

Tekst 7 - De implementatie van sociaal beleid. Street-level bureaucracy

Sociale voorzieningen:

- Bedoeld om noodsituaties op te vangen
- Bedoeld om mensen op te doen integreren
- Maar bevatten ook mechanismen waardoor de hulpvragers ongeoorloofd ongelijk behandelen of zelfs uitsluiten:
 - ⇒ De sociale constructie van cliënten!
 - ⇒ Uitvoeringsproces van hulpverlening is meer sociaal dan rationeel, wordt gestuurd door contextuele factoren waarin de contactambtenaar werkt
 - Drie groepen van determinanten van de contextuele factoren:
 - Kenmerken eigen aan de organisatie
 - Kenmerken van de contactambtenaars
 - Bredere maatschappelijke context
 - deels onafhankelijk van elkaar, deels in interactie

1. Over contactambtenaars als 'street-level' bureaucraten

Street-level bureaucraten:

- Omwille van het directe contact met de hulpvragers
- Aanzienlijke impact op het leven van hun cliënten
- Mediërende rol in de relatie tussen burger en staat
- Vrij grote discretionaire bevoegdheid, vrij ruime marge waarbinnen ze zelf bepalen wat moet gebeuren → zij bepalen de facto wie een boete of uitkering krijgt... → de "eigenlijke beleidsmakers"
- Ook wel: contactambtenaren, frontlijnambtenaren
- Voorbeelden: leerkrachten, politie, rechters, advocaten, ...

Street-level bureaucratieën: diensten die een significant aantal street-level bureaucraten tewerkstellen.

Hun werkomstandigheden:

- Beïnvloeden hoe de street-level bureaucraten werken en beslissen
- Conditioneren de manier waarop ze problemen percipiëren en oplossingen aandragen
- Worden gekenmerkt door:
 - Grote mate van beslissingsbevoegdheid
 - Regelmatige interactie met de burgers
 - Werkingsmiddelen waarover ze beschikken zijn steeds onaangepast aan de taken die ze verwacht worden uit te voeren
 - Meestal erg zware case-load
 - Bepaalde taken kunnen onmogelijk goed gedaan worden
 - Verplicht vlugge beslissingen te nemen (aanzeling wordt door de cliënt gezien als incompetentie)
 - ⇒ Aanpassing van de perceptie die men zelf heeft van zijn job (zie later)
 - Vraag naar de diensten neemt steeds toe tot op het niveau van het aanbod
 - Vraag naar bepaalde dienst = uitdrukking van de behoefte ervan + gepercipieerde verkrijgbaarheid ervan
 - Cyclus van mediocriteit: hoe meer aanbod, hoe meer vraag
 - Gevolg: diensten moeten kunstmatig beperkt worden of bepaalde kosten moeten opgelegd worden aan de cliënten
 - Doelstellingen die ze moeten bereiken zijn vaak of zelfs tegenstrijdig geformuleerd
 - Doordat er compromissen moesten gemaakt worden bij het vormen van het beleid
 - Prestaties van de street-level bureaucraten zijn heel moeilijk te meten
 - Door doelambigüiteit
 - Problemen met de meetstandaarden die organisaties gebruiken:
 - Vaak maar deels gerelateerd aan de doelstellingen
 - Hoe de resultaten interpreteren?

- Vaak surrogaatmaatstaven: meten niet wat echt belangrijk is, maar bvb het aantal huisbezoeken... vooral dingen die makkelijk kwantificeerbaar zijn
 - Gevolg: contactambtenaars passen hun gedrag aan aan wat gemeten wordt
- Cliënteel is meestal een niet-vrijwillig en afhankelijk cliënteel

De toegepaste strategieën:

Door de gegeven omstandigheden ontwikkelen contactambtenaars bepaalde patronen in het omgaan met cliënten

Drie soorten strategieën:

- Gebruik van de beschikbare middelen maximaliseren:
 - Beperking van toegang en vraag:
 - Door het opleggen van bepaalde kosten aan het cliënteel (geldelijk, temporeel of psychologisch)
 - Geven of weerhouden van informatie, vb manipuleren van de perceptie van de verkrijgbaarheid
 - Verschillende manieren om de cliënten te rangschikken of zich (al dan niet) te laten aanmelden, vb first-come-first-served, afspraak maken, inschrijven op een wachtlijst → hebben allemaal voor- en nadelen
 - Capaciteit om flexibel te handelen met cliënten verdwijnt als hulpverleners te veel cliënten moeten behandelen. Dit probleem leidt tot standaardisering, met randsoenering op twee manieren: regelmaat, aansprakelijkheid en billijkheid (beschermen de contactambtenaars tegen de menselijke dimensie van de noodsituatie) + routine is een legitiem excuus om niet flexibel te handelen
 - Ongelijkheid in behandeling:
 - Door de goederen en diensten verschillend te alloceren aan de onderscheiden klassen van vragers
 - Afromen of creaming: contactambtenaars kiezen vaak voor diegenen die de meeste kans hebben om te slagen, in termen van de bureaucratische succescriteria, dit gebeurt ondanks formele vereisten om iedereen dezelfde kansen te geven, zelfs bij positieve actie (beleid waarbij cliënten met een relatief kleine slaagkans bevoorreed worden)
 - Voorkeuren van contactambtenaars, ondanks de officiële normen:
 - Sympathiek-antipathiek vinden, etniciteit, sociale klasse, opleiding: deze achtergrondkenmerken verklaren wel een deel, maar niet zo veel als de structuur van de werkomgeving van de contactambtenaar
 - Onder invloed van maatschappelijke opvattingen over de sociale waarde van de cliënten, impliciete groepsnormen, contactambtenaren worden hierin gesteund door de organisatie die hen tewerkstelt
 - Contactambtenaren handelen vanuit het standpunt dat sommige cliënten vermoedelijk beter zullen reageren dan anderen
 - → lijkt op creaming, maar motivatie komt hier niet vanuit de belonings-structuur van de organisatie, maar vanuit de voldoening om mensen te helpen, hulpverleners kiezen cliënten waarvan ze denken dat deze goed zullen reageren op de verkregen hulp
- Opvattingen over hun job veranderen: objectieven worden verlaagd of beperkt zodat ze beter afstemmen op de service-mogelijkheden
 - Stoppen met de job: feitelijk (ontslag nemen) of psychologisch (ze weigeren verantwoordelijkheid te dragen voor de handelingen van de organisatie)
 - Vereenvoudigen van het jobconcept: ze kiezen één of twee mogelijkheden om mensen te helpen en gebruiken alleen nog deze
 - Specialisatie: gevolg is hier dat contactambtenaren hun werk niet meer als één geheel zien en alleen handelen naar hun eigen stukje bevoegdheid
 - Aangepast naar professionele of beroepsideologieën van de contactambtenaar, dit vermijdt persoonlijke aansprakelijkheid van de hulpverlener

