



VERWEY Instituut  
JONKER

# Sociaal weerbaar in de wijk

Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening bij sociale achterstand

Hans Boutellier  
Freek de Meere  
Anneke Brock



# Sociaal weerbaar in de wijk

Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening  
bij sociale achterstand

Hans Boutellier, Freek de Meere & Anneke Brock

Verwey-Jonker Instituut, December 2020

Dit essay is geschreven voor de VNG in samenwerking met het Aanjaagteam Ondernijning. Het kwam tot stand in nauwe samenspraak met een klankbordgroep bestaande uit (in alfabetische volgorde): Michiel Geuzinge, Bernard ter Haar, Jos Kester, Peter Noordanus (vz), Ali Rabarison, Loes van der Wees en Arre Zuurmond.



# Inhoudsopgave

Synopsis	4
1 Een normatief offensief	5
2 Waarom het vaak niet goed gaat	8
3 De wijkenaanpak in Denemarken – nationale urgentie	10
4 Nationaal Programma Rotterdam Zuid - plandiscipline	15
5 Programma Multiprobleem Huishoudens - maatwerk	20
6 Weerbaarheid en emancipatie	24
Epiloog	28
Literatuur	29

# Synopsis

*Nederland kent een traditie van stedelijk beleid. Dat is niet zonder succes gebleken: Nederland kent geen getto's of wijken waar de overheid liever niet meer komt. Maar dat is geen gelopen race; in te veel wijken van Nederland nemen de problemen toe. Gebiedsgericht werken dient steeds opnieuw te worden uitgevonden vanuit de actuele urgentie en mogelijkheden. In de komende jaren is de uitdaging om een antwoord te vinden op de stapeling van problemen in de wijken waar ondermijnende processen plaatsvinden. Het gaat dan vooral om de effecten van de drugseconomie op de sociale kwaliteit van wijken. Gemeenten, politie en justitie spelen daarin een cruciale rol, maar ook de reguliere organisaties van onderwijs, zorg en participatie zijn aan zet. In dit essay onderzoeken we de rol van het sociaal domein inclusief het onderwijs voor een normatief offensief dat wijken zowel weerbaarder als kansrijker maakt<sup>1</sup> Een normatieve en emanciperende ondersteuning van wijkbewoners die een prettig en waardig leven willen leiden. Dat vraagt gek genoeg om discipline van bestuurders, ambtenaren en professionals – zij zullen de kokers moeten laten kantelen naar de problemen en kansen van de bewoners om de wijk sociaal weerbaar te maken.*

<sup>1</sup> Eerder deden we dat voor de justitiële functie bij sociale achterstand (Peeters & Boutellier, 2020).

# 1 Een normatief offensief

Iedere tijd kent andere problemen en mogelijkheden en vraagt om nieuwe antwoorden. In de 21<sup>e</sup> eeuw is sprake van problemen waarvan bestuurders vaak het idee hebben dat zij er geen zicht en greep op hebben. Men spreekt van ondermijning: relatief onzichtbare processen die de sociale kwaliteit van wijken kunnen aantasten. Het meest in het oog springen de effecten van de illegale drugseconomie (productie, handel en consumptie). Deze heeft in Nederland zorgwekkende vormen aangenomen. De drugseconomie kon bloeien vanwege een ideale infrastructuur - open grenzen, goede wegen, (lucht)havens, internet, leegstaande schuren, veel nationaliteiten. Voeg daarbij het onduidelijke drugsbeleid vanaf de jaren zeventig: de gedoogcultuur die morele ambiguïteit teweegbrengt onder burgers en instanties.

De *mismatch* tussen wetgeving, naleving en handhaving werkt door naar branches (detailhandel, makelaardij, autoverhuur, notariaat en dergelijke) en slaat ook lokaal neer<sup>2</sup> Een normatief offensief is aangewezen, waarbij de volgende catch 22-situatie zich voordoet. Een repressieve aanpak volstaat niet, en een sociale aanpak moet niet repressief bedoeld zijn. Tegen die achtergrond beargumenteren we een tweesporenbeleid voor emancipatie en tegen ondermijning: sociaal weerbaar. Daarmee kan een verschil worden gemaakt met het stedelijk beleid zoals dat zich na de 2<sup>e</sup> WO heeft ontwikkeld. Politie en Justitie spelen de rol van sluitstuk in een sociaal offensief, zodat het sociale offensief zich meer richt op het tegengaan van ondermijnende processen. Hoe dat zou kunnen is onderwerp van dit essay, waarbij we beginnen met de maatschappelijke condities waarbinnen de kwestie zich voordoet.

## Vorbij effectiviteit en efficiëntie

We leven in een door en door pragmatische samenleving. Dat wil zeggen dat we handelen naar bevind van zaken, met effectiviteit en efficiëntie als belangrijkste criteria voor succes. Deze 'pragmacratie' is de samenlevingsvorm die zich vanaf de jaren zeventig ontwikkelde, nadat eerst de kerken leegstroomden en nadien de politieke ideologieën verbleekten (zie o.a. Boutellier, 2019). Er werd gesproken van het einde van 'de grote verhalen'. Voortaan lieten we ons leiden door wat zich aandienende als problemen en kansen en zochten daar de beste antwoorden bij. Het is een samenlevingsmodel waarin 'de markt' een sterke positie kon krijgen ten opzichte van staat en de samenleving. Het marktdenken doortrok vrijwel alle organisaties en instituties – ook de publieke sector. Burgers werden klanten en de overheid leverde diensten.

De pragmacratie is succesvol geweest in de mate waarin zij technologische innovatie stimuleerde en welvaart voor velen wist te genereren. Het leidde geleidelijk tot een samenleving die in het teken kwam te staan van zelfredzaamheid en participatie, een ontwikkeling waar van 'rechts tot links' wel animo voor was. Zij beloofde zowel minder overheid als meer emancipatie. Het leek bovendien een adequaat antwoord – bezuinigingen – op de economische crisis die in 2008 een aanvang nam. Of dit allemaal goede ontwikkelingen zijn geweest, laten we in het midden. Het gaat hier niet om een oordeel over het verleden, maar om het richting geven aan de toekomst. We constateren dat het geschetste samenlevingsmodel wankelt, zeker nu de coronacrisis de sociale problemen uitvergroot. We belichten enkele problemen die zich in het actuele 'historisch momentum' pregnant aandienen.

<sup>2</sup> Onder andere omstandig beargumenteerd in *Weerbare wijken tegen ondermijning* (Boutellier e.a., 2019).

1. *Sociaaleconomische ongelijkheid* - De pragmacratie heeft gewerkt, maar lang niet voor iedereen. De cijfers tonen aan dat de sociaaleconomische ongelijkheid in de afgelopen decennia is toegenomen. Wat betreft de inkomensverschillen scoort Nederland op een schaal van 0 tot 100 scoort Nederland een Gini-indexcijfer van 33. Internationaal gezien valt dat mee, maar het is desalniettemin een hoge score, waarbij met name burgers met praktijkopleidingen achterblijven. Het dominante meritocratische model komt sterk tot uitdrukking in de inkomensverdeling. Ook de verschillen in vermogen zijn groot en worden steeds groter. Volgens het CBS bezit de rijkste 10% meer dan de helft (61%) en de rijkste 1% bijna een kwart (23%) van het totaal. In een enquête van de VNG lieten vrijwel alle respondenten (94%) weten deze vermogensverschillen te groot te vinden.<sup>3</sup> De ongelijkheid tussen burgers is volgens steeds meer politieke partijen niet langer verdedigbaar.

2. *Stapeling van problemen* - De samenhang tussen sociaaleconomische positie en kansen in de samenleving is groot. Het ontbreekt veel mensen momenteel aan een breed toekomstperspectief, omdat er sprake is van een stapeling problemen in huishoudens, geconcentreerd in bepaalde wijken en regio's. Dan gaat het om samenhang tussen onderwijs, gezondheid, werk, schulden, taalbeheersing, wonen, leefbaarheid en veiligheid. Recent nog liet een rapport voor de koepelorganisatie voor woningcorporaties Aedes zien dat zich een tweedeling in buurten ontwikkelt: de problemen in kwetsbare wijken zijn toegenomen.<sup>4</sup> Deze bevindingen sluiten aan bij die van de recente Leefbarometer, *Leefbaarheid in Nederland 2018* (Leidelmeijer e.a., 2019). De leefbaarheid is gemiddeld vooruitgegaan, maar blijft in een aantal steden en regio's juist achter. De kentering doet zich voor sinds 2012 – het einde van het nationale wijkenbeleid.

3 [https://www.ing.nl/media/4september-ingweekoverzicht\\_vermogen\\_tcm162-54752.pdf](https://www.ing.nl/media/4september-ingweekoverzicht_vermogen_tcm162-54752.pdf)

4 Leidelmeijer e.a. (2018).

3. *Morele fragmentatie* – de pragmacratie kent nog een derde probleem: we kunnen er niet in geloven. Het is een maatschappijmodel zonder grote verhalen, collectieve hoop of gemeenschappelijk streven. Wat vooral telt is dat we doorgaan – zo efficiënt en effectief mogelijk. En dat heeft consequenties: de pragmacratie levert een conditie waarin het individualisme hoogtij viert, waarin een levensloop de vorm aanneemt van een eigen onderneming, waarin vooral de eigen merites tellen. Als je niet zo sterk in je schoenen staat en het je ontbreekt aan de diverse soorten kapitaal (economisch, sociaal, lichamelijk, cultureel), dan is het verdraaid moeilijk om je weg te vinden en een toekomst te ontwerpen. Gemeenschappelijkheid is vooral te vinden in de rol van de overheid, maar die kampt met verbureaucratiseerde instituties en de over-geprofessionaliseerde publieke diensten. Voor wie werken die eigenlijk? Veel Nederlanders voelen zich niet te zijn aangesloten op de 21<sup>e</sup>-eeuwse welvaartsstaat.

