groepsgewijze achterstanden in maatschappelijke participatie op de dimensies sociaal-economische positie, deelname aan institutionele netwerken, beschikking over persoonlijke en relationele netwerken, en zelfstandigheid en zelfredzaamheid (Hoenderkamp,2008:18). Hierbij heeft het ook betrekking op het thema sociale cohesie (samenleven, solidariteit en leefbaarheid).

Maar er is een discussie ontstaan over de resultaten op sociaal terrein. Want tijdens grootschalige vernieuwing hebben sociale doelstellingen, zoals het verbeteren van de maatschappelijke positie van de wijkbewoners, altijd een rol gespeeld, maar uit evaluaties blijkt steeds dat de sociale pijler achterblijft bij de fysieke pijler van een vernieuwingsoperatie. Zo spreken Duyvendak en Engbersen (2001) over duidelijke verbeteringen in de grote steden, maar dat er sprake is van hardnekkige problemen op het vlak van sociale achterstand en op het vlak van leefbaarheid en veiligheid, en dat deze problemen met name optreden bij de meest kwetsbare groepen en gebieden in de steden (in: Hoenderkamp,2008:12). De kritische evaluaties over de sociale pijler leidde tot een discussie die bekend is komen te staan als ‘het achterblijven van de sociale pijler’. Hoenderkamp (2008) wijst in dit verband op de discrepantie tussen (rijks)beleid en (gemeente)praktijk.

“De ‘wijkenpak’ bestond uit enerzijds het recht leggen van stoeptegels en anderzijds het kunstmatig verbinden van bewoners aan burens en woonomgeving waarmee ze van nature weinig hadden. ‘Resultaatsturing’ bleek vooral te maken te hebben met ambtelijk vakmanschap bij het naar elkaar toe schrijven van bestaande projecten of reeds behaalde resultaten en subsidievoorwaarden. ‘Professionalisering’ en ‘cultuurveranderingstrajecten’ bleken te draaien om het

verplicht volgen van workshops van een of twee dagdelen. En ‘programmatisch werken’ was in veel gevallen het verhangen van bordjes.” (Hoenderkamp,2008:13)

Op fysiek vlak zijn er duidelijke verbeteringen aan te wijzen in stadsbuurten, maar op sociaal vlak zijn de doelstellingen nauwelijks waargemaakt. Dit heeft alles te maken met de prioriteiten die gesteld zijn. Deze prioriteiten worden duidelijk als we kijken naar de financiële betrokkenheid bij verschillende sectoren in overheidsbeleid, zoals weergegeven in tabel 1. Uit deze tabel wordt duidelijk dat de accenten die er gelegd zijn per beleidsmethode verschillen. Zo zien we dat er tijdens de periode van Stadsvernieuwing voornamelijk geld uitgetrokken is voor wonen en ruimtelijke ordening. In meer sociaal beleid, zoals tijdens de Sociale Vernieuwing, is de financiële betrokkenheid bij wonen en ruimtelijke ordening echter minimaal, maar wordt er juist geld besteed aan arbeid en sociale zekerheid, onderwijs en leefbaarheid en welzijn.

**Tabel 1: financiële betrokkenheid van beleidssectoren van de rijksoverheid bij beleid ten aanzien van grote steden, in procenten van het totale budget (Bron: Van de Woude & de Bruijne,2001:136)**

	Stads- vernieuwing (a)	PCG- beleid (b)	Sociale vernieuwing (c)	Grootstedenbeleid	
				Eerste periode (d)	Tweede periode (e)
economie, stimulering van bedrijvigheid	4			14	1
arbeid, sociale zekerheid		83	40	65	53
onderwijs		1	33	1	10
wonen, ruimtelijke ordening	83	1	2	2	17
leefbaarheid, welzijn	4	15	22	12	15
justitie, criminaliteit, veiligheid			2	6	2
milieu	9				1

a Landelijk gemiddelde van gemeentelijke uitgaven 1985-1988

b Op basis van gemiddelde bijdrage van departementen aan de uitkering van de rijksoverheid aan gemeenten 1985-1988; bijdragen van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn bij de categorie ‘welzijn’ gevoegd, aangezien deze dikwijls voor niet-cliëntgebonden projecten in de sfeer van het buurtwelzijn zijn aangewend.

- c Op basis van de gemiddelde bijdrage van departementen aan de brede doeluitkering sociale vernieuwing, 1991-1993.
- d De bijdragen voor 'leefbaarheid/stadseconomie' en de van de EU afkomstige 'Urban'-gelden zijn bij 'leefbaarheid, welzijn' ondergebracht. Arbeid, sociale zekerheid inclusief 'Melkert-banen, die bijna de helft van de totaalbudgetten GSB omvatten.
- e Budgetten voor zover reeds toegekend aan de G25 over het begrotingsjaar 2001 zonder EU-gelden. Dit totaalbudget bedraagt voor 2001 ruim 3,7 miljard huldens. Het bedrag dat uitsluiten aan de grote steden is toegekend is volgens de Algemene Rekenkamer echter aanzienlijk minder: 618 miljoen over de gehele periode van 4 jaar. Arbeid, sociale zekerheid inclusief 'instroom-doorstroom-banen' (opvolger van 'Melkert banen'), die in 38% van de totale GSB-budgetten omvatten. Het aandeel van 'milieu' is in werkelijkheid iets hoger, doordat een deel van de maatregelen in het ISV-budget is opgenomen (bij 'wonen, ruimtelijke ordening' ondergebracht).

Er is dus veel kritiek op het zogenaamde achterblijven van de sociale pijler. Maar ten opzichte van wat blijft de sociale pijler achter? De kritiek richt zich volgens Hoenderkamp voornamelijk op drie verschillende punten. De kritiek richt zich bijvoorbeeld het achterblijven van resultaten van het sociaal beleid bij de maatschappelijke behoefte. Er wordt onvoldoende resultaat geboekt in de sociale pijler om van maatschappelijke vooruitgang te kunnen spreken. Nederland kent een aantal hardnekkige vraagstukken (participatie op de arbeidsmarkt, kwaliteit onderwijs en zorg, integratie, leefbaarheid, veiligheid) waarop al jarenlang beleid wordt gevoerd, maar die desondanks onvoldoende worden opgelost (Hoenderkamp,2008:38).

De tweede variant van kritiek richt zich op het achterblijven van de resultaten van het sociaal beleid bij de (zelf) geformuleerde beleidsdoelstellingen. De overheid maakt niet waar wat zij zich zelf ten doel stelt. Dit wordt soms geweten aan slecht beleid en uitvoering (Hoenderkamp,2008:41), door het mislukken van de bestuurlijke opgave (Hoenderkamp, 2008:42) of door de aard van de problematiek (Hoenderkamp,2008:44).

De derde variant van kritiek betreft het achterblijven van de resultaten van het sociaal beleid in vergelijking met de resultaten van beleid op het economische en fysieke terrein (Hoenderkamp,2008:44).

Er is dus kritiek op de effectiviteit van het sociale beleid (doelbereiking), maar daarnaast is er in de kritiek ook veel aandacht voor de inefficiëntie van de processen in de sociale pijler. Van de Wouden en de Bruijne (2001) geven aan dat de problemen in de sociale pijler vooral te maken hebben met het gefragmenteerde karakter door de vele kleine maatregelen en het feit dat vrijwel al de maatregelen deel uitmaken van een breder beleidsterrein dat niet onder het grotestedenbeleid valt (2001:152). Hoenderkamp beschrijft de inefficiëntie van de sociale pijler als: "beleidsvormingsprocessen zijn traag en omslachtig, er is een overmaat aan bureaucratie, een onhandige inzet van professionals leidt tot een laag rendement, beleid en uitvoering zijn nodeloos versnipperd en verkokerd' (2008:48).

Aan de andere kant geven van der Pennen e.a. (2004) aan dat we wel in ons achterhoofd moeten houden dat sociale interventies veel moeilijker in beeld te brengen zijn dan fysieke interventies; 'enerzijds komt dit doordat de doelstellingen waarop de sociale sector zich richt veel minder makkelijk te meten zijn en dat beoogde effecten moeilijk eenduidig te relateren zijn aan sociale interventie; anderzijds staat de effectmeting naar resultaten nog steeds in de kinderschoenen' (2004:7). Ook zeggen zij dat er ongelijkheid is in de financiële middelen. De budgetten waarover de sociale pijler beschikt verbleken bij de



investeringen vanuit de fysieke pijler. “Voor fysieke ingrepen is er een zak met geld, de wethouders met sociale ambities moeten steeds weer met de pet rond” (van der Pennen e.a.,2004:19).

Ondanks deze en andere nuances die van der Pennen e.a. aanbrengen in het achterblijven van de sociale pijler, richt het publieke debat zich meer en meer op de tekortkomingen op het sociale vlak. In een wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen, media aandacht en politieke processen ontstaat in korte tijd grote aandacht voor allerlei maatschappelijke misstanden en vormen van overheidsfalen (Hoenderkamp, 2008:49). De gestegen onvrede heeft voor het overgrote deel betrekking op maatschappelijke thema's die deel uitmaken van de sociale pijler (zoals veiligheid, zorg, integratie, leefbaarheid). De overheid doet, aldus een van de meest spraakmakende critici Pim Fortuyn, niet de goede dingen en zij doet de dingen niet goed (Hoenderkamp,2008:50). Deze analyse wint razendsnel aan populariteit, zowel in het publieke als het politieke debat.

De aanhoudende kritiek en de zorgwekkende signalen over de kwaliteit van de leefbaarheid van stadswijken hebben er voor gezorgd dat sociale doelstellingen een hogere prioriteit zijn geworden voor de (lokale) overheid. Het besef van het belang van sociale ontwikkeling in stadsbuurten heeft geleid tot kreten als ‘eerst de mensen, dan de stenen’.

### **Sociale cohesie als belangrijke factor bij het verbeteren van de leefbaarheid**

Bovenstaande ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat sociale cohesie een belangrijk begrip is geworden. Sociale cohesie is als invalshoek prominent aanwezig in publieke debatten, wetenschappelijke publicaties en beleidsnota's. Volgens De Hart heeft het begrip zich ontwikkeld tot een van de belangrijkste categorieën aan de hand waarvan maatschappelijke ontwikkelingen worden beoordeeld (2004:4).

Sociale cohesie is een meerdimensionaal begrip. Sociale cohesie omvat volgens van Kempen en Rietveld (2006): “gemeenschappelijke waarden en normen, sociale solidariteit, sociale controle, sociale netwerken en een gevoel van bij elkaar horen door het hebben van een gemeenschappelijke identiteit en een sterke hechting aan de plek waar men woont” (2006: 55). De verschillende aspecten versterken elkaar: gemeenschappelijke waarden en normen maken bijvoorbeeld de kans op sociale contacten groter en daarmee wordt het gevoel van deel uitmaken van een bepaalde groep of een bepaalde buurt versterkt. Sociale cohesie impliceert het bestaan van sociale netwerken en sociale netwerken kunnen leiden tot sociale solidariteit, doordat er bindingen ontstaan tussen mensen en mensen en hun woonplek (Van Kempen & Rietveld, 2006:56). De mate van sociale cohesie wordt vaak afgemeten aan bijvoorbeeld de deelname aan het verenigingsleven of het doen van vrijwilligerswerk. Daarbij gaat het om elementen als ‘erbij horen’ (je ergens bij thuis voelen), ‘actief mee doen’ tot ‘meebeslissen’ (WRR,2005:19).

Sociale cohesie wordt vaak gezien als wenselijk en als groot belang voor een goed functioneren van de samenleving. Maar sociale cohesie is, onder andere door de opkomst van het individualisme, onder druk komen staan. In het tweede kabinet Kok werd het gebrek aan sociale cohesie tot een groot maatschappelijk probleem verklaard (Duyvendak & Veldboer, 2001:11). Het afnemen van sociale cohesie heeft volgens het rapport ‘Vertrouwen in de buurt’ (WRR, 2005) negatieve gevolgen, zoals anonimiteit, vervreemding en afnemend welzijn. Met name in bepaalde wijken wordt het gebrek van sociale samenhang als een negatieve ontwikkeling gezien, omdat het de maatschappelijke kansen van de bewoners uit deze buurten negatief zou beïnvloeden. De discussie over het belang van sociale cohesie

richt zich vooral op die buurten waar een gebrek aan sociale cohesie samen lijkt te gaan met de concentratie van maatschappelijke problemen. Zoals de Hart (2002) beschrijft: “menig hedendaagse interpretatie en analyse van sociale cohesie en integratie lijkt geïnspireerd door de probleemwijken binnen de grote steden en kiest zijn uitgangspunt in groepen die maatschappelijk op een zijspoor dreigen te raken of groepen die de sociale orde verstoren” (2002:5). De term sociale cohesie wordt dan ook vaak gebruikt om ‘een achteruitgang op sociaal terrein van (delen van de) samenleving aan te snijden’ (Van der Horst e.a.,2001:7). Het verbeteren van netwerken in de samenleving zou kunnen bijdragen aan de oplossing van negatieve ontwikkelingen als criminaliteit, leefbaarheidsproblemen, integratieproblemen. Dit is ook de reden dat het bevorderen van sociale cohesie een belangrijk beleidsdoel voor lokale en landelijke overheid is geworden.

Verweij (in: Van Kempen & Musterd,2007) geeft aan dat beleid dat het potentieel contact tussen (groepen) wijkbewoners bevordert, een nuttige bijdrage kan leveren aan de leefkwaliteit van wijken. Het vergroten van ontmoetingskansen tussen buurtbewoners in de openbare ruimte, op het schoolplein, of in winkels vormt in dit opzicht een bruikbare route voor beleid. Daarbij gaat het volgens Verweij niet zozeer om, in Granovetter’s terminologie<sup>9</sup>, zogeheten ‘sterke bindingen’ tussen bewoners tot stand te brengen: dat zijn niet alleen ambities die het beleid niet zou kunnen realiseren (bovendien zijn volgens recente inzichten ook niet zozeer die sterke binden nodig voor het verbeteren van sociale kwaliteit in wijken), maar daarnaast zijn ‘zwakke’, korte, terloopse en alledaagse contacten voldoende om dit resultaat te bereiken (in: van Kempen & Musterd,2007:80). Zoals Granovetter in 1973 al beschreef: zwakke verbanden zijn sterker dan we denken. In dit verband lijkt het begrip publieke familiariteit als tegenhanger van de bedreigende ‘anonimiteit’ waarbij je je eigen woonbuurt niet meer herkent met alle negatieve gevolgen voor de woonbeleving, volgens Verweij een bruikbaar beleidshandvat om de buurtleefbaarheid te verbeteren. Dit concludeert ook de WRR in hun rapport ‘Vertrouwen in de buurt’ (2005). In dit rapport wordt beschreven hoe burgers, door versterking van kleinschalige sociale verbanden, effectief kunnen bijdragen aan de leefbaarheid van de buurt. Volgens Verweij betekent dit dat bijvoorbeeld ook vanuit de aanwezigheid van voorzieningen als brede scholen, of winkels voor dagelijkse boodschappen en stimulerende rol kan uitgaan (in: van Kempen & Musterd,2007:80).

In dit verband wordt er ook vaak gesproken over sociaal kapitaal. Putnam (1993,2000) onderscheidt vormen van sociaal kapitaal die kunnen bijdragen aan sociale samenhang, namelijk *bonding capital* en *bridging capital*. Bij *bonding capital* (samenbindend sociaal kapitaal) gaat het over sterke bindingen tussen mensen, die weinig nieuwe informatie opleveren (bijvoorbeeld familiebanden). Deze bindingen zijn sterk binnen een bepaalde groep, maar leiden tot sociale fragmentatie in de bredere samenleving. Bij *bridging capital* (overbruggend kapitaal) gaat het juist om de zwakke bindingen tussen mensen, maar wel om relaties die informatie opleveren over de bredere wereld, zoals over bijvoorbeeld de beschikbaarheid van banen (van Kempen & Rietveld,2006: 56). Vaak wordt er gesteld dat de mate van sociaal kapitaal een succesvolle buurt onderscheidt van een niet-succesvolle buurt, met andere woorden: sociaal kapitaal als recept voor de leefbaarheid van de buurt. In achterstandsbuurten zou er dus bij de bewoners een gebrek aan sociaal kapitaal zijn. Het versterken van sociaal kapitaal is dan ook in deze buurten erg belangrijk, omdat verondersteld wordt dat zodra er een hogere mate van sociaal kapitaal

---

<sup>9</sup> Naar de studie van Granovetter (1973): ‘The strength of weak ties’

aanwezig is, mensen beter functioneren in de maatschappij en buurten minder problemen hebben op het gebied van leefbaarheid. Waar wijken beschikken over veel sociaal kapitaal ‘public spaces are cleaner, people are friendlier, and the streets are safer’ (2000:307), ‘children grow up healthier, safer and better educated, people live longer, happier lives, and democracy and the economy work better’ (2007:2) volgens Putnam.

Gezien alle positieve effecten zou volgens het WRR (2005) het herstel van de sociale cohesie in stadsbuurten een belangrijk doel moeten zijn voor lokale overheden. Goede contacten via buurtnetwerken is een bron van sociaal vertrouwen wat zich weer vertaalt in het tegengaan van isolement en vormt de basis voor de sociale netwerken die het leven aangenamer maken, zo stelt het WRR (2005:93). In dit kader is er in 2001 al een project van start gegaan met de titel ‘Onze Buurt Aan Zet’ (OBAZ). Gedurende drie jaar hebben dertig steden geëxperimenteerd met de participatie van wijkbewoners in aandachtswijken, met als doel het vergroten van de leefbaarheid, integratie, participatie en sociale cohesie.

Maar in de evaluatie van Onze Buurt aan Zet worden ook al snel de grenzen van dergelijke projecten duidelijk. In 's Hertogenbosch vragen de bewoners zich openlijk af of je in een buurt waar diverse problemen als werkloosheid, criminaliteit, onveiligheid en overlast spelen, wel iets kunt veranderen door middel van OBAZ-projecten: “Heeft het niet veel meer zin eerst wat te veranderen aan de leefsituatie van de buurtbewoners?” (BZK,2006:43). Volgens hen heeft bijvoorbeeld het vergroten van de werkgelegenheid meer effect. Ook andere steden lopen hier tegen aan. Het is moeilijk om in wijken met harde problemen een OBAZ aanpak, die zich richt op sociale participatie, te realiseren in een buurt waar bewoners zich niet veilig voelen en geïntimideerd worden. Hieruit blijkt dat er wijken zijn waar maatregelen en projecten als Onze Buurt Aan Zet niet voldoende zijn. Om de problemen in deze wijken écht aan te pakken is er een andere benadering nodig.

## **Een nieuwe ontwikkeling: sociaal beleid tot achter de voordeur**

Zoals de hierboven beschreven ontwikkeling aangeeft zijn er altijd wijken geweest met achterstanden en problemen. Aandacht voor deze achterstandswijken is er vrijwel continue geweest, al verschillen de accenten in het beleid. Dat er verschillen tussen wijken zijn en dat er altijd wijken zullen blijven met achterstanden ten opzichte van andere wijken, is duidelijk. Maar steeds vaker komt het besef dat achterstanden in bepaalde wijken gepaard kunnen gaan met ernstige problemen, en dan is er reden tot zorg.

De urgentie van dit vraagstuk werd duidelijk door de waarschuwing van minister Winsemius in 2006. Hij sprak over potentiële brandhaarden in een aantal wijken (Van den Brink,2007:9 ; Brouwer & Willems, 2007:2). Wijken (of delen daarvan) waar de problemen zo hoog oplopen dat er gevaar is voor escalatie, en dit moet ten alle tijden voorkomen worden. Het nieuwe kabinet Balkende (2007) geeft gehoor aan deze waarschuwing; het vraagstuk van de probleemwijken heeft in de beleidsplannen een prominente plaats gekregen. Minister Vogelaar komt tot een lijst van 40 wijken met complexe, hardnekkige en structurele problemen, waarin het kabinet de ambitie heeft de noodzakelijke voorwaarden te scheppen om de wijken binnen afzienbare tijd weer de weg omhoog te laten inslaan (Vogelaar, 2007) .

## **Sociale herovering**

Twee jaar eerder kwam Minister Pechthold ook al tot de conclusie dat er wijken zijn met ernstige structurele problemen: “[Er] ... blijkt dat in een aantal buurten de problemen zo groot zijn dat de stad er zelf niet meer uitkomt” (in: Putten,2006:91). Dit is in 2005 de aanzet geweest voor het project ‘Sociale Herovering’. Sociale herovering was volgens Pechthold nodig in buurten waar problemen rond veiligheid, integratie, jeugd, onderwijs en armoede samenkomen. In 2006 heeft Pechthold in het kader van sociale herovering geld beschikbaar gesteld aan twaalf steden met wijken die op het gebied van leefbaarheid, sociale samenhang en veiligheid achterblijven. Alle twaalf steden hebben een eigen opzet kunnen maken voor hun project sociale herovering.

Bij het bekijken van de sociale herovering plannen is er een interessante ontwikkeling zichtbaar. Een aantal steden geven, in plaats van de benadering van groepen wijkbewoners, de voorkeur aan een focus op individuele wijkbewoners. Professionals in de wijk komen achter de voordeur bij wijkbewoners. En dit is nieuw. Waar lokale overheden zich voorheen vooral op doelgroepen richtte (jongeren, ouderen, werkelozen, allochtonen) of juist de samenhang tussen groepen wijkbewoners probeerde te bevorderen, besluiten een aantal steden zich op de specifieke individuele situatie van wijkbewoners te richten. Op deze manier worden wijkbewoners benaderd, die bij andere initiatieven op wijkniveau niet bereikt konden worden. In het rapport ‘Barrières en Breekijzers in de buurt: de belangrijkste lessen van sociale herovering in 12 gemeenten’<sup>10</sup> wordt uitgelegd waarom:

“Sommige wijkbewoners hebben al hun aandacht nodig bij het overleven; dit belemmert deelname aan groepsactiviteiten. Voorbeelden zijn bewoners die zich schamen voor een grote schuldenproblematiek, bewoners die zich bezighouden met criminele activiteiten, drugsverslaafden of bijvoorbeeld mensen die lijden onder huiselijk geweld. Deze specifieke groepen kunnen het best via een één-op-één-aanpak benaderd worden” (2008:29).

Dit zijn vaak multiprobleemgezinnen. Door huisbezoeken af te leggen wordt er extra informatie verkregen over een huishouden en de situatie waarin dit huishouden verkeert. Hierdoor kan er beter aangesloten worden bij de hulpbehoefte en de belevingswereld van de individuele bewoners. En de bewonersgerichte aanpak kan dienen als een goede werkstructuur voor de aanpak van multiprobleem-huishoudens, zo wordt er verteld door deelnemende steden bij de evaluatie conferentie Sociale Herovering.

Ook het rapport ‘Beter leven in betere wijken: de sociale opgave in stedelijke vernieuwing’ (VROM,2006b) laat zien dat er in het sociale programma van de overheid meer aandacht besteed moet worden aan individuele begeleiding van wijkbewoners. Er kunnen, zo zeggen zij in het rapport, verschillende aanleidingen zijn om een gesprek ‘achter de voordeur’ te voeren over het sociale welzijn van mensen. Alle sociale thema’s, van armoede tot gezondheid en van verslaving tot opvoedvragen, kunnen daarbij aan de orde komen (VROM,2006b:12). Deze manier van werken zou naast alle andere maatregelen in het sociale programma, een belangrijk onderdeel moeten worden. Het VROM heeft een schema ontwikkeld met daarin zes interventies die van belang zijn voor de leefbaarheid, veiligheid en de kansen van bewoners in wijken. De interventies die in dit schema genoemd worden geven weer waar in de loop van de jaren in geïnvesteerd is. Uit dit schema blijkt dat ook het VROM het belang van de individuele aanpak erkent, door het onderdeel te maken van één van de interventies.

---

<sup>10</sup> Gepresenteerd tijdens de evaluatie conferentie Sociale Herovering, donderdag 22 mei Leeuwarden door PricewaterhouseCoopers

<b>Interventie</b>	<b>Voorbeelden</b>	<b>Beoogd effect</b>
volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	inrichting pleinen en parken, veilige straten, speelruimte, variatie in woningaanbod, milieumaatregelen	feitelijke en beleefde veiligheid, goed opgroeiklimaat voor kinderen en jongeren, minder irritatie door verkeerde bewoning, gezondere mensen, passende woningen voor gezinnen en mensen met functiebeperkingen, veranderde demografische opbouw van de wijk
nieuwe accommodaties	multifunctionele accommodaties voor onderwijs, zorg en vrije tijd, geïntegreerde loketten voor dienstverlening	draagvlak stedelijke vernieuwing door zichtbare verbetering, directe aanpak van sociale vraagstukken, betere mogelijkheden voor het combineren van zorg en arbeid, fysieke aanwezigheid instellingen, beter imago wijk, economisch draagvlak voor commerciële voorzieningen
beheer en handhaving	beheer openbare en gemeenschappelijke ruimte. Woonruimteverdeling, buurtbemiddeling, handhaving, politie. Preventie en repressie	een evenwichtige bevolkingssamenstelling, weinig overlast, geen verloedering, een leefbare buurt (schoon, heel, veilig) waar ook middengroepen graag willen wonen
bewonersparticipatie	Een breed scala aan werkvormen voor overleg, analyse, ideevorming, buurtbeheer en buurteffecten	draagvlak voor vernieuwing, sociale cohesie, hogere kwaliteit planvorming, vasthouden betrokken bewoners
sociale, educatieve en culturele programma's	extra jongerenwerk, opvoedingsondersteuning, kunst in de wijk	sociale cohesie, minder botsing tussen groepen, minder overlast, beter imago wijk, vertrouwen in stedelijke vernieuwing, directe verbetering leefbaarheid en veiligheid, verbeteren schoolprestaties
individuele begeleiding	huisbezoeken, sociaal plan woningcorporaties, mentor projecten	kwetsbare huishoudens voelen zich veiliger, verhuizing leid niet tot problemen voor verhuizer zelf, noch voor de toekomstige burens, aanstaande verhuizing als excuus voor intensiever contact met cliënt gericht op aanpak van breed scala aan sociale problematiek

**Tabel 2: interventie schema: VROM 2006b (met een aantal eigen aanpassingen)**

Bij buurtbewoners op huisbezoek gaan, en je als wijkprofessional actief bezighouden (soms zelfs bemoeien) met wat er achter de voordeur plaatsvindt, is een nieuwe en een zeker niet onomstreden benadering. Toch zijn steeds meer beleidsmakers en professionals er van overtuigd dat om de leefbaarheid in probleembuurten te verbeteren, er vooral meer aandacht geschonken moet worden aan de individuele (multiprobleem)huishoudens in deze wijken. Zoals de Jong het verwoord: “Het gaat erom mensen te helpen zichzelf te helpen. Dit betekent dat investeren in wijken óók en misschien zelfs vooral investeren in mensen is” (2005:5). Maar behalve dat men zich richt op individuele huishoudens, vindt de hulpverlening zoals gezegd meer en meer plaats bij de huishoudens thuis. De aanpak is dus niet alleen persoonsgericht, maar is ook gericht op datgene wat buiten het publieke domein valt.

### **Prachtwijken**

Ook minister Vogelaar neemt de individuele benadering die tot achter de voordeur gaat, over in haar wijkactieplannen. Zij concludeert dat er in de meeste wijken al een aantal jaar stevig is geïnvesteerd en er goede initiatieven plaatsvinden, maar aan de andere kant signaleert ze dat er ook veel zaken blijven liggen die beter kunnen. Vogelaar constateert dat de problematiek achter de voordeur in een aantal wijken in Nederland complex is (2007:7) en om deze problemen aan te pakken moet er integraal gewerkt gaan worden in de wijken (2007:20) en is er doorzettingsmacht nodig (2007:22). De problemen in deze wijken vragen om een integrale en systematische aanpak die over de grenzen van de leefgebieden van bewoners heengaat. Daarbij gaat het volgens haar om een combinatie van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen (Vogelaar,2007:4). Het versterken van binding en betrokkenheid in de wijk is belangrijk, en vraagt om inzet van sleutelfiguren in opvoeding, onderwijs, werk en vrijetijdsbesteding. Volgens haar moet er, gelet op de aard van de geconstateerde problemen, niet alleen wijkgericht gewerkt worden, maar moet de aanpak vooral ook persoonsgericht georganiseerd worden.

‘Maatwerk’, ‘outreaching werken’, en ‘achter de voordeur’ zijn nieuwe termen die belangrijk zijn geworden in overheidsbeleid en richt zich met name op (multi)-probleemgezinnen.

### **Tot slot**

In dit hoofdstuk heb ik in het kort de ontwikkeling van de aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten willen weergegeven. Er heeft een paradigmawisseling plaatsgevonden van alleen fysiek naar ook sociaal, maar er is ook gebleken dat de onderwerpen die centraal staan in beleid door de jaren heen min of meer hetzelfde zijn gebleven, zoals de zorg voor leefbaarheid. Opvallend zijn echter de wisselingen in de aanpak van deze problemen. Met name de aandacht van de lokale overheid voor persoonsgerichte benaderingen, die plaats vinden achter de voordeur, is een interessante ontwikkeling. In het welzijnswerk is dit niet echt een nieuwe manier van werken (zoals we zullen zien in hoofdstuk 3), maar lokale overheden die zich met hun burgers gaan ‘bemoeien’ is zeker een nieuwe ontwikkeling.

Steeds meer beleidsmakers, onderzoekers en professionals in de wijk zijn er van overtuigd dat een aanpak ‘achter de voordeur’ een belangrijk onderdeel uit zou moeten maken van wijkbeleid. Ton van der

Pennen heeft op de themamiddag ‘Sociale stijging als perspectief?’<sup>11</sup> en pleidooi gehouden voor deze manier van werken. Volgens hem moeten we meer kijken naar wat bewoners beweegt. De zoektocht naar de problemen die bewoners in hun dagelijkse leven tegen komen en sociale stijging belemmeren is volgens hem geen bureaustudie, maar moet plaats vinden in de wijk en achter de voordeur. Professionals moeten meer een assertieve houding aannemen en in contact staan met de leefwereld en mogelijke problemen van bewoners. En om de problemen echt aan te pakken moet er een hecht netwerk met hulpverlenende instanties gevormd worden. “Een gezonde dosis paternalisme en engagement is nodig voor deze nieuwe, outreachende rol. Maar bovenal vraagt een dergelijke nieuwe opstelling een open mind”.

