

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2009 – Volume 18, Issue 2, pp. 29–42
URN:NBN:NL:UI:10-1-1100064

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Igitur, Utrecht Publishing & Archiving
Services in cooperation with Utrecht University of
Applied Sciences, Faculty of Society and Law

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Jacqueline de Savornin Lohman is professor
emeritus at the University of Amsterdam. She
holds a Ph.D. degree in Dutch Law and held the
chair of Youth Assistance and Youth Protection
at the faculty of Pedagogical and Educational
Sciences. She was member of the Dutch Senate
(1992–1996) and member of the Council for Social
Development (RMO, 1996–2001). Correspondence
to: Weesperzijde 88a, 1091 EK, Amsterdam,
E-mail: savor044@planet.nl

Received: 5 February 2009

Accepted: 23 March 2009

Review Category: Opinion Piece

Theme: Urban and Community Development

INTERVENTIETEAMS: WERKEN OP HET SNIJVLAKE VAN RECHTSTAAT EN MAATSCHAPPELIJKE URGENTIE

JACQUELINE DE
SAVORNIN LOHMAN

ABSTRACT

Intervention teams: the cutting edge of the constitutional state and societal urgency

Today communities often cope with juvenile delinquency or misconduct by its citizens such as fraudulent claims for social security benefit. Multi-problem families require specialist intervention. The response of policy makers has been to develop intervention programmes whereby the intervention teams – following instructions laid down in a protocol – visit the homes. These teams consist of civil servants, professionals, and employees of public institutions and companies such as electricity companies. From a *policy approach* Intervention Teams are efficient. However, their action tends to conflict with *the judicial approach*. Citizens complained with success in Court and at the Ombudsman's office, because their privacy was violated by the

intrusive action of these teams. The response of the law has been to require each team-member to prove his identity and to disclose the precise reason for his visit. In practice this formal requirement impedes effective problem solving on the spot. The author proposes as third possibility the *context-oriented approach*. The concept of "dynamic legitimacy" is useful to give this approach a normative base. It includes the perspective of the occupant, whose privacy is at stake. Research into "best practices" confirms that teamwork as close as possible "at the front door", if firmly rooted in judicial principles and standards of decency, is a condition for successful interventions.

Keywords

Intervention Teams, home visits, civil rights, interfering care

SAMENVATTING

Interventieteams: werken op het snijvlak van rechtstaat en maatschappelijke urgentie

De hedendaagse samenleving wordt regelmatig geconfronteerd met jeugdcriminaliteit of wangedrag door burgers, zoals misbruik van sociale voorzieningen. Multi-probleemgezinnen vereisen specialistische interventies. Beleidsmakers hebben als reactie interventieprogramma's ontwikkeld waarin huisbezoek door interventieteams een belangrijke plaats inneemt. Deze teams bestaan uit ambtenaren, professionals, en werknemers van publieke instellingen en organisaties zoals elektriciteitsbedrijven. Vanuit een beleidsperspectief zijn deze teams efficiënt, maar de inzet ervan is strijdig met een juridisch perspectief. Met succes klaagden burgers in de rechtszaal en bij de Ombudsman over de inzet van deze interventieteams, zich beroepend op het feit dat hun privacy door het opdringerige handelen van deze teams wordt geschonden. Als reactie hierop is door de rechter bepaald dat elk teamlid zich moet kunnen identificeren en de reden voor zijn bezoek moet kunnen toelichten. In de praktijk staat deze formele eis een efficiënte probleemoplossing in de weg. De auteur oppert dan ook de mogelijkheid van het contextgericht gezichtspunt. Het concept "dynamische legitimiteit" is bruikbaar om deze benadering een normatieve basis te geven. Dit omvat het perspectief van de bewoner, van wie de privacy op het spel staat. Onderzoek naar *best practices* bevestigt dat teams die dicht bij "de voordeur" werken een voorwaarde zijn voor succesvolle interventies, mits zij gebaseerd zijn op een stevig fundament van gerechtelijke principes en fatsoensnormen.

Trefwoorden

Interventie Teams, huisbezoek, burgerrechten, bemoeizorg

DANKWOORD

Met dank aan Jacqueline Bodemann, informatiespecialist Eerste Kamer der Staten Generaal.

