

KIM LOYENS^a

Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg

Gevalstudies, patronen, analyse

Hans MOORS en Eric BERVOETS (eds.), *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma, 2013, 313 p.



Panopticon, 35 (2), 176-180

© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | MAART 2014

- ^a Universitair docent, Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht; Plaatsvervangend docent, Leuvens Instituut voor Criminologie, KU Leuven (Corresp.: kim.loyens@uu.nl).

Dat frontlijnwerk gekenmerkt wordt door spanningsvelden werd al duidelijk in het werk van Michael LIPSKY (1980), de belangrijkste grondlegger van de *street-level bureaucracy* theorie. Deze theorie zegt dat frontlijnwerkers (zoals politieambtenaren en maatschappelijk werkers) beschikken over (en nood hebben aan) een brede discretionaire ruimte om generiek beleid in de praktijk toe te passen. Omdat zij vaak een 'overload' aan dossiers moeten afhandelen met beperkte middelen, ontwikkelen zij routines om de werklast hanteerbaar te maken, zoals 'creaming' (zie later). Ze worden daarom ook 'street-level leaders' (VINZANT & CROTHERS, 1998, 147) genoemd. Het boek 'Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg' wil illustreren met welke spanningsvelden frontlijnwerkers in de brede veiligheidsketen geconfronteerd worden. Het boek is vooral bedoeld als een bron van inspiratie of reflectie voor professionals (met ervaring of in opleiding) ter ondersteuning van hun (toekomstig) frontlijnwerk. Het kan echter ook interessante inzichten bieden voor wetenschappers die de dynamieken van frontlijnwerk bestuderen. Dit boek bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de thematiek van frontlijnwerk op de kaart gezet. Het vat aan met een terugblik op de oorsprong van het *street-level bureaucracy* denken aan de hand van een gesprek met de grondleggers LIPSKY en FUNG. Zij reflecteren niet enkel over de fundamentele die zij meer dan dertig jaar geleden legden, maar ook over de relevantie daarvan voor de dag van vandaag. Centrale vragen in deze interviews zijn: Op welke wijze is frontlijnwerk veranderd? Hoe is de context waarin zij opereren anders dan toen? En wat is de impact van nieuwe ontwikkelingen, zoals sociale media, op de discretionaire ruimte van frontlijnwerkers? Een bijdrage van Prof. Pieter TOPS, hoogleraar bestuurskunde in Tilburg, rondt het eerste deel af met een kritische blik op de praktijk van frontlijnwerk. Zijn bijdrage is doordrongen van spanningsvelden of (schijnbaar) conflicterende belangen waarmee frontlijnwerkers geconfronteerd worden. Een aantal van deze spanningsvelden vormen (al dan niet expliciet) de rode draad doorheen het tweede deel van het boek.

Dit tweede deel geeft praktijkverhalen weer van frontlijnwerkers in diverse veiligheidszorgorganisaties in Nederland. Interessant daarin is dat niet enkel de 'klassiekers' onder de frontlijnwerkers (zoals wijkagenten, leraren en maatschappelijk werkers) aan bod komen, maar ook minder zichtbare of mindere onderzochte groepen, zoals

hondengeleiders, vrijwilligers in de sociaal-medische sector en meldkamerfunctionarissen. Hoewel een meldkamerfunctionaris als een eerder atypische frontlijnwerker kan worden bestempeld – voornamelijk door zijn gebrek aan contact met cliënten – beschikt hij wel over een brede discretionaire ruimte waarin snel beslissingen moeten worden genomen die van levensbelang kunnen zijn, zoals de typische frontlijnwerker. Ook een vrijwilliger in de zorgsector past niet helemaal in het beeld van de frontlijnwerker als professional, maar zijn rol in de hulpverlening vertoont wel gelijkenissen met die van de frontlijnwerker.

Deze recensie gaat in op drie spanningsvelden die door TOPS (in deel 1) worden geïntroduceerd en door andere auteurs (in deel 2) worden toegepast op frontlijnwerk in specifieke organisaties. Het betreft ten eerste de spanning tussen beleidssturing en frontlijnsturing, ten tweede de spanning tussen helpen en straffen en ten derde de spanning tussen de individuele frontlijnwerker en de rol van de zorg- en strafrechtketen.

