

Domeinbeschrijvingen

Werken in (semi)gedwongen kader

Reclassering, jeugd, arbeidsintegratie, maatschappelijke opvang,
schuldhulpverlening en reclassering België – Vlaamse Justitiehuizen



Inhoud

Inleiding 6

Reclassering 9

- 1 Domein reclassering 9
- 2 Wettelijk kader reclassering 10
- 3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt reclassering 12

Jeugd 13

- 1 Domein jeugd 13
- 2 Organisaties jeugd 16
- 3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt jeugd 22

Arbeidsintegratie 25

- 1 Domein arbeidsintegratie 25
- 2 Organisaties arbeidsintegratie 28
- 3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt arbeidsintegratie 33

Maatschappelijke opvang 35

- 1 Domein maatschappelijke opvang 35
- 2 Organisaties maatschappelijke opvang 40
- 3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt maatschappelijke opvang 47

Schuldhelpverlening 51

- 1 Domein schuldhelpverlening 51
- 2 Organisaties schuldhelpverlening 55
- 3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt schuldhelpverlening 66

Reclassering België – Vlaamse justitiehuizen	74
1 Domein Vlaamse Justitiehuizen	74
2 Omvang Vlaamse Justitiehuizen	75
3 Juridische context: actuele ontwikkelingen Vlaamse justitiehuizen	81
4 Kenmerken samenwerking professional/cliënt Vlaamse justitiehuizen	83

Gebruikte literatuur 88

Reclassering	88
Arbeidsintegratie	88
Schuldhelpverlening	90
Reclassering België – Vlaamse justitiehuizen	91

Colofon 92

Inleiding

Het Kenniscentrum voor Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht ontwikkelde voor verschillende domeinen binnen het werkveld gedwongen kader de 'alliantiemonitor in (semi)gedwongen kader'. Dit instrument biedt professionals en cliënten een handvat om te spreken over hun beleving van de onderlinge doelgerichte samenwerking, met als doel deze samenwerking te verbeteren. De alliantiemonitor in gedwongen kader is het resultaat van een onderzoek naar specifieke kenmerken van de werkalliantie in gedwongen kader.

Behoeften van sociale professionals

Wat was de reden van dit onderzoek en wat waren de bevindingen? Reclasseringswerkers, jeugdbeschermers, schuldhulpverleners, klantmanagers en woonbegeleiders werken met cliënten (en hun leefomgeving) in een context van drang en dwang. In hun werk combineren zij ondersteunen, begeleiden en hulpverlening met verschillende vormen van drang, dwang en controle. Hoe kunnen zij in hun gecombineerde rol van begeleiden en controleren effectief contact houden met hun cliënten? En hoe kunnen ze de uitval in de drang-en-dwangtrajecten verminderen? Deze vraag houdt deze professionals sterk bezig.

De werkalliantie in gedwongen kader'

In samenwerking met een groot aantal professionals zocht het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) het antwoord hierop door een nieuwe manier van denken te ontwikkelen over het contact tussen cliënt en professional in het gedwongen kader. Uitgangspunt hierbij is het concept 'werkalliantie'. De werkalliantie staat voor de tijdelijke samenwerking tussen cliënten en professionals. Uitgangspunt daarbij is dat het voor het bereiken van de gezamenlijke doelen van groot belang is hoe beide partijen de onderlinge samenwerking beleven. In 2011 startte het KSI samen met de reclassering het onderzoek 'Werkalliantie in gedwongen kader'. In deze studie draaide het om de vraag of de werkalliantie in het gedwongen kader specifieke kenmerken kent. In dit onderzoek, onder 265 koppels van cliënten en reclasseringswerkers, zijn vier specifieke kenmerken van de werkalliantie in gedwongen kader gevonden. Namelijk 'vertrouwen', 'richting en kader', 'binding' en 'stroefheid'. Als er sprake is van 'richting en kader' in samenhang met 'vertrouwen en binding' wordt de kans op een goed resultaat groter. En als 'richting en kader' samengaan met 'stroefheid' wordt de kans daarop kleiner. Op basis van deze onderzoeksbevindingen ontwikkelde het KSI een concept-alliantiemonitor. De monitor is een korte vragenlijst over de beleving van de samenwerking tussen cliënten en professionals, waarin die vragen zijn opgenomen die in het onderzoek de sterkste samenhang met de resultaten lieten zien. Deze monitor is bedoeld als instrument dat systematisch en periodieke bespreking van de onderlinge samenwerking kan vergroten. Met als doel de kwaliteit van de samenwerking tussen cliënt en professional te vergroten.



RAAK-PRO-onderzoek alliantiemonitor

Reacties uit verschillende werkvelden op publicaties en lezingen hierover maakten duidelijk dat hiervoor bredere belangstelling bestaat dan alleen bij de reclassering. Dit heeft geresulteerd in een onderzoeksprogramma waarin reclassering, schuldhelpverlening, jeugdbescherming, woonbegeleiding en arbeidstoeleiding samenwerken met vijf lectoraten van het KSI. Centrale vraag van het programma is in hoeverre de alliantiemonitor geschikt is om systematisch te reflecteren op de kwaliteit van de werkalliantie tussen professional en cliënt in gedwongen kader. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn vanuit de zijde van de professionals twee onderliggende vragen van belang: ten eerste de vraag of professionals uit de vijf deelnemende domeinen de kenmerken van de werkalliantie in gedwongen kader herkennen en ten tweede de vraag hoe zij denken over systematische monitoring van cliëntfeedback. Vanuit cliëntzijde is de onderliggende vraag van belang in hoeverre het werken met deze monitor invloed heeft hun eigen regie op de samenwerking en op hun waardering daarvan. In dit RAAK-PRO onderzoek zijn voor het eerst vijf verschillende sectoren verenigd die werken met een bepaalde vorm van (semi) gedwongen kader. De monitor is per domein aangepast aan de verschillen in taal en werkwijze, dit in samenspraak met betrokken cliënten en professionals.

Om de verschillen en overeenkomsten in de verschillende contexten beter te begrijpen is eerst een beknopte verkenning gedaan van de domeinen waarin het vierjarige RAAK-PRO-onderzoek plaatsvindt. In dit rapport brengen we enkele kenmerken van de verschillende domeinen binnen het werkveld Gedwongen kader in kaart.

Dit zijn: reclassering, jeugdbescherming, arbeidsintegratie, maatschappelijke opvang, schuldhulpverlening en reclassering België – Vlaamse Justitiehuisen.

Opbouw van de hoofdstukken

De opbouw van de tekst per sector is als volgt. Eerst is er een algemene beschrijving van de sector, waarin onder meer de omvang en de grootste opgaven aan bod komen. Daarna volgt een beschrijving van de organisaties binnen de sector waar de ontwikkeling van de alliantiemonitor zal plaatsvinden, hoe deze organisaties werken, en wat de kenmerken zijn van de huidige samenwerking tussen professional en cliënt. Bijvoorbeeld: hoe vaak zien ze elkaar, welke regels zijn van toepassing op de samenwerking en welke discretionaire ruimte heeft de professional in de begeleiding?

De gekozen beschrijvingen verschillen van elkaar in oriëntatie. Sommige zijn geënt op de landelijke situatie, terwijl andere gaan over een regionale situatie of zelfs de werkwijze van een specifieke organisatie. De reden hiervoor is dat in sommige domeinen de werkwijze generiek is en dus betrekking heeft op alle organisaties in de sector, terwijl in andere domeinen sprake is van specifieke aanpakken per regio of per instelling. De beschreven informatie in de teksten is ruim een jaar oud en zal dus niet overal meer helemaal up-to-date zijn. Dat is inherent aan work in progress. Maar deze inventarisatie per domein vormt een goede basis om de alliantiemonitor verder te ontwikkelen.

Reclassering

1 Domein reclassering

Reclassering(stoezicht) wordt als volgt gedefinieerd: “Reclasseringstoezicht is controle op het nakomen van door OM, ZM en DJI opgelegde (bijzondere) voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de (bijzondere) voorwaarden te houden” (Albayrak 2007; Poort 2009). Een reclasseringstoezicht kan alleen worden gestart op basis van een strafrechtelijke beslissing en is dus een justitiële interventie (Poort 2009). Sinds kort kan de reclassering ook zonder een strafrechtelijke beslissing snel inzetbare korte, modulaire interventies aanbieden, bijvoorbeeld in het kader van een ZSM-afdoening of nazorg (Van Gennip, 2016). Ter toelichting: OM staat voor Openbaar Ministerie; ZM staat voor Zittende Magistratuur; DJI staat voor Dienst Justitiële Inrichtingen; ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk.

Het reclasseringstoezicht heeft twee doelen. Het eerste doel op korte termijn is dat een justitiabele de bijzondere voorwaarden, opgelegd door de rechter, naleeft en aanvullende aanwijzingen van de reclassering opvolgt (Poort 2009). Voorbeelden van bijzondere voorwaarden zijn: meldplicht, drugs- en alcoholverbod of deelnemen aan een gedragsinterventie (Balfoort, Andreas & Van Vliet 2013). Het tweede doel is dat de justitiabele niet recidiveert. Om dit doel te bereiken zet de reclassering middelen in om iemands gedrag te veranderen en te ondersteunen bij maatschappelijke re-integratie (begeleiding) en om risico's te beheersen (controle) (Poort 2009).

Omvang problematiek reclassering

Van de reclasseringstoezichten die in 2009 werden afgesloten, werd het grootste deel opgelegd in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (59,1%) en bijna een kwart (24%) in het kader van een voorwaardelijke schorsing, sepot of transactie. Daarnaast werden reclasseringstoezichten opgelegd in het kader van een penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidstelling (8,3%), vrijheidsbeperkende maatregel (ISD/PIJ; 7,3%) of overig (1,3%; Zebel, Alberda & Wartna 2014).

Ruim de helft (53,2%) van de beëindigde reclasseringstoezichten in 2009 werd uitgevoerd door Reclassering Nederland. 37,2% werd uitgevoerd door Stichting Verslavingsreclassering GGZ en 9,6% door Leger des Heils, Jeugdzorg & Reclassering (Zebel, Alberda & Wartna 2014). De gemiddelde doorlooptijd van een reclasseringstoezicht in 2009 was vijftien maanden ($sd=10$ maanden). 40,8% van de reclasseringstoezichten duurde minimaal anderhalf jaar en 23,2% van de reclasseringstoezichten duurden zes maanden of korter (Zebel, Alberda & Wartna 2014).

In 2009 was in Nederland van 12.179 personen een reclasseringstoezicht beëindigd. 71% van de reclasseringstoezichten werd voltooid, dat wil zeggen dat het toezicht volledig werd doorlopen (de afmakers). 29% van de reclasseringstoezichten werd voortijdig beëindigd, dan

maakte de cliënt het traject niet af (de afhakers); daarbij ging het vooral om negatieve voortijdige beëindigingen. In slechts 8 van de 2.533 gevallen ging het om een positieve voortijdige beëindiging (Zebel, Alberda & Wartna 2014). Van de 12.179 mensen waarvan een reclasseringstoezicht in 2009 werd beëindigd, had 39% binnen twee jaar een nieuw justitiecontact naar aanleiding van een misdrijf. 32% recidiveerde met een ernstig misdrijf en 6% met een zeer ernstig delict. Van de groep reclasseringscliënten die het toezicht volledig had doorlopen (de afmakers) recidiveerde een kleiner deel (31,9%) dan de groep afhakers (56,7%) (Zebel, Alberda & Wartna 2014).

2 Wettelijk kader reclassering

2.1 Aard en werking reclassering

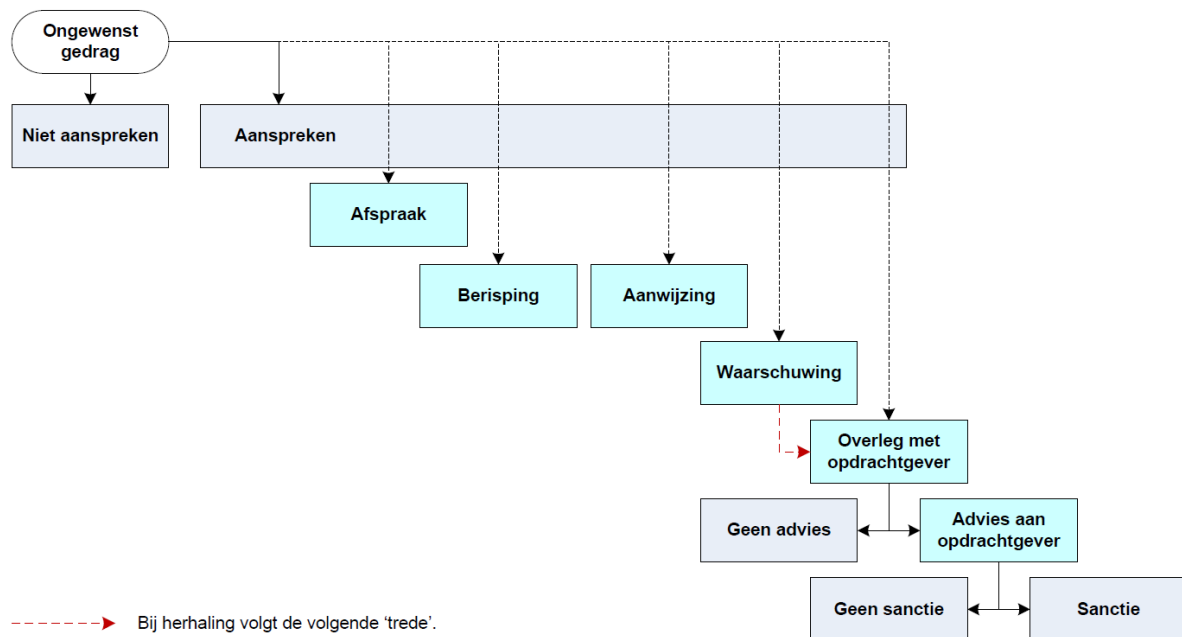
Het juridisch kader voor de uitvoering van toezicht door reclassering is gelegen in de bijzondere voorwaarden die door de rechter kunnen worden opgelegd bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Een voorwaardelijk vrijheidsstraf wordt door de rechter op basis van artikel 14a Sr opgelegd. Een deel van de straf wordt dan niet ten uitvoer gelegd, als de veroordeelde zich gedurende een door rechter vastgestelde proeftijd aan de voorwaarden houdt. De proeftijd (14b Sr) beslaat maximaal drie jaar, maar in de praktijk stelt de rechter veelal twee jaar vast. Binnen die proeftijd dient de veroordeelde zich in elk geval te houden aan algemene voorwaarden, die inhouden dat hij of zij zich niet schuldig maakt aan enig strafbaar feit.

De rechter kan ook bijzondere voorwaarden opleggen. De mogelijke bijzondere voorwaarden staan in artikel 14C lid 2 Sr opgesomd. Ze variëren van gebieds- en contactverboden tot aan 'aanwijzingen het gedrag betreffende', dat wil zeggen meerdere soorten gedragstrainingen. Hoewel het OM formeel eindverantwoordelijk is voor het toezicht op naleving van de voorwaarden (14d lid 1 Sr) zal een reclasseringswerker worden aangewezen om feitelijk toezichthouder en tevens ondersteuner te zijn bij naleving van de bijzondere voorwaarden (artikel 14c lid 1 sub a onder 2 jo. 14d lid 2 Sr). De aard en intensiteit van het toezicht wordt vastgelegd door de reclasseringswerker (artikel 3 lid 1 van het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordelingen). Dat dit niet verder wettelijk is uitgewerkt geeft aan dat er op dit punt enige beleidsvrijheid bestaat. De voorwaarden moeten nageleefd, maar de reclasseringswerker bepaalt hoe dat precies wordt vormgegeven. Dit is ook afhankelijk van het recidiverisico. Er zijn drie niveaus van intensiteit (3RO 2009).

2.2 Type overtredingen reclassering

Formeel is de enige overtreding die voor een onder reclasseringstoezicht gestelde cliënt mogelijk is: overtreding van de algemene en/of bijzondere voorwaarden zoals opgelegd bij de voorwaardelijke straf. In een dergelijk geval bestaat de wettelijke plicht voor de reclasseringswerker om onmiddellijk melding te maken bij het OM (14d lid 2, laatste volzin, Sr.). Echter niet iedere vorm van ongewenst gedrag betreft direct een overtreding. En niet iedere overtreding leidt direct tot tenuitvoerlegging van de straf. Denk hierbij aan het niet nakomen van een afspraak of aanwijzing. Men spreekt hier over ongewenst gedrag (Handboek reclassering 2016). De reclassering hanteert het onderstaande stroomschema

(zie figuur 1) ter ondersteuning voor de reclasseringswerker bij het reageren op ongewenst gedrag.



Figuur 1: Stroomschema Reacties op ongewenst gedrag (Handboek reclassering, 2016).

Dit schema kan stap voor stap doorlopen worden maar dat hoeft niet. Dit is aan de beoordeling van de professional zelf (Handboek reclassering 2016). Als sprake is van een overtreding van de voorwaarden wordt in elk geval een waarschuwing gegeven. Die wordt gemeld aan de opdrachtgever (het OM).

2.3 Aard van de sancties reclassering

Als een voorwaarde wordt overtreden kan dat tot gevolg hebben dat het OM de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafdeel vordert bij de rechter en dat de rechter beslist dat dit deel daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd. De reclasseringswerker heeft de ruimte om bij de melding een advies uit te brengen of de overtreding daadwerkelijk tot een dergelijk gevolg zou moeten leiden (artikel 5 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordelingen). Als het begrip sanctie breder wordt getrokken dan bovengenoemde formele sanctie, kan een berisping of aanwijzing worden gezien als een sanctievorm volgend op ongewenst gedrag. De aard hiervan is echter gericht op voortzetting van het toezicht in plaats van beëindiging.

2.4 Gebondenheid aan wettelijke kaders reclassering

Zoals gezegd is het wettelijk kader vrij transparant en geeft slechts bovengenoemd uitvoeringsbesluit beknopt nadere invulling aan het Wetboek van Strafrecht. Dat maakt de kaders echter niet vrij maar juist beperkt, waar het gaat om overtreding van de bijzondere voorwaarden: overtreding betekent onverwijld schriftelijk melden aan het OM. Dit is een ketenafspraken die dwingend is. De reclasseringswerker is vrij in de interventie die hij of zij

kiest als reactie op ongewenst gedrag – niet zijnde een overtreding van de bijzondere voorwaarden (Handboek reclassering 2016).

3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt reclassering

3.1 Meldplichtgesprekken reclassering

Intensiteit van het reclasseringstoezicht en frequentie van de meldplichtgesprekken worden bepaald op basis van de zwaarte van het delict en het risico op recidive, schade en letsel. Bij justitiabelen met een laag risico worden minder middelen ingezet en minder frequent meldplichtmomenten gepland, dan bij justitiabelen met een hoog risico. Er wordt dan ook onderscheid gemaakt in drie toezichtniveaus (3RO 2009):

- Niveau 1: elke drie weken meldplicht.
- Niveau 2: elke twee weken meldplicht en contact; in het begin elke twee maanden huisbezoek.
- Niveau 3: elke week meldplicht en contact; elke maand huisbezoek.

Inmiddels wordt bovenstaande niveau indeling niet meer strak gehanteerd, maar biedt deze een richtlijn waartoe de professional zich kan verhouden.

3.2 Controle en begeleiding reclassering

Controle en begeleiding gaan binnen het reclasseringstoezicht hand in hand en vormen samen de middelen om de reclasseringsdoelen te halen. Het onderscheid tussen enerzijds begeleiding ingezet ten behoeve van gedragsverandering en maatschappelijke re-integratie, en anderzijds controle ten behoeve van risicobeheersing, is in de uitvoeringspraktijk niet zo strikt. Volgens Krechtig, Lans, Andreas & Menger (2012) doet een dergelijk onderscheid “geen recht aan de specifieke en complexe dynamiek van het reclasseringswerk, maar juist een combinatie van correctieve en ondersteunende doelen en middelen, van het hybride werken bij justitiële interventies blijkt effectief te zijn”.

3.3 Vertrouwelijkheid en risicogedrag reclassering

Een reclasseringswerker moet of kan dus, bijvoorbeeld bij strafbaar gedrag of een overtreding van de (bijzondere voorwaarden), gegevens over de cliënt uitwisselen met opdrachtgevers als het OM. Het OM bepaalt vervolgens of en in hoeverre het hier gevolgen aan wil verbinden. Zo’n beslissing kan grote gevolgen hebben voor de cliënt. Om die reden is het van belang dat de reclasseringswerker aan het begin van het reclasseringstoezicht helder is naar de cliënt over de kaders van het reclasseringstoezicht, en over de rechten en plichten van reclasseringswerkers. De cliënt moet dus vooraf weten dat er grenzen zijn aan de vertrouwelijkheid en heeft er recht op te weten waar hij of zij aan toe. De cliënt en moet daar niet pas achteraf achterkomen (Bethlehem 2013).

Jeugd

1 Domein Jeugd

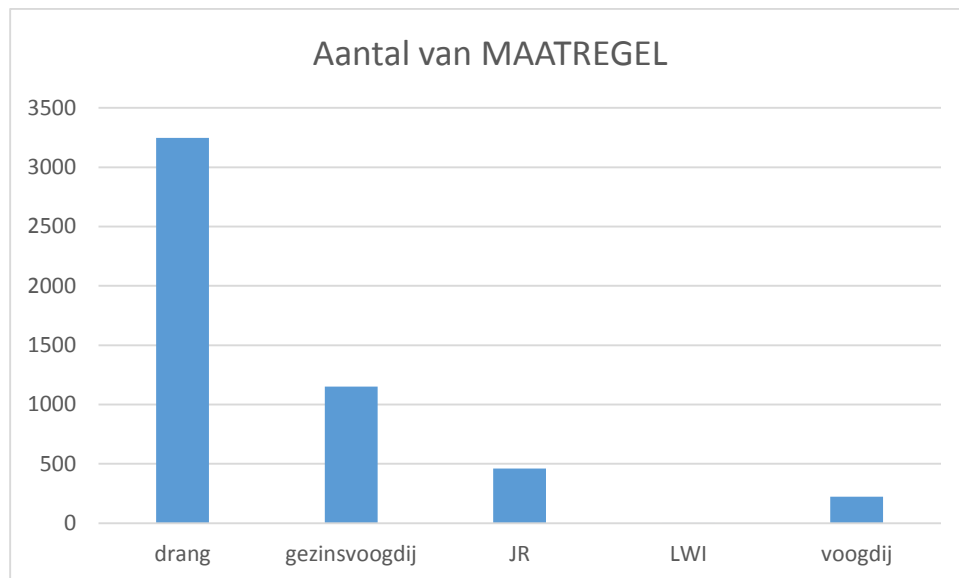
Jeugdzorg in Nederland heeft twee kerntaken. De eerste taak is bescherming van jeugdigen tegen onveiligheid en bedreiging van de ontwikkeling door allerlei vormen van mishandeling, huiselijk geweld en/of verwaarlozing. De tweede taak is toezicht houden op jongeren met delict gedrag in het kader van de publieke veiligheid. Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden en zijn deze taken overgeheveld naar de gemeenten. Gemeenten moeten voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen die jeugdbeschermings- en reclasseringstaken mogen uitvoeren. (NJI, 2016). Organisaties die voorheen landelijk onder de naam Bureau Jeugdzorg bekend waren, krijgen nu regionaal andere namen. In Midden Nederland zijn drie gecertificeerde instellingen (GIs) actief op dit domein. Dat zijn Samen Veilig (SAVE) Midden Nederland, de William Schrikkergroep (WSG) en de jeugdzorg van het Leger de Heils/SGJ-Timon. De William Schrikker Groep biedt hulp en ondersteuning aan kinderen met een (verstandelijke) beperking of chronische ziekte en aan kinderen van ouders met een beperking. Het is een landelijke organisatie. Het Leger des Heils, waaronder SGJ-jeugdzorg en Timon, werkt ook op het terrein van jeugdreclassering en jeugdbescherming en doet dit vanuit christelijke waarden. Kenmerken voor de hulpverlening van het Leger des Heils is de focus op gezinnen zonder zelfstandige huisvesting, zorgmijdende, vluchtende en zwervende gezinnen, en multi-probleemgezinnen met specifieke cultuurgebonden leefwijze, zoals Roma/Sinti of besloten geloofsgemeenschappen. Het onderzoek van de werkaliantie richt zich op Samen Veilig Midden Nederland en de William Schrikker Groep.

1.1 Omvang problematiek jeugd

In de eerste drie maanden van 2015 kregen landelijk 233 duizend jongeren gemeentelijke jeugdzorg. Het merendeel van de geleverde zorg (85 procent) betrof jeugdhulp. Daarbij kregen jongeren en hun ouders hulp bij psychische, psychosociale en/of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/31/bijna-een-kwart-miljoen-jongeren-in-de-jeugdzorg>). Volgens cijfers van het CBS kregen het eerste kwartaal van 2015 landelijk 33.000 jongeren te maken met jeugdbescherming. Daarvan ging het in driekwart van de gevallen om een vorm van ondertoezichtstelling (OTS) en in een kwart van de gevallen om voogdijmaatregelen. De jongeren die te maken kregen met een OTS-maatregel ontvingen ook vaak jeugdhulp. 15.000 van hen verbleven in een residentiële instelling. Drie procent had tegelijkertijd te maken met de jeugdreclassering. In het eerste kwartaal van 2015 hadden 7.410 jongeren tussen de 12 en 22 jaar een jeugdreclasseringsmaatregel. De meeste van hen (6.490 jongeren) hadden te maken met gedwongen kader, de rest met individuele trajectbegeleiding. De jeugdreclassering werd meestal volgens plan beëindigd en duurde in de helft van de gevallen een jaar of langer, bij een deel zelfs langer dan twee jaar (CBS Jeugdbescherming en jeugdreclassering 1^e kwartaal 2015).

In ons onderzoek richten we ons op SAVE Midden Nederland (SVMN) dat zich uitstrekt over de regio Utrecht en Flevoland. Het aantal inwoners in de provincie Utrecht in 2015 was

1.268.489. Het aantal inwoners in de provincie Flevoland in 2015 was 403.280. Cijfers van SVMN over de periode 1 januari 2015 tot 1 september 2016 geven het volgende beeld. Het totale aantal cliënten voor deze periode is 5.082. Onderverdeeld naar aard blijkt dat begeleiding (zonder maatregel) het omvangrijkst is. SVMN maakt een onderscheid in 'begeleiding' en 'begeleiding met maatregel'. De term 'begeleiding' vervangt de classificatie 'drang' die tot voor kort in de registratie gehanteerd werd. Hieronder volgt een uitwerking van deze cijfers voor de regio's Utrecht en Flevoland. Gemeten naar het inwonertal van beide provincies met een verhouding van 3:1 blijkt Flevoland ongeveer 15% meer cliënten te hebben.



Utrecht	Flevoland
Cliënten in Utrecht over de periode 1 januari 2015 tot 1 september 2016 = totaal 3.668. Gemiddelde duur van het contact over het totaal = 176 dagen. Aantal afgesloten contacten = 1.888. Gemiddelde duur contact = 130 dagen. Aantal nog niet afgesloten contacten = 1.780. Gemiddelde duur contact = 225 dagen.	Cliënten in Flevoland over de periode 1 januari 2015 tot 1 september 2016 = totaal 1.414. Gemiddelde duur van het contact over het totaal = 165 dagen. Aantal afgesloten contacten = 796. Gemiddelde duur contact = 124 dagen. Aantal nog niet afgesloten contacten = 618. Gemiddelde duur contact = 220 dagen.

1.2 Opgave jeugd

SVMN hanteert een bredere betekenis van het woord 'jeugdbescherming' dan in de afgelopen decennia gebruikelijk was. Waren voorheen jeugdbescherming en

jeugdreclassering apart belegd, nu verzorgen de medewerkers beide taken. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de SAVE-methodiek. Voor de benaming 'jeugdbeschermer' en 'jeugdreclasserend' wordt 'SAVE-medewerker' gehanteerd. De SAVE-medewerker werkt met en zonder maatregel. De fase zonder maatregel wordt aangeduid met 'begeleiding' (voorheen 'drang') als onderscheid voor 'begeleiding met maatregel'. Begeleiding met maatregel wil zeggen OTS, gezinsvoogdij, voogdij of jeugdreclassering. Deze laatste kan ook in combinatie met civielrechtelijke maatregelen opgelegd worden. Melding ter bescherming van volwassenen en jeugdigen in situaties van huiselijk geweld verlopen via Veilig Thuis, voorheen AMK (Algemeen Meldpunt Kindermishandeling) en SHG (Steunpunt Huiselijk Geweld). Veilig Thuis is een geïntegreerd onderdeel van SVMN (Van Montfoort en Samen Veilig Midden Nederland, SAVE Werkwijze basishandleiding voor SAVE-professionals, versie 3.0 juli 2015).

1.3 Wettelijke kaders jeugd

De volgende wettelijke kaders zijn van belang bij de werkwijze van de SAVE-teams en hun partners:

- Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind 1995.
- Belang van het kind centraal (Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989).
- Jeugdwet. Deze vervangt de Wet op de jeugdzorg, die tot 2015 geldig was. De wet omvat jeugdbescherming en jeugdreclassering, plus de andere onderdelen van de jeugdzorg die vallen onder de Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd).
- Wet verplichte meldcode.
- Wet tijdelijk huisverbod.
- Wet voorwaardelijke sanctie.
- Wet bescherming persoonsgegevens 2001; bewaren en uitwisselen van persoonsgegevens.
- Beroepscode en tuchtrecht sinds 2014; gelinkt aan registratie jeugdzorgwerker.

1.4 Actuele ontwikkelingen domein jeugd

Jeugdzorg naar de gemeente

In de Jeugdwet is de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren (jeugd-ggz), zorg voor jeugd met een lichte verstandelijke beperking (jeugd-lvb), ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering. De verantwoordelijkheid van de gemeenten bestaat onder meer uit:

- het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;
- het voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp;
- het adviseren over en het bepalen en inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp;

- het adviseren van professionals met zorgen over een kind;
- het adviseren van kinderen en jongeren met vragen en problemen;
- het doen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming als een kinderschermingsmaatregel nodig is;
- het compenseren van beperkingen in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van kinderen en jongeren;
- het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen;
- het voorzien in maatregelen om kindermishandeling te voorkomen (www.nji.nl/Jeugdwet).

Ontwikkeling van de 'brede jeugdzorg'

Het beleid van de gemeenten moet zich conform de nieuwe Jeugdwet richten op:

- het inschakelen, herstellen en versterken van het probleemoplossend vermogen van kinderen en jongeren, hun ouders en sociale omgeving;
- het bevorderen van de opvoedcapaciteiten van de ouders en de sociale omgeving;
- preventie en vroegsignalering;
- het tijdig bieden van de juiste hulp op maat;
- effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen (www.nji.nl/Jeugdwet).

SVMN hanteert voor de uitvoering van deze uitgangspunten de SAVE-methodiek, een systeemgerichte aanpak. De methodiek omvat crisisinterventie, jeugdbescherming, voogdij en jeugdreclassering. SAVE-teams voeren deze methodiek uit in nauwe samenwerking met wijk- en jeugdteams die uitvoering geven aan algemeen sociaal werk.