De drie genoemde problemen – sociaaleconomische ongelijkheid, de stapeling van problemen en morele fragmentatie – doen zich voor tegen de achtergrond van een samenleving die sowieso sterk aan het veranderen is. Dan gaat het over technologie en *big data* en over de toenemende verscheidenheid tussen én binnen bevolkingsgroepen (superdiversiteit). Het zijn vraagstukken die de grenzen van dit essay ver te buiten gaan, maar ze zijn wel relevant om te begrijpen dat Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw een context kent waarin ook normatieve vraagstukken welig tieren. In de complexe context van ongelijkheid, stapeling en fragmentering nestelen zich vormen van onwenselijk en onwettig gedrag die het reeds wankele systeem verder op de proef stellen. 'Ondermijning' is een modewoord, maar modewoorden zijn er niet voor niets. Het staat voor complexe en relatief onzichtbare processen in wijken, die een omvattender respons vragen dan de pragmacratie op dit moment kan leveren.

In dit essay spreken we van *normatief offensief*, waarbij het woord 'offensief' letterlijk moet worden begrepen: een aanval op ongelijkheid, opstapeling en fragmentatie met een tweeledig perspectief: voor de bewoners in de wijken zelf en voor de samenleving die de ondermijnende effecten ondergaat van de

criminaliteit op de plaatsen waar de problemen zich hebben opgestapeld. De pragmacratie waarin het adagium 'ieder voor zich' domineert heeft veel op zijn beloop gelaten. Vandaar de term 'normatief': het vraagt om een stevige politiek van repressief optreden tegen de uitwassen en een emanciperende, maar niet vrijblijvende ondersteuning van wijkbewoners die een prettig en waardig leven willen leiden. Daarbij zullen taboes moeten worden doorbroken. Dan kan het gaan om de bevolkingssamenstelling in de wijken, om het tegengaan van parallelle gemeenschappen die zich afwenden van de rest van de samenleving, om een grotere druk op jongeren om 'de juiste afslag te nemen' (dixit Ahmed Marcouch, 2020).

In *Weerbare wijken tegen ondermijning* (2019) hielden we een pleidooi voor zo een tweeledig offensief. In een tweede essay *Een wereld in wijken te winnen* werd dit offensief uitgewerkt voor de justitiële functie bij sociale achterstand. Met dit derde essay spreken we de kokers van onderwijs, hulpverlening en participatie aan om de stapeling van problemen in een beperkt aantal gebieden offensief te doorbreken. Dat vraagt om gelaagd beleid, zowel landelijk (middelen, doorbraken, politieke moed) als lokaal (gecoördineerde actie en professioneel engagement), waarin het speelveld van achteruit naar voren wordt vorm gegeven. Teneinde de successen in de voorhoede van burgers te kunnen vieren, dient de ondersteuning van achteruit te worden georganiseerd.<sup>5</sup> Dat gaat verder dan een pragmatisch verhaal van effectiviteit en efficiëntie. De inzet is een stevige normatieve politiek die inwoners in staat stelt de juiste afslag te nemen. Het komt erop aan het systeem te laten werken voor mensen in plaats van voor de eigen, inflexibele bureaucratie. Het systeem zal ook zichzelf moeten disciplineren.

<sup>5</sup> In opdracht van het Ministerie van BZK is een essay in voorbereiding over de *governance* van een integrale gebiedsgerichte werkwijze.

## 2 Waarom het vaak niet goed gaat

In de twintigste eeuw werd in Nederland een professionele verzorgingsstaat zonder weerga opgebouwd. De meeste sociaal-maatschappelijke taken kwamen in handen van (verzuilde) organisaties te liggen met een exclusief maatschappelijke opdracht: onderwijs, veiligheid, huisvesting, toeleiding naar de arbeidsmarkt, gezondheid, zorg en welzijn werden allemaal landelijk vormgegeven, en lokaal of regionaal geïmplementeerd. Het heeft een onwaarschijnlijk complex systeem opgeleverd van voorzieningen, professionals, managementlagen en interbestuurlijke verhoudingen. Waar een nieuw probleem ontstond, werd een nieuwe voorziening getroffen.

Naarmate de incrementele verzorgingsstaat zich verder ontwikkelde, kwam zij ook steeds meer onder druk te staan. Al enkele decennia klinkt kritiek op de kosten, de efficiëntie, de effectiviteit, de bureaucratie en de verkokering. Met de pogingen daar iets aan te doen werd de verzorgingsstaat vaak nog ingewikkelder of nog duurder. Een grote doorbraak werd in 2015 gerealiseerd toen zorg, jeugdzorg en participatie werden gedecentraliseerd. De decentralisatie moest bijdragen aan de integratie van het sociale domein, dichtbij burgers en hun problemen. Dat moest helaas wel gebeuren met minder financiële middelen.

Deze ontwikkeling gaf de bureaucratie een kans om een beter georganiseerd sociaal domein te organiseren. Of die kans is benut laten we hier in het midden – daarvoor is het domein te gelaagd en zijn er lokaal te veel verschillen. Bovendien waren de middelen beperkt. Het SCP geeft over het geheel van de decentralisatie een hard oordeel (Kromhout e.a., 2020). Het vraagstuk van dit

*essay is meer gericht op de toekomst: hoe kunnen hulpverlening, onderwijs en arbeidsparticipatie samen effectief bijdragen aan een normatief offensief tegen sociale achterstand?*

We geven een voorbeeld, dat nader aan de orde komt in de paragraaf over Rotterdam-Zuid. Het bieden van een toekomstperspectief veronderstelt goed onderwijs, bij sociale achterstand zelfs het beste onderwijs. De leerkrachten moeten op deze scholen immers opboksen tegen slechte condities voor kinderen: kwetsbare gezinnen, slechte huisvesting, criminele verleidingen en schulden- en armoedeproblematiek in het gezin. Bovendien is vaak sprake van verstandelijke beperkingen of een leer- of taalachterstand bij kinderen of hun ouders. Binnen deze context moeten leerkrachten van goeden huize komen qua motivatie, sociale competenties en vakbekwaamheid. Vaak speelt culturele sensitiviteit ook nog een grote rol in het vak. Het vraagt veel van leerkrachten om juist bij achterstand het beste uit hun leerlingen te halen.

Het onderwijs kampt echter al lange tijd met een lerarentekort. In achterstandswijken is dat vaak extra het geval. Voor de klas staan is zwaar werk en de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn vaak slecht. Zo is het voor leraren in de grote steden moeilijk om betaalbare huisvesting te vinden. Het zou mogelijk moeten zijn om voor wijken met een sociale achterstand extra in te zetten op goede docenten, met eigen middelen op basis van eigen onderwijsbeleid. Zoiets is in de huidige systematiek nauwelijks denkbaar. Het vraagt veel creativiteit van schoolbesturen om effectief aan te kunnen sluiten bij een politiek-moreel offensief dat hier wordt voorgestaan.

Zo zijn er meer voorbeelden te geven van gemankeerde inzet in de sociaal-maatschappelijke sectoren waar winst te halen zou moeten zijn. Succesvol gebiedsgericht beleid combineert fysiek en sociaal, mobiliteit en duurzaamheid, onderwijs en werkgelegenheid – in een veelal superdiverse context.



En dat in combinatie met voldoende middelen, nationale steun, structurele inzet en een lange adem. Het zijn de kenmerken van een programma dat volgens Peter Noordanus (voorzitter van het Strategisch Beraad Ondernijning) als 'archetype' gezien kan worden van een succesvolle stedelijke aanpak: het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

Het lijkt zinvol de ervaringen van dit Rotterdamse programma te benutten om meer te weten te komen over de kansen en de knelpunten in de gezamenlijk inspanning. We kijken daarvoor ook naar het programma Maatwerk Multiprobleem-huishoudens, dat is voortgekomen uit eerdere ervaringen in *City Deals*. Maar eerst kijken we naar Denemarken, waar de nationale overheid ter ondersteuning van wijken de regie heeft gepakt. We trekken conclusies over wat nodig is om tot een gekantelde inzet te komen: vanuit problemen (en kansen) naar het systeem, in plaats van omgekeerd.

# 3 De wijkenaanpak in Denemarken – nationale urgentie

De discussie over gebiedsgericht beleid kreeg een impuls door de suggestie van fractievoorzitter Klaas Dijkhoff om zwaardere straffen voor delicten uit te delen indien zij gepleegd worden in zogenoemde probleemwijken. Hij had voor dit voorstel inspiratie opgedaan bij de wijkenaanpak in Denemarken. Hoewel het voorstel op niet veel steun kon rekenen, is het alleszins de moeite waard de aanpak in Denemarken onder de loep te nemen. Het is een voorbeeld van nationale sturing in een gedecentraliseerd bestel. Het nationale beleid in Denemarken met betrekking tot kwetsbare wijken werd in januari 2018 voorgesteld door de toenmalige liberale regering. In november 2018 werd het complete plan door een brede parlementaire coalitie aangenomen. Hoewel verkiezingen in 2019 resulteerden in een sociaaldemocratische regering, is het hele plan onveranderd tot uitvoering gebracht.

## De Deense wijkenwetgeving

Zoals de ondermijnende criminaliteit in Nederland een impuls geeft aan de discussie, zo zijn in Denemarken de ‘parallele gemeenschappen’ de grote zorg. Het idee is dat een aantal wijken ruimtelijk, cultureel en sociaal is afgezonderd van de rest van de samenleving. Het nationale beleid ziet deze afzondering als een obstakel voor succesvolle integratie van migranten in de Deense samenleving. Niet alleen rechtsliberalen, maar alle partijen willen af van wijken waar Denemarken ‘geen Denemarken’ meer zou zijn. De volgende passage uit het Deense nationale wijkenbeleid illustreert dit uitgangspunt.

*‘De regering wil een samenhangend Denemarken. Een Denemarken dat voortbouwt op democratische waarden zoals vrijheid en wettelijke rechten. Gelijkheid en vrijheid. Tolerantie en gelijke rechten. Een Denemarken waar iedereen actief aan deelneemt.’ (Et Danmark uden parallelsamfund, in de Meere e.a. 2019)*

Beleid op de thema’s leefbaarheid en veiligheid in de buurt is in Denemarken in principe meer een gemeentelijke dan een nationale kwestie. De in november 2018 ingevoerde zogenoemde ‘Gettowetgeving’ is hier een uitzondering op. Deze naam is uiteraard beladen, maar lijkt in de Deense context nauwelijks opzien te baren. Achter deze naamgeving gaat een omvangrijk programma schuil met een expliciete beleidsfilosofie gericht op integratie van alle Deense burgers. We kijken in deze paragraaf hoe nationale sturing op lokale programma’s eruit kan zien en baseren ons daarbij op eerder eigen onderzoek (De Meere e.a. 2019) en aanvullende interviews.<sup>6</sup>

De nationale wetgeving heeft als doel de meest kwetsbare wijken in Denemarken op een radicale wijze te verbeteren en betreft een lijst van maatregelen die gemeenten samen met de woningbouwcorporaties kunnen of in sommige gevallen moeten uitvoeren in de wijken die voldoen aan de criteria voor een kwetsbare wijk. Het beleid kent strenge sancties, waarmee de nationale overheid gemeenten kan dwingen om de aanpak van de ‘harde getto’s’ bovenaan de gemeentelijke agenda te plaatsen. De wetgeving heeft daarnaast verregaande gevolgen voor de aanpak in deze wijken: voor gemeenten, de professionals en voor de bewoners. Enerzijds geeft de wetgeving op lokaal niveau een stimulans aan het aanpakken van de meest kwetsbare wijken. Anderzijds constateren betrokkenen ook neveneffecten die problematisch kunnen uitpakken.