Focus in dit hoofdstuk zijn de zogenaamde achterstandswijken waar al jaren problemen op verschillende vlakken ervaren worden. Vormt de achter de voordeur- aanpak een oplossing voor de diverse problematiek in stadsbuurten? Of moeten we er überhaupt niet van uit gaan dat deze problemen in stadsbuurten op te lossen zijn en zullen we altijd achterstandsbuurten en gezinnen met problemen houden?

Voor ik meer inzicht kan geven in deze vragen, zal ik eerst dieper ingaan op de aanpak achter de voordeur in het algemeen en vervolgens een diepgaande beschrijving geven van een buurt waarin de aanpak achter de voordeur op dit moment plaatsvindt.

---

<sup>11</sup> Ton van der Pennen, thema middag Corpovenista ‘Sociale stijging als perspectief?’ (6 maart 2008)

## Achter de voordeur

---

### Inleiding

In 2002 staat er een bericht in de krant over een wanhopige vader in Roermond die zijn huis in de brand steekt en vrouw en kinderen de dood injaagt. Dit terwijl het gezin bij 23 instanties bekend was en de man, vlak voor het incident, meerdere malen om hulp had gevraagd. Op zo'n moment vraagt iedereen zich af waarom er niet eerder ingegrepen is. Waarom heeft er niemand aan de bel getrokken, waarom zitten hulpverleningsinstanties er niet boven op?

Het zijn deze, en minder dramatische incidenten, die betrokkenen steeds vaker hebben doen nadenken over het verlenen van zorg bij huishoudens met complexe problemen (de, in hoofdstuk 1 beschreven, multiprobleemgezinnen). In het vorige hoofdstuk heb ik laten zien dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in het denken over de aanpak van sociale problematiek in stadsbuurten. Professionals die werkzaam zijn in de wijk krijgen meer en meer het idee dat er, ondanks alle stappen die er zijn gemaakt op fysiek en sociaal vlak in de wijk, verschillende huishoudens blijven die dagelijks om moeten gaan met complexe, meervoudige en hardnekkige problematiek. Er blijkt veel achter de voordeur te spelen – van pure hulpvragen bij ernstige sociale en/of financiële problemen tot ergernissen over de wijk en medebewoners.

De eerder genomen maatregelen om sociale problemen in stadsbuurten te verhelpen bleken niet de juiste methode voor alle wijkbewoners. Met name de huishoudens met complexe problemen bleken moeilijk te bereiken. Dit heeft recent geleid tot een oproep voor een nieuwe methode van werken. In deze methode zou de focus moeten liggen op de problemen van individuele huishoudens, in plaats van maatregelen op wijkniveau. Maar een grote verandering was met name noodzakelijk in de manier van werken, namelijk door naar de probleemhuishoudens toe te gaan in plaats van af te wachten. Diverse in de wijk werkzame hulpverleners hielden al eerder pleidooien voor de terugkeer van professionals die ongevraagd hulp verlenen bij probleemgezinnen. Inmiddels zijn deze proactieve hulpverleners, die ongevraagd hulp bieden op een manier die doet denken aan de ouderwetse wijkverpleegster of woonopzichteres, terug van weggeweest. Na negatieve associaties van bevoogding en betutteling uit het verleden, keert het gedachtegoed van deze proactieve manier van werken in zorg- en welzijnswerk langzaam terug onder nieuwe benamingen zoals 'bemoeizorg' of 'outreachinge hulpverlening'. Maar deze nieuwe manier van werken wordt niet alleen toegepast door zorg- en welzijnsinstellingen, ook lokale overheden en bijvoorbeeld woningcorporaties passen (vaak in samenwerking met welzijnsinstellingen) steeds vaker huisbezoeken toe in de aanpak van sociale problematiek. De projecten waarin hulpverleners outreachend werken ('er op af gaan') zijn bekend geworden als 'achter de voordeur-aanpak'. Binnen deze projecten werken de hulpverleners niet van achter hun bureau, maar gaan op bezoek bij huishoudens met problemen, bellen aan, praten zichzelf naar binnen en komen letterlijk achter de voordeur.

Deze outreachende, proactieve benaderingswijze laat zien dat er een verandering heeft plaatsgevonden in het denken over de taak van lokale overheden en diverse zorg- en welzijnsinstanties. 'Een cliënt dient gemotiveerd te zijn en dit aan te tonen anders kunnen we hem of haar niet helpen', was de heersende opvatting binnen de maatschappelijke dienstverlening. Actief bemoeien werd lange tijd



gezien als onprofessioneel. Maar boeken met titels als *'Eropaf!'* en *'Bemoeien werkt'* laten zien dat een andere benaderingswijze nodig is, waarbij hulpverleners naar de mensen toe gaan. Actieve bemoeienis werkt, is de algemene boodschap van deze boeken. En inmiddels raken steeds meer professionals ervan overtuigd dat dit een goede manier van werken is om problemen bij multiprobleemgezinnen in achterstandswijken op te lossen. Steeds meer instellingen praten over en experimenteren met outreachend hulpverleners. Sinds 2006 is het outreachend werken weer officieel als methodische aanpak opgenomen in het beroepsprofiel voor maatschappelijk werkers (Van der Lans e.a.,2006:7). En ook de politiek heeft een aantal pleitbezorgers van de bemoeizorg, zoals staatssecretaris Dijkema van Onderwijs, minister Rouvoet van Jeugdzaken en minister Vogelaar van integratie.

Maar er is een keerzijde. 'Achter de voordeur- projecten zijn bedoeld voor probleemgezinnen die onbereikbaar zijn voor hulp' valt te lezen in projectplannen van verschillende gemeentes. Maar we kunnen ons afvragen of deze gezinnen wel geholpen móeten worden, en niet te vergeten, of deze mensen wel geholpen willen worden. Naast een grote groep professionals die overtuigd is van het belang van 'achter de voordeur projecten', zijn er ook velen die vinden dat deze methode te ver gaat. Is het wel de rol van de overheid om bij mensen achter de voordeur te komen? Waar ligt de grens tussen privé en openbaar? En waar de grens tussen bezorgdheid en bemoeienis?

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de ontwikkelingen in het zorg- en welzijnswerk en hoe dit uiteindelijk heeft geleid tot de huidige achter de voordeur- methodiek, zoals die ook toegepast wordt door lokale overheden. Na een theoretische uiteenzetting zal ik aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden deze manier van werken, en de toepassing daarvan door instanties en lokale overheden, verder toelichten. Tenslotte wil ik kort aandacht besteden aan de discussie die rond de huisbezoeken is ontstaan. Want, moeten we wel achter de voordeur willen komen? Een interessante vraag om gedurende dit hoofdstuk in ons achterhoofd te houden.

## **Bemoeizorg: terug van weggeweest**

### **De teloorgang van het huisbezoek**

Personen of instellingen die bij burgers aan de deur komen om zich ergens mee te 'bemoeien' is niet iets nieuws. In het begin van de twintigste eeuw kon er ook zomaar op je deur geklopt worden. De bezoeker, vaak een vrouw uit de betere kringen, kwam namens de bouwvereniging, de kerk of een charitatieve instelling. De bezoeker stelde zich voor als woningopzichteres, woonmaatschappelijk werkster of vertegenwoordiger van de armenzorg die kwam bepalen of het gezin in aanmerking kwam voor een woning of steunuitkering (Van der Lans e.a.,2006:16). De dames bemoeiden zich overal mee en wilden alles van het desbetreffende gezin weten. Wanneer er bijvoorbeeld bij de kerk een aanvraag tot ondersteuning (armenzorg) werd ingediend, werd er eerst een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de gezinssituatie. Er werd gecontroleerd of de kinderen naar school gingen en de man zijn werk deed. Ook bemoeiden de vrouwen zich met de opvoeding van de kinderen, en werden er allerlei opvoedende adviezen doorgegeven.

Van Doorn (2004) laat zien dat er in de periode tussen 1914 en 1970 een andere vorm van bemoeizorg zichtbaar is in Nederland. In deze periode werden bepaalde gezinnen als ‘onmaatschappelijke’ gezinnen geclassificeerd en vervolgens in aparte woonwijken ondergebracht (deze woonwijken bevonden zich onder andere in Amsterdam, Utrecht en Den Haag). In de wijken moesten de gezinnen heropgevoed worden tot fatsoenlijke, dat wil zeggen, sociaal aangepaste gezinnen (Van Doorn,2004:19). De gezinnen zouden voor zowel zichzelf als voor de maatschappij een probleem vormen. In de jaren twintig en dertig werd de gezinnen met name ontoelaatbaar woongedrag verweten; ze werden gezien als wanbetalers, ruziemakers of vervuilers. In de decennia daarna breidde de verwijten zich uit en werden ze ook beticht van drankzucht, onzedelijkheid en goddeloosheid. Bovendien zouden ze crimineel zijn en hun kinderen verwaarlozen. De naamgeving aan deze gezinnen hebben in de loop van de tijd veranderingen doorgemaakt; werd er eerst nog gesproken van ontoelaatbaren en onmaatschappelijken, later werden ze zieke gezinnen, sociaal gedepriveerden of multi-probleemgezinnen genoemd (Van Doorn,2004:20). De diepere oorzaken voor de onmaatschappelijkheid werden telkens gezien in de individuele tekortkomingen van de persoon of het gezin. Met name maatschappelijk werkers bemoeiden zich met de heropvoeding van deze gezinnen.

Zowel de bemoeizuchtige woonopzichteressen als de onmaatschappelijkheidsbestrijding laten zien dat het lange tijd legitiem was om je met zaken van ‘achter de voordeur’ te bemoeien, ook als mensen daar niet om gevraagd hadden. Maar dit veranderde. In jaren vijftig waren de eerste veranderingen zichtbaar in de opvattingen over maatschappelijk werk. Men raakte steeds meer gefascineerd door het *social-casework*. Deze, in Amerika ontwikkelde, methode heeft de omstandigheden en veranderingspotenties van mensen als uitgangspunt (Van der Lans e.a.,2006:19). Gerard Donkers verwoordt het in zijn proefschrift over de methodiek van maatschappelijk werk als: cliënten ondersteunen om zelf richting te geven aan zijn of haar leven (1999:12). Mensen vertellen hoe het moet past niet binnen deze methode, belangrijker was professionele ondersteuning.

In de jaren zestig schrijft de socioloog Milikowski een proefschrift (*Lof der onaangepastheid*) waarin hij zich verzet tegen de verplichte aanpassing van de ‘onderlaag’ door de ‘bovenlaag’ van de samenleving. Je moet niet alleen naar de slachtoffers kijken, maar vooral ook naar de veroorzakers (huisjesmelkers, werkgevers, politici), beweerde hij (Milikowski,1967). Hoewel zijn studie in eerste instantie niet serieus wordt genomen door andere sociologen (Van der Lans e.a.,2006:19), verandert dit een aantal jaren later als een deel van de bevolking, met name jongeren, in opstand komen tegen de betutteling en verzuiling. De bevolking eist door middel van acties massaal het recht om zelf te bepalen hoe zij hun levens, hun werk en hun buurt vorm willen geven op. De invloed van deze nieuwe manier van denken is enorm geweest. Het maakte bijvoorbeeld in 1966 de Algemene Bijstandswet mogelijk. Vanaf dat moment was bijstand een recht, waarvan mensen - vanaf het moment dat zij aantoonbaar niet in eigen inkomsten konden voorzien - onvoorwaardelijk gebruik konden maken. Een heel verschil met daarvoor, toen financiële ondersteuning een gunst was<sup>12</sup>.

Mede onder invloed van de democratisering en de emancipatiebeweging kwam het werken met klanten op onvrijwillige basis steeds meer in kwaad daglicht te staan (van Doorn,2004:21). Hulpverleners gingen om met hun cliënten op basis van een vorm van gelijkwaardigheid, waarbij

---

<sup>12</sup> Bron: wikipedia

zelfontplooiing van de ‘doelgroep’ centraal stond. Emancipatie op eigen kracht was het de nieuwe overtuiging, waarbij de kansen en omstandigheden voor dit zelfontplooiingsproces zo optimaal mogelijk gemaakt diende te worden door de professional (Van der Lans e.a., 2006:21). Daarnaast groeide het besef dat er wellicht ook andere factoren meespeelden dan alleen de individuele tekortkomingen van gezinnen. Dat mensen zich in een achterstandssituatie bevonden moest niet henzelf verweten worden, maar had structurele oorzaken. Volgens de veranderde inzichten moest er gekeken worden naar de structuren van de maatschappij die niet iedereen voldoende kansen bood om optimaal te kunnen functioneren. De probleemgezinnen werden nu kansarme gezinnen genoemd die zich in achterstandssituaties bevonden (Van Doorn,2004:21).

Vanaf de tweede helft van de jaren zestig werd sociaal werk in snel tempo een echte professionele bezigheid. Werd sociale hulp in de eerste helft van de twintigste eeuw nog uitgevoerd door vrouwen uit de ‘betere kringen’ die zich op vrijwillige basis inspanden om mensen uit de ‘onderlaag’ de weg te wijzen naar een beter leven, vanaf de jaren zestig breidde beroepsgroep welzijn zich enorm uit met opbouwwerkers, jeugd- en jongerenwerkers, welzijnswerkers, vormingwerkers, bijstandmaatschappelijk werkers en jeugdhulpverleners (Van der Lans e.a.,2006:21).

Welzijnswerk werd niet alleen een echte professionele bezigheid, maar veranderde ook in de manier van werken. Een belangrijk aspect hiervan is het verdwijnen van het huisbezoek. Overigens voltrok deze verandering zich niet alleen binnen de beroepsgroep welzijn, maar bijvoorbeeld ook de woningcorporaties trokken zich terug op kantoor. Wie een beroep op hen wil doen, wordt geacht naar hen toe te komen, waarbij de kantoren eerst nog wel ‘in de buurt’ zijn, maar later, in de jaren tachtig als de schaalvergroting begint op te rukken, ook daar verdwijnen (Van der Lans e.a.,2006:22). Het ‘aanspreken’ van burgers door maatschappelijke instanties was ooit vanzelfsprekend, maar stuitte sinds de jaren zestig op steeds meer weerstand. Hiermee verdween het huis als werkterrein voor de professionals en werd er steeds meer waarde gehecht aan privacy.

Betutteling en bevoogding diende te worden vermeden, en instanties kwamen niet meer bij de mensen thuis. Ondertussen waren er natuurlijk nog steeds mensen die hun huur niet betaalden, hun kinderen mishandelden of grote schulden hadden. Maar het zicht hierop verdween. Wie vroeger de huur niet betaalde viel al bij het ophalen van de huur na een week door de mand. En als iemand dan grote financiële problemen had, was dat al snel duidelijk. Tegenwoordig verstrikt er veel tijd met het sturen van brieven voordat er sprake is van fysiek contact. Het moment van menselijk contact is steeds verder naar achteren geschoven. Zonder harde aanleiding voelt geen instantie zich geroepen een kijkje te nemen (Van der Lans e.a.,2006:24).

We kunnen dus zeggen dat het eerst de hulpverleners waren die actie ondernamen door naar de hulpvragers toe te gaan, sinds de jaren zestig worden de hulpvragers geacht naar de hulpverleners toe te gaan. Het paradoxale aan deze beweging is, zeggen Van der Lans e.a., dat professionele dienstverleners en hulpinstanties zich uit het dagelijkse leven van mensen terugtrokken juist op het moment dat het voor mensen moeilijker werd om zich daarin overeind te houden (2006:24). In deze tijd kwamen mensen meer als individu in de samenleving te staan. Vooral in de stedelijke samenleving, waarin de sociale samenhang in snel veranderende buurten onder grote druk kwam te staan, waarin omgangsvormen anoniemer werden, werden delen van de bevolking op zichzelf teruggeworpen. In zowel het contact met de burens als met de

professionals was er een afstand ontstaan. Dat proces werd versterkt door dat professionalisering ervoor zorgde dat allerlei vormen van sociale dienstverlening uit de buurten verdwenen. In het welzijnswerk trad de verzakelijking in (Van Doorn,2004:22). Een fusiegolf zorgde ervoor dat in elke stad nog maar een paar welzijnsinstellingen, instellingen voor maatschappelijk werk en woningcorporaties overbleven. Door de opzet van de organisaties verdween de individuele betrokkenheid van de hulpverlener met zijn cliënt. ‘De hulpvrager die belde moest vooral op zijn buurt wachten’, typeren Van der Lans e.a. deze omslag. ‘Teruggebeld, laat staan aangebeld, werd er steeds minder’ (2006:24-25). En zelf vinden zij dit een ongewenste ontwikkeling, die speciaal voor bepaalde delen van de bevolking negatieve consequenties met zich mee kan brengen. Van der Lans e.a. noemen de jaren zestig dan ook de periode waarin de teloorgang van het huisbezoek heeft plaatsgevonden (2006:16).<sup>13</sup>

Op deze beweging ontstonden weer tegengelingen. Waaronder door Van der Lans zelf. Hij publiceerde in de jaren negentig samen met Kuypers een pamflet met de titel *Naar een modern paternalisme*. Hierin pleitten zij voor een revival van de bemoeizuchtige en paternalistische hulpverlener. In dezelfde periode verschijnt er een proefschrift van Henselmans (1993) met de titel *Bemoeizorg - ongevraagde hulp voor psychotische patiënten*. Dankzij Henselmans krijgt het woord ‘bemoeizorg’ (een samentrekking van de termen ‘bemoeizucht’ en ‘zorgzaam’) landelijke bekendheid. Het woord bemoeizorg leidde tot een principiële debat (kan dat wel? mag dat wel?). Maar de professionals die met mensen met ernstige psychische problemen in aanraking kwamen, herkenden de aard van de beschreven problemen. Toch duurde het lange tijd voordat bemoeizorg landelijk werd toegepast. In Amsterdam werd er in de jaren negentig als een van de eerste steden een nieuwe manier van zorg toegepast. Een team van welzijnswerkers ervoer daar dat actieve bemoeienis met mensen die hun huis uitgezet dreigen te worden effectief is. Niet alleen voor de mensen zelf, maar ook voor de stedelijke omgeving. Want op die wijze werd voorkomen dat jaarlijks honderden mensen onnodig in de goot belandden, met alle problemen en kosten van dien (Van der Lans e.a.,2006:7 ; Räkera & de Jong, 2006).

Inmiddels lijkt het gedachtegoed van de proactieve hulpverlening definitief te zijn teruggekeerd. Vanuit een aantal hoeken (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Vereniging voor Maatschappelijk Werk en vele anderen) worden sterke pleidooien gehouden voor deze hulpverleningsvorm. In vrijwel alle grotere steden in het land zijn projecten ontstaan op het terrein van de geestelijke, openbare gezondheidszorg, die zich met bemoeizorg bezig houden, maar ook de kleinere steden en gemeentes richten zich steeds meer op deze manier van werken. Voorbij lijkt de tijd dat het opbouwwerk zich in een klein hoekje alleen mocht bezig houden met het ondersteunen van sociale mobiliteit van bewoners. De opbouwwerker mag zich nu weer richten op een heel scala van welzijnsterreinen (Duyvendak&Veldboer,2001:158).

---

<sup>13</sup> Een uitzondering hierop vormt het werk van bepaalde terreinen (jongerenwerk, verslavingszorg, jeugdhulpverleners, politie); bij deze beroepen is het thuis opzoeken en de straat opgaan nooit helemaal verdwenen.

## **‘Bemoeizorg’, ‘outreaching werken’ en ‘achter de voordeur’**

### **‘De vliegende Hollander’**

Na een lange periode van afkeer tegenover bemoeizorg, werd er in de jaren negentig in Amsterdam weer voor het eerst gewerkt met een outreachende methode. Een Amsterdamse maatschappelijke opvanginstelling besloot zich actief te gaan bemoeien met mensen van wie zij op de een of andere manier wisten dat ze op het randje van dakloosheid balanceerden. Uit het initiatief om bij de mensen thuis langs te gaan ontstond ‘De vliegende Hollander’. De Vliegende Hollander bezoekt adressen die bijna ontruimd worden door een deurwaarder. Hulpverleners gingen naar het adres, belden aan, vroegen wat er aan de hand was en of ze misschien ergens mee konden helpen. Daar proberen ze te doen wat ze kunnen om huisuitzetting te voorkomen, en de persoon in kwestie wordt geholpen bij het stapje voor stapje weer op de rails krijgen van zijn of haar leven. Deze gerichte en persoonlijke aanpak blijkt te werken. Jaarlijks weet de Vliegende Hollander honderden huisontruiming te voorkomen.

Waar heeft de Vliegende Hollander zijn succes aan te danken? Volgens Marc Räkera, één van de initiatiefnemers, door er gewoon op af te gaan (Räkera&de Jong,2006:16). Waar andere instellingen achter hun bureau bleven zitten, trokken zij er op uit. Als een huishouden op het punt stond de woning uitgezet te worden was er nog niemand bij de woning langs gegaan om te kijken wat er aan de hand was. Geen medewerker van de woningcorporatie, geen hulpverlener, niemand. De Vliegende Hollander besloot net een stapje eerder te zijn, en bij een tip (door bijvoorbeeld de deurwaarder zelf) van dreigende huisuitzetting langs te gaan bij het betreffende huishouden. Drie belangrijke zaken staan centraal in het werk van de Vliegende Hollander: ongevraagd contact maken met cliënten, goed inventariseren wat er aan de hand is, en effectief onderhandelen met alle partijen (Räkera & de Jong,2006:23). Op deze manier kon huisuitzetting in veel gevallen voorkomen worden.

In de jaren negentig was de werkwijze van de Vliegende Hollander uitzonderlijk. Terwijl andere instellingen achter hun bureau bleven zitten, gingen zij de straat op. Tegenwoordig pleiten veel meer instellingen voor outreachende hulpverlening. Het aantal projecten van lokale overheden, woningcorporaties en zorginstellingen waarin een outreachende hulpverleningsmethode wordt toegepast, is enorm gegroeid.

### **Kenmerken van de huidige bemoeizorg**

De nieuwe bemoeizorg wordt zoals gezegd door vele verschillende instanties (lokale overheden, zorginstellingen, woningcorporaties, etc.) toegepast. Gezien de verschillende aard van de instellingen, kunnen het doel en de manier van werken in de projecten erg van elkaar verschillen. Maar een aantal kenmerken zorgen ervoor dat de verleende zorg valt onder bemoeizorg.

Zo bestaat de nieuwe bemoeizorg vrijwel altijd uit een werkwijze die wordt gekenmerkt door een integrale en proactieve aanpak. De problematische situatie moet in zijn totaliteit benaderd worden (Ghesquière,1993:100). Indien sociale of economische achterstanden blijken, laten deze projecten het niet bij signaleren, maar volgt direct actie om de bewoners een stap verder te helpen. Het is een intensieve aanpak, waarbij vragen en problemen van bewoners integraal en vraag gestuurd worden aangepakt.

Bovendien staat het hele gezin centraal in de aanpak, en niet slechts één lid van het gezin. Ghesquière onderschrijft het belang hiervan met een voorbeeld:

‘Wij hadden b.v. al vaak geprobeerd een gezinsdiagnose op te bouwen eenvoudig door een aantal individuele diagnoses samen te voegen. Dat bleek niet te werken. Kennis van twee persoonlijkheidsstructuren vertelde ons niets over de aard van hun onderlinge relaties. Een gezin is geheel verschillend van de som van zijn bestanddelen’ (1993:97).

Dit klinkt misschien heel logisch, maar hier werd tot voorkort door weinig instellingen iets mee gedaan. ‘Dat is onze verantwoordelijkheid niet’ was in dit kader een veelgehoord antwoord.

Ook is bemoeizorg een aanpak waarbij men uitgaat van actie van de hulpverlener, die niet afwacht tot er een hulpvraag komt, maar er zelf op af gaat. Dit betekent dat hulpverleners hun kantoor verlaten en er op uittrekken. Daarom wordt de werkwijze van de huidige huisbezoeken ook wel outreachende hulpverlening genoemd. De term outreachende hulpverlening is afgeleid van *assertive outreach*, wat zoiets betekent als ‘actief naar buiten treden’ of ‘erop afgaan’ (Van Doorn,2004:12). Ghesquière heeft de term vertaald als ‘tegemoetkomende hulp’(1993:96). Maar tegenwoordig wordt meestal het Engels woord gebruikt. De term verwijst naar een proactieve manier van contactlegging met mensen die (volgens professionals) wel hulp behoeven maar die zelf niet om hulp vragen. De verantwoordelijkheid van het krijgen van hulp ligt dus bij de hulpverleners en niet bij de cliënt.

Kenmerkend van outreachende hulpverlening is ook dat de hulp aangeboden wordt in de thuisomgeving. De leefwereld van de cliënten is in hoge mate richtinggevend. Hulpverleners komen dus bij de mensen ‘achter de voordeur’.

Ook dient de hulpverlening aan multiprobleemgezinnen het gezinsperspectief op de problemen als vertrekpunt voor verdere hulp te nemen (Ghesquière,1993:99; Van Doorn,2004:107). Als de gezinnen ervaren dat de hulp die geboden wordt relevant voor hen is, zullen zij hun medewerking verlenen.

Verder is de ruime en flexibele tijdsinvestering per klant een belangrijk kenmerk. De hulpverlening vindt niet plaats in een afgebakend tijdsbestek met vaste begin- en eindtermijnen. De hulp is intensief. De contacten tussen hulpverlener en cliënten zijn doorgaans frequenter en langduriger dan bij andere vormen van hulpverlening. De tijdsinvestering wordt veelal bepaald door wat de individuele klant nodig heeft.

Tenslotte is de samenwerking tussen verschillende organisaties kenmerkend voor bemoeizorg en outreachende hulpverlening (Cornelissen&Brandsen,2007:7). Vaak zijn er al meerdere instellingen actief binnen een gezin. Maar de problemen van een huishouden kunnen niet los van elkaar gezin worden. Verschillende partijen die in de wijk actief zijn, zoals gemeente, corporaties, politie, welzijns-, zorginstellingen en bewonersorganisaties moeten gezamenlijk voor elk afzonderlijk huishouden een oplossing vinden. Belangrijk is dan dat er één hulpverlener is die alles coördineert.

### **Achter de voordeur- projecten**

Bemoeizorg is de term die gebruikt om de nieuwe manier van zorg aan te duiden, die door middel van een outreachende werkwijze achter de voordeur verleend wordt. Maar de beweging voorbij de voordeur vindt niet alleen plaats op het gebied van hulpverlening, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van handhaving. Hierbij gaat het in eerste instantie niet om zorg, maar er wordt bijna altijd een combinatie met hulpverlening gezocht, vanuit het inzicht dat repressie alleen niet de beste methode is.

De manier van werken van bemoeizorg (door middel van huisbezoeken), wordt zoals ik in de inleiding ook al aangaf, niet alleen toegepast door zorginstellingen. Op het maatschappelijk middenveld richten veel instellingen zich het welzijn van de burgers. Neem bijvoorbeeld politieagenten die zich met allerlei sociale taken bezighouden, woningcorporaties die via buurtbeheerbedrijven aan werkloosheidsbestrijding doen en medewerkers van arbeidsbureaus die werkelozen thuis opzoeken met het doel hen te activeren (Duyvendak&Veldboer,2001:160). Vaak maken de niet-zorginstellingen wel gebruik van de diensten van een zorginstelling (door bijvoorbeeld het inzetten van een specialistische gezinscoach), maar hebben een bredere doelstelling dan een zorginstelling om outreachende hulp toe te passen. Het idee van huisbezoeken lijkt aan te sluiten bij een behoefte binnen de betrokken organisaties en bij een trend in het politieke debat over de aanpak van probleemwijken, zo zeggen Cornelissen en Brandsen (2007:13). De gevolgen (en de betekenis) van de leefbaarheidsproblemen in bepaalde wijken is één van de redenen voor lokale overheden om zich te richten op achter de voordeurprojecten.

Maar bij het beschrijven van projecten met een outreachend werkwijze, uitgevoerd door bijvoorbeeld lokale overheden, voldoet de term ‘bemoeizorg’ niet optimaal. Vaak is de combinatie met zorg wel aanwezig, maar ligt de doelstelling van de instelling op een breder vlak. Vandaar dat ik de voorkeur geef voor het gebruik van de term ‘achter de voordeur- project’, omdat dit een breder begrip is dan bemoeizorg. Deze term zal ik de rest van het hoofdstuk dan ook hanteren.

## **De doelgroep van outreachende hulpverlening en achter de voordeur-projecten**

Multi-probleemgezinnen [...] behoren tot de vaste en moeilijkste klanten van de hulpverlening van instanties zoals woningbouwverenigingen, scholen en de politie. Keer op keer blijkt in de praktijk dat kinderen in dergelijke gezinnen grote risico's lopen. Vooral als de diverse hulpverleners die in het gezin actief zijn, dit niet van elkaar weten of niet met elkaar samenwerken en het gezin de hulpverlening niet kan of wil benutten om het leven in betere banen te leiden. (Provincie Limburg,2005:4)

Dat outreachende hulpverleners de verantwoordelijkheid om hulp te krijgen niet bij de cliënt leggen, maar zelf het initiatief nemen om hulp aan te bieden staat recht tegenover huidige opvattingen over de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Maar, geven professionals aan, er is een groep mensen die niet uit eigen initiatief voor hulp bij instanties aankloppen of waarbij de hulpverlening keer op keer niet soepel verloopt. Het bovenstaande citaat betreft de aanleiding voor de provincie Limburg om achter de voordeur projecten op te starten. Zoals in het citaat te lezen valt richt de hulpverlening zich op deze gezinnen die het meest onbereikbaar zijn voor hulp. Er zijn een aantal algemene kenmerken te noemen die van toepassing zijn op de doelgroep van achter de voordeur projecten en outreachend hulpverleners.