INLEIDING EN AANPAK

In november 2007 verscheen het rapport van de Ombudsman van Rotterdam, *Baas in eigen huis, "Tja wij komen eigenlijk voor alles"* (Ombudsman van Rotterdam, 2007). Het bevat een verslag van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken in het Rijnmondgebied. De aanleiding voor dit onderzoek werd gevormd door een groot aantal klachten van burgers die zich geïntimideerd voelden door het optreden van vertegenwoordigers van allerlei instanties die aanklopten bij hun woning met als opdracht om "zaken achter de voordeur" te onderzoeken. In Rotterdam worden jaarlijks ruim 25.000 huisbezoeken afgelegd door acht deelgemeentelijke interventieteams en één handhavingsploeg. De teams bestaan uit inspecteurs van de sociale dienst, bouw-en woningtoezicht, burgerzaken en de energiemaatschappij. De politie verricht hand-enspandiensten. Namens de gemeente kijken zij "achter de voordeur", op zoek naar fraude en andere misstanden, zoals verblijf van illegalen, drugs, prostitutie, wapenbezit.

In het rapport trekt ombudsman Van Kinderen harde conclusies gebaseerd op 48 getuigenissen, waarin de gang van zaken nader is onderzocht. Een citaat: "burgers worden willens en wetens overrompeld" en "onder oneigenlijke druk gezet [...] om toestemming voor een huisbezoek te geven" (Ombudsman van Rotterdam, 2007, p. 9).

Op een heel ander terrein, de zorg, speelt hetzelfde fenomeen. Burgers en professionals op het gebied van wonen, zorg en welzijn worden gestimuleerd om zich te bemoeien met kwetsbare buurtgenoten, ook als zij er niet om vragen. Een houding die wordt gevat in het uit de GGZ afkomstige begrip "bemoeizorg". Met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo, 2007) zijn zorgfuncties gedelegeerd naar de gemeenten. Een activering van burgers in buurt en wijk, ook als zij daar niet direct om vragen, is een element van deze nieuwe wetgeving (Sprinkhuizen, 2008). Dan is er de jeugdzorg, een sector die af en toe scherp in de publiciteit komt te staan als er een kind slachtoffer wordt van geweld terwijl allerlei instanties formeel betrokken waren bij het gezin. Zo stak in Roermond een verwarde vader zijn huis in brand waardoor zijn gezin omkwam. In 2004 speelde het drama Savanna, een driejarig meisje dat werd omgebracht door haar drugverslaafde moeder. Deze zaak leidde zelfs tot een strafrechtelijke vervolging van de gezinsvoogd, die overigens werd vrijgesproken. Telkens weer blijkt dat meerdere instanties bemoeienis hebben met het betrokken gezin. De les is duidelijk: blijf niet besluiteloos toekijken, maar grijp in, desnoods tegen de wil van de betrokkenen in en dan het liefst in teamverband.

We zien dus twee tegengestelde verlangens. Aan de ene kant is er de terechte wens bij burgers om onrecht te bestrijden: het geeft geen pas dat mensen hun energierekening niet betalen, illegalen voor gigantische bedragen onderdak bieden, hun kind verwaarlozen of mishandelen. Dit vraagt om een actieve overheid, die kiest voor een gecoördineerde aanpak. Maar er is ook een andere kant: mensen die ten onrechte worden verdacht, of die respectloos zijn behandeld, die machteloos staan tegenover functionarissen die hun huis binnendringen, hun kind "afpakken" of hun uitkering stopzetten. Zij voelen zich slachtoffer en willen niets meer te maken hebben met "de politiek". Welke benadering is de juiste? Wat is legitiem handelen?

Preciezer geformuleerd: hoe komt het dat vanuit bestuurlijk gezichtspunt het optreden van interventieteams als legitiem wordt gezien, terwijl dit, vanuit het gezichtspunt van de rechtstaat, onrechtmatig is? Met als vervolg de vraag: wat is er nodig om de voordelen van het optreden in teamverband te behouden en tegelijkertijd rechtsprincipes te respecteren?

In dit artikel wordt aan de hand van een praktijkgeval uit de gemeente Zeist de tegenstelling tussen een bestuurlijk en een rechtstatelijk gezichtspunt uitgediept. Het maatschappelijk gezichtspunt biedt de mogelijkheid om deze tegenstelling te overbruggen. Voor ik daartoe overga zal ik stil staan bij de ontwikkelingen in wetgeving en beleid ter verklaring van de opkomst van interventieteams.

HET ONTSTAAN VAN DEZE PRAKTIJK: STRIJD TEGEN VERKOKERING

Het ontstaan van samenwerkingsverbanden tussen professionals en werkers op het uitvoerend vlak is op zich een gunstige ontwikkeling. Het voorkomt het langs elkaar heen werken van allerlei instanties die de burger telkens opnieuw lastig vallen. De overheid krijgt een gezicht. Het wordt dan ook met name door het beleid van de grote gemeenten aangemoedigd.