6 Rikke Skovgaard Nielsen, onderzoeker.

Om de gevolgen van de 'gettowetgeving' voor de aanpak van kwetsbare wijken op lokaal niveau te begrijpen, beschrijven we eerst wat de wet inhoudt.

In het Deense beleid worden kwetsbare wijken ingedeeld in drie categorieën: 'kwetsbare wijken', 'getto's' en 'harde getto's'. Kwetsbare wijken voldoen aan ten minste twee van de volgende vier criteria:

- Het *aandeel van de 18- tot 64-jarige inwoners dat niet werkt of onderwijs volgt* was de laatste twee jaren gemiddeld genomen groter dan 40%.
- Het *aandeel van de inwoners van de wijk dat is veroordeeld voor overtreding van het Wetboek van Strafrecht, de Wapenwet of de Opiumwet* was de afgelopen twee jaar gemiddeld genomen minimaal drie keer groter dan het aandeel van alle inwoners van Denemarken dat is veroordeeld voor overtreding van een van deze wetten.
- Het *aandeel van de 30- tot 59-jarige inwoners met maximaal een basisopleiding* is groter dan 60%.
- Het *gemiddelde bruto inkomen van inwoners in de leeftijd van 15-64 jaar* (met uitzondering van leerlingen in het voortgezet onderwijs) is minder dan 55% van het gemiddelde bruto inkomen in dezelfde leeftijdsgroep in de regio.

In totaal telde Denemarken in 2019 43 kwetsbare wijken. Deze vallen onder de categorie 'getto' als de wijk minstens duizend inwoners heeft, waarvan de helft van de bewoners een migratieachtergrond heeft (eerst of tweede generatie migrant). Wanneer een wijk vier achtereenvolgende jaren wordt gedefinieerd als een getto dan komt deze op de lijst van 'harde getto's'. In 2019 werden er vijftien van zulke wijken geïdentificeerd.

## Vijf clusters aan maatregelen

Wanneer een wijk volgens de criteria van de wijkenwetgeving een getto is, dan kan de betreffende gemeente samen met de woningbouwcorporaties in de wijk een plan schrijven voor het verbeteren van deze wijk. Voor de uitvoering van het plan ontvangen de gemeente en de corporatie vervolgens budget vanuit

het Nationaal Bouwfonds. Het plan moet bestaan uit een selectie van 22 door de nationale overheid opgestelde maatregelen. De maatregelen zijn verdeeld in vijf clusters en illustreren het overkoepelende beleid van de wetgeving. Kader X geeft een opsomming van de maatregelen.

### De 22 mogelijke maatregelen

#### 1. Fysieke sloop en renovatie van de wijken

- Fysieke renovatie van de wijken.
- Mogelijkheden voor sloop van de meest kwetsbare wijken.
- Toestemming om huurcontracten te beëindigen zodat sociale huurwoningen verkocht kunnen worden.

#### 2. Controle op wie in de wijken komen wonen

- Personen die leven van een uitkering krijgen in deze wijken geen huis aangeboden.
- Verplichte 'flexibele verhuur' in de kwetsbare wijken, wat gemeenten de mogelijkheid geeft om mensen met een baan of studenten voorrang te geven op een woning in deze wijken.
- Lagere uitkeringen voor mensen die nieuw in de kwetsbare wijken komen wonen.
- Geen instroom in de wijken van mensen die een uitkering ontvangen in het kader van hun integratie. Dit betreft de steun die mensen die minder dan zeven van de laatste acht jaar in Denemarken hebben geleefd ontvangen wanneer zij geen baan hebben.
- Financiële beloning voor gemeenten die succes hebben met hun 'inspanningen ten behoeve van integratie', begrepen als de stijging van het aantal niet-westerse migranten en hun nakomelingen die een opleiding volgens of participeren op de arbeidsmarkt.

### **3. Een grotere politie-inzet en hogere straffen om de misdaad te bestrijden en de veiligheid in de wijken te vergroten**

- Strengere politiehandhaving.
- Hogere straffen.
- Gedwongen verhuizing van criminelen uit de getto's.

### **4. Een goede start voor kinderen en jongeren**

- Verplichte kinderopvang om de Deense taalvaardigheid van kleuters te verbeteren.
- Een verbeterde spreiding van kinderdagverblijven.
- Taaltesten in klas 0 (het eerste schooljaar in Denemarken).
- Sanctionering van de openbare scholen die het slechtst presteren.
- Een verzwaring van de ouderlijke verantwoordelijkheid door de mogelijkheid om ouders de kinderbijslag te ontzeggen en een kortere route voor de gemeente om ouders dwingende maatregelen op te leggen. Een voorbeeld is dat ouders de kinder- of jongerenbijslag verliezen als hun kind niet naar de kinderopvang gaat.
- Een verbeterde verdeling van leerlingen over middelbare scholen.
- Criminalisering van omscholingsreizen.
- Strengere maatregelen tegen huiselijk geweld.
- Vroegere opsporing van kinderen met een achterstand.
- Een stijging in straffen voor het niet nakomen van de verplichting voor ambtenaren om uitgebreider informatie te verschaffen.

### **5. De regering geeft een vervolg aan de inzet om het bestaan van parallelle samenlevingen te bestrijden**

- De benoeming van drie speciale vertegenwoordigers van de 'getto', die over de competenties beschikken die nodig zijn om de ontwikkelingen in de wijk te volgen en nieuwe voorstellen te doen aan de gemeenteraad.

## Maatregelen in 'harde getto's'

De gemeenten met 'harde getto's' zijn verplicht om samen met de woningbouwcorporaties het aandeel sociale huurwoningen voor gezinnen terug te brengen tot maximaal 40% van het totale woningaanbod in de wijk. In de vijftien wijken die nu gedefinieerd zijn als 'harde getto' moet dit percentage sociale huurwoningen in 2030 al zijn bereikt. Gemeenten en woningcorporaties dienen een ontwikkelingsplan op te stellen. Het plan moet beschrijven hoe de gemeenten en corporaties het aandeel sociale huurwoningen voor gezinnen gaan terugbrengen tot 40%. Het is mogelijk om voor het maximum van 40% sociale huurwoningen voor gezinnen ontheffing aan te vragen. In het eerste jaar zijn slechts een paar aanvragen voor ontheffing gehonoreerd, en dan ook nog alleen voor een deel van het ontheffingsniveau dat was aangevraagd.

Om het aandeel sociale huurwoningen voor gezinnen te verlagen kunnen de gemeenten en woningcorporaties de volgende vier methoden toepassen.

- Ombouw van sociale huurwoningen voor gezinnen tot jongeren- of seniorenhuisvesting.
- Verkoop van sociale huurwoningen voor gezinnen, waardoor een omzetting naar bewoning door een huiseigenaar of verhuur door een huiseigenaar zou plaatsvinden.
- Verdichting, bijvoorbeeld door het bouwen van nieuwe niet-sociale huurwoningen of bedrijfspanden.
- Sloop van sociale huurwoningen voor gezinnen.

Na goedkeuring door de autoriteiten moet het ontwikkelingsplan worden vertaald naar een zogenoemd Masterplan voor de wijk. Dit Masterplan bevat de manier waarop de gemeente en de corporaties het aandeel sociale huurwoningen in de wijk gaan terugbrengen. Het Masterplan moet zeker stellen dat de problemen binnen de wijk structureel worden opgelost. Alleen als de aanvragers dit structurele karakter kunnen aantonen, ontvangen zij financiële steun van het Nationale Bouwfonds om de initiatieven beschreven in het ontwikkelingsplan te financieren.



## Landelijke middelen en lokale inzet (en scepsis)

De aanwezigheid van een landelijk programma voor de aanpak van kwetsbare wijken is voor Deense gemeenten een belangrijke impuls geweest om doelgerichter te werken aan de verbetering van de kwetsbare wijken. Hoewel er problematische neveneffecten te signaleren zijn, is een positief effect ervan dat op lokaal niveau in ieder geval actie wordt ondernomen. Er is ook ruim budget van meer dan een miljard euro voorhanden, waarbij er richting wordt gegeven en niet slechts een veelheid aan losse projecten wordt geïnitieerd. De verwachting was dat het geld vooral naar fysieke ingrepen zou gaan, maar dat blijkt niet het geval in de kwetsbare wijken. Het beschikbare nationale budget voor sociale projecten is wel gehalveerd, maar die helft gaat nu alléén nog maar naar juist de kwetsbare wijken.

De quota's op de verschillende beleidsterreinen zorgen enerzijds voor een effectieve meetbaarheid van doelen en resultaten. De implementatie van beleid is sterk actiegericht, ambtenaren en professionals in de wijk kunnen zich niet verschuilen achter abstracte resultaten. Ook zijn lokale ambtenaren en andere professionals van woningcorporaties, onderwijs en arbeidsintegratie genoodzaakt strakker met elkaar samen te werken om een bepaalde wijk van de gettolijst af te krijgen of om te voorkomen dat een bepaalde wijk gemarkeerd wordt als 'getto'.

Anderzijds schiet de functie van de quota ook haar doel voorbij, met name in het kader van leefbaarheid en integratie. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen die in een bepaalde wijk van een dagopvang weg moeten, omdat het quotum voor het aantal kinderen met een migratieachtergrond te hoog is. Zij moeten in een andere wijk naar de dagopvang, waar soms niet of nauwelijks binding mee is. Op macroniveau wordt het doel van het behalen van het quotum bereikt, maar de implicaties voor de individuele leefwereld van burgers worden niet meegenomen in de beoordeling van dergelijke resultaten.