2 Organisaties jeugd

2.1 Organisatie en methodische uitgangspunten jeugd

Samen Veilig Midden Nederland is werkzaam in de provincies Utrecht en Flevoland. In deze regio zijn ongeveer 280 SAVE-medewerkers werkzaam. De algemene methodische uitgangspunten van de SAVE-methodiek zijn: eigen kracht en regie; primaire doel veiligheid, als ingang ook voor ontwikkeling; gebiedsgericht; integrale aanpak; één melding volstaat; lerende praktijk.

2.2 Werkproces organisaties jeugd

Aangezien het wettelijk kader verschillend is bij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, werken we beiden hieronder apart uit. In de praktijk werken SAVE-medewerkers op beide terreinen. SAVE-medewerkers worden ingezet voor zowel jeugdbescherming als jeugdreclassering. Van de circa 280 SAVE-medewerkers zijn er 56 met specifieke kennis van jeugdreclasseringstaken.

Jeugdbescherming

Als de veiligheid van jeugdigen (mogelijk) in het geding is, kan het wijkteam jeugd en gezin het SAVE-team inschakelen. Ook een crisismelding bij Veilig Thuis of een onderzoek bij de Raad kan leiden tot de inzet van het SAVE-team. Verschillende vormen van begeleiding zijn

mogelijk.

Begeleiding zonder maatregel

Ouders en jongeren kunnen hulp en steun vragen of op initiatief van anderen krijgen. Het uitgangspunt van de jeugdzorg is in eerste instantie vrijwilligheid. Daarbij streeft men naar het versterken en activeren van de mensen rond de jeugdige. Dat zijn meer mensen dan alleen de ouders. Door zoveel mogelijk betrokken mensen te vragen mee te denken worden de krachten in de samenleving benut ten behoeve van jeugdigen. Als de jeugdige en het gezin bemoeienis niet langer op prijs stellen, maar de SAVE-medewerker vindt dat de situatie niet veilig is of dat de ontwikkeling van de jeugdige in het geding is, kan hij of zij een onderzoek aanvragen bij de Raad voor de Kinderbescherming, van waaruit wettelijke maatregelen kunnen worden genomen. Dit gebeurt op grond van de publieke verantwoordelijkheid voor het beschermen van jeugdigen en de taak van de overheid om burgers te beschermen tegen geweld. Bij de begeleiding zonder maatregel is er formeel gesproken geen sprake van dwang.

Begeleiding met maatregel: Ondertoezichtstelling (OTS)

De wettelijke maatregelen in het kader van de jeugdbescherming zijn: V(oorlopige) OTS, OTS, Gezag beëindiging (voogdij) en Spoedeisende Maatregelen (VOVO). De kinderrechter kan een ondertoezichtstelling (OTS) opleggen als de veiligheid en de ontwikkeling van de jongere gevaar loopt. Het gezin maakt dan een familiegroepsplan, eventueel samen met de SAVE-medewerker. De SAVE-medewerker moet dit plan goedkeuren en stelt zodanige voorwaarden dat de veiligheid van de jongere wordt gewaarborgd en de opvoedsituatie 'goed genoeg' is. Op ieder moment in het proces kan om een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming worden gevraagd als de opvoedsituatie niet als 'goed genoeg' wordt bestempeld. Er wordt dan onderzocht of een (nieuwe) kinderbeschermingsmaatregel nodig is. Een verzoek tot onderzoek bij de Raad wordt altijd genomen via het Casusoverleg Bescherming, met de Raad en gecertificeerde instellingen. Kernbeslissingen in de SAVE-werkwijze bij een ondertoezichtstelling (OTS):

1. Melding: beslissing over de actie naar aanleiding van een melding of signaal over een jeugdige.
2. Onderzoek: beslissing over de actie op basis van onderzoek.
3. Professionele zorg: inzetten professionele zorg.
4. Maatregel: beslissing om een maatregel van kinderbescherming aan te vragen, inclusief voorziening in voogdij of maatregel van jeugdreclassering.
5. Plaatsing: beslissing om te verzoeken de jeugdige uit huis te plaatsen en iedere beslissing om te verzoeken de jeugdige over te plaatsen.
6. Terugkeer: beslissing om te verzoeken de jeugdige terug thuis te plaatsen.
7. Afsluiten maatregel: beslissing om te verzoeken de maatregel te beëindigen, c.q. wel of geen verlenging te vragen, dan wel een verderstrekkende maatregel te vragen, of een jeugdreclasseringmaatregel terug te melden bij justitie.
8. Afsluiten van bemoeienis met de jeugdige.

Instrumenten van SAVE-medewerkers in het kader van de ondertoezichtstelling (OTS):

1. Een schriftelijke aanwijzing geven betreffende de verzorging en opvoeding van de minderjarige. De gecertificeerde instelling (GI) kan de kinderrechter verzoeken om een schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen, en zelfs verzoeken om een dwangmiddel op te leggen zoals een dwangsom of lijfswang.
2. De kinderrechter verzoeken om een machtiging uithuisplaatsing te verlenen. Uithuisplaatsing tijdens een OTS kan volgens de wet alleen maar met een machtiging uithuisplaatsing.
3. De kinderrechter verzoeken om, tijdens de machtiging uithuisplaatsing, het gezag gedeeltelijk toe te kennen aan de GI.
4. De mogelijkheid om wijziging of vaststelling van een omgangsregeling (dit geldt voor een ouder *zonder gezag*) te verzoeken aan de rechtbank, en om wijziging of vaststelling van de verdeling van zorg- en opvoedtaken te verzoeken.
5. De rechter kan de toestemming van ouders met gezag op verzoek van de GI vervangen, als deze een verzoek indient voor vervangende toestemming voor een medische behandeling, of voor vervangende toestemming voor de aanvraag van een paspoort.

Bij al deze instrumenten beslist de rechter. De Raad voor de Kinderbescherming heeft een toetsende taak bij het vaststellen, verlengen en beëindigen van OTS (Van Montfoort en Samen Veilig Midden Nederland, OTS binnen de SAVE-werkwijze. Handleiding voor medewerkers SAVE, versie 3.0, juli 2015).

Voogdij

De rechtbank kan het gezag van een ouder conform artikel 1: 266 BW beëindigen, indien de minderjarige zodanig opgroeit dat hij of zij in de eigen ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de ouder niet in staat is de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen; of als de ouder het gezag misbruikt. Begeleiding met een maatregel voogdij komt altijd binnen bij een SAVE-team en wordt altijd uitgevoerd door een SAVE-team.

Betrokkenheid van Veilig Thuis in de vorm van een consult, participerend consult of onderzoek is aanvullend mogelijk als er tijdens de uitvoering van de voogdij aanvullende expertise en bevoegdheden van Veilig Thuis nodig zijn.

In ruim 60% van de voogdijmaatregelen is er als 'voorloper' een ondertoezichtstelling (OTS). Het SAVE-team kent dan de cliënt en heeft in een eerder stadium de Raad voor de Kinderbescherming verzocht een onderzoek te doen naar een ondertoezichtstelling. In een later stadium heeft de medewerker SAVE de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd een onderzoek naar gezagbeëindiging te doen. Bij een OTS is wettelijk vastgelegd dat het gezin het recht heeft een familiegroepsplan op te stellen, al dan niet met ondersteuning van de gezinsvoogd. Dit ligt anders bij een maatregel voogdij. Bij begeleiding met een maatregel voogdij neemt de SAVE-medewerker de leiding over het tot stand komen van het plan. Ook bewaakt hij of zij dat het plan wordt uitgevoerd zoals overeengekomen. Kernbeslissingen bij de voogdij zijn onder andere:

- De aanvraag bij de Raad voor de Kinderbescherming tot een onderzoek inzake een voogdijmaatregel.
- De voortijdige beëindiging van een plaatsing (in een pleeggezin of residentiële setting), gevolgd door overplaatsing naar een andere setting.
- De beslissing over een actie naar aanleiding van een melding of een signaal over een jeugdige.
- Het afsluiten van de voogdijmaatregel en/of de eventuele terugkeer naar huis.

(Van Montfoort, Samen Veilig Midden Nederland, De voogdij binnen de SAVE-werkwijze. Handleiding voor medewerkers SAVE, versie 3.0, juli 2015).

Crisisinterventie

Bij crisisinterventie geldt dat er een *acute* noodzaak is om de veiligheid te herstellen en te borgen. De medewerker van Samen Veilig Midden-Nederland werkt daarom aan onmiddellijk herstel van de veiligheid én het voorkomen van terugval in de toekomst. Crisisinterventie is primair gericht op het inschatten en onmiddellijk borgen van veiligheid en het vaststellen of, en zo ja, welke voorwaarden daaraan moeten worden gesteld. In het verlengde hiervan is crisisinterventie gericht op de vraag hoe het met de ontwikkeling van de jeugdigen of slachtoffers is gesteld, en of deze al dan niet ernstig bedreigd wordt. Op basis daarvan wordt een plan gemaakt om de veiligheid en ontwikkeling op de langere termijn te herstellen en te borgen. Eerst wordt een 'noodverband' aangelegd, daarna wordt samen gewerkt aan een meer fundamenteel herstel. Instrumenten van de SAVE-medewerker in het kader van crisisinterventie zijn: voorlopige ondertoezichtstelling en voorlopige voogdij (VOTS of VoVo). Deze maatregelen kunnen voorafgaand of tijdens crisisinterventie worden uitgesproken. Er is dan sprake van crisisinterventie in een juridisch kader.

Een andere maatregel bij crisis is de Wet tijdelijk huisverbod. Een tijdelijk huisverbod is mogelijk sinds 2008. Het houdt in dat een pleger van huiselijk geweld in beginsel tien dagen de eigen woning niet meer in mag, en in die periode ook geen contact mag opnemen met de partner of de kinderen. De maatregel biedt de mogelijkheid om in een noodsituatie te voorzien in een afkoelingsperiode, waarbinnen de nodige hulpverlening op gang kan worden gebracht en escalatie kan worden voorkomen. De burgemeester besluit tot een tijdelijk huisverbod. Indien er een SAVE-werker betrokken is, zal deze worden uitgenodigd voor een zorgoverleg om het hulpverleningsadvies te bespreken met de betrokkenen. De burgemeester kan afhankelijk van de situatie het huisverbod verlengen tot maximaal 28 dagen. Hiertoe wordt een advies gegeven door de procesregie van Veilig Thuis (Van Montfoort, Samen Veilig Midden Nederland, Crisisinterventie binnen de SAVE werkwijze. Handleiding voor medewerkers van Samen Veilig, versie 3.0, juli 2015).

Jeugdreclassering

Wettelijke maatregelen in het kader van jeugdreclassering zijn:

- Toezicht en begeleiding (TB) zonder maatregel.
- Toezicht en Begeleiding (TB) als voorwaarde.
- Aanpak schoolverzuim als onderdeel TB.
- Gedragsbeïnvloedende maatregel als onderdeel TB.

- Intensieve Traject Begeleiding Criem.
- ITB plus (voorheen Harde kern aanpak).
- Dubbele maatregel van zowel OTS als TB.

Een maatregel jeugdreclassering wordt opgelegd wanneer een jeugdige een misdrijf heeft gepleegd (of schoolverzuim: geen misdrijf maar een overtreding) en er – naast straf – hulpverlening voor hem of haar geïndiceerd is. Dit is mogelijk vanaf 12 tot en met 22 jaar. Begeleiding is mogelijk tot en met het 24e jaar. De jeugdreclassering richt zich op:

- 1 Vermindering van de criminogene factoren, waardoor de kans op herhaling van delinquent gedrag wordt verkleind.
- 2 Vergroting van het handelingsrepertoire en duurzame gedragsverandering bij de betrokken jeugdige.
- 3 De jeugdige houdt zich aan opgelegde afspraken.
- 4 Stabiliteit en continuïteit in de opgroei- en opvoedingssituatie is georganiseerd.

De jeugdreclassering heeft een gemengd karakter: het werk bestaat uit een op de jeugdige en zijn of haar omgeving gerichte pedagogische interventie én uit advies en voorlichting aan de autoriteiten over het begeleidingstraject. Bij begeleiding met maatregel in het kader van jeugdreclassering, heeft de medewerker SAVE bevoegdheden die de maatregel met zich meebrengen. De basishouding van de SAVE-medewerker is dan niet anders dan bij begeleiding zonder maatregel, maar in plaats van de ‘uitgelegde norm’ bij trajecten zonder maatregel, spreken we nu over de ‘voorgeschreven norm’. Om dit ‘voorschrijven’ kracht bij te zetten heeft de SAVE-professional tijdelijk extra bevoegdheden. Er zijn vier vormen van jeugdreclasseringtoezicht:

1. Toezicht en begeleiding (T&B) na een dagvaarding, in vrijwillig kader, voorafgaand aan de zitting.
2. Toezicht en begeleiding als voorwaarde bij een OM-afdoening (al dan niet in combinatie met een taakstraf), bij een voorwaardelijke straf of bij voorwaardelijke invrijheidstelling door de rechter. Onderdelen van T&B kunnen dan zijn: Intensieve Traject Begeleiding CRIEM (bedoeld voor het tegengaan van maatschappelijke marginalisering) en Intensieve Traject Begeleiding Plus (voorheen Harde Kern Aanpak).
3. Gedragsbeïnvloedende Maatregel (met T&B als onderdeel hiervan). Met de GBM zijn de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die een of meer strafbare feiten hebben begaan verruimd.
4. T&B voor de aanpak van schoolverzuim.

(Van Montfoort, Samen Veilig Midden Nederland, Jeugdreclassering binnen de SAVE-werkwijze. Basishandleiding voor medewerkers SAVE, versie 3.0, juli 2015).

Voorlopige conclusies

- SVMN werkt systeemgericht en plaatst interventie in een continuüm van begeleiding.

- De verdeling in begeleiding met en zonder maatregel is ongeveer gelijk. Uitgangspunt is intensivering van hulp indien nodig ter bescherming, en extensivering als de bescherming van de jeugdige 'goed genoeg' blijkt te zijn. Startend bij de lichte vorm door wijk- en jeugdteams, begeleiding door SAVE-medewerkers voorafgaand aan een maatregel, en begeleiding na het opleggen van een maatregel.
- Actief inschakelen van het sociale netwerk rondom de jongere en het gezin bij het versterken van de veiligheid.
- Gecombineerde systeemgerichte benadering en individuele begeleiding op een strafrechtelijk maatregel.

2.3 Typen gesprekken jeugd

Begeleiden en toezicht houden zijn in het algemeen de twee taken tijdens de gesprekken. Bij de OTS-maatregel worden diverse typen contact in de verschillende fases onderscheiden:

- De beginfase (soms crisis) tot aan de start: confrontatie met de feiten.
- Rondom de startfase: frequent contact. Het netwerk wordt in kaart gebracht, evenals de krachten en belemmeringen, de zorgen en bescherm punten. Er wordt een tijdlijn gemaakt, alles ter voorbereiding van het plan.
- Het plan: formuleren van familiegroepsplan over hoe aan de gestelde voorwaarden voldaan kan worden. Binnen zes weken moet het plan er liggen.
- Planuitvoering: het contact bestaat deels uit toezicht en deels uit ondersteuning. Soms kan de SAVE-medewerker tijdens het proces waarschuwingen geven of is verder ingrijpen noodzakelijk.
- Evaluatie van het plan.
- Afsluiting.

De werkwijze bij jeugdreclassering heeft in grote lijnen dezelfde fases. Een verschil is wel dat de voorwaarden bij de start al helderder door de rechter zijn geformuleerd.

2.4 Omvang instroom, doorloop en gemiddelde doorlooptijd trajecten jeugd

OTS wordt meestal afgegeven voor een jaar, met optie van verlenging. De begeleidingstermijn binnen jeugdreclassering wordt vastgesteld aan het begin van de maatregel, de maximale duur is meestal twee jaar. Uit registratiegegevens blijkt het volgende:

Utrecht	Flevoland
<i>Gemiddelde duur afgesloten contacten uitgesplitst naar type begeleiding (in dagen)</i>	<i>Gemiddelde duur afgesloten contacten uitgesplitst naar type begeleiding (in dagen)</i>
Begeleiding: totaal 1.650; gemid. 115 dgn Gezinsvoogdij: totaal 170; gemid. 246 dgn JE: totaal 56; gemid. 56 dgn Voogdij: totaal 12; gemid. 188 dgn LWI (n=1): 70 dgn	Begeleiding: totaal 604; gemid 100 dgn Gezinsvoogdij: totaal 105; gemid 255 dgn JR: totaal 79; gemid. 106 dgn Voogdij: totaal 11; gemid. 338 dgn

<i>Gemiddelde duur niet-afgesloten contacten uitgesplitst naar type begeleiding (in dagen)</i> Begeleiding: totaal 818; gemid 157 dgn Gezinsvoogdij: totaal 590; gemid 270 dgn JR: totaal 236; gemid. 304 dgn Voogdij: totaal 133; gemid. 310 dgn LWI (n=1): 142 dgn Aantal contacten peildatum 31-12-2015 Utrecht: 1.961	<i>Gemiddelde duur niet-afgesloten contacten uitgesplitst naar type begeleiding (in dagen)</i> Begeleiding: totaal 176 ; gemid. 131 dgn Gezinsvoogdij: totaal 289 ; gemid 159 dgn JR: totaal 91; gemid. 300 dgn Voogdij: totaal 65; gemid. 322 dgn Aantal contacten peildatum 31-12-2015 Flevoland: 950
---	--

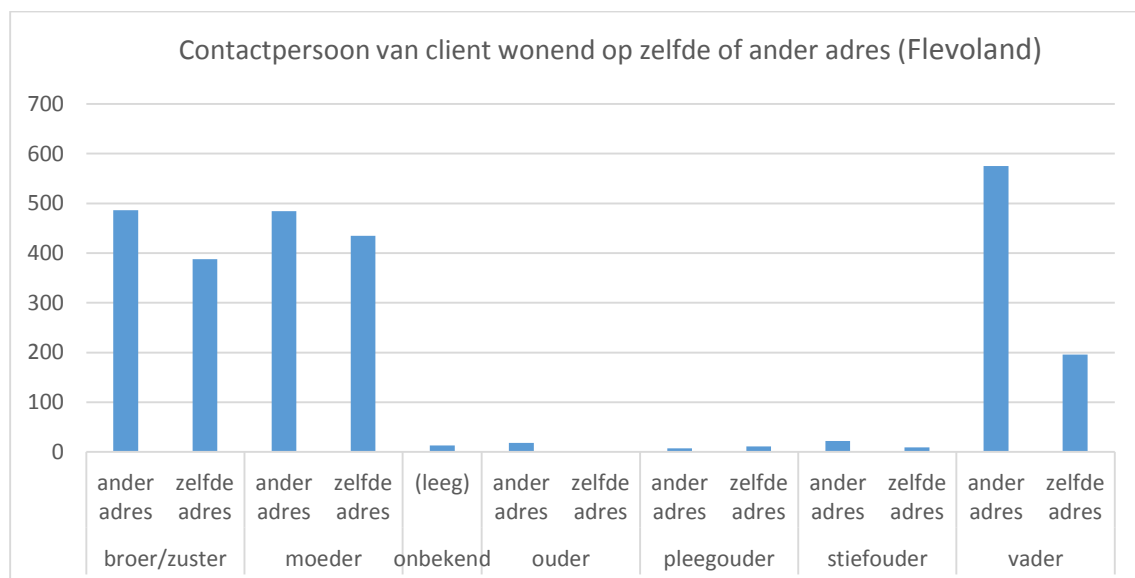
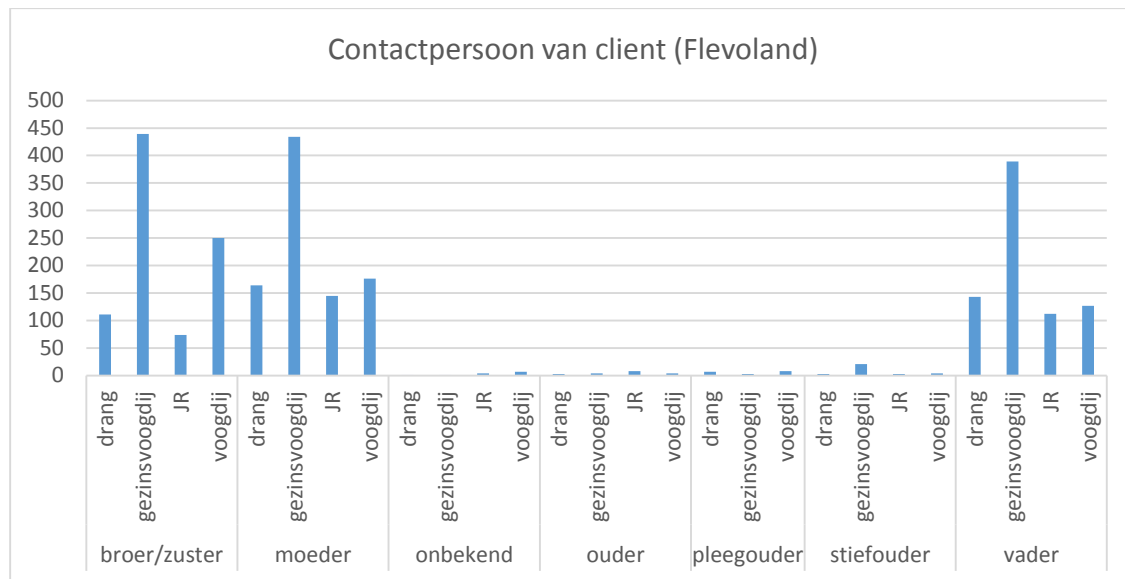
3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt jeugd

3.1 Frequentie, doel en duur overleggen professional/cliënt jeugd

In de startfase en bij het maken van het plan is sprake van intensief contact. Een richtlijn voor frequentie en timing bij uitvoering van het plan is bij jeugdreclassering zowel als bij OTS:

- Eens per drie weken face-to-face contact met het gehele gezin is wenselijk.
- Eens per acht weken face to face contact met het gezin is noodzakelijk.
- Vier keer per jaar face-to-face contact met de jeugdige zonder aanwezigheid van de primaire ouders/opvoeders is wenselijk.
- Twee keer per jaar face-to-face contact met de jeugdige zonder aanwezigheid van primaire ouders/opvoeders is noodzakelijk.

Uit de registratiegegevens van SVMN blijkt dat de in de onderstaande tabel genoemde personen de betrokkenen zijn bij de hulpverlening:



3.2 Type overtredingen en aard sancties jeugd

In de jeugdbescherming en de jeugdreclassering bestaan over het algemeen stevige en duidelijke sancties en heldere opschaling van drang en dwang. Bij de jeugdreclassering gaat het bijvoorbeeld om mogelijke uitvoering van voorwaardelijke straf. De opschaling gaat via: maatregel met voorwaarde; toezicht en begeleiding op naleving van de voorwaarden en behalen van de doelen; gedragsinterventies; gele en/of rode kaart; terugrapportage naar de kinderrechter of officier van justitie; uitvoering van de voorwaardelijke straf. Bij de beschermingsmaatregelen gaat het om toezicht op of verlies van (een deel van) het ouderlijk gezag. In oplopende schaal gaat hierbij om: OTS, schriftelijke aanwijzing, uithuisplaatsing/voogdij, gesloten plaatsing. Enkele verschillen bij de maatregelen jeugdreclassering en OTS zijn:

- Een maatregel jeugdreclassering is een justitiële voorwaarde, de OTS is een civielrechtelijke maatregel.

- De opgelegde voorwaarden bij een maatregel jeugdreclassering zijn justitiële voorwaarden die de jeugdige moet nakomen. Bij de OTS formuleert de medewerker van SAVE voorwaarden voor een 'goed genoeg' opgroei- en opvoedsituatie.
- Bij een OTS houdt de SAVE-medewerker toezicht op de jeugdige zelf en de bijbehorende gezinssituatie. Bij de jeugdreclassering houdt de SAVE-medewerker geen toezicht op jeugdige, maar op naleving van de voorwaarden en op gemaakte afspraken.

3.3 Mate waarin professional jeugd 'vast' zit aan wettelijk kader en organisatiebeleid

Het juridisch kader is duidelijk omschreven en strak omlijnd, zowel bij de OTS-maatregel als bij de jeugdreclassering. Er is omschreven door wie en in samenspraak met wie belangrijke beslissingen worden genomen. Er is een controlerende instantie, zoals de Raad voor de Kinderbescherming of een voorwaarden stellende instantie, zoals de rechter. Het lijkt erop dat er bij OTS meer ruimte is voor de SAVE-medewerker om tot een oordeel te komen, of wanneer een opvoedsituatie 'goed genoeg' is. Bij de jeugdreclassering zijn de voorwaarden door de rechter vastgesteld.

Arbeidsintegratie

1 Domein arbeidsintegratie

1.1 Omvang problematiek arbeidsintegratie

Eind derde kwartaal 2015 ontvingen 384.000 mensen in Nederland een bijstandsuitkering van de gemeente (tot AOW-gerechtigde leeftijd). De verwachting is dat de instroom de komende jaren zal toenemen door verkorting van de WW-duur van 38 naar 24 maanden. Vooral mensen boven de 45 jaar verblijven langdurig in de bijstand (CBS 2015). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de arbeidsinschakeling van mensen met een bijstandsuitkering. Door de inwerkingtreding van de Participatiewet in 2015 is de gemeente ook de eerst verantwoordelijke voor de arbeidsinschakeling van mensen met een arbeidsbeperking (Stavenuiter, Bulsink & Klein 2014). In het begin van het derde kwartaal 2015 maakten 209.000 mensen gebruik van een re-integratievoorziening (CBS 2015). Deze voorzieningen betreffen: loonkostensubsidie, beschut werk, participatieplaats, jobcoach en woon-werkvoorziening. Daarnaast hebben bijstandsgerechtigden recht op ondersteuning in de vorm van voorzieningen gericht op persoonlijke ondersteuning, zoals sollicitatietraining en sociale activering.

Participatie op de arbeidsmarkt is van belang voor het welzijn van mensen. Bijstand gaat vaak gepaard met langdurige armoede en sociale uitsluiting. Er is sprake van minder sociale participatie (bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk), meer materiële deprivatie (onvoldoende inkomen voor het minimale consumptieniveau in Nederland), meer institutionele exclusie (minder vertrouwen in gezaghebbende instituties zoals politie en rechters) en verminderde normatieve integratie (bijvoorbeeld meer verdenkingen van misdrijven) (CBS 2015). Daarnaast is sprake van een negatieve relatie tussen werkloosheid en gezondheid (meer ziekte en beperkingen, meer psychische problemen en een hogere sterfte) (Janlert 1997; Roelfs e.a. 2011; Weich & Lewis 1998). Deze negatieve relatie wordt enerzijds veroorzaakt door een selectiemechanisme: mensen met een minder goede gezondheid hebben een grotere kans om hun werk te verliezen, en meer moeite om weer werk te vinden. Anderzijds is sprake van een oorzakelijk mechanisme: het verliezen van werk heeft een negatieve invloed op de gezondheid, terwijl het verkrijgen van werk een positieve invloed heeft (Schuring & Burdorf 2013). Wanneer mensen werk vinden en daardoor het inkomen stabiel wordt en zij minder onder druk van financiële problematiek staan, ontstaat er bovendien ruimte om te werken aan problematiek op andere leefgebieden (Mullainathan & Shafir 2014). Dit is van belang omdat (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid vaak samengaat met multiproblematiek. Zoals een combinatie van gezondheidsproblemen, psychische problemen, verslaving, mishandeling of misbruik, contact met politie of justitie en schulden (Bosselaar, Maurits, Molenaar-Cox & Prins 2010). Gemeenten zetten in op het stimuleren van arbeidsparticipatie, om daarmee het welzijn van burgers te bevorderen en de zorgvraag te verkleinen (Movisie & Divosa 2014).

1.2 Opgave arbeidsintegratie

Voor de overheid is meedoen in de maatschappij belangrijk. De overheid streeft ernaar dat alle mensen in Nederland als volwaardige burgers mee kunnen doen. Het liefst ziet de overheid dit via een reguliere baan, maar als dit niet mogelijk blijkt te zijn, dient er op een andere manier te worden geparticipeerd (Kamerstukken II 2013-2014, 33801 nr. 3, pag. 27). De overheid verwacht van gemeenten dat zij bijstandsgerechtigden stimuleren te gaan participeren, door hen meer kansen te bieden op (regulier) werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie (Kamerstukken II 2013-2014, 33801, nr. 3, p. 1). Bij participatie gaat het dan in de eerste plaats om arbeidsmarktparticipatie, zodat mensen zoveel mogelijk uit armoede en schulden blijven (Kamerstukken II 2013-2014, 33801 nr. 3, pag. 19). Daarnaast is het streven van de overheid om zoveel mogelijk mensen economisch en financieel onafhankelijk te laten zijn van de overheid. Dit doet de overheid door verschillende verplichtingen op te leggen indien de burger gebruikmaakt van een bijstandsuitkering.

Arbeidsintegratie is een overheidsopgave die verbonden is aan de opgave van de bijstand: het verstrekken van middelen voor de algemene en bijzondere noodzakelijke kosten van bestaan aan personen die daar niet zelf in kunnen voorzien. De opgave van het domein Arbeidsintegratie is zodoende, om uitstroom uit de bijstand te bevorderen door middel van re-integratievoorzieningen en het bieden van ondersteuning. Uit de Divosa-monitor bijstand (2014) blijkt dat het bevorderen van de uitstroom nog niet optimaal succesvol is. In 2014 is het bijstandsbestand met 5% gegroeid; er zijn 140.000 nieuwe bijstandsuitkeringen toegekend en 119.000 beëindigd. Werkloosheid is de belangrijkste reden voor de groei van het bijstandsbestand; veel mensen stromen in omdat zij geen recht hadden op WW. Het vinden van werk is tegelijkertijd wel de belangrijkste reden voor uitstroom uit de bijstand (31%), maar deze uitstroom is in de crisisjaren wel gedaald: na 2008 is deze uitstroom gehalveerd.

1.3 Wettelijke kaders arbeidsintegratie

Re-integratie door trajectbegeleiding vanuit de gemeente valt onder de Participatiewet (Pw). Daarin is in artikel 10 het recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling geregeld. De Pw legt de gemeente de verplichting op een Re-integratieverordening te maken (art. 8a Pw). De gemeenteraad heeft een grote mate van beleidsvrijheid op welke wijze zij vormt geeft aan de inhoud van deze Re-integratieverordening. Het college van B en W (feitelijk de gemeentelijke Sociale Dienst op basis van mandaat) ondersteunt de cliënt bij arbeidsinschakeling door het bepalen en aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering (art. 7 Pw). Indien de cliënt onvoldoende medewerkt bij het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, kan de gemeente een maatregel opleggen (art. 9 en 18 Pw). De hoogte en duur van de maatregel staan in de wet of in de door de gemeenteraad vastgestelde Maatregelenverordening (of Afstemmingsverordening). De klantmanager stelt het recht op uitkering vast aan de hand van de individuele situatie (zoals: alleenstaand of gezamenlijke houding, kostendeler, inkomen, vermogen) en beëindigt de uitkering indien daarvoor aanleiding bestaat.

1.4 Actuele ontwikkelingen arbeidsintegratie

In het kader van de werkalliantie-monitor zijn twee belangrijke ontwikkelingen zichtbaar in het veld van de arbeidsintegratie, beiden sterk gekleurd door de komst van de Participatiewet.

