

Eerste hulp bij sociale stijging

Een literatuuronderzoek naar 'Achter de Voordeur' aanpakken

Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

telefoon +31(0)70 344 09 66
fax +31(0)70 344 09 67
email info@nicis.nl

www.nicis.nl

Auteurs: dr. Tineke Lupi en drs. Daphne Schelling, MA.

Eindredactie: Katusha Sol, MA.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Nicis Institute. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Opzet van het onderzoek	10
1.3 Leeswijzer	11
2 De voordeur als frontlinie van sociaal werk	12
2.1 Nieuwe methode, oude traditie	12
2.2 Integrale effectiviteit	14
2.3 Verantwoorde professionaliteit	16
3 Wonen	19
3.1 Achter de voordeur in Wielwijk	19
3.2 Herhuisvesting in Pendrecht	21
3.3 Problemen en talenten in Tilburg	24
4 Overlast, schulden en misstanden	26
4.1 Bemoeizorg bij overlast	26
4.2 Schuldhulp bij huurachterstand	28
4.3 Huisbezoek ter controle	30
5 Onderwijs	34
5.1 Capabel Amsterdam	34
5.2 Huisbezoek en schooluitval	37
6 Gezinsondersteuning	39
6.1 10 voor Toekomst	39
6.2 Families First	41
7 Ouderen	44
7.1 Vrijwilligers op welzijnsbezoek	44
7.2 Informatieve huisbezoeken in Delft	46
7.3 Gezondheid achter de voordeur	47
8 Huiselijk geweld	50
8.1 Op de Rails	50
8.2 Stevig ouderschap	52
9 Conclusie	55

9.1	Reflectie	55
9.2	Overeenkomsten en verschillen in 'Achter de Voordeur' projecten	57
9.3	Opbrengsten en knelpunten	59
9.4	Aanbevelingen	63
	Literatuur	67

Samenvatting

Deze rapportage beschrijft de ervaringen met de 'Achter de Voordeur' aanpak binnen enkele projecten in Nederlandse gemeenten. 'Achter de Voordeur' is een vorm van outreachende, ambulante hulpverlening aan mensen die zich aan de randen van de samenleving bevinden. Professionals benaderen hen actief en direct om zo hun hulpvragen op te sporen en problemen bij de kop te pakken. Binnen de wijkenaanpak, maar ook het gezinsbeleid, de WWB en de WMO is 'Achter de Voordeur' een nieuwe methode die een doorbraak teweeg moet brengen in de verkokerde, aanbodgerichte sociale sector.

De 'Achter de Voordeur' aanpak is een soort eerste hulp bij sociale stijging. Het heeft tot doel een opening te creëren bij mensen die met complexe, meervoudige problemen kampen of waarvan dit vermoeden bestaat. De ambitie is hun leefsituatie te verbeteren. Deze methode van hulpverlening gaat terug op het begin van de twintigste eeuw, toen de eerste woningcorporaties in het kader van het burgerlijk beschavingsoffensief bij hun huurders aan huis kwamen. De methode wordt daarom ook wel aangeduid als 'woonmaatschappelijk werk nieuwe stijl'.

'Achter de Voordeur' past in de lijn van ontwikkelingen in de sociale sector en het openbaar bestuur die in de jaren negentig werd ingezet. Professionals liepen steeds meer tegen de grenzen van traditionele organisaties aan, waardoor problemen nauwelijks effectief of duurzaam werden aangepakt. Onder het mom van integraal en outreachend werken, frontlijnsturing en vitale coalities tussen ketenpartners, zijn sinds die tijd talloze innovatieve initiatieven in gemeenten opgezet om beleid meer pragmatisch en oplossingsgericht te maken. Ook de 'Achter de Voordeur' projecten hebben deze kenmerken.

De aanpak stuit echter zowel in de sociale sector als het maatschappelijk debat op weerstand. Verwijzend naar het oude woonmaatschappelijk werk vreest men voor paternalisme en bevoogding. Ook zou de persoonlijke betrokkenheid van hulpverleners tot grensvervaging leiden en de privacy en zelfstandigheid van cliënten in het geding raken. Voorstanders menen daarentegen dat 'Achter de Voordeur' de kern van de sociale sector raakt en professionals juist verplicht zijn in te grijpen bij mensen die gemarginaliseerd zijn, of dit dreigen te raken.

Om meer zicht te krijgen op de effecten en knelpunten in de 'Achter de Voordeur' aanpak zijn in deze rapportage 15 projecten besproken die met deze methode werken. Deze projecten zijn geordend volgens de thema's wonen, overlast en schulden, onderwijs, gezinsondersteuning, ouderen en huiselijk geweld. Criterium voor deze projectbeschrijvingen was het bestaan van een inhoudelijke evaluatie. Deze studies bleken relatief schaars, maar toch zijn er voldoende evaluaties gevonden om te kunnen analyseren.

Doel en werkwijze van de projecten

De 'Achter de Voordeur' aanpak kent meerder verschijningsvormen en facetten. Het gaat om veel meer dan over de drempel stappen en de privésfeer van mensen betreden. Het huisbezoek is een onderdeel van een keten aan acties die uiteindelijk moet leiden tot verbetering van de leefsituatie van huishoudens en hele wijken. Hoe de projecten uiteindelijk achter de voordeur komen verschilt. Bij overlast, schulden of ernstige gezinsproblemen gaat men dikwijls alleen op pad na een directe melding. Binnen onderwijs, opvoeding, ouderenzorg en huiselijk geweld klopt men bij mensen aan op basis van risicoanalyses met secundaire gegevens. In het kader van de wijkenaanpak of fraudebestrijding worden daarentegen hele straten en buurten benaderd. Al deze vormen zijn ongevraagd, maar slechts zelden verschijnen de medewerkers onverwacht aan de deur.

Als men eenmaal binnen is, hanteren de projecten ook verschillende strategieën. Hoewel allen in bepaalde mate interveniëren, zijn sommige huisbezoeken meer informerend van aard, terwijl anderen zich op probleemsignalering en controle richten. Deze projecten houden het vaak bij een enkel bezoek, waarna andere instanties mogelijke hulpvragen oppakken. De projecten die meer oplossingsgericht zijn blijven dikwijls langer in een huishouden en kennen een backoffice en netwerk van ketenpartners achter de frontlijnwerkers.

Vormen van samenwerking, coördinatie en gegevensuitwisseling

Een bepaald verband van instanties om cliënten en wijken heen kenmerkt 'Achter de Voordeur' projecten, of zou dit in elk geval moeten doen. Dit gaat, afhankelijk van de aard van het project, om gemeentelijke diensten, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, politie, zorginstellingen, arbeidsbemiddeling, schulphulpverlening, opbouwwerk, uitkeringsinstanties, scholen en jeugdzorg. Omdat het een om een manier van integraal werken gaat, staat of valt de aanpak met goede relaties en regelmatig overleg tussen deze ketenpartners. Dit speelt op zowel uitvoerend als management niveau. Instellingen dienen van elkaar op de hoogte te zijn, toegang te hebben tot gegevens omtrent de cliënten en te werken vanuit gedeelde doelstellingen en werkopvattingen. Hoewel de meeste projecten hier wel naar streven, laat de praktijk hier nog veel te wensen over.

Succes- en faalfactoren

Als methode om problemen, vragen en behoeften bij huishoudens te signaleren en hen gerichte informatie, advies en hulptrajecten aan te bieden is 'Achter de Voordeur' relatief succesvol. De mensen die benaderd worden reageren over het algemeen zeer positief. Ze voelen zich gehoord en gekend, ook als ze geen directe problematiek hebben. Voor uitvoerende professionals creëert de methode een ingang bij de doelgroep die ze anders nauwelijks bereiken. Ook kunnen ze door de integrale manier van werken een basis leggen voor effectieve hulpverlening. Tot slot levert 'Achter de Voordeur' gemeenten en instellingen concreet

zicht op het leven in huishoudens en wijken, versterkt het hun contacten met burgers en is het een platform voor samenwerking.

Om duurzaam effectief te zijn dient de 'Achter de Voordeur' aanpak echter nog nader te worden uitgewerkt. Veel projecten zijn tegenwoordig prima in staat bij hun doelgroep binnen te dringen en een veranderingsproces in werking te stellen, maar dit dreigt vaak stuk te lopen op de starre structuren in de sociale sector. 'Achter de Voordeur' vergt een andere manier van werken, zowel in de frontlijn als backoffice en binnen de ketenpartners. Projectmedewerkers dienen goed toegerust te zijn en voldoende tijd te hebben; het is een veeleisende methode.

Belangrijker is echter nog dat de door hen gesignaleerde hulpvragen opvolging krijgen en dat ze door de juiste instantie worden opgepakt. De projecten tonen aan dat dit nog weinig soepel verloopt. Instanties zijn vaak niet op elkaar afgestemd, hadden niet op extra cliënten gerekend, of hebben lange wachtlijsten waardoor de snelle interventie van het 'Achter de Voordeur' project niet wordt opgevolgd.

Andere knelpunten bevinden zich in de financiering en het draagvlak van projecten binnen gemeenten en ketenpartners. In eerste instantie zijn allen volop bereid mee te werken en zien ze ook een meerwaarde. De effectiviteit en opbrengsten van de 'Achter de Voordeur' aanpak zijn echter moeilijk meetbaar, waardoor in veel projecten geen verduurzaming optreedt. Het gevaar dreigt hierdoor dat ze onderdeel worden van de zogenaamde projectencarrousel.

Legitimatie

Ondanks het maatschappelijk debat over de politieke en morele basis van de 'Achter de Voordeur' aanpak, zijn er maar weinig projecten die expliciet aandacht aan verantwoording lijken te besteden. Vermoedens, gevoelens van urgentie en collectieve belangen gelden vaak als onderbouwing van de methode. Hoewel de pragmatische insteek slechts op weinig verzet stuit, laten de projecten ook zien dat een goede legitimering van groot belang is voor het bereiken van de doelstellingen. Wanneer mensen op basis van risico-analyses of het wonen in een bepaald gebied worden benaderd, ligt stigmatisering op de loer.

Ook de angst voor paternalisme en bevoogding is niet geheel ongegrond. Doordat frontlijnwerkers grote vrijheid kennen en ze de hele situatie van een huishouden oppakken, is niet duidelijk waar professionele betrokkenheid ophoudt. Sommige projecten gaan erg ver in hun hulpaanbod, terwijl gezinnen met ernstige problematiek zich soms sterk hechten aan een gezinscoach of interventied medewerker.

Een geval apart vormen de projecten die via huisbezoek vermoedelijke misstanden en fraude proberen aan te tonen. In tegenstelling tot 'Achter de Voordeur' aanpakken op andere terreinen stuiten deze op veel verzet. Hun repressieve karakter botst met de publieke opvattingen over privacy. Met name hier dient de legitimering dan ook een belangrijk aandachtspunt te zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

*'Nederlanders maken nauwelijks meer tijd voor een praatje met de burenen. Maar wat kunnen de mensen die bij je in de straat wonen eigenlijk voor je betekenen? Achter de voordeur laat burenen in elkaars huis snuffelen en ontzenuwt gaandeweg vooroordelen en aannames.'*¹

Zo omschrijft de website van de NCRV het programma 'Achter de Voordeur' waarmee de omroep in 2008 en 2009 veel aandacht trok. Het spraakmakende format, waarin burenen rond mogen kijken in het huis van hun buurtgenoot en daarna een opname te zien krijgen waarin de buurtgenoot een deel van zijn levensverhaal vertelt, is inmiddels doorverkocht aan maar liefst 11 landen. In de hele wereld zullen dus straks mensen naar het leven van hun burenen kijken.

'Achter de Voordeur' is niet alleen de naam van een succesvol tv-format, maar ook de aanduiding van een ogenschijnlijk nieuwe manier van werken in de aanpak van complexe sociale problemen. Deze methode, waarbij hulpverleners doordringen in de privésfeer van cliënten, is de afgelopen tijd in toenemende belangstelling komen te staan. Veel steden voeren op dit moment een 'Achter de Voordeur' aanpak uit, bijvoorbeeld door het verrichten van huisbezoeken aan huurders, het aanstellen van gezinscoaches of casemanagers en het opzetten van interventieteams. Het bevorderen van sociale stijging aan de onderkant van de samenleving is daarbij het streven.

'Achter de Voordeur' is ook één van de zeven experimenten in de wijkaanpak van het huidige kabinet. Middels dit experiment zoeken zeven steden naar effectieve en werkbare aanpakken voor (meervoudige) problematiek van huishoudens in achterstandsgebieden. Een van de instrumenten binnen het experiment is praktisch onderzoek naar succesfactoren, leerpunten en randvoorwaarden van de 'Achter de Voordeur' aanpak. Hiermee worden de zeven experimentsteden, maar ook andere gemeenten die me dit thema aan de slag gaan, ondersteund. Een van de thema's die in het experiment wordt behandeld is de 'een gezin- een aanpak' methode, waarbij het integraal werken centraal staat.

Deze rapportage, uitgevoerd door Nicis Institute in opdracht van de ministeries van VROM/WWI en Jeugd en Gezin, richt zich op de bestaande kennis over 'Achter de Voordeur' aanpakken. Het onderzoek heeft het karakter van een inventariserende literatuurstudie op basis van evalua-

¹ <http://achterdevoordeur.ncrv.nl/>

ties van 'Achter de Voordeur' projecten uit het (recente) verleden. De focus ligt daarbij meer op de procesmatige kant van de aanpak dan op de precieze uitvoering. Het voorliggende rapport is dan ook voornamelijk bedoeld voor bestuurders, beleidsambtenaren en projectmanagers. Maar ook de geïnteresseerde frontlijnwerkers kunnen er veel van leren.

1.2 Opzet van het onderzoek

Hoewel 'Achter de Voordeur' momenteel als een vernieuwende aanpak van complexe sociale problemen te boek staat, wordt er binnen de sociale sector in Nederland al enige tijd geëxperimenteerd met soortgelijke methoden. Ook al verschillen de projecten van naam, het gaat altijd om praktijken waarin professionals met een interveniërend doel op eigen initiatief thuis langskomen bij mensen waarvan het vermoeden van verborgen (ernstige) sociale problemen bestaat.

Het literatuuronderzoek heeft tot doel de ervaringen met deze methode tot nu toe te integreren en inzichtelijk te maken voor professionals in het veld. Hiertoe zijn evaluaties en analyses van projecten bestudeerd op inhoudelijke en procesmatige succes- en faalfactoren. Hierbij hebben we gekeken naar de volgende vragen:

- Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?
- Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen en hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?
- Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?
- Hoe wordt de methode gelegitimeerd?

Omdat er talloze projecten bestaan die een 'Achter de Voordeur' aanpak hanteren, is in de analyse gekozen voor een thematische indeling. Het interveniërend huisbezoek als extra 'service' buiten de reguliere dienstverlening vormde daarbij het criterium. De gezondheidszorg en het politiewerk zijn daarom niet als apart item opgenomen, maar komen bij specifieke doelgroepen of probleemgebieden aan de orde. Dit leidt tot de volgende thema's:

- wonen
- schulden, overlast en misstanden
- onderwijs
- gezinsondersteuning
- zelfstandig wonende ouderen
- huiselijk geweld

Er is naar gestreefd om drie projecten per thema te bespreken, maar dat bleek in de praktijk niet altijd mogelijk. Hoewel de 'Achter de Voordeur' aanpak de afgelopen jaren in vrijwel alle grote steden in Neder-

land zijn intrede heeft gedaan, zijn de meeste projecten niet of nauwelijks onderzocht. Dikwijls bestaan er alleen factsheets en interne jaarverslagen waarin alleen geëvalueerd is of de projectdoelstellingen uit de subsidieaanvraag zijn gehaald. Kortom, gedegen studies naar de werking van 'Achter de Voordeur' projecten zijn schaars, met name binnen de wijkenaanpak. Positief is echter dat verschillende steden zich hier bewust van zijn geworden en universiteiten of hogescholen in de arm hebben genomen om de aanpak te monitoren. De eerste resultaten van deze evaluaties zullen in de loop van 2010 bekend worden, maar konden voor deze rapportage nog niet worden gebruikt.

1.3 Leeswijzer

Wat momenteel als 'Achter de Voordeur' wordt aangeduid, is een methodiek waarmee professionals in Nederland al ruim tien jaar experimenteren. Deze rapportage begint daarom met een schets van de context op basis van enkele algemene publicaties. Hoofdstuk 2 beschrijft de opkomst van deze methode, die teruggaat op een oude traditie. Dit hoofdstuk beschrijft ook de hang naar integraliteit en pragmatische oplossingen waarmee hulpverleners tegenwoordig op huisbezoek gaan. Daarnaast wordt ingegaan op de discussie omtrent privacy en vertrouwensrelaties die de 'Achter de Voordeur' aanpak binnen de sociale sector teweeg heeft gebracht.

Na deze theoretische inleiding gaan de hoofdstukken 3 tot en met 8 concreet in op de werking en effectiviteit van enkele recente 'Achter de Voordeur' projecten binnen Nederland. Per hoofdstuk wordt een korte beschrijving van twee tot drie projecten rond een bepaalde doelgroep of probleemgebied gegeven, op basis van bestaande evaluatiestudies. Deze schets geeft inzicht in de doelen van het project, de werkwijze, samenwerkingsverbanden, opbrengsten en knelpunten en de legitimering van de aanpak.

In hoofdstuk 9 worden de dwarsverbanden in de bevindingen binnen en tussen de thema's geanalyseerd en conclusies getrokken over de 'Achter de Voordeur' aanpak in het algemeen. Het hoofdstuk duidt achtereenvolgens de kenmerken, opbrengsten en knelpunten van de aanpak en geeft deze schematisch weer in tabellen en grafieken. De rapportage besluit met aanbevelingen, geordend naar de vier fases die binnen de 'Achter de Voordeur' aanpak kunnen worden onderscheiden. Deze aanbevelingen zijn weergegeven in een reeks overzichtelijke do's en don'ts voor projecten en gemeenten die met de 'Achter de Voordeur' aanpak aan de slag gaan.

2 De voordeur als frontlinie van sociaal werk

Het feit dat 'Achter de Voordeur' een van de zeven experimenten in de wijkenaanpak is, geeft aan dat de methode nog geen gevestigde praktijk is binnen de sociale sector. Toch werd de basis voor deze werkwijze al ruim een eeuw geleden gelegd en pleiten professionals met termen als 'bemoeizorg' en 'outreachinge hulpverlening' voor een heropleving van deze aanpak. In de afgelopen tien jaar heeft de methode zich langzaam maar zeker ontwikkeld en zijn er veel ervaringen met de voor- en nadelen opgedaan. Alvorens op de concrete projecten in te gaan, geeft dit hoofdstuk op basis van enkele algemene publicaties inzicht in de context van de 'Achter de voordeur' aanpak. Hierbij komen ook de vier aspecten waarlangs de projecten zullen worden besproken terug.

2.1 Nieuwe methode, oude traditie

Zorgen om mensen die buiten de structuren van de samenleving vallen zijn van alle tijden. De hedendaagse hulpverlening aan mensen met sociale, psychische en/of fysieke problemen heeft haar wortels in de religieuze armenzorg en het beschavingsoffensief van eind negentiende eeuw. Daarin was het gebruikelijk dat de hulpverleners, vaak vrijwilligers, kerkelijke ambtsdragers of notabelen, bij mensen aan huis kwamen en diep doordrongen in hun leven. Vanuit hun morele superioriteit probeerden zij groepen die in hun ogen onaangepast gedrag vertoonden op te voeden tot goede, beschaafde burgers. Dit bevorderen van sociale stijging had een zeer sturend karakter.²

Door professionalisering van de hulpverlening, opkomst van de verzorgingsstaat, individualisering van de samenleving, marktwerking in de welzijnssector en emancipatie van afwijkend gedrag is deze benadering gedurende de twintigste eeuw in onmin geraakt. De relatie tussen hulpverleners en cliënten is steeds zakelijker geworden; zolang mensen de wet niet overtreden mogen ze zelf bepalen hoe ze leven. Deze autonomie betekent dat niet meer het maatschappelijk verheffingsideaal, maar de eigen verantwoordelijkheid en behoeften van de hulpvrager het uitgangspunt is. Inmenging in de privésfeer is gedurende de twintigste eeuw te boek komen te staan als paternalistisch en stigmatiserend.³

² Deben (1988) en Van Ginkel (2001).

³ Van der Lans, Medema & Räkera (2006).

