

# Kwaliteit van de dienstverlening: de armslag van de frontliniewerkers

Jacqueliën Soetenhorst-de Savornin Lohman

**S**inds het nieuwe realisme de toonzetting is van het politieke debat moet de welzijnssector het ontgelden. Minder overheid, privatisering en de-regulering zijn de slagwoorden van politiek en beleid. Burgers moeten minder beroep doen op de voorzieningen, zo stelde minister president Lubbers onlangs in zijn Nijmeegse rede. Of het nu gaat om de rechter of om de hulpverlening: men dient zichzelf te redden, burenhulp en vrijwilligerswerk moeten als alternatief dienen.

Ik wil in het midden laten of dit standpunt juist is en of het in de praktijk ook werkt. Laten wij voor de discussie aannemen dat minder collectieve voorzieningen nodig en nuttig is. Dat neemt niet weg dat er altijd publieke voorzieningen zullen blijven (bijvoorbeeld politie, hulpverlening en sociale diensten). En dat de manier waarop de professionals hun taak uitoefenen voor een groot deel bepalend is voor de kwaliteit van het bestaan.

Vooraf de directe contacten met deze dienstverlening zijn cruciaal. Welke behandeling je ondervindt bij de sociale dienst, hoe menselijk de opvang was in het verpleeghuis, hoe goed er geluisterd werd naar je slachtofferervaring door de politie, dit zijn stuk voor stuk ervaringen, aan de hand waarvan je een beeld opbouwt over de kwaliteit van de gemeenschapsvoorzieningen van het land waarin je leeft. Is dat positief dan wordt het maatschappelijk draagvlak dat nodig is voor dit stelsel versterkt. Is het negatief dan werkt dat demotiverend. In het gunstigste geval gaan de mensen klagen, maar de meeste haken af, worden passief, gaan kankeren of slaan terug door de dienst waar mogelijk op te lichten.

De minister van Justitie Hirsch Ballin is een kruistocht begonnen tegen de normvervaging waar wij als Nederlanders aan schijnen te lijden. Verantwoordelijkheid en vertrouwen zijn hierbij centrale begrippen. Wij zouden ons meer verantwoordelijk moeten voelen voor ons eigen gedrag, maar ook voor elkaar. Van Agt deed dit door op te roepen tot een Ethisch Reveil. Hirsch Ballin spreekt lie-

*Juist aan de frontlijn blijkt  
de bureaucratie werkzaam.  
Hoe staat het met de  
erkenning van haar  
werkers?*

ver van Civil Religion (1). Telkens weer richt 'de staat' -in de persoon van de minister van Justitie- zich tot de onderdaan. In plaats van de burger vanuit de ivoren toren vermanend toe te spreken, ligt het naar mijn idee meer op de weg van overheidsdienaren om orde op zaken te stellen in de eigen 'winkel'. Ethische ijkpunten aan te leggen voor het eigen

handelen, zodat dit verantwoordelijk en vertrouwenwekkend is. De oude staat bestaat niet meer. Wel zijn er talloze voorzieningen, die op een of andere manier vorm geven aan het overheidsbeleid en daarmee aan 'het gezicht van de overheid', het beeld dat de overheid van zichzelf schept.

Mijn stelling is dan ook dat het welzijnsbeleid de ervaring van de 'werkvloer' als uitgangspunt moet kiezen. Daar vindt het contact plaats met de burger, voor wie de voorzieningen immers zijn bedoeld. Daar moeten werkers over de nodige handelingsruimte of armslag beschikken om te kunnen luisteren en adequaat op de problemen in te kunnen spelen, liefst in samenwerking met anderen. Vanuit deze ervaring moet het beleid van de instelling vorm krijgen in voorwaarden scheppende zin. In laatste instantie kan dan het overheidsbeleid worden vastgesteld (2).

Het lijkt zo simpel, maar dit model staat haaks op het dominerende model dat 'van boven naar beneden' werkt. Begint bij wijziging van regelgeving om zo via instructies en voorschriften de instellingen in het gareel te krijgen, die tenslotte weer de instructies geven aan de uitvoerend werkers.

"Wij weten niet wat er gebeurt in de contacten tussen burger en politie" zei onlangs de politie criminoloog Denkers. En toch wordt het politiebepel op dit moment van bovenaf ingrijpend herzien. Men maakt zich voornamelijk druk over de bevoegdheden van de burgemeesters onderling of in relatie tot het O.M. Wat deze herziening betekent voor het uitvoerend werk, daar maakt niemand zich druk over. De competentiestrijd tussen de autoriteiten moet kennelijk eerst worden uitgevochten.