Ten eerste zijn dit vaak mensen die kampen met een opeenstapeling van problemen, uiteenlopend van verslaving, psychische problemen, schulden, depressie, vervuiling, dementie tot vereenzaming. Dit zijn de gezinnen die vallen onder de term ‘multiprobleemgezinnen’ (voor de verdere uitwerking van het begrip, zie hoofdstuk 1).

Daarnaast is kenmerkend voor de doelgroep van outreachende hulpverlening dat er vaak een problematische relatie is met hulpverleningsinstellingen. Doorgaans is er grote weerzin tegen instanties. Ghesquière noemt het ‘het wantrouwen van multiprobleemgezinnen ten overstaan van de maatschappij en

de hulpverleners als haar vertegenwoordigers' (1993:92). Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de personen die nog niet bij de hulpverlening in beeld zijn geweest en tussen degenen die wel in beeld waren bij hulpverleningsinstanties, maar waarmee het contact voortijdig verbroken is (Van Doorn, 2004:40). De eerste groep blijft buiten beeld omdat ze niet uit zich zelf naar maatschappelijk werkers of andere hulpverleners toegaan. De tweede groep heeft het contact verbroken, vaak omdat de werkwijze van de instelling niet aansluit bij hun behoeften of mogelijkheden, of omdat hulpverleners te weinig tijd voor hen hebben (Van Doorn,2004:43).

Tenslotte is ook de geografische spreiding kenmerkend voor de doelgroep van outreachende hulpverleners. Mensen met bepaalde problemen kan je in principe in elke stad of ieder plattelandsdorp vinden. Maar in bepaalde geografische gebieden zijn de potentiële klanten van outreachende hulpverlening in relatief grotere concentraties aanwezig. Bijvoorbeeld in bepaalde achterstandswijken of dorpskernen. In steden kan verborgen problematiek zich concentreren in bepaalde typen achterstandswijken. Bijvoorbeeld in wijken met naoorlogse portiekflats waar weinig levendigheid op straat is, waar weinig sociale samenhang is, en waar geen voorzieningen zijn zoals scholen of wijkcentra. Of in oude volkswijken waar juist veel bedrijvigheid is op straat, waar veel sociale samenhang is op straat en waar zich tegelijkertijd geregeld ruzies afspeelen tussen buurtbewoners. Zulke wijken kunnen er gesloten zijn waardoor wijkagenten of sociaal-cultureel werkers er nauwelijks binnen kunnen dringen.

### **Het belang van huisbezoek**

De hedendaagse zorg- en hulpverlening is er op gericht dat mensen hun problemen zelf kunnen oplossen met zo licht mogelijke hulp en in een zo kort mogelijk tijdsbestek. Effectiviteit en efficiëntie zijn belangrijk om de kosten te beheersen. Hulpverlening is gebonden aan termijnen en doorlooptijden, als mensen langdurige hulp nodig hebben wordt dit niet meer gefinancierd. Je voorkomt op deze manier bovendien dat mensen (te) afhankelijk worden van hulp.

Deze manier van werken is voor een groot deel van de cliënten bij zorg- en hulpverleningsinstellingen toereikend. Maar deze manier van werken heeft ook een aantal uitvallers als gevolg. Multiprobleemgezinnen maken een belangrijk deel uit van de groep uitvallers. Ghesquière geeft aan dat het label multiprobleemgezin vaak handig gebruikt wordt om problemen in de praktijk te verdoezelen. Mislukt het hulpverlening, zegt hij, dan wordt soms meer gewezen op de beperkte mogelijkheden van het gezin dan op de beperkte mogelijkheden van de hulpverlening (1993:9). Voor het falen van de hulpverlening geeft hij drie belangrijke redenen: ten eerste wordt er geen rekening gehouden met de socio-economische problemen van de gezinnen; de tweede oorzaak zijn de klassieke hulpverleningsmethodieken, waarbij cliënten in een spreekkamer behandeld worden en verondersteld worden de transfer van de spreekkamer naar de thuissituatie te maken; tenslotte zorgen beperkte verbale vaardigheden ervoor dat deze gezinnen minder van hulp kunnen profiteren omdat de verbale vaardigheden erg belangrijk zijn binnen deze methodieken (1993:94). Om multiprobleemgezinnen te bereiken moeten de hulpverleningsmethodieken volgens Ghesquière, aangepast worden aan de eigen aard van multiprobleemgezinnen. In deze gevallen kan outreachende hulpverlening (of in de termen van Ghesquière; 'tegenwoordende hulp') uitkomst bieden.



Waarom is op huisbezoek gaan een goede methode bij het bereiken van multiprobleemgezinnen? ‘Hulpverlening aan multiprobleemgezinnen moet zoveel mogelijk thuis plaatsvinden’ vindt ook Ghesquière (1993:96). Baartman (1988) geeft een legitimering van dit principe: ‘De problemen van deze cliënten zijn zo verweven met het dagelijkse leefmilieu dat ook daarin veranderingen geboden zijn’ (1988:319). Voor deze verandering moet er volgens Baartman terplekke worden ingegrepen. Het belang van deze stellingname van Baartman wordt nu door steeds meer professionals op dit werkgebied erkend.

Doormiddel van een huisbezoek laat de hulpverlener zien dat hij of zij echt bereid is om te investeren in de cliënt. Het kantoor wordt verlaten om naar een huishouden toe te gaan. De hulpverlener zet letterlijk en figuurlijk een stap in de richting van de cliënt en laat betrokkenheid zien.

Ten tweede levert het de hulpverlener ook heel veel informatie op door de leden van het huishouden in de eigen leefomgeving op te zoeken. Tijdens huisbezoeken worden aspecten zichtbaar als: in welke buurt woont de cliënt? In wat voor woning? Is er aansluiting van gas, water en licht? Ligt er ongeopende post? Wordt de keuken gebruikt? Door al deze informatie kan de hulpverlener zich een beter beeld vormen over de situatie van het betreffende gezin. ‘Het letterlijk achter voordeuren kijken, verscherpt het zicht van uitvoerende beroepskrachten op de complexiteit van de opgave’ concluderen ook Davelaar en de Meere in hun onderzoek over buurtgerichte initiatieven ter versterking van sociale relaties (2005:50). Zij geven aan dat door deze werkwijze hulpverleners meer inzicht en overzicht krijgen op de sociale problematiek dan het normale, verkokerde werk oplevert. Een huisbezoek geeft informatie over wat de mensen drijft, over hun hobby’s en interesses en over hun identiteit en leefstijl. Dit kan bovendien een goede insteek voor een gesprek zijn, waardoor meer gevoeliger onderwerpen over de problemen nog even uitgesteld kunnen worden.

Ten derde ontstaat er met een huisbezoek een meer gelijkwaardige situatie tussen hulpverlener en de leden van het gezin. Op het kantoor van de hulpverlener bevindt de hulpverlener zich in een machtspositie. Maar met huisbezoeken heeft de cliënt de regie. Hierdoor voelen cliënten zich vaak meer op hun gemak.

Maar huisbezoek heeft ook nadelen. Een nadeel kan zijn dat anderen (familieleden, burens, vrienden) zich ongevraagd met het gesprek gaan bemoeien. Ook kan de huiselijke setting afleiden tijdens een gesprek, bijvoorbeeld omdat de tv of de radio de hele tijd aanstaat of omdat er (aan)gebeld wordt. Tenslotte heeft huisbezoek als nadeel dat de hulpverlener bij agressie of intimidatie meer op zich zelf aangewezen is.

## **Opzet van een ‘achter de voordeur’- aanpak**

Instellingen of organisaties hebben verschillende keuzes die ze moeten maken bij het opzetten van een achter de voordeur- project. Hoewel de verschillende projecten van verschillende instellingen in verschillende steden erg van elkaar verschillen, vallen er toch een aantal algemene kenmerken in de opzet van een achter de voordeur project te benoemen. In deze paragraaf zal ik kort de algemene stappen toelichten.

## Signalering en voorbereiding

Voordat een achter de voordeur project van start kan gaan zijn er een aantal belangrijke beslissingen die gemaakt moeten worden. Op welke doelgroepen richt het project zich? Wordt er gewerkt vanuit zorg of vanuit handhaving? Wordt er individueel (gezin) of systeem (buurt) gericht gewerkt? En welke problemen komen aan de orde; enkelvoudige of integraal?

Zodra deze aspecten afgebakend zijn kan er gekeken worden naar wie er voor het project benaderd gaan worden. Er zijn verschillende manieren om probleemgezinnen te signaleren. Van Doorn (2004:63-76) maakt onderscheid tussen drie signaleringsstrategieën (al dan niet in combinatie met elkaar).

De *huis-aan-huismethode*. Deze methode houdt in dat professionals alle bewoners in een bepaalde wijk of buurt systematisch huis aan huis benaderen. Een tijdrovende methode, maar wel effectief als je de mensen wilt bereiken waarvan de problemen echt achter de voordeur blijven.

Ten tweede kunnen huishoudens gesignaleerd worden door naar *verzamelingsplaatsen* (jongerencentra, buurthuizen, scholen, wijkservicecentra) toe te gaan. Nadeel van deze strategie is dat er altijd mensen zullen zijn die zich niet op deze plekken bevinden, waardoor ze niet benaderd worden.

Tenslotte geeft Van Doorn het voorbeeld van de *signaleringsnetwerken*. Deze manier van signaleren is misschien wel de meest gebruikte, en volgens Van Doorn ook de meest beproefde methode om mensen op te sporen. De professional komt pas in actie na signalen afkomstig uit een netwerk van signaleringspartners. Hierbij is een knelpunt dat er wel gezorgd moet worden dat belangrijke partijen deel uitmaken van het signaleringsnetwerk.

## Bereiken en uitvoeren

Dan komt er de fase van (ongevraagd) contact leggen. Als een huishouden gericht bezocht wordt (dus niet de huis-aan-huismethode) dan gaat er vaak een voorbereiding aan vooraf, waarbij de situatie van het te bezoeken huishouden geanalyseerd wordt. Soms geven hulpverleners er de voorkeur aan om alvast bij andere instanties te informeren over de situatie van het betreffende huishouden. Buiten dat andere instanties de informatie vaak niet willen geven vanwege privacyregelingen, kiezen sommige hulpverleners er juist voor om zonder informatie, en zo onbevooroordeeld mogelijk bij een huishouden binnen te komen.

Dan komt de stap van aanbellen en contact maken. Er wordt geprobeerd het vertrouwen van de bewoner(s) te winnen en een dialoog over hulp en ondersteuning te voeren. De hulpverlener komt ongevraagd op huisbezoek, dus tijdens het eerste contact moet gepeild worden of de cliënt bereid is om de hulp te aanvaarden. Wanneer de cliënt niet bereid is om vervolcontacten aan te gaan (zelfs niet na lang aandringen) dan vervalt daarmee de legitimatie van de bemoeienis van de hulpverlener en wordt het contact niet voortgezet. De hulpverlener blijft dan wel alert of er zich op een later tijdstip een nieuwe gelegenheid aandient om wederom een poging tot contactlegging te doen.

Indien de bewoner(s) wel open staan voor gesprek worden er afspraken gemaakt over de te geven hulp en ondersteuning en het vaststellen van acties. Er wordt een vervolg afspraak gemaakt om de problemen aan te pakken. De strategie zal worden bepaald en de hulpverlener zal de hulpverlening of voorzieningen in gang zetten en de gemaakte afspraken borgen en waar maken. Door gezamenlijk handelen en de cliënt betrekken wordt geprobeerd een persoonlijke band op te bouwen. Belangrijk hiervoor is tijd en aandacht besteden aan het levensverhaal van de cliënt en emoties (dit ontbreekt vaak in

andere vormen van hulpverlening). Verder zijn er, volgens van Doorn, een aantal dingen waar de hulpverlener op moet letten (2004:106): de hulpverlener moet proberen achterliggende problemen bespreekbaar maken; betrouwbaarheid en transparantie (mensen zijn vaak argwanend, dus zeggen wat je doet en doen wat je zegt); het nemen van kleine stappen (tempo niet te hoog leggen want dan raken cliënten het gevoel van controle kwijt) en tastbare resultaten; het opbouwen van zelfrespect (aandacht voor de sterke kanten en complimenten geven); en tenslotte het motiveren en overtuigen van de cliënt.

Er zijn een aantal dingen belangrijk bij deze manier van hulpverlening. Zo moet er een vertrouwensrelatie ontstaan tussen de professional en het huishouden. Er moet frequent contact zijn tussen cliënt en hulpverlener. Er moet sprake zijn van langdurige betrokkenheid bij cliënten (hoeft niet altijd even intensief). En cliënten moeten de hulpverlener kunnen bereiken bij noodgevallen.

Maar eveneens en misschien wel vooral van belang is de houding en kwaliteiten van de hulpverlener(s). Het vereist een goed gevoel voor de cultuur, leefstijl en identiteit van het huishouden. Die cultuur zal veelal botsen met de eigen cultuur van de hulpverlener, en deze dient zich daarvan bewust te zijn en er goed mee om te kunnen gaan.

### **Beëindiging van het hulpverleningscontact**

Er zit geen vastgestelde duur aan het opgezette hulpverleningscontact, deze is flexibel. Er zijn echter een aantal gezinnen die altijd in het hulpverleningssysteem zullen blijven. Hulpverleners proberen die contacten te continueren voor lange tijd, maar wel op een wat lager pitje te zetten.

Beëindiging van het (intensieve) contact kan als de hulpverlener het idee heeft dat de leden van het huishouden hun leven weer op de rails hebben gekregen. Na de beëindiging van een hulpverleningscontact is het voor de initiatiefnemer van het project belangrijk om te weten of de beloofde hulp werkelijk is geboden en of er verbeteringen voor het huishouden zijn opgetreden. Het evalueren van het proces en het kennis nemen van de bereikte resultaten is belangrijk bij volgende projecten.

Maar beëindiging van het hulpverleningscontact kan ook doordat cliënten voortijdig afhaken (bijvoorbeeld omdat ze denken dat ze geen hulp meer nodig hebben als iets is opgelost, terwijl er ook nog een aantal structurele problemen zijn). Als hun kind bijvoorbeeld dreigt te blijven zitten zijn de ouders wel bereid hulp te aanvaarden, maar als blijkt dat het kind toch overgaat zakt de motivatie bij sommige ouders weg en beëindigen ze het contact met de hulpverlener (dit terwijl er in het gezin nog veel meer dingen aan de hand zijn). Ook kunnen cliënten afhaken omdat de oplossingen die hen worden aangedragen, hen niet aanstaan, bijvoorbeeld bij een afbetalingsregeling of het accepteren van bepaalde medicatie.

## **Knelpunten en dilemma's**

### **Knelpunten bij achter de voordeur projecten**

Het werken met huisbezoeken en een outreachende hulpverleningsmethode gaat zeker niet zonder dat er knelpunten worden ervaren.

Er zijn verschillende knelpunten te noemen. Bijvoorbeeld knelpunten op organisatieniveau. Volgens van der Lans laten organisaties hun medewerkers wel outreachend werken, maar laten vervolgens

na hun organisatiestructuur en werkwijze hierop aan te passen (Van der Lans,2006:8). Om outreachend te kunnen werken moet vooral ook de omslag naar outreachend denken gemaakt worden. Zowel hulpverleners als leidinggevendenden moeten over de grenzen van de eigen organisatie heen kijken en verbindingen maken met andere organisaties.

Davelaar en de Meere geven aan dat de geformuleerde projectresultaten zich vaak slecht verdragen met ruimte bieden aan bewoners (2005:52). De hulpverlener bevindt zich dan in een moeilijke positie. Er wordt vaak veel druk uitgeoefend op de hulpverlener met het behalen van resultaten. Werken met resultaatverplichtingen en afrekenen op resultaten is gebruikelijk geworden, maar is bij deze werkwijze niet effectief.

Ook de kwaliteiten waar een hulpverlener over moet beschikken kan een knelpunt zijn. Het kost veel tijd en inspanning om multiprobleemgezinnen te motiveren voor hulpverlening. De kwaliteiten van de hulpverlener zijn in deze fase, en in de rest van het project, essentieel. Er moet dus beschikking kunnen zijn over hulpverleners die deze taak kunnen en willen uitvoeren. Voor de meeste projecten is het belangrijk om hiervoor professionals aan te trekken. Iemand die normaal een kantoorfunctie vervult en niet bekend is met het werk, zomaar de straat op sturen, heeft waarschijnlijk een slecht resultaat. Outreachend werken is op papier makkelijker gezegd dan in de praktijk gedaan.

Er kan tenslotte ook vanuit de hulpverleners zelf weerstand zijn tegen deze manier van werken (Van der Lans,2006:31-34). Bezwaren vanuit hulpverleners kunnen zijn: 'Het is niet onze verantwoordelijkheid'. Als iemand zijn huur niet betaalt vanwege psychische problemen, is het dan de verantwoordelijkheid van de woningcorporatie om hier iets mee te doen? 'Daar hebben we geen tijd voor' wordt ook gebruikt als argument. Papierwerk kost veel tijd, deze manier van werken zorgt voor nog meer vergaderingen en we hebben al zulke volle agenda's. Daarnaast heb je ook hulpverleners die van mening zijn dat je als hulpverlener een zekere afstand moet bewaren. Je moet je als professional niet mee laten slepen door de ellende bij sommige huishoudens. Tenslotte zijn er hulpverleners die deze manier van werken mensen afhankelijk maakt. Zij vinden dat het beter is voor de mensen dat ze hun eigen weg vinden naar hulp.

### **Dilemma's**

'Bemoeibemiddelen en outreachend werken is balanceren op grenzen' geeft Van der Lans aan (2006:82). Hoever mag bemoeien gaan? Waar liggen de grenzen voor de hulpverlener en wie bepaalt of hij niet te ver gaat? Hoe bewaakt een hulpverlener zijn eigen grenzen?

### *Privacy*

Vrijwel alle stappen in het traject van outreachende hulpverlening zijn privacy gevoelig. Van het signaleren van problemen en het doorspelen van deze informatie, tot het proactief handelen (huisbezoek) en het opzetten van registratiesystemen rondom de klanten (van doorn,2004:119). De grenzen van de privacy regels worden opgezocht door outreachende hulpverleners, en indien nodig opgerekt, om mensen passende hulp te kunnen bieden. Maar vooral ook in het samenwerken met andere organisaties kunnen bepaalde privacy regels erg belemmerend zijn.

### *Wanneer is ingrijpen gerechtvaardigd?*

Outreachinge hulpverlening heeft veel te maken met normen en waarden. Het zijn culturele of persoonlijke opvattingen, waar anderen het mee oneens kunnen zijn. Vraag is dan ook vaak; wanneer is ingrijpen gerechtvaardigd? Als bepaalde rekeningen niet worden betaald is er nauwelijks discussie over de legitimering om mensen daarop aan te spreken. Maar dit is moeilijker bij een kwestie die zich op het terrein van de waarden bevindt. Wanneer is bijvoorbeeld iets een goede of een slechte opvoeding. Allochtone gezinnen hebben andere opvattingen over bijvoorbeeld bedtijden. Voor de outreachende hulpverlener is in dit geval de taak weggelegd om het allochtone gezin uitleg te geven hoe hun opvattingen bij anderen (bijvoorbeeld de burens of leerkrachten) overkomen, zonder direct een oordeel te vellen. Maar soms is ingrijpen noodzakelijk. Maar wanneer grijp je in? Hoe hou je je eigen opvattingen en waarden erbuiten of wanneer betrek je die wel?

### *Afbouwen van hulpverleningscontact*

Ook het afbouwen van het hulpverleningscontact is één van de dilemma's bij outreachend werken. Mensen hebben hulpverlener in vertrouwen genomen, er is een soort van band ontstaan. Maar als duidelijk wordt dat het contact afgebouwd gaat worden kan dit een ontvullende werking hebben. Dan wordt het voor het gezin duidelijk dat de hulpverlener daar met een bepaalde reden was, en de vriendschapsband was daar onderdeel van. Daarnaast kunnen gezinnen als ze het weer moeten doen zonder hulpverlener in paniek raken omdat er niemand meer is om ze te begeleiden bij bepaalde situaties. Goede nazorg is daarom noodzakelijk.

## **Over de grenzen tussen zorgzaamheid en bemoeizucht**

Arme minister Rouvoet. De eerste Nederlandse minister van gezinszaken: dat leek een unieke kans om de superioriteit van het gezin boven alle andere levensvormen aan de mens te brengen. Maar helaas. Toen hij de schijnwerper triomfantelijk op het gezin plaatste, kwam niet het verwachte wonder van schoonheid en harmonie aan het licht, maar een etterende wond. [...] De minister trekt een beerput open. De ellende is niet te overzien. [...] Honderdduizend kinderen en tachtigduizend volwassenen, vooral vrouwen, worden jaarlijks in het gezin mishandeld. Met de schijnwerper op het gezin zien we ongezonde maaltijden, drankgelagen en torenhoge schulden. We zien kinderen die op hun derde al een onoverbrugbare ontwikkelingsachterstand hebben. Kinderen die niet worden voorgelezen, met wie te weinig wordt gesproken, zeker in het Nederlands. Kinderen die door hun ouders worden vermoord. [...] De negatieve aandacht voor het gezin gaat gepaard met de trend om beleid te verplaatsen naar 'achter de voordeur'. 'Achter de voordeur moeten we de problemen aanpakken. [...] Als criminaliteit, huiselijk geweld, schulden, vroegtijdig schoolverlaten en werkloosheid alles met opvoeding en huiselijke omgang te maken hebben, dan is het forceren van de voordeur onvermijdelijk. [...] Niet óf er beleid achter de voordeur moet komen, maar wat men daar komt doen, en hoe ver men daarin mag gaan, zijn nu de politieke vragen.

( E. Tonkers, Volkskrant, 16-1-2008)

In dit hoofdstuk is gesproken van de ontwikkeling van de hulpverlening aan (multi)-probleemgezinnen, die uiteindelijk heeft geleid tot inzichten waarbij het belang van bemoeizorg en huisbezoek benadrukt wordt. Er zijn een aantal duidelijke voorstanders van deze manier van werken. Het huidige kabinet heeft een aantal pleitbezorgers van de bemoeizorg. Zo pleit Minister Vogelaar in haar aanpak van de

probleemwijken voor ‘slagkracht achter de voordeur’ (Vogelaar, 2007:22). Volgens Staf Depla is achter de voordeur komen “een terechte reactie op de te ver doorgeschoten afzijdigheid en desinteresse in mensen die het niet alleen redden een succesvol wereldburger te zijn”<sup>14</sup>. Ook vindt Depla dat mensen die het woongenot van anderen ‘vergallen’ aangesproken kunnen worden op hun gedrag, en dien nodig met drang en dwang worden geholpen zich te gedragen.

De terughoudendheid in de overschrijding van de grens tussen het publieke domein en de privé sfeer lijkt af te nemen, zo zeggen Cornelissen en Brandsen (2007:8). Bemoeizorg wordt geaccepteerd. En volgens sommigen is daar alle reden toe, vaak wordt hierbij verwezen naar de tragische dood van het Maasmeisje en Savanna. Om dit te voorkomen moet het roer misschien wel om. Als het aan Evelien Tonkers ligt (zie het citaat) is het niet de vraag óf er beleid achter de voordeur moet komen, maar meer hoe ver daar in gegaan mag worden.

Toch is zeker niet iedereen het hier mee eens. “Dit wordt het kabinet van-achter-de-voordeur” was de reactie van VVD-partijleider Rutten op de plannen van het kabinet. In een interview met de NRC<sup>15</sup> noemt hij het kabinet Balkenende betuttelend. Hij vindt dat de betrokkenheid van de overheid een grens kent, namelijk die van onze voordeur. Ook Paul Frissen (hoogleraar Bestuurskunde) laat zich kritisch uit over de rol van de overheid: “wij als burgers moeten de overheid op bepaalde terreinen niet toelaten”<sup>16</sup> zo zegt hij. In een interview met het Katholiek Nieuwsblad<sup>17</sup> geeft hij aan dat de staat niet achter de voordeur moet willen komen, mensen zouden meer voor zichzelf moeten zorgen. Een andere criticus van het achter de voordeur- beleid van de overheid is Ybo Buruma (hoogleraar strafrecht). Hij stelt zich kritisch op ten opzichte van de argumenten die de overheid gebruikt om te eisen dat de voordeur letterlijk en figuurlijk wijd open wordt gezet. Hij spreekt over de ‘glazen burger’ die in een glazen huis woont<sup>18</sup>.

Zoals uit deze paragraaf blijkt is niet iedereen het eens over de toegenomen drang van de overheid om zich bij burgers achter de voordeur te begeven. Critici vragen zich ten eerste af of dit wel de rol van de overheid is, maar daarnaast is de vraag waar de grens ligt tussen bezorgdheid en bemoeienis. Dat bemoeizorg kritiek oplevert is volgens van der Lans e.a. niet zo raar; “bemoeien staat qua beleving haaks op ons in wet en maatschappij verankerde recht op privacy en zelfbeschikking’ (2006:82). Maar ondanks de kritische geluiden, constateren Cornelissen en Brandsen (2007), dat een breed maatschappelijk debat over de verschuiving (althans totnogtoe) is uitgebleven. Volgens hen betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat er brede consensus over bestaat; er is simpelweg weinig discussie over (Cornelissen & Brandsen, 2007:8).

---

<sup>14</sup> Zomerdebat, 27 augustus 2007: Nieuw Paternalisme ([www.zomerdebatten.nl](http://www.zomerdebatten.nl))

<sup>15</sup> NRC Handelsblad 26-2-2007

<sup>16</sup> [www.het-interview.nl](http://www.het-interview.nl)

<sup>17</sup> Katholiek Nieuwsblad, 27-4-2007

<sup>18</sup> Moenenlezing, 15 april 2008 ([www.nijmegenonline.nl/nieuws](http://www.nijmegenonline.nl/nieuws))

## Tot slot

In dit hoofdstuk heb ik de ontwikkelingen beschreven in het zorg- en welzijnswerk en hoe dit aanzet heeft gegeven tot de opzet van huidige ‘achter de voordeur’- projecten, zoals die uitgevoerd worden door lokale overheden en bijvoorbeeld woningcorporaties. We hebben kunnen zien dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden waarbij de leefwereld van burgers lijkt te zijn herontdekt door professionals. Ik heb laten zien hoe er een omslag heeft plaatsgevonden in de werkwijze van de professionals. Van der Lans (2008) heeft deze ontwikkelingen getypeerd als ‘erbovenop’ (bevoogding), ‘ernaast’ (identificatie), ‘ervandaan’ (distantie) en ‘eropaf’ (de huidige invulling doormiddel van betrokken professionaliteit). Er zijn volgens Van der Lans veel sociale problemen die vragen om een andere vorm van professionele aanwezigheid (2008:98) en dit heeft geleid tot de belangstelling om weer achter de voordeur te komen.

Maar aan de andere kant roept deze manier van werken ook vragen op. Niet iedereen is het eens met het feit dat de overheid zich op privé domein begeeft. Burgers zouden de overheid niet op alle terreinen toe moeten laten, wordt er bijvoorbeeld door Hoogleraar Bestuurskunde Paul Frissen gezegd.

In het volgende hoofdstuk zal ik aan de hand van een casestudy een ‘achter de voordeur’- project beschrijven, en diepgaander kijken naar waarom de overheid vindt dat ze zich moeten bemoeien met wat er achter de voordeur plaats vindt.

## ‘Achter de voordeur’ in de Wolfskuil

---

### Inleiding

In 2006 is er geld beschikbaar gesteld door het kabinet voor 12 steden die op het gebied van leefbaarheid, sociale samenhang en veiligheid achterblijven. In totaal wordt er 25 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de ‘sociale herovering’ van wijken.

Het kabinet heeft ook Nijmegen uitgenodigd een voorstel in te dienen voor Sociale Herovering van een wijk die aantoonbaar achterblijft. Nijmegen heeft voor dit project gekozen voor het stadsdeel Oud-West. Voor de Sociale Herovering in Nijmegen zijn er door de Gemeente Nijmegen (afdeling Wijkmanagement) vier verschillende thema’s vastgesteld: individuele aanpak achter de voordeur; werk, zorg en inkomen; toezicht, handhaving en veiligheid; en ontmoeting en ontwikkeling.

Een belangrijk onderdeel in het project sociale herovering in Nijmegen is de aandacht voor individuele problemen. De afdeling wijkmanagement concludeert dat ‘de vooruitgang in de achterstandswijken vaak wordt beperkt door complexe en hardnekkige individuele sociale problematiek achter de voordeur’. Daarnaast heeft de stapeling daarvan, ‘grote invloed op de leefbaarheid en veiligheid’ (Gemeente Nijmegen, 2006a:1). In dit zelfde rapport wordt er gesignaleerd dat de problematiek achter de voordeur steeds nadrukkelijker en schrijnender in beeld komt. Om hier verandering in te brengen is er volgens de Gemeente Nijmegen een intensieve en duurzame aanpak in de sfeer van begeleiding en zorggerelateerde aandacht nodig. Maar tegelijkertijd concluderen ze dat zij en de professionals die werkzaam zijn in de wijk dit nog niet goed in de vingers hebben, ondanks - of misschien wel dankzij? - een woud aan instellingen, zorgaanbieders, projecten en gebieds- of ketengerichte netwerken. De professionals weten van elkaar te weinig waar iedereen mee bezig is. Ondertussen blijven er een aantal gezinnen en individuen die op buurtniveau problemen veroorzaken, of zoals in het rapport geschreven wordt, ‘een hele straat of buurt [...] verzieken’. Om deze problemen aan te pakken, zo wordt er gesteld in het rapport, is een wijkgerichte preventieve aanpak geboden op het terrein van onderwijs, opvoedingsondersteuning, scholing, integratie, re-integratie en sociale activering (Gemeente Nijmegen, 2006a:1).

De gemeente Nijmegen wil in het kader van het project ‘Sociale Herovering Oud-West’ de complexe problematiek achter de voordeur aanpakken. Dit doormiddel van de aanpak voor huishoudens met complexe problemen (multiprobleemgezinnen) te optimaliseren.

