





Sociale innovatie in beeld

Kansen &
uitdagingen



Woorden vooraf	09
Voorwoord drs. Han Noten	10
Voorwoord Dr.ir. Anton Franken MBA	12
Inleiding	14
 Deel 1 : Kwaliteit van samenleven: leefgemeenschappen als vertrekpunt	 16
01 Sport als middel voor maatschappelijke participatie van jongeren in tijden van transitie. Het voorbeeld van "Trainerskracht"	18
02 Burgerparticipatie versterken binnen het veiligheidsdomein	28
03 De participatiesamenleving in actie! Over de dynamiek van burgerinitiatieven	38
04 Mediation: meer regie over eigen conflicten	48
05 Sociaal Makelen voor krachtige wijken	58
06 Bestuurlijke Daadkracht en Toegang tot het Recht: de lokale aanpak van jihadisme en radicalisering onder de loep	68
07 Fysieke veiligheid van groepen verminderd zelfredzame personen	80
 Deel 2 Kwaliteit van samenleven: verbetering van participatie van burgers; samenspel generieke en specifieke professionals	 89
08 Kantelen in het sociale domein/ hoe transformatie tot innovatie kan leiden	90
09 Onderzoeken naar sociale (wijk)teams: zicht op de knelpunten	98
10 Toeleiding naar arbeid op het snijvlak van Wmo en Participatiewet	108
11 Meer of minder ingrijpen bij probleemjongeren en -gezinnen?	118
12 Gesloten geplaatst in een getransformeerde context	128
13 Actieagenda voor complexe scheiding: betere analyses, normstelling bij beschadigend gedrag en passende hulp	138
14 Veel voorkomende criminaliteit: standaard afdoen of betekenisvol sanctioneren?	150
15 Zoektocht naar een passende inzet van beschermingsbewind	160
16 De toegang tot schuldhulpverlening staat onder druk	170
17 Verwarde mensen op straat	180
 Colofon	 190



Woorden vooraf

Voorwoord drs. Han Noten

Soms zijn veranderingen een maatje groter dan we zelf zijn. Is de gedachte dat we ze zouden kunnen sturen en beheersen er in ieder geval een die getuigt van overmoed, zo niet onnozelheid. Zorg, in welke hoedanigheid dan ook, is in de vorige eeuw langzaam maar zeker weggehaald uit de wereld van persoonlijke relaties en sociale verbanden. We hebben haar verstatelijkt. Buren en corporaties zijn vervangen door overheid en marktpartijen. Dat was geen masterplan. Het gebeurde gewoon. En dat was ook goed. Sociale verbanden veranderden sterk. We ontkerkelijkten, gingen studeren, zochten werk waardoor woonplaats en geboorteplaats steeds minder vaak samenvielen. En we gingen met zijn tweeën buiten de deur werken, man én vrouw.

In diezelfde eeuw ontwikkelde zich een manier van denken over het organiseren van werk die zijn wortels vindt in het industriële denken. Om een hoge betrouwbaarheid van kwaliteit te combineren met een efficiënte bedrijfsvoering, gegeven het ontbreken van professionele kennis, werden taken gesplitst. Dat gebeurde in de zorg net zoals in de auto-industrie. Standaardisering werd vertaald in protocollen. Protocollen zijn een soort lopende band.

En nu zijn we een eeuw verder. De veranderingen draaien niet terug. Ze draaien verder. Kennis over de zorg is niet meer exclusief voorbehouden aan de spaarzame hoger opgeleiden. De definitie van gezondheid staat op zijn kop. Van het repareren van kapotte lichaamsdelen verschuift het naar het helpen om zo gelukkig mogelijk te zijn. Daarvoor is soms reparatie nodig. Soms niet. De patiënt die in de vorige eeuw geobjectiveerd is, want dat is wat protocollen doen, maakt nu onderdeel uit van een systeem; gezin, voetbalclub, school en straat. En soms gaan we interventies plegen op dat systeem, niet op de zorgvrager.

Dit is de wereld op zijn kop. Deze verandering is fundamenteel en niet te stuiten. Wat de gevolgen zijn voor de ontwikkeling van de professional, de inrichting van het bestuur, het onderwijs, de definities van kwaliteit, het toezicht? Ik weet het niet. Wat ik wel weet is dat ik het mooi vind. En dat er behoefte is aan kijken. Onbevooroordeeld en systematisch kijken. Ik geloof dat onderzoekers dat doen. Er is behoefte aan onderzoek en dat is wat deze bundel biedt.

drs. Han Noten

Voorzitter Transitiecommissie Sociaal Domein
en burgemeester van Dalfsen

Voorwoord Dr.ir. Anton Franken MBA

Hogeschool Utrecht (HU) leidt mensen op om als professional het verschil te maken in de beroepspraktijk. Reclasseringswerkers dragen bij aan het terugdringen van recidive, deurwaarders borgen een ethisch verantwoorde inning van schulden en sociaal werkers zoeken in wijkteams naar een werkelijk integrale aanpak van complexe sociale problematiek. Door de professionals te voorzien van degelijke inhoudelijke kennis, vaardigheden en een sterk ontwikkeld ethisch kompas draagt de HU bij aan de realisatie van een inclusieve maatschappij. Een samenleving waarin mensen die verward zijn of grote schulden hebben niet op een zijspoor terecht komen.

Een samenleving waarin oog is voor de risico's van radicalisering en per persoon een plan op maat wordt ontwikkeld. Een samenleving waarin er voor iedereen een volwaardige plek is.

Met hoogwaardig onderwijs en onderzoek draagt Hogeschool Utrecht bij aan die inclusieve maatschappij. Onderzoekers, docenten en studenten maken de omvang en aard van allerlei problematiek zichtbaar. Ze agenderen vraagstukken bij de ministeries en bij gemeenten in de provincie Utrecht en werken in nauwe dialoog met de beroepspraktijk nieuwe en effectieve werkwijzen uit. In 2006 werd het Kenniscentrum Sociale Innovatie opgericht. De lectoraten die hierin een plek kregen, zochten naar hun rol en naar manieren om onderzoek en onderwijs te verbinden. Ze zochten ook naar manieren om de vraagstukken uit de praktijk op een integrale wijze aan te pakken.

Tien jaar later zijn er mooie stappen gezet. Het Kenniscentrum Sociale Innovatie heeft toonaangevende lectoraten die nauw samenwerken met de beroepspraktijk en het onderwijs, vraagstukken adresseren en onderling steeds nauwer met elkaar zijn verbonden. In voorliggende bundel is een variëteit aan vraagstukken uitgewerkt. De onderzoekers die aan deze bundel een bijdrage leverden, laten enerzijds zien dat ze inhoudelijk deskundig zijn op hun eigen vakgebied. Tegelijkertijd laten ze in hun beschrijvingen zien dat ze zich realiseren dat 'hun' vraagstuk is gepositioneerd in

een maatschappij met een veelheid aan vraagstukken. Dat integraal werken niet alleen een opdracht is voor de beroepspraktijk maar ook voor het onderzoek. Vanuit dit besef ligt het in de rede dat de lectoraten die zich in deze bundel presenteren zich in de nabije toekomst ook verbinden met lectoraten op het terreinen zoals educatie, gezondheidszorg of economie. Brede samenwerking draagt bij aan integrale antwoorden.

De thematiek in deze bundel bevindt zich in het hart van het profiel van Hogeschool Utrecht: kwaliteit van samenleven in de stedelijke omgeving. Ons onderwijs en onderzoek is gericht op het gezamenlijk oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Kansen liggen waar verschillende disciplines en invalshoeken elkaar raken, in crossovers. Om verandering tot stand te brengen, werkt de HU nauw samen met andere kennisinstellingen, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zo geven we mede vorm aan een innovatieve, gezonde, duurzame en inclusieve stedelijke omgeving die gebruik maakt van slimme oplossingen. Waar mensen willen wonen, leren, werken en leven. Waar de inwoners gebruik maken van de aanwezige kennis, nieuwe technologieën, en sociale innovaties die de leefbaarheid verder vergroten. Het onderzoek door lectoraten draagt bij aan de kennisbasis die nodig is om deze ambities te realiseren.

Dr.ir. Anton Franken MBA

Lid College van Bestuur
Hogeschool Utrecht

Inleiding

Wie de krant openslaat ziet een veelheid aan actuele ontwikkelingen in het sociale domein: meer verwarde mensen op straat, groeiende schuldenproblematiek, radicalisering, inzet van vrijwilligers, decentralisaties en bezuinigingen, wijkteams die hun rol zoeken en burger-initiatieven die een eigen plek zoeken.

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van Hogeschool Utrecht volgt de ontwikkelingen in het sociale domein op de voet. Dit kenniscentrum, dat in 2006 werd opgericht, heeft zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld van enkele losse lectoraten tot een robuust samenwerkingsverband van lectoren op uiteenlopende domeinen - variërend van zorg en welzijn tot veiligheid en recht. Het kenniscentrum heeft door de jaren heen geïnvesteerd in een gemeenschappelijke, domein overstijgende onderzoekprogrammering over de volle breedte van het KSI. Binnen deze organisatorische eenheid verrichten tien lectoren, ruim veertig (parttime) docent-onderzoekers, een twintigtal promovendi en honderden studenten in uiteenlopende organisaties in het beroepenveld praktijkgericht onderzoek naar sociale vraagstukken en naar de gevolgen van de transities in het sociale domein. Daarmee dragen ze zowel bij aan professionalisering en innovatie van het beroepenveld als aan de actualisering van het onderwijs. Daarnaast dragen ze bij aan het profileringsthema van Hogeschool Utrecht. De HU heeft als speerpunt 'de kwaliteit van samenleven in de stedelijke omgeving'. Het KSI draagt met haar brede, integrale onderzoeksprogramma met name bij aan het deel-terrein van de 'sociale, zorgzame, veilige en duurzame stad'.

In deze bundel treft u een selectie van zeventien korte beschouwingen aan van medewerkers van het Kenniscentrum over de invloed en effecten die zij - vanuit hun specifieke expertise - zien van de herinrichting van het sociaal domein. De leidraad in de bijdragen luidt:

Wat hebben actuele ontwikkelingen in het sociaal domein gebracht aan burgers en professionals en waar liggen de risico's, uitdagingen en beloften voor de toekomst?

De bijdragen zijn volgens een vast format opgebouwd, achtereenvolgens: een schets van het domein; wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?; welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd? wat gaat er goed?; wat zijn ontwikkelingsvragen? Gevolgd door een korte slotbeschouwing over de vraag: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

De bijdragen belichten zowel de positieve ontwikkelingen van de transities en transformatie, als de knelpunten en ontwikkelingskansen. Een deel van deze beschouwing is gebaseerd op onderzoeksdata, een ander deel heeft meer een agenderend karakter. Daarnaast zijn de bijdragen geordend in twee delen. Deel 1 richt zich op de kwaliteit van samenleven met leefgemeenschappen als vertrekpunt. Deel 2 schetst de kwaliteit van samenleven met het vertrekpunt van de verbetering van participatie van burgers en het samenspel tussen professionals vanuit een generalistisch en een specialistisch perspectief en het samenspel met andere betrokkenen zoals vrijwilligers. Tezamen geven deze bijdragen een *state of the art* inzicht in de veelheid van ontwikkelingen die momenteel gaande zijn, gezien vanuit de breedte van het Kenniscentrum.



Deel 1 | Kwaliteit van samenleven

Leefgemeenschappen als vertrekpunt

1. Sport als middel voor maatschappelijke participatie van jongeren in tijden van transitie. Het voorbeeld van "Trainerskracht"

Pim van Heijst, Eelco Koot en Inge Scheijmans

Schets van het domein

Zowel uit eigen beweging en overtuiging als door stimulering vanuit de overheid en gemeenten, bieden verschillende sportverenigingen de mogelijkheid om sport in te zetten als middel om de persoonlijke ontwikkeling van jongeren te stimuleren. Traditioneel werden sportverenigingen gekenmerkt door vrijwillige associatie, het voor-en-door-leden principe, passie en sport als doel. We zien de afgelopen jaren een transformatie naar een open of vitale club, waarbij de club haar doelstelling in variërende mate verschuift van sport als doel naar sport als middel (Verhagen, 2014; Boessenkool, 2011). Twee derde van de Nederlandse kinderen is lid van een sportvereniging (Tiessen-Raaphorst, 2012). Daarom is met name de georganiseerde sport naast gezin en school te beschouwen als derde opvoedmilieu. Sportdeelname kan het hulptraject bij een jeugdzorginstelling ondersteunen en daarmee verwijzingen naar intensievere, en dus ook duurdere hulp verminderen (Super, Hermens, & Westerhof, 2015). Ook stellen de onderzoekers dat sport kan bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de decentralisaties. Gedacht kan worden aan het vergroten van sociale samenhang, opvoedingsondersteuning, deelname aan de samenleving van kwetsbare groepen door sportparticipatie, vrijwillige inzet bij sportverenigingen of sportactiviteiten in de buurt (Boonstra & Hermens, 2011; Duijvestijn, 2014; Hermens, De Meere, & Los, 2014; NISB, 2014). Deze onderzoekers concluderen dat sport en bewegen de lichamelijke gezondheid van mensen positief beïnvloeden. Daarnaast betogen ze dat een motivatiegericht en sociaal veilig sportklimaat met aandacht voor succeservaringen bijdragen aan bovengenoemde beleidsdoelstellingen.

In deze bijdrage worden, met als voorbeeld "Trainerskracht", de mogelijkheden om sport als middel in te zetten om maatschappelijke participatie van jongeren te bevorderen, verkend en worden aanbevelingen gedaan op welke punten verdere ontwikkeling wenselijk is.

"Trainerskracht" is in 2014 gestart door voetbalvereniging V.V. de Meern, Harten voor Sport Utrecht, en Hogeschool Utrecht. V.V. De Meern is een van de grootste voetbalverenigingen in de regio Utrecht en ligt midden in de VINEX-locatie Leidsche Rijn. Naast een hoog ambitieniveau op sportief gebied presenteert V.V. De Meern

zich ook als maatschappelijk betrokken vereniging. Vanuit scholen, hulpverleningsinstellingen en sportverenigingen werd gesignaleerd dat er een groep jongeren met passie voor sport is, die moeite heeft zich in het dagelijks leven staande te houden. Daarom werd een pilot gestart gericht op jongeren tussen de 16 en 27 jaar die een steuntje in hun rug kunnen gebruiken. Doelstelling is deze jongeren mogelijkheden te bieden om op basis van hun passie (voetbal) hun sociale en maatschappelijke vaardigheden te ontwikkelen.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen?

Er zijn verschillende redenen om jongeren met (mogelijk) probleemgedrag te stimuleren om deel te nemen aan sportactiviteiten. Onder de juiste sociale condities beïnvloedt sportdeelname de mentale gezondheid, de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling en de schoolprestaties van de jeugd. Door sportdeelname leren kinderen en jongeren om te gaan met winnen en verliezen, door te zetten, zich aan regels te houden en samen te werken (Duijvestijn, 2014). Van Hoorik (2011) betoogt dat sport en spel een aantrekkelijke context bieden om met jongeren te werken omdat zij appelleren aan emoties. Adolescenten zoeken de kick in het spel en zijn gevoelig voor opwindende en belonende. Ook hebben zij een voorkeur voor snel gewin en profijt, opbrengsten die door spel te verkrijgen zijn.

Uit literatuurstudie van Boonstra, Gilsing, Hermens en Marissing, (2010) blijkt dat stimulering van sportdeelname van jeugdigen met gedragsproblemen in de eerste plaats kan worden ingezet *als doel op zich*. Sporten kan een preventieve werking hebben bij jongeren op gedragsproblemen en criminaliteit terwijl deze groep beneden gemiddeld beweegt (Schafer, in Boonstra & Hermens, 2011). In de tweede plaats blijkt uit de studie dat sport ingezet kan worden als *ongerichte* interventie. Meedoen aan sport- en beweegactiviteiten heeft een positieve invloed op de persoonlijke ontwikkeling en het sociale netwerk. Door sportbeoefening ontwikkelt de jongere vaardigheden die bijdragen aan positief gedrag zoals samenwerken, beheersen van emoties en morele oordeelsvorming.

In de derde plaats betoogt hij dat sport ingezet kan worden als

gerichte interventie. Sport- en beweegactiviteiten worden gebruikt om met deskundige begeleiding en een handelingsplan te werken aan gedragsveranderingen van deelnemers. Niet de sportbeoefening is doel, maar de psychologische en sociale ontwikkeling van de jongeren.

Naast de mogelijkheden van ondersteuning van kwetsbare jongeren door middel van sport is er ook het nodige bekend over de succesfactoren van dergelijke interventies. Belangrijke factoren zijn plezier, sport als doel én middel, en aandacht voor vaardigheden die ook buiten het sportveld van belang zijn (Hermens et al., 2014; Buysse & Duijvestijn, 2009; Boonstra & Hermens, 2011; Trompetter & Zoon, 2012). Van Hoorik (2011) betoogt dat een focus op talentontwikkeling kwetsbare jongeren kan motiveren om een inspanning te leveren en hun zelfbeeld te versterken. Door te focussen op succeservaringen ontwikkelen mensen een positief zelfbeeld. Boonstra en Hermens (2011) geven aan dat sportleiders zowel een vriendschapsrelatie moeten opbouwen met de jongeren als over eigenschappen van formeel leiderschap dienen te beschikken. Ook begeleiding door mensen met een vergelijkbare achtergrond is een belangrijke succesfactor (Trompetter & Zoon, 2012). In deze studies wordt ook benoemd dat sport- en beweegprogramma's vooral een positieve werking hebben als zij gekoppeld zijn aan andere sectoren zoals het jongerenwerk, het onderwijs en of de hulpverlening.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Door transities liggen er meer verantwoordelijkheden bij gemeenten en meer nadruk op eigen kracht en burgerparticipatie (Gemeente Utrecht, 2010, 2011). "*Trainerskracht*" sluit hier bij aan; het initiatief ligt niet langer bij publieke organisaties maar bij het maatschappelijke middenveld, in dit geval de sportvereniging. Inzet is bijdragen aan het vergroten van de competenties van de jongeren, zodat zij op een of meerdere leefgebieden hun situatie verbeteren. Uitgangspunt is een focus op talentontwikkeling. Door vaardigheden die de jongeren ontwikkelen binnen het project kunnen ze wellicht ook op andere leefgebieden beter gaan functioneren. Door meer vertrouwen te krijgen in eigen kunnen, zetten ze mogelijk de stap om weer naar



school te gaan of werk te zoeken. In het project zijn vijftien jongeren aangemeld. Ze doen als hulptrainer praktische ervaring op in het geven van trainingen aan kinderen die op de wachtlijst staan bij V.V. De Meern. Ook krijgen zij een trainerscursus aangeboden. Indien nodig is er ondersteuning op andere leefgebieden bijvoorbeeld in de vorm van huiswerkbegeleiding. De werving en de begeleiding van de jongeren wordt gedaan door stagiairs van de Hogeschool Utrecht onder begeleiding van de combinatiefunctionaris van de vereniging. De club had een wachtlijst van kinderen die met de inzet van de jongeren als trainer kon worden opgelost. Tevens kregen de deelnemers via het project *“Trainerskracht”* de kans om hun talenten te ontwikkelen. Daarnaast bood het Hbo-studenten de mogelijkheid hun stage vorm te geven.

Wat gaat er goed?

Door middel van individuele en groepsinterviews met deelnemers en mensen uit hun leefwereld, vrijwilligers en trainers van de club en portretten van deelnemers is onderzocht wat de maatschappelijke waarde van het project is. De uitvoering en dataverzameling vond plaats van januari 2014 tot december 2015. Het opzetten van projecten met een sociale doelstelling bij sportverenigingen is geen sinecure (Buysse & Duijvestijn, 2011; Hermens et al., 2014; Verhagen, 2014). Door tussentijds bevindingen te rapporteren, was het onderzoek ondersteunend in het leer- en zoekproces binnen het project. Uit het onderzoek blijkt dat voor alle deelnemende jongeren geldt dat *“Trainerskracht”* een invulling bood aan hun passie voor voetbal en plezier in het bezig zijn met het spelletje. Ook gaf het sommigen de mogelijkheid invulling te geven aan hun (maatschappelijke) stage. Voor een deel van de jongeren was de ondersteuning bij problemen op school of in hun persoonlijke ontwikkeling van doorslaggevend belang.

Uit de data blijkt dat deelnemende jongeren zelf aangeven beter te zijn geworden in het geven van training. De meesten zeggen meer vertrouwen in zichzelf te hebben en een aantal voelt zich sociaal vaardiger. Vooral voor de deelnemers die extra ondersteuning hebben gevraagd en gekregen heeft *“Trainerskracht”* doorgewerkt op andere levensgebieden. Deelname aan het project is voor hen van betekenis geweest voor hun schoolloopbaan en welbevinden.

Jongeren die in het kader van een maatschappelijke stage meededen, hebben meer inzicht gekregen in hun eigen vaardigheden en affiniteit, Mbo-stagiairs hebben hun opleiding kunnen voortzetten.

Ook voor de vereniging heeft *“Trainerskracht”* betekenis. Enerzijds is er de ambitie om bewoners van Leidsche Rijn de mogelijkheid te bieden om te voetballen en anderzijds om een bredere maatschappelijke taak te vervullen. Voor het bestuur heeft de eerstgenoemde ambitie prioriteit. Hoewel het project zich aan de rand van het verenigingsgebeuren afspeelt, heeft het de vereniging geholpen haar belangrijkste maatschappelijke opgave te verwezenlijken. Na het eerste projectjaar is er geen wachtlijst meer. Daarnaast draagt het project bij aan een positieve relatie met de gemeente Utrecht, een belangrijke stakeholder van de vereniging.

Tot slot bood het project Hbo-stagiairs de mogelijkheid hun stage in te vullen in een uitdagende actuele context waar ze hun professionele capaciteiten konden combineren met hun eigen passie voor sport.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen ?

Er zijn echter ook nog ontwikkelingsvragen. Deze sluiten aan op de door Hermes et al. (2014); Buysse en Duijvestijn (2009, 2011) en Duijvestijn (2014) gesignaleerde knelpunten omtrent vergelijkbare initiatieven.

Ten eerste kost de werving van deelnemers de nodige moeite. In interviews geven Hbo-stagiairs aan dat hun inspanningen en het resultaat onvoldoende in balans zijn. Samenwerking met jongerenwerk, wijkteams en scholen blijkt vaak afhankelijk van persoonlijke contacten. Soms wordt het project gezien als “concurrerend” met het eigen aanbod, met name met het zicht op aanbestedingsprocedures. Ook verschillen de logica's van de amateursportvereniging en die van de sociale professionals, wat kan leiden tot onbegrip.

Tweede knelpunt is de gehanteerde methodiek. De missie is jongeren te ondersteunen bij het ontwikkelen van zichzelf met een focus op talent. Persoonlijke begeleiding en persoonlijk contact staan centraal. Zo wordt geprobeerd verbindingen met andere leefgebieden te maken en jongeren een toekomstperspectief te bieden. Er is een

spanningsveld tussen de laagdrempeligheid van het project die zich uit in weinig eisen stellen aan de aanwezigheid van jongeren buiten de trainingstijden, en de ambitie om jongeren ook op andere leefgebieden verder te helpen. Er zijn relatief weinig contactmomenten waardoor de ondersteuning naast het veld niet altijd voldoende van de grond komt.

Communicatie tussen het project en de rest van de vereniging is het derde knelpunt. Kenmerkend voor voetbalverenigingen is de informele communicatie. Veel wordt geregeld in de wandelgangen waardoor niet iedereen op de hoogte is van veranderingen of nieuw geplande activiteiten. Voetbal spelen staat centraal en maatschappelijke betrokkenheid is geen core business. Hierdoor is de kans nog groter dat niet alle noodzakelijke informatie doorkomt; geplande activiteiten konden soms niet plaats vinden doordat door miscommunicatie geen locatie beschikbaar was.

Tot slot roept het project een aantal dilemma's op rond het verenigingsbeleid. Hoe verhouden vrijwillige inzet en de benodigde continuïteit zich tot elkaar; hoe komen kinderen die trainen bij *"Trainerskracht"* in beeld bij de technische staf, passend bij de ambitie van de vereniging om prestatievoetbal te spelen. Het vierde knelpunt is dan ook dat *"Trainerskracht"* zich nog teveel aan de rand van het verenigingsgebeuren bevindt.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Jongeren kunnen door middel van hun passie voor sport een duwtje in de rug krijgen om hun maatschappelijke participatie te bevorderen. Vanuit maatschappelijk oogpunt heeft het project voor de verschillende partijen een positieve bijdrage geleverd. Het biedt handvatten om preventieve jeugdzorg vorm te geven in de transitie van het huidige sociale beleid. Eigen verantwoordelijkheid van burgers voor hun redzaamheid en participatie en het organiseren van ondersteuning vanuit hun eigen omgeving zijn begrippen die van toepassing zijn op *"Trainerskracht"*. Niet betaalde professionals maar vrijwilligers vanuit een sportvereniging nemen het initiatief. Daarnaast sluiten ook begrippen als het bevorderen van participatie, vroegtijdig signaleren, preventief werken door het versterken van het pedagogisch klimaat en het creëren van sociale netwerken aan bij de

gehanteerde methodiek. Toch zijn er nog een aantal slagen te maken. Ten eerste zijn structurele verbindingen met partnerorganisaties noodzakelijk om de werving te verbeteren. Het jongerenwerk, onderwijs en hulpverlening zijn belangrijke partners maar is er nog geen sprake van structureel partnerschap. Ook de Utrechtse wijkteams dienen in het netwerk betrokken te worden. Niet om de hulpverlening het sportverenigingsleven over te laten nemen, maar om elkaar aan te vullen. Instellingen voor zorg en welzijn vinden het echter nog niet vanzelfsprekend om sport als een middel te zien in het hulpverleningsproces. Daarnaast wordt het huidige lokaal sociaal beleid in Utrecht gekenmerkt door vierjaarlijkse aanbestedingen. Vanuit dat oogpunt lijken organisaties liever zelf activiteiten voor de jongeren te organiseren dan dat ze hen naar *"Trainerskracht"* verwijzen. Het is belangrijk in toekomstig beleid te kijken naar flexibeler vormen van financiering.

Ten derde dient de methodiek verder te worden uitgewerkt om *"Trainerskracht"* als leeromgeving voor de deelnemende jongeren te optimaliseren. Het gaat om de inzet van expertise op het gebied van talentontwikkeling in combinatie met voetbal-specifieke kennis. Wat kunnen professionals bijdragen om sportvrijwilligers te ondersteunen?

Tot slot kan de communicatie met de vereniging verbeterd worden. Dialoog tussen stagiairs en projectleider en de rest van de vereniging levert een positieve bijdrage aan duurzaam succes en inbedding in het verenigingsbeleid.

Projecten als *"Trainerskracht"* worden niet gekenmerkt door korte termijnsucces. Zowel de aansluiting op de leefomgeving, inclusief het bestaande jongerenwerk, als op het verenigingsbeleid vergen de nodige tijd en creativiteit.

Toch biedt sport mogelijkheden voor een gekanteld jeugdbeleid waarin verenigingen en vrijwilligers een belangrijke rol spelen. Door de intensieve betrokkenheid van Hbo-stagiairs en praktijkgerichte onderzoekers biedt het ook kansen voor de verdere professionalisering van onderwijs, onderzoek en de beroepspraktijk. Gelukkig wordt het project met ondersteuning van de gemeente en het Oranjefonds in samenwerking met diverse maatschappelijke partners voortgezet.

Literatuur

Boessenkool, J. (2011). Sportverenigingen: een plaatsbepaling. In J. Boessenkool, J. Lucass, M. Waardenburg & F. Kemper (Red.), *Sportverenigingen: tussen tradities en ambities*. Nieuwegein: Arko Sports Media.

Boonstra, N., Gilsing, R., Hermens, N., & Marissing, E. van. (2010). *Sporten geen Probleem. Een onderzoek naar sportdeelname van jeugdigen met een gedragsprobleem*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boonstra, N., & Hermens, N. (2011). *Sportieve kansen met de Wmo. Over de inzet van sport voor burgerparticipatie, sociale samenhang en preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, Wmo-kenniscasier 13.

Buyse, W., & Duijvestijn, P. (2009). *De sport-zorgtrajecten in beeld: Eerste tussenrapportage: beschrijving, typologie en kritische succesfactoren*. Amsterdam: DSP-groep.

Buyse, W., & Duijvestijn, P. (2011). *Sport zorgt; vier waardevolle sportaanpakken voor jongeren in jeugdzorg*. Amsterdam: DSP-groep.

 Duijvestijn, P. (2014). *Sport als onderdeel van het jeugdbeleid: ontwikkelingen en kansen in beeld*. Geraadpleegd op 23 november 2015 op <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=3992&m=1424359574&action=file.download>

Gemeente Utrecht (2010). *Routekaart naar Vernieuwend Welzijn*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2011). *Uitvoeringsnota vernieuwend Welzijn*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Hermens, N., Meere, F. de, & Los, V. (2013). *Centraal op het middenveld? De mogelijkheden van sport voor gemeentelijke sociale opgaven*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, Wmo-kenniscasier 18.

Hermens, N., Meere, F. de, & Los, V. (2014). *Sportverenigingen helpen Rotterdam vooruit*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Hoorik, I. van. (2011). *(Hoe) werkt talentontwikkeling bij jongeren? Bouwstenen voor nader onderzoek*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

NISB (2014). *De plus van de open club: De maatschappelijk actieve sportvereniging als kansrijk alternatief in zorg en welzijn*. Utrecht: NISB.

 Super, S., Hermens, N. & Westerhof, W. (2015). *Sport voor kwetsbare jongeren - Tussenbalans onderzoeksproject Jeugd, Zorg en Sport*. Geraadpleegd op 1 september 2015 op <http://www.sport-knowhow.nl/nieuws-en-achtergronden/column-xl/item/98831/sport-voorkwetsbare-jongeren---tussenbalans-onderzoeksproject-jeugd--zorg-en-sport>

Tiessen-Raaphorst, H. & Dool, R. van den. (2012). *Factsheet ontwikkeling van sportparticipatie, verenigingslidmaatschap en vrijwilligerswerk in de sport na 2007*. Den Haag: SCP.

Trompetter, A. & Zoon, M. (2012). *Sport als zorgtraject; een verkennende studie naar de effecten van sport in de geïndiceerde jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Verhagen, S. (2014). *Hoe de bal blijft rollen. Naar meer vitaliteit van voetbalverenigingen*. Amsterdam: SWP.



2. Burgerparticipatie versterken binnen het veiligheidsdomein

Margreth Egelkamp, Vivina Reuling en Andrea Donker

Schets van het domein

Burgerparticipatie betekent dat burgers betrokken worden bij de formulering, uitvoering en evaluatie van beleid (Edelenbos, Domingo, Klok, & Van Tatenhove, 2006). Het is gebaseerd op een dialoog tussen overheid en burger (Van de Peppel, 2001). De mate van participatie van de burger kan uiteenlopen. Schuilenburg (2015) onderscheidt minimaal vier niveaus van participatie in veiligheidsbeleid: raadplegen, coproduceren, meebeslissen en zelfbeheer. De participatieladder – een instrument dat gebruikt wordt om de mate van betrokkenheid en invloed van burgers bij beleid te meten – noemt nog twee andere niveaus, namelijk: informeren en adviseren (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Met betrekking tot de participatie van burgers op het gebied van veiligheid onderscheiden Van der Land, Van Stokkom en Boutellier (2014) zeven vormen van participatie waarbij zij de categorisering baseren op de verschillende doelstellingen en de werkingsprincipes waarlangs die doelen bereikt zouden moeten worden. Participatie op het gebied van de sociale veiligheid zou vooral kunnen worden gericht op toezicht, opsporing, zorg voor de openbare ruimte, conflictbemiddeling, contactbevordering, informatiebemiddeling en beleidsbeïnvloeding. Participatie van burgers is dan vooral gericht op het voorkomen van deviant/delinquent gedrag en het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheidsbeleving.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

Veiligheidszorg en burgers- nog niet zo lang geleden riep dit het beeld van de wijkagent op, die in zijn wijk op formele en informele wijze voor veiligheid staat, hier iemand op de vingers tikt, daar goed advies geeft over hang- en sluitwerk en door dit alles voor een veilig gevoel zorgt bij de bewoners. Ondanks dat er aan de wettelijke basis niet veel is veranderd - de gemeentewet legt de primaire verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid nog steeds bij de burgemeester, die dit geeft in samenwerking met politie, OM en andere veiligheidspartners vorm - hebben er in de afgelopen jaren veel ontwikkelingen plaatsgevonden, die dit beeld enigszins verstoren. De kerntakendiscussie bij de politie en het daarmee verbonden terugtrekken van politie van bepaalde taken (Torre & Ferwerda, 2007), het ontstaan van de veiligheidsregio's en de transitie naar een



ationale politie, maar ook noodzakelijke bezuinigingen waarbij het veiligheidsdomein niet ontzien werd, hebben ertoe geleid dat de 'klassieke veiligheidszorg' verandert.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Willen veiligheidspartners vooral in de wijk het niveau van veiligheidszorg waarborgen, dan moet iemand de overgebleven taken op zich nemen. De discussie die in het verleden en ook nog (maar minder) op dit moment hierover wordt gevoerd is in hoeverre burgerparticipatie, en dan vooral op het gebied van preventie maar ook bij repressie op wijkniveau, hier een uitkomst kan bieden. Daarnaast staan de professionele veiligheidspartners voor de vraag hoe zij moeten omgaan met het minder wordende vertrouwen van burgers in overheidsinstellingen, dat blijkbaar onder andere samenhangt met de veiligheidsbeleving (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2011). En de politie is nog zoekende hoe de concrete uitwerking van deze samenwerking op veiligheidsgebied moet worden vorm gegeven (Kop, 2013).

Wat gaat er goed?

Naast dat het kan leiden tot minder kosten voor de overheid, zijn er een aantal andere argumenten die pleiten voor burgerparticipatie. Zo is de politie bijvoorbeeld mede afhankelijk van signalen van buurtbewoners om veiligheidsproblemen aan te pakken (Van der Land et al., 2014). Burgers kunnen een belangrijke bron van informatie zijn door de politie te attenderen op problemen of te fungeren als de "ogen en oren" ter plaatse wanneer de politie naar iets of iemand op zoek is.

Maar het gaat niet alleen om de burger als doorgeefluik van informatie, participatie kan veel verder gaan. De actieve burger, die de handen uit de mouwen steekt, en veiligheids- en leefbaarheidsproblemen samen met buurtgenoten en andere veiligheidspartners in zijn wijk aanpakt, geeft blijk van sociale verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij de buurt. Dit kan leiden tot betere sociale samenhang en hierdoor ook tot minder isolement en afhankelijkheid van overheidsinstellingen.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het betrekken van burgers bij

de uitvoering van veiligheid een positief effect kan hebben op het gevoel van veiligheid (subjectieve veiligheid). Dit, doordat burgers het idee krijgen 'dat er iets aan de onveiligheid gedaan wordt' (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2011). Geheel zonder 'gevaar' is dit niet want veiligheidsgevoelens kunnen ook juist versterkt worden als veiligheidsbeleid zichtbaar wordt voor burgers (Eysink Smeets et al., 2011). De maatregelen worden immers niet voor niets genomen, zo zou de burger kunnen denken. Dat er met dit soort gevoelens rekening dient te worden gehouden, blijkt uit het feit dat het gevoel van onveiligheid onder burgers nauwelijks verminderd is terwijl de criminaliteitscijfers al jaren een daling laten zien (Kalidien & De Heer - de Lange, 2014). De relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid is dus minder eenduidig dan men misschien op het eerste gezicht zou denken (zie bijvoorbeeld Spithoven, 2014). Daarbij lijkt burgerparticipatie ook de democratische legitimiteit van het beleid te kunnen vergroten. Immers, wanneer burgers buiten het beleid worden gehouden, is de kans dat zij zich hier mee identificeren kleiner. Dit kan weer tot gevolg hebben dat burgers minder geneigd zijn om te participeren in de politiek en/of beleid te accepteren. Het individueel betrekken van burgers bij beleid kan daarentegen leiden tot een groter vertrouwen tussen de overheid en de burger (Ossewaarde, Moulijn, Ketner, Verkaik, & Bron, 2010). Op dit moment zijn er op veiligheidsgebied tal van participatieprojecten. Een concreet voorbeeld is project "Waaks". Met dit op toezicht gerichte project vraagt de gemeente en politie hondenbezitters om verdachte of risicovolle situaties te melden (Van der Land et al., 2015). Zij zijn immers vaak buiten en herkennen afwijkende omstandigheden sneller. Dit is een actieve vorm van burgerparticipatie. Een andere, meer passieve vorm is "Burgernet". Dit is in het leven geroepen om politie, gemeente en burgers te laten samenwerken in de aanpak van onveiligheid. Het is een communicatiemiddel waarbij een centralist van de politie een bericht verspreidt onder de aangemelde burgers om uit te kijken naar een verdachte situatie. Het is ooit klein gestart, maar inmiddels is het concept uitgerold in heel Nederland. Ook is het in de loop der jaren sterk ontwikkeld (Calster & Schuilenburg, 2009). Voorheen was er slechts sprake van een spraak- of tekstbericht dat werd verspreid. Inmiddels is "Burgernet" ook actief op social media, op sites zoals Twitter en Facebook en is

er ook een app te downloaden. Niet alle vormen van burgerparticipatie worden geïnitieerd vanuit de overheid. Steeds meer burgers verenigen zich in *WhatsApp groepen* om zo de onveiligheid in hun leefomgeving aan te pakken (Van der Land et al., 2014).