(1) *Recht in beweging*, 2e Kamer '90-'91 .21829, nr 1; *Discussie in de Balie, Volkskrant en NRC-Handelsblad* 25 maart 1991.

(2) J. Soetenhorst-de Savornin Lohman, *Doe wel en zie niet om, maatschappelijke hulperlening in relatie tot het recht*, Swets en Zeitlinger, 1990

Jacqueliën Soetenhorst-de Savornin Lohman is hoogleraar sociale hulpverlening aan de Universiteit van Amsterdam.

### *Frontliniewerkers: ondergevaardeerd en overvraagd*

Onder de kop: Aantal drugverslaafden stijgt tot 25.000 meldt de Volkskrant: "Het personeel van de instellingen die methadon verstrekken is niet erg tevreden over het werk. Het ziekteverzuim is hoog vanwege de werkdruk en in de helft van de instellingen wordt de sfeer als matig of slecht gekenschetst. Volgens werknemers is ook de samenwerking met andere hulpverleningsinstellingen slecht. Zij wijten dat onder meer aan de lage maatschappelijke waardering voor hun werk" (3).

Nog niet zo lang geleden werden door het verpleegkundig personeel de lege bedden door de straten van de stad geduwd: zij vonden hun werksituatie onhoudbaar en eisten vermindering van werkdruk en betere lonen. Een recent onderzoek onder gevangenis personeel gaat in op het relatief hoge ziekteverzuim. De onderzoeker vond een samenhang tussen de geringe eigen beslissingsruimte waarover de bewaarder beschikte en de hoogte van het ziekte verzuim. Hoe minder mogelijkheden de bewaarder heeft om zijn werk naar eigen inzicht in te richten hoe hoger het ziekte verzuim. Wat is de overeenkomst tussen drughulpverleners, verplegend personeel en gevangenis bewaarders? Het gaat steeds over mensen, professionals met een publieke functie, die in direct contact staan met burgers. De Amerikaanse socioloog Lipsky heeft hiervoor de term 'frontliniewerkers' uitgevonden. In zijn boek "Streetlevel bureaucracy "Dilemma's of the individual in public services"(1980) dat inmiddels ook in het Nederlands is verschenen, geeft hij een haarscherpe analyse van het werkklimaat waarin deze frontliniewerkers moeten functioneren. Of het nu om politiefunctionarissen gaat, om onderwijzers, maatschappelijk werkers of 'loketambtenaren' bij sociale diensten, telkens bevinden zij zich onderaan de professionele of bureaucratische hiërarchie, wordt hun werk ondergevaardeerd en onder betaald, terwijl de werkdruk groot is. De vraag naar hun dienstverlening is immers vrijwel onbegrensd. Zij hebben dagelijks te maken met burgers, die om hulp of bijstand vragen bij het oplossen van hun problemen. En dat zijn dan meestal degenen die zich het minst kunnen redden in de samenleving. Wie de serie Hillstreet Blues gevolgd heeft kan zich enigszins voorstellen wie dat zijn: mensen, die diep in de problemen zitten of dreigen te komen en daarom bij de politie, de sociale dienst of het maatschappelijk werk terecht komen. Het gaat vaak om ouderen, etnische minderheden, alleenstaande vrouwen of jongeren zonder baan.

Om toch het hoofd boven water te houden ontwikkelen frontliniewerkers, die een sleutelpositie innemen in de verzorgingsstaat, een aantal overlevingsstrategieën. Een bekende techniek is het verhogen van de drempel van de voorziening, bijvoorbeeld door wachtlijsten in te stellen, werktijden te beperken, of telefonisch altijd in gesprek te



*Noodzakelijke hulp*

zijn en ingewikkelde formulieren te laten invullen. Selectie van uitsluitend die cliënten, waar mee te werken valt, is een andere veel gebruikte techniek. Zo wordt de RIAGG's (Regionale Instituten voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg) verweten dat zij door langdurige intake-procedures en voorwaarden vooral de groep toch al bevoorrechte cliënten bereiken. Dit staat bekend als het YAVIS-effect (Young, Attractive, Verbal, Intelligent, Sensitive). De cliënt wordt 'geconstrueerd' naar het hulpaanbod, in plaats van andersom. In het onderwijs gebeurt hetzelfde. Leerlingen, die niet passen in het onderwijsaanbod vallen uit de boot, worden 'drop-out' en kunnen zich over enige tijd voegen bij de loketten van de hulpverlening.

