

# Overheid en professionalisering: een beroepssociologische kijk op de GSD-problematiek

*T. van der Krogt*

## Inleiding

In een themanummer van *Beleid en Maatschappij* van 1977 over de beheersing van non-profitbeleid, stelt Van Doorn dat dikwijls vergeten wordt dat 'de verzorgingsstaat hoofdzakelijk functioneert door middel van een groot aantal gespecialiseerde activiteiten, soms toevertrouwd aan beroepsgroepen — professionele specialisten —, vaak ook aan functionele organisaties, waarin overigens weer beroepskrachten overheersen'.<sup>1</sup> Probleem daarbij is, volgens Van Doorn, dat er een 'maatschappelijk middenveld' is ontstaan; een relatief autonoom gebied, 'waarop de overheid weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet'.<sup>2</sup> Als belangrijkste krachten waarmee dit maatschappelijke midden zijn autonome positie weet te handhaven en zelfs te versterken, noemt Van Doorn: de economische zelfstandigheden (vooral bij de klassieke vrije beroepen), de professionele autonomie die meer en meer wordt geëist, en de neiging van formele of bureaucratische organisaties zich te verzelfstandigen. Deze factoren kunnen afzonderlijk én in combinatie voorkomen.<sup>3</sup>

Als kern van het betoog van Van Doorn kan worden gezien dat beheersbaarheid van de verzorgingsstaat mede afhangt van het inzicht in de structuren en processen van het maatschappelijk midden.

Eén van de processen die een belangrijke rol spelen in het maatschappelijk midden is het professionaliseringsproces. Bestudering van het professionaliseringsproces kan dus een nuttige bijdrage leveren aan het hier beoogde inzicht.

Van Doorn legt in zijn artikel een relatie tussen de ontwikkeling van het autonome maatschappelijke midden in Nederland, en de ontwikkeling van het (verzuilde) Particulier Initiatief.<sup>4</sup>

Ook door de overheid wordt op grote schaal gebruik gemaakt van professionals voor de vervulling van allerlei specialistische functies. Hoewel een groot deel van de activiteiten met betrekking tot onderwijs, gezondheidszorg, rechtshulp en welzijnswerk zijn overgelaten aan het particulier initiatief, wordt een deel van deze activiteiten ook door de overheid zelf verzorgd. Zelfs kan gesteld worden dat de overheid meer en meer hierbij een rol in de uitvoering gaat spelen, onder invloed van de toenemende druk om bij hulpverlening van welke aard ook, rekening te houden met de 'totale mens'.

Integrale hulpverlening in plaats van het opdelen van de problemen in specialistische stukjes. Als voorbeelden kan hier gewezen worden op de Justitie en het Gevangeniswezen, de (kinder)Politie, de Arbeidsbureaus, de Gemeentelijke Sociale Diensten, en dergelijke. Hierbij doet zich een interessante ontwikkeling voor, welke in dit artikel nader zal worden belicht. Gesignaleerd kan namelijk worden dat zich op verschillende terreinen (vooral in de uitvoerende sfeer) uit de traditionele ambtelijke structuur min of meer nieuwe beroepen 'los'-maken. Dit proces van beroepsvorming wordt in een aantal gevallen gevolgd door een proces van professionalisering, of althans pogingen daartoe. In dit artikel zal aan de hand van het voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling bij de Gemeentelijke Sociale Dienst, nader worden ingegaan op de belangrijkste aspecten van deze processen van beroepsvorming en vooral professionalisering binnen overheidsorganisaties zoals de GSD.