Box 2.1 Woonmaatschappelijk werk: 'Achter de Voordeur' avant la lettre

De eerste woningcorporaties stelden zich tot doel hun huurders op te voeden en te verheffen. Daartoe formuleerden zij allerhande regels omtrent orde, fatsoen en hygiëne en werd er streng gecontroleerd of men zich aan het gewenste gedrag hield. Het ophalen van de huur was daarbij een middel om achter de voordeur te komen en het gesprek met de huurder aan te gaan. Indien nodig konden de zogenaamde woonopzichters of woninginspectrices - (jonge) vrouwen uit de betere kringen - hulp, steun en advies geven. Problemen werden op een persoonlijke en individuele manier aangepakt. Zo drongen de woninginspectrices diep door in het privé leven van de huurders. Ze beoordeelden het gezinsleven, het voeren van het huishouden, de psychische en lichamelijke toestand van de huurders en contacten met anderen. Ook organiseerden ze activiteiten voor kinderen en ouderen. Huurders die hun gedrag niet verbeterden werden als onmaatschappelijk gebrandmerkt en onder extra streng toezicht geplaatst, dikwijls in aparte wooncomplexen.

De woningopzichters waren casemanager, gezinscoach, schuldhulpverlener en maatschappelijk werker in één en vormden de verbindende schakel naar instanties rond huurders. Hoewel dit niet meetbaar is, stellen onderzoekers Deben en Van Ginkel dat het woonmaatschappelijk werk op deze manier een bijdrage heeft geleverd aan sociale stijging van mensen aan de onderkant van de samenleving in het eerste deel van de twintigste eeuw. De intensieve en persoonlijke benadering was een belangrijk ingrediënt van het beschavingsoffensief.

Voor de praktijk van vandaag is vooral van belang dat de woon situatie een goed en laagdrempelig aanknopingspunt blijkt voor mensen die een duwtje in de goede richting nodig hebben. Via het werk van de woningopzichters werd een vinger aan de pols gehouden bij mensen en kwamen huurders die door allerhande omstandigheden in de problemen waren geraakt snel in beeld. Vervolgens kon daar direct op worden ingesprongen. Wanneer deze interventies niet waren ingezet kon de situatie zich mogelijk verergeren. 'Achter de Voordeur' wordt daarom ook wel omschreven als 'woonmaatschappelijk werk nieuwe stijl'.

Hoewel enkele oorspronkelijke vormen van proactieve en directieve hulpverlening zijn blijven bestaan, werken sociale professionals in toenemende mate van achter hun bureau op basis van vrijwilligheid. In de jaren negentig van de vorige eeuw ontstaat echter vanuit de hulpverlening zelf verzet tegen deze zogenaamde 'cultuur van afzijdigheid'. Een belangrijke reden hiervoor is de constatering dat men groepen die hulp het meest nodig hebben niet of nauwelijks weet te bereiken. Doordat professionals alleen in actie komen na een duidelijke en directe hulpvraag, blijven mensen die daartoe niet toe in staat of bereid zijn, buiten beeld. En vaak zijn dit de meest schrijnende gevallen waarin een combinatie van sociaal isolement, schulden, gedragsproblemen, stoornissen, verslavingen en gezondheidsproblemen speelt.

Soms zijn dergelijke huishoudens wel bij instanties bekend, maar niemand in het leger aan hulpverleners achtte zich de aangewezen persoon om in te grijpen. De betrokken huishoudens voelen zich op hun beurt vaak verstrikt in het woud van regelingen en web van instellingen die elk slechts een deel van de markt voor zorg en welzijn bedienen. Zowel cliënten als professionals verzanden in een moeras van regelgeving en verkokering. Verschillende incidenten met multi-

probleemgezinnen en vereenzaamde ouderen laten zien welke gevolgen dit kan hebben.⁴

Onze hoogontwikkelde, complexe netwerksamenleving toont in deze situaties haar grenzen. Een groot deel van de bevolking is prima in staat de regie over hun eigen leven te voeren, maar een kleine groep weet moeilijk hun weg te vinden en raakt vrijwel ongemerkt buiten alle sociale structuren. 'Achter de Voordeur' draait om de herovering van deze mensen die tussen wal en schip vallen.

Om dit te bereiken, zo is de overtuiging, moet het afgelopen zijn met de vrijblijvendheid in de hulpverlening. Sociale professionals dienen niet af te wachten tot goed gemotiveerde cliënten vanzelf naar hen toekomen, maar moeten actief naar hen toe te gaan. Het leven van de hulpbehoevende in relatie tot zijn of haar sociale omgeving is daarbij het uitgangspunt, niet het gespecialiseerde aanbod vanuit de organisatie.

Dit pleidooi past in brede trends, waarbij er meer aandacht is voor de menselijke en maatschappelijke participatie. De publieke sector dient niet meer te pampieren maar voornamelijk te empoweren, zo is het devies. Dit uitte zich onder andere in de vermaatschappelijking van de zorg waarbij cliënten niet meer in gesloten instellingen worden geplaatst maar zoveel mogelijk in een gewone wijk. Vanuit hun eigen woning krijgen ze ambulante hulp. Dit is vooral een belangrijke ontwikkeling in de geestelijke gezondheidszorg, maar ook in de zorg aan mensen met verstandelijke of lichamelijke beperkingen en ouderen wordt het steeds meer gemeengoed. De veronderstelling daarbij is dat optreden in de eigen leefwereld van mensen belangrijke voordelen heeft boven behandeling in een gespecialiseerde inrichting. Hieronder vallen onder andere inclusie, sociale steun in informele netwerken en het stimuleren van zelfstandigheid en zelfredzaamheid. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die in 2007 in werking trad, is een uitdrukking van dit principe.⁵

2.2 Integrale effectiviteit

Het actief naar buiten treden van sociale professionals in de huidige wijkenaanpak en gezinsondersteuning gaat nog een stap verder dan het ambulante werken waarin hulpverleners enkel op afspraak naar cliënten toegaan. Het betreft een proactieve manier van optreden naar mensen die waarschijnlijk hulp behoeven, maar daar niet zelf om vragen of geen adequate hulp ontvangen. Zij worden opgespoord, benaderd en bijgestaan in hun eigen leefomgeving, ook als ze daar uit onwetendheid,

⁴ Cornelissen, Brandsen & Dané (2007).

⁵ Van Doorn (2004) en Van Doorn, Van Etten & Gademan (2008).

schaamte, angst of slechte ervaringen in het verleden (in eerste instantie) niet voor open staan. Zo is veel meer sprake van een interventie in het kader van sociale activering en bestrijden van maatschappelijke uitval, enkele kerndoelen van het huidige kabinet.

Per sector bestaan verschillende benamingen voor deze methodiek. In het maatschappelijk werk staat het bekend als 'outreaching werken', binnen de geestelijke gezondheidszorg en sociale psychiatrie spreekt men van 'bemoeizorg'. De term 'Achter de Voordeur' komt voornamelijk uit de hoek van de volkshuisvesting en sociale diensten waarin algemeen welzijn van mensen aan de onderkant van de samenleving centraal staat. Ook andere termen als interventieteams en huis-aan-huis bezoeken worden soms gebruikt.

Hoewel er nuanceverschillen bestaan, komen alle begrippen op hetzelfde neer: het proactief te werk gaan door sociale professionals in vermoedelijk ernstige probleemsituaties waarin geen duidelijke hulpvraag van cliënten bestaat. De leefwereld van mensen vormt het aangrijpingpunt voor interventies waarbij professionals buiten de gestaalde protocollen kunnen gaan en een bepaalde mate van drang uitvoeren.⁶

Het huisbezoek is hét kenmerk van de huidige 'Achter de Voordeur' aanpak. Hierin wordt op laagdrempelige wijze persoonlijk contact gelegd en informatie over de gehele leefsituatie van een (potentiële) cliënt verzameld. De voorstanders van deze manier van werken benadrukken echter dat het niet gaat om een nieuwe strategie binnen het bestaande hulpverleningsaanbod, maar om een heel andere manier van denken. Het is een omslag van bureaucratische, verkokerde organisaties naar een structuur waarin de frontlijn centraal staat.⁷

In andere woorden gaat het dus om niets minder dan een cultuurverandering binnen de publieke sector. De pleitbezorgers voor bemoeizorg en outreachend werken hebben zich wat dat betreft van roependen in de woestijn tot de aanvoerders van dé strategie in sociaal beleid ontwikkeld. Daarmee is 'Achter de Voordeur' niet alleen een methode om cliënten beter van dienst te zijn, maar een manier om de hele hulpverlening beter te laten functioneren. Samenwerking tussen instanties en een integrale benadering vormen de ruggengraat van de aanpak.

Outreaching werken behelst professionals die getraind zijn op het actief opsporen van mensen in hun eigen leefomgeving en daarin een dialoog tot stand brengen. Vasthoudendheid en flexibiliteit zijn hierin belangrijke kernwaarden. Daarnaast dienen deze frontlijnwerkers een goede inbedding te krijgen in de organisatie, zodat mensen nadat de hulpvraag geformuleerd is, overgedragen kunnen worden aan de juiste deskundigen. Rugdekking en steun van collega's die achter de frontlijn werken is cruciaal. Tot slot moeten instellingen als geheel leren over hun specia-

⁶ Idem.

⁷ Zie o.a. Van der Lans et al. (2006).

listische aanbod heen te kijken en gegevens over cliënten met andere hulpverleners te delen.⁸

2.3 Verantwoorde professionaliteit

Onder professionals die met een 'Achter de Voordeur' aanpak werken, overheerst veel enthousiasme en bevologenheid omtrent deze methode. Ze benadrukken dikwijls dat dit de kern van de hulpverlening is; het weer op de rails zetten van mensen die in een uitzichtloze situatie terecht gekomen zijn. Door samen met de cliënt te werken aan oplossingen kunnen ze hun professionele kennis en passie inzetten en daadwerkelijk vooruitgang bewerkstelligen.⁹

Door Jos Van der Lans en Evelien Tonkens wordt deze 'roeping' omschreven als een modern, empatisch of pragmatisch paternalisme. Sociale professionals hebben volgens hen de taak zich met probleemsituaties te bemoeien, zonder 'er bovenop' te zitten of te handelen uit morele superioriteit. Er op af gaan is op zichzelf niet bevoogdend, zo betogen zij, maar juist een goed teken van doeltreffende betrokkenheid.¹⁰

Het actief en ongevraagd ingrijpen in de leefsituatie van mensen is echter niet onomstreden. Persoonlijke autonomie staat immers hoog in het vaandel in onze samenleving. In het maatschappelijk debat wordt er dan ook dikwijls op gewezen dat de overheid en maatschappelijke organisaties zich niet zomaar in de privésfeer van burgers mogen mengen. Het modern paternalisme kenmerkt zich, net als het oude beschavings-offensief, door een groot geloof in maakbaarheid en sommigen vrezen voor nieuwe vormen van dwang en bevoogding.

Ook binnen de sociale sector zelf is er terughoudendheid, zij het op andere gronden. Zo menen velen dat de privacywetgeving het ongevraagd bieden van hulp en uitwisselen van gegevens over cliënten verbiedt. Professionals hebben in principe te maken met geheimhoudingsplicht en veel van hun dienstverlening staat of valt met een vertrouwensrelatie.¹¹ Handboeken voor hulpverleners maken echter duidelijk dat binnen de wet- en regelgeving meer mogelijk is dan men denkt. Zo stelt de privacywet dat ingrijpen wel degelijk mag, en zelfs moet, als dit in het belang is van de cliënt en zijn directe omgeving. Daarbij gaat het om situaties waarin iemand schade ondervindt. Privacy is in dat geval ondergeschikt aan veiligheid en welzijn. Bovendien dient intervensies, zoals bijvoorbeeld in het geval van ernstige overlast, een maatschappelijk be-

⁸ Cornelissen et al. (2007) en Van Doorn et al. (2008).

⁹ Van der Lans et al. (2006).

¹⁰ Kuypers & Van der Lans (1994) en Tonkens (2008).

¹¹ Van Doorn et al. (2008).

lang. Niet alleen het individu, maar de hele samenleving ervaart hiervan de lasten, zo is de redenering.¹²

Kortom, juridische en morele bezwaren worden overstemd door pragmatische argumenten. De SEV en het Kennisnetwerk Achter de Voordeur spreken van een snel veranderd maatschappelijk klimaat, waarin de nadruk op het beschermen van de privé sfeer lijkt te zijn ingeruild voor een hang naar resultaten in de aanpak van sociale problemen. In deze instrumentele benadering is elk middel dat ingezet kan worden gelegitimeerd, ook als daarvoor de grenzen van de wet of sociale normen overschreden moeten worden.¹³

Dit betekent niet dat de stap achter de voordeur inmiddels een gevestigde werkwijze is geworden met duidelijke protocollen. Outreachend optreden is vooral een kwestie van gevoel op basis van kennis en ervaring. De legitimatie van bemoeizorg en ongevraagd huisbezoek wordt daarom als een cruciaal aspect van de methode erkend, waar in elk project voldoende aandacht voor dient te bestaan.¹⁴

Een grijs gebied in dit opzicht betreffen de 'Achter de Voordeur' aanpakken waarin de nadruk niet zozeer op hulpverlening, maar op handhaving ligt. In verschillende steden zijn de afgelopen jaren interventieteams in het leven geroepen die via huisbezoek op correct gebruik van woning en sociale uitkeringen controleren.¹⁵ Zoals Evelien Tonkens en Marc Räckers nadrukkelijk stellen valt dit niet onder het modern paternalisme. Alleen als het belang en de behoeften van cliënten centraal staan is wat hun betreft de 'Achter de Voordeur' aanpak gerechtvaardigd. Daar gaat het om empathisch oordelen, in plaats van veroordelen.¹⁶ Volgens voorstanders van de handhavingsaspecten van 'Achter de Voordeur' is het echter de enige manier om iets te doen aan het verkokerde beleid van overheden en instanties dat telkens bij gezinsdrama's zichtbaar wordt.¹⁷ Instanties die meewerken aan de interventieteams, zoals het UWV, legitimeren hun deelname met de redenering dat iedereen die een uitkering ontvangt, een informatie- en controleplicht heeft inzake de eigen leefsituatie. Dit kan op kantoor, maar ook via huisbezoek.¹⁸ Volgens organisaties als FNV Bondgenoten hebben mensen vooralsnog het recht dergelijke bezoeken te weigeren.¹⁹ Het kabinet studeert niet-

¹² Idem.

¹³ Cornelissen et al. 2007

¹⁴ Van der Lans et al. 2006, Van Doorn et al. (2008).

¹⁵ Van den Berg (2008).

¹⁶ Tonkens (2008) en Räckers (2008).

¹⁷ Cornelissen & Brandsen (2008).

¹⁸ UWV (2009).

¹⁹ FNV Bondgenoten (2008).

temin op een wet om de vaststelling van de leefsituatie 'achter de voordeur' door uitvoeringsorganen juridisch te verankeren.²⁰

De cultuuromslag die in de jaren negentig is ingezet met bemoeizorg en outreachend werken en nu zijn weerslag heeft gekregen in de 'Achter de Voordeur' aanpak, kan als een turbulente ontwikkeling worden omschreven. Wat in de discussie over opbrengsten en knelpunten van deze methode echter nog ontbreekt, is goed inzicht in de effectiviteit en randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie. Om hier aan bij te dragen gaat het vervolg van deze rapportage in op de praktijk van enkele 'Achter de Voordeur' projecten. Hieruit volgen in het laatste hoofdstuk aanbevelingen voor professionals die met deze methode aan de slag gaan.

²⁰ TK 2008–2009, 31 929, nr. 2.

3 Wonen

In het kader van de wijkenaanpak worden in toenemende mate huisbezoeken vanuit woningcorporaties ingezet. Voorbeeld hiervoor vormt het Sociaal Investeringsplan (SIP) dat in 2001 in de Amsterdamse wijk Overtoomse Veld van start is gegaan. De resultaten van dit project zijn in evaluaties positief beoordeeld.²¹ Omdat dit project in eerdere rapportages over 'Achter de Voordeur' aanpakken echter al uitgebreid aan de orde is gekomen, wordt er in dit onderzoek niet expliciet op ingegaan.²² Gekozen is om in dit hoofdstuk drie andere projecten die outreachend werken vanuit de woonsituatie te belichten, al worden de lessen uit Amsterdam zeker niet vergeten.

3.1 Achter de voordeur in Wielwijk

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

De gemeente Dordrecht wil met het programma 'Wielwijk biedt perspectief' de participatie onder de bewoners van deze wijk stimuleren. Enkele reeds actieve bewoners wezen er op dat veel mensen in de wijk bezig zijn met overleven, waardoor deelname aan het maatschappelijk leven op de tweede plaats staat. Weinigen melden zich met deze problemen bij instanties, voor zover ze al weten waar ze terecht zouden kunnen.

Om de situatie in de wijk te verbeteren dient daarom ook zicht te komen op de situatie 'achter de voordeur', concludeerden beleidsmakers binnen de gemeente Dordrecht. Hierop is in januari 2007 vanuit woningcorporatie Woonbron een pilot gestart met huisbezoeken in een klein gebied binnen de wijk, hetgeen na zes maanden is doorgetrokken naar heel Wielwijk. Vanwege de positieve resultaten zal ook in de wijk Crabbefhof een 'Achter de Voordeur' project van start gaan.²³

Doel van het 'Achter de Voordeur' project is via individuele gesprekken de situatie binnen deze huishoudens in kaart te brengen en hen naar de juiste hulp te leiden. Naast het in beeld krijgen en oplossen van sociale problemen, dienen de huisbezoeken om de woningbehoeften van huurders te peilen met oog op de fysieke herstructurering van de wijk.

Uit de documentatie van de gemeente blijkt dat de 'Achter de Voordeur' aanpak in Wielwijk niet alleen gericht is op hulpverlening, maar ook op het stimuleren van talenten van bewoners. Uiteindelijk moet de benade-

²¹ Metaal, Delnoij & Duyvendak (2006) en Kroon, Renooy & Scholten (2007).

²² Zie o.a. Cornelissen et al. (2007).

²³ Gommans & De Saint Aulaire (2007) en Gommans (2008).

ring de betrokkenheid van bewoners en de sociale samenhang in de gehele buurt ten goede te komen. Daarom is een koppeling gemaakt met het zogenaamde Asset Based Community Development (ABCD), een methode om wijken op basis van hun aanwezige sociale en economische capaciteiten te verbeteren.

Tijdens de huisbezoeken wordt door middel van gesprek en meer gestructureerde vragenlijsten de situatie van de bewoner in kaart gebracht en onderzocht waar behoefte aan is. De woonsituatie staat daarbij centraal, maar ook de algehele leefsituatie komt aan bod. Belangrijk aandachtspunt is het niet-gebruik van voorzieningen waar men wel recht op heeft, evenals de actieve betrokkenheid bij de wijk. Na het bezoek wordt er een verslag opgesteld met een vervolgsценario. Binnen het project werken een casemanager en 'voorzieningenchecker' die de bewoners verder kunnen ondersteunen en begeleiden naar andere instanties.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

'Achter de Voordeur in Wielwijk' is een gezamenlijk project van de gemeente Dordrecht, corporatie Woonbron, Bureau Jeugdzorg, de GGD en het welzijnswerk. Tussen het projectteam en deze partijen vindt regelmatig overleg plaats. Uit de evaluatie binnen de gemeente blijkt echter dat de samenwerking en afstemming tussen de instanties rondom cliënten nog niet altijd soepel verloopt. Het project heeft in opzet geen centraal registratiesysteem, terwijl dit wel gewenst is. Ook waren aanvankelijk spelers als de Sociale Dienst en Schuldhulpverlening niet betrokken, terwijl een belangrijk deel van de hulpvragen van bewoners voor hen bestemd is. In mindere mate geldt dit voor de politie en beheerders van Wielwijk. Hiermee zijn in de loop van het project uitwisselingen georganiseerd.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

De 'Achter de Voordeur' aanpak in Wielwijk is werkenderwijs ontwikkeld. De methode heeft ervoor gezorgd dat bewoners in een probleemsituatie in een eerder stadium worden opgemerkt en dat er sneller wordt ingegrepen. Hierdoor stapelen problemen zich minder op en is er minder escalatie. Toch kan van effectieve vroegsignalering in preventieve zin nog niet gesproken worden, zo concludeert de evaluatie.

In de praktijk richt het project zich vooral op het oplossen van problemen van bewoners en minder op het benutten van hun kansen. Hulp is, in tegenstelling tot de doelstelling, de primaire activiteit binnen het project. Hierover zijn zowel bewoners als partners echter wel zeer te spreken. Vooral de integrale, aan de ene kant outreachende en toch ook vraaggerichte aanpak wordt blijkens de evaluatie positief beoordeeld. Daarnaast is het contact met de woningcorporatie verbeterd, hetgeen

onder meer blijkt uit het toegenomen aantal meldingen van overlast en schade.