Lipsky is scherpzinnig in zijn analyse, maar zwak als het om de remedie gaat. Eigenlijk komt hij niet verder dan een voorstel tot 'on the job training' van deze werkers. In elk geval wijst hij het gebruikelijke antwoord van de hand. Kritiek over het handelen van frontliniewerkers resulteert immers steeds in regelgeving en codering. Daardoor worden zij nog meer ingeperkt. Als er nog enige creativiteit over is dan wordt die gestopt in het vinden van sluiptwegen om toch nog op een zelfstandige manier bezig te zijn en voldoening in het werk te vinden.

### *Frontliniewerkers als vernieuwers*

Er is nog een reden waarom deze werkers zo essentieel zijn voor de kwaliteit van het bestaan. Een collectieve voorziening kent geen winstprincipe en wordt dus nauwe-

(3) Drughulpverlening, onderzoek uitgevoerd in opdracht van WVC door bureau Driesen voor sociaal wetenschappelijk onderzoek, Utrecht 1991.

lijks gecorrigeerd. Anders dan een bedrijf, dat om zijn concurrentie positie te behouden voortdurend de omgeving moet verkennen en aan product vernieuwing moet doen, kan een overheidsinstelling zich heel lang permitteren in een eigen werkelijkheid te leven. Dit beeld komt ook naar voren studie van Hueting en Neij over het naoorlogse welzijnsbeleid, "Voortgang zonder samenhang" (4). Tot ver in de jaren zeventig waren de verzuilde koepels, met als superkoepel de Nationale raad Maatschappelijk Welzijn, aan het vergaderen en onderhandelen met het toenmalige CRM, terwijl de politieke verhoudingen ingrijpend veranderden en hun machtsbasis in de samenleving vrijwel verdwenen was. Op 'de werkvloer' bestaat dit gevaar minder door het direct contact met cliënten en hun dagelijkse problemen. Frontliniewerkers nemen voor de noodzakelijke vernieuwing dan ook een sleutelpositie in. Met één been staan zij in het stelsel, de organisatie of instelling waaraan zij verbonden zijn, en met het andere been staan zij in de maatschappelijke werkelijkheid, delen in de frustraties waar hun cliënten mee te maken hebben. We zien dan ook vernieuwingen ontstaan waar frontliniewerkers samen met ontevreden cliënten en vrijwilligers nieuwe initiatieven nemen, zoals op het gebied van de vrouwenhulpverlening, de drugverslaving, de thuiszorg of buurtactiviteiten. Meestal gebeurt dit tegen de stroom in, is er eerder sprake van een 'gedogen' dan van een gericht overheidsbeleid.

#### *Regels of discretionaire ruimte ?*

Wanneer er iets mis gaat, en de overheid of de instelling gedwongen wordt veranderingen aan te brengen in het-routinematig handelen, dan is het gebruikelijke antwoord van bovenaf richtlijnen te geven, waardoor de armslag van de frontliniewerkers wordt beperkt. Een prachtig voorbeeld is de uitvoering van de Bijstandswet. Artikel 1 lid 1 van deze wet geeft iedere burger die onder het bestaansminimum dreigt te raken een recht op bijstand. Hierbij wordt in lid 2 de hoogte van de bijstand afgestemd op "de individuele omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, alsmede op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan." De frontliniewerker kreeg weliswaar een grote armslag, maar met een beroep op 'het gelijkheidsbeginsel' kwam er al gauw een uitgebreid handboek met voorschriften voor specifieke gevallen. Op een gegeven moment wordt het middel dan ook erger dan de kwaal. De hulpverlener vindt moeilijk zijn weg in de wirwar van instructies en voelt zich in de eigen verantwoordelijkheid aangetast. "Ik ben geen regelknecht ! Ik moet zelf van geval tot geval kunnen beoordelen of de cliënt de hulp echt nodig heeft." Zo ontwikkelen werkers verschillende stijlen van werken, waarbij de één zich graag achter regels verschuilt, proce-

