

Internationale vergelijking

# Achter de voordeur

Professionals in de frontlijn tussen burgers en instanties

Radboud Universiteit Nijmegen



**NiC**  
INSTITUTE

**PARTNERS+PRÖPPER**  
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Auteurs: Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)  
Liesbeth Collignon (Partners+Pröpper)  
Eefke Cornelissen (Kennisnetwerk Achter de Voordeur)  
Patrick Kalders (Arcadis)  
Stefan Soeparnan (Universiteit Tilburg)  
Sara Wessemius (Universiteit van Amsterdam)  
M.m.v. Ben Kraaijeveld en Sjors Overman

Rotterdam, februari 2010

Dit is een publicatie van de SEV.

U kunt SEV-publicaties vinden op [www.sev.nl](http://www.sev.nl), of bestellen bij:

SEV

Postbus 1878

3000 BW Rotterdam

telefoon 010 - 282 50 50

[sev@sev.nl](mailto:sev@sev.nl)

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

## VOORWOORD

Dit rapport: *Internationale vergelijking achter de voordeur, Professionals in de frontlijn tussen burgers en instanties* is inmiddels het derde in de rij over het onderwerp Achter de Voordeur. In 2007 publiceerde de SEV een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke Achter-de-voordeurprojecten en in 2008 *Verbonden met de buurt*, waarin de Achter-de-voordeuraanpak in Rotterdam-Pendrecht geëvalueerd werd. In dit rapport is de blik gericht op Achter-de-voordeurpraktijken in het buitenland. Wat is daar te leren? Want is de Nederlandse benadering wellicht niet te eenzijdig?

Nu heeft de Nederlandse benadering verschillende varianten, maar meestal worden ze vanuit instanties geïnitieerd (o.a. overheid, corporaties) en gaan ze een dwingende aanpak niet uit de weg. Vooral Rotterdam maakte hiermee school, in het bijzonder hun gemeentelijke interventieteams.

De vraag is of deze aanpak in alle gevallen wel de juiste is. Is het de meest effectieve strategie? Met deze vraag in het achterhoofd, is door Taco Brandsen en zijn collega's internationale casuïstiek verzameld en geanalyseerd. Dat deden ze in Antwerpen (*X-stra!* en *Bindkracht*), London (*Paddington Development Trust*), Berlijn (*Quartiersmanagement*), Marseille en Angouleme (*Médiation Sociale*).

De internationale studie levert vier opvallende conclusies op. De eerste is dat Nederland van alle ons omringende landen, het meest paternalistisch is. Elders is men terughoudender, met dwang en repressie wordt meer omzichtig omgegaan, terwijl de privacy van bewoners meer vooropstaat. In het Antwerpse project (*X-stra!*) wordt bijvoorbeeld schriftelijk toestemming gevraagd om bij bewoners thuis te mogen komen.

De tweede conclusie is dat in Nederland alles gezet wordt op verdere professionalisering van beroepskrachten. De semi-professional ontbreekt. In het buitenland is hij (en vooral ook zij) prominenter aanwezig. Zie de *Stadtteilmütter* in Berlijn, vrouwen van allochtone afkomst die getraind zijn om vrouwen met een vergelijkbare achtergrond via huisbezoeken te benaderen, van informatie te voorzien en aan te moedigen om naar buiten te treden. Zie de *médiateur* in Frankrijk. De meeste *médiateurs* zijn ook van allochtone afkomst en ze hebben hun baan vanuit allerlei werkgelegenheidsprogramma's. De *médiateur* bemiddelt in allerlei soorten conflicten. Ze zien het als hun taak om bewoners te 'responsabiliseren', ervoor te zorgen dat ze zich bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid.

De derde conclusie is dat in het buitenland een aantal Achter de Voordeurprojecten of projecten die daar op lijken, op initiatief van bewoners zijn gestart en niet vanuit instanties. Zie de geschiedenis van de *Paddington Development Trust* in London. Ook de *médiation sociale* in Frankrijk vond zijn inspiratie in bewonersinitiatieven. Een grote katalyserende rol heeft een groep vrouwen van Afrikaanse origine in de Parijse banlieues gespeeld, de eerste 'femmes relais médiatrices'.

De vierde conclusie is dat in een aantal buitenlandse Achter de Voordeurprojecten veel minder het accent ligt op hulpverlening, maar eerder op stimulans, informatie en zelfs wijkeconomie. Zo helpt de *Paddington*

Development Trust via de Neighbourhood Enterprise Center startende ondernemers door hen van micro-kredieten te voorzien. De blik is niet alleen gericht op Achter de voordeur, maar juist ook op vóór de voordeur, en niet alleen op individuen, gezinnen en problematische situaties, maar juist ook op kansen en mogelijkheden die in de gemeenschappen van de buurt aanwezig zijn. Kortom, de insteek is minder problematiserend.

Deze conclusies werpen een nieuw licht op de Achter de Voordeurprojecten van eigen bodem. In het buitenland staat de frontlijnprofessional meer *tussen* de burger en de instanties, Bij ons is hij/zij een *vertegenwoordiger* van de instanties. Wellicht kunnen we elementen van over de grens overnemen. Bijvoorbeeld door beter gebruik te maken van het potentieel van semi-professionals uit de wijk, door spaarzamer gebruik te maken van zware interventieteams, door meer onderscheid te maken tussen situaties waar zware dan wel lichte interventies gewenst zijn. En door wellicht vaker te kiezen voor een strategie van zorgvuldige relatie-opbouw met bewoners. Op de langere termijn bezien, zou dat in nogal wat situaties meer effectief kunnen uitpakken, ook in maatschappelijke kosten.

Radboud Engbersen  
Programmaregisseur Wonen Sociaal (SEV)

## INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding .....	7
2. Achtergrond en opzet van het onderzoek .....	9
2.1 Achtergrond van het onderzoek.....	9
2.2 Opzet van het onderzoek.....	10
2.3 Keuze voor de cases .....	11
3. Sociaal Toezicht/X-stra! (Antwerpen) .....	13
4. Paddington Development Trust (Londen) .....	17
5. Bindkracht (Antwerpen) .....	21
6. Quartiersmanagement (Berlijn).....	25
7. édiation Sociale (Angoulême/Marseille).....	33
8. Opvallende verschillen.....	39
8.1 Inleiding .....	39
8.2 De relatie tussen professionals en burgers.....	39
8.3 De relatie tussen dienstverlenende instanties .....	40
9. Ontwikkelingsrichtingen .....	43
Bijlage 1: De respondenten.....	45
Bijlage 2: De onderzoekers .....	47
Colofon .....	48



# 1. INLEIDING

Het internationale onderzoeksproject, waarvan dit rapport verslag doet, is gericht op de dagelijkse werkzaamheden/ de uitvoeringspraktijk van zogenaamde 'frontlijnprofessionals'. Zij werken als intermediair tussen (gemeenschappen van) burgers en (netwerken van) dienstverlenende instanties op lokaal niveau. Daarbij streven zij naar het samenstellen van geïntegreerde oplossingen voor sociale problemen. De manier van werken van deze professionals is vernieuwend doordat zij een directe koppeling maken tussen een actieve benadering van bewoners en een geïntegreerde probleemoplossing.

In dit rapport zal specifiek aandacht worden geschonken aan overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte buitenlandse projecten en een aantal Nederlandse projecten, die onder de noemer Achter de Voordeur geschaard worden. De directe aanleiding voor deze keuze waren de conclusies van het brede evaluatieonderzoek van de SEV van Achter de Voordeur projecten (2007).<sup>1</sup> Deze wezen op de eenzijdigheid van de Nederlandse benadering en de wenselijkheid van een verkenning van buitenlandse projecten, welke bijvoorbeeld een andere benadering kennen waar het gaat om de rol van de frontlijnprofessional. Dit inzicht mondde uiteindelijk uit in een voorstel voor een klein exploratief internationaal onderzoek.

Bij de buitenlandse projecten die we in het kader van het onderzoek hebben bezocht, zien we steeds een ander aangrijpingspunt voor de benadering van bewoners. Er zijn in totaal vijf typen projecten bekeken in Antwerpen, Berlijn, Londen en Angoulême/Marseille. In hoofdstuk twee gaan we nader in op de ratio achter onze caseselectie. Het gaat hier uiteraard niet om een methodologisch harde vergelijking - daarvoor verschillen de randvoorwaarden van de projecten onderling te sterk - maar om een eerste verkenning, waarbij we de projecten bekijken op overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse Achter de Voordeur projecten. Dat laatste type project is in de afgelopen jaren overigens veelvuldig geëvalueerd, waardoor er een stevige basis voor vergelijking is ontstaan. Op basis van onze internationale verkenning doen wij in dit rapport uiteindelijk voorstellen voor experimenten op het terrein van frontlijnprofessionalisme in Nederlandse steden.

Het onderzoek werd opgezet vanuit een samenwerking tussen vier partners (NICIS, Radboud Universiteit Nijmegen, SEV en de Universiteit Tilburg). Naast deze partners hebben medewerkers van andere organisaties en studenten op individuele basis een bijdrage geleverd.

## **Opbouw van dit rapport**

Het rapport kent de volgende structuur:

- In hoofdstuk twee gaan we nader in op de achtergrond en het design van het onderzoek.
- In hoofdstuk drie beschrijven wij de case X-stra! (Antwerpen).
- In hoofdstuk vier beschrijven we de Paddington Development Trust (Londen).
- In hoofdstuk vijf beschrijven we Bindkracht (Antwerpen).
- In hoofdstuk zes beschrijven we Quartiersmanagement (Berlijn).

---

<sup>1</sup> Cornelissen, E. & T. Brandsen, Handreiking Achter de Voordeur: een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten, SEV, 2007.

- In hoofdstuk zeven beschrijven we Médiation Sociale (Angoulême/Marseille).
- Hoofdstuk acht geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de onderzochte projecten.
- Hoofdstuk negen, ten slotte, gaat in op de vraag wat we kunnen leren van de buitenlandse projecten voor de Nederlandse praktijk.

## 2. ACHTERGROND EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

### 2.1 Achtergrond van het onderzoek

Zoals eerder beschreven, is het onderzoek gericht op projecten waarin frontlijnprofessionals werken als intermediair tussen (gemeenschappen van) burgers en (netwerken van) dienstverlenende instanties op lokaal niveau. In hun dagelijkse werkzaamheden streven zij naar geïntegreerde oplossingen voor sociale problemen. De manier van werken van deze professionals is vernieuwend doordat zij een directe koppeling maken tussen een proactieve diagnostiek en een geïntegreerde probleemoplossing. Kenmerkend is dat juist deze combinatie effectief is.

De Nederlandse Achter de Voordeur benadering is een voorbeeld van het type project waarbij deze combinatie wordt gemaakt. Middels een huisbezoek wordt actief contact gelegd met bewoners en wordt informatie over de leefsituatie verkregen. Hulpvragen, barrières die er zijn om aan werk of onderwijs mee te doen, talenten, potenties en dromen worden op deze manier in de wijk op bewonersniveau opgehaald door de frontlijnprofessionals. De bedoeling is dat de professionals direct kortdurende hulp kunnen bieden waar dat nodig is. De gesprekken worden echter vooral gebruikt om mensen te stimuleren actief te worden, om dialogen te beginnen die tot het benutten van potenties en talenten kunnen leiden. Daarnaast bestaat er een toeleidingsfunctie, bijvoorbeeld naar cursusaanbod of naar een gemeentelijk loket, of – in complexere situaties – naar bestaande hulpverleningsinstanties.

De frontlijnaanpak heeft, als het gaat om Achter de Voordeur, in het algemeen de volgende kenmerken:

- Outreachend: de frontlijnprofessionals gaan zonder afspraak naar de bewoners toe.
- Bezoek aan huis: bewoners worden bereikt door thuis bij hen langs te gaan.
- Brede inzet: alle bewoners uit bepaalde complexen worden bezocht.
- Integrale aanpak: alle problemen die de professionals tegenkomen worden aangepakt.

In deze werkwijze kunnen vanuit de professionals verschillende stappen worden onderscheiden:

1. Contact leggen met bewoners.
2. Informatie verzamelen.
3. Probleemanalyse en afspraken maken met de bewoners.
4. Taakverdeling binnen het netwerk van dienstverlenende instanties.
5. Vervolgacties binnen afzonderlijke instanties.

In Nederland beginnen we via evaluaties van verschillende projecten meer zicht te krijgen op de werkwijze van frontlijnprofessionals. Er zijn recent uitgebreide evaluaties uitgevoerd in onder andere Amsterdam, Rotterdam en Tilburg. Daarbij is onder meer naar de volgende punten gekeken:

1. De relatie tussen professionals en burgers: hoe komt deze tot stand en heeft de wijze waarop zij tot stand komt consequenties voor het verloop van het vervolgtraject?

2. De relatie tussen dienstverlenende instanties: hoe houden zij contact en onder welke randvoorwaarden kunnen effectieve vervolgtrajecten worden uitgezet?

Uit de evaluaties blijkt dat de Nederlandse situatie wordt gekenmerkt door een zekere eenzijdigheid in de benadering. Ten eerste wordt het proces vrijwel zonder uitzondering gedreven door professionals. Ten tweede hanteren deze professionals vrijwel altijd dezelfde benadering, namelijk een door de professional ontworpen hulpverleningstraject, dat de bewoner op basis van vrijwillige medewerking kan aanvaarden. Niet alleen leidt deze benadering tot een verhoogd risico op falen van hulpverleningstrajecten (bijvoorbeeld omdat bewoners de probleemdefinitie van de professionals niet accepteren, of omdat de professional richting de instanties weinig doorzettingsmacht heeft), maar ook is het door deze eenzijdigheid onderzoekstechnisch moeilijk om te leren van verschillen. Vanuit dit gegeven hebben de universiteiten van Nijmegen en Tilburg in samenwerking met NICIS en de SEV besloten om enkele buitenlandse cases te verkennen om zo meer zicht te krijgen op mogelijke variëteit.

## 2.2 Opzet van het onderzoek

In totaal hebben we vijf cases kwalitatief onderzocht, in een tijdspanne variërend van één tot vier dagen per case. Gezien het kleine aantal cases gaat het hierbij niet om een systematisch vergelijkend onderzoek, maar om een exploratief onderzoek naar goede voorbeelden (of 'best practices'). Uiteraard waren er duidelijke grenzen aan wat we konden achterhalen, met het oog op beschikbare tijd en middelen. Internationaal case-onderzoek is om verschillende redenen tijdrovend en kostbaar.