Dit laatste is een belangrijke reden waarom lokale ambtenaren sceptisch tegen de nationale wetgeving aankijken. Het is een nationaal programma, ver van burgers en professionals verwijderd. Bovendien lijkt er nauwelijks een rol te zijn weg gelegd voor bewoners; het programma lijkt hen te overkomen. Door diverse respondenten wordt gemeld dat het landelijke programma wijken met een negatief imago opzadelt. Bewoners voelen zich eerder buitengesloten dan gehoord en mensen met meer sociaal en economisch kapitaal zullen zich niet snel in een getto vestigen. Daarbovenop komt natuurlijk de ongelukkige keuze van de term getto.

## Conclusie over de Deense aanpak

De Deense benadering is moreel beladen. Het uitgangspunt is het tegengaan van 'parallele gemeenschappen' in wijken met veel bewoners met een migratie-achtergrond. De keuze van de term getto is daarbij op zijn minst ongelukkig te noemen. Deze benadering is ingegeven door een politiek breed gedeelde mening dat de Deense cultuur bescherming behoeft. Belangrijk daarin is het idee van Deense eenheid en gemeenschapszin. Zo een expliciet cultureel gedefinieerd beleidsprogramma past slecht bij de Nederlandse pragmatische en al helemaal niet bij de democratische rechtsstaat. Nederland is altijd al een land van gemeenschappen geweest. Nederlandse eenheid bestaat uit zijn verscheidenheid.

Het Deense beleid leert wel dat nationaal beleid lokaal een sterke impuls kan geven en ook inhoudelijk sturend kan zijn. De maatschappelijke opgave om wijken niet te laten afzakken werd in Denemarken op verschillende plekken overal een beetje vormgegeven. Er was sprake van een vrijblijvend pakket aan maatregelen. Organisaties en professionals zijn nu gedwongen hun activiteiten op elkaar af te stemmen. Een nationale aanpak kan verschil maken, waarbij ook de budgetten en middelen er naar moeten zijn. De nationale sturing kan wel op gespannen voet raken met lokale inzichten in problematiek, mogelijkheden en samenwerkingsvormen.

De kunst is om een nationale impuls te laten sporen met de urgenties zoals die lokaal worden ervaren. Het komt erop aan de diverse belangen – van bewoners, organisaties en samenleving - te laten samenvallen in een gedeelde opvatting over wat nodig is.

# 4 Nationaal Programma Rotterdam Zuid - plandiscipline

Na de afbouw van het krachtwijkenbeleid in 2011, en ondanks de bezuinigingen die volgden op de economische crisis van 2008, lukte het om in Rotterdam een langdurig en integraal sociaal offensief te ontwikkelen dat inmiddels tot over de landsgrenzen de aandacht trekt: Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Het programma kan als voorbeeld fungeren voor een niet-vrijblijvende, gebiedsgerichte aanpak met een emanciperende politiek voor mensen die gezien willen worden en verder willen komen – met alle uitdagingen van dien. We besteden (op basis van documentatie en interviews met betrokkenen<sup>7</sup>) uitgebreid aandacht aan de ontwikkeling van het programma. Ook bekijken we wat de ‘plandiscipline’ van het programma ons leert voor het landelijke beleid bij taaie combinaties van problemen op individueel en wijkniveau.

## Van projectcarrousel naar programma

In 2010 vroeg minister van der Laan (Wonen, Wijken en Integratie) de commissie Deetman om advies over het Pact op Zuid, een eerdere aanpak voor de diverse en complexe maatschappelijke problemen in Rotterdam-Zuid (Team Deetman/Mans, 2011). De constatering was dat de buurtgerichte programma’s uit 2007

sectoraal verankerd bleven, terwijl individuele problemen de sectoren juist overstegen. Werkloosheid, arbeidsdiscriminatie en onderwijsachterstanden hebben een hardnekkig karakter en kunnen gezamenlijk de kwetsbaarheid van huishoudens en wijken versterken. Ook werd duidelijk dat Rotterdam-Zuid om een aanpak vroeg op een hoog ‘escalatieniveau’ – er was bestuurlijke betrokkenheid vereist. Hoewel het pact aansloot op de Rotterdamwet,<sup>8</sup> die in 2005 werd aangenomen, bleek het uiteindelijk niet te zijn geslaagd in het verkleinen van de gelaagde sociale ongelijkheid.

De evaluatie van Deetman liet tevens zien dat door veel goede bedoelingen van de gemeente, woningcorporaties, het bedrijfsleven en bewoners in Rotterdam-Zuid een ‘projectencarrousel’ was ontstaan. Een groot deel van het budget van Pact op Zuid ging op aan deze ‘carrouselprofessionals’ (Van den Bent, 2010). Het resulteerde in een overvloed aan projecten gericht op sociale cohesie, zonder voldoende aandacht voor het collectieve doel om de sociaaleconomische situatie van wijkbewoners te verbeteren. Ten slotte bleek er sprake van ‘handelingsverlegenheid’ onder professionals – ze waren niet in staat bewoners echt verder te brengen in de sfeer van opleiding, werk en inkomen.

Daarom stelde de commissie voor om een nieuwe aanpak in te richten op basis van een gedeelde visie voor de lange termijn en daarbij niet alleen professionals, maar ook bewoners en lokale ondernemers te betrekken; een programma met

<sup>7</sup> Astrid Kroos, school en monitoring NPRZ,  
Marco Pastors, directeur NPRZ,  
Loes van der Wees, officier van justitie NPRZ.

<sup>8</sup> De Rotterdamwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) gaf eind 2005 de gemeente Rotterdam en andere steden extra wettelijke mogelijkheden om problemen in bepaalde wijken en/of buurten aan te pakken. Het betreft een bundeling van maatregelen om het vestigingsklimaat voor kleine zelfstandige ondernemingen te versterken (vermindering onroerendezaakbelasting), om de instroom van woningzoekenden in aangewezen gebieden te reguleren (stellen van eisen aan de aard van het inkomen, verlenen van voorrang op basis van bepaalde sociaaleconomische kenmerken, en - sinds 2017 - screenen op overlastgevend en crimineel gedrag), en om het beheer van panden te laten overnemen, nadat sluiting had plaatsgevonden (o.a. wijziging Woningwet).

een boodschap die niet de professionals, maar de gezinssituatie van mensen zelf betreft. Zo werd de doelstelling van het programma om afspraken te maken over concrete doelstellingen; een stimulerend stelsel dat professionals de gereedschappen geeft om handelingsverlegenheid te overkomen. Met deze analyse en aanbevelingen was de basis van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid gelegd.

Het startdocument van het programma uit 2011, *Zuid Werkt*, vormde het vertrekpunt van een groot, experimenteel programma (Gemeente Rotterdam, 2011). Continuïteit is een kernwaarde. Het programma loopt tot 2030 en moet ervoor zorgen dat Rotterdam-Zuid in die tijd naar een niveau wordt getild dat vergelijkbaar is met andere gebieden in de G4-steden. Een cruciaal aspect van het plan was dat er in vierjarenplannen wordt gekeken naar de vooruitgang op drie pijlers: onderwijs, wonen en werk - alle drie in relatie tot het voorkomen van ondermijning en schuldenproblematiek. De resultaten van ieder vierjarenplan worden beoordeeld en op basis daarvan kunnen er aanpassingen worden gedaan. Zo kan een – op het eerste gezicht – slepend traject gaandeweg toch worden doorontwikkeld. De thema's 'veiligheid' en 'cultuur' zijn door voortschrijdend inzicht later toegevoegd aan het programma (Programmabureau NPRZ, 2019).

Hoewel nieuwe initiatieven die de koers steunen welkom zijn, benadrukt programmadirecteur Marco Pastors het belang van 'plandiscipline', terwijl zeker in de eerste jaren nog niet veel verandering zichtbaar is. Reguliere organisaties moeten zich voor een langere termijn verbinden aan *targets*, waar ze vervolgens op kunnen worden aangesproken. Intussen zijn er al een paar positieve signalen waarneembaar: de langdurige werkloosheid neemt af en middeninkomens hebben meer interesse in nieuwbouwprojecten. Het lijkt erop dat de neerwaartse spiraal tot stilstand is gekomen. Dit in tegenstelling tot andere probleemgebieden in Nederland, waar de situatie is verslechterd toen de landelijke wijkenaanpak werd losgelaten en de aandacht voor kansarme wijken verslapte (Uyterlinde & Van der Velde, 2017).

## Een programmabureau als spin in het web

Het programma loopt in 2020 ongeveer negen jaar. De Rijksoverheid en vrijwel alle lokale actoren – inclusief bewoners – deelden de diagnose dat de problemen in Rotterdam-Zuid een on-Nederlandse schaal hadden aangenomen. De plannen werden gezamenlijk door alle relevante partijen ontwikkeld en via handtekening van de bestuurders verbonden organisaties zich aan de verplichtingen. In 2013 werd een burgertop georganiseerd om de plannen voor het gebied te presenteren, waarbij stellingen uit het plan werden gebruikt om de verschillende onderdelen te valideren. Er kwamen 700 personen op af, die grotendeels instemden met de visie.

Een klein bureau met acht werknemers vormt de locus van het programma dat zich presenteert als een netwerk. De kleine omvang van het programmabureau dwingt tot focus in de werkzaamheden. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en opbrengsten van het programma liggen bij de negen domeinen, die in het bestuur via één persoon vertegenwoordigd zijn: gemeente, scholen, werkgevers, zorgorganisaties, cultuurorganisaties, woningcorporaties, veiligheidsorganisaties, bewoners en het Rijk. In beginsel hebben al deze betrokken partijen getekend voor een plan van twintig jaar, een belangrijke voorwaarde voor de plandiscipline die het programma beoogt.

Het bureau legt verantwoording af aan het bestuur om het programma op koers te houden en creëert daarmee een apart mandaat ten opzichte van de reguliere bestuursstructuur. Dit mandaat kan gezien worden als een vorm van tijdelijke lokale autonomie die *targets* vastlegt en het bereiken daarvan in de gaten houdt. De taakstelling van het bureau is om te begrijpen wat de tekorten zijn in het gebied. Op het moment dat een doelstelling niet binnen de afgesproken termijn kan worden behaald, komt het programmabureau langs om te praten en te kijken hoe de *targets* wel behaald kunnen worden. Ook kunnen ze op zoek gaan naar andere partners om te helpen de doelen wel te bereiken, waarbij het programma vooral de verbinding zoekt met de reguliere organisaties.