Verschillende rechtsgebieden

Als je de deelnemers aan een samenwerkingsverband of team per stuk bekijkt dan blijkt dat ieder tot een andere sector van het recht behoort. De politie valt onder het strafrecht, maar kent ook openbare orde taken die deels bestuurlijk zijn. Voor bestuurlijk optreden, functionarissen van de gemeente of het rijk, geldt het bestuursrecht. Dat biedt bestuursorganen de mogelijkheid controle uit te oefenen en, als de burger niet meewerkt, sancties toe te passen. Voor de burger geeft het

bestuursrecht een aparte rechtsgang, met als hoogste instantie de Centrale Raad van Beroep. Het civiele recht treedt in werking bij huur en bij een eventueel optreden van de woningcoöperatie of het energiebedrijf als het contract niet wordt nageleefd. De bestuursrechter toetst marginaal en kijkt alleen of de procedureregels netjes zijn toegepast. Maar de overheid kan ook een onrechtmatige daad begaan. In dat geval is de civiele rechter bevoegd. De hierna te bespreken casus van de gemeente Zeist betreft een uitspraak van de President van de Rechtbank Utrecht in Kort Geding. De President van de Rechtbank treedt dan op als voorzieningenrechter en doet een uitspraak waar partijen aan gebonden zijn, maar die desgewenst later in een bodemprocedure voor de gewone rechter uitgevochten kan worden.

De tendens in wetgeving en beleid is de gemeenten een steeds centralere rol te geven. Ook is er een verschuiving gaande van de strafrechtelijke aanpak naar een bestuursrechtelijke aanpak. Een recent voorbeeld is de Wet bestuurlijke boetes voor foutparkeerders en overtreders van andere kleine verkeersovertredingen (2008). Hierdoor krijgen gemeenten de bevoegdheid om boetes op te leggen aan mensen die overlast bezorgen in de openbare ruimte. Het wetsvoorstel kreeg heftige kritiek vanuit de Eerste Kamer, maar haalde wel de eindstreep, zij het voor een periode van vijf jaar (Persbericht Eerste Kamer, 2007).

Ook in de sociale zekerheidswetgeving is een verschuiving gaande naar de gemeente. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand (Wet werk en bijstand, 2004). Daarmee krijgt de gemeente belang bij het opsporen van bijstandsfraude, met navenante bevoegdheden. In de zorgsector verlegt de Wmo, die hiervoor al werd genoemd, een deel van de zorg, zoals de thuiszorg, van rijk naar gemeenten. De Wet op de jeugdhulpverlening bracht al in de jaren negentig de aansturing van de hulpverlening naar het niveau van provincies en gemeenten, waar de Bureaus Jeugdzorg als centraal punt zijn ingericht. De kindbescherming, dus het handelen van de gezinsvoogd, valt weer onder het ministerie van Justitie. Is psychische hulp nodig, dan is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verantwoordelijk. Er is dus nog steeds sprake van verkokering vanuit de verschillende rechtsgebieden. Op dat niveau ontbreekt de coördinatie die nodig is voor een geïntegreerde aanpak.

Op politiek niveau tracht men deze verkokering te doorbreken door taken te delegeren naar de gemeente of door het financieren van instellingen te vervangen door financiering van de geleverde functies (wonen, zorg et cetera), zoals bij de AWBZ is gebeurd.

De grenzen tussen de sectoren zijn minder scherp door de vermenging van strafrechtelijke, bestuurlijke en civielrechtelijke maatregelen of sancties. Ook de grens tussen de publieke en private sfeer staat onder druk. De ongerustheid hierover flakkert zo nu en dan weer op zoals bij de introductie van het kindvolgsysteem. Dit alles maakt het stelsel waarmee wij in ons dagelijks leven

te maken hebben, en waaraan wij rechten en plichten ontleen, ondoorzichtig en complex. Dat geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor functionarissen die een taak hebben in de publieke sfeer op het uitvoerend vlak. Het zijn vooral de "streetlevelbureaucrats", zoals Lipsky (1980) hen noemt, ofwel de frontliniewerkers, die voor het dilemma staan: optreden of niet? Met als achterliggende vraag: wanneer is handelen legitiem? (Soetenhorst-de Savornin Lohman, 1990; De Savornin Lohman, 2006).