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Om een indruk te krijgen van burgerparticipatie in de regio Utrecht is er door het lectoraat Regie van Veiligheid in samenwerking met de opleiding Integratie Veiligheidskunde (IVK), twee partners uit het veiligheidsveld, het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie en de Veiligheidsregio Utrecht in een zestal gemeenten onderzoek gedaan naar in hoeverre burgers mee doen of willen meedoen binnen het veiligheidsbeleid. Daarbij werd door onderzoekers het lectoraat en de betrokken veiligheidsexperts de onderzoeksopzet ontworpen en het eigenlijke onderzoek werd uitgevoerd door studenten van de opleiding IVK als onderzoekspracticum.

Uit dit onderzoek blijkt dat het participeren van bewoners in de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken nog geen ingeburgerd verschijnsel is. De meeste bewoners zien de aanpak van onveiligheid nog steeds als een taak voor overheidsinstanties zoals de politie en gemeente. Een deel van de bewoners geeft aan bereid te zijn om mee te werken, maar wel onder de voorwaarde dat het geen verplichting is of te veel tijd kost. De mate van bereidheid tot participeren lijkt daarbij ook te verschillen per gemeente/wijk. Naast het feit dat burgers wisselend aankijken tegen het zelf participeren in de aanpak van onveiligheid, blijkt uit dit onderzoek dat niet alle burgers op de hoogte zijn van burgerinitiatieven zoals "*Burgernet*" en "*Waaks*" in hun wijk. Kennis over initiatieven tot burgerparticipatie blijkt dus niet iedere burger te bereiken. Enkele respondenten gaven aan wel eens een melding te hebben gemaakt van incidenten, maar hadden vervolgens het gevoel dat hier niets mee gedaan werd (Egelkamp & Donker, 2016).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Onderzoekers van de Montfort University in Leicester (Lowndes, Pratchett, & Stoker, 2006a, 2006b) hebben een studie gedaan naar

de factoren die invloed hebben op participatie van burgers op lokaal niveau. Hun CLEAR-model beschrijft vijf factoren die bepalen of burgers wel of niet participeren. Deze vijf factoren vormen de acroniem CLEAR. Participatie is volgens dit model het meest effectief als burgers: (citaten ook afkomstig van Lowndes et al. 2006b):

- "Can do—have the resources and knowledge to participate;
- Like to—have a sense of attachment that reinforces participation;
- Enabled to—are provided with the opportunity for participation;
- Asked to—are mobilized through public agencies and civic channels;
- Responded to—see evidence that their views have been considered."

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, zo stellen de auteurs, zijn burgers het meest gemotiveerd om mee te doen op wijkniveau. Het bijzondere aan dit model is dat het zich richt op én de persoon én de rol van de burger, maar ook op de rol en verantwoordelijkheden van de organisaties die mede verantwoordelijk zijn voor het gebied waarop wordt geparticipeerd. Daarbij wordt door de toepassing van het model duidelijk waar behoeftes en wensen van burgers liggen. De **C** staat voor 'can do' en refereert naar de vaardigheden en competenties die mensen nodig hebben om te participeren. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld de competentie de eigen mening te uiten, hoe iemand zich kan uitdrukken en of een burger het juiste aanspreekpunt weet te vinden.

De **L** van 'like to' beschrijft de motivatie van een burger om te participeren. Participatie vergt verbondenheid met de mensen en organisatie. Het moet comfortabel voelen om mee te doen. De groep waar iemand aan mee wil doen moet passen bij deze persoon.

De **E** staat voor 'enabled to' en gaat erover of participatie mogelijk wordt gemaakt door instellingen of organisaties. Meedoen in een groep geeft voor de participant de geruststelling dat hij of zij er niet alleen voor staat en dat anderen er net zo over denken en net zo doen.

De **A** staat voor 'asked to'. Uit onderzoek blijkt dat mensen eerder meedoen als zij worden gevraagd. Het grootste effect wordt bereikt als diegene die eindverantwoordelijk is om participatie vraagt. Participatie neemt ook toe als er verschillende mogelijkheden worden



geboden om te participeren. Organisaties en instellingen die participatie willen stimuleren moeten er dus goed over nadenken wie zij op welke manier vragen. Sommige mensen kunnen worden aangesproken op hun expertise, andere op hun verantwoordelijkheidsgevoel. Wat je vraagt en hoe je dat vraagt bepaalt of mensen participeren of niet.

De **R** staat voor 'responded to'. Burgers participeren alleen voor een langere tijd als zij het gevoel hebben dat hun bijdrage het verschil maakt. Door hun inzet moet er iets positief veranderen. Er moet duidelijk gecommuniceerd worden over welk effect hun inbreng en bijdrage heeft.

Hoewel het hiervoor beschreven studentonderzoek niet ontworpen werd om het CLEAR-model op validiteit te toetsen, lijkt het, afgaande op de antwoorden die bewoners in de interviews gaven, dat het model de belangrijke begrippen rondom participatie goed heeft beschreven. Zo sluit bijvoorbeeld de vaak genoemde opmerking met betrekking tot de tijd voor participatie aan bij de L van CLEAR. Het niet kennen van participatiemogelijkheden refereert naar de E en de A: wie de participatiemogelijkheden niet kent, kan ook niet meedoen. Hoe je wordt gevraagd speelt een grote rol. Dat de terugkoppeling een grote rol speelt bij de motivatie voor verdere participatie (de R) blijkt ook uit de antwoorden van de respondenten, die juist dit als verbeterpunt noemden. Dit model kan daarom voor gemeenten ook bruikbaar zijn als leidraad voor nieuwe stappen die gezet kunnen worden om daar waar sprake is van een kloof in een wijk te werken aan het dichten van die kloof.

Literatuur

Calster, P. J. V. van, & Schuilenburg, M. B. (2009). Burgernet vanuit een nodal governance perspectief. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), 93-112.

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. J., & Tatenhove, J. van. (2006). Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.

Egelkamp, M., & Donker, A. (2016). *Preventiemaatregelen woninginbraak: wat willen en doen bewoners?* Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Eysink Smeets, M., Moors, H., Baetends, T., Jacobs, M., Hof, K. van 't., & Zandbergen, H. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloederings, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Kalidien, S. N., & Heer - de Lange, N. E. de. (Red.) (2014). *Criminaliteit en rechtshandhaving. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC, CBS en de Raad voor de Rechtspraak.

Kop, N. (2013). Burgerparticipatie; hoe houdt de politie de regie? *Tijdschrift voor de politie*, 6, 20-21.

Land, M. van der., Stokkom, B. van, & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Leerstoel Veiligheid en Burgerschap.

Lowndes, V., Pratchett, L. (zonder jaar). *CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government - and How to Make it Work Better*.

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006a). Local political participation: the impact of rules-in-use. *Public Administration*, 84 (3), 539-561.

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006b). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-191.

Ossewaarde, R., Moulijn, M., Ketner, S., Verkaik, L., & Bron, P. (2010). *Effectieve vormen van burgerparticipatie?* Enschede: Arcon, Variya en Universiteit Twente.

Peppel, R. van de. (2001). Effecten van interactieve beleidsvorming. In J. Edelenbos, & R. Monnikhof (Red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (pp. 33-49). Utrecht: Lemma.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2011). *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Schuilenburg, M. (2015). Buurt Bestuurt: proeftuin van de participatiesamenleving. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 3, 42-45.



Spithoven, R. (2014). Een terughoudende praktijk. Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 13 (3), 3-20.

Torre, E. van de, & Ferwerda, H.B. (2007). *De kerntakendiscussie; verloop, opbrengsten en barrière*. Den Haag: COT; Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke; Apeldoorn: Politie & Wetenschap, Verkenningen.

3. De participatie-samenleving in actie! Over de dynamiek van burgerinitiatieven

Laurens de Graaf

Schets van het domein

De participatiesamenleving is hot! De term kwam in 2013 echter niet uit de lucht vallen. Al in 1991 sprak Wim Kok het PvdA-congres toe: 'wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving'. Premier Balkenende noemde het in 2005 en in 2013 lanceerde het kabinet Rutte de participatiesamenleving dus opnieuw via de troonrede. De participatiesamenleving is echt niet van vandaag of gisteren. Wel is het zo dat die participatiesamenleving anno 2016 van links tot rechts, door de politiek wordt omarmd. Het begrip biedt voldoende ruimte om naar eigen politieke kleur in te vullen. De participatiesamenleving zou de vrijheid van burgers bevorderen (rechts), het maatschappelijk middenveld versterken en mensen meer naar elkaar doen omzien (midden) en burgers zouden geprikkeld worden om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de noden om hen heen (links).

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van veranderingen of transformatie?

Dit hoofdstuk laat burgerinitiatieven 'van binnenuit' zien als uiting van de hedendaagse participatiesamenleving. Centraal staat de dynamiek van initiatieven waarin burgers en ondernemers in de lokale gemeenschap zelf publieke vraagstukken aanpakken (Hilhorst & Van der Lans, 2011, WRR, 2012, Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks, 2013, VNG, 2013).

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Er zijn initiatieven onderzocht in Brabantse dorpen welke verhalend zijn beschreven (Van de Wijdeven en De Graaf, 2014): Mooi Straten. In het gehucht Straten hebben vier initiatiefnemers nagenoeg de hele gemeenschap gemobiliseerd, om te verkennen welke richting het op moet. Het is langzaam maar zeker een breed gedragen beweging geworden, waarin boeren en burgers samen concrete projecten oppakken om een 'mooi(er) Straten' te realiseren, waaronder opruimdagen, het plaatsen van een AED en tientallen zelfgemaakte landpoorten in de omgeving.

Leefbaarheidsgroep Gemonde. In het Brabantse kerkdorp Gemonde trekken jongeren weg en neemt de vergrijzing toe. Ook staan de

lokale voorzieningen onder druk. Dit verhaal gaat over leefbaarheid in een klein dorp, waar tien actieve bewoners (georganiseerd onder de naam Leefbaarheidsgroep Gemonde) in samenwerking met de Gemonde gemeenschap, maar ook samen met de gemeente Sint-Michielsgestel optrekken en hun schouders zetten onder zestien projecten. Het is het verhaal van een zoektocht naar draagvlak, niet alleen binnen de lokale gemeenschap, maar ook bij instanties zoals het bisdom.

De SPPIILL van Liempde. Dit verhaal gaat over het ondernemers- en bewonersinitiatief SPPIILL: Stichting Promotie Projecten in Leefbaar Liempde. Deze casus laat zien hoe initiatieven vanuit een groep ondernemers in samenwerking met de lokale gemeenschap en de gemeente Boxtel tot wasdom zijn gekomen. Het gaat naast leefbaarheid ook om het aantrekkelijker maken van het dorp Liempde voor toerisme en recreatie in en rondom Het Groene Woud. De samenwerking ging echter niet vanzelf. Er is heel veel energie voor nodig geweest en hobbels moesten worden genomen.

Bewonerscoöperatie Biest-Houtakker. In maart 2014 is in het dorp Biest-Houtakker een nieuwe multifunctionele accommodatie (mfa) geopend. Deze biedt onder meer ruimte aan de basisschool en kinderopvang, en is ook het nieuwe 'thuis' voor veel Biestse verenigingen. Vanuit de in 2012 opgerichte Bewonerscoöperatie Biest-Houtakker hebben de Biestenaren de ontmoetingsruimte ('Ome Toon') in het pand zelf vorm gegeven en nemen ze vanaf maart 2014 ook zélf de exploitatie ervan ter hand. De Biestenaren bouwen samen, en in coproductie met diverse (overheids)instanties, aan de leefbaarheid van hun dorp. De case laat zien hoe ze dat de afgelopen jaren hebben aangepakt.

Wat gaat er goed?

Eén van de belangrijke karakteristieken van de initiatieven is dat deze een zekere actiologica hebben: het zijn uitingen van doe-democratie (Van de Wijdeven, 2012). Veel initiatiefnemers hebben het over het genereren van 'energie' door doen. Daarmee bedoelen ze dat door het initiatief en het werk van de initiatiefnemers er in de lokale gemeenschap een (veelal positieve) energie wordt gegenereerd, en daarmee een bredere beweging wordt ingezet (vgl Hajer, 2011). De energie-opwekkers zijn toch vooral de personen die betrokken

zijn (en worden) en de acties die plaatsvinden. Anders gezegd, deze energie komt dus niet zozeer voort uit bestaande (institutionele) structuren. Dat wil overigens niet zeggen dat structuren geen rol van betekenis hebben. Structuren doen er toe en hebben met name een kanaliserende werking. Kortom, de personen en de (concrete handelingsgerichte) initiatieven van deze mensen wekken energie op, de structuur is hierbij secundair.

We onderscheiden drie 'essentialia' voor burgerinitiatieven. Ten eerste, cruciaal is dat er één of enkele pionierende types zijn die de kar trekken en andere mensen meekrijgen. Dit zijn veelal actieve en ondernemende types met veel uithoudingsvermogen. Vaak worden ze ook wel gezien als eigenwijze types, ook wel best persons genoemd (Van den Brink, Van Hulst en De Graaf, 2012). Ze hebben een sterk geloof dat het anders moet en anders kan en weten deze urgentie over te brengen op anderen. In feite zijn zij de bron van energie en steken het vuurtje aan. Ten tweede, de pioniers doen het niet alleen, maar samen met anderen. Naast de in het oog springende kartrekkers zetten ook veel anderen hun schouders onder de initiatieven, al dan niet in hiervoor opgetuigde structuren. Naast een bestuur functioneren er stevast diverse werkgroepen, die zelfwerkzaam zijn. Doorgaans zijn deze werkgroepen work driven en niet structure driven. Daarnaast zijn velen actief op een meer ad hoc basis. Ten derde: lokale gedragenheid (De Graaf, 2007). De kartrekkers en de actievelingen die meedoen weten namelijk draagvlak te creëren voor hun initiatieven en activiteiten. Het verhaal dat ze vertellen (en waar ze aan werken) klopt met de gevoelde (cultuur-historische) identiteit van de gemeenschap. De kartrekkers vertellen een concreet en te bevatten verhaal, en handelen in lijn hiermee.

Wat zijn verder nog bevorderende factoren voor het op gang krijgen én houden van initiatieven? Vijf zaken komen sterk naar voren.

1. Zichtbare resultaten: De doeners zijn zich er als geen ander van bewust dat showing (zichtbare successen) vaak beter werkt dan telling. Laat zien wat je doet, of laat anders in ieder geval zien wat je gedaan hebt.
2. Openheid en uitnodiging: Het gaat hierbij om de communicatie over wat er georganiseerd gaat worden, en over wat er gedaan

is. De openheid heeft niet alleen betrekking op de resultaten, maar slaat ook op het 'laten kijken in de eigen keuken'. Naast openheid gaat het ook om een continue uitnodigende houding, niet alleen tot 'meepraten', maar juist ook tot 'meedoen'. En niet alleen tot 'meedenken', maar ook tot 'tegendenken'.

3. Matchmaking en combineren: 'Iedereen is goed in iets', wordt in de initiatieven vaak als uitgangspunt gehanteerd. Het gaat om het herkennen van iemands kwaliteiten en interesses en hierop aan te sluiten. Een voldoende mix van expertises en interesses werkt bevorderend. Het gaat om denkers naast de doener, en om ook wat bedachtzamere types naast de pioniers.
4. Ook 'buiten' aan het netwerk bouwen: Verbreed en verstevig het netwerk niet alleen in de lokale gemeenschap, maar ook (ver) daarbuiten. Het aansluiten bij (professionele) netwerken en contacten zoeken met instanties 'out there' zorgt voor nieuwe kennis en nieuwe kennissen.
5. Ondersteuning en rugdekking van (overheids)instanties: Het gaat hierbij niet alleen om het ondersteunen van de initiatieven door middel van subsidies ('geld helpt'), ook gaat het om andere faciliteiten zoals het beschikbaar stellen van een ambtenaar of aanbieden van kennis en expertise (know how). Naast ondersteuning zien we ook dat een bestuurder niet alleen persoonlijke aandacht maar ook bestuurlijke rugdekking aan een initiatief geeft.

Wat zijn de ontwikkelingskansen?

Het gaat allemaal niet vlekkeloos en 'doen' in het landelijke gebied is niet zonder problemen en vraagstukken. Wat zijn dan de valkuilen en implicaties van 'doen' in het landelijk gebied? We hopen dat deze wellicht kunnen dienen als inspiratiebron voor (het begrijpen van) productieve interacties elders. We onderscheiden vier kwesties:

1. Persoonlijke kwesties. Het belang en de energie van enkele individuen maakt ook kwetsbaar. Kartrekkers branden hard, maar hebben daarmee ook een verhoogde kans om 'op te branden'. Daarnaast is een opvolger voor de kartrekkers vaak lastig te vinden.
2. Gemeenschapskwesties. In kleine gemeenschappen is het lastig om (direct) aan te kaarten of er in of rondom het initiatief per-

soonlijke belangen meespelen. Tevens blijft 'oud zeer' regelmatig lang hangen en spelen diverse (potentiële) in- en uitsluitingsmechanismen.

3. Institutionele kwesties. Gemeenten worstelen nog steeds met de vraag hoe passend om te gaan met dit soort initiatieven. Voor initiatieven bestaat er een risico op een 'verlengstuk van de overheid'-imago. Tevens is het voor veel doeners moeilijk om te kunnen 'doorpakken' in samenwerking met instanties. Ook de snelle doorstroom van contactpersonen vanuit instanties wordt als lastig ervaren. Na het 'doen' is er het risico voor initiatieven te verworpen tot een (formeel) praatcircuit. Een laatste institutionele kwestie is dat professionele, betaalde ondersteuning van het initiatief kan leiden tot spanningen bij deelnemers. Dit roept de vraag op: mogen deelnemers aan het initiatief er zelf aan verdienen?
4. Democratische kwesties. Doeners zijn van nature minder van het formeel verantwoord. Ze willen graag (snel) concreet resultaat, maar als je daarover geen of weinig verantwoording aflegt richting de gemeenschap bestaat de kans dat mensen zullen afhaken en de energie alsnog weglekt. Tevens is steeds de vraag: zijn de kartrekkers en de bestuurders van het initiatief voldoende bezig om ook andersdenkenden en tegenstanders uit te nodigen om te discussiëren over het initiatief?

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Wat zijn zaken die, naar wij vermoeden, de energie en vitaliteit in en rondom dergelijke initiatieven zullen vergroten? Voor de doeners in de initiatieven geldt: organiseer voldoende kritische geluiden! Dit betekent dat je naast medestanders, ook open moet blijven staan voor tegenstanders en/of dwarse denkers. Sluit je er niet voor af (ook al haalt het de vaart uit het initiatief). Daarnaast: blijf mensen die (nog) niet direct betrokken zijn bij het initiatief benaderen en blijf (hen) vragen stellen. Meedoen is geen verplichting, maar een regelmatig signaal aan minder direct betrokkenen dat je te allen tijde oprecht welkom bent is belangrijk. Als derde - en dit geldt vooral voor de kartrekkers - blijf je realiseren dat het niet om jou of de organisatie gaat. Het initiatief richt zich op een bijdrage aan het



publieke domein, gedragen door mensen die zich inzetten vanuit hun eigen motivatie. Vraag mensen dus niet alleen voor leeggeval- len 'plekken' in het initiatief of voor specifieke taken. Maar: vraag ze 'wat wil je graag doen?' en 'waar ben je goed in?' Ten vierde: nodig mensen op tijd uit in de 'cockpit' van het initiatief als oplossing voor het opvolgingsprobleem (en stop zelf op tijd). Veel van de expertise in dergelijke initiatieven is 'al doende geleerd', en nieuwe mensen moeten voldoende tijd hebben om te leren. Ten vijfde: wees transparant over (mogelijke) privé belangen. Hoe lastig het ook is om dit thema bespreekbaar te maken, het niet bespreken is op den duur vaak nog lastiger. Het is hierbij natuurlijk wel zoeken naar een goede vorm om het bespreekbaar te maken – het moet wel een gesprek zijn en geen beschuldiging bij voorbaat – en wellicht kunnen enkele gezaghebbende en diplomatieke mensen uit de gemeenschap hier een rol in vervullen (dat geldt overigens voor conflictoplossing in het algemeen). Ten zesde: zorg voor een netwerk binnen, maar ook buiten de lokale gemeenschap. Veel ideeën, inspiratie, hulpbronnen (sociaal, politiek en economisch kapitaal) zijn natuurlijk te vinden in de eigen gemeenschap, maar trek er ook op uit. Het levert regelmatig wat op. En ten slotte, vergeet niet dat het simpelweg leuk is om mee te doen – lol is een zeer rijke energiebron. Vergeet dus niet je successen te vieren.

Voor met name overheidsinstanties is het zaak om te komen tot een (nieuwe, stevig verankerde) cultuur van productieve interactie met dergelijke initiatieven. Het gaat hierbij om punten die geformuleerd zijn voor bestuurders, ambtenaren, en vanuit de overheid aange- stuurde professionals. Ten eerste: wees present. Dat wil zeggen, wees als betrokken bestuurder, ambtenaar of professional aanwezig bij voor het initiatief betekenisvolle momenten. Het betekent ook dat je zelf de interactie met mensen van dit soort initiatieven aan moet gaan om te begrijpen wat er speelt. Ten tweede: leef je in. In feite gaat het hierbij zowel om een houding als om een vermogen. Toon empathie waar mogelijk en verplaats je als bestuurder eens in de actieve doeners. Ten derde, hanteer het subsidiariteitsprincipe. Je zou hierbij kunnen spreken van hands-off bestuur. Als bewoners of ondernemers het zelf kunnen regelen, laat ze het dan ook lokaal regelen. Ten vierde, geef waardering. Als bestuurder of ambtenaar

is het vaak een kleine moeite om publiekelijk je waardering te tonen voor de energie die (veelal) vrijwilligers steken in een burgerinitiatief. Dit heeft niet alleen voor een breder publiek betekenis, maar is ook betekenisvol voor de mensen van het initiatief zelf. Ten vijfde, bied helderheid. Wees duidelijk over wat wel en niet kan en wees je ervan bewust dat er verschil is tussen de letter van de wet en de geest van de wet. Probeer de geest als uitgangspunt te houden. En ten slotte, wees kritisch maar bescheiden. Het is begrijpelijk en ook legitiem als vanuit de publieke instituties regelmatig kritisch wordt meegekeken met initiatieven die publieke zaken aanpakken en met publiek geld (via bijvoorbeeld subsidies) aan de gang gaan. Maar wees daarbij wel voldoende bescheiden: beschadig de energie niet en houdt een gepaste afstand.



Literatuur

Brink, G. van den, Hulst, M. van, Graaf, L. de, Pennen, T. van der (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgeverij.

Denktank VNG (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

Graaf, L.J. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hilhorst, P., Lans, J. van der (2013). *Sociaal doe-het-zelfen. De idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam/ Antwerpen: Atlas Contact.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wijdeven, T.M.F. van de (2012). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Wijdeven, T.M.F. van de, Graaf, L.J. de & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Wijdeven, T.M.F. van de, & L.J. de Graaf (2014), *Kernkracht: over doe-democratie in het landelijke gebied*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.



4. Mediation: meer regie over eigen conflicten

Marion Uitslag

Schets van het domein

De traditionele rechtspraak was lange tijd vrijwel de enige weg die werd bewandeld als er sprake was van een geëscaleerd conflict, maar de afgelopen decennia werd steeds duidelijker dat dit niet altijd bijdroeg aan de oplossing van het conflict (Vago, 2012). Sterker nog, als een rechter een beslissing neemt in een conflict, wordt hiermee een status quo uitgesproken waaraan beide partijen gebonden zijn. De vraag of het conflict is opgelost, is van een andere orde (Rubinson, 2010). ADR (Anders dan Recht of Alternative Dispute Resolution) impliceert het gebruik van conflictanheringsmethoden buiten de traditionele rechtspraak (Apol, Kalff, Reijerkerk, & Uitslag, 2015; Kalff & Uitslag, 2010).

Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de communicatie en onderhandelingen tussen partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale besluitvorming te komen (Brenninkmeijer, Bonenkamp, Van Oyen, & Prein, 2013). Het is een van de vormen van ADR en mediation heeft de afgelopen twintig jaar om meerdere redenen wereldwijd een vlucht genomen (Herrman, 2006). Allereerst ontstond de behoefte, zoals ook hierboven beschreven, aan meer mogelijkheden om een geschil op de kwalitatief beste, respectievelijk meest efficiënte wijze af te doen. (Kamerstukken II, 1999-2000; Mareschal, 2005). Daarnaast speelt de dejuridisering van geschilafdoening een rol. Mediation wordt ingezet als alternatief voor juridische procedures, maar ook ter voorkoming van juridische procedures.

Een doel van mediation is bij te dragen aan het verminderen van druk op de rechtspraak. Ook als juridische procedures al in gang zijn gezet, zal menig rechter ter zitting doorverwijzen naar mediation. Dit staat bekend als 'mediation naast rechtspraak'. De rechter zal een mediator inschakelen als de betrokken partijen ook in de toekomst nog met elkaar verbonden zullen zijn of als hij van mening is dat een juridische uitspraak geen oplossing biedt. Denk hierbij aan partners, die gaan scheiden maar wel als ouders verder moeten, werkgevers en werknemers, die op grond van wettelijke regelingen niet of moeizaam van elkaar af kunnen, burens die naast elkaar blijven wonen, familieleden, die elkaar het licht in de ogen niet gunnen et cetera.

Het succes van mediation is mede te zien in en wordt bovendien versterkt door de, door de overheid, gecreëerde mogelijkheid om bij het inschakelen van een mediator een beroep te doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. De overheid heeft hiermee mediation toegankelijk gemaakt voor partijen met beperkte financiële mogelijkheden. Mediation wordt op steeds meer terreinen ingezet, zoals bij familie-, arbeid-, bestuurlijke – en zakelijke geschillen.

Nieuw is dat mediation ook wordt ingezet op het strafrechtelijke terrein.

Strafrechtelijke conflicten waren tot voor kort het terrein van de Officier van Justitie, namens het slachtoffer en de samenleving, en de advocaat namens de dader. De twee hoofdrolspelers in het conflict: het slachtoffer en dader speelden een rol aan de zijlijn. Door middel van strafrechtmediation krijgen de hoofdrolspelers ook daadwerkelijk een hoofdrol en kunnen zij – onder begeleiding van een mediator – met elkaar het gesprek aangaan.

De mogelijkheid tot bemiddeling in strafzaken is sedert 2011 geregeld in artikel 51h Wetboek van Strafvordering. In het strafrecht, zowel in de voorfase van het strafproces (politiefase) als in de vervolgfase (OM/ZM-pilots genoemd) is een aantal mediationpilots gestart. In Utrecht en Spijkenisse/Nisselwaard zijn twee politiepilots uitgevoerd. In de pilot in Spijkenisse verwezen politieagenten bemiddelingszaken door naar in bemiddeling geschoolde opbouwwerkers en leerplichtambtenaren. In de politiepilot Utrecht hadden politieagenten de mogelijkheid om een zaak waarin aangifte was gedaan door te verwijzen naar professionele MfN Register mediators. Dit zijn mediators die aangesloten zijn bij de Mediatorsfederatie Nederland, de grootste beroepsorganisatie van mediators.

Inmiddels zijn de politiepilots, al waren zij succesvol, gestopt (Cleven, Lens, & Pemberton, 2015). In de pilots bij de rechtbanken is de bemiddeling onderdeel van het strafrecht en heeft het karakter van mediation (Groenhuijsen, 2000). Inmiddels zijn deze pilots uitgebreid naar alle rechtbanken, al verkeert een aantal rechtbanken nog in de opstartfase.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen?

Mediation is een relatief jong vak, dat bovendien wordt omarmd

en ondersteund door de overheid. Dit heeft in de afgelopen vijftientig jaar om hierboven genoemde redenen geleid tot een grote groei van het aantal mediations maar ook van het aantal mediators. Inmiddels kent Nederland 41, door de MfN erkende, mediationopleidingen en twee kwaliteitsverenigingen voor mediators: de MfN is met drieduizend leden aanzienlijk groter dan het ADR Register (met 280 ‘full certified’ mediators). Het ADR is eveneens een professionele mediatororganisatie. Deze mediatorsaantallen dekken echter de lading niet. Het vak van mediator is tot op heden een onbeschermd beroep; dat houdt in dat een ieder die dat wil – ook zonder enige opleiding en registratie – zichzelf mediator mag noemen. Het moge duidelijk zijn dat de vraag inzake professionalisering van het vak zich opdringt.

Op een aantal terreinen, denk bijvoorbeeld aan echtscheidings- of arbeidsmediations, is het idee steeds meer gaan leven dat inhoudelijke kennis een voorwaarde is om tot een goede vaststellingsovereenkomst te komen. Een vaststellingsovereenkomst is een overeenkomst waarin partijen een bindende regeling treffen, meestal om een bestaand geschil op te lossen. (Zie ook art. 7:900-910 BW) Een dergelijke overeenkomst kan rechtspositionele consequenties hebben en dat vereist dat de mediator weet waar het over gaat. Daarnaast hebben meerdere mediationstijlen hun intrede gedaan. In Nederland was aanvankelijk de faciliterende stijl de leidende mediationstijl. Inmiddels zien we dat ook de evaluatieve, de transformatieve en de oplossingsgerichte stijl hun intrede hebben gedaan (Reijerkerk, 2014). De evaluatieve stijl sluit naadloos aan bij de specialisatiegedachte. Evaluatieve mediators adviseren op inhoudelijk gebied aan partijen. Steeds meer mediators kiezen voor hun persoonlijke stijl, die uit een samenstelling van allerlei stijlen kan bestaan, de zogenaamde hybride stijl (Brink, 2012).

In 2013 heeft Ard van der Steur (destijds lid van de Tweede Kamer) een drietal wetsvoorstellen ingediend: de Wet Registermediator (33.722), de Wet bevordering mediation in het burgerlijk recht (33.723) en de Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht (33.727). Met deze drie wetsvoorstellen werd beoogd mediation meer te professionaliseren. Onder andere door de mediationover-

eenkomst op te nemen in het Burgerlijk Wetboek als een nieuwe vorm van opdracht. Daarnaast werd in een van de wetsvoorstellen het gebruik van mediation in het bestuursrecht gestimuleerd door bestuursorganen als uitgangspunt het principe 'ja, tenzij' te laten hanteren bij de beoordeling van de vraag of de inzet van mediation geschikt zou zijn als oplossing van het probleem. Bovendien wilde Van der Steur een wettelijk register voor mediators invoeren, waarmee het mediatorschap een beschermd beroep wordt. In dit register zouden mediators geregistreerd worden die aan specifieke eisen ten aanzien van kwaliteit en integriteit voldeden. De ingeschreven mediators zouden jaarlijks gecontroleerd worden betreffende de eisen ten aanzien van de opleidingspunten en de ervaring. Met het vertrek van Van der Steur uit de Tweede Kamer heeft het wetgevingstraject inzake deze voorstellen een aanzienlijke vertraging opgelopen. De MfN heeft namens de verenigde mediators onlangs een oproep gedaan om de wetsvoorstellen ter consultatie voor te leggen aan de Tweede Kamer. Deze wetsvoorstellen hebben – alhoewel ze nog niet tot wetgeving hebben geleid – al wel veel beweging gebracht in de mediatorswereld.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

In het kader van de kwaliteitsverbeterings- en professionaliserings-slag is de discussie op gang gekomen of het mediatorschap naast kennis van conflictbemiddeling ook specialistische kennis op een bepaald rechtsgebied vereist. Hierdoor is steeds meer focus op specialisaties ontstaan, mediators die over inhoudelijke kennis beschikken. De specialisatie 'famielmediator' is in 2013 realiteit geworden. Dit houdt in dat mediators die zich als 'famielmediator' profileren en in aanmerking willen komen voor doorverwijzingen van de rechtbanken of op toevoegingsbasis willen mediëren inzake familiezaken, een specifieke opleiding moeten volgen en over gespecialiseerde ervaring moeten beschikken in familiezaken, om in aanmerking te komen voor doorverwijzingen van de Rechtbanken en om op toevoegingsbasis namens de Raad voor Rechtsbijstand te kunnen mediëren.

Op dit moment wordt aan de profielen van de 'arbeidsmediator' en de 'strafrechtmediator' gewerkt in de hoop dat ook deze profielen

tot erkende specialisaties leiden.

In 2014 hebben de grote landelijke verenigingen op het gebied van mediation zich verenigd in de Mediatorsfederatie Nederland. De MfN vertegenwoordigt het mediationberoep in de publieke belangenbehartiging. Ook maakt de federatie zich sterk voor de verdere ontwikkeling van het beroep en bewaakt en bevordert de kwaliteit van de beroepsuitoefening. De MfN is de gesprekspartner voor de overheid, politiek en andere partijen als het over mediation gaat. In de afgelopen jaren heeft MfN zwaar ingezet op kwaliteitsverbetering, mede vooruitlopend op de door Van der Steur ingediende wetsvoorstellen. Het oude register, waarin mediators zich konden registreren is vervangen door zogenaamde MfN-register. Dit register is erkend door de Raad voor de Rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand. Een mediator die op de doorverwijzingslijsten van de Rechtbanken wil staan of op toevoegingsbasis wil werken moet ingeschreven staan in het MfN-register.

Elke mediator die geregistreerd wil worden in het MfN-register moet aan een aantal voorwaarden voldoen voor inschrijving en vervolgens door permanente educatie zijn kennis en kunde op peil houden en daarnaast tenminste negen mediations in 3 jaar verrichten.

Een ander onderdeel van het kwaliteitsbeleid is de peerreview.

In een peerreview worden de praktijken van mediators beoordeeld door collega-mediators door middel van een zogenoemd peerreview. Tijdens een peerreview wordt uitgebreid gesproken met de individuele mediator, wiens praktijk wordt doorgelicht, maar ook het mediationvak in haar geheel wordt naar een hoger niveau getild omdat de reviewers hun bevindingen aan de MfN melden waardoor zichtbaar wordt waar verbeteringen wenselijk en noodzakelijk zijn.

Wat gaat er goed?

Het mediationvak professionaliseert, maar heeft nog een lange weg te gaan. Er staat een stevige mediationorganisatie (MfN), waar kwaliteitsverbetering en -borging hoog in het vaandel staat. Naast alle vereisten aangaande de praktijkvoering moet een mediator permanente educatiepunten (48 PE punten in drie jaar) vergaren om de kennis en vaardigheden te onderhouden, vergroten en verbreden, ontwikkelingen op het gebied van mediation bij te houden en bij te dragen aan het algemene vertrouwen in mediation. PE-punten



kunnen op verschillende terreinen worden vergaard, maar mediators zijn verplicht om deel van hun PE-punten te vergaren door deel te nemen aan intervisie. Intervisie draagt bij aan de persoonlijke professionalisering van mediators (Combrink-Kuiters, Niemeijer, & Ter Voert, 2010).

Meer inzichtelijkheid voor de klant

In mediationland was er lange tijd een 'wildgroei' van mediators. Immers iedereen kon en kan zichzelf nog steeds - zonder enige opleiding of ervaring - tot mediator uitroepen. Het kwaliteitsregistratiesysteem van de MfN biedt de klant die niets weet van mediation of mediators enig houvast voor wat betreft de vereisten waaraan de MfN Registermediator voldoet (Winnubst, 2015).

