

MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING / SOCIAL WORK**Het Geïntegreerd Breed Onthaal in een justitiële context.
Eerste reflecties vanuit onderzoek**JOHAN BOXSTAENS^a, STEVEN GIBENS^b EN PASCALE VEREECKE^c

- ^a Lector en onderzoeker, Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk, Karel de Grote Hogeschool en Universiteit Antwerpen (corresp.: johan.boxstaens@kdg.be)
- ^b Docent en onderzoeker, Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk, Karel de Grote Hogeschool en Universiteit Antwerpen
- ^c Lector en onderzoeker, Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk, Karel de Grote Hogeschool

1. INLEIDING

In het julinumnummer van Panopticon sloegen de deelredacties ‘Rechtshulp en Advocatuur’ en ‘Maatschappelijke Dienstverlening’ de handen in elkaar rond twee recente legislatieve initiatieven¹. Zowel het decreet op de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand als het decreet lokaal sociaal beleid bevatten immers een aantal thema’s die relevant zijn voor beide deelredacties. In voornoemde rubriektekst keken we naar de juridische eerstelijnsbijstand en innovatieve praktijken in de rechtshulpverlening. In deze bijdrage focussen we op het decreet Lokaal Sociaal Beleid, meerbepaald op een project waarin het concept van het Geïntegreerd Breed Onthaal wordt uitgerold in het Antwerpse justitiepaleis. We schetsen achtereenvolgens kort het decretale kader, de specifieke contouren van het Antwerpse project en bieden vervolgens enkele reflecties vanuit onderzoek.

2. HET GEÏNTEGREERD BREED ONTHAAL: SOCIAAL BELEID LOKAAL VERANKEREN

Met het vernieuwde decreet Lokaal Sociaal Beleid (Decreet 9 februari 2018, *BS* 26 februari 2018) wil de Vlaamse Regering inzetten op een sterke lokale verankering van sociaal beleid, o.a. via het realiseren van sociale grondrechten voor alle burgers. Eén van de pijlers van het decreet wordt gevormd door de realisatie van een samenwerkingsverband Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) dat ten minste bestaat uit het lokale Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Dienst Maatschappelijk Werk (DMW) van de mutualiteiten (Boost et al., 2018). Het decreet bepaalt een aantal functies en werkingsprincipes die in het uitvoeringsbesluit (BVR)² verder worden geëxpliciteerd. Zo zet het GBO in op het ontwikkelen van proactieve acties, het verhelderen van de hulpvraag vanuit een generalistisch perspectief, het proactief verkennen van de rechten van de gebruikers, het voorzien van objectieve en transparante informatie over het volledig aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening en het verstrekken van een oriënterend advies.

Ook de juridische eerstelijnsbijstand zal verder worden uitgebouwd via een welzijnsgerichte benadering. Zowel recent onderzoek (GIBENS, 2018) als de dialoogtafels die naar aanleiding

- 1 Cf. Rubriektekst *Innovatieve praktijken en rechtshulpverlening. Vindplaatsgericht werken* (GIBENS et al., 2020).
- 2 Besluit 30 november 2018 van de Vlaamse Regering betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2,9 en met 11, 17,19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 28 januari 2019. Zie omzendbrief https://www.departementwvg.be/sites/default/files/media/omzendbrief_LSB_o.pdf

van het voorstel van decreet houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand werden georganiseerd, bevestigen de nood aan een holistische, integrale en welzijnsgerichte benadering voor een toegankelijke eerste lijn (VAN LEUVENHAEGE, 2016; SERRIEN, 2018). Naar aanleiding van de overdracht van de juridische eerstelijnsbijstand naar de gemeenschappen schoof toenmalig minister van Welzijn Jo Vandeurzen twee grote ambities naar voor om in te spelen op deze noden uit het werkveld: enerzijds een continuering van de dienstverlening van de juridische eerstelijnsbijstand en anderzijds meer samenwerking met het welzijnswerk en afstemming met de juridische tweedelijnsbijstand (VANDEURZEN, 2014). Daarnaast benadrukte de minister de nood aan duidelijke kwaliteitscriteria (VANDEURZEN, 2015; GIBENS & HUBEAU, 2016-2017) en stelde hij voor (VANDEURZEN, 2016) om in te zetten op een duidelijk onthaal, het gericht doorverwijzen en het ontwikkelen van een multidisciplinaire samenwerking.