Het programmabureau heeft een aantal *do's* en *don'ts*. Het programmabureau richt zich nadrukkelijk op het perspectief van de bewoners; de activiteiten zijn bewust niet over de bewoners heen georganiseerd. Interessant zijn hier ook de kleinere trajecten, uitgevoerd door één of enkele grassroots-organisaties. Denk aan het in gesprek gaan met jongeren over opleidingen, het langsgaan bij lokale ondernemers of een voorlichtingsactie over gokken in theehuizen. Een bewuste *don't* is dat men probeert te voorkomen dat het programma leidt tot projectencarrousel rond sociale cohesie. Dat haakt in op het vraagstuk of een achterstand iets van een huishouden is of van de wijk. De insteek van het programma is dat mensen uiteindelijk het meest geholpen zijn met individuele verbeteringen in de thuissituatie, en niet met de spreekwoordelijke buurt-BBQ.

### Afspraken die het verschil maken

In de jaarrapportage van 2019 wil het programma samen met het regulier onderwijs meer leraren inzetten om het grote lerarentekort te verkleinen. De gemeente geeft aan dat het lerarentekort in Rotterdam twee keer zo groot is als gedacht, met daarbij grote tekorten in de focuswijken van het NPRZ, oplopend tot wel 25% in de wijk Feijenoord (Gemeente Rotterdam, 2020). Als stimulans zouden de leraren die op scholen in Rotterdam-Zuid gaan werken net als in Amsterdam een 'grotestedenbonus' bovenop hun salaris moeten krijgen. De leraren op zuid doen structureel zwaardere werk, bijvoorbeeld omdat ouders met inkomensproblemen vaak minder betrokken kunnen zijn bij de ondersteuning van het kind. Daardoor rust er een zwaardere taak op de schouders van de leraar, waarvoor leraren volgens het programmabureau structureel beloofd moeten worden.

Directeur Pastors pleit al langer voor de grotestedenbonus en er wordt onderzocht of de bonus bekostigd kan worden op basis van de cao. Mogelijk kunnen het Rijk, de gemeente en schoolbesturen met andere regionale middelen bijdragen. De vraag is eenvoudigweg of lesgeven op de scholen in zuid bestempeld kan worden als een extra zware taak. De scholenvereniging RVKO (met

18 scholen in zuid) zegt over de bonusmaatregel dat financiële prikkels vaak kortstondig werken, omdat 'leraren met het hart kiezen'. Het laatste woord is hierover nog niet gezegd; in de sector valt het op dat het programmabureau moet vechten tegen de institutionele context, waarin men huiverig is om te differentiëren tussen werknemers. Die terughoudendheid is er ook in de zorg en de politie. Toch worden er aanhoudend gesprekken gevoerd, omdat de grotestedenbonus volgens het programma zou kunnen helpen bij het behalen van de *targets* in 2030.

Een ander voorbeeld waar het NPRZ zich mee bezighoudt zijn de verplichte extra onderwijsuren op basisscholen. Dit idee is gebaseerd op de 'Children's Zone' van Harlem in New York. Bij de start van het project gaf het ministerie van OCW 18 miljoen per jaar voor aanvullende onderwijsuren voor de algemene ontwikkeling van kinderen. Alle 26 scholen kregen de ruimte om te beslissen aan welke vakken deze uren werden besteed. Dat leidde tot grote verschillen in de uitvoering, variërend van een extra inzet op muziek en kunst tot taalvaardigheid. Het NPRZ-programmabureau vroeg van de scholen op zuid dat *alle* scholen voor de lange termijn deelnamen, ofwel: een kwestie van plandiscipline. De ruimte om de uren zelf in te vullen werd gewaardeerd door de scholen. Onderzoek liet wel zien dat sommige scholen beter zijn in het ontwikkelen van een volwaardig programma dan andere scholen (Dol et al., 2019), maar het doel van de maatregel was dat scholen geleidelijk zouden leren wat het beste werkt voor de leerlingen; in een verder stadium kunnen ze hierover kennis uitwisselen.

Uiteindelijk waren sommige scholen nog wat terughoudend over de extra uren. In gesprekken kwam naar voren dat ze soms juist behoefte hadden aan minder, maar meer intensieve uren, of alleen uren voor de kinderen die het nodig hebben. Met het oog op de *targets* kan het programma het zich niet veroorloven om hier flexibel te zijn en te differentiëren per reguliere organisatie. Toegeven aan differentiatie kan volgens het bureau mogelijk demoraliserend werken; sommige scholen doen hoofdzakelijk mee vanwege het simpele feit dat alle

scholen dit 'samen' moeten aanpakken. Als er dus een paar scholen weigeren om mee te doen, is het essentieel om ook deze scholen aan boord te houden. Er worden – ook met de 'moeilijke' organisaties – afspraken gemaakt over de professionele prestatie die van hen wordt verwacht.

## Plandiscipline

Op basis van de voorbeelden van NPRZ kan een aantal observaties worden gedaan. Het lijkt erop dat het langetermijnperspectief van het programma (2011-2030) de *stakeholders* in staat stelt om op basis van voortschrijdend inzicht te leren, zonder verstrikt te raken in politiek gedreven *quick wins* – de handtekeningen zijn immers gezet voor de periode van twintig jaar. Gaandeweg kunnen indicatoren worden toegevoegd, maar met teveel flexibiliteit ontstaat het risico van vervluchtiging en de politieke waan van de dag. Het bureau houdt de differentiatieruimte zeer beperkt en acht 'plandiscipline' nodig om de moraal hoog te houden. De kunst is om het verschil te maken door te experimenteren in het verkokerde beleidslandschap, en tegelijk de *targets* te blijven monitoren om resultaat te boeken: 'we moeten het uiteindelijk samen doen'.

Zoals gezegd nam de leefbaarheid in kwetsbare Nederlandse wijken af nadat de overheid het wijkenbeleid in 2011 stopte (Leidelmeijer et al., 2018; Uytterlinde & Van der Velde, 2017). Er is een goede reden om aan te nemen dat ook de toestand in Rotterdam-Zuid zou zijn verslechterd zonder de interventies van NPRZ. Ongeveer twee derde van alle indicatoren zijn nu op koers om de verwachte collectieve 'upgrade' te behalen. De monitoring en sturende gesprekken beschermen de koers; doordat de tekorten van de diverse sectoren in de gaten gehouden, blijft het *commitment* van reguliere organisaties hoog. Ondertussen leren de professionals steeds beter om de integrale benadering toe te passen en te experimenteren met nieuwe methodes.

Cruciaal is de gemeenschappelijke doelstelling om de bewoners toe te leiden naar de reguliere trajecten van onderwijs en werk – daar hebben de bewoners

uiteindelijk het meeste aan. Vooral voor de hulpverlening betekent dit een andere manier van kijken naar haar doelstellingen. Professionals treden minder handelingsverlegen en op een proactieve manier op wanneer er signalen binnenkomen, bijvoorbeeld met keukentafelgesprekken bij probleemgedrag van een jongere op school. Het is een rebelse en lerende manier van werken die nodig is voor een normatief offensief als dat in Rotterdam-Zuid.

## Conclusie over NPRZ

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid toont aan dat integraal werken vraagt om de wil en de organisatie. Het moet tot op zekere hoogte zelfs worden 'afgedwongen' door toezeggingen, het volgen van de resultaten en blijvend leren. De sectoren moeten bereid zijn zich te voegen naar het hogere doel om op termijn op een gemiddeld niveau voor wijken in de G4 te zitten. Een louter sectorale aanpak schiet tekort door de institutionele logica, waarin het organisatiebelang zwaarder weegt dan het algemeen belang. Dat het omgekeerde gebeurt – de organisatie dient het algemene belang – moet bewaakt worden, in dit geval door een programmabureau met een gedreven directeur. De plandiscipline is essentieel om de betrokken partners te 'dwingen' en het vertrouwen van de 200.000 inwoners in Rotterdam-Zuid te winnen – zo weten burgers dat binnen vijf jaar niet de volgende projectencarrousel zich zal aandienen.

Ook de continuïteit en het behoud van professionals blijken doorslaggevende factoren om succes te boeken. Het programma laat goed zien dat dit alleen kan met de steun van het rijk, mits dat erkend wordt dat het landelijke beleid vaak beperkend kan werken. Gemotiveerde docenten, zorgverleners, politieagenten en andere sleutelprofessionals hebben vaak weinig bewegingsruimte en worden ondergewaardeerd. De rol van het rijk is structureel in de zin dat problemen in de wijken vaak zijn terug te voeren op landelijke beleidslijnen en verkokerde departementen. Daar is op korte termijn soms niet veel aan te doen, maar in het kader van de programmafinanciering zijn er veel meer mogelijkheden. Het rijk kan het bepleite normatieve offensief zowel financieel als

inhoudelijk faciliteren. De deelname aan de stuurgroep van NRPZ is van essentieel belang. Professionals kunnen alleen het verschil maken als zij gesteund worden door hun organisaties, door de gemeente en door het rijk. Dat begint volgens het programmabureau bij waardering, al dan niet met de hulp van financiële prikkels.

# 5 Programma Multiprobleem Huishoudens - maatwerk

Het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens is een initiatief van vijf ministeries waarin wordt samengewerkt met gemeentes en uitvoeringsorganisaties. De bouwstenen van de aanpak worden getoetst met vijf uitvoeringsorganisaties zoals het CJIB en het UWV. Begin oktober 2020 zijn in een Kabinetsbrief versnellingen in de aanpak van het programma aangekondigd. Dit als reactie op het verslag van de werkgroep 'Sociale Impact van de Coronacrisis' en het manifest 'Kom op voor de meest kwetsbare gebieden'. Er wordt toegewerkt naar landelijke beschikbaarheid van onderdelen van het programma. We analyseren de aanleiding, inhoud en betekenis van de maatwerk aanpak voor een normatief offensief in wijken met gestapelde problemen.<sup>9</sup>

## 'Wie niet past, loopt vast'

Veel Nederlanders hebben een stapeling van problemen die hun bestaanszekerheid raken, zoals werkloosheid en armoede, schulden, gezondheidsklachten en woonproblematiek. Bij de hulp aan deze mensen komen meerdere wetten, uitvoeringsorganisaties en professionals kijken. Omdat de uitgangspunten en regelgeving in deze wetten niet altijd overeenkomen, kunnen er tussen de verschillende domeinen 'grensconflicten' ontstaan. Dat geldt ook voor uitvoeringsbepalingen die gemeenten en uitvoeringsorganisaties zelf opstellen.