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de Participatiewet, zij moeten naast de gewone bijstandsgerechtigden ook mensen met een verminderd arbeidsvermogen ondersteuning bieden, zowel bij het vinden als bij het uitvoeren van werk. Deze mensen zaten voor 2015 in de Wwb (de Wet werk en bijstand), de Wsw (de Wet sociale werkvoorziening) en deels in de Wajong. Mensen die voor 2015 onder de Wsw vielen, worden door sociale werkvoorziening (SW)-bedrijven begeleid; werkgevers krijgen compensatie in de vorm van loonkostensubsidie. Mensen die in 2015 nog op de wachtlijst stonden voor de sociale werkvoorziening hebben geen recht meer op een plek in een sociale werkvoorziening en moeten met een reguliere baan aan de slag. Gemeenten worden ook verantwoordelijk voor de AWBZ-functiebegeleiding. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de dagbesteding van zieken of mensen met een beperking die niet in een instelling verblijven (extramurale zorg). Eerder hadden mensen met een verstandelijke, lichamelijke of psychiatrische beperking recht op (arbeidsmatige) dagbesteding. Gelijktijdig met de intreding van de Participatiewet, bezuinigde het kabinet 1,3 miljard euro op het totale Participatiebudget. Er is voor gemeenten dus minder geld voor arbeidsbegeleiding, terwijl de te bedienen cliëntenpopulatie groter is geworden. Hiermee is het werk van sociale werkvoorzieningsbedrijven grondig veranderd (Stavenuiter, Bulsink & Klein 2014).

Hoewel gemeenten met de transformaties meer bevoegdheden en beleidsvrijheid hebben gekregen bij de re-integratie van werkzoekenden, is ook sprake van meer beteugeling van de beleidsvrijheid van de gemeenten door (Vonk 2014):

- De toename van uniforme verplichtingen met de komst van de Participatiewet in 2015. Het gaat daarbij voornamelijk over van bovenaf (centrale wetgever) opgelegde sanctionering in geval van overtreden van bepaalde verplichtingen (zoals het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, inschrijving uitzendbureau, weigeren van scholing).
- Verscherpte boete-oplegging (Wet aanscherping en handhaving SZW-wetgeving, de 'Fraudewet'). In 2014 is het boetebeleid aangepast naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 24 november 2014 (ECLI: NL: CRVB: 2014: 3754), die de verplichtingen van gemeenten inzake boeteoplegging weer verzachtte. Het ging onder meer om onderscheid naar opzet (100%), grove schuld (75%), gewone verwijtbaarheid (50%) en verminderde verwijtbaarheid (25%). Door de recente wetwijziging van januari 2017 zijn die percentages nu opgenomen in het Boetebesluit. Daarnaast is de sanctionering gemaximeerd naar analogie van het strafrecht.

Deze beperkingen beïnvloeden de werkalliantie tussen cliënten en professionals, omdat professionals in toenemende mate verplicht lijken te worden om als controleurs op te

treden in plaats van als ondersteuners. Het wordt echter zeer verschillend opgepakt door gemeenten.

Maatwerk als basis van de Participatiewet

Volgens de memorie van toelichting bij de Participatiewet (Kamerstukken II 2013-2014, 33801 nr. 3) is het leveren van maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet uiterst belangrijk. In de paragraaf over armoedebestrijding komt het woord 'maatwerk' 27 keer voor. Dit is een tegengestelde beweging aan de in de vorige paragraaf beschreven beweging, die echter ook actueel is. Het lijkt af te hangen van de gemeente en diens politieke kleur, hoe de vlag erbij hangt. Vice-president van de Raad van State mr. P.J.H Donner verwoordde in een toespraak tijdens de jaarvergadering 2016 van Divosa (de brancheorganisatie van Sociale Diensten) een nieuw dragend rechtsidee om overheidswillekeur te voorkomen. In zijn visie is dit idee door de wetgever naar voren gehaald door middel van de Participatiewet. Dit is het idee van 'ieder het zijne' in de plaats van 'gelijke behandeling' (https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken/tekst-toespraak.html?id=961&summary_only=&category_id=13&q=DIVOSA). Dat betekent dat Donner in de uitvoering van de Participatiewet maatwerk centraal stelt ten koste van 'gelijke monniken gelijke kappen' op basis van regels.

2 Organisaties arbeidsintegratie

2.1 Organisaties arbeidsintegratie waar de ontwikkeling plaatsvindt

Het onderzoek vindt plaats bij de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (RSD KRH) en de gemeente Amersfoort, afdeling Werk, Inkomen en Zorg. RSD KRH is een centraal gelegen sociale dienst voor de inwoners van vijf gemeenten in de regio: De Bilt, Bunnik, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist. De RSD KRH biedt begeleiding bij het vinden van werk, schuldenproblemen en inburgering. In totaal gaat het om zo'n 1.300 cliënten die tijdelijk niet of onvoldoende in hun inkomen kunnen voorzien. Sinds 1 januari 2016 is binnen de RSD KRH vanuit een nieuwe visie een nieuwe functieverdeling met nieuwe functies van start gegaan (Van Bolwerk naar Netwerk, intern visiedocument). Waar de meeste gemeenten bijstand en re-integratie voor de cliënt leveren vanuit een of twee professionals, is hier de keuze gemaakt voor drie soorten professionals: zes procesregisseurs, twaalf klantregisseurs en twaalf participatiecoaches (dit zijn de namen die de professionals zelf gebruiken).

De gemeente Amersfoort biedt cliënten vanuit de afdeling Werk, Inkomen en Zorg bijstand en ondersteuning bij arbeidsintegratie. Deze Sociale Dienst heeft zich in de afgelopen jaren geprofileerd als een 'best practice'. Dit blijkt onder meer uit het meermaals winnen van de jaarlijkse door branchevereniging Divosa georganiseerde verkiezing tot Beste Sociale Dienst van Nederland (Welke sociale dienst maakt het meeste werk van professionalisering? z.j.). In Amersfoort is een afdeling Klantmanagement met ca. 44 klantmanagers, en daarnaast een afdeling Re-integratie met 29 trajectbegeleiders, ca. zes minimacoaches die cliënten op vrijwillige basis begeleiden, en een aantal jongerencoaches die heel korte trajecten begeleiden.

2.2 Werkproces organisaties arbeidsintegratie

Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug

Wanneer een cliënt start ziet het doorstroomproces er in het algemeen als volgt uit:

1. De cliënt meldt zich in de regel het eerst telefonisch voor een uitkering.
2. Hij of zij komt dan terecht bij de procesregisseur voor een startgesprek. De procesregisseur checkt andere mogelijkheden dan bijstand, stelt het eventuele recht op bijstand vast. De procesregisseur blijft verantwoordelijk voor en controleert steeds de rechtmatigheid.
3. De cliënt komt nu bij de klantregisseur. De klantregisseur is degene die de regie houdt over het hele proces. Hij of zij blijft vanaf nu de eerste contactpersoon voor de cliënt, stelt een diagnose wat een wenselijk en haalbaar perspectief is voor deze cliënt, en wat de mogelijkheden zijn richting uitstroom: werk, of andere vormen van sociale participatie. Hij of zij stelt samen met de cliënt een plan van aanpak op. Daarbij schakelt de klantregisseur in de meeste gevallen de participatiecoach in.
4. De participatiecoach gaat nu met de cliënt aan de slag volgens het plan van aanpak.

De frequentie van gesprekken tussen professional en cliënt varieert zo, dat hierover geen zinvolle uitspraken te doen zijn.

De participatiecoach is het meest direct bij de re-integratie betrokken en ziet de cliënt in de meeste gevallen ook het vaakst. Dit varieert van één keer per week met een paar keer per week e-mailcontact, tot eens in de drie weken met tussendoor e-mailcontact. Het streven is altijd om binnen een aantal maanden uitstroom te realiseren, maar de participatiecoach heeft ook cliënten die (veel) langer blijven; ook langer dan een half jaar. De klantregisseur is het eerste aanspreekpunt voor cliënten zonder participatiecoach (daaronder ook het zogeheten *zorgbestand*) en ziet cliënten ook wisselend. Maar de klantregisseur heeft zeker cliënten die hij of zij min of meer regelmatig ziet en die (veel) langer dan een half jaar blijven. De procesregisseur heeft doorgaans veel minder contact met de cliënt en dat contact is vaak per mail of ook veelal telefonisch.

Doel van de arbeidsintegratie bij zowel de RSD KRH als in Amersfoort is om cliënt te helpen meer te gaan participeren. De mate van participatie wordt geoperationaliseerd door middel van de participatieladder met zes treden: 1 geïsoleerd; 2 sociaal contacten buitenshuis; 3 deelname georganiseerde activiteiten; 4 onbetaald werk; 5 betaald werk met ondersteuning; 6 betaald werk. Doel van de arbeidsintegratie is dus stijging op deze ladder, veelal met als einddoel betaald werk (VNG, 2011).

Typen gesprekken

Naast een wisselende frequentie van contactmomenten per e-mail en telefoon zijn de belangrijkste typen gesprekken bij zowel de RSD KRH als Amersfoort:

- Startgesprek bij procesregisseur/klantmanager.
- Gesprek plan van aanpak bij klantregisseur/klantmanager.
- Voortgangsgesprek/dienstverleningsgesprek bij klantregisseur/klantmanager.
- Intakegesprek, oriëntatiegesprek re-integratie.

- Trajectgesprek/begeleidingsgesprek bij participatiecoach/trajectbegeleider.
- Waarschuwingsgesprek.
- Maatregelgesprek, waarin een maatregel wordt opgelegd aan de cliënt.

De doorstroom voor cliënten bij de gemeente Amersfoort ziet er meestal als volgt uit:

1. De cliënt meldt zich aan als werkzoekende bij het UWV WERKbedrijf via de website www.werk.nl, waar hij of zij op dezelfde pagina ook een bijstandsuitkering kan aanvragen. Daarnaast dient de cliënt telefonisch een afspraak met een klantmanager aan te vragen. Deze klantmanager wordt de vaste contactpersoon van deze cliënt.
2. In een eerste gesprek worden de mogelijkheden om aan het werk te komen bekeken, en een eventueel recht op een bijstandsuitkering. Een tweede gesprek met de klantmanager worden de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigde besproken, en wordt samen vastgesteld wat nodig is om de situatie van de cliënt te verbeteren.
3. Ondersteuning van een vaste (traject)begeleider, door middel van een plan om de kans op werk te vergroten of de sociale participatie te bevorderen, is mogelijk.

Ook hier varieert de gemiddelde frequentie van gesprekken tussen professional en cliënt enorm.

De klantmanager is het eerste aanspreekpunt, ook voor cliënten zonder trajectbegeleider, en ziet cliënten wisselend. Sommige cliënten ziet hij of zij wat vaker gedurende een bepaalde periode. Met andere cliënten is veel sporadischer en vaak per e-mail of telefonisch contact. Met de klantmanagers van Amersfoort is een 'satellietproject' gestart. De trajectbegeleider is het meest direct bij de re-integratie betrokken en ziet de cliënt in de meeste gevallen ook het vaakst. Dit varieert van eenmaal per week met een paar keer per week e-mailcontact, tot eens in de drie weken met tussendoor e-mailcontact. Het streven is altijd om binnen een aantal maanden uitstroom te realiseren, maar de trajectbegeleider heeft ook cliënten die (veel) langer blijven; ook meer dan een half jaar dus.

Doel van arbeidsintegratie is altijd dat de cliënt een trede hoger komt op de re-integratieladder. Dit is een eigen variant van de participatieladder, die negen treden heeft en dus fijnmaziger beweging kan aangeven (Gemeente Amersfoort z.j.).

De Amersfoortse re-integratieladder:

- *Trede 0*: wel zorgbehoefte, maar niet probleembewust of bereid om aan probleem te werken. Sociaal geïsoleerd en zeer kwetsbaar.
- *Trede 1*: gemotiveerd om geholpen te worden, of neemt al deel aan hulpverlening, maar nog niet klaar om deel te nemen aan activering/werken. Denk aan: deelname klussenbureau, NLP, Argonaut, CIZ-indicatie, woonbegeleiding.
- *Trede 2*: eraantoe om (nog niet zelfstandig) deel te nemen aan activiteiten of aan het maatschappelijk verkeer. Doet dat nog niet. Zelfredzaamheid staat daarbij voorop. Heeft wel sociale contacten en kan deze onderhouden. Denk aan: Werk mee, Ergo control, AE Team, empowerment, CNME.

- *Trede 3:* in staat om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk verkeer of doet dit al (bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk); dan wel klaar zijn om zich concreet te oriënteren op de verdere toekomst. Denk aan: inburgering, All in Ravelijn, vrijwilligerswerk.
- *Trede 4:* is klaar voor het arbeidstoeleidingstraject, maar moet zich nog oriënteren op wensen, kansen, vaardigheden en mogelijkheden. Deze trede is ook van toepassing als klanten zich aan het oriënteren zijn. Denk aan: Werk mee/ oriënterend (beperkte duur in weken en/of met een doelstelling) LIP, beroepskeuzeonderzoek, Op stap naar werk, ATC eerste drie maanden.
- *Trede 5:* de beroepswens is duidelijk, maar hij of zij heeft niet voldoende beroepsopleiding gehad (en/of taalonderwijs). Volgt nu korte opleiding of scholing. Denk aan: taalverhoging, HER, status, leerwerktrajecten, ATC-scholing.
- *Trede 6:* is klaar voor de arbeidsmarkt en op zoek naar werk. Klant kan een goede brief en cv maken, kan zich presenteren, elevator pitch is in orde. Denk aan: werkervaringsplek, Bbz, (A&E)2, Work Fast, sollicitatiegroepen, ATC-bemiddeling.
- *Trede 7:* iedereen die werkt maar niet voldoende inkomsten verwerft om volledig uit de uitkering te komen. Parttime werk of kortdurend werk, korter dan vier weken (bij opschorten uitkering).
- *Trede 8:* iedereen die een baan krijgt waardoor de uitkering beëindigd wordt, maar waarvan (zolang) de baan medegefinancierd wordt door de gemeente. Denk aan: WSW/loondispensatie.
- *Trede 9:* iedereen die volledig uit de uitkering gaat door het vinden van regulier werk. Maar ook: studiefinanciering, Wajong, woningruil, remigratie, PGB.

Naast een wisselende frequentie van contactmomenten per e-mail en telefoon zijn de belangrijkste typen gesprekken bij de gemeente Amersfoort:

- Startgesprek bij procesregisseur/klantmanager.
- Gesprek plan van aanpak bij klantregisseur/klantmanager.
- Voortgangsgesprek/dienstverleningsgesprek bij klantregisseur/klantmanager.
- Intakegesprek, oriëntatiegesprek re-integratie.
- Trajectgesprek/begeleidingsgesprek bij participatiecoach/trajectbegeleider.
- Waarschuwingsgesprek.
- Maatregelgesprek, waarin een maatregel wordt opgelegd aan de cliënt.

In Amersfoort kent men het 'driegesprek'; dit is een waarschuwings- of maatregelgesprek van de klantmanager en de trajectbegeleider met de cliënt. De klantmanager legt formeel de maatregel op, maar doet dat in overleg met de trajectbegeleider. Daarnaast kent men in Amersfoort ook het 'maatwerkvangnetgesprek'. Het maatwerkvangnet is een lokale extra ondersteuningsmogelijkheid. Bij RSD KRH vindt een waarschuwingsgesprek en een maatregelgesprek doorgaans plaats met één professional: de klantregisseur, participatiecoach of procesregisseur. Een dubbelgesprek komt niet veel voor.

Gemiddelde doorlooptijd van een traject

Er is veel variatie in de doorlooptijd van re-integratietrajecten. Er zijn cliënten die jarenlang in traject zijn; of die wel bijstand ontvangen maar tijdelijk geen participatieverplichting hebben. Dit laatste is aan het veranderen omdat sinds de Participatiewet (1 januari 2015) gemeenten ook bezig zijn met het oppakken van het 'zorgbestand' voor sociale participatie. Maar de cliënten met een gunstig uitstroomprofiel zullen meestal minder dan een half jaar in traject zijn. De doorlooptijd varieert dus van enkele weken of maanden tot jarenlang. Per trajectbegeleider zijn twee tot drie klanten langer dan zes maanden in traject.

2.3 Omvang instroom, doorloop en uitval arbeidsintegratie

RSD KRH

In totaal heeft de RSD KRH zo'n 1.300 cliënten. Uit het RSD KRH-verslag van september 2015, *Analyse in- en uitstroom klantenbestand RSD & arbeidsmarktregio Kromme Rijn Heuvelrug*, blijkt dat ten gevolge van de economische recessie het klantenbestand van de RSD in de afgelopen vier jaar ongekend fors is gegroeid, namelijk met 35% (zie p. 2). Het landelijk gemiddelde bedraagt in die periode 19%. De hele provincie Utrecht laat echter een groei van 10% meer zien dan het landelijk gemiddelde in deze periode. Uit de instroomanalyse van RSD KRH blijkt dat deze toename veroorzaakt is door onder meer: immigratie (vooral vluchtelingen), verhuizing, onvoldoende inkomsten of het bereiken van de maximumduur van de ww-uitkering, instromen in de bijstand (p. 4). Wat betreft de redenen van uitstroom uit de bijstand in de periode van januari 2012-mei 2015 blijkt dat verhoudingsgewijs veel klanten verhuizen. Een duidelijke reden hiervoor is niet te geven. Daarnaast blijken veel klanten uit te stromen omdat ze werk vinden of anderszins voldoende inkomsten ontvangen om in hun levensonderhoud te voorzien (p. 14).

Amersfoort

Uit de Jaarrapportage 2015 Werk, Inkomen en Zorg Amersfoort (intern rapport) komt naar voren dat Amersfoort een cliëntenbestand heeft van tussen de 3.000 en 4.000 cliënten voor bijstand (in 2015 waren dat in totaal 3.460 cliënten) waarvan bijna de helft (48,6% ofwel 1.429 personen) in trajectbegeleiding is. In 2015 stroomden in totaal 925 cliënten in en zijn er 1.464 trajecten beëindigd. In Amersfoort wordt het merendeel van de aanvragen binnen vier weken afgehandeld (72,9% in 2015).

Trajectuitval

Het traject dat wordt aangeboden is afgestemd op de omstandigheden en persoonlijke situatie van de klant. Uitval uit een traject is daarom weinig aan de orde. Wel verdwijnen cliënten uit beeld (uit de uitkering) vanwege het vinden van werk, of vanwege het opleggen van een maatregel. Ook is soms een traject vanwege de specifieke situatie van de cliënt niet haalbaar. Een 'afsluitreden' kan onder meer zijn dat de klant te maken heeft met een te grote medische of sociale problematiek.

Amersfoort: als blijkt dat een lopend traject niet zal leiden tot verbetering van de positie, kan besloten worden om te stoppen. Dit wordt altijd eerst teruggekoppeld door de trajectbegeleider aan de klantmanager. In overleg wordt besloten wat nog wél moet of kan met de bewuste klant. Ook hoe een en ander aan de klant wordt meegedeeld wordt in onderling overleg besloten. De klantmanager stuurt de klant ten slotte een beschikking (Richtlijn verantwoord kiezen binnen individuele trajecten, mei 2011).

3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt arbeidsintegratie

3.1 (Semi)gedwongen kader cliënt arbeidsintegratie

De samenwerking tussen professional en klant kenmerkt zich door (financiële) afhankelijkheid van de hulpvrager. De klantmanager (Amersfoort) beslist over het toekennen van een bijstandsuitkering en het opleggen van een maatregel; de trajectbegeleider (Amersfoort) beslist over het aanbieden van ondersteuning in de vorm van een re-integratietraject. In RSD Kromme Rijn Heuvelrug beslist de procesregisseur over het toekennen van een bijstandsuitkering; de participatiecoach legt eventueel een maatregel op en beslist over een re-integratietraject. Dit traject wordt aangeboden in samenspraak met de klant, maar de klant heeft geen zeggenschap over de uitkomst van dit overleg. De trajectbegeleider in Amersfoort heeft een intakegesprek, met als leidraad de acht leefgebieden (Handboek Arbeidsintegratie). Dit zijn: opleiding en werk; dagbesteding; huisvesting; praktisch functioneren; financiën; lichamelijk functioneren; sociaal functioneren; psychisch functioneren. Het traject legt de klant met betrekking tot ieder leefgebied taken op. Bijvoorbeeld bij huisvesting: 'urgentie aanvragen' en bij financiën: 'papieren op orde hebben'. Het niet of niet voldoende meewerken aan het traject kan leiden tot het opleggen van een maatregel, van waarschuwing tot een korting op de uitkering. Dit laatste geldt ook bij de RSD Kromme Rijn Heuvelrug.

3.2 Type overtredingen en aard sancties arbeidsintegratie

Zowel bij de RSD KRH als in Amersfoort zijn verschillende typen overtredingen, zoals niet op komen dagen op gesprek (deze overtreding komt het meeste voor); weigeren van een scholingsaanbod; niet meewerken aan een voorziening; inlichtingenplicht verzaken; weigeren een (sollicitatie)brief aan te passen. Naar aanleiding van deze overtredingen kunnen sancties volgen, variërend van een waarschuwing in een gesprek tot een maatregel. Een maatregel betekent korting op de uitkering die kan oplopen tot 100%.

Mate waarin professional 'vast' zit aan wettelijk kader en organisatiebeleid

De Participatiewet biedt gemeenten veel discretionaire ruimte voor het vormgeven van ondersteuning naar arbeidsinschakeling. Daarnaast is er ook veel gemeentelijke beleidsvrijheid in welke gevallen een maatregel wordt opgelegd of achterwege wordt gelaten. Voor professionals bestaat in de praktijk veel vrijheid om besluiten te nemen, afhankelijk van kenmerken van de cliënt. En die vrijheid wordt ook genomen. Het gaat hier om maatwerk. Deze aanpak lijkt in de praktijk in beide sociale diensten ondersteund te worden door zowel professionals als beleidsmedewerkers. Een duidelijke grens ligt er bij fraude en zwartwerk: dat wordt nooit genegeerd, maar hoe men ermee omgaat varieert van cliënt tot cliënt.

Impact wettelijk kader en procedures op uitvoeringspraktijk

Zowel RSD Kromme Rijn Heuvelrug als Amersfoort streeft ernaar meer 'in de geest van de wet te handelen', maar soms houdt men zich toch vrij strikt aan de wet. Dit verschilt ook per professional. De klantmanager in Amersfoort en de procesregisseur in RSD Kromme Rijn Heuvelrug willen graag kaders waarbinnen zij kunnen handelen (wet- en regelgeving). Terwijl de trajectbegeleider in Amersfoort en de participatiecoach in RSD Kromme Rijn Heuvelrug meer vrijheid in handelen ervaren en nemen (interviews in RSD Kromme Rijn Heuvelrug en Amersfoort; interview Hanneke Melles en Klaas Gerben, 23-5-2016).

Maatschappelijke opvang

1 Domein maatschappelijke opvang

De maatschappelijke opvang is allang meer dan alleen 'bed, bad en brood'. Samen met ketenpartners biedt de maatschappelijke opvang persoonsgerichte begeleiding in verschillende leefgebieden, zoals: wonen, financiën, sociaal netwerk, gezondheid, werk- en dagbesteding en zingeving. Door de Federatie Opvang wordt de kerntaak van de maatschappelijke opvang als volgt omschreven: het bieden van tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven hun hoofd, gekoppeld aan zorg en begeleiding en/of het verhelpen van een crisis (Federatie Opvang: www.opvang.nl).

De maatschappelijke opvang biedt naast *opvang* vormen van *begeleid* en *beschermd* wonen voor mensen die (nog) niet zelfstandig kunnen wonen. Deze begeleiding wordt zoveel mogelijk afgestemd op de vraag van de cliënt en heeft als doel het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, waardoor zelfstandig wonen (weer) haalbaar wordt. De begeleiding kan variëren in duur en intensiteit. Begeleid en beschermd wonen is in eerste instantie tijdelijk en gericht op doorstroom. In een aantal situaties hebben cliënten een dusdanige beperking dat stabilisatie en het voorkomen van terugval het hoogst haalbare doel is. *Beschermd wonen* verwijst naar begeleiding in een opvangwoning: een wooncomplex, groepspand of hostel. *Begeleid* wonen legt zich vooral toe op begeleiding in een eigen, zelfstandige woning. Echter de scheiding tussen begeleid en beschermd is niet zo strikt. In de praktijk kan beschermd wonen ook buiten een instelling worden geboden: in de wijk en in een gewone woning.

In deze domeinbeschrijving spreken we over *beschermd wonen in een brede betekenis*. Hieronder verstaan we alle vormen van (woon)begeleiding aan cliënten die in een zelfstandige woning wonen en een huurovereenkomst hebben met de instelling, maar ook aan cliënten die in een groepswoning of wooncomplex wonen waar meerdere personen verblijven. Hiermee sluiten we aan op de terminologie in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). In de Wmo wordt onder beschermd wonen het volgende verstaan: "Wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving" (artikel 1.1.1. Wmo 2015).

1.1 Omvang problematiek maatschappelijke opvang

Een van de grootste tragedies in iemands leven is dakloosheid. Mensen raken dakloos wanneer zij hun woonruimte verliezen en op straat komen te staan. Dakloosheid is veelal het gevolg van een opeenstapeling van problemen en leidt vaak tot nog meer problemen.

Wanneer daklozen hun problemen niet meer kunnen overzien, raken zij van de regen in de drup. De weg terug naar een eigen woonruimte is grillig en kent veel obstakels. In de meeste gevallen hebben cliënten in de maatschappelijk opvang te maken met complexe en meervoudige problemen. De problemen ontstaan vaak door een combinatie van factoren, zoals dakloosheid, schulden, werkloosheid, gedrags- en ontwikkelstoornissen, psychiatrische problemen, somatische problemen en verslaving. De problemen kunnen worden versterkt door het ontbreken van een zinvolle dagbesteding en verbroken relaties.

Landelijk wordt een toename gesignaleerd van het aantal daklozen met psychiatrische of psychische problemen. Ook wordt aangenomen dat een vierde van de daklozen een (licht) verstandelijk beperking heeft. Uiteraard zijn er ook daklozen die om andere redenen dakloos raken en niet kampen met psychiatrische problemen of verslaving. Deze groep wordt aangeduid met *nieuwe daklozen*. Zij zijn veelal dakloos geraakt door acute problemen zoals relatieproblematiek, schulden, werkloosheid, uithuiszetting of brand (Beleidsplan Opvang en bescherming, VNG 2015). Het aantal daklozen in Nederland werd in 2013 geschat op 16.900. Hiervan hadden 7.500 daklozen geen vaste woon- of verblijfplaats en verbleven 9.400 daklozen in een instelling (Beleidsplan Opvang en bescherming, VNG 2015). In 2015 heeft het CBS nieuwe cijfers gepubliceerd. Het aantal daklozen zonder vaste woon- of verblijfplaats die verblijven in een opvang, op straat, in gebouwen of bij familie of vrienden, wordt geschat op 31.000 mensen.

Sinds begin deze eeuw wordt actief ingezet op het voorkomen en oplossen van dakloosheid. De begeleiding van daklozen is verschoven van louter opvang naar een meer persoonsgerichte ondersteuning. Een groot knelpunt in het oplossen van dakloosheid zijn de enorme wachtlijsten en de krapte op de woningmarkt. Uit een wachtlijstonderzoek van de gemeente Utrecht in 2015 blijkt dat ruim 400 'unieke personen' wachten op een plek binnen de opvang en beschermd wonen; 225 personen wachten op uitstroom naar een zelfstandige woning. Belemmerende factoren voor doorstroom zijn vooral de schuldenproblematiek en de beschikbaarheid van huisvesting (Eindrapportage wachtlijstonderzoek Beschermd Wonen en Opvang centrumgemeente Utrecht, december 2015). Uit een inventarisatie van de Federatie Opvang in 2016 blijkt dat landelijk een tekort is aan 10.000 sociale woningen. Het gebrek aan woningen belemmert de uitstroom uit de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Hierdoor verblijven zo'n 16.000 mensen te lang in een instelling.

Landelijk hebben circa 37.950 mensen een indicatie voor beschermd wonen. Geschat wordt dat circa 35.000 mensen gebruikmaken van een vorm van beschermd wonen (Beleidsplan Opvang en bescherming, VNG 2015). In 2015 hebben in Utrecht 844 mensen een zorgtoewijzing gekregen voor een vorm van beschermd en begeleid wonen. Daarnaast maakten in Utrecht 201 mensen gebruik van de crisisopvang en 740 mensen van de nachtopvang (Monitor Opvang & Beschermd Wonen 2015, Gemeente Utrecht). Op 31 december 2015 waren ruim 1.580 trajecten actief in een vorm van opvang of beschermd wonen (Derde voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen, Gemeente Utrecht, maart 2016). In 2016 heeft de gemeente Utrecht extra middelen ingezet om de wachtlijsten te verkorten, met als resultaat een daling van het aantal wachtenden tot 118 op 1 maart 2017.

1.2 Opgave maatschappelijke opvang

Beschermd wonen richt zich op het leren van noodzakelijke wooncompetenties en het versterken van de eigen regie. Het doel is dat cliënten (geleidelijk en zoveel mogelijk) doorstromen naar zelfstandige huisvesting. Beschermd wonen varieert in de mate van toezicht en intensiteit van de begeleiding. De ondersteuningsdoelen zijn gericht op:

- Stabilisatie, voorkomen van overlast, gezond en veilig wonen.
- Herstel en kwaliteit van leven.
- Vergroten van zelfredzaamheid en eigen regie.
- Meedoen in de samenleving en het opbouwen van een sociaal netwerk.
- Aanvaarden van en openstaan voor behandeling en zorg.

De grootste uitdaging voor de sector is het bieden van ondersteuning en begeleiding gericht op sociale inclusie. Ofwel: inclusief wonen, waarbij cliënten als burgers deel uitmaken van het maatschappelijke verkeer. Belangrijke pijlers voor sociale inclusie (Van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Advies Commissie Toekomst beschermd wonen 2015) zijn:

- Kwetsbare mensen blijven burger, hoe kwetsbaar zij ook zijn.
- Kwetsbare mensen bepalen zelf wat zij nodig hebben en stellen hun eigen doelen.
- Kwetsbare mensen hebben het vermogen om te herstellen en hun leven weer op te pakken.
- Kwetsbare mensen hebben veerkracht en kunnen hun beperkingen zelf managen.

1.3 Wettelijke kaders maatschappelijke opvang

Tot 2015 viel beschermd wonen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Per 1 januari 2015 is de AWBZ overgegaan in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van kwetsbare mensen. Hiermee vormt de Wmo voor het grootste deel het wettelijk kader voor beschermd wonen. De Wmo bestaat uit onderdelen die zijn gericht op sociale samenhang en toegankelijkheid; veiligheid en leefbaarheid; zelfredzaamheid en participatie en het bieden van opvang en beschermd wonen. In het kader van de AWBZ was beschermd wonen uitsluitend toegankelijk voor mensen met een CIZ-indicatie. In het kader van de Wmo organiseren de gemeenten zelf de toegang tot beschermd wonen. Veel gemeenten laten de toegang/indicatie via de sociale wijk- of buurtteams lopen.