Om deze samenwerking te realiseren koppelde de minister de juridische eerstelijnsbijstand aan het GBO. Hiermee wordt de preventieve functie van de juridische eerstelijnsbijstand duidelijk erkend. Tijdig informeren en verwijzen naar alternatieve vormen van conflicthantering voorkomt immers escalatie. Deze vernieuwde aanpak roept ook een vraag op naar monitoring om het bereik en de kwaliteit van de juridische eerstelijnsbijstand zichtbaar te maken.

Het nieuwe decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand (BS 17 juni 2019) verankert deze integrale en welzijnsgerichte benadering. Hierbij dient wel opgemerkt dat er voorlopig nog geen uitvoeringsbesluiten verschenen in het Staatsblad. Wel werden reeds twee ontwerpbesluiten opgemaakt. Dit is belangrijk omdat de samenwerking met de balie past in een proefproject dat kadert binnen het nieuwe, maar dus nog niet in werking zijnde, decreet.

Op het federale niveau heeft de hervorming van justitie meer autonome beheersbevoegdheid beloofd aan de magistratuur en kan zij meer overgaan tot zelforganisatie. Alhoewel niet wettelijk verankerd, besliste de rechtbank van eerste aanleg in Antwerpen (Vlinderpaleis) om een gezamenlijke griffie te ontwikkelen. Deze démarche past in het raam van het plan *'Court of the Future'* (GIBENS et al., 2019). Daarin streeft huidig minister van Justitie Geens o.a. naar de elektronische raadpleging van dossiers (GEENS, 26 oktober 2017). Het probleem dat zich daarbij stelt, is dat burgers bij de griffie niet altijd terecht kunnen voor een advies. Aan de basis van dit probleem ligt artikel 297 Ger.W. Daarin wordt bepaald: *"De leden van de hoven, rechtbanken, parketten en griffies mogen mondeling noch schriftelijk de verdediging van de partijen voeren en mogen hun geen consult geven."* Het artikel wijst hiermee op een onverenigbaarheid tussen de rol van een griffier en deze van een advocaat. Het moet met andere woorden de onafhankelijkheid van de leden van de hoven en rechtbanken, parketten en griffies waarborgen (Cass. 29 november 1972, Pas. 1973, 310) en vermijden dat deze onpartijdigheid door het geven van advies of consult in het gedrang zou komen. Artikel 297 Ger.W. sluit nochtans niet uit dat er informatie van processuele aard kan worden verstrekt (ERDMAN & DE LEVAL, 2004). Dit stelt echtzoekenden voor een dubbel probleem: ze botsen enerzijds op de (wettelijk verankerde) beperkte opdracht van de griffies maar anderzijds ook op de strikt juridische invulling van de opdracht van de juridische eerstelijnsbijstand. Toch laat de realiteit waarin mensen leven zich niet zo makkelijk opdelen in specifieke domeinen of afgebakende en zuiver juridische opdrachten. Juridische vragen zijn dus altijd verankerd in een sociale context. Een generalistische benadering van de sociaal-juridische problemen waarmee mensen te maken krijgen, dringt zich dan ook op. KUOSMANEN & STARKE (2011) en BLOM (2004) stellen dat een generalistische aanpak moet vertrekken vanuit de noden van

de burger die zich manifesteren op de verschillende levensdomeinen. Bovendien kunnen organisaties dit proces faciliteren door betere interne communicatie enerzijds en door samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere organisaties anderzijds. Daardoor kan gepaste, geïntegreerde hulp- of dienstverlening aangeboden worden onder de vorm van zinvolle interventies. Het is precies hier dat het GBO een verschil kan maken door een brug te vormen tussen de verschillende disciplines en expertises.

3. HET PROJECT GBO VLINDERPALEIS

Naar aanleiding van de hierboven besproken legislatieve initiatieven, verenigden de decretaal bepaalde GBO-kernactoren zich in een breder Antwerps samenwerkingsverband met een aantal stakeholders die aanwezig zijn binnen de specifieke context van justitie: rechtbanken, parket, advocatuur, griffie, ... Dit zorgt voor een grotere complexiteit in het tot stand brengen van de beoogde samenwerking, te meer omdat verschillende veranderingsprocessen door elkaar lopen: de uitrol van het GBO binnen een justitiële context, een proefproject met het oog op de implementatie van de nieuwe decretale bepalingen aangaande de juridische eerstelijnsbijstand en het proces rond de vooruitgeschoven griffie dat kadert binnen het federale 'Court of the Future'-plan.

De algemene doelstelling van het project wordt – conform de decretaal bepaalde functies van het GBO – omschreven als: “...ijveren voor toegankelijke hulp- en dienstverlening en de aanpak van onderbescherming.” Om dit doel te bereiken, wil men inzetten op de realisatie van een samenwerkingsverband tussen de verschillende actoren op het terrein. Het kruispunt van deze processen wijst op de noodzaak van een sociaal-juridische praktijk (GIBENS, 2018).