Elke organisatie kent haar eigen regelgeving, werkprocessen en routines. Dit kan tot gevolg hebben dat mensen buiten de boot kunnen vallen. In termen van Ombudsman Reinier van Zutphen 'wie niet past, loopt vast' (Nationale Ombudsman 2017).

Wie in Nederland een enkelvoudige hulpvraag heeft die past bij het aanbod, wordt goed geholpen. Zoals eerder gezegd: Nederland is goed georganiseerd. Maar als de situatie uitzonderlijk is door een combinatie van problemen gaat het mis. Dat is ook het geval als je niet aan de voorwaarden voldoet van de betrokken organisatie om ondersteuning te krijgen. In het goed georganiseerde Nederland heeft de institutionele logica perverse effecten voor concrete gevallen. Kruiter en Kellerman (2019) stellen dat het dominante paradigma bij multi-probleemgezinnen lijkt te zijn dat iedereen heel goed kan uitleggen waarom bijzondere gevallen *niet* geholpen kunnen worden.

Professionals en beleidsmakers legitimeren dit door te wijzen op de uitzonderlijkheid van de situatie: 'Hoe vervelend het ook is voor deze mensen, het komt niet zo vaak voor'. (ibid.) We houden – als samenleving – zo het idee overeind dat we goede voorzieningen hebben. Er zijn uiteraard gevallen die buiten de regels vallen, waardoor hulp niet goed mogelijk blijkt. Het zouden incidenten moeten zijn. Maar wat als de aantallen oplopen? Dan zijn het structurele incidenten. En wat als deze 'individuele gevallen' in dezelfde wijk wonen? En wat gebeurt er als mensen nergens anders terecht kunnen en het gevoel hebben dat zij er alleen voor staan? Hiermee ontstaan wijken waarin ondanks de vele hulp die wel wordt geboden, geen rechtvaardigheid wordt ervaren. Daar gaat een ondermijnende werking van uit: 'jouw samenleving is de mijne niet'.

<sup>9</sup> We hebben hierover gesproken met Pieter Hilhorst, publicist en actieonderzoeker en Arre Zuurmond, Ombudsman Metropool Amsterdam.



## Hoe groot is dit probleem?

Cijfers over het aantal personen dat in deze grensconflicten vast komt te zitten zijn niet beschikbaar – dat is een logisch gevolg van de wirwar aan regelingen. Betrokken instanties hanteren verschillende criteria en definities op basis van hun specialisaties en daarbij behorende financiering. Het begrip 'multi-probleemgezin' wijst eerder op de institutionele onmacht, dan op de ervaringen van mensen zelf. Een conservatieve schatting komt van Kann-Weedage et al. (2017). Deze auteurs gaan uit van ruim 25.000 multi-probleemgezinnen in Nederland – hun problemen zijn chronisch, complex, met elkaar verweven en intergenerationeel. Er is volgens de gehanteerde criteria langer dan drie jaar sprake van ondersteuning of hulp.

Het CBS komt met de veel ruimere schatting van 450.000 huishoudens. De definitie is hier dat huishoudens 'gebruikmaken van vijf of meer regelingen', zoals zorgtoeslagen en bijstandsuitkeringen. Ook deze definitie is niet toereikend, want het geeft geen zicht op de huishoudens die niet tot deze regelingen weten door te dringen. We concluderen dat er Nederland enkele honderdduizenden gezinnen zijn waar sprake is van stapeling van problemen en veronderstellen dat deze gezinnen zich concentreren in bepaalde stadswijken. We veronderstellen bovendien dat niet alleen sprake is van een stapeling van problemen, maar ook van een stapeling van hulpaanbod.

De kosten die gemoeid zijn met de hulpverlening aan multi-probleem gezinnen zijn navenant hoog, maar eveneens moeilijk in te schatten. Voorzichtige berekeningen lopen uiteen van gemiddeld 40.000 euro per jaar per gezin met gemiddelde problematiek tot ruim 100.000 euro per jaar voor gezinnen uit de zware categorie. Afhankelijk van definities en berekeningswijzen lopen de totale kosten voor hulp aan multi-probleemgezinnen op tot miljarden euro's per jaar. Het programma Maatwerk Multiprobleem Huishoudens stelt zelf dat de grensconflicten de overheid jaarlijks tien miljard euro kost.

## Van City Deal naar programma

Met de decentralisaties in het sociaal domein is maatwerk in de hulpverlening in principe mogelijk. De belangrijkste beleidsinterventie van gemeenten om dat te bereiken was het instellen van sociale wijkteams of buurtteams. In feite hebben zij de functie om de 'grensconflicten' tussen de domeinen op te lossen. Zij kregen de opdracht om samenhangende plannen te maken voor alle levensdomeinen waarvan de regels en werkwijzen niet op elkaar aansluiten. In de praktijk lopen deze professionals tegen het probleem op dat zij wel een plan kunnen maken op alle levensdomeinen, maar niet de bevoegdheid hebben om op al die levensdomeinen beslissingen te nemen. Het gaat om méér zeggenschap (Nieuwsbrief Agenda Stad 2020).

Om daar verandering in te brengen is in 2016 de City Deal Inclusieve Stad gestart, doorontwikkeld tot de City Deal Eenvoudig Maatwerk. Het betreft de samenwerking van acht gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Delft, Enschede, Leeuwarden, Tilburg, Utrecht en Zaanstad) en vier ministeries (BZK, Justitie, SZW en VWS) om maatwerk aan cliënten te bevorderen. Ook is samengewerkt met de landelijke uitvoeringsinstanties zoals het CJIB en de Belastingdienst in het kader van armoede- en schuldenproblematiek.

De eerste City Deal is geëvalueerd. Het blijkt dat cliënten die geholpen zijn met maatwerk zeer tevreden zijn. Ze voelen zich begrepen en er zijn volgens hen voor hun probleem, ook goede resultaten behaald. Schulden zijn bijvoorbeeld, niet verder opgelopen, sommige burgers konden snel aan het werk en jongeren gingen vaker naar school. De aanpak heeft er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat mensen een beter zelfbeeld en daarmee toekomstperspectief kregen (De Meere e. a. 2018). Met de nodige moeite en doorzettingsvermogen blijkt het mogelijk de systeemwereld een gezicht te geven, lijnen korter te maken en met maatwerkoplossingen cliënten te helpen die dreigen vast te lopen. Gemeenten, Rijk en uitvoeringsorganisaties blijken samen op te kunnen trekken. Deze ervaringen zijn verder gebracht in het programma en de Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens.

## Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens

De sleutel in de aanpak is het veel gebruikte begrip 'maatwerk'. Een interdepartementale werkgroep kreeg de opdracht een regeling, wet of voorziening te ontwikkelen om de lokale professional in staat te stellen beter en eerder te helpen. Het Rijk blijkt volgens de eindrapportage verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens (2019) te kunnen bijdragen:

1. *Time-outbevoegdheid* – Een bevoegdheid voor gemeenten om compliceerende interventies tijdelijk op te schorten, zodat tijd wordt gecreëerd om tot een maatwerk aanpak te komen en tevens een prikkel ontstaat voor betrokken actoren om daartoe snel afstemming te zoeken.
2. *Overkoepelende wettelijke afwijkingsbevoegdheid* – Een instrument dat uitvoerders van verschillende wetten expliciet legitimeert om vanuit dezelfde bedoeling maatwerk oplossingen toe te passen voor complexe multi-probleemhuishoudens.
3. *Landelijk escalatieteam* – Een team dat doorbraken kan forceren in situaties waarin dat lokaal niet is gelukt en waarbij landelijke uitvoeringsorganisaties onderdeel zijn van de patstelling.
4. *Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht* – In afstemming met en in aanvulling op andere trajecten (zoals het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP)) knelpunten voor informatiedeling oplossen, zodat maatwerk voor multi-probleemhuishoudens eenvoudiger wordt. Dit in samenhang met meer integraal tuchtrecht (om zo de angst te verminderen voor informatie-delen onder professionals).
5. *Overbruggingsbudget(ten) op het snijvlak van regelingen* – Een instrument om snel de gewenste ondersteuning voor de burger te kunnen inzetten zonder dat hoeft te worden gewacht op de uitkomst van discussies over 'wie betaalt'. Het gaat om een landelijke voorziening, gevormd door een zeer beperkt deel van in ieder geval de budgetten WMO, WLZ en ZVW.

De effectiviteit van deze oplossingen kan volgens de werkgroep worden versterkt door een aantal flankerende maatregelen, waarvan een aantal ook al vanuit andere trajecten wordt ingezet en waarvan een deel ook inzet van het Rijk vraagt:

1. Afspraken maken met landelijke organisaties over hun opdracht in het realiseren van werken volgens de bedoeling van de transformatie van het sociaal domein.
2. Opleiden en certificeren (extra impuls).
3. Landelijk register van escalatiefunctionarissen doen aanleggen.
4. Benaderen van verschillende oplossingsrichtingen in een samenhangende veranderaanpak.
5. Schuldregie bij één gemeentelijk regisseur (in samenwerking met Programma Samenwerking Brede Schuldenaanpak).

## Maatwerk in een gebiedsgerichte context

Gebiedsgericht werken wordt steeds opnieuw vorm gegeven vanuit de actuele urgentie en mogelijkheden. Daarbij wordt al gauw gedacht aan de samenstelling van de wijk, fysieke omstandigheden of sociale cohesie. In onze visie is individueel maatwerk echter het beslissende onderdeel van de gebiedsgerichte interventies. Als wijkbeleid zich alleen maar richt op de omgeving, dan worden de concrete problemen van burgers niet aangepakt. En dat is uiteindelijk de crux in iedere emanciperende beweging: concrete verbetering in het alledaagse leven van mensen. Er zijn geconcentreerd in een selectie van wijken relatief veel bewoners waarvoor de organisaties beter werk moeten leveren. Als mensen denken te zien dat de samenleving hen weinig te bieden heeft, lonken andere toekomstperspectieven. Als je aan den lijve ervaart dat je er uiteindelijk alleen voor staat, en dat ook om je heen veelvuldig ziet gebeuren, voedt dat het onbehagen en woede over groepen voor wie het systeem wel lijkt te werken.