dure gericht, en de ander een beroep doet op zijn eigen professionaliteit en cliënt gericht werkt. Omdat vanuit de overheid en vanuit de instelling de behoefte bestaat om de gang van zaken te beheersen komen er steeds meer instructies, die de discretionaire ruimte of eigen armslag van de werker verkleinen. Verkokering en het langs elkaar heen werken van verschillende diensten is het gevolg. De overheid wil nu de effecten van haar eigen beleid te lijf met Sociale Vernieuwing. De 'loketcoördinatie' - de afstemming op uitvoerend niveau - moet worden verbeterd waardoor GSD, GMD, Arbeidsbureau en eventuele gemeentelijke diensten beter kunnen samenwerken. Dit betekent dat "een zekere mate van beleidsvrijheid van de contactambtenaar nodig is" (5). Zoals bekend komt het beleid rond sociale vernieuwing moeizaam opgang, omdat het nou juist niet lukt de verkokering tussen de sectoren te verbreken. Een tweede voorbeeld van falend beleid is de slachtofferopvang. Eind jaren zeventig ontstond er een publiek debat over de slechte positie van slachtoffers van misdrijven. In eerste instantie was dit debat aangejaagd vanuit de vrouwenbeweging. Vrijwilligers vingen mishandelde vrouwen op in noodvoorzieningen, de Blijf-van-mijn-lijfhuizen, omdat de officiële hulpverlening het liet afweten. In een later stadium werd er van alle kanten politieke druk uitgeoefend om de opvang van slachtoffers van misdrijven te verbeteren.

Adviescommissies volgden elkaar op (De Beaufort, De Fauillant, Cie. Terwee) hetgeen resulteerde in richtlijnen aan de politie en een wetsontwerp dat de positie van het slachtoffer in het strafproces moet verbeteren. Is dat ook gelukt ? Het wetsontwerp moet nog behandeld worden in de Tweede Kamer. Als het wordt aangenomen krijgt het slachtoffer meer mogelijkheden om in het strafproces tegen de dader zijn schade vergoed te krijgen. Alleen gaat het maar over een heel klein percentage van zaken. De dader moet immers bekend zijn en vervolgd worden door het Openbaar Ministerie, en dan moet deze ook nog in staat zijn de schade te vergoeden. Slachtoffers zijn vooral gebaat bij een goede opvang door de politie. Het sporadisch onderzoek naar de toepassing van de richtlijnen is niet erg hoopgevend. De politie heeft het druk genoeg met het 'echte politiewerk' en de opvang van slachtoffers hoort daar niet zozeer bij. Ondertussen heeft Justitie een netwerk van buro's slachtofferhulp gesubsidiëerd, waarin vrijwilligers en een beperkt aantal professionals zich toeleggen op deze nieuwe hulpvraag. Zo ontstaat een nieuwe voorziening en de bestaande hulpverlening kan rustig op de oude voet doorgaan in plaats van zich aan te passen aan de nieuwe hulpvraag. Een laatste voorbeeld is de gang van zaken rond de opvang van incest-slachtoffers. Toen een Medisch kleuterdagverblijf 'De Bolderkar' in Vlaardingingen zich ging bezighouden met deze problematiek en in een aantal gevallen de kindbescherming inschakel-

(4) Ernst Hueting en Rob Neij, Voortgang zonder samenhang, twee delen De Walburg Pers, 1989

(5) V. Veldheer en R. van der Wouden, Soziale vernieuwing komt er ook wat van? in Sociaal bestek nr 7/8 1990, p. 20.

het gevolg. Een adviescommissie (Cie. Baartman) bracht advies uit aan de Regionale Inspectie en constateerde dat er fouten waren gemaakt in diagnose-stelling en samenwerking met Justitie. Sindsdien gebeurt er niets en is het wachten op een code, die de hulpverleners houvast moet bieden in hun optreden in dit soort zaken. Meer regels en procedures is naar mijn stellige overtuiging een schijnoplossing. Natuurlijk, hulpverleners moeten verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor hun handelen, maar hun eigen beoordelingsruimte mag je ze daarbij niet ontnemen. Zij zijn als enige in staat om de problematiek te bekijken in een bredere context. Zij moeten -in overleg en liefst samenwerkend met andere professionals en de betrokkenen zelf- besluiten wat er in het specifieke geval gebeuren moet. Soms pakt dat akelig uit voor ouders of voor voogden, of op korte termijn voor het kind zelf, maar dat is onvermijdelijk. Zelfs de mooiste code kan dat niet voorkomen.