Niet alle bewoners die benaderd werden voor een huisbezoek stonden hier voor open. Ruim een kwart reageerde in het geheel niet op het aanbod. Uiteindelijk kwam bij nog niet de helft van de benaderde huishoudens iemand over de vloer. Van deze groep had bijna 70 procent enkel- of meervoudige problemen, waaronder dikwijls taalproblemen en schulden.

De evaluatie van het pilotproject concludeert dat de aanpak van de meeste van deze problemen een lange, structurele inzet vergen. Mede daarom is het project verder uitgebreid. Ook is besloten bij andere instanties, zoals het welzijnswerk, een passend aanbod te ontwikkelen op veel voorkomende problemen om bewoners beter te kunnen doorverwijzen.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Hoewel de evaluatie en documentatie over de aanpak in Wielwijk niet expliciet in gaat op de verantwoording, is men wel duidelijk over de basis van het project. De problemen 'Achter de Voordeur' zijn in een achterstandsgebied als Wielwijk nijpender dan de fysieke en sociale staat van de wijk als geheel, zo stelt het Wijkactieplan. Alleen door bewoners gericht en persoonlijk te benaderen kan hun situatie in beeld komen en kan adequate hulp geboden worden. De redenering is dat wanneer mensen bezig zijn met overleven en nauwelijks hun deur uit komen, instanties zelf de drempel moeten slechten.

3.2 Herhuisvesting in Pendrecht

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

In de wijk Pendrecht in Rotterdam is een grootschalige herstructureeringsoperatie aan de gang. Het feit dat veel bewoners zullen moeten verhuizen is door woningcorporatie Woonstad aangegrepen om hulpvragen, wensen en behoeften van bewoners te inventariseren. Hiertoe is in de zomer van 2007 een experiment met huisbezoeken in de Ossensissebuurt van start gegaan. In de evaluatie wordt beschreven dat er bewust is gekozen voor een 'Achter de Voordeur' aanpak in lichte vorm, zonder eigen projectorganisatie.²⁴

Het hoofddoel van het experiment in de Ossensissebuurt is de aanpak van fysieke en sociale problemen te combineren. Uit de evaluatie valt op te maken dat dit is om te voorkomen dat er zogenaamde waterbed-

²⁴ Cornelissen, Brandsen & Collignon-van den Munckhof (2009).

effecten optreden bij de herstructurering van de wijk. Daaraan zijn diverse subdoelstellingen gekoppeld, zoals inzicht krijgen in woonwensen en andere kwesties die bij bewoners spelen, opsporen van huishoudens met meervoudige problematiek, vroegsignalering, bieden van betere dienstverlening en stimuleren van samenwerking met andere instanties.

De huisbezoeken richten zich op een groep van 146 huishoudens in de buurt die geselecteerd werden op basis van het registratiesysteem van de corporatie. Alvorens bij hen langs te gaan zijn de bewoners zowel collectief als individueel over het project geïnformeerd. Tevens werd uitgebreid aandacht besteed aan de training van de medewerkers, het ontwikkelen van vragenlijsten en een registratiesysteem en het organiseren van de backoffice van samenwerkende instanties.

Uiteindelijk zijn 123 huishoudens voor gemiddeld anderhalf uur bezocht door een woonconsulent in dienst van de corporatie. De uitkomsten van deze gesprekken zijn nauwkeurig geregistreerd waardoor zeer veel bekend is over de achtergrondkenmerken de bewoners. Velen van hen kampen met schulden, uitkeringsafhankelijkheid en een laag onderwijsniveau. Bijna de helft van de bewoners bleek reeds bekend en ook actief bij een hulpverleningsinstantie. Een groot deel van de huishoudens werd later herbezocht.

Tussen de twee huisbezoeken is het vervolgtraject in werking gesteld. Dit bestond uit het opstellen van individuele behandelplannen samen met betrokken instanties en informatieverstrekking aan bewoners omtrent concrete vragen. Aan vrijwel alle bewoners is de standaardbegeleiding bij herhuisvesting aangeboden, soms aangevuld met maatwerkbegeleiding. Daarnaast is een klein deel van de huishoudens doorverwezen naar andere instanties voor hulp bij hun sociaal-economische situatie.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

De corporatie heeft gedurende het hele traject als regievoerende partij opgetreden. In het beginstadium van het project hebben zij veel tijd besteed aan het opbouwen van het netwerk van ketenpartners. De evaluatie vermeldt dat dit aanvankelijk moeizaam verliep, omdat er met veel instanties geen directe contacten bestonden en met name het lokale welzijnswerk intern zeer verkokerd bleek.

Gekozen is voor een kernteam van welzijn, het formulierenteam en de corporatie te vormen dat, aangevuld met de SEV, regulier werkoverleg over de huisbezoeken hield. Daarnaast is op uitvoerend niveau een breed netwerk van dienstverleners aangelegd, waarbij gestreefd is naar duidelijke contactpersonen in elke organisatie. Aanvankelijk bleken sommige van deze instanties niet te hebben gerekend op extra werk en zich weinig verantwoordelijk te voelen voor het geheel. Ook voor de afstemming over afzonderlijke activiteiten in de wijk was meer communicatie nodig dan verwacht.

Binnen het project zelf is gaandeweg een registratiesysteem ontwikkeld. Hierin wordt alle informatie over de huishoudens opgeslagen. Omdat de huisbezoeken door slechts één persoon worden uitgevoerd en deze persoon dus de meeste kennis van een huishouden heeft, is het registratiesysteem van groot belang voor de continuïteit en overdraagbaarheid. In hoeverre de ketenpartners hier inzicht in hebben is niet uit de evaluatie op te maken.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

De evaluatie concludeert dat de grote winst van het experiment voor de bezochte huishoudens gelegen is in de informatieverstrekking en het bieden van een luisterend oor. Maar liefst 81 procent van de bewoners is (zeer) positief over de huisbezoeken als geheel. Een even grote groep vond het nuttig en zelfs prettig met de corporatie over hun leefsituatie te praten. Over het vervolgtraject zijn ook de meeste bewoners (71 procent) zeer te spreken, met name wat betreft de begeleiding bij hun herhuisvesting.

Een aspect van de aanpak die minder goed uit de verf is gekomen volgens de evaluatie, betreft de opvolging van hulpvragen en het ondernemen van acties door de betrokken instanties. Bij het eerste huisbezoek zijn de achterliggende sociale problemen van diverse huishoudens weinig in beeld gekomen, hetgeen kan liggen aan de lange en ingewikkelde vragenlijst. Omdat de bezoeken door slechts één persoon werden afgenomen, moesten gespreksvoering en registratie gecombineerd worden.

Een andere verklaring voor de geringe opvolging die de evaluatie aan het licht brengt, is dat de ervaren sociale problematiek veel minder ernstig bleek dan van tevoren verwacht. De bewoners hadden opvallend weinig zorgen, alleen aan gezinsondersteuning en enige hulp bij werk en inkomen bestond een kleine behoefte. Dikwijls had men de benodigde hulp al zelf geregeld: de zelfredzaamheid is duidelijk op een zeer acceptabel niveau.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

In de evaluatiestudie wordt vermeld dat de reputatie die Pendrecht heeft als sociaal zwakke wijk de voornaamste reden was voor de woningcorporatie om de methode van huisbezoek te kiezen. Het vermoeden bestond dat er achter de voordeur sprake is van verborgen meervoudige sociale problematiek die met herhuisvesting enkel verplaatst zou worden. Het feit dat de bezochte huishoudens hun sociaal-economische situatie weinig problematisch ervaren doet echter de vraag opkomen naar de morele onderbouwing van de 'Achter de Voordeur' aanpak. De normen die professionals over de situatie in de wijk hebben blijken duidelijk anders dan de bewoners, zo stellen de onderzoekers in hun evaluatiestudie. Aangezien hulp vrijwillig is, wijst dit op een duidelijke grens van de methode.

3.3 Problemen en talenten in Tilburg

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

De gemeente Tilburg heeft van mei 2007 tot juli 2009 gewerkt met een 'Achter de Voordeur' project in de herstructureringswijk Stokhasselt (Tilburg-Noord). Het project had als doel om de leefbaarheid in Stokhasselt te verbeteren middels een outreachende vorm van buurtregie, zo is uit de evaluatiestudie op te maken.²⁵ Huisbezoeken door bewonersadviseurs dienen hulpvragen, barrières in deelname aan arbeidsmarkt of onderwijs, talenten, potenties en dromen op te halen en mensen toe te leiden naar de juiste instanties. Daarnaast kan vanuit het project direct kortdurende hulp geboden worden en zijn de gesprekken ook als vorm van sociale activering bedoeld.

Het project richtte zich op alle bewoners uit een aantal flats in de wijk en uiteindelijk zijn in totaal zijn 300 huishouden één of meerdere malen bezocht. De huisbezoeken werden afgelegd door duo's van bewonersadviseurs en waren niet aangekondigd. Alleen als een bewoner drie maal niet thuis was, werd het huisbezoek de vierde keer aangekondigd middels een brief.

Wanneer er contact tot stand was gebracht inventariseerden de adviseurs de hulpvragen van bewoners bij alle problemen die ze tegenkwamen. Sommige gezinnen bleken al in trajecten te zitten, anderen hadden behoefte aan verdere ondersteuning. De evaluatie van het project maakt duidelijk dat de meeste doorverwijzingen betrekking hadden op inkomen, zoals schuldhulpverlening en budgetteringscursussen. Ook is er door de adviseurs veel advies gegeven, in sommige gevallen tijdens meerdere herbezoeken.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

In de evaluatie wordt beschreven dat het project een rommelige start kende, mede door onderfinanciering en het ontbreken van samenwerking met andere instellingen. Wel is er vanaf het begin een heldere taakverdeling gemaakt tussen de samenwerkende partners. De gemeente Tilburg fungeerde als opdrachtgever en projectcoördinator. Vanuit de lokale welzijnsorganisatie, woningcorporatie en het Centrum voor Buitenlandse Vrouwen zijn enkele bewonersadviseurs, maatschappelijk werkers, een projectleider en later ook een trajectbegeleidster aangeleverd.

Uit de evaluatiestudie kan worden opgemaakt dat er vooraf geen gegevensuitwisseling met andere instanties plaatsvond en de registratie van gegevens in de opstartfase binnen het project weinig eenduidig was. Hierdoor hing het sterk van de individuele bewonersadviseur af welke

²⁵ Cornelissen, Collignon-van den Munckhof & Brandsen (2009).

informatie er werd overgedragen. Na invoering van het centrale systeem ging dit volgens de evaluatie beter, al blijken veel demografische gegevens nog steeds niet door de adviseurs genoteerd te zijn.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Na afloop van het project is geïnformeerd bij bewoners wat zij van de bezoeken vonden, maar slechts een klein aantal bewoners heeft hier op gereageerd. Zij die wel reageerden stonden positief over de huisbezoeken, alsook de adviseurs zelf. De evaluatie concludeert dan ook dat het project veel draagvlak genoot.

In organisatorisch opzicht signaleert de evaluatie enkele knelpunten. Zo bestonden er uiteenlopende beelden over de vereiste competenties en werkwijzen van de adviseurs, met name tussen de instanties die de adviseurs rekruteerden. Ook waren er door de instanties geen gedeelde verwachtingen geformuleerd over de bedoeling en vormgeving van de huisbezoeken. De discussie die hieruit volgde heeft er uiteindelijk toe geleid dat de teams effectiever zijn ingedeeld en dat een splitsing is doorgevoerd tussen medewerkers die belast zijn met het uitvoeren van de huisbezoeken en diegenen die aan de slag gaan met activiteiten voor bewoners.

Hoewel de professionals elkaar inmiddels veel beter weten te vinden, is uit de evaluatie op te maken dat de doorverwijzing soms nog te wensen overlaat. Ook de effectiviteit waarmee signaleren vanuit het project op uitvoerend niveau worden opgepakt lijkt niet altijd optimaal. Hiermee is de samenwerking binnen het project nog nauwelijks bestendigd. Het gevaar dreigt kortom, dat na het einde van het project alle instanties weer teruggaan naar hun oude situatie.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Zoals de evaluatiestudie beschrijft was de reden om met huisbezoeken te beginnen het vermoeden binnen de gemeente dat er 'veel aan de hand is' in Tilburg-Noord, maar dat niemand hier de vinger op kan leggen. Men name het aantal multi-probleemgezinnen die niet bereikt wordt door hulpverlenende instanties zou hoog zijn. Uit de huisbezoeken bleek echter dat het merendeel van de hulpvragen ging om kwesties waarbij bewoners geholpen konden worden door eenvoudige hulp en informatievoorziening. Slechts een klein deel ging om zware en/of meervoudige problematiek, waarbij de meeste van deze bewoners reeds in een hulpverleningstraject zat. Het aantal onbekende gezinnen was dus klein, maar toch acht men de aanpak gelegitimeerd. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat er door het project "weinig verborgen problemen naar boven komen maar dat bekende problemen beter worden begrepen en in samenhang aangepakt".

4 Overlast, schulden en misstanden

Het 'Achter de Voordeur' komen in het geval van overlast, schulden en misstanden is een gevoelig onderwerp. Er zijn een aantal projecten en methoden bekend die tot doel hebben mensen met financiële problemen te ondersteunen of te signaleren dat huishoudens problematisch woongedrag vertonen. Veel mensen zijn kritisch op bezoeken die worden afgelegd ter controle, zoals besproken in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk staan drie projecten centraal, waarbij huisbezoek met name ter signalering en het voorkomen van escalatie wordt afgelegd.

4.1 Bemoeizorg bij overlast

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

In de jaren negentig hebben enkele woningcorporaties en welzijnsinstellingen geëxperimenteerd met projecten om problematisch woongedrag aan te pakken. Hierbij is gewerkt met de toen nieuwe bemoeizorgmethode. De SEV evalueerde de resultaten van tien projecten in grote steden.²⁶

De doelgroep van de projecten betreft huurders van corporatiewoningen die overlast veroorzaken doordat ze hun woning verwaarlozen, hun huur slecht betalen en wangedrag vertonen jegens hun burens. Het zijn mensen die zelf geen hulpvraag formuleren, maar wel behoefte aan hulp hebben. Doorgaans wordt pas ingegrepen als de overlast een onaanvaardbaar niveau bereikt en huisuitzetting plaats vindt. De situatie is dan echter al geëscaleerd. Doel van de bemoeizorgmethode, zo beschrijft de evaluatie, is dit voor te zijn en het probleem in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken.

Hoewel de projecten onderling verschillen, is uit de studie van de SEV op te maken dat de methode er grofweg uit bestaat dat mensen die dreigen ontruimd te worden, een begeleidingstraject krijgen aangeboden. Hiervoor worden ze aangemeld bij een centraal meldpunt dat vervolgens hun situatie grondig onderzoekt. Dit gebeurt onder andere door middel van huisbezoeken aan de cliënt, waarbij contact wordt gelegd en in overleg een hulpaanbod wordt geformuleerd. Wanneer een cliënt het traject in gaat vindt doorgaans doorverwijzing plaats naar andere instanties. Deze methode stelt zodoende de hulpbehoevende persoon cen-

²⁶ Kullberg & Kessels (1998).

traal en overkoepelt de vele instellingen rond de cliënt. Het uiteindelijke doel is zelfstandig wonen zonder overlast te veroorzaken.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

Uit de evaluatie blijkt dat de meeste projecten gestart zijn als gezamenlijk initiatief van verschillende gemeentelijke diensten (wonen en sociale zaken), de politie, woningcorporaties en welzijnsorganisaties waaronder verslavingszorg, GGZ en maatschappelijk werk. Een speciaal ingesteld team binnen een hulpverleningsinstelling pakt de melding op, doet onderzoek, begeleidt de cliënt en adviseert naar de andere partijen. Hierbij vindt regelmatig communicatie met andere instanties plaats. Ze stemmen hun werkzaamheden op elkaar af, leren van elkaar en wisselen gegevens uit.

De aanmelding zelf vindt doorgaans plaats vanuit de woningcorporaties, maar ook omwonenden, de politie of andere afdelingen binnen de welzijnsorganisaties melden soms cliënten aan. Nadat een begeleidingstraject is opgesteld en doorverwijzing heeft plaatsgevonden blijft het project de cliënten doorgaans enige tijd volgen.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

De bemoeizorgmethode wil, aldus de evaluatie, in tegenstelling tot enkel de uithuisplaatsing, een duurzame oplossing bieden voor notoire overlastgevers. Ongevraagde begeleiding is daarbij het cruciale punt, evenals samenwerking tussen gemeente, corporaties en hulpverlenende instellingen. Het succes van de methode is moeilijk meetbaar, maar uit de evaluatie blijkt bemoeizorg zeker niet het ei van Columbus te zijn in de behandeling van problematische huurders. Het actief benaderen van cliënten zorgt er voor dat zij nog voor escalatie in beeld komen en de nodige hulp aangeboden krijgen. Een groot deel van de cliënten valt echter gedurende het traject af en van wie overblijft zijn er weinigen voor wie de situatie duurzaam lijkt opgelost. Het gaat immers om mensen met meervoudige problemen die moeilijk bemiddelbaar zijn.

Wat vooral als positief wordt ervaren is de gecoördineerde aanpak, samenwerking heeft voor de ketenpartners duidelijk meerwaarde. De evaluatie concludeert dat de bundeling van kennis en informatie van verschillende instanties leidt tot meer inzicht in de situatie van een cliënt en een gericht hulpaanbod. Dit vergt niettemin een goede, gezamenlijke registratie en daar bleek het in veel gevallen aan te ontbreken.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Uit de studie van de SEV kan worden opgemaakt dat vrijwel alle betrokken instanties de urgentie voelen iets te doen aan extreme overlast. Bij velen is de leefbaarheid van de buurt de aanleiding om in te grijpen. De overlastgevende bewoners zijn hinderlijk, zowel voor de direct omwonenden als de gehele buurt. Een dieper liggende reden die in de evaluatie genoemd wordt, is de wens de leefsituatie van de problematische

huurders te verbeteren en hen te behoeden voor verdere escalatie en huisuitzetting. Dat cliënten hier niet zelf om vragen, maar hulp wel in hun belang is, rechtvaardigt volgens de onderzochte projecten de bemoeizorgmethode. Hoewel niet expliciet vermeld, is de redenering dat samenwerking en coördinatie tussen instellingen als basis voor adequatere interventies boven bescherming van de privacy gaat.

4.2 Schuldhelp bij huurachterstand

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

Het project en de methode Eropaf in de gemeente Amsterdam ondersteunt mensen die een betalingsachterstand van hun huur hebben en daardoor dreigen uit huis gezet te worden.²⁷ Eropaf is ontstaan vanuit het project De Vliegende Hollander dat tot doel had zogenaamde 'stille thuisloosheid' op te sporen en dakloosheid te voorkomen. Zoals verschillende publicaties over het project beschrijven, kan het gaan om beginnende verwaarlozing en betalingsproblemen, maar ook om situaties waarin de deurwaarder al ingeschakeld is. Mensen met een huurachterstand kunnen zichzelf aanmelden bij het meldpunt Eropaf, maar ook de corporaties kunnen een melding doen, evenals andere instanties/personen.

Zoals de protocolbeschrijving van de gemeente Amsterdam laat zien, wordt na aanmelding eerst een intake afgenomen waarbij de projectmedewerkers informatie over de situatie van de cliënt inwinnen. Vervolgens kan besloten worden of een huisbezoek noodzakelijk is. Deze bezoeken worden afgelegd om een goed beeld van de cliënt te krijgen op zowel financieel als psychosociaal gebied en de mogelijkheden voor bemiddeling te beoordelen.²⁸ Tijdens het huisbezoek wordt er een plan besproken voor de deurwaarder om huisuitzetting te voorkomen. Daarbij kan de cliënt verzocht worden om in inkomensbeheer te gaan. Wanneer er uitstel is gerealiseerd of huisuitzetting is afgewend, wordt de verdere situatie van bekeken. Tevens kan maatschappelijk werk worden ingeschakeld om te kijken waarom een cliënt in de problemen is geraakt en wat er verbeterd kan worden.

Bij huishoudens met relatief weinig betalingsachterstanden (maximaal twee maanden huurschuld) vindt na aanmelding door de corporatie direct doorverwijzing naar een Madi-instelling (Maatschappelijke Dienst) plaats. Deze neemt contact op om te bekijken of betaling op korte termijn te verwachten is of dat er verder gekeken moet worden naar hulpverlening. Het primaire doel hiervan is om te voorkomen dat een deur-

²⁷ Trouwbos & Teijmant (2003) en De Jong & Räkera (2006).