Om te beginnen is het vaak tamelijk lastig om de juiste cases te vinden. Jargon verschilt, de institutionele achtergronden verschillen, projecten zijn onbekend en/of het is onduidelijk wie de contactpersonen zijn. Daardoor blijven veel mogelijk interessante projecten onbekend; ze worden gezien, maar niet als zodanig herkend; of ze lijken op grond van de gebruikte terminologie interessant te zijn, maar blijken vervolgens inhoudelijk helemaal niet aan te sluiten. Met een goed netwerk en een degelijke voorbereiding kan veel worden bereikt, maar de relevantie van buitenlandse cases kan vaak pas definitief worden vastgesteld tijdens het onderzoek zelf.

Verder is case-onderzoek in het buitenland simpelweg kostbaar. Het is onderzoekstechnisch verstandig de cases met minstens twee onderzoekers uit te voeren, maar de reis- en verblijfskosten lopen daardoor op. Verder gaat er zeer veel tijd zitten in de organisatie van het onderzoek (bijvoorbeeld door het moeten overkomen van een taal- en/of cultuurbarrière). Vaak zien we dan ook dat buitenlandse case worden uitgevoerd op basis van cijfers en/of secundair materiaal (rapporten en websites), eventueel aangevuld met een telefonisch interview, ofwel tijdens studiereizen waar grote groepen worden rondgeleid en toegesproken. Dat biedt uiteraard weinig kans om dieper op zaken in te gaan.

Zelf hebben we gekozen voor diepgang en kwaliteit: voor kwalitatief case-onderzoek.

Dit levert waardevol materiaal op, te meer omdat het in deze vorm weinig voorkomt. Er is meer ruimte voor diepgang dan bij secundair onderzoek of studiereizen, waardoor een goed gefundeerde indruk kan worden verkregen van de praktijk ter plaatse. Het is natuurlijk onmogelijk om de gang van zaken systematisch te

verifiëren en harde uitspraken te doen. Door het gebruik van meervoudige bronnen (diepte-interviews, documentatie en observatie) kan echter een hogere graad van inzicht in de situatie ter plaatse worden verkregen dan via de andere benaderingen.

## 2.3 Keuze voor de cases

Bij de keuze van de cases hebben we ons laten leiden door de eerder vermelde eenzijdigheden in de Nederlandse Achter de Voordeur aanpak. De dimensies waarop gevarieerd werd waren:

1. De grondslag voor het contact tussen bewoners en professionals: wat is de aanleiding voor het contact en wie neemt het initiatief?
2. De benadering van bewoners door professionals: hoe steekt de professional het hulpverleningstraject in?

De variatie op de eerste dimensie, de grondslag van het contact tussen bewoners en professionals, komt terug in de cases in Engeland en Frankrijk. In beide gevallen zijn door de bewoners zelf aangedragen problemen de grondslag geweest voor de start van activiteiten. In Londen is de Paddington Development Trust opgericht op initiatief van bewoners en werken professionals, die voor een belangrijk deel zelf in de wijk wonen, als intermediair tussen bewoners en instanties. In de Franse case wordt een bestaand conflict tussen bewoners onderling of tussen bewoners en een instantie als aangrijpingspunt genomen. Een professional start in eerste instantie in een intermediaire (bemiddelende) rol in het conflict en probeert van daaruit een bredere rol te ontwikkelen en verbindingen te leggen tussen bewoners en instanties.

Voor de tweede dimensie, het karakter van de benadering van bewoners door professionals, hebben we relevante cases in Antwerpen en Berlijn getraceerd. In beide gevallen nemen professionals een andere houding aan dan hun Nederlandse tegenhangers, was het uitgangspunt. In Antwerpen wordt bij de aanpak Bindkracht meer dan in Nederland geprobeerd een basis van relationele gelijkwaardigheid te creëren, waarbij professionals tijdens de hulpverlening nadrukkelijker een band met de bewoners proberen op te bouwen om zo een gezamenlijk perspectief te ontwikkelen. Als tegenhanger ten opzichte van deze juist 'zachtere' aanpak hebben we twee wat 'hardere' projecten geselecteerd; het Antwerpse X-stra! en het Quartiersmanagement in het Berlijnse Neukölln. Volgens de beschikbare informatie zou hier sprake zijn van een repressievere aanpak, waarbij het accepteren van hulp soms wordt afgedwongen. In beide gevallen bleek daar echter feitelijk geen sprake van. De harde aanpak, geïnspireerd door de Rotterdamse interventieteams, was nergens daadwerkelijk gerealiseerd en bleek een verzinsel van ambitieuze politici en slecht geïnformeerde journalisten. Wat we in plaats van deze harde aanpak vonden, was een nog voorzichter en nog sterker op vrijwilligheid gebaseerde aanpak dan die we in de Achter de Voordeur projecten tegenkomen.

Niettemin zijn de laatste twee cases op andere punten een waardevolle bron van inzicht gebleken. Het Berlijnse project Stadtteilmütter geeft inzicht in hoe semi-professionals vanuit de bevolking kunnen worden gerekruteerd, waardoor een lastige groep, zoals allochtone moeders, indirect door het bestuur kan worden bereikt. X-stra! is in tegenstelling tot de Achter de Voordeur projecten onderdeel geworden van de reguliere praktijk en ingebed in de gemeentelijke organisatie, wat haar tot een uniek voorbeeld maakt. Het open karakter van het case-onderzoek gaf ons de gelegenheid om prettig verrast te worden, zelfs als het onderzoek niet altijd zo liep als voorzien.

Bij de uitvoering van de cases waren in totaal zes onderzoekers betrokken. Per case is aangegeven wie aan een bijdrage heeft geleverd. Het onderzoek werd uitgevoerd tussen september 2008 en juni 2009.

### 3. SOCIAAL TOEZICHT/X-STR! (ANTWERPEN)

#### Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)

X-stra!, inmiddels omgedoopt tot Sociaal Toezicht, is in Vlaanderen een uniek project, dat veel gelijkens vertoont met het Nederlandse Achter de Voordeur. Dat is geen toeval, want oorspronkelijk werd het project geïnspireerd door de Rotterdamse interventieteams. Daarmee geldt, evenzeer als voor Achter de Voordeur, dat het beeld van een harde aanpak is blijven hangen. Feitelijk echter heeft de methode zich ontwikkeld tot een vorm van grensoverschrijdend werken.

#### Ontstaansgeschiedenis

Het project werd geïnitieerd in een periode, waarin de Antwerpse politiek werd gedomineerd door een voortdurende discussie rond veiligheid, gevoed door de sterk gegroeide invloed van de partij Vlaams Belang. In 2004 werd het Stadsplan Veilig goedgekeurd, waarin werd gekozen voor een geografisch gerichte en op specifieke doelgroepen gefocuste aanpak. Enkele gebieden werden tot 'hotspots' benoemd, met eigen buurtregisseurs. In de ergste gebieden werd het plan opgevat om huisbezoeken te organiseren, naar voorbeeld van Rotterdam, in eerste instantie met teams bestaande uit medewerkers van vier verschillende instanties. De doelstellingen van dit project, X-stra! genaamd, werden als volgt geformuleerd:

- De gemeentelijke basisadministratie op orde brengen.
- Sociale noden signaleren op woning- en persoonsniveau.
- Sociaal investeren via verbetertrajecten en doorverwijzingen.

X-stra! werd vrijwel onmiddellijk in de lokale discussie rond migratie gezogen. De partij Vlaams Belang benadrukte dat via de huisbezoeken illegalen moesten worden opgespoord en aangegeven. Andere partijen verzetten zich juist sterk tegen de voorgenomen huisbezoeken en de koppeling tussen justitiële en sociale doelstellingen. Uiteindelijk, zoals hieronder wordt beschreven, wijkt de praktijk van de huisbezoeken sterk af van de beeldvorming in de media.

Het project ging eind 2005 van start in enkele straten in de wijk Amandus-Atheneum, met een team van twee medewerkers en een looptijd van twee jaar. Daarbij zijn 342 huishoudens bezocht. Sinds 2007 is het ingebed in de reguliere werkzaamheden van de dienst Integrale Veiligheid.

#### Werkwijze

De huisbezoeken worden afgelegd door teams van twee personen. Er wordt een mailing rondgestuurd en vervolgens wordt op goed geluk aangebeld. Zijn mensen niet thuis, dan wordt op een ander tijdstip nog een keer aangebeld. Vervolgens wordt geprobeerd een afspraak te maken. Voor de groep die dan nog niet bereikt is wordt nog een mailing verstuurd. In totaal worden er maximaal vier pogingen ondernomen. De respons ligt gemiddeld ongeveer op 70%. Huisbezoekers gaan bewust op pad zonder de dossiers uitgebreid tot zich te nemen. Daarnaast is de mogelijkheid ingevoerd om huisbezoeken uit te voeren op basis van meldingen van

andere instanties, zoals het woningtoezicht. Hiervoor is 30% van de beschikbare capaciteit gereserveerd. Hiermee wordt richting gegeven aan de signaleringsfunctie van andere typen professionals.

De werkwijze is in de loop der tijd veranderd. In eerste instantie was het project gericht op kortstondige contacten en een hoog bereik. Gradueel echter is de focus verschoven naar langduriger contacten, waarbij meer tijd werd geïnvesteerd in een effectieve follow-up. Daarbij worden verbindingen gelegd met andere instanties, waarbij de huisbezoeker de rol van bemiddelaar neemt. De organisaties waarnaar doorverwezen wordt, zijn vooral de huurdersbond, wooncentra, het Huis van het Nederlands, de dienst bevolking en vreemdelingenzaken, de cel asielzoekers, de Sociale Centra OMCW, de dienstencentra OMCW en de mutualiteiten. Deze zijn in formele zin niet allemaal betrokken bij het project en hebben dan ook niet de formele verantwoordelijkheid om mee te werken.

De gegevens uit de huisbezoeken worden in het registratiesysteem opgenomen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen basisgegevens (naam, adres, woonplaats, geslacht) en welzijns- en gezondheidsgegevens. Op basis van dat onderscheid wordt de toegang van andere instanties tot de informatie gereguleerd. Na afronding van een straat wordt een straatrapportage gemaakt, op basis van de gegevens uit de huisbezoeken en bestaande data, opmerkingen/klachten en acties. Eén keer per jaar is er een evaluatierapport. Na afronding van de buurt is het de bedoeling ook een buurtrapport te schrijven.

Een belangrijk verschil met Nederland is dat Sociaal Toezicht uitdrukkelijk niet is gericht op de sociale huursector. Dit hangt samen met de zeer verschillende institutionele vormgeving van de woningmarkt in Nederland en Vlaanderen. Waar Nederland een brede sociale huursector kent (ruim 30% van de voorraad) die ook toegankelijk is voor middeninkomens, heeft Vlaanderen een kleine en op kansarmen gerichte sociale huursector (ongeveer 5%). Vlaamse sociale verhuurders hebben dan ook vaak al eigen sociale programma's in samenwerking met de sociale diensten. Sociaal Toezicht richt zich dan ook in de eerste plaats op private huurwoningen (tegen de 20%) en vervult ten opzichte van de sociale huurwoningen hooguit een signalerende functie.

### **Organisatie**

Sociaal Toezicht is een samenwerking tussen stedelijke diensten en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (groveweg vergelijkbaar met de Nederlandse sociale diensten). In elk team zit een medewerker van elk van deze instanties. Door de oprichting van het Stedelijk Bedrijf Integrale Veiligheid heeft deze Antwerpse aanpak een logische thuisbasis. Toen destijds besloten werd het oorspronkelijke project vaste vorm te geven werd het ondergebracht bij Stadstoezicht, een onderdeel van Integrale Veiligheid. Op het moment van schrijven wordt de dienst geherorganiseerd en gaat Integrale Veiligheid samen met Sociale Zaken. Waarschijnlijk valt het voormalige X-stra dan niet meer onder het 'toezichtsluik'.

In eerste instantie werd gestart met één team en vijf straten. Sinds 2008 zijn er in totaal zeven teams met in totaal veertien medewerkers en is het werkgebied uitgebreid naar andere wijken, zij het nog steeds in Antwerpen-Noord. De samenstelling van de teams is in de loop der tijd veranderd. In eerste instantie was het de bedoeling dat de teams uit vier personen zouden bestaan: een stedelijk medewerker, iemand van de dienst woonkwaliteit, iemand van de dienst bevolking en iemand van de bijstand. De dienst bevolking bleek om organisatorische en budgettaire redenen niet mee te kunnen werken. In het eerste stadium liep iemand van de

dienst woonkwaliteit mee, maar deze had tijdens de gesprekken een relatief kleine rol en daardoor is deze deelname uiteindelijk geschrapt. In weerwil van berichtgeving in de media is de politie nooit meegegaan.

### Vergelijking met Achter de Voordeur

De werkwijze van Sociaal Toezicht/X-stra! vertoont veel gelijkenissen met Achter de Voordeur voor zover het gaat om de huisbezoeken. Het concept, waarbij outreachend werk wordt gekoppeld aan multi-disciplinaire probleemoplossing, is rechtstreeks aan de Rotterdamse aanpak ontleend. Evenals in de Nederlandse context is dat een vernieuwende aanpak, aangezien lokale dienstverlening vaak verkokerd is. Verder komen vergelijkbare resultaten naar voren als het gaat om de aard van de problemen, waarmee de teams worden geconfronteerd. In veel gevallen gaat het om 'non-takeup', de onderbenutting van reeds bestaande voorzieningen.