Naast de Wmo wordt het wettelijk kader gevormd door de Wlz en Flz. Cliënten met een verstandelijke beperkingen die langdurig of blijvend bescherming nodig hebben, kunnen aanspraak maken op de Wet langdurige zorg (Wlz). Uiteraard blijft het mogelijk dat cliënten in de Wlz groeien in hun herstel en doorstromen naar de Wmo. Jaarlijks maken zo'n 80.000 mensen gebruik van zorg op basis van de Wlz. Driekwart heeft primair een verstandelijke beperking. Mensen met een psychische of psychiatrische stoornis die een strafbaar feit hebben gepleegd kunnen, vanuit de Wet forensische zorg (Flz), verplicht worden om gebruik te maken van beschermd wonen. Cliënten worden gefinancierd op basis van een indicatie of zorgtoewijzing. In de praktijk hebben zorginstellingen met meerdere financieringsstromen te

maken, zoals: Wlz, indicatie ZZP VG (verstandelijke beperking); Justitie (Flz); Gemeentelijke indicatie (Wmo).

1.4 Actuele ontwikkelingen maatschappelijke opvang

Financiering bepalend voor instroom

De instroom wordt mede bepaald door de financiering. Zorgaanbieders maken verschillende prestatieafspraken met hun financiers. Wanneer bijvoorbeeld het Wmo-budget is benut, komt een Wmo-cliënt op de wachtlijst te staan. Terwijl een Wlz-cliënt kan instromen omdat de Wlz nog financiële ruimte biedt. Met als gevolg dat niet de urgentie bepalend is voor de instroom, maar de financieringsstroom.

Transformatie

Naast de transitie van AWBZ naar Wmo vindt een transformatie plaats in de ondersteuning en zorg voor kwetsbare mensen. Het doel is dat de participatie van kwetsbare mensen wordt versterkt en zij, net als iedere andere burger, deel uitmaken van de maatschappij. In het kader van de transformatie ontstaan meerdere varianten van beschermd wonen, afgestemd op de vraag en mogelijkheden van cliënten. De houding van professionals verandert, werkwijzen vernieuwen en de regie komt meer bij de cliënt te liggen. Cliënten worden meer aangesproken op wat zij zelf kunnen en minder op hun beperkingen. Een van de eerste vragen die wordt gesteld is: "Wat kunt u zelf doen om uw situatie te verbeteren?" Omdat de cliënt, zijn of haar netwerk en de begeleiding op gelijkwaardige voet komen te staan, zijn een goede werkalliantie en een regelmatige evaluatie essentieel.

Basiszorg en aanvullende zorg

Gemeenten maken onderscheid tussen basiszorg en aanvullende zorg. De basiszorg richt zich op sociaal kwetsbare mensen in de wijk en is belegd bij de wijk- of buurtteams. Vormen van opvang en beschermd wonen maken onderdeel uit van de aanvullende zorg. Deze zorg is gericht op daklozen met psychosociale problemen en mensen die door verslaving of psychiatrische problemen niet zelfstandig kunnen wonen. Voor de maatschappelijke opvang heeft deze scheiding tussen basiszorg en aanvullende zorg geleid tot bezuinigingen en het overdragen van zorg aan de wijk- of buurtteams.

Ambulantisering

Organisaties staan voor de uitdaging om intramurale capaciteit beschermd wonen om te zetten in ambulante zorg. Dit betekent dat cliënten zoveel mogelijk in een eigen woning worden begeleid en de trajectduur zo kort mogelijk wordt gehouden. In dit kader worden nieuwe vormen ontwikkeld en komt er meer variatie in begeleid en beschermd wonen: van 24-uurs wonen tot ambulante woonbegeleiding, van intensieve tot lichte begeleiding; van kleinschalig groepswonen tot satellietwoningen en omklapwoningen.

Meetbare prestaties

Steeds meer worden meetbare prestaties leidend voor de financiering, in plaats van het aantal zorgproducten of face-to-face-contacten. In overleg met de cliënt bepalen begeleiders zelf hoeveel uur begeleiding zij bieden en op welke momenten. Van begeleiders wordt verwacht dat zij geen uren verantwoorden, maar de effectiviteit van de begeleiding. Prestaties kunnen niet altijd worden gemeten in het aantal trajecten of de begeleidingsduur.

Steeds meer wordt het oordeel van cliënten richtinggevend voor de kwaliteit. Met ingang van 2017 is een nieuw landelijk kwaliteitskader voor de gehandicaptenzorg van kracht (www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/10/kwaliteitskader-gehandicaptenzorg-landelijk-kader-voor-zorg-onder-de-wlz). Hierin wordt onder meer de nadruk gelegd op de relatie tussen de cliënt en zorgverlener. Een goede relatie kenmerkt zich door respect, vertrouwen en heldere afspraken over de invulling van de begeleiding.

Privacy

In de samenwerking met doorverwijzers kan het noodzakelijk zijn om informatie te delen. Echter organisaties moeten voldoen aan de normen van de privacywetgeving en bepalen zelf wanneer informatie-uitwisseling noodzakelijk is en of sprake is van beroepsgeheim. De privacywetgeving kan belemmerend werken wanneer doorverwijzers geen informatie willen of kunnen delen. Wanneer onvoldoende achtergrondinformatie bekend is (bijvoorbeeld over psychiatrische stoornissen of verslaving) is de kans groot dat cliënten op een verkeerde plek terechtkomen. Met de nieuwe Algemene Verordening Gegevensbescherming die in mei 2018 van kracht wordt, worden de privacyregels aangescherpt. De uitdaging is om de privacy te respecteren en tegelijkertijd het recht op zorg niet aan te tasten.

2 Organisaties maatschappelijke opvang

2.1 Organisaties maatschappelijke opvang waar de ontwikkeling plaatsvindt

Stichting De Tussenvoorziening

De Tussenvoorziening is een organisatie in Utrecht die zich inzet voor (ex-)dak- en thuislozen en andere sociaal kwetsbare mensen in een marginale (woon) situatie. De stichting biedt opvang, steun en woonbegeleiding. Tevens biedt De Tussenvoorziening financiële hulpverlening door middel van budgetbeheer en schuldhulpverlening. De doelgroep bestaat uit mensen die te maken hebben met complexe en meervoudige problemen. Bijvoorbeeld een psychiatrische stoornis, verslaving, verstandelijke beperking, schulden en/of sociale uitsluiting. De Tussenvoorziening richt zich op de stad Utrecht en enkele regiogemeenten. Bij de Tussenvoorziening werken circa 350 medewerkers (285 fte) en zo'n 450 vrijwilligers. Een belangrijk deel van het werk van De Tussenvoorziening bestaat uit laagdrempelige opvang. Daarnaast biedt De Tussenvoorziening verschillende woonvoorzieningen. Het aanbod in de woonvoorzieningen varieert van lichte, kortdurende ondersteuning tot langdurige begeleiding. De begeleiding kenmerkt zich door maatwerk: zo licht als mogelijk en zo intensief als nodig. Zowel gezinnen als individuen kunnen bij De Tussenvoorziening terecht.

In 2016 zijn 1.380 'unieke cliënten' begeleid (Jaarverslag Tussenvoorziening 2016, www.tussenvoorziening.nl):

a. Cliënten in woonvoorzieningen en crisisopvang	668
b. Waarvan ook met financiële begeleiding (Stadsgeldbeheer)	334
c. Cliënten alleen met financiële begeleiding van Stadsgeldbeheer	712
Totaal aantal cliënten (a + c)	1.380

De uitstroom bestond in 2016 uit 145 cliënten begeleid wonen en 271 cliënten financiële begeleiding.

Alle cliënten worden begeleid in zelfredzaamheid en weer zo zelfstandig mogelijk kunnen wonen. Met cliënten wordt een traject- en actieplan gemaakt gericht op doorstroom en een vervolgplek op maat. De voorzieningen waar de cliënten wonen hebben eigen huisregels. Voor alle voorzieningen en woningen geldt dat overlast en zich niet houden aan afspraken of huisregels consequenties heeft voor het verblijf. Een groot deel van de cliënten van De Tussenvoorziening heeft te maken met financiële problemen. Om die reden wordt voor alle cliënten financiële begeleiding geboden door Stadsgeldbeheer. Cliënten krijgen een vaste budgetconsulent die hen helpt met het structureren van de financiën. Wanneer de vaste lasten en het leefgeld op orde zijn gebracht, worden cliënten begeleid bij het in kaart brengen van eventuele schulden en het starten van een schuldentraject. Omdat de achtergronden en problemen van cliënten verschillen, biedt Stadsgeldbeheer diverse trajecten op maat, waaronder Totaalbeheer, Basis Budgetbeheer en Intensief Beheer.

Voor dit onderzoek wordt medewerking gevraagd van alleenstaanden en gezinnen die in een individuele woning of groepswoning van De Tussenvoorziening wonen. In deze woningen

kunnen cliënten tijdelijk verblijven. Ze worden individueel begeleid. Aangezien de financiën zo'n groot probleem betekenen voor de meeste cliënten, worden ook cliënten van Stadsgeldbeheer in het onderzoek betrokken. Het onderzoek richt zich op cliënten met een begeleidingsrelatie die minimaal een half jaar duurt. Daarom is ervoor gekozen cliënten te volgen in het traject Intensief Beheer.

Woonvoorzieningen en woonvormen van De Tussenvoorziening:

Bolksbeek: voorziening met 24-uurs begeleiding voor alleenstaande mannen en vrouwen vanaf 21 jaar die (recent) dak- of thuisloos zijn en problemen hebben op meerdere leefgebieden. Een groot deel van de cliënten heeft een 'justitiële titel'. In de Bolksbeek is dag en nacht is begeleiding of toezicht aanwezig.

Zelfstandige woning met een omklapcontract: cliënten die zelfstandig zijn gaan wonen maar nog geen woning op hun eigen naam kunnen krijgen (vaak door hardnekkige schulden) krijgen een omklapcontract. Deze cliënten krijgen ambulante (stabiliserende) begeleiding. Na succesvol verloop van de begeleiding kan het huurcontract worden omgeklapt en overgedragen aan de bewoner.

Housing First: een vorm van begeleid wonen waarbij cliënten eerst een woning krijgen en in tweede instantie worden gemotiveerd om hulpverlening te accepteren. Housing First maakt gebruik van omklapcontracten. De essentie is dat bewoners worden aangemoedigd om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun huishouden. De voorwaarde is dat cliënten begeleiding en budgetbeheer accepteren, de huur betalen en geen overlast veroorzaken.

Majella wonen: een vorm van gemixt wonen waarbij sociaal betrokken bewoners en kwetsbare bewoners gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid in het complex. Majella wonen is gebaseerd op de Housing First-aanpak. Ook hier wonen cliënten met een omklapcontract. De Tussenvoorziening begeleidt de cliënten gedurende drie jaar en na deze periode kan de woning worden omgeklapt op naam van de bewoner.

Groepswoningen: in verschillende groeps- of instellingswoningen krijgen cliënten individuele begeleiding van een van de begeleidingsteams. Bijvoorbeeld: Tussennoord, team Gezinsbegeleiding; De Loef voor ex-verslaafde cliënten; De Straatweg voor individuele daklozen; 't Groene Sticht, wonen en werken voor (ex-)dak- en thuislozen; Paranadreef, langdurige begeleiding in een locatie voor gemixt wonen.

Intensief Beheer (Stadsgeldbeheer)

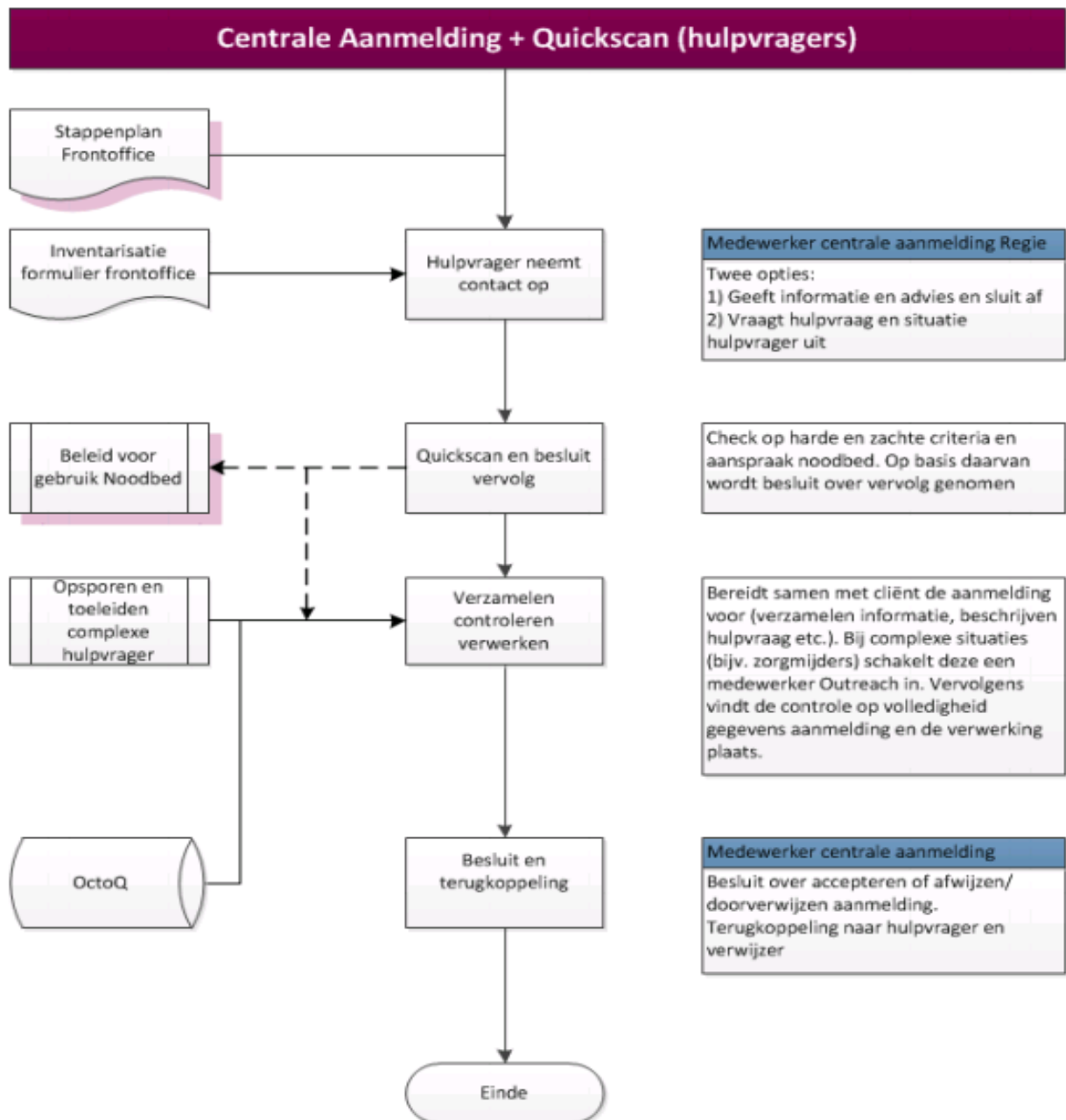
Het team Intensief Beheer biedt intensieve (budget)begeleiding. De cliënten hebben te maken met psychiatrische of verslavingsproblematiek, verstandelijke beperking of een justitiële grondslag. Het team Intensief Beheer werkt nauw samen met woonbegeleiders van De Tussenvoorziening en heeft een signalerende functie op alle levensgebieden. In het traject Intensief Beheer heeft iedere cliënt een vaste begeleider die regelmatig en langdurig contact heeft met de cliënt. De voorwaarden van begeleiden zijn vergelijkbaar met de voorwaarden voor individuele woonbegeleiding.

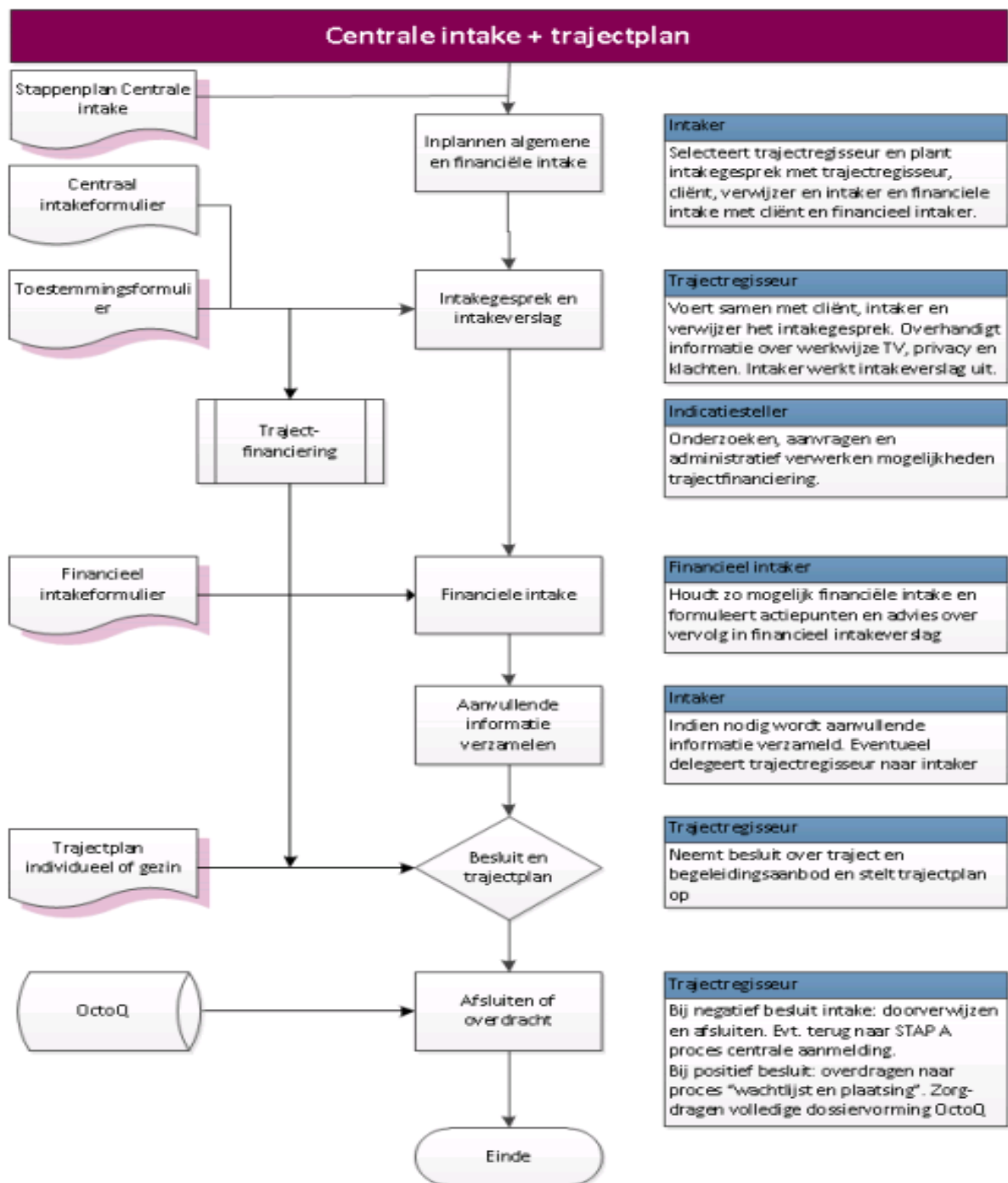
2.2 Werkproces organisaties maatschappelijke opvang

Het primair proces is zodanig ingericht dat een verdeling wordt gemaakt tussen de regie over het traject van de cliënt (het 'wat') en de wijze waarop de begeleiding vorm krijgt (het 'hoe'). De trajectregisseurs zijn verantwoordelijk voor de intake en maken samen met de cliënt een trajectplan. De trajectregisseur onderzoekt welk traject bij de cliënt past, welke zorgtoewijzing of indicatie de cliënt heeft en hoe het traject gefinancierd kan worden. Tevens is de trajectregisseur verantwoordelijk voor de plaatsing en de doorstroom van de cliënt. De individueel begeleider maakt samen met de cliënt een krachteninventarisatie en een actieplan, en voert dit samen met de cliënt uit. Om de begeleiding goed aan te laten sluiten op het trajectplan, werken de trajectregisseur en de individueel begeleider nauw samen. Cliënten die in een opvanglocatie verblijven, worden tevens ondersteund door locatiemedewerkers. Zij zorgen voor een warme en veilige omgeving, zijn eerste aanspreekpunt voor dagelijkse zaken, stimuleren de zelfredzaamheid, observeren gedrag en bieden ondersteuning. De individuele begeleiding wordt geboden vanuit drie wijkgerichte teams (Overvecht, Noordwest en Centraal) en twee specialistische teams (Gezinsbegeleiding en Housing First). Naast individuele (woon)begeleiding krijgt iedere cliënt vanaf de instroom financiële begeleiding.

Aanmelding

Aanmelding bij de Centrale Aanmelding is de eerste stap voor de cliënt. Cliënten kunnen zichzelf aanmelden of worden doorverwezen door andere hulporganisaties. Als een cliënt zich meldt bij de Centrale Aanmelding, neemt De Tussenvoorziening binnen vijf dagen contact op. Dan wordt bekeken of de cliënt in aanmerking komt voor ondersteuning door De Tussenvoorziening. Is dat het geval, dan wordt er een afspraak gemaakt voor een intake. Voor Stadsgeldbeheer geldt een aparte aanmeldprocedure. Cliënten kunnen zich digitaal aanmelden via de website van De Tussenvoorziening.





Begeleidingstraject

De Tussenvoorziening werkt met de methodiek 'Krachtwerk'. Deze hertel- en krachtgerichte basismethodiek is ontwikkeld voor de maatschappelijke opvang (Impuls, Onderzoekscentrum Maatschappelijke zorg, Judith Wolf 2012). De methodiek is gebaseerd op het krachtenmodel dat in de Verenigde Staten is ontwikkeld door Rapp en Goscha (2012) en Saleebey (2006). De methodiek Krachtwerk is leidend voor alle contacten met cliënten. De missie vanuit de gehanteerde methodiek luidt: "Het ondersteunen van kwetsbare mensen in hun proces van herstel tot een zo volwaardig mogelijk burger van de samenleving"

en in het verkrijgen van een door henzelf gewenste kwaliteit van leven.” De methodiek gaat uit van de eigen kracht en de hulpbronnen in de omgeving. De cliënt is de regisseur van het proces. Vanuit de eigen kracht bepaalt de cliënt de eigen doelen en kwaliteit van leven. Een goede werkrelatie is de basis van de krachtgerichte methodiek. Zonder een goede werkrelatie is er geen hulp mogelijk. Een werkrelatie kan vertrouwen en veiligheid geven en daardoor bijdragen aan bedoelde positieve effecten. Krachtwerk gaat uit van een basishouding van de begeleider die is gebaseerd op respect, vertrouwen, eerlijkheid, openheid en optimisme. Gelijkwaardigheid is het uitgangspunt voor de relatie (Krachtwerk Interventiebeschrijving, Movisie 2015). Volgens de methodiek bestaat het begeleidingstraject uit drie fasen: focusbepaling, uitvoering en evaluatie.

Focusbepaling

De focusbepaling start met een intake. De intake wordt verricht door de intaker en de trajectregisseur. De hulpvraag wordt uitgediept en globaal worden de doelen op de verschillende leefgebieden beschreven. Te denken valt aan schulden die geregeld moeten worden, problemen op woongebied of kinderen die dreigen uitgeplaatst te worden. Dit alles wordt beschreven in een ‘trajectplan’. Aan de hand van de intake en eventuele aanvullende informatie, spreken de trajectregisseur en de cliënt een trajectplan af. Het trajectplan wordt door de cliënt en de trajectregisseur ondertekend.

Uitvoering

Het begeleidingstraject start met de kennismaking van begeleider en cliënt. Het doel van de kennismaking is: het inschatten van de capaciteiten; nadere informatie verzamelen over het doel van de cliënt zoals eerder besproken in de intake; inzicht bieden in de werkwijzen. Na de kennismaking is er sprake van een tussenfase: begeleider en cliënt zoeken naar prioriteiten. Soms is de situatie voor de cliënt nog zo ingewikkeld dat er nog geen sprake van begeleiding kan zijn. In dat geval wordt gezocht naar mogelijkheden om te stabiliseren. Hoewel het uitgangspunt is dat de cliënt de regie heeft, is het soms nodig om tijdelijk problemen uit handen te nemen. De cliënt heeft soms eerst rust nodig om het herstelproces te starten.

Nadat de cliënt is gestabiliseerd begint, conform de methodiek, de krachteninventarisatie. Daarbij wordt gekeken naar de volgende zaken: wat kan de cliënt, waar is hij of zij goed in? Welke krachten, talenten en mogelijkheden bezit de cliënt? Wat wil de cliënt in de (nabije) toekomst? Wat kan de omgeving van de cliënt, over welke hulpbronnen beschikt hij of zij? Waarin kan de begeleider ondersteuning bieden? Het doel van de krachteninventarisatie is zicht te krijgen op de krachten en hulpbronnen van cliënten ter ondersteuning van het herstelproces. De krachteninventarisatie is dus een levend document dat doorlopend wordt aangevuld. De krachteninventarisatie is de basis voor een actieplan. Het doel van het actieplan is om samen met de cliënt de voor hem of haar belangrijkste langetermijndoelen van de krachteninventarisatie te vertalen naar kleinere haalbare acties.

Evaluatie

Regelmatig worden de actieplannen geëvalueerd en aangepast. Iedere drie maanden wordt de begeleiding geëvalueerd. Dit gebeurt door de cliënt, de trajectregisseur en de begeleider. Wanneer de begeleiding wordt afgerond wordt een exitgesprek gehouden. Het exitgesprek

heeft de vorm van een 'warme overdracht'. Cliënten kunnen intern doorstromen naar een andere woonvoorziening, of stromen uit naar een vervolgplek op maat dan wel eigen woning. Wanneer cliënten na uitstroom nog nazorg of begeleiding nodig hebben, worden zij overgedragen aan een buurtteam. Elke cliënt krijgt een eigen cliëntmap. Hier kan de cliënt de eigen krachteninventarisatie, actieplannen en andere werkbladen in kwijt. Ook kunnen hier andere papieren die verband houden met de begeleiding in bewaard worden, zoals begeleidingscontracten, financiële papieren en andere belangrijke zaken.

Het onderhouden van de werkrelatie/werkalliantie ligt voornamelijk bij de individuele begeleider (van het begeleidingsteam of het team Intensief Beheer van Stadsgeldbeheer). De begeleider heeft immers het meest frequent contact met de cliënt en bespreekt met de cliënt (de gevolgen van) het al dan niet houden aan afspraken en regels. Indien er ingegrepen wordt, zal dat gebeuren door de trajectregisseur, echter op basis van informatie van de individuele begeleider. Het onderzoek richt zich daarom op de werkalliantie: cliënt - individueel begeleider.

2.3 Typen gesprekken maatschappelijke opvang

Een algemene typering van de gesprekken:

1. Aanmeldgesprek.
2. Intakegesprekken.
3. Gesprek om trajectplan op te stellen.
4. Gesprek om krachteninventarisatie te maken en begeleidings-/actieplan af te spreken.
5. Begeleidingsgesprekken (krachteninventarisatie).
6. Evaluatiegesprekken.

De eerste drie van de bovengenoemde gesprekken worden door de trajectregisseur gevoerd. De uitkomsten hiervan vormen het kader van de begeleiding. De laatste drie gesprekken worden door de individuele begeleider gevoerd. Binnen deze gesprekken gaat het om hele concrete zaken die specifiek voor de betreffende cliënt van toepassing zijn. Housing First kent nog een zevende type gesprek, namelijk het correctiegesprek met een cliënt. Hierbij is ook de woningbouwcorporatie aanwezig. Het correctiegesprek vindt plaats indien sprake is van overlast. Een derde correctiegesprek houdt in dat de begeleiding en het wonen worden beëindigd. Stadsgeldbeheer kent specifieke gesprekken gericht op het verhelderen van de financiële situatie, zoals:

- Financiële analyse: het maken van een plan van aanpak en budgetplaatje.
- Regelingen: bespreken van betalingsregeling en (minnelijke) schuldenregeling.

2.4 Instroom, doorloop(tijd) en uitval trajecten maatschappelijke opvang

De doorlooptijd van de trajecten verschilt per begeleidingsvorm of voorziening. Gemiddeld hebben de trajecten een looptijd van vier maanden tot anderhalf jaar. De trajectduur van Intensief Beheer is cliëntgebonden en afhankelijk van de problematiek en de financiële situatie van de cliënt. De uitstroom is gelijk aan de doorlooptijd. Deze is ongeveer 50%.

3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt maatschappelijke opvang

3.1 Frequentie, doel en duur overleggen professional/cliënt maatschappelijke opvang

Aanmeldgesprek: binnen vijf dagen.

Intakegesprek: binnen zes weken.

Gesprek om trajectplan op te stellen: zo spoedig mogelijk na de intake.

Gesprek om begeleidings-/actieplan af te spreken: begeleiders maken samen met de cliënt binnen zes weken nadat de (woon)begeleiding is gestart een krachteninventarisatie. Het actieplan wordt net als de krachteninventarisatie binnen zes weken opgestart door de cliënt en individueel begeleider.

Begeleidingsgesprekken: in overleg met de cliënt, varieert, gemiddeld eenmaal per week.

Evaluatiegesprekken: in crisissituaties eenmaal per maand samen met de trajectregisseur, begeleider en cliënt, in overige situaties eenmaal per drie maanden.

Exit-gesprek: aan het eind van het begeleidingstraject.

Het onderzoek richt zich op de cliënten die zijn ingestroomd, wanneer gesprekken starten over het begeleidings-/actieplan.

3.2 Type overtredingen en aard sancties maatschappelijke opvang

Met iedere cliënt wordt een begeleidingsovereenkomst afgesloten. In ieder contract staat een set regels en voorwaarden. In de overeenkomst staat opgenomen dat cliënt zich houdt aan de afgesproken regels en/of aan de afspraken, voortvloeiend uit de overeenkomst en/of aan de huisregels van De Tussenvoorziening. Zo niet dan zal de overeenkomst tussentijds eenzijdig worden opgezegd door De Tussenvoorziening. Hier geldt een opzegtermijn van een maand, tenzij De Tussenvoorziening het nodig acht eerder te beëindigen.

Cliënten verklaren dat zij een stabiel en zelfstandig leven willen en daarmee wordt bedoeld:

- We zorgen voor het welzijn en de gezondheid van de kinderen (in geval van gezin).
- We wonen/ik woon als goede buur.
- De financiën houden we/houd ik op orde (woonkosten en eigen bijdrage).
- We zorgen voor onze/ik zorg voor mijn eigen gezondheid en veiligheid.
- Ik werk of ik heb een zinvolle dagbesteding.
- Om dat te bereiken, wil ik geholpen worden door De Tussenvoorziening.

Verplichtingen van de cliënt bij begeleidingsovereenkomst individueel of als gezin:

- Cliënt geeft alle nodige informatie aan de trajectregisseur.
- Cliënt maakt samen met de trajectregisseur een trajectplan.
- Cliënt werkt mee aan het verkrijgen van financiering en indicatiestelling voor passende begeleiding.
- Cliënt stelt zich actief en begeleidbaar op.