EEN PRAKTIJKGEVAL: INTERVENTIETEAM ZEIST SCHOND HET HUISRECHT

Laten wij eens kijken naar een voorbeeld uit de praktijk. November 2006 besloot de gemeente Zeist om jongeren die overlast bezorgen aan te pakken middels een interventieteam. Ik citeer een recente notitie van het gemeentebestuur:

De gemeente en de partners (politie, belastingdienst, sociale dienst en woningbouwcorporaties) konden en wilden niet toestaan dat jongeren crimineel gedrag vertonen en andere bewoners last en een onveiligheidsgevoel bezorgen. Het is niet te tolereren (dat was ons beeld), dat een deel van deze jongeren daarnaast onterecht een uitkering krijgt, belasting ontduikt, verschillende adressen hanteert. De gemeente wilde samen met de partners hiertegen optreden. De ervaringen met de huisbezoeken hebben uitgewezen dat het hiervoor geschetste beeld in Zeist werkelijkheid is.

De aanpak van het Interventieteam was gericht op ongeveer 10 ernstig overlastgevende jongeren met ook crimineel gedrag. In totaal is aan 40 adressen een bezoek gebracht, zowel het adres waar een betreffende jongere woont als het adres van familie/vrienden (netwerk). De achterliggende gedachte bij bezoek aan familie en vrienden was tweeledig:

- * Voor de te bezoeken familie een duidelijk signaal dat men de jongere met crimineel gedrag niet moet faciliteren (signaal: de samenleving heeft er last van en faciliteren van dat gedrag is ongewenst);
- * Voor de jongere het signaal dat zijn crimineel gedrag er voor zorgt dat zijn familie er nadeel van heeft. (Scheffer, 2008, p. 3)

De bezoeken werden afgelegd door een negenkoppig interventieteam. Het interventieteam in Zeist bestond uit een Sociale rechercheur, een coördinator sociale interventies, een woonfraude rechercheur, een ambtenaar van de gemeente Zeist, een GBA-controleur, de politie, een uitvoerend coördinator repressie, een verslaglegger van de gemeente en soms de burgemeester.

Men werkte volgens een door de gemeenteraad goedgekeurd protocol. Dat bepaalt onder meer dat de controleur van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) moet aanbellen, zich moet legitimeren en het doel van het bezoek moet melden. Na binnenkomst van het hele team wordt een brief van de burgemeester voorgelezen, waarin de redenen voor het huisbezoek worden toegelicht. Deze werkwijze gaat een tijdlang goed, maar dan komen er problemen. Op twee adressen wordt de toegang geweigerd en zes jongeren dienen een klacht in bij de rechter in kort geding, met het verzoek om het interventieteam verder huisbezoek te verbieden. De gemeente Zeist komt met een eigen eis. Zij vraagt een veroordeling van de zes eisers om het interventieteam toe te laten op straffe van een dwangsom. De gemeente Zeist stelt dat deze werkwijze een geaccepteerd verschijnsel is in Nederland en berust op een democratisch genomen besluit van het College van Burgemeester en Wethouders (B en W). Zij noemt het optreden daarom legitiem. De strafrechtelijke aanpak werkt niet dus wordt naar dit middel gegrepen.

De President van de Rechtbank Utrecht is het daar niet mee eens en beslist dat de gemeente onrechtmatig handelde. Het protocol doorstaat de toetsing aan de Grondwet/verdrag niet, omdat slechts één beambte zich moet legitimeren en niet allen. De eisende jongeren krijgen dus gelijk (Rechtbank Utrecht, 25-05-2007). De gemeente Zeist trekt lering uit het gebeure en past het protocol aan, maar de kou is nog niet uit de lucht. Nu zijn het de ouders van twee ruimschoots meerderjarige jongeren die als zogenaamde patsers bekend stonden, die een klacht indienen. Dit keer bij de gemeentelijke ombudsman van Zeist en de nationale ombudsman. De ouders hadden nauwelijks nog contact met hun zoons en zelf hadden zij zich nergens aan schuldig gemaakt. Het interventieteam overrompelde de ouders en gaf de reden van het huisbezoek pas toen het team goed en wel binnen was. De ombudslieden komen met een gezamenlijke uitspraak en opnieuw wordt de gemeente Zeist schending van het huisrecht verweten. Citaat uit deze uitspraak:

