

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68994>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Kritiek op huisbezoeken

EEFKE CORNELISSEN EN TACO BRANDSEN

Twee onderzoekers naar ‘achter de voordeur’-projecten zijn blij dat het maatschappelijk debat over huisbezoeken eindelijk op gang lijkt te komen. Maar ze vinden dat het artikel van Marguerite van den Berg in dit tijdschrift (TSS nr. 1-2 februari 2008) ook lijdt aan gebrek aan nuance. En dat is vooral nog kenmerkend voor veel kritiek op de methodiek van huisbezoeken.

Sinds enkele jaren wordt er in een toenemend aantal steden, door zowel gemeenten, corporaties als welzijnsorganisaties, volop geëxperimenteerd met ‘huisbezoeken’. Hierbij gaan dienstverlenende instanties langs bij bewoners, in plaats van andersom. Deze methodiek wordt gebruikt om in kaart te brengen welke problemen leven binnen een huishouden en vervolgens om een oplossing te realiseren.

Omdat de methodiek tamelijk ingrijpend en tijdrovend is, is het dan ook raadzaam de voor- en nadelen van huisbezoeken goed af te wegen. In de meeste landen is de overheid die aan de deur klopt een schrikbeeld. Het getuigt van wel erg veel vertrouwen om de risico's van een dergelijke aanpak te veronachtzamen.

Maar wat gebeurt er eigenlijk op het lokale niveau in Nederland, waar de praktijk wordt bepaald? Wat deugt er van de kritische geluiden, zoals die van TSS-redacteur Marguerite van den Berg (in TSS nr. 1-2)?

Achter de voordeur

Een overheid die ‘achter de voordeur’ komt. Deze zin heeft een negatieve connotatie en wordt daarom door critici te pas en te onpas gebruikt om het debat op scherp of op slot te zetten.¹ De beweging naar de burgers wordt hiermee afgeschilderd als een gevaarlijke ontwikkeling met als doel om alles in het leven van burgers te sturen, en alle beschikbare informatie over burgers te verzamelen en tegen hen te gebruiken. Zonder te ontkennen dat er wel degelijk een privacy-element verbonden is aan deze ontwikkeling, benadrukken wij dat de

Om mensen te bereiken die zich met hun probleem schuilhouden, zul je een stap over de drempel moeten zetten

projecten waar het over gaat juist een reactie zijn op andere maatschappelijke kritieken over falend beleid en uitvoering van de overheid en de gebrekkige samenwerking tussen instanties. De term ‘achter de voordeur’ verwijst naar huishoudens, en daarmee naar problemen, die zich schuilhouden achter de

voordeur. Om deze mensen te bereiken in de uitvoering van beleid, zul je dus een stap over de drempel moeten zetten, zodat het aanbod van de verschillende instanties ook daadwerkelijk de doelgroep bereikt.

Het incident rond het meisje Savanna is typerend. De 3-jarige Savanna stierf aan verwaarlozing en mishandeling, hoewel er verschillende hulpverlenende instanties bij het betreffende gezin betrokken waren. In dit geval was de heersende mening in de publieke opinie dat verschillende instanties te bureaucratisch georganiseerd zijn en beter met elkaar moeten samenwerken. Hoe kan de overheid toestaan dat hulpverlening richting bewoners zo verkokerd raakt? Laat de overheid de schotten echter wegvallen en de regels minder zwaar wegen, dan stuit dit op het bezwaar dat de privacy van de betrokken burgers wordt geschaad.

Het ligt voor de hand dat de oplossing niet ligt in de volledige integratie of differentiatie van overheidstaken, maar in een slimme verbinding van instanties, zonder daarbij de rechten van burgers uit het oog te verliezen.