²⁸ Dienst Maatschappelijke Dienstverlening (2008).

waarder wordt ingeschakeld die een huisuitzetting in gang kan zetten, maar uiteindelijk wil het project cliënten duurzaam op weg helpen.²⁹

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

In oorsprong was Eropaf een initiatief van het Leger des Heils en Hulp voor Onbehuisden in Amsterdam. Vanuit het project werden samenwerkingsovereenkomsten aangegaan met woningcorporaties, het welzijns-werk, Sociale Dienst, schuldhulpverlening en deurwaarders. Deze droegen tevens bij aan de financiering. Toen het project met voorbestaan bedreigd werd heeft de gemeente Amsterdam (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling) het overgenomen en het meldpunt Eropaf gecreëerd. Nog altijd zijn dezelfde kerpartners betrokken. Zij zorgen zowel voor aanmelding als de opvang van cliënten bij doorverwijzing.

Deze integrale aanpak is cruciaal, zo stellen alle publicaties rond het project. Ervaring leert namelijk dat er vaak meerdere problematiek schuil gaat achter schulden. Om deze schulden aan te pakken en om te voorkomen dat in de toekomst nieuwe schulden worden gemaakt is het belangrijk om aan deze achterliggende problematiek te werken.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Zowel de uitkomsten van De Vliegende Hollander als Eropaf zijn diverse malen geëvalueerd. Hieruit blijkt dat de outreachende benadering en goede ketensamenwerking als interventie zeer goed werken. Huisuitzetting wordt in verreweg de meeste situaties (85 procent in de eerste jaren) voorkomen en cliënten krijgen vaak eindelijk de hulp die ze al jaren nodig hebben. Hiermee besparen alle ketenpartners geld, tijd en moeite, zo concludeert het verslag van de pilot Vroeg Eropaf, waarmee de methode ook zeer efficiënt is. Binnen bemoeizorg en outreachend werken staat het project dan ook als voorbeeld te boek.

Vanaf het begin is echter duidelijk dat veel cliënten op den duur terugvallen in dezelfde situatie. Onderzoek door de Universiteit van Amsterdam in 2003 bracht hiervoor diverse verklaringen naar boven. Zo besluiten sommige mensen na de intake dat zij niet aan de voorwaarden willen voldoen, al blijven de redenen vaak onbekend. Velen komen voor crisishulp en niet voor reguliere schuldhulpverlening. Na de crisis verdwijnen zij uit beeld, terwijl ze vaak continue hulp nodig hebben. Men vindt de procedure te lang duren, ook omdat men vaak verwacht direct hulp te krijgen. De voorwaarden van schuldhulpverlening hebben direct invloed op het sociale netwerk: men heeft minder besteedbaar inkomen, de auto moet weg, mensen kunnen minder uitgaan etc. Cliënten haken om deze reden af, evenals wanneer het overgrote deel van het vrij te

²⁹ Trouwborst & Teijmant (2003) en Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Amsterdam (2009).

besteden inkomen opgaat aan het oplossen van de schuld. Het ontbreken van intensievere begeleiding en maatwerk blijkt voor mensen met meerdere problematiek een oorzaak voor uitval.

Door middel van nazorg en herbezoeken proberen medewerkers van Eropaf te voorkomen dat er wederom escalatie optreedt. Ook dit is redelijk succesvol, zo werd 61 procent weer 'terug bemiddeld' richting de schuldhulpverlening. Dit betekent echter, zo kan uit de evaluatie worden afgeleid, extra en ander werk dan waar het project ooit voor bedoeld is.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Zoals omschreven door De Jong en Räkera, ligt de basis voor Eropaf! in het feit dat een goede, veilige woonomgeving belangrijk is voor het welzijn van een persoon en dat huisuitzetting schade oplevert. De kans is groot dat de bewoner op straat terecht komt, met alle gevolgen van dien. Naast het individuele belang wordt met interventie ook het maatschappelijk belang gediend, want huisuitzettingen en crisisopvang zijn zeer kostbaar. Corporaties en gemeenten hebben dan ook voordeel bij het voorkomen van huisuitzettingen, zo is de redenering, het scheelt hen tijd en menskracht. Dit geldt ook voor de Madi-instellingen: zij zien hun caseload mogelijk vergroot worden, maar wanneer er tijdig wordt ingegrepen zullen de problemen minder groot zijn dan bij een late respons.

Uit evaluaties van Eropaf! en soortgelijke projecten blijkt echter dat het lastig is om de kosten en baten in beeld te brengen. In een Rotterdams project dat uitgevoerd werd door Woonstad Rotterdam, de gemeente Rotterdam lijken de baten op het eerste gezicht bij de corporaties te liggen en zij daarmee ook gevraagd kunnen worden mee te betalen. Een kosten-baten analyse laat niettemin zien dat vooral de overheid bespaart omdat dakloosheid, met alle bijkomende hulpverlening, wordt afgewend. Aldus het onderzoek gaat het om een bedrag van maar liefst 10 miljoen euro, maar omdat dit meer 'ongedekt' risico's dan inkomsten zijn is dit nergens op te verhalen. Net als in Amsterdam, waar ketenpartners niet bereid waren het voortbestaan van De Vliegende Hollander te garanderen, leidde deze kostendiscussie in Rotterdam tot een impasse binnen het project.³⁰

4.3 Huisbezoek ter controle

Naast het huisbezoek om mensen met problematisch woongedrag en schulden weer op weg te helpen, zijn er vormen van huisbezoeken die allen meer controlerend van aard zijn. Het bekendste voorbeeld zijn de

³⁰ Nicis Institute (2009).

zogenaamde interventieteams die in de gemeente Rotterdam actief zijn. De publicatie van de Ombudsman Rotterdam over een vijftigtal klachten naar aanleiding van huisbezoeken en de daaruit voortgekomen acties zoals het afsluiten van voorzieningen, beëindigen van uitkeringen en het afsluiten van woningen, leidde landelijk tot veel discussie.³¹ Er ontbreken echter gedegen evaluatiestudies over de Rotterdamse interventieteams die zowel de opbrengsten als knelpunten laten zien.

In de wijk Acacia in de gemeente Enschede wordt in het kader van de wijkaanpak eveneens gewerkt met controlerende huisbezoeken. Deze aanpak is onderdeel van onderzoek door Saxion Hogescholen in samenwerking met de gemeente en het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding en leent zich derhalve voor beschrijving in dit rapport.³²

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

De wijk Acacia is in de ogen van de gemeente Enschede een complex en sociaal-fysiek geïsoleerde woongemeenschap, zo stellen de onderzoekers. Er heerst volgens de beleidsmakers een sterke sociale controle en hiërarchie en de uitkeringsafhankelijkheid is er hoog. Hoewel de wijk rustig oogt, bestaat de indruk dat het 'achter de voordeur' gekenmerkt wordt door een groot aantal misstanden en een slecht leefklimaat. De gemeente wil de bewoners nieuwe perspectieven bieden en de hele situatie in de wijk structureel verbeteren.

Als ondersteuning aan de sociale maatregelen binnen de wijkpak in Acacia is gekozen voor het uitvoeren van controlerende huisbezoeken. Hiertoe is onder 450 huishoudens een risicoanalyse uitgevoerd waarop 30 adressen voor de pilot zijn geselecteerd. De gegevens waren onder andere afkomstig van de gemeente, politie en Belastingdienst. Het doel van het project "wijkgerichte aanpak Acacia" is om door middel van integrale handhaving misstanden in het gebied aan te pakken en toe te werken naar 'normalisatie'. Hiermee hoopt men een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de naleving van de rechtsregels, de veiligheid en openbare orde, hetgeen uiteindelijk de leefbaarheid en perspectieven voor de bewoners ten goede komt.

Het pilotproject is uitgevoerd tussen 1 december 2006 en 1 december 2007. Tijdens de onaangekondigde huisbezoeken werd gecontroleerd op uitkeringsfraude, belastingfraude, illegale bewoning, het illegaal bij- en aanbouwen en hennepsteelt. Tevens werd de sociale problematiek op het gebied van zorg, werk en inkomen, veiligheid en opgroeimogelijkheden voor de jeugd binnen de huishoudens in kaart gebracht.

Naar aanleiding van de controle zijn, volgens het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 153 vervolgacties uitgevoerd door onder andere de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, het UWV, de Belastingdienst,

³¹ Ombudsman Rotterdam (2007).

³² Pelgrom (2008) en Holsbrink (2009).

woningcorporatie, politie en het welzijnswerk. Opvallend is dat slechts enkele acties betrekking hebben op repressieve maatregelen, zoals het zes maal opheffen van een uitkering en innen van boetes. Verreweg de meeste acties blijken te bestaan uit een aanmelding en doorverwijzing naar hulp en ondersteuning bij werk en inkomen.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

De gemeente voerde de regie over de wijkaanpak in Acacia, maar de projectleiding lag bij het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding. Hun eindrapport vermeldt dat de huisbezoeken zelf altijd in samenwerking met de partners zijn uitgevoerd. Deze structuur wordt als belangrijke basis voor het project bestempeld, en zorgde onder de betrokkenen voor een groot draagvlak.

Uit het eindrapport kan echter ook opgemaakt worden dat het project in de uitvoering niet altijd soepel verliep. Dit had hoofdzakelijk te maken met de moeizame uitwisselen van informatie tussen de partners, maar ook tussen verschillende gemeentelijke diensten onderling. Ook hadden de betrokken professionals weinig ervaring in samenwerking met andere partners, met name in de combinatie van handhaving en hulpverlening. De afstemming en communicatie tussen organisaties met zeer verschillende achtergronden verliep hierdoor gebrekkig.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

De methode van analyse en gerichte, controlerende huisbezoeken is efficiënt en effectief gebleken, zo concluderen zowel de studie van Saxion als het eindrapport van het project. De huisbezoeken hebben een zeer volledig beeld van de situatie van de huishoudens in de wijk opgeleverd. Ook zijn een groot aantal vervolgacties ondernomen. Het feit dat via het project een samenwerkingsverband tot stand is gebracht tussen instanties wordt eveneens als een belangrijk succes aangemerkt. Hierdoor is ook binnen organisaties verandering op gang gebracht, zo stellen de onderzoekers.

De methode van huisbezoek was gekozen vanuit het handhavingsdoel. In de praktijk bleek de sociale problematiek echter veel groter dan aanvankelijk gedacht en hier zijn uiteindelijk ook de meeste acties op gericht. Het eindrapport merkt op dat er nauwelijks echt gevaar of geweld is vastgesteld, terwijl de uitvoerende instanties hier zeer bevreesd voor waren. Het beeld van de wijk is hierdoor in positieve zin veranderd.

Het feit dat de problematiek veel meer van sociale aard was zorgde er niettemin ook voor dat het project een ander karakter kreeg dan verwacht. De bezoeken en het doorverwijzen kostten veel meer tijd en inzet van medewerkers en behoefden andere informatie dan die men beschikbaar had.

De studie van Saxion roept de vraag op wat het effect van de huisbezoeken op langere termijn is. De kans dat de situatie in de hele wijk zal

veranderen door eenmalig bezoek aan een klein aantal risico-adressen lijkt klein. De signaalwerking die er vanuit gaat zal opgevolgd moeten worden door andere vormen van hulp en ondersteuning.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Zoals in beide evaluatiestudie wordt opgemerkt, bestonden er bij de diverse instanties die voor de pilot reeds in de wijk aanwezig waren veel signalen over mistanden in Acacia. Als gevolg van enkele incidenten vreesde men voor de veiligheid van zowel bewoners als professionals. De controlerende huisbezoeken zijn gekozen als een repressief middel in de sociale herovering van de wijk, zo stelt het onderzoek van Saxion. Naast de maatregelen gericht op sociale interventies vond men het nodig ook handhavend op te treden.

Achteraf concludeert men dat de instanties zich te veel hebben laten leiden door hun onderbuikgevoelens. Ook tonen de evaluaties zich minder gelukkig met de keuze voor een klein aantal risico-adressen. Het leidt volgens de onderzoekers tot stigmatisering en laat huishoudens die evenzeer met misstanden of hulpvragen zitten buiten beeld.

5 Onderwijs

Het huisbezoek door docenten aan leerlingen en hun ouders wordt al geruime tijd gebruikt in de Nederlandse onderwijswereld.³³ Het is echter vanaf het begin af aan omstrede. De tegenstanders stellen dat het huisbezoek een inbreuk op de privacy is, dat het de plicht van ouders zelf is om naar de onderwijzer toe te gaan wanneer hij/zij informatie nodig heeft en dat het huisbezoek een extra belasting van de docenten betekent. Toch worden steeds opnieuw de positieve aspecten van huisbezoeken ontdekt, waarbij er in een eeuw tijd weinig veranderd lijkt te zijn.³⁴

Box 5.1 Huisbezoeken door leerkrachten: historische schets

Reeds in de jaren dertig werden ouders en leerlingen door de leerkrachten bezocht. De school moet als maatschappelijke instelling de voortdurende invloed ondergaan van het echte leven, dat daar klopt in de gezinnen, waaruit de kinderen komen, aldus Meima. Door het huisbezoek kan belangstelling worden gekweekt en kunnen ouders attent worden gemaakt op "de gelegenheden, die er zijn om hun jongen vooruit te helpen". Maar ook in deze tijden staat niet iedereen onverdeeld positief tegen het bezoek van de leerkracht. Er zijn mensen die vinden dat de leerkracht hier helemaal geen tijd voor heeft, en dat ouders zelf naar school moeten komen. Meima erkent dat een bezoek niet overal even welkom is, en dat ook niet iedereen voldoende mensenkennis heeft om het huisbezoek succesvol te laten verlopen. "Evenwel, ook hier mag om een enkele schaduw het noodige licht niet worden gedoofd".³⁵

5.1 Capabel Amsterdam

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

In het schooljaar 2006-2007 is op verzoek van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) Amsterdam een pilot gestart met huisbezoeken door onderwijzers in het basis- en voortgezet onderwijs.³⁶ Circa 25 onderwijzers hebben binnen Project Capabel een bezoek gebracht aan de kinderen uit hun klas.

³³ Er wordt gesproken over docenten/leerkrachten maar sommige scholen kiezen ervoor mentoren, leerlingbegeleiders of andere professionals op huisbezoek te sturen in plaats van de vakleerkrachten.

³⁴ Beek, Van Rooijen & De Wit (2009).

³⁵ Meima (1938), pp. 6.

³⁶ Veen (2007).

In het onderzoek dat het SCO-Kohnstam Instituut naar de pilot uitvoerde, wordt gesteld dat de opzet van de huisbezoeken informatief, signalerend en activerend is. De docenten dienen het contact met ouders en leerlingen te versterken en hun inzicht in de leef- en gezinssituatie – en eventuele te problematiek – vergroten. Daarnaast hebben de huisbezoeken tot doel de drempel van de school te verlagen, zodat ouders gemakkelijk met de school contact opnemen, en wilden de scholen aantal ouders dat actief is in de ouderraad of MR/andere activiteiten op school vergroten.

Uit het onderzoek blijkt dat de gegevens die docenten verzamelden niet in een centraal systeem zijn opgeslagen, noch dat er procedures waren om gezinnen direct door te verwijzen naar bijvoorbeeld specialistische hulpverlening. De manier waarop door de scholen een vervolg aan de huisbezoeken werd gegeven is dan ook sterk verschillend, zo is de conclusie van de evaluatie. Op basis van de gegevens die docenten verzamelden, hebben sommigen zelf actie ondernomen, maar dit was niet bij allen het geval. Veel hing af van de individuele capaciteiten van de docent en het zorgnetwerk dat reeds aanwezig was op de scholen.

Op veel scholen werden de huisbezoeken niet systematisch besproken in het teamoverleg. Informeel praatten docenten elkaar bij en in het teamoverleg komen soms ook de huisbezoeken ter sprake. Het werd in de evaluatie niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor opvolging van de huisbezoeken die problematiek signaleerden.

Ondanks deze opzet waren de resultaten van de pilot met Project Capabel aanleiding om de huisbezoeken op grotere schaal in het Amsterdamse onderwijs uit te zetten.³⁷ Docenten en mentoren in de hele stad worden gestimuleerd bij leerlingen op bezoek te gaan, waarbij een subsidieregeling hun uren compenseert.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

De onderzoeken laten zien dat zowel in het pilotproject als de voortzetting samengewerkt is tussen de scholen, DMO Amsterdam en de projectleiding van Capabel. Er werd door de scholen echter niet nadrukkelijk samengewerkt met andere partijen buiten het bestaande (interne) netwerk van zorgcoördinatoren en mentoren. Enkele scholen hebben ondersteuning gezocht bij project Capabel, onder meer voor training en advies bij communicatie met ouders.

Vanuit Capabel is een handleiding ontwikkeld voor de opname van gegevens over de thuissituatie in een dossier of (digitaal) registratiesysteem. De scholen gingen echter op verschillende manieren om met verslaglegging, zo benadrukt het onderzoek naar de pilot. Bijna alle docen-

³⁷ Veen, Van Daalen, Roeleveld & Cats (2009).

ten maakten een verslag van het bezoek en hun bevindingen die geplaatst werden in het (elektronische) dossier van de leerlingen. In het voortgezet onderwijs komen de verslagen in het leerlingvolgsysteem. De informatie over het huisbezoek is niet voor iedereen beschikbaar: vaak alleen voor de betrokken mentor/docent, de zorgcoördinator en de directie.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Uit de evaluatie van Capabel onder docenten komt naar voren dat zij een versterking van het contact met de ouders ervaren. Ouders bleken allerlei vragen te hebben die de onderwijzer vrij eenvoudig kon beantwoorden, zowel over de school als de buurt en aanwezige voorzieningen. Deze informatie was ook elders te vinden, maar voor veel ouders was de drempel te hoog (taal, schaamte, etc.). Docenten gaven ook aan het kind na het huisbezoek beter in de context te kunnen plaatsen. Veel kinderen vonden het prettig dat de docent op bezoek kwam; zij voelden zich gekend. Voor de ouders werkt het huisbezoek drempelverlagend, waardoor ze de docent in het vervolg makkelijker weten te vinden.

Of de huisbezoeken ook leiden tot vroegsignalering van sociale problematiek in het huishouden is echter de vraag, want veel docenten menen zich hier niet toe in staat. Bovendien weten ze vaak niet waar zij met de gesignaleerde problemen terecht kunnen, zo blijkt uit de evaluatie. Andere knelpunten die gesignaleerd worden zijn het feit dat de huisbezoeken een flinke tijdsinvestering vergen en het contact met ouders soms moeizaam verloopt. Ook voelen de docenten zich soms onveilig in bepaalde buurten of gezinnen. Een organisatorisch knelpunt is dat de informatie uit de huisbezoeken door de scholen wordt toegevoegd aan het leerling-dossier, maar niet altijd bij de instanties rond de school terecht komt. Inbedding van de huisbezoeken in het schoolbeleid is daarom een belangrijk aandachtspunt, zo concludeert de evaluatie.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Het grote draagvlak en de positieve reacties van de docenten op de huisbezoeken, rechtvaardigen volgens de onderzoekers deze aanpak. Weliswaar gaven sommige docenten aan weerstand te hebben tegen de huisbezoeken. Tijdgebrek en de vrees (met name onder jonge leerkrachten) te weinig ervaring te hebben om gesprekken een goed verloop te geven, worden daarbij genoemd. De evaluatie vermeldt echter dat zij hun mening gewijzigd hebben en nu enthousiast staan tegenover de huisbezoeken.

5.2 Huisbezoek en schooluitval

De huisbezoeken binnen Project Capabel zijn gericht op alle gezinnen van leerlingen. Er zijn echter ook 'Achter de Voordeur' aanpakken in het onderwijs waarbij het meer gaat om een gericht probleem of situatie. Zo zijn de gemeente Amsterdam en enkele partners in het kader van het convenant "Aanval op de Uitval" van start gegaan met resultaatgerichte initiatieven. Een daarvan is de 'honderd procent actie', die tot doel heeft een situatie zonder ongeoorloofd verzuim en met een optimale zorgstructuur te creëren op twee ROC-locaties in Amsterdam. Wederom heeft het SCO Kohnstam Instituut een evaluatie van deze methode uitgevoerd.³⁸

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

Doel van beide pilots was om studenten 'bij de les' en 'binnen de schoolmuren' te houden, zo blijkt uit de evaluatiestudie. Dit is gedaan met een intensieve methode gericht op enerzijds het terugbrengen van ongeoorloofd verzuim en het tot stand brengen van een beter en toegankelijker zorgaanbod voor (verzuimende) leerlingen (met problemen) anderzijds.