Succes in strafzaken

Het feit dat mediation is ingezet in strafzaken is een grote stap. Strafrecht was één van de terreinen waarop de overheid, bij monde van het Openbaar Ministerie, de onbetwiste zeggenschap had. Bemiddeling in strafzaken, leek dan ook geruime tijd ver weg. Echter het tij is gekeerd. Bemiddeling in strafzaken is in. De pilots draaien volop. Bemiddeling in strafzaken lijkt succesvol vanuit het recidiveperspectief. Onderzoek naar de samenhang tussen bemiddeling en recidive in strafzaken heeft duidelijk gemaakt dat daders met wie is bemiddeld significant minder recidiveren dan daders die in het reguliere strafrechtelijke afdoeningstraject terecht zijn gekomen (Claessen, Zeles, Zebel, & Nelen, 2015). De pilots bij de rechtbanken blijven voorlopig draaien.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Het mediationvak is nog steeds in ontwikkeling en de zorg is dat mediators te midden van alle anderen, die zich professioneel met conflicten bezig houden, zoals rechters, advocaten en arbiters, serieus worden genomen. Dit vraagt een om een stevig beroepsprofiel en een verdergaande professionalisering. Ook vraagt het vak om meer verbinding en samenwerking met rechtbanken en advocaten. Hierdoor wordt duidelijker in welke situaties mediation wenselijk is en wanneer een rechtsgang meer aangewezen is. De professionaliserings- en kwaliteitsslag heeft ook een andere kant. Een deel van de

mediators zal in de toekomst - op basis van de wettelijke eisen - niet kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden en moet daardoor afhaken. Dit terwijl mediation door velen als een grassroots beweging worden gezien ofwel als iets dat van onderop vorm krijgt. Teveel reglementering kan leiden tot een belemmering van deze groei (Westerduin, 2014).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Er zijn tegengestelde trends zichtbaar. Enerzijds wil de mediationwereld steeds verder professionaliseren en anderzijds is er de angst om de kracht van mediation, die allerlei vormen kan aannemen, zoals in buurtbemiddeling en in 'eigen kracht centrales' wordt belemmerd door teveel reglementering. Er is behoefte aan onderzoek, waarmee het vak meer handen en voeten krijgt (Nauta, 2015). Vragen als: Wat draagt mediation bij? Wat is de professionele verantwoordelijkheid van elke mediator? In hoeverre is verdere specialisatie in mediation wenselijk? En hoeverre is belangrijk dat het beroep als conflictbemiddelaar wordt gekoesterd? Hoe houdbaar zijn de afspraken die door middel van mediation tot stand zijn gekomen? zijn de moeite waard om verder te onderzoeken.

Literatuur

Apol, G., Kalff, S., Reijerkerk, L., & Uitslag, M. (2015). *Conflicthantering en mediation*. Bussum: Coutinho.

Brenninkmeijer, A., Bonenkamp, D., Oyen K. van, & Prein, H. (2013). *Handboek Mediation*. Den Haag: SDU.

Brink, M. (2012). *(Business) Mediation en materiedeskundigheid*.+ Den Haag: BJU.

Claessen, J., Zeles, G., Zebel, S., & Nelen, H. (2015). Bemiddeling in strafzaken in Maastricht II, Onderzoek naar de samenhang tussen bemiddeling en recidive. *Nederlands Juristenblad*, 29.

Cleven, I., Lens, K. M. E., & Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht, Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*. Tilburg: International Victimology Institute (INTERVICT).

Combrink-Kuiters, L., Niemeijer, E., & Ter Voert, M. (2003). *Onderzoek en beleid, Ruimte voor Mediation, Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand*. Den Haag: Wetschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, BJU.

Groenhuijsen, M. S. (2000). Victim-offender mediation: legal and procedural safeguards. Experiments and legislation in some European jurisdictions. In The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (ed.), *Victim-Offender Mediation in Europa: Making Restorative Justice Work*. (pp 69-82). Leuven: Leuven University Press.

Herrman, M. S. (Red.) (2006). *The Blackwell handbook of mediation: Bridging theory, research and practice*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Kalff, S., & Uitslag, M. (2010). *Het wat en hoe van mediation*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Mareschal, P. M. (2005). What makes mediation work? Mediators' perspective on resolving dispute. *Industrial relations*, 44(3), 509-517.

Nauta, A. (2015). Steve Whittaker: 'Een goede mediator is lui, dom, dakloos en bot'. *Tijdschrift Conflicthantering*, 1, 35 - 37.

Nauta, A. (2014). Ton Westerduin: 'Mediation is een art: hanteer je eigen creatieve model'. *Tijdschrift Conflicthantering*, 6, 33.

Reijerkerk, L. (2014). Zonder de juiste attitude werkt het niet. *Tijdschrift Conflicthantering*, 5, 31 - 34.

Rubinson, R. (2010). Mapping the World: Facts and Meaning in Adjudication and Mediation. *Maine Law Review*, 76-83.

Vargo, S. (2012). *Law and Society*. London and New York: Routledge.

Westerduin, T. (2014). Mediation is een art: hanteer je eigen creatieve model. *Tijdschrift Conflicthantering*, 6, 33.

Winnubst, C., & Uitslag, M. (2015). Je moet eerst van het conflict gaan houden. *Tijdschrift Conflicthantering*, 5, 32.



5. Sociaal Makelen voor krachtige wijken

Dirk Postma

Schets van het domein

In tijden van transitie zoeken burgers, lokale organisaties en gemeenten nieuwe verhoudingen tot elkaar en leren zich nieuwe rollen aan. In dit dynamische krachtenspel geven sociaal makelaars, de wijk-opbouwwerkers nieuwe stijl, uitvoering aan een vernieuwde opdracht: zij organiseren niet langer zelf activiteiten, maar ondersteunen burgers bij het organiseren van hun sociale leven en het vormgeven aan hun eigen leefomgeving. De sociale werkelijkheid in de Utrechtse aandachtswijken blijkt daarbij weerbarstig: groeiende armoede, toenemende segregatie tussen hoog- en lageropgeleide bewoners, een ontwrichtend islamdebat, veiligheidsincidenten en zorgen over de gevolgen van veranderingen in de verzorgingsstaat maken de uitvoering van deze opdracht uitermate complex. Sociaal makelaars fungeren hierbij als frontliniewerkers.

Het werkterrein van sociaal makelaars wordt wel aangeduid met de term samenlevingsopbouw of community development: een onderdeel van het wijkwelzijnswerk dat zich richt op het verbeteren van de woon- en leefomstandigheden van wijkbewoners door onder meer de invloed van de bewoners bij het verbeteren van de leefbaarheid van hun woonomgeving te vergroten: 'Samenlevingsopbouw gaat in de kern over zelforganisatie, over het mobiliseren van de hulpbronnen en krachten in "communities", zodat gemeenschappen zoveel mogelijk zaken zélf kunnen oppakken en gedaan kunnen krijgen' (Engbersen & Rensen, 2015).

In zijn proefschrift *De stille krachten van de verzorgingsstaat* (2014) duidt Marcel Spierts deze beroepsgroep aan als die van 'sociaal-culturele professionals'. Onderscheidend voor sociaal-culturele professionals is dat zij in de publieke ruimte van overwegend kwetsbare wijken, buurten en dorpen werken aan het versterken van de sociale netwerken van bewoners, de verhouding van deze netwerken tot elkaar en de verhouding van deze sociale netwerken met organisaties. Zij doen dat niet zo zeer om individuele hulp- en zorgvragen te beantwoorden, maar vooral om het zelforganiserend vermogen van groepen burgers en gemeenschappen in de civil society te versterken.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen / transformatie?

In de kadernota Routekaart naar Vernieuwend Welzijn (2010) is de visie van gemeente Utrecht op vernieuwend welzijn als volgt samengevat: 'Het nieuwe welzijn gaat uit van de kracht en eigenwaarde van het individu. Daarom stimuleren we mensen om - geheel in lijn met de Wmo - zelf problemen op te lossen, talenten te ontwikkelen en activiteiten te organiseren. De welzijnsorganisaties leveren niet langer ongevraagd aanbod van activiteiten, maar ondersteunen bewonersinitiatieven en brengen - als 'sociaal makelaar' - bewoners en organisaties bij elkaar' (Gemeente Utrecht, 2010, p. 4).

De functies die momenteel door sociaal makelaars worden uitgevoerd waren tot augustus 2013 belegd bij drie brede welzijnsorganisaties. Vooruitlopend op de introductie van de buurtteams sociaal en de buurtteams jeugd en gezin en als antwoord op de drie decentralisaties heeft de gemeente Utrecht de uitgangspunten en aanpak van het wijkopbouwwerk met zoveel mogelijk stakeholders tijdens stadsbrede uitwisselingsbijeenkomsten besproken: de wijkbewoners, de toenmalige wijkopbouwwerkers, andere sociale professionals, beleidsadviseurs maar ook docenten en onderzoekers van Hogeschool Utrecht. De uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn door de gemeente Utrecht vertaald in de Uitvraag Sociaal Makelaarschap (2012). De gemeente besloot tot een vorm van aanbesteding om ruimte te bieden aan nieuwe, kleinere organisaties die zich flexibeler kunnen verbinden met de lokale wijkgemeenschappen en hun buurtnetwerken.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Vijf kleine organisaties voeren vanaf augustus 2013 het sociaal makelaarschap uit in zes werkgebieden binnen Utrecht. Veel wijkopbouwwerkers van de voorheen brede welzijnsorganisaties zijn na de aanbesteding door de nieuwe organisaties 'overgenomen' om hun kennis van de wijk en hun contacten met de wijkbewoners te benutten in het werken aan de vernieuwde opdracht.

In het coalitieakkoord van 2014 zijn de coalitiepartijen overeengekomen dat de gemeente Utrecht door middel van 'wijkgesprekken' met alle belanghebbenden zou evalueren hoe de inzet van sociaal makelaarschap heeft bijgedragen aan de doelstellingen van 'Vernieuwend Welzijn', toegespitst op het versterken van de lokale civil society en het vergroten van het zelforganiserend vermogen van (groepen) bewoners. Het beoogde onderzoek is door onderzoekers van het lectoraat Participatie en Maatschappelijke Ontwikkeling samen met onderzoekers van de Universiteit voor Humanistiek en het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (Universiteit Utrecht) opgezet en uitgevoerd vanuit het Onderzoeksnetwork Sociaal Domein Utrecht (OSDU). In dit netwerk werken de gemeente Utrecht, de vijf sociaal makelorganisaties en genoemde kennisorganisaties in Utrecht sinds drie jaar samen aan de 'horizontale verantwoording' van sociaal makelaarschap. Sociaal Makelorganisaties leggen daarbij in de eerste plaats verantwoording af aan de bewoners en organisaties in hun wijk.

Vanuit dit netwerk wordt geëxperimenteerd met andere vormen van verantwoording die recht doen aan de veranderende verhouding tussen burgers, organisaties en overheden in een zogenoemde 'participatie-samenleving'. Zo zijn voor het evaluatieonderzoek tientallen beleidsadviseurs van de gemeente de Utrechtse wijken ingetrokken en hebben daar zo'n 130 individuele gesprekken met wijkbewoners in buurthuizen en speeltuinen gevoerd. De beleidsadviseurs zijn daartoe door de onderzoekers getraind. De analyse en rapportage van deze gesprekken lag in handen van de onderzoekers. De voorlopige uitkomsten zijn vervolgens onder leiding van de onderzoekers in focusgroepen met de sociaal makelaars, beleidsadviseurs, gemeente- en wijkraadsleden besproken. Tot slot zijn de bevindingen tijdens het Stadsgesprek Sociaal makelen voor krachtige wijken in het nieuwe stadskantoor aan circa 150 professionals en bewoners voorgelegd aan tien wijktafels.

Wat gaat er goed?

De overgang naar de nieuwe manier van werken gaf aanvankelijk veel 'ruis'. Bewoners kregen de indruk dat zij voortaan 'alles zelf moesten doen' en dat sociaal makelaars van de gemeente 'op hun



handen moesten zitten'. Inmiddels lijken actieve bewoners die intensief met sociaal makelaars samenwerken aan de nieuwe situatie te wennen en zich te realiseren dat er meer initiatief en verantwoordelijkheid van hen wordt verwacht. Sommigen ervaren nu ook de vruchten van de nieuwe werkwijze en waarderen het dat sociaal makelaars hen gecoacht hebben tot actieve burgers die tot meer in staat blijken te zijn dan ze zelf aanvankelijk dachten. Sociaal makelaars die zich aanvankelijk vastklampten aan een al te strenge, passieve taakopvatting lijken zich in de loop der tijd ook meer in hun nieuwe rol te 'ontspannen'. Zij zijn meer 'situationeel' gaan handelen in de geest van sociaal makelaarschap; soms vragen situaties om proactief handelen.

Buurthuizen blijken belangrijke ontmoetingsplekken in de wijk te zijn. Veel geïnterviewde buurtbewoners kennen het buurthuis in hun eigen wijk of die in een andere wijk, maar zij komen er niet geregeld. Het zou een vaste groep buurtbewoners zijn die vaak gebruik maakt van het buurthuis. Zij komen naar het buurthuis om elkaar te ontmoeten, cursussen te volgen en andere activiteiten te ondernemen. In sommige wijken hebben buurtbewoners het beheer van de speeltuin op zich genomen. Dat blijkt niet eenvoudig te zijn, omdat de gebruikers uiteenlopende ideeën hebben over wat kan en niet kan in de speeltuin. Uit een wijkgesprek blijkt dat ouders dan twee rollen vervullen: die van ouder en speeltuinbeheerder. Deze rollen kunnen met elkaar conflicteren.

Het organiseren van activiteiten door buurtbewoners is volgens veel geïnterviewde buurtbewoners in de wijk vaak moeilijk omdat bewoners niet altijd over de vaardigheden en kennis beschikken om zelf activiteiten op te zetten en te leiden. Wanneer zij ondersteuning krijgen bij het opzetten van activiteiten waarderen de geïnterviewde bewoners deze ondersteuning. Sociaal makelaars werken volgens hen op de achtergrond: ze faciliteren initiatieven van bewoners, coachen hen en verbinden (groepen) bewoners met elkaar en met organisaties.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Uit het onderzoek komt naar voren dat sociaal makelaars voor veel buurtbewoners nog onvoldoende zichtbaar zijn. Meerdere geïnter-

viewde buurtbewoners hebben de indruk dat er minder activiteiten worden georganiseerd sinds de sociaal makelorganisaties hun nieuwe opdracht uitvoeren. Vaak zijn het nu de buurtbewoners zelf die activiteiten organiseren. Voor andere buurtbewoners is het niet altijd eenvoudig (of zelfs onmogelijk) om zich hierbij aan te sluiten.

De geïnterviewde buurtbewoners hebben weinig zicht op de activiteiten die er in het buurthuis worden georganiseerd. Waar zij voorheen wekelijks of tweewekelijks een overzicht ontvingen met alle activiteiten, lijkt niemand nu overzicht te hebben van de activiteiten in het buurthuis. Geïnterviewde buurtbewoners missen daarnaast een vertrouwd gezicht in het buurthuis. Maar tegenover het belang van continuïteit in de persoon van een vaste beheerder(sgroep) staat het belang van diversiteit en menging in het gebruik van buurthuizen.

Waar welzijnsorganisaties vroeger budgetten voor een Kerstdiner of Suikerfeest reserveerden is dat nu niet meer het geval. Hiervoor kunnen bewoners een beroep doen op de wijkbudgetten. Bewoners vinden het aanvragen van deze kleine subsidiebedragen echter ingewikkeld vanwege de bureaucratische eisen die daar aan worden gesteld. Geld voorschieten ervaren bewoners met een beperkt inkomen als een zware verantwoordelijkheid. Ook geld op een persoonlijke rekening ontvangen wordt als riskant gezien, zeker door bewoners die te maken hebben met controlerende uitkeringsinstellingen.

Wijkprofessionals die het activeren van bewoners ook als taak hebben, zoals de beweegmakelaars van Harten voor Sport, vinden dat sociaal makelaars te 'afwachtend' te werk gaan. Sociaal makelaars werken volgens hen te veel 'vanuit de vraag', terwijl zij de vraag actiever 'op zouden moeten halen'. Sociale professionals die in hun werk te maken hebben met kwetsbare bewoners, zoals buurtteammedewerkers, constateren een 'blinde vlek' voor kwetsbaardere netwerken bij sociaal makelaars.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

De zorgen van andere wijkprofessionals lijken voor een deel samen te hangen met de rolverwarring die sociale professionals in het veranderende lokale werkveld momenteel met elkaar delen. In het lokale sociale domein zijn sociaal makelaars bovendien als eerste aan hun nieuwe opdracht begonnen; een opdracht die niet altijd strookt met de werkwijze van partnerorganisaties die meer aanbodgericht werken, zoals de brede scholen en Harten voor Sport.

Sociaal makelaars blijven vaak onzichtbaar voor bewoners die veel belemmeringen ervaren bij het deelnemen aan laagdrempelige ontmoetingsactiviteiten, terwijl de groep die daar baat bij zou kunnen hebben groeit. Het lukt sociaal makelorganisaties naar onze indruk maar ten dele om deze groepen te bereiken, waardoor deze bewoners zich niet aan krachtigere netwerken kunnen verbinden.

Als we alle Utrechters zouden rangschikken op een continuüm dat loopt van de meest kwetsbare bewoners naar de meest assertieve zelfredzame bewoners, dan moeten we constateren dat sociaal makelaars de bewoners aan de uiteinden van dit continuüm nauwelijks weten te bereiken. De meest assertieve burgers hebben de sociaal makelaars niet nodig (zo veronderstellen zij in ieder geval), terwijl de ondersteuning die sociaal makelaars bieden voor de meest kwetsbare burgers vaak ontoereikend blijkt.

Nog fundamenteeler is de spanning tussen twee missies die aan sociaal makelaarschap worden toegeschreven: ondersteunen sociaal makelaars het zelforganiserend vermogen van (groepen) bewoners vanwege het belang van een krachtige civil society, of bieden zij deze ondersteuning om te voorkomen dat bewoners in de problemen komen en een beroep zullen doen op dure individuele hulpverleningsarrangementen?

Met het oog op de doorontwikkeling van sociaal makelaarschap in de Utrechtse wijken hebben we naar aanleiding van onze bevindingen een vijftal aanbevelingen aan de gemeente Utrecht en de sociaal makelorganisaties voorgelegd:

1. Om meer bewoners en stakeholders te overtuigen van de meerwaarde van sociaal makelaarschap zullen sociaal makelorganisaties hun zichtbaarheid in de stad moeten vergroten op het microniveau van bewonerscontacten, op het mesoniveau van organisatiecontacten en op het macroniveau van gemeentelijk beleid en politiek;
2. Sociaal makelaars kunnen nog sterker schakelen tussen het faciliteren van bewonersactiviteiten waar mogelijk en het proactief arrangeren van bewonersactiviteiten waar nodig. Met 'arrangeren' wordt bedoeld op wat Spierts (2014) omschrijft als het structureren van activiteiten, projecten en programma's, zowel qua inhoud als qua vorm. Daarbij zijn sociaal-culturele professionals volgens Spierts op zoek naar een subtiel evenwicht: te veel structuur belemmert de zelfwerkzaamheid en zelforganisatie, maar bij te weinig structuur ervaren bij bewoners onvoldoende houvast en steun. Gedacht kan worden aan:
wanneer bewoners verantwoordelijkheden op zich nemen die hun draagkracht te boven gaan;
wanneer bewonersactiviteiten weinig inclusief en toegankelijk voor 'anderen' blijken te zijn;
in straten of buurten waar lokale problemen in de sfeer van leefbaarheid, veiligheid of sociale samenhang om urgente aandacht vragen;
wanneer spanningen tussen (groepen) bewoners het zelforganiserend vermogen van betrokkenen te boven gaan.
3. Zorg voor meer continuïteit in het beheer van buurthuizen. Het uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de uiteenlopende taken in het beheer van de buurthuizen zo dicht mogelijk bij de bewoners als primaire gebruikers gelegd worden;
4. Geef ruimte aan verschillen tussen wijken, investeer in afstemming binnen wijken;
5. Vereenvoudig procedures voor actieve bewoners die de gemeente nodig hebben.



Literatuur

Engbersen, R., & Rensen, P. (2015). *Help mij het zelf te doen. Een pleidooi voor methodisch werken aan actief burgerschap*. Utrecht/Den Haag: MOVISIE/Platform31.

Gemeente Utrecht (2010). *Routekaart naar Vernieuwend Welzijn. Ka-derstellende notitie voor toekomstbestendig welzijnswerk 2010-2015*.

Gemeente Utrecht (2013). *Subsidieuitvraag Sociaal Makelaarschap*.

Gemeente Utrecht (2011). *Uitvoeringsnota Vernieuwend Welzijn*.

Heijst, P. van, Kampen, T., Machielse, A., Postma, D.W., & Winnubst, M. (2015). *Sociaal makelen voor krachtige wijken*. Utrecht: Onderzoeks-netwerk Sociaal Domein Utrecht.

Postma, D.W., & Wanrooy, P. van. (2016). Sociaal makelen voor een krachtige civil society. Wijkgericht werken aan activering, talentont-wikkeling en ondersteuning van vitale buurtnetwerken. In J. P. Wilken & A.M. van Bergen (Red.), *Handboek werken in de wijk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Spierts, M. (2014). *De stille krachten van de verzorgingsstaat. Ge-schiedenis en toekomst van sociaal-culturele professionals*. Amster-dam: Van Gennep.

6. Bestuurlijke Daadkracht en Toegang tot het Recht: de lokale aanpak van jihadisme en radicalisering onder de loep

Quirine Eijkman

Schets van het domein

In 2013 verschoof de aandacht van het bestrijden van terrorisme en tegengaan van radicalisering in Nederland naar het voorkomen van de jihadgang richting Syrië. Met de toename van uitreizen van personen, die aldaar gingen meevechten met gewapende groepen waaronder de Islamitische Staat 'IS', ook wel 'ISIS' of 'DAESH' (AIVD, 2016) genoemd, werd er sterker gefocust op het tegengaan van jihadisme en islamitisch extremisme. Dit gebeurde door middel van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (AJ) dat een politieke karakter kent dan voorgaand beleid (Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014; Versteegh, 2015). Desalniettemin bouwt het AJ voort op de zogenaamde brede benadering van terrorisme en gewelddadig radicalisme dat focust op een combinatie van preventieve ('softe') - en repressieve ('harde') maatregelen (NCTv, 2011). Dit Nederlandse beleid, dat deels gekenmerkt wordt door de focus op de lokale bestuurlijke aanpak van jihadisme en radicalisering, werd ontwikkeld na 9/11, de aanslagen in Londen en Madrid en de moord op Theo van Gogh (De Graaff, 2008; Eijkman, Lettinga, & Verbossen, 2012; Schuilenburg, 2009; Staub, 2014).

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

Het AJ bestaat uit maatregelen, die in de meeste gevallen een bestaand karakter kennen. Een ondersteunde rol bij het voorkomen van uitreizen en radicalisering en voorkomen van terroristisch geweld is weggelegd voor het lokale bestuur en de eerstelijns professionals. Zo worden in rap tempo nieuwe bestuurlijke maatregelen ontwikkeld en gemeenten waar de problematiek van polarisering, uitreizen en radicalisering het meest nijpend is, ondersteund door het rijk (AIJ voortgangsrapportage 3, 2015). Ook worden lokale (radicaliserings) deskundigen proactief voorgelicht en getraind. Zie, bijvoorbeeld, de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) die valt onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aanslagen in Parijs en Brussel hebben het (lokale) beleid niet wezenlijk getransformeerd, maar sommige maatregelen worden op lokaal niveau geïntensiveerd (MP, 2015).



Het doel van het AJ uit 2014 is: de bescherming van de democratische rechtsstaat, het bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering (MVJ en MvSZ, 2014). Het actieprogramma bestaat uit 38 verschillende maatregelen die in verschillende staten van voorbereiding, uitvoering en implementatie zijn. De rol van de lokale overheid is met name van belang bij (het voorkomen van) polarisatie in de samenleving, het tegenhouden en/of veranderen van de zogenoemde (potentiële) jihadgangers, terugkeerders, ronselaars, facilitatoren en soms mensen uit de directe omgeving van de persoon in kwestie en het implementeren van nationale regelgeving of maatregelen. Er zijn diverse bestuurlijke maatregelen in voorbereiding die het ingrijpen op decentraal niveau gericht dienen te maken. Denk, onder andere, aan het ontwikkelen van een rechtsbasis voor de persoonsgerichte interventie, die maatwerk ten aanzien van risicovolle individuen omvat. Verder valt de sterke inzet van repressieve maatregelen op, zoals de bestuurlijke controle en de verstoring van 'facilitatoren' en 'verspreiders'.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Het AJ bestaat uit vijf onderdelen. De nadruk in dit stuk ligt op risicoreductie bij teruggekeerde jihadgangers, interventies 'uitreis' en het voorkomen van radicalisering op lokaal niveau. Op nationaal niveau heeft de overheid extra middelen vrijgemaakt om, onder de verantwoordelijkheid van de lokale driehoek, deze ambities waar te maken. Daarmee heeft, bijvoorbeeld, de gemeente Utrecht (2015) haar eigen plan van aanpak opgesteld, 'Utrecht zijn we samen', om radicalisering en polarisering te voorkomen. Deze maatregelen zijn erop gericht effect op individueel niveau te sorteren. Dit kan betekenen dat voor de ene persoon de intensiteit, vorm en mate van dwang kan variëren ten opzichte van de andere persoon. In de praktijk kan het voorkomen dat de ene terugkeerder intensief wordt begeleid, bijvoorbeeld bij het vinden van een baan en een huis, terwijl de ander een financiële maatregel of een gedragsaanwijzing krijgt opgelegd. Verder zijn er diverse wetten, waaronder het Wetsvoorstel de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, de Wet beëindigingsgrond uitkering bij deelname aan terroristische organisaties

en de wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend, crimineel, extremistisch of radicaal gedrag (de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek 'Wbmgp'), die nationale en lokale bestuurders de mogelijkheid zou bieden om daadkrachtig en gericht op te treden (AIJ voortgangsrapportage 4, 2015). Het wetsvoorstel de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding gaat, bijvoorbeeld, over het opleggen van beperkende maatregelen aan personen die een gevaar zouden vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen. Deze maatregelen zijn te onderscheiden in vrijheidsbeperkende maatregelen: gebieds-, uitreis- en contactverboden, meldingsplicht en maatregelen gericht op het intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen, erkenningen et cetera (dit bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten). Met uitzondering van het weigeren of intrekken van beschikkingen, dat door verschillende bestuursorganen mag worden gedaan, zou het besluit waaronder het uitreis-, gebieds- en contactverbod worden genomen door de minister van Veiligheid en Justitie in overleg met de burgemeester van de woonplaats van de persoon in kwestie. Op dit moment vindt het lokale verstoren, zoals een gebiedsverbod, nog plaats op basis van de Gemeentewet en valt het dus onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester (artikel 172a Gemeentewet; MvJ, 2015). Een andere maatregel die erop gericht is om een persoon die (mogelijk) radicaliseert en dreigt uit te reizen, te verstoren of terugkeert, aan te pakken op lokaal niveau betreft de paspoortmaatregel. Het gaat om het inhouden en/of vervallen verklaren van zijn of haar Nederlandse paspoort (artikel 23 Paspoortwet). De minister van Veiligheid en Justitie signaleert het paspoort, maar uiteindelijk neemt de bevoegde autoriteit, meestal de burgemeester, het besluit en licht de politie in (artikel 25 lid 1 en 3 en 55 Paspoortwet; Staring, De Wit, & Nummerdor, 2015). Zij mogen het ingetrokken paspoort inhouden en eventueel toesturen aan de bevoegde autoriteit: de burgemeester van de woonplaats van de persoon in kwestie. Deze burgemeester moet vier weken na de inhouding de betrokkenen informeren dat hij van plan is het paspoort vervallen te laten verklaren op grond van een uitreisverbod (artikel 53 lid jo. art.44 lid 1 jo. art.40 lid 1 sub a lid jo. art.44 lid 4 Paspoortwet).

Wat gaat er goed?

De kracht van de Nederlandse aanpak van jihadisme en het voorkomen van radicalisering is dat, zeker in vergelijking met omringen- de landen waaronder Frankrijk (Foley, 2013), er relatief veel aandacht lijkt te zijn voor lokale bestuurlijke betrokkenheid bij de aanpak van jihadisme en het tegengaan van radicalisering. Dit betekent onder andere dat een deel van het beleid afgestemd kan worden op de situatie in een specifieke gemeente. Zo besteedt het reeds genoemde Utrechtse actieplan veel aandacht aan de opbouw en het onderhouden van sociale netwerken en de aanpak van bredere oorzaken zoals uitsluiting en discriminatie op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de kans groter dat de omgeving van personen die een risico vormen en lokale netwerken, die reeds bestaan of worden opgebouwd, hulp vragen of informatie delen met eerstelijns professionals zoals wijkagenten of andere vertrouwenspersonen.

Ook heeft de integrale, gerichte aanpak ten aanzien van een individu het voordeel dat er (lokaal) maatwerk geleverd kan worden. Deze persoonsgerichte aanpak kan, maar hoeft geen repressief karakter te kennen. Iemand kan hulp aanvaarden bij huisvesting, zorg, (schuld) hulpverlening en arbeid. Dit vereist natuurlijk dat de persoon en zijn of haar omgeving hieraan wil meewerken. Voor personen die vastbetraden blijven en dreigen zodanig te radicaliseren dat ze de stap naar (islamitisch) extremisme maken, wordt, om het risico te reduceren, een hardere gerichte interventie ontwikkeld. Hier valt te denken aan een meldplicht en/of het innemen van het paspoort. In de gemeente Delft (2015) wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf doelgroepen waarop de persoonlijke interventie wordt gericht.

In de praktijk zal het meestal om een combinatie van harde - en softere persoonsgerichte maatregelen gaan. Helaas is hierover slechts mondjesmaat iets bekend. Weliswaar wordt er op nationaal niveau periodiek een AJ voortgangsrapportage gemaakt: waar per maatregel de planning, de voortgang en de recente ontwikkelingen wordt gemeld. Echter de cijfers over de aantallen personen worden per AJ maatregel aangegeven en zijn vrij generiek. Bijvoorbeeld, tussen maart 2013 en juni 2015 zijn de paspoorten van 150 personen, (potentiële) uitreizigers, tegen wie er een 'gegrond vermoeden' was, ingehouden en vervallen verklaard (inmiddels is dit bij 20

personen opgeheven) (AIJ voortgangsrapportage 4, 2015). Maar er is geen inzicht in welke gemeenten dit gebeurde. Als gevolg daarvan is het enerzijds mogelijk om als buitenstaander een globale indruk te krijgen van wat de (lokale) overheid allemaal onderneemt om jihadisme te bestrijden. Anderzijds is het lastig om er achter te komen wat nu precies het effect is van het (lokale) preventieve beleid of de persoonsgerichte aanpak. Gemeenteraadsleden kunnen, overigens, in dit vacuüm een belangrijke waakhondfunctie vervullen (CCV, 2016). Zo vroeg de partij Leefbaar Rotterdam in 2015 aan de burgemeester om meer informatie over de 'succesvolle' Rotterdamse aanpak van radicalisering en uitreizigers (Leefbaar Rotterdam, 2015).

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Hoewel in algemene zin bestuurlijke maatregelen worden gezien als een middel om ook op lokaal niveau, onder de regie van de driehoek, de openbare orde of de rechtsorde te handhaven en daarmee het jihadisme te bestrijden en radicalisering te voorkomen, is er weinig systematische informatie over het effect van dit beleid. De ene burgemeester geeft iets meer openheid van zaken aan de gemeenteraad of de media, bijvoorbeeld, over het aantal jihadgangers dan de andere (De Jonge, 2015). Ook is het beleid in de gemeenten waar de problematiek speelt, zoals Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Zoetermeer, Arnhem, Gouda, Delft, Huizen en Rotterdam, over het algemeen transparant (AIJ voortgangsrapportage 4, 2015). Echter op basis waarvan de persoonsgerichte interventies plaatsvinden en wat dit beleid nu daadwerkelijk voor effect sorteert is minder bekend (Gemeente Den Haag, 2014). Wellicht is de informatievoorziening vanuit het rijk naar de gemeenten niet zo volledig of openbaar als wordt aangenomen (VNG, 2015). Een burgemeester kan, bijvoorbeeld, geen openheid van zaken geven over een ambtsbericht van de AIVD. Tevens vormt de rechtsbescherming tegen (toekomstige) bestuurlijke maatregelen een uitdaging. Weliswaar zijn bepaalde interventies richting mensen die dreigen te radicaliseren moeilijk af te dwingen, toch wordt iemands vrijheid van beweging ingeperkt als zijn/haar paspoort wordt ingenomen. Ook komt het gelijkheidsprincipe onder druk te staan als gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. Wie of wat beslist eigenlijk wat een rechtvaardige interventie is? Is de persoonsgerichte aanpak van een (potentiële)



uitreiziger in bijvoorbeeld Helmond zwaarder dan in Arnhem? Hoe zit het met de vrijheid van meningsuiting of geloof van radicale - maar niet extremistische - moslims tijdens manifestaties. Tevens is er kritiek op de (te) ruim geformuleerde criteria waaronder 'grond vermoeden' of 'terroristische activiteiten' in voorgestelde wetten, die voortsnog geen relatie hebben met andere wet- of regelgeving (NJCM, 2015).

Verder worden, onder andere, in het wetsvoorstel de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding tal van nieuwe ruimere preventieve bevoegdheden gecreëerd en gelegaliseerd, die deels een bestraffend karakter kennen en daardoor eerder onder de rechtsbescherming van het strafrecht zouden moeten vallen of in ieder geval door een onafhankelijk rechter (vooraf) inhoudelijk getoetst zouden kunnen worden. Met andere woorden, de rechtsbescherming is bij een aantal van deze bestuurlijke maatregelen (te) beperkt (meestal valt het onder de Algemene wet bestuursrecht 'Abw'). De Raad voor de Rechtspraak stelt, bijvoorbeeld, dat het in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in feite om bestraffende maatregelen zou gaan, die onvoldoende onafhankelijk vooraf worden getoetst door een rechter (Raad voor de Rechtspraak, 2015).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Ondanks dat de lokale overheid een grotere rol bij de integrale aanpak van jihadisme lijkt te krijgen, is de voornaamste taak van gemeenten bij het bestrijden van terrorisme en het tegengaan van radicalisering: signalering, voorkomen, en het uitvoeren van beslissingen, genomen door andere instanties, waaronder justitie of de geheime diensten. Echter, aangezien een aantal van deze veelal preventieve interventies behoorlijk ingrijpend kunnen zijn, vereist de implementatie van deze taak eenduidigheid en adequate rechtsbescherming. Immers gelijke gevallen dienen, in een rechtsstaat, zeker als een interventie een bestraffend karakter heeft, gelijk te worden behandeld. Het effect van de persoonsgerichte interventie, die centraal staat in het AIJ, is niet per se een rechtvaardige aanpak. Ook is meer transparantie noodzakelijk. Dit zodat de lokale politiek haar bestuurders daadwerkelijk kan controleren en onderzoek kan

worden gedaan naar wat de integrale aanpak van jihadisme, het tegengaan van radicalisering en polarisering nu daadwerkelijk in de praktijk omhelst. Ondanks dat enige terughoudendheid vanuit een nationaal veiligheidsperspectief op zijn plaats is, is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen of de inzet op lokaal niveau nu daadwerkelijk effect sorteert.

Literatuur

AIJ voortgangsrapportage 3 (2015). *Brief aan de Tweede Kamer Actieprogramma Integrale Aanpak*, TK 29754 nr.314. Den Haag: minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 25 juni 2015.

AIJ voortgangsrapportage 4 (2015). *Brief aan de Tweede Kamer Actieprogramma Integrale Aanpak*, bijlage 5, nr.6991134/NCTV. Den Haag: NCTV, 9 november 2015.

AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) (2016). *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld*. Den Haag: AIVD, p.4.

 CVV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) (2016). *Raadsleden en Veiligheid*. Geraadpleegd op 8 februari 2016 op <http://www.raadsledenveiligheid.nl/veiligheidstemas/radicalisering>

Eijkman, Q., Lettinga, D., & Verbossen, G. (2012). *Impact of Counter-Terrorism on Communities: Netherlands Background Report*. London: Open Society Foundations / Institute of Strategic Dialogue.

Foley, F. (2013). *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, Norms and the Shadows of the Past*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gemeente Delft (2015). *Visie polarisatie & radicalisering en Uitvoeringsprogramma gewelddadig jihadisme*, nr.1979850, Delft: Gemeenteraad, 17 september 2015.