## Beroepsvorming in de Gemeentelijke Sociale Dienst

Beroepen zijn maatschappelijke structuren die ontstaan als gevolg van processen van differentiatie van arbeid, gewoontevorming en standaardisering van de aanpak van problemen en de wijze van werken, en de overdracht van aanpak en oplossingen door de opleiding van nieuwelingen. Het gaat bij beroepen echter niet alleen om de materiële inhoud van het beroep, maar ook om legitimeringsprocessen. Legitimering kan daarbij gedefinieerd worden als het streven van beroepsbeoefenaren 'naar erkenning en aanvaarding door relevante anderen van hun verklaring en zingeving van dat deel

---

**Drs. Theo van der Krogt** (1948) studeerde sociologie in Tilburg en was achtereenvolgens werkzaam bij het ministerie van CRM en het IVA in Tilburg. In deze laatste functie was hij belast met de dagelijkse leiding van het GSD-onderzoek. Thans is hij werkzaam bij de sectie Sociologie van de Organisatie van het Openbaar Bestuur van de Afdeling Bestuurskunde aan de TH Twente.

Adres: TH Twente, afdeling Bestuurskunde, telefoon 053 - 892048.

---

van de werkelijkheid dat zij tot hun taakveld rekenen'.<sup>5</sup>

Ook bij de GSD is een voorbeeld van dergelijke ontwikkelingen te zien. Aanvankelijk worden de taken van de GSD uitgevoerd door een aantal ambtenaren ter secretarie. Veelal hebben die er andere taken naast, en in ieder geval is er geen sprake van een specialistische opleiding. Langzamerhand wordt de taak van de GSD omvangrijker, uitgebreider en complexer, en doet zich de noodzaak van specialisatie voor. Het apparaat groeit sterk, zeker in de grote gemeenten. Niet alleen de functies op uitvoerend niveau specialiseren zich, dit zelfde gebeurt in zekere zin ook met de leiding van de GSD. De eerste verandering is die van parttime leidinggeven (naast mede-uitvoeren) in de richting van fulltime leidinggeven en beleidsvorming. De tweede verandering, die hiermee min of meer parallel loopt, is dat de leiding zich meer en meer gaat realiseren dat de dienstverlenende functie van de GSD toch wel een heel andere is dan die van talloze andere overheidsdiensten. Met andere woorden men ontdekt de cliënt, en daarmee ook tegelijkertijd de contactambtenaar. Het vaststellen of cliënten uitkeringsgerechtigd zijn wordt allengs ingewikkelder, en bovendien worden, weer vooral in de grote steden, de problemen van de cliënten steeds complexer, cq. aan de problemen worden meer facetten ontdekt.

We zien hier een proces van beroepsvorming van twee 'beroepen' tegelijkertijd. In eerste instantie 'ontstaat' het beroep van GSD-leider, maar in het kielzog daarvan het beroep van contactambtenaar. Het is ook in eerste instantie de GSD-leiding die zorg draagt voor de legitimering van zowel het eigen beroep, als dat van de contactambtenaar, zowel op lokaal als op bovenlokaal niveau ('sponsoring'<sup>6</sup>). In de onderhandelingen met het gemeentebestuur wordt de realiteit gheherdefinieerd aan de hand van nieuwe inzichten en opvattingen. In DIVOSA-verband (DIVOSA = Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid) wordt deze problematiek onderkend, en men komt meer en meer tot de conclusie dat de doorsnee ambtenaar niet zomaar geschikt is voor de functie van contactambtenaar. De GSD's werden tot dan toe bevolkt door een groot aantal zgn. 'crisisambtenaren'<sup>7</sup>, zonder enige specifieke oplei-

ding.

Een belangrijke stap in het proces van beroepsvorming is dan ook dat vanuit de GSD's de oprichting van een specifieke opleiding wordt gestimuleerd: de Middelbare Opleiding voor Sociale Arbeid. De ambtenaren worden gestimuleerd en soms verplicht deze opleiding te gaan volgen, waarvoor ook ruime faciliteiten beschikbaar worden gesteld. De GSD-leiding stimuleert dus duidelijk de beroepsvorming van een functie binnen de eigen organisatie. Dit is niet zo verwonderlijk want een adequaat opgeleide contactambtenaar is, in de nieuwe visie op de GSD-taak, noodzakelijk voor een goed lopende dienst. Tegelijkertijd met het hier beschreven proces van beroepsvorming, verzelfstandigen de Gemeentelijke Sociale Diensten zich meer en meer. Vooral in de grotere gemeenten groeit het apparaat sterk, en ontstaan aparte diensten. Door het sterk specialistische karakter van de diensten, én omdat ten aanzien van een van de belangrijkste taken (het in medebewind uitvoeren van de Algemene Bijstandswet) de Centrale Overheid (CRM) het beleid voor een belangrijk deel bepaald, wordt de bemoeienis van het lokale bestuur allengs geringer.<sup>8</sup> De GSD volgt meer en meer een eigenstandige ontwikkeling, als was het een organisatie van het particulier initiatief.