De ombudsmannen geven de gemeente graag de ruimte om met effectieve middelen overlast en onveiligheid aan te pakken. Wel moet de aanpak behoorlijk zijn. Zo is uitdrukkelijke toestemming van de bewoner voor een huisbezoek vereist en deze toestemming moet gebaseerd zijn op volledige en juiste informatie over reden en doel van het huisbezoek. In dit geval staat vast dat de reden en het doel van het huisbezoek pas na het binnentreden zijn uitgelegd. Bovendien kunnen ouders van volwassen kinderen niet behandeld worden alsof zij zelf schuldig zijn aan het wangedrag van die zonen. De ombudsmannen hechten eraan dat de overheid bij het optreden tegen onveiligheid en criminaliteit zelf het goede voorbeeld geeft: het feit dat het gaat om een harde kern van jongeren die kennelijk de kernwaarden van onze samenleving met voeten treden, mag voor de overheid geen reden zijn om zelf die kernwaarden aan te tasten. Het protocol van het huisbezoek moet dan ook voldoende

waarborgen dat het huisrecht wordt nageleefd evenals andere behoorlijkheidsnormen. Ook zou er één adequate klachtenregeling moeten zijn voor de huisbezoeken van interventieteams, waarbij klachten over de verschillende betrokken overheidsinstanties integraal worden behandeld. (Persbericht Nationale Ombudsman, 2008, p. 1)

Inmiddels heeft de gemeente Zeist haar aanpak van overlastgevende jongeren aangepast. Men werkt nu meer vanuit de backoffices, dus geen bezoek aan huis, maar wel actie vanuit de verschillende instanties, zoals controles voor de gemeentelijke basisadministratie (GBA), belastingcontroles en oproepen door de sociale dienst. De verwachting is dat op die manier het signaal duidelijk is: als men overlast veroorzaakt, krijgt de familie daar ook last van.

RECHTSTATELIJK GEZICHTSPUNT VERSUS BESTUURLIJK GEZICHTSPUNT

Wat hier gebeurt, is het beste te verklaren uit een botsing van verschillende perspectieven. De rechter en de ombudslieden hanteren het rechtstatelijk gezichtspunt. Daarbij is de redenering glashelder. Omdat het Nederlands bestel getypeerd wordt als een democratische rechtsstaat is het uitgangspunt: de rechtswaarborgen voor de individuele burger beschermen tegen eventueel optreden van de overheid. In de publieke sfeer is de overheid dienstbaar aan de burger en moet zijn privé sfeer respecteren. Dit recht is vastgelegd in art. 10 (privé sfeer) en 12 (huisrecht) van de Grondwet, en art. 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In het tweede lid wordt dan omschreven dat inbreuk alleen is toegestaan als dit bij wet is geregeld en een publiek belang dient, zoals de veiligheid, de gezondheid, het milieu en cetera. Om die belangen te kunnen behartigen is soms schending van het huisrecht nodig. De Algemene Wet op het Binnentreden (1994) is de specifieke wet, die voorschrijft onder welke voorwaarden dit mogelijk is. Als het om verdenking van een strafbaar feit gaat dan gelden de bepalingen uit het wetboek van Strafvordering. Voor bestuurlijk optreden geldt het bestuursrecht, dat bestuursorganen de mogelijkheid biedt controle uit te oefenen en, als de burger niet meewerkt, sancties op te leggen. Wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid geeft speciale bevoegdheden aan ambtenaren tot opsporing van fraude of misbruik. Dit geldt ook voor de sociale verzekeringsbank (SVB) bij misbruik van de Algemene Ouderdomswet (AOW). Zo is op tal van terreinen het grondwettelijk gegarandeerde huisrecht in de knel geraakt. Dat neemt niet weg dat zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter in verschillende uitspraken duidelijk maakt dat er grenzen zijn die de betrokken functionarissen dienen te respecteren. Het gaat daarbij met name om de legitimatieplicht. Ook heeft de rechter bepaald dat huisbezoek alleen mag als er risicosignalen zijn voor woon- of leefvormfraude. Wordt huisbezoek geweigerd dan mag de

gemeente niet "als straf" de uitkering stopzetten. Deze jurisprudentie is dan weer aanleiding voor de regering om via wetswijziging de bevoegdheid aan de uitkerende instantie te verlenen om de uitkering in te houden of stop te zetten bij weigering van huisbezoek. Een wetsvoorstel dat dit mogelijk maakt voor een aantal sociale zekerheidswetten (o.a. betreffende de kinderbijslag, de bijstand, de AOW en de WW) is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend (TK2008/2009, 31929, nr 1/4).