Gemeente Den Haag (2014). *Hoofdpijnenbrief over polarisatie, radicalisering en jihadisme*, nr. Rm.2014 214-BSD/2014.896, Den Haag: Gemeenteraad, 12 november 2014.

Gemeente Utrecht (2015). *Actieplan Utrecht zijn we samen*. Utrecht: Gemeenteraad, 9 juli 2015.

Graaff, B. G. K. de. (2008). Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep. *Monitor Racisme & Extremisme*, 8, 125-140.

Jonge, M. de. (2015). Gemeente Delft zwijgt over Jihadisten. *Algemeen Dagblad*, 14 september 2015.

 Leefbaar Rotterdam (2015). *Rotterdamse Moslims naar de Islamitische Staat*. Rotterdam, 20 november 2015, geraadpleegd op 9 februari 2015 op www.leefbaarrotterdam.nl

MP (Minister President) (2015). Verzoek vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie, kenmerk 2015Z17753/2015D36707, 1 oktober 2015; De minister-president / de minister van Algemene Zaken. *Brief aan de Tweede Kamer over de aanslagen in Parijs*. nr. KST29754327/29754, nr.327, Den Haag: Tweede Kamer, 17 november 2015.

MvJ (De minister van Veiligheid en Justitie) (2015). *Brief aan de Tweede Kamer over verplichte deradicalisering en administratieve detentie*, bijlage overzicht bevoegdheden, nr. KST29754342/554923, 29754, nr.342, Den Haag: Tweede Kamer, 10 december 2015.

MvJ (De minister van Veiligheid en Justitie) en MvSZ (de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (2014). *Brief aan de Tweede Kamer over de 'Integrale Aanpak Terrorisme'*, Kamerstuk 29754 nr.253, Den Haag: Tweede Kamer, 3 september 2014.

MvJ (De minister van Veiligheid en Justitie) en MvSZ (de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (2016). *Brief aan de Tweede Kamer over de 'Integrale Aanpak Terrorisme'*, Kamerstuk 29754 nr.363, Den Haag: Tweede Kamer, 16 maart 2016.

NCTv (Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) (2011). *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.



NJCM (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten) (2015). *Commentaar wetsvoorstel de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. Leiden: NJCM, 30 april 2015.

Raad voor de Rechtspraak (2015). *Advisering over het concept Wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak, UIT 8940 STRA/RMD, 29 april 2015.

 Schuilenburg, M. (2009). De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht. *Krisis, Tijdschrift voor actuele filosofie*, 3, 6-23.

Staring, R. H. J. M., de Wit, J.C., & Nummerdor, H. (2015). De Nederlandse Aanpak van Radicalisering en de Paspoortmaatregel: Enkele Criminologische en Juridische Kanttekeningen bij de Aanpak van Vermeende Syriëgangers. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* (NJCM-Bulletin), 39 (6), 671-774.

Staub, E. (2010). Preventing Violence and Terrorism and Promoting Positive Relations Between Dutch and Muslim Communities in the Netherlands. *Terrorism and Political Violence*, 333-360 (online gepubliceerd 4 juni 2010).

Versteegh, K. (2015). Interview Edwin Bakker: Politiek bemoeit zich te veel met coördinator terrorismebestrijding. *NRC Handelsblad*, 16 december 2015.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (2015). *Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, nr. ECBLR/U201500688, 19 mei 2015.

7. Fysieke veiligheid van groepen verminderd zelfredzame personen

Anke van Gorp

Schets van het domein

Kwetsbare groepen zoals mensen met een handicap en mensen met psychiatrische problemen wonen langer zelfstandig als gevolg van veranderingen in wetgeving en bekostiging van zorg. In een zorginstelling worden door de instelling en/of de eigenaar van het pand op basis van wetgeving verschillende maatregelen genomen om het brandveiligheidsniveau zoveel mogelijk te borgen. Het betreft hier maatregelen ten aanzien van het gebouw, installaties en de organisatie. Dit laatste verwijst naar de aanwezigheid van een bedrijfshulpverlening (BHV) organisatie. Het wonen in een zorginstelling is dus naast een omgeving waar 24 uur per dag zorg aanwezig is tevens een vorm van een beschermde woonomgeving waar het de brandveiligheid betreft.

Op het moment dat mensen langer zelfstandig blijven wonen, spelen verschillende problemen op het gebied van brand en brandpreventie. Bij het langer zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten kan een huis dat helemaal volstaat met spullen niet alleen een teken zijn dat iemand zijn of haar leven niet geheel onder controle heeft, het betekent ook een enorme hoeveelheid potentiële brandstof en obstakels om in geval van brand naar buiten te kunnen vluchten. Voor mensen met lichamelijke beperkingen kan het lastig zijn om zelfstandig een huis of appartement te verlaten in geval van brand, met name als er trapgelopen moet worden. Ook het aantal oproepen van politie en brandweer over verwarde persoon die zichzelf of anderen bedreigen dan wel dreigen hun huis te laten exploderen neemt volgens de politie toe. Dit blijkt uit cijfers van de politie die op basis van een WOB verzoek geopenbaard zijn (Politie, 2014). Voor al deze groepen geldt dat ze op het vlak van brand zelfredzaam moeten zijn, als ze niet in een instelling wonen. Ze zijn dan verantwoordelijk voor het nemen van brandpreventieve maatregelen, zoals het ophangen en controleren van rookmelders, het in huis halen van blusmiddelen zoals branddekens en brandblussers, en ze moeten ook zichzelf redden als er een brand is.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

Met de komst van de Wet langdurige zorg (2015) zullen ouderen langer dan voorheen zelfstandig wonen voordat men aanspraak



maakt op het wonen in een zorginstelling. De verandering in het zorgstelsel die maakt dat ouderen langer zelfstandig wonen heeft als automatisch gevolg dat deze ouderen langer zelf verantwoordelijk zijn voor hun brandveiligheid. Bovendien komen er steeds meer ouderen die langer thuis willen wonen en zijn er minder plaatsen in zorginstellingen beschikbaar. Hierdoor wordt verwacht dat deze problematiek toeneemt (Van Zoonen & Hagen, 2015). Door de veranderingen in de Wet langdurige zorg en de snelle invoer daarvan zijn er momenteel panden die per 1 januari 2015 geheel veranderd zijn van zorginstelling naar seniorencomplex, of waarvan dit enkele verdiepingen of een vleugel van het pand betreft. Dit betekent dat als bewoners uit een appartement weggaan of overlijden de nieuwe bewoners zelfredzaam moeten zijn, omdat op dat moment het appartement onderdeel gaat uitmaken van het seniorencomplex-gedeelte en niet meer van het zorginstellingsgedeelte. De bewoners zijn dan verantwoordelijk voor hun eigen brandveiligheid. Uit data van de afgelopen jaren is gebleken dat juist deze doelgroep, namelijk de ouderen (65+) verhoudingsgewijs vaak bij brand in de woning komen te overlijden (Van Zoonen & Hagen, 2015).

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

De veranderingen in wetgeving betekenen dat bepaalde woningbouwcorporaties appartementen verhuren aan senioren waarbij ze er vanuit moeten gaan dat die mensen zelfredzaam zijn, ook met betrekking tot brand en brandpreventie. De definitie van zelfredzaamheid bij brand is "het menselijk vermogen om signalen van gevaar waar te nemen en te interpreteren, en om beslissingen te nemen en uit te voeren die gericht zijn op het overleven van een brandsituatie" (Kobes, 2008). Kobes onderscheidt drie kritische factoren die van invloed zijn of mensen zich in veiligheid kunnen brengen bij een brand: gebouwkenmerken, menskenmerken en brandkenmerken. In onderzoek dat studenten Integrale Veiligheidskunde (IVK) onder leiding van het Lectoraat Regie van Veiligheid gedaan hebben naar de zelfredzaamheid bij brand van senioren is gekeken naar menskenmerken.

Kobes (2008) verdeelt de menskenmerken in persoonlijke kenmerken, sociale kenmerken en situatie kenmerken. Onder de persoonskenmerken zijn een aantal kenmerken waarvan we weten dat ze

slechter kunnen worden als mensen ouder worden. Voorbeelden hiervan zijn waarnemingsvermogen, verplaatsingsvermogen en beoordelingsvermogen. Bij waarnemingsvermogen gaat het om zicht, gehoor, reuk en gevoel (Kobes, 2008). Als je slechter hoort, dan hoor je de ramen misschien niet springen als het appartement van de burens in brand staat of je hoort de rookmelder niet. Op het moment dat je je slechter kunt verplaatsen of hulp nodig hebt om een trap af te komen, kan je jezelf wellicht niet in veiligheid brengen als er brand is. Uit onderzoek van studenten IVK blijkt dat in ieder geval een deel van de senioren bij een brand zichzelf niet in veiligheid kan brengen, omdat ze niet via de trap naar beneden en buiten kunnen komen. Ouderen hebben ook niet allemaal een rookmelder en sommigen die wel een rookmelder hebben weten niet hoe ze die moeten controleren. De vraag is dus of deze mensen dan ook daadwerkelijk voldoende zelfredzaam zijn met betrekking tot brand. Een woningbouwcorporatie kan maar beperkt ingrijpen op de levens van haar huurders. Ze kunnen voorlichting geven of misschien een service aanbieden voor het ophangen en testen van rookmelders maar ze kunnen mensen niet verplichten hieraan mee te doen. Ook kunnen woningcorporaties het roken verbieden in de gezamenlijke ruimtes, maar niet in de eigen appartementen van ouderen, terwijl veel branden ontstaan door roken (Hagen, Van Ruijven, De Witte, & Van Zoonen, 2015b). In het studentenonderzoek kwam wel naar voren dat er seniorencomplexen zijn waar bewoners volgens hun huurcontract geen kaarsen mogen branden. Opvallend was dan dat bewoners dit ook aangaven maar dat er in enkele gevallen wel kaarsen stonden die eruit zagen alsof ze gebrand hadden. Ongelukjes tijdens het koken zorgt voor de meeste brandwonden bij ouderen (Hagen et al., 2015b). Nu zijn er wel seniorencomplexen waar geen gasfornuizen zijn, wat ervoor zorgt dat er geen vlam in de pan kan slaan, maar ook bij het koken op een elektrische plaat of inductie kunnen brandwonden ontstaan.

Wat gaat er goed?

In seniorencomplexen waar voorlichting gegeven is en/of waar ouderen een aanbod gekregen hebben om tegen een gereduceerd tarief een rookmelder te kopen die ook geïnstalleerd werd, is het aantal woningen met een rookmelder behoorlijk toegenomen. Ook zijn er nieuwere complexen waar een rookmelder al tijdens de bouw

geïnstalleerd is. Dit is in het Bouwbesluit verplicht gesteld voor nieuwbouw vanaf 1 januari 2003. Er zijn complexen waar al voorlichting gegeven is over het voorkomen van brand en hoe te handelen bij brand, maar dit is meestal gebeurd naar aanleiding van een brand in het betreffende complex. Ook lijkt het onderwerp aandacht van media en de politiek te krijgen.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

De ontwikkelingsvragen zijn hierboven al deels aangegeven maar zullen hier nogmaals samengevat worden. Steeds meer mensen die verminderd zelfredzaam zijn, blijven langer zelfstandig wonen en zijn dan dus zelf verantwoordelijk om brand te voorkomen en bij een brand zichzelf te redden. Bij sommige van deze mensen speelt mee dat hun levensstijl de kans op brand verhoogt, bijvoorbeeld omdat ze roken, drinken, vergeetachtig zijn of medicatie gebruiken die hen wat suf kan maken. Ook kan een vervuild of vol huis extra risico's opleveren, omdat er veel brandstof aanwezig is en omdat het vluchten lastig wordt als er spullen in de weg staan. Als er een brand in een seniorencomplex ontstaan is, dan zijn er mensen die niet zelfstandig buiten kunnen komen, bijvoorbeeld omdat ze op de 5^{de} verdieping wonen maar geen trappen kunnen lopen. Een zelfstandige evacuatie is dan onmogelijk en zelfs met wat hulp van de burens is het erg lastig om deze mensen dan veilig naar beneden en buiten te krijgen. Als het complex een seniorenflat is, dan worden mensen geacht zelfredzaam te zijn bij brand en zichzelf in veiligheid te kunnen brengen. Nu hebben mensen van de hulpdiensten vaak lokale kennis en daardoor weten de brandweer en de politie meestal wel dat er in een seniorencomplex mensen wonen die verminderd zelfredzaam zijn. Toch is dit bij seniorencomplexen, in tegenstelling tot bij zorginstellingen, niet geborgd. Zo zijn er in februari 2015 bij een brand in een seniorencomplex in Nijmegen 16 gewonden gevallen waarvan er 4 uiteindelijk overleden zijn (Hagen, Van Ruijven, De Witte, & Van Zoonen 2015a, p. 46).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Er is behoefte aan een brede beschouwing van de problematiek waar mensen mee te maken hebben nu ze langer zelfredzaam moe-

ten zijn. Hierbij moet gekeken worden naar sociale problemen, maar ook naar problemen op het gebied van fysieke veiligheid. Brand is een groot risico voor verminderd zelfredzaam, omdat er soms sprake is van risicofactoren die de kans op ontstaan van brand verhogen en als er brand ontstaat, hebben ze minder kans om veilig buiten te komen (Hagen et al., 2015b). Omdat brandwonden kunnen leiden tot een lange medische behandeling, met name als het ouderen betreft, kan het zijn dat het huidige beleid leidt tot maatschappelijke kosten die op dit moment niet meegenomen lijken te worden in het beleid rondom de bekostiging van zorg voor verminderd zelfredzaam. Er zal dus gekeken moeten worden naar hoe de kans op brand bij zelfstandig wonende verminderd zelfredzamen verkleind kan worden en hoe deze verminderd zelfredzamen zichzelf in veiligheid kunnen brengen als er brand ontstaat. Dit zou kunnen door hier bij de bouw van bijvoorbeeld seniorencomplexen rekening mee te houden, maar ook door bijvoorbeeld het mogelijk te maken dat er een soort "bhv-systeem" opgezet wordt in seniorencomplexen. Dit laatste vereist sociale innovatie: op dit moment is de verplichting voor bhv vastgelegd in de Arbowet. Dit betekent dat er in een complex waar mensen wonen en er geen mensen continu werken, er geen verplichting is om een bhv te hebben. De vraag is dan wie kan dit organiseren in seniorencomplexen en wie zou dan deel uit kunnen maken van dit "bhv-systeem". Ook het geven van voorlichting over brand en brandpreventie zou een goed idee kunnen zijn. Dit wordt natuurlijk al gedaan door de brandweer maar het zou goed zijn om ook hulpverleners die bij mensen thuis komen bij te scholen over brand en brandpreventie zodat zij hun cliënten hier ook bij kunnen helpen. Op dit moment zijn er al thuiszorgorganisaties die hun cliënten helpen met het aanbrengen en testen van rookmelders en waar thuiszorgmedewerkers getraind worden door de brandweer (Rivas, 2013). Wellicht dat dit breder opgepakt kan worden ook richting de begeleiding van psychiatrische patiënten. Omdat dit een specifieke doelgroep is zou deze voorlichting door de begeleiders zelf gedaan moeten worden, maar dan zullen zij eerst ook getraind moeten worden. Het KSI zou dit kunnen oppakken bijvoorbeeld door lesmateriaal te ontwikkelen voor studenten Social Work.

Literatuur

Hagen R., Ruijven, Ch. van, Witte, L. de, & Zoonen, E. van. (2015a). *De invloed van de vergrijzing op brandveiligheid deelrapport 2*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Hagen R., Ruijven, Ch. van, Witte, L. de, & Zoonen, E. van. (2015b). *De invloed van de vergrijzing op brandveiligheid deelrapport 3*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Kobes M. (2008). *Zelfredzaamheid bij brand, kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij.

 Politie (2014). *Registraties verwarde personen*. Geraadpleegd op <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/wob-verzoek-verwarde-persoonen.html>

 Rivas (2013). Geraadpleegd op <https://www.rivas.nl/over-rivas/nieuws/brandweer-en-thuiszorg-rivas-zorggroep-werken-samen-aan-brandveiligheid/>

Zoonen, E. van, & Hagen, R. (2015). *De invloed van vergrijzing op brandveiligheid deelrapport 1*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.



Deel 2 | Kwaliteit van samenleven

**Verbetering van
participatie van burgers;
samenspel generieke en
specifieke professionals**

8. Kantelen in het sociale domein/ hoe transformatie tot innovatie kan leiden

Jean Pierre Wilken

Schets van het domein

We kantelen van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Dit heeft veel consequenties voor de ruim 1 miljoen mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben, evenals voor de professionals die werkzaam zijn in zorg en welzijn.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen? Zorg voor zieken en gehandicapten werd de afgelopen 50 jaar grotendeels gefinancierd uit algemene middelen, door de rijksoverheid gedistribueerd via het belasting- en verzekeringsstelsel, en uitgevoerd door professionals. Een verzorgingsstaat garandeerde verzorging 'van de wieg tot het graf'. De grote groei van de welvaart sinds de tweede wereldoorlog maakte het mogelijk dat talloze sociale regelingen bekostigd konden worden. Gaandeweg werden echter ook de keerzijdes zichtbaar: het fenomeen dat zorgaanbod zorgvraag creëerde, waardoor het aantal gebruikers ieder jaar weer een toename liet zien; een enorme tijd- en geldverslindende bureaucratie, met ingewikkelde wetten en regels; een doorgeschoten medicalisering en professionalisering waarbij de burger weinig te zeggen had over zijn zorg (ondanks allerlei keurig geregelde vormen van patiënt- en cliëntparticipatie). Last but not least werden de kosten van de zorg onbeheersbaar hoog.

De hervormingen in de zorg en de sociale sector werden dus gevoed door zowel maatschappelijke als financiële overwegingen. De zorg was erg verkokerd en gemedicaliseerd en had nauwelijks verbinding met het 'gewone leven'. Voor iedere doelgroep waren aparte voorzieningen gecreëerd waarbij de focus vooral lag op verzorging en bescherming. Kortom, er waren veel overwegingen om de zorg eenvoudiger, goedkoper en beter bereikbaar te maken. Daarnaast werd met de overheveling van het rijk naar gemeenten ook beoogd meer lokale samenhang te creëren tussen de domeinen wonen, welzijn, zorg, inkomen, onderwijs en werkgelegenheid.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Bovenstaande vindt zijn weerslag in een viertal nieuwe wetten, die

op 1 januari 2015 ingevoerd werden. De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet langdurige zorg regelen respectievelijk ondersteuning bij zelfredzaamheid en participatie bij volwassenen, zorg voor jeugdigen, ondersteuning rond arbeidsvermogen en intensieve langdurige zorg. De eerste drie genoemde wetten worden uitgevoerd door de gemeenten, waardoor ze verantwoordelijk werden voor een groot deel van zorg en ondersteuning. Deze decentralisatie ging gepaard met een budgetkorting van 25 %, waarmee in een klap de grootste bezuiniging van de afgelopen vijftig jaar doorgevoerd werd.

Voor gemeenten betekende dit een grote opgave om invulling te geven aan hun nieuwe wettelijke taken. Het interessante is dat het niet alleen gaat om een organisatie- maar ook om een cultuurverandering. Niet alleen een transitie dus, maar ook een transformatie. De overheid koerst op ander gedrag van burgers, professionals en van de overheid zelf. Kernwoorden zijn: meer initiatief bij de burgers zelf ('eigen kracht'), en in de dienstverlening minder schotten, minder bureaucratie, meer samenwerking en integratie, meer lokaal en individueel maatwerk.

Voor de inzet van sociale professionals hebben de meeste gemeenten het model van breed samengestelde basisteams gekozen. Hierbij is een grote variatie ontstaan, zo bleek uit onderzoek zoals dat onder andere door het KSI verricht is (De Waal, Binkhorst, & Scheijmans, 2014; De Waal, 2016). Teams verschillen qua omvang, taken en disciplines, maar de meeste teams bieden vooral psychosociale hulpverlening en richten zich minder op samenlevingsopbouw en preventie.

Wat gaat er goed?

De transitie heeft - voorlopig- nog niet tot grote ongelukken geleid. Los van de ernstige problemen met pgb-uitbetaling en de protesten van burgers die minder huishoudelijke ondersteuning kregen dan zij wensten, kunnen we constateren dat deze complexe operatie redelijk goed verlopen is (zie onder andere Rozema, De Meere, Smulders, Van Veenendaal, & Vellekoop, 2016).

Transitie en transformatie bieden mogelijkheden voor innovatie van het sociale stelsel en van de beroepsuitoefening. We zien een aantal kansrijke ontwikkelingen:

Professionals die met elkaar in nieuwe verbanden gaan opereren, zoals wijkteams, zien dit als een mooie uitdaging en gaan er volop tegenaan om die gewenste *allround* eerstelijns werker te worden. We zien hier veel enthousiasme en creativiteit (Vlaar & Pruim, 2016). Zowel professionals als de kennis die voorheen in aparte sectoren opgesloten zat, 'ontkokeren'. Dit leidt tot nieuwe vormen van leren, kennisdeling, en kennisontwikkeling (Kooiman, Wilken, Stam, Van Biene, & Jansen 2015).

Gemeenten streven naar vereenvoudiging, zowel in de contractering als in de regelgeving. Het hele stelsel moet veel simpeler en overzichtelijker worden, met minder bureaucratie¹.

Beroepsopleidingen zijn druk bezig hun curriculum te vernieuwen. Ook het onderwijs kantelt en transformeert, waarbij het doel is goed toegeruste 'T-shaped' professionals af te leveren (Korevaar, Kroes, & Kuik, 2016).

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Echt kantelen blijkt behoorlijk moeilijk (zie o.a. Van Gijzel, Overkamp, & Karbouniaris, 2016). Professionals vinden het over het algemeen best lastig om minder over te nemen en meer uit te gaan van waar mensen en hun netwerk zelf toe in staat zijn. Ook gemeenten zoeken naar een balans tussen dirigeren en overlaten.

We merken dat veel teams nu te maken krijgen met een toenemende caseload. De meest eenvoudige oplossing is de teams uit te breiden. Maar als dit budgettair niet mogelijk is, dient er een verdelingsmechanisme ontwikkeld te worden, waarbij aan de ene kant gekeken wordt naar wat mensen zelf, vrijwilligers en mantelzorgers (meer) kunnen doen, en aan de andere kant naar het inzetten van specialistische zorg. Wijkprofessionals fungeren dan, nog meer dan nu, als een combinatie van makelaar, regisseur en uitvoerend dienstverlener. Zoals uit het hierna volgende hoofdstuk van Vincent de Waal blijkt, zijn er nog talloze knelpunten en uitdagingen in de ontwikkeling van het wijkgericht werken.

Een risico is dat er mensen tussen wal en schip vallen. Mensen die de 'traditionele' zorg (van GGZ, VGZ, Verslavingszorg of Maatschappelijke Opvang) kwijt geraakt zijn, maar die ook niet, of niet voldoende

1 Zie o.a. minder-bureaucratie-in-sociaal-domein (2014)



geholpen zijn vanuit een eerstelijnssteam. Wellicht mensen die behoren tot de categorie 'verwarde mensen op straat' (Van Everdingen, 2015; Van Doorn in deze bundel). Of nieuwe mensen met ondersteuningsbehoeften die de weg niet weten of niet door de eerste lijn opgemerkt of bereikt worden, zoals bijvoorbeeld ouderen in sociaal isolement (Dankers, 2016).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Sociale innovatie heeft als doel om kwaliteit toe te voegen aan de samenleving. Dat moet in de eerste plaats vooral opgevat worden als een gemeenschappelijke opgave. Het kan nooit alleen tot stand gebracht worden door de overheid of door professionals. Meer dan ooit is het nodig om burgers zelf in het middelpunt te plaatsen. Hier ligt een aantal mooie uitdagingen te wachten, waarbij we onderscheid kunnen maken tussen systeeminnovatie en beroepsinnovatie, die niet los van elkaar gezien kunnen worden.

Vereenvoudigen en dienend maken

Bij systeeminnovatie is de kunst om systemen niet alleen verder te vereenvoudigen, maar ook dienend te maken aan waar mensen mee geholpen zijn. Dit geldt burgers in de samenleving, maar ook de professionals die daar werken. De uitdaging voor de lokale overheid is te sturen op vertrouwen, en op basis van heldere uitgangspunten en faciliterende kaders, ruimte te bieden (Overkamp & Gademan, 2016).

Van stelsel naar netwerk

Op collectief niveau zit de innovatie-uitdaging om op lokaal niveau een effectief stelsel, - een beter woord is netwerk - te ontwikkelen van professionele dienstverlening. Niet alleen ieder individu is anders, ook iedere wijk of buurt. Dat betekent dat een dienstverleningsnetwerk zich voortdurend dient af te stemmen op de demografische kenmerken van de populatie, op zowel de kracht van samenlevingsverbanden als de kwetsbaarheid.

Samenwerking is hierbij een belangrijk sleutelwoord: samenwerking met andere professionals, in teams en andere verbanden, samenwerking tussen gemeenten, burgers en professionals. Samenspel tussen formele en informele inzet. Samenwerking in wijk- en buurtnetwer-

ken, met partijen in de civil society. De kunst hierbij is te zoeken naar welke rol iedere partij kan vervullen, op een zodanige wijze dat zij elkaar aanvullen, en samen werken aan de kwaliteit van de samenleving. De komende jaren zal onze aandacht uitgaan naar hoe deze diversiteit aan samenwerkingsvormen effectief gemaakt kan worden.

De T-shaped sociaal professional

De moderne sociaal professional is zowel 'specialistische generalist' als 'generalistische specialist' (Scholte, Sprinkhuizen, & Zuilhof, 2012). Hiermee bedoelen we dat hij moet beschikken over een aantal generalistische competenties, zoals sensitief, reflectief en moreel bewust kunnen handelen, relationele en samenwerkingsvaardigheden, het vermogen integrale beoordelingen te maken, kennis van de wijk te hebben, mensen aan te spreken op hun eigen mogelijkheden en gezamenlijke inzet (de horizontale balk van de T-shaped professional). Maar daarnaast is het nodig dat hij beschikt over specifieke competenties, bijvoorbeeld op het gebied van schuldhulpverlening, psychische problematiek, community development, veiligheidsvraagstukken, arbeidsreïntegratie of juridische kwesties (de verticale balk van de T).

De sociaal professional nieuwe stijl is een netwerker die aansluit bij de netwerken die er in soorten en maten zijn in de wijk, het dorp, en de stad. Die partnerschappen aangaat, en kijkt waar hij een verschil kan maken. Voor professionals die in de eerste lijn werken is het belangrijk zich te ontplooien als breed inzetbare werkers, die in staat zijn interdisciplinair samen te werken.

Opleidingen sociaal werk hebben als taak aankomende professionals te helpen bovenstaande beroepsidentiteit tot ontwikkeling te brengen. Ook dit is een innovatieve opgave.

Literatuur

Dankers, T. (2016). *Eenzaamheid en Sociaal Isolement*. Uitgave in de serie Wmo-wijzers. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht / Wmo-werkplaats.

Everdingen, E. van. (2015). *Verwarde mensen op straat*. Sittard: Van Everdingen ZorgConsult.

Gijzel, S. van, Overkamp, E., & Karbouniaris, S. (2016). *Voorbij de Transitie*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht / Wmo-werkplaats.

Kooiman, A., Wilken, J.P., Stam, M., Biene, M. van, & Jansen, E. (Red.) (2015). *Leren Transformeren. Hoe faciliteer je praktijkinnovatie in tijden van transitie?* Utrecht: Wmo-werkplaatsen / MOVISIE.

Korevaar, L., Kroes, J., & Kuik, S. (2016). Interdisciplinaire samenwerking in de wijk. De T-shaped professional. In J. P. Wilken, & A.M. van Bergen (Red.), *Handboek Werken in de Wijk* pp. 89-98. Amsterdam: SWP.

Overkamp, E., & Gademan, M. (2016). De Kanteling in praktijk. In J.P. Wilken, & A.M. van Bergen (Red.), *Handboek Werken in de wijk* (pp. 183-196). Amsterdam: SWP.

Rozema, N., De Meere, F., Smulders, L., Veenendaal, M. van, & Vellekoop, M. (2016). *Clïëntervaringsonderzoek Wmo & Jeugd Utrecht 2015/2016*. Utrecht: Labyrinth Onderzoek & Verwey-Jonker Instituut.

Scholte, M., Sprinkhuizen, A., & Zuilhof, M. (2012). *De generalist. De sociale professional aan de basis*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Vlaar, P., & Pruim, E. (2016). Sociale professionals in de wijk. In J.P. Wilken, & A.M. van Bergen (Red.), *Handboek Werken in de Wijk* (pp. 41-49). Amsterdam: SWP.

Waal, V. de, Binkhorst, J., & Scheijmans, I. (2014). *De ontwikkeling van nieuwe vormen van integraal wijkgericht werken*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht / Wmo-werkplaats.

Waal, V. de. (2016). Sociale wijkteams: integraal en veelvormig. In J.P. Wilken, & A.M. van Bergen (Red.), *Handboek Werken in de wijk* (pp. 51-58). Amsterdam: SWP.

9. Onderzoeken naar sociale (wijk)teams: zicht op de knelpunten

Vincent de Waal

Schets van het domein

In 80-90% van de gemeenten bestaan nu sociale (wijk)teams. De eerste onderzoeken naar deze teams schetsen een beeld van de meer integrale gebiedsgerichte aanpak zoals die nu vorm krijgt. De onderzoeken besteden vooral aandacht aan de wijze waarop deze teams zijn ingericht. Zo komen de samenstelling van deze teams, de doelstellingen die ze hebben binnen de lokale context en de taken waar ze zich op richten in diverse onderzoeken naar voren. Meer recente onderzoeken beschrijven knelpunten ten aanzien van de samenwerking, de aanwezige expertise en de wijze waarop de participatie van burgers vorm krijgt. Dit artikel schetst de uitkomsten van een tiental onderzoeken (verschenen in 2014 en 2015) naar sociale (wijk)teams.² Het KSI organiseerde in 2014 en 2015 een drietal studiebijeenkomsten met teamleiders van sociale (wijk)teams uit de regio Utrecht. Gelet op de snelle veranderingen binnen het sociale domein vonden we een goed zicht op de huidige stand van zaken (ontwikkelingen en knelpunten) vanuit bestaand onderzoek van belang.

In veel gemeenten vindt momenteel een zoektocht plaats naar nieuwe werkwijzen. Het realiseren van een integrale aanpak wordt als doel van deze teams in de bestudeerde onderzoeken het meest genoemd, daarna volgen het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers en de preventie van problemen in wijken. Wat opvalt is dat veel gemeenten een stevige vinger in de pap hebben genomen in het initiatief tot de opzet en inrichting van deze teams. Waar voorheen sociale professionals in dienst waren van zelfstandige organisaties en de lokale overheid op afstand stuurde, hebben veel gemeenten nu het beheer van deze teams naar zich toegetrokken. Ze spelen een grotere rol in de regievoering en hebben zich opvallend vaak ontwikkeld van opdrachtgever tot (ook) werkgever. Uit de peiling van MOVISIE (Van Arum & Schoorl, 2015) onder 224 gemeenten blijkt dat in bijna de helft van de gemeenten het wijkteam in beheer is van de gemeente. Het is de vraag of deze huidige regie- en werkgeversrol van gemeenten mede ingegeven is door kritiek op de maat-

² Een veel uitgebreidere versie van dit artikel is hier te vinden:
<http://www.wmowerkplaatsutrecht.nl/CmsData/Producten%20fase%202/Literatuuronderzoek%20Sociale%20Wijkteams.pdf>



schappelijke organisaties die op het terrein van zorg en welzijn actief zijn en waren. En: is dit een tijdelijke fase of een voorbode van een meer permanente waar het de inrichting, werkwijze en aansturing van het lokale sociale domein betreft?

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

De beleidsredenering die ten grondslag ligt aan de opzet van de sociale (wijk)teams is binnen de diverse gemeenten vrijwel identiek: door te werken met sociale (wijk)teams is het mogelijk meer maatwerk te bieden, versnippering in dienstverlening tegen te gaan en aan te sluiten bij de kracht en eigen inzet van burgers. Dit moet leiden tot het gericht en sneller kunnen oppakken van vragen van burgers. Tevens wordt geprobeerd een verschuiving te bewerkstelligen van doorverwijzing naar de (duurdere) tweedelijns hulpverlening naar meer inzet op preventie. De opzet van deze teams lijkt een vrij eenduidig antwoord te zijn op de lokale bezuinigingen en op de decentralisatie van Rijkstaken naar gemeenten.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

De helft van de gemeenten werkt met een breed, integraal wijkteam dat alle hulpvragen oppakt. Hierin zitten professionals die thuis zijn op het terrein van jeugd en gezin, multiproblematiek, werk en participatie en langdurige zorg. Deze teams pakken alle hulpvragen op, ook de specialistische. Vaak bestaan daarnaast nog aparte teams, bijvoorbeeld een team jeugd & gezin. In andere gemeenten wordt gewerkt met een generalistisch wijkteam dat als voorpost funktioneert van meer domeinspecifieke teams. In sommige gemeenten bestaan teams die zich enkel richten op complexe of meervoudige hulpvragen. Van alle teams pakt zo'n 40% ook enkelvoudige vragen op (Van Arum & Schoorl 2015).

Wat gaat er goed?

Over het algemeen spreken werkers zich in diverse onderzoeken positief uit over deze nieuwe organisatievorm: er vindt sneller hulp plaats en meer op maat. Gesignaleerd wordt dat de eigen kracht versterkt wordt en dat er bovendien meer ruimte voor sociale professionals ontstaat.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

We zetten enkele ontwikkelingsvragen op een rijtje.

Eigen kracht

Het aansluiten bij eigen kracht blijkt over het algemeen tijdrovend en ingewikkeld te zijn. Soms is er sprake van weerstand bij gezinnen om hun omgeving te benutten of is er sprake van 'dunne' netwerken van mensen met meervoudige problematiek. Het centraal stellen van de burger in de dienstverlening blijkt complex te zijn. In 'Betrokken wijken' van het SCP wordt het volgende geconstateerd: *'De ervaring is dat nabijheid van de hulpverlening de hulpvraag doet toenemen en voor een aantal burgers laagdrempeliger maakt, maar dat desondanks voor sommige groepen de drempel toch te hoog is. Zij melden zich met hun zorgen op andere adressen, zoals scholen. Dit zou kunnen pleiten voor verdere decentralisering van hulpketten en meer continuïteit in de betrokkenheid van de hulpgever(s)'* (Kullberg et al., 2015, p. 175). Lang niet in alle wijkteams is er aandacht voor het aansluiten bij burgerinitiatieven of voor het betrekken van ervaringsdeskundigen en cliëntvertegenwoordigers bij de uitvoering van het werk.

Generalisten - specialisten

Gewezen wordt op het gevaar dat er te weinig specifieke expertise in de teams aanwezig is en dat er sprake is van onduidelijkheid over wanneer een teamlid zelf een hulpvraag kan behandelen en wanneer doorverwijzen naar specialistische hulp verstandig is. De noodzaak te beschikken over specifieke expertise in het sociale (wijk) team is ook een van de thema's in de recente publiciteit over deze teams, bijvoorbeeld op websites of in vakbladen. Van verschillende kanten wordt de noodzaak aangegeven dat deze teams dienen te beschikken over meer specialistische deskundigheid op het terrein van schuldhulpverlening, huiselijk geweld, psychische problematiek onder jongeren en arbeidstoeleiding. De Transitiecommissie Sociaal Domein stelt bijvoorbeeld in haar derde rapportage (september 2015): *'Het is dan ook noodzakelijk om kennis van schuldsanering en (bijzondere) bijstand stevig te verankeren in het sociaal team en in de samenwerking met het taakgebied 'Werk en Inkomen''* (p.5).

Het onderzoek van Platform31/Universiteit Twente (Oude Vrielink, Van der Kolk, & Klok, 2014, p. 88) naar sociale wijkteams stelt dat er veel nodig is voor het ontwikkelen van een generalistische werkwijze: *'Niemand is immers opgeleid tot generalist en het kost tijd er een te worden'*. Gesteld wordt dat je pas kunt doorgroeien naar een professional met oog voor meer generieke werkwijzen en benaderingen vanuit een duidelijk vakspecialisme. En dat de bal bij organisaties ligt om goede praktijkmensen de ruimte te bieden om zich te ontwikkelen tot een generieke frontliniprofessional.