In beide pilots kwamen docenten, begeleiders en andere medewerkers van instellingen 'achter de voordeur' bij de leerlingen die verzuimden. Wanneer een leerling zich niet had afgemeld, werd hij of zij bij voorkeur dezelfde dag opgebeld om uit te zoeken waarom er verzuimd was. Wanneer er geen contact tot stand kwam, kon overgegaan worden tot een huisbezoek aan leerlingen en/of ouders.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

De evaluatie laat zien dat er binnen de projecten is samengewerkt met een groot aantal partijen. De gemeente Amsterdam, de ROC's, Bureau Jeugdzorg Amsterdam, RMC Leerplicht en nog een aantal andere partijen waren betrokken bij de pilots. Er was ook een breed scala aan professionals betrokken zoals mentoren, verzuimcoördinatoren, leerplicht-ambtenaren, loopbaanbegeleiders en arbo-medewerkers.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

De evaluatie ziet het huisbezoek door de docenten in principe als een waardevol instrument, omdat het nieuwe informatie naar boven brengt die anders moeilijk te verkrijgen is. Andersom ervaren ouders en leerlingen zorg en aandacht van de school en zorgt het bezoek voor een schrik-effect. Met name de jongeren zijn niet blij dat hun docenten bij

³⁸ Derriks, De Kat & Voncken (2009).

hen thuis langskomen. Dit, zo merkt de evaluatie op, is wellicht een extra stimulans om een nieuw huisbezoek te voorkomen. Tegelijkertijd geven leerlingen aan dat een strenger optreden, naast leuke lessen en een beter rooster, kan helpen om spijbelen te verminderen. Een kwart van de leerlingen die de inspanningen van de school kent geeft aan minder te zijn gaan spijbelen.

De evaluatie van de pilots laten zien dat aandacht voor leerlingen én docenten van groot belang is. Verzuim vormt een probleem waarvan de oorzaken deels buiten de school liggen, maar de school heeft wel te maken met de effecten hier van. In de pilots is het bereik van de school uitgebreid omdat instanties als hulpverlening en leerplicht als verlengstuk zijn gaan fungeren. Door betere samenwerking met partners is er meer zicht op de werkprocessen en is ontstaat er betere afstemming. Door sneller problemen te signaleren is de kans groter om leerlingen binnenboord te houden. Verzuim moet dan ook een speerpunt voor de organisatie worden, zo is een van de aanbevelingen.

De waarde van de huisbezoeken staat of valt volgens de evaluatie echter met wat er met de informatie gedaan wordt: vindt er doorverwijzing plaats wanneer er problematiek ervaren wordt bij de leerling en/of de ouders? En wordt er vervolgens adequate hulp geboden? De studie laat ook zien dat een verzuimaanpak alleen werkt als het een structurele aanpak is die door iedereen gedragen en nagekomen wordt. Een eenvoudig en betrouwbaar registratiesysteem en een goed werkende zorgketen zijn van groot belang.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Zoals beschreven in de evaluatie, is de basis voor de huisbezoeken het feit dat schoolverzuim en uiteindelijk schooluitval een hardnekkig probleem vormen. Het heeft een negatieve invloed op de mogelijkheden van de leerlingen op de arbeidsmarkt en kan een voorbode zijn voor ongewenst gedrag in bijvoorbeeld de criminele sfeer. Opvallend is dat niet alle docenten zich volledig toelegden op het melden van hun leerlingen. Sommige docenten verzuimden de presentielijst in te vullen en/of in te leveren zodat leerlingen niet op tijd afwezig gemeld werden. Een docent die dit wel doet gaf aan dit moeilijk te vinden omdat hij of zij dan als zeer streng wordt ervaren door de leerlingen. Hier lijkt dus een zwakke plek van de methode te zitten.

6 Gezinsondersteuning

Gezinnen, en met name multi-probleemgezinnen, vormen een groot aandachtsveld binnen de 'Achter de Voordeuraanpak'. Wanneer er problemen in een huishouden spelen, hebben alle gezinsleden hier last van en worden zij belemmerd om zich optimaal te ontwikkelen. Dit is bijvoorbeeld ook het uitgangspunt van de 'een gezin-een aanpak', waarbij een plan wordt gemaakt waarin alle gezinsleden worden meegenomen en dat als doel heeft het gezin uiteindelijk (eventueel met lichte hulp) zelfstandig te laten worden.

Er is een breed scala aan projecten en methoden dat kan worden ingezet. Deze variëren van vrijwilligers die komen voorlezen aan kinderen van allochtone ouders tot aan gezinscoaches die 'rond de klok' zorg bieden. In dit hoofdstuk worden twee methoden besproken worden die middels evaluaties in kaart zijn gebracht.

6.1 10 voor Toekomst

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

Het project '10 voor Toekomst' is in 1998 door het Leger des Heils gestart ter ondersteuning van multi-probleemgezinnen. Gezinscoaches werken samen met het gezin om de leefsituatie te verbeteren en de problemen te verlichten. De focus ligt op gezinnen met kinderen tot en met twaalf jaar die de zelfstandigheid kwijtraken door dreigende huisuitzetting of verlies van ouderlijk gezag. Zij worden vanuit andere instanties aangemeld.³⁹

Zoals blijkt uit de projectbeschrijving en onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut, proberen de gezinscoaches van '10 voor Toekomst' ontspoorde gezinnen weer op de rails te krijgen. Daartoe geven ze ondersteuning en begeleiding op tien specifieke punten:

- voeren van het huishouden
- financieel beheer
- de verzorging van kinderen en persoonlijke verzorging
- opvoeding
- onderwijs
- dagbesteding
- orthopedagogiek
- psychische en/of verslavingsproblemen
- sociale netwerken
- gedragsverandering

³⁹ Leger Des Heils Groningen (2008) en Kalsbeek (2008).

Zoals uit de publicaties kan worden afgeleid, gaat het vaak om gezinnen waar al veel hulp is, maar instanties langs elkaar heen werken en geen vat krijgen op de situatie. Achterliggend idee van het project is door een integrale, outreachende aanpak deze processen in multi-probleemgezinnen, die vaak al generaties lang spelen, te doorbreken. De hulp is laagdrempelig en vrijwillig, zo wordt benadrukt, maar wel professioneel en zeker niet vrijblijvend. Het accent ligt op stimuleren en versterken van de eigen mogelijkheden van het gezin zodat ze weer zelf de regie kunnen uitoefenen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling niet te be-tuttelen, maar mensen mee te nemen.

De coaches volgen de gezinnen uiteindelijk voor een langere tijd en stellen een plan op waarin eerst de acute problemen worden aangepakt. Zo proberen ze weer rust en structuur aan te brengen, al gaat dat met kleine stapjes. Coaches zijn gemiddeld zes uur per week bij een gezin, maar dat kan ook meer zijn. Voor specialistische hulp wordt door-geschakeld naar andere professionals, waar het gezin overigens al vaak loopt. De coach houdt als centraal persoon het overzicht en contact met het gezin.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? Hoe vond coördi-natie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing door partijen plaats?

Melding vindt vaak plaats via doorverwijzing van politie, school, consul-tatiebureau, jeugdzorg of de woningbouw. Ook vanuit het maatschappe-lijk werk wordt verwezen. In principe fungeren de coaches als centraal aanspreekpunt en verbindende schakel tussen het gezin en al deze in-stellingen. Samenwerking staat aan de basis van 10 voor Toekomst, maar uit evaluaties blijkt dat veel instanties niet echt zicht hebben op wat een coach doet.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen er geleerd worden (voor de huidige praktijk)?

Het Nederlands Jeugdinstituut concludeert dat gezinscoaches in multi-probleemgezinnen die het spoor geheel bijster zijn, een goed middel is om hen weer op de rails te krijgen. Het onderzoek omschrijft de aanpak als breed, integraal, laagdrempelig, intensief en langdurig waardoor het aansluit op de behoeften en mogelijkheden van de gezinnen. Hoewel de hulp vrijwillig is, is het niet vrijblijvend en zijn de coaches vasthoudend. Hierdoor komen hulpbehoeften in beeld die zich niet vanzelf melden.

De onderzoekers zijn echter niet louter lovend over de methode. Ze merken op dat goede coaches moeilijk te vinden zijn. Het gaat om een schaars type professional die van allerhande soorten problemen weet en een scala aan oplossingen voorhanden heeft. Dit is een andere manier van handelen dan in de gebruikelijke hulpverlening.

Een ander knelpunt dat het onderzoek signaleert zijn de taken en ver-antwoordelijkheden van een gezinscoach. De neiging bestaat dat alle problemen rond een gezin op hen af worden geschoven en dat zij dege-nen worden die belangrijke beslissingen nemen voor het gezin. Ook coa-

ches zelf nemen te gemakkelijk de hele regie over het leven van mensen over, terwijl dit juist niet de bedoeling van het project is. Er moet dus gewaakt worden dat coaches niet te bevoogdend optreden en al het werk van bestaande hulpverleners overnemen, maar vooral coördineren en kleine praktische problemen aanpakken.

Hoe wordt de methode gelegitimeerd?

Het onderzoek waar '10 voor Toekomst' onderdeel van vormt, constateert dat er steeds meer draagvlak komt voor de coach als oplossing binnen gezinnen die steeds verder afglijden en alleen met vergaand ingrijpen nog te redden zijn. In het woud van hulpverleners en scala van problemen rond een huishouden is het aanstellen van een centrale persoon in het belang van de cliënten, zo wordt gesteld. Toch is de verantwoording hiermee niet geleverd, want veel hangt af van hoe de coach zich in het gezin gedraagt en oordeelt. Traditioneel paternalisme ligt op de loer.

Ook is de gezinscoach volgens sommigen meer een lapmiddel voor de slechte organisatiestructuur van de bestaande hulpverlening dan een duurzame oplossing voor multi-probleemgezinnen. In plaats van iets in de bestaande situatie te veranderen wordt er een nieuwe laag gecreëerd waarmee opnieuw problemen met afstemming en bevoegdheden ontstaat.

6.2 Families First

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

Families First is een intensieve vorm van crisis hulp aan gezinnen waar uithuisplaatsing van een of meerdere kinderen dreigt.⁴⁰ In vier weken tijd probeert de gezinsmedewerker samen met het gezin grip te krijgen op de situatie zodat uithuisplaatsing voorkomen wordt. Evaluatie door het NIZW omschrijft het doel als het vergroten van de competentie van de gezinsleden en het aanleren van ander gedrag, waarmee de gezinsleden hun situatie beter kunnen hanteren.

Volgens de gedachte achter Families First biedt een crisis extra mogelijkheden tot verandering. Voorwaarden zijn dat het gezin uit minimaal één ouder en één kind onder de 18 jaar bestaat, dat minimaal één ouder bereid is om mee te werken en dat er binnen 24 uur een gezinsmedewerker van Families First aanwezig moet zijn. Ouders zijn dus niet verplicht om aan Families First mee te werken, al verkleint dit wel de kans op uithuisplaatsing.

⁴⁰ Bakker, Berger, Jagers & Slot (2000).

Gedurende de vier weken is de gezinsmedewerker 20 uur per week beschikbaar voor het gezin. Er wordt met alle gezinsleden gesproken over de situatie en de gewenste veranderingen. Vervolgens worden er doelen opgesteld die in deze periode behaald moeten worden. De gezinsmedewerker is ook beschikbaar voor ondersteuning in het huishouden en bijvoorbeeld bij het ophalen van de kinderen van school.

Na intake vinden de eerste gesprekken met ouders en kinderen plaats, waarin samen met de gezinsmedewerker de doelstellingen en het plan van aanpak wordt opgesteld. Na twee weken wordt het plan geëvalueerd en aangepast aan de situatie. Naast de doelstellingen wordt in de tweede helft van vier weken gewerkt aan het versterken van het netwerk rondom het gezin en het starten van vervolghulp. Indien noodzakelijk kan de hulp met maximaal twee weken worden verlengd. Als er sprake is van mishandeling wordt de ouder die mishandelt uit huis geplaatst of moet de dader duidelijke garanties geven dat het niet meer zal voorkomen. Voorwaarde is dat het bedreigde kind bescherming krijgt in het gezin. Een ouder die zelf niet mishandelt of misbruikt moet geloven, weten of vermoeden dat het gebeurt. De gezinsmedewerker maakt afspraken over wat te doen als de situatie opnieuw uit de hand loopt.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

Zoals het onderzoek beschrijft, wordt er naar Families First verwezen naar aanleiding van een crisis in het gezin, waardoor de hulpverlening en de Raad voor de kindbescherming over willen gaan tot het onthefpen/ontzetten uit de ouderlijke macht. Omdat de hulp van Families First maximaal zes weken duurt, moet tijdens het traject de reguliere hulpverlening geactiveerd worden. Er is, kortom, nauwe samenwerking tussen Families First en de hulpverlenende instanties.

Dit komt tot uiting in overleg gedurende de werkperiode waarin men elkaar informeert en de hulp op elkaar afstemt. De evaluatie benadrukt dit onderdeel als belangrijke kwaliteit van Families First. Een bijkomend voordeel van het overleg is tevens dat de visie van de gezinsmedewerker naar voren komt. Deze is gebaseerd op de empowermentgedachte, waarin aangesloten wordt bij de krachten van het gezin en er gezocht wordt naar de mogelijkheden die het gezin zelf heeft om problemen op te lossen. De bedoeling is dat de andere instanties met de aansluitende hulp het ingezette pad voortzet.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Volgens de het onderzoek van NIZW slaat de methodiek van Families First aan. Bij ongeveer 90 procent van de gezinnen komt de hulp op gang en een jaar na afronding van de hulp woont 75 procent van de kinderen nog thuis. Ouders zijn veelal tevreden over de hulp: 92 procent raadde Families First aan en slechts 3 procent raadde het af. In de

evaluatie wordt wel de vraag gesteld of Families First zin heeft als 25 procent van de kinderen toch uit huis wordt geplaatst. De conclusie is echter dat onmogelijk te voorspellen valt of uithuisplaatsing te voorkomen was. De tevredenheid van de ouders is voor de onderzoekers dan ook een belangrijke graadmeter en deze zijn tevreden ook al lukt het niet in alle gevallen om het kind in het gezin te houden.

Volgens de evaluatie zijn de voordelen van Families First de snelle implementatie, de kostenbesparing ten opzichte van uithuisplaatsing en de mogelijke bijdrage aan het vergroten van de competenties van ouders en kinderen. Nadelen worden door de auteurs niet genoemd, maar gedacht kan worden aan ouders die zich niet volledig inzetten, problematiek die zich voortzet omdat ouders of kinderen niet bereid zijn te veranderen, grootschaligere problematiek die ook veel aandacht vereist (te denken valt aan verslaving, schuldproblematiek). Goede hulp na het Families First traject is dan ook essentieel. Men kan zich afvragen of vier weken voldoende is om een wezenlijke eerste stap te zetten richting een blijvende verandering. Ouders geven ook aan langer hulp te willen krijgen, maar Families First staat hier afwijzend tegenover. Het project is nadrukkelijk een crisisinterventie en wil voorkomen dat ouders te afhankelijk worden van deze vorm van intensieve hulp, zodat het hun empowerment belemmert. Hoewel de hulpverlening kort is, ontstaat deze relatie al wel. Zo vermeldt het onderzoek dat ouders soms verliefd worden op de gezinsmedewerker, omdat deze zich in hun ogen gedraagt als de ideale partner: competent, luisterend en beschikbaar wanneer je wilt.

Een ander knelpunt waar de evaluatie aandacht aan besteedt, is het veiligheidsaspect wanneer er sprake is van mishandeling of misbruik in het gezin. Families First kan nooit de veiligheid van het kind garanderen, waardoor uithuisplaatsing soms toch een betere oplossing is. Ook de veiligheid van de gezinsmedewerker kan in het geding raken wanneer deze bedreigd wordt door gezinsleden of kennissen van het gezin.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Zoals het onderzoek beschrijft is het uitgangspunt van Families First vooral moreel of ethisch. De intentie is om het gezin bij elkaar te houden, omdat – volgens de methode – kinderen het best opgroeien in een gezin. Daarnaast bestaat de stellige overtuiging dat in ieder gezin en bij alle gezinsleden de wens en de mogelijkheid tot verandering aanwezig is. Daarnaast worden enkele meer pragmatische gronden genoemd. Zo zou de hulp minder kosten dan wanneer kinderen uit huis worden geplaatst. Dit wordt echter in de evaluatie niet met cijfers onderbouwd.

7 Ouderen

Het huisbezoek aan ouderen wordt in diverse gemeenten en oudereninstellingen uitgevoerd, meestal bij ouderen met een leeftijd van boven de 70 of 75 jaar. Het huisbezoek heeft primair een signalerende functie: het kan ouderen met problemen opsporen en hen ondersteuning aanbieden door het verstrekken van informatie en het mogelijk doorverwijzen naar andere instanties. Dit is dan ook het tweede doel van het huisbezoek: informatieverstrekking en doorverwijzing. De verstrekte informatie varieert van informatie over voorzieningen in de buurt, aanpassingen aan de woning en aan te vragen hulpmiddelen, tot gerichte beantwoording van vragen over gezondheid, voeding en medicijngebruik.

7.1 Vrijwilligers op welzijnsbezoek

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

Vier gemeenten in de regio Leiden hebben tussen 2000 en 2003 geëxperimenteerd met welzijnsbezoeken aan 75-plussers.⁴¹ Deze ouderen woonden zelfstandig, maar maakten wel gebruik van diverse soorten (mantel)zorg. Doel van het huisbezoek was tweeledig:

- Het geven van informatie over diverse voorzieningen en regelingen.
- Het signaleren van individuele en collectieve problemen, wensen en klachten.

In Leiderdorp en Voorschoten ontvingen de senioren een brief van de gemeente en welzijnsinstelling met daarbij een antwoordkaart. Degenen die prijs stelden op een huisbezoek konden de antwoord terugsturen waarna een telefonische afspraak werd gemaakt. In Alkemade en Oegstgeest werd een brief met "nee-kaart" gestuurd waarmee men kon aangeven geen prijs te stellen op bezoek. Omdat velen dit niet deden ligt het aantal bezochte ouderen in Alkemade en Oegstgeest hoger dan in Leiderdorp en Voorschoten. De methode met de "ja-kaart" heeft waarschijnlijk de meest kwetsbaren niet bereikt, zo concludeert de evaluatie door welzijnsorganisatie Stichting Pluspunt.

De huisbezoeken zijn afgelegd door vrijwilligers. Zij namen daarbij vragenlijst af over de leefsituatie, woontevredenheid, kennis van voorzieningen en woon/leefomgeving wensen. De vrijwilligers konden extra informatie geven maar indien gewenst kon de oudere ook doorverwezen

⁴¹ Stichting Pluspunt voor Welzijn en Dienstverlening (2003).

worden naar de ouderenadviseur. Wanneer daarna hulp nodig was, kon de adviseur hen doorverwijzen.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

Uit de beperkte evaluatie blijkt dat er vooral werd samengewerkt tussen vrijwilligers, welzijnsinstellingen en gemeenten. De samenwerking met gemeenten blijkt niet altijd soepel te zijn verlopen, bijvoorbeeld bij het versturen van de brieven. De gemeenten leverden, afhankelijk van hun privacybeleid, de adressen aan. De vrijwilligers mochten ouderen na het bezoek doorverwijzen naar de adviseur, maar tegelijk werd de oudere zoveel mogelijk gestimuleerd zelf oplossingen te zoeken. De ouderenadviseur kon indien nodig doorverwijzen naar welzijnswerk en ouderenwerk. Voor informatie over de voorzieningen en regelingen werd samengewerkt met de betreffende afdelingen, zoals Sociale Dienstverlening van de gemeente.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Het onderzoek concludeert dat het project redelijk succesvol was. De bezochte ouderen hebben meer informatie gekregen over voorzieningen en indien nodig werden ze doorverwezen. De ouderen gaven aan ook preventief iets aan de kennis gehad te hebben. Zij hadden misschien nog geen voorziening nodig, maar wisten nu waar zij in de toekomst konden aankloppen. Een andere opbrengst is de kennis die verzameld werd over de wensen en struikelblokken van de ouderen. Zij bleken bijvoorbeeld behoefte te hebben aan betere busvoorzieningen en maakten zich zorgen om de geringe capaciteit van een verpleeginstelling. Tot slot werd ook duidelijk dat 17 procent van de ouderen relatief sociaal geïsoleerd leeft. Ze gaven aan weinig contacten te hebben en vroegen de vrijwilliger nog eens langs te komen. Deze groep is geweest op het ouderenwerk in de gemeente.