In de uitwerking zijn er echter enkele verschillen ten opzichte van de Nederlandse aanpak. Dat uit zich in het volgende:

- In tegenstelling tot de meeste Achter de Voordeur projecten is de werkwijze nu onderdeel geworden van reguliere financiering, voorbij het projectstadium. Er is één groot team dat zich langzaam door de stad beweegt. De positie van X-stra! is in het gemeentelijke bestuursakkoord van 2007 bevestigd en de kosten zijn in de gewone begroting opgenomen.
- De Vlamingen lijken behoedzamer en minder pretentius dan hun Nederlandse collega's. Er wordt meer moeite gedaan om niet op het terrein van andere instellingen te treden en geen beloftes richting bewoners te doen. *"Wij beloven ook niks, tijdens een huisbezoek. Dat wordt ook bij iedereen echt ingepompt: beloof niks. Zeg tegen de mensen ik kijk wat ik kan doen, zoek informatie op, dan kom ik terug en bespreken we het opnieuw. Maar belooft niks, omdat we al eens in situaties zijn gekomen: je komt vandaag bij een bewoner binnen die bij een andere organisatie al jaren een dossier heeft, die persoon doet heel zijn verhaal tegen ons, gekleurd, en wij springen daar ineens op. We gaan zien wat we kunnen doen, we gaan bellen, dit en dat, afspraken gemaakt. Blijkt dat die persoon om een reden niet meer zoveel inkomen trekt. Dat is gewoon omdat we niet al die informatie hebben, omdat wij maar op een bepaald punt bij iemand binnenkomen, en heel dat verhaal dat misschien al jaren loopt niet weten."*
- Er wordt meer nadruk gelegd op het privacy aspect. Weliswaar worden ook in Nederland privacyverklaringen ondertekend, maar niet met de nadruk, die er in Antwerpen op wordt gelegd. Deze nadruk op privacy vloeit logischerwijs voort uit de roerige beginfase van de aanpak. *"Aangezien het project zo hard onder vuur heeft gelegen in de beginperiode, hebben wij resoluut gekozen voor schriftelijke toestemming, een verklaring geen bezwaar, in 12/13 verschillende talen. Omdat we het belangrijk vinden dat mensen weten wat ze tekenen. Het komt vaak voor dat mensen die geen Nederlands spreken wel gewoon willen tekenen, dan vinden wij het onze plicht om [...] te zeggen, kijk, je tekent niet zomaar iets, want zo worden veel contracten afgesloten van elektra en gas, verkopers die aan de deur komen. Wij proberen de mensen dus ook te sensibiliseren."*

### Documentatie

- *Uitbreiding Sociaal Toezicht*, interne nota, 23 juni 2008.
- 'Overleg met privacycommissie voor deur-aan-deurbezoeken', *Het Nieuwsblad*, 29 augustus 2005.
- *Sociaal Toezicht – X-stra! Stad en OMCW komen bij u op bezoek*, presentatie.
- J. Steyaert & E. Cornelissen, *Het Stad op Huisbezoek*, Alert, 32 (2006), 5, pp. 84-93.



## 4. PADDINGTON DEVELOPMENT TRUST (LONDEN)

**Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)**

**Eefke Cornelissen (Kennisnetwerk Achter de Voordeur)**

De Paddington Development Trust (PDT) is een Britse organisatie, die vanuit de wijk zelf is ontstaan en vervolgens publieke en private middelen heeft gevonden om initiatieven in de wijk te stimuleren. De medewerkers van de Trust wonen vrijwel allemaal nog steeds in de wijk en de contacten met de buurt zijn hecht. De relatie met de gemeente is na initiële vijandigheid veranderd in een stabiel partnerschap.

### **Ontstaansgeschiedenis**

De Paddington Development Trust is ontstaan vanuit een politiek schandaal in de jaren '80/'90. De voorzitter van Westminster City Council, de Conservatief Shirley Porter, nam het initiatief voor het geheime 'Building Stable Communities' beleid, dat destijds werd omschreven als 'homes for votes' en dat in 1996 werd veroordeeld als een illegale poging tot 'gerrymandering', de illegale beïnvloeding van de verdeling van kiezers over districten. In zes kiesdistricten waar Labour nipt gewonnen of verloren had werden sociale huurwoningen op de commerciële markt aangeboden, in een poging meer Conservatieve kiezers naar deze gebieden toe te lokken. Uiteindelijk wonnen de Conservatieven inderdaad de verkiezingen van 1990, maar de zaak kwam boven water en leidde uiteindelijk na een reeks processen tot de definitieve veroordeling van Shirley Porter.

In de tussentijd waren buurtbewoners in Paddington, een onderdeel van Westminster, tegen het beleid in opstand gekomen. Ze probeerden onder andere het "Right to Buy" te gebruiken om woningen te behouden. Uiteindelijk werd het corrupte beleid stopgezet – zoals een lid van Paddington Development Trust het verwoordde, "*the community went to war and won.*" Paddington had inmiddels echter een bar slechte verhouding met Westminster City Council en werd daardoor lange tijd effectief afgesneden van economische investeringen en door de Council genegeerd. De sociaal-economische positie van de wijk, die al te wensen overliet daalde daardoor in de jaren '90 sterk. Paddington kent een grote etnische diversiteit, oorspronkelijk met een grote Caribische gemeenschap, later ook met veel immigranten uit Arabische landen. De werkloosheid en armoede zijn er hoog.

Een klein groepje buurtbewoners (vooral afkomstig uit de linkervleugel van Labour) nam vervolgens het initiatief om in 1998 de Paddington Development Trust op te richten. Ze ontwikkelden een actieplan en wisten geld te verwerven via de nationale overheid (o.a. the Office of the Deputy Prime Minister) en projectontwikkelaars, zodat uiteindelijk bijna 30 miljoen GBP in de buurt kon worden geïnvesteerd. De latere Chief Executive, Neil Johnston, speelde een belangrijke rol in dit proces.

In eerste instantie waren de verhoudingen met Westminster City Council erg slecht -het waren dezelfde activisten die de val van Shirley Porter hadden ingeleid - en in 1998 ging er zelfs een memo door het stadhuis dat de Paddington Development Trust "*a dangerous organisation*" was, waarmee niet moest worden samengewerkt. In de loop der jaren is de relatie met de Council echter sterk verbeterd en inmiddels geldt

Paddington Development Trust als een 'preferred supplier'. Wat daarbij ook een rol speelt, is dat Westminster City Council in tegenstelling tot veel andere lokale overheden een laissez-faire administratieve cultuur heeft, waardoor in mindere mate behoefte bestaat om directe controle te hebben over het proces van wijkontwikkeling. Zo blijken de over het algemeen sterk links georiënteerde Paddington Development Trust mensen goed te kunnen samenwerken met de van oudsher conservatieve gemeente. "*Left-wing initiatives work better in right-wing councils.*"

### **Werkwijze**

Paddington Development Trust wordt gekenmerkt door een breed scala aan activiteiten, die vanuit het perspectief van drie rollen kunnen worden bekeken.

De eerste rol is die van intermediair tussen de overheid en lokale gemeenschappen, de wereld van de bureaucratie en de leefwereld van bewoners. "*Bureaucrats deal with bits of paper. The gap with knowledge of real life is huge. We sit in the middle of it.*" (Chief Executive). Dat uit zich er in dat Paddington Development Trust helpt om overheidsbeleid uit te voeren en dat zij helpt om publieke voorzieningen toegankelijker te maken voor bewoners; omgekeerd kunnen bewoners via de Paddington Development Trust sneller toegang krijgen tot de politiek-ambtelijke kanalen.

De tweede rol van Paddington Development Trust is die van aanjager van de lokale economie, door startende ondernemers en vrijwilligersorganisaties te adviseren en ondersteunen. Dat wordt onder andere gedaan door via het Neighbourhood Enterprise Centre microkredieten en advies te verstrekken aan startende ondernemers, of door trainingen te verzorgen voor ondernemers of werkloze jongeren.

De derde rol is via kleine ingrepen de leefbaarheid van buurten te verbeteren. Dat gaat bijvoorbeeld via:

- Kleine infrastructurele ingrepen, zoals de installering van beveiligingscamera's en de verbetering van doorgaande weggetjes.
- De aanleg van multifunctionele complexen. Een belangrijk project in de beginfase was de aanleg van de Westbourne Studios, een studiocomplex met meer dan honderd workshops, waar startende creatieve ondernemers ruimte kunnen krijgen zonder huur te hoeven betalen.
- De ondersteuning van bewonersinitiatieven, zoals buurtactiviteiten, en verzorging van communicatie daarover via websites en nieuwsbrieven.
- De ondersteuning van actieve organisaties in de wijk via afstemming met andere instanties en het doorgeven van relevante signalen uit de wijk.

De werkwijze van de Paddington Development Trust heeft drie typische kenmerken:

*Nabijheid:* De medewerkers van de Paddington Development Trust staan dicht bij de bewoners en de professionals die in de wijk actief zijn. De nabijheid heeft twee belangrijke opbrengsten. Ten eerste worden er contacten en relaties opgebouwd, en daarmee een vertrouwensband met de mensen in de wijk. '*The power of knocking on someone's door and being someone's neighbour.*' De Paddington Development Trust probeert in deze relatie zo transparant mogelijk te zijn en geen valse verwachtingen te scheppen (bijvoorbeeld door ook eerlijk te zijn over mislukte initiatieven). Dit levert volgens hen op lange termijn een stevige band op met de community: '*the relationship is the contract.*' Een tweede voordeel van nabijheid is informatie op micro-niveau,

een type informatie dat vanuit de overheid moeilijker of niet te achterhalen is. Deze informatie wordt door het Paddington Development Trust gebruikt om input te geven aan het beleid dat ontwikkeld en uitgevoerd wordt in de wijk.

*Focus op initiatieven:* De nadruk bij de Paddington Development Trust ligt op 'doen', het oppakken en uitvoeren van alles wat zich aandraagt. Zoals één van de medewerkers zei, is het hun taak 'to create energy around something'. Hiermee stellen zij zich op het standpunt dat het geen zin heeft om iets te ondernemen als daar in de wijk geen energie voor bestaat of wordt gecreëerd.

*Balans tussen institutionele en situationele logica:* Paddington Development Trust is zich bewust van de spanning die bestaat tussen de situationele en institutionele logica. Zij proberen daarin de intermediair te zijn, wat inhoudt dat zij moet kunnen schakelen tussen de leefwerelden van de verschillende betrokkenen om iets voor elkaar te krijgen in de wijk. Dat vraagt om goede frontlijnwerkers. Paddington Development Trust heeft als tip voor andere projecten: 'employ damn fine people and deliver'.

### Organisatie

Paddington Development Trust omschrijft zichzelf als een 'community-led organisation with social objectives' en is wettelijk gezien een 'charity'. Inmiddels zijn er meer dan veertig medewerkers, onder leiding van de Chief Executive. Daarboven staat een bestuur van Trustees, die de diverse groepen binnen de lokale gemeenschap vertegenwoordigen. De activiteiten van Paddington Development Trust zijn divers, maar er is een aantal plekken waar zij zijn geconcentreerd, waarvan de voornaamste zijn:

- Drie teams die in verschillende buurten actief zijn op het vlak van Neighbourhood Management.
- Het Stowe Centre, een jeugd- en buurtcentrum.
- Een Neighbourhood Enterprise Centre.

De financiering van de Britse wijkaanpak loopt sinds een aantal jaren in sterkere mate via de lokale overheden, die echter vaak geen geschikt uitvoeringsorgaan hiervoor hebben. Paddington Development Trust werkt als 'Lead and Accountable Body' als uitvoerder van verschillende initiatieven van de overheid op het gebied van wijkontwikkeling. Daardoor heeft zij ook de beschikking over kantoorruimte van Westminster City Council en toegang tot het gemeentelijke ICT-netwerk. Uitgangspunt van de organisatie is echter dat zij zelfvoorzienend moet worden en niet afhankelijk moet worden van overheidssubsidie.

In haar activiteiten werkt Paddington Development Trust nauw samen met de lokale overheid. Zij maakt deel uit van de Westminster City Partnership, de Local Strategic Partnership (LSP) van Westminster.<sup>2</sup> Zij is winnaar van de Leadership and Community Inspired Regeneration Awards, uitgereikt door de Academy of Sustainable Communities en de British Urban Regeneration Association.

### Vergelijking met Achter de Voordeur

In haar intermediaire functie is de Paddington Development Trust te kenmerken als een specifieke vorm van wijkmanagement. Er wordt een brug geslagen tussen de wereld van de professionals en die van de bewoners.

---

<sup>2</sup> De LSP is een orgaan waarin de gemeente, lokale organisaties en bedrijven proberen hun activiteiten beter op elkaar af te stemmen en waarbinnen wijkontwikkelingsgelden worden verdeeld. Het Local Area Agreement is een overeenkomst tussen de centrale overheid, de gemeente en de LSP, waarin de prioriteiten voor lokaal beleid worden vastgesteld.

Zij probeert ook beide de veelheid aan professionele instanties effectiever met elkaar te verbinden. Er zijn echter drie belangrijke verschillen.

Het eerste verschil met Achter de Voordeur is dat de Paddington Development Trust, zoals de Britse wijkontwikkeling in het algemeen, zich nadrukkelijk richt op 'communities', gemeenschappen, terwijl Achter de Voordeur traditioneel is gericht op individuen of huishoudens. Daarmee is de Paddington Development Trust zowel beperkter als breder. Zij is beperkter, omdat zij niet beoogt alle huishoudens in haar buurt systematisch aan te spreken. Zij is breder, omdat zij voorbij het individuele niveau kijkt en beter gebruik maakt van reeds bestaande sociale verbanden en initiatieven van bewoners zelf.

Een tweede, daarmee samenhangend verschil is dat meer dan bij (de meeste) Achter de Voordeur projecten een actieve rol van bewoners wordt gestimuleerd. Dan gaat het niet alleen om een baan vinden, maar ook om bijvoorbeeld een eigen bedrijfje starten of als groep vrijwilligers een initiatief nemen. Hulpverlening maakt feitelijk natuurlijk deel uit van de activiteiten, maar staat nadrukkelijk niet op de voorgrond. Het gaat in de eerste plaats om mogelijkheden te bieden aan mensen die wél iets willen, en mensen bewust maken van die mogelijkheden.

Een derde belangrijk verschil is uiteraard dat de Paddington Development Trust vanuit bewoners zelf is opgericht en daardoor is voortgezet. Daarmee is niet gezegd dat de PDT-medewerkers zich als een afspiegeling van de bevolking beschouwen. Zoals de Chief Executive aangaf: *"You have the locals from hell. All they have is their voice. They can have a very negative impact, a very personal agenda. The people who don't live here don't care. And then there's the people in the middle."* Het is preciezer om te spreken van een groep van (semi-)professionele bewoners, die door hun fysieke nabijheid een voorsprong krijgt qua informatie en legitimiteit.

#### **Documentatie**

- Paddington Development Trust, jaarverslagen uit de periode 2006-2008.
- Verscheidene edities van Paddington People, de nieuwsbrief.
- Voor meer informatie over het corruptieschandaal, zie de volgende websites:  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Shirley\\_Porter](http://en.wikipedia.org/wiki/Shirley_Porter)  
<http://www.independent.co.uk/news/westminster-scandal-housing-policy-was-disgraceful-gerrymandering-1346450.html>

## 5. BINDKRACHT (ANTWERPEN)

**Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)**

**Stefan Soeparnan (Universiteit van Tilburg)**

Bindkracht is niet zozeer een project als een perspectief, dat door de bedenkers wordt uitgedragen richting de praktijk. Dit lijkt in enkele opzichten op de visie van Achter de Voordeur, maar gaat verder in de idee, dat vanuit relationele gelijkwaardigheid een vertrouwensband tussen professional en cliënt moet worden opgebouwd. Via publicaties en trainingen worden professionals getraind om op deze wijze te werken. Het leerpunt voor Achter de Voordeur is de uitwerking van een consequente denkwijze, die kan helpen om anders na te denken over de vormgeving van de huisbezoeken en de betekenis van integraal werken.