Wat voor sociale professionals moeten er in een team zitten? Zijn het generalisten die ondersteund worden door een pool van specialisten die meer op afstand zit, of zijn het specialisten die over enkele generalistische bekwaamheden moeten beschikken? Het onderzoek van Teekman, Slendebroek-Meints, Pruim en Jager-Vreugdenhil (2015) laat zien dat professionals die deel uitmaken van een sociaal wijkteam nog vaak bang zijn dat het generalistisch werken gepaard zal gaan met 'taakvershraling'. Deze professionals spreken daarmee uit dat ze zorgen hebben over toekomstbestendigheid van hun specialistische kennis.

Reflectie en kennisontwikkeling

'Ondanks de verzameling van hulpverleners achter één loket, blijken ze weinig tijd te hebben om van elkaar te leren. De gedroomde integrale backoffice functioneert daardoor nog niet als één geheel'. (Kullberg et al., 2015, p. 175). Een belangrijk deel van de knelpunten heeft betrekking op het ontbreken van een 'leercultuur' binnen deze teams. Zo wordt in het onderzoek van de Rekenkamer Zaanstad geconstateerd dat er te weinig tijd is voor reflectie en voor afstemming tussen elkaars expertise (Rekenkamer Zaanstad, 2015, p. 4). De mate waarin er ruimte is om een meer generalistische werkwijze vorm te geven en diverse kennisgebieden met elkaar in een integrale werkwijze te verbinden blijkt een duidelijk knelpunt. Het is de vraag of er lokaal voldoende zicht is op wat er nodig is voor de zo gewenste ontschotting: 'Het risico bestaat dat wijkteams op papier integraliteit uitstralen, maar in de praktijk 'meer van hetzelfde' betekenen' (Van Arum & Lub, 2014). Niet altijd is er sprake van een nadruk op teamleren en op persoonlijke werkontwikkeling. De huidige nadruk op 'zelfsturende teams' is nog geen garantie voor minder gefragmente-

eerde werkwijzen en meer multidisciplinaire en interprofessionele benaderingen.

Preventie en een proactieve aanpak

In diverse onderzoeken komt nog een ander knelpunt naar voren: een preventieve aanpak van sociale problemen. Hebben teams zicht op de bijdrage van gemeenschapsgerichte sociale programma's of ontwikkelen ze zich vooral tot zogenoemde 'zorgteams'? Algemeen: is er sprake van een proactieve aanpak in de wijk? *'Het grootste knelpunt voor preventief werken, zo blijkt uit ons onderzoek, is te weinig gelegenheid om te werken vanuit presentie in de wijk. Dat doet zich voor als proactieve signalering geen deel uitmaakt van het takenpakket van de sociale wijkteams'* (Oude Vrielink et al., 2014, p. 57). Meer tijd en ruimte voor present zijn in de wijk kan bewerkstelligen dat er een relatie wordt aangegaan met lastig te bereiken groepen, dat wil zeggen kwetsbare personen en gezinnen die wel ondersteuning en aandacht nodig hebben, maar die zich niet of niet zo snel met een duidelijke en overzichtelijke hulpvraag bij een loket of team melden. Wat mogelijk een rol speelt hier is de nadruk op risicobeheersing van de kant van gemeenten. De grote(re) nadruk op de directe ondersteuning van huishoudens gaat dan gepaard met geringe aandacht voor versterking van de wijk en het bevorderen van zogenoemde 'buurkracht'. Veel teams werken volgens de beleidsplannen van gemeenten in de nulde en eerste lijn maar blijken in de praktijk vooral tussen de eerste en tweede lijn te functioneren (Kolner & Sprinkhuizen, 2014). De Rekenkamer Zaanstad (2015) stelt dat de gewenste nadruk op preventie en op de-medicaliseren nog niet goed van de grond komt.

De vertrouwenspositie van sociale professionals: verstrengeling tussen beleid en uitvoering

Een knelpunt dat nog weinig aandacht krijgt is dat veel sociaal werkers (georganiseerd in sociale wijkteams) nu in dienst zijn van de gemeente. Hoe om te gaan met het beroepsgeheim en met de toestemming van cliënten om hun gegevens te mogen inzien? Waar botst de noodzakelijke vertrouwenspositie voor deze sociaal werkers met het beleid van de gemeente?

Samenvattend beeld uit de onderzoeken

Het beeld dat uit de onderzoeken naar voren komt is dat er in de betrokken gemeenten sprake is van sterk uiteenlopende praktijken waarin al werkende wordt geprobeerd het werk binnen het sociale domein opnieuw uit te vinden. Het sociale (wijk)team wordt gezien als de organisatorische uitvalsbasis voor die sociale professionals die werken in een nabije (wijk)aanpak en opgeleid zijn om vroegtijdig en gericht te interveniëren. De basisvorm van multidisciplinaire samenwerking door professionals, dicht tegen de leefwereld van burgers, met veel aandacht voor preventie en voor betekenisvolle inbreng van burgers komt in veel beleidsnota's naar voren. Op papier althans lijkt dit de inrichtingsstandaard te worden voor een belangrijk deel van het sociale domein. In deze inrichtingsstandaard is sprake van diffuse, in elkaar overlopende disciplines en wordt gewerkt met een zogenoemd stepped-care model waarin in eerste instantie lichte en korte vormen van ondersteuning of begeleiding worden ingezet en pas bij onvoldoende resultaat wordt opgeschaald naar meer intensieve ondersteuning of begeleiding. Veel sociale (wijk)teams blijken in de praktijk overwegend zorgteams te zijn en dienen nog een ontwikkeling door te maken naar een op de wijk en op preventie en burgerkracht gerichte werkwijze.

Veel gemeenten hebben de vrijheid genomen om vergaand in te kunnen grijpen in organisatievormen, samenstellingen en werkwijzen van deze teams. Dat maakt deze teams tevens kwetsbaar en zorgt ervoor dat sociale professionals hun complexe werk steeds meer ook in een politieke omgeving dienen uit te voeren. Al moet gezegd dat ook op dit terrein volgens de onderzoeken de verschillen groot zijn tussen de gemeenten. Deze regierol van gemeenten staat op gespannen voet met de noodzakelijke ruimte voor sociale professionals hun vak zelfstandig uit te oefenen en nieuwe praktijken vorm te geven.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

De onderzoeken brengen een drietal terreinen in beeld:

1. *Meer duidelijkheid over taakafbakening van deze teams en een duidelijker mandaat als het gaat om zelfstandig handelen.* Diverse onderzoeken schetsen het beeld dat de precieze inzet en

institutionele inbedding van wijkteams onduidelijk is. Er is sprake van veel onuitgewerkte aannames die betrekking hebben op nieuwe werkwijzen terwijl de uitvoeringspraktijk en de gevolgen voor burgers een blinde vlek blijven.

2. *Zorg voor een leercultuur binnen de teams: tijd en ruimte voor reflectie en kennisontwikkeling.* Lang niet in alle gevallen gaat deze herordering van het professionele veld gepaard met voldoende tijd en ruimte voor reflectie en kennisontwikkeling. Een belangrijk knelpunt is gelegen in de vraag of en hoe lokale buurtkracht door de teams wordt vormgegeven. Hoe wordt de beweging van individuele vraag naar een meer collectieve aanpak in de wijk ingezet? Het bevorderen van een 'leercultuur' en het ontwikkelen van nieuwe kennis komt lastig van de grond. Op welke wijze wordt lokaal nagedacht over vormen van deskundigheidsbevordering en inhoudelijke coaching van deze teams?
3. *Neem de aansturing van deze teams serieus.* Welke rol is er weggelegd voor teamleiders? Of wordt er van uitgegaan dat de nieuw gevormde teams deskundig genoeg zijn om deze ontwikkelopdracht zelfstandig op te pakken? De diverse knelpunten en de complexe lokale context roepen de vraag op welke rol teamleiders hebben of kunnen hebben ten aanzien van de aansturing van deze teams en de innovatieagenda die ermee verbonden is. Opvallend is dat naar dit sturingsvraagstuk in de hier aangehaalde onderzoeken weinig aandacht uit gaat. Goede coaching van deze teams blijkt evenwel zeer noodzakelijk gelet op de ontwikkeling van nieuwe integrale werkwijzen en het bevorderen van interprofessioneel handelen.

Literatuur

De tien onderzoeken zijn (in volgorde van verschijnen):

Waal, V. de, Binkhorst, J., & Scheijmans, I. (2014). *De ontwikkeling van nieuwe vormen van integraal wijkgericht werken*. Utrecht: Wmo-werkplaats Utrecht/Hogeschool Utrecht.

 Arum, S. van, & Lub, V. (2014). *Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten*. Beleidsonderzoek Online (februari 2014). Geraadpleegd op <http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2014/02/Beleidsonderzoek-2014-06>

Oude Vrielink, M., Kolk, H. van der, & Klok, P.J. (2014). *De vormgeving van sociale (wijk)teams. Inrichting, organisatie en vraagstukken*. Den Haag: Platform 31.

Kolner, C., & Sprinkhuizen, A. (2014). *Uit het doolhof. Observaties en reflecties bij de ontwikkeling van sociale (wijk)teams in Noord-Holland*. Amsterdam: Kenniscentrum Wmo en Wonen Noord Holland.

MOVISIE & Divosa (2014). *Factsheet werk en inkomen in sociale (wijk)teams*. Utrecht: Divosa/MOVISIE.

Arum, S. van, & Schoorl, R. (2015). *Sociale wijkteams in vogelvlucht. State of the art 2014*. Utrecht: MOVISIE.

Rekenkamer Zaanstad (2015). *Transformatie zorg voor de jeugd. Voorbereiding en oefening in Zaanstad*. Zaanstad: Rekenkamer Zaanstad.

Radar Advies (2015). *Factoren die bijdragen aan het transformeren van het sociale domein*. Amsterdam: Radar.

Teekman, C., Slendebroek-Meints, J., Pruim, E., & Jager-Vreugdenhil, M. (2015). *Uit de startblokken...De eerste maanden van de sociale (wijk)teams in Zwolle en Elburg*. Zwolle: VIAA/Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). *Mogelijk maken wat nodig is (derde rapportage)*. Den Haag: TSD.

Overige bronnen:

Kullberg, J., Noije, L. van, Berg, E. van den, Mensink, W., Igalla, M., & Posthumus, H. (2015). *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachts-wijken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oldenhof, L. (2015). *The Multiple Middle: Managing in Healthcare*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Scholte, M., Sprinkhuizen, A. & Zuithof, M. (2012). *De generalist. De sociale professional aan de basis*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Waal, V. de (2014). *De vooruitgeschoven middenvelder. De innovatiekracht van middenmanagers van welzijnsorganisaties met het oog op actief burgerschap*. Den Haag: Boom



10. Toeleiding naar arbeid op het snijvlak van Wmo en Participatiewet

Joep Binkhorst, Hannie Geugjes, Rob Gründemann en
Jean Pierre Wilken

Schets van het domein

Participatie van 'kwetsbare' groepen in arbeid is een belangrijke politieke en maatschappelijke opgave. Het is een vraagstuk waar zowel de rijksoverheid, lokale overheden, als professionals in het publieke domein zich momenteel mee bezighouden. Ook van de betrokken personen wordt in dat kader een actieve bijdrage gevraagd. Van mensen die niet altijd gemakkelijk deelnemen aan de arbeidsmarkt, zoals laagopgeleiden en mensen met een chronische aandoening of functiebeperking, wordt verwacht dat zij een steentje aan de maatschappij bijdragen en zoveel als mogelijk 'meedoen'. Voor wie daartoe in staat is betekent dit 'meedoen in arbeid', voor anderen geldt als uitgangspunt 'mee doen in de samenleving door middel van bijvoorbeeld dagbesteding of vrijwillige inzet'. In dit hoofdstuk adresseren we deze ontwikkeling die vanuit diverse lectoraten uit het KSI wordt opgepakt. Als voornaamste aanleiding voor deze ontwikkeling richten we ons op de Participatiewet en de Wmo, als wettelijke kaders van waaruit participatie van kwetsbare groepen gestalte moet krijgen. Daarbij kijken wij naar de rol van gemeenten (in het bijzonder de Dienst Werk & Inkomen) en van de sociale wijkteams. We benoemen de kansen die de ontwikkelingen met zich mee brengen evenals een aantal ontwikkelpunten. We betogen dat er voor de meest kwetsbare groepen mensen - zij die zich bevinden op het 'snijvlak' van Wmo en Participatiewet - nog veel onzekerheden zijn. Het is dan ook de vraag in hoeverre het nieuwe sociale stelsel het hen mogelijk maakt om aan de beoogde uitgangspunten (participatie in de samenleving en indien men daartoe in staat is, participatie in arbeid) te voldoen. Tenslotte zetten we uiteen aan welke sociale innovatie in dit kader behoefte is.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

Het wettelijk fundament voor de focus op (arbeids)participatie vinden we in de Participatiewet en de Wmo. Naast andere 'decentralisatiewetten' heeft de invoering en herziening van deze wetten een belangrijk momentum gecreëerd binnen het sociale domein. De wetten werden aangegrepen om de 'onhoudbaarheid' van de verzorgingsstaat om te buigen tot een systeem waarin burgers niet meer worden 'gepamperd' en waarin ondersteuning alleen terecht

komt bij hen die het écht nodig hebben. In deze paragraaf lichten we de wettelijke kaders toe.

De Participatiewet en de Wmo zijn beide gestoeld op de gedachte dat iedereen naar vermogen zijn of haar bijdrage levert aan de maatschappij, enerzijds vanuit een min of meer directe focus op het 'toeliden naar arbeid', anderzijds vanuit een focus op 'zorg'. Welke vorm van werk voor iemand passend is, hangt af van de mogelijkheden die iemand heeft. Om hierin onderscheid te kunnen maken stellen gemeenten vast welke 'afstand tot de arbeidsmarkt' iemand heeft. Deze afstand bepaalt het niveau van arbeid (of vorm van dagbesteding) dat voor iemand haalbaar is en de aard van ondersteuning die men daarbij nodig heeft.

Met de Participatiewet streeft de overheid er naar om voor zoveel mogelijk mensen de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en hen, ongeacht een eventuele arbeidsbeperking, betaald werk te laten uitvoeren. De Wmo is er om mensen ondersteuning te bieden bij hun participatie in de samenleving. Beide wetten zijn (in hun huidige vorm) relatief nieuw. De participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) (Rijksoverheid, 2015). De Wmo heeft met ingang van 2015 een stevige herziening ondergaan. Binnen de huidige Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De ondersteuning is erop gericht mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten blijven (Memorie van Toelichting Wmo, 2014).

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beide wetten ligt zoals gezegd bij de gemeenten. De gedachte hierachter is dat publieke diensten het beste aan lokale overheden kunnen worden toebedeeld, omdat ook de baten lokaal neerslaan. Er kan zodoende meer rekening worden gehouden met lokale voorkeuren en omstandigheden. Beleidsconcurrentie tussen lokale overheden zou de efficiëntie moeten bevorderen en de kwaliteit van de dienstverlening moeten verbeteren (CPB, 2013; Roelofs & Van Vuuren, 2011; Mosca, 2005).

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Bij het invullen van de nieuwe taken van de gemeenten (in het kader van de Participatiewet en Wmo) heeft de toeleiding naar arbeid een prominente plek binnen het sociale domein gekregen. 'Werk is altijd het uitgangspunt in de begeleiding van onze klanten', stelt bijvoorbeeld de gemeente Utrecht in haar nota 'Werken aan Werk' (2014) waarin zij hun ambities om de komende jaren zoveel mogelijk mensen 'aan de slag' te krijgen uitwerken. Bij de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hangt wetgeving vanuit de Participatiewet en de Wmo met elkaar samen. Individuele begeleiding - meestal vanuit een sociaal wijkteam - staat voor deze mensen voorop, met als doel hen te ondersteunen bij het ontwikkelen van hun mogelijkheden en talenten. Mocht betaalde arbeid op den duur toch tot de mogelijkheden behoren, dan wordt ook dat ondersteund. Sociale wijkteams zoeken daarin samenwerking met de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente.

Aan de Participatiewet en Wmo en de wijze waarop gemeenten invulling aan deze wetten geven zijn zowel positieve als negatieve kanten (ontwikkelpunten) te onderscheiden. Beide kanten lichten we in de volgende paragrafen toe.

Wat gaat er goed?

Het is een goede zaak dat door de invoering van de Participatiewet en de herziening van de Wmo 'participatie in arbeid' als een belangrijke factor wordt gezien om het beroep op zorg te verkleinen (MOVISIE & Divosa, 2014; Vreugdenhil, 2012). Verschillende onderzoeken (onder meer Berenschot, 2014; Schuring, 2010) tonen de positieve effecten van participatie in arbeid op het fysieke en mentale welbevinden van burgers. Een inkomen uit arbeid kan bijdragen aan het verlagen van de financiële druk of stress van mensen, waardoor 'mentale' ruimte ontstaat om te werken aan de problemen op andere leefgebieden. Als gevolg daarvan neemt het welbevinden van mensen toe en doen zij minder een beroep op professionele ondersteuning. De Participatiewet en Wmo sporen gemeenten aan om in te zetten op het stimuleren van arbeidsparticipatie, niet alleen om mensen aan een eigen inkomen te helpen, maar ook om

daarmee de zorgvraag te verkleinen en waar mogelijk te voorkomen (MOVISIE & Divosa, 2014). Deze ontwikkeling heeft geleid tot beloftevolle nieuwe samenwerkingen tussen verschillende partijen. Dit zien we onder meer in de toenadering tussen medewerkers van gemeentelijke Diensten Werk en Inkomen en medewerkers van de sociale wijkteams. Uit het onderzoek van MOVISIE en Divosa (2014) blijkt dat 55% van de wijkteams iets met werk en inkomen doet. In die zin is er dus sprake van een beweging waarbij ondersteuning en arbeidsintegratie elkaar opzoeken.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Met het voorgaande beargumenteren we dat er een breed gedragen visie bij gemeenten aanwezig is die participatie in arbeid aanmoedigt. Verschillende onderzoeken onderbouwen deze gedachte, en er zijn inmiddels een aantal mooie voorbeelden in de praktijk die dit lijken te ondersteunen. Toch signaleren we ook dat het gedachtegoed op veel plaatsen nog handen en voeten moet krijgen. In deze paragraaf behandelen we drie belangrijke ontwikkelpunten die dit illustreren.

Het eerste ontwikkelpunt is dat het decentraliseren van publieke taken veel meer omvat dan alleen de overheveling van taken naar een lager bestuurlijk niveau. Dat geldt voor de Participatiewet en Wmo, maar ook voor de wet op de Jeugdzorg. De gehele decentralisatieoperatie betekent een vergaande herinrichting van een complex dynamisch domein bestaande uit botsende beleidsregimes, vervlochten taken en processen, en uiteenlopende opvattingen over een verscheidenheid van vraagstukken (Cedris & Divosa, 2015; CPB, 2013; WRR, 2014). Omdat de decentralisaties gepaard gaan met forse bezuinigingen, vraagt de nieuwe herinrichting fundamentele keuzes om met de beschikbare middelen de maatschappelijke opdracht zo goed mogelijk vorm te geven en in te richten (Cedris & Divosa, 2015).

Het tweede ontwikkelpunt ligt in het verlengde hiervan en heeft betrekking op een aantal kennisvragen waarop na de invoering van de Participatiewet en de herziening van de Wmo nog geen duidelijk antwoord voorhanden is. Zo is er om te beginnen nog weinig bekend over de wijze waarop professionals werkzaam in de sociale wijkteams of vanuit de gemeentelijke Diensten Werk en Inkomen hun

nieuwe taken optimaal kunnen organiseren (Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI), 2014). Tevens is er door een gebrek aan kennis nog weinig inzicht in de wijze waarop de samenwerking tussen deze partijen vorm moet krijgen. Tenslotte is het nog de vraag welke kennis er ontwikkeld moet worden om de beoogde voordelen, efficiëntie en kostenbesparingen daadwerkelijk te realiseren (KWI, 2014).

Het derde ontwikkelpunt heeft te maken met het gegeven dat met de gedecentraliseerde wetten er nog relatief veel onzekerheid blijft bestaan voor die mensen die zich bevinden op het 'snijvlak' van Wmo en de Participatiewet. Het gaat om mensen die bijvoorbeeld deelnemen aan arbeidsmatige dagbesteding of arbeidsmatige activering (vanuit de Wmo) of werken in een sociale werkvoorziening (vanuit de Participatiewet). In veel gemeenten is de instroom in de sociale werkvoorziening aan banden gelegd. De consequenties hiervan zijn nog niet duidelijk. Er is overlap in de inhoud van het werk dat deze mensen uitvoeren en in hun achtergrond (vaak zijn dit mensen met een geestelijke of lichamelijke beperking of met GGZ-achtergrond). De indicatie, financiering en uitvoering van deze werkzaamheden is daarentegen - ook na de decentralisaties - apart van elkaar georganiseerd. Hierin schuilt een risico voor deze groep die, bijvoorbeeld door verergering van problemen, soms tijdelijk meer ondersteuning nodig heeft. Deze mensen moeten in zo'n geval vanuit een ander wettelijk 'regime' opnieuw beoordeeld worden, om te bepalen op welke (individuele) maatwerkvoorziening zij recht hebben (Verwey-Jonker Instituut, 2014). Daarnaast zien we dat het aantal beschermde werkplekken voor deze groepen vaak beperkt is. Professionals maken zich hier zorgen over. Een wijkteammedewerker verwoordt dit als volgt:

"Het aantal beschermde werkplekken is beperkt, terwijl nu meer mensen voor deze plekken in aanmerking komen dan voorheen. Hierdoor dreigen mensen zonder indicatie tussen wal en schip te raken. We moeten de verschillende vormen van dagbesteding en (beschut) werk in elkaars verlengde gaan zien: Hoe kunnen we de begeleiding van verschillende doelgroepen samen organiseren in plaats van met elkaar te concurreren? Dat geeft aardig wat uitdagingen" (wijkteammedewerker) (Binkhorst, 2016).



In de wijze waarop deze professional zijn zorgen omschrijft zien we de noodzaak om op gemeentelijk niveau wetgeving (Wmo en Participatiewet) goed met elkaar te verbinden, zodat er op uitvoerend niveau voor professionals eerder nieuwe mogelijkheden dan nieuwe belemmeringen ontstaan. Want ook al zijn er stappen gezet in de richting van meer eenduidige en minder versnipperde wetgeving, er is nog een behoorlijke innovatieslag nodig om de verschillende financiële regelingen en voorzieningen, zoals vormen van trajectbegeleiding, opleiding, dagbesteding en (beschut) werk, goed op elkaar te laten aansluiten.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Aan de hand van twee wettelijke kaders hebben we in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de wijze waarop professionals in de praktijk werken aan de participatie van kwetsbare groepen in arbeid. Naast een aantal positieve ontwikkelingen zijn ook een aantal ontwikkelpunten benoemd, die laten zien dat de uitvoering van deze wetten nog niet volledig is uitgekristalliseerd op gemeentelijk niveau. Misschien is het belangrijkste ontwikkelpunt dat met de komst van de Wmo en Participatiewet nog geen sprake is van een volledige ontschotting, hetgeen wel een belangrijke ambitie was van de decentralisatieoperatie binnen het sociale domein. Kijkend naar het optimaliseren van de mogelijkheden om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen, zien we dat er grote behoefte is aan meer samenhang bij de uitvoering van deze wetten in de praktijk. Om dit te realiseren zullen maatschappelijke organisaties, waaronder professionals van sociale wijkteams en case-managers van gemeentelijke diensten Werk & Inkomen elkaar beter moeten vinden. De plek waar de meeste behoefte is aan sociale innovatie ligt dan ook rond de sociale wijkteams; dicht bij de bewoners die het betreft. 'De wijk' kan dienen als vindplaats voor mensen met specifieke behoeftes en biedt de mogelijkheid om arbeidsparticipatie te verbinden met het gewone leven dichtbij de burger. Innovatie dient er op gericht te zijn meer en beter maatwerk te bieden, gericht op individuen en hun sociale context. Door de toeleiding naar arbeid in de wijk vorm te geven, kunnen mensen die in isolement geraakt zijn, bijvoorbeeld doordat werk of zinvolle dagbesteding buiten hun gezichtsveld is, worden bereikt.

Een wijkaanpak, op het snijvlak van zorg en arbeidsparticipatie, kan indien goed uitgevoerd, zowel welzijnsbevorderend als kostenbesparend werken (Divosa, 2014; MOVISIE & Vilans, 2013). Tot slot kunnen we constateren dat het voor het bereiken van de beoogde sociale innovatie van belang is dat sociale professionals en professionals vanuit de gemeente van elkaar gaan leren.

Literatuur

Berenschot (2014). *Werk is de beste zorg. Participatie voor de meest kwetsbaren in de participatiewet*. Utrecht: Berenschot

Binkhorst, J. (2016). *Samenwerking tussen Maatschappelijke Ondersteuning en Arbeidsreïntegratie in Amersfoort en Wijk bij Duurstede. Verkennend onderzoek in het kader van Zorgen voor Werk. Interne rapportage*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Cedris & Divosa (2015). *Een uitgewerkt sturingsmodel*. Utrecht: Cedris/Divosa.

CPB (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Divosa (2014). *Verkenning voortgang implementatie Participatiewet*. Utrecht: Divosa.

Gemeente Utrecht (2014). *Werken aan Werk, Samen aan de slag*. Uitwerkingsnota Participatie en Inkomen. Utrecht: gemeente Utrecht.

Kennisplatform Werk en Inkomen (2014). *Investeren in participeren: Kennis voor praktijk*. Den Haag: Kennisplatform Werk en Inkomen.

 Memorie van Toelichting (2014). *Memorie van Toelichting van Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Mosca, I. (2005). *Health care expenditure and decentralization: a national and international empirical analysis for OECD countries*. Lugano: Proefschrift in eigen beheer.

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

MOVISIE & Vilans (2013). *Vernieuwing in arbeidsmatige dagbesteding: dagbesteding, voorbereid op de transitie AWBZ-Wmo*. Utrecht: MOVISIE/Vilans.

 Rijksoverheid (2015). *Omschrijving van de Participatiewet*. Geraadpleegd op 10-02-2016 op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

Roelofs, G., & Vuuren, D. van. (2011). *The decentralization of social assistance and the rise of disability insurance enrolment*. Den Haag: CPB Discussion Paper 185.

Schuring, M. (2010). *The Role of Health and Health Promotion in Labour Force Participation*. Rotterdam: University Medical Centre Rotterdam. Proefschrift Erasmus MC.

Verwey-Jonker Instituut (2014). *De waarde van werk: samenwerking sociale werkvoorziening en zorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

vreugdenhil, M. (2012). *Nederland Participatieland?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

WRR (2014). *De centralisatie in openbaar besturen: Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

11. Meer of minder ingrijpen bij probleemjongeren en -gezinnen?

Jacqueline Bosker, Anneke Menger, Simone van Egdom en Marlous de Vos

Schets van het domein

“Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving”, aldus de memorie van toelichting bij de nieuwe Jeugdwet (Tweede Kamer, 2012-2013). Een deel van de kinderen en jongeren leeft in gezinnen of omstandigheden waarin een gezonde ontwikkeling wordt bedreigd. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen en jongeren die te maken hebben met huiselijk geweld of verwaarlozing, of om kinderen en jongeren die structureel of ernstig delinquent gedrag vertonen. In dit hoofdstuk gaat het om situaties die dermate ernstig zijn dat de overheid gerechtigd is in te grijpen. Veelal in de vorm van toezicht op het gezin of de jongere, uitgevoerd door een jeugdbeschermer of jeugdreclasseringswerker.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

Zowel de visie op bescherming van kinderen en gezinnen als de werkwijze en regelgeving zijn de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. Wij signaleren daarbij twee verschillende trends die deels met elkaar op gespannen voet staan.

1. *Participatiesamenleving: eigen kracht van de burger*
Ten eerste de trend om de eigen kracht (verantwoordelijkheid en mogelijkheden) van jeugdigen en het gezin centraal te stellen. Vanuit dit perspectief wordt de verantwoordelijkheid voor gezond en veilig opgroeien primair bij de burger gelegd. Aanvullende hulp wordt alleen geboden waar het echt niet anders kan. Toezicht (gedwongen kader) wordt alleen opgelegd wanneer de veiligheid van kinderen en / of hun omgeving onder een kritieke ondergrens zakt (Tweede Kamer, 2012-2013; Samen Veilig Midden-Nederland, 2015).
2. *Risicosamenleving: heel Holland straft*
Ten tweede de trend om risico's voor onveiligheid zo veel mogelijk te beperken (Van der Woude & Van Sliedrecht, 2007). In deze trend zijn (justitiële) ingrepen niet meer alleen gericht op correctie van feitelijk delinquent gedrag of feitelijke verwaarlozing van kinderen, maar ook op verminderen van het risico dat dit gaat gebeuren. Ingegeven door zorgen van burgers en overheden over onveiligheid van kinderen en van de samenleving, gekop-

peld aan een groeiende kennis van (mogelijk beïnvloedbare) risicofactoren voor het ontstaan van onveiligheid.

Dit leidt tot een paradox, waarbij gemeenten enerzijds streven naar minder ingrijpen en meer bij de burger laten, en anderzijds naar meer ingrijpen ten koste van rechten en vrijheden van burgers. De eerste trend ingegeven door een visie op burgerschap en effectieve hulp, in het verlengde van de participatiesamenleving. De tweede vanuit een visie op veiligheid en risicoreductie, in het verlengde van de risicosamenleving.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

In het kader van de participatiesamenleving

De nieuwe Jeugdwet (Minister van Veiligheid en Justitie, 2014) die per 1 januari 2015 is ingegaan vormt het kader voor de transitie en transformatie in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. In deze wet is geregeld dat gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp³. Ook als er sprake is van een gedwongen kader worden oplossingen voor problemen zo veel mogelijk belegd bij het gezin en het netwerk daaromheen. Waar professionele hulp nodig is, wordt deze zo lokaal mogelijk georganiseerd. In veel de gemeenten zijn lokale teams (wijkteams) ingesteld die in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor noodzakelijke hulp. De lokale teams verwijzen door naar gespecialiseerde hulpverlening als zij dat nodig vinden. Als er meerdere professionals bij een gezin betrokken zijn, dan worden zij geacht om hun bemoeienis goed af te stemmen en vanuit één plan te werken.

In het kader van de risicosamenleving

Ook het lokale veiligheidsbeleid is in de afgelopen jaren in toenemende mate onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen (Terpstra & Mein, 2010). Daarbij gaat het niet alleen over feitelijk crimineel gedrag, maar ook over (ervaren) overlast,

3 Het jeugdstelsel bevat verschillende vormen van begeleiding, zorg en hulp aan jeugdigen en gezinnen. In deze notitie hanteren wij de term hulp voor alle varianten van professionele hulp en zorg.

signalen van feitelijke onveiligheid in gezinnen, of signalen van oplopend risico op delinquent gedrag of onveiligheid. Met de groeiende verantwoordelijkheid van gemeenten voor lokaal veiligheidsbeleid groeit ook de vraag bij gemeenten naar mogelijkheden om in te grijpen. In dit verband nam de afgelopen jaren de vraag toe naar bestuursrechtelijke maatregelen die burgemeesters bevoegdheden geven in het gebied tussen openbare orde en zorg (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Justitie, Jeugd en Gezin & Wonen, Werken en Integratie, 2008). Sinds 2015 heeft de burgemeester 'doorzettingsmacht' gekregen, waarmee hij of zij de Raad voor de Kinderbescherming een dwingend verzoek kan doen tot het voorleggen van een verzoek tot ondertoezichtstelling bij de kinderrechter.⁴ Daarnaast kan de burgemeester de ouder met gezag een bevel tot begeleiding van zijn of haar kind jonger dan twaalf jaar geven, wanneer het kind herhaaldelijk in een groep de orde verstoort. Voor de ouder die hieraan geen gevolg zou geven, dreigt een boete.⁵ Ook zijn er in veel gemeenten nauwe samenwerkingsafspraken met woningcorporaties, die middels voorwaardelijke huurovereenkomsten tot de inzet van woonconsulenten komen.

Wat gaat er goed?

De nadruk op eigen kracht van burgers en de ontwikkelingen rond veiligheid kennen een aantal positieve effecten. We illustreren dit aan de hand van ervaringen bij Samen Veilig Midden-Nederland (SVM-N)⁶, waar door het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) onderzoek wordt gedaan.

Professionals ervaren meerwaarde

Uit een expertmeeting van het KSI met 15 medewerkers van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in Utrecht (april 2015) bleek dat de professionals enthousiast zijn over de focus op de eigen kracht van gezinnen, jeugdigen en hun sociale context bij het oplossen van soms complexe problemen. De professionals worden

4 Artikel 1:255 lid 3 BW, met ingang van 1 januari 2015.

5 Artikel 172b Gemeentewet, met ingang van 1 september 2010. Vermoedelijk is deze maatregel (nog) niet ingezet.

6 De nieuwe naam voor de fusie van Bureau Jeugdzorg Utrecht, Veilig Thuis Utrecht en Bureau Jeugdzorg Flevoland.

uitgedaagd om niet-alledaagse oplossingen te zoeken, om veel explicieter te luisteren naar wensen en oplossingen die het gezin aandraagt, en om een stapje terug te doen. *"Het is prachtig om te zien hoeveel mensen voor elkaar krijgen als wij als hulpverlener meer op onze handen gaan zitten"*, aldus een jeugdbeschermer.

Inzet expertise rond veiligheid buiten gedwongen kader

SVMN biedt ook begeleiding bij vrijwillig kader met als doel een justitiële ingreep te voorkomen en de regie van het gezin te vergroten (Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland, 2015). Daarbij is de ondergrens van veiligheid het kritieke punt. Ook de introductie van de jeugdbeschermingstafel⁷ heeft een betere samenwerking en afstemming tussen het gedwongen en vrijwillig kader als doel.

Wijkteams jeugd dragen bij aan deskundige inzet

Voorkomen van formele dwang gebeurt in nauwe afstemming met de integrale wijkteams jeugd die de Gemeente Utrecht heeft ingericht naast de generieke sociale wijkteams. De wijkteams jeugd kunnen medewerkers van SVMN consulteren en hen tijdelijk laten invoegen in een gezin, zodat zij met elkaar kunnen taxeren in hoe ver er sprake is van onveiligheid, welke hulp geboden is en of een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming is geïndiceerd (Van Montfoort & Samen Veilig Midden-Nederland, 2015).

Reductie van onder toezichtstellingen

In 2015 is het aantal ondertoezichtstellingen met ruim 15% gedaald ten opzichte van 2014 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016). Gezinnen waar bedreigingen van veiligheid werden geconstateerd, maar waarbij niet tot ondertoezichtstelling werd besloten, zijn voor een aanzienlijk deel wel in het vizier van SVMN, in de vorm van vrijwillige begeleiding door SVMN, of door de wijkteams jeugd na een tijdelijke invoeging of een consult door SVMN. Onder deze conditie (reductie maar wel in het vizier) lijkt de Utrechtse jeugdhulp dus stap-

⁷ Verschillende partijen, waaronder de cliënt zelf, zijn aanwezig bij de jeugdbeschermingstafel. Meer info: <http://www.jeugdbeschermingstafel.nl/zo-werkt-de-tafel>

pen te zetten in de richting van de inhoudelijke transformatiedoelen.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

De transformatie naar een grotere rol voor gemeenten en een grotere nadruk op eigen kracht levert echter ook een aantal ontwikkelingsvragen op.

Wijkteams voor lichte problemen, werk van jeugdbeschermers wordt zwaarder

Op diverse plaatsen in het land signaleren medewerkers jeugdbescherming / -reclassering dat de wijkteams de 'lichtere' gezinnen helpen en alleen de ernstige zaken naar hen doorverwijzen. Dit is in lijn met de transformatiedoelen, maar maakt het werk van de jeugdbeschermers wel zwaarder (Kriek, Mallee, De Vaan, & Witvliet, 2016). Niet overal worden jeugdbeschermers geconsulteerd als wijkteams vragen hebben over veiligheid in gezinnen. Volgens 8 op de 10 jeugdbeschermers worden gezinnen te laat doorverwezen, als de situatie te ver is geëscaleerd, terwijl eerder consult tot een andere koers had kunnen leiden (Kriek et al., 2016). De vraag rijst of er bij sommige sociale teams voldoende kennis en expertise van jeugdbescherming aanwezig is.

Generalisme en specialisme: hoe krijgen we de kennis bij elkaar?