De nadelen van een geïntegreerde aanpak moeten worden afgewogen tegen die van een verkokerde aanpak. Dat vereist niet alleen een gedegen ethische discussie, maar ook een empirische verkenning van de middenwegen die hierbij bewandeld kunnen worden.

is vrijblijvend

Het is niet juist om te suggereren dat de Rotterdamse interventieteams representatief zijn voor alle huisbezoeken



Foto: Cees Schut / DNB

Diverse praktijk

Dergelijke dilemma's zijn niet eenduidig op te lossen. Ze weerspiegelen een dubbelzinnigheid in de visies op de hedendaagse burger. Enerzijds wordt er steeds meer zelfredzaamheid en autonomie bij burgers verondersteld, anderzijds voelt de overheid zich steeds meer gerechtigd burgers meer zelfredzaam te maken. In verschillende vormen van huisbezoeken worden daarbij andere accenten gelegd. Wat dat betreft is het teleurstellend dat Van den Berg in haar artikel alle varianten van de methode op één hoop veegt. In de praktijk – en in de beschikbare informatie is dat goed gedocumenteerd – zijn de verschillen

in aanpak echter groot. Naast de interventieteams in Rotterdam, die zorg en handhaving combineren, zijn er andere typen projecten, zoals:

- huis-aan-huisprojecten: projecten die op dit moment in veel steden zijn opgezet, leggen de nadruk op hulpverlening en deelname aan het project is geheel vrijwillig. Het doel van deze projecten is verborgen problemen signaleren, actief toeleiden naar verantwoordelijke instanties en de samenwerking tussen deze instanties verbeteren. Ook deze projecten verschillen inhoudelijk door bijvoorbeeld nadruk te leggen op arbeidsparticipatie, op opvoeding of op multiprobleemgezinnen.

- herhuisvesting: projecten die rondom herhuisvesting van bewoners (door sloop van de woning) de huisbezoeken breder insteken dan alleen een gesprek over een nieuwe woning. Verschillende corporaties experimenteren op dit moment met deze methodiek.

- eropaf: een methode waarbij maatschappelijk werkers en schuldhulpverleners samenwerken om huisuitzetting te voorkomen. Hulpverleners wachten niet af, ze gaan naar de mensen toe die niet naar hen toe kunnen of willen komen. Inmiddels is deze methode in de gehele stad Amsterdam door de maatschappelijke dienstverlening ingevoerd.

Te suggereren dat de Rotterdamse interventieteams representatief zijn voor alle projecten die gebruikmaken van huisbezoeken, zoals Van den Berg doet, is feitelijk eenvoudigweg niet juist.

Wat de verschillen in de praktijk betekenen, is nog onduidelijk. De positieve effecten van de diverse typen huisbezoeken zijn nog nauwelijks gemeten en het is pas nu dat de eerste systematische registratiesystemen worden opgezet. Negatieve effecten zijn echter ook nog niet afdoende aangetoond. Verschillende typen argumenten mogen niet met elkaar worden verward. Bezwaren vanuit de ethische hoek moeten niet worden verwisseld met empirische bewijsvoering. Daarbij geldt, zoals wij verderop zullen aangeven, dat de ethische bezwaren tegen de methode moeten worden

afgewogen tegen de bezwaren tegen het alternatief.

Juridische of ideologische kritiek?

Voordat we ingaan op de ethische dilemma's die verbonden zijn met deze aanpak, is het van belang om even stil te staan bij een ander punt van kritiek, zoals dat ook is geuit door de Rotterdamse ombudsman: 'Een bemoeizuchtige overheid die zomaar bij mensen binnenvalt.' Deze uitspraak is representatief voor vele uitspraken in het debat waarbij de juridische en ideologische bezwaren door elkaar heen lopen. Natuurlijk mag er geen sprake zijn van een overheid die zomaar ergens binnenvalt en is het van belang dat de wetten en regels worden nageleefd. Maar de overheid verwijten bemoeizuchtig te zijn is een ideologisch standpunt, geen juridisch vraagstuk. Het door elkaar heen lopen van deze argumenten komt het debat niet ten goede. Tot deze conclusie komt ook jurist en socioloog Bert Marseille in zijn bespreking van het rapport van de ombudsman van Rotterdam over de interventieteams.² Het volstrekt door elkaar heen lopen van beschrijving, analyse en beoordeling doet volgens Marseille afbreuk aan de overtuigingskracht van het rapport. Daar komt bij dat uit de projecten blijkt dat de bewoners zelf deze bezoeken, op een uitzondering na, helemaal niet als negatief ervaren. De uitgestoken hand wordt in de praktijk met blijdschap aangenomen, vaak met de uitspraak: 'Wat leuk, u bent de eerste die eens bij me op bezoek komt.' In het debat wordt snel vergeten dat het meestal om een doelgroep gaat die dagelijks bezig is met het hoofd boven

water te houden en door de bomen het bos niet meer ziet. De mening van de bewoners wordt in het debat echter vaak genegeerd, als zouden burgers niet weten wat goed voor hen is. Over paternalisme gesproken.