De gemeente Nijmegen streeft met de aanpak van de multiprobleemhuishoudens een nieuwe, proactieve aanpak na. Hiervoor is een stedelijke aanpak ontwikkeld die in 2008 en 2009 doormiddel van twee pilot projecten in Oud-West en Hatert wordt getoetst. De intentie is om de aanpak daarna ook toe te passen in drie andere wijken, namelijk Neerbosch-Oost, Lindenholt en Dukenburg. Het eerste pilot project is 1 april 2008 van start gegaan in de wijk de Wolfskuil. Het project in deze wijk zal centraal staan in dit hoofdstuk.

Dit hoofdstuk zal gaan over sociale problematiek en leefbaarheidsproblemen in de Wolfskuil, en hoe deze problemen aanzet zijn geweest voor de huidige achter de voordeur- aanpak, gericht op



multiprobleemhuishoudens. Ik zal in dit hoofdstuk dieper ingaan op deze multiprobleemhuishoudens. Want voordat ik goed inzicht kan geven in de vraag ‘Waarom een aanpak achter de voordeur?’ is het eerst belangrijk te kijken naar de multiprobleemhuishoudens, hun situatie en problemen, en de uitwerking daarvan op wijk- en buurtniveau. De typering van de betrokken huishoudens is belangrijk bij het beschrijven van de huidige invulling van het project over de aanpak van multi-probleemhuishoudens in de Wolfskuil.

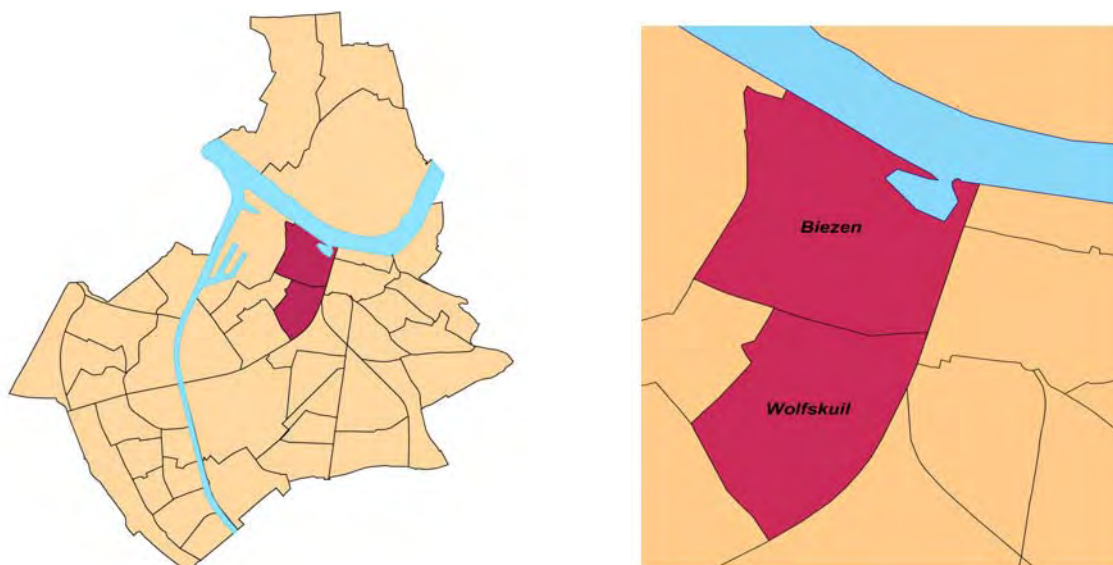
Maar voordat ik over ga op de typering van multiprobleemhuishoudens en een inhoudelijke beschrijving van het project in de Wolfskuil, wil ik eerst meer in detail naar de wijk zelf kijken. Waarom is er voor dit project gekozen voor de wijk Wolfskuil? In de voorgaande hoofdstukken sprak ik over wijken met achterstanden en (leefbaarheids-) problemen. In hoeverre is de Wolfskuil een wijk met achterstanden en problemen? En in hoeverre hangt dit samen met de aanwezigheid van probleemhuishoudens? Hierboven beschreef ik al kort dat er volgens het rapport Sociale Herovering in Nijmegen, sprake is van diverse problemen in Oud West. Maar om te kijken op welke vlakken er problemen zijn in de wijk Wolfskuil zal ik eerst aan de hand van statistisch materiaal kijken naar de wijk.

## **Beschrijving van de wijk Wolfskuil**

Een beschrijving van de wijk Wolfskuil in dit hoofdstuk dient voor het verkrijgen van een beter beeld van de context waarin het onderzoek plaatsvindt. Met deze informatie is het makkelijker om de informatie over de opzet van de pilot in de Wolfskuil te interpreteren. Want waarom is er voor de pilot achter de voordeur gekozen voor de wijk Wolfskuil? Waar is deze keuze op gebaseerd? In analyse van minister Vogelaar kwam de wijk Wolfskuil niet naar voren als één van de veertig probleemwijken. Maar duidelijk is wel dat de Wolfskuil op bepaalde gebieden achterblijft bij andere wijken. Op welke gebieden blijft de Wolfskuil achter en in welke mate?

### **De Wolfskuil**

De wijk Wolfskuil valt onder het stadsdeel Oud-West in de stad Nijmegen. Het stadsdeel Nijmegen-Oud-West bestaat uit twee oude volkswijken: Biezen en Wolfskuil. De woningvoorraad in Oud-West bestaat voor het grootste deel uit kleine, veelal gerenoveerde laagbouw-huurwoningen van voor de Tweede Wereld Oorlog. Het aandeel oude huurwoningen is de afgelopen jaren wel iets gedaald. Zo is er in de Wolfskuil in 2005 een herstructureringsproject gerealiseerd in het westelijk deel van de wijk. Hier zijn ongeveer 200 woningen gesloopt en vervangen door nieuwbouw.



**Figuur 1: kaart van Nijmegen, met in het rood het stadsdeel Oud-West met de wijken Biezen en Wolfskuil**

De Wolfskuil heeft 6.434 inwoners. De samenstelling van de bevolking (aandeel kinderen, ouderen, alleenstaanden) in de Wolfskuil ligt ongeveer op hetzelfde niveau als het Nijmeegse gemiddelde<sup>19</sup>. Wolfskuil wijkt af van het Nijmeegse gemiddelde als we kijken naar het aandeel niet-westerse allochtonen, dit aandeel is gemiddeld 12% voor Nijmegen en in de Wolfskuil is 22% van de bewoners van niet-westerse afkomst. Het grootste deel van de allochtone bevolking in de Wolfskuil bestaat uit mensen met Turkse afkomst.

	Nijmegen	Wolfskuil
% 0-14 jaar	14,9	15,0
% >64 jaar	13,0	8,1
% alleenstaanden	36,2	31,9
% 1-ouder gezinnen	7,0	8,8
% niet westerse allochtonen	12,1	22,3
% niet westerse jonge allochtonen	20,7	41,8

**Tabel 3: samenstelling bevolking**

De wolfskuil is een wijk met een sociaal maatschappelijk bescheiden profiel. Er wonen veel gezinnen met lage inkomens. Wolfskuil is verder een wijk waar relatief veel uitkeringsgerechtigden (WWB) en mensen met gesubsidieerde banen wonen. Op deze punten laat de Wolfskuil wel een positieve ontwikkeling zien vergeleken met 2005, maar de wijk blijft achter bij het Nijmeegs gemiddelde.

<sup>19</sup> Kijk voor de uitleg van de tabellen in de bijlage

	Nijmegen	Wolfskuil
% lage inkomens	43,0	53,0
% WWB	5,3	8,2
ontwikkeling 2002-2007	-0,7	-1,4

**Tabel 4: inkomen en werk**

De afstand tot het Nijmeegse gemiddelde is wat betreft gezondheid vanaf 2005 iets kleiner geworden. Zo zien we dat het aantal cliënten bij de GGZ is gelijk aan het Nijmeegs gemiddelde. Wat betreft gezondheid wijkt het aandeel bewoners wat zich gezond voelt iets af van het Nijmeegs gemiddelde, net als het percentage bewoners wat cliënt is bij maatschappelijk werk.

	Nijmegen	Wolfskuil
% cliënten maatschappelijk werk	1,0	1,5
% cliënten GGZ	3,1	3,1
% voelt zich gezond	80,9	78,9

**Tabel 5: gezondheid en zorg**

Wat betreft het sociaal klimaat zijn er een aantal positieve ontwikkelingen. Zo is het aandeel bewoners wat zich verantwoordelijk voelt voor de buurt ten opzichte van twee jaar gestegen, en daardoor dichterbij het Nijmeegse gemiddelde gekomen. De samenvattende indicator 'sociale kwaliteit' drukt de waardering van de bewoners uit voor het sociale klimaat. Deze waardering blijft voor de Wolfskuil achter op het Nijmeegse gemiddelde, maar is niet gedaald ten opzichte van 2005. Het aandeel bewoners in de Wolfskuil wat gehecht is aan de buurt is een stuk lager dan gemiddeld in Nijmegen.

	Nijmegen	Wolfskuil
% verantwoordelijk voor buurt	83,0	80,6
% deelname buurtactiviteiten	28,9	25,3
% gehecht buurt	65,3	55,7
schaal sociale kwaliteit	6,2	5,7

**Tabel 6: ervaren sociale omgeving**

De laatste tabel met betrekking tot veiligheid laat met name zien dat de onveiligheidsgevoelens toe zijn genomen (zowel in algemeen als in de buurt). De aangiften van agressie daarentegen zijn ten opzichte van 2002 sterk gedaald. De schaal overlast is iets gedaald maar nog steeds hoog vergeleken Nijmegen gemiddeld.

	Nijmegen	Wolfskuil
% aangiften agressie	1,0	1,0
ontwikkeling 2002-2006	-0,1	-0,5
schaal dreiging	1,0	1,6
ontwikkeling 2005-2007	-0,1	0,0
% aangiften woningbraak	1,7	3,1
ontwikkeling 2002-2006	-0,3	0,8
schaal overlast	2,1	3,0
ontwikkeling 2005-2007	-0,1	-0,3
% onveilig gevoel algemeen	29,9	36,6
ontwikkeling 2005-2007	-2,7	3,2
% onveilig gevoel buurt	22,4	34,9
ontwikkeling 2005-2007	-2,3	2,9

**Tabel 7: veiligheid**

### Signalen uit het Wijkonderzoek

Ik wil deze statistische gegevens aanvullen met gegevens verkregen uit het minisymposium en de gehouden digitale enquête in het kader van het wijkonderzoek<sup>20</sup>. Wat we al enigszins hebben kunnen afleiden uit de cijfers is dat de Wolfskuil op een aantal vlakken achterblijft bij het Nijmeegs gemiddelde. Ook in het wijkonderzoek komt naar voren dat er zorgen zijn (op zowel sociaal als fysiek vlak) in de Wolfskuil. Op fysiek vlak<sup>21</sup> gaat het in de Wolfskuil met name over zorgen over verouderde woningen en een verloederde omgeving. De nieuwbouw in de Wolfskuil (in het kader van een herstructureringsproject) wordt dan ook gezien als een positieve ontwikkeling. Maar de nieuwbouw heeft zich tot nu toe beperkt tot een aantal straten.

Maar de grootste problemen liggen toch op sociaal vlak, zo blijkt tijdens het symposium. Dit valt ook op te maken uit de enquêtes onder de professionals in het kader van het wijkonderzoek. Men maakt zich zorgen over de jongeren in de wijk (taal- en leerachterstand, intimiderend gedrag tegenover ouderen, vandalisme, criminaliteit, overlast) maar ook over bijvoorbeeld het aandeel mensen wat in armoede leeft. De professionals in de wijk geven aan dat in de Wolfskuil relatief veel mensen wonen met diverse problemen ‘achter de voordeur’. Er wordt benadrukt dat de problematiek achter de voordeur complex en veelvoorkomend is. Met name financiële problemen in combinatie met werkloosheid, armoede en schulden komen vaak voor. Verder signaleren werkers in de wijk moeilijkheden bij huishoudens met betrekking tot opvoeding, huiselijk geweld, relatieproblemen (chtscheiding) en alcohol- en/of drugsverslaving. Dat huishoudens individuele problemen hebben, heeft ook z'n uitwerking op de buurt omdat het vaker aanleiding geeft tot bijvoorbeeld burenen- en jongerenoverlast, schoolverzuim en vormen van drugsoverlast. Bovendien vinden de professionals de concentratie van probleemgezinnen

<sup>20</sup> Wijkonderzoek, als onderdeel van de Stads- en Wijkmonitor, is beschreven in Hoofdstuk 1 in de paragraaf methoden.

<sup>21</sup> Ik heb geen tabellen weergegeven van fysieke indicatoren, omdat deze minder van toepassing zijn voor mijn onderzoek.

zorgwekkend omdat dit de neergaande spiraal van de probleemgezinnen versterkt. Zo valt er in één van de enquêtes te lezen: ‘er moet zorgvuldiger worden omgegaan met het plaatsen van kwetsbare gezinnen en individuen [door woningcorporaties] in buurten die toch al fragiel zijn door hun samenstelling en huisvesting’. Teveel kwetsbare gezinnen kan invloed hebben op het woon- en leefklimaat, zo wordt er gezegd.

Toch zijn er in de Wolfskuil niet alleen negatieve ontwikkelingen. De gegevens uit de Stadspeiling hebben laten zien dat er op een aantal vlakken verbeteringen zijn op het gebied van het sociaal klimaat in Wolfskuil. Zo is het percentage bewoners dat voldoende contacten heeft en goed voor zich zelf zorgt vergelijkbaar met het Nijmeegse gemiddelde. Ook is er een toename van bewoners wat zich verantwoordelijk voor de buurt voelt. Maar de indicator ‘sociale kwaliteit’ (op basis van vragen of mensen in de buurt elkaar kennen, goed met elkaar omgaan, etc) is voor de Wolfskuil niet verbeterd en blijft laag vergeleken met het Nijmeegse gemiddelde. Uit de Stadspeiling komt ook naar voren dat bewoners regelmatig woon- en jongerenoverlast ervaren. Onveiligheidsgevoel (met name in de eigen buurt) in Wolfskuil toegenomen, en relatief hoog als je het vergelijkt met het Nijmeegse gemiddelde.

Opvallend is dat maar liefst 54% van de bewoners van Wolfskuil het idee heeft dat de buurt vooruit is gegaan (tegen over 23% van alle Nijmegenaren). In de totaal waardering blijft de Wolfskuil juist weer achter bij het Nijmeegse gemiddelde; de bewoners van de Wolfskuil geven het rapportcijfer 6,7 aan hun buurt, terwijl Nijmegenaren gemiddeld een 7,3 aan hun buurt geven.

Concluderend kunnen we zeggen dat er sprake is van verschillende signalen. In het wijkonderzoek blijkt dat er positieve ontwikkelingen zijn geweest in de afgelopen twee jaar in de Wolfskuil, maar dat er ook behoorlijk veel sociale en maatschappelijke problemen zijn. De conclusie van de professionals in de wijk is dat er met name achter de voordeur nog veel werk valt te verzetten.

## **De Wolfskuil; een wijk met structurele problemen**

“Een gedeelte van de Nijmeegse wijk De Wolfskuil heeft het allemaal: veel werkloosheid, een hoog percentage allochtonen, burenruzies en behoorlijk wat ellende achter de voordeur. Samen met koelkasten in de voortuin en permanent geparkeerde aanhangers in de straat vormt dit geheel het standaard recept voor een probleemwijk. Althans voor een gedeelte van de wijk. Tijd voor actie dus” (Stichting Portaal,2008:117).

Het bovenstaande citaat geeft een beeld van de Wolfskuil wat redelijk ongenueanceerd is door te zeggen dat de opgesomde problemen een ‘standaard recept’ vormen voor een probleemwijk. Is er iets als een ‘standaard recept’ voor een probleemwijk? En is de Wolfskuil dan een probleemwijk? We kunnen onze vraagtekens zetten bij deze typering, maar het bovenstaande citaat maakt wel duidelijk dát er problemen zijn in de Wolfskuil.

De zorgen over de Wolfskuil (en de andere wijk in Oud-West; Biezen) bestaan al jaren. Het is een wijk waar er zich nadrukkelijk problemen voordoen op het gebied van leefbaarheid. De stapeling van individuele problematiek achter de voordeur heeft grote invloed op leefbaarheid- en veiligheidsgevoelens. Ook is er in de Wolfskuil relatief vaak sprake van burenoverlast en overlastgezinnen, zo bleek ook tijdens het wijkonderzoek. Overlastsituaties komen in de Wolfskuil dus relatief vaak voor, maar tegelijkertijd is er

‘minder vaardigheid en bereidheid om elkaar aan te spreken wanneer dat nodig is en er samen uit te komen’ (Gemeente Nijmegen, 2006a:2).

Bij leefbaarheid en onveiligheidsgevoelens speelt de subjectieve invulling van deze begrippen vaak een rol. Om ook iets te kunnen zeggen over objectieve kenmerken van leefbaarheid, maak ik hier gebruik van de lijst met objectieve leefbaarheidskenmerken van het VROM (2004)<sup>22</sup>. Als we kijken naar deze lijst zien we dat een groot deel van de kenmerken van toepassing zijn op de wijk de Wolfskuil.

- De wijk Wolfskuil heeft een hoog aandeel allochtonen (en dit aandeel groeit)
- Er is een lage participatiegraad van de beroepsbevolking, en heeft een groot aandeel 25 - 44 jarigen.
- Er is een laag gemiddeld inkomen van inkomensontvangers.
- Er is weinig sociale interactie (contact met burens en buurtbewoners)
- Er is sprake van veel overlast van burens en buurtbewoners
- Er is sprake van een gevoel van onveiligheid
- Er komen bedreigende situaties voor
- Er is sprake van verloedering (vervuiling, vernieling) van de woonomgeving

Afgaande op deze lijst van kenmerken van kunnen we stellen dat de leefbaarheid in de Wolfskuil in het geding is. Factoren als overlasterisituaties, verloedering van de openbare ruimte, bewoners die veelal vallen onder ‘kwetsbare groepen’ (werkelozen, allochtone bewoners), bewoners die zich niet veilig voelen in de wijk, ontbrekende sociale cohesie, en veel werkloosheid en mensen die moeten leven van een uitkering, zijn bovendien ook factoren die er op duiden dat de Wolfskuil gezien kan worden als een wijk met achterstanden op verschillende vlakken.

Over wat voor achterstand hebben we het dan? In hoofdstuk 2 sprak ik, in navolging van Brouwer en Willems (2004), over drie vormen van achterstand. Sociale achterstand, waarbij het gaat om een groot aantal personen met een lage opleiding, geringe arbeidsdeelname of een laaginkomen; fysieke achterstand, waarbij er in de wijk relatief veel oude, krappe of goedkope woningen zijn; en economische achterstand, waarbij het gaat om de afwezigheid of een tekort aan voorzieningen, zoals basisschool, huisarts of winkels. Afgaande op bovenstaande kenmerken kunnen we stellen dat er in de Wolfskuil met name sprake van sociale en fysieke achterstand. In het algemeen geldt dat een combinatie van achterstanden de situatie problematischer maakt. Dit geldt ook voor de Wolfskuil waar in bepaalde delen sprake is van een concentratie van verschillende problemen.

De gesignaleerde problemen hebben er voor gezorgd dat er door de jaren heen heeft op verschillende fronten en verschillende manier geïnvesteerd is in Nijmegen Oud-West. De investeringen zijn niet alleen gedaan door de Gemeente Nijmegen, maar bijvoorbeeld ook door de woningcorporatie Portaal. Want ook zij signaleren de diverse problemen (zie citaat) en hebben daarom actie ondernomen om verbeteringen (met name op fysiek vlak) in de wijk aan te brengen. Toch moet er geconcludeerd worden dat beoogde veranderingen te weinig hebben plaatsgevonden. Vooral de hardnekkige sociale problematiek vraagt om een meer langdurige en gezamenlijke investering van gemeente, instellingen en bewoners, zo stelt de gemeente Nijmegen (2006a).

De in deze paragraaf beschreven problemen hebben er voor gezorgd dat Nijmegen-Oud-West aangewezen is als gebied waarop het project Sociale Herovering zich heeft gericht. De wijk Wolfskuil is een wijk waar sprake is van bepaalde achterstanden. De aanwezigheid van vele goedkope huurwoningen trekken sociaal-maatschappelijk zwakkere huishoudens aan. De concentratie van problemen, probleemgezinnen en de uitwerking daarvan op het leefklimaat in de wijk, hebben geleid tot de invulling van het project Sociale Herovering.

Het project sociale herovering is gericht op het hele stadsdeel Oud-West, maar het project wat ik in de hoofdstuk bespreek is echter alleen gericht op de Wolfskuil. De reden om maar in één wijk een pilot voor de aanpak van multiprobleemgezinnen op te zetten heeft vooral te maken met de beschikbare middelen en financiën. Er was onvoldoende geld beschikbaar om ook een achter de voordeur- project in Biezen op te starten.

## **Voorgeschiedenis van de achter de voordeur pilot in de Wolfskuil**

In hoofdstuk 2 heb ik de ontwikkelingen die vooraf zijn gegaan aan de aanpak van individuele huishoudens achter de voordeur beschreven. Ook Nijmegen heeft dergelijke ontwikkelingen gekend waarbij de accenten in beleid verschoven zijn. Het gaat te ver voor deze scriptie om al deze ontwikkelingen uitvoerig uiteen te zetten in dit hoofdstuk, maar ik zal in deze paragraaf een aantal beleidsinitiatieven uitlichten.

### **Wijkbeleid**

Nijmegen heeft inmiddels al heel wat jaren ervaring met beleid op wijkniveau. Dit wijkbeleid kreeg echt vorm in 1998, toen er begonnen werd met de vaststelling van twee wijken als experimenteerwijken voor wijkbeheer (Gemeente Nijmegen,1994). Deze experimenten liepen vooruit op de ‘Kadernota Wijkbeheer’ van 1991. In deze nota werd het aanpakprogramma voor een flink aantal Nijmeegse wijken en buurten gepresenteerd. Hiervoor werd eerst een onderzoek uitgevoerd naar de woon- en leefsituatie van de Nijmeegse wijken, waarbij zowel sociale als fysieke kenmerken van de wijk aan bod kwamen. Het resultaat was een categorie-indeling waarin alle wijken een plaats kregen. De wijken werden onderverdeeld in aanpakgebieden, attentiegebieden, preventiegebieden en routinegebieden, afhankelijk van de urgentie en omvang van problemen in de wijken (Gemeente Nijmegen,1994:1; Planwerk,1995:1).

Het rapport ‘Enquête onderzoek naar de leefbaarheid van de Wolfskuil’ uit 1995 laat zien dat de wijk Wolfskuil wordt ingedeeld bij de aanpakgebieden. Het rapport zegt hierover: “[de Wolfskuil] is een gebied waarbij een cumulatie van negatieve elementen zich voordoet en aanleiding geeft tot buurtverval” (Planwerk,1995:1). Zo blijkt dat de Wolfskuil zeer ongunstig scoort op de aspecten van sociale vernieuwing. Om de problemen aan te pakken is er in 1994 een projectgroep opgestart met vertegenwoordigers van de gemeente, politie en Openbaar Ministerie, welzijnsorganisatie Tandem en de woningbouwverenigingen. Gezamenlijk hebben zij een aanpak gepresenteerd waarin onder andere meer politie op straat en de aanpak van jongerenproblematiek centraal stonden.

---

<sup>22</sup> Zie hoofdstuk 1

Uit het hierboven genoemde onderzoek blijkt dat een groot deel van de bewoners zegt te gaan of te willen gaan verhuizen. Dit heeft vooral te maken met sociale omgevingsaspecten, stellen de onderzoekers. Het betreft de sfeer van de buurt en de mentaliteit van de bewoners. De bewoners voelen zich onveilig, er is sprake van overlast, criminaliteit en vandalisme en er is behoefte aan buurtactiviteiten en sociale contacten.

Het beschreven onderzoek uit 1995 heeft gediend als nul-meting. Twee jaar later is een volgende meting gedaan in de Wolfskuil. Uit dit onderzoek blijkt de bewoners uit de Wolfskuil een aantal kleine verbeteringen hebben ervaren (het aantal mensen wat zich onveilig voelt in de buurt is iets gedaald) maar over het algemeen is de conclusie dat de Wolfskuil problemen blijft houden met betrekking tot de woonomgeving en veiligheid.

Naast problemen op buurtniveau blijkt uit het 'Wijkonderzoek' van de Gemeente Nijmegen (1994:32) dat veel huishoudens in de Wolfskuil in de moeilijkheden zitten (zowel in sociaal-economisch opzicht als door andere vaak persoonlijke redenen) en in veel huishoudens is sprake van betrokkenheid met drugsproblematiek en criminaliteit. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen wijken op aspecten als arbeid, scholing en inkomen en daarnaast maatschappelijke betrokkenheid en gezondheid. Er zijn stadsbreed drie wijken die op alle fronten ongunstig uit de bus komen, en de Wolfskuil is één van die wijken.

Naast het wijkbeheerbeleid is er in Nijmegen ook wijkbeleid gevoerd in het kader van sociale vernieuwing. Sociale vernieuwing heeft zich gericht op het aanpakken van maatschappelijke achterstanden door zich te richten op aspecten op sociaal-economisch niveau (inkomen, werk, opleiding) en op het niveau van maatschappelijke participatie (Gemeente Nijmegen,1994:81). In het kader van sociale vernieuwing werden er onder andere budgetten beschikbaar gesteld aan bewonersorganisaties die daarmee projecten in hun wijk konden opstarten, waarbij het ging om het terugdringen van maatschappelijke achterstanden van wijken (Gemeente Nijmegen,1994:1). In Nijmegen Oud-West werd er in dit kader de Stichting Oud-West (STOUW) opgericht.

Maar ondanks deze en andere genomen maatregelen blijft de Wolfskuil een wijk met een ongunstig beeld op vele dimensies. Dit beeld wordt bevestigd in het Wijkonderzoek in 1998 (Gemeente Nijmegen) de Stadsmonitor in 2001, en blijft grotendeels onveranderd als we kijken naar de Stads- en wijkmonitor van 2003, 2005 en 2007.

Steeds vaker komt ook het besef dat er in de Wolfskuil ook vele gezinnen zijn met complexe individuele problematiek. In het Wijkonderzoek uit 1994 wordt al melding gemaakt van 'probleemhuishoudens' (Gemeente Nijmegen,1994:71). In dit onderzoek wordt er met deze term met name gedoeld op (half)criminele huishoudens die de sfeer in de wijk negatief beïnvloeden. Vanaf 1998 ligt de nadruk op gezinnen met meervoudige problemen. Hierbij wordt al gesproken over 'problematiek achter de voordeur' (Gemeente Nijmegen,1998:53). In 2003 worden de huishoudens met diverse problemen 'multiprobleemgezinnen' genoemd, en deze term is sindsdien niet meer weg te denken uit de analyses van de opvolgende Stads- en Wijkmonitoren van 2005 en 2007.

Naast de signalen uit de Stads- en Wijkmonitor over multiprobleemgezinnen en complexe problematiek achter de voordeur, valt ook uit het gemeentebestuur op te maken dat de aandacht verschuift naar



individuele gezinnen. Aandacht voor ingrepen op fysiek- en sociaal vlak in de wijk is blijvend, maar daarnaast verschijnen er steeds vaker initiatieven waarbij individuele huishoudens centraal staan. Hieronder beschrijf ik drie projecten die deze verschuiving laten zien, namelijk Onze Buurt Aan Zet, het zorgnetwerk en het wijkveiligheidsproject. Deze drie projecten hebben uiteindelijk bijgedragen aan de huidige opzet van het project in de Wolfskuil.

### **Het verbeteren van de leefbaarheid vanuit de buurt: Onze Buurt Aan Zet**

Het project 'Onze Buurt Aan Zet'<sup>23</sup> is vanaf 2002 uitgevoerd in de Kolpingbuurt, een buurt in Nijmegen met een laag inkomens- en opleidingsniveau, veel uitkeringen, slechte kwaliteit van woningen en fysieke woonomgeving en een verhoogde problematiek rond veiligheid. Het doel van het project was het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid en het bevorderen van bewonersparticipatie en maatschappelijke betrokkenheid. De activiteiten van het project richtten zich vooral op de buurt als geheel, met name op verbeteringen in de openbare ruimte, op de doelgroep jeugd en jongeren (onder andere opvoedingsondersteuning) en op sociale preventie.

In het project 'Onze Buurt Aan Zet' is er een meersporen-aanpak toegepast, een combinatie van 'zoet', 'zuur' en 'zorg'. Opzet van deze meersporen-aanpak was dat de positieve ontwikkelingen in de wijken werden beloond (door buurtopbouw en het verbeteren van de buurt): het 'zoet'. Negatieve ontwikkelingen werd geprobeerd de kop in te drukken (bestrijding van overlast en criminaliteit door handhaving en repressie): het 'zuur'; Daarnaast is er hulp geboden bij scholing, werk, opvoeding, verslaving, schulden, misbruik en verwaarlozing: de 'zorg'.

Het project Onze Buurt aan Zet is specifiek op de buurt gericht geweest. De resultaten die bereikt zijn met het project zijn dan ook vooral in de collectieve sfeer (Gemeente Nijmegen, 2008a). De buurt is opgeknapt, de verloedering verminderd en bewoners zijn actief in verschillende activiteiten en projecten. Voor de buurt is veel bereikt, maar er wordt ook duidelijk dat er nog geen vat is op de individuele problematiek. Dit terwijl de individuele problematiek wel de leefbaarheidsproblematiek in de wijk domineert (Gemeente Nijmegen, 2005:4). Veel huishoudens hebben te maken met diverse problemen, zoals werkloosheid, huiselijk geweld, verslaving en opvoedingsproblemen. Bovendien laten veel problemen een terugkerend patroon zien, vaak van generatie op generatie.