Het programma is niet voor niets een gezamenlijke opgave van verschillende Haagse departementen, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en instellingen. Een gezamenlijke inspanning is nodig om 'het systeem' met al zijn grensconflicten gekanteld te krijgen naar de concrete problematiek van bewoners, alle bewoners. Met het doel om mensen daadwerkelijk te bereiken en rechtvaardigheid te laten ervaren. De wijk lijkt een werkbaar niveau waar reguliere organisaties hun hulp beter kunnen afstemmen, maar de organisatie van bijvoorbeeld de time-outbevoegdheid en afwijkingsbevoegdheid laten zien deze aanpak alleen kan slagen met landelijke aandacht. Het programma legt, net als bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, veel nadruk op de professionals die het werk moeten doen. Dit werk over de kokers heen verdient extra aandacht, scholing en waardering.

## 6 Weerbaarheid en emancipatie

Een nieuwe fase van stedelijk beleid dient zich aan vanuit een nieuwe urgentie: de complexiteit van problemen is groot en de organisatie van het publieke domein verkokerd. In deze situatie is te vaak sprake van een *mismatch* tussen vraag en aanbod, problemen en oplossingen, kansen en faciliteiten. Er ontstaat een ruimte waarin een deel van de bewoners ongezien en ongehoord blijven, en waarin ondermijnende processen zich kunnen voordoen. Het gaat hierbij met name om de perverterende werking van de drugseconomie. Het samenlevingsmodel dat zich in de pragmacratie (zie de inleiding) heeft ontwikkeld laat veel zaken op zijn beloop. De markt, de bureaucratie en de consument, ze gaan hun gang zolang het past binnen de procedurele kaders – en zelfs dat vaak niet. Maar die kaders zijn niet ontwikkeld om gestapelde problematiek serieus aan te pakken.

### Drie strategische niveaus

Nederland mag dan goed georganiseerd zijn wat betreft de *output*, maar dat geldt niet voor de *outcome*, of liever gezegd de maatschappelijke opbrengst van het systeem. Er is regelmatig sprake van over-organisatie en perverterende verkokering. Het organisatiedoel wordt gehaald, maar de gecreëerde maatschappelijke waarde is beperkt. De stapeling van problemen van burgers in bepaalde wijken en gebieden gaat paradoxalerwijze vaak gepaard aan tevreden bestuurders en professionals. Veel burgers voelen zich niet gezien, tenzij ze in aanraking komen met politie en justitie. Het genereert een demoraliserende spiraal, die een extra ondermijnend effect heeft op de samenleving. Actueel

stedelijk beleid vraagt om een actuele morele lading voorbij het denken in termen van effectiviteit en efficiëntie. Voor een integrerende normatief offensief in het kader van weerbare wijken tegen ondermijning onderscheiden we drie niveaus met hun eigen strategie<sup>10</sup>:

*Niveau 1: De rechtsstaat en de rechtsorde* – Op dit niveau bestaat relatief veel overeenstemming tussen bestuurders en burgers. Criminaliteit – ondermijnend of niet – is onacceptabel en moet worden aangepakt en vervolgd. Veel energie wordt gestoken in naleving en preventie van criminele problemen. En dat is niet zonder succes gebleken waar het gaat om de reguliere criminaliteit. In de 21<sup>e</sup> eeuw is de kans om slachtoffer te worden van commune delicten met 45% geslonken (vergelijking 2000-2019 – CBS). Er zijn echter andere vraagstukken opgekomen, die minder zichtbaar zijn en minder slachtoffers maken, maar die wel een desastreuze uitwerking hebben op het collectief. Zij tasten het systeem aan en vragen om een andere aanpak, ook van de handhaving en de opsporing.<sup>11</sup> Een gemeenschappelijk uitgangspunt is dat iedere Nederlandse burger gelijk is voor de wet en daarom ook bereid is zich daaraan te houden – *het is een niveau waarop acceptatie wordt geëist.*

*Niveau 2: De economie (onderwijs en werk)* – Dit is het niveau waar een samenleving uiteindelijk op draait. De continuïteit van het economisch systeem is een vereiste voor het voortbestaan van de samenleving. Hoe dat systeem wordt georganiseerd – (productiewijze, verhouding arbeid en kapitaal, arbeidsvoorwaarden) is onderwerp van politieke strijd. Maar dat burgers naar vermogen een bijdrage leveren aan de continuïteit van de samenleving is een noodzakelijke vooronderstelling. De term ‘naar vermogen’ is hier cruciaal. Deze term is wederkerig: de samenleving kan eisen stellen in ruil voor de juiste condities.

<sup>10</sup> Eerder uitgewerkt in Boutellier, 2019.

<sup>11</sup> Zie *Weerbare wijken tegen ondermijning* (2019) en *Ontsporende vrijheid* (Boutellier & Hermans, 2019).

Discriminatie op de arbeidsmarkt moet bijvoorbeeld worden tegengegaan. Zoals omgekeerd de bereidheid tot scholing en vorming kan worden geëist, ook in de Nederlandse taal indien dat voor de kansen op de arbeidsmarkt noodzakelijk is – *dit is het niveau waarop participatie kan worden verlangd.*

*Niveau 3: Cultuur en identiteit* – De liberale democratische rechtsstaat creëert een morele ruimte waarbinnen burgers hun leven kunnen inrichten naar eigen inzichten. Het gaat hier om de grondrechten van de samenleving, waarbinnen ook de positie van minderheden wordt gerespecteerd en moet worden beschermd. Deze vrijheid is niet onbegrensd – men wordt immers geacht zich te houden aan de wet (niveau 1) en bij te dragen aan de sociaaleconomische continuïteit van de samenleving (niveau 2). Een radicale organisatie die zich tegen de rechtsstaat keert, kan bijvoorbeeld worden tegengewerkt of zelfs verboden. Indien individuele uitingen de participatie op de arbeidsmarkt in de weg staan, kan worden gevraagd zich aan te passen – *het is het niveau van conditionele vrijheid.*

Deze driedeling geeft de contouren van het hier bepleite normatieve offensief. De inspanningen vanuit de organisaties van onderwijs, zorg en participatie zouden zich - gegeven de niveaus 1 en 3 - expliciet moeten richten op het tweede niveau: van burgers op het Nederlands grondgebied kan worden verwacht c.q. geëist dat zij een bijdrage leveren aan het algemeen belang van sociaaleconomische ontwikkeling. De legitimatie hiervoor schuilt in het feit dat dit ook in het belang is van de individuele burgers zelf: zij zijn gebaat bij perspectief op de toekomst. Het geeft bovendien een perspectief dat uitstijgt boven de individuele relatie van professional en burger, van leerkracht en kind, hulpverlener en hulpvrager, bijstandsgerechtigde en uitkeringsambtenaar. In een goed functionerende samenleving is er een productieve samenhang tussen het particuliere en het algemene belang.

Een stringent beleid in het kader van de rechtsstaat en de rechtsorde kan gepaard gaan aan een liberaal klimaat ten aanzien van cultuur en identiteit,

indien een wederkerige relatie groeit op het niveau van onderwijs en werk. Dan gaat het om scholing en stages, huisvesting en leefbaarheid, zorg en schuldhulpverlening – in deze publieke functies verbindt een samenleving de individuele behoefte en ambities met collectieve mogelijkheden en opbrengsten. Dit moet tot uitdrukking komen in casusgerichte inspanningen om personen met achterstanden op het goede spoor te krijgen.

Met de term 'sociaal weerbaar' beogen we uit te stijgen boven de ambtelijke analyses. Het gaat hier om meer dan effectiviteit en efficiëntie. Het gaat erom mensen in een kansarme omgeving concreet te begeleiden naar een reguliere positie in onderwijs, werk en samenleving. Dat is het beste voor iedereen - zo simpel kan de doelstelling zijn. De beschreven programma's leren dat het gaat om een door waardengedreven aanpak, waarbij bestuurders, professionals en bewoners aanspreekbaar zijn op hun verantwoordelijkheid en hun inzet voor het desbetreffende gebied - tegen de stapeling van problemen, en de ondermijnende processen die zich daarbij kunnen voordoen.

## Een andere aanpak

De stapeling van problemen in een beperkt aantal gebieden vraagt om gelaagd beleid, zowel landelijk (middelen, doorbraken, politieke moed) als lokaal (gecoördineerde actie en professioneel engagement). Het gaat om een stevige morele politiek die sociale achterstanden verkleint en inwoners in staat stelt de juiste afslag te nemen. Het komt erop aan het systeem te laten werken voor mensen in plaats van voor de eigen, inflexibele bureaucratie. Om als één overheid samen te werken is het volgens de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) nodig om het systeem zo in te richten dat het samenwerking beloont. Het komt erop aan de 'systeemkokers' onderwijs, arbeid en zorg functioneel te maken voor het terugdringen van sociale achterstand. De drie door ons besproken programma's – Denemarken, Rotterdam, Maatwerk - geven de richting voor zo'n aanpak aan.

### 1. Landelijke inzet

Aandacht voor specifieke gebieden kan niet zonder de nationale overheid. In het Deense voorbeeld is het gettobeleid vrij rücksichtslos van bovenaf vormgegeven, maar wel met bijbehorende middelen. Er is nadrukkelijk een nationaal belang geformuleerd voor het stedelijke beleid. Het culturele motief daarin past slecht bij de Nederlandse politiek. De ondermijnende criminaliteit is echter een Nederlands motief dat de lokale belangen overstijgt. Het Deense voorbeeld laat bovendien zien dat nationaal beleid een flinke impuls kan geven aan gebiedsgericht werken, zowel financieel als ideologisch. De gebieden en wijken waar de problemen zich opstapelen zijn landelijk vast te stellen op basis van een beperkt aantal criteria. Over de gewenste uitkomsten van het beleid kan overeenstemming worden gevonden: landelijke contouren met lokale invulling. Het Rotterdamse voorbeeld zien we dat verschillende bestuurslagen als partners samenwerken.