### **Professionalisering in de Gemeentelijke Sociale Dienst**

*Professionalisering.* In een aantal recente studies over professionalisering worden beroepsgroepen gezien als staande in een krachtenveld, waarin concrete groepen, individuen, organisaties en instituties een rol spelen. In dit krachtenveld zijn processen te signaleren van machtsuitoefening, belangenbehartiging, conflicten en coalitievorming, etc. Er is vrijwel nooit sprake van een stationaire toestand, maar altijd van een min of meer labiel evenwicht, welk voortdurend onder druk staat van tegengestelde krachten, en waarin partijen ageren en reageren op acties en re-acties van andere partijen in het veld. Deze benadering is duidelijk geïnspireerd door een actiesociologische optiek.

Over het algemeen wordt echter in studies over professionalisering in organisaties vooral aandacht geschonken aan de autonomieclaims zoals die door

de professionals worden gesteld, en de (al dan niet conflictueuze) gevolgen daarvan.<sup>9</sup> Hierbij wordt cessen die daar achter liggen, en waarvan de economieclaims een uiting zijn.

In een aantal recente studies over professionalisering is juist hieraan meer aandacht besteed,<sup>10</sup> en op grond van deze literatuur zal professionalisering hier als volgt worden gedefinieerd: professionalisering is een proces van *collectief strategisch gedrag* waarbij een aantal leden van een beroepsgroep, in interactie met de relevante omgeving, trachten bepaalde *doeleinden* (met name de bescherming en zo mogelijk verhoging van de gebruikswaarde en de beloning van het beroep) te bereiken, door de beheersing van de *machtspositie* van beoefenaren van het beroep, daarbij vooral gebruikmakend van de *kennis/kunde* component van de marktcapaciteit van deze beroepsbeoefenaren. Op de aspecten kennis en kunde, machtspositie, doeleinden, en collectief gedrag zal in de rest van deze pragraaf worden ingegaan. De volgende paragraaf zal gewijd zijn aan het strategisch gedrag.

*Kennis en kunde.* Voor het onderhavige betoog is het allereerst van belang te constateren dat vrijwel alle beroepen een kennis/kunde component bevatten.<sup>11</sup> De grootte van de kennis/kunde component verschilt per beroep. Daarbij is niet zozeer de absolute grootte van belang, maar de relatieve grootte ten opzichte van andere beroepen die in hetzelfde arbeidsveld opereren. Er kan dan ook gesproken worden van een 'kennis-hiërarchie' binnen een arbeidsveld.<sup>12</sup>

In de vorige paragraaf heb ik in grove lijnen de eerste fase van het beroepsvormingsproces van de contactambtenaar geschetst, en aangegeven dat het starten van een specifieke functie-opleiding (en dus de ontwikkeling van een specifieke kennis en kunde) voor contactambtenaren een belangrijke fase hierin was. Maar daarmee stopte dit proces uiteraard niet. Omdat de GSD's meer en meer geconfronteerd worden met niet-materiële problemen, wordt hieraan in de opleiding ook aandacht besteed, vooral in de zin van omgaan met mensen-met-problemen, en zeer zeker nog niet in de zin van 'sleutelen' aan mensen-met-niet-materiële-problemen. De opleiding is een duidelijk functie-ge-

richte opleiding, en de GSD-leiding is nauw betrokken bij de vormgeving van de opleiding, de opstelling van de leerplannen, en dikwijls ook bij de uitvoering.