De rechter kijkt ook of het middel, onverwacht huisbezoek door een interventieteam, in verhouding staat tot het doel. Met andere woorden: wordt hier een kanon in stelling gebracht om op een mug te schieten (proportionaliteitsbeginsel)? En: zijn er geen andere, minder vergaande middelen mogelijk (subsidiariteitsbeginsel)? In de casus Zeist gebeurt dit ook door de gezamenlijke aanpak vanuit de backoffice voort te zetten. Deze strategie hoeft niet, want zolang de verschillende leden van het interventieteam binnen het kader van hun eigen wetgeving handelen, zich legitimeren en binnen hun bevoegdheden blijven, is er niets aan de hand. Het huisbezoek is dan legitiem; er zijn geen juridische hobbels te verwachten.

Toch kijken gemeenten daar anders tegenaan. In de praktijk blijkt een dergelijke werkwijze verschrikkelijk omslachtig. Stel het je maar voor bij stap één: negen teamleden die zich stuk voor stuk op de stoep na aanbellen via de intercom legitimeren en het doel van hun bezoek aankondigen. Consternatie op de trap! Stel de toegang wordt niet geweigerd: negen personen in een piepklein appartement. Is het vreemd dat de betrokkenen dit ervaren als een overval? Toch is het jammer wanneer gemeenten besluiten om dan maar het interventieteam op te heffen, waarmee de voordelen van een gezamenlijke aanpak verloren gaan. We weten immers dat het meestal gaat om *multi-problem* gezinnen, waar meerdere instellingen bemoeienis mee hebben. In de casus Zeist wijst de gemeente dan ook op het feit dat deze werkwijze een geaccepteerd verschijnsel is in Nederland en bovendien berust op een democratisch genomen besluit van het College van B en W zodat het optreden in hun ogen legitiem is. Een standpunt dat – zoals wij hiervoor zagen – niet standhoudt tegenover de rechter. Dit neemt niet weg dat veel burgers het optreden van interventieteams toejuichen. Zij zien met lede ogen aan dat de "raddraaiers" er weer tussenuit springen, met als risico dat ook zij zich in de steek gelaten voelen door "de politiek". Hoe valt deze tegenstelling te overbruggen?

CONTEXTGERICHT GEZICHTSPUNT

Het legitimiteitsbegrip

Het draait dus kort gezegd om de vraag: wanneer is het handelen van een interventieteam legitiem? Het begrip legitiem kent verschillende betekenissen. De gemeente Zeist, handelend vanuit het bestuurlijk gezichtspunt, acht het handelen legitiem omdat het berust op de wens

van de gemeenteraad, het besluit van B en W en het goedgekeurde protocol. Hier wordt het begrip *legitiem* in descriptieve zin gebruikt. Het valt dan samen met het begrip *draagvlak*. In deze betekenis komt het begrip tegemoet aan de hiervoor gesignaleerde ontwikkeling op wetgevingsniveau, waarin de uitvoering van beleid wordt overgelaten aan het veld, met als belangrijkste actor de gemeente. Vanuit het rechtstatelijk gezichtspunt bezien heeft legitimiteit een *normatieve* betekenis. Dan gaat het niet om wat men *legitiem vindt*, maar om wat *legitiem is*. Het gaat dan om een aantal grondwettelijke rechten, beginselen en waarden, zoals die zijn neergelegd in grondwet en verdrag, waarbij de inbreuken zijn omschreven in een aantal wetten. Elk teamlid neemt daarin een eigen positie in en heeft met verschillende wetten te maken, elk met een eigen doelstelling. Omdat op wetgevingsniveau de coördinatie tussen die doelstellingen ontbreekt, wordt dit tekort op het uitvoerend niveau manifest. De hete aardappel is als het ware doorgeschoven, via gemeente en instellingen naar de professionals in de frontlinie.

Nu kent het begrip *legitiem* ook een dynamische betekenis die rekening houdt met maatschappelijke ontwikkelingen. We zagen dat de scheidslijn tussen de verschillende rechtsgebieden aan scherpte heeft verloren, dat de grens tussen *privaat* en *publiek* optreden vervaagt en dat de politieke druk op de instellingen in de richting van een gezamenlijke aanpak groot is. Om hier flexibel op in te kunnen spelen krijgt het begrip *legitiem* een context- en cultuurgebonden betekenis. In de woorden van Westerman (hoogleraar rechtsfilosofie Rijksuniversiteit Groningen):