Ethische dilemma's

Zoals gezegd: meer debat over de huisbezoeken zou inderdaad wenselijk zijn. Helaas lijkt in de analyse van Van den Berg de uitkomst van dat debat op voorhand al vast te staan. Zij verwerpt principieel de vermenging tussen handhaving en zorg, waarbij ze de filosofie van

De overheid verwijten bemoeizuchtig te zijn is een ideologisch standpunt, geen juridisch vraagstuk

Michael Walzer aanhaalt. Deze heeft in zijn bekende boek *Spheres of justice* gepleit voor de scheiding van sferen van rechtvaardigheid, tussen afgebakende domeinen in de samenleving die elk eigen principes en regels kennen. Vanuit die optiek vormen de huisbezoeken door teams van medewerkers van verschillende instanties volgens haar een inbreuk op de rechtvaardigheidsprincipes binnen afzonderlijke sferen. De bij handhaving passende volmachten worden immers gebruikt om hulpverlening op te dringen, wat betekent dat de ene sfeer de andere koloniseert. De zaak ligt helaas nog wat ingewikkelder dan Van den Berg het voorstelt. De redenering van Walzer steunt op het idee dat binnen de samenleving verschillende rechtvaardigheids-sferen bestaan, en dat we binnen deze sferen moeten kijken welke rechtvaardigheidsprincipes daar dominant zijn. Walzer suggereert

dat de grenzen tussen deze sferen helder zijn en dat er sociale overeenstemming bestaat over de rechtvaardigheidsprincipes binnen afzonderlijke sferen. Een van de kritiekpunten van liberale filosofen op deze redenering is dat er in de praktijk juist altijd onenigheid bestaat over de scheidslijnen tussen maatschappelijke sferen en dat er dan ook geen eenduidige rechtvaardigheidsprincipes bestaan. Dit geldt ook voor stedelijke problematiek: het is onmogelijk om de verschillende problemen van elkaar te scheiden en verschillende vormen van rechtvaardigheid netjes af te bakenen. Wanneer crimineel gedrag voortkomt uit een geestelijke stoornis, is het dan rechtvaardig om uitsluitend te straffen voor het gedrag en niet in te grijpen op de oorzaak?

Wanneer hulpverlening is gebaat bij vrijwilligheid, terwijl het vanuit het perspectief van handhaving gewenst is dwingend op te treden, hoe gaan we dan met de spanning om? Er zijn verschillende antwoorden mogelijk, maar het is te makkelijk om simpelweg te pleiten voor de bewaking van grenzen. Het suggereert dat we de complexe vragen over dwarsverbanden tussen maatschappelijke sferen eenvoudigweg kunnen negeren.

Wat dat betreft is rechtvaardigheid een rekbaar begrip. Door de rechten van één persoon te respecteren, kunnen die van anderen worden geschaad. Als het gedragsprobleem van de vader niet tijdig wordt aangepakt, kan dit leiden tot mishandeling of verwaarlozing van zijn gezin. Wanneer een probleemgezin dat voortdurend overlast blijft veroorzaken niet wordt aangepakt, is dat vanuit het oogpunt van de rest van de straat niet rechtvaardig.