De evaluatie maakt helaas niet duidelijk wat er door bijvoorbeeld de gemeente en de welzijnsinstellingen met de verzamelde informatie is gedaan. Zijn de busvoorzieningen bijvoorbeeld verbeterd? En wordt nagedacht over wat nodig is om te voldoen aan de toekomstige woonwensen? Kortom, er kan niet geconcludeerd worden of de huisbezoeken ook duurzaam iets hebben opgeleverd.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

De evaluatiestudie door de welzijnsinstelling gaat niet expliciet in op de verantwoording van de 'Achter de Voordeur' methodiek. Afgeleid kan worden dat het de betrokken instellingen gaat om informatievoorzieningen en signalering, allen vanuit de gedachte dat dit het welzijn van de ouderen bevordert. Bovendien leverden de huisbezoeken ook een grote schat aan informatie voor de gemeente op.

Het project 'Preventie zorg ouderen' van Tympaan wilde een stap verder gaan met de vergaarde informatie na het huisbezoek en de afgenomen vragenlijsten.⁴² Doel was om het signalerend huisbezoek toe te passen als een instrument voor het ontwikkelen van zorg- en welzijnsbeleid. De gegevens werden plaatselijk per huisbezoek ingevoerd in het Regionaal Informatiesysteem Samenleving (RIS), dat onderdeel uitmaakt van het Tympaan Instituut. Hier werden ook de gegevens verder geanalyseerd. Door de huisbezoeken kwam er een grote bron aan informatie beschikbaar over de leefsituatie, wensen en behoeften van ouderen. Doordat meerdere gemeenten meewerkten, konden er vergelijkingen gemaakt worden tussen gemeenten en op het provinciale niveau. Een belangrijke les is volgens een interne evaluatie dat er nagedacht moet worden wat er met gegevens gedaan kan worden. Wijken de cijfers af van het gemiddelde? Waar zou dit aan kunnen liggen en wat moet er eventueel aan gedaan worden? Kortom, hoe vertaal je cijfers naar beleid? Er worden echter geen concrete aanbevelingen gedaan door de onderzoekers. Ze erkennen de noodzaak en geven aan dat instellingen en gemeenten vervolgens in actie moeten komen.⁴³

7.2 Informatieve huisbezoeken in Delft

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

In 1999 is Stichting Ouderenwerk Delft gestart met het project Informatieve huisbezoeken aan zelfstandig wonende ouderen. Tussen 2000 en 2004 zijn 2645 huisbezoeken afgelegd aan ouderen van 70+ in hun kroonjaren, door getrainde vrijwilligers. Na het project hebben de gemeente Delft en Stichting Ouderenwerk Delft (SOD) onderzoek laten uitvoeren naar de kennis van de bezochte groep ouderen en de aanvragen die zij ingediend hebben na het huisbezoek.⁴⁴ Deze cijfers zijn afgezet tegen een controlegroep van ouderen die geen huisbezoek hebben gehad.

Doel van het huisbezoek was om zelfstandig wonende ouderen te informeren over voorzieningen die het mogelijk maken dat zij zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven functioneren. Na de huisbezoeken hebben medewerkers van SOD Delft 300 ouderen geholpen met het indienen van aanvragen en het brengen van informatie.

⁴² Wintels & Sluijs (2000).

⁴³ Hijnekamp, Van Waveren & Wintels (2007).

⁴⁴ Gemeente Delft, Facilitaire Dienstverlening, Vakteam ICT/O&S (2004).

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

Uit de evaluatie blijkt dat er binnen het project vooral werd samengewerkt tussen de gemeente Delft en SOD. In de evaluatie staat verder niets beschreven over de coördinatie en gegevensuitwisseling met andere partners. De doorverwijzing vond plaats via SOD, maar naar wie is niet helemaal duidelijk.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Het evaluatieonderzoek laat een aantal interessante uitkomsten zien. Kort gesteld heeft de bezochte groep meer kennis van de individuele voorzieningen en is ook met meer voorzieningen bekend dan de niet bezochte groep. Ook is duidelijk geworden dat ouderen die recenter bezocht zijn, meer kennis hebben. De ouderen die bezocht zijn hebben tevens meer voorzieningen aangevraagd, met name voor woningaanpassing en Regiotaxi. Dit blijkt echter niet zozeer afhankelijk van het huisbezoek, maar van de gezondheidssituatie.

De vraag die het onderzoek oproept is wat de resultaten op langere duur zijn. Bevordert het huisbezoek echt langere zelfstandigheid? De aanbeveling is om ouderen met enige regelmaat op de hoogte te houden van ontwikkelingen op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Dit hoeft niet altijd in de vorm van huisbezoeken, maar kan ook via familie of de stadskrant.

De evaluatie concludeert ook dat huisbezoeken het best zo gericht mogelijk ingezet dienen te worden, zoals bij veranderingen in de levenssituatie wanneer de informatiebehoefte het grootst is. Het criterium voor een huisbezoek zou daarom niet gebaseerd moeten zijn op de leeftijd van ouderen maar op de mate van hulpbehoefte.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

Ook hier wordt niet dieper ingegaan op de verantwoording van de huisbezoeken. Te verwachten is dat deze aansluit op de doelstelling ouderen langer zelfstandig te laten wonen. Huisbezoeken zijn hierbij een probaat middel, zo wordt geconstateerd.

7.3 Gezondheid achter de voordeur

Wat was het doel van het "achter de voordeur komen"? En wat werd er vervolgens gedaan?

Naast preventieve projecten met vrijwilligers, bestaan er ook huisbezoeken door professionals aan ouderen met een zwakke gezondheid. Deze zijn verschillende malen onderzocht en hoewel de studies op positieve resultaten wijzen, kunnen zij niet aantonen dat er sprake is van een significante verbetering bij bezochte ouderen. Door te kiezen voor

een specifieke doelgroep hoopte Bouwman in haar proefschrift tot nieuwe inzichten te komen.⁴⁵

Voor het onderzoek werd in de gemeente Sittard-Geleen een groep ouderen geselecteerd op basis van een naar alle ouderen gestuurde vragenlijst over hun gezondheid. Van 330 ouderen met een slechte gezondheid werd de helft in de interventiegroep, en de helft in de controlegroep geplaatst. De ouderen in de interventiegroep zijn bezocht door verpleegsters van de thuiszorg, die onder supervisie stonden van een "public health nurse". Tijdens elk huisbezoek werden maximaal drie problemen aangepakt die de ouderen zelf aangaven. Dit had de vorm van informatieverstrekking en het advies om de huisarts/andere arts te bezoeken. De ouderen waren vervolgens zelf verantwoordelijk om actie te ondernemen. De verpleegsters belden wel na om te kijken of er actie was ondernomen en tijdens elk huisbezoek werden de acties van het vorige bezoek besproken

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? En hoe vond daarbij coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing plaats?

Hoewel er verschillende partijen bij het project betrokken waren, lijkt er geen sprake van brede ketensamenwerking of integraliteit. De onderzoekers voerden de selectie uit, de verpleegsters van de thuiszorg waren verantwoordelijk voor de bezoeken en follow-up. Hoewel zij onder supervisie van een "public health nurse" stonden, maakten de verpleegsters geen deel uit van een multidisciplinair team maar gaven deelnemers wel adviezen om contact op te nemen met de huisarts of andere artsen en instellingen. Huisartsen ontvingen een overzicht van welke cliënten deel namen aan het onderzoek en kregen ook informatie over welke problemen werden besproken en welke adviezen werden gegeven. Als de huisarts dit wilde, kon hij of zij hierop reageren.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen daaruit geleerd worden voor de huidige tijd?

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de huisbezoeken geen significant effect hebben gehad. Na evaluatie kon niet worden aangetoond dat de algemene gezondheid en het kunnen van de deelnemers is vergroot. Het aantal opnames van patiënten is niet gedaald, noch is het gebruik van instellingen toegenomen.

De reden hiervoor ligt volgens de onderzoekers met name in het feit dat de in de huisbezoeken alleen advies en informatie werd gegeven. De opvolging door hulp en zorg bij een arts was aan de ouderen zelf. Velen liepen echter al bij diverse doktoren. Maar ook als ze zich tot nieuwe artsen zouden wenden, is het nog maar de vraag welke verbetering dit op hun gezondheidstoestand heeft, aangezien deze reeds slecht was. Daarbij bleken relatief weinig ouderen echt gemotiveerd om de gedane adviezen op te volgen.

⁴⁵ Bouman (2008).

De informatieverstrekking lijkt voornamelijk effect te hebben gehad op de aanvraag van hulpmiddelen, zoals rollators en de aanvragen voor aanpassingen aan de woning. Deelnemers aan de controlegroep vroegen deze middelen ook aan, maar kozen vaker voor duurdere opties en aanpassingen.

Toch moeten de huisbezoeken aan ouderen niet als weinig effectief worden afgeschreven, zo is de conclusie van het onderzoek. Positief punt is dat de deelnemers de bezoeken als prettig hebben ervaren. Ze kregen voldoende aandacht om hun problemen aan te geven en beoordeelde de verpleegsters als competent. Tweederde geeft aan er veel aan het bezoek gehad te hebben en 60 procent zou weer meedoen. Ook de verpleegsters vonden de bezoeken prettig, al vergt met name het eerste bezoek veel van hen.

Er is, kortom, misschien weinig wezenlijks veranderd in de gezondheidssituatie van de betrokken ouderen, maar zij hebben zich wel gehoord gevoeld en hebben een klankbord gehad voor hun zorgen en problemen. De vraag dringt zich daarom op of de huisbezoeken niet vooral een sociaal effect hebben en eigenlijk altijd wel nuttig zijn.

Hoe werd de methode gelegitimeerd?

De huisbezoeken zijn in de eerste plaats verricht om de effectiviteit daarvan in academisch opzicht te onderzoeken. De achterliggende reden is het vinden van een methode voor het bestrijden en voorkomen van (gezondheids)problemen bij hoogbejaarde ouderen. Het vermoeden bestaat dat deze groep weinig in beeld is bij zorg- en hulpverlening en daarom baat heeft bij directe benadering.

8 Huiselijk geweld

Geweld in huiselijke kring is zeer schadelijk voor alle leden van een gezin en bovendien strafbaar, maar helaas aan de orde van de dag. Het is heel moeilijk te doorbreken omdat het zich binnen de privé-sfeer afspeelt en slachtoffers zeer vaardig zijn in het verbergen van hun situatie. Om hier toch de strijd mee aan te gaan is sinds eind jaren negentig een integrale, sluitende aanpak ontwikkeld. Deze is meervoudig: via het strafrecht, de zorg- en hulpverlening en integratie en emancipatie.

Een onderdeel van deze nieuwe integrale, sluitende aanpak is het outreachend werken, omdat huiselijk geweld vaak verborgen is of slachtoffers geen stappen ondernemen. Situaties moeten daarom actief aangepakt worden, ook als het gezin daar niet om vraagt. De politie is vaak de eerste of enige instantie die regelmatig bij mensen aan huis komt waar huiselijk geweld plaatsvindt of dreigt. Meer dan signaleren en bemiddelen was echter vaak niet mogelijk, maar nu worden langzamerhand instrumenten ontwikkeld om in te grijpen in de situatie.

In verschillende stadia van de aanpak van huiselijk geweld komen professionals bij mensen over de vloer. Dit kunnen preventieve huisbezoeken zijn, maar vaak gaat het om bezoeken naar aanleiding van concrete meldingen bij de politie of een instantie. Ten derde kunnen huisbezoeken worden ingezet om de vinger aan de pols te houden tijdens een hulptraject of als nazorg.⁴⁶

8.1 Op de Rails

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

Vanuit de Vrouwenopvang Zuid-Holland is in 2003 gestart met een experimenteel project om gezinnen waarin huiselijk geweld speelt te helpen door middel van professionele gezinscoaches. Deze coaches komen één tot twee keer per week aan huis komt voor maximaal twee uur. Het is intensieve, ambulante hulpverlening vanuit de thuissituatie met de geweldssituatie als uitgangspunt. Transact onderzocht na twee jaar de resultaten van Op de Rails.⁴⁷

De coaches van Op de Rails proberen via de huisbezoeken de geweldssituatie bespreekbaar en beheersbaar te maken en uiteindelijk op te lossen. Hiervoor krijgt het hele gezin, zowel individueel als gezamenlijk, hulp en wordt ook het sociale netwerk rond het huishouden ingescha-

⁴⁶ Janssen (2006) en Janssen, Vissers & Wentzel (2009).

⁴⁷ Meintser (2005).

keld. Er wordt, in woorden van de evaluatie, systeemgericht gewerkt met een focus op het doorbreken van de vicieuze geweldscirkel. De hulpverlening gebeurt op vrijwillige basis, maar is door het opstellen van een contract waarin de voorwaarde staat dat het geweld per direct stopt niet vrijblijvend.

De coaches zijn gemiddeld zes tot negen maanden in een huishouden actief. In die tijd proberen ze middels het voeren van gesprekken de achterliggende problemen in het gezin in beeld te krijgen en bewustwording te creëren. Vervolgens wordt met advies, eenvoudige opdrachten en praktische ondersteuning gedragsverandering gestimuleerd.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? Hoe vond coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing door partijen plaats?

Uit de evaluatie blijkt dat de hulpverleningsinstelling achter het project onderdeel is van een stedelijk netwerk rond de bestrijding van kindermishandeling. Zo bestaan er goede samenwerkingsrelaties met de forensische psychiatrie (daderhulpverlening), politie en justitie (aanpak huiselijk geweld/dader), GGZ (psychosociale en psychiatrische hulp), Jeugdzorg, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de Raad voor de Kinderbescherming. Aanmeldingen komen van deze instellingen en gedurende of aan het eind van het traject kan de coach het gezin gemakkelijk naar hen doorverwijzen. Hoe deze samenwerking precies verloopt en waar de winst en knelpunten zitten wordt uit het onderzoek niet duidelijk.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen er geleerd worden (voor de huidige praktijk)?

Zoals bij algemene gezinsondersteuning blijkt coaching vanuit de thuis-situatie een goede manier om problemen bespreekbaar te maken en een stap te zetten naar oplossingen. De evaluatie merkt echter op dat er bij gezinnen waarin huiselijk geweld speelt extra vaardigheden van de coach nodig zijn omdat het om ernstige problematiek gaat. Hoewel het project voorschrijft dat gedrag afgekeerd moet worden, is men machteloos in de manier waarop het gezin hiermee omgaat. Het gevaar bestaat dat de hulpverlener hierdoor te veroordelend optreedt en zo krediet verspeelt. Anderzijds kan de coach te dicht betrokken raken door zich als redder van het gezin op te werpen.

Hoe wordt de methode gelegitimeerd

De evaluatie van Op de Rails gaat niet expliciet in op de verantwoording van de huisbezoeken. Huiselijk geweld is zeer schadelijk voor alle leden van een gezin en bovendien strafbaar, zo is het motto van de aanpak die in de jaren negentig werd ingezet. Het project volgt de redenering dat geweld doorgaans binnen de privé-sfeer blijft en slachtoffers zeer vaardig zijn in het verbergen van hun situatie. Daarbij ontwikkelen zich vaak ingesleten patronen die moeilijk te doorbreken zijn. Om het geweld definitief te stoppen en de situatie te verbeteren moeten achterliggende problemen worden aangepakt. Alleen via direct ingrijpen en lang-

durige begeleiding vanuit de thuissituatie is hierin een begin te maken. Pas daarna kunnen andere hulpverleners aan de slag.

8.2 Stevig ouderschap

Naast het ingrijpen in situaties waarin huiselijk geweld al is gesignaleerd, wordt de 'Achter de Voordeur' aanpak de laatste jaren ook steeds meer ingezet als preventieve strategie. Met name bij het voorkomen van kindermishandeling en verwaarlozing heeft de in Amerika ontwikkelde 'home visitations' methode in Nederland navolging gekregen.⁴⁸ Voorbeeld hiervan is het programma Ouder en Kind Extra (Oké) dat door middel van opvoedingsondersteuning in de eerste anderhalf jaar na de geboorte van een kind mishandeling in gezinnen met verhoogd risico wil voorkomen. Een onderdeel van Oké vormt het huisbezoek van verpleegkundigen van de jeugdgezondheidszorg. Sinds 2006 is deze methodiek onder de naam Stevig Ouderschap op verschillende plekken in het land ingevoerd en uitgebreid onderzocht.⁴⁹

Wat was het doel van het 'achter de voordeur' komen? En wat werd er vervolgens gedaan?

De verpleegkundigen van Oké of Stevig Ouderschap komen langs bij gezinnen met pasgeboren kinderen. Deze zijn via het consultatiebureau geselecteerd door middel van een vragenlijst en enkele risicofactoren. Daarbij gaat het onder andere om de eigen geweldsgeschiedenis, psychische stoornissen, tienermoeders, verslaving, alleenstaande moeders, sociaal isolement, vroeggeboorte of gezondheidsproblemen van het kind. Tijdens de eerste afspraak controleren de interventieverpleegkundigen of het gezin terecht is geselecteerd en of er behoefte is aan huisbezoeken. Indien dit het geval blijkt, wordt een overeenkomst gesloten met het gezin over de interventie, al is deelname vrijwillig.

Vervolgens komen de verpleegkundigen in anderhalf jaar tijd zes keer bij het gezin langs voor circa 90 minuten. Aan het huisbezoek gaat een telefonisch consult vooraf. De bezoeken hebben voornamelijk het karakter van een gesprek, maar de verpleegkundigen kunnen ook informatie of advies geven en vaardigheden aanleren. De bezoeken hebben een ondersteunend en niet zozeer een therapeutisch karakter, aldus het proefschrift van Bouwmeester-Landmeer. Zij omschrijft het doel als het voorkomen van kindermishandeling en verwaarlozing door te praten over ouderschap, de ontwikkeling van het kind, de geschiedenis van de ouders en het sociale netwerk van het gezin. De methode is gebaseerd op enkele theoretische en praktische pedagogische principes. In het

⁴⁸ Kooijman & Zwicker (2001).

⁴⁹ Bouwmeester-Landmeer (2006).

protocol voor de huisbezoeken worden vijf aandachtspunten genoemd die in elk gesprek aan de orde komen:

- Hantering van de eigen ontwikkelingsgeschiedenis van de ouders.
- Beleving van het ouderschap.
- Verwachtingen over de ontwikkelingen van het kind.
- Sociale steun voor het gezin.
- Professionele steun voor het gezin (doorverwijzing).

In deze aandachtspunten komt zowel het gezin, haar sociale netwerk als de bredere context waarin zij leven (werk, buurt etc.) terug. Ook wordt ouders die opvoedvaardigheden missen geleerd met hun kinderen om te gaan, het zogenaamd pedagogisch besef. De verpleegkundige houdt hiertoe de voortgang bij en ook het gezin zelf kan een dagboekje bijhouden over de ontwikkelingen.

Werd er samengewerkt tussen verschillende partijen? Hoe vond coördinatie, gegevensuitwisseling en doorverwijzing door partijen plaats?

Binnen de meeste projecten van Stevig Ouderschap is er, zo toont het onderzoek aan, met name in het begin veel samenwerking tussen verschillende partijen rond jonge gezinnen. Daarbij gaat het om consultatiebureaus, wijkverpleegkundigen, huisartsen, Bureau Jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg. Bij de selectie van de gezinnen wisselen de instanties gegevens uit. Wat er tijdens en na afloop van de interventie gebeurt, is op grond van de studie niet te zeggen.

Wat werkte wel aan de methode, en wat niet? Welke lessen kunnen er geleerd worden (voor de huidige praktijk)?

Door de actieve, outreachende benadering worden volgens de onderzoekster gezinnen bereikt die niet makkelijk zelf hulp zoeken, maar wel een groot risico lopen. De doelgroep blijft echter beperkt, waardoor het geen shot hagel is. Huisbezoeken blijken uit evaluaties een zeer effectieve methode in preventieprogramma's, onder de voorwaarde dat ze langdurig en intensief zijn. Daarbij is Stevig Ouderschap meervoudig gericht en afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van het gezin, wat de duurzaamheid van de interventie versterkt. Het sluit aan bij een breed scala aan problemen die veel gezinnen kenmerken. Het feit dat de interventie kort na de geboorte van het kind aanvangt, een periode waarin ouders meer open staan voor hulp, draagt ook bij. Tot slot speelt de ervaring en speciale training van de verpleegkundigen een rol.

Stevig Ouderschap is volgens het onderzoek een intensieve, gerichte interventie met een breed aanbod van professionals in een laagdrempelige, persoonlijke setting. Uitgebreide effectanalyse laat echter zien dat de resultaten niet spectaculair zijn. Het risico van ernstige opvoedproblemen is bij een kwart van de gezinnen verminderd, dat is dus niet heel veel. Ook is onduidelijk of de interventie daadwerkelijk kindermishandeling voorkomt.