Wat het eerste spanningsveld betreft, maakt TOPS een onderscheid tussen beleidssturing en frontlijnsturing (p. 45). Waar in beleidssturing frontlijnwerk wordt bekeken vanuit het beleid op basis van een ontwerplogica of een bureaucratische logica, gaat frontlijnsturing uit van een actielogica waarin men vertrekt van het werk en de interventies van frontlijnwerkers zelf. Doorheen de verschillende praktijkverhalen ontstaat de indruk dat de afgelopen decennia de bureaucratische logica (te) dominant aanwezig was. Dit heeft geleid tot een aantal ongewenste neveneffecten. KHONRAAD en DOZY geven aan dat in de ontwerplogica politieke sturing en aanbodgerichtheid centraal staan en niet de eigen verantwoordelijkheid van frontlijnwerkers. Bovendien laat deze weinig ruimte voor zeggenschap en actieve betrokkenheid van de doelgroep (met name buurtbewoners in hun bijdrage). De actielogica legt daarentegen expliciet de verantwoordelijkheid bij de uitvoeringsorganisatie en biedt op die manier meer ruimte voor proactieve werking, en coproductie van beleid waarin men 'zo veel als mogelijk samen met bewoners tot oplossingen' (p. 127) tracht te komen. In de reclassering lijkt de balans helemaal te zijn doorgeslagen in de richting van de bureaucratische benadering door nadruk op de door *New Public Management* en *What Works* geïnspireerde output- of productfinanciering enerzijds, en protocollen of standaardisering via ICT tools anderzijds (p. 208). LIPSKY (1980) gaf reeds aan dat het opsplitsen van frontlijnactiviteiten in producten en het categoriseren van cliënten een persoonsgerichte aanpak door de frontlijnwerker bemoeilijkt, terwijl die net nodig is om tot een vertrouwensrelatie met de cliënt en kwaliteitsvolle hulpverlening te komen. Outputsturing kan bovendien leiden tot het mechanisme van 'creaming' (LIPSKY, 1980) waarin de minst complexe cliënten prioriteit krijgen om de output aanvaardbaar te houden, maar cliënten die het meeste hulp behoeven of een meervoudige problematiek hebben in de kou blijven staan. Daarnaast kan de hoge regeldruk en inperking van de discretionaire ruimte door protocollen en standaardisering tot stress leiden (ALBLAS & WUISMAN, 1998).

Toch zijn deze neveneffecten van de ontwerplogica geen argument om in de toekomst radicaal het kamp te kiezen van de actielogica, waartoe sommige auteurs in dit boek lijken op te roepen. Door professionals volledige autonomie te verlenen in hun werk, de bureaucratische sturing te minimaliseren en coproductie als ideale vorm van beleidsvoering vooruit te schuiven, zouden namelijk ook excessen kunnen ontstaan. Hoewel TOPS in zijn bijdrage expliciet het principe van frontlijnsturing toepast op de werking van een interventieteam in Rotterdam, stelt hij terecht dat frontlijnsturing niet noodzakelijk beter is dan beleidssturing. Beide benaderingen zijn, aldus TOPS, noodzakelijk en complementair. Beleidssturing is nodig voor de democratische verantwoording, maar frontlijnsturing draagt bij tot de ontwikkeling van 'situationale

intelligentie' (p. 46). Anders gesteld, waar de bureaucratische logica getuigt van een overdreven vertrouwen in de rol van beleidsmakers en managers van organisaties, genieten professionals te veel vertrouwen in de frontlijnlogica. Een balans tussen beide lijkt dus de meest geschikte optie, hoewel dit in de praktijk niet altijd eenvoudig te realiseren is, zo illustreren de praktijkvoorbeelden in dit boek. In de reclassering zou deze balans tot uiting kunnen komen door niet enkel te focussen op meetbare output, maar frontlijnwerkers actief te betrekken bij het zoeken naar meer geschikte tools voor het afleggen van verantwoordelijkheid. Leidinggevend zouden frontlijnwerk van hun medewerkers bijvoorbeeld ook onder de loep kunnen nemen door via dossieranalyse na te gaan of er een afstemming is tussen de genomen maatregelen en de problematiek van de cliënt, wat een meer kwalitatieve invulling geeft aan prestatie meting. In dat verband kan men leren van de ervaring met prestatiecontracten bij de Nederlandse politie die sinds 2007 ook meer kwalitatieve indicatoren bevatten, naar aanleiding van de perverse effecten van zogenaamde 'bonnentargets', verwijzend naar een systeem waarin politieambtenaren jaarlijks een opgelegd aantal PV's moeten opstellen (p. 216). Ook in het buurtopbouwwerk blijft de bureaucratische logica van belang, al was het maar om te vermijden dat de belangen van frontlijnwerkers en buurtbewoners te veel met elkaar verstrengeld zouden raken. Hierdoor zou de frontlijnwerker immers niet meer neutraal en onpartijdig kunnen optreden. De kunst is dus om beide benaderingen te balanceren om zo de neveneffecten van elke afzonderlijke benadering te compenseren.