### Ontstaansgeschiedenis

Bindkracht is ontstaan als uitvloeisel van de ervaringen en onderzoeken van drie mensen. Kristel Driessens (Karel de Grote Hogeschool/Universiteit Antwerpen) had een sociologisch proefschrift geschreven over de rol van hulpverleners en de ontwikkeling van hulpverleningsrelaties. Tine van Regenmortel (HIVA/KU Leuven) had een proefschrift geschreven over empowerment vanuit een psychologisch perspectief. Koen Vansevenant (zelfstandig consulent) had in de praktijk veel ervaring opgedaan met de vertaling van theoretische inzichten naar de praktijk. Vervolgens hebben ze geprobeerd een perspectief te ontwikkelen, dat structureel kon worden toegepast.

In september 2004 is daartoe het project 'Bindkracht, Armoede en Hulpverlening' gestart aan het Departement Sociaal-Agogisch Werk van de Karel De Grote Hogeschool te Antwerpen. De betrokkenen hebben een aantal organisaties bezocht, waarvan ze vermoedden dat er vanuit dat perspectief werd gewerkt. Op basis daarvan is Bindkracht ontwikkeld als perspectief en als methodiek. Ze zijn daarin ondersteund vanuit verschillende doelgroepen: professionele hulpverleners, vrijwilligers, academici en mensen in armoede. De bedenkers aarzelen overigens om het woord 'methodiek' te gebruiken voor hun werk: *"Dus wij zeggen van: wij hebben niet de methoden, zoals ik zie dat men in Nederland heel vaak methoden ontwikkelt [...] Zo werken we niet. Want we hebben gemerkt dat als we contacten hebben met Nederlanders dat die zoiets hebben van "ja, dan passen we de methodieken van Bindkracht daar tussen" maar nee: wij ontwikkelen reflectie-instrumenten voor hulpverleners."*

### Werkwijze

Bindkracht start vanuit een specifieke visie op de relatie professional-client, waarbij de basis voor hulpverlening bestaat uit de zoektocht naar een betekenisvolle verbinding. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd.

Het eerste is, dat mensen in armoede hun verbinding met de samenleving verliezen, omdat ze daarin geen betekenisvolle rol meer kunnen spelen. Als het gaat om verbinding met de samenleving gaat het niet alleen om contacten met vrienden en burens, maar ook om een duidelijk besef van de eigen ontwikkeling in relatie tot

verleden en toekomst. Deze verbintenisproblematiek staat centraal in Bindkracht. Een belangrijk doel is dan ook de cliënt weer te 'verankeren' door hem of haar weer in staat te stellen ingebed te raken in een sociaal netwerk.

Het tweede uitgangspunt van Bindkracht is dat de cliënt in een positie van sterke afhankelijkheid leeft en het gevoel heeft geen greep meer te hebben op het eigen leven. De professional komt de relatie binnen vanuit een positie, waarin hij boven de cliënt staat. Van daaruit moet hij de relatie dusdanig ontwikkelen, dat er een zekere relationele gelijkwaardigheid ontstaat. *"We gaan principieel uit van de aanwezigheid van een soort leefwereld botsing. Jij komt daar vanuit jouw organisatie, met jouw background en opleiding, met jou instrumenten om verandering te bewerkstelligen. En je komt binnen in een wereld die dat op het eerste gezicht helemaal niet voor ogen heeft: wie ben jij? Een bezoeker, een vreemde, een vijand? Met welke bril kijkt de cliënt naar jou? En welk signaal krijg je hierbij? Hoe presenteer je jezelf? Hoe voeg jij je in, in de kijk en in de taal van de cliënt?"*

### **Organisatie**

Zelf omschrijven de makers Bindkracht als "een samenwerkingsverband van onderzoekers, praktijkdocenten, trainers en mensen in armoede." Het is geen formele organisatie, maar een netwerk van mensen met een soortgelijk perspectief, dat consequent is uitgewerkt en naar anderen wordt overgedragen, waarbij het Departement Sociaal-Agogisch Werk van de Karel de Grote Hogeschool als oorspronkelijke organisatorische basis geldt.

Op basis van het Bindkracht perspectief worden publicaties en trainingen verzorgd. Een eerste boek gaf de theoretische visie weer, een recent tweede boek geeft meer handvaten voor de praktijk. In trainingen van tien dagen wordt aan de basishouding van hulpverleners gewerkt, door oprissing van technieken en dieptewerk in kleine groepjes. Deze trainingen worden niet alleen bezocht door professionals uit het algemene welzijnswerk, maar ook door medewerkers van bijvoorbeeld OCMW's (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn), jeugdwerk, straatwerkers en woonbegeleiders. Als belangrijkste vaardigheid die wordt aangeleerd worden moed en opschorting van oordeel genoemd.

De bedenkers omschrijven hun werk als het aanreiken van 'reflectie-instrumenten'. Tijdens trainingen wordt gestart vanuit de concrete werksituaties van de hulpverleners zelf. *"We vertrekken met het besef dat je vanuit ongelijkwaardigheid vertrekt. Jij staat veel meer in kracht dan je cliënt, jij hebt een mandaat. Je hebt een verbinding met je organisatie, je team. Je hebt een opleiding achter de rug en normaal ben je gemiddeld burger. Ik vraag dat altijd aan de cursisten: wie van jullie is momenteel dakloos?"* Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag, hoeveel van je eigen waarden je in een hulpverleningsrelatie kunt loslaten, stel dat een cliënt zich op een wijze gedraagt die je onacceptabel vindt.

De professional moet zich ook zeer goed kunnen inleven in de reactie van de cliënt en anderen op de professional. *"Welke rol jij speelt als hulpverlener, met meta evaluatievragen. 'Als ik dat allemaal overneem van jou, wat denk jij dan? Ze zijn weer bezig? Of heb je dan echt een gevoel van: jij mag dat doen op dat moment. Of wanneer mag ik dat niet meer doen? [...] Zo'n metagesprek, onze verantwoordelijkheid rond pijn, rond verleden, rond toekomst, rond keuzes, rond netwerkversterking. Dat is voor mij integraal werken."* Zo worden er bijvoorbeeld oefeningen gedaan, waarbij professionals zich beurtelings moeten inleven in

verschillende rollen: van de professional zelf, van verschillende leden van het huishouden waar ze mee te maken krijgen.

### **Vergelijking met Achter de Voordeur**

Bindkracht heeft gemeen met Achter de Voordeur, dat hulpverlening wordt benaderd vanuit een individuele hulpverleningsrelatie tussen een professional en een cliënt/bewoner. In beide gevallen wordt er naar gestreefd, een vertrouwensband op te bouwen. Het verschil is dat bij Bindkracht de individuele verbintenis in veel sterkere mate centraal staat. Bij Achter de Voordeur ligt op dat punt altijd een zekere spanning, die leidt tot accentverschillen in de uitvoering. Aan de ene kant kan men zich op het standpunt stellen, dat de individuele hulpverlening uiteindelijk niet meer is dan een middel om in de oplossing voor een sociaal probleem te voorzien. Eventueel kan ook gekozen worden voor een repressiever en onpersoonlijker traject, als daarmee de sociale problemen effectiever worden aangepakt. Aan de andere kant staat een perspectief, waarin de individuele hulpverleningsrelatie centraal staat en de leefwereld van de cliënt als uitgangspunt wordt genomen. Vanuit dat tweede perspectief bezien is het schadelijk om te starten vanuit institutioneel gedefinieerde problemen.

Bindkracht heeft verwantschap met de laatstgenoemde visie en werkt deze consequenter uit. Als er stabiliteit en structuur ontstaat in het leven van een bewoner, zal die zelf het initiatief gaan nemen om problemen op te lossen. Zo beschouwd is de ontwikkeling van een individuele hulpverleningsrelatie, waarin 'verafhankelijkheid' wordt vermeden, de basis voor alles wat eventueel bereikt kan worden. Vanuit dat oogpunt werd tijdens de gesprekken ook kritiek op Achter de Voordeur geuit. *“Het is zoeken naar de krijtlijnen waarbinnen je kunt werken en die krijtlijnen worden gemaakt door je cliënt, door jou, door de organisatie en de samenleving. En ik vrees in een vraagstelling zoals jullie die maken, dat jullie heel sterk vertrekken vanuit de grensbepaling. [...] Een project ‘Achter de Voordeur’ waarbij je eigenlijk naar mensen toe stapt en je kenbaar maakt: wij staan hier om een dienstverlening aan te bieden omdat we er vanuit gaan dat je mogelijk van onze diensten gebruik zou kunnen maken. Dat is eigenlijk mensen een stukje gaan stigmatiseren op dat moment. Het betekent eigenlijk dat je tegen mensen zegt: je kunt het niet zelf en wij gaan het een beetje doen voor jou.”*

De opbouw van een dergelijke relatie vereist tijd en een ruime discretionaire ruimte. Het is de vraag in hoeverre deze bestaat in de context van Achter de Voordeur projecten. De praktijk is dat een compromis wordt gekozen: enerzijds duidelijke, vooraf bepaalde doelen, gesystematiseerde gegevensverzameling en door professionals vastgestelde trajecten; anderzijds openheid creëren bij de bezoeken door zonder voorkennis aan te bellen en open interviewtechnieken te gebruiken. In die zin is een zekere strijdigheid tussen de verschillende functies van Achter de Voordeur, de systematiek en institutionele insteek zijn essentieel om de verbinding met de politiek-bestuurlijke leefwereld te leggen. Een opener houding kan echter vanuit bewoners gezien betere resultaten bereiken – de mate waarin door hulpverleners aangedragen oplossingen aanslaan blijft een ondoorzichtige kwestie in veel Achter de Voordeur projecten.

In Bindkracht wordt dit deels opgelost door zonnig een splitsing te maken tussen een casemanager, die de spil vormt tussen de hulpverleners en de cliënt, en tussen hulpverleners onderling, en een belangenbehartiger, die de kant van de cliënt kiest. Eventueel is er een derde persoon, die tijdens overleg de rol van onafhankelijk voorzitter inneemt. Daarnaast zijn er nog andere, taakgerichte hulpverleners. Daarmee is de spanning geëxternaliseerd naar een ander niveau, namelijk dat van het overleg tussen de verschillende

betrokkenen. Daarbij treedt de belangenbehartiger/professional overigens in principe niet als buffer op: “*Je mag meevertolker zijn van de cliënt, samen met de cliënt. En eigenlijk krijgt de cliënt op die manier ook heel veel taal, invloed en is er eigenlijk ook een stukje ‘modelling’ om te leren op een respectvolle manier om te gaan met hulpverleners.*”

Bindkracht nodigt uit tot reflectie, omdat zij de in Achter de Voordeur benadering inherente spanningen op scherp stelt. De vraag is in hoeverre individuele relaties (waar nodig) kunnen worden verdiept, zonder daarmee andere doelstellingen tekort te doen (bijvoorbeeld systematische gegevensverzameling en handhaving). Een optie is, zoals bij Bindkracht gebeurt, de spanning tussen de verschillende doelen naar een ander niveau te verplaatsen doordat hulpverleners verschillende typen rollen krijgen toegewezen.

#### **Documentatie**

- K. Driessens, Bind-Kracht in armoede: bewust omgaan met het rollenspel in de hulpverlening, *Sozio*, 81(2008), april, pp. 20-24.
- K. Driessens en T. van Regenmortel, *Bind-Kracht in Armoede: Leefwereld en Hulpverlening*, Boek 1, LannooCampus, Leuven, 2006.
- K. Vansevenant, K. Driessens en T. van Regenmortel, *Bind-Kracht in Armoede: Krachtgerichte Hulpverlening in Dialoog*, Boek 2, LannooCampus, Leuven, 2008.

## 6. QUARTIERSMANAGEMENT (BERLIJN)

**Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)**

**Liesbeth Collignon (Partners+Pröpper)**

**Sara Wessems (Universiteit van Amsterdam)**

Quartiersmanagement is de naam van een breed wijkontwikkelingsprogramma in Berlijn, dat zich over verscheidene deelgemeenten uitstrekt. In tegenstelling tot de andere buitenlandse cases is hier geen sprake van een duidelijk omliggende aanpak, die vergelijkbaar is met Achter de Voordeur. Bij de keuze voor de case hebben wij ons laten leiden door mediaberichten en het verslag van een G-27 reis naar Berlijn in 2007. In dat verslag werd beschreven hoe de burgemeester van de deelgemeente Neukölln, Heinz Buschkowsky, *“probeert een aanpak te implementeren tot achter de voordeur. Dit varieert van bezoeken bij probleemgezinnen thuis en het thuis ophalen van spijbelaars in een politieauto met loeiende sirene, waarmee de spijbelaar bij school wordt afgezet”* (verslag G-27 Studiereis, 2007). Na nader onderzoek blijkt dat er hier en daar wel experimenten zijn met een hardere aanpak, maar dat er op dit punt geen sprake is van een breed en systematisch uitgevoerd beleid. Evenals bij de Antwerpse case X-stra! blijkt er een verschil tussen beeldvorming en realiteit. Niettemin zijn er hier en daar wel degelijk projecten gestart, waarbij sprake is van frontlijnprofessionalisme. Deze hebben in hun uitwerking echter weinig gemeen met de harde woorden van Buschkowsky.

### Ontstaansgeschiedenis

In 1996 werd op nationaal niveau het programma ‘Soziale Stadt’ gelanceerd, dat inmiddels subsidie verstrekt aan honderden programma’s door het land heen. Doelen van het nationale programma zijn verbetering van het woon- en leefklimaat, stabilisering van de economische ontwikkeling in de wijken, empowerment van bewoners en verbetering van het imago van de wijken. In 1999 kreeg het programma een tak in de stadsstaat Berlijn: Quartiersmanagement. Het Quartiersmanagement is gericht op de ergste probleemwijken in Berlijn en poogt de verschillende actoren in de wijk (overheden, dienstverleners, bedrijven, vrijwilligers- en belangengroepen) met elkaar te verknopen. Het werd hiertoe sterk geïnspireerd door Engelse en Nederlandse initiatieven tot een geïntegreerde wijkaanpak.