- Indien de cliënt tijdelijk woont in een woning op naam van De Tussenvoorziening, accepteert de cliënt dat zijn of haar geld wordt beheerd door De Tussenvoorziening of een bewindvoerder.
- Cliënt volgt de huisregels die van toepassing zijn op de situatie. Cliënt heeft deze huisregels voor akkoord getekend.

Gekoppeld aan de begeleidingsovereenkomst wordt met de cliënt een overeenkomst 'Begeleid tijdelijk wonen' afgesloten. In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de wooncomponent. Dit houdt in dat de woonruimte uitsluitend ter beschikking wordt gesteld voor de duur van de begeleiding. De cliënt komt overeen dat het verblijf tijdelijk is en dat hij of zij, zodra hij of zij voldoende kan functioneren in een meer zelfstandige woonsituatie, zal uitstromen en de woonruimte moet verlaten. In de overeenkomst 'Begeleid tijdelijk wonen' is een artikel opgenomen dat verwijst naar een wettelijke regeling, namelijk: "Als de rechter zou oordelen dat, ondanks het in deze overeenkomst bepaalde het element van huur overheerst, dan zijn partijen het erover eens dat sprake is van een gebruik van woonruimte dat naar zijn aard slechts van korte duur is en aldus valt onder de uitzondering van artikel 7:232 lid 2 BW." Dit artikel schrijft voor dat voor de huurder geen huurbescherming geldt. In het algemeen geldt dat als de huisregels en begeleidingsafspraken niet worden nageleefd de begeleiding wordt beëindigd en daarmee ook het verblijf (het wonen). Redenen voor beëindiging kunnen zijn:

- Een onwerkbaar werkrelatie waardoor de veiligheid (voor de cliënt en zijn of haar omgeving) in het geding komt, bijvoorbeeld ernstige vormen van agressie, bedreiging of intimidatie.
- Een ernstige en definitieve vertrouwensbreuk.
- Het herhaaldelijk niet nakomen van essentiële afspraken, verplichtingen of huisregels, waaronder weigeren van huurbetaling.
- Hygiënische omstandigheden waardoor ernstige gezondheidsrisico's ontstaan voor de begeleiding, en de cliënt weigert maatregelen te nemen of mee te werken aan een oplossing.

In het naleven van de afspraken wordt de cliënt wel ruimte geboden om het eigen gedrag aan te passen en professionals hebben veel vrijheid in het toepassen van regels. Voordat de begeleiding wordt beëindigd worden de belangen van de cliënt en de eigen beperkingen expliciet meegewogen. De begeleiding kijkt bij het niet nakomen van afspraken naar de oorzaak van het gedrag van de cliënt. Bijvoorbeeld wanneer agressief gedrag van de cliënt het gevolg is van de psychiatrische problematiek. Er is dan ook sprake van veel maatwerk. Grofweg zijn er twee mogelijkheden:

- *Niet willen*: het verblijf en de begeleiding worden beëindigd, er wordt gezocht naar andere hulpvoorziening. Voorbeeld: een cliënt gebruikt de opvang vooral als postadres zodat hij of zij een uitkering kan krijgen. De cliënt is niet te bereiken en komt geen afspraken na. Geconcludeerd wordt dat de cliënt zich niet begeleidbaar opstelt. De individueel begeleider wil zowel het verblijf als de begeleiding

beëindigen. Voordat hiertoe wordt overgegaan overlegt de individueel begeleider met de trajectregisseur of er andere manieren zijn om het contact te herstellen en de cliënt te motiveren om begeleiding te accepteren.

- *Niet kunnen of niet durven*: er wordt gezocht naar ondersteuning en de cliënt wordt geoutilleerd zodat hij deze de regels niet meer overtreedt. Voorbeeld: een cliënt met verstandelijke beperking en verslavingsproblematiek kan zich moeilijk aan de huisregels houden en veroorzaakt regelmatig overlast. Wanneer de regels strikt worden nageleefd, staat cliënt snel weer op straat en is kansloos. Dit is voor de cliënt geen oplossing; bovendien zal ook de omgeving veel overlast (blijven) ervaren. De individueel begeleider bespreekt het gedrag met de cliënt en signaleert de kans op uitval bij de trajectregisseur. Samen met de cliënt wordt naar een passende oplossing gezocht, eventueel in een andere omgeving.

3.3 Mate waarin professional 'vast' zit aan wettelijk kader en organisatiebeleid maatschappelijke opvang

Professionals in de maatschappelijke opvang zijn gebonden aan de volgende (beleids)kaders:

- *Huisregels*. De Tussenvoorziening kent algemene huisregels, deze worden aangevuld met 'voorziening specifieke regels'. Huisregels zijn belangrijk en dienen te worden nageleefd. De begeleider tracht de cliënt te helpen bij het naleven van de regels. Daarnaast worden individuele afspraken gemaakt die in de begeleidingsovereenkomst zijn vastgelegd. Bijvoorbeeld met betrekking tot abstinentie (voor cliënten met een justitiële titel). Tweemaal 'vuile urine' kan einde van de begeleiding betekenen.
- *Financiering*. De instroom wordt bepaald door de wetgeving en de daaraan gekoppelde financieringsstroom. Dit is een vast gegeven.
- *Methodisch werken*. Het beleid van de organisatie bepaalt dat de professional werkt met de methodiek 'Krachtwerk'. Het gehele personeel is getraind in deze methodiek.
- *Activering*. Het beleid van de organisatie geeft aan dat voor cliënten een activeringsnorm van 16 uur per week geldt. Hoe deze 'participatie-uren' worden gerealiseerd, kan per cliënt verschillen.
- *Geldbeheer*. Alle cliënten hebben een vorm van financiële begeleiding of zijn in geldbeheer.
- *Veiligheid*. In het veiligheidskader en het aangifteprotocol zijn afspraken gemaakt over geweld en agressie. Het veiligheidskader is per voorziening uitgewerkt. Als er sprake is van overtreding van het veiligheidsbeleid wordt de begeleiding beëindigd en moet de cliënt de woonvoorziening of woning verlaten.
- *Meldcode*. Verschillende voorzieningen van De Tussenvoorziening begeleiden cliënten met kinderen. In dat geval is er altijd sprake van een wettelijke meldingsplicht: de meldcode huiselijk geweld/ kindermishandeling. De Tussenvoorziening houdt zich aan deze meldingsplichting.
- *Privacy*. Professionals hebben te maken met de privacywetgeving (Wet bescherming persoonsgegevens), waarin wordt bepaald dat cliëntgegevens zonder schriftelijke toestemming niet aan derden ter beschikking gesteld mogen worden. In het privacyprotocol staat ook beschreven wanneer de privacy van de cliënt genegeerd kan

worden.

Schuldhulpverlening

1 Domein schuldhulpverlening

Mensen met problematische schulden kunnen een beroep doen op gemeentelijke schuldhulpverlening. Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) per 1 juli 2012 hebben gemeenten een zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Inwoners van de gemeente krijgen daarmee recht op schuldhulpverlening, mits ze voldoen aan de eisen die de gemeente stelt.

1.1 Omvang problematiek schuldhulpverlening

In de afgelopen jaren is het aantal huishoudens met (problematische) schulden enorm toegenomen. In de periode 2003-2013 verdubbelde het aantal verzoeken om schuldhulpverlening van 34.500 in 2003 naar 89.000 in 2013 (Jungmann, Wesdorp & Duinkerken, 2015). De groei vond met name de afgelopen jaren plaats en de groei van de schuldenproblematiek lijkt nog niet voorbij. Het Nibud maakte bekend dat een kwart van de Nederlandse huishoudens in eerdere jaren een forse inkomensdaling meemaakte (Van der Schors 2015). Gemiddeld daalde hun inkomen met 15-30%. Bijna de helft van deze groep komt sindsdien moeilijk rond en is de grip op de eigen financiën kwijt. Ook het BKR registreerde wederom een toename van het aantal achterstanden. In de BKR-kredietbarometer van juli 2015 wordt geconstateerd dat het aantal mensen met financiële problemen nog dagelijks oploopt (BKR 2015).

Volgens de meest recente cijfers heeft bijna een derde (32,1%) van de Nederlandse huishoudens achterstanden (Westhof & Tom 2014). 10-13% loopt een risico op een problematische schuldsituatie en 5-7% bevindt zich daarin (373.000 à 531.000 huishoudens) (Westhof & De Ruig 2015). Hun financiële problemen zijn zo ernstig dat zij die zonder hulp van derden, zoals de schuldhulpverlening, niet of nauwelijks kunnen oplossen. Uitgaande van de hoogste schatting betreft dit meer dan een miljoen Nederlanders (Madern 2015). Het merendeel van deze groep is niet bekend bij de schuldhulpverlening (Westhof & De Ruig 2015). In totaal behoort 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de 'onzichtbare huishoudens': zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schuldhulpverlening ontvangen. Als we de huishoudens meerekenen die in een schuldhulpverleningstraject zitten, heeft bijna één op de vijf huishoudens te maken met risicovolle schulden of problematische schulden.

Langdurige schulden en armoede betekenen dat mensen te maken hebben met chronische financiële schaarste. Onderzoek heeft aangetoond dat mensen in zo'n situatie van schaarste anders gaan handelen (Mullainathan & Shafir 2013):

- Alle aandacht gaat naar het gebrek, er blijft minder aandacht over voor andere belangrijke zaken;
- Mensen handelen met een kortetermijnblik;
- De kwaliteit van besluitvorming neemt af (tijdelijke IQ-daling van 13 punten);

- Mensen ervaren een verminderd gevoel van persoonlijke controle.

Professionals die te maken hebben met mensen in een situatie van schaarste merken hier de gevolgen van: klanten komen afspraken niet na, maken onverstandige financiële keuzes en komen apathisch en ongemotiveerd over (Wesdorp, Jungmann & Sterrenberg 2016).

1.2 Opgave schuldhulpverlening

Gemeenten proberen in beginsel om mensen aan een schuldevrije toekomst te helpen. Zij realiseren zich echter dat dit lang niet altijd mogelijk is. Waar nodig zullen de meeste gemeenten een schuldsituatie eerst stabiliseren door inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen, voordat wordt begonnen met een poging een schuldregeling te treffen. Gemeenten werken met een integrale aanpak (Stavenuiter & Holland 2014). Dit wil zeggen dat er in de geboden ondersteuning niet alleen aandacht is voor de financiële problematiek van de schuldenaar, maar ook voor eventuele daarmee samenhangende immateriële problematiek. Daarnaast bieden gemeenten een ondersteuningsaanbod voor schuldenaren die moeite hebben met budgetteren, of die andere basale financiële vaardigheden tekort komen. Ten slotte zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor schuldpreventie en nazorg (Jungmann & Schruer 2013).

Uit de jaarcijfers van 2015 van de branchevereniging NVVK blijkt dat in 2015 de gemiddelde schuld gestegen is van 38.500 euro in 2014 naar 42.900 euro in 2015 (NVVK 2016). Hoewel het aantal aanmeldingen bij de schuldhulpverlening in recente jaren redelijk stabiel blijft, is duidelijk dat een aanzienlijk deel van de groep mensen met financiële problemen zich inmiddels meldt bij wijkteams en dus niet in de aantallen is meegenomen.

Schuldhulpverleners moesten bij bijna de helft van het aantal klanten (49%) eerst schulden stabiliseren. Dat is een flinke stijging ten opzichte van 2014 toen het om 30% van de klanten ging. Ook het aantal klanten dat gebruikmaakt van budgetbeheer is toegenomen van 48.800 in 2014 naar 51.400 in 2015. Niet-regelbare schulden vormen steeds vaker een belemmering voor toelating tot de schuldhulpverlening. In 2014 ging het nog om 13.800 aanvragers, in 2015 al om 14.500 aanvragers met een niet-regelbare schuld in het schuldenpakket. Volgens de NVVK laten deze cijfers zien dat de schuldhulpverlening vaak genoodzaakt is om schulden te beheersen en dat oplossen in eerste instantie niet mogelijk is. Niet alleen worden schulden groter, ook de samenstelling van schulden wordt steeds ingewikkelder en vormt een uitdaging voor schuldhulpverleners.

1.3 Wettelijke kaders schuldhulpverlening

De werkalliantie is ontwikkeld voor de reclassering met een helder wettelijk kader. Sinds 2012 geldt voor de schuldhulpverlening de Wgs. De wet bepaalt alleen dat gemeenten moeten voorzien in een aanbod van schuldhulpverlening. Hoe gemeenten dat invullen bepalen zij zelf. In de schuldhulpverlening hebben naast het wettelijke kader ook de lokale beleidskaders en de branchecode invloed op de werkrelatie.

Wettelijk kader

De Wgs beperkt zich in grote lijnen tot de planning van de intake. Wanneer een schuldenaar zich bij de gemeente meldt moet er binnen vier weken een intake plaatsvinden. Als sprake is van een crisissituatie (bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting of afsluiting van gas, water

en/of elektra), moet de intake binnen drie werkdagen plaatsvinden. Daarnaast schrijft de wet voor dat sprake moet zijn van een integrale aanpak. Er is dus niet alleen aandacht voor de financiële problematiek van de schuldenaar, maar ook voor eventuele samenhangende immateriële problematiek.

Een brede toegang is een belangrijk uitgangspunt voor de Wgs, diverse doelgroepen moeten bij de schuldhulpverlening terecht kunnen (Jungmann & Schruer 2013). Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan gezinnen met kinderen en mensen die een eigen bedrijf hebben beëindigd. Daarnaast is het ook van belang dat gemeenten voorzien in schuldpreventie en nazorg. De Wgs valt onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Praktisch betekent dit dat er een formeel besluit (beschikking) moet worden genomen over toelating tot de voorziening bij iedere hulpvraag. De beschikking is vatbaar voor bezwaar en beroep (Jungmann, Wesdorp & Duinkerken 2015).

Beleidskader

Gemeenten organiseren de schuldhulpverlening in hun beleidskaders op verschillende manieren (Jungmann & Kruis 2014; Stavenuiter & Holland 2014). Zoals gezegd proberen bijna alle gemeenten in beginsel om mensen aan een schuldenvrije toekomst te helpen, hoewel zij veelal eerst moeten werken aan het stabiliseren van de schuldsituatie. Ook kiezen de meeste gemeenten bij de uitvoering van de schuldhulpverlening de positie van intermediair tussen de belangen van de schuldenaar en schuldeisers. Ten slotte bieden bijna alle gemeenten een ondersteuningsaanbod aan schuldenaren die moeite hebben met budgetteren of andere basale financiële vaardigheden (Jungmann & Schruer 2013).

Verschillen tussen gemeenten zijn er voornamelijk wat betreft:

- de uitvoering: de ene gemeente voert het werk zelf uit, terwijl andere gemeenten maatschappelijk werk, een kredietbank of een commerciële partij inhuren;
- het al dan niet screenen op motivatie en vaardigheden en daarop selectie bij toelating baseren;
- producten: gemeenten kunnen naast advies en schuldbemiddeling ook schuldsanering, budgetcoaching, budgetbeheer en beschermingsbewind aanbieden.

Gedragscode NVVK

De meeste gemeenten hebben zich bij de uitvoering gecommitteerd aan de voorschriften van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Dat betekent dat zij zich bij de uitvoering onder meer moeten houden aan voorschriften die zijn opgenomen in de Gedragscode Schuldhulpverlening. De NVVK schrijft niet voor welke diensten en producten een gemeente moet aanbieden. Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij al dan niet schuldsanering, budgetbeheer et cetera aanbieden. Wel schrijft de NVVK ten aanzien van de verschillende diensten en producten voor hoe deze uitgevoerd moeten worden (Jungmann & Schruer 2013).

1.4 Actuele ontwikkelingen schuldhulpverlening

In het kader van de werkalliantiemonitor zijn drie belangrijke ontwikkelingen zichtbaar in het veld van de schuldhulpverlening: meer mensen gaan onder beschermingsbewind; de gemeentelijke schuldhulpverlening is slecht toegankelijk vanwege strenge toelatingseisen;

en schuldhulpverlening lijkt steeds meer een tweedelijnsvoorziening te worden door de grotere rol van wijkteams.

Explosieve stijging aantal onder beschermingsbewind gestelden

In de afgelopen jaren nam het aantal mensen dat onder beschermingsbewind ging enorm toe (Den Hartogh & Kerckhaert 2014). Beschermingsbewind is bedoeld voor mensen die (tijdelijk) niet in staat zijn om zelf hun administratie bij te houden; een bewindvoerder beheert de rekening en draagt er zorg voor dat vaste lasten en andere verplichtingen betaald worden, belastingaangifte gedaan wordt en voorzieningen worden aangevraagd. Per 1 januari 2014 is de wetgeving op dit terrein aangepast. Er is een schuldbewind geïntroduceerd en bewindvoerders hebben de opdracht gekregen aandacht te besteden aan het oplossen van de schuldenproblematiek, c.q. aan de toeleiding naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Diverse schuldhulpverleners zeggen dat zij tegenwoordig mensen naar het beschermingsbewind doorsturen waarvoor ze vroeger probeerden een schuldregeling te treffen (Jungmann & Kruis 2014). Een deel van deze groep doet – als zij eenmaal onder bewind staan – alsnog een beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Een ander deel blijft onder bewind maar komt niet meer terug. Het aantal mensen dat in de afgelopen drie jaar nieuw onder bewind kwam te staan is flink toegenomen. Dit betekent dat er dus mensen zijn waarvoorheen een schuldregeling voor werd getroffen, maar die deze nu niet krijgen.

Strengere toelatingseisen gemeentelijke schuldhulpverlening

Ruim een miljoen huishoudens zocht in 2013 hulp bij schulden (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp 2014). Slechts bij een derde van deze groep kwam ook een schuldenregeling tot stand. Voor een deel van deze groep komt geen schuldregeling meer tot stand, omdat zij geen problematische schulden hebben, of omdat zij alleen een adviesgesprek of andere ondersteuning nodig hebben. Echter, op basis van een afgeleide schatting kan worden gezegd dat er voor ongeveer een derde van de groep mensen die vanwege problematische schulden hulp zochten, géén uitzicht is op een schuldenvrije toekomst. Of er een schuldenregeling tot stand komt hangt af van vier zaken.

Gemeentelijk beleid

Steeds meer gemeenten hanteren afwijzingsgronden voor schuldhulpverlening (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp 2014). Veel voorkomende uitsluitingsgronden zijn: het niet hebben van inkomen; als zelfstandige ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel; een eerder beroep op de schuldhulpverlening; fraude; een niet afgeronde scheiding; een koophuis; lopende behandeling bij verslavingszorg, ggz of een andere instelling voor (zwaar) ontregelende belemmeringen; of de vaste lasten in de afgelopen drie maanden betaald hebben. Wanneer deze van toepassing zijn, wordt geen ondersteuning geboden.

Juridische status van de vorderingen

Er zijn vorderingen waarvoor geldt dat die om juridische redenen vooralsnog niet kunnen worden meegenomen in een schuldregeling. Aangezien het uitgangspunt van een schuldregeling is dat alle schulden daarin worden meegenomen, is een niet-regelbare schuld een reden om vooralsnog geen schuldregeling te treffen.

Gedrag van de schuldenaar

Een schuldregeling is een hele opgave. Gemeenten bepalen door middel van screening bij intake de 'saneerbaarheid' van de schulden en de noodzaak voor doorverwijzen. Deze screening kijkt vooral naar motivatie en de mate waarin positieve beïnvloeding van gedrag mogelijk is.

Kwaliteit samenwerkingsrelatie cliënt/professional (de werkalliantie)

Cliënten haken af wanneer de kwaliteit van de samenwerking met de schuldhulpverlener niet goed is. In de schuldhulpverlening betekent dit dat er dan ook geen schuldregeling tot stand komt (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp 2014).

Wijkteams worden belangrijke toegangspoort tot schuldhulpverlening

Wijkteams hebben een steeds belangrijker positie binnen de uitvoering van schuldhulpverlening (Van der Veer, Van Houten & Middelhof 2014). Omdat kleine financiële problemen snel kunnen escaleren tot grote financiële problemen, is het van belang dat er vanaf het eerste contact tussen klant en wijkteam inzicht is in de risico's die klanten lopen gezien hun schuldenproblematiek. Daarnaast is het van belang dat klanten, zodra dit mogelijk is, worden doorgestuurd naar de schuldhulpverlening. In de praktijk duurt het in veel wijkteams langer dan noodzakelijk voordat een klant wordt doorgestuurd voor een schuldregeling met kwijtschelding. Oorzaak hiervan is mogelijk dat klanten door hun financiële situatie gedrag gaan vertonen dat makkelijk geïnterpreteerd kan worden als niet gemotiveerd. Want zoals eerder beschreven leiden financiële problemen ertoe dat mensen meer op de korte termijn gaan denken en gedrag gaan vertonen dat makkelijk geïnterpreteerd wordt als ongemotiveerd (Mullainathan & Shafir 2013; Wesdorp, Jungmann & Sterrenburg 2016). Wijkteams hebben (nog) niet altijd de ervaring om dit gedrag goed te interpreteren. Daarnaast zijn de eisen voor dossiers bij instroom bij de schuldhulpverlening vaak zo streng, dat wijkteams hierin hun klanten veelal niet voldoende kunnen ondersteunen. Daardoor worden klanten niet doorverwezen en blijft de problematiek bestaan. Hiermee lopen niet alleen de financiële problemen op, maar wordt ook een gevoel van machteloosheid bij de klant vergroot. Dat heeft negatieve effecten op de werkalliantie wanneer een schuldregeling wél van de grond komt (Jungmann, Wesdorp & Duinkerken 2015).

2 Organisaties schuldhulpverlening

2.1 Organisaties schuldhulpverlening waar de ontwikkeling plaatsvindt

Team schuldhulpverlening in Tilburg

In Tilburg wordt schuldhulpverlening uitgevoerd door team schuldhulpverlening van de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente Tilburg. Het cluster schuldhulpverlening bestaat in totaal uit 44 professionals, te weten: twee teammanagers, twee preventiemedewerkers, een kwaliteitsmedewerker, twintig frontoffice medewerkers, elf backoffice medewerkers, vijf administratief medewerkers, drie Wsnp-bewindvoerders. De werkzaamheden bestaan uit:

- Preventie: verantwoordelijk voor allerlei taken op het gebied van preventie.

- Frontoffice: verantwoordelijk voor alle hulpvragercontacten binnen het minnelijk traject.
- Backoffice: verantwoordelijk voor alle contacten met schuldeisers in het minnelijke schuldregelingstraject.
- Administratie: het bieden van ondersteuning aan de frontoffice, backoffice en bewindvoerders, het bemensen van de balie en de telefoon.
- Wsnp-bewindvoerders: uitvoering geven aan wettelijke schuldsanering.

Landelijk staat de Tilburgse schuldhulpverlening bekend als best practice. Dit vanwege de vraaggerichte werkwijze van de Tilburgse schuldhulpverlening. Daarin zijn de mogelijkheden van de schuldenaar en diens schuldenpakket leidend voor het aanbod. De werkwijze is gestoeld op het 'Tilburgs Kwadrant'. Dit is een afwegingskader om na te gaan of het zinvol is te proberen een schuldregeling te treffen. Anders gezegd, het hoogst haalbare. Een schuldregeling met een schuldenvrije start is lang niet altijd haalbaar. Een poging daartoe gebeurt dan ook alleen als er een gerede kans is op succes. Hierdoor is de uitval tot een minimum beperkt en de uitvoering efficiënt. Tilburgers die geen schuldregeling krijgen aangeboden, ontvangen andere ondersteuning. Hiertoe werkt het team schuldhulpverlening nauw samen met netwerkpartners.

Team schuldhulpverlening in Zeist

Een van de afdelingen van de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (RSD) in Zeist (een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Utrechtse Heuvelrug, Zeist, Bunnik, Wijk bij Duurstede en De Bilt) is de afdeling schuldhulpverlening. Voorheen werd schuldhulpverlening enkel in Zeist en De Bilt opgepakt, de andere drie gemeenten hadden schuldhulpverlening uitbesteed aan de Kredietbank. Het team schuldhulpverlening bestaat uit 17.3 FTE, wat neerkomt op 21 professionals: 14 schuldhulpverleners, 5 budgetbeheerders en 2 administratieve krachten. Daarnaast is er een unitmanager. De taken van de afdeling bestaan uit de gehele uitvoering van de Wgs, van aanmelding tot aan het indienen van Wsnp-verzoeken bij de rechtbank en nazorg. De afdeling schuldhulpverlening van de RSD in Zeist werkt samen met de volgende ketenpartners: wijkteams, Humanitas, sociaal raadslieden, schuldhulpmaatje, maatschappelijk werk, bewindvoerders. Daarnaast zijn er contacten met partijen als woningbouwverenigingen, Kwintes, vluchtelingenwerk en verslavingszorg.

2.2 Werkproces organisaties schuldhulpverlening

Team schuldhulpverlening in Tilburg

Tilburgers met financiële problematiek kunnen zich op verschillende manieren melden bij team schuldhulpverlening. Er is gekozen voor een dagelijkse open inloopvoorziening. Daarnaast worden mensen doorverwezen vanuit zogeheten 'toegangsteams' (ook wel wijk- of buurtteams). Elk toegangsteam heeft een frontoffice medewerker van het team schuldhulpverlening, ook wel genoemd de toegangsmedewerker schuldhulpverlening. Een wijkteammedewerker van het toegangsteam voert bij elke aanmelding een quickscan uit. Er zijn vervolgens drie scenario's. Bij code rood draagt de wijkteammedewerker de casus altijd over aan de toegangsmedewerker schuldhulpverlening. Bij code geel vraagt de wijkteammedewerker advies aan de toegangsmedewerker schuldhulpverlening, en stelt vast

of de hulpvrager al bekend is bij schuldhelpverlening. Wanneer de burger bekend is bij schuldhelpverlening, geldt de wijkteammedewerker als contactfunctionaris en kan deze een rol spelen in de integrale aanpak van de financiële problematiek. Wanneer de burger onbekend is, wordt deze alsnog overgedragen aan de toegangsmedewerker schuldhelpverlening. Bij code groen is er geen afstemming binnen het toegangsteam, omdat de hulpvrager voldoende zelfredzaam is om de ondersteuning te organiseren die hij of zij nodig heeft. Eenmaal aangekomen bij team schuldhelpverlening ziet het werkproces er als volgt uit.

Aanmelding

Een Tilburger komt voor de eerste keer bij het bureau. Hij of zij meldt zich bij de balie. Als de hulpvrager een advies of een gesprek wil, schakelt de baliemedewerker de frontofficemedewerker in die op dat moment bureaudienst heeft. Er zijn altijd twee frontofficemedewerkers beschikbaar voor bureaudienst. Er is vervolgens een aanmeldgesprek. In dat gesprek gaat een consulent na wat er aan de hand is en waar de schuldenaar mee is geholpen. De hulpvragen zijn zeer divers, maar liggen altijd op het vlak van financiële problematiek. Er zijn in Tilburg geen wachttijden. Het aanmeldgesprek vindt op dezelfde dag plaats en duurt gemiddeld dertig minuten.

Eenmalig advies

Het aanmeldgesprek kan een eenmalig contactmoment met de hulpvrager betekenen. De hulpvrager krijgt in dat geval eenmalig informatie en advies, waarmee hij of zij zelfstandig verder kan. Dit kan ook een doorverwijzing naar netwerkpartners inhouden.

Crisis

Tijdens het aanmeldgesprek kan blijken dat sprake is van een crisissituatie. In die gevallen dreigt een woningonttruiming of afsluiting van gas, water en/of elektra. Deze situaties worden direct opgepakt door middel van een crisisinterventie en binnen twee weken afgerond. Daartoe zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met onder meer woningcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars.

Uitgebreid advies

Als tijdens het aanmeldgesprek blijkt dat de problematiek overzichtelijk is, maar dat wel meerdere adviesgesprekken nodig zijn, mogelijk verspreid over meerdere maanden, biedt Tilburg ook wel het 'driegesprekken-model' aan. Dit is een set van drie gesprekken, waarin de schuldenaar met een consulent nagaat wat er gedaan moet worden, en in een of twee gesprekken terugkoppelt wat de eigen acties hebben opgeleverd. De gesprekken richten zich op het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de schuldenaar. De schuldenaar wordt dan ook nadrukkelijk gecoacht op de eigen rol bij het ontstaan en oplossen van de schuldsituatie. Elk gesprek duurt 45 minuten. Deze drie gesprekken nemen plus voorbereiding en verslaglegging gemiddeld vijf uur per hulpvrager in beslag. De gemiddelde doorlooptijd van het driegesprekken-model is 21 dagen.

Ondersteuningstraject ook wel stabilisatietraject

Van sommige schuldenaren is de schuldenproblematiek zo groot dat een eenmalig adviesgesprek of een driegesprekken-model niet afdoende is. De consulent verwijst in dat

geval de schuldenaar op basis van het aanmeldgesprek naar een uitgebreider intakegesprek. Dit gesprek duurt ongeveer anderhalf uur. Dit wordt voorafgegaan door een 'gegevensverzamelingsgesprek' (GGV-gesprek). Beide gesprekken zijn bedoeld om de financiële situatie en de mogelijke onderliggende problematiek nader in beeld te krijgen. Het GGV-gesprek duurt gemiddeld 45 minuten en vindt binnen twee weken na de aanmelding van de hulpvrager plaats. Het doel van dit gesprek is informatieverzameling; er wordt niet ingegaan op de inhoud. De hulpvrager wordt gevraagd stukken mee te nemen naar het GGV-gesprek omtrent: inkomen, schulden, vaste lasten, voorliggende voorzieningen, bankafschriften, correspondentie van schuldeisers. De stukken worden gekopieerd en er wordt een dossier aangelegd. Tijdens het gesprek wordt tevens een inschatting gemaakt of de hulpvrager in staat is om zelfstandig de mogelijk ontbrekende informatie te verzamelen. Als er voldoende informatie is wordt de hulpvrager ingepland voor een intakegesprek. Dit gebeurt overigens ook als er onvoldoende informatie is, maar wel duidelijk is dat de hulpvrager zich heeft ingespannen om deze te verzamelen. Het intakegesprek duurt 90 minuten. Deze integrale intake vindt binnen twee weken na het GGV-gesprek plaats. De frontoffice medewerker die de intake verzorgt, wordt de vaste begeleider van de hulpvrager. In deze periode kan er ook tussentijds contact plaatsvinden via medewerkers van de bureaudienst. Zij beantwoorden spoedeisende vragen van hulpvragers die al zijn aangemeld voor een intake, in het geval hun betreffende begeleidende frontoffice medewerker niet aanwezig is vanwege bijvoorbeeld ziekte of vakantie. Doel van de intake is een brede kijk op de situatie krijgen. In het gesprek is er onder andere aandacht voor de hulpvraag, de psychosociale situatie, de financiële situatie, het ontstaan van de financiële problematiek en de inspanning van de hulpvrager om de eigen financiële problematiek op te lossen. Er wordt een rapportage gemaakt van het gesprek, aangevuld met een analyse en plan van aanpak. Binnen drie weken na de integrale intake hoort de hulpvrager hoe de verdere schuldhelpverlening eruitziet. Dit gebeurt in een vervolggesprek van 45 minuten. De vaste begeleider bespreekt daarin het plan van aanpak met de hulpvrager en hetgeen daarbij wordt verwacht van de hulpvrager. Het plan van aanpak wordt in tweevoud ondertekend door hulpvrager en frontoffice medewerker. Het merendeel van de hulpvragers start nu met het stabilisatietraject. Dit duurt in principe maximaal zes maanden. In die periode wordt gewerkt aan reparatie van het inkomen door zo mogelijk in te zetten op verhoging van inkomen. Dit door inzet op arbeid, het benutten van voorliggende (inkomensondersteunende) voorzieningen, zoals kwijtscheldingen, aanvragen belastingtoeslagen en aanvullende bijstand, en door het beperken van de uitgaven door budgetcoaching. Daarnaast worden diverse activiteiten uitgezet en adviezen gegeven om de balans in inkomsten en uitgaven te herstellen. Het stabilisatietraject wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met netwerkpartners. Gedurende het stabilisatietraject dat de frontoffice medewerker met de hulpvrager doorloopt wordt duidelijk of er een schuldregeling via het bureau kan/moet plaatsvinden. Dit kan zijn door: zelfstandig betalingsregelingen af te laten spreken, herfinanciering, schuldregeling. In alle gevallen is het uitgangspunt dat de schuldenaar zijn of haar schulden volledig aflost.