De legitimiteit van deze rechten, beginselen en waarden is natuurlijk niet van God gegeven; zij zijn context en cultuur gebonden. Toch kunnen we, juist omdat zij verankerd liggen in de waan van de dag, deze waarden en beginselen hanteren als criteria voor legitimiteit in deze normatieve betekenis. (Westerman, 2008, p. 65)

Voor ons onderwerp betekent dit dat de samenwerking in teamverband wenselijk is, omdat het op een breed maatschappelijk draagvlak berust, maar tegelijkertijd in overeenstemming moet zijn met die waarden en beginselen waaraan het recht tracht uitdrukking te geven. Het is dus voor de werker in teamverband niet voldoende om mechanisch de legitimatieplicht na te leven. Ook dan kan immers het optreden als intimiderend worden ervaren. De opdracht aan het team gaat verder: het moet in de betreffende context, dus *inclusief degenen die het treft*, als terecht worden beschouwd. De contextgerichte legitimatie omvat alle betrokkenen. De ombudsman formuleert dit treffend door te stellen dat de overheid een voorbeeldfunctie moet vervullen.

Wordt de opgave voor interventieteams daarmee in de praktijk niet nog zwaarder? Dat hoeft niet het geval te zijn. Met twee voorbeelden wil ik dit duidelijk maken.

Frontlijnsturing

Dit begrip is ontleend aan het Stedelijk Innovatie Programma (STIP). Het geeft in een serie praktijkstudies inhoud aan het werken in de frontlinie, gebaseerd op het onderscheid tussen beleidssturing (in dit artikel bestuurlijk gezichtspunt) en frontlijnsturing. Een citaat uit één van de rapporten:

Beleidssturing is in zijn kern een abstracte activiteit: van algemene uitgangspunten wordt – via politieke besluitvorming – tot concretisering en uiteindelijk de uitvoering gekomen. Frontlijnsturing is in zijn kern een concrete activiteit: vanuit de situatie zoals die wordt aangetroffen, wordt onderzocht welk handelen productief is en wat voor ondersteuning daarbij past. (Hartman & Tops, 2005, p. 21)

Misschien is het erg jaren zestig, maar wij hadden het in die tijd over bottom-up in plaats van top-down. Het is interessant dat dit inzicht tegenwoordig handen en voeten krijgt als frontlijnsturing. Uitgaande van een groot aantal diverse praktijksituaties, geven deze publicaties criteria en aanwijzingen om de effectiviteit en de kwaliteit van het werk op het uitvoerend vlak te verbeteren. Dit werk kent een eigen dynamiek waarin het concrete gedrag op de werkvloer centraal staat. Het sluit naadloos aan op de dynamische invulling van het begrip legitimiteit uit de rechtstheorie. "Legitimiteit is dynamisch en wordt gevestigd in een context; waar de context verandert, verandert de legitimiteit" (Hartman & Tops, 2005, p. 46). Professionalisering van de teams is een voorwaarde om dit werk naar behoren uit te voeren. Het voert te ver om op de inhoud van deze training in te gaan. De kern is: besef dat je doordringt in de leefwereld van een ander mens. Rechtsnormen en fatsoensnormen gaan dan tot een vanzelfsprekend handelingsrepertoire behoren. Voordeel is ook dat de betrokkenen daardoor het optreden accepteren.

De context: maatwerk voor mensen met meerdere problemen

Het tweede voorbeeld betreft een onderzoek uitgevoerd op verzoek van de Grote steden (G27) naar 14 *best practices* in 13 gemeenten betreffende de gezamenlijke aanpak van *multi-problem* gezinnen. Dit rapport biedt een schat aan informatie voor beleidsmakers en

uitvoerend werkers. Voor ons onderwerp is de volgende conclusie, neergelegd in principes van belang:

Principe 11: Regie verplaatsen

(...) In steden die succesvol zijn in het oplossen van meerdere problemen van mensen, werkt dat andersom. De regisseur bevindt zich zo dicht mogelijk bij het gezin, soms achter de voordeur, soms voor de achterdeur, en stuurt vanaf daar de overige partijen aan. Daarvoor is wel nodig dat beslissers dergelijke regie toestaan. (...) (Kruiter, De Jong, Van Niel en Hijzen, 2007, p. 89)

Het is lastig voor bestuurders om deze aanpak te kiezen en de regie in zekere zin uit handen te geven, maar zij plukken er wel de vruchten van. Het worden de best geslaagde projecten.