Vanaf het moment dat het Quartiersmanagement werd ingezet in verschillende deelgemeenten, kwamen verschillen in perspectief op de uitvoering aan het licht. Zo was de deelgemeente Neukölln in principe van plan om het concept van de Rotterdamse interventieteams te kopiëren en heeft daarmee daadwerkelijk geëxperimenteerd. *“Wir haben jetzt bisher in einem Haus eine Begehung, mit der Polizei zusammen, wo die Polizei den Hut auf hatte und Jugendamt, Gesundheitsamt, Ordnungsamt mitgegangen sind. Ein Anfang. Aber wir sind jetzt noch nicht so weit dabei dass sowohl diese präventive Projekte als auch das staatliche Reglementieren so Hand in Hand geht.”*

Feitelijk, zo bleek uit de gesprekken, was Neukölln niet in staat haar controversiële aanpak door te voeren, omdat de heersende regelgeving en de Senaat van Berlijn zich er tegen verzetten. In de ogen van een deel

van de bestuurders en professionals zijn de omgangsvormen tussen professionals en bewoners op dit moment niet van dien aard, dat een repressieve aanpak gewenst en geaccepteerd zou worden. De argumentatie van de tegenstanders was drieledig. Ten eerste zou de door Buschkowsky gepropageerde harde aanpak als een juridische inbreuk op de persoonlijke levenssfeer worden gezien. Ten tweede werd vooral ingezet op betrokkenheid van niet-statelijke partijen als bedrijven en NGO's, die veel beter in staat zouden zijn om de contacten met bewoners aan te halen. Een vertegenwoordiger van de senaat gaf dit ook duidelijk aan: *"Ich glaube auch dass der, dass der Erfolg des Quartiersmanagement, so wie wir es haben, unter anderem daraus resultiert, dass ehm dieses Quartiersmanagement, nicht staatlich ist. [...] Das sind ganz unterschiedliche Büros oder auch NGO's oder so etwas und die können viel näher an der Bevölkerung ran, als wenn wir jetzt hier Mitarbeiter der Verwaltung aussenden. [...] Und die können auf diese Art und Weise, so zu sagen, auch diese die Ferne etwas ehm überbrücken, und die haben natürlich aber, ausser ihre, so zu sagen, moralische Autorität, und den Kenntnissen von Vorort, keine Befugnisse so wie, also Polizei oder ähnliches zu agieren. Da haben wir, zum Beispiel, habe mit Buschkowky ein starken Dissenz, er meint das wäre besser wenn die so zu sagen auch Ordnungspolitische Kompetenzen hätten."* Tot slot was er twijfel of het effectief is repressie en 'empowerment' met elkaar te verbinden, omdat daarmee bewoners op verschillende manieren worden aangesproken.

### **Organisatie**

Het programma Soziale Stadt is in Berlijn inmiddels ingezet in 35 buurten, verspreid over acht deelgemeenten. Quartiersmanagement werd in 1999 ingezet in de ergste probleemgebieden. Na een pilotfase van drie jaar in vijftien buurten werd geconcludeerd dat drie jaar eigenlijk onvoldoende is om de werking van het programma goed in te kunnen schatten. Sindsdien is het Quartiersmanagement voortgezet en naar nog twee andere buurten uitgebreid. In alle gebieden is een Quartiersmanagementteam werkzaam onder leiding van een Quartiermanager, een Duitse gebiedsmanager. Deze manager ontwikkelt op basis van een SWOT-analyse in samenspraak met andere actoren een zogenaamd handelings- en ontwikkelingsconcept, dat jaarlijks herzien wordt. Uiteindelijk moeten actoren in de wijk zelfstandig, zonder ondersteuning van het Quartiersmanagement, verder kunnen.

Het werk van het Quartiersmanagementteam bestrijkt verschillende terreinen als wonen, gezondheid, werkgelegenheid, publieke ruimte, cultuur en sociale verhoudingen. Samenwerking met andere partijen in de wijk en de integratie van reeds bestaande en beschikbare middelen staat voorop. Dat heeft mede een praktische grondslag, daar Berlijn zich in dit stadium grote bouw- en ontwikkelingsprogramma's niet meer kan veroorloven. Een tweede argument voor samenwerking is de overtuiging dat sociaal-economisch beleid en klassieke stadsontwikkeling afzonderlijk van elkaar niet meer in staat zijn grote sociale problemen effectief te bestrijden.

In het Berlijnse programma Quartiersmanagement komen verschillende financieringsbronnen samen: vanuit de Bund, het land en het Europese Structuurfonds. In de eerste tien jaar is gezamenlijk 162 miljoen Euro beschikbaar gesteld. Dat is relatief weinig in vergelijking met de reguliere middelen, maar het is een lokmiddel om partijen te verleiden samen te werken. Zoals een ambtenaar het verwoordde: *"Es hatte auch viel mit dazu dass für diese Verfahren erhebliche Mittel Investitionen zur Verfügung standen, das heißt es war für die einzelnen Abteilungen der Verwaltung attraktiv da mit zu machen, weil es einfach zusätzliche Ressourcen waren."* Om dezelfde logica ook richting burgers door te trekken is er per gebied jaarlijks 15.000 Euro

beschikbaar via een Aktionsfonds, waarbij burgers het geld zelf kunnen bestemmen. Verder is via het Quartiersfonds 500.000 euro beschikbaar voor burgerinitiatieven.

Onder de vlag van Quartiersmanagement gaat een bonte parade aan verschillende projecten schuil. Daaronder hebben wij enkele specifieke projecten aangetroffen die qua werkwijze vergelijkbaar zijn met de Nederlandse Achter de Voordeur projecten. Zoals hierboven aangegeven liggen combinaties van repressie en preventie gevoelig, dus de projecten waar het in dit geval om gaat leggen sterk de nadruk op hulpverlening.

### **Werkwijze**

We zijn tijdens het onderzoek twee typen projecten tegengekomen die de methodiek van huisbezoeken combineren met een geïntegreerde probleemaanpak. Het gaat dan in de eerste plaats om vormen van samenwerking, waarbij dienstverlenende instanties op eigen initiatief samenwerking zoeken en gezamenlijk professionals op pad sturen. Een alternatief is dat getrainde vrijwilligers bewoners met een vergelijkbare achtergrond benaderen en deze via informatievoorziening begeleiden. Van beide typen projecten heb we één geval nader bekeken. Wat hen verbindt is dat ze van onderaf zijn geïnitieerd.

#### *Forderungsmanagement*

Het Forderungsmanagement is een initiatief van Dewego, een grote Berlijnse woningstichting. Het gaat om huisbezoeken gericht op de aanpak van huurschuldproblematiek, uitgevoerd door speciaal daartoe ingehuurd professionals. Daarbij wordt overleg gepleegd met de Jobcenters (een onderdeel van de federale Bundesagentur für Arbeit). Dit project maakt geen deel uit van het Quartiersmanagement, maar is een zelfstandig initiatief van de woningstichting.

Het project werd gestart in 2005, het jaar dat de sociale zekerheidshervorming Hartz IV werd geïntroduceerd, hetgeen leidde tot verlaging van de uitkeringen van veel huurders en daarmee tot een toename van de schuldenproblematiek. Onder het Duitse huurrecht komen de kosten van huurschuldinning bij de huurder terecht, een regeling die bedoeld is om slecht betaaldedrag af te straffen. Bij arme huurders leidt dit echter vaak enkel tot schuldtoename, zonder dat het structurele probleem wordt opgelost. Hierdoor wordt het gevaar van huisuitzettingen groter, wat voor alle betrokkenen extra kosten inhoudt.

Deze situatie was voor Dewego de aanleiding om meer in preventief optreden te investeren. Er werd een dochteronderneming Forderungsmanagement opgericht, die bestaat uit een coördinator en vier tot vijf huisbezoekers (overwegend sociaal werkers en woonadviseurs, die dit als bijverdienste doen). De huisbezoekers worden overigens betaald naar rato van het aantal gevallen dat ze succesvol afgehandeld hebben. Dit zorgt, naast een vaak reeds aanwezige intrinsieke motivatie, voor een extra stimulans de huisbezoeken met goed resultaat af te leggen.

De werkwijze van het Forderungsmanagement verloopt op veel onderdelen volgens eenzelfde wijze als die van de Nederlandse Achter de Voordeur projecten, al verschilt de aanpak natuurlijk enigszins qua inhoud. Eerst worden mensen met huurachterstanden aangeschreven, wat een deel van de huurders, die in gebreke waren gebleven, reeds aanzet tot betalen. Bij de groep die overblijft wordt op een vooraf aangekondigd tijdstip aangebeld. Wie niet aanwezig is, krijgt het verzoek om alsnog contact op te nemen. Tijdens de bezoeken worden mogelijkheden besproken om de huurschuld structureel te verminderen: terugbetaling in termijnen, de

mogelijkheden van schuldhulpverlening, wellicht directe betaling van de huur vanuit het Jobcenter, of verhuizing naar een goedkopere woning. In het algemeen wordt de huurder geholpen haar of zijn financiële huishouding te structureren. Volgens Dewego zijn bewoners over het algemeen blij en tevreden met het aanbod voor hulpverlening.

Voorafgaand en na afloop van het afleggen van de huisbezoeken wordt overleg gepleegd met de Jobcenters, die sinds 2005 mede de verantwoordelijkheid over de woonsituatie hebben. In eerste instantie was de samenwerking met de Jobcenters moeizaam, omdat zij nog geen ervaring met samenwerken hadden opgebouwd en slecht communiceerden (geen directe telefoonverbinding met betrokken medewerkers, lange reactietijd). Daarnaast waren ze niet gewend problemen integraal te benaderen. Inmiddels is de samenwerking wat stabiel geworden en zijn er gezamenlijk duidelijker procedures ontwikkeld, met name als het gaat over directe huurbetaling. Binnen de samenwerking is geen sprake van het zogenaamde casusoverleg, dat in Nederlandse cases veelvuldig voorkomt. Daarnaast is met andere werkzame instanties in de wijk nauwelijks contact.

Vanuit deze laatste observatie is de vraag interessant in hoeverre bij deze aanpak ook andere typen problemen worden opgepakt. Huurschuld is immers vaak symptomatisch voor andere problemen zoals financieel wangedrag, werkloosheid, ziekte, echtscheiding, drugs- of alcoholproblemen. Uitgangspunt van het Forderungsmanagement is dat het hulpverleningsaanbod in principe beperkt blijft tot de huurschuld, maar dat bewoners tijdens de huisbezoeken wel gewezen kunnen worden op mogelijkheden tot andere hulpverlening. De huisbezoekers nemen zelf geen contact op met andere instanties. *“Wir haben vielen, bekommen viele Flyer und haben da auch so gebildete Netzwerke. [...] Also, wir sagen da ‚Es ist klar, wir sind Vermieter‘. Wir kümmern uns, also, unsere soziale Leistung ist, wir helfen dir dabei dass du in deine Wohnung bleiben kannst, und dass diese finanzielle Schiene geregelt ist und da haben wir auch eigentlich Interesse daran, wir machen jetzt keine allgemeine Lebensberatung.”*

Uit de evaluaties van Nederlandse Achter de Voordeur projecten blijkt overigens dat de aanpak van schuldproblematiek vaak aan de basis ligt voor de oplossing van andere problemen. Het creëert ruimte om na te denken over minder prangende, maar desondanks nog steeds urgente zaken. In die zin kan het Forderungsmanagement een katalysator worden voor andere processen.

In de periode 2004-2006 is het aantal huuruitzettingen sterk afgenomen: van 682 naar minder dan 300. Deze afname wordt volledig geweten aan de aanpak middels het Forderungsmanagement. De afname van het aantal huuruitzettingen heeft Dewego in de periode 2005-2008 verhoudingsgewijs ongeveer 2,5 miljoen Euro bespaard aan gerechtskosten, juridische bijstand en gederfde huur. Dit betekent dat het Forderungsmanagement zichzelf ruimschoots terugverdient. Dankzij deze geboekte successen worden de diensten van deze onderneming inmiddels ook aan andere verhuurders aangeboden.

#### *Stadtteilmütter*

Via het project Stadtteilmütter, dat deel uitmaakt van het Quartiersmanagement Neukölln en geïnspireerd is door de Nederlandse buurtmoeders, worden vrouwen van allochtone afkomst opgeleid om vrouwen met een vergelijkbare achtergrond via huisbezoeken te benaderen, van informatie te voorzien en aan te moedigen om meer naar buiten te treden. De Stadtteilmütter proberen zo contact op te bouwen met een voor instanties zeer

moeilijk bereikbare groep. Zoals een ambtenaar het verwoordde: *“uns würde ja Niemanden zuhören [...] wir würden ja gar nicht in die Türen kommen.”* De leefwereld van de doelgroep is op grond van huiselijke verplichtingen, culturele regels, armoede en taalachterstand vaak zeer beperkt. Het idee achter het project Stadtteilmütter is dat juist het werken met vrouwen die deze situatie vanuit hun eigen achtergrond begrijpen en herkennen, en daarnaast de taal goed spreken, de kans vergroot dat deze groep effectief benaderd kan worden.

De Stadtteilmütter zijn dus zelf allochtone vrouwen, vrijwel altijd laagopgeleid en zonder werkervaring. Voordat zij op pad gaan, krijgen zij eerst een opleiding van een half jaar, waarin zij de kennis opdoen die zij later aan bewoners zullen overbrengen. Aan het eind van de opleiding mogen zij een rode sjaal dragen, het symbool van het project. *“Die sind, so zu sagen, der Türöffner in die eigene Community, die gehen in ihre eigene, also, die durch Bekanntschaften und Freundschaften, beraten die in den Familien und sagen: “Erste Instanz, also: ich berate dich ja, das ist wichtig für deinen Kind, und im zweiten: komm doch mal raus.”*

Het project werd in 2004 gestart vanuit de Diakonie. De opleiding van de vrouwen werd destijds vanuit de Europese Unie gefinancierd. In 2006 waren er dertig vrouwen actief. Vanwege het succes dat deze eerste lichte opgeleide Stadtteilmütter boekten, besloten de deelgemeente Neukölln en de Senat für Stadtentwicklung het project te omarmen. Sindsdien zijn de Stadtteilmütter gehuisvest in het stadhuis van Neukölln. In de eerste vijf jaar van het project zijn ongeveer 160 vrouwen opgeleid. De honoraria worden tegenwoordig door het Jobcenter gefinancierd. De continuïteit lijkt gegarandeerd.