Traject met schuldregeling

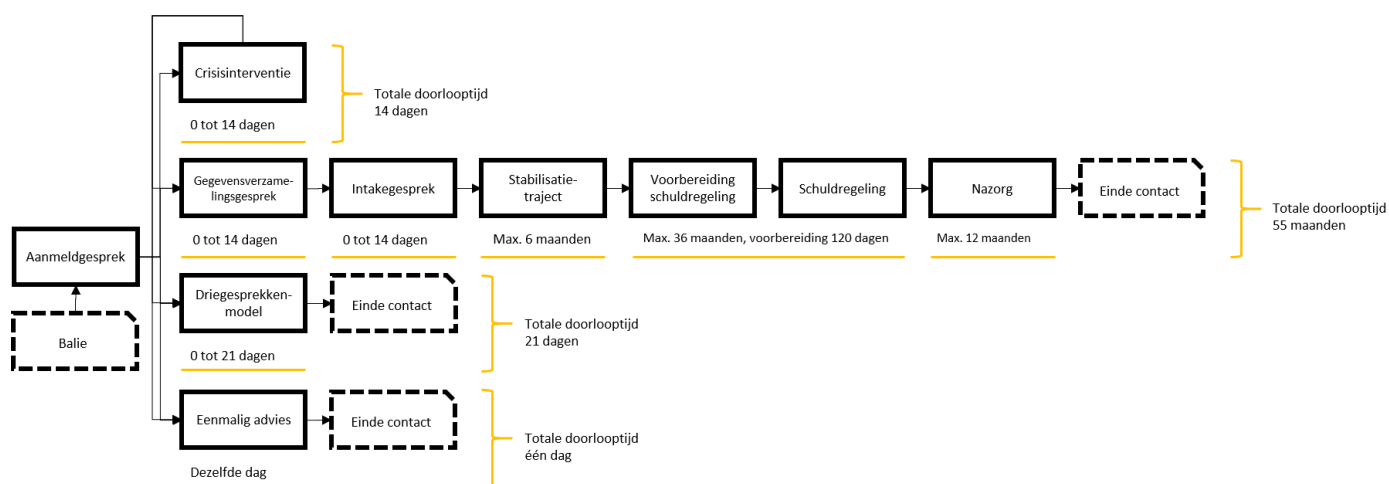
Wanneer blijkt dat de schuldenaar niet zelfstandig in staat is de eigen financiële

problematiek op te lossen, gaat Tilburg na of een driejarige schuldregeling met een gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk is. Dit wordt een 'minnelijke schuldregeling' genoemd. Het contact blijft plaatsvinden met de vaste begeleider. Ook in deze periode kan er tussentijds contact plaatsvinden via medewerkers van de bureaudienst. Zij beantwoorden spoedeisende vragen van hulpvragers die al zijn aangemeld voor een intake, mocht hun betreffende begeleidende frontoffice medewerker niet aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld ziekte of vakantie. De vaste begeleider blijft contactpersoon, ook als het dossier naar de backoffice gaat voor het opstarten van een schuldregeling. Elke keer wanneer er iets met de hulpvrager besproken moet worden (over de schuldregelingsovereenkomst, het schuldenoverzicht, dwangakkoord, et cetera) krijgt de vaste begeleider het verzoek van de backoffice medewerker om de hulpvrager uit te nodigen. Er zijn twee soorten schuldregelingen in Tilburg: schuldsanering en schuldbemiddeling. In de voorbereiding van een schuldsaneringstraject vinden vier gesprekken plaats. Dit aantal is gebaseerd op het aantal tekenmomenten: het ondertekenen van de schuldregelingsovereenkomst, de schuldenlijst, de aanvraag saneringskrediet en de schuldregelingsovereenkomst. In de voorbereiding van de schuldbemiddeling vinden twee gesprekken plaats. Ook dit aantal is gebaseerd op het aantal tekenmomenten: het ondertekenen van de schuldregelingsovereenkomst en de schuldenlijst. De voorbereiding duurt voor beide typen schuldregelingen in principe maximaal 120 dagen. Beide soorten schuldregelingen duren gemiddeld 36 maanden.

Nazorg

Afhankelijk van de ingezette interventie (traject zonder schuldregeling, traject met schuldregeling in de vorm van een schuldsanering, of schuldbemiddeling) is er in principe nog een of meerdere keren contact met de schuldenaar. Als er geen schuldregeling tot stand kwam, is er in principe zes maanden na afsluiting van het dossier eenmalig contact. Als er wel een schuldregeling is opgestart, is het type regeling bepalend voor de vraag op welke momenten Tilburg contact opneemt. Alle uitgestroomde hulpvragers worden binnen een jaar na beëindiging benaderd. In alle gevallen is sprake van een persoonlijk gesprek. In die gesprekken wordt nagegaan of de financiën nog steeds in balans zijn.

Figuur 1 geeft een schematische weergave van het globale werkproces van team schuldhelpverlening in Tilburg.



Figuur 1: Werkproces team schuldhulpverlening Tilburg.

Team schuldhulpverlening in Zeist

Aanmelding

Mensen met schulden kunnen telefonisch contact opnemen met Kromme Rijn Heuvelrug. De administratie neemt dan een kort vragenschema met de beller door, waaronder contactgegevens, of sprake is van een crisis (uithuiszetting/energie-afsluiting) en of men voldoet aan de voorwaarden (ouder dan achttien jaar, woonachtig in het werkgebied van de RSD, geen zelfstandig ondernemer en geen sprake van recidive). Op basis van de uitkomst zijn er drie opties:

- Reguliere aanmelding. Als geen sprake is van een crisis en men voldoet aan de voorwaarden dan wordt direct een afspraak ingepland met een schuldhulpverlener.
- Crisis. Als sprake is van crisis wordt eveneens direct een intake gepland en bovendien actie uitgezet, zoals het sturen van een e-mail aan een energieleverancier. Als bijvoorbeeld een uithuiszetting dreigt, kan binnen drie dagen een gesprek worden ingepland los van het intakegesprek.
- Crisis of voorwaarden. Als sprake is van een crisis of bijvoorbeeld zelfstandig ondernemerschap, dan wordt de beller doorverbonden met een schuldhulpverlener. Die bekijkt of er direct iets moet worden gedaan, of men direct kan worden ingepland of waarnaar men moet worden doorverwezen. Zo wordt bij zelfstandig ondernemers ingeschat: kunnen ze dat zelf oppakken, moet er worden doorverwezen naar een specialistische schuldhulpverlenende instantie, of moet er een Bbz-uitkering worden aangevraagd.

Intake

Als er geen sprake is van een crisis is het intakegesprek binnen twee à drie weken. Tijdens dit anderhalf uur durende intakegesprek vult de consulent samen met de cliënt een vragenlijst van Traject51 in, met betrekking tot schulden, inkomsten en uitgaven, sociaal netwerk en bestedingsgedrag. Op basis hiervan creëert de schuldhulpverlener inzicht in de leermogelijkheden, motivatie en houding en sociale omgeving/steun van de cliënt, de mate

waarin de cliënt actief is met betrekking tot werk, en of de schuldsituatie zodanig is dat er nu al iets in mogelijk is. Dat wil zeggen of de schuldsituatie duidelijk is, of inzichtelijk is wie de schuldeisers zijn, of de schulden regelbaar zijn, of het inkomen op orde is, of er bijvoorbeeld nog een huis moet worden verkocht, of er nog andere hulpverlening noodzakelijk is en hoe de woonsituatie is.

Vervolgtraject

Na het intakegesprek vult de consulent een reflectievragenlijst in waarin deze een persoonlijke visie geeft op het gesprek. Hierbij komen onder meer de vaardigheden, kennis en houding van de cliënt aan de orde. Ook wordt gevraagd of de consulent de cliënt in staat acht een schuldregelingstraject succesvol te doorlopen, en of er beschermingsbewind, budgetbeheer of andere ondersteuning uit de omgeving van de cliënt aanwezig of nodig is. Nadat dit alles is ingevuld 'rolt' er een aanbod uit het systeem, met allerlei producten die kunnen worden aangeboden. Daarbij zijn er grofweg twee routes: het schuldregelingstraject en het stabilisatietraject (waaronder het ordenen van de financiën, budgetteren of doorverwijzing naar vrijwilligers). Bij het stabilisatietraject kán er uiteindelijk een schuldregeling worden gestart maar dat hoeft niet per se.

Bij elk van de routes kan een aantal producten worden aangeboden. Er wordt een selectie gemaakt waarin de consulent nog eigen keuzeruimte heeft. Soms komt er bijvoorbeeld 'inzet vrijwilliger' uit het systeem, terwijl de consulent dat bij de betreffende cliënt nog niet nodig acht. Daarna bespreekt de consulent de cliënt met dit totaalbeeld in een reflectiebespreking. Daarbij kunnen collega's kritische vragen stellen en bij twijfel meedenken. Op basis hiervan wordt een beschikking met een concreet aanbod in de bijlage naar de cliënt gestuurd. De cliënt wordt gevraagd binnen een week terug te bellen als hij of zij op dat aanbod wil ingaan. Dan wordt er een nieuwe afspraak gepland, waarbij het aanbod wordt besproken en samen met de cliënt een plan van aanpak wordt opgesteld. Daarin is het aanbod verder uitgewerkt: per product is uitgewerkt wat er gaat gebeuren, wie dat gaat doen en wanneer. Hoe dit precies gaat is per medewerker verschillend. Sommige medewerkers maken het plan van aanpak zelf en leggen het vervolgens voor aan de cliënt. Anderen maken het in de spreekkamer met de cliënt samen; medewerkers hebben vrijheid in de invulling daarvan. Als cliënten naar aanleiding van de brief niet bellen, krijgen ze nog een brief met het voornemen tot beëindiging, met de redenen en consequenties daarvan. Daarmee wordt de cliënt een hersteltermijn en dus tweede kans tot reageren geboden. Als de cliënt hierop niet ingaat volgt een brief ter beëindiging met de mogelijkheid tot bezwaar.

worden doorverwezen? Moet er met de cliënt worden gebudgetteerd of is budgetbeheer nodig? In de vervolggesprekken werkt de consulent dit met de cliënt uit. In principe heeft de consulent tijdens het stabilisatietraject maximaal drie gesprekken binnen drie maanden met de cliënt. Deze afspraak is ruim twee jaar geleden gemaakt om structuur aan te brengen en de trajecten in te dammen. Na deze periode moeten de acties zijn uitgezet bij ketenpartners of budgetbeheer, en moet schuldhulpverlening kunnen terugtreden. De insteek is namelijk de cliënt zo snel mogelijk te brengen op de plaats waar deze moet zijn, in die zin dat duidelijk is wat er nodig is om de situatie stabiel te krijgen, en de cliënt samen met de ketenpartners of budgetbeheer aan de slag gaat. De uitvoering van deze afspraak wordt momenteel geëvalueerd. In de praktijk gaat dit namelijk echter nog wel eens anders: dan duren de trajecten langer en/of vinden meer gesprekken plaats. Dit is ook maatwerk. Soms is één gesprek genoeg, bijvoorbeeld als de cliënt al heel veel hulpverlening heeft die daarbij aansluit. In dat geval hoeft de consulent soms alleen maar een plan van aanpak te maken, waarin de hulpverlener al kan worden betrokken als het gaat om de uitvoering ervan. Dan fungeert de consulent enkel als achtervang voor de hulpverlener. Als een cliënt daarentegen heel zelfstandig is maar er nog geen schuldregeling kan worden getroffen, kan het zo zijn dat de hulpverlener samen met de cliënt gaat budgetteren en daarop meer actie onderneemt.

Budgetbeheer

De consulenten geven op de wachtlijst aan dat budgetbeheer noodzakelijk is. De wachtlijst wordt dan verdeeld. Op een gegeven moment wordt de cliënt opgeroepen voor een intake voor budgetbeheer. Er wordt een bankrekening geopend, een dossier aangemaakt, gekeken wat de inkomsten zijn en de machtigingen worden klaargemaakt. Als de eerste inkomsten binnenkomen gaat de budgetbeheerder de betalingen doen en de machtigingen inzetten. Het contact wisselt sterk per cliënt. De ene cliënt komt eens per twee maanden, de ander bijna niet. Dit wordt met name bepaald door de helderheid van de situatie. Als er alleen maar vaste lasten moeten worden betaald en de situatie voor de cliënt helder is, is weinig contact nodig. Als er meer speelt of mensen onzeker zijn, willen ze vaak meer contact over de gang van zaken. Als de situatie gedurende drie maanden helemaal stabiel is (dat wil zeggen als alle inkomsten binnenkomen zoals ze moeten binnenkomen en de uitgaven netjes worden gedaan) kan de cliënt weer worden teruggezet richting schuldhulpverlening. Als dit niet lukt, loopt het budgetbeheer door of wordt de cliënt doorgezet naar beschermingsbewind. Redenen hiervoor kunnen zijn: wat budgetbeheer kan bieden is te weinig; er komen geen stukken binnen; de cliënt is niet leerbaar; er is sprake van langdurige klachten zoals gezondheidsklachten, verslaving of een verstandelijke beperking; of wanneer de maatregelen zo veel druk geven dat rust daarin nodig is. Er wordt niet geregistreerd hoeveel cliënten vanuit budgetbeheer weer worden teruggezet naar schuldhulpverlening. Voorheen gold een maximumtijd van twee jaar voor budgetbeheer. Deze richtlijn is losgelaten. In de praktijk blijken cliënten vaak goed te kunnen aangeven wanneer ze eraan toe zijn budgetbeheer te beëindigen. Richting de afbouw heeft de budgetbeheerder weer meer gesprekken met de cliënt. Onder meer over hoe de cliënt de afbouw wil, bijvoorbeeld door te beginnen met een of twee dingen.

Vorbereiding schuldregeling na budgetbeheer

Het kan dus zo zijn dat de cliënt na afloop van het budgetbeheer weer terugkomt bij

schuldhulpverlening, op het moment dat de situatie stabiel genoeg is om een schuldregeling uit te voeren. Als de cliënt na budgetbeheer weer terugkomt bij schuldhulpverlening, gaat de consulent weer terug naar het diagnosemodel en krijgt de cliënt weer een intakegesprek. Dit om te kijken of de situatie zodanig is veranderd dat er nu wél een schuldregeling kan worden gestart. Tijdens dit gesprek wordt besproken waarom er eerder voor is gekozen om niet gelijk te starten. Daarbij komen bijvoorbeeld het budgetbeheer en de eventuele inzet van vrijwilligers ter sprake. Ook wordt gekeken naar de stand van zaken met betrekking tot bijvoorbeeld niet-regelbare schulden die er destijds waren. Dit wordt opnieuw in een reflectiebespreking ingebracht. Vervolgens bespreekt de consulent met de cliënt het vervolg en worden de punten besproken die nog nodig zijn voor de start van de schuldregeling. Er wordt een nieuw plan van aanpak gemaakt. Vervolgens worden de schuldeisers via de administratieve unit aangeschreven. Na drie weken kijkt de consulent wie er allemaal hebben gereageerd. Degenen die nog niet hebben gereageerd krijgen een rappel. Na twee weken worden de schuldeisers nagebeld. Als iedereen heeft gereageerd wordt een overzicht naar de cliënt en de eventuele bewindvoerder gestuurd, met het verzoek te controleren of alle schulden op het overzicht staan en de bedragen kloppen. Ook worden de recente gegevens van de cliënt opgevraagd, zoals recente bankafschriften en loonstroken. Vervolgens wordt het voorstel verstuurd. Ook dan geldt weer de reactietermijn van drie weken en de rappeltermijn van twee weken. De administratie inventariseert welke schuldeisers akkoord zijn en welke niet. De consulent bekijkt de stand van zaken en bepaalt of het zin heeft de schuldeisers die niet akkoord zijn te bellen. Op basis daarvan wordt bepaald welke actie wordt uitgezet, bijvoorbeeld het versturen van een heroverwegingsbrief of een dwangakkoord.

Schuldregelingstraject

Hoe het contact er tijdens het minnelijke schuldregelingstraject uit ziet verschilt per cliënt. Soms heeft de consulent nog gesprekken met de cliënt, soms is er nog budgetbegeleiding, soms heeft de cliënt zowel gesprekken met budgetbegeleiding als met schuldhulpverlening, en soms is er alleen flankerende hulpverlening. Dit is afhankelijk van de behoefte van de cliënt en de mate waarin andere ondersteuning aanwezig is. Daarvoor zijn ook geen richtlijnen. Het kan dus zo zijn dat de consulent de cliënt elke drie maanden spreekt, maar het kan ook voorkomen dat de consulent de cliënt nooit ziet. Het traject wordt afgesloten met een eindgesprek en telefonische nazorg. Daarbij wordt gecheckt hoe het staat met de betalingen en de achterstanden, of er nog wijzigingen of andere bijzonderheden zijn en of de cliënt nog behoefte heeft aan een gesprek. Dit gebeurt ook als de cliënt de Wsnp ingaat.

Wsnp

Als er een Wsnp-traject nodig is informeert de consulent de cliënt telefonisch, ontvangt de cliënt een informatieblad en worden de benodigde stukken opgevraagd. Vervolgens wordt de cliënt uitgenodigd voor een gesprek. Daarin wordt de Wsnp uitgebreider besproken, wat daarbij komt kijken en wat het verschil is met een minnelijke regeling. Alle stukken worden doorgelopen en gecontroleerd. Vervolgens wordt de verklaring ondertekend en naar de rechtbank gestuurd. Of de consulent meegaat naar de rechtbank hangt af van de cliënt.

2.4 Omvang instroom, doorloop en uitval schuldhulpverlening

Team schuldhulpverlening in Tilburg

Aanmelding: In 2015 deden 4.136 huishoudens een beroep op schuldhulpverlening in Tilburg.

Eenmalig gesprek of advies: daarvan werden ongeveer 2.724 huishoudens geholpen met een eenmalig gesprek of een advies.

Uitgebreid advies: Tilburg hielp daarnaast ongeveer 197 huishoudens met een uitgebreider advies. Deze groep kreeg het driegesprekken-model aangeboden.

Traject: de ongeveer 919 overige huishoudens hadden een dusdanig groot financieel probleem, dat intensievere ondersteuning noodzakelijk was. Daarvan startten ongeveer 687 huishoudens daadwerkelijk met een traject.

Schuldregeling: Ongeveer 379 huishoudens hadden dusdanig grote financiële problemen dat een schuldregeling werd getroffen. In ruim 80% van de gevallen lukt het ook daadwerkelijk een schuldregeling tot stand te brengen. De overige 20% wordt, indien mogelijk, verwezen naar de wettelijke schuldregeling (Wsnp). De schuldenaar krijgt dan een bewindvoerder toegewezen door de rechtbank, waarna bij goed doorlopen van de regeling alsnog een schone lei verkregen kan worden. Dit wordt een wettelijke schuldsanering genoemd.

Trajectuitval: Op basis van cijfers uit 2010 blijkt dat er een kleine groep is die óf zelf tussentijds afhaakt, óf tijdens het traject wordt overgedragen aan andere hulpverlenende organisaties. Bij deze laatste groep gaat het om zogenaamde zorgdossiers (lees: neutrale uitval), omdat de schuldenaar hierin door een zorginstelling moet worden bijgestaan. Er is bij hen veelal sprake van ernstige problematiek zoals verslaving of ggz-problematiek, die het (verder) doorlopen van een schuldregeling in de weg staat. De andere groep 'afhakkers' (lees: negatieve uitval) doet dit onder meer vanwege het zich niet (willen) houden aan de voorwaarden. Ze willen bijvoorbeeld geen afstand doen van een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer. In 2015 was het totale uitvalpercentage 14%.

Onderstaande tabel bevat een weergave van de kerncijfers in Tilburg.

Jaar	2015	2014	2013	2012	2011
Aanmeldingen totaal	4.136	4.398	4.443	4.487	4.041
Digitale infoverstrekking	600	600	1.157	884	770
Aantal geplande intakegesprekken	919	1.054	865	890	1.131
Deelnemers budgetcursus	*	378	337	359	444
Aantal zorgdossiers	290	249	212	150	121
Aantal minnelijke trajecten	1.412	1.574	1.361	1.229	1314
Aantal wettelijke trajecten	98	128	55	*	83

* Dit aantal is onbekend.

In Tilburg ligt het percentage geslaagde minnelijke trajecten rond de 80%.

Jaar	2015	2014	2013	2012
Percentage geslaagde minnelijke trajecten	81%	70%	79%	70%

Team schuldhulpverlening in Zeist

Per jaar worden 900 aanvragen begroot. Een deel hiervan krijgt geen intake, omdat telefonisch al duidelijk wordt dat de cliënt bijvoorbeeld moet worden doorverwezen. Energiemeldingen zijn hierin niet inbegrepen, maar staan hieraan ongeveer gelijk (880).

Jaar	2015	2014	2013	2012	2011
Aanmeldingen totaal	895	947	851	843	*
Aantal minnelijke trajecten (SK)	*	76	74	44	34
Aantal wettelijke trajecten (verklaring afgegeven, incl. moratorium)	78	78	65	43	64

Jaar	2015	2014	2013	2012
Percentage dossiers succesvol afgerond	*	76%	84%	79%

* Dit aantal is onbekend.

3 Kenmerken samenwerking professional/cliënt schuldhulpverlening

3.1 (Semi)gedwongen kader cliënten schuldhulpverlening

Deze studie richt zich op de toepassing van de werkalliantie in het contact tussen professional en hulpvrager, binnen de context van gemeentelijke schuldhulpverlening. De wettelijke schuldsanering valt buiten de scope van dit onderzoek.

Team schuldhulpverlening in Tilburg

Er is duidelijk sprake van een (semi)gedwongen kader binnen de schuldhulpverlening in Tilburg. Er gelden 'eisen', 'voorwaarden' en er wordt gesproken over een 'tegenprestatie'. De ondersteuning is voorwaardelijk. Dit blijkt uit het volgende citaat uit het beleidsplan schuldhulpverlening: "Het uitgangspunt is dat iedereen zoveel mogelijk zelf zijn schulden oplost en als dit niet mogelijk is biedt Tilburg (tijdelijke) ondersteuning. De hulpvrager moet hiervoor aan een aantal eisen/voorwaarden voldoen. Als *tegenprestatie voor alle inspanningen van de hulpvrager* worden aan het einde van een eventueel schuldregelingstraject de resterende bedragen kwijtgescholden" (p. 13).

Team schuldhulpverlening in Zeist

Juridische en beleidskaders

Het juridische kader waarmee de professionals in Zeist te maken hebben wordt voornamelijk gevormd door de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Deze wet is intern vertaald

naar de 'Beleidsregels Toelating tot de schuldhulpverlening RSD 2014', het 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2016' en de 'Algemene voorwaarden Schuldhulpverlening' waarin wordt verwoord waaraan cliënten moeten voldoen. De afdeling schuldhulpverlening in Zeist is lid van de branchevereniging NVVK, op grond waarvan de professionals zich bovendien conformeren aan de gedragscode van de NVVK.

Doelgroep

De beleidsregels zeggen het volgende over de doelgroep van schuldhulpverlening: "Alle inwoners van 18 jaar en ouder, die woonachtig zijn in de aangesloten RDWI-gemeenten, met uitzondering van zelfstandig ondernemers, kunnen zich tot het dagelijks bestuur wenden voor schuldhulpverlening." (art. 2). Met betrekking tot het aanbod van schuldhulpverlening geven de beleidsregels het volgende aan: schuldhulpverlening wordt verleend indien dit noodzakelijk wordt geacht, waarbij de aanvraag wordt getoetst aan de uitgangspunten van het beleidsplan. Wanneer er geen noodzaak tot schuldhulp wordt gezien kan een aanvraag worden geweigerd (art. 3, lid 1). Over de vorm waarin schuldhulpverlening wordt aangeboden zeggen de beleidsregels het volgende: "De vorm waarin de gemeente schuldhulpverlening aanbiedt, is van meerdere factoren afhankelijk en kan dus per situatie verschillen. De factoren die een rol kunnen spelen zijn: a. zwaarte c.q. omvang van de schulden; b. psychosociale situatie; c. houding en gedrag van verzoeker; d. een eventueel eerder gebruik van schuldhulpverlening." (art. 3, lid 2).

Verplichtingen

Over de verplichtingen van een cliënt geven de beleidsregels aan: cliënten moeten alle feiten die van invloed kunnen zijn op het schuldhulpverleningstraject melden, en dienen medewerking te verlenen aan het traject door afspraken na te komen, geen nieuwe schulden te maken, de overeenkomst te tekenen en zich aan de regels en gemaakte afspraken te houden (art. 4). De algemene voorwaarden schrijven concreet voor dat cliënten:

- een inkomen (inclusief toeslagen) op minimaal bijstandsniveau moeten hebben;
- volledige openheid van zaken moeten geven over hun financiële situatie en de oorzaken daarvan;
- alle schulden en betalingsachterstanden moeten opgeven;
- moeten meewerken aan het opstellen van een verantwoord budgetplan en hun inkomen volgens dit plan besteden;
- door ondertekening van het aanvraagformulier toestemming dienen te verlenen om voor de schuldregeling van belang zijnde informatie in te winnen bij en te verstrekken aan derden;
- de met de consulent gemaakte afspraken moeten nakomen;
- vanaf de datum dat ze schuldhulpverlening aanvragen alle lopende vaste lasten zoals huur, energie, water en ziektekostenverzekeringen tijdig betalen en geen nieuwe schulden maken, andere financiële verplichtingen aangaan of betalingsafspraken met schuldeisers maken;
- lopende betalingsregelingen met schuldeisers moeten bespreken met de consulent;

- wijzigingen in hun situatie (m.b.t. samenstelling huishouden of inkomen) direct en op eigen initiatief doorgeven;
- zich in het contact met de consulent correct en respectvol dienen te gedragen;
- ze te allen tijde zelf verantwoordelijk blijven voor hun financiële situatie.

3.2 Type overtredingen en aard sancties schuldhelpverlening

Team schuldhelpverlening in Tilburg

Het (semi)gedwongen kader in Tilburg kent zijn grondslag in de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs), de regels en gedragscodes die zijn vastgesteld door de branchevereniging NVVK, het Beleidsplan schuldhelpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, de Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg en werkafspraken op de afdeling. Hieronder een overzicht van de overtredingen, sancties en de vindplaats.

Overtreding	Bron	Sanctie	Bron
De hulpvrager informeert team schuldhelpverlening tijdens de aanvraag of gedurende de looptijd van de schuldhelpverlening niet op verzoek of onverwijld uit eigen beweging van alle feiten en omstandigheden die invloed kunnen zijn op schuldhelpverlening (inlichtingenplicht)	Art. 4, lid 1, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg	Beëindiging dan wel afwijzing van de schuldhelpverlening	Art. 5, lid 1, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg
De hulpvrager is niet bereid de eigen beschikbare aflossingscapaciteit te gebruiken voor de aflossing van de schulden	Art. 6, sub c, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg	Beëindiging van de schuldhelpverlening	Art. 6, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg
De hulpvrager spant zich niet maximaal in om zo veel mogelijk inkomen te genereren. Vb. In een gezin met kinderen met een werkende ouder, zal de andere ouder voor minimaal 24 uur per week betaald werk moeten zoeken	Beleidsplan schuldhelpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 13 Art. 3, lid 3, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg	Beëindiging van de schuldhelpverlening	Art. 5, lid 2, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg
De hulpvrager is niet bereid een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer te verkopen	Beleidsplan schuldhelpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 13 Art. 3, lid 3, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg	Intrekking van het aanbod van schuldhelpverlening dan wel beëindiging van de schuldhelpverlening	Art. 5, lid 2, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg
In het huishouden van de hulpvrager aanwezige inwonende meerderjarige kinderen betalen geen kostgeld	Beleidsplan schuldhelpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 13 Art. 3, lid 3, Beleidsregels	Intrekking van het aanbod van schuldhelpverlening dan wel beëindiging van de schuldhelpverlening	Art. 5, lid 2, Beleidsregels schuldhelpverlening Tilburg

	schuldhulpverlening Tilburg		
De hulpvrager maakt gedurende de (aanvraag van de) schuldregeling nieuwe schulden	Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 13 Art. 3, lid 3, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg	Intrekking van het aanbod van schuldhulpverlening dan wel beëindiging van de schuldhulpverlening Hulpvragers die vanaf het opstarten van een minnelijke schuldregeling zonder goede reden (onvermijdelijke pech) nieuwe schulden maken, kunnen in principe vijf jaar geen beroep doen op een nieuwe poging om een schuldregeling te treffen	Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 16 Art. 5, lid 2, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg
De hulpvrager komt één keer niet opdagen voor het gegevensverzamelingsgesprek	Werkafspraken afdeling	Beëindiging van de schuldhulpverlening	Werkafspraken afdeling
De hulpvrager stopt tijdens het schuldhulpverleningstraject een tweede maal eenzijdig met het traject	Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 16 Art. 5, lid 3, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg	Uitsluiting van een nieuw schuldhulpverleningstraject gedurende een periode van minimaal 6 en maximaal 36 maanden	Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016, gemeente Tilburg, p. 16 Art. 5, lid 3, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg
De hulpvrager heeft team schuldhulpverlening onjuist geïnformeerd op basis waarvan onterecht schuldhulpverlening is toegewezen	Art. 6, sub d, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg	Beëindiging van de schuldhulpverlening	Art. 6, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg
De hulpvrager misdraagt zich ten opzichte van medewerkers van team schuldhulpverlening	Art. 6, sub e, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg	Beëindiging van de schuldhulpverlening	Art. 6, Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg

Team schuldhulpverlening in Zeist

Niet nakomen van verplichtingen: weigering of beëindiging

Als een schuldenaar zich niet aan de verplichtingen houdt, kan de cliënt worden geweigerd of het traject worden beëindigd. Voorafgaand daaraan wordt een hersteltermijn geboden (art. 5). Tot beëindiging kan worden besloten als de schuldenaar:

- in staat is om de eigen schulden zelf te beheren of regelen;
- niet langer tot de doelgroep behoort, bijvoorbeeld wanneer deze verhuist naar een adres buiten het verzorgingsgebied;
- het schuldhulpverleningsaanbod niet accepteert;
- de eigen beschikbare aflossingscapaciteit of beschikbare boedel niet wil gebruiken om de schulden op te lossen;
- niet voldoet aan de algemene voorwaarden voor het verkrijgen van schuldhulpverlening terwijl hij of zij hiermee wel akkoord is gegaan, aan de verplichtingen zoals genoemd in

de gedragscode van de NVVK of in de overeenkomst die is aangegaan met schuldhulpverlening;

- op grond van onjuiste gegevens schuldhulpverlening ontvangt;
- zich misdraagt ten opzichte van de consultant;
- binnen twee jaar nadat hij of zij met succes een schuldregelingstraject heeft doorlopen een nieuwe aanvraag doet op grond van dezelfde reden;
- binnen een jaar een nieuwe aanvraag doet, nadat een schuldregelingstraject tussentijds is beëindigd of geweigerd vanwege succesvolle beëindiging of het niet willen inzetten van de afloscapaciteit of boedel.