4. EERSTE REFLECTIES VANUIT ONDERZOEK

Ondanks het feit dat het project zich eigenlijk nog in een opstartfase bevindt³, heeft men er voor gekozen om een onderzoeksluik toe te voegen aan het projectplan. Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk van de Karel de Grote Hogeschool en spitst zich toe op volgende vragen: *verlaagt het nieuwe samenwerkingsverband GBO Vlinderpaleis de drempels naar hulp- en dienstverlening en worden de rechten van cliënten op een adequate manier verkend en gerealiseerd?* Vanuit deze vraagstelling naar de effectiviteit van het project positioneren we het onderzoeksopzet als een vorm van evaluatieonderzoek dat vertrekt vanuit een brede visie op effectiviteit en evaluatie (o.a. BOOST et al., 2017); het kritisch-realisme als achterliggend wetenschapsfilosofisch paradigma (o.a. WESTHORP, 2014) en het CAIMeR-model (BLOM & MOREN, 2010) als conceptueel raamwerk. Gezien de korte looptijd van het project en het feit dat het onderzoek nog niet afgerond werd, is het te vroeg om reeds verregaande conclusies te trekken. Op basis van een tussentijds rapport en met het oog op de mogelijke continuering van het project, delen we in deze bijdrage alvast enkele belangrijke reflecties over de essentie van het project, nl. het tot stand brengen van een breed samenwerkingsverband dat een warm onthaal kan realiseren binnen een justitiële context.

3 Het project GBO Vlinderpaleis startte op in april 2019, maar diende in maart 2020 noodgedwongen de deuren te sluiten naar aanleiding van de Corona-crisis.

5. SAMENWERKING?

De kernactoren van het GBO Vlinderpaleis werden bevestigd over de doelstellingen die zij vooropstellen in het kader van het project. Een eerste doelstelling waarover een duidelijke consensus bestaat, is *het realiseren van een transversale samenwerking tussen sociale en juridische actoren*. Dit impliceert het inschakelen van hulp- en dienstverlening in een justitiële context enerzijds, maar ook het betrekken van justitiële actoren op de sociale hulp- en dienstverlening anderzijds. Door het samenwerkingsverband binnen het GBO Vlinderpaleis wordt het mogelijk om verbindingen te maken tussen hulpverlening en justitie en dit in beide richtingen. Het opent mogelijkheden om aan vraagverheldering te doen vanuit een generalistisch perspectief dat het puur juridische overstijgt. De samenwerking tussen justitie en welzijn is innovatief en biedt kansen om de voorgelegde vragen en situaties te benaderen vanuit een integraal perspectief waarbij de verwevenheid van diverse levensdomeinen makkelijker in beeld kan gebracht worden.

De interviews met de sociaal werkers die het GBO Vlinderpaleis bemannen, tonen aan dat zij nog zoekende zijn naar de meest passende vorm om deze samenwerking en integrale kijk te realiseren. In een beginfase zaten zij bijvoorbeeld in een apart lokaal, vlakbij het centrale aanspreekpunt van de griffie. Van daaruit werden vrij weinig cliënten doorgestuurd. Nadien kozen zij ervoor om samen te zitten met de advocaten die door de Commissie Juridische Bijstand zijn aangesteld om juridische eerstelijnsbijstand te verlenen. Toch vonden de gesprekken nog steeds plaats in een apart lokaal. Cliënten werden door de advocaat en de sociaal werker naar elkaar doorgestuurd. Eén van de GBO-medewerkers gaf aan dat hij de cliëntgesprekken liever zonder advocaat doet omdat het verschil in cultuur en kijk te groot zou zijn en dit aanleiding zou kunnen geven tot fricties. Het voeren van aparte gesprekken door een sociaal werker kan mogelijks leiden tot het dejuridiseren van een aantal vragen die tot voor kort wellicht enkel een juridisch antwoord zouden hebben gekregen.