Op het punt van de rechtsprincipes stellen de onderzoekers vast:

Principe 9: Behoorlijk bestuur

Of het bewust is of niet, veel beslissers in steden waar het goed gaat drukken zich uit in de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Dit zijn de beginselen die regelen hoe bestuursorganen zich tot burgers moeten verhouden. Een behoorlijk aantal gelden voor de hulp en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen (...). (Kruiter, De Jong, Van Niel en Hijzen, 2007, p. 90)

Ook hier is kennelijk de toepassing van rechtsprincipes geïnternaliseerd en een vast onderdeel van het normale handelingsrepertoire als het gaat om maatwerk, of – met andere woorden – context gericht werken in teamverband.

Concluderend kan gezegd worden dat zowel de rechtstheorie als de evaluatiestudies van de uitvoeringspraktijk laten zien dat het optreden in teamverband in de aanpak van sociale problemen, ook als dit huisbezoek inhoudt, legitiem kan zijn. Dat wil zeggen gebaseerd op rechtsprincipes en fatsoensnormen die *in de context* tot uitdrukking komen.

Vanzelf gaat dit niet, want dit optreden vereist een grote mate van professionaliteit van de uitvoerend werkers. Daarvoor moet geld en tijd beschikbaar zijn. Dat is de eerste opdracht aan beleidsmakers en managers. Daarnaast moeten zij ook nog bereid zijn om (regie)taken uit handen te geven. Geen geringe opdracht, maar op den duur werpt het zijn vruchten af.

LITERATUUR

- Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad* [Frontline steering, public practices on street level in big cities]. Den Haag: Kennis centrum grote steden.
- Kruiter, A. J., Jong, J. de, Niel, J. van, & Hijzen, C. (2007). *De Rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen* [The round-about of Hamed. A custom made approach for people with multiple problems]. Den Haag: Nicis Institute.
- Lipsky, M. (1980). *Streetlevel bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. NY/London: Russell Sage Foundation.
- Loof-Donker, A. M. F. (2007). Huisbezoeken in het sociale zekerheidsrecht [Home visits in social security law]. *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 32(6), 812–824.
- Ombudsman van Rotterdam. (2007). *Baas in eigen huis, "Tja, we komen eigenlijk voor alles..." Rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken*. Rotterdam: Bureau Ombudsman [Master in your own house, "Well, actually we visit you for anything..." Report of a research about the practice of home visits in Rotterdam]. Retrieved September 4, 2008, from <http://www.ombudsman.rotterdam.nl/publicaties/Eindrapport%20Baas%20in%20eigen%20Huis.pdf>.
- Persbericht Eerste Kamer. (2007). *Bestuurlijke boete aan zijden draad* [Administrative fine hangs in the balance]. Persbericht 12-12-2007, retrieved from www.eerstekamer.nl/nieuws20071212.
- Persbericht Nationale Ombudsman. (2008). *Interventieteam Zeist schond huisrecht* [Intervention-team Zeist violates home right] Persbericht 12-11-2008. Retrieved from www.nationaleombudsman.nl.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008). *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte* [Beyond fragmentation: organize smart and create more space]. Amsterdam: SWP.
- Rechtbank Utrecht 25-05-2007 nr: 228777/KG ZA 07-338.
- Savornin Lohman, J. de (2006). Legitimiteit van de politie als medespeler in het middenveld [Legitimacy of the police as partner in society]. In K. van der Vijver & F. Vlek (Eds.), *De legitimiteit van de politie onder druk?* (pp. 281–295) Den Haag: Politie en Wetenschap.
- Scheffer, M. G. (2008). *Informatie project jongerenaanpak* [Information about the project 'youth approach']. Notitie gemeentesecretaris Zeist, 24-10-2008.
- Soetenhorst-de Savornin Lohman, J. (1990). *Doe wel en zie om, maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht* [Do well and look back, helping people in relation to the law]. Lisse: Swets en Zeitlinger.

- Sprinkhuizen, A. (2008). Meer Mee Doen. De WMO, over kansen voor participatie en de rol van sociale professionals [Do more with it. The "WMO", about opportunities for participation and the role of social professionals]. *MO/Samenlevingsopbouw*, 27, 7–9.
- TK 2008/2009, 31429, nr: 1/4. Een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek [Draft law: a regulation in the social security of the legal consequences of not demonstrating ones living conditions after the offer of a home visit].
- Westerman, P. (2008). Normering via doelstelling: zorgplichten [Standardisation by means of objective: care duties]. In P. C. Westerman & A. R. Mackor (Eds.), *Vormen van (de?) regulering*. (pp. 51–72). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.