3.3 Mate waarin professional 'vast' zit aan wettelijk kader en organisatiebeleid schuldhulpverlening

Team schuldhulpverlening in Tilburg

Tilburgse professionals in team schuldhulpverlening hebben grote vrijheid bij de vaststelling van overtredingen en de sanctietoepassing. Het wettelijk kader biedt hen daartoe nadrukkelijk de ruimte. Blijkend uit onder meer artikel 4 Verplichtingen verzoeker van de beleidsregels schuldhulpverlening over de reikwijdte van de voorwaarden: "Deze opsomming is niet limitatief. De medewerking van de verzoeker kan ook op andere gebieden gevraagd worden." En in artikel 3 Aanbod schuldhulpverlening over de gestelde eisen bij het doen van een aanbod schuldhulpverlening staat: "Deze opsomming is niet limitatief. Er kunnen nog andere voorwaarden gesteld worden die relevant kunnen zijn voor het uiteindelijke resultaat van de schuldhulpverlening." Het beleidsplan maakt bovendien duidelijk dat de gestelde voorwaarden (en dus mogelijke overtredingen) situatieafhankelijk zijn. Er staat: "Wel zitten er restricties op het gebruik van verdergaande ondersteuning. De inzet daarvan is facultatief en afhankelijk van de aard van de situatie" (p. 16). De professional is degene die een inschatting maakt van de situatie.

Ook in de sanctietoepassing hebben professionals vrijheid. Zo staat er in de beleidsregels: "Het college heeft de bevoegdheid tot afwijzing of beëindiging, maar niet de verplichting. Dit geeft het college met name ruimte om van een weigering of beëindiging af te zien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt." Ook biedt art. 8 de hardheidsclausule van de beleidsregels de ruimte om beredeneerd af te wijken van recidivebepalingen. Er staat: "De grote beleidsvrijheid zoals aan de gemeente gegeven om een dergelijke recidivebepaling op te nemen, ontslaat de gemeente niet van de verplichting om, daar waar een onevenredige situatie ontstaat voor de burger, af te wijken van het bepaalde van artikel 7 indien nodig." En in artikel 3, lid 3 van de beleidsregels staat bovendien: "Het college kan voorwaarden/eisen stellen bij het doen van een aanbod aan verzoeker. Deze voorwaarden/eisen zijn afhankelijk van de individuele situatie en kunnen o.a. zijn [...]." Uiteindelijk is het de professional die op basis van een eigen inschatting van de situatie de geldende voorwaarden bepaalt en de eventuele sanctietoepassing.

Team schuldhulpverlening in Zeist

Ruimte voor professionele afweging

Deze regels vormen het kader waarbinnen professionals handelen. In de praktijk is er echter

veel ruimte voor interpretatie, individualisering en maatwerk. De regels fungeren dan ook niet als harde eisen, maar vooral als richtlijnen ter ondersteuning van de professionals zelf. Zo wordt er in de praktijk niet uitgesloten bij fraude en is er sprake van flexibiliteit met betrekking tot uitsluiting in het geval van recidive op grond van de inschatting van de professional.

Professionals hebben dan ook veel vrijheid in het kiezen van maatregelen en de zwaarte daarvan. Aan deze flexibiliteit zijn echter wel grenzen. Er geldt bijvoorbeeld een richtlijn voor de waarde van een auto waarbij deze van de hand moet worden gedaan. Professionals hebben echter de vrijheid om, ondanks het feit dat de waarde van een auto dit bedrag overschrijdt, de cliënt toch toe te staan deze te houden. Als echter blijkt dat het hebben van een auto budgettair niet mogelijk is en deze moet worden verkocht maar de cliënt dit niet wil, kan er geen schuldregeling worden gestart en heeft dit dus consequenties. Hetzelfde geldt als iemand niet de eigen maximale afloscapaciteit inzet, waardoor hij of zij zelf moet werken aan een oplossing voor de schulden. Voor budgetbeheer geldt dat er meer inkomsten moeten zijn dan uitgaven; dat is een uitgangspunt om budgetbeheer überhaupt te kunnen opstarten. Ook houdt het op als de inkomsten en uitgaven na bijvoorbeeld anderhalf jaar nog steeds niet goed sluitend te krijgen zijn, of als niet alle inkomsten binnenkomen op de budgetrekening. Bovendien moet altijd worden gehandeld binnen de kaders. Zo kan er niet worden beëindigd zonder dat er een hersteltermijn is geboden, ook als er in het contact informeel al veel kansen zijn geboden. Wanneer de professional twijfelt of de maatregel juridisch gezien klopt, kan deze overleggen met de afdeling juridische zaken.

Factoren professionele afweging

Professionals kijken bij de afweging van de handelingsopties altijd naar de omstandigheden waaronder gebeurtenissen plaatsvinden. Zo staat er in de algemene voorwaarden dat er geen nieuwe schulden mogen worden gemaakt, maar in de praktijk wordt allereerst gekeken of dit überhaupt had kunnen worden voorkomen. Als er veel te hoog beslag ligt op het inkomen en men de toeslagen nog niet heeft, is het onvermijdelijk dat er nieuwe schulden worden gemaakt. Als iemand binnen een schuldregeling niet reserveert is de afweging onder meer: of dit nog kan worden ingelopen, wat de oorzaak daarvan is, om welk bedrag het gaat en in welke er sprake is van moedwilligheid (is het niet willen of niet kunnen?). Als iemand niet meewerkt en niets aanlevert kan een conclusie ook zijn dat het aanbod niet aansluit bij de cliënt en er een nieuw aanbod moet worden gedaan.

De consulent kijkt in dit alles met name naar wat er voor de cliënt nodig is om de vereiste stappen te zetten. Soms is dat het sluiten van het dossier. Bij de afweging van de te treffen maatregel spelen ook de te verwachten consequenties een rol. Zo zijn er cliënten bij wie het in de verwachting ligt dat ze bij afsluiting uit beeld verdwijnen. Hierbij zijn maatregelen niet zozeer doel maar middel. Op die manier is binnen budgetbeheer de mogelijkheid tot verlaging of uiteindelijk stopzetting van het leefgeld veelal niet zozeer een straf, maar een laatste middel om contact te krijgen met de cliënt. Ook speelt de bereidwilligheid van schuldeisers een rol bij de te nemen beslissing, zeker wanneer het stadium van de schuldregeling is aangebroken. Waar het dossier feitelijk zou kunnen worden gesloten omdat een cliënt niet voldoet aan de voorwaarden, kan het voorkomen dat schuldeisers

worden opgezocht ter afstemming over een alternatieve oplossing. Afstemming met collega's en eventueel betrokken ketenpartners kan helpen bij het maken van de afweging. Zij kunnen doorvragen en een objectieve en andere kijk bieden.

3.4 Impact wettelijk kader op procedures uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening

Team schuldhulpverlening in Tilburg

Het (semi)gedwongen kader heeft duidelijk impact op de uitvoeringspraktijk. Desalniettemin hebben Tilburgse professionals grote discretionaire ruimte. Zij spreken dan ook van maatwerk. Er is een grote mate van vertrouwelijkheid tussen professional en hulpvrager. Tegelijkertijd wordt het besluit om de schuldhulpverlening te beëindigen genomen door de teammanager. En dus niet door de vaste begeleider. Het werkproces biedt professionals veel ruimte voor het bieden van zogeheten 'zachte begeleiding' (lees: hulp en steun). De begeleiding heeft een integraal karakter. Er is aandacht voor onder meer de hulpvraag, psychosociale situatie, financiële situatie, ontstaan van de financiële problematiek en de inspanning van de hulpvrager om zijn financiële problematiek op te lossen. Er is een grote mate van vertrouwen in het contact tussen professional en hulpvrager. Tegelijkertijd maken professionals controlerende afspraken met hulpvragers. Een voorbeeld daarvan is het aanleveren van bankafschriften om de betaling van vaste lasten te controleren. Het 'opbiechten' van overtredingen kan zeker gevolgen hebben. Zo is de toelating en het aanbod van schuldhulpverlening onder meer afhankelijk van de door de verzoeker aangeleverde informatie. Mocht blijken dat deze informatie op grond van onjuiste gegevens is toegekend, dan kan schuldhulpverlening worden beëindigd.

Team schuldhulpverlening in Zeist

Invloed juridisch kader

De druk van het juridische kader merken de professionals voornamelijk bij de aanmelding in het feit dat de Wgs voorschrijft dat de hulpvraag binnen vier weken en binnen drie dagen als er sprake is van een crisis moet zijn geïnventariseerd en bij beëindiging in het feit dat dit moet gebeuren met een hersteltermijn en op de juiste grond. Ook uit het zich in het feit dat de formele bezwaarprocedure bij Kromme Rijn Heuvelrug wordt afgehandeld door de juridische afdeling, waar deze meldingen voorheen door de afdeling zelf werden afgehandeld als klachten.

Controleren nakomen verplichtingen

De mate waarin consulenten toetsen of cliënten verplichtingen nakomen door middel van het maken van afspraken – over bijvoorbeeld de frequentie van het inleveren van bankafschriften en sollicitatiebewijzen – hangt met name af van het vertrouwen dat de consulent erin heeft dat de cliënt de eigen administratie op orde heeft en zich aan de afspraken houdt. Ook de acties die consulenten ondernemen wanneer cliënten bijvoorbeeld niet op een afspraak komen – bijvoorbeeld het bellen van de cliënt, het plannen van een nieuwe afspraak of het versturen van een voornemen tot beëindiging – hangt af van de houding van de cliënt. Acties kunnen daarbij worden ingezet als middel om te kijken hoe gemotiveerd een cliënt is om de schulden op te lossen.

Handelen bij overtredingen of risicogedrag

In het geval van overtredingen leggen professionals de cliënt op deze te melden en geven ze dit ook zelf door. Zeker wanneer iemand bijvoorbeeld werkt en tegelijkertijd een uitkering ontvangt wordt dit intern binnen de RSD gemeld, aangezien de verantwoordelijkheid hiervoor onder dezelfde organisatie valt. Niet alle signalen van overtredingen kunnen door consulenten worden opgepakt. In sommige gevallen is de belangrijkste handelingsoptie vooral confronteren. Wanneer een cliënt aangeeft zwart te werken wordt dit bijvoorbeeld niet onderzocht en dus ook niet gesanctioneerd, maar vooral bespreekbaar gemaakt. Als iemand iets vertelt waarover de consulent zich zorgen maakt wordt dit wel gemeld. Wanneer sprake is van signalen van risicogedrag onderzoekt de consulent vooral wat er is gebeurd en wat er nodig is. En op basis daarvan of de hulpverlening op de huidige basis kan worden gecontinueerd.

Reclassering België – Vlaamse justitiehuizen

1 Domein Vlaamse justitiehuizen

De Justitiehuizen in België zijn een relatief jonge overheidsorganisatie en bestaan sinds 1999. Recent waren zij voorwerp van een zogenaamd communautariseringsproces, waarbij ze overgeheveld werden van het federale (Belgische) niveau naar het gemeenschapsniveau. Dit houdt in dat de justitiehuizen in het Vlaamstalige landsgebied een plekje kregen binnen de Vlaamse administratie. De Franstalige justitiehuizen vormen een 'Administration Générale' onder de Fédération Wallonie-Bruxelles en het enige Duitstalige justitiehuis in Eupen vormt een 'Fachbereich' binnen het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap (Bauwens & Devos 2015).

Er zijn veertien justitiehuizen in Vlaanderen (één per gerechtelijk arrondissement) die aangestuurd worden door een centrale dienst. Samen met het Vlaams Centrum voor Elektronisch Toezicht vallen de Vlaamse justitiehuizen onder het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap. Ze worden bemenst door 'justitieassistenten' die (vooralsnog) belast zijn met uiteenlopende opdrachten. Deze opdrachten kunnen ondergebracht worden in vier categorieën: 1. de strafrechtelijke opdrachten, 2. de burgerrechtelijke opdrachten, 3. het slachtofferonthaal en 4. de eerstelijnswerking (Claessens 2012). In de context van het RAAK-PRO-project rond de werkalliantie zal gefocust worden op de strafrechtelijke opdrachten, maar voor de volledigheid worden ook de andere opdrachten summier besproken.

1.1 Strafrechtelijke opdrachten Vlaamse justitiehuizen

Binnen de categorie van de strafrechtelijke opdrachten onderscheiden we twee vormen: de voorlichtingsopdrachten enerzijds en de opdrachten van begeleiding, toezicht en/of opvolging van justitiabelen anderzijds.

De voorlichtingsopdracht bestaat erin betrokken opdrachtgevers te informeren, zodat zij een passende beslissing kunnen nemen. Opdrachtgevers zijn bevoegde instanties waaraan justitieassistenten rapporteren. In strafrechtelijke opdrachten zijn de belangrijkste opdrachtgevers (afhankelijk van het wettelijk kader waarin gewerkt wordt) de onderzoeksrechter en vonnisgerechten, de probatiecommissie, de procureur des Konings, de strafuitvoeringsrechtbank en de penitentiaire inrichtingen (Claessens 2012). Deze rapportage heeft de vorm van een maatschappelijke enquête of een beknopt voorlichtingsrapport. In een (uitgebreide) maatschappelijke enquête gaat de justitieassistent na of een bepaalde maatregel haalbaar is voor een justitiabele en hoe de sociale omgeving zich hiertoe verhoudt. Een beknopt voorlichtingsrapport heeft een specifiekere focus en geeft antwoord op een concrete vraag met betrekking tot de haalbaarheid van een bepaalde maatregel. Bijvoorbeeld de haalbaarheid van het volgen van gespecialiseerde psychosociale begeleiding.

Daderbegeleiding en toezicht worden door de justitieassistent uitgeoefend op basis van een mandaat. Hiermee wordt verwezen naar de machtiging die de justitieassistent krijgt van een opdrachtgever om te interveniëren in het leven van een dader. Deze interventies gebeuren

op basis van de voorwaarden die opgelegd worden door de opdrachtgever binnen een aantal wettelijke kaders: de vrijheid onder voorwaarden, probatie, bemiddeling in strafzaken, de autonome werkstraf, internering, elektronisch toezicht, voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling, beperkte detentie, terbeschikkingstelling van de regering en genade.

1.2 Burgerrechtelijke opdrachten Vlaamse justitiehuizen

Met de term burgerrechtelijke opdrachten wordt verwezen naar het sociaal onderzoek dat justitieassistenten op vraag van een gerechtelijke opdrachtgever (meestal een jeugdrechter of voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg) kunnen uitvoeren, onder meer in het kader van betwistingen inzake het ouderlijk gezag en de omgangsregeling voor de kinderen bij echtscheidingen. Op basis van informatie die verzameld wordt bij de verschillende betrokken partijen, maakt de justitieassistent een verslag waarin de sociale situatie geanalyseerd wordt en eventueel concrete voorstellen gedaan worden over de te zetten stappen. De betrokken rechter kan zich op dit sociaal onderzoek baseren om uitspraken te doen.

1.3 Slachtofferonthaal Vlaamse justitiehuizen

Justitieassistenten van de dienst slachtofferonthaal zijn belast met het onthaal, de ondersteuning en het informeren van slachtoffers of na(ast)bestaanden van slachtoffers van strafbare feiten in het kader van de gerechtelijke procedure. Zo kunnen justitieassistenten slachtoffers bijstaan bij het inkijken van een gerechtelijk dossier of tijdens een zitting van de rechtbank, kan er specifieke informatie gegeven worden over het verloop van de strafrechtsproces van of kan er doorverwezen worden naar gespecialiseerde hulpverlening.

1.4 Eerstelijnswerking Vlaamse justitiehuizen

Bij het ontstaan van de justitiehuizen stond de doelstelling om justitie dicht bij het volk te brengen centraal. Ondanks het idee om daartoe een volwaardige eerstelijnswerking uit te bouwen, werd deze afgebakend tot een dienst waarbij burgers terecht kunnen met vragen over materie die verband houdt met de eigen opdrachten van de justitiehuizen.

Justitieassistenten voorzien in het onthaal en het informeren van deze burgers en ze verwijzen zo nodig gericht door. Deze eerstelijnswerking staat los van de 'juridische eerstelijnsbijstand' die georganiseerd wordt door de Commissies voor Juridische Bijstand. De justitiehuizen stellen een lokaal ter beschikking van deze commissies die er de zitdagen van advocaten organiseren. Burgers kunnen bij de juridische eerstelijnsbijstand terecht voor informatie en een eerste oriënterend advies.

2 Omvang Vlaamse justitiehuizen

Op 31 december 2014 bestond het personeelsbestand van de Vlaamse justitiehuizen uit 580 medewerkers, samen goed voor 475,64 voltijds equivalenten.

Tabel 1. Personeelsbestand Vlaamse justitiehuizen dd. 31/12/2014

FUNCTIES	EFFECTIEF AANTAL	VOLTIJDS EQUIVALENT
Regionaal directeur	1	1
Directeurs lokale justitiehuizen	13	13

Staffuncties (attachés, adviseurs, ...)	9	7,74
Justitieassistenten	463	380,19
Administratief personeel	71	60,3
Logistiek personeel	23	13,41
TOTAAL	580	475,64

Bron: Jaarverslag Justitiehuisen 2014, p. 100.

Zoals reeds gesteld kan het takenpakket van de Vlaamse justitieassistenten onderverdeeld worden in vier categorieën. Om een idee te geven van de omvang van de activiteiten in de Vlaamse justitiehuisen geven we eerst enkele algemene cijfers per opdrachtcategorie. Daarna bespreken de omvang van de strafrechtelijke opdrachten meer in detail.

2.1 Algemene cijfers Vlaamse justitiehuisen

Tabel 2. De strafrechtelijke opdrachten in algemene cijfers

Aantal dossiers							
Lopende op 01/01/2014		Nieuw		Afgesloten		Lopende op 31/12/2014	
Voorlichting	Begeleiding	Voorlichting	Begeleiding	Voorlichting	Begeleiding	Voorlichting	Begeleiding
505	20.722	3.626	16.913	3.593	15.908	506	21.689

Bron: Jaarverslag Justitiehuisen 2014, p. 76.

Op 1 januari 2014 waren er in de Vlaamse justitiehuisen 505 lopende voorlichtingsopdrachten. In de loop van 2014 werden 3.626 nieuwe maatschappelijke enquêtes en beknopte voorlichtingsrapporten gevraagd door verschillende opdrachtgevers, 3.593 voorlichtingsrapporten werden afgerond. Op het vlak van strafrechtelijke begeleiding, opvolging en bemiddeling waren er in het begin van 2014 20.722 lopende dossiers. In de loop van het jaar werden 16.913 nieuwe begeleidingen opgestart, waardoor er eind 2014 21.689 lopende begeleidingsdossiers waren in de Vlaamse justitiehuisen.

Tabel 3. De burgerrechtelijke opdrachten in algemene cijfers

Aantal dossiers			
Lopende op 01/01/2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31/12/2014
679	1.867	1.767	778

Bron: Jaarverslag Justitiehuisen 2014, p. 78.

Het aantal burgerrechtelijke opdrachten blijft relatief stabiel. Begin 2014 waren er 679 lopende dossiers in de Vlaamse justitiehuisen, in de loop van het jaar werden 1.867 nieuwe dossiers geopend en 1.767 afgesloten. Dit resulteerde in 778 lopende dossiers aan het einde van 2014.

Tabel 4. Het slachtofferonthaal in algemene cijfers

Aantal dossiers

Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
3.718	5.309	-	3.468

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 78. Het jaarverslag 2014 bevat geen informatie over het aantal afgesloten dossiers slachtofferonthaal in de Vlaamse justitiehuizen.

Sinds 2010 zitten de dossiers slachtofferonthaal in een dalende lijn (Vlaamse Justitiehuizen 2014, p. 65). Ondanks een kleine opflakking in 2013, zette deze tendens zich door in 2014. Op 1 januari 2014 telden de Vlaamse justitiehuizen 3.718 dossiers bij de dienst slachtofferonthaal. In de loop van het jaar werden 5.309 nieuwe dossiers geopend en op 31 december 2014 waren er nog 3.468 dossiers lopend.

Tabel 5. De eerstelijnswerking in algemene cijfers

Aantal nieuwe dossiers
1.811

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 78.

Waar bij het slachtofferonthaal nog sprake is van een lichte daling in het aantal dossiers, kunnen we stellen dat het aantal dossiers in de eerstelijnswerking in vrije val is. In vergelijking met 2006 lag het aantal tussenkomsten in 2014 maar liefst 64% lager (Vlaamse Justitiehuizen 2014, p. 65). In absolute cijfers werden in 2014 1.811 nieuwe dossiers geopend in de eerstelijnswerking. Er zijn opvallende verschillen tussen lokale justitiehuizen: zo meldden de huizen van Hasselt (485), Gent (408) en Kortrijk (462) relatief veel nieuwe eerstelijnsdossiers in vergelijking met bijvoorbeeld Leuven (0), Mechelen (3) of Turnhout (3) (Vlaamse Justitiehuizen 2014, p. 78).

2.2 Strafrechtelijke opdrachten Vlaamse justitiehuizen

Zoals reeds gesteld kunnen we de strafrechtelijke opdrachten binnen de Vlaamse justitiehuizen opsplitsen in voorlichtingsopdrachten en begeleidings-, opvolgings- en bemiddelingsopdrachten. De voorlichting gebeurt in de vorm van een (uitgebreide) maatschappelijke enquête of een beknopt voorlichtingsrapport dat door een opdrachtgever gevraagd wordt, teneinde een passende beslissing te kunnen nemen over de justitiabele (Claessens 2012). Deze rapportage kan gevraagd worden binnen verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten: de vrijheid onder voorwaarden, probatie, autonome werkstraf, vrijheid op proef en de modaliteiten die worden ondergebracht onder de noemer 'penitentiare opdrachten' (penitentiair verlof, voorwaardelijke invrijheidstelling, voorlopige invrijheidstelling, onderbreking van de strafuitvoering, overbrenging van veroordeelde personen, elektronisch toezicht en beperkte detentie) (Claessens 2012).

De begeleidingsopdracht valt steeds binnen een mandaat dat gegeven wordt door een opdrachtgever (vb. rechtbank) en de vorm aanneemt van voorwaarden die door de justitiabele nageleefd moeten worden. Deze voorwaarden zijn middelen die kunnen worden ingezet door de justitieassistent in de begeleiding van justitiabelen, ze zijn geen doel op zich (Claessens 2012). Daderbegeleiding speelt zich af binnen verschillende wettelijke kaders: de

vrijheid onder voorwaarden (VOV), de bemiddeling in strafzaken (BIS), de probatie, de autonome werkstraf (AWS), de internering, het elektronisch toezicht (ET), de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI), de voorlopige invrijheidstelling (VLV), de beperkte detentie, de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank en de genade. We gaan nader in op de belangrijkste strafrechtelijke opdrachten van de Vlaamse justitiehuizen.

Vrijheid onder voorwaarden (VOV)

De Belgische wet voorziet in een alternatief op de voorlopige hechtenis in de vorm van de VOV. Dit impliceert dat een verdachte niet verder aangehouden blijft (opgesloten wordt). VOV wordt opgelegd voor een maximumperiode van drie maanden (te verlengen met maximaal drie maanden en/of tot aan het vonnis). Het wettelijke kader van de VOV wordt geregeld door de Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

Tabel 6. Opdrachten in het kader van vrijheid onder voorwaarden

Voorlichtingsopdrachten				Begeleidingsopdrachten			
Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014	Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
8	81	83	5	944	2.079	2.013	1.007

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 80.

Het aantal voorlichtingsopdrachten in het kader van de VOV daalt sinds 2009 (Vlaamse Justitiehuizen 2014). In 2014 werden bij de Vlaamse Justitiehuizen 81 nieuwe aanvragen ingediend voor een voorlichtingsrapportage in het kader van de VOV. In tegenstelling tot de voorlichtingsopdracht kent de begeleidingsopdracht in het kader van VOV sinds drie jaar een stijgende tendens in een beperkt aantal huizen. In 2014 werden 2.079 nieuwe begeleidingsdossiers aangemeld in het kader van de VOV.

Bemiddeling in strafzaken (BIS)

Gerechtelijke dossiers kunnen afgehandeld worden via een procedure bemiddeling in strafzaken (BIS). Artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering stelt de procureur des Konings (PdK) in staat om BIS voor te stellen aan dader en slachtoffer. De PdK zal in dit kader een justitieassistent de opdracht geven om de door hem of haar voorgestelde voorwaarden uit te werken. Deze kunnen de vorm aannemen van een onrechtstreekse of rechtstreekse bemiddeling, therapie, dienstverlening of vorming (Claessens 2012).

Tabel 7. Bemiddeling in strafzaken

Aantal begeleidingsdossiers			
Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
2.468	3.345	3.050	2.760

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 89.

Het aantal nieuwe mandaten BIS is vrij stabiel sinds de invoering in 1994. Ten opzichte van 2013 is er in 2014 een lichte stijging merkbaar. Er werden 3.345 nieuwe dossiers geopend in de Vlaamse justitiehuizen, wat maakt dat er eind 2014 2.760 lopende dossiers werden geteld.

Probatie

In België kan een rechter met betrekking tot een feit dat niet strafbaar is, met een gevangenisstraf van vijf jaar beslissen tot het opleggen van een opschorting of uitstel. Opschorting houdt in dat de rechter het niet opportuun vindt een straf op te leggen, wat maakt dat deze uitspraak niet verschijnt op het strafblad van de betrokken justitiabele. Bij uitstel legt de rechter wel een straf op, maar stelt hij of zij de tenuitvoerlegging uit. Indien de rechter voorwaarden verbindt aan het uitstel of opschorting, spreken we van probatieuitstel of -opschorting. Opgelegde voorwaarden kunnen gelden voor een periode van één tot vijf jaar. Het is de probatiecommissie die controle uitoefent op de uitvoering van de probatiemaatregel. Justitieassistenten rapporteren aan deze instantie over het verloop van de begeleiding en het al dan niet nakomen van opgelegde voorwaarden (Claessens 2012). Ook in het kader van probatie kunnen we een onderscheid maken tussen een voorlichtings- en begeleidingsopdracht. De voorlichtingsopdracht bestaat uit het uitvoeren van een uitgebreide maatschappelijke enquête of een verkorte vorm daarvan, het 'beknpte voorlichtingsrapport'.

Tabel 8. Probatie – voorlichtingsopdracht

Aantal maatschappelijke enquêtes en beknpte voorlichtingsrapporten			
Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
254	1.271	1.321	200

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 81.

Op 1 januari 2014 waren er 254 lopende voorlichtingsdossiers met betrekking tot probatie in de Vlaamse justitiehuizen. In de loop van het jaar kwamen 1.271 nieuwe aanvragen binnen en werden 1.321 maatschappelijke enquêtes en beknpte voorlichtingsrapporten afgerond. Sinds 2007 zien we een daling in het aantal enquêtes voor wat betreft probatie. Als we het aantal enquêtes echter koppelen aan het aantal begeleidingen, wordt duidelijk dat de verhouding tussen beiden relatief stabiel blijft met een gemiddelde ratio van 25 enquêtes op 100 begeleidingen.

Tabel 9. Probatiebegeleiding

Aantal begeleidingsdossiers			
Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
10.868	3.671	3.657	10.866

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 74.

De probatiebegeleidingen vormen een belangrijk deel van de begeleidingsopdrachten in de

Vlaamse justitiehuizen. Het aantal probatiebegeleidingen schommelt in 2014 rond de 10.900, wat ongeveer de helft vormt van het totaal aantal begeleidingsdossiers in alle strafrechtelijke materies binnen de Vlaamse justitiehuizen in 2014. Als we de cijfers van 2014 in een vergelijkend perspectief plaatsen, is een kleine daling merkbaar in het aantal nieuwe probatiebegeleidingen (ongeveer -6%). Het aantal lopende begeleidingen in de Vlaamse justitiehuizen blijft echter wel relatief stabiel over sinds 2008.

Sinds 1 mei 2016 kan een rechter probatie ook als een *autonome straf* uitspreken (Wet van 10 april 2014 tot het invoeren van probatie als autonome straf). In dit wetgevend kader is er dus niet langer sprake van een *maatregel* (opschorting of uitstel van straf), maar wordt er wel degelijk een *straf* uitgesproken. Deze straf houdt in dat de veroordeelde bepaalde voorwaarden moet naleven gedurende een bepaalde termijn. De rechter legt deze termijn op en de voorwaarden krijgen verdere invulling door de probatiecommissie, op basis van een eerder verslag van de justitieassistent. Aangezien de autonome probatie zeer recent werd ingevoerd, bestaan er nog geen cijfergegevens over het gebruik ervan.

Autonome werkstraf

De autonome werkstraf (AWS) kan uitgesproken worden als hoofdstraf en bestaat uit een aantal uren onbezoldigd werken. De AWS moet binnen de twaalf maanden na uitspraak uitgevoerd worden. De AWS wordt eveneens gecontroleerd door de probatiecommissie en opgevolgd door een justitieassistent (Claessens 2012). In de praktijk is deze opvolging zeer minimaal ingevuld.

Tabel 10. Opdrachten in het kader van de Autonome Werkstraf

Voorlichtingsopdrachten				Begeleidingsopdrachten			
Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014	Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
91	554	572	70	2.568	4.186	3.703	3.034

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 83.

Net zoals bij de voorlichtingsopdracht in het kader van probatie, zien we het aantal maatschappelijke enquêtes en beknopte voorlichtingsrapporten in de context van AWS dalen. Het aantal begeleidingsopdrachten blijft echter wel relatief stabiel: na een piek in 2010 was er een terugloop van het aantal werkstraffen in 2011, maar de stijgende tendens sinds 2012 brengt het aantal AWS dossiers in de Vlaamse justitiehuizen vandaag opnieuw op het niveau van 2010.

Penitentiare opdrachten

‘Penitentiare opdrachten’ is de overkoepelende term voor een aantal opdrachten gelieerd aan dossiers van justitiabelen die werden gedetineerd of geïnterneerd. We onderscheiden opdrachten die verband houden met penitentiare verlopen, voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling, beperkte detentie, terbeschikkingstelling van de regering, overbrenging

van veroordeelde personen, elektronisch toezicht, beperkte detentie en genade. Binnen het bestek van deze domeinbeschrijving beperken we ons tot enkele algemene cijfers over de penitentiaire opdrachten in de Vlaamse justitiehuizen.