De wijkteams zijn toegankelijk voor een zeer brede groep burgers met een scala aan verschillende problemen. Dit vraagt veel van de expertise van de wijkteamwerkers. Generalistische expertise bevordert het integrale kijken en werken, maar soms is meer specialistische expertise nodig om een goede inschatting te kunnen maken, bijvoorbeeld van veiligheidsrisico's. Ook het besluit om deze specifieke expertise te raadplegen vereist een aanzienlijke basis-kennis in het wijkteam. Dit roept de vraag op of het mogelijk is dat generalisten al deze specifieke kennis kunnen aanleren, en zo nee, hoe de benodigde expertise via andere wegen tijdig in het wijkteam kan worden ingezet.

Expertise professionals en belang van gemeente

In jeugdbeschermingszaken en zeker in strafrechtzaken kan er een



tegenstelling bestaan tussen het perspectief van de betrokken professional en het perspectief van de gemeente. Jeugdbeschermers en – reclasseringswerkers weten dat ontwikkeling van jongeren gepaard gaat met vallen en opstaan. Groei is niet mogelijk als er geen fouten gemaakt mogen worden, en dat betekent dat men zo verantwoord mogelijk risico's moet durven nemen (Titterton, 2011). Professionals in dit domein zullen daarom, waar verantwoord en onder duidelijke condities, geneigd zijn hun cliënten nieuwe kansen te geven. Bij ernstige delicten of incidenten die onrust teweeg brengen in een buurt kunnen gemeenten juist meer gericht zijn op het beheersen van de veiligheid en openbare orde (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Justitie, Jeugd en Gezin & Wonen, Werken en Integratie, 2008). Daardoor kunnen zij sneller geneigd zijn in te grijpen, soms tegen de vigerende kennis in en over de hoofden van de jeugdigen of gezinnen heen.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Er zijn tegengestelde trends zichtbaar. Enerzijds is de samenleving erop uit minder in te grijpen in de privésfeer en de oplossing van problemen rond opgroeien en veiligheid zo veel mogelijk bij de jeugdigen, het gezin en het sociale netwerk te laten. Anderzijds willen steeds meer partijen (zoals gemeenten) gedwongen ingrijpen achter de voordeur juist beter mogelijk maken, vanuit zorg voor de onveiligheid van kinderen of de samenleving.

Er is behoefte aan een heldere visie op een verantwoorde jeugdhulp, waarin het perspectief op veiligheid en het perspectief op verandering vanuit eigen kracht goed samen kunnen gaan. Waarin beide perspectieven tot hun recht kunnen komen als de situatie daarom vraagt en waarin zowel de gemeentelijke overheid als professionals zich baseren op de wetenschappelijke kennisbasis van het werken binnen en buiten het gedwongen kader. Zodat adequaat gereageerd kan worden op situaties waarin de veiligheid van kinderen in gevaar is, of waarin kinderen (jeugdigen) door hun gedrag onveiligheid veroorzaken.

In hun werk met individuele jeugdigen en gezinnen moeten professionals in zowel vrijwillig – als gedwongen kader steeds weer de

afweging maken of ingrijpen nodig is, hoe ze dat zo kunnen doen dat dit niet ten koste gaat van de positieve ontwikkeling die in gang is gezet, en of dat binnen het juridische kader toegestaan is. Hierbij is het essentieel dat zowel de generieke – als de 'veiligheidsprofessionals' een deel van hun kennisbasis met elkaar delen. Het gaat hier onder andere om kennis over de belangrijkste principes van effectiviteit bij de afbouw van delinquent gedrag (Andrews & Bonta, 2010), gestructureerd inschatten van veiligheidsrisico's en beschermende factoren (Bosker, 2015; Munro, 2012) en kenmerken van een effectieve werkaliantie waar veiligheidsvragen in beeld komen (Menger & Donker, 2016). Ook is een gezamenlijk beeld nodig van de werkwijze op 'de overgangen' tussen informele hulp naar professionele hulp en naar een gedwongen kader. Vanuit het KSI is onderzoek gestart naar ervaringen met de SAVE-werkwijze. Doel van dit onderzoek is om bij te dragen tot de ontwikkeling en borging van een gedeelde visie over deze thema's.

Literatuur

Andrews, D.A., & Bonta, J. (2010). *The Psychology of Criminal Conduct*. (5th ed.). Newark: JH, LexisNexis.

Bosker, J. (2015). *Linking theory and practice in probation. Structured decision support for Case Management Plans* (dissertation Radboud University Nijmegen). Alphen: Jacqueline Bosker (eigen beheer).

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Kriek, F., Mallee, L., Vaan, K. de, & Witvliet, M. (2016). *Ervaringen van instellingen na een jaar decentralisatie*. Amsterdam: Regioplan.

Menger, A., & Donker, A. (2016): De werkalliantie in gedwongen kader. De theorie. In A. Menger, L. Krechtig, & J. Bosker (Red.), *Werken in Gedwongen Kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk*. Derde herziene druk. Amsterdam: SWP.

Ministerie van Binnenlandse zaken, Justitie, Jeugd en Gezin & Vrouwen, Werken en Integratie (2008). *Actieplan overlast en verloedering. Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister van Veiligheid en Justitie (2014). *Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Munro, E. (2012). Risk assessment and decision making. In M. Gray, J. Midgley, & S.A. Webb (Eds.), *The SAGE Handbook of social work* (pp. 224-235). London: SAGE Publications Ltd.



Samen Veilig Midden-Nederland (2015). De SAVE-werkwijze. *Basis-handleiding voor SAVE-professionals, Versie 3.0*. Geraadpleegd op <http://www.samen-veilig.nl/professionals/benaderingswijze-save/>

Terpstra, J., & Mein, A. (2010). De positie van de gemeente in de veiligheidszorg. Een inleiding. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 3-8.

Titterton, M. (2011). Positive risk taking with people at risk of harm. In H. Kemshall & B. Wilkinson (Eds.), *Good practice in assessing risk. Current knowledge, issues and approaches* (pp. 30-47). London: Jessica Kingsley Publishers.

Tweede Kamer (28 juni 2013). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012-2013, 33.684, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer

Woude, M. van der, & Sliedrecht, E. van. (2007). De risicosamenleving: overheid vs. strafrechtswetenschap? Aanwijzingen voor het debat rondom veiligheid en risico's. *Proces*, 6, 216-226.



12. Gesloten geplaatst in een getransformeerde context

Andrea Donker en Joep Hanrath

Schets van het domein

In Nederland verzorgen jeugdzorgPlus-instellingen de hulp aan minderjarigen voor wie een machtiging gesloten jeugdzorg is afgegeven door de kinderrechter. In 2011 verbleven ruim 3000 jongeren in crisis in een jeugdzorgPlus-instelling (Jeugdzorg Nederland, 2011). Aanleiding voor gesloten plaatsing is de onhoudbare situatie waarin een minderjarige jongere zit als de ouders de grip hebben verloren. Het gaat om jongens en meisjes, normaal begaafd en licht-verstandelijk-beperkt (LVB). Soms proberen ouders met geweld gewenst gedrag af te dwingen of laten zij het kind aan zijn lot over. Wat volgt is chronisch spijbelen, drugs/alcoholgebruik, prostitutie, criminaliteit, terroriseren van anderen en vergelijkbare gedragingen. Gesloten plaatsing is dan een laatste redmiddel om de neerwaartse spiraal te stoppen en ongewenste invloeden buiten de deur te houden. JeugdzorgPlus-instellingen bestaan nog niet lang. Jongeren met een machtiging gesloten plaatsing kwamen tot 1 januari 2010 terecht in een justitiële jeugdinrichting, tussen de jongeren met een strafrechtelijke afdoening. Sinds 2010 is dit niet meer toegestaan en werd de scheiding tussen strafrechtelijk en civiel gesloten jeugdzorg een feit. De JeugdzorgPlus-instelling verzorgt sindsdien de opvang van civielrechtelijk geplaatste kinderen en ressorteert vanaf dat moment onder het ministerie van VWS.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

In 2011 verzocht VWS aan alle JeugdzorgPlus-instellingen om een plan in te dienen voor een nieuwe vorm van werken, gericht op een korter verblijf in de gesloten instelling en minder terugplaatsingen na vertrek. Om dat te bereiken moeten jeugdzorgPlus-instellingen vanaf de start met partners in de zorgketen gaan samenwerken *van bedden naar trajecten* en met één kind, één plan (Ministerie VWS, 2011). Tijdens het gehele traject moeten groepsleiders en ambulant begeleiders jongeren ondersteunen om aan dezelfde doelstellingen te werken, onder regie van een, gedragsdeskundige, de trajectbegeleider. De pilots dienen een opmaat te zijn voor en passend bij de toekomstige decentraal, door gemeenten georganiseerde jeugdzorg. Financiering zal in de toekomst voor trajecten worden toegekend. De boodschap vanuit VWS is duidelijk, de jeugdzorg ontkomt niet aan een stevigere vorm van samenwerken. Om dat voor jonge-

ren, ouders en professionals logistiek behapbaar te maken zullen jongeren voortaan regionaal geplaatst worden.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Met het sturen op deze vorm van zorg nam VWS een voorschot op de transitie en transformatie van jeugdzorg in Nederland. Deze stelselwijziging, die per 1 januari 2015 officieel zijn beslag kreeg, heeft tot doel landelijk, regionaal of provinciaal georganiseerde zorg naar de gemeenten over te hevelen (transitie) en tegelijkertijd de kwaliteit van de geboden hulp te versterken (transformatie). Het is een bestuurlijke, organisatorische en inhoudelijke verandering van de jeugdzorg in één beweging.

Medio jaren negentig waren vrijwillige en gedwongen jeugdzorg provinciaal georganiseerd. Sluitstuk van deze ontwikkeling is de Wet op de Jeugdzorg (2005) waarin een nauwere samenwerking tussen signalering, hulp, toezicht en tweedelijns LVB-zorg en GGZ de toegankelijkheid moet vereenvoudigen en de kwaliteit moet versterken. De geboden hulp kwam in opspraak na enkele ingrijpende gebeurtenissen. Een belangrijk keerpunt was het overlijden van Savanna, in 2004. Ze was toen drie jaar oud en stond onder toezicht van jeugdzorg. De impact was enorm en het vormde de aanleiding om tegen de voogd strafrechtelijke vervolging in te stellen. *Te laat* ingrijpen veranderde in *sneller* ingrijpen in gezinnen. De jeugdzorg groeide daardoor in omvang en dat gold ook voor de specialistische zorg van de gesloten voorzieningen. Waren er in 2008 elf instellingen die JeugdzorgPlus aanboden, tot 2011 groeide dit naar zestien instellingen met een capaciteit van 1622 plaatsen (Inspectie Jeugdzorg, 2014). In 2010 trok de Algemene Rekenkamer aan de bel. Zij constateerde om te beginnen onvoldoende zorgaanbod voor jongeren met meervoudige problematiek. Overeenkomstig de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg, bleek daarnaast aan de 'voorkant' de samenvoeging van vrijwillige en gedwongen hulpverlening wel verbeterd te zijn, de 'achterkant', de verbinding met Jeugd LVB en GGZ daarentegen was ontoereikend (Baecke et al., 2009). Wachtlijsten leidden ertoe dat jongeren met acute problemen noodgedwongen doorverwezen werden naar een zwaardere voorziening. Dit leverde een toeloop op van gesloten plaatsingen. Tegelijkertijd bleek

dat er voor de doorstroming naar lichtere vormen van jeugdzorg ook wachtlijsten kwamen die het vertrek uit de gesloten jeugdzorg belemmerde. De conclusie van de Rekenkamer was dan ook dat de jeugdzorg in Nederland was vastgelopen (Algemene Rekenkamer, 2010).

Het denken over jeugdzorg ging op de schop. Uitgangspunt voor de nieuwe zorg richtte zich op het inschakelen, herstellen en versterken van het probleemoplossend vermogen van zowel kinderen, jongeren, hun ouders als de sociale omgeving. De begeleiding moet zich richten op en het bevorderen van de opvoedcapaciteiten van de ouders en de sociale omgeving en door preventie en vroegsignalering moet tijdig hulp op maat geleverd worden en moet de samenwerking rondom gezinnen efficiënter en effectiever.

Het ministerie van VWS verzocht vervolgens de JeugdzorgPlus instellingen om voorstellen in te dienen, passend bij de uitgangspunten voor de nieuwe zorg. Op deze wijze moet de overgang tussen zware specialistische gesloten zorg en de lichter (semi) residentiële en ambulante zorg weer vlot getrokken worden. Ook de uitvalpercentages, 30-60 %, in de begeleiding moeten teruggedrongen worden. Met name de overgang van gesloten plaatsing terug naar een besloten of open voorziening, of eigen thuissituatie blijkt kwetsbaar voor terugkeer in de gesloten jeugdzorg. Het doel was dan ook helder. Kortere verblijfsduur van jongeren in gesloten jeugdzorg, betere zorgcontinuïteit en een soepeler overgang van de begeleiding na het beëindigen van het gesloten verblijf.

Wat gaat er goed?

In de regio Utrecht pakte JeugdzorgPlus-instelling De Lindenhorst de handschoen op. Samen met zes jeugdzorgaanbieders vormde zij een consortium en diende een projectvoorstel in. De pilot ging in januari 2012 van start, eerst onder de noemer *Samen zorgen*, maar al snel wordt de voorgenomen nieuwe werkwijze *Trajectzorg* gedoopt (JeugdzorgPlus de Lindenhorst, 2012). Het Kenniscentrum Sociale Innovatie, al in 2012 benaderd om deze ontwikkeling te volgen en te ondersteunen met onderzoek, ontving najaar 2012 daartoe een SIA Raak-Publiek subsidie.

Samen met de deelnemende partijen werd ervoor gekozen om met Trajectzorg iets wezenlijks anders te doen in het Utrechtse: trajectbe-

geleiders worden gekoppeld aan een jongere en blijven de jongere volgen ongeacht waar deze verblijft. Bij het eerste gesprek na plaatsing wordt direct het zogenaamde 'uitstroomperspectief' bepaald waarbij in ieder geval de jongere, diens ouder(s), de trajectbegeleider en de SAVE medewerker aanwezig zijn. Indien mogelijk schuiven ook onderwijs en de belangrijkste groepsleider aan. Bij de bespreking van het daarop volgende perspectiefplan zijn ook ketenpartners aanwezig als zij betrokken zijn bij het vervolg van het traject wanneer de jongere de Lindenhorst verlaat. Op die manier worden de doelen met elkaar vastgesteld en wordt afgesproken wie wanneer wat doet. Ambulante interventies starten al in geslotenheid en interventies zullen vanuit de geslotenheid worden gecontinueerd buiten de muren van de instelling. Daarmee werken professionals meer in elkaars verlengde, zijn er minder breuken in het traject en naar verwachting ook minder uitval. Ook hoeven jongeren niet steeds kennis te maken met nieuwe professionals en hun verhaal opnieuw te vertellen. Dit alles met als doel terugval (bij overplaatsing) te voorkomen, de verblijfsduur in geslotenheid te verkorten, de tevredenheid van de jongere en diens ouders te vergroten, continuïteit te creëren, de zorg dichterbij de jongere en het systeem te organiseren en hen daarmee eigenaar van het zorgtraject te laten zijn. Vanuit het KSI is gedurende de pilotperiode onderzoek gedaan naar de implementatie van trajectzorg door HBO en WO professionals binnen de jeugdzorg. Het lokale initiatief belandde in 2014 in de maalstroom van de nationale transitie en transformatie jeugdzorg. Dit nadat er organisatorisch in de eerste fase van de pilot al enorm veel turbulentie was ontstaan, omdat de jeugdzorgPlus-instelling fuseerde, daarna privatiseerde en vervolgens werd aangekocht door de gespecialiseerde jeugdzorgorganisatie Intermetzo. Om met een van de professionals te spreken: 'Het is alsof je een plantje poot in een orkaan.' (Donker, Hanrath, & Bitter, 2014, p. 22). Desondanks slaagt men erin het project Trajectzorg overeind te houden. Een prestatie op zich!

De consortiumpartners bouwden een projectstructuur waarin zowel bestuurlijk als inhoudelijk de voortgang van het project besproken werd. Ook troffen de primaire uitvoerders van Trajectzorg, de trajectbegeleiders elkaar regelmatig om het idee handen en voeten te geven in de dagelijkse praktijk. Deze bijeenkomsten werden door de onderzoekers bijgewoond, ruim twintig trajecten werden daar-

naast intensief gevolgd en meer dan 150 interviews afgenomen. Dit levert in het kort de volgende resultaten op:

- De verblijfsduur in geslotenheid is verkort en is gemiddeld 5,5 maand;
- Het aantal jongeren dat vanuit de geslotenheid naar huis gaat, is toegenomen. Voor de pilot was dit gemiddeld 25%, inmiddels is dit 41%;
- De ketenpartners weten elkaar steeds beter en sneller te vinden. Het wordt als prettig ervaren dat vervolgparkers al vroegtijdig in een traject betrokken worden;
- Er wordt meer met elkaar samengewerkt om aan te sluiten bij wat een jongere nodig heeft. Dit levert soms ook alternatieven op en andere samenwerkingsverbanden (side effect van de intensievere samenwerking door de trajectzorg);
- Ondanks de turbulentie van de transitie jeugdzorg wordt vastgehouden aan de implementatie van trajectzorg door de betrokken partners;
- Er wordt een scherper onderscheid gemaakt tussen korte en lange termijn doelen waardoor de doelen tijdens gesloten verblijf en de daarop volgende periode duidelijker onderscheiden worden in het trajectplan. Dit onderdeel heeft nog steeds verbetering, maar de belangrijkste ontwikkeling die er tot nu toe is geweest, is de bewustwording dat er een verschil in doelen is en dat dit tot uitdrukking komt in het plan;
- Het belang van continuïteit in de trajecten wordt algemeen onderkend, in de uitvoering blijkt het lastig om een trajectbegeleider in de lead te krijgen op locaties in het vervolgetraject. Dit heeft verschillende oorzaken zoals de tijdsinvestering van de trajectbegeleider en het accepteren van een deskundige van een andere locatie/organisatie op de nieuwe plek.

Duidelijk is dat de werkwijze van trajectzorg past bij het nieuwe stelsel en denken van de gemeenten. Het lijkt eigenlijk niet mogelijk om terug te gaan naar de 'oude' situatie.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

De overgangen naar de vervolgplek verlopen wisselend (Donker & Hanrath, 2016). Met elkaar is vastgesteld dat er een wenperiode dient plaats te vinden en dat jongeren alvast moeten kunnen kennismaken op hun vervolgplek, groepsleiders en andere hulpverleners wisselen met elkaar uit in de aanloop naar de vervolgstap. Zo kunnen zowel de professionals als de jongere kennismaken en kennis overdragen en ook de fase voorafgaand aan de uitstroom zo goed mogelijk afstemmen op het vervolg. Het blijkt dat dit in de praktijk lastig te organiseren is. Als een groepsleider meegaat met een jongere om te wennen aan de vervolginstelling is er onvoldoende reguliere bezetting op de groep en zal een invalkracht moeten worden opgeroepen. Dat is onwenselijk vanuit de doelstelling van een veilig leefklimaat op de groep, welke juist gebaat is bij vaste groepsleiders. Continuïteit in de zorg na uitstroom uit geslotenheid moet bereikt worden vanuit samenwerking tussen behandeldeskundigen, want er is geen juridisch kader voor doorzettingsmacht van de trajectbegeleider buiten de eigen instelling. Er is wel een juridisch kader voor een intensievere (toezichthoudende) betrokkenheid van de (gezins)voogd bij de realisatie van continuïteit in de geleverde zorg binnen het afgesproken traject. De invulling van deze toezichtrol is nu nog tamelijk mager.

Aansluiten bij eigen hulpvraag is belangrijk maar ook ingewikkeld. Allereerst omdat de timing belangrijk is. Gesloten plaatsing creëert *reactance* en dat vraagt aandacht alvorens doelen geformuleerd kunnen worden. Daarnaast is het belangrijk dat in de formulering de doelen aansluiten bij de jongere en het gezinssysteem. Tot slot moet de behandelmethodiek ruimte bieden om aan te sluiten bij de doelen. De zorg formuleert gedragsdoelen terwijl de jongere eerder denkt aan vertrek uit geslotenheid en '*gewoon, een gewoon leven*'. Doelen persoonlijk en haalbaar formuleren sluit dan beter aan. Via fasering kan de gelegenheid gecreëerd worden om doelen zowel inhoudelijk als in taalgebruik goed aan te laten sluiten bij het langere termijn perspectief van een gewoon leven (Donker & Hanrath, in druk).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

Er is behoefte aan professionals die hun eigen rol plaatsen in een lange termijn perspectief voor herstel van de leefsituatie van de jongere, zich daarop met elkaar verbinden en zelf maatwerk organiseren om onverwachte wendingen in het grillige verloop van een traject op te vangen.

Een nieuwe werkwijze vergt doorontwikkeling via experimenteren en leren in de praktijk. Dat kan alleen succesvol zijn als het samen gaat met gestructureerde gezamenlijke reflectie op de beoogde werkwijze, het vaststellen van verbeterpunten en het monitoren hiervan met indicatoren om te evalueren of de gewenste versterking is bereikt (Donker & Hanrath, 2016).

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2010). *Infographic Knelpunten jeugdzorg*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Baecke, J. M., Boer, R., Bremmer, P. J., Duenk, M., Kroon, D. J., Loeffen, M. M., & Schuyt, M. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Den Haag: Programmaministerie Jeugd en Gezin.

Donker, A., & Hanrath, J. (2016). *Trajectzorg. Op zoek naar het gewone leven*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Donker, A., Hanrath, J., & Bitter, L. (2014). *Op zoek naar het gewone leven. Onderzoeksrapportage over het eerste halfjaar 2013-2014*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Inspectie Jeugdzorg (2014). *Zes jaar Toezicht jeugdzorgPLUS, Van streefbeeld naar resultaat, eindrapportage*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs.

Jeugdzorg Nederland (2011). *Brancherapportage Jeugdzorg 2010*. Utrecht: Jeugdzorg Nederland.

JeugdzorgPlus de Lindenhorst (2012). *Businesscase Trajectzorg Regio Utrecht "Samen zorgen"*. Zeist: Lindenhorst.

 Ministerie VWS (2011, april 13). *Beleidskader Trajecten Jeugdzorg-Plus*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/04/13/beleidskader-trajecten-jeugdzorgplus>

13. Actieagenda voor complexe scheiding: betere analyses, normstelling bij beschadigend gedrag en passende hulp

Sietske Dijkstra

Schets van het domein

Scheidingen komen in veel families voor. Ongeveer een op de drie huwelijken strandt. Het aantal verbroken partnerrelaties is nog veel groter, misschien wel bijna 50%. Meestal zijn er bij deze relatiebreuken kinderen betrokken: 70.000 thuiswonende kinderen en jongeren jaarlijks (Spruijt & Kormos, 2014). Een scheiding is een ingrijpende transitie: partners worden ex-partners, het ouderschap en de ouder-kindrelatie veranderen, evenals de relatie met broertjes en zusjes, familie, vrienden en sociale omgeving. Bij ongeveer een derde van de kinderen heeft de scheiding een negatieve invloed: zij kunnen angstiger en bozer worden, gedragsproblemen vertonen, gemiddeld slechter op school presteren en moeite hebben met vriendschap en relaties. Circa 20% van de scheidingen valt in de categorie complexe scheiding. Deze bestrijken een breed spectrum aan relaties en achtergronden. Oudervervreemding komt bij ongeveer 10% van het totale aantal scheidingen voor: de controlerende, sturende ouder zet de kinderen er stelselmatig toe aan om de andere ouder negatief te bejegenen en manipuleert, controleert en intimideert via de kinderen. Het vervreemdingsproces kan echter ook verwijzen naar een realistische reactie van kinderen op (voormalig) mishandelend of verwaarlozend gedrag van één van de ouders (Spruijt & Kormos, 2014). Relaties kunnen op scherp komen te staan door kindermishandeling en partnergeweld en ook na een scheiding de opvoeding bemoeilijken (Pels, Lünemann & Steketee, 2010). Na het verbreken van de partnerrelatie kan bovendien het geweld doorgaan of zelfs verergeren (Clement, Pravda, Jaarsma, & Den Bandt, 2008).

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen of transformatie?

Deze bijdrage richt zich op een stijgend aantal scheidingen met veel conflict en vaak ook geweld, hetzij in de voorgeschiedenis, hetzij tijdens de scheiding en/of daarna. Bij een complexe scheiding is er sprake van een voortdurend ernstig conflict die schade toebrengt aan de kwetsbare gezins- en familierelaties. Er is vooral strijd over omgang, opvoeding, financiën en contact tussen ouder en kind. Een complexe scheiding leidt dikwijls tot complex ouderschap, complexe omgang en in geval van dreiging, controle en geweld, ook tot toenomen gevaar (Dijkstra, 2016a).

Sociale professionals hebben bij ingewikkelde scheiding onvoldoende antwoord op de verdeeldheid en onveiligheid waardoor de hulp vaak mislukt. Om inzicht te krijgen in wat escalerend maar vooral ook de-escalerend werkt, is er per geval beter onderzoek nodig. Gemeenten beseffen dat ook. Wanneer er geweld in de voorgeschiedenis of juist in en/of na het scheidingsproces speelt, is het belangrijk dit niet toe te dekken. De periode direct na een scheiding kan bijzonder gevaarlijk zijn. *“Toen ik wegging, heeft hij gedreigd om mijn dochter en mij met een hakbijl te vermoorden. Hij is furieus en er spreekt haat uit. Hij dreigde dat hij voor de trein ging springen met ons kind.”* Om de veiligheid voor alle betrokkenen te versterken, is het nodig om het geweld en de specifieke context waarin het zich voordoet concreet te benoemen en normen te stellen aan ontoelaatbaar gedrag. Een deel van de complexe scheiding hangt immers samen met geweld. Eén op de drie huisverboden leidt binnen een jaar tot een scheiding (Van Eijkern, Baan, & Veenstra, 2011). Een deel van de mishandelde vrouwen belandt na partnergeweld met hun kinderen tijdelijk in de vrouwenopvang of komt bij de eerste hulp of de politie terecht. En soms leiden heftige emoties helaas tot de dood van kinderen (Dijkstra & Verhoeven, 2014), partners en ex-partners.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

De nadelige en ontregelende effecten van scheiding staan maatschappelijk meer op ons netvlies dan vroeger. Toch schiet de hulp bij complexe scheiding tekort. Te vaak schieten professionals met hagel: ze bieden hulp die niet helpt, omdat niemand precies weet wat er wel en niet werkt en bij wie. Sociale professionals lopen regelmatig vast in de aanpak van complexe scheiding: ze voelen zich handelingsverlegen en gefrustreerd. De reden kan zijn dat de krater van het geweld onbesproken blijft: vooral het communicatieproces en de beleving van de waarheid staan op de voorgrond. Dit gaat ten koste van feitenonderzoek, analyses en inhoudelijke overweging en onderbouwing van besluiten (zie ook Dullaert, 2013). De huidige werkwijze met het accent op communicatie geeft onvoldoende ruimte aan normstelling: het aanspreken op, corrigeren, begrenzen en behandelen van schadelijk gedrag. Daarmee worden kansen gemist om bij

de kern te komen en de duur en ernst van conflicten te bekorten. Er is een onderzoeks-, scholings- en actieagenda nodig om fundamentele kwesties te verdiepen. Het eerder (h)erkennen van de kern van het probleem kan mogelijk een eindeloze trits aan rechtszaken helpen voorkomen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van uitspraken uit een eerste focusgroep met gescheiden vrouwen met een kind onder de zes jaar. Een tweede focusgroep zal zich richten op gescheiden vaders.

Wat gaat er goed?

Conflicten zijn onvermijdelijk. In gezonde relaties tussen partners leiden ze vaak tot beter wederzijds begrip, meer intimiteit en souplesse in het omgaan met verschillen. Wanneer mensen niet over hun conflict communiceren, kan de levendige onderhandeling bevroren tot vaststaande negatieve beelden en attributies. Dan domineren de vier zwarte ruiters: kritiek, verachting, een verdedigende houding en jezelf verschansen achter een muur (Gottman, 1994). Conflicten escaleren wanneer ze niet meer over iets concreets gaan maar zich als negatieve kritiek op de persoon richten. In geval van complexe scheiding zijn er dan vaak intense gevoelens in het spel: boosheid, verdriet, verlies, verraad en vijandigheid.

Goede begeleiding van gezinnen met ex-partners kunnen op korte en langere termijn veel onherstelbare schade voorkomen. Anderson en collega's (2011) ordenen in hun interessante onderzoek scheidingen in contextuele, interpersoonlijke en intrapersoonlijke kenmerken: ze onderkennen twee significante clusters met een hoge mate van conflict of complexiteit:

- Een voortdurende negatieve stroom van uitwisseling
- Een vijandige, onveilige en emotionele omgeving

Het is belangrijk om bij de wijdverspreide term *high conflict divorce* onderscheid te maken tussen relaties met geweld in de voorgeschiedenis en scheidingsprocessen waarin woede, jaloezie, gebrek aan probleemoplossend vermogen en negatieve attributies domineren. De onderzoekers spreken van ernstige mishandeling bij een patroon van controle, dominantie, angst, manipulatie en degradatie. Deze kenmerken komen overeen met Johnsons beschrijving van partnerrelatiegeweldspatronen: *intimate terror* of *coercive control* genoemd (Johnson, 2008). Machtsongelijkheid blijkt uit de druk en

controle die de pleger uitoefent. Deze leidt tot isolement en grote angst bij het slachtoffer. Myhill (2015) omschrijft intimate terror als 'coercive control and the resulting diminishment of the space for action in its victim' (p. 358). Intieme terreur gaat gepaard met een dynamiek van dominantie en controle. Het is verder in sterke mate genderbepaald door traditionele opvattingen over sekse en seksuele ongelijkheid. Consequenties van dit voortdurende controleproces zijn dat slachtoffers zich gedegradeerd voelen en tot object gemaakt, dat ze zelfvertrouwen verliezen, zichzelf verwijten maken, de hele tijd angst en bedreiging voelen en minder in staat zijn tot verzet. Thiara en Humphreys (2015) analyseren in hun onderzoek met het begrip *absent presence* haarscherp hoe het geweld juist voortduurt na de scheiding in de omgang.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

In de meeste wijkteams en de basishulpverlening is de hulp gericht op het verbeteren van de communicatie tussen de ouders. De kern van complexe scheiding wordt daardoor vaak gemist, want de verstoorde communicatie is uitdrukking van een dieper liggend probleem. Ernstig fysiek en psychisch geweld dat zich in de voor-geschiedenis, tijdens en of na het scheidingsproces voordoet, krijgt geen specifieke behandeling. Geweld, psychiatrische problemen en machtsongelijkheid worden onvoldoende benoemd of erkend. Er wordt geen begrenzing of begeleiding geboden. De onveiligheid blijft daardoor bestaan en kan zelfs groeien. Er is aandacht voor de erupties, maar niet voor de krater van het geweld. Verhuld wordt dat er behalve kinderen in de knel ook beknelde moeders en vaders kunnen zijn. Relevant is dat professionals meer kennis ontwikkelen over geweld en psychiatrische problematiek, zoals persoonlijkheidsproblematiek en verslavingsproblematiek, leren (h)erkennen. Dat geldt zeker ook voor het (h)erkennen van dwingend en controlerend gedrag na het verbreken van een relatie (Myhill, 2015), dat ook gericht kan zijn op beïnvloeding van het contact van het kind met de andere ouder (Thiara en Humphreys, 2015). Om dit dwingende en controlerende gedrag inhoudelijk te verdiepen, staan in box 1 uitspraken van zeven hoogopgeleide moeders met een jong kind. Allen vertelden dat hun ex-partner ernstig

probleemgedrag vertoont en hen via het kind op dwingende wijze probeert te controleren. De relatie werd meestal verbroken vrij snel na de bevalling. Volgens de vrouwen kon de ex-partner in de buitenwereld charmant zijn maar zich meestal niet verplaatsen in de vrouw en het kind. De vrouwen in deze groep voelen zich gegijzeld en ontdaan. Ze geven aan dat ze niet begrepen worden door professionals. Dat maakt hen onbeschermd: ze worden steeds weer gedwongen tot rechtszaken. Deze vrouwen voelen zich niet geholpen door de professionals van tal van organisaties met wie ze in contact staan, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdzorg, mediators, huisartsen, begeleiders van systeemgesprekken, de interventie Kinderen uit de knel. De vrouwen zijn ongerust over hun kinderen, die ze niet kunnen beschermen zoals ze zouden willen. Soms vindt er begeleide omgang plaats, maar in een aantal gevallen verblijft het jonge kind ook een aantal dagen per week bij de andere, in hun ogen schadelijke en gevaarlijke ouder.

Box 1 Voorbeelden van dwingende controle in focusgroep moeders (N=7)

Hij gebruikt het kind en dat is op mij gericht. Ik kan geen afspraken maken. Ik ben een marionet voor hem.

Hij weigert rekeningen of alimentatie te betalen: wil voortdurend aanspraak maken op mijn inkomen.

Mijn ex ziet altijd de aanval als de beste verdediging. Hij geeft geen toestemming om het contract bij de kinderopvang te veranderen terwijl onze werkdagen zijn veranderd. Niemand anders mag ons kind ophalen.

Mijn ex-partner is hoogbegaafd: hij heeft meer dan vijftien rechtszaken en wel bijna 50 klachten aangespannen. De hulpverlening is bang voor mijn ex die iedereen aanklaagt.

Hij misgunde het kind aan de borst en ging me steeds meer isoleren.

Mijn zorgen om seksueel misbruik van ons kind worden niet serieus genomen en gezien als beschuldiging van mijn ex-partner.

Mijn ex-partner kan niet voor ons kind zorgen. Hij liet het gas aanstaan, verschoonde hem niet, speelde met een groot mes en liet mij ons kind niet troosten of verzorgen.

Alles uit mijn leven wordt tot op de millimeter uitgesplozen: privé-brieven van het ziekenhuis over mijn bevalling, hulpverlenings-gesprekken, de ober in het restaurant vlakbij. Alles mag en alles gebeurt.

Mijn ex-partner hackte mijn computer, nam digitale babyfoto's weg en plaatste afluisterapparatuur in mijn woonkamer.

Op verschillende manieren blijkt controlerend gedrag uit deze uitspraken, zoals:

- herhaaldelijk rechtszaken aanspannen, polariseren en klachten indienen
- isoleren: contact verbieden met grootouders, andere ouder
- dreigen met geweld, zelfverwonding, moord of suïcide
- manipuleren, dreigen en controleren van de ex-partner via het kind
- de andere ouder in een kwaad daglicht stellen bij de rechtbank, huisarts, school of opvang
- zorgen over mishandeling als beschuldiging interpreteren
- geweld gebruiken en dreigen met geweld: afluisteren, misgunnen, dossiers en brieven gebruiken

Wanneer de betrokken professionals deze controle niet (h)erkennen, wordt de hulpverlening voor deze moeders een fuik.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

“De hulpverlening was grenzeloos: er was geen kader, geen bescherming en geen respect.”

Prangende vragen blijven over. Er is vakinhoudelijk en analytisch gereedschap nodig om de op het proces en de communicatie gerichte stijl van hulp te verbeteren. De huidige focus van professionals pakt slecht uit voor een deel van de ingewikkelde scheidingen. Er is te weinig erkenning voor de verschillende posities. Passende hulp vraagt om verdieping, begrenzing, bemiddeling en herstel. Allereerst kan passende hulp differentiëren en maatwerk leveren. Er is geen standaardbenadering. Het probleem is niet op te lossen aan de oppervlakte. De grondige analyse gaat in op wat er in dat geval nodig is.

Ten tweede wordt actief gewerkt aan herstel van veiligheid voor kinderen en ex-partners. Dat betekent: benoemen en erkennen van het vroegere geweld en attent zijn op huidig geweld. Heftige emoties herkennen en er op ingaan. Schadelijk gedrag begrenzen, alert zijn op macht, intimidatie en controle, normen stellen en letten op de naleving ervan. Veiligheid vergroten, want veiligheid maakt sterk. Door empowerment neemt de polarisatie af en slijten de scherpe randjes van het slachtoffer- en daderschap. Normaliseren waar het kan, afhechten wanneer het moet. Soms is eenhoofdig gezag de beste optie (Dijkstra, 2014).