Het volgende spanningsveld dat centraal staat in dit boek is vervat in de titel van het tweede deel, namelijk 'De 'marriage' van zorg en veiligheid'. De onverenigbaarheid tussen hulpverlening en repressie, of tussen helpen en straffen is een centraal aandachtspunt in de criminologie. Ondanks de grote verscheidenheid van professionals die in dit boek de revue passeren, blijkt deze spanning ook een belangrijk vraagstuk te zijn bij elk van hen, zij het enigszins prominenter bij de ene groep professionals dan bij de andere. Het spanningsveld komt het duidelijkst tot uiting bij frontlijnwerk met onvrijwillige cliënten, zoals in de reclassering (p. 191) en de politie (p. 211). Maar ook klantmanagers van een sociale dienst ervaren een spanning tussen het helpen van cliënten die bijstand nodig hebben enerzijds, en het controleren op bijstandsfraude anderzijds (p. 101). De auteurs in het boek geven de indruk dat er in deze sectoren de laatste jaren een evolutie heeft plaatsgevonden naar een steeds toenemende verharding en nadruk op veiligheid. Dit zou volgens hen ten koste kunnen gaan van kwaliteitsvolle zorg. Kan er immers sprake zijn van een goede vertrouwensband tussen cliënt en frontlijnwerker (die nodig is voor succesvolle hulpverlening) als deze laatste vooral een veiligheidsdoel voor ogen heeft? Hoewel veiligheid en repressie veel minder relevant zijn voor welzijns- en zorginstellingen, kunnen frontlijnwerkers in deze sector voor een gelijkaardige spanning komen te staan. Er is immers ook daar vaak sprake van een niet-vrijwillige verhouding tussen frontlijnwerker en cliënt. Deze laatste heeft namelijk doorgaans niet de vrije keuze over de instelling (of de hulpverlener) waarop hij beroep doet (LIPSKY, 1980). Bovendien stelt zich de vraag of een frontlijnwerker of -organisatie bij de diagnose van een probleem vertrekt vanuit het belang van de specifieke cliënt of eerder vanuit het belang van de samenleving. In het laatste geval zal wellicht meer sprake zijn van dwanghulp, wat meer neigt naar de veiligheidslogica. Dergelijke, meer subtiele, vormen van dwang kunnen de vertrouwensband met de cliënt en de kwaliteitsvolle hulpverlening dus eveneens tegenwerken.

Tops geeft aan dat het 'nieuwe denken' vanuit de actiologica ertoe leidt dat de tegenstelling tussen helpen en straffen dient te vervallen (p. 57). Uit talloze prak-

tijkvoorbeelden blijkt zijns inziens immers dat deze combinatie wel degelijk lukt. De bijdrage van BRANDSEN en OUDE VRIELINK (p. 79) over 'Achter de Voordeur'-projecten van woningcorporaties illustreert echter dat een combinatie van beide niet altijd probleemloos verloopt. Er is immers altijd een risico dat – mede door de verharding in de samenleving – de repressieve kant overheerst. De hulpverlening vindt dan plaats vanuit een dwanggedachte, waardoor de zelfredzaamheid van de cliënt en zijn wil tot veranderen niet de centrale rol krijgen die nodig is voor kwaliteitsvolle hulpverlening. Om dergelijke neveneffecten te vermijden is dus ook hier een goede balans essentieel, doch niet eenvoudig te realiseren. De bijdrage van TERPSTRA over wijkagenten toont echter dat zelfs deze professionals (die bij uitstek een regelafdwingende rol hebben) erin slagen om een mooie balans te realiseren tussen straffen en helpen, voornamelijk door hun grote morele betrokkenheid. Anders gezegd: straffen als het moet, maar helpen als het kan. Juist die dubbele rol helpt hen, aldus TERPSTRA, om het noodzakelijke vertrouwen te winnen bij personen die ook regelmatig streng (moeten) worden bejegend, zoals veelplegers en verslaafden (p. 221).

Het derde spanningsveld dat als een rode draad doorheen dit boek loopt, komt tot uiting in het mogelijke conflict tussen de rol van de individuele frontlijnwerker enerzijds en de rol van de bredere zorg- of strafrechtelijke keten anderzijds. Volgens TOPS impliceert frontlijnsturing dat er daadwerkelijk wordt gehandeld, niet dat de nadruk ligt op het doorsturen naar andere diensten. Een frontlijnwerker moet zijns inziens de rol van 'realiseringsmanager' opnemen door een cliënt persoonlijk op te volgen (p. 56). Toch is dit in de praktijk niet altijd evident, zeker als het cliënten met een meervoudige problematiek betreft. Frontlijnwerkers beschikken niet altijd over de expertise om dergelijke complexe dossiers tot een goed einde te brengen. Samenwerking tussen en doorverwijzing naar frontlijnwerkers van verschillende instellingen is dan nodig. Dit houdt echter weer het risico in dat geen instelling of frontlijnwerker zich nog verantwoordelijk voelt voor de cliënt, waardoor deze tussen de mazen van het net dreigt te vallen (p. 116). Er moet dus een goede balans zijn tussen het opnemen van de eigen verantwoordelijkheid als frontlijnwerker door alle mogelijke inspanningen te doen voor het slagen van de interventie enerzijds en het erkennen van de eigen beperkingen in de expertise of ervaring wat tot gerichte doorverwijzing naar andere diensten zou moeten leiden. Het werken met multidisciplinaire teams, zoals in de illustratie van TOPS, kan hier een interessante manier van werken zijn. Dan moet er echter wel op worden toegezien dat men daadwerkelijk tot samenwerking komt en niet enkel de belangen en dynamieken van de eigen organisatie laat domineren (p. 54).