- Het zelf beperken van de reikwijdte van hun gezag, ontkennen van hun discretionaire bevoegdheid, zodat ze niet meer verantwoordelijk zijn voor de resultaten van hun werk
- Opvattingen over hun cliënten veranderen
 - Het mentaal verkleinen van de cliëntengroep, zodat ze bij een bepaalde groep cliënten het werk wel helemaal goed kunnen doen
 - Cliëntenpopulatie wordt onderverdeeld in subgroepen, vb waardige >< onwaardige cliënten, doordat ze alleen op de goede cliënten focussen geloven de hulpverleners zelf dat ze optimaal gebruik kunnen maken van hun middelen
 - Het plaatsen van de oorzaak van de problemen bij de cliënt zelf, blaming the victim, dit beschermt de hulpverlener tegen de confrontatie met zijn eigen onmacht of onkunde

2. Over methoden om de werkdruk en spanning hanteerbaar te maken

Omdat hulpverleners niet iedereen die om hulp vraagt goed kunnen helpen, hanteren ze informele typologieën waardoor prioriteiten kunnen gesteld worden, rangordes en standaardoplossingen kunnen worden aangebracht.

Deze typologieën bestaan grotendeels uit vier elementen:

- Urgentie van de vraag
- Houding van de cliënt
- Gedrag van de cliënt
- Sociale waarde van de cliënt

Als cliënten hier goed op scoren hebben ze meer kans om goed behandeld te worden, want het is een ideale cliënt en vergemakkelijkt het werken

Urgentie van de vraag

Hulpverleners maken een driedeling:

- De hopeloze gevallen, met deze cliënten kan men nog maar weinig aanvangen, de nood kan bij hen heel hoog zijn, maar de hulpverleners kunnen voor hen niet veel meer doen → amper professionele aandacht
- Cliënten die niet meteen aandacht nodig hebben, maar het kan ook niet te lang meer worden uitgesteld → worden nog aan de kant geschoven tot het echt dringend is
- Cliënten die onmiddellijke aandacht vragen

Houding van de cliënt

Cliënten die de cliëntrol op de gepaste wijze spelen:

- open,
- bescheiden,
- niet agressief en niet eisend,
- staan open voor suggesties,
- verstrekken de nodige informatie,
- helpen om een zaak correct en snel af te handelen,
- respecteren de professionele status van de hulpverlener,
- geven het idee dat de hulp echt een bijdrage levert aan hun levenskwaliteit,
- coöperatief, dankbaar en gemotiveerd.

→ genieten de voorkeur, ook open houding van de hulpverlener

Cliënten die een passieve, ongeïnteresseerde houding aannemen, die maar moeizaam de nodige informatie verschaffen

→ meer moeite mee, ook passieve houding van de hulpverlener

Cliënten die de cliëntrol niet respecteren:

- agressief gedrag: fysieke bedreiging → wordt voorzichtig aangepakt
- eisend gedrag: professionele bedreiging → op formalistische en terughoudende wijze aangepakt
- beroepen zich uitdrukkelijk op hun rechten, ...
- doen soms vermoeden dat ze strategisch tewerk gaan en bewust informatie achterhouden

Gedrag van de cliënt

De mate waarin cliënten verantwoordelijkheid dragen voor hun situatie en meewerken om een oplossing te bekomen.

→ onderscheid tussen cliënten die goede wil vertonen en cliënten die geen enkel initiatief nemen

Sociale waarde van de cliënt

Morele evaluatie door de hulpverlener, meestal gebaseerd op dominante maatschappelijke voorkeuren:

Jonge, alleenstaande moeders hebben de hoogste sociale waarde want ze staan in voor de opvoeding van kinderen > Mensen die hun krediet al hebben opgebouwd, vb gepensioneerden: hebben hun bijdrage aan de maatschappij al geleverd > ... > Jongeren zonder arbeidsverleden, migranten, ... > ... > drugs- en alcoholverslaafden

> = hebben een hogere sociale waarde dan

3. Recente ontwikkeling van de street-level bureaucratie

Besluit

De dingen die hierboven beschreven zijn mogen niet worden opgevat als absoluut en onvermijdelijk, er zijn ook andere structuren die deze discriminatie niet toelaten, en er zijn ook hulpverleners die dit niet doen. Probleem met deze mensen is dat ze heel dun gezaaid zijn en het meestal niet lang volhouden of uitgeblust geraken.