Tabel 11. Penitentiaire opdrachten

Voorlichtingsopdrachten				Begeleidingsopdrachten			
Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014	Lopende op 1 januari 2014	Nieuw	Afgesloten	Lopende op 31 december 2014
139	1.597	1.501	211	2.413	877	844	2.452

Bron: Jaarverslag Justitiehuizen 2014, p. 85

Tabel 11 toont aan dat er op 1 januari 2014 139 lopende voorlichtingsopdrachten waren binnen de Vlaamse justitiehuizen. In de loop van 2014 kwamen 1.597 nieuwe aanvragen binnen en werden 1.501 maatschappelijke enquêtes en beknopte voorlichtingsrapporten afgerond, wat resulteerde in 211 nog lopende dossiers op 31 december 2014. Voor wat betreft de begeleidingsopdrachten bracht 2014 877 nieuwe dossiers in de Vlaamse justitiehuizen. Er werden 844 dossiers afgerond, wat de teller op 31 december 2014 op 2.452 bracht.

Het derde jaar op rij is er een daling in het aantal nieuwe penitentiaire begeleidingen. Ten opzichte van 2011 is er een daling met 19%. Deze daling doet zich vooral voor in de dossiers van voorlopige invrijheidstelling en is mogelijk te verklaren door het afsluiten van een samenwerkingsakkoord tussen het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (Federale overheid) en het toenmalige Directoraat-generaal Justitiehuizen voor wat betreft de modaliteiten van strafuitvoering. Hierdoor werden de professionele verhouding tussen beide diensten, de modaliteiten van de samenwerking en de te volgen procedures scherper gesteld. Het samenwerkingsakkoord stelt als voorwaarde onder andere om enkel voorlopige invrijheidstelling met bijzondere voorwaarden (en dus opvolging door de justitieassistenten) toe te kennen in uitzonderlijke gevallen.

3 Juridische context: actuele ontwikkelingen Vlaamse justitiehuizen

Reeds in 1999 werd in een resolutie aangenomen door het Vlaams Parlement gepleit om een aantal bevoegdheden met betrekking tot het justitieel beleid, inclusief de totaliteit van het justitiële welzijnsbeleid, over te hevelen naar de gemeenschappen (Vlaams Parlement 1999). De eigenlijke beslissing tot de communautarisering van de justitiehuizen viel pas twee jaar later, in het federale regeerakkoord van 1 december 2011. Daarin wordt besloten tot “De communautarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafuitvoering, slachtofferonthaal, eerstelijns hulp en betoelagde opdrachten. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de deelstaten zal, ieder voor wat zijn bevoegdheden betreft, gesloten worden om het partnership te organiseren” (Federale Regering 2011, p. 43).

Drie lijnen in een lijvig beleidsdocument van 180 pagina's bleken voldoende om een ingrijpend veranderingsproces op gang te brengen. Begin 2012 werd begonnen met de voorbereidende werkzaamheden voor de uitvoering van de zesde staatshervorming, met een eerste analyse van de mogelijke impact van de overheveling van bevoegdheden op de verschillende beleidsdomeinen. Deze eerste oefening werd op Vlaams niveau gevolgd door de opmaak van een zogenaamd 'groenboek', met daarin een geïntegreerde beleidsimpactanalyse met betrekking tot zeven verschillende thema's waaronder ook het justitieel beleid. Dit groenboek werd op 23 september 2013 door toenmalig Vlaams Minister-President Kris Peeters voorgesteld in het Vlaams Parlement.

Voor wat betreft de communautarisering van de justitiehuizen bevat het groenboek vier beleidsopties. Een eerste optie, in het groenboek de 'nuloptie' genoemd, is het ongewijzigd overnemen van de federale beleidsvisie en –instrumenten, met de mogelijkheid in een latere fase alsnog eigen Vlaamse accenten te leggen. Een tweede optie stelt een optimalisering voorop van de samenwerking tussen justitiehuizen, magistratuur en de hulp- en dienstverlening georganiseerd door de Vlaamse gemeenschap. In deze optie staat de verdere uitklaring van de verhoudingen en de samenwerking tussen voornoemde betrokken partijen voorop, maar hoe dit dient te gebeuren wordt niet geconcretiseerd. De derde beleidsoptie betreft de optimalisering van de opdrachtvervulling van de justitiehuizen enerzijds en van de Vlaamse hulp- en dienstverlening anderzijds. Dit scenario gaat verder dan optie twee en wil inzetten op een mogelijke heroriëntering van de opdrachten van de betrokken stakeholders. De vierde en laatste optie ten slotte, zet in op de ontwikkeling van een specifiek domein 'justitiële zorg' binnen de context van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Het groenboek maakt wel het voorbehoud dat deze optie enkel haalbaar is op lange termijn (Vlaamse regering 2013).

Hoewel het groenboek enkel tot doel heeft om beleidsterreinen en hun mogelijke implicaties te inventariseren, lijkt de voorkeur van de Vlaamse administratie duidelijk: de diepgaande uitwerking van de nuloptie staat immers in schril contrast met de eerder oppervlakkige en vage wijze waarop de drie andere opties worden geschetst. Het geheel leest dan ook eerder als vier fasen die elkaar mogelijk chronologisch kunnen opvolgen: eerst en vooral de dienstverlening van de justitiehuizen consolideren en pas van daaruit de zoektocht beginnen naar een eventuele optimalisering en/of heroriëntering van samenwerking en opdrachten.

In het licht van de naderende overheveling diende een samenwerkingsakkoord te worden afgesloten tussen de federale overheid en de drie Gemeenschappen met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de justitiehuizen. Dit samenwerkingsakkoord, afgesloten op 17 december 2013, door het Vlaams parlement aangenomen op 25 april 2014 en door het federale parlement op 12 mei 2014 regelt de algemene principes van de overdracht van de bevoegdheden van de justitiehuizen.

4 Kenmerken samenwerking professional/cliënt Vlaamse justitiehuizen

De uitvoeringspraktijk binnen de Vlaamse Justitiehuizen is dus zeer divers: justitieassistenten belast met burgerrechtelijke opdrachten zullen andere methoden en technieken hanteren dan collega's die actief zijn binnen de sector slachtofferonthaal of de strafrechtelijke opdrachten en vice versa. In de context van het RAAK-PRO-onderzoek rond de werkalliantie werd gekozen om te focussen op de sector probatie. Hiermee doen we een poging om zo goed mogelijk aan te sluiten bij het Nederlandse onderzoeksdeel dat zich richt op voorwaardelijk veroordeelde justitiabelen. Binnen de context van deze domeinbeschrijving willen we dan ook vooral de uitvoeringspraktijk van de Vlaamse justitieassistenten werkzaam in de sector probatie voor het voetlicht brengen.

4.1 Algemene visie daderbegeleiding Vlaamse justitiehuizen

De uitvoeringspraktijk in de sector probatie valt binnen de algemene visie rond daderbegeleiding die bestaat uit vijf basisprincipes: emancipatorisch werken, responsabiliseren, het niet normerend optreden (niet-normativiteit), het niet plaatsvervangend optreden (niet-substitutie) en schadebeperkend werken. Met betrekking tot deze vijf basisprincipes van daderbegeleiding lezen we het onderstaande (Vlaamse Justitiehuizen 2013, pp. 4-6).

Emancipatorisch werken

Emancipatorisch werken betekent werken aan competenties van mensen, rekening houdend met hun omgevingscontext. Er wordt uitgegaan van de idee dat het ontwikkelen van vaardigheden helpt om je als individu – op een autonome manier – beter te leren verhouden tot de gerechtelijke interventie en het mandaat of de opgelegde voorwaarden. Dit veronderstelt een proactieve houding van de justitieassistent die de justitiabele 'gaat opzoeken' en de justitiabele op zijn of haar beurt aanzet tot proactiviteit.

Responsabiliseren

Het responsabiliseren van de persoon betekent hier: de keuze om te handelen (of om niet te handelen) aan de persoon zelf laten, in de zin dat de persoon die keuze kan maken vanuit de eigen middelen en mogelijkheden en met alle kennis van zaken. Concreet gaat het over een goede kennis van het gerechtelijk apparaat, de mogelijke gevolgen van het niet naleven van de voorwaarden, hoe de controle op de naleving van de voorwaarden zal gebeuren en over hoe de opdrachtgever hierover zal worden geïnformeerd. De opdrachtgever en de justitieassistent hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid. De justitieassistent dient zich bewust te zijn van de eigen verantwoordelijkheid, zowel voor wat betreft de manier waarop hij of zij controle zal uitoefenen als betreffende de hulp die hij of zij zal bieden. Het aspect hulpverlening vormt een wezenlijk onderdeel van het pakket aan middelen van de justitieassistent. Het principe van de niet-substitutie, dat later aan bod komt, ontslaat de justitieassistent namelijk geenszins van de verantwoordelijkheid om concrete ondersteuning te bieden bij het respecteren van de voorwaarden. In sommige situaties zal de justitieassistent zelf bepaalde stappen dienen te zetten om de justitiabele te leren welke diensten voorhanden zijn en hoe deze functioneren. Vertrekkende vanuit de doelstelling van sociale inclusie, die nog sterker geaccentueerd wordt door de keuze voor een straf of

maatregel die binnen de maatschappij moet worden uitgevoerd, is het van groot belang om de justitiabele te informeren omtrent alle sociale diensten en voorzieningen die mogelijk een antwoord kunnen bieden op een specifieke nood van de justitiabele.

Niet normerend optreden (niet-normativiteit)

Niet normerend optreden wil zeggen dat de justitieassistent de justitiabele helpt om het eigen standpunt duidelijk te maken ten opzichte van de gerechtelijke interventie, dit weliswaar binnen het dwingende en normerende kader van de strafrechtelijke tussenkomst. De justitieassistent moet in staat zijn om te begrijpen hoe de justitiabele in de wereld staat: zijn of haar overtuigingen en leidende principes, gedragingen die voor hem of haar zinvol zijn, de manier waarop de justitiabele het probleem bekijkt dat hem of haar in aanraking bracht met justitie, wat deze persoon denkt dat de opdrachtgever van hem of haar verwacht.

De justitieassistent vertrekt dus van de betekenis die de justitiabele geeft aan de hem of haar opgelegde voorwaarden. Hij vertrekt van het verhaal van de justitiabele, van zijn of haar redenering, perceptie en waarheid, zonder hem of haar te willen overtuigen of bewust te willen maken van een andere waarheid. Het is met de waarheid van de justitiabele dat gewerkt wordt aan de voorwaarden. De justitieassistent kan de justitiabele andere zienswijzen en standpunten of andere manieren om een probleem aan te pakken laten ontdekken, maar altijd vertrekkende van wat de justitiabele ervan begrepen heeft en van wat het voor hem of haar betekent.

Vertrekken van de visie van de justitiabele betekent geenszins: die visie delen of ermee instemmen of verrechtvaardigen. De interventie van de justitieassistent grijpt plaats binnen het kader van een strafrechtelijk mandaat dat an sich normatief is. De niet-normatieve houding waarvan hier sprake is, slaat dus op de sociale interventie (maar binnen een kader dat op zich wel normatief is). De niet-normatieve houding van de persoon die tussenkomt is een onmiskenbare voorwaarde om een (vertrouwens)relatie te kunnen opbouwen. Er wordt vertrokken van de beleving en de perceptie van de justitiabele, van wat voor hem of zinvol is om een relatie voor aan te knopen.

Als de justitieassistent niet loskomt van de eigen positie en de justitiabele vanuit de eigen waarden en overtuigingen tegemoet treedt, zal hij of zij weerstand opwekken en de justitiabele in de verdediging duwen, met als gevolg dat het tot stand komen van een dialoog en een oprecht contact met de andere in het gedrang komt. De relatie zal op loszand worden gebouwd en geen stabiele vertrekpositie kennen. Er zal geen verankering van de relatie plaatsvinden in het leven van de justitiabele omdat deze zich niet (h)erkend zal voelen in zijn of haar eigenheid, beleving en verhaal. De niet-normatieve houding van de justitieassistent houdt de erkenning van de andere in en die erkenning laat de (vertrouwens)relatie toe.

Niet plaatsvervangend optreden (niet-substitutie)

Dit principe sluit aan bij het vorige. Het is niet aan de justitieassistent om te zeggen wat de justitiabele moet doen of waar hij of zij zich bewust van dient te zijn. De justitieassistent weet niet wat 'goed' is voor de justitiabele. Het is niet aan de justitieassistent om te

handelen in de plaats van de justitiabele. De justitieassistent moet zich echter bewust zijn van de eigen verantwoordelijkheid om daadwerkelijke, effectieve en efficiënte hulp te bieden, teneinde de justitiabele toe te laten de dingen te leren die recidive helpen voorkomen. Dit kan in de vorm van concrete materiële acties die de justitieassistent onderneemt ter ondersteuning van de justitiabele. De justitieassistent mag evenmin handelen in de plaats van de opdrachtgever.

Schadebeperkend werken

Het schadebeperkend optreden vloeit logisch voort uit de voorgaande principes. Maar het is een gelijkwaardig principe met een specifiek doel. De doelstelling van de Staat is het vermijden van recidive, maar in een rechtsstaat moet dit doel worden nagestreefd op een manier die het minste afbreuk doet aan de rechten van de justitiabele. De afbreuk aan de rechten moet worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om het gewenste doel te bereiken. Het is dus niet alleen van belang dat elke maatregel aangepast is aan dit doel, maar ook dat er geen andere minder ingrijpende maatregel bestaat om hetzelfde doel te bereiken. De principes van de 'minimale interventie' en van proportionaliteit moeten worden gerespecteerd. De opgelegde voorwaarden mogen geen schadelijk effect hebben of onrecht aandoen. De signaalfunctie die toegekend wordt aan het justitiehuis (door het Ministerieel Besluit van 23 juni 1999 inzake de basisinstructies van de justitiehuisen) houdt hier duidelijk verband mee, zowel op het niveau van de algemene bestraffing als wat betreft het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers in individuele dossiers. In dit opzicht heeft de justitieassistent een niet te onderschatten verantwoordelijkheid. Vanaf het ogenblik dat een voorwaarde schadelijk is, niet langer adequaat is, contraproductief wordt, of moeilijkheden creëert die het mislukken van de maatregel in de hand werken, moet hij of zij dit signaleren. Om de mislukking van het doel van de maatregel (met name de niet recidive in functie van de handhaving van de justitiabele in de maatschappij) te voorkomen, lijkt het belangrijk om de opdrachtgever te melden dat het aangewezen kan zijn om de voorwaarde of de begeleiding te schorsen of op te schorten.

4.2 Specifieke methodologie: probatie Vlaamse justitiehuisen

De specifieke methodologie die uitgewerkt werd in het kader van de probatiebegeleidingen is in eerste instantie gebaseerd op de vijf basisprincipes van daderbegeleiding zoals hierboven beschreven. Daarnaast biedt het specifieke kader handvatten die de justitieassistent kan gebruiken bij elke stap van het begeleidingsproces. Zo worden er richtlijnen gegeven rond de wijze waarop een uitnodigingsbrief voor een eerste bureelgesprek eruit moet zien: persoonlijke aanspreking, duidelijkheid over inhoud en verwachting van uitnodiging, helder en eenvoudig taalgebruik. Maar ook hoe een eerste contact moet verlopen, wat bevraagd dient te worden en op welke manier, hoe de justitieassistent de eigen professionele rol dient te beschrijven, en dergelijke.

In het kader van de probatiebegeleiding geldt dat er minimaal één huisbezoek bij de justitiabele dient te gebeuren binnen de eerste vier maanden na de start van het mandaat. Het doel van dit huisbezoek is onder meer: een beter zicht krijgen op de dagelijkse leefsituatie van de justitiabele, zijn of haar relatie met de omgeving en sociaal netwerk, en

de impact van de gepleegde feiten op dat sociaal netwerk. Al deze informatie kan nuttig zijn voor het maken van een begeleidingsplan. In het kader van de probatiebegeleiding combineert de justitieassistent een controlerende en begeleidende taak. Dit moet ook gerapporteerd worden. Binnen de probatiebegeleiding wordt onderscheid gemaakt tussen vijf 'rapportagemodellen':

Het aanvangsverslag

Door middel van dit verslag wordt de opdrachtgever geïnformeerd over de opstart van de probatiebegeleiding. Het verslag wordt binnen een maand door de justitieassistent opgemaakt na het eerste bureelgesprek met de justitiabele.

Het begeleidingsplan

Aan de hand van het begeleidingsplan verneemt de Probatiecommissie op welke wijze de justitieassistent samen met de justitiabele werkt rond de naleving van de voorwaarden, rond het voorkomen van recidive, hoe de verdere ontwikkeling van deze probatiebegeleiding gezien wordt en naar welke doelstellingen toegewerkt wordt in het verdere verloop van de begeleiding. Dit verslag wordt vier maanden na de opstart van de probatiebegeleiding overgemaakt aan de opdrachtgever.

Het evolutieverslag

In het evolutieverslag informeert de justitieassistent de Probatiecommissie over het verdere verloop van de begeleiding. Een eerste evolutieverslag wordt zes maanden na het begeleidingsplan overgemaakt aan de Probatiecommissie.

Eindverslag

In de maand voor de afloop van de probatiemaatregel maakt de justitieassistent aan de Probatiecommissie een eindverslag over, met daarin een reflectie over het volledige verloop van het begeleidingsproces.

Meldingsverslag

Dit rapport wordt ten eerste gebruikt om de Probatiecommissie een vraag te stellen over de maatregel of over (één van) de voorwaarde(n). Voorbeeld: de justitiabele moet een sensibiliseringscursus volgen bij het Belgisch Instituut voor Verkeersveiligheid, maar omwille van een hoogbejaarde leeftijd en medische problemen is het voor hem of haar praktisch zo goed als onmogelijk om op de lessen aanwezig te zijn. Betrokkene geeft bovendien aan dat hij of zij de eigen auto verkocht heeft. Via een meldingsverslag vraagt de justitieassistent aan de Probatiecommissie om de voorwaarde om een sensibiliseringscursus te volgen op te schorten. Het rapport wordt ten eerste gebruikt om de Probatiecommissie problemen en/of moeilijkheden te melden. Voorbeeld: betrokkene was de vorige twee afspraken niet aanwezig en reageert niet (meer) op berichten van de justitieassistent.

Er zijn drie vaak voorkomende redenen om een probatiebegeleiding af te sluiten: de probatietermijn eindigt, de probatie wordt herroepen of de probatie wordt opgeschort.

Einde van de probatietermijn

Aan het einde van de probatietermijn wordt aan justitieassistenten gevraagd om het begeleidingsproces samen met de justitiabele te evalueren: hoe verliep de opstart, hoe werd

de begeleiding ervaren, waren er eventuele problemen en kansen die zich aandienen tijdens het begeleidingsproces en hoe werden deze aangepakt? Een eindgesprek wordt beschouwd als een leermoment: de justitiabele krijgt de kans om meer inzicht te verwerven in de eigen groeimogelijkheden, de justitieassistent verkrijgt informatie die hem of haar kan helpen om te reflecteren op het eigen professionele handelen.

De probatie wordt herroepen

De probatie kan herroepen worden ten gevolge van een nieuw misdrijf, of omwille van het niet naleven van de opgelegde voorwaarden. Wanneer de probatiemaatregel wordt herroepen omwille van een nieuwe vervolging, kan het openbaar ministerie via de Probatiecommissie een rapport opvragen over het gedrag van de justitiabele. Zodra de justitieassistent deze opdracht ontvangt, zal de justitiabele zo snel mogelijk uitgenodigd worden om de nieuwe feiten met hem of haar bespreekbaar te maken. In dit gesprek wordt onder meer aandacht besteed aan:

- hoe de justitiabele kijkt naar het tenlastegelegde strafbaar gedrag en welke visie hij of zij daarop heeft;
- hoe de justitiabele kijkt naar het spanningsveld tussen het tenlastegelegde strafbaar gedrag en de huidige probatiemaatregel;
- in hoeverre de justitiabele inzicht heeft in de impact die de nieuwe tenlastegelegde feiten met zich (kunnen) meebrengen voor zichzelf en de eigen omgeving, voor het slachtoffer en diens na(ast)bestaanden, op het verdere verloop van de probatiemaatregel;
- de voorstellen van de justitiabele betreffende de manier waarop hij of zij recidive in de toekomst wil voorkomen, en het bekijken van hoe hij of zij deze voorstellen geloofwaardig kan maken tegenover de opdrachtgever;
- in hoeverre de probatiemaatregel een gepast antwoord was en/of is op de spanningsvelden en probleemstellingen die door de justitiabele werden aangebracht.

Wanneer justitiabelen de hen opgelegde voorwaarden niet naleven, kan het zijn dat de probatie wordt herroepen op basis van informatie die de justitieassistent verstrekt aan de Probatiecommissie, bijvoorbeeld als de justitiabele niet (meer) komt opdagen voor bureelgesprekken. Ook in dit geval wordt het belangrijk geacht dat de justitieassistent probeert om de niet naleving van de voorwaarden te bespreken met de justitiabele.

De probatie wordt opgeschort

Art. 12 §1 van de Wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie bepaalt dat: “De (probatie)commissie de bij gerechtelijke beslissing gestelde voorwaarden geheel of ten dele kan opschorten”. Wanneer de justitieassistent van mening is dat de probatiemaatregel niet langer een meerwaarde biedt voor de justitiabele, kan er een meldingsverslag overgemaakt worden aan de Probatiecommissie met de vraag tot opschorting van de maatregel. Indien de justitieassistent vaststelt dat één of meerdere van de opgelegde voorwaarden in strijd is met het basisprincipe van het schadebeperkend werken, kan de Probatiecommissie gevraagd worden om deze voorwaarde(n) op te schorten, nader te omschrijven of aan te passen aan de omstandigheden.

Gebruikte literatuur

Reclassering

Literatuur en kamerstukken

3RO (2009). Factsheet Advies en Toezicht voor opdrachtgevers van de reclassering.

Albayrak, N. (12-07-2007) *Reclasseringsbeleid* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 24 juni 2017 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29270/kst-29270-14?resultIndex=179&sorttype=1&sortorder=4>

Balfoort, A., Andreas, A. & Vliet, J. van (2013). *Juridische kaders en extramurale sanctiemodaliteiten*. Hoofdstuk in: Werken in gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk. Amsterdam: SWP.

Bethlehem, G. (2013). *Privacy en beroepsgeheim*. Hoofdstuk in: Werken in gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk. Amsterdam: SWP.

Gennip, S. van, Westerbeek, E. & Palsma, P. (2016). *Algemeen overleg Reclassering 27 januari 2016*. Brief aan de Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd op 26 september 2016 via: <https://www.reclassering.nl/documents/Kamerbrieven/16.003,%20101644,%20Vaste%20Kamercommissie%20voor%20VJ,%20AO%20Reclassering%2027%20januari%202016,%20160121.pdf>

Handboek Reclassering (2016). *Reageren op ongewenst gedrag. Instructie voor de toezichthouder*. Intern document uit: Handboek reclassering, interne digitale informatieomgeving, Reclassering Nederland, geraadpleegd in april 2016.

Krechtig, L., Lans, M., Andreas, A. en Menger, A. (2012). *Begeleidingsactiviteiten in de reclassering*, Lectoraat werken in het justitieel kader, Hogeschool Utrecht.

Poort, R. (2009). *Fundamenten voor toezicht. Over de grondslagen voor de ontwikkeling van reclasseringstoezicht*.

Zebel, S. Alberda, D.L. & Wartna, B.S.J. (2014). *Recidive na reclasseringscontact*. Den Haag: WODC.

Wet- en regelgeving

Wetboek van strafrecht

Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordelingen 2012.

Arbeidsintegratie

Analyse in- en uitstroom klantenbestand RSD & arbeidsmarktregio Kromme Rijn Heuvelrug (2015). Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug, september 2015.

Bosch, L., W. Ritzen & H. van Xanten (2013). *Vernieuwing in arbeidsmatige dagbesteding - voorbereid op de transitie AWBZ-Wmo*. Uitg.: Vilans en Movisie. Op 14 juni 2016 ontleend

van: <https://www.movisie.nl/publicaties/vernieuwing-arbeidsmatige-dagbesteding>.

Bosselaar, H., Maurits, E., Molenaar-Cox, P. en Prins, R. (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Onderzoeksrapport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/11/23/multiproblematiek-bij-clienten>).

CBS (2015). Armoede en sociale uitsluiting 2015. Geraadpleegd op Centraal Bureau voor de Statistiek website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/51/armoede-en-sociale-uitsluiting-2015>

Divosa (z.j.) Werkvoorzieningen. Op 14 juni 2016 ontleend van: <http://www.divosa.nl/onderwerpen/sociale-werkvoorziening>.

Divosa (z.j.). Welke sociale dienst maakt het meeste werk van professionalisering? Op 14 juni 2016 ontleend aan: <http://www.divosa.nl/nieuws/welke-sociale-dienst-maakt-meeste-werk-van-professionalisering>

Divosa (2011). *Participatie-ontwikkeling in perspectief*. Geraadpleegd op Divosa website: <http://www.divosa.nl/publicaties/participatie-ontwikkeling-perspectief>

Gemeente Amersfoort (z.j.). Indicatoren Werk en inkomen. <https://www.amersfoort-telt.nl/2016/indicatoren-werk-en-inkomen/raad?nrd=1>

Janlert, U. (1997). Unemployment as a disease and diseases of the unemployed. *Scand J Work Environ Health*, 23 Suppl 3: pp. 79-83.

Kamerstukken II 2013-2014, 33801 nr. 3, p. 19.

Movisie & Divosa (2014). *Werk en inkomen in sociale (wijk)teams*. Utrecht: Movisie/Divosa, 2014.

Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). *Scarcity: The New Science of Having Less and How It Defines Our Lives*. New York, Verenigde Staten: Times Books.

Roelfs, D.J. e.a. (2011). Losing life and livelihood: a systematic review and metaanalysis of unemployment and all-cause mortality. *Soc Sci Med* 2011, 72 (6), pp. 840-54.

Schuring & Burdorf (2013). Werken maakt gezonder. Uit: de brochure van het Ministerie van SZW, met als titel: Gezond aan het werk, en met de ondertitel: Samenwerking aan gezondheidsbevordering en participatie van mensen in de bijstand, expertmeting ministerie SZW-Achmea-Erasmus MC, 30 januari 2013.

Stavenuiter, M., D. Bulsink & M. van der Klein (2014). *De waarde van werk*. Utrecht, Verweij-Jonker Instituut.

Van Bolwerk naar Netwerk (2015). Veranderprogramma RSD Kromme Rijn Heuvelrug, 31 maart 2015, intern visiedocument.

Vng (2011). Implementatie en gebruik participatieladder. Een inventarisatie naar de stand van zaken bij 24 gemeenten en isd-en. Geraadpleegd op VNG website:

https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/werk_en_inkomen_2011/participatieladder/20110408_implementatie_en_gebruik_participatieladder.pdf

Vonk, G., (2014). De repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristen Blad* 2014, 2, pp. 92-105.

Weich, S. and G. Lewis (1998). Poverty, unemployment, and common mental disorders: population based cohort study. *BMJ*, 317 (7151): p. 115-9.

Maatschappelijke opvang

Alle informatie is afkomstig uit interne beleidsstukken.

Schuldhulpverlening

Jungmann (2013).

Jungmann & Wesdorp (2015).

Wesdorp & Jungman (2016).

Westhof & De Ruig (2015).

Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp (2014).

Van der Veer, Van Houte & Middelhof (2014).

Mullainathan, S. & E. Shafir (2014). *Scarcity: The New Science of Having Less and How It Defines Our Lives*. New York, Verenigde Staten: Times Books.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening (2008).

De regels en gedragscodes die zijn vastgesteld door de branchevereniging NVVK.

Divosa-handreiking voor de doorontwikkeling van schuldhulpverlening (2010).

Publicatie van het ministerie van SZW met best-practices schuldhulpverlening (2011).

Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2016 gemeente Tilburg.

Beleidsregels schuldhulpverlening Tilburg en werkafspraken op de afdeling.

‘Tilburgs Kwadrant’.

Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2016 Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug.

Beleidsregels Toelating tot de schuldhulpverlening RSD 2014.

Algemene voorwaarden Schuldhulpverlening Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug.

Reclassering België – Vlaamse justitiehuizen

Bauwens, A. & A. Devos (2015). Belgium. In I. Durnescu & A. Van Kalmthout (red). *Probation in Europe*. Utrecht: Confederation of European Probation.

Boxstaens, J. (2016). De weg naar een Vlaams decreet justitiehuizen: stemmen uit het werkveld. *Panopticon*, 37 (4), pp. 260-274.

Claessens, K. (2012). Het Justitiehuis. In R. Roose, F. Vander Laenen, I. Aertsen & L. Van Garse. *Handboek Forensisch Welzijnswerk. Ontwikkelingen, beleid, organisatie & praktijk*. Gent: Academia Press, pp. 285-302.

Dienst Justitiehuizen (2014). *Jaarverslag 2014*. Brussel: Vlaamse Regering, Departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin.

Dienst Justitiehuizen (2013). *Visietekst Daderbegeleiding*. Niet-gepubliceerde interne nota.

Dienst Justitiehuizen (2013). Specifieke methodologie: probatie. Niet-gepubliceerde interne nota.

Federale Regering (2011). *Een efficiëntere staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming*. Verkregen op 2 oktober 2013, via http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/vlinderakkoord_0.pdf.

Vlaams Parlement (1999). *Resolutie betreffende een aantal specifieke aandachtspunten voor de volgende staatshervorming*. Verkregen op 5 september 2016, via <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g1343-2.pdf>.

Vlaamse Regering, Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (2013). *Groenboek zesde staatshervorming*. Verkregen op 20 mei 2014, via [http://www.bestuurszaken.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/Groenboek staatshervorming 2013.pdf](http://www.bestuurszaken.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/Groenboek%20staatshervorming%202013.pdf).

Colofon

© Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) 2017

Aan dit onderzoek werkten de volgende personen mee:

Inleiding

Anneke Menger, lector Werken in Justitieel Kader

Reclassering

Widya de Bakker en Fedde Kloppenburg, onderzoekers Hogeschool Utrecht; Barbara Keuning, reclasseringswerker Reclassering Nederland

Maatschappelijke opvang

Sonja Appelman, hoofd P&O bij De Tussenvoorziening Utrecht; Pauline Calkoen, onderzoeker Hogeschool Utrecht

Arbeidsintegratie

Lizet van Donkersgoed en Hannie Geugjes, onderzoekers Hogeschool Utrecht; Jorien van der Laan, onderzoeker Hogeschool van Amsterdam

Jeugd

Joep Hanrath, Angèle Verkaaik en Carmen Paalman, onderzoekers Hogeschool Utrecht

Schuldhelpverlening

Marc Anderson en Gercoline van Beek, onderzoekers Hogeschool Utrecht; Jorien van der Laan, onderzoeker Hogeschool van Amsterdam

Reclassering België – Vlaamse Justitiehuisen

Johan Boxstaens, lector en onderzoeker Karel de Grote Hogeschool en Universiteit Antwerpen

Eindredactie: Mariëk Hilhorst Tekstredactie en Productiebegeleiding

Dit onderzoek werd gefinancierd door een subsidie van SIA RAAK-PRO

Kenniscentrum Sociale Innovatie

Bezoekadres: Padualaan 101 3584 CH Utrecht

Postadres: Postbus 85397 3508 AJ Utrecht

tel 088 481 98 31

e-mail ksi@hu.nl

www.onderzoek-hu/kenniscentra/sociale-innovatie