Ten derde kunnen bemiddeling en herstel een rol spelen. Verbetering van de communicatie en respectvol omgaan met elkaar. Beweging brengen in stagnerende conflicten door bijvoorbeeld de positieve escalatiemethode waarin op basis van veiligheid ruimte is om te groeien naar een nieuw wij door onder andere normen en verbindende waarden te onderzoeken (Melcherts & Stamm, 2016).

Het beeld van een gevecht is te simpel. Het maskeert onderliggende relatiepatronen en dynamieken. Een scheiding kan behalve een indringende transitie een uitermate gevaarlijke periode zijn waarin geweld en controle toenemen. (Ex)-partnergeweld, kindermishandeling en onbehandelde psychiatrische persoonlijkheidsproblemen dienen in ogenschouw genomen te worden. Machtsongelijkheid en dwingende controle vormen een substantieel onderdeel van het



slopende conflict na een scheiding. Vrouwen worden vaker de dupe van ernstig controlerend gedrag van de ex-partner (Myhill, 2015; Thiara en Humphreys, 2015). Ook de positie van mannen die door een scheiding buitenspel komen te staan, verdient meer aandacht. Analyse van het probleem op meerdere dimensies is cruciaal om als professionals in samenwerking de-escalerend te kunnen handelen (Dijkstra, 2015, 2016b; Lawick & Visser, 2014). Normstellend gedrag voor herstel van de rust en de veiligheid voor alle gezinsleden staat daarbij bovenaan.

Een beter raamwerk is nodig om zaken te beoordelen, ouders, kinderen en professionals aan te spreken en passende hulp te ontwikkelen die niet van het kastje naar de muur stuurt. Samenwerking, blijvende scholing en praktijkgericht onderzoek zijn noodzakelijk om sociale en juridische professionals dit complexe vraagstuk gezamenlijk in een verdiepende, begrenzende dialoog te laten aanpakken.

Literatuur

Anderson, S. R., Anderson, S. A., & Palmer, K. L. (2011). *The American Journal of Family Therapy*, 39, 11-27.

Clement, C., Pravda, N., Jaarsma, F., & Bandt, M. den. (2008). *Uit het veld geslagen. Knelpunten na partnergeweld*. Maastricht: Stichting Zijweg, Boekenhuis.

 Dullaert, M. (2013). *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*. Den Haag: Kinderombudsman. Geraadpleegd op <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2013.KOM008Isdezorggegrond.pdf>

Dijkstra, S. (2014). De knellende werking van maatschappelijke normen over ouderschap. Escalatie rond (v)echtscheiding nader beschouwd. In A. van der Pas (Red.), *Hoezo probleemouders? Tien opstellen over de ongemakkelijke relatie ouders-maatschappij*. Amsterdam: SWP.

Dijkstra, S. (2014). Listening to children and parents in high-conflict divorce: seven dimensions to untangle high conflict divorce. In *Conference book for 25 years Children Rights (CRC), Leiden, 19 November 2014*.

 Dijkstra, S. (2015). *Achieving Post-Divorce Safety. What we can learn to de-escalate high-conflict divorce after intimate partner violence*. Position Paper in cooperation with M. Hester and C. de Ruiter for Symposium Achieving Post-Divorce Safety, Third World Conference on Women's Shelters, November 5 th, The Hague. <http://www.sietske-dijkstra.nl/wordpress/wp-content/uploads/newsletterdefinitieveOctober1.pdf>

Dijkstra, S. (2016a). Beweging brengen in complexe scheiding en complex ouderschap. In G. Frerks, T. Jongbloed, & M. Uitslag (Red), *Vechten, straffen en helen in mediation: dilemma, paradox of contradictie*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Dijkstra, S. (2016b). Kinderen uit de knel. Een interventie voor gezinnen verwickeld in een vechtscheiding. Beschouwing boek. *Tijdschrift voor Conflicttherapie*, 1, 17-21.

Dijkstra, S., & Verhoeven, W. (2014). Gescheiden werelden en gespannen verhoudingen. Ouderschap na scheiding en geweld met dodelijke afloop. *Maatwerk* (1), 2-6.

Eijkern, L. van, Baan, L., & Veenstra, R. (2011). *Een onderzoek naar de effectiviteit van huisverboden in de provincie Groningen in 2009-2010*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen / Gemeente Groningen.

Gottman, J.M. (1994). Why marriages fail. *Family Therapy Networker* 18 (1), 41-48.

Johnson, M. (2008). *Intimate Terrorism, Violent Resistance, and Situational Couple Violence: A Typology of Domestic Violence*. Boston/Hannover/London: Northeastern University Press.

Lawick, J. van, & Visser, M. (2014). *Kinderen uit de knel. Een interventie voor gezinnen verwickeld in een vechtscheiding*, Amsterdam: SWP.

Melcherts, R., & Stamm, L. (2016). Caleidoscoop. Echtscheidingsconflict. *Counseling Magazine* 2, 31-37.

Myhill, A. (2015). Measuring Coercive Control: What We Can Learn From National Population Surveys? *Violence Against Women*, 21 (3), 355-375.

Pels, T., Lünemann, K., & Steketee, M. (2010). Opvoeden na partnergeweld. Ondersteuning van moeders en jongeren van diverse afkomst. Assen: Van Gorcum.

Spruijt, E., & Kormos, H. (2014). *Handboek scheiden en de kinderen. Voor de beroepskracht die met scheidingskinderen te maken heeft*. Tweede druk. Houten: Bohn, Stafleu en Van Loghum.

Thiara, R. & Humphreys, C. (2015). Absent presence: the ongoing impact of men's violence on the mother-child relationship. *Child and Family Social Work Online*.

14. Veel voorkomende criminaliteit: standaard afdoen of betekenisvol sanctioneren?

Anneke Menger, Lous Krechtig en Maaïke de Boois

Schets van het domein

In de strafrechtpleging voltrekt zich een grote verandering. Hierin komen twee ontwikkelingen samen. Ten eerste het beleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie rond de aanpak van veel voorkomende criminaliteit⁸: die wil men snel, daadkrachtig, passend, gebiedsgericht en efficiënt aanpakken. Ten tweede het gegeven dat gemeenten ook op het terrein van lokale veiligheid steeds meer verantwoordelijkheden dragen. Zoals nazorg detentie, tegengaan van veelvuldig delinquent gedrag onder jongeren (Top X aanpak), regie op veiligheidshuizen⁹ en de uitvoering van een toenemend aantal bestuursrechtelijke bevoegdheden.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de transformaties in de strafrechtketen

De veranderingen worden hier toegelicht aan de hand van één voorbeeld: de pilot - werkplaatsen ZSM, die draaiden tussen eind 2014 en begin 2016. De bij deze pilots ontwikkelde werkwijze wordt vanaf januari 2016 geïmplementeerd in alle arrondissementen van het land. Het KSI voerde actieonderzoek uit bij de twee pilots en doet dit eveneens bij de uitbreiding naar het hele land.

ZSM heet in de volksmond 'snelrecht', maar is veel omvattender. Het betekent Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht. Mogelijk afdoen van veel voorkomende delicten. ZSM richt zich op veel voorkomende criminaliteit en beoogt interventies te realiseren die zichtbaar en herkenbaar zijn voor slachtoffers, daders en de buurt waar het delict is gepleegd (Openbaar Ministerie, 2011).

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Om dit mogelijk te maken is in 2011 het proces van beoordelen, sanctioneren en uitvoeren in elkaar geschoven. De ketenpartners werken niet meer na elkaar, maar naast elkaar. Hierdoor kan het Openbaar Ministerie (OM) samen met de betrokken ketenpartners een snelle en professionele maatwerkbeslissing aan de voorkant van

8 Veel voorkomende criminaliteit (VVC) is bijvoorbeeld: diefstal uit supermarkt of warenhuis, huiselijk geweld in meer of minder zware vorm, overlast plegen op straat, dreigingen uiten tegen professionals, vandalisme.

9 Veiligheidshuizen zijn samenwerkingsverbanden van politie, OM, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp, forensische (verslavings) zorg, DJI, NIFP en waar nodig sluiten sociale professionals zich aan.



het strafrecht realiseren. Samenwerkende partners bij ZSM zijn het OM, politie, reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming.

Verdere ontwikkeling ZSM: meer dan snel

De landelijke implementatie van ZSM verliep voorspoedig in die zin dat het doel 'snelheid' goed gerealiseerd lijkt te zijn: ruim een kwart van de zaken wordt via ZSM vroegtijdig in de justieketen afgevangen. In 77 % van de zaken is er binnen een week een beslissing (Openbaar Ministerie, 2014). De inhoudelijke doelen vergen meer ontwikkelwerk. Daarom kwamen de betrokken partners met een gezamenlijk plan (Landelijk Ketenprogramma, 2015) waarin men samen meer inhoud geeft aan betekenisvol en contextgericht sanctioneren. In het plan is tevens duidelijker aansluiting gezocht bij het sociale domein. Men formuleert hier de inhoudelijke doelen als volgt:

- snellere rechtsgang, waardoor sanctioneren effectiever is, de doorlooptijd in de keten korter is en de werkdruk van de rechterlijke macht vermindert;
- betekenisvol sanctioneren, persoonsgericht maatwerk, mede gericht op herstel voor verdachte/dader, slachtoffer en betrokken gemeenschap, vanuit het idee dat het strafrecht dienend moet zijn in plaats van leidend;
- inbedding in – en betrokkenheid van lokale sociale voorzieningen en de lokale gemeenschap.

Wat zijn ZSM-werkplaatsen?

Om te werken aan deze inhoudelijke doelen van ZSM zijn tussen eind 2014 en begin 2016 pilot-werkplaatsen ingericht, die elk een verschillend aspect van ZSM doorontwikkelden. Een van deze aspecten betreft de ontwikkeling van betekenisvol maatwerk in de samenwerking tussen OM en reclassering. Voor de ontwikkeling hiervan zijn twee werkplaatsen ingericht, in Midden- en Noord-Nederland. Bij beide werkplaatsen voerde het KSI actie-onderzoek uit (Krechtig, Menger, de Boois & Zuurbier, 2016).

De ontwikkelwerkplaatsen ZSM zijn gericht op (jong)volwassen burgers die worden opgepakt voor een veel voorkomend juridisch licht delict, bij wie ernstige sociale, delictgerelateerde problematiek werd

gesignaleerd. In juridische zin gaat hem om zaken die het Openbaar Ministerie, na aanhouding door de politie, normaal gesproken via daarvoor geldende standaarden af zou doen met een boete of een kleine werkstraf. De reclassering kwam daar tot dusver veelal niet aan te pas, evenmin als sociale professionals. Terwijl de kans op herhaling groot is als onderliggende delictgerelateerde problemen niet worden aangepakt.

In de ontwikkelwerkplaatsen werken de ZSM officieren uit het betreffende arrondissement en een team van reclasseringswerkers intensief samen. Zij selecteren, meteen na binnenkomst, welke zaken in aanmerking komen voor maatwerk in plaats van standaard afdoening. De reclasseringswerkers in de werkplaatsen krijgen van hun directies de professionele ruimte om 'te doen wat nodig is', los van vastgelegde kaders, procedures, werkprocessen en instrumenten.

Wat gaat er goed?

Professionele ruimte benutten en expertise profileren

Actief benutten van de geboden professionele ruimte blijkt cruciaal, evenals goed onderling contact over elkaars taal, beroeps cultuur en expertise. Tijdens de pilots groeiden beide beroepsgroepen in hun nieuwe rol ten opzichte van elkaar. Een officier hierover: *"nu heb ik de reclasseringswerkers waarop ik hoopte toen ik bij ZSM begon"*. En een reclasseringswerker: *"dit is de emancipatie van het reclasseringswerk"*.

Vindplaats voor burgers met zware sociale problematiek

Bij ZSM komt een breed scala aan zaken voorbij. Van ernstige delicten tot hele kleine feitjes. Bij een deel van die kleine feitjes is de zaak juridisch zo licht dat een justitiële afdoening onnodig is, maar waar het wel een signaal is voor achterliggende, delictgerelateerde problematiek. Tot dusver werkte de reclassering vooral met ernstiger delicten en later in het justitietraject. Een voorbeeld: Een meisje van 19 heeft een paar blikjes fris gestolen bij de supermarkt. Tijdens het verhoor vertelt ze dat ze in een kraakpand woont, geen inkomsten heeft en leeft van wat er aan het eind van de dag in de container van de supermarkt verdwijnt. De reclassering verwijst meteen door

naar het wijkteam. Door deze werkwijze komen burgers in beeld bij wie de kans op herhaling groot is als gevolg van de sociale problematiek, en die in de oude situatie vermoedelijk niet zouden worden doorgeleid naar zorg of sociaal werk.

Bemoeienis vooraan in het juridische proces biedt kansen tot afdoening buiten het strafrecht

In de werkplaatsen komt de reclassering al in actie voordat het OM heeft besloten wat het strafrechtelijke vervolg wordt. De reclasseringswerker verzamelt informatie, praat met de verdachte en zijn netwerk en informeert de officier van justitie over de mogelijkheden om de problematiek die achter het delict ligt, aan te pakken. Dit leidt ook vaak tot een verzoek aan het OM, de zaak op een bepaalde manier, ook buiten het strafrecht, af te doen. Een voorbeeld: *Een man is aangemeld na een huiselijk geweld zaak, waarbij dagvaarden de normale route zou zijn. Veilig Thuis is betrokken en er is een bewindvoerder. De reclassering schakelt het buurtteam in en het OM besluit tot een voorwaardelijk sepot met als voorwaarde begeleiding door het buurtteam met kort toezicht hierop door de reclassering.*

Niet meer: 'is dit een taak voor ons?' Maar: 'wat moet er gebeuren?'

Meteen na aanhouding en selectie als werkplaatszaak gaat de reclassering aan de slag. De vraag is niet: is dit een taak voor de reclassering? De vraag is: wat moet er gebeuren? Activiteiten die daarop volgen zijn onder andere:

- *Snel en breed contextinformatie verzamelen.* Dat werkt vaak effectief na een arrestatie. Betrokken instanties zijn vaak geschrokken, weten even niet wat ze moeten en zijn dan heel bereid om informatie te delen.
- *Hulpverlening in gang zetten of checken of het goed loopt.* Hulp wordt in gang gezet, zowel binnen – als buiten het forensische circuit, en kortdurend gevolgd.
- *Bij complexe zaken: kort intensief casemanagement.* Door snel veel informatie te verzamelen wordt soms duidelijk dat niemand de regie heeft in een complexe zaak. De reclasseringswerkers gaan dan organiseren wat hen goeddunkt en waar draagvlak

voor is. Zij merken hierbij ook dat niet alle afgesproken hulp even goed loopt. Op papier lijkt alles afgedekt, maar feitelijk wordt er niet snel genoeg of niet adequaat gehandeld.

- *Zelf een kort traject starten.* Soms is snel begeleiding of risicomanagement nodig, die niet tijdig voorhanden is. Dan begeleidt de reclassering tijdelijk zelf, soms ter overbrugging van een wachtperiode, soms omdat wijkteams een delinquente cliënt niet durven overnemen.

Theoretisch onderbouwd

De aanpak die wordt ontwikkeld in de ZSM-werkplaatsen is door het KSI getoetst op 'theoretische effectiviteit', oftewel op de vraag in hoeverre de aanpak strookt met de belangrijkste principes van effectiviteit die bekend zijn uit internationaal onderzoek. Algemene conclusie is dat de aanpak zich goed verhoudt tot deze principes en op enkele punten kan bijdragen aan vergroten van de effectiviteit van het reclasseringswerk. Zie voor meer informatie hierover Krech et al. (2016).

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Begin 2016 besloten de reclassering en het OM tot uitbreiding van de aanpak van ZSM-werkplaatsen over het hele land. Dit leidt tot nieuwe ontwikkelingsvragen.

Ten eerste vraagt dit duidelijkheid over de aard en mate van handelingsruimte van reclasseringswerkers in de ZSM-werkplaatsen. Inmiddels is hierin voorzien door de reclassering. Recent beleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie biedt de reclassering meer vrijheid om haar rol aan 'de voorkant' van de strafrechtketen in te vullen. Daarmee zijn er ook betere mogelijkheden om de aanpak van de ZSM-werkplaatsen landelijk uit te breiden.

Ten tweede vraagt dit dat de reclassering zich helder positioneert in de nieuwe context en duidelijk maakt hoe en waar zij haar unieke expertise over afbouw van delinquent gedrag inzet. Hoe kan de reclassering het belang van de huidige heldere positie in de strafrechtketen verbinden aan een goede uitvoeringspraktijk in de lokale context?



Een derde vraag betreft de samenwerking van de ZSM-werkplaatsen met buurt- of wijkteams. Er zijn voorbeelden van goede en van slechte samenwerking. De transformatie leidt tot nieuwe onduidelijkheden: instellingen fuseren, verdwijnen, veranderen van naam, reorganiseren en er ontstaat nieuwe versnippering. Dit is vooral een probleem als er snel gehandeld moet worden in risicovolle situaties, bij de meer ernstige delicten die ook voorkomen bij ZSM. Wijkteams sluiten ook niet altijd aan bij de snelheid die de ZSM aanpak vereist.

Een vierde vraagstuk betreft de koudwatervrees bij (een deel van de) wijkteamwerkers om te werken met burgers die delinquent of agressief gedrag vertonen. De ZSM-partners komen vaak 'huiver' tegen, en een minder ontwikkelde 'doorpak - attitude', ook bij aanzienlijke veiligheidsrisico's. Het is niet voor alle sociale professionals vanzelfsprekend dat 'kwetsbaarheid' (de trigger voor veel sociaal werkers om zich in te spannen) zich ook kan uiten in *acting-out* gedrag, waaronder delinquent gedrag. Delinquente burgers, voor, tijdens en na een strafrechtelijke sanctie, hebben niet minder recht dan anderen op inclusie en op bemoeienis van 'gewone' sociale professionals. Hoe minder wijkteams raadweten met (ex)delinquente burgers, des te groter de kans dat zij rond blijven cirkelen in het forensische domein, waar ze juist uit willen en zouden moeten geraken. In het belang van henzelf en van de samenleving.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is behoefte?

Het justitiële en het sociale domein hebben zich in de afgelopen decennia steeds meer van elkaar afgewend. Het is nodig dat deze domeinen elkaar weer vinden en zich aan elkaar verbinden. De expertise en de formele inbedding van de reclassering in de strafrechtketen is van essentieel belang bij het werken aan lokale veiligheid, bij het signaleren van delictgerelateerde sociale problematiek en bij toezicht op (ex)delinquente burgers. Samenwerking tussen reclassering en wijkteams is essentieel met het oog op rehabilitatie en inclusie van de betrokken burgers. De transformaties in het sociale en het justitiële domein bieden hiervoor nieuwe kansen. Hiervoor is nodig dat wijkteams, reclassering en andere betrokkenen

hun expertise met elkaar delen en welbewust benutten. Hierbij horen duidelijke afspraken over wederzijds consulentschap en invoegen waar nodig.

Hierbij hoort ook een gedeeld beeld van de gezamenlijke professionaliteit die nodig is om effectief samen te werken aan voorkomen - en afbouwen van delinquente loopbanen bij burgers. Naast specifieke kennis en vaardigheden gaat het hier om een onderliggende opvatting van professionaliteit, door Zuurmond en de Jong (2010) samengevat als 'de duurzame professional', die uitgaat van wat nodig is, die de eigen aanpak verbetert als die niet afdoende is, die over de muren van het eigen domein heen kijkt, die van buiten naar binnen denkt, uitzonderingen herkent en erkent, handelingsverlegenheid erkent, zich zowel kan engageren als positioneren, en voor oplossingen gaat, ook buiten kantooruren.

Literatuur

Krechtig, L., Menger, A., Boois, M. de, Lems, E., & Zuurbier, M. (2015). *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 1, 14 januari 2015*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Krechtig, L., Menger, A., Boois, M. de, & Zuurbier, M. (2015). *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 2, 21 oktober 2015*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Krechtig, L., Menger, A., Boois, M. de, & Zuurbier, M. (2015). *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 3, 4 januari 2016*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Krechtig, L., Menger, A., Boois, M. de, Zuurbier, M. (2015). *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 4, 21 januari 2016. Samenvatting en reflecties*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Landelijk Ketenprogrammaplan ZSM (2015). Definitieve versie, interne publicatie, 18 februari 2015.

 Openbaar Ministerie (2011). *Versnelde afdoening zaken dankzij ZSM*. Geraadpleegd op <https://www.videnet.nl/nieuws/17694362/03-06-2011>

 Openbaar Ministerie (2014). *Factsheet ZSM*. Geraadpleegd op 16 januari 2016 <https://www.om.nl/actueel/opportuun/@24445/factsheet-zsm/>

 Openbaar Ministerie (2015). *Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen Definitief Eindrapport*. Geraadpleegd op <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/Eindrapport-pilots-aansluiting-ZSM-veiligheidshuizen.pdf>

Zuurmond, A., & de Jong, J. (2010). *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



15. Zoektocht naar een passende inzet van beschermingsbewind

Vivian den Hartogh en Nadja Jungmann

Schets van het domein

Wie niet goed in staat is de eigen financiën te beheren kan bij de rechter vragen om beschermingsbewind. Een bewindvoerder regelt dan alle financiële zaken. Denk in dat kader onder meer aan het betalen van de vaste lasten, het aanvragen van bijzondere bijstand, het doen van aangifte inkomstenbelasting en als een deurwaarder beslag heeft gelegd, nagaan of de berekening die daar aan ten grondslag ligt wel klopt. In de afgelopen jaren is het aantal mensen dat onder bewind staat enorm gestegen. In de periode 2011-2013 nam het beroep met 66 % toe. In het totaal werden er in deze periode 107.156 mensen nieuw onder bewind gesteld. Deze groei levert druk op bij alle betrokken partijen: rechtbanken, bewindvoerders en gemeenten.

Naast de een enorme groei zijn er ook wisselende berichten over de kwaliteit. Een substantieel of groot deel van de bewindvoerders lijkt de werkzaamheden naar behoren te verrichten. Maar tegelijkertijd wordt er met regelmaat geklaagd over problemen. Veelgehoorde klachten zijn dat bewindvoerders voorzieningen te laat aanvragen of corrigeren (toeslagen, bijzondere bijstand en loonbeslagen), schuldposities verder oplopen terwijl dat niet nodig was of dat burgers te lang moeten wachten op leefgeld en daardoor in de knel komen met hun dagelijkse boodschappen (Jungmann & Kruis, 2014; De Monitor, 2016). Gemeenten, rechtbanken en organisaties die betrokken zijn bij mensen die onder bewind staan zoals verslavingszorg, GGZ en dak- en thuislozenzorg zijn zoekend hoe de enorme groei gestuit kan worden zonder de mensen die dat echt nodig hebben passende ondersteuning bij hun financiën te ontfangen.

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen / transformatie?

De twee belangrijkste onderwerpen die op de agenda van het maatschappelijke debat staan, zijn de afbakening van de doelgroep en kwaliteitszorg.

Afbakening doelgroep

Zoals in de schets van het domein reeds benoemd, is het beroep op beschermingsbewind de afgelopen jaren enorm toegenomen. Rondom deze stijging zijn twee tegengestelde bewegingen zicht-

baar. Enerzijds zijn rechtbanken in de afgelopen jaren ruimhartiger geworden in de toelating. Met het groeien van de schuldenproblematiek nam ook het aantal mensen toe dat onder verwijzing naar de stress (en als gevolg daarvan slechter functioneren) de rechter om toelating vroeg. Rechters onderschreven de impact van schulden op gezondheid en functioneren en stemden daar steeds vaker mee in. Deze gegroeide praktijk is per 1 januari 2014 gecodificeerd in een wetwijziging (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Stb. 2013, 414). Naast fysieke en psychische beperkingen zijn problematische schulden en verkwisting tegenwoordig ook grond geworden voor het opleggen van een maatregel beschermingsbewind. Anderzijds proberen gemeenten de instroom juist te beperken. Bij diverse gemeenten leeft de veronderstelling dat een deel van de onderbewindgestelden ook gebruik zou kunnen maken van lichtere (gemeentelijke) voorzieningen.

Om een beeld te krijgen van de rechtmatigheid van het gebruik heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek laten uitvoeren (Bartels, 2015). De conclusie luidde dat van slechts 7 tot 14 % van de gebruikers verwacht kan worden dat zij nog zullen uitstromen. Een tweede conclusie die werd getrokken, luidt dat het aandeel burgers dat gebruik maakt van beschermingsbewind vanwege financiële problemen toeneemt, terwijl het aandeel dat gebruik maakt vanwege psychische problemen juist afneemt. In de periode 2010-2014 veranderde de verhouding van 49/44 % naar 60/30 %. Bij het merendeel van de onderbewindgestelden zijn financiële problemen dus de aanleiding. Het onderzoek heeft geen antwoord gegeven op de vraag welk deel van de gebruikers ook voldoende steun heeft aan een lichtere voorziening dan beschermingsbewind.

Kwaliteit

Een tweede aandachtspunt betreft de kwaliteit. Een burger doet een beroep op beschermingsbewind omdat hij of zij niet goed in staat is om de financiën te beheren. De doelgroep van beschermingsbewind is kwetsbaar en in die context is het cruciaal dat burgers erop kunnen rekenen dat de vaste lasten op tijd betaald worden, bijzondere bijstand tijdig wordt aangevraagd en de eventueel door deurwaar-

ders gelegde loonbeslagen op juistheid worden gecontroleerd. De meeste bewindvoerders leveren goed werk af. Ze hebben hart voor de mensen waar ze voor werken. Maar er zijn ook regelmatig klachten te horen. Om de kwaliteit te vergroten, voorziet de wetwijziging van januari 2014 ook in kwaliteitseisen. Beschermingsbewindvoerders moeten voortaan minimaal HBO-geschoold zijn (of tenminste twee jaar werkzaam) als zij schuldenbewinden onder hun hoede nemen. De eisen die aan de bewindvoerder gesteld worden, hebben betrekking op onder meer de bereikbaarheid van de bewindvoerder, de wijze waarop inzicht wordt gegeven in de werkzaamheden (denk hierbij aan maandelijks inzicht in de mutaties op de rekening van de onderbewindgestelde) en vormeisen voor dossieropbouw en verantwoording aan de kantonrechter. Als je als bewindvoerder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, kan de rechter je ontslaan van je opdracht. Media brachten het bericht dat rechters inschatten dat zij in 2016 ongeveer 10% van alle bewindvoerders zullen ontslaan (De Monitor, 2016; De Telegraaf, 2016). De kwaliteitseisen gaan overigens niet over zaken als de vraag of een beschermingsbewindvoerder op tijd de bijzondere bijstand aanvraagt. Het percentage van 10% zegt dus niet direct iets over het percentage dossiers waarin burgers door het functioneren van de bewindvoerder in problemen komen. Wel is het een signaal dat aandacht voor kwaliteit noodzakelijk is in deze branche.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Gemeenten worstelen met het dossier rondom beschermingsbewind. Via de bijzondere bijstand krijgen ze de rekening, terwijl er vooraf vaak niet is onderzocht of een lichtere gemeentelijke voorziening ook passend zou zijn. In ongeveer de helft van de toekenningen was er voor het beroep op beschermingsbewind contact met de gemeente (Bartels, 2015; Den Hartogh & Kerckhaert, 2014). In die situaties hadden gemeenten wellicht een eigen afweging kunnen maken of beschermingsbewind noodzakelijk was of dat een lichtere voorziening beter zou passen. Maar in de praktijk zijn gemeenten bij deze groep vaak niet op het juiste moment met de burger in gesprek over diens financiën. De toekenning van beschermingsbewind is voor de gemeente dan plotseling een voldongen feit.

Wat gaat er goed?

In de context van enorme groei en zorgen om de kwaliteit zijn er twee positieve ontwikkelingen zichtbaar. Bewindvoerders krijgen meer interesse in professionalisering en gemeenten beginnen wegen te vinden om beschermingsbewind alleen in te zetten bij hun burgers als dat echt noodzakelijk is.

Groeiende aandacht voor professionalisering

De groei van het bewind en de kwaliteitseisen die gesteld worden, dragen bij aan professionalisering. De vraag wat een beschermingsbewindvoerder moet weten en kunnen draagt bij aan een nieuw opleidingsaanbod. In dat kader wordt er ook langzamerhand meer aandacht besteed aan de vraag hoe bewindvoerders invulling kunnen geven aan de coachende opdracht die zij ook hebben. Beschermingsbewindvoerders staan meer stil bij essentiële vragen als: voor welke doelgroep werk ik, wie kan en wil ik bedienen en wat is haalbaar?

Gemeenten vinden wegen om te segmenteren

Een tweede positieve ontwikkeling is dat gemeenten stappen zetten om er voor te zorgen dat burgers een passend aanbod krijgen. Beschermingsbewind voor wie dat nodig heeft en een lichtere voorziening bij wie dat kan. Gemeenten geven op twee manieren invulling aan segmentatie. Er is een groep gemeenten die in gesprek gaan met de (grootste) beschermingsbewindkantoren in hun regio. Het doel van die gesprekken is om afspraken te maken over de in- en uitstroom. In overleg worden er criteria opgesteld. Op grond van die criteria sturen beschermingsbewindkantoren dan burgers door naar de gemeente, die misschien wel recht hebben op beschermingsbewind maar ook goed af zijn met een lichtere voorziening. Een risico bij dit model is dat gemeenten afhankelijk zijn van de bereidheid van beschermingsbewindkantoren om mensen door te sturen (en daarmee zichzelf inkomsten te ontfangen). Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn er in het kader van het programma 'Samen verder' pilots gefinancierd om het bovenstaande te realiseren.

Andere gemeenten geven invulling aan segmentatie door een lichtere voorziening aan te wijzen als voorliggende voorziening voor de bijzondere bijstand (Van Geuns & Jungmann, 2016). De redenering luidt dan dat een burger alleen recht heeft op bijzondere bijstand als de lichtere, door de gemeente aangeboden voorziening niet toereikend is. Het voordeel van deze werkwijze is voor gemeenten dat zij na een toekenning door de rechter alsnog de 'kansen' krijgen om de burger te leren kennen en uit te zoeken of een minder ingrijpend alternatief passend is. Gemeenten die kiezen voor deze variant zijn niet afhankelijk van de bereidheid van de beschermingsbewindkantoren in de regio om tot afspraken te komen. De pogingen van gemeenten om aanvragen bijzondere bijstand af te wijzen onder verwijzing naar een lichtere voorliggende voorziening, leiden inmiddels ook tot jurisprudentie. Rechter kijken vooral scherp naar de vraag of het lichtere alternatief voor beschermingsbewind voldoende toereikend is voor de onderbewindgestelde¹⁰.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

De groei van het beschermingsbewind en de grote druk die dat heeft veroorzaakt op de bijzondere bijstand heeft ertoe geleid dat er in het maatschappelijke debat weinig aandacht is voor de oorzaken van de groei. Hoe komt het dat er zoveel burgers zijn waarvoor geldt dat zij niet in staat zijn om de basale handelingen ten aanzien van hun financiën te verrichten? Als er een grote groep huishoudens is waarvoor geldt dat zij niet in staat zijn om zelfstandig hun inkomstenbelastingaangifte te verzorgen, toeslagen aan te vragen of te corrigeren of hun vaste lasten te betalen, is de maatschappij dan niet te ingewikkeld geworden? Gemeenten zoeken de oplossing in lichtere voorzieningen. In de huidige context lijkt dit een goede weg. Maar moet aan deze zoektocht niet de vraag voorafgaan hoe de administratie is te vereenvoudigen? Licht het gezien de ontwikkelingen niet meer voor de hand om de aanvraag- en correctieprocedures van voorzieningen zoals toeslagen te vereenvoudigen? Naast de vraag naar de oorzaken van de groei zijn er nog drie onderwerpen waarvoor geldt dat die om aandacht vragen: verwijzing door

10 Zie ook ECLI:NL:GHARL:2015:7693, waarbij het door betalen van de vaste lasten en het steunen van de familie van de onderbewindgestelde niet als afdoende wordt gezien, wegens de onstabiele situatie.



partners, rolverdeling en coaching naar financiële zelfredzaamheid. In de afgelopen jaren zijn gemeenten steeds strengere eisen gaan stellen in het toelatingsproces tot schuldhulpverlening (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Verbeek, & Wesdorp, 2014). Ketenpartners zoals verslavingszorg, GGZ en dak- en thuislozenzorg constateren dat het vaak geen zin heeft om een cliënt door te sturen. Deze wordt toch niet toegelaten. Voor veel van deze tweedelijns voorzieningen is beschermingsbewind een voorziening geworden waar ze cliënten naar toe sturen als ze eigenlijk niet goed weten wat ze met de financiële problemen aan moeten. Het is van belang dat ook de tweedelijns voorzieningen betrokken worden in de zoektocht wie welke ondersteuning nodig heeft en welke voorziening daarbij past (budgetbeheer, budgetcoaching, budgetzeker of een variant daarop, of beschermingsbewind).

Een tweede punt van aandacht is de verantwoordelijkheid van beschermingsbewindvoerders om schulden op te lossen. Met de inrichting van het schuldenbewind per 2014 is in het sociaal domein bij sommigen het onterechte beeld ontstaan dat bewindvoerders de opdracht hebben om schulden op te lossen. Bij lichte schuldenproblematiek is dat waarschijnlijk wel goed te doen. Maar bij zware schuldenproblematiek is ondersteuning bij de aanvraag van schuldhulpverlening het maximale dat reëel is om te verwachten. In ieder geval binnen de huidige vergoedingssystematiek. Onduidelijkheid over de rolverdeling draagt bij aan wrijving tussen de (gemeentelijke) schuldhulpverleners en de bewindvoerders.

Een derde punt van aandacht is de opdracht aan beschermingsbewindvoerders om burgers die onder bewind staan naar zelfredzaamheid te coachen. Formeel hebben ze deze opdracht maar in de praktijk wordt daar weinig aandacht aan besteed. Een belangrijke reden daarvoor is het beperkte aantal uur dat beschermingsbewindvoerders hebben en een tekort aan kennis en vaardigheden op dit punt. Het gegeven dat je verstand hebt van belastingaangiften, alimentatieverplichtingen en toeslagen wil niet zeggen dat je een goede coach bent als het gaat om het aanleren van budgetvaardigheden.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

De aanpak van de problemen rondom het beschermingsbewind begint met de basale vraag wat een burger minimaal moet kunnen om zelf zijn administratie bij te houden. Sociale innovatie heeft niet alleen betrekking op het slim inrichten van processen en professionalisering. Het gaat ook over de vraag hoe we burgers in een complexer wordende maatschappij zo kunnen ondersteunen dat zij de opgave waar ze voor staan in principe zelfstandig aankunnen. Technologie kan daar wellicht ook een belangrijke rol spelen. Naast deze basale sociale innovatie is er op het terrein van het beschermingsbewind vooral behoefte aan slimmere segmentatie en meer kennis en vaardigheden om burgers met geringe financiële zelfredzaamheid te coachen. Er is al een hele stap gezet als mensen die moeite hebben om zelfstandig hun financiën bij te houden voortaan gescreend worden op wat ze wel kunnen en wat hun leerpotentieel is. Op basis van die twee inzichten kan dan bepaald worden wat de meest voor de hand liggende voorziening is. De staatssecretaris van het ministerie van SZW heeft in november 2015 in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat zij zal bezien of onder meer de Hogeschool Utrecht een rol kan spelen bij het vormgeven van een dergelijke screening (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015).

Literatuur

Bureau Bartels, (2015). *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*. Amersfoort: Bureau Bartels; Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De monitor (2016). Uitzending 23 januari 2016. Hilversum: KRO-NCRV.

De Telegraaf (2016). Kantonrechters vrezen ontslag bewindvoerders. *De Telegraaf*, 24 januari 2016.

 Geuns, R, van., & Jungmann, N. (2016). Innovaties in de schuldhulpverlening. *Platform31*. Geraadpleegd op <http://www.platform31.nl/nieuws/oproep-veelbelovende-innovatieve-praktijken-schuldhulpverlening>

Hartogh, V. E. den, & Kerckhaert, A. (2014). *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*. Utrecht: Stimulansz.

Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Amsterdam: Regioplan; Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Verbeek, G., & Wesdorp, L. P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). *Aanbiedingsbrief Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/kamerstukken/2015/11/06/aanbiedingsbrief-verdiepend-onderzoek-naar-de-groep-onderbewindgestelden>

16. De toegang tot schuldhulpverlening staat onder druk

Nadja Jungmann en Gercoline van Beek

Schets van het domein

De schuldenproblematiek in Nederland groeit. Sinds 2008 is het aantal huishoudens met risicovolle of problematische schulden verdubbeld (Westhof & De Ruig, 2015; Kerckhaert & De Ruig, 2013). In 2015 gold voor bijna 20% van de huishoudens dat zij maandelijks meer uitgaven dan zij aan inkomsten binnenkregen (Benink, Das, Cuelenaere, & Elshout, 2015). Als de schuldenlast te groot is in relatie tot het inkomen dan is een schuldregeling met kwijtschelding eigenlijk de enige oplossing. Gemeenten hebben op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de verantwoordelijkheid om burgers met financiële problemen te ondersteunen. Schuldregelingen met kwijtschelding maken daar een belangrijk onderdeel van uit (Jungmann & Schruer, 2012). Maar in de praktijk weten veel burgers de weg naar de gemeente niet te vinden of ze worden niet toegelaten (Nationale Ombudsman, 2016). Het gevolg is een groeiende groep huishoudens met problematische schulden die niet wordt geholpen. In de periode 2012-2015 verdubbelde de groep huishoudens met problematische schulden die geen contact had met schuldhulpverlening (Westhof & De Ruig, 2015). Dit is een schrijnende situatie voor de huishoudens in kwestie maar ook voor de maatschappij. Op individueel niveau draagt het voortbestaan van schulden bij aan zaken zoals een geringer welzijn of het ontstaan of verergeren van gezondheidsproblemen (Jungmann, Wesdorp, & Duinkerken, 2015). Op maatschappelijk niveau draagt het bij aan te vermijden kosten. Denk in dat kader aan langduriger afhankelijkheid van een uitkering (UWV, 2015), productieverlies door ziekmeldingen op de werkvloer (Jongerius & Wesdorp, 2012) of vermijdbare huisuitzettingen (Jungmann, Van Geuns, Kruis, Anderson, & Calkoen, 2011). De vraag is hoe het komt dat steeds minder huishoudens instromen in de gemeentelijke schuldhulpverlening terwijl ze wel degelijk een schuldregeling met kwijtschelding nodig hebben? En wat kan sociale innovatie betekenen om deze ongewenste tendens te keren?

Wat zijn aanleidingen en inhoudelijke doelen van de veranderingen/transformatie?

Op 1 juli 2012 trad de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

in werking. Deze wet heeft als doel om burgers te voorzien van ondersteuning bij financiële problemen. De Wgs is een kaderwet. De wet bestaat uit 13 artikelen waarin is uitgewerkt waar gemeenten in moeten voorzien (schuldpreventie, curatie, nazorg et cetera). Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze de schuldhelpverlening inrichten, welke doelen zij stellen en hoe ze die willen bereiken. Wel wordt van de gemeente gevraagd om het voorgaande vast te leggen in een - door de gemeenteraad goedgekeurd - beleidsplan. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij rond de zomer van 2012 daarin hebben voorzien.

De inwerkingtreding van de Wgs viel samen met een grote bezuinigingsopdracht voor gemeenten. In 2008 begon de economische crisis. Er werd direct verwacht dat deze zou bijdragen aan een groei van de schuldenproblematiek bij huishoudens. Om gemeenten in staat te stellen de aankomende groei op te vangen, kregen zij van het rijk in de periode 2009-2011 een extra bedrag van 130 miljoen euro. Daarnaast boekte het Rijk per 1 januari 2012 een permanente bezuiniging in van 25 miljoen op het gemeentefonds. Concreet betekende deze bezuiniging en het wegvallen van de tijdelijke middelen voor de meeste gemeenten dat zij per 1 januari 2012 bedragen van gemiddeld 25 à 30 % moesten bezuinigen op de uitvoering van schuldhelpverlening (Jungmann, 2013).

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

In 2012 stonden gemeenten dus voor de opgave om een bezuiniging te realiseren voor een voorziening waarvoor in de periode daarvoor gold dat het aantal aanvragen jaarlijks met 10 à 15 % steeg (NVVK, 2009, 2010, 2011, 2012). Het gegeven dat de crisis in 2012 nog doorwerkte maakte dat de meeste gemeenten niet verwachtten dat de groei van de schuldenproblematiek in 2013 afgelopen zou zijn. Achteraf een terechte inschatting (Westhof & De Ruig, 2015). Tegelijkertijd moesten de gemeenten in 2012 ook bepalen welke doelen zij nastreefden met schuldhelpverlening en hoe zij die wilden bereiken.

De meeste gemeenten hebben er voor gekozen om in 2012 de uitvoering van de schuldhelpverlening grondig te reorganiseren (Jungmann, 2012). De belangrijkste wijzigingen die zij in hun beleidsplannen hebben opgenomen en daarna hebben doorgevoerd, zijn een afbouw van het budgetbeheer, bezuinigingen op ondersteuning van schuldenaren via partijen zoals het maatschappelijk werk, subsidiëren van vrijwilligers en strengere toelatingseisen.

De overweging om te voorzien in strengere toelatingseisen was als volgt. Tot 2012 probeerden de meeste gemeenten voor elke schuldenaar die zich meldde een schuldregeling te treffen. Bij meer dan de helft (57%) leidde die poging niet tot een schuldregeling (NVVK, 2011). Door aan de poort van de schuldhelpverlening te selecteren welke situaties kansrijk waren, konden gemeenten een flinke bezuiniging realiseren. Schuldhelpverleners stoppen dan niet meer veel tijd in een dossier dat uiteindelijk niet uitmondt in een schuldregeling. Om te kunnen voorzien in selectie hebben de meeste gemeenten in hun beleidsplannen zogenaamde uitsluitingscriteria opgenomen. Dit zijn doorgaans categoriale criteria (geen toegang bij een koopwoning, geen toegang bij een lopende scheiding et cetera) (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek, & Wesdorp, 2014).

Het verwerken van de bezuinigingsopgave in de reorganisatie van de schuldhelpverlening heeft een uitvoeringspraktijk opgeleverd waarin een groter beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van de schuldenaar. Budgetbeheer is minder vaak beschikbaar en als het beschikbaar is, is dat doorgaans voor een beperktere tijd. Professionele coaching van de schuldenaar heeft op tal van plekken (gedeeltelijk) plaatsgemaakt voor vrijwilligers (Nederland, 2012). Ook wordt er meer in groepen gewerkt in plaats van individuele dienstverlening. Om te segmenteren hebben de meeste gemeenten een screening ingevoerd aan de kop van het proces (Stavenuiter & Nederland, 2014). In een intakegesprek (al dan niet ondersteund door een screeningsinstrument) wordt bepaald of de schuldenaar voldoende gemotiveerd is om te beginnen aan een traject voor een schuldregeling met kwijtschelding. Als iemand daar nog niet aan toe is, is op heel wisselende manieren ondersteuning georganiseerd om alsnog in te stromen. Er zijn gemeenten waar



door professionele en vrijwillige hulpverlening nauw wordt samen-
gewerkt om de schuldenaar alsnog een kans op een schuldenvrije
toekomst te bieden. Maar er zijn ook gemeenten waar schuldena-
ren het na een afwijzing maar moeten zien te rooien (Stavenuiter &
Nederland, 2014).

Wat gaat er goed?

De reorganisatie van de schuldhulpverlening heeft een aantal
positieve bijdragen opgeleverd. In de eerste plaats is de keuze om
te segmenteren een erkenning dat een schuldregeling niet altijd
mogelijk is. Zowel vanuit een verantwoorde besteding van publieke
middelen als vanuit het perspectief van de schuldenaar wordt nie-
mand er wijzer van als er wordt geprobeerd om een schuldregeling
te treffen die gedoemd is te mislukken. De erkenning dat gedrag en
motivatie een belangrijke rol spelen bij het met succes volbrengen
van een schuldregeling (Jungmann e.a., 2014; Jungmann 2012) is
een belangrijke bouwsteen voor een effectievere uitvoeringspraktijk.

De intrede van de vrijwilliger is ook een positieve ontwikkeling
(Nederland, Bulsink, & Stavenuiter, 2012). Vrijwilligers hebben meer
tijd van schuldhulpverleners en andere professionals om mensen te
leren (op een andere manier) met geld om te gaan.

Het gegeven dat er tegenwoordig een groter beroep wordt gedaan
op de zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van de schuldenaar is
eveneens een positieve beweging. Voorheen gingen er vaak mensen
in budgetbeheer die hun administratie best zelf bij konden houden.
Na drie jaar 'geholpen' te zijn, moesten ze dan na afloop van de
schuldregeling de draad weer oppakken. Dat viel niet altijd mee. Het
uitgangspunt dat mensen zo veel mogelijk zelf aan zet zijn om hun
administratie bij te (blijven) houden, maakt de overstap na afloop van
een schuldregeling kleiner.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

De positieve ontwikkelingen kennen echter ook elk een keerzijde.
Gemeenten hebben eerste stappen gezet om te segmenteren. Ze
zoeken naar manieren om te bepalen welke schuldenaar voldoen-
de gemotiveerd is en welke (nog) niet. Daarbij wordt veel naar het

feitelijke gedrag gekeken. De onderbouwing daarbij is dat gedrag
niet subjectief is (iemand heeft wel of niet een nieuwe schuld laten-
ontstaan, kwam wel of niet op een afspraak et cetera). Het risico bij
dergelijke objectieve selectiecriteria om mensen af te wijzen is, dat
ze onvoldoende aansluiten bij het gedrag dat schulden met zich
meebrengen. Er is steeds meer literatuur die uitwijst dat mensen met
financiële problemen zich anders gaan gedragen (Mullainathan &
Shafir, 2014; Wesdorp & Jungmann, 2015). Ze gaan meer bij de dag
leven, nemen ondoordachttere beslissingen en zijn vaak minder actief
bezig om doelen te stellen en zich in te zetten om die te bereiken.
Het veld van de schuldhulpverlening staat voor de opgave om in
de screening aan de poort meer rekening te houden met de impact
die schulden hebben op gedrag. Daarvan afgeleid is het van groot
belang dat gemeenten, meer dan in de huidige situatie, de schuld-
hulpverlening zo inrichten dat het motiveren van de schuldenaar
onderdeel is van het traject. In de context van financiële problemen
en de literatuur over de impact daarvan op gedrag is het bijna naïef
om te verwachten dat iedereen die zich meldt het gedrag vertoont
dat je wenst. Hun situatie maakt dat ze hulp nodig hebben om het
eigen gedrag (beter) te sturen.

Ten aanzien van de inzet van vrijwilligers ligt er een afbakenings-
vraag. De bezuinigingen bij gemeenten dragen er aan bij dat vrijwil-
ligers steeds zwaardere dossiers op hun bordje krijgen (Weekblad
voor Deurne, 2016). Voor zowel de gemeente, als de vrijwilligers en
de schuldenaar is het van belang dat er wordt voorzien in heldere af-
bakeningen van en afspraken over wat vrijwilligers wel en niet doen.
Dit om te voorkomen dat er zaken niet worden opgepakt of niet
goed uitgevoerd, terwijl de schuldenaar denkt in goede handen te
zijn bij de vrijwilliger. Mede vanwege de hoge incassokosten kan een
inschattingsfout voor een schuldenaar grote (financiële) gevolgen
hebben. Vrijwilligerswerk bij financiën is hoogwaardig vrijwilligers-
werk. Een scherpe afbakening hoort daarbij.

De keerzijde van het grotere beroep op de zelfwerkzaamheid van
schuldenaren is dat er vanuit de schuldhulpverlening soms te veel
wordt gevraagd van mensen. De vele bijzondere bevoegdheden van
de overheid en de ingewikkelde manier waarop de beslagvrije voet



berekend wordt, vraagt veel van mensen. Als je eenmaal schulden hebt, is een minimaal leesniveau en kennis over je eigen rechten en plichten cruciaal om escalatie te voorkomen (Jungmann, Moerman, Schruer, & Van den Berg, 2012; Nationale Ombudsman, 2012). Er is een groep waarvoor geldt dat het teveel gevraagd is om te verwachten dat ze hun schuldenlijst compleet inleveren bij de schuldhulpverlening, er voor zorgen dat de toeslagen op orde zijn (en soms zelfs om zich aan te melden met hun Digid). Dergelijke hoge eisen dragen er aan bij dat mensen afhaken of op zoek gaan naar een andere voorziening zoals beschermingsbewind. Het is van belang dat gemeenten beter gaan inschatten wat iemand kan en wat niet en dat zij voorzien in passende ondersteuning. Alleen als daarin wordt voorzien worden burgers niet over- of ondervraagd.

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

In 2012 kruisten twee ontwikkelingen elkaar. Gemeenten moesten fors bezuinigen op een voorziening waarvoor gold dat er jaarlijks meer mensen een beroep op deden. De inwerkingtreding van de Wgs was de katalysator om deze twee ontwikkelingen te verenigen in een reorganisatie van de uitvoering van schuldhulpverlening. De fundamenten die gelegd zijn deugen. Geen tijd steken in dossiers waarvoor geldt dat je op voorhand kan weten dat je het beoogde doel niet bereikt. Schuldenaren laten doen wat ze kunnen. Vrijwilligers voorrang geven op professionals. Maar in de uitvoering spelen er ook knelpunten. Een groeiende groep huishoudens die echt schuldhulpverlening nodig heeft komt de voorziening niet in. Brancheverenigingen luiden de noodklok in Den Haag (VNG, 2016) en de nationale ombudsman laat zien dat de burger met schulden in de knel zit (Nationale Ombudsman, 2012).

Sociale innovatie kan gemeenten ondersteunen om de gewenste segmentatie te optimaliseren. Zowel ten aanzien van de instroom in trajecten voor een schuldregeling als ten aanzien van het beroep dat er wordt gedaan op zelfwerkzaamheid bij de administratie. Een heldere scheidslijn tussen de taken en verantwoordelijkheden van vrijwilligers en professionals is ook een innovatievraag. Kortom, door in te zetten op sociale innovatie in dit veld kan op de fundamenten

die gelegd zijn een beter bouwwerk worden neergezet. En dat is gezien de grote groep die momenteel van hulp verstoken is ook hard nodig.

Literatuur

Benink, H., Das, M., Cuelenaere, B., & Elshout, S. (2015). *Is de economische crisis voorbij? Een onderzoek naar de schuldenproblematiek in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.

Jongerius, M., & Wesdorp, P. (2012). *Schuldhelpverlening in bedrijf. Een handreiking voor gemeenten en werkgevers*. Utrecht: Divosa.

Jungmann, N. (2013). Armoede en schuldhelpverlening: Van iedereen schuldenvrij naar hanteerbare schulden. In A. Sprinkhuizen, & M. Scholte (Red.), *De sociale kwestie hervat: De Wmo en sociaal werk in transitie* (pp. 139-151). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Jungmann, N. (2012). *Schuldhelpverlening, een vraagstuk in transitie*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Geuns, R. van, Kruis, G., Anderson, M., & Calkoen, P. (2011). *Schuldhelpverlening loont!* Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. van, & Wesdorp, L. P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Moerman, A., Schruer, H. D. L. M., & Berg, I. van den. (2012). *Paritas passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: KSI, MOgroep, Sociaal Raadsliedenwerk, Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders.

Jungmann, N., & Schruer, H. D. L. M. (2012). *Schets van de schuldhelpverlening*. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Wesdorp, L. P., & Duinkerken, G. (2015). *De eindjes aan elkaar knopen*. Den Haag: Platform31/VNG.

Kerckhaert, A. C., & Ruig, L. de. (2013). *Huishoudens in de rode cijfers*. Zoetermeer: Panteia.

Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). *Schaarste. Hoe een gebrek aan tijd en geld ons gedrag beïnvloedt*. Amsterdam: Maven publishers.

Nationale Ombudsman (2012). *In het krijt bij de overheid*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman (2016). *Burgerperspectief op schuldhelpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nederland, T., Bultink, D., & Stavenuiter, M. (2012). *Kwaliteitsverbetering schuldhelpverlening. Evaluatie van de 'Spekman- en Ortega-Martijn' projecten*. Utrecht: Verwey - Jonker Instituut.

Stavenuiter, M., & Nederland, T. (2014). *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhelpverlening in 60 gemeenten*. Utrecht: Verwey - Jonker Instituut.

UWV (2015). *Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*. Amsterdam: UWV, Directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum.

 VNG (2016) *Pamflet voor betere schuldhelpverlening*. Geraadpleegd op <https://vng.nl/files/vng/20160405-schuldhelp-pamflet.pdf>

Weekblad voor Deurne (2016). Schuldencrisis woekert voort in Deurne. *Weekblad voor Deurne*, 27 mei 2016.

Wesdorp, L.P., & Jungmann, N. (2015). *De impact van schulden op gedrag*. Werkwijzer 1. Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht.

Westhof, F., & De Ruig, L. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers*. Zoetermeer: Panteia.

17. Verwarde mensen op straat

Lia van Doorn

Schets van het domein

In de media verschijnen met enige regelmaat berichten over de vermeende toename van het aantal verwarde personen. Een korte bloemlezing van berichten die verschenen in de eerste weken van 2016. Op 1 januari bericht de Volkskrant: *'A28 dicht vanwege verwarde man in ondergoed'*. Automobilisten zagen op de snelweg een verwarde persoon en belden de politie. Een week later, op 9 januari, verscheen in de krant 'Gooi en Vechtstreek' het bericht *'Verward persoon dreigt van woning af te springen'*. Op 13 januari meldt een andere lokale krant dat een man een explosie dreigde te veroorzaken in een huis in Den Haag. Een arrestatieteam kwam in actie om de man te overmeesteren en de omliggende huizen werden ontruimd. Het bleek - opnieuw - te gaan om een verwarde man. Achter deze berichten gaan grote menselijke drama's schuil.

Het is niet toevallig dat er vrijwel wekelijks berichten verschijnen over dit soort incidenten. Er ligt een structureel probleem aan ten grondslag. Er lijkt sprake van een toename van het aantal verwarde personen. Onder een verward persoon verstaan we 'eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijke verstoorde oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij een bedreiging vormt voor zichzelf of anderen of voor de openbare orde en veiligheid'. De toename van verwarde personen wordt door verschillende landelijke organisaties signaleerd, cijfermatig onderbouwd en geagendeerd (Van Laere & Lohuis, 2015; Positionpaper, 2015).

Zo stelt de Nationale Politie dat agenten steeds vaker uitrukken vanwege meldingen van overlast door verwarde personen. In 2015 steeg het aantal meldingen in gemeenten met 17 %, naar zo'n 66.000 meldingen. Volgens een politiewoordvoerder gaat het in de regel om kleine opstootjes zoals verwarde personen die schreeuwend over straat lopen of iemand die op een dak klimt, maar soms ook om incidenten waarbij verwarde mensen een bedreiging vormen voor zichzelf of hun omgeving en waarbij soms slachtoffers vallen. In 2015 maakte de Nationale Politie bekend dat agenten gemiddeld een dag in de week besteden aan het opvangen, kalmeren en vervoeren van verwarde personen (Binnenlands Bestuur, 28-3-

2015). Het is evident, zo stelt de Nationale Politie, dat het niet de beste oplossing is om er een politieagent op af te sturen.

Ook Aedes, de landelijke koepel van woningcorporaties, luidt de noodklok. Uit een enquête onder 174 corporaties blijkt dat driekwart in 2015 een toename signaleerde van overlast, veroorzaakt door verwarde huurders. Woningcorporaties zien kwetsbare mensen als hun doelgroep, maar zijn tegelijkertijd verantwoordelijk voor het woon- en omwonenden. De overlast en incidenten rond verwarde huurders, hebben meestal betrekking op geluidsoverlast en nachtelijke overlast door psychoses of paniekaanvallen, agressief gedrag tegen medewerkers of burens, zelfverwaarlozing en vervuiling van de woning, evenals brandstichting of schade aan de woning.

Ook patiëntenorganisatie Landelijk Platform GGZ trok in 2015 aan de bel. Op basis van een meldactie en enquête onder de achterban, concludeerde de patiëntenorganisatie dat ruim 40% van de respondenten het afgelopen jaar in crisis is geweest, terwijl dat in de voorgaande jaren niet het geval was. De patiëntenorganisatie concludeert dat psychiatrisch patiënten door de veranderingen in het zorgsysteem minder hulp krijgen en daardoor eerder in crisis kunnen raken (LPGGZ, 2015).

In reactie op de aanhoudende berichten over de vermeende toename van het aantal verwarde personen, lanceerde minister Schippers van het ministerie VWS - in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) - in 2015 het *'Plan van aanpak aanjaagteam verwarde personen'* (Ministerie van VWS, 2015). De minister gaf het 'Aanjaagteam' de opdracht om met gemeenten en andere betrokken partijen op lokaal niveau een sluitende aanpak te formuleren. De commissie zal haar bevindingen in 2016 bekendmaken.

Hoe kunnen we de berichten over verwarde personen duiden? Ook al is de cijfermatige onderbouwing van de vermeende toename nog erg dun, er lijkt weldegelijk sprake van een toename van het aantal verwarde personen in het publieke domein. Inmiddels beginnen ook langzaam de contouren zichtbaar te worden van mogelijke oorzaken

van deze toename. Daarbij dringt de samenhang met de transities zich op - met de extramuralisering en ambulantisering - en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de langdurige zorg en de bezuinigingen in het sociale domein.

Welke organisatorische veranderingen zijn er doorgevoerd?

Een van de doelstellingen van de transities is 'ontzorgen en normaliseren'. In dat kader zijn met name in de geestelijke gezondheidszorg - maar ook in andere domeinen zoals de maatschappelijke opvang, jeugdzorg, ouderenzorg en de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking - veel intramurale voorzieningen gesloten. Het streven is om mensen langer thuis te laten wonen, met een maximale inzet van eigen kracht en informele zorg en minimale inzet van professionele ondersteuning.

Van de de-institutionalisering en extramuralisering van de GGZ - die reeds in de jaren tachtig is begonnen - verwachtte men positieve resultaten voor patiënten met langdurige ernstige psychiatrische aandoeningen. De verwachting was dat zelfstandig wonen voor deze personen de kwaliteit van leven zou verbeteren en het sociale functioneren en de maatschappelijke integratie zou bevorderen. Daarnaast was de veronderstelling dat de ambulante zorg beter zou aansluiten bij de behoeften van de patiënten (Theunissen, Duurkoop, Mikkert, Peen, & Dekker, 2013).

De de-institutionalisering en extramuralisering wordt ook de komende decennia verder doorgezet. In 2012 spraken onder andere het ministerie van VWS, GGZ Nederland en Zorgverzekeraars Nederland af dat het aantal bedden in de GGZ in 2020 met een derde zou worden afgebouwd. Tegelijkertijd beloofden deze partijen dat de zorg en ondersteuning voor mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen door de GGZ bij voorkeur ambulant, in de wijk zal worden verleend. Daarbij dient samenwerking te worden gezocht met lokale partijen zoals de gemeente, politie, huisartsen, woningcorporaties, politie en justitie, reïntegratiebedrijven, schuldhulpverlening, vrijwilligers-initiatieven en patiëntenverenigingen. Zodoende kan 'substitutie' plaatsvinden: de nieuw op te bouwen ambulante zorg vervangt dan de oude intramurale voorzieningen (Trimbosinstituut, 2012).

Wat gaat er goed?

Een langlopend onderzoek naar het psychisch en sociaal functioneren van chronisch psychiatrische patiënten uit de intramurale zorg in Amsterdam, die zelfstandig zijn gaan wonen, wijst uit dat het gros van deze patiënten hun huidige kwaliteit van leven redelijk tot goed beoordelen en dat ze tevreden zijn over de ambulante zorg die vanuit de GGZ wordt geboden (Theunissen et al., 2013). Voor deze mensen pakt de de-institutionalisering goed uit. Zij slagen er in om (met beperkte professionele ondersteuning, met hulp van hun eigen netwerk of op eigen kracht) zelfstandig te wonen. Ze geven daar ook veruit de voorkeur aan boven het wonen in een intramurale voorziening van de geestelijke gezondheidszorg.

Wat zijn de ontwikkelingsvragen?

Hoewel uit het bovengenoemde onderzoek blijkt dat het gros van de psychiatrische patiënten tevreden is over hun huidige kwaliteit van leven in de wijk, zijn ze minder tevreden over hun (beperkte) sociale netwerk en geringe aantal sociale contacten, de gebrekkige maatschappelijke integratie en over hun slechte lichamelijke gezondheid. Daarnaast blijkt dat de meeste ambulante patiënten nauwelijks overlast veroorzaken, maar zich wel vaak gediscrimineerd voelen (Theunissen et al., 2013). Dit strookt met de bevindingen van de studie *Lof der Oppervlakkigheid* van Bredewold (2014), die onderzocht of, en op welke manier er contacten ontstaan in de wijk tussen mensen met en zonder beperkingen. Bredewold betoogt dat de overheid de integratie in de wijk van mensen met psychische of verstandelijke beperkingen overschat: van een warme zorgrelatie tussen deze mensen en hun buurtbewoners is nauwelijks sprake.

Daarnaast laat op wijkniveau ook de professionele ondersteuning te wensen over. Conform de afspraken die GGZ Nederland, het ministerie van VWS en de Zorgverzekeraars in 2012 hebben gemaakt, is in de eerste fase het aantal bedden in de GGZ voortvarend afgebouwd, zijn vele lang verblijf afdelingen in de bossen gesloten en werden psychiatrisch patiënten aangemoedigd om in de wijk te gaan wonen (Bestuurlijk Akkoord, 2012). Echter, in de wijken is de zorg die ambulant dient te worden verleend, nog niet op orde: de afbouw van het aantal bedden in psychiatrische instellingen loopt niet in de pas met

de opbouw van ambulante zorg (Peeters, 2015). De tweede fase, de opbouw van de ambulante zorg, is achtergebleven. En gedeeltelijk wegbezuinigd: zo is het aanbod van dagopvang en bemoeizorg gekrompen, en er is minder 24-uurs bereikbaarheid vanuit de geestelijke gezondheidszorg (Roeg, Van der Lindt, Lohuis, & Van Doorn, 2015). Bovendien is voor alle verzekerden een eigen bijdrage voor de ziektekosten ingevoerd van 385 euro per jaar. Voor mensen met ernstige psychiatrische problemen, die vaak geneigd zijn de zorg te mijden, werpt dit een extra drempel op om van de zorg gebruik te maken. Terwijl de zorg voor deze doelgroep juist laagdrempelig zou moeten zijn.

Terwijl er meer drempels werden opgeworpen voor mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen om gebruik te maken van intramurale voorzieningen in de geestelijke gezondheidszorg, is tegelijkertijd het aantal dwangopnames fors gestegen. In 2003 registreerde de Raad voor de Rechtspraak 14.294 dwangopnames waarbij mensen met een psychiatrisch ziektebeeld onvrijwillig werden opgenomen. Tien jaar later, in 2013, waren dat er 22.866: een stijging van 60%. Deze toename vloeit voort uit de verschraving van het aanbod van intramurale opvangvoorzieningen voor de groep zware psychiatrische patiënten. Omdat er nauwelijks meer plek is om hen op te nemen, wordt er eerder naar het laatste redmiddel gegrepen: dwangopname (Broer, Koetsier, & Mulder, 2015).

Beschouwing: aan wat voor sociale innovatie is er behoefte?

In de eerste analyses van de vermeende toename van het aantal 'verwarde personen', dringen de voornoemde redenen zich op de voorgrond als mogelijke verklaringen. Dit echter met de nodige voorzichtigheid: de transities zijn nog in volle gang, de ontwikkelingen rond de de-institutionalisering en ambulantisering zijn nog niet uitgekristalliseerd. Er dienen zich enkel nog vage contouren aan. Daar moeten we het voorlopig mee doen. Uit deze vage contouren kunnen we alleen enige wenkende perspectieven naar de toekomst construeren.

Duidelijk is dat de terugkeer van de intramurale GGZ-voorzieningen

van weleer, geen wenkend perspectief is. In de aloude instituten in de bossen, hospitaliseerden de patiënten en raakten ze steeds verder vervreemd van de samenleving. De oplossing ligt veeleer in het opbouwen van lokale steunsystemen.

Mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen hebben zorg en begeleiding nodig op meerdere levensdomeinen, zoals psychiatrische en lichamelijke gezondheid, wonen, werk, financiën, dagbesteding, sociale contacten en zingeving. Daarom is voor hen een samenhangend integraal ondersteuningsaanbod noodzakelijk, waarbij op lokaal niveau een goed samenspel wordt ontwikkeld tussen de domeinen care en cure en waarin tevens het domein welzijn een centrale rol speelt, in combinatie met vrijwillige inzet en betrokkenheid van buurtgenoten. Maar als niet één partij verantwoordelijk is, dringt zich de vraag op: wie neemt de regie over het proces op zich? Dit vraagt om goede afstemming,

De discussie rond verwarde mensen in het publieke domein, roept associaties op met een ontwikkeling in de maatschappelijke opvang. Medio 1980 was er een toestroom van nieuwe daklozen in de opvang. Naast de traditionele daklozen - die doorgaans te typeren waren als oudere autochtone mannen met een alcohol- of drugsverslaving - werden er in de jaren '80 steeds vaker mensen met een ernstige psychiatrische problematiek, dakloos. Dit werd in onderzoeksliteratuur toegeschreven aan de ontwikkelingen in de geestelijke gezondheidszorg. In de jaren '80 vond er - net als nu - een proces van de-institutionalisering plaats (waarbij ook toentertijd de tweede fase, de ontwikkeling van 'maatschappelijke steunsystemen' in de wijken, nauwelijks van de grond kwam). Psychiatrische ziekenhuizen in de bossen sloten hun paviljoens. Gesloten instellingen openden hun deuren en een deel van de bewoners grepen de kans om weg te lopen. Een deel van deze 'weglopers' kwam op straat terecht. Deze nieuwe daklozen met psychiatrische problematiek konden zich tussen de doorgewinterde daklozen en junks nauwelijks handhaven: ze werden bestolen en afgeperst en verkommerden en verloederden.

In 2006 nam het ministerie van VWS, in samenwerking met het Leger des Heils en de G4 het initiatief om tot een gezamenlijke aanpak

te komen. Het 'Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang' ging van start, onder regie van het ministerie en met een flinke financiële impuls. Het Plan was bedoeld om de situatie van daklozen te verbeteren en tegelijkertijd de overlast die (een deel van) deze groep veroorzaakte tegen te gaan. Op lokaal niveau werden tussen uiteenlopende partijen (variërend van gemeenten, OGGZ-beleid, woningcorporaties, politie, maatschappelijke opvang, GGZ, GGD en bemoeizorgprojecten tot crisisopvang en vrouwenopvang) convenanten afgesloten en beleidsplannen opgesteld met prestatieafspraken (De Graaf & Van Doorn, 2012). Het ambitieuze doel van het Plan van Aanpak was om binnen vijf jaar tweederde van de daklozen onder dak te brengen. De eerste reflex van veel betrokken stakeholders was: 'Dat is holle beleidsretoriek, dat is onmogelijk'. Echter, in 2014, bij de beëindiging van het Plan van Aanpak, bleek dat de doelstelling weldegelijk was behaald: bijna 10.000 daklozen waren van straat en bevonden zich in een situatie van een 'stabiele mix' van stabiele huisvesting, dagbesteding en inkomen. Dat is een ongekend succes. De evaluatierapport van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang kreeg de juichende titel mee *"Het kán dus!" Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid* (Tuynman & Planije, 2014).

In het licht van deze beknopte schets van de ontwikkelingen in de maatschappelijke opvang, vallen twee zaken op. Ten eerste is opmerkelijk dat er voor de tweede maal een vergelijkbare weeffout lijkt te zijn ontstaan waarbij de afbouw van de instituties binnen de geestelijke gezondheidszorg voortvarend ter hand wordt genomen, terwijl de opvang van (ex-)patiënten in de samenleving onvoldoende uit de verf komt en zij de rekening betalen. Ten tweede leert de schets van de aanpak in de maatschappelijke opvang ons dat het weldegelijk mogelijk is om met uiteenlopende lokale partijen de handen ineen te slaan en met vereende krachten een complex maatschappelijk probleem - zwervende psychiatrisch patiënten - te keren. 'Het kán dus!'

Literatuur

Aedes (2015). *Corporatie-monitor. Verwarde personen*. Den Haag: Aedes Kenniscentrum.

Bestuurlijk Akkoord (2012). *Bestuurlijk akkoord toekomst ggz 2013-2014*. Den Haag: Ministerie van VWS, GGZ Nederland, LPGGz & Zorgverzekeraars Nederland.

 Binnenlands Bestuur (2015). Burgemeester slaat alarm over gestoorde. *Binnenlands Bestuur*, 28 maart 2015. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/burgemeester-slaat-alarm-over-gestoorden.9468224.lynkx>

Bredewold, F. (2014). *Lof der Oppervlakkigheid. Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische beperking en buurtbewoners*. Amsterdam: Van Gennep.

Broer, J., Koetsier, H., & Mulder, C.L. (2015). Stijgende trend in dwangtoepassing onder de Wet Bopz zet door: implicaties voor de nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 57, april 2015, pp. 240-246.

Graaf, W. de, & Doorn, L. van. (2012). Daklozen van de straat. In Uitermark, J., A.J. Gielen, & M. Ham (Red.), *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: Van Gennep.

Laere, I. van, & Lohuis, G. (2015). Signalen over toename verwarde personen. Over een brief van de minister, mediaberichten en lessen van de straat. *Participatie en Herstel*, 2, pp. 4-10.

LPGGz (2015). *Meldactie Ambulantisering*. Utrecht: Landelijk Platform GGz.

 Ministerie van VWS (2015). *Plan van aanpak problematiek rond verwarde personen. Brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag: Ministerie van VWS, 30 juni 2015. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/06/30/kamer->

[brief-over-plan-van-aanpak-problematiek-rond-verwarde-personen](#)

Peeters, P.H. (2015). *Verwarde personen zijn het probleem niet. Over de echte vragen in de ambulante GGZ*. Amsterdam: Pepijn.

 Positionpaper (2015). *Verwarde personen, probleemdefiniëring en oplossingsrichting*. Utrecht: GGz Nederland, RIBW Alliantie, & GGD GHOR Nederland. Geraadpleegd op <http://www.ribwalliantie.nl/upload/documents/2015/Gezamenlijke%20Position%20paper%20-%20Aanpak%20overlast%20verwarde%20personen.pdf>

Roeg, D., Lindt, S. van der, Lohuis, G., & Doorn, L. van. (Red.) (2015). *Bemoeizorg van A tot Z. Assertieve en outreachende Zorg*. Amsterdam: SWP.

Theunissen, J.R., Duurkoop, P., Mikkert, M., Peen, J., & Dekker J. (2013). Na de extramuralisering II. Een crossectionele studie naar psychisch en sociaal functioneren en kwaliteit van leven van een steekproef van chronisch psychiatrische patiënten in de Amsterdamse ggz. *Tijdschrift voor Psychiatrie* 55(3), pp.153-163.

Trimbosinstituut (2012). *Trendrapportage GGZ 2012 Ambulantisering*. Utrecht: Trimbosinstituut.

Tuynman, M., & Planije, M. (2014). *"Het kán dus!" Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*. Utrecht: Trimbosinstituut.

Colofon



Kenniscentrum Sociale Innovatie

Hogeschool Utrecht
Padualaan 101, 3584 CH Utrecht

088 481 9222
www.onderzoek.hu.nl/kennis-centra/sociale-innovatie

Auteurs

Essay 1

Pim van Heijst, Eelco Koot en
Inge Scheijmans

Essay 2

Margreth Egelkamp, Vivina
Reuling en Andrea Donker

Essay 3

Laurens de Graaf

Essay 4

Marion Uitslag

Essay 5

Dirk Postma

Essay 6

Quirine Eijkman

Essay 7

Anke van Gorp

Essay 8

Jean Pierre Wilken

Essay 9

Vincent de Waal

Essay 10

Joep Binkhorst, Hannie Geugjes,
Rob Gründemann en
Jean Pierre Wilken

Essay 11

Jacqueline Bosker,
Anneke Menger,
Simone van Egdom,
Marlous de Vos

Essay 12

Andrea Donker en Joep Hanrath

Essay 13

Sietske Dijkstra

Essay 14

Anneke Menger, Lous Krechtig
en Maaïke de Boois

Essay 15

Vivian den Hartogh en
Nadja Jungmann

Essay 16

Nadja Jungmann en
Gercoline van Beek

Essay 17

Lia van Doorn

Redactie

Nadja Jungmann
Carolien Gelauff-Hanzon
Lia van Doorn

Opmaak en productiebegeleiding

Griffel&Bok

Druk

Oranje Van Loon
Oplage 500

Augustus 2016, © HU KSI
ISBN 978-90-8928-099-2