Hoe wordt de methode gelegitimeerd

Het grote gevaar dat kinderen lopen in gezinnen met verhoogd risico op mishandeling en verwaarlozing is de basis van de opvoedingsondersteuning. Dit rechtvaardigt volgens zowel de onderzoekster als de betrokkenen, het ingrijpen in situaties waarin nog geen sprake is van huiselijk geweld. Deze gezinnen hebben veel baat bij ondersteuning door professionals, terwijl ze er uit eigen beweging niet om vragen. De huiselijke situatie biedt daarbij de beste basis voor hulp. Wel erkent men dat de selectie van risicogezinnen stigmatiserend kan werken en er dus niet lichtzinnig met de methode moet worden omgesprongen.

9 Conclusie

In deze rapportage zijn de ervaringen met de 'Achter de Voordeur' aanpak binnen enkele projecten in Nederlandse gemeenten beschreven in het kader van de experimenten binnen de wijkenaanpak. 'Achter de Voordeur' is een vorm van outreachende, ambulante hulpverlening aan mensen die zich aan de randen van de samenleving bevinden. Professionals benaderen hen actief en direct om zo hun hulpvragen op te sporen en problemen bij de kop te pakken.

In dit slothoofdstukken worden de bevindingen van de afzonderlijke projecten geïntegreerd om zo algemene conclusies over de 'Achter de Voordeur' aanpak te kunnen trekken. Deze gaan verder dan de afzonderlijke evaluatiestudies. Het hoofdstuk besluit met enkele aanbevelingen en do's en dont's voor het verder ontwikkelen van de aanpak.

9.1 Reflectie

Zoals in deze rapportage beschreven gaan de wortels van de 'Achter de Voordeur' methode terug tot het woonmaatschappelijk werk van begin twintigste eeuw. Net zoals toentertijd maken burgers, politici en professionals zich nu zorgen over de leefsituatie van een deel van de bevolking en streven ze naar snelle verbetering. Ook het beschavingsoffensief van de 21^e eeuw is gericht op sociale stijging. Op structureel niveau weten we dat dit verloopt via participatie en betrokkenheid, maar in de dagelijkse praktijk is dat makkelijker gezegd dan gedaan. Een bepaalde mate van drang acht men daarom noodzakelijk, de tijd van pappen en nathouden is definitief voorbij. Het bestrijden van maatschappelijke uitval is immers niet alleen in van individueel maar ook van collectief belang.

De 'Achter de Voordeur' aanpak markeert echter ook een zeer actuele ontwikkeling. Zo vormt het een onderdeel van de brede maatschappelijke beweging die sinds halverwege de jaren negentig pleit voor meer slagvaardig beleid. Deze trend manifesteert zich op vele gebieden die een relatie hebben met het openbaar bestuur en kenmerkt zich door het streven naar integraliteit, samenwerkingsverbanden, frontlijnsturing en een creatieve, innovatieve benadering van complexe kwesties.⁵⁰ Zo-doende is 'Achter de Voordeur' ook een manier om processen binnen de sociale sector te stroomlijnen.

De maatschappelijke discussie over 'Achter de Voordeur' richt zich tot nu toe met name op de verantwoording van het huisbezoek. Critici vin-

⁵⁰ Hartman & Tops (2005).

den dat het doordringen in de privésfeer van mensen een onprofessionele vorm van hulpverlening, die zowel moreel als juridisch veel te ver gaat. Voorstanders beweren juist dat de betrokkenheid en persoonlijkheid tot de kern van de sociale sector behoren. Niet dat alle professionals nu direct 'achter de voordeur' moeten gaan. Huisbezoeken dienen volgens hen altijd op een doordachte en legitieme wijze plaats te vinden.

Uit de projectbeschrijvingen in deze rapportage blijkt dat de crux van de huidige aanpak niet zit in het achter de voordeur komen op zich. In veel van de besproken projecten is geen expliciete aandacht voor de legitiemering, maar baseert men zich voornamelijk op een gevoel van urgentie. Hoewel er altijd enkele mensen zijn die zich bezwaard voelen bij de bezoeken, reageert de overgrote meerderheid van zowel cliënten als professionals zeer positief op het initiatief. De projecten hebben vrijwel allen meer dan genoeg meldingen of adressen en de huishoudens zijn vaak meer dan bereid om mee te werken. Eenmaal in gesprek komt er van alles los waar de frontlijnwerkers mee aan de slag kunnen.

De 'Achter de Voordeur' projecten leveren zo een schat aan informatie op over het leven in bepaalde gezinnen of specifieke wijken. En opvallend vaak blijkt dat de vermoedens van ernstige en verborgen problematiek in de praktijk meevallen. Zoals ook andere recente analyse van de hulpverlening aan mensen met meervoudige probleemsituaties aantonen, wordt deze doelgroep vaak overschat. Het gaat om ongeveer tien procent van de totale bevolking en al zijn de aantallen in sommige wijken hoger, nergens komen ze boven de dertig procent.⁵¹

Dat wil niet zeggen dat een 'Achter de Voordeur' aanpak niet gerechtvaardigd is. Hoewel de meerderheid van de bezochte huishoudens wellicht geen meervoudige problemen kent, zijn ze vaak wel gebaat bij de informatie en adviezen die de professionals hen geven. Ook kunnen de huisbezoeken een 'wake-up call' vormen en probleemontwikkeling in een vroeg stadium stoppen. In de evaluaties is voor deze effecten echter geen bewijs gevonden. Bovendien is wat er met een huishouden na de interventie 'Achter de Voordeur' gebeurt zelden bekend.

Voor de kleine groep die wel met hardnekkige en diepgaande problemen kampt, blijkt de outreachende, op bemoeizorg gestoelde benadering wel een duidelijke meerwaarde te hebben. Dit zijn mensen die intensieve hulp behoeven, maar hier zelf niet om vragen en voor de reguliere instanties nauwelijks bereikbaar zijn. De stap 'Achter de Voordeur' kan hét keerpunt zijn in hun situatie. Met name het werk van de gezinscoaches wordt in de evaluaties positief beoordeeld omdat deze op een integrale wijze naar het huishoudens kijken en urgente kwesties direct aanpakken. Zo ontstaat er weer perspectief.

⁵¹ Kruiter, De Jong, Van Niel & Hijzen (2008) en Giltay Veth (2009).

Zoals de projectbeschrijvingen laten zien, begint de daadwerkelijke probleemaanpak eigenlijk pas hierna. En vrijwel alle evaluatiestudies constateren dat er op dit punt helaas nog veel mis gaat. Hulpvragen worden dikwijls niet goed geregistreerd, opgepakt, overgedragen en doorbemiddeld binnen het team achter de frontlijnwerkers. Instanties zijn vaak niet op elkaar afgestemd, hadden niet op extra cliënten gerekend of hebben lange wachtlijsten waardoor de snelle interventie van het 'Achter de Voordeur' project niet wordt opgevolgd. Kortom, men loopt tegen dezelfde knelpunten aan als voor de interventie.

De hoofdconclusie is dan ook dat 'Achter de Voordeur' een interessant en waardevol instrument is in de benadering van sociale problemen binnen huishoudens en wijken. Het kan een bijdrage leveren aan de verbetering van de leefsituatie van mensen, doordat gericht advies en ondersteuning wordt geboden. Ook brengt het in beeld wat er daadwerkelijk binnen huishoudens of wijken speelt, waarop instanties hun beleid kunnen afstemmen. 'Achter de Voordeur' lijkt echter niet hét antwoord op complexe problematiek die al jarenlang speelt en nooit effectief is opgelost. 'Achter de Voordeur' is namelijk geen methode van hulpverlening, maar een signalerings- en toeleidingsstrategie. Voor behandeling en echte oplossing van de hulpvragen van huishoudens zijn de bestaande instanties binnen de sociale sector nodig en daar is van een institutionele omslag nog geen sprake.

Hierdoor dreigt het gevaar dat 'Achter de Voordeur' projecten onderdeel worden van de zogenaamde projectencarrousel in het sociale domein. Daarin circuleren initiatieven die succesvol zijn in hun innovatieve, integrale benadering. Echter, juist omdat ze niet in de bestaande structuren passen treedt er geen verduurzaming op en wordt steeds opnieuw het wiel uitgevonden.⁵² Als vernieuwende strategie kan 'Achter de Voordeur' alleen blijvend effect opleveren als niet enkel de signalering van huishoudens met (meervoudige) sociale problemen wordt aangepakt, maar ook gehele structuur van hulpverlening daarachter.

9.2 Overeenkomsten en verschillen in 'Achter de Voordeur' projecten

In deze rapportage is de praktijk binnen 15 recente 'Achter de Voordeur' projecten beschreven, op basis van evaluatiestudies. Daarnaast zijn de inzichten uit meer algemene literatuur op het gebied van bemoeizorg en outreachende hulpverlening verwerkt. Uit al deze publicaties komt een divers, breed beeld van het fenomeen 'Achter de Voordeur' naar voren.

⁵² Giltay Veth (2009).

De aanpak of strategie heeft verschillende verschijningsvormen en facetten. Het gaat om veel meer dan over de drempel stappen en de privé sfeer van mensen betreden. Het huisbezoek is een onderdeel van een keten aan acties die uiteindelijk moet leiden tot verbetering van de leef-situatie van huishoudens en hele wijken. Figuur 9.1 geeft schematisch het verloop van een 'Achter de Voordeur' traject weer. Zoals te zien is, bestaat dit uit verschillende fases waarin naar gelang het doel steeds meerdere mogelijkheden bestaan. Het huis(bezoek) vormt het middelpunt van dit alles.

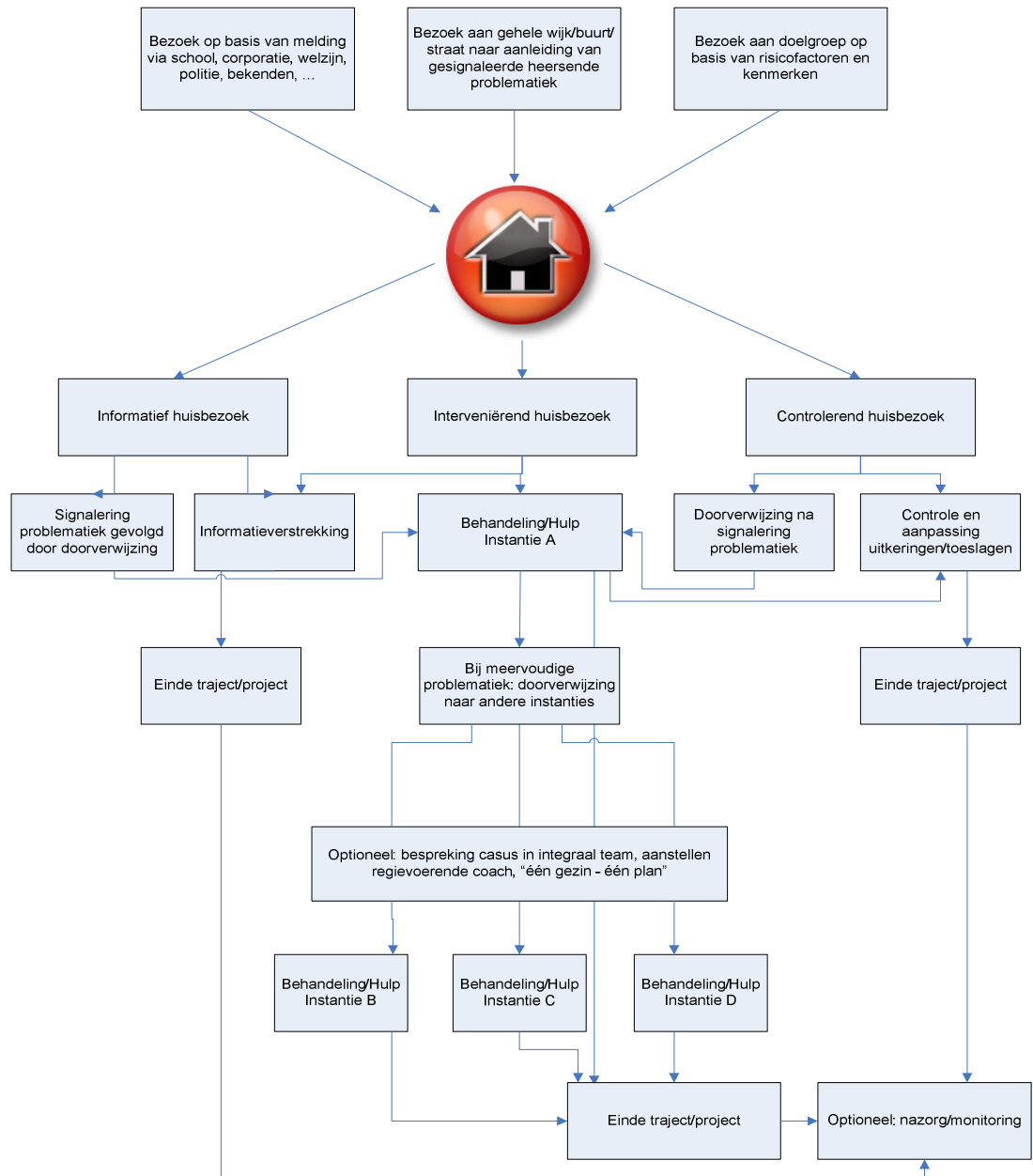
De meeste 'Achter de Voordeur' projecten hebben het bevorderen van de zelfstandigheid van gezinnen of huishoudens tot doel. Dikwijls schuilen hier expliciet of impliciet vele sub- en nevendoelestellingen achter die zich niet op niveau van de cliënt maar op het niveau van buurten, organisaties of de samenleving als geheel bevinden. Het project zal hier geen zelfstandig resultaat bereiken, maar dient als extra bijdrage of steun.

Deze veelzijdige opzet leidt tot verschillende doelgroepen en in het verlegde daarvan verschillende typen huisbezoeken, waarbinnen ook een ontwikkeling in de tijd te zien is. De eerste projecten waarin outreachend gewerkt werd, gingen alleen op pad na een directe melding vanuit hun ketenpartners. Een tweede generatie projecten bediende zich van risico-analyses op basis van secundaire gegevens over huishoudens. Veel van de huidige 'Achter de Voordeur' projecten zetten de aanpak uit in hele straten of wijken waarbinnen ze alle adressen bezoeken. In dit laatste geval zijn de bezoeken vaak aangekondigd en zelfs op afspraak, terwijl men bij gerichte meldingen of risicogroepen onverwacht aan de voordeur verschijnt.

Vrijwel alle huisbezoeken worden uitgevoerd door professionals en in enkele gevallen door vrijwilligers die hiervoor een training hebben ondergaan. Hoewel allen in bepaalde mate interveniëren, zijn sommige huisbezoeken meer informerend van aard, terwijl anderen zich sterk op controle en handhaving richten. In deze gevallen eindigt het 'Achter de Voordeur' traject nadat advies is gegeven en cliënten naar andere instanties zijn gedirigeerd.

In de huisbezoeken die niet alleen op probleemsignalering maar ook oplossing gericht zijn, gaat het traject verder. Deze interventies worden gekenmerkt door een projectorganisatie achter de frontlijnwerkers waarin medewerkers van samenwerkende instanties en andere ketenpartners zijn vertegenwoordigd. Nadat in de eerste nood voorzien is, dragen zij zorg voor het duurzaam oppakken en verwerken van de hulpvraag van de bezochte huishoudens. Het 'Achter de Voordeur' project blijft soms betrokken als casemanager en achtervang. Dit uit zich in het voeren van de regiefunctie of uitzetten van nazorg om terugval te voorkomen.

Figuur 9.1 Stroomschema Achter de Voordeur



9.3 Opbrengsten en knelpunten

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd geconcludeerd is 'Achter de Voordeur' enerzijds een kansrijke methode, maar wordt het anderzijds gekenmerkt door verschillende knelpunten. Zowel voor huishoudens,

uitvoerende professionals als gemeenten en ketenpartners binnen de projecten kunnen een groot aantal plussen en minnen worden geïdentificeerd.

Voor huishoudens

Voor individuen of gezinnen die met onbeantwoorde hulpvragen en problemen kampen, heeft de 'Achter de Voordeur' aanpak veel voordelen boven de benadering door de reguliere hulpverlening. Het huisbezoek biedt een laagdrempelige ingang voor mensen vanuit een voor hen bekende, veilige situatie. Ze voelen zich door de gesprekken vaak gehoord en ondersteund. Zo versterkt het bezoek vertrouwen en legt het een brug tussen sociaal geïsoleerden en de samenleving.

Wat betreft problemen heeft het huisbezoek een belangrijke signalerende functie. Tijdens de bezoeken kunnen allerlei kwesties aan het licht komen die eerder verborgen waren. Door vroegtijdig ingrijpen kan escalatie worden voorkomen en omdat de hele situatie in beeld is kan de hulpverlening beter op elkaar afgestemd worden. Dit verhindert dat mensen "dertig verschillende hulpverleners" op hun dak krijgen. Dit is bijvoorbeeld ook een van de doelen van de 'een gezin-een aanpak' methode, waar één hulpverlener als regievoerder en contactpersoon naar het gezin opereert.

Tabel 1 De plussen en minnen van 'Achter de Voordeur' voor huishoudens

Kansen	Knelpunten
+ Hulp aan mensen die geen hulpvraag kunnen of willen formuleren	- Privacybescherming
+ Er kan een integraal hulpaanbod komen wat de zorg beter afstemt.	- Mate van vrijblijvendheid, niet meewerken kan korting op uitkering betekenen
+ Er kan vroegtijdig worden ingegrepen om te voorkomen dat problematiek (verder) escaleert	- In stand houden van beperkt zelfreddend vermogen
+ Terugkeer vertrouwen hulpverlenende instanties	- Afhankelijkheid van hulpverleners
+ Gevoel gehoord te worden, persoonlijke aandacht	- Succes afhankelijk van opvolging hulpvraag
	- Vaak geen plan voor nazorg aanwezig

Knelpunt in de 'Achter de Voordeur' aanpak ten aanzien van huishoudens betreft de omgang met privacy en autonomie. De methode dringt diep door in het leven van mensen, waarbij men moet vertrouwen op de professional voor bescherming van gegevens en het bewaken van hun zelfstandigheid. Een ander, belangrijk knelpunt is de opvolging van de signaleerde hulpvragen door deskundige derden. De interventie middels het huisbezoek biedt vooralsnog geen garantie dat sociale problemen ook duurzaam worden opgepakt.

Voor uitvoerende professionals

De roep om outreachend werken komt in eerste instantie vanuit de hulpverlening zelf. Het zijn dan ook de uitvoerende professionals die er

veel baat bij hebben. Zo geeft de 'Achter de Voordeur' aanpak hen een breed beeld van de situatie in een huishouden op basis van eigen waarneming. Door middel van persoonlijke gesprekken in de thuissituatie ontstaat bovendien een meer gelijkwaardige relatie met de cliënt. Daarnaast kunnen professionals in hun werk verder gaan dan het geven van adviezen, maar kunnen zij daadwerkelijk oplossingsgericht opereren vanuit het hele 'cliëntsysteem'. Een 'Achter de Voordeur' traject is maatwerk, er wordt een integraal en gericht plan gemaakt waarin samengewerkt wordt met andere instanties.

Tabel 2 De plussen en minnen van 'Achter de Voordeur' voor professionals

Kansen	Knelpunten
+ Er kan direct in contact gekomen worden met bewoners	- Vereist nieuwe vaardigheden en protocollen
+ Achterliggende problematiek kan gesignaleerd worden	- Interne en externe aansturing noodzakelijk
+ Hulpverlener krijgt totaalbeeld van het leven van het gezin/individu	- Huisbezoeken en verslaglegging kosten tijd en moeite, veelzijdig
+ Opstellen van integraal plan dat de slaagkans van individuele trajecten vergroot	- Casusbesprekingen in integraal team zijn tijdsintensief
+ Samenwerkingspartners zijn beter zichtbaar	- Omgaan met ongewenst gedrag (geweld, dreiging)
+ Door betere sturing en regie wordt duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is	- Succes afhankelijk van het oppakken van de doorverwijzing door andere instanties
+ Professionele, persoonlijke voltooiing	- Bereidheid om hulpvragen binnen integraal team op te pakken cruciaal

Het feit dat 'Achter de Voordeur' een intensieve en persoonlijke methode inhoudt, is naast een kans ook een vakuil voor uitvoerende professionals. Het werk vergt veel tijd, inzet, moeite en niet in de laatste plaats veel kennis en vaardigheden. Enerzijds moet men veel ruimte krijgen uit de eigen organisatie, maar anderzijds dient er voldoende beroepsmatige toerusting en controle te bestaan, zodat frontlijnwerkers geen vrijbuitenpositie gaan innemen. Het is cruciaal dat uitvoerders contact hebben met de 'backoffice' en daar afstemming plaatsvindt rondom cliënten. In sommige projecten nemen de medewerkers uit zorg voor een huishouden te veel hooi op hun vork, waardoor ze hun afspraken uiteindelijk niet kunnen nakomen en de interventie zijn waarde verliest.