Sinds 2006 zijn ongeveer 1500 allochtone huishoudens begeleid. De bedoeling is tot 2010 om 3000 huishoudens te bereiken. Er is geen formeel systeem voor prestatie meting, wel een registratie van huisbezoeken en de besproken thema's. De Stadtteilmütter houden, elk voor zich, basisgegevens bij van de huishoudens die ze begeleiden. Deze worden echter niet centraal geregistreerd. Er vindt evaluatie plaats, maar deze is besloten en hooguit in samenvatting verkrijgbaar.

Tijdens de gesprekken die door de Stadtteilmütter gevoerd worden, kunnen velerlei onderwerpen worden aangekaart. In grote lijnen gaat het om de volgende thema's:

- Voeding en gezondheid: slecht voedsel leidt tot gezondheidsproblemen bij allochtone kinderen. Stadtteilmütter geven tips over wat wel of niet te kopen, of leggen uit hoe kinderen kunnen worden aangemeld voor zwembad.
- Opvoeding: er worden tips gegeven over hoe met opvoedingsproblemen om te gaan en hoe de kinderen bij hun ontwikkeling te ondersteunen.
- Scholing en taalbeheersing: veel allochtone kinderen hebben een taal- en leerachterstand. De Stadtteilmütter maken vrouwen wegwijs in het schoolsysteem en sporen hen aan hun kinderen naar een kinderdagverblijf te brengen.
- Seksualiteit en gender: hoe om te gaan met geboortepanning en hoe hierover met de kinderen praten? Hoe de verhouding tussen man en vrouw vorm te geven en om te gaan met interculturele spanningen.

Volgens de filosofie van het project, is het essentieel dat er tussen de Stadtteilmütter en de bezochte vrouwen een vertrouwensrelatie wordt opgebouwd. Dit vertrouwen vormt de basis voor advisering van eventuele vervolgcities. Elke vorm van dwang is uit den boze. Een ambtenaar zei het zo: *“Jetzt sind die Stadtteilmütter*

*aber nicht die Polizistinnen, die das so durchsetzen, sondern sie machen einfach nur gute Stimmung, ja, Vertrauen und geben die Information: "Geht zur Schule" ne, und "Bringt die Kinder schon mit rein in die Kita, weil sie müssen vorher Deutsch lernen, vor die eh, es in die erste Klasse geht." also, es ist schon ein Angebot, es ist kein Sanktions..."* Ook als er ernstige misstanden worden geconstateerd, kan uiteindelijk slechts op vrijwillige basis doorverwijzing plaatsvinden, maar officiële instanties worden niet zonder toestemming van de familie geïnformeerd. Zou dat wel gebeuren, zo is de redenering, dan wordt de verbinding met officiële instanties te zichtbaar en komt het gehele project in gevaar. Wel kunnen op informele basis contacten worden gelegd, bijvoorbeeld tussen ouders en leraren.

Ondanks de hierboven beschreven uitgangspunten van het project, lijkt er onder de oppervlakte toch een vorm van verplichting gesuggereerd te worden. Allochtone vrouwen worden geïnformeerd over regels en wetten. Vaak nemen de Stadtteilmütter bij hun bezoeken zelfs een kopie van de Grondwet mee. Integratie wordt nauw verbonden met de verwezenlijking van grondrechten. Vrouwen wordt ook nadrukkelijk kennis van de wet bijgebracht: wettelijke plichten geven een legitimeringsgrond om veranderingen in het leefpatroon door te voeren.

De Stadtteilmütter worden door hun opleiding ook aangemoedigd om hun goede adviezen op zichzelf te betrekken, bijvoorbeeld door zelf na te denken over eetgedrag. Zo heeft het project een multiplier effect (ook zichtbaar in de Franse case in dit onderzoek). Door een (semi-)frontlijnprofessional uit de doelgroep op te leiden worden ook andere leden uit de doelgroep effectiever bereikt. Eigen ervaringen worden expliciet benut tijdens de gesprekken. De Stadtteilmütter affichereren zich niet als vertegenwoordiger van een instantie, maar proberen als 'lotgenoot' contact te maken. *"Wenn ich die Familie besuche, ich sage nicht ich bin Stadtteilmutter und ich habe Ausbildung und so weiter. Das macht Angst und das da mache ich nichts. Ich erzähle von meine Erfahrungen. Ich habe auch erzählt über meine Kinder."*

Het project heeft zich inmiddels in de nodige belangstelling mogen verheugen. Het won inmiddels de Berlin Präventionspreis, de Hauptstadtpreis für Integration und Toleranz en in 2008 de prestigieuze Metropolis Award.

### **Vergelijking met Achter de Voordeur**

Het onderzoek in Berlijn is anders verlopen dan we gedacht hadden. Gelokt door de uitspraken van de burgemeester van Neukölln en het verslag van de studiereis van de G27 hadden we verwacht een aanpak te vinden die een hardere variant was van Achter de Voordeur. Achteraf moeten we vaststellen dat deze bronnen misleidend waren: een dergelijke aanpak is geopperd, en wordt bediscussieerd, maar is zeker nog niet geïmplementeerd. Op grond van de gevoerde gesprekken valt ook niet te verwachten dat deze aanpak op korte termijn gerealiseerd zal worden. De voorzichtigheid die op dit moment kenmerkend is voor de manier waarop de burger benaderd wordt, biedt hierop vooral nog weinig perspectief.

Toch zijn uit het onderzoek enige waardevolle inzichten naar voren gekomen. De Berlijnse case laat verder zien dat er een breed palet aan type initiatieven vanuit een kleine speelruimte naar voren kan komen. De door ons onderzochte projecten laten zien hoe met beperkte middelen initiatieven van onderop toch succesvol kunnen worden gerealiseerd. Interessant is dat de bezochte projecten niet vanuit de overheid zijn geïnitieerd, maar door instanties als een woonstichting en de Diakonie. De overheid is in dat laatste geval wel een

ondersteunende rol gaan spelen, echter zonder nadrukkelijk zichtbaar te zijn in het project of de werkwijze te beïnvloeden. Dat mag zonder meer als voorbeeld gelden.

Er zou kunnen worden gesteld dat Berlijn een gezond perspectief op de wijkaanpak heeft. Mede onder financiële druk is afgezien van grootse herstructureringsoperaties en wordt geprobeerd om met relatief beperkte middelen private partijen en burgers te verlokken tot initiatieven. In hoeverre dat uiteindelijk tot eenzelfde soort resultaten zal leiden, kunnen we op grond van ons verkennende onderzoek niet staven, maar het is absoluut een interessant model om in de toekomst in beeld te houden.

#### **Documentatie**

- Der Rote Schal der Integration, *Diakonie Magazin*, 2009, nr. 1.
- Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, *Der Quartiersfonds: Ein Berliner Modell der Bürgerbeteiligung*, Berlijn, 2004.
- Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, *Starke Partner, Soziale Stadt*, Berlijn, 2005.
- V. Bussler, Forderungsmanagement im Tochterunternehmen, Mieterückstände um über drei Mio. Euro gesenkt, *Wohnungswirtschaft*, 2007, nr. 9.
- Nicis, *Verslag studiereis G27, Kopenhagen&Berlijn*, 9 t/m 13 september 2007.



## 7. MEDIATION SOCIALE (ANGOULEME/MARSEILLE)

**Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen)**

**Patrick Kalders (Arcadis)**

Médiation Sociale is een vorm van outreachend werk, die in de loop van de jaren negentig in Frankrijk is ontstaan en zich langzaam begint te institutionaliseren. Médiateurs grijpen concrete probleemsituaties aan om contact te maken met de verschillende betrokken partijen en oplossingen te zoeken door wederzijds begrip te kweken en verbindingen te leggen. De médiateurs zijn veelal werklozen van allochtone afkomst die zijn aangesteld op een gesubsidieerde plek, zodat ze door hun werk een betere positie op de arbeidsmarkt verwerven. We hebben voor ons onderzoek twee organisaties bezocht, die gelden als voorlopers op dit gebied: Objectif Médiation Grand Angoulême (OMEGA) in Angoulême en Association Médiation Sociale (AMS) in Marseille.

### Ontstaansgeschiedenis

Médiation Sociale is ontstaan in de jaren 80/90, in een veelvoud van initiatieven om sociale problemen in de stad aan te pakken, met name rond allochtone jongeren. De doelstelling was niet alleen om de problemen effectiever te bestrijden, maar ook om geld te besparen door efficiënter gebruik van bestaande middelen en preventie van rechtszaken. In de kern ging het er om, dat de overheid nauwelijks meer toegang had tot bepaalde groepen bewoners. *“Il y avait une incompréhension entre la société française et la société administrative, et puis cette population. Elles sont commencées à faire le relais entre cette population et l’administration Française.”*

Van grote invloed was een initiatief van een groep vrouwen van Afrikaanse origine in de Parijse banlieux, de eerste ‘femmes relais médiatrices’, die andere vrouwen hielpen bij familieconflicten en bij het organiseren van culturele activiteiten (een lichte versie van de Stadtteilmütter). Mede daardoor geïnspireerd ontstonden later activiteiten, die meer gericht waren op werkloze jongeren. Uiteindelijk kwam daaruit de Médiation Sociale voort. In 2000 werd de aanpak officieel gedefinieerd als: *“un processus de création et de réparation du lien social et de règlements des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un tiers impartial et indépendant tente, à travers l’organisation d’échanges entre les personnes ou les institutions de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose.”* Vervolgens werden in 2001 algemene principes (een ‘deontologie’) ontwikkeld voor de praktijk van de médiation. In 2006 verscheen een rapport van een interdepartementale werkgroep, waarin werd gepleit voor verdere professionalisering van het beroep van médiateur.

In 2007-2008 vond in opdracht van het ministerie een formele evaluatie plaats van vijf cases van Médiation Sociale (waaronder OMEGA en AMS), om de resultaten van deze benadering beter in beeld te brengen. Dit was mede ingegeven door de zorg, dat Médiation Sociale zonder aantoonbare prestaties aan draagvlak zou verliezen, op een moment dat het minder modieus werd. *“Plus les actions de médiation menées sont efficaces, plus les risques initialement identifiés pour justifier ces actions perdent en visibilité. La vie quotidienne se normalise ou bien les problèmes émergés sur un mode négatif se traitent sur un mode positif,*

*ce qui fait qu'on ne les remarque pas. Le médiateur qui fait bien son travail ne fait pas parler de lui sur son territoire. Comment valoriser le non évènement?"* (Duclos&Grésy, p.8). Uit de evaluatie kwamen indicaties naar voren, dat de médiation bijdroeg aan de vermindering van onveiligheidsgevoelens en conflicten.

Specifiek kwamen de volgende punten uit de evaluatie naar voren:

- De bestuurlijke positionering van Médiation Sociale is onduidelijk en moet verhelderd worden, zowel in bestuurlijke zin als in de uitstraling richting lokale gemeenschappen.
- Het vak van médiateur is veeleisend en vraagt dan ook om ervaring, kennis van lokale netwerken en een duurzame aanwezigheid.
- Het imago van de médiateurs in lokale gemeenschappen is kwetsbaar en elke associatie met een repressieve aanpak moet dan ook worden vermeden.
- Door de financieringsvorm zijn médiateurs laagbetaald en hebben zij weinig baanzekerheid. Erkenning zou kunnen leiden tot structureel betere arbeidsvoorwaarden.
- Er moet meer worden geïnvesteerd in de professionalisering en (voor zover nodig) systematisering van de Médiation Sociale.
- Resultaten moeten meer zichtbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld door structurele zelfevaluaties uit te voeren.

Mede op grond van deze evaluatie is in 2008 mede op initiatief van het ministerie de vereniging France Médiation opgericht, een nationaal verband dat lokale initiatieven via kennisuitwisseling en trainingen ondersteunt en dat op nationaal niveau pleit voor statutaire erkenning van de médiateurs – iets waar in Frankrijk sterk aan wordt gehecht. Een respondent gaf aan: *"Aujourd'hui les médiateurs souffrent de pas être reconnu, il y a souvent des gens qui disent le médiateur ce n'est pas une profession, ce n'est pas un métier, vous n'avez pas de diplômes, vous n'êtes pas formés. C'est français."*

### **Werkwijze**

De rol van een médiateur is niet strak omschreven en kan in principe variëren van simpelweg aanwezig zijn tot vergaande vormen van conflictbemiddeling en coördinatie van dienstverlening. Hij of zij is een generalist, wiens werkterrein territoriaal (niet sectoraal) is begrensd en wiens doelstelling is om verschillende partijen met elkaar te verbinden en naar creatieve oplossingen te zoeken. *« On va traiter effectivement le conflit, mais on va être présent sur l'espace public, pour être à l'écoute des habitants. Alors on ne fait pas de porte à porte, mais on va être à l'écoute des habitants pour leur demander qu'est-ce qu'il ne va pas, pourquoi, etcetera. Les médiateurs rendent une certaine expertise du territoire. On va faire aussi tous les liens, tous les relais d'informations nécessaire à l'accès aux droits. Il y a des personnes qui sont isolés qui n'ont plus accès aux droits et on va faire en sorte que a aider ces habitants à accéder aux droits. Ça c'est le principe de médiation."*

De taken van een médiateur zijn (Duclos&Grésy, pp. 21-23):

- Actieve nabijheid (*'la présence active de proximité'*) door bewoners te benaderen, te leren kennen en te informeren.
- Conflicten beheersen door met elk van de betrokken partijen te praten en eventueel een gezamenlijk gesprek te organiseren.
- Observatie van de sociale omstandigheden in een gebied.
- Verbindingen leggen tussen bewoners en professionals.
- Ontmoetingen realiseren tussen bewoners en instellingen.

- Technische mankementen signaleren.
- Lokale projecten ondersteunen.
- Sensibilisering en opvoeding.