Concluderend kan er gezegd worden dat het project 'Onze Buurt Aan Zet' resultaten heeft bereikt op buurtniveau, maar dat er op huishoudenniveau nog veel werk te verzetten valt. De les die hieruit geleerd is, is dat er beter gekeken moet worden naar de individuele probleemsituaties en dat hier meer op ingezet wordt.

### **Het (h)erkennen van zorg gerelateerde onderwerpen in de buurt: Zorgnetwerk**

Om de individuele problematiek van huishoudens in de Kolping beter aan te pakken is er een zorgnetwerk opgezet. Het belangrijkste doel van het zorgnetwerk was een effectieve en efficiënte afstemming van de zorg die door verschillende organisaties aan multi-probleemhuishoudens wordt verleend. Uitgangspunt is hulpverlening aan het huishoudens als geheel, en niet, zoals in de reguliere hulpverlening, aan de

---

<sup>23</sup> Onze Buurt Aan Zet is de naam van een maatregel van het rijk op het terrein van wijkaanpak en burgerparticipatie in het kader van het grote stedenbeleid (Gemeente Nijmegen,2005:3).

individuele klant/patiënt. Deelnemers aan het zorgnetwerk waren maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en het Meldpunt Bijzondere Zorg.

Ook uit de ervaringen van het zorgnetwerk zijn lessen geleerd die relevant zijn geweest bij de opzet van het project in de Wolfskuil. Zo is er te lezen in het voorstel 'Aanpak multiprobleemhuishoudens' (2008a) dat uit de praktijk van het zorgnetwerk is gebleken dat het belangrijk is om één vast aanspreekpunt te hebben per deelnemende organisatie. Daarnaast moet er per huishouden een plan van aanpak opgesteld worden. Er moet gezorgd worden voor goede communicatielijnen tussen de verschillende organisaties. Ook zou er gewerkt moeten worden met een beperkt aantal gezinsvoogden per wijk. Een belangrijke les bleek ook om meer outreachend te werken om meer inzicht in de situatie te krijgen. En tenslotte moet een onorthodoxe aanpak niet geschuwd worden als dat de enige weg is om tot resultaat te komen (bijvoorbeeld bij de omslag van vrijwillige zorg naar zo nodig dwang en drang).

### **Het verbeteren van de veiligheid in de wijk: Wijkveiligheidsproject**

Tenslotte hebben ook de ervaringen uit het wijkveiligheidsproject bijgedragen tot de huidige opzet van het project in de Wolfskuil. Het wijkveiligheidsproject is in 2005 in de Wolfskuil begonnen. Eén van de projectonderdelen betreft het casusoverleg tussen een vertegenwoordiger van de gemeente, woonconsulenten, wijkagent, opbouwwerkers en een maatschappelijk werker. Het casusoverleg krijgt door verschillende netwerken gegevens aangereikt van huishoudens met probleemsituaties.

Uit de ervaringen van deze en vorige aanpakken is duidelijk geworden dat het belangrijk is om een gecombineerde aanpak van 'zoet', 'zuur' en 'zorg' toe te passen. De focus op handhaving en repressie ('zuur'), om in dit geval de veiligheid te verbeteren, werkt niet optimaal. Het oppakken van intimiderende en overlastgevende bewoners alleen is niet voldoende om problemen in de toekomst te voorkomen. Intimidatie en overlast gaan vaak hand in hand met multiprobleemhuishoudens (Gemeente Nijmegen,2008a:5). Er is dan ook een aanpak nodig waar ook meer vanuit zorg gekeken wordt. Duidelijk uit dit project werd ook dat het belangrijk is dat er een gezamenlijke visie is van de verschillende organisaties over hoe de problematiek aan te pakken. Daarnaast moet er serieus omgegaan worden met de meldingen van bewoners. Als de bewoners geen vertrouwen hebben dat er iets gedaan wordt met hun meldingen, dan gaan ze minder vaak dingen melden, waardoor organisaties geen signalen meer ontvangen en niet meer in actie komen. Deze vicieuze cirkel moet voorkomen worden door het winnen van vertrouwen van bewoners door met ze te gaan praten, bijvoorbeeld via bewonersgroepen of het Ouder Kind Centrum.

### **De opgedane ervaringen als aanleiding voor nieuw beleid**

Voordat het project in de Wolfskuil van start is gegaan, zijn er ook een aantal gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in de wijk de Wolfskuil (Gemeente Nijmegen,2008a). Naar aanleiding van deze gesprekken en de lessen die geleerd zijn uit de drie bovenstaande projecten zijn er een aantal punten naar voren gekomen die van belang zijn geweest bij het opzetten van het project in de Wolfskuil. Ik noem een aantal belangrijke:

Het eerste punt betreft het feit dat bestaande netwerken veelal doelgroep- of themagericht zijn, waardoor de zorg zich veelal richt op één lid van het gezin. Vaak is het veel doeltreffender om het hele ‘systeem’ waarbinnen de problematiek zich afspeelt aan te pakken.

Het tweede punt betreft de signalering van multiprobleemgezinnen. Volgens de sleutelfiguren is deze signalering onvolledig. Er is geen overzicht van waar welke organisaties of instellingen actief zijn. Er is dan ook behoefte aan één centraal punt waar alle signalen van multiprobleemhuishoudens per adres verzameld worden.

Ten derde wordt er opgemerkt dat er te weinig uitvoerende mensen zijn in het huishouden. Dat wil zeggen dat er meer hulpverleners zouden moeten komen die daadwerkelijk helpen met het aanvragen van een uitkering door echt mee te gaan.

Er moet per huishouden duidelijk zijn wie eindverantwoordelijk is en dus de regie heeft met betrekking tot het betreffende gezin.

Vooraf voor de zwaardere multiprobleemhuishoudens is er behoefte aan een krachtige centrale uitvoerder achter de voordeur met een in eerste instantie directieve aanpak, al dan niet in een combinatie met mogelijke sancties, zoals bijvoorbeeld korting op de uitkering, uit huis plaatsing of verplicht verhuizen (Gemeente Nijmegen,2008a:7).

Concluderend kan er gezegd worden dat er in het verleden te weinig daadwerkelijke zorg geleverd is. De lessen die geleerd zijn uit voorgaande projecten zijn dat er te veel los van elkaar wordt gewerkt en dat de hulpverleningsinstanties niet goed van elkaar weten wie waar mee bezig is. De lijnen tussen de verschillende instanties moeten korter worden en er moet beter op elkaar afgestemd worden. Per gezin moet er een plan van aanpak opgesteld worden waar duidelijk in vermeld staat wie waar verantwoordelijk voor is. Het Meldpunt Bijzondere Zorg moet een belangrijkere rol gaan spelen. Tenslotte moet er een gezinscoach aangesteld worden om ‘stevig achter de voordeur’ in te kunnen grijpen (Gemeente Nijmegen,2008a:8).

## **De doelstellingen in de pilot ‘achter de voordeur’ in de Wolfskuil**

De geleerde lessen uit eerdere projecten en de genoemde punten waarop verbetering moet plaatsvinden heeft geleid tot de huidige opzet van de aanpak van multiprobleemhuishoudens in de Wolfskuil.

Het project in de Wolfskuil wordt gekenmerkt door de integrale en resultaatgerichte aanpak. In navolging van de ervaringen in de Kolpingbuurt wordt er een combinatie gemaakt van ‘zuur’ en ‘zorg’. De aanpak gaat uit van actie; er wordt dus niet gewacht tot er vanuit de gezinnen een hulpaanvraag komt, maar de partners in het project nemen een outreachende houding aan en gaan er op af.

Met de aanpak van multiprobleemhuishoudens heeft de Gemeente Nijmegen een aantal doelen voor ogen. Doelen voor de wijk Wolfskuil, maar ook leerdoelen voor de Gemeente zelf.

## **Doelen in de pilot**

Sociale Herovering is een veelomvattend project, in de inleiding beschreef ik al de vier verschillende thema's waar het project zich op richt, namelijk: individuele aanpak achter de voordeur; werk, zorg en inkomen; toezicht, handhaving en veiligheid; en ontmoeting en ontwikkeling. Met deze verschillende thema's zijn er ook verschillende doelstellingen in het project, hier zal ik ook niet verder op ingaan. Ik richt me, zo als gezegd, op de aanpak van multiprobleemhuishoudens in de Wolfskuil.

Met de aanpak van multiprobleemhuishoudens in de Wolfskuil wil de gemeente Nijmegen een basis leggen voor een gerichte aanpak van individuele problematiek en overlastgevend gedrag, omdat die een grote impact hebben op de leefbaarheid in wijken. Het centrale doel van het project is dan ook het leefbaar maken/houden van de wijk Wolfskuil. Er spelen al jaren leefbaarheidsproblemen in de wijk Wolfskuil maar voorgaande projecten om de kwaliteit van de leefbaarheid te verbeteren hadden niet het gewenste resultaat. Vandaar dat er nu is overgestapt om een individuele aanpak waarbij huishoudens met problemen geholpen worden. Van de zoet, zuur, zorg benadering binnen het project Sociale Herovering kan het onderdeel van de aanpak van individuele huishoudens vooral gezien worden als investering op zorggebied.

De huishoudens waarbij het hier om gaat, de multiprobleemhuishoudens, zijn vaak moeilijk benaderbaar. De meeste van deze multiprobleemhuishoudens zijn bekend bij meerdere instellingen, maar het verlenen van de juiste hulp ontbreekt. Om deze huishoudens beter te kunnen helpen is er een nieuwe werkwijze ontwikkeld die in dit project wordt toegepast. Er worden huisbezoeken afgelegd om de problemen te signaleren en vervolgens wordt er in samenwerking met andere instellingen gekeken welke oplossingen er voor de problemen moeten worden gevonden. Voor een deel van deze huishoudens ligt het accent overigens niet zozeer op het oplossen van alle problemen, maar meer op het duurzaam ondersteunen en begeleiden van mensen in het hanteren van hun problemen (Gemeente Nijmegen,2006a:4). Een belangrijk onderdeel van deze aanpak bestaat uit het investeren in een zorgnetwerk waarin informatie kan worden gedeeld en per huishouden een plan van aanpak kan worden opgesteld.

De achterliggende gedachte bij dit project is dat een groot deel van de overlast en het gevoel van onveiligheid wordt veroorzaakt door multiprobleemgezinnen (Gemeente Nijmegen,2006a:3). De veronderstelling is dan ook dat als de problematiek achter de voordeur kan worden aangepakt daar de hele straat er van mee kan profiteren. Deze aanpak laat een hele nieuwe benadering zien. Het laat zien dat alleen de sociale samenhang verbeteren niet voor alle wijken voldoende is om het leefklimaat te verbeteren. In het verleden hebben er allerlei verschillende initiatieven centraal gestaan in de Wolfskuil, zonder structureel resultaat. Deze aanpak van multiprobleemhuishoudens gaat daarom verder, en richt zich op individueel niveau. Sociale problemen ontstaan achter de voordeur. Op straat kan er al veel geregeld worden, maar de echte problemen zijn er bij de mensen thuis.

## **Leerdoelen van de pilot**

Maar bij een achter de voordeur- aanpak van individuele huishoudens met complexe problemen moeten hulpverleners van verschillende instellingen wel gaan samenwerken. Er ontstaan dan meteen vragen als;

Hoe om te gaan met privacy?. Hoe is de rolverdeling bij de coördinatie van zorg? En wie neemt het voortouw?

Het doel van het project is niet alleen het helpen van individuele huishoudens in de Wolfskuil, maar ook het tot stand brengen van veranderingen op organisatieniveau (van de gemeente, maar ook bij andere instellingen). Deze veranderingen moeten het mogelijk maken om de pilot straks uit de breiden naar andere wijken of buurten waar sprake is van ernstige huishoudenproblematiek. De veranderingen die tot stand gebracht moeten worden zijn terug te brengen tot 6 leerdoelen voor de pilot in de Wolfskuil (Gemeente Nijmegen,2008).

Ten eerste is de vorming van een goed functionerend wijkteam nodig. In dit wijkteam zijn belangrijke instellingen vertegenwoordigd zoals de politie, woningcorporatie en maatschappelijk werk. Het wijkteam krijgt probleemsituaties (adressen) aangereikt vanuit verschillende signaleringsnetwerken en uit eigen waarneming van de deelnemers van het wijkteam overleg. Per situatie wordt er door de deelnemende instellingen gekeken of en zo ja, welke inzet vereist is. Het wijkteam staat onder regie van een wijkteamregisseur van de gemeente en wijst een casemanager aan die belast is met het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijk en integraal plan voor alle leden van het huishouden met daarbij een goede afstemming tussen de diverse zorgcomponenten en repressie. Doel is dus een huishouden toe leiden naar de juiste zorg of hulpverlening. Binnen het wijkteam is het Meldpunt Bijzondere Zorg (GGD) aanwezig als adviseur. Als een casus te ingewikkeld, zwaar of complex blijkt te zijn wordt deze overgedragen aan het Meldpunt Bijzondere Zorg.

Kortom is het wijkteam verantwoordelijk voor: een overzicht van overlastadressen van de hele wijk; het verzamelen van de signalen op adresniveau; de eerste probleemanalyse; het bevragen van de bestaande hulpverlening, en op basis daarvan het zelf opstellen van een plan van aanpak, of doorzetten naar het meldpunt bijzondere zorg; wanneer een huishouden onder de regie van het wijkteam valt, zijn zij sturend en formuleren de opdracht naar de zorg en de overige partners; het blijven monitoren en indien mogelijk afronden van de casus.

De tweede doelstelling bestaat uit het in beeld krijgen van alle multiprobleemhuishoudens. Er bestaat nog onvoldoende zicht op de huishoudens met problemen in de wijk. Iedere instelling of organisatie heeft informatie over bepaalde huishoudens op bepaalde terreinen, maar niemand heeft het overzicht van al deze informatie per huishouden per buurt. Het wijkteam wil functioneren als centraal punt waar door de bestaande zorg- en wijknetwerken signalen van bepaalde huishoudens kunnen worden overgedragen. Dit veronderstelt wel een goed draagvlak bij alle partners, vertrouwen in de aanpak en het wijkteam en de intentie om samen te werken. Dit zou moeten worden vastgelegd in samenwerkingsafspraken. Ook zou er een duidelijke definitie moeten zijn van wat een multiprobleemgezin is en hoe deze herkend kan worden. Om een overzicht op te kunnen stellen van alle multiprobleemgezinnen moet er wel gewerkt worden volgens een privacy protocol. Dit is een gevoelig onderwerp. Uitgangspunt hierbij is de Wet Bescherming Persoonsgegevens. In dezelfde wet staat overigens dat het uitwisselen van gegevens mag als dit tot doel heeft problemen op te lossen.

Een derde doel is het ontwikkelen van een plan van aanpak voor elk multiprobleemgezin volgens een vast format. Een plan van aanpak maakt voor alle partijen duidelijk wat de rol- en taakverdeling is. Ook maakt een plan van aanpak het beter mogelijk om de hulpverlening te monitoren.

Een vierde doelstelling is het experimenteren met het inzetten van een gezinscoach met dwang en drang maatregelen. De gezinscoach zal actief aanwezig zijn en in een goede balans tussen 'zorg en zuur' het gezin verder helpen.

Ook wordt er met deze pilot gewerkt aan een cultuuromslag in de hulpverlening. Voordat er gewerkt kan worden vanuit de eigen gemotiveerdheid van het huishouden lijkt in veel gevallen in eerste instantie een meer directieve hulpverlening noodzakelijk (dus van de vraag 'wat gaan we doen' naar de stelling 'dít gaan we doen'). De werkwijze gaat uit van evenwichtig pakket van beloning, sanctie en hulpverlening. De hulpverlening gaat dus niet alleen uit van medewerking op volledig vrijwillige basis, er zitten ook voorwaarden aan verbonden. Deze werkwijze valt onder het onconventioneel hulpverleners.

Ten slotte wordt er doormiddel van deze pilot een start gemaakt met de optimale inzet van het Meldpunt Bijzondere Zorg. Het Meldpunt Bijzondere zorg heeft als taak het toe leiden naar zorg. Ze verlenen zelf dus geen zorg, maar zorgen dat er in specifieke situaties de juiste instanties benaderd worden. Zelf krijgt het Meldpunt ook allerlei meldingen (vanuit woningcorporaties, politie, milieudienst, etc) over huishoudens waarbij de betrokken instanties het idee hebben dat er meer aan de hand is. In deze gevallen gaat Meldpunt bij de huishoudens langs. Het Meldpunt speelt in het wijkteam vooral een adviserende rol. Er wordt gekeken of de betrokken huishoudens uit het wijkteamoverleg ook in hun bestanden naar voren komen. Ook kunnen ze onderscheid maken tussen geruchten en feiten. Wanneer er sprake is van een echt zware casus, neemt het Meldpunt het betreffende huishouden over.

### **De samenwerkingspartners in de pilot**

Hierboven is de term al een paar keer naar voren gekomen: het wijkteam. Het wijkteam is een essentieel onderdeel van de pilot in de Wolfskuil. Ze zorgen voor de verwerking van de signalen die er over de huishoudens komen. Het slagen van de aanpak zoals hierboven beschreven hangt af van alle betrokken partners. De deelnemende partners in het wijkteam overleg kunnen per huishouden verschillen, maar er zijn een aantal vaste partners die altijd deelnemen aan het wijkoverleg. De vaste wijkteamleden zijn politie (wijkagent), woningcorporatie Portaal (woonconsulent), Nijmeegs Instituut voor Maatschappelijk Werk (maatschappelijk werker), de gezinscoach en iemand van Meldpunt Bijzondere Zorg.

De samenwerkingspartners die, afhankelijk van de casus, ook wel eens bij het wijkteamoverleg aanschuiven zijn MEE (organisatie op het gebied van beperkingen en chronische ziektes), Bureau Jeugdzorg, Tandem (welzijnsorganisatie), Inter-lokaal (maatschappelijke organisatie gericht op hulpverlening aan migranten), IRIS-zorg (instelling voor verslavingszorg en maatschappelijke opvang), Thuiszorg, huisartsen, GGZ, RIBW en medewerkers vanuit scholen. Vanuit de gemeente zijn betrokken afdelingen: wijkmanagement (wijkmanagers, wijkteamregisseurs); Directie Inwoners (beleid,

projectleiding) ; Leerplicht ; Veiligheid inclusief toezicht ; Schuldhulpverlening; Klantmanagers werk & inkomen; Formulierenbrigade; en Sociale recherche.

De hoeveelheid aanwezige partners tijdens het wijkteamoverleg is afhankelijk van het huishouden wat er besproken wordt. Het kan zijn dat er bij een overleg over één huishouden meer dan 20 samenwerkingspartners aan tafel zitten. Dit alles om er voor te zorgen dat het beeld over het betreffende huishoudens zo compleet mogelijk is door te luisteren naar de signalen van alle afzonderlijke instanties, maar ook om alle betrokken partijen om de hoogte te stellen van de stappen die er genomen worden. Centraal staat dat doormiddel van samenwerking, er alles aan gedaan moet worden om het betreffende gezin op de juiste manier te helpen.

## **Typering van de doelgroep**

Centraal in het project in de Wolfskuil staan multiprobleemgezinnen. In hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3 is het begrip ‘multiprobleemgezin’ al uitvoerig aan de orde gekomen. In navolging van Ghesquire heb ik in deze scriptie de volgende definitie van multiprobleemgezinnen gehanteerd: “Een multi-problem gezin is een gezin dat kampt met een chronisch complex van socio-economische en psycho-sociale problemen waarvan de betrokken hulpverleners vinden dat het weerbarstig is voor hulp” (Ghesquiere,1993:42). Kort gezegd zijn multiprobleemgezinnen gezinnen waar de socio-economische problemen (financiële problemen, lage opleiding, etc) en psycho-sociale problemen (problemen met functioneren van het gezin als geheel, etc) zich opstapelen en waarbij de hulpverlening niet succesvol tot stand komt. Bovendien bestaan de problemen vaak al langere tijd (van generatie op generatie). Multiprobleemgezinnen zijn vaak gezinnen die contact hebben met een groot aantal hulpverleners zonder dat er sprake is van resultaat. De gezinnen hebben vaak onvoldoende regie over hun eigen situatie en hulpverleners doen hun werk vaak zonder onderlinge samenhang of afstemming.

Met de genoemde definitie van multiprobleemgezinnen blijven de problemen die er spelen op een abstract niveau. Maar over wat voor gezinnen hebben we het hier nu precies? Wat zijn de problemen waar ze mee te maken hebben? En waarom is bij de hulpverlening van deze gezinnen een outreachende aanpak nodig waarbij de lokale overheid (de Gemeente Nijmegen in dit geval) zich gaat begeven op privé domein?

In deze paragraaf wil ik meer inzicht bieden in de probleemhuishoudens. Pas na een meer diepgaande beschrijving van de huishoudens, de problemen waar ze zelf dagelijks mee te maken hebben, en de problemen die er vervolgens spelen op wijk- of buurniveau, is het mogelijk om de noodzaak van een aanpak achter de voordeur beter te beoordelen.

### **Multiprobleemgezinnen**

Eén van de doelstellingen in de pilot in de Wolfskuil is het opstellen van een casuslijst met daarop alle huishoudens die om één of andere reden onder de aandacht zijn gebracht van het wijkteam. Deze casuslijst wordt continu bijgewerkt. Zo wordt er bijgehouden of er sprake is van een actieve status, een situatie waarbij de vinger aan de pols gehouden wordt, een afwachtende status of dat de status is afgehandeld. De

gegevens worden per huishouden bijgehouden, en alle nieuwe ontwikkelingen worden beschreven. De huishoudens die zich bevinden op de casuslijst zijn niet allemaal multiprobleemhuishoudens; bij sommige huishoudens is er sprake van problemen die zich op één of twee domeinen afspelen. Dit zijn dan wel huishoudens waarbij wel sprake is van een probleemsituatie (anders zouden ze niet op de casuslijst staan), maar het is geen multiprobleemhuishouden. In de bespreking van de casuslijst neem ik deze huishoudens wel mee, maar bij de typologie laat ik de één- en tweedimensionale probleemhuishoudens achterwege. Onder multiprobleemhuishoudens versta ik kortom; gezinnen met problemen op meer dan 2 domeinen.

Vanwege privacy redenen kan ik geen inhoudelijke verhalen weergeven van gezinnen die op de casus lijst staan (en zich dus in het netwerk van het wijkteam bevinden), maar ik kan wel aspecten benoemen die aan deze gezinnen verbonden zijn. Deze aspecten heb ik af kunnen leiden uit de analyse die ik op het casusbestand heb uitgevoerd. Daarnaast baseer ik mij op de verhalen van de leden van het wijkteam die ik in het kader van dit onderzoek heb geïnterviewd.

### Casuslijst

Op het moment van mijn analyse stonden er 119 huishoudens op de casuslijst<sup>24</sup> (het gaat hier dus niet over 119 individuen, maar over 119 huishoudens waar zich meerdere personen in kunnen bevinden). Van deze huishoudens hebben op dat moment 12 de actieve status. Er zijn 15 huishoudens die goed in de gaten gehouden worden. Daarnaast zijn er 59 huishoudens waarbij er op dit moment afgewacht wordt, en 33 huishoudens waarbij de casus afgehandeld is, vaak door (gedwongen) verhuizing.

De casuslijst bestaat uit beschrijvingen van situaties van de huishoudens. Om meer gestructureerd iets te kunnen zeggen over de problemen die in huishoudens spelen heb ik gekeken naar een aantal probleemdomeneinen die aan de hand van de casuslijst zijn onderscheiden. Het gaat hier om de gebieden waarop problemen zich bij huishoudens voor kunnen doen: huiselijk geweld, schuld (financiële problemen), verslaving, relatieproblemen, opvoedingsproblemen, in aanraking met justitie, uitkeringsafhankelijkheid en overlast. Niet bij alle casusbeschrijvingen is duidelijk of er sprake is van deze aspecten, wel kan er een vermoeden zijn<sup>25</sup>. Het voorkomen van deze problemen bij gezinnen op de casuslijst heb ik weergegeven in onderstaande tabel.

	huiselijk geweld	schulden	verslaving	relatieproblemen	opvoedingproblemen	aanraking justitie	uitkering	overlast
bekend	36	53	37	42	63	80	35	99
vermoeden	18	10	13	14	4	10	15	
totaal	54	63	50	56	67	90	50	99

**Tabel 8: onderscheid probleemdomeneinen naar aantallen van de totale casuslijst (119 huishoudens)**

Als we kijken naar tabel 8 zijn er een aantal dingen die opvallen. Ten eerste is met name het aantal huishoudens waarbij er sprake is van overlast erg groot: bij 99 op de 119 huishoudens is er sprake van een overlastsituatie. Dit houdt in dat er bij 83% van de huishoudens sprake is van overlast. Ook het aandeel

<sup>24</sup> Ik heb voor mijn analyse gebruik gemaakt van de casuslijst die het laatst is bijgewerkt op 14-8-2008

<sup>25</sup> in werkelijkheid kunnen de aantallen hoger oplopen omdat ik niet bij alle casusbeschrijvingen goed heb kunnen afleiden van welke problemen er sprake zijn.



huishoudens wat in aanraking is of is geweest met justitie is relatief hoog (76%), net als het aandeel huishoudens met opvoedingsproblemen (56%). Een minder zichtbaar probleem domein is huiselijk geweld. Hierbij zien we dan ook dat het aantal huishoudens waarbij dit vermoedelijk speelt hoog is.

Tabel 9 is gebaseerd op de gegevens van de 12 huishoudens op de casuslijst met een actieve status. In deze tabel zien we dat bij ál deze huishoudens sprake is van een overlastsituatie. Wederom is ook het aandeel huishoudens dat in aanraking is of is geweest met justitie hoog (in 83% van de huishoudens). In vergelijking met de totale casuslijst, is het opvallend dat een groot deel van de huishoudens met een actieve status verslavingsproblemen hebben (83%). Ook huishoudens met schulden komen relatief vaak voor.

	huiselijk geweld	schulden	verslaving	relatie- problemen	opvoeding- problemen	aanraking justitie	uitkering	overlast
bekend	6	9	9	7	8	9	8	12
vermoeden	1		1	2		1		
totaal	7	9	10	8	8	10	8	12

**Tabel 9: onderscheid probleem domeinen naar aantallen huishoudens met actieve status (12 huishoudens)**

Nog even terug naar het totale bestand. Als we kijken naar de aanwezige hulpverleningsinstanties zien we dat bij slechts 13 van de 119 casussen er géén woningcorporatie betrokken is. Dit zijn vaak woningen die in particulier bezit zijn. In alle 106 andere casussen is de woningcorporatie wel betrokken. Vaak is de woningcorporatie betrokken in verband met woonoverlast. Het veroorzaken van woonoverlast kan soms leiden tot een gedwongen huisuitzetting. In 18 gevallen is er sprake van huisuitzetting door de woningcorporatie of staat er een waarschuwing uit waarbij huisuitzetting dreigt.

Wat betreft de aanwezige zorginstellingen is er sprake van een hele diverse club van betrokken instellingen. In de gezinnen met kinderen is er bijna altijd wel een zorgnetwerken betrokken. Met name ZAT (Zorg Advies Teams, voor kinderen tussen de 4 en 12 jaar) en de Boognetwerken (voor jongeren tussen 12 en 18 jaar) komen veelvuldig terug in de casusbeschrijvingen. De zwaardere multiprobleemgezinnen vallen op door de grote hoeveelheid aan instellingen die actief zijn in het gezin.

Ook is het interessant om te kijken naar de samenhang tussen het voorkomen van problemen op bepaalde domeinen. Maar bij bestudering van de analyse van de casuslijst blijkt dat het moeilijk is om duidelijke verbanden te ontdekken, de ervaren problemen zijn heel divers. Er valt wel iets te zeggen over samenhang. Als we bijvoorbeeld kijken naar de 36 huishoudens waarbij sprake is van huiselijk geweld, zien we dat 31 van deze huishoudens ook in aanraking is geweest met justitie. En als we kijken naar de 37 huishoudens waarbij verslaving speelt, zien we dat 24 van die huishoudens ook schulden heeft. Verder zien we bijvoorbeeld bij 28 van de 63 huishoudens een relatie tussen opvoedingsproblemen en relatieproblemen. Tenslotte zien we dat de casussen waarbij er geen sprake is van overlast, vaak de ééndimensionele probleemcasussen zijn.

Uit de interviews blijkt dat er veel gezinnen in de Wolfskuil zijn waarbij er van generatie op generatie problemen spelen. Het zou interessant zijn geweest om de te kijken naar het aantal huishoudens in de Wolfskuil met problemen van generatie op generatie, en naar de samenhang tussen problemen (bijvoorbeeld opvoedingsproblemen) maar dit is helaas niet op te maken uit het casusdossier.

Bij het bestuderen van de casuslijst van het wijkteam in de wordt dus duidelijk er redelijk wat huishoudens zijn (119 huishoudens) in de Wolfskuil waar sprake is van een probleemsituatie. Het is echter niet zo dat de probleemsituaties allemaal multiprobleemgezinnen zijn. Het wijkteam geeft aan dat er bij iets meer dan een derde van de 119 gezinnen (rond 43 gezinnen) sprake is van een echte multiprobleemsituatie. Uitgaande van mijn benadering (problemen op meer dan 2 domeinen) is het aantal gezinnen op de casuslijst wat onder de term ‘multiprobleemhuishouden’ valt hoger; namelijk rond de 80 huishoudens. Dit verschil heeft alles te maken met het feit dat ik mij puur heb gebaseerd op het tellen van het aantal aanwezige probleemdomeneinen, en niet heb gekeken naar de ernst van de aanwezige problemen. Het wijkteam baseert zich op ervaring en kan daardoor een genuanceerder beeld geven. Ook heb ik bij het bekijken van de probleemdomeneinen geen zwaarte toegekend aan de verschillende domeinen (het hebben van een uitkering heb ik net zo zwaar mee laten tellen als het voorkomen van huiselijk geweld).