Voor gemeenten en ketenpartners

Wat de hedendaagse 'Achter de Voordeur' aanpak van het oude woonmaatschappelijk werk onderscheidt, is de vitale coalitie achter de frontlijnprofessionals. De methode staat of valt met de samenwerkingsverbanden van instanties rond het project. Tot de ketenpartners behoren gemeentelijke diensten, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, politie, zorginstellingen, arbeidsbemiddeling en schulphulpverlening. Indien ge-

wenst in het project sluiten opbouwwerk, uitkeringsinstanties, scholen en jeugdzorg aan.

Tabel 3 De plussen en minnen van 'Achter de Voordeur' voor gemeenten

Kansen	Knelpunten
+ Door betere hulpverlening daalt het aantal gezinnen en individuen dat hulp nodig heeft.	- Andere interne en externe aansturing nodig
+ Samenwerkingspartners zijn beter zichtbaar	- Casusoverleggen kosten tijd
+ Door betere sturing en regie wordt duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is	- Gemeente financiert vaak de backoffice: tijd en geld
+ Een daling van maatschappelijke uitval en problematiek: minder mensen met problemen	- Gemeente wordt als natuurlijke regievoerder gezien
+ Informatieverzameling over de stand van zaken binnen wijken en huishoudens	- Actie op de ketens en partners die niet of niet goed werken
+ Ontkooking, ketenaanpak	- Effecten, kosten en baten moeilijk zichtbaar te maken
+ Toegevoegde waarde aan voorzieningenaanbod	- Creëren extra vergaderlaag, institutionalisering
	- Verduurzamen instrument in regulier beleid vraagt om financiering en draagvlak

De netwerkbenadering is voor de ketenpartners het grote voordeel van een 'Achter de Voordeur' aanpak. Door samenwerking krijgen zij een breed zicht op de situatie binnen een bepaalde doelgroep of een specifiek gebied. Zo dienen ze zowel het belang van de cliënt, hun eigen organisatie als dat van de samenleving als geheel. Een vitale coalitie kan echter alleen slagen bij voldoende commitment, afstemming, overeenstemming en draagvlak over doelen en acties. Te vaak laten de 'Achter de Voordeur' projecten in deze rapportage zien dat hier nog onvoldoende sprake van is. Gevolg is dat hulpvragen van huishoudens en de signalering van de frontlijnwerkers geen gehoor krijgen.

Tabel 4 De plussen en minnen van 'Achter de Voordeur' voor ketenpartners

Kansen	Knelpunten
+ Contacten met burgers versterken	- Andere interne en externe aansturing nodig
+ Inzicht in de brede sociale problematiek	- Casusoverleggen kosten tijd
+ Organisatie krijgt een gezicht	- Effecten, kosten en baten moeilijk zichtbaar te maken
+ Verbeteren contacten samenwerkingspartners	- Werknemers moeten vrij gemaakt en getraind worden
+ Versterken relatie met gemeente	- Creëren extra vergaderlaag, institutionalisering
+ Overlast wordt tegengegaan; leefbaarheid (sociale) omgeving vergroot	- Verduurzamen instrument in regulier beleid vraagt om financiering en draagvlak

Een ander knelpunt van de 'Achter de Voordeur' aanpak, dat vooral op het institutionele niveau speelt, is de gebrekkige efficiëntie en kosteneffectiviteit van de methode. Dikwijls wordt gesteld dat actief en direct ingrijpen de samenleving en instanties geld bespaart, maar is moeilijk hard te maken. Outreachend werken is tijdsintensief en de huisbezoeken zelf leiden zelden tot duidelijke probleemoplossing. De effecten van de aanpak kunnen derhalve niet direct gemeten worden. Alle evaluaties beschrijven de projectmatige output, maar gaan niet verder in op de maatschappelijke outcome.

9.4 Aanbevelingen

Er kunnen diverse aanbevelingen geformuleerd worden op basis van de onderzochte evaluaties en effectstudies. Het eerder getoonde stroomschema biedt hier het raamwerk voor: er zijn vier fasen te onderscheiden, met bij elke fase verschillende aanbevelingen voor gemeenten en uitvoeringsinstanties. Hieronder zijn per fase de do's en don'ts beschreven.

Fase 1: Het maken van de keuze voor een 'achter de voordeur' aanpak en het selecteren van de te bezoeken doelgroep

Het is van groot belang om weloverwogen te beginnen aan een 'Achter de Voordeur' aanpak, door heldere doelstellingen te formuleren die door alle partners worden gedragen. Wat en wie wil je bereiken? Kies je voor de hele wijk of voor bepaalde risicohuishoudens? Door te communiceren met bewoners over de keuze voor de doelgroep kan stigmatisering voorkomen worden. Er zijn daarnaast diverse randvoorwaarden waaraan projecten moeten voldoen. Zo moet er vanaf de start voldoende budget zijn en een goed registratiesysteem, om te voorkomen dat er meerdere vormen van registratie naast elkaar bestaan. Professionals die de huisbezoeken uitvoeren moeten hierin goed getraind zijn.

Een goede procesorganisatie is ook essentieel: door goede regie en onderlinge afstemming kan voorkomen worden dat er 'gaten vallen'. Als gemeente en uitvoerende organisaties moet je jezelf committeren aan de aanpak op uitvoerend én bestuurlijk niveau. Directeuren, wethouders, afdelingshoofden, etc. moeten wanneer nodig bestuurlijke doorbraken realiseren. Het is belangrijk om voorafgaand aan het project voor een goede backoffice te zorgen. Wanneer reeds bekend is dat er problemen spelen met wachtlijsten, het oppakken van doorverwijzingen en afstemming tussen diverse instanties en diensten kan het aan te raden zijn om vooraf al maatregelen te treffen of overleg te hebben met alle partners. Zorg ervoor dat iedereen weet dat er gedurende het traject een hogere toestroom van cliënten kan zijn.

Tot slot is het belangrijk om direct aan de start van het traject te beginnen met evalueren. Door goede evaluaties die verder gaan dan een jaarverslag met cijfers kun je laten zien dat een project effectief is ge-

weest. Deze informatie is nuttig, ook om te legitimeren dat een project verduurzaamd moet worden.

Tabel 5 De do's en dont's in fase 1 van 'Achter de Voordeur' aanpakken

Do's en dont's bij het kiezen van doelgroep en methode

- Ga niet zomaar aan de slag, maar denk vooraf goed na wat je wilt bereiken en wat je doelgroep is.
- Communiceer je keuzes richting bewoners, waarom zijn zij uitgekozen?
- Zorg voor voldoende budget en een goed registratiesysteem
- Ga niet over een nacht ijs met de ketensamenwerking maar formuleer heldere, door alle partners gesteunde doelstellingen
- Zorg voor een goede procesorganisatie
- Zorg voor draagvlak en mandaat, ook bestuurlijk
- Faciliteer een goede backoffice
- Ga niet pas meten als de subsidie afloopt, maar zorg vanaf de start voor een goede evaluatie

Fase 2: Het huisbezoek

De tweede, uitvoerende fase, is die van het huisbezoek. Door te investeren in de competenties van professionals zullen de beste mensen in de frontlijn werken. Vraag jezelf als projectorganisatie wel af hoeveel hulp deze professionals mogen bieden: is het wenselijk dat zij direct hulp en advies geven of dat zij alleen zullen doorverwijzen? Dit om te voorkomen dat een eenmalig huisbezoek uitmondt in een groot aantal huisbezoeken en in feite dus een hulpverleningstraject wordt ingezet – zeker wanneer de bezochte mensen met een beetje hulp ook in het reguliere aanbod terecht zouden kunnen. Tot slot is het zaak om te zorgen voor een eenduidige registratie.

Tabel 6 De do's en dont's in fase 2 van 'Achter de Voordeur' aanpakken

Do's en don'ts rond de huisbezoeken

- Niet iedereen is geschikt om outreachend te werken, zet de beste mensen in de frontlijn
- Laat de verzamelde informatie niet verloren gaan, zorg voor een heldere, eenduidige registratie
- Achter de Voordeur is intensief en veeleisend, denk na over de hoeveelheid hulp die de professionals mogen/kunnen uitvoeren

Fase 3: Signalering van problematiek en doorverwijzing naar de juiste instanties.

Het klinkt als vanzelfsprekend maar zorg ervoor dat je ook echt iets doet met gesignaleerde problemen. Laat signalen niet ergens op de plank liggen maar raadpleeg anderen en verwijs door. Een "warme overdracht" is hierbij essentieel: voorkom dat een dossier wordt neergelegd bij een andere instantie, en dat de bewoner vervolgens niet benaderd wordt voor vervolgacties. Laat een bewoner pas los als zeker is dat een andere hulpverlener met hem aan de slag gaat. Een goede integrale aanpak en afstemming tussen hulpverleners en partnerorganisaties is hierbij belangrijk. Eén partij moet de regie nemen, maar iedereen blijft verantwoordelijk voor zijn aandeel in de hulpverlening. De gezinscoach/regievoerder/casemanager die mogelijk aangesteld wordt, moet ingebed zijn in de eigen organisatie maar ook het vertrouwen hebben van de andere partners om te voorkomen dat er slechts losse acties plaatsvinden zonder draagvlak binnen het integraal overleg.

Tabel 7 De do's in fase 3 van Achter de Voordeur aanpakken

Do's en dont's bij signalering en doorverwijzing
- Laat gesignaleerde problemen niet "op de plank liggen"
- Zorg voor goede doorverwijzing en een "warme overdracht"
- Zorg voor een goede integrale aanpak en afstemming tussen partnerorganisaties
- De gezinscoach/regievoerder moet draagvlak hebben in de eigen organisatie én de partnerorganisaties
- Start niet te snel een nieuw overleg, maar sluit zoveel mogelijk aan bij het bestaande
- Wacht niet te lang met het nadenken over een vervolgtraject voor een cliënt, voorkom een gat in de hulpverlening

Er bestaat een neiging om voor elke nieuwe problematiek een nieuw overleg te starten. Beter is om aan te sluiten bij bestaande overleggen. Deze kunnen indien nodig uitgebreid worden met nieuwe partners. Wacht tot slot niet te lang met nadenken over het vervolg van een traject voor bewoners: als de situatie waarin zij terugkeren niet anders is dan waarin zij begonnen, dan is de kans groot dat zij terugvallen in oude patronen. Dit geldt ook voor de betrokken instanties en gemeenten: wanneer je na de projectperiode door wilt gaan, zul je vroeg moeten beginnen met het voorbereiden van de verduurzaming.

Fase 4 Afronding van het project en nazorg

Zoals al eerder gezegd, is het van belang te zorgen voor een goede effectmeting en procesevaluatie. Wanneer het project succesvol is gebleken is het belangrijk om het in te bedden in het reguliere beleid. Voorkom een projectencarrousel waarin telkens nieuwe projecten en projectorganisaties worden gestart, maar zorg voor verduurzaming. Houd een vinger aan de pols bij bewoners die een hulpverleningstraject hebben

doorlopen om te voorkomen dat deze bewoners, en hun leefomgeving, terug vallen in oud gedrag. Verduurzaam de sociale stijging.

Tabel 8 De do's en don'ts in fase 4 van Achter de Voordeur aanpakken

Do's en don'ts in afronding en nazorg

- Evalueer het project: zorg voor een effectmeting en procesevaluatie
- Laat mensen niet geheel los, maar zorg voor een volgsysteem
- Wees beducht voor de projectencarrousel in de sociale sector
- Verduurzaam de successen van het project binnen de reguliere instanties

Kortom, outreachend werken binnen de wijkenaanpak heeft waarde, maar denk na voor je een 'Achter de Voordeur' project opzet. Als je het doet, doe het dan doordacht en gedegen. Zorg voor de meest optimale omstandigheden in tijd, budget, mensen, afstemming, draagvlak en ketensamenwerking. En laat vervolgens zien wat je doet en of het effect heeft gehad, ook richting bewoners. In andere woorden, bezint eer begint, want een goede start van een project heeft een sterk effect op het resultaat.

Het grootste struikelblok zit in het proces nadat de stap 'Achter de Voordeur' is gezet. Cruciaal is hoe wordt omgegaan met de signalen die opgedaan worden en hoe een vervolg te geven aan het bezoek. Belangrijk is dan ook om de keten na het 'Achter de Voordeur' te komen op orde te hebben. Wanneer mensen niet verder geholpen kunnen worden of onjuist worden doorverwezen zullen problemen niet opgelost worden en zal er weinig effect uitgaan van het huisbezoek. Het 'Achter de Voordeur' komen moet het begin zijn van een hulpverleningsproces en niet een doel op zich.

Literatuur

- Bakker, K., M. Berger, H. Jagers & W. Slot (2000). Begin in het gezin. Theorie en praktijk van crisishulp in huis. Utrecht: NIZW.
- Beek, S., A. van Rooijen en C. de Wit (2009) Instrumenten voor partnerschap met ouders: het huisbezoek.
- Berg, M. van den (2008). Interventieteams. TSS nr. 1-2, februari 2008.
- Bouman, A.I.E (2008). Home visiting program for older persons with poor health status. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Bouwmeester-Landmeer, M. (2006). Early home visitations in families at risk of child maltreatment. Proefschrift Universiteit Leiden.
- Cornelissen, E., T. Brandsen & E. Dané (2007). Handreiking 'Achter de Voordeur' Een verkennend onderzoek naar grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten: Rotterdam: SEV.
- Cornelissen, E. & T. Brandsen (2008). Kritiek op huisbezoeken is vrijblijvend. TSS 5-mei 2008, pp. 18-21.
- Cornelissen, E., T. Brandsen & L. Collignon-van den Munckhof (2009). Verbonden met de buurt. Een evaluatie van de Achter de Voordeur aanpak in Rotterdam-Pendrecht. Rotterdam: SEV.
- Cornelissen, E., L. Collignon-van den Munckhof & T. Brandsen (2009). Achter de voordeur in Tilburg-Noord: evaluatie. Tilburg: Kennisnetwerk Achter de Voordeur.
- Deben, P.L.L.H. (1988). Van onderkomen tot woning. Een studie naar woonbeschaving in Nederland 19850-1969. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Derriks, M., E. de Kat & E. Voncken (2009). Iedereen bij de les! Externe evaluatie pilots 100procent actie terugdringen VSV. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut, Max Gohte Kenniscentrum.
- Dienst Maatschappelijke Dienstverlening (2008). Productenboek schuldhulpverlening Amsterdam. Gemeente Amsterdam.
- Dienst Maatschappelijke Dienstverlening, gemeente Amsterdam (2009). Achteraf Eropaf: verslag van pilot 'Op huisbezoek bij uitval schuldhulpverlening'.
- Doorn, L. van (2004). Outreachende hulpverlening. Praktijkervaringen van 10 experimentele projecten. Arnhem: Hoogland en Zoon.
- Doorn, L. van, Y. van Etten & M. Gademan (2008). Outreachend werken: Handboek voor werkers in de eerste lijn. Bussum: Couthino.
- FNV Bondgenoten (2008) Huisbezoek en belcontroles? Deur dicht! (en telefoon van de haak...).
- Gemeente Delft, Facilitaire Dienstverlening, Vakteam ICT/O&S (2004). Evaluatie Informatieve Huisbezoeken aan Ouderen.
- Giltay Veth, D. (2009) Het rendement van zalmgedrag. De projecten-carrousel ontleed. Den Haag: Nicis Institute.
- Ginkel, R. van (2001). Van paternalisme naar partnerschap. Corporaties en de strijd om woonbeschaving. Hilversum: Aedes.

- Gommans, J. & J. de Saint Aulaire (2007). Wijkactieplan Dordrecht: Wielwijk en Crabbehof. Gemeente Dordrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling/Wijkgericht Werken.
- Gommans, J. (2008). Achter de Voordeur in Wielwijk. Factsheet over het programma Wielwijk biedt perspectief! Gemeente Dordrecht.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Holsbrink, G. (2009) "Achter de Voordeur": huisbezoeken in de wijkaanpak. In: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18(3), pp. 98-113.
- Hijnekamp, M.J.G., L. van Waveren & P.M.A.E. Wintels (2007). Eindverslag project signalerend huisbezoek. Den Haag: Tympaan Instituut.
- Janssen, H. (2006). Geweld achter de voordeur. Aanpak van huiselijk geweld. Amsterdam: Boom.
- Janssen, H., B. Vissers & W. Wentzel (2009). Basisboek huiselijk geweld. Signaleren, melden, aanpakken. Bussem: Coutinho
- Jong, C. de & M. Räkens (2006). Eropaf! Outreachend samenwerken in welzijn en wonen. Amsterdam: Van Gennep/De Balie (2006).
- Kalsbeek, A. (2008). Wat werkt bij multiprobleemgezinnen? Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Kooijman, K. & M. Zwikker (2001). Kindermishandeling voorkomen door gezinnen te steunen. Beschrijving en analyse van home visitation-programma's ter preventie van kindermishandeling en -verwaarlozing. Utrecht: NIZW.
- Kroon, P.L.A., P.H. Renooy & P. Scholten (2007). Sociaal Investeringsplan Slotervaart, eindrapport. Amsterdam Regioplan Beleidsonderzoek.
- Kruiter, A.J., Jong, J. de, Niel, J. van, Hijzen, C. (2008) De Rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen. Den Haag: Nicis Institute.
- Kullberg, J. & I. Kessels (1998). Tot hier en niet verder. Bemoeizorg als remedie tegen overlast. Rotterdam: SEV.
- Kuypers, P. & J. van der Lans (1994). Naar een modern paternalisme. Over de noodzaak van sociaal beleid. Amsterdam: De Balie.
- Lans, J. van der, N. Medema & M. Räkens (2006). Bemoeien werkt. Naar een pragmatisch paternalisme in de sociale sector. Amsterdam: Van Gennep/De Balie.
- Leger Des Heils Groningen, Centra voor Wonen, Zorg en Welzijn Noord (2008). "10" voor Toekomst. Intensief Ambulante Gezinsondersteuning.
- Meima, G. (1938) Op Bezoek bij de Ouders. Uit de bibliotheek voor bijbelsche opvoedkunde. Hoenderlo: Drukkerij Stichting Hoenderlo.
- Meintser, N. (2005). Op de rails. Ambulante hulp aan gezinnen met huiselijk geweld problematiek. Utrecht: TransAct.
- Metaal, S., M. Delnoij, J.W. Duyvendak (2006). Vooruitkomen, samen-

- leven en thuisvoelen in Nieuw West. Een Amsterdamse benadering. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). Brief Jette Klijnsma, kenmerk IVV/OOG/08/36779.
- Nicis Institute (2009). Verslag Kennisatelier Langs de Sociale Meetlat: Prestatiesturing en Effectmeting in het Sociale Domein, 9 juni 2009 Stadhuis Den Haag
- Ombudsman Rotterdam (2007) Baas in eigen huis: rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken.
- Pelgrom, W.J.G. (2008). Wijkaanpak Acacia, gemeente Enschede. Eindrapport. Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding.
- Räkers, M. (2008). Hulpverleners moeten niet meegaan in stoere taal. TSS, 10-november 2008, pp. 26-29.
- Sociale Dienst Drechtsteden (2008) Huisbezoek: Recht op een uitkering? Recht op controle!
- Stichting Pluspunt voor Welzijn en Dienstverlening (2003) Welzijnsbezoek bij 75 -plussers Leiderdorp.
- Tonkens, E. (2008). 'Achter de voordeur' als opdracht en taboe. In: Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerving en professionaliteit in de publieke sector (4^e druk), pp. 201-215. Amsterdam: Van Gennep.
- Trouwbos, C & I. Teijmant (2003). Duurzaam geholpen? Een onderzoek naar de effecten van de dienstverlening van De Vliegende Hollander op langere termijn. Amsterdam: Aksant.
- UWV (2009) UWV controleert: wat kan ik verwachten? Brochure.
- Veen, A. (2007) Pilot Huisbezoeken: Project Capabel. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., M, van Daalen, J. Roeleveld & L. Cats (2009) Zo krijgt de school een gezicht: huisbezoeken door Amsterdamse scholen. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Wintels, P.M.A.E. & L.M. Sluijs (2000). Signalerend huisbezoek: Ontwikkeling van een instrument voor zorg- en welzijnsbeleid in het kader van het uitstralingsproject preventie zorg ouderen. Den Haag: Tympaan Instituut.