De term 'médiation' moet breder worden opgevat dan het Nederlandse mediatie, dat een juridische ondertoon heeft. Feitelijk gaat het bij de Fransen om een vorm van outreachend werk, waarbij conflicten binnen lokale gemeenschappen als aangrijpingpunt worden genomen. Het kan gaan om burenruzies, conflicten tussen bewoners onderling of tussen bewoners en een lokale instelling (bijvoorbeeld tussen ouders en een school, of tussen een bewoner en een dienstverlener). Een directeur vatte het zo samen: "*La médiation c'est un fusible entre les institutions et la population.*" Een voorbeeld dat door hem werd beschreven was dat van een school, waar tijdens pauzes de leerlingen naar de overkant van de straat liepen en massaal op de trappen van woonblokken gingen zitten. Bewoners voelden zich daardoor bedreigd, maar gingen niet het gesprek aan met de leerlingen. Leerkrachten zagen het niet als hun probleem, want het was de overkant van de straat. De médiateur stapte vervolgens op alle betrokkenen af en wist het conflict in goede banen te leiden door mensen gevoelig te maken voor elkaars standpunt en ontmoetingen te organiseren. Waar gewenst kunnen ook gespecialiseerde médiateurs of professionals van andere instanties worden ingeschakeld. Via de ingang van het conflict raken ze in contact met bewoners, op eigen initiatief of op verzoek van een instantie. Als het contact er eenmaal is komen ook andere zaken ter sprake. In een aantal gevallen blijkt het conflict nauwelijks meer dan een voorwendsel. "*On n'a pas mal de personnes, des personnes âgées, franchement, qui nous appellent pour un conflit, mais nous parlons une demi-heure du conflit et une heure de leur bien-être. Ils ont besoin d'être écouté. Cela, on fait un coup de soutien ; nous on a une capacité limitée à la psychologie. On n'est pas psychologue, mais on peut parler.*"

Alles is gebaseerd op vrijwilligheid. Médiateurs zien het als hun taak om bewoners te 'responsabiliseren', te zorgen dat ze zich bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid. Daarom proberen de médiateurs mensen wel te begeleiden, maar geen concrete zaken voor ze te regelen (wat bijvoorbeeld ook de insteek is bij de eerder besproken case X-stra!). Verder benadrukken ze sterk, dat ze niet in staat en bereid zijn de rol van gespecialiseerde hulpverleners over te nemen, maar uitsluitend kunnen signaleren en verbinden. "*Souvent, on ne peut pas traiter le conflit si la personne, elle est dans une addiction, elle est dans une maladie psychique etcetera. Donc ça c'est le travail du médiateur, il va justement au contact des gens, c'est notre métier, d'être constamment présent sur l'espace publique. Donc, on voit le quartier évoluer, grandir, se divertir, on voit le quartier se dégrader, nous on est juste, on est là pour signaler, on est des indicateurs, de la situation globale. [...] Nous, on n'a pas la compétence de remplacer l'assistance sociale. Compétents de la voie juridique. Quelqu'un qui est victime, on peut l'accompagner vers une structure qui va pouvoir l'écouter, l'entendre, et lui va porter des réponses.*" Er werd benadrukt dat médiateurs vooral goed moeten kunnen luisteren en conflicten zodanig kunnen herformuleren, dat ze voor de betrokkenen hanteerbaar worden.

De beide organisaties die wij hebben bezocht, OMEGA en AMS, concentreren hun werk logischerwijs in de slechtste wijken van hun steden. In Franse steden zijn vanaf de jaren '70 in hoog tempo huizen uit de grond gestampt om de vele immigranten op te vangen. Sindsdien heeft er witte vlucht plaatsgevonden en is er een hoge concentratie van allochtone bevolkingsgroepen ontstaan. Binnen de wijken is nog nauwelijks sprake van sociale cohesie en bewoners kampen met onveiligheid, werkloosheid en armoede. Het werk van AMS is oorspronkelijk ingestoken vanuit de openbare orde, OMEGA meer vanuit sociale cohesie, wat logischerwijs

samenhangt met de aard van de problematiek. Angoulême heeft slechte buurten, maar die zijn uiteraard niet vergelijkbaar met de banlieux in Marseille, die tot de meest gevaarlijke van Europa behoren, getuige ook de rellen van 2005.

De banlieux zijn niet alleen sociaal, maar ook fysiek geïsoleerd van de rest van de stad. De wijk ligt ver van het centrum en het openbaar vervoer is er beperkt tot een minimum. Wie een baan in het centrum heeft moet vaak meer dan een uur reizen. De werkgelegenheid is er beperkt. Dankzij een gunstig belastingregime zijn er bedrijven die zich in de banlieux vestigen, maar veelal trekken ze hun personeel van buiten de wijk aan. De autoriteiten hebben er nauwelijks nog grip op de bewoners van de banlieux. *“Ils ne vont pas dans les quartiers difficiles, ils vont dans les lieux vraiment publiques, les aéroports, etcetera, parce que l'état, la police ont de plus en plus de mal à rentrer dans les quartiers. C'est dangereux. L'état n'aime pas entrer dans ces quartiers-là.”* De Médiation Sociale is een benadering die wordt gehanteerd om nieuwe verbindingen te leggen, met name met allochtone jongeren. *“On parlait des jeunes, 14 ans, qui jette comme des pistolets. Qui insulte, menace les habitants, qui volent, etcetera. Et il n'y a pas de famille. Il n'y a plus de cellule. C'est le vrai problème, il est dans l'éducation.”* Daarbij zijn er verschillen in aanpak. Waar in de achterbuurten van Angoulême geregeld gebruik wordt gemaakt van Ronde Tafels, werkt dat in de Marseille absoluut niet en moet door de médiateur meer bilateraal worden geregeld: eerst met de ene praten, dan met de ander, dan weer terug enzovoort.

### Organisatie

Inmiddels zijn er enkele tientallen organisaties, vooral geconcentreerd in grotere Franse steden, die zeggen zich op Médiation Sociale te richten. De salarissen van de médiateurs zijn vaak gesubsidieerde plaatsen (bijvoorbeeld 'postes d'adultes-relais', 'contrats d'avenir' en 'contrats d'accompagnement dans l'emploi'). Ongeveer 80% van het budget van de Médiation Sociale wordt gefinancierd vanuit programma's voor werkgelegenheidsstimulering.<sup>3</sup> Daarmee kunnen de organisaties een dubbelfunctie claimen: niet alleen werken de médiateurs aan de oplossing van problemen in de wijken, maar de opleiding tot en uitoefening van het vak van médiateur is op zichzelf een sociaal project. Hier is een duidelijke parallel met de eerder besproken Stadtteilmütter, die een vergelijkbare dubbelfunctie hebben. De rest van de financiering komt van verschillende lokale partijen.

Er is echter nog geen duidelijke bestuurlijke inbedding voor deze benadering. Sommige zijn ingestoken vanuit herstel van de openbare orde ('tranquillité publique'), terwijl oorspronkelijk vooral vanuit het perspectief van sociale cohesie werd gekeken. Hoewel daar in de praktijk geen wezenlijk onderscheid tussen hoeft te bestaan, toont het aan dat Médiation Sociale nog geen vanzelfsprekend thuis heeft. Dit punt is ook in de recente evaluatie expliciet aan de orde gesteld. Het gebrek aan een duidelijke positionering brengt volgens de evaluatie uit 2008 verschillende risico's met zich mee: dat de médiateurs op grond van hun publieke financiering worden ingezet voor allerlei taken, waar ze niet voor bedoeld zijn;<sup>4</sup> dat in haar zoektocht naar financieringsbronnen de médiation fragmenteert in een veelheid van diensten; en dat de médiation zodanig

---

<sup>3</sup> De 'postes d'adulte-relais' zijn gesubsidieerde banen voor werklozen van boven de dertig jaar; 'contrats d'avenir' zijn een aanvulling op het loon; 'contrats d'accompagnement dans l'emploi' zijn gesubsidieerde banen in de (semi-)publieke sector voor werklozen, die het zeer moeilijk hebben op de arbeidsmarkt.

<sup>4</sup> Is voorbeeld wordt in het rapport genoemd, dat médiateurs tijdens een cocktailfeestje van de burgemeester op het arkeerterrein moeten surveilleren. Het is onduidelijk of het hier om een fictief voorbeeld of een ware anekdote gaat.

wordt geïntegreerd in de lokale wijkaanpak, dat zij niet meer is dan de zoveelste partij die in de wijken actief is.

De onduidelijkheid heeft als direct gevolg, dat de financieringsbasis onzeker blijft. Er zijn veel (onderdelen van) overheden bij betrokken en geldstromen kunnen opdrogen. Daardoor heeft het aantal médiateurs in Frankrijk ook sterk gefluctueerd, van 20.000 op het hoogtijpunt tot 10.000-12.000 op het moment van schrijven. In Angoulême dreigde OMEGA enkele jaren geleden te moeten stoppen. *“Á Angoulême on a failli arrêter, il y a quelques années. Parce que les élus disaient ça coute très cher et on ne voit rien. Parce qu'on n'avait pas créé les outils nécessaires qui rendait l'évi de la médiation. Et donc on a du mettre en œuvre un chercheur, comme vous [...] il y a eu une première étude sur Angoulême en 2005-2006, on a fait une évaluation. On a commencé à voir les impacts de la médiation.”*

OMEGA is in 1998 opgericht op initiatief van de agglomeratie Grand Angoulême en bestaat nu uit 35 personen, waarvan 33 médiateurs. AMS is in 2001 opgericht door enkele oud-medewerkers van de politie en bestaat uit ongeveer honderd medewerkers, waarvan tachtig médiateurs. Binnen de structuren bestaan verschillende specialisaties. Sommige médiateurs richten zich bijvoorbeeld op scholen ('médiateurs scolaires'), anderen op interculturele conflicten, anderen op het openbaar vervoer. Alle conflicten worden geregistreerd en gecategoriseerd in een speciaal daartoe ontworpen systeem.

Er was geen ambitie om op organisatieniveau structureel met andere instanties samen te werken via een systeem van doorverwijzing, mede uit angst om te sterk te institutionaliseren en daarmee bewoners van de médiateurs te vervreemden. De doelstelling was in de eerste plaats om op het sociale vlak verbindingen mogelijk te maken.

### **Vergelijking met Achter de Voordeur**

Bij Médiation Sociale gaat het evenals bij Achter de Voordeur om outreachend en integraal werken: de frontlijnprofessional stapt op bewoners af en probeert problemen op te lossen door slimme verbindingen te leggen. Ook bij de Fransen geldt, dat langdurige (sociale) aanwezigheid in de wijk bepalend is voor de effectiviteit. De benaderingen hebben tevens hun onzekere institutionele inbedding gemeen. Verschillen zijn er in de achtergrond van de frontlijn(semi-)professionals en de manier waarop bewoners worden benaderd.

Het grootste deel van de médiateurs is van allochtone afkomst en is aangesteld binnen het kader van een werkgelegenheidsprogramma. In tegenstelling tot Achter de Voordeur gaat het niet om professionals met een algemene hbo- of mbo-opleiding, maar om leden van de doelgroep, die een korte, gespecialiseerde opleiding krijgen van in totaal ongeveer twee maanden. Daarbij wordt overigens, in tegenstelling tot de eerder besproken Paddington Development Trust en de Stadtteilmütter, uitdrukkelijk gekozen voor medewerkers uit een andere wijk of stad, omdat daardoor druk kan worden gezet op de médiateurs. *“Les médiateurs, ils n'habitent pas ou ils travaillent, c'est un principe fondamental. [...] Ça va marcher un mois, deux mois, après c'est fini parce que il va voir la pression. Le soir, s'il habite dans le bâtiment. A du quartier, ils tapent la porte et disent qu'est-ce que tu as dis à mon petit frère, à mon voisin. Toujours, si nous, on est dans le nord de la ville, on en prend un du sud.”* Hoe dan ook staan de médiateurs dicht bij hun doelgroep en geven zij een positief voorbeeld.

Verder wordt niet gekozen voor de systematiek van huis-aan-huisbezoeken, maar voor het aangrijpingspunt van conflicten binnen lokale gemeenschappen. Het idee van conflict moet weliswaar breed worden opgevat, maar door zich hierop te richten onderscheidt de Médiation Sociale zich toch duidelijk van Achter de Voordeur, dat kiest voor een brede aanpak op het individuele niveau. Enerzijds is deze focus een beperking, omdat een deel van de sociale problematiek zich niet in de vorm van een conflict manifesteert. Anderzijds biedt conflict een legitieme basis om met bewoners in contact te treden en kan het een krachtige drijfveer zijn om tot gezamenlijke oplossingen te komen. In dat opzicht maakt Médiation Sociale directer gebruik van de energie, die spontaan binnen wijken ontstaat, al is die energie in eerste instantie misschien negatief.

#### **Documentatie**

- Association de Médiation Sociale, *Une Association de Professionnels au service de la Prévention et de la Médiation Sociale*, verschijningsdatum onbekend.
- Délégation Interministérielle à la Ville, *La Médiation Sociale: Une démarche de proximité au service de la cohésion sociale et de la tranquillité publique*, DIV/CNFPT, Parijs, 2004.
- Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), *Professionaliser la Médiation Sociale*, 2006.
- Duclos, H. & J.-E. Grésy, *Evaluation de l'utilité sociale de cinq structures de médiation sociale*, Rapport à Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, 2008.

## 8. OPVALLENDE VERSCHILLEN

### 8.1 Inleiding

Nu de cases uiteen zijn gezet, is de vraag welke ideeën daaruit voortkomen. Zijn de buitenlandse ervaringen aanleiding om in Nederland met andere benaderingswijzen te experimenteren? Bij aanvang van dit rapport gaven wij aan, dat wij onze zoektocht op twee punten zouden richten:

1. De relatie tussen professionals en burgers: hoe komt deze tot stand en heeft de wijze waarop zij tot stand komt consequenties voor het verloop van het vervolgtraject?
2. De relatie tussen dienstverlenende instanties: hoe houden zij contact en onder welke randvoorwaarden kunnen effectieve vervolgtrajecten worden uitgezet?

In de voorgaande hoofdstukken is reeds aangegeven, hoe de buitenlandse cases zich verhouden tot de Achter de Voordeur benadering. In de volgende paragrafen zullen wij de verschillen kort samenvatten. Daarbij moeten we nogmaals benadrukken dat het hier niet gaat om een harde wetenschappelijke vergelijking, maar een verkenning van interessante alternatieven die mogelijk toepasbaar zijn in Nederland.

### 8.2 De relatie tussen professionals en burgers

Achter de Voordeur is vrijwel exclusief gericht op hulpverlening aan individuele huishoudens. Het doel is om op dat niveau problemen te signaleren en oplossingen te zoeken. De veronderstelling is dat als het op dat niveau beter gaat, ook de buurt of wijk er op vooruit zal gaan. Enkele buitenlandse cases nemen juist de gemeenschap van bewoners als uitgangspunt. De Paddington Development Trust is zelfs vanuit de lokale gemeenschap zelf ontstaan. Er wordt weliswaar met individuele bewoners gesproken, maar de oplossingen zijn vooral gericht op verbetering van de leefbaarheid en bedrijvigheid in de buurt. Consequentie is dat ze in de eerste plaats initiatieven proberen te stimuleren: *“to create energy around something.”* Als er voldoende ondernemingszin wordt uitgelokt werkt dat aanstekelijk en gaan bewoners meer mogelijkheden zien. In de Franse case zijn spanningen tussen bewonersgroepen, of tussen bewonersgroepen en instellingen, de ingang voor eventuele individuele hulpverlening.