Uit het bovenstaande kan ik twee conclusies trekken. Namelijk ten eerste, dat een definitie zoals ik die heb opgesteld (multiprobleemgezin is een gezin met problemen op meer dan twee domeinen) niet voldoet voor een juiste benadering van de werkelijke situatie. Het bleek voor mij moeilijk om op basis van de casuslijst een oordeel te geven over de zwaarte van de problemen, de onderlinge verwevenheid tussen de problemen en in hoeverre er sprake is van een generatiecyclus. Om dichterbij de werkelijke situatie te komen zijn de ervaringen van de werkers in de wijk essentieel en voldoet een analyse van de casuslijst in de huidige vorm niet.

En ten tweede, er zijn dus blijkbaar vele gezinnen waarbij er wel sprake is van problemen op meerdere domeinen, en die vaak ook een problematische hulpverleningsgeschiedenis hebben, maar waarbij het wijkteam niet zozeer wil spreken van een echte multiprobleemsituatie. Over wat voor huishoudens hebben we het dan? De wijkagent in de Wolfskuil verwoordde het als ‘gezinnen die moeite hebben met op tijd opstaan, goed eten en aandacht schenken aan zichzelf en hun kinderen’. Uit zowel de bestudering van de casuslijst als uit de interviews met de wijkteamleden wordt duidelijk dat er nogal wat huishoudens zijn die moeite hebben met het organiseren van hun eigen leven. Kenmerkend voor deze gezinnen zijn een passieve houding, weinig motivatie, en moeite met structuur en het nakomen van afspraken. Bij deze huishoudens ontbreekt er vaak een toekomstperspectief, en is er geen uitzicht op werk. Deze gezinnen vragen misschien niet direct de aandacht, maar het is wel belangrijk om ook deze huishoudens in de gaten te houden.

## **Typologie**

Naast de beschrijving van de probleemdomeneinen in de casuslijst heb ik aan de hand van de beschikbare gegevens een typologie van de multiprobleemgezinnen in de Wolfskuil gemaakt. Een typologie is een bedachte vorm, een benadering van de werkelijkheid die echter nooit in haar zuivere vorm te vinden is. De typologie dient ter verduidelijking van de problemen van de probleemgezinnen. Door beter te kijken naar de problemen, kan er ook beter gekeken naar de juiste hulpverleningsmethode. Ik zal de typologie verduidelijken aan de hand van vier korte (fictieve) casussen.

Bij het opstellen van de typologie heeft het probleemdomenein ‘overlast’ centraal gestaan. In het project in de Wolfskuil worden multiprobleemgezinnen begeleid naar de juiste vorm van zorg. Hiermee

wil de Gemeente Nijmegen de gezinnen helpen om hun problemen op te lossen, en als er sprake is van een hele complexe situatie wordt hiervoor een gezinscoach ingezet. Maar de achterliggende gedachte van het project is het verbeteren van het leefklimaat van de wijk. De Gemeente Nijmegen stelt namelijk dat overlast en het gevoel van onveiligheid in de wijk deels wordt veroorzaakt door multiprobleemgezinnen. En als we kijken naar de analyse van de casuslijst blijkt 'overlast' het meest voorkomende probleemgebied. De veronderstelling van de Gemeente Nijmegen is dat als mensen geholpen worden bij het oplossen van hun problemen, de problemen op buurtniveau ook minder worden.

Maar niet bij alle probleemgezinnen uit de problemen zich ook op buurtniveau. Er zijn ook probleemhuishoudens waarbij de problematiek echt achter de voordeur blijft. Deze gezinnen worden pas gesignaleerd als er een directe aanleiding is om eens een kijkje thuis te komen nemen. Een directe aanleiding kan bijvoorbeeld een huurachterstand zijn. Eenmaal bij het huishouden thuis kan er duidelijk worden dat er problemen zijn zoals bijvoorbeeld vervuiling, financiële problemen of problemen met de lichamelijke of geestelijke gezondheid.

Juist het verschil tussen deze twee typen probleemgezinnen wil ik in mijn typologie benadrukken. Er zijn dus probleemgezinnen die overlastgevend zijn op buurtniveau en probleemgezinnen die niet overlastgevend zijn op buurtniveau, maar wel te maken hebben met complexe problemen.

### **Multiprobleemgezin type 1: Overlastgevend op buurtniveau**

Gezin A:

Familie A is een gezin, bestaande uit moeder en 4 kinderen, waarvan er drie in huis wonen. Het gezin houdt van dieren, in het huis bevinden zich dan ook 8 katten en in de achtertuin bevinden zich 3 grote honden in een hok. Het gezin neemt het niet zo nauw met het schoonhouden van huis en tuin. In huis staat het vuil, oud papier en glas op verschillende plekken hoog opgestapeld. De katten hebben wel een kattenbak, maar aangezien deze weinig verschoond wordt doen de katten hun behoeftes ook op andere plekken in huis. De tuin maakt een net zo ongeordende indruk als het huis. De achtertuin fungeert als hondenuitlaatplek en de voortuin is een soort van opslagruimte geworden van vuilniszakken en grof vuil (een koelkast, oude fietsen en een kapotte magnetron). De buren klagen over geluids- en stankoverlast. Politie en de woningcorporatie hebben al meerdere malen op de stoep gestaan om met de familie te praten. Na vele gesprekken met de politie besluit het gezin een hond en 4 katten onder te brengen bij hun zoon, die een paar straten verderop woont. De woningcorporatie stelt als eis dat het huis en de voortuin opgeruimd worden. Ook maatschappelijk werk is aanwezig in het gezin. De basisschool waar twee van de kinderen les krijgen signaleert dat de kinderen vaak zonder ontbijt op school komen. Ze hebben het idee dat de kinderen verwaarloosd worden.

Gezin B:

Gezin B bestaat uit vader, moeder en 2 kinderen. De 2 kinderen zitten op de middelbare school, moeder heeft geen werk en is vaak de hele dag in huis, vader handelt vanuit huis in drugs. Vader is verslaafd aan drugs en heeft ook veel vrienden in de drugswereld. Vaak komen de vrienden naar gezin B toe, voor drugshandel of gewoon voor een praatje. Regelmatig staan de auto's van de vrienden van vader op de stoep geparkeerd. De buren hebben hier wel eens wat over gezegd, omdat zij niet meer over de stoep kunnen lopen, maar vader heeft hier toen erg agressief op gereageerd. Vader scheldt veel, is erg luidruchtig en het vermoeden bestaat dat hij zijn vrouw mishandelt. Vader staat bekend om zijn opvliedendheid en intimiderend gedrag. De buren zijn inmiddels bang geworden en melden geen overlast meer naar woningcorporatie of politie.

### **Multiprobleemgezin type 2: Niet overlastgevend op buurtniveau**

#### Gezin C:

Gezin C is een gezin wat bestaat uit vader, moeder en drie kinderen. Volgens de burens is gezin C een heel beschaafd en netjes gezin; er is nooit overlast en moeder zegt vriendelijk gedag tegen de burens. Maar de oudste zoon heeft problemen op school. Hij blijkt autistisch en kan niet goed mee komen met de klas. Ook de twee andere kinderen hebben problemen op school. Met name de jongste zoon is onhandelbaar in de klas. De school heeft het idee dat de kinderen thuis verwaarloosd worden en dat er in het gezin gebrek is aan structuur en stabiliteit. De ouders worden een paar keer thuis uitgenodigd voor gesprek, maar vader en moeder komen telkens niet opdagen. Met de kinderen gaat het op school steeds slechter en de oudste zoon krijgt verkeerde vrienden. Als de oudste zoon betrapt wordt bij winkeldiefstal besluit de politie om eens een kijkje te gaan nemen bij gezin C thuis.

#### Gezin D:

Gezin D is eigenlijk geen gezin, maar een alleenstaande man met psychische problemen (dementie). Zijn vrouw is bij hem weggegaan, en nu zit hij alleen thuis. Hij heeft geen werk, geen vrienden en geen contact met de burens. De man is eenzaam en heeft een drankprobleem. In huis is er sprake van ernstige vervuiling. Er is al maanden niet opgeruimd of schoongemaakt. Gas, water en licht zijn afgesloten. Vanwege een huurachterstand besluit woonconsulente om langs te gaan, en dan komt de situatie van de man aan het licht.

Het onderscheid tussen de hierboven beschreven casussen ligt op overlastniveau. De overeenkomst is dat er bij alle gezinnen sprake is van een lage opleiding en financiële problemen. Ook zijn er problemen op psycho-sociaal gebied (problematisch functioneren van ouders en gezin als geheel). In alle beschreven casussen moeten er uiteindelijk verschillende instellingen meewerken om de diversiteit aan problemen op te lossen. Dit vraagt veel van de hulpverlening, en komt dan ook vaak voor dat, net als in het voorbeeld van meneer de Vries (Proloog) de hulpverlening er op een gegeven moment niet meer uit komt. Juist in deze gevallen zou er meer gecoördineerde hulpverlening achter de voordeur plaats moeten vinden.

### **Allochtone huishoudens**

Opvallend is dat het bij de aanpak van multiprobleemhuishoudens vaker gaat over autochtonen dan allochtonen. Tijdens het minisymposium in het kader van het Nijmeegse wijkonderzoek met de professionals wordt er gezegd dat er met name bekendheid is met autochtonen met problemen. Over allochtonen is er minder bekend. De geïnterviewde leden van het wijkteam beamen dit. Ook zij hebben minder zicht op de allochtone huishoudens. Het Meldpunt Bijzondere Zorg wordt wel ingezet bij allochtone huishoudens, maar het heeft relatief minder meldingen dan het geval is bij autochtone gezinnen. Dit betekent niet dat er bij de allochtone gezinnen geen problemen zijn. Eefke Cornelissen benadrukt in het interview dat er landelijk weinig zicht is op de problematiek bij allochtonen, omdat problemen bij allochtone gezinnen vaak meer in de taboesfeer zitten. De problemen blijven echt achter de voordeur, maar ze zijn er wel. Opvallend is dat allochtonen wel vaak betrokken zijn bij meldingen van huiselijk geweld. Ook in de Wolfskuil zijn er wat betreft gevallen van huiselijk geweld relatief veel allochtone huishoudens betrokken, zo meldt de wijkagent.

### **Vernieuwde inzichten bij de aanpak van multiprobleemgezinnen**

Deze paragraaf heeft maar weer eens duidelijk gemaakt dat de hulpverlening aan gezinnen met complexe problemen (zoals hierboven beschreven) niet eenvoudig is. De manier waarop de huidige hulpverlening in het algemeen georganiseerd is, is zoals ik al eerder concludeerde, dan ook niet effectief bij de aanpak van

deze multiprobleemgezinnen. De meeste hulpverleningsinstellingen beperken zich tot een bepaald probleemdomain, en de multiprobleemgezinnen komen daardoor in contact met verschillende hulpverleners, terwijl er ondertussen niemand is die oog heeft voor het geheel. Ook zijn de hulpverleningsmethoden niet aangepast aan de aard van de problemen van multiprobleemgezinnen.

Om de multiprobleemgezinnen effectief te helpen moeten er, zoals gezegd, veranderingen doorgevoerd worden in de hulpverlening. Gebaseerd op de ervaringen uit de praktijk is de Gemeente Nijmegen tot een vernieuwde aanpak gekomen van de multiprobleemhuishoudens.

## **De uitvoering van de achter de voordeur- aanpak in de Wolfskuil**

### **Signalering**

De signalering van huishoudens met problemen is een cruciaal onderdeel in het project, aangezien het hier meestal gaat over huishoudens die niet uit zichzelf hulp zoeken. De signalering kan op verschillende manieren plaatsvinden. In Hoofdstuk 3 beschreef ik al hoe Van Doorn (2004) onderscheid heeft gemaakt in drie signaleringsstrategieën, namelijk: de huis-aan-huis methode; naar verzamelplaatsen gaan; en door gebruik te maken van signaleringsnetwerken.

De laatste manier van signaleren, doormiddel van signaleringsnetwerken, is van toepassing op de pilot in de Wolfskuil. Een belangrijk rol in de signaleringsstrategie in de Wolfskuil speelt het wijkteam. Het wijkteam is verantwoordelijk voor het verzamelen van de signalen op adresniveau. Dit kunnen signalen zijn die zij zelf hebben opgevangen, of signalen die zij door hebben gekregen van andere instellingen of organisaties.

Met name de professionals die zich regelmatig in de wijk bevinden, signaleren veel. Een voorbeeld hiervan is de wijkagent. Tijdens zijn dagelijkse werk ziet en hoort een wijkagent veel. Daarnaast zijn er natuurlijk ook nog de officiële meldingen die gedaan worden bij de politie en die bepaalde (probleem)situaties aan het licht kunnen brengen. Bewoners kunnen niet zelf rechtstreeks (in hun ogen) zorgwekkende situaties doorgeven aan het wijkteam. Een signalering vanuit bewoners kan alleen plaatsvinden door eerst een melding te doen naar bijvoorbeeld politie, die dan eerst gaat kijken of de melding gegrond is, voordat er adressen van huishoudens doorgegeven worden aan het wijkteam.

Naast de politie nemen ook woningbouwcorporaties een steeds belangrijkere rol in bij de signalering. Want ook woningbouwcorporaties komen steeds vaker in de wijk. Bij overlastmeldingen worden er steeds vaker huisbezoeken afgelegd. En bij zo'n huisbezoek kunnen er bepaalde zaken aan het licht komen waarvan de woonconsulent denk dat er meer aandacht aan besteed moet worden.

Zowel de wijkagent, de woonconsulent als andere professionals in de wijk (denk aan leerkracht op school, medewerkers van de thuiszorg, kinderdagverblijf, maatschappelijk werk) kunnen situaties tegen komen waarin ze denken dat er meer aan de hand is. In zo'n geval kan er een melding gemaakt worden die in het wijkteam wordt besproken. Na de melding wordt er bij de bespreking in het wijkteam vanuit de verschillende instanties gekeken of het betreffende gezin bij hen bekend is en of zij zich herkennen in de besproken problemen. Een hulpverleningsgeschiedenis en het gegeven dat ook andere hulpverleners bij het gezin betrokken zijn, zijn belangrijke aanwijzingen voor problemen op meerdere gebieden. De

beoordelingsfase is ook het moment waarop, indien nodig, de stap naar de coördinatie van zorg ingezet wordt. Niet alle gezinnen zijn multiprobleemgezinnen. Als er sprake is van enkelvoudige problematiek is er vaak, afhankelijk van het probleemdomein, één organisatie die de zorg voor dit huishouden op zich neemt. Als er wel sprake is van meerdere probleem domeinen wordt er door het wijkteam beoordeeld óf en zo ja, hoe er verder vorm gegeven wordt aan de hulpverlening. Als er reden is om het gezin toe te leiden naar zorg dan wordt er op basis van de beschikbare informatie een plan van aanpak opgesteld.

Bij het vaststellen van een gezin waarbij extra inzet nodig is, wordt er door het wijkteam niet alleen naar de diverse individuele probleem domeinen, maar ook naar de mate van overlast die het betreffende huishouden veroorzaakt op straat- of buurtniveau.

Bij bijna alle huishoudens die door het wijkteam worden besproken zijn er huisbezoeken afgelegd. Dit kan zijn voordat er signalen doorgegeven worden aan het wijkteam (bijvoorbeeld door de woningbouwcorporatie die al een huisbezoek heeft afgelegd), maar ook naar aanleiding van signalen in het wijkteamoverleg kan er besloten worden om (ongevraagd) een huisbezoek af te leggen. De informatie uit de huisbezoeken worden gebruikt bij het in kaart brengen van de problemen en bij het zoeken van de juiste oplossingen voor de problemen.

### **Plan van aanpak**

De kern van de aanpak van multiprobleemhuishoudens is het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijk plan van aanpak. Belangrijk in het plan van aanpak is een goede afstemming tussen zorg en repressie. Het is een aanpak waarbij niet één persoon uit het huishouden centraal staat, maar een aanpak die zich richt op alle leden van het huishouden. Het is bovendien een integrale aanpak die de problemen op alle leefgebieden betreft. De samenwerking tussen de betrokken instanties neemt in het plan van aanpak dan ook een belangrijke plaats in. Het plan is er op gericht het huishouden een perspectief voor de lange termijn te bieden.

Na het opstellen van het plan van aanpak wordt er vastgesteld welke instelling de regie neemt in het huishouden en wie vanuit de betreffende instelling de casemanager wordt. Indien een casus te gecompliceerd is op het gebied van zorg, dan wordt het huishouden overgedragen aan het Meldpunt Bijzondere Zorg, die vervolgens de regie op zich neemt.

Gedurende de periode dat er inzet vereist is bij het betreffende huishouden zal er in de gaten gehouden worden hoe de vorderingen zijn. Als er sprake is van nieuwe ontwikkelingen zullen de betrokken partners uit het wijkteam altijd terug blijven koppelen naar het wijkteam en naar de betreffende casemanager van dat huishouden.

### **Inzet gezinscoach**

In de meeste situaties is de inzet van coördinatie van zorg voldoende. In sommige situaties voldoet deze manier van werken echter niet. Voor deze gevallen heeft het wijkteam een gezinscoach tot hun beschikking. De gezinscoach wordt ingehuurd vanuit een landelijke organisatie (Radar) voor gezinscoaches.

De term gezinscoach is nog relatief nieuw. De laatste jaren is het een steeds bekender fenomeen geworden. Mehlkopf beschrijft: “Gezinscoaching heeft zich, ondanks dat het geen strak omschreven methodiek is, ontwikkeld tot een ‘sterk merk’. Coachen roept positieve associaties op: coachen van topsporters, managers, politici en artiesten. Coachen focust op kracht, terwijl het verlenen van hulp wordt geassocieerd met zwakte” (Mehlkopf,2008:19). Overal in het land zijn inmiddels projecten met gezinscoaching gestart die opgezet zijn in verschillende vormen.

Ook in de pilot in de Wolfskuil kan er, zoals gezegd, een gezinscoach ingezet worden. In april 2008 is de eerste gezinscoach begonnen in de Wolfskuil. Deze gezinscoach heeft 5 gezinnen onder zijn hoede gekregen. Per 1 september is er nog een gezinscoach begonnen, met eveneens 5 gezinnen. De gezinscoach is aangesteld door de gemeente Nijmegen en wordt in de pilot ingezet in de meest urgente en complexe multiprobleemgezinnen in de Wolfskuil. Voordat een gezinscoach ingezet wordt moet er wel sprake zijn van een aantal criteria. Naast dat er sprake moet zijn van een multiprobleemsituatie met risicofactoren op meerdere leefgebieden (criminaliteit, opvoeding, scholing, etc) moet er sprake zijn van:

- gezinnen met kinderen tussen 0 en 16 jaar waar zorgen over zijn;
- de gezinnen moeten een bijstandsuitkering hebben.

De inzet van een verplichte gezinscoach in Nijmegen is naar aanleiding van ervaringen in Rotterdam met een zelfde werkwijze. Volgens de Gemeente Rotterdam werkt de stok achter de deur - het gekort kunnen worden op de uitkering - bijzonder goed<sup>26</sup>. Ongeveer de helft van de gezinnen kon na een halfjaar begeleiding zelf weer verder. De van de gezinnen had hiervoor een jaar of langer nodig.

### **Werkwijze gezinscoach**

In deze scriptie heb ik een aantal problemen met de hulpverlening aan multiprobleemgezinnen gesignaleerd. De gezinscoach, zoals die ingezet wordt in het project in de Wolfskuil, kan door zijn manier van werken op een aantal vlakken problemen in de hulpverlening met multiprobleemgezinnen voorkomen.

Gezinscoaches zijn multifunctioneel en pakken alle problemen aan die zich in het gezin voordoen. De hulpverlening is dus niet gericht op één aspect van de problematiek, maar op alle problemen. En de begeleiding is niet alleen gericht op het individu maar op het hele gezin en netwerk (systeemgericht werken). Met name bij de gezinnen waar de problemen van generatie op generatie gaan is het inzetten van een gezinscoach belangrijk. Met het inzetten van een coach kan er geprobeerd worden de negatieve spiraal in zo'n gezin te doorbreken. Belangrijk doel van de gezinscoach is het systeem van het gezin drastisch te veranderen. De gezinscoach kan bijdragen aan de verbetering van de zelfredzaamheid van het gezin en gezinsleden helpen met het vertonen van assertiever gedrag. Bewoners worden gestimuleerd om een stap vooruit te komen in het leven, met als doel bijvoorbeeld scholing of werk<sup>27</sup>.

De gezinscoach werkt outreachend, gaat naar de gezinnen toe, en is 7 dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar voor de gezinnen. Het is een onconventionele manier van werken. Er wordt gewerkt met drang en dwang, dus er is geen sprake van vrijblijvende hulpverlening. Om dit te kunnen bereiken gaat de inzet van een gezinscoach samen met een intensieve samenwerking met de Sociale Dienst Werk en Inkomen en de GGD Meldpunt Bijzondere Zorg. Drang en dwang wordt mogelijk gemaakt door te

---

<sup>26</sup> De Gelderlander: 22-01-08

<sup>27</sup> Hier wordt in de andere projectonderdelen van Sociale Herovering in Oud-West meer aandacht aangeschonken.

sanctioneren op de uitkering als de afspraken niet worden na gekomen. Door de inzet van de GGD (Meldpunt Bijzondere Zorg) kunnen hulpverleningsdoelen beter uitgevoerd worden.

Door het werken met een gezinscoach wordt er niet meer op een afstand hulp geboden aan gezinnen maar dicht bij het gezin. Vertrouwen winnen en behouden staat voorop. Maar een vertrouwensrelatie is geen voorwaarde. Daarnaast kan er doormiddel van het inzetten van een gezinscoach duurzaamheid in de relatie plaats vinden in plaats van korte intensieve interventies. Gezinscoaching vraagt om het organiseren van samenwerking tussen hulpverleners, 'één gezin, één plan, één team'. Hiervoor is een goede opzet van het plan van aanpak nodig.

Als er besloten is om een gezinscoach in te zetten bij een gezin dan wordt er een specifiek plan van aanpak gehanteerd. Ten eerste is er een startgesprek waarbij de ouders, de gezinscoach en Meldpunt Bijzondere Zorg (GGD) en/of een klantmanager van Sociale Zaken W&I aanwezig zijn. Tijdens dit gesprek worden de gezinnen voor de keus gesteld; de hulp van de gezinscoach accepteren of gekort worden op hun uitkering. Uit ervaring blijkt dat gezinnen over het algemeen de hulp van de gezinscoach accepteren. Vervolgens wordt er door de verschillende partijen een contract getekend waardoor de toestemming van het gezin formeel wordt. Door het laten tekenen van een contract is het voor de betrokken partijen ook makkelijker om gegevens uit te wisselen.

Na het eerste contact zal de gezinscoach vervolgens twee weken lang het gezin volgen. De eerste twee weken worden besteed aan het verkennen van het gezin en de problemen waar het gezin mee te maken heeft. In die twee weken (die door de gezinscoach wordt gezien als 'onderzoeksfase') heeft de gezinscoach een intensief contact met het gezin. Naast het bezoeken van het gezin besteed de gezinscoach in deze twee weken ook tijd aan het opvragen van informatie bij scholen en betrokken instellingen over het betreffende gezin. Op basis van deze onderzoeksfase wordt er een analyse en vervolgens een plan van aanpak opgesteld.

Na de twee weken van onderzoek komt er de fase waarin de uitvoering van het plan van aanpak centraal staat. Deze periode wordt besteed aan het uitvoeren van de doelen uit het plan van aanpak. De gezinscoach stelt prioriteiten en bekijkt wat als eerste moet gebeuren. Bijvoorbeeld eerst de schuldenproblematiek aanpakken. Of zorgen dat de kinderen weer naar school gaan. De gezinscoach zal het huishouden actief begeleiden bij het bereiken van de doelen. Belangrijk is echter wel dat het gezin zelf ook de nodige inzet pleegt. De werkwijze van de gezinscoach gaat uit van het voor-wat-hoort-wat-principe; het gezin doet iets, en dat pas doet de gezinscoach inspanningen. De inzet moet duidelijk van twee kanten komen en het gezin moet initiatief tonen bij het regelen en oppakken van dingen. Om een ander voorbeeld te noemen: de babykamer moet behangen worden voordat de baby geboren wordt. De gezinscoach activeert het gezin om de kamer in orde te maken. Vervolgens zal de gezinscoach daadwerkelijk helpen met het behangen van de kamer. Maar wel door eerst een baan behang voor te doen en vervolgens een dag later terug te komen met de afspraak dat het gezin zelf de rest van kamer behangen heeft.

Elke maand wordt er door de gezinscoach een rapportage opgesteld. In deze rapportages worden de ontwikkelingen in het huishouden bijgehouden. Pas in de eindrapportage worden de behaalde en de niet-behaalde doelen vermeld.



Na de fase van contact en het vooruit helpen van het gezin komt de afsluitfase. In deze fase (van ongeveer 2 maanden) wordt het gezin voorbereid op het zelfstandig functioneren. De gezinscoach zal wat stappen terug doen, en het initiatief meer en meer overlaten aan het gezin zelf. Indien nodig, wordt het gezin doorverwezen naar andere hulpverlening die nog contact blijft houden met het gezin.

De taak van de gezinscoach is dan in principe afgerond. Na de afsluitfase zijn er nog wel drie momenten van monitoring, namelijk na 3, 6 en na 9 maanden. Er wordt dan gekeken naar in hoeverre het gezin goed functioneert.

### **Reactie van multiprobleemgezinnen**

Zitten de gezinnen eigenlijk wel op de hulp te wachten? Uit ervaring van de gezinscoach en wijkteamleden blijkt dat betrokken gezinnen bijna altijd bereid zijn om mee te werken. Dit is ook de ervaring van betrokkenen bij het project in Rotterdam. In dit project was er maar één gezin die de aangeboden hulp niet accepteerde. Volgens de wijkteamleden heeft dit te maken met het feit dat veel gezinnen uiteindelijk gewoon graag van hun problemen af willen. Ook uit andere achter de voordeurprojecten blijkt dat de gezinnen bereid zijn mee te werken en hulp te accepteren. Eefke Cornelissen vertelt tijdens het interview dat mensen uiteindelijk blij zijn als er iemand komt die helpt bij het vinden van oplossingen voor hun problemen. De problemen zijn vaak zo complex dat de gezinnen er zelf niet meer uit komen. Dit is ook wat Jos van der Lans e.a. (2006) signaleren. Volgens hen zijn mensen juist opgelucht dat er iemand komt die echte hulp aanbiedt.

Maar er zijn ook gezinnen die vinden dat ze geen problemen hebben, en dat ze dus ook niet geholpen hoeven worden. Daarnaast kan het huidige project in de Wolfskuil ook negatieve gevoelens oproepen ten opzichte van het project omdat er geen sprake is van vrijblijvende betrokkenheid. De betreffende gezinnen kunnen hun uitkering kwijt raken als ze niet mee werken.

Toch blijkt het aandeel mensen wat niet mee wil werken erg mee te vallen, zeggen de professionals. Bovendien kan de gezinscoach hierin een belangrijke rol spelen, zo wordt gezegd. De gezinscoach kan door een doortastende, vasthoudende en niet opgevendende werkwijze laten zien dat hij het gezin niet in de steek laat en echt wil helpen.

## **Hoe functioneert de achter de voordeur- aanpak in de Wolfskuil?**

Nu ik de aanpak van multiprobleemgezinnen in de Wolfskuil heb beschreven wordt het tijd om wat meer te zeggen over het functioneren van deze aanpak. Ik kan nog niks vermelden over de resultaten, aangezien de pilot hier nog te kort voor draait. Maar aan de hand van de interviews met de betrokken wijkteamleden, kan ik al wel wat meer zeggen over de knelpunten van het project, maar ook over de kracht van het project.

### **Aansluiting van de aanpak in het project bij de problemen van multiprobleemgezinnen?**

In dit hoofdstuk heb ik een beschrijving gegeven van de aanleiding voor het opzetten van het project voor multiprobleemgezinnen in de Wolfskuil. Vervolgens heb ik gekeken naar de doelstellingen in het project,

de manier van aanpak en de ingezette middelen. Maar sluit de werkwijze van de Gemeente Nijmegen aan bij de problemen waar de gezinnen in de Wolfskuil mee te maken hebben?

Een voor de hand liggende conclusie uit de paragraaf over multiprobleemgezinnen in de Wolfskuil was de gesignaleerde diversiteit van problemen bij huishoudens. De casuslijst liet zien dat er in de Wolfskuil een groot aantal gezinnen diverse problemen heeft, en daarmee samenhangend werd duidelijk dat er in een groot aantal gezinnen vele verschillende instellingen actief zijn. Welke conclusie kan je hier uit trekken voor het verbeteren van de hulpverlening? Het meeste belangrijke punt is zorgen voor goede contacten en een goede samenwerking tussen de verschillende instellingen. Er moet duidelijkheid zijn over wie waar mee bezig is, en welke instellingen er in een gezin actief zijn. Door middel van het opzetten van het wijkteam met vele verschillende netwerkpartners heeft de Gemeente Nijmegen hier aan bij willen dragen. Het twee wekelijkse wijkteamoverleg zorgt ervoor dat de netwerkpartners elkaar geregeld zien en spreken. De wijkteamleden concluderen dat dit voor verbeteringen in de samenwerking heeft gezorgd. De samenwerking verloopt nog niet altijd even vlot tussen alle partijen, maar de initiatieven zijn er.

Een tweede kenmerk van multiprobleemhuishoudens in de Wolfskuil waren de problemen op het gebied van overlast. In vrijwel alle multiprobleemgezinnen was er ook sprake van een overlastsituatie. Bij het oplossen van deze problemen is de rol van de woningcorporatie belangrijk en moet er goede samenwerking plaatsvinden tussen gemeente en de woningcorporatie. In het project in de Wolfskuil zien we dan ook dat de woningcorporatie Portaal nauw betrokken is. In bijna alle huishoudens waar sprake is van overlast is Portaal actief (uitgezonderd de particuliere woningen). De woningcorporatie zelf heeft recent ook veranderingen laten zien in de manier van werken. De woningcorporatie is veel meer in de wijk aanwezig en gaat na een overlastmelding vaak op huisbezoek, in plaats van dat ze achter hun bureau blijven zitten en een brief versturen. Ook voor het wijkteam is de meer actievere houding van de woningcorporatie waardevol. Er is gebleken dat er bij een overlastmelding bijna altijd meer aan de hand is, en doordat de woningbouw nu vaker op huisbezoek gaat, worden deze situaties eerder gesignaleerd. De woningcorporatie heeft daarom in het project in de Wolfskuil ook een duidelijke signaleringsfunctie. Om nog beter in te kunnen zetten op het verhelpen van overlastsituaties heeft Portaal inmiddels 2 adviseurs aangesteld voor zware overlastzaken.