Bovendien wordt de toepassing van het subsidiariteitsprincipe gefaciliteerd: vanuit hulp- en dienstverlening kan er meer aandacht besteed worden aan alternatieve conflictbeslechting die per definitie minder intrusief is voor de betrokkenen dan een strikt juridische procedure. Toch gaven de justitiële actoren aan dat een juridische probleemanalyse soms ook van belang kan zijn om verschillende opties bespreekbaar te maken. Op die manier kan de cliënt zelf bepalen of hij zich het best voelt bij een sociaal dan wel juridisch antwoord op zijn probleem. Daarom pleitten verschillende justitiële actoren voor een gezamenlijke vraagverheldering, waarbij sociaal werkers en advocaten vanuit hun specifieke kijk een antwoord bieden op eenzelfde situatie. Zowel vanuit een cliëntperspectief als vanuit generalistisch perspectief lijkt dit een goede aanpak. Ondertussen worden de gesprekken gezamenlijk gevoerd door een sociaal werker en een advocaat. Uit de eerste observaties blijkt dat het vooral de juridische invalshoek is die centraal staat. Dit wijst op een probleem om de sociale, generalistische probleemanalyse ook een plek te geven tijdens deze gezamenlijke gesprekken. Echte samenwerking vereist dus nog 'iets' meer dan gewoon samen te zitten. Voornamelijk de advocaat geeft momenteel zijn kijk op de vraag van de cliënt. De uitdaging zit er dan in om de onvermijdelijke verschillen tussen beide disciplines te benoemen maar ook voldoende bespreekbaar te maken om daarna tot een samenwerking te komen.

Hoewel het project GBO Vlinderpaleis erop gericht is een samenwerkingsverband te realiseren tussen een aantal justitiële actoren en de GBO-kernactoren, zien deze laatste het project ook als *een kans om de onderlinge samenwerking te optimaliseren*. Dit sluit aan bij de centrale doelstellingen uit de verschillende beleidsdocumenten met betrekking tot het

GBO, nl. komen tot een maximale afstemming tussen de verschillende actoren op de eerste lijn, het afbakenen van de kerntaken van deze actoren met een gemeenschappelijke visie op onthaal en het uitbouwen van een functioneel lokaal samenwerkingsverband. Volgens enkele kernactoren is er momenteel tussen sociaal werkers van de basisdiensten op de eerste lijn te weinig samenwerking omwille van hardnekkige vooroordelen. Dit staat een effectieve rechtenrealisatie voorlopig in de weg. Het is volgens de kernactoren nodig dat de partners elkaars werking diepgaand leren kennen. In functie daarvan wordt gedacht aan een uitgebreid proces van kennisdeling, waarbij de verschillende actoren vorming krijgen over elkaars werking en kunnen meelopen in de praktijk om een dieper inzicht te verwerven.

De vraag rijst wie zo'n samenwerking tussen voornoemde welzijnsactoren kan coördineren. Het project GBO Vlinderpaleis heeft een coördinator die vanuit het CAW de taak opneemt, terwijl het decreet lokaal sociaal beleid de regierol juist toebedeelt aan de lokale overheid. De lokale overheid heeft immers meer zicht op de brede waaier aan samenwerkingsverbanden en heeft op basis hiervan vaak ook een bredere visie ontwikkeld. In het Vlinderpaleis focust de coördinator van het GBO zich op de samenwerking met de justitiële partners en hierdoor lijkt de bredere samenwerkingsverbanden met de GBO-partners in het gedrang te komen. Exemplarisch zijn de verwijzingen naar bijna uitsluitend CAW-werkingen. Momenteel beperkt de actieradius zich tot de intramurale werking van het Vlinderpaleis.

6. WARM ONTHAAL?

Een tweede doelstelling ligt in het bieden van een warm onthaal. De juridische aanpak wordt meestal gepercipieerd als een zakelijke, procedurele aanpak. Binnen het GBO Vlinderpaleis wil men de mogelijkheid creëren voor een 'warm' onthaal dat gekenmerkt wordt door professionele nabijheid en een brede aandacht voor de welzijnsnoden van cliënten. De realisatie van het samenwerkingsverband kan bovendien de sensitiviteit van de juridische actoren voor welzijnsnoden van cliënten verhogen. Voor de betrokken GBO-kernactoren biedt de context van het Vlinderpaleis de mogelijkheid tot het bereiken van kwetsbare groepen die anders weinig of niet bereikt worden. Dit gebeurt door proactief en via *outreach* op zoek te gaan naar mensen die naast eventuele juridische vragen, mogelijks heel wat welzijnsnoden hebben die zonder deze aanpak niet of te laat gedetecteerd kunnen worden.

7. CONCLUSIE

Zoals reeds eerder aangegeven wordt het project GBO Vlinderpaleis gekenmerkt door de complexiteit van verschillende processen die langs en door elkaar lopen: de uitrol van het GBO binnen de specificiteit van een justitiële context, een proefproject met het oog op de implementatie van de nieuwe decretale bepalingen aangaande de juridische eerstelijnsbijstand en het proces rond de vooruitgeschoven griffie dat kadert binnen het federale '*Court of the Future*'-plan. Het realiseren van een sociaal-juridische praktijk op het kruispunt van deze processen is bijgevolg een complexe aangelegenheid. Dit uit zich in een voortdurende zoektocht naar de juiste modaliteiten om de nodige samenwerking tussen de GBO-kernactoren onderling en bij uitbreiding met de verschillende justitiële actoren aanwezig in het Vlinderpaleis, tot stand te brengen.