Een ander verschil is dat Achter de Voordeur werkt vanuit een harde systematiek: binnen een bepaalde geografische omgeving worden zoveel mogelijk huishoudens benaderd. Deze vinden we ook terug bij het Antwerpse X-stra! In enkele andere buitenlandse cases worden aangrijpingspunten voor contact gekozen, die aansluiten bij gebeurtenissen die zich spontaan in de buurt hebben voorgedaan. Bij het Franse Médiation Sociale worden contacten gelegd naar aanleiding van bestaande conflicten. Mediatie is een middel om contacten aan te knopen en verbindingen te leggen. De Paddington Development Trust is zelfs vanuit een conflict met de lokale overheid ontstaan.

Tot slot is opgevallen, dat de scheidslijn tussen professional en burger in sommige cases anders ligt. Bij zowel Achter de Voordeur als de beide Vlaamse cases zijn de professionals goed geschoolde welzijnswerkers of bewonersadviseurs. Bij de Stadtteilmütter wordt het outreachend werk echter uitgevoerd door bewoners uit dezelfde bevolkingsgroep (allochtone vrouwen), die daarvoor een training van een half jaar hebben gekregen - een initiatief dat overigens is geïnspireerd door vergelijkbare Nederlandse projecten. Bij de Paddington Development Trust is het merendeel van de medewerkers afkomstig uit Paddington zelf. De Franse médiateurs zijn bijgeschoolde werklozen, veelal van allochtone afkomst, die niet in hun eigen buurt werken, maar wel in een vergelijkbare omgeving. In al deze gevallen wordt de stap van bewoner naar frontlijnprofessional gezien als een prestatie op zich. Vervolgens kunnen de frontlijn(semi-)professionals door de gedeelde achtergrond eenvoudiger toegang krijgen tot moeilijk benaderbare groepen. Nadeel is dan uiteraard wel, dat zij over het algemeen over minder competenties beschikken dan een geschoolde welzijnswerker.

### 8.3 De relatie tussen dienstverlenende instanties

De frontlijnprofessionals van Achter de Voordeur streven er naar integraal te werken. Er wordt een vragenlijst gehanteerd, waarbij in principe alle (in de ogen van instellingen) relevante onderwerpen worden afgewerkt: scholing, arbeid, gezondheid enzovoort. In een vervolgotraject wordt vervolgens waar nodig een gecoördineerd hulpverleningstraject georganiseerd. De frontlijnprofessionals spelen daarin een verbindende rol. De wijkcoaches in Enschede hebben vergaande bevoegdheden om zaken namens instellingen te regelen. Het is op basis van de beschikbare gegevens nog onduidelijk in hoeverre het initiatief voor hulpverleningstrajecten bij bewoners ligt, dan wel bij de professional. Het is hoe dan ook typerend voor de onderzochte projecten in het buitenland dat men zich er verre van houdt zaken te regelen voor bewoners en dat zij veel voorzichtiger zijn. Het Antwerpse X-stra! lijkt nog het meest op Achter de Voordeur, maar ook daar is de benadering veel voorzichtiger: wij beloven niks.

In enkele cases was het een principiële kwestie dat de zelfredzaamheid van de bewoner voorop stond en dat de professional zich terughoudend moest opstellen. Bij het Vlaamse Bindkracht werd er tijdens de interviews expliciet op gewezen, dat Achter de Voordeur het gevaar in zich heeft bewoners te 'verafhankelijken'. Deze benadering stelt dat er een mate van relationele gelijkwaardigheid moet worden gecreëerd tussen professional en cliënt. Op basis daarvan kan een verbinding ontstaan, die de cliënt helpt structuur te vinden en zichzelf weer te verankeren. *"Een project 'Achter de Voordeur' waarbij je eigenlijk naar mensen toe stapt en je kenbaar maakt: wij staan hier om een dienstverlening aan te bieden omdat we er vanuit gaan dat je mogelijk van onze diensten gebruik zou kunnen maken. Dat is eigenlijk mensen een stukje gaan stigmatiseren op dat moment."* De andere cases gaan hier weliswaar minder ver in, maar ook daar wordt benadrukt dat de bewoner vooral het gevoel voor eigen verantwoordelijkheid moet terugkrijgen en dat de (semi-)professional vooral niet te nadrukkelijk op de voorgrond moet treden. Ze zien hun taak in de eerste plaats als informeren, bewust maken en aanmoedigen.

Een tweede bevinding die de aandacht waard is betreft de bestuurlijk-ambtelijke positionering. Achter de Voordeur wordt over het algemeen toegepast op projectbasis. Er is in Nederland nog geen geval bekend, waar de aanpak in haar volledige vorm is ingebed in de reguliere praktijk Het Antwerpse Sociaal Toezicht/X-

stra! een voorbeeld van hoe die inbedding vorm zou kunnen krijgen. Het oorspronkelijke project is inmiddels geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie en werkt systematisch door. Daarbij is de interessante formule gevonden, dat de medewerkers van Sociaal Toezicht/X-stra! deels op 'afroepbasis' werken. Voor een vast deel van hun tijd werken zij volgens een andere systematiek, in reactie op signalen vanuit andere gemeentelijke diensten.

Tot slot viel op, dat Nederland met de Rotterdamse interventieteams een experiment heeft verricht, dat veel wordt aangehaald, maar zover ons bekend nergens anders gerealiseerd. Op enkele plekken werd een harde aanpak gesuggereerd (Antwerpen, Berlijn), maar in de praktijk liep deze tegen principiële en praktische bezwaren op.



## 9. ONTWIKKELINGSRICHTINGEN

De vraag is hoe we de observaties in het buitenland kunnen benutten voor de Nederlandse praktijk, en in het bijzonder om experimenten op te zetten. Wij zullen hier niet beweren, dat de door ons onderzochte alternatieven benaderingen al dan niet effectiever zijn dan de Nederlandse aanpak. Het type effecten en de evaluatiemethoden zijn te divers om daar harde uitspraken over te doen. Wel geeft het materiaal aanleiding om enkele kenmerken van het Nederlandse Achter de Voordeur tegen het licht te houden. Leren is alleen mogelijk op basis van variëteit. Omdat Achter de Voordeur projecten op bepaalde punten eenzijdig worden vormgegeven -mede door kopieergedrag - hebben we de variëteit elders moeten zoeken. In het vorige hoofdstuk gaven we de belangrijkste verschillen aan.

Al deze verschillen bieden stof tot nadenken, ze lenen zich echter niet allemaal voor concrete experimenten. De uiteenlopende visies op de rol van de professionals moeten doordacht en bediscussieerd worden, maar veranderingen op dat punt zijn niet eenvoudig in de vorm van een pilot te gieten. Op enkele andere punten zijn wel experimenten denkbaar, waarvoor we hieronder een aanzet zullen geven.

### *Recruteer bewoners uit de wijk als frontlijnprofessional*

In verschillende cases kregen bewoners uit de wijk een korte opleiding, waarna zij leden van hun eigen gemeenschap benaderden met informatie en begeleiding. Een vergelijkbaar project in Nederland zijn de buurtmoeders, die de inspiratiebron vormden voor de Stadtteilmütter. Ook bij de door ons onderzochte Duitse en Franse projecten ging het om semi-professionals, die een langere opleiding ontvingen, en die opereerden vanuit een basis van gelijkwaardigheid. Daardoor konden ze in de contacten verder komen dan de instellingen.

Ook binnen Achter de Voordeur projecten kan worden geëxperimenteerd met de inzet van dergelijke semi-professionals. De uit de buurt getrokken medewerkers kunnen de professionele welzijnswerkers niet in alle gevallen vervangen, omdat vooral voor de signalering en aanpak van meervoudige problematiek expertise vereist is, die niet in een verkorte opleiding kan worden bijgebracht. Zij kunnen echter op een andere wijze in de buurt opereren en daarmee het bereik van Achter de Voordeur vergroten. Een mix van verschillende typen frontlijnprofessionals zou zeer effectief kunnen zijn. De vraag voor een experiment zou zijn, hoe de combinatie vorm zou krijgen. In hetzelfde gebied of juist in verschillende gebieden? Gelijktijdig of sequentieel?

### *Een combinatie van systematische en spontane actie*

Achter de Voordeur werkt systematisch en 'massief': alle huishoudens in een bepaald gebied worden in principe bezocht. Dat levert een 'sociale kaart' van de omgeving op waarop individuele huishoudens goed in beeld zijn, maar waar nog relatief weinig zicht is op het grotere geheel. Welke gemeenschappen en sociale netwerken bestaan binnen het gebied? Daardoor wordt weinig gebruikt gemaakt van de sociale infrastructuur, die reeds in de wijk aanwezig is. Bij enkele van de buitenlandse cases wordt juist bewust op gemeenschapsniveau gewerkt, door aan te haken bij gebeurtenissen die zich spontaan voordoen: initiatieven, maar ook relletjes en conflicten. Deze zijn de toegangsweg naar het individuele niveau, niet andersom.

Ook op dit punt kan worden gedacht aan een gemengde werkwijze. De systematische werkwijze van Achter de Voordeur heeft grote voordelen op het terrein van informatieverzameling en volledigheid, maar zou efficiënter kunnen worden door daarnaast ook flexibel in te spelen op gebeurtenissen in buurten, bijvoorbeeld door ook op groepsniveau ontmoetingen te organiseren en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Ook daar is weer de vraag hoe de combinatie in de praktijk het meest effectief vorm krijgt: door één professional verschillende methoden te laten hanteren, door verschillende professionals met verschillende methoden te laten werken, of door de tijd heen te variëren?

#### *Een experiment in continuïteit*

Achter de Voordeur wordt vrijwel zonder uitzondering vormgegeven als project, waarbij de continuïteit steeds een punt van zorg is (of pas aan de orde komt na afronding van het project). Dat leidt niet alleen tot hoge transactiekosten, maar ook gaan zo veel expertise en sociale netwerken verloren. De potentiële resultaten van Achter de Voordeur op de middellange termijn worden daardoor onderbenut. Het Antwerpse Sociaal Toezicht/X-stra! liet zien, hoe inbedding in de reguliere praktijk mogelijk is. Verschil is uiteraard, dat het in Antwerpen gaat om een gemeentelijk initiatief. Toch is ook bij corporaties een dergelijke opzet denkbaar, op een andere organisatorische basis.

Gedacht kan worden aan een stedelijk bureau Achter de Voordeur, dat door verschillende partijen (gemeenten, corporaties, welzijnsinstellingen) ondersteund wordt en haar werk in de stad systematisch voortzet. Door een vaste mix van een systematische benadering (huis-aan-huis) en werk op afroepbasis (bijvoorbeeld op basis van signalen van huismeesters) wordt voorkomen dat de teams te geïsoleerd te werk gaan of juist te veel hand- en spandiensten verrichten voor andere organisaties.

## BIJLAGE 1: DE RESPONDENTEN

Naam	Organisatie	Functie	Stad
Hilde Bonnaerens	Sociaal Toezicht/X-stra	Coördinator	Antwerpen
Djamila Boumekik	Stadtteilmütter/Diakonisches Werk Neukölln-Oberspree	Stadtteilmutter	Berlijn
Volker Bussler	Dewego	Leiter Förderungsmanagement	Berlijn
Kristel Driessens	Karel de Grote Hogeschool	Lector	Antwerpen
Hella Dunger- Löper	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Stadt Berlin	Staatssekretärin für Bauen und Wohnen	Berlijn
Reinhard Fisscher	Section Socially Integrative City Senatsverwaltung für Stadtentwicklung		Berlijn
Bianka Genz	Bezirk Neukölln, Stadt Berlin	Leiterin Quartiersmanagement	Berlijn
Laurent Giraud	OMEGA	Directeur	Angoulême
Anna Hermanns	Stadtteilmütter / Diakonisches Werk Neukölln-Oberspree	Projektleiterin	Berlijn
Neil Johnston	Paddington Development Trust	Chief Executive	Londen
Emmanuel Lunbert	OMEGA	Médiateur	Angoulême
Arnold Mengelkoch	Bezirk Neukölln, Stadt Berlin	Migrationsbeauftragter	Berlijn
Laurent Mier	OMEGA	Médiateur	Angoulême
Eric Palmieri	Association de Médiation Sociale		Marseille
Jackie Rosenberg	Paddington Development Trust	Deputy Chief Executive	Londen
Marco Torquati	Paddington Development Street	Neighbourhood Manager	Londen
Koen Vansevenant	Bindkracht	Trainer / supervisor	Antwerpen
Jessy van der Werff	Sociaal Toezicht/X-stra	Expert Sociaal Toezicht	Antwerpen



## BIJLAGE 2: DE ONDERZOEKERS

Taco Brandsen (projectleider) is universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Liesbeth Collignon is als onderzoeker/adviseur werkzaam bij het bestuurskundig onderzoeksbureau Partners+Pröpper.

Eefke Cornelissen is zelfstandig bestuurskundig onderzoeker/adviseur en oprichter van het Kennisnetwerk Achter de Voordeur.

Patrick Kalders is procesversneller bij onderzoeks- en adviesbureau Arcadis.

Ben Kraaijeveld is student bestuurskunde aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Sjors Overman is student bestuurskunde en werkzaam als student-assistent aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Stefan Soeparman is universitair docent aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Sara Wessemeius is student aan de Universiteit van Amsterdam.

## COLOFON

Dit rapport kwam mede tot stand dankzij financiële steun van de SEV en Nicis Institute.

Uitgave	SEV
Auteurs	Taco Brandsen (Radboud Universiteit Nijmegen), Liesbeth Collignon (Partners+Pröpper), Eefke Cornelissen (Kennisnetwerk Achter de Voordeur) Patrick Kalders (Arcadis), Stefan Soeparnan (Universiteit Tilburg), Sara Wessemsius (Universiteit van Amsterdam), m.m.v. Ben Kraaijeveld en Sjors Overman
Vormgeving omslag	Absoluut Design, Bergen op Zoom
Druk omslag	Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel
Opmaak	FMZ Tekstverwerking, Vlaardingen

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden SEV en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Rotterdam, februari 2010