Verder is er gebleken dat er in de Wolfskuil een aantal gezinnen zijn met ernstige problemen. Om deze beter aan te pakken zal er een nog betere samenwerking met het Meldpunt Bijzondere Zorg tot stand moeten komen. In de doelstellingen van het project in Wolfskuil staat dit ook vermeld, maar uit de interviews is gebleken dat de samenwerking nog niet helemaal goed functioneert. Dit heeft alles te maken met het feit dat het Meldpunt Bijzondere Zorg zelf ook op een zelfde werkwijze als het wijkteam werkt, maar dan stadsbreed. De taak van het Meldpunt is alleen veel meer zorggerelateerd, terwijl het wijkteam vaker te maken heeft met probleemgezinnen die ook op overlastgebied problemen veroorzaken. De rol van het Meldpunt binnen het wijkteam is niet altijd even duidelijk voor iedereen. Een betere samenwerking zou kunnen bijdragen aan een betere coördinatie van hulpverlening aan de zwaardere multiprobleemgezinnen.

De problemen bij multiprobleemgezinnen spelen vaak van generatie op generatie. De hardnekkige problematiek die verweven is met het gezin is moeilijk aan te pakken. Hier moet wel verandering in

gebracht worden, zodat de kinderen van deze gezinnen later niet in een zelfde probleemsituatie belanden. De zorg en extra inzet voor kinderen vindt op verschillende manieren plaats. Zo zijn er verschillende netwerken ('kijk op kleintjes', 'ZAT-teams' en bijvoorbeeld 'boognetwerken'). Ook jeugdzorg houdt zich bezig met een aantal gezinnen in de Wolfskuil. Maar uiteindelijk leiden deze manieren van werken niet tot daadwerkelijke oplossingen voor het gezin. Een kind uit huis halen is in een aantal gevallen noodzakelijk, maar verandert verder niks aan de structuur in het gezin. Door de inzet van een gezinscoach kan er echt bijgedragen worden aan het doorvoeren van veranderingen in het systeem van een huishouden. Nu kan er niet in alle gezinnen een gezinscoach ingezet worden, dus de samenwerking tussen de verschillende instellingen die met de kinderen te maken hebben moet ook goed functioneren.

Tenslotte is er gebleken dat er vele gezinnen zijn in de Wolfskuil die moeite hebben met het organiseren van hun leven. In de extreme gevallen kan hier wederom de gezinscoach op ingezet worden. Maar er is gebleken dat er naast de multiprobleemhuishoudens vele andere huishoudens zijn waarbij dit speelt, maar waarbij het nog direct geleid heeft tot zorgwekkende situaties. Voor deze gezinnen zou er ook betere hulpverlening moeten zijn, door bijvoorbeeld maatschappelijk werk. En op dit moment is dat nog onvoldoende het geval. Hierbij moet er ook opgelet worden dat de juiste personen met de juiste capaciteiten ingezet worden. Een optimalere inzet van maatschappelijk werk zou kunnen bijdragen aan de verbetering van de zelfredzaamheid van huishoudens op de lange termijn.

Concluderend kunnen we zeggen dat er op een groot aantal punten goede inzet wordt gepleegd rond de problemen van multiprobleemgezinnen. Maar op een aantal punten is er zeker nog wel meer inzet nodig om de hulpverlening te optimaliseren.

### **Knelpunten bij het achter de voordeur project**

In het verlengde van de conclusies die getrokken kunnen worden over de afstemming tussen genomen maatregelen en de problemen van multiprobleemgezinnen, leggen de knelpunten die in het project ervaren worden. Voordat ik in ga op de specifieke knelpunten binnen de pilot, wil ik eerst een meer algemene knelpunten noemen, namelijk 'wanneer mag je ingrijpen?' Want als er niet om hulp gevraagd wordt, wie bepaalt dan dat het gezin het wel nodig heeft?

Het is moeilijk precies te bepalen wanneer er nu wel en wanneer er niet actief ingegrepen moet worden in een huishouden. Als er sprake is van een hoge schulden of een huurachterstand is het veel makkelijker uit te leggen dat er mensen op af gaan. Dit ligt moeilijker bij de signalen die het wijkteam krijgt. Vaak gaat het over signalen van verwaarlozing en opvoedingsproblemen. Wanneer moet je dan ingrijpen, en wie bepaald dat?

De eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt erg belangrijk geacht. In hoofdstuk 3 heb ik laten zien dat ook zorg- en welzijnsinstellingen de verantwoordelijkheid steeds meer bij de cliënt hebben gelegd. Deze ontwikkeling werd door Van der Lans (2008) getypeerd als 'ervandaan'. De standaardprocedure is dat de cliënt op eigen initiatief (of na doorverwijzing), naar het kantoor van de hulpverleningsinstantie toegaat en daar een hulpvraag formuleert. Daarnaast moet de cliënt op afgesproken tijdstippen op het kantoor verschijnen om daar mee te werken. Er wordt verwacht dat cliënten de afspraken nakomen, en zo niet, dan ontvangen ze geen hulp meer.

In de praktijk is gebleken dat er een groep mensen is die wel hulp nodig hebben maar daar niet om vragen of dat niet op de juiste manier krijgen. De vraag is of het bij deze huishoudens haalbaar is om die mate van zelfstandigheid te verwachten die het hulpverleningssysteem van hen vraagt. Als reactie hierop wordt er steeds meer outreachend gewerkt om deze huishoudens te bereiken. Hierbij leggen de hulpverleners de verantwoordelijkheid om hulp te krijgen niet bij het betreffende huishouden, maar ze nemen zelf het initiatief om hulp aan te bieden.

Ook de Gemeente Nijmegen heeft na de constatering van ernstige problemen bij individuele huishoudens besloten om meer invloed uit te oefenen achter de voordeur. Bij deze werkwijze ligt de uitdaging in het bereiken van de meest onbereikbare huishoudens. De reden om in te grijpen heeft in de pilot in de Wolfskuil betrekking op twee dingen: de ernst van de aanwezige problematiek in het huishouden; en de overlast die door het huishouden veroorzaakt wordt op straat-, buurt- of zelfs wijkniveau. Nog steeds blijft het moeilijk bepalen wanneer er nu wel en wanneer en niet ingegrepen wordt, maar op basis van de verschillende partijen die deelnemen in het wijkoverleg, meent het wijkteam zich een goed beeld kunnen vormen van situaties die op persoonlijk (kindermishandeling) of op buurtniveau (ernstige burenruzie) uit de hand lopen. Niet in alle gevallen is het noodzakelijk om een plan van aanpak op te stellen of zelfs een gezinscoach in te zetten, vaak volstaat overleg en het aanwijzen van een organisatie die vervolgens het verdere verloop op zich neemt.

#### *Knelpunten bij de casusbesprekingen*

Het grootste knelpunt binnen de casusbesprekingen is het omgaan met de persoonlijke gegevens van de betrokken huishoudens. Bijna alle stappen die genomen worden (signaleren van problemen en deze informatie doorspelen, proactief handelen en het opzetten van registratiesystemen) zijn privacygevoelig. Om de privacy dilemma's enigszins te verminderen, worden de gezinnen waarbij een gezinscoach actief is gevraagd een contract te tekenen waarin ze toestemming geven voor de uitwisseling van gegevens.

Een ander knelpunt wat in verband kan worden gebracht met de casusbesprekingen is het gebruik maken van signaleringsnetwerken als methode om multiprobleemgezinnen te signaleren. De reikwijdte en kwaliteit van de signaleringsnetwerken zijn volgens van Doorn (2004:70) van cruciaal belang. Maar het signaleringsnetwerk binnen het project in de Wolfskuil functioneert in dit opzicht nog niet optimaal. Het wijkteam moet nog werken aan de bekendheid. Voor organisaties en instellingen is het niet altijd even duidelijk wanneer ze wat moeten melden en waar. Het wijkteam heeft deze conclusie zelf ook al getrokken en is inmiddels bezig met een actievere informatie uitwisseling met instellingen en organisaties in Nijmegen. Ook moeten we hierbij opmerken dat de pilot nog maar recent is gestart. Er moet wel wat tijd gegeven worden voor het verkrijgen van naamsbekendheid.

Een ander knelpunt betreft de definiëring van multiprobleemhuishoudens. In de opzet van de pilot door de Gemeente Nijmegen staat er een definitie vermeld, maar tijdens de interviews met de betrokken wijkteamleden bleek er geen eenduidigheid over de definitie van multiprobleemgezinnen. Een belangrijk punt waarover meer gecommuniceerd moet worden.

Tenslotte is de huidige opzet van de casuslijst een knelpunt. In de casuslijst is een grote bron van informatie, weergegeven op huisnummerniveau, maar verder totaal ongeordend. Een aantal basisgegevens ontbreken, zo staat er niet per huisnummer vermeld om hoeveel gezinsleden het gaat, de problemen

worden in verhalende vorm aangegeven, er staat niet duidelijk aangegeven welke voorvallen of meldingen er zijn geweest op welke datum, en uit de casuslijst valt niet duidelijk op te maken welke instellingen in het gezin waar mee bezig zijn. Achtergrondinformatie over het gezin is noodzakelijk als de beschrijvingen op de casuslijst goed geïnterpreteerd moeten worden. Nu is de casuslijst niet bedoeld voor buitenstaanders, maar een meer gestructureerde opzet is ook voor de betrokkenen waardevol omdat het zorgt voor een duidelijker overzicht, waarmee misschien ook beter gecommuniceerd kan worden naar andere partijen.

#### *Knelpunten bij de samenwerking in wijkteam*

Na de gehouden interviews kan ik constateren dat de samenwerking tussen de verschillende organisaties nog niet altijd soepel verloopt. Organisaties die gewend zijn om alleen te opereren op hun eigen werkterrein hebben soms moeite met het samenwerken met andere instellingen. Er wordt niet snel contact met anderen gezocht, en dit wil de Gemeente Nijmegen door het samenstellen van een wijkteam verbeteren. Er is zichtbaar dat de lijntjes tussen verschillende hulpverleners korter zijn geworden, maar aan de andere kant moeten we constateren dat de communicatie vaak nog moeizaam verloopt.

Onduidelijk is vaak ook nog wie de regie heeft bij de behandeling van een casus. De taakverdeling is niet voor iedereen even duidelijk. Hierover zou volgens sommige wijkteamleden meer gecommuniceerd moeten worden.

De samenwerking die nog niet soepel verloopt en een onduidelijke taakverdeling duiden op meer communiceren. Maar aan de andere kant signaleren wijkteamleden dat het overleg ook wel heel veel tijd kost (voorbereidingen, vergaderingen). Volgens Van der Lans (2008:55) schuilt er gevaar in het vele overleggen, omdat het kan leiden tot 'stroperigheid en uitstelgedrag'. Volgens hem ontstaat er "een nieuwe vorm van risicodempende collegialiteit waarin het oordeel eerst met anderen gedeeld moet worden voordat het geveld kan worden". Maar in het geval van de pilot in de Wolfskuil wordt overleggen juist ervaren als noodzakelijk om een goed oordeel te geven. Het gaat in het wijkteamoverleg vaak over moeilijke situaties, en het oordelen over gezinnen en hun problemen moet zorgvuldig gebeuren om een goede beslissing te kunnen nemen. Dat dat op dit moment als consequentie heeft dat het overleg veel tijd kost nemen de meeste wijkteamleden dan ook voor lief.

#### *Knelpunten door organisatiestructuur van betrokken instellingen*

Tenslotte zijn er nog knelpunten binnen de pilot die met name betrekking hebben op de organisatiestructuur van de betrokken instellingen. Het belangrijkste knelpunt hierbij is dat voor outreachend werken een cultuuromslag in manier van hulpverlening noodzakelijk is. De betrokken organisaties moeten achter hun bureau vandaan komen en naar de bewoners toe gaan. Nu is dit niet alleen voor de betrokken hulpverlener een hele omslag, maar het moet ook mogelijk gemaakt worden door de organisatie, doormiddel van het vrijmaken van tijd en geld om op deze manier te kunnen werken.

Een ander knelpunt is dat niet alle hulpverleners geschikt zijn voor deze manier van werken. De juiste mensen die van aanpakken weten moeten zich in deze functie bevinden. Maar niet alle organisaties en werknemers beschikken over de juiste kwaliteiten die noodzakelijk zijn bij deze manier van werken. Dit heeft als gevolg dat de poging tot hulpverlening averechts kan werken en dat een gezin (weer) teleurgesteld wordt door de hulpverlening.

Tenslotte is er het knelpunt over de grenzen van de taken van organisaties. In hoeverre moet een consulent van een woningcorporatie die op huisbezoek is, zich begeven op het terrein van de maatschappelijk werker? De woonconsulent wil in bepaalde situaties wel verantwoordelijkheid nemen, maar aan de andere kant is de woonconsulent niet opgeleid om bijvoorbeeld zorgtaken op zich te nemen. Het is voor zowel de organisaties als voor de betrokken hulpverleners moeilijk om te bepalen waar de grenzen liggen.

Een aantal kritiekpunten is terug te brengen op het feit dat de pilot natuurlijk nog niet zo lang loopt. Het is niet gek dat de communicatie nog niet soepel verloopt en dat er nog wat onduidelijkheden zijn bij de betrokken organisaties. Waarschijnlijk dat hier meer over gezegd kan worden als er in het voorjaar van 2009 een eerste evaluatie uitgevoerd wordt naar het functioneren van de pilot. Tegen deze tijd valt er waarschijnlijk ook al meer te zeggen over de eerste resultaten die bereikt zijn. En misschien dat er dan ook iets meer gezegd kan worden over de tevredenheid over de geboden hulp van de betrokken gezinnen in de pilot.

### **Kracht van het project**

In de bovenstaande paragraaf heb ik een aantal knelpunten binnen het project weergegeven. Maar er zijn ook zeker positieve punten te noemen. In de interviews kwam naar voren dat alle partijen de meerwaarde van het project in zien. Met name de toegenomen samenwerking tussen de instellingen wordt gezien als een positieve ontwikkeling, ook al is deze nog niet altijd even optimaal. De lijntjes tussen de organisaties zijn korter geworden, de hulpverleners die actief zijn in de wijk hebben contact met andere hulpverleners en de communicatie is verbeterd.

Een ander positief punt van het project is dat signalen van probleemsituaties veel sneller opgepikt kunnen worden. Er zitten allemaal mensen bij elkaar die actief zijn in hetzelfde gebied en bij dezelfde gezinnen, maar allemaal met andere kennis. Het uitwisselen van noodzakelijke informatie kan erg waardevol zijn bij de hulpverlening. Door signalen over huishoudens meteen te checken bij de andere wijkteamleden kunnen geruchten ook sneller van feiten gescheiden worden. Het hele proces van hulpverlening is versneld; sneller signaleren en als gevolg ook sneller kunnen ingrijpen.

Doordat de instellingen beter op de hoogte zijn van wie waar mee bezig is kan dubbel werk in de toekomst beter voorkomen worden, om de hulpverlening aan probleemgezinnen beter te doen verlopen.

Het project benadrukt dat instellingen niet alleen verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de problemen van huishoudens, dat moet in samenwerking gebeuren. Een integrale hulpverlening is uiteindelijk de beste werkwijze. Hierdoor kan er ook beter zorg op maat afgeleverd worden.

Tenslotte is de mogelijkheid van het inzetten van een gezinscoach volgens de wijkteamleden een enorm pluspunt. Sommige huishoudens hebben nu eenmaal die intensieve begeleiding nodig die de individuele instellingen niet kunnen geven. De gezinscoach kan echte veranderingen te weeg brengen. Volgens de professionals is er nu al resultaat zichtbaar van de inzet van de gezinscoach in de Wolfskuil.

We kunnen ons afvragen of de gemeente de aangewezen persoon is om een dergelijk project te leiden. Is het de taak van de overheid om bij de burgers achter de voordeur te komen? En moet de gemeente zich

wel bezig gaan houden met problemen die vaak ook op het gebied van zorg liggen? Maar de wijkteamleden zijn van mening dat dit wel de juiste rol is voor de gemeente. De gemeente kan volgens de betrokken organisaties het geheel overzien en overzicht geven en houden. De regiefunctie moet daarom ook juist bij de gemeente liggen. Zoals één van de geïnterviewden zei: ‘Laat hulpverleners maar hulpverlenen en laat de gemeente het maar organiseren’.

## **Tot slot**

In het begin van dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er in de Wolfskuil sprake is van achterstanden op zowel fysiek als sociaal vlak. Met name de sociale problemen worden door professionals in het wijkonderzoek als zorgwekkend bestempeld. Het zijn vooral de problemen op het gebied van de leefbaarheid die in de Wolfskuil aan de oppervlakte liggen. Zo wordt er in de Wolfskuil meer dan gemiddelde overlast ervaren.

Door de jaren heen is er door onder andere de gemeente Nijmegen op verschillende manieren geïnvesteerd in de wijk om de leefbaarheid te verbeteren. Zo zijn er bijvoorbeeld projecten geweest die doormiddel van het bevorderen van de sociale cohesie het leefklimaat hebben willen verbeteren. Maar deze projecten hadden vaak niet het gewenste effect. De professionals in de wijk hebben het idee dat met name een aantal huishoudens die op huishoudenniveau diverse problemen ervaren, niet voldoende betrokken kunnen worden bij wijkinitiatieven. Het gegeven dat er zich in bepaalde delen van de Wolfskuil concentraties voordoen van probleemgezinnen, wordt gezien als een zorgwekkende situatie. De probleemhuishoudens worden veelal al besproken in diverse bestaande zorg-, repressie- en wijknetwerken, maar de aanpak heeft vaak nog onvoldoende geleid tot de oplossing van de individuele problematiek van de huishoudens. Maar daarnaast zijn het vaak wel deze huishoudens waarbij overlastsituaties spelen.

Het project ‘aanpak multiprobleemhuishoudens’ in de Wolfskuil is een nieuwe manier in het benaderen van probleemhuishoudens. De Gemeente Nijmegen heeft hierin een nieuwe ontwikkeling laten zien, namelijk dat de lokale overheid zich bezig gaat houden met wat zich achter de voordeur afspeelt, door ook letterlijk achter die voordeur te komen door middel van het afleggen van huisbezoeken. De leefwereld van het huishouden is in hoge mate richtinggevend bij de hulpverlening. Doormiddel van nauwe samenwerking met verschillende organisaties en door de inzet van een gezinscoach, wordt er geprobeerd om de huishoudens met problemen zorg op maat te bieden met behulp van een actieve en integrale aanpak. De inzet van de gezinscoach is een combinatie van ‘zuur’ en ‘zorg’. Er wordt gewerkt volgens het concept drang en dwang, dus er is geen sprake van vrijblijvende hulpverlening. Drang en dwang wordt mogelijk gemaakt door te sanctioneren op de uitkering als de afspraken niet worden na gekomen. Door de inzet van de GGD kunnen hulpverleningsdoelen beter uitgevoerd worden.

De doelstellingen binnen het project zijn divers. De meest belangrijke zijn ‘probleemoplossing op wijkniveau’, waarbij concrete problemen (zoals overlast) in de wijk de aanleiding zijn geweest. Een andere belangrijke doelstelling is ‘probleemoplossing op huishoudensniveau’, namelijk huishoudens met complexe problemen toe leiden naar de juiste zorg. Tenslotte zijn ‘het in beeld krijgen van alle

probleemhuishoudens in de wijk' en 'verbeteren van samenwerking tussen verschillende instellingen die in de wijk actief zijn' ook belangrijke doelstellingen in het project in de Wolfskuil.

Zoals ik in dit hoofdstuk heb laten zien lijkt deze manier van werken (op papier) beter aan te sluiten bij de problemen van multiprobleemgezinnen dan voorgaande projecten. Over de daadwerkelijke resultaten valt nog weinig te zeggen, aangezien het project hier te kort voor loopt.

De verwachtingen over de resultaten van de aanpak achter de voordeur liggen hoog. Maar aan de andere kant moeten we wel realistisch blijven. We kunnen niet verwachten dat door deze manier van werken de problemen in de wijk opgelost kunnen worden. Bovendien zal de casuslijst nooit op nul komen te staan, 'sommige gezinnen zullen zich altijd in zorgnetwerken blijven bevinden' wordt er tijdens één van de interviews gezegd.



Centraal in deze scriptie staat de aanpak achter de voordeur. Deze aanpak achter de voordeur is een nieuwe benadering binnen stedelijk beleid, die in een groot aantal opzichten verschilt van andere beleidsinitiatieven in stadsbuurten. In deze scriptie heb ik gekeken naar de huidige aanpak achter de voordeur, maar ik heb dit ook in een historische context geplaatst. Want hoe zijn we gekomen tot een benadering waarin de overheid zich is gaan ‘bemoeien’ met wat er zich achter de voordeur afspeelt? In dit hoofdstuk zal ik in het kort de bevindingen van mijn onderzoek weergeven.

### **Hoe zijn we gekomen tot een aanpak achter de voordeur?**

In deze scriptie heb ik laten zien dat er een nieuwe trend zichtbaar is in de aanpak van sociale problematiek en leefbaarheid; achter de voordeur- projecten. In mijn scriptie heb ik verschillende aanleidingen genoemd die hebben geleid tot projecten achter de voordeur. Ik noem de belangrijkste aanleidingen hier nog eens kort.

#### *Aanhoudende sociale problematiek en leefbaarheidsproblemen*

Met name de aanhoudende sociale problematiek en leefbaarheidsproblemen in stadswijken hebben geleid tot veranderingen in de benaderingswijze van de aanpak van deze problemen. Leefbaarheidsproblemen worden al decennia lang in bepaalde stadsbuurten, waaronder de Wolfskuil, ervaren. Op verschillende manieren is er vorm gegeven aan beleid om deze leefbaarheidsproblemen te verhelpen. Deze initiatieven zijn grof in te delen in fysieke benaderingen (verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van buurten en wijken) en sociale benaderingen (het verbeteren van de sociale kwaliteit van het samenleven in een wijk).

Maar na jarenlange beleidsinitiatieven gericht op deze benaderingen, wordt er nu steeds vaker gesteld dat deze beide perspectieven in bepaalde opzichten te kort schieten. Dat investeren op fysiek vlak niet voldoende is om verloederde wijken uit hun achterstandspositie te halen, is een constatering waar velen in Nederland het inmiddels mee eens zijn. Maar er is ook kritiek op de sociale benaderingen. Met het verbeteren van de sociale samenhang zou er te weinig aandacht worden geschonken aan wat bewoners dagelijks bezighoudt; bijvoorbeeld het maandelijks rondkomen van een minimumloon, slechte schoolprestaties van kinderen of moeite met het vinden van een baan. Deze zorgen zijn voor mensen vaak belangrijker dan het overweg kunnen met de buurvrouw.

Recent heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van sociale initiatieven op wijkniveau naar aanpak op individueel niveau. En dat is een hele nieuwe benadering van sociale- en leefbaarheidsproblemen in stadswijken.

#### *Signalen van professionals*

In de loop van de tijd zijn de signalen vanuit verschillende hoeken over gezinnen met ernstige en complexe problemen toegenomen. Deze complexe en vaak hardnekkige problemen zorgen voor belemmeringen in het maatschappelijk functioneren van de gezinnen, zo krijgen professionals steeds vaker het idee. Ook in Nijmegen groeit het besef van de toenemende aanwezigheid van probleemgezinnen, zoals

af te leiden is uit de verschillende wijkonderzoeken die door de jaren heen hebben plaatsgevonden. Zo wordt er in 1994 al melding gemaakt van probleemhuishoudens. En deze signalen worden in de loop van de tijd steeds sterker. Met name de concentratie van probleemgezinnen in bepaalde wijken, zoals de Wolfskuil, wordt als zorgwekkend ervaren.

Er ontstaat ook een discussie over de huidige manier van werken in de hulpverlenings-sector. Hulpverleners lopen aan tegen de ernstige en moeilijk hanteerbare problemen bij bepaalde gezinnen, waar de huidige hulpverlening niet op een goede manier mee om kan gaan. Er komt om oproep voor een nieuwe manier van werken, onder andere door Jos van der Lans. In zijn meest recente boek (2008) gaat hij in op, zoals hij het noemt, één van de grootste raadselachtigheden die de moderne verzorgingsstaat heeft voortgebracht. Hij vraagt zich af hoe het mogelijk is dat “ [...] een ernstig probleem (kindermishandeling, jeugdcriminaliteit, opvoedingsnalatigheid, zich opstapelende schulden) bij vele professionele instanties bekend is, of zelfs in behandeling is, en dat er toch geen vooruitgang wordt geboekt. Zoveel professionals binnen handbereik, zoveel goede bedoelingen aan het werk, en toch een lijdensweg - hoe kan dat?” (Van der Lans, 2008:49).

De toegenomen signalen van professionals over multiprobleemgezinnen en daarnaast het erkennen van het tekortschieten van de huidige hulpverlening aan deze gezinnen, heeft geleid tot de ontwikkeling van een manier van werken die door van der Lans ‘eropaf’ genoemd wordt en plaats vindt tot achter de voordeur.

#### *Politiek klimaat*

Tenslotte hebben ook verandering in het politieke klimaat bijgedragen tot de ontwikkeling tot een aanpak achter de voordeur. Het huidig kabinet, met daarin een hoofdrol voor minister Vogelaar, heeft duidelijk laten zien een voorstander te zijn van de nieuwe actieve outreachende manier van werken. De urgentie van de overheid om zich meer te gaan richten op moeilijk bereikbare doelgroepen heeft vooral ook te maken met de maatschappelijke en politieke vragen rond leefbaarheid. Vogelaar concludeert dat er de afgelopen jaren stevig is geïnvesteerd in wijken en dat er goede initiatieven plaatsvinden, maar aan de andere kant signaleert ze dat er ook veel zaken blijven liggen. Volgens haar moet er met name geïnvesteerd worden in de aanpak van de complexe problematiek achter de voordeur doormiddel van een combinatie van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen. ‘Outreaching werken’ en ‘achter de voordeur’ zijn nieuwe termen die belangrijk zijn geworden in overheidsbeleid.

#### **Wat zijn de veranderingen in werkwijze ten opzichte van eerdere benaderingen?**

De onderwerpen die centraal staan in stedelijk beleid, waaronder de zorg voor achteruitgaande leefbaarheid in achterstandswijken, zijn min of meer hetzelfde gebleven, maar wisselingen hebben er plaats gevonden in de benadering en aanpak van deze problemen. Waarin verschilt de achter de voordeur-aanpak van andere benaderingen?

Een grote verandering in de aanpak van sociale problematiek is de verschuiving van wijkgerichte benadering naar een aanpak op het niveau van het individuele huishouden. Deze werkwijze is niet alleen

persoonsgericht, maar is ook gericht op datgene wat buiten het publieke domein valt. Voor de individuele benadering komen hulpverleners achter de voordeur en houden zich bezig met wat plaatsvindt op privé domein. Deze verschuiving naar hulpverlening achter de voordeur vraagt ook om een andere werkwijze ten opzichte van de huidige hulpverlening. Hulpverleners moeten hun bureau verlaten en naar de huishoudens toe. Hiervoor is een meer actieve werkwijze noodzakelijk, uitgaande van een assertieve houding van de hulpverleners. De hulpverlening heeft een beweging laten zien waarbij zij zich steeds verder van de burgers vandaan bewogen. Maar dit bleek niet de juiste werkwijze; er zijn nogal wat problemen die zich niet op afspraak laten behandelen. Doormiddel van de nieuwe werkwijze waarbij hulpverleners eropaf gaan, wordt geprobeerd ook de meest moeilijk bereikbare huishoudens te bereiken. Dit vraagt een hele andere houding van de betrokken hulpverleners. Er is de laatste tijd dan ook steeds meer aandacht voor training en scholing op het terrein van outreachend werken, om de hulpverleners hierin te begeleiden. Want wil de 'slagkracht', zoals minister Vogelaar het noemt, achter de voordeur plaatsvinden, dan zijn er hulpverleners met doorzettingskracht nodig. In Nijmegen is er in het kader van het achter de voordeur- project in de Wolfskuil dan ook een gezinscoach ingezet.

Een andere verandering ten opzichte van eerdere werkwijzen is de samenwerking tussen verschillende instellingen. In dezelfde wijk en vaak ook in dezelfde gezinnen zijn er allerlei professionals actief, vaak zonder dat de professionals op de hoogte zijn van wie waar mee bezig. Om maatwerk bij multiprobleemgezinnen te leveren is niet alleen een proactieve houding nodig, maar ook een integrale werkwijze. Jeugdzorg houdt zich bijvoorbeeld bezig met een kind waarvan ze het idee hebben dat die thuis verwaarloosd wordt. Maar zolang er geen aandacht wordt besteed aan het feit dat de vader een drugsverslaving heeft en daarom geen oog heeft voor zijn kind, dan zijn de problemen met het kind moeilijk op te lossen. Verschillende instellingen moeten doormiddel van de achter de voordeur- projecten intensiever met elkaar gaan samen werken. In Nijmegen is deze samenwerking in staat gemaakt door het opstellen van wijkteams.

De nieuwe aanpak zorgt ook voor veranderingen bij de organisaties zelf. De nieuwe manier van werken vraagt aanpassingen aan de interne organisatiecultuur. Medewerkers moet de mogelijkheid gegeven worden om op een andere, meer outreachende, manier te werken. Dit vraagt aanpassingen van de hulpverlener zelf, maar ook van de organisatie waarin de hulpverlener zich bevindt.

Overigens moet ik hier wel opmerken dat de aanpak achter de voordeur zich nog in de beginfase bevindt. Er zijn nog maar weinig resultaten bekend, en er moet nog gekeken worden wat de effecten zullen zijn op de lange termijn.