Concluderend gaat dit boek over spanningsvelden in de kern van het frontlijnwerk. Doorheen de praktijkverhalen zien we hoe verschillende professionals omgaan met de spanning tussen controle van bovenaf en actie van onderop, tussen helpen en straffen, maar ook tussen de individuele verantwoordelijkheid en de rol binnen de bredere keten. Frontlijnwerkers en -organisaties manoeuvreren zich tussen deze conflicterende belangen op zoek naar een werkbare oplossing. Verschillende auteurs beargumenteren terecht dat de balans in het verleden vaak doorsloeg in de ene of de andere richting en leiden daaruit af dat het tijd is om tegenwicht te bieden. Frontlijnsturing moet dan in de plaats komen van beleidssturing, de veiligheidslogica moet plaatsmaken voor kwaliteitsvolle hulpverlening, en frontlijnwerkers moeten hun eigen verantwoordelijkheid opnemen in plaats van voortdurend door te verwijzen naar ketenpartners. Dergelijke oproepen (die ik hier enigszins ongenueanceerd weergeef) zijn weliswaar begrijpelijk in een context waarin excessen van bureaucrativering, verharding en ketengericht werken zichtbaar worden. Toch houden ze ook het risico in dat de balans opnieuw zal

doorslaan in de andere richting wat evenzeer tot excessen zal leiden. Het is beter om de spanningsvelden te vertalen naar conflicterende waarden die zich op een continuüm bevinden en waar, afhankelijk van de context en de specifieke kenmerken van het werk van frontlijnwerkers, gezocht moet worden naar een goed evenwicht. Deze evenwichts-oefening is niet eenvoudig, maar wel cruciaal om te vermijden dat frontlijnwerk als een pendule van het ene extreem in het andere valt. Een illustratie van het risico van dergelijke pendulebewegingen is de simplificatie van LIPSKY's theorie die hij zelf aan de kaak stelt in het interview dat werd opgenomen in dit boek (p. 33), maar ook in de nieuwe editie van zijn basiswerk ter gelegenheid van 30 jaar *street-level bureaucracy* (LIPSKY, 2010). Hoewel LIPSKY in zijn boek van 1980 benadrukt dat beleid slechts voor een deel gemaakt wordt op frontlijnniveau, wordt hij vaak geciteerd als verdediger van de idee dat beleid uitsluitend op dit niveau vorm krijgt, en dit in schril contrast met de vaak overdreven nadruk op de bureaucratistische logica. Deze vereenvoudigde interpretatie van de theorie geeft vervolgens aanleiding tot een radicale keuze voor frontlijnsturing ten nadele van beleidssturing die LIPSKY niet onderschrijft.

Belangrijk als het gaat over spanningsvelden is dat deze op zichzelf niet als problematisch worden beschouwd. Ze moeten daarentegen gezien worden als waarborgen die voorkomen dat we doorslaan in radicale of extreme oplossingen die tot ongewenste neveneffecten leiden. Deze waarborgen zijn cruciaal voor het slagen van frontlijnwerk. Om die reden zouden in de opleiding van frontlijnwerkers niet enkel vaktechnische expertise en vaardigheden centraal moeten staan, maar ook meer generieke vaardigheden die professionals in opleiding de tools aanreiken om waardenspanningen in frontlijnwerk te (h)erkennen en ermee om te gaan. Er is ook nood aan bespreekbaarheid van en openheid over dit soort spanningen op de werkvloer, zodat frontlijnwerkers niet het gevoel hebben dat zij op hun eentje moeten balanceren op het slappe koord van frontlijnwerk, maar kunnen rekenen op collega's mochten ze hun evenwicht dreigen te verliezen. Dit boek kan hiertoe een eerste stap zijn, omdat het er grotendeels in slaagt de spanningsvelden van frontlijnwerk inzichtelijk te maken. Maar de lezer moet zich wel hoeden voor een weinig gebalanceerde reactie erop die in sommige bijdragen doorschemert.

REFERENTIES

- ALBLAS, G. & WIJSMAN, E. (1998). *Gedrag in organisaties*. Groningen: Wolters Noordhof.
- LIPSKY, M. (1980 & 2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- VINZANT, J. C. & CROTHERS, L. (1998). *Street level leadership. Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington: Georgetown University Press.