Een eerste voorlopige analyse van onze tussentijdse onderzoeksresultaten toont aan dat alle betrokken stakeholders in het project GBO Vlinderpaleis kansen zien om een sociaal-juridische praktijk uit te bouwen die een absolute meerwaarde is voor het werken op het snijvlak tussen welzijn en justitie. Anderzijds worden ook belemmerende factoren onthuld

die potentieel een hypotheek leggen op het welslagen van het project en de structurele verankering ervan na de projectfase. In de toekomst zal het zaak zijn om de samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties uit te bouwen en te borgen. Op die manier kan gezorgd worden voor het realiseren van de belangrijkste randvoorwaarde die het project GBO Vlinderpaleis kan doen uitgroeien tot een innovatieve sociaal-juridische praktijk die effectief drempels naar hulp- en dienstverlening verlaagt en de rechten van cliënten op een adequate manier verkent en realiseert.

REFERENTIES

- BLOM, B. (2004). Specialization in social work practice. Effects on interventions in the personal social services. *Journal of Social Work*, 4(1), 25-46. doi: 10.1177/1468017304042419
- BLOM, B., & MOREN, S. (2010). Explaining Social Work Practice – The CAIMeR Theory. *Journal of Social Work*, 10(1), 98-119. doi: 10.1177/1468017309350661
- BOOST, D., COOLS, P., & RAEYMAECKERS, P. (2017). Handvatten voor de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid: het CAIMeR-model. In P. Raeymaeckers et al. (Eds.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2017* (pp. 153-167). Acco.
- BOOST, D., ELLOUKMANI, S., RAEYMAECKERS, P., & HERMANS, K. (2018). Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming. In J. COENE et al. (Eds.), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2018* (pp. 259-275). Acco.
- ERDMAN, F., & DE LEVAL, G. (2004). *Justitiedialogen*. Federale Overheidsdienst Justitie.
- GEENS, K. (2017, oktober 26). *Court of the Future*. Federale Overheidsdienst Justitie. https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten_52
- GIBENS, S., & HUBEAU, B. (2016-17). De juridische bijstand in transitie. Van staats Hervorming tot modernisering: nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht. *RW*, 1642-1657.
- GIBENS, S. (2018). *Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaal-juridische praktijk* [onuitg. Proefschrift]. Universiteit Antwerpen.
- GIBENS, S., HUBEAU, H., PARMENTIER, S., VAN HOUTTE, J., & VERBIST, V. (2019). *De wereld van het recht voor de burger*. Koning Boudewijnstichting. https://www.kbs-frb.be/nl/~/_media/Files/Bib/Publications/2019_PUB3642_Wereld_recht_burger.pdf
- GIBENS, S., BOXSTAENS, J., & VERECKE, P. (2020). Innovatieve praktijken en rechtshulpverlening. Vindplaatsgericht werken. *Panopticon*, 41(4), 426-430.
- KUOSMANEN, J., & STARKE, M. (2013). Identifying the invisible: The experience of prostitution among persons with intellectual disabilities: Implications for social work. *Journal of Social Work*, 13(2), 123-140. doi: 10.1177/1468017311409632
- VAN LEUVENHAEGE, M. (2016). Recente ontwikkelingen bij de toegang tot het recht: in welke richting? – Verslag van een rondetafelgesprek op 20 oktober 2016. *Panopticon*, 37(4), 357-366.
- SERRIEN, L. (2018, mei 8). *Eerstelijnsrechtshulp heeft stevige sociale poot nodig. Nieuw decreet moet de lat hoger leggen*. Sociaal.net. <https://sociaal.net/opinie/eerstelijnsrechtshulp-sociale-poot/>
- VANDEURZEN, J. (2014). Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014 – 2019. Vlaamse Regering. <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-welzijn-volksgezondheid-en-gezin>.
- VANDEURZEN, J. (2015, oktober 18). Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid & Gezin 2015 – 2016. Vlaams Parlement. <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g506-1.pdf>
- VANDEURZEN, J. (2016, oktober 21). *Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid & Gezin 2016 – 2017*. Vlaams Parlement. <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g941-1.pdf>
- WESTHORN, G. (2014). *Realist impact evaluation: an introduction*. Overseas Development Institute.