### **Waar ligt de grens tussen privé en openbaar en tussen bezorgdheid en bemoeienis?**

Een aanpak waarbij hulpverleners zich achter de voordeur gaan begeven is niet onomstreden. Moeten we achter de voordeur willen komen? En hoe ver mag bemoeien gaan? In deze scriptie heb ik een aantal dilemma's genoemd van een dergelijke aanpak. Het omgaan met privacy en het dilemma van wanneer ingrijpen gerechtvaardigd is, maken hier onderdeel van uit.

In hoofdstuk 3 heb ik laten zien dat er tegenstanders zijn van het achter de voordeur- beleid. De kritiek richt zich vaak op de privacy gevoelige werkwijze van deze projecten. Daarnaast zijn mensen van mening dat de overheid zich niet met haar burgers moet bemoeien en bepaalde zaken over moet laten aan de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Verder is het selectieve beleid een moreel probleem: er wordt niet bij iedereen aangebeld. De achter de voordeur- aanpak vindt alleen plaats in bepaalde wijken. Op deze manier worden alleen bepaalde groepen mensen in de projecten betrokken.

Ondanks dat er tegenstanders zijn van de bemoeizorg en de rol van de overheid hierin, kunnen we constateren dat er een omslag plaats heeft gevonden in het denken over sociale problemen. Er wordt nu gekeken naar wat er nodig is om de problemen op te lossen en aan te pakken, in plaats van dat er gekeken wordt naar 'wat kan er geboden worden'. Dat privé grenzen anders benaderd worden om problemen op te lossen lijkt meer te worden geaccepteerd. Met name de professionals die op dit terrein werkzaam zijn vinden het noodzakelijk dat er outreachend gewerkt wordt. Voor hen is dan de vraag meestal niet, zoals Evelien Tonkers het verwoordde (zie hoofdstuk 3), óf er beleid achter de voordeur moet komen, maar hoe ver men daar in mag gaan.

### **Is de wijkgerichte benadering nog van toepassing bij een individuele huishoudens- aanpak?**

Ik heb in deze scriptie geconstateerd dat er een verschuiving plaats heeft gevonden van (een deel van de) wijkgerichte aanpak, naar meer individueel beleid. De laatste decennia is het wijkgerichtbeleid erg belangrijk geworden binnen stedenbeleid. Maar valt de individuele aanpak van multiprobleemhuishoudens nog wel onder wijkbeleid? En is de ruimtelijke dimensie nog wel zo relevant?

We kunnen ons überhaupt afvragen of wijkgericht beleid nog noodzakelijk is. Het leven van mensen speelt zich vaak niet meer af op wijk- of buurtniveau. Mensen zijn bij de inrichting van hun leven minder wijkgebonden; sociale contacten strekken vaak ver over de wijkgrenzen, en ook de dagelijkse bezigheden (werk, school, doen van boodschappen) spelen zich vaak buiten de wijken af. Mensen zijn in toenemende mate wijkoverschrijdend gedrag gaan vertonen.

Maar we moeten het belang van de buurt voor bepaalde groepen mensen niet vergeten. Zo is er in onderzoek aangetoond dat de buurt voor allochtone bewoners vaak erg belangrijk is. Maar ook in de oude volkswijken (zoals de Wolfskuil) wordt het belang van de buurt erkent en speelt een groot deel van het (sociale) leven zich ook nog in de buurt af.

Ook uit mijn scriptie blijkt dat de ruimtelijke dimensie zeker nog relevant is. We hebben kunnen zien dat er een relatie is tussen achterstandswijken, leefbaarheidsproblemen en multiprobleemhuishoudens. Eén van de kenmerken van multiprobleemhuishoudens, zoals ik in hoofdstuk 1 heb laten zien, zijn problemen op socio-economisch terrein. Multiprobleemhuishoudens zijn vaak gezinnen met lage inkomens en geen werk. Als logisch gevolg wonen deze gezinnen vaak in wijken met huizen met lage huurprijzen, dit is vaak niet zozeer een vrije keuze, maar gerelateerd aan het huisvestingsbeleid. In deze wijken doet zich vaak een concentratie voor van sociaal-maatschappelijk zwakkere gezinnen; er is vaak sprake van een onevenredig aandeel huishoudens met lage inkomens en diverse problemen. Het zijn ook vaak deze wijken waar zich, door een combinatie van fysieke factoren (verouderde huisvoorraad) en sociale aspecten (burenruzies, overlastgevend gedrag),

leefbaarheidsproblemen voordoen. Multiprobleem-gezinnen hebben vaak (negatieve) invloed op de leefbaarheid in de wijk. Het voorkomen van de combinatie van diverse problemen en de concentratie van multiprobleemgezinnen kan een versterkende werking van de problematiek hebben.

Er zijn vele beleidsmaatregelen toegepast om deze negatieve spiraal in achterstandsbuurten te doorbreken. Ik heb in deze scriptie laten zien dat het verbeteren van de leefbaarheid door fysieke ingrepen en door sociale ingrepen op het niveau van de buurt te onvoldoende resultaat hebben laten zien op het sociale terrein. Vandaar dat er nu over gegaan is op de individuele benadering van multiprobleemhuishoudens. De gedachte hierachter is dat door veranderingen aan te brengen op huishoudenniveau (het oplossen van problemen, het coachen, het toe leiden naar scholing en werk) dit uiteindelijk ook uitwerking zal hebben op buurtniveau. De uiteindelijke doelen zijn het verhogen van het sociaal kapitaal en het verbeteren van de sociale samenhang in stadsbuurten. Wat uit vele onderzoeken is gebleken dat de mate van sociaal kapitaal en sociale samenhang een succesvolle buurt onderscheidt van een niet succesvolle buurt. Maar voordat er gewerkt kan worden sociale aspecten op het niveau van de buurt, zal er eerst meer geïnvesteerd moeten worden op huishoudenniveau.

### **Tot slot**

Met deze scriptie heb ik geprobeerd meer inzicht te geven in de achter de voordeur- aanpak en in de ontwikkeling hier naar toe. Ik heb willen laten zien dat het bestuderen van deze aanpak ook zeker interessant is voor sociaal geografen, zeker als het bekeken wordt in samenhang met gebiedsprocessen. Het zou dan ook erg interessant zijn om over een jaar weer naar hetzelfde onderwerp te kijken, maar dan meer in te gaan op de resultaten. Interessant voor vervolgonderzoek zou ook het meer betrekken van de huishoudens zijn. Door interviews en observaties bij de gezinnen kan nog beter gekeken worden naar de knelpunten maar ook naar de pluspunten van de aanpak.

Ik heb door middel van deze scriptie ook geprobeerd naar voren te laten komen hoe complex de problematiek eigenlijk is. Zelf ben ik geen voorstander van een overheid die zich op alle vlakken met het leven van haar burgers bemoeit. En big brother situaties met allerlei registratiesystemen en het uitwisselen van gegevens lijkt me helemaal geen wenselijke situatie. Maar aan de andere kant, als we kijken naar de terreinen waarop de problemen van sommige gezinnen zich afspelen, en de zwaarte en complexiteit daarvan, dan denk ik dat ingrijpen op een werkwijze zoals er in deze scriptie beschreven staat, noodzakelijk is. Na het lezen van de verhalen die op de casuslijst van de Wolfskuil staan, ben ik toch geneigd om te zeggen dat de overheid zich in bepaalde gevallen mag bezig houden met wat er achter de voordeur plaats vindt. Na een paar uit de hand gelopen gevallen (denk aan het familiedrama in Roermond) is duidelijk geworden dat de huidige hulpverlening vaak tekort schiet. In dit soort gevallen mag de overheid, wat mij betreft, een meer aanwezige rol innemen. Er zitten zeker een aantal nadelen aan de aanpak achter de voordeur, en er moet nog veel werk verzet worden om de aanpak te optimaliseren, maar ik denk dat als er meer mensen op de hoogte zouden zijn van de complexe problemen waar sommige huishoudens mee te maken hebben, er begrip ontstaat en voorstanders van dit beleid oplevert.

## Literatuur algemeen

- Baart, A. (2008). *Kwetsbaar maar niet alleen kwetsbaar: over het bereiken en steunen van Multi-probleemgezinnen, kwetsbare kinderen en tienermoeders en over maatjesprojecten van en voor weinig weerbare jongeren*. Wijk bij Duurstede: Stichting presentatie  
www.presentatie.nl
- Baartman, H. (1988). Intensieve thuishulp voor multiprobleemgezinnen. *Nederlands tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*. 1988, Vol.4, Issue 6, p310-322
- Beckhoven, E. van & Kempen, R. van (2002). *Het belang van de buurt: de invloed van herstructurering op activiteiten van blijvers en nieuwkomers in een Amsterdamse en Utrechtse buurt*. Utrecht: Nethur
- Blokland-Potters, T.V. (1998). *Wat stadsbewoners bindt: sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora
- Bolt, G., Kempen, R. van (2003). *Tussen fysiek en sociaal: een literatuuronderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in de stad*. www.nicis.nl
- Bos, J. & Renooy, P.H. (2005). *Nijmegen verdeelt? Onderzoek naar de effecten van woonruimte verdeling op etnische segregatie*. Amsterdam: Regioplan
- Brink, G. van der (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Brouwer, J., Willems, J. (2004). *Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen*. Delft: ABF research
- Brouwer, J., Willems, J. (2007). *Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen: vaststelling selectie 40 aandachtswijken en analyse achtergronden*. Delft: ABF research
- Burgers, L., Mulder, F., Nijman, B., Strijers, T. (1990). *Trends in stadsvernieuwing*. Den Haag: VNG
- Burik, A.E. van, Vianen, R.T. van (2006). *Multiprobleemgezinnen in de Agglomeratie Amsterdam: een onderzoek naar de omvang en samenstelling van multiprobleemgezinnen en de hulpverlening van de geïndiceerde jeugdzorg aan deze gezinnen*. Woerden: Adviesbureau van Montfoort
- Cornelissen, E., Brandsen, T. (2007). *Handreiking 'achter de voordeur': een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'achter de voordeur'-projecten*. Rotterdam: SEV
- Dalrymple, T. (2004). *Leven aan de onderkant: het systeem dat de onderklasse in stand houdt*. Utrecht: Spectrum
- Davies, W.K.D., Herbert, D.T. (1993). *Communities within cities: an urban social geography*. Londen: Belhaven Press
- Donkers, G. (1999). *Methodiek maatschappelijk werk: zelfregulering als agogisch reflectiekader*. Universiteit Groningen
- Doorn, L. (2004). *Outreaching werken: praktijkervaringen van 10 experimentele projecten*. Arnhem: Hoogland en zoon

- Duyvendak, J.W., Veldboer, L. (2001). *Meeting point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom
- Engbersen, G., Snel, E., Weltevrede, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Ghesquière, P. (1993). *Multi- problem gezinnen: problematische hulpverleningssituaties in perspectief*. Leuven/Apeldoorn: Garant
- Grisnich, F. (2006). *Hulp zonder drempels: hulp aan multiprobleem gezinnen in de provincie Groningen*. Groningen: CMO Groningen
- Hart, J. de (2002). *Zekere banden: sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hazeu, C.A., Boonstra, N.G.J., Jager-Vreugdenhil, M., Winsemius, P. (2005). *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*. WRR/Pallas Publications: Den Haag/Amsterdam
- Hoenderkamp, J. (2008). *De sociale pijler: Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid*. Sociaal Cultureel Planbureau
- Hogervorst, C. (2004). *Gezinscoach in multi-probleemgezinnen: evaluatie JPP nazorg*. Eindhoven: afdeling bestuursinformatie en onderzoek
- Horst, H. van der, Kullberg, J., Deben, L. (2001). *Wat wijken maakt: de wording van functionele, sociale en expressieve kwaliteiten van Vreewijk, Zuidwijk en Ommoord*. Delft: DGW/NETHUR
- Jong, J. de (2006). *Achter de voordeur: woonmaatschappelijk werk nieuwe stijl. Verkenning projecten 'Achter de voordeur'*. Rotterdam: SEV
- Kempen, R. van, Musterd, S. (2007). *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*. Assen: Van Gorcum
- Kempen, R. van, Rietveld, P. (2006). *Kennis voor krachtige steden: onderzoeksprogramma maatschappelijk topinstituut*. [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)
- Kleinmans, R., Helleman, G., Ouwehand, A. (2001). Sociaal én fysiek in de buurt. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*: 2001, Vol.5.
- Kleinmans, R. (2004). *De sociale impact van herstructurering en herhuisvesting*. Delft: OTB
- Kleinmans, R. (2005a). *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*. Delft: OTB
- Kleinmans, R. (2005b). De maakbaarheid van sociaal kapitaal. In: *Aedis magazine*: 2005, Vol.12
- Kleinmans, R. (2008). Verbinden en laten stijgen. In: *Vitale stad 2008*
- Laan Bouma-Doff, W. van der (2005). *De buurt als belemmering?* Assen: Van Gorcum
- Lans, J. van der, Medema, N., Räckers, M. (2006). *Bemoeien werkt: naar een pragmatisch paternalisme in de sociale sector*. Amsterdam: van Gennep
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen: de herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Augustus
- Latten, J. (2005). *Zwanger van segregatie: een toekomst van sociale en ruimtelijke segregatie?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Lokven, H.M. (2006). *Multiprobleemgezinnen: risicofactoren, opvoedingsmoeilijkheden en problemen bij de hulp of begeleiding*. Hanze Lezing, maandag 13 februari 2006 Groningen; [www.studium.hosting.rug.nl](http://www.studium.hosting.rug.nl)
- MacKnight, J.L., Kretzman, J.P., Welling, B., Apeldoorn, N. van, Cornelissen, H. (2004). *Wijkontwikkeling op eigen kracht*. Den Haag: LSA

- Marissing, E., Bolt, G. & Kempen, R. van (2004). *Stedelijk beleid en sociale cohesie in twee herstructureringswijken*. Gouda: Habiforum
- Meere, F. de, Davelaar, M. (2005). *Tot achter de voordeur: leren van buurtgerichte initiatieven ter versterking van sociale relaties*. Utrecht: Verwey-Jonker
- Mehlkopf, P. J. (2008). *'Een kwestie van goed regelen': over multiprobleemgezinnen, coördinatie van zorg en gezinscoaching. Handreiking bij implementatie*. Gouda: JSO
- Milokowski, H. (1967). *Lof der onaangepastheid: een studie in sociale aanpassing, niet aanpassing en onmaatschappelijkheid*. Meppel: Boom
- Ministerie van Binnenlandse zaken (2004). *Samenwerken aan de Krachtige stad: Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSBIII)*. Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Eindevaluatie Onze Buurt Aan Zet: een thematische vergelijking van 10 steden*. [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)
- Morrison, N. (2003). Neighbourhoods and Social Cohesion: Experiences from Europe. In: *International Planning Studies: 2003, Vol.8. Issue 2*, p.115-138
- Mulder, M. (1987). *Blijven bouwen: stadsvernieuwing in de jaren negentig*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam
- Musterd, S., Ostendorf, W. (2007). Spatial segregation and integration in the Netherlands. In: Schönwälder, K., *'Residential Segregation and the integration of immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden'*. pp. 41-60. Social Science Research Centre: Berlin
- Notten, A. (2004). *Overleven in de stad: inleiding tot sociale kwaliteit en urban education*. Apeldoorn: Garant
- Pennen, T. van der, Bommel, J. van, Muller, M. (2004). *Schakelen tussen fysiek en sociaal: op zoek naar succesvolle samenwerking bij stedelijke vernieuwing*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB
- PricewaterhouseCoopers (2008). *Barrières en Breekijzers in de buurt: belangrijke lessen van Sociale Heroering in 12 gemeenten*.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster
- Putnam, R.D (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. In: *Scandinavian Political Studies: 2007, Vol.30. Issue 2*
- Putten, N. (2006). *Terug naar de stad: een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Leiden: De Bink
- Räkers, M., Jong, C. de (2006). *Eropaf! Outreachend samenwerken in welzijn en wonen*. Amsterdam: Van Genneep/de Balie
- Reijndorp, A. (2004). *Stadswijk: stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: Nai uitgevers
- Scheele, D. (2001). *Ruimte aan de stad*. Den Haag: WWR
- SCP (2007). *De sociale staat van Nederland 2007*. Den Haag
- Slob, A., Bolt, G., Kempen, R. van (2008). *Na de sloop: waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*. Den Haag: Nicis instituut
- Spierings, F. (2004). De stad als gevaar? Uit: *De stad als gevaar? Kanttekeningen bij de sociale kwaliteit van Rotterdam*. Verwey-Jonker Instituut



- Sprinkhuizen, A.M.M., Engbersen, R.J.M. (1998). *In de ban van de buurt: over lokaal sociaal beleid in de buurt*. Utrecht: NIZW
- Uunk, W. (2002). *Concentratie en achterstand: over de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie onder allochtonen en autochtonen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Veldboer, L., Duyvendak, J., Kleinhans, R., Boonstra, N. (2007). *In beweging brengen en richting geven: herstructurering en sociale stijging in Hoogvliet*. Hoogvliet: deelgemeente Hoogvliet, Vestia Rotterdam Hoogvliet & Woonbron
- Vermeijden, B. (1997). *Stadsvernieuwing '66-'96, dynamiek in het beleidsdenken: De transformatie van het stadsvernieuwingsconcept in het beleidsvertoog over verstedelijking en volkshuisvesting*. Delft: Publicatiebureau Bouwkunde
- Vogelaar, E. (2007). *Actieplan Krachtwijken: van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)
- VROM (2002). *Kwaliteit van stedelijke vernieuwingswijken: KWR 2000 maakt de balans op*. Nieuwegein: VROM
- VROM (2004). *Leefbaarheid van wijken*. [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)
- VROM (2006a). *Stad en stijging: Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: OTB
- VROM (2006b). *Beter leven in betere wijken: de sociale opgave in de stedelijke vernieuwing*. [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)
- Wouden, R. van de, Bruijne, E. de (2001). *De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van vier grootstedelijke gebieden in de randstad*. Den Haag: SCP
- Wouden, R. van de (2007). *Een nieuwe stedelijke agenda: overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag/Amsterdam: WRR/ Amsterdam University Press
- Zinko, T., Meijer, A.M., Oppenoorth, W.H. (1991). Een onderzoek bij multi-probleemgezinnen. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*: 1991, vol. 7. afl. 6 (november)

### **Literatuur en beleidsdocumenten over Nijmegen**

- Breeuwsma, I., Sterren, H. van der (2005). *Verbreiding van bewonersbetrokkenheid: asset-based-community-development in de Kolpingbuurt*. Nijmegen: Tandem Welzijns-organisatie Nijmegen
- Gemeente Nijmegen (2008a). *Aanpak multiprobleemhuishoudens gemeente Nijmegen*. Projectgroep Aanpak multiprobleemhuishoudens
- Gemeente Nijmegen (2008b). *Stads- en wijkmonitor 2007*. Onderzoek en Statistiek
- Gemeente Nijmegen (2006a). *Sociale herovering in Nijmegen: vertrouwen, verbinden en samen doorpakken in Oud-West*. Wijkmanagement Gemeente Nijmegen
- Gemeente Nijmegen (2006b). *Stads- en wijkmonitor 2005*. Onderzoek en Statistiek
- Gemeente Nijmegen (2005). *Wijkaanpak Kolpingbuurt 2002-2005: beschrijving resultaten evaluatie 'Onze Buurt Aan Zet'*. Onderzoek en Statistiek

Gemeente Nijmegen (2004). *Stads- en wijkmonitor 2003*. Onderzoek en Statistiek  
Gemeente Nijmegen (2001). *Stadsmonitor 2001*. Onderzoek en Statistiek  
Gemeente Nijmegen (1999). *Wijkonderzoek Nijmegen 1998*. Onderzoek en Statistiek  
Gemeente Nijmegen (1994). *Wijkonderzoek 1994: strategische verkenning wijkbeleid*.  
Inter-Lokaal (2007). *Ondernemingsplan 2008-2010*. [www.inter-lokaal.nl](http://www.inter-lokaal.nl)  
Kruiter, A.J., Hijzen, C. (2007). *Zoet, zorg en zuur in Wolfskuil: actieplan aanval op de uitval*. Leiden:  
Centre for Government Studies  
Planwerk (1995). *Enquêteonderzoek naar de leefbaarheid van de Wolfskuil*. Nijmegen: Planwerk  
Planwerk (1997). *De leefbaarheid en veiligheid in de Wolfskuil*. Nijmegen: Planwerk  
Star, M. van der, Soeterbeek, S. (2007). *Gezondheidsprofiel Nijmegen 2007: lokale, regionale en  
landelijke cijfers ter onderbouwing van het lokaal gezondheidsbeleid*. GGD Regio Nijmegen  
Stichting Portaal (2008). *Portaal 07*. Baarn  
Verlaan, K. (2007). *Meldpunt Bijzondere Zorg: naar een integrale aanpak*. GGD Regio Nijmegen

### **Geraadpleegde internet sites:**

[www.achterdevoorkeur.nl](http://www.achterdevoorkeur.nl)  
[www.eropaf.org](http://www.eropaf.org)  
[www.ggd.nl](http://www.ggd.nl)  
[www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl)  
[www.het-interview.nl](http://www.het-interview.nl)  
[www.huiselijkgeweld.nl](http://www.huiselijkgeweld.nl)  
[www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/grotestedenbeleid/](http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/grotestedenbeleid/)  
[www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)  
[www.multiprobleemgezinnen.nl](http://www.multiprobleemgezinnen.nl)  
[www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)  
[www.nijmegen.nl/wonen/onderzoekencijfers/](http://www.nijmegen.nl/wonen/onderzoekencijfers/)  
[www.nijmegenonline.nl/nieuws/](http://www.nijmegenonline.nl/nieuws/)  
[www.presentatie.nl](http://www.presentatie.nl)  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[www.sev.nl](http://www.sev.nl)  
[www.studium.hosting.rug.nl](http://www.studium.hosting.rug.nl)  
[www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)  
[www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)  
[www.zomerdebatten.nl](http://www.zomerdebatten.nl)

## **Toelichting tabellen**

In hoofdstuk 4 geef ik een aantal tabellen weer. De gegevens voor deze tabellen zijn afgeleid uit twee informatiebronnen:

- Statistieken (Stadsgetallen)
- Enquête resultaten (met name de Stadspeiling)

Voor het gedeelte ‘Wijk’ van de Stads- en Wijkmonitor 2007 zijn de gegevens uit deze twee informatiebronnen samengevoegd in tabellen. Voor dit onderzoek naar de pilot in de Wolfskuil heb ik de tabellen bewerkt.

Hieronder een toelichting op de tabellen.

### ***Titel***

- Bij iedere tabel wordt in de titel aangegeven om welk thema het gaat.

### ***Kolommen***

- In de eerste kolom bevinden zich de namen van de indicatoren binnen dit thema.
- De tweede kolom betreft de waarden voor Nijmegen als geheel.
- De derde kolom laat de waarden zien van de indicatoren voor de Wolfskuil

### ***Rijen***

- Voor de meeste variabelen worden twee waarden gegeven: het recentst beschikbare (statistische) cijfer en meteen daaronder een (dynamisch) cijfer voor de ontwikkeling over de laatste jaren.
- Steeds zijn de jaren waar het om gaat aangegeven. Zo laat de eerste variabele in de eerste tabel ‘ontw. 02-07 van % 0-14 jr zien hoe het percentage 0 tot 14 jarigen zich vanaf 2002 tot 2007 heeft ontwikkeld. Hierbij is het aandeel 0 tot 14 jarigen in 2002 van het aandeel 0 tot 14 jarigen in 2007 afgetrokken.

### ***Cellen***

- Bij de ontwikkelingscijfers wordt een toename weergegeven met een ‘+’ en een afname met een ‘-’.
- Een ‘x’ wil zeggen dat er op het betreffende gebiedsniveau geen cijfers beschikbaar zijn voor die variabele.

## Omschrijving indicatoren

- Voor de beschrijving van de indicatoren volgt hieronder een tabel. In de eerste kolom staat de naam zoals ook in de tabellen in de verschillende hoofdstukken wordt gehanteerd. De tweede kolom betreft de omschrijving en eventueel ook de bron van de indicatoren.

Samenstelling bevolking	
% 0-14 jr	Het percentage mensen van 0 tot 14 jaar
% >64 jr	Het percentage mensen ouder dan 64 jaar
% alleenstaanden	Het percentage mensen dat alleen woont en leeft
% 1-ouder gezinnen	Het percentage huishoudens bestaande uit één ouder + kind(eren)
% niet westerse allochtonen	Het percentage mensen dat tot de niet westerse allochtonen wordt gerekend volgens de definities van het CBS.
% niet westerse jonge all.	Het percentage jongeren tot en met 18 jaar die tot de niet westerse allochtonen worden gerekend.
Inkomen en werk	
% lage inkomens	<p>Bij het inkomen per persoon gaat het om het gemiddeld besteedbaar inkomen van personen die gedurende het gehele jaar inkomen hebben gehad. Studenten met uitsluitend studiebeurs worden niet tot deze groep gerekend. De categorie zelfstandigen behoort wel tot deze groep.</p> <p>Het CBS heeft de inkomens van personen met 52 weken inkomen in klassen verdeeld naar hoogte van het besteedbaar inkomen. De klassegrenzen zijn zo gekozen dat elke klasse landelijk 20% van de personen met 52 weken inkomen bevat. De 20% klassegrenzen in 2003 b.v. zijn:</p> <p>Laagste twintigprocentsgroep: minder dan 9.100 euro  tweede twintigprocentsgroep: 9.100 tot 13.900 euro  derde twintigprocentsgroep: 13.900 tot 18.200 euro  vierde twintigprocentsgroep: 18.200 tot 24.300 euro  vijfde twintigprocentsgroep: 24.300 euro en meer</p> <p>Tot de lage inkomens worden gerekend de inkomens in de laagste en de tweede twintigprocentsgroep.</p>
% WWB	Het aantal uitkeringsgerechtigden in de Wet Werk en Bijstand als percentage van het aantal 15 t/m 64 jarigen
Gezondheid en zorg	
% cliënten maatsch. werk	<p>Het aantal cliënten dat gebruik maakt van het maatschappelijk werk van het NIM, de Nijmeegse Instelling voor Maatschappelijk werk, als percentage van het aantal inwoners.</p> <p>Het totaal aantal cliënten betreft zowel de nieuwe aanmeldingen als de 'doorstromers' uit het voorgaande jaar.</p>
% cliënten GGZ	<p>Het aantal cliënten dat gebruik maakt van de Geestelijke Gezondheidszorg Nijmegen, als percentage van het aantal inwoners.</p> <p>Met cliënten worden hoofdpiënten en subcliënten (gezinsleden e.d.) bedoeld.</p>
% voelt zich gezond 2007	Het percentage mensen dat aangeeft een zeer goede of goede gezondheid te hebben. (Stadspeiling 2007).
Ervaring sociale omgeving	
% verantw. voor	Het aantal mensen dat heeft aangegeven zich medeverantwoordelijk te voelen voor de leefbaarheid in

buurt	de eigen buurt (Stadspeiling).
% deeln. buurtact.	Het percentage mensen dat heeft aangegeven de afgelopen twee jaar wel eens mee te hebben gedaan aan activiteiten in de eigen buurt (Stadspeiling).
% gehecht buurt	Het percentage mensen dat heeft aangegeven gehecht of zeer gehecht te zijn aan de eigen buurt (Stadspeiling).
schaal sociale kwaliteit	Schaalscore opgemaakt uit vier vragen uit de Stadspeiling met betrekking tot de sociale kwaliteit van de eigen buurt. Het betreft de volgende aspecten: kennen de mensen in de buurt elkaar, de wijze waarop mensen in de buurt met elkaar omgaan, de saamhorigheid in de buurt en de mate waarin mensen zich thuis voelen bij anderen in de buurt. Hoe hoger de score hoe gunstiger.
Veiligheid	
% aangiften agressie	Het aantal aangiften bij de Politie van agressie als percentage van de bevolking.
schaal dreiging	Schaalscore opgemaakt uit vijf vragen uit de Stadspeiling met betrekking tot dreiging in de eigen buurt. Het betreft de volgende aspecten: het voorkomen in de buurt van bedreigingen, lastvallen, geweldsdelicten, drugsoverlast en tasjesroof. Hoe hoger de score hoe ongunstiger.
% aangiften woninginbraak	Het aantal aangiften bij de Politie van woninginbraak als percentage van de woningvoorraad. Aangiftes betreffen die incidenten waarbij een procesverbaal is opgemaakt.
schaal overlast	Schaalscore opgemaakt uit drie vragen uit de Stadspeiling met betrekking tot het voorkomen van overlast in de eigen buurt. Het betreft de volgende aspecten: geluidsoverlast (anders dan van verkeer), overlast van groepen jongeren en overlast door omwonenden. Hoe hoger de score hoe ongunstiger.
% onveilig gevoel algem.	Het percentage mensen dat heeft aangegeven zich in het algemeen wel eens onveilig te voelen (Stadspeiling).
% onveilig gevoel buurt	Het percentage mensen dat heeft aangegeven zich wel eens onveilig te voelen in de eigen buurt (Stadspeiling).
Algemene oordelen	
% buurt vooruitgegaan	Het percentage mensen dat in heeft aangegeven dat de buurt waarin men woont het afgelopen jaar vooruit is gegaan (Stadspeiling)
% buurt achteruitgegaan	Het percentage mensen dat heeft aangegeven dat de buurt waarin men woont het afgelopen jaar achteruit is gegaan (Stadspeiling).
schaal evaluatie buurt	Schaalscore opgemaakt uit vijf vragen uit de Stadspeiling met betrekking tot het totaaloordeel over de eigen buurt. Het betreft de volgende aspecten: het plezier waarmee men in de buurt woont, de eventuele (dringende) wens om uit de buurt te verhuizen en de gehechtheid aan de buurt. Hoe hoger de score hoe gunstiger.
rapportcijfer buurt	Het gemiddelde rapportcijfer dat mensen hebben gegeven aan hun woonomgeving (Stadspeiling).