### 2. Het gebied of de wijk als aangrijpingspunt

Veel problemen hebben een landelijke achtergrond, zowel in de oorzaak van het probleem als in de aanpak daarvan. De drugseconomie is bijvoorbeeld een landelijke kwestie; het lerarentekort kan alleen nationaal worden aangepakt - maar niet helemaal! Uiteindelijk slaan ook landelijke kwesties lokaal neer in samenhang met lokale problemen en mogelijkheden. Dat betekent dat het gebied of de wijk het aangrijpingspunt moet vormen voor een integrale aanpak. Het lijkt rationeel om deze in te zetten op de schaal waarop de problemen zich lokaal voordoen. Vanuit het perspectief van het gebied is er de mogelijkheid om dwars op beleidskokers concrete resultaten te boeken voor bewoners. De voorbeelden laten zien dat de wijk er toe doet; de effecten van zowel lokaal als landelijk beleid slaan op wijkniveau neer. Gunstig is dat veel (maar niet alle) hulp in gemeenten al vormgegeven wordt via wijkteams, en dat professionals in de wijk elkaar met de nodige inspanningen op wijkniveau eerder kunnen vinden. Maar ook hier geldt dat men bereid moet zijn de professionaliteit in te zetten voor de gemeenschappelijk gestelde doelen.

### 3. Reguliere organisaties moeten het doen

In eerder stedelijk beleid is de fout gemaakt dat het programma zonder de betrokkenheid van de reguliere organisaties tot stand kwam. Gemeenten gaan dan enthousiast aan de gang c.q. aan de haal met de middelen die beschikbaar zijn voor wijkversterking. En goed bedoelende projectenmakers gaan aan de slag. Onderzoek leert dat hiermee wel resultaten zijn geboekt, maar dat deze veel groter kunnen zijn als de middelen ten goede komen aan de reguliere organisaties. Gemeenten hebben een rol, maar eerst en vooral zijn de reguliere organisaties van onderwijs, zorg en participatie aan zet. Zij zijn al in de positie om de emanciperende ondersteuning van de wijkbewoners vorm te geven. Het gaat er om deze organisaties het voortouw te geven in datgene waar ze goed in zijn en hen mee te nemen in de gemeenschappelijke programmatische doelstellingen. Dit betekent ook dat de kosten van het programma beperkt kunnen blijven tot hun benodigde extra inspanningen.

### 4. Gewaardeerde professionals en maatwerk

Wijken met achterstanden vragen om de beste professionals. Dat is een ingewikkeld landelijk probleem waar echter wel degelijk oplossingen voor zijn. Het lijkt billijk om de betaling van professionals in evidente 'stapelgebieden' aan te passen. De uitdagingen in deze wijken zijn groot, en dat moet blijken; naast de professionele uitdaging zullen de hier werkende professionals ook waardering moeten voelen en krijgen. De Nederlandse voorbeelden benadrukken het belang daarvan, terwijl het Deense voorbeeld laat zien dat je uit moet kijken professionals niet te vervreemden. Het zal er voor hen op aankomen om casusgericht het verschil te maken. De waardering bestaat er inhoudelijk uit dat professionals ruggensteun ervaren in hun benadering van huishoudens met problemen. Het programma Maatwerk Multiprobleem Huishoudens laat zien dat de menselijke maat leidend kan zijn in de samenwerking tussen bestuurslagen.



##### 5. *Programmatische sturing - plandiscipline*

In het NPRZ zijn langdurige relaties aangegaan met bijbehorende gemeenschappelijke doelstellingen en toezeggingen. Niet alleen de gemeente en het Rijk hebben zich verenigd, maar ook de organisaties uit de verschillende domeinen. Deze gezamenlijk aanpak kent een disciplinerende bestuursstructuur: organisaties laten zich aanspreken op hun resultaten en dat gebeurt door een onafhankelijk programmabureau. Het programma kan niet worden vermalen in de landelijke of lokale politiek. Een belangrijke argument hiervoor is de langdurige inzet – deze overstijgt de termijnen van de gemeenteraden en de Tweede kamer. De democratische controle wordt verlegd naar een bestuur van de betrokken organisaties. Op deze wijze kunnen betrokkenen worden gedwongen tot samenwerking gericht op gemeenschappelijke maatschappelijke opbrengst. Het vraagt om wat in Rotterdam plandiscipline wordt genoemd.

# Epiloog

Bij de aanvang van de werkzaamheden voor dit essay was de verwachting dat we een serie ideeën en werkwijzen in de domeinen van zorg, werk en hulpverlening zouden opleveren. De gedachte was aan de hand van goede voorbeelden te laten zien hoe de stapeling van problemen bij bewoners in sommige wijken kan worden tegengegaan. Op die manier zouden ook de verantwoordelijke departementen kunnen worden opgeschud om andere werkwijzen mogelijk te maken. Maar we ontdekten - onder andere door de inbreng van de klankbordgroep - dat daar het probleem helemaal niet zit. In de praktijk zijn er tal van goede ideeën en werkwijzen beschikbaar voor een goede aanpak van de problemen en kansen die zich in een wijk voordoen. Het gaat vooral om het geven van gemeenschappelijke richting aan de inspanningen.

Het is vaker gezegd: de term multiprobleemhuishoudens verwijst meer naar de verbureaucratiseerde en over-geprofessionaliseerde welvaartsstaat Nederland dan naar de betrokken burgers. Nederland kent tal van organisaties die het beste voor hebben met hun cliënten, maar ze weten dat niet van elkaar, of misschien beter gezegd: *ze willen het van elkaar niet weten*. Het kan leiden tot beschamende concurrentie tussen organisaties, onbegrip voor elkaars mogelijkheden en verantwoordelijkheden en onwil om afgestemd samen te werken. Hier speelt het menselijk tekort een rol – samenwerken is net zo leuk als bedreigend, maar vooral de institutionele logica van organisaties. De gemeenschappelijke noemer in de voorbeelden die we hier besproken hebben – Denemarken, Rotterdam-Zuid, maatwerk – is dat de vrijblijvendheid wordt doorbroken.

Het Deense wijkenbeleid leert ons dat landelijk beleid nodig is, met een langdurige inzet, duidelijke doelstellingen (meer kansen, tegen ondermijnende

processen) en voldoende middelen. Het gaat hier om de *politiek-morele kwaliteit* van het bepleite programma.

Het nationaal Programma Rotterdam-Zuid toont aan dat reguliere organisaties bereid moeten zijn zich te verbinden aan concrete doelstellingen – plan-discipline om concrete resultaten voor bewoners te bereiken. Dit betreft de *organisatiekwaliteit* van het programma.

Het programma Maatwerk laat zien wat er nodig is om beleid echt te laten werken in individuele gevallen. Tegen de verkoking en parallelle uitvoering helpt het om uit te gaan van de concrete problemen van bewoners. Het biedt zicht op de *professionele kwaliteit* die nodig is om het nieuwe wijkenbeleid vorm te geven.

Deze drie kwaliteiten kunnen richting geven aan een nieuwe vorm van stedelijk beleid dat in het teken staat van de sociale weerbaarheid van de samenleving. Misschien biedt het verhoopte herstel na de coronacrisis bij uitstek de gelegenheid om een nieuwe werkelijkheid te scheppen in de wijken en gebieden die dat het meest nodig hebben.

# Literatuur

Aedes (2019) *Veerkracht in het corporatiebezit*

Agenda Stad (2020) *City Deal Eenvoudig Maatwerk richt zich in extra jaar op systemische beperkingen*. Nieuwsbrief 6 juli.

Van den Bent, E. (2010). *Proeftuin Rotterdam. Bestuurlijke maakbaarheid tussen 1975 en 2005*. PhD-thesis, Erasmus University Rotterdam.

Boutellier, H. (2019; herziene versie). *Het seculiere experiment. Over westerse waarden in radicale tijden*. Den Haag: Boom.

Boutellier, H., C. Hermans en F. van der Plas (2019). *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom.

Boutellier, H., Hermens, N., & Boelens, M., (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dol, K., Hoekstra, J., & Kleinhans, R. (2019). National Program Rotterdam South. Neighbourhood Development in a Large Deprived Urban Area, Netherlands. RELOCAL Case Study N° 20/33. Joensuu: University of Eastern Finland.

Gemeente Rotterdam (2011). *Zuid Werkt! Nationaal Programma Kwaliteitsprong Zuid*. Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2020). *Wethoudersbrief Kasmi over voortgang aanpak leraren*. Verkregen op 28 oktober 2020, via: [www.rotterdam.raadsinformatie.nl](http://www.rotterdam.raadsinformatie.nl)

Kamerbrief 8 oktober 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 34 477, nr. 73.

Kann-Weedage, D., Zoon, M., Addink, A., van Boven, J., Berger, M. & de Wilde, E.J. (2017). *Aantal en kosten van multiprobleemgezinnen in Almelo*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Kromhout, M, P. van Echtelt en P. Feijten (2020) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP

Kruiter, H. & F. Kellerman (2019) *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Instituut voor Publieke Waarden.

Leidelmeijer, K., Van Iersel, J., & Frissen, J. (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit. Kwetsbare groepen en leefbaarheid*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Leidelmeijer, K., Middeldorp, N. & Marlet, G., (2019) *Leefbaarheid in Nederland 2018*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Meere, F. de, J. van den Toorn, A. Hamdi & L. Wilderink (2018). *Doen wat nodig is voor inwoners: ervaringen uit de City Deal inclusieve stad*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Meere, F de, N. Hermens, M. Eskes, K. Tinnemans & E. Smits (2019). *Kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken. Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nationale Ombudsman (2017) *Wie niet past loopt vast 2016*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Peeters, T. & Boutellier, H., (2020) *Een wereld in wijken te winnen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Programmabureau NPRZ (2019). *Uitvoeringsplan 2019-2020*. Programmabureau NPRZ, Rotterdam.

Rijksoverheid (2019) *Eindrapportage verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens*.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Nederland heeft één Nederland nodig*.

Team Deetman/Mans (2011). *Kwaliteitsprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht: Eindadvies van team Deetman/Mans over aanpak Rotterdam-Zuid*. Lysias Advies B.V., Amersfoort.

Uyterlinde, M., J. van der Velden & R. Bouwman (2020). *Wijk in zicht: Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M. & J. Van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.

## COLOFON

Opdrachtgever	Strategisch beraad ondermijning
Auteurs	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. F.B.J. de Meere A.L. Brock, MSc.
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-046-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.  
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.