De code doet dan vooral dienst om de professional 'te dekken'. "Als ik de regeltjes maar volg krijg ik geen last", is dan de mentaliteit die aangeleerd wordt en niet "dit is mijn besluit en daar sta ik voor". De opkomst van samenwerkingsverbanden op dit gebied laat zien dat ook aan de basis behoefte is aan meer discretionaire ruimte en 'loketcoördinatie' (6).

Houdt de keuze voor meer handelingsruimte voor de frontliniewerker geen gevaar van willekeur in? Ik denk dat dit inderdaad een risico is dat slechts ten dele is te ondervangen door professionele controle, of verantwoording achteraf. Het nemen van risico is soms nodig om tot vernieuwingen te komen. Het toekennen van rechten, het vastleggen van procedures zijn uitstekende instrumenten, alleen voor sommige problemen zijn zij ongeschikt. Hun werkingskracht houdt op wanneer het om concrete interventies gaan, om de communicatie tussen burger en professional.

### *Nieuwe vormen van participatie*

In het gebruik dat burgers maken van collectieve voorzieningen ligt een aanknopingspunt voor het versterken van de betrokkenheid bij de gemeenschap. Hoewel al vanaf de jaren zeventig gedacht wordt over vormen van participatie op instellingsniveau (het rapport van de Commissie van der Burg over democratisch functioneren van instellingen) komt dit beleid slecht van de grond. Het hierop betrekking hebbende wetsontwerp is, zelfs in sterk afgezwakte vorm, naar de achtergrond verdwenen. Aan de andere kant wordt in de plannen over de zorgvernieuwing van staatssecretaris Simons een sterk accent gelegd op de participatie van patiënten in de besluitvorming. Patiënten moeten -naast verzekeraars en aanbieders van zorg- de derde onderhandelingspartner worden in dit overleg. Hoewel er veel patiëntenorganisaties zijn, blijken deze



*Vrijwilligerswerk*

nog nauwelijks toegerust voor deze belangrijke taak. Ook zijn er inmiddels op instellingsniveau vormen van participatie ontstaan, zoals bijvoorbeeld de patiëntenraden in de psychiatrische ziekenhuizen. Nederland neemt op dat punt een voorgeschoven positie in. Ook in de sfeer van de sociale zekerheid zijn er vormen van overleg ontwikkeld door GMDs of GSDs met de uitkeringsgerechtigden. Als het er om gaat 'het maatschappelijk middenveld' te mobiliseren, dan liggen naar mijn idee hier aanknopingspunten voor een overheidsbeleid dat een actief burgerschap wil stimuleren.

De frontliniewerkers nemen daarin een centrale plaats in. Als in de inmiddels beruchte Bolderkar affaire, het Medisch kleuterdagverblijf goed had geluisterd naar de frontliniewerkers en vervolgens in overleg met de ouders van de kinderen het beleid had uitgezet, en ook in de gemeenschap waar de school een functie vervult, steun had gezocht voor een zorgvuldige vervulling van haar opdracht bescherming te bieden aan in de thuissituatie bedreigde kinderen, dan had zij een steviger basis gecreëerd voor de eventuele interventies. Sociale problemen dienen op dat niveau te worden opgelost en niet in een publieke discussie in de media waar deskundigen vanuit gepolariseerde standpunten hun gelijk willen halen. Het idee dat burgers door klachtenprocedures voldoende mogelijkheden hebben om hun kritiek op de dienstverlening van de instelling te uiten is onjuist.

Vaak blijkt men van deze mogelijkheid geen gebruik te maken. Klachtprocedures zijn gebaseerd op een conflictmodel. Voor wie afhankelijk is van een instelling voor een goede opvang van zijn of haar kinderen, of als zieke of zorgbehoevende, of als slachtoffer, houdt het conflictmodel een te groot risico in. Men moet immers toch met elkaar verder?

Over het hoofd wordt gezien dat mensen vaak toch al op hun kwetsbaarst zijn. Door de afnemers van de dienstverlening in de beleidsvorming van de instelling te betrekken, wordt een zinniger weg aangeboden om gezamenlijk te werken aan de kwaliteit van de gemeenschapsvoorzieningen en daarmee aan de kwaliteit van het bestaan zelf.

(6) M. Wegelin e.a. "Samen tegen seksueel geweld", SOZAWE/UvA 1990.