Verschillende principes botsen hier met elkaar. Dat geldt ook voor de lastige vraag in hoeverre mensen gedwongen moeten worden hulp te accepteren. Er is terechte kritiek op het idee van de staat als kleuterjuf die bepaalt wat goed is voor haar burgers. De realisering van sociale rechten vraagt echter soms om een actieve opstelling. Zo zijn er allerhande regelingen voor schuldhulpverlening die onvoldoende worden benut omdat degenen die er gebruik van kunnen maken de bureaucratistische vaardigheden ontberen om dat daadwerkelijk te doen. De vraag is of de overheid zich rechtvaardig opstelt als zij zich *niet* in de persoonlijke aangelegenheden van die mensen mengt.

Uit onderzoek van de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat',³ in opdracht van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken, blijkt dat de rechtsstaat op meer vertrouwen kan rekenen als er meer werk wordt gemaakt van hulpverlening en handhaving, en als er sprake is van een goede balans en samenwerking daartussen. Een gemengde aanpak – de commissie haalt hier de Rotterdamse interventieteams aan als positief voorbeeld – kan volgens de commissie heel goed werken, als juridische waarborgen helpen voorkomen dat veiligheid en vrijheid botsen en als een overheidsinstantie bewoners en de samenleving als geheel duidelijk maakt waarom zij voor zo'n aanpak kiest. Ook de commissie concludeert dat het verschuiven van de grenzen van overheidsbemoeienis vraagt om meer politiek-maatschappelijke discussie over hoe ver de overheid daarin mag gaan.

Er bestaan geen eenduidige rechtvaardigheidsprincipes

Vergiffenis

Kortom: de conclusie moet zijn dat de methode huisbezoeken veel vragen oproept die nog niet beantwoord kunnen worden. Dat vereist meer dan enkel een ethisch debat. Pas na een aantal jaren systematisch onderzoek zal blijken in hoeverre veronderstelde voor- en nadelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Uiteraard kan dat het risico met zich meebrengen dat er burgers zijn die uiteindelijk niet of onvoldoende zijn geholpen door deze methodiek. Tegelijkertijd geldt dat de huisbezoeken wellicht een doorbraak worden in het sociaal beleid en dat ze er beslist nooit waren gekomen als vooraf reeds een fundamenteel debat over de haken en ogen was gevoerd. Dit had er waarschijnlijk toe geleid dat de dilemma's waren omzeild. Wat dat betreft is hier sprake van door experimenten gedreven vernieuwing in de maatschappelijke dienstverlening, zoals enkele jaren terug door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bepleit.⁴

Het gaat om een ingrijpend middel dat kritisch moet worden gevolgd. Wat dat betreft is het betoog van Van den Berg een verfrissend geluid, op een moment dat het debat in de lokale praktijk vrijwel afwezig lijkt. Tegelijkertijd dienen ook de critici van de methode de nuance niet uit het oog te verliezen. Het gaat om een ingewikkelde sociale problematiek, waarbij verschillende ethische principes met elkaar strijden en waarbij initiatieven moeten worden gestart zonder dat de gevolgen zich

op voorhand laten inschatten. Lokale hulpverleners worstelen hier dagelijks mee. Het vereist een geraffineerde discussie en gedegen onderzoek om de methode op haar waarde te kunnen schatten. Om dit complexe vraagstuk te benaderen vanuit een eenzijdige interpretatie van rechtvaardigheid is enigszins vrijblijvend.

Eefke Cornelissen is oprichter van het Kennisnetwerk Achter de Voordeur en als onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Taco Brandsen is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Samen schreven zij Handreiking 'Achter de voordeur'. Een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke achter de voordeur projecten. Rotterdam: SEV, 2007. Te downloaden van www.achterdevoordeur.nl.

Binnen het Kennisnetwerk Achter de Voordeur worden verschillende activiteiten (zoals onderzoek, advies en de ontwikkeling van een registratiesysteem) ontplooid in samenwerking met organisaties en projecten die op dit terrein actief zijn.

Noten

- ¹ 'Dit wordt het kabinet van achter-de-voordeur', NRC 26 februari 2007.
- ² Bert Marseille, Grensoverschrijdende huisbezoeken, *Binnenlands Bestuur*, week 49, 7 december 2007.
- ³ Commissie 'Uitdragen kernwaarden rechtsstaat', *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*. Den Haag, februari 2008.
- ⁴ WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.