Een eerste niet-voorziene ontwikkeling doet zich voor als de opleidingen, die daar overigens zelf in verband met subsidiëring om gevraagd hebben, worden 'overgenomen' door het ministerie van O. en W. Deze stelt namelijk de eis dat, wil de opleiding voor subsidiëring in aanmerking komen, men een breder opgezette opleiding dient te realiseren. Men mag dus niet meer uitsluitend voor de functie van contactambtenaar bij de GSD opleiden. Dit verandert de functiegerichte opleiding in een beroepsgerichte opleiding, wat natuurlijk ook een verandering in het leerplan inhoudt. Belangrijk daarbij is dat minder aandacht geschonken gaat worden aan de wetstechnische aspecten. Bovendien wordt het recruiteringsveld ruimer dan de GSD's. Nu de opleidingen niet langer afhankelijk van de GSD's en er ook een ruimere stafbezetting mogelijk wordt, wordt de invloed van de GSD's op de opleiding geringer. Er worden ook meer mensen aangetrokken die het GSD-werk niet uit eigen ervaring kennen, maar andere kwaliteiten hebben.

De autonomie van de opleiding maakt het ondermeer mogelijk dat de opleiding zich ontwikkelt in de richting van de 'grote broer' de sociale academie. Dit komt onder meer tot uiting in de grotere aandacht voor psychosociale problemen van cliënten, en de training in 'maatschappelijk werk-methoden'. Dit alles wil niet zeggen dat op de opleidingen geen enkele aandacht meer wordt geschonken aan de (al dan niet toekomstige) werksituatie bij de GSD. Er wordt op allerlei manieren gezocht naar een 'kortsluiting' met de werksituatie, onder meer in de vorm van 'functie-gerichte werkgroepen' en dergelijke. Niettemin is men in GSD-kringen over het algemeen steeds minder gelukkig met de nieuwe Middelbare Beroepsopleiding Sociale Dienstverlening. Op de GSD wordt men nu geconfronteerd met een nieuw type ambtenaar. Het is niet langer de ambtenaar die als het ware een interne specialisatie-opleiding heeft gevolgd, welke geheel gedeeld is naar de opvattingen en wensen van de (gemiddelde) GSD-leiding, maar een man of vrouw die een specifieke beroepsopleiding heeft genoten. Bovendien begint men in dezelfde periode in de

grote steden mensen aan te trekken met een Sociale Academie opleiding. Deze zijn vooral bedoeld voor de (steeds meer voorkomende) moeilijke gevallen, en voor de meer leidinggevende functies (chef-contactambtenaren e.d.).

*Machtspositie.* In het algemeen kan gesteld worden dat de kennis/kunde erop gericht is behoeften te vervullen, danwel onzekerheidsbronnen te beheersen. Hand in hand met een voortschrijdende differentiatie en specialisatie verveelvoudigt het aantal behoeften en onzekerheidsbronnen, terwijl men voor de vervulling van deze behoeften en de beheersing van deze onzekerheidsbronnen steeds meer is aangewezen op 'deskundige' hulp. De macht van individuen en groepen in een organisatie is afhankelijk van de mate van beheersing van centrale onzekerheidsbronnen door individu of groep, centraliteit bij de beheersing van deze onzekerheidsbronnen, en onvervangbaarheid door andere groepen.<sup>13</sup> Grofweg kunnen we bij de GSD een tweetal onzekerheidsbronnen onderkennen: de interpretatie in individuele gevallen van wetten en regelingen t.a.v. de uitkeringen, en het gedrag en de aard van de problemen van de cliënten. Hoewel de kennis van wetten en regelingen soms een specifieke taak is van hoofden van afdelingen, toetsers en juridische afdelingen, kan deze kennis niet tot deze units beperkt blijven. Vooral ook de contactambtenaren dienen een behoorlijke hoeveelheid van deze kennis te bezitten, en bovendien zijn zij in eerste instantie belast met de toepassing van de wetten en regelingen in individuele gevallen. Een belangrijk aspect daarbij is individualisering, waarvoor naast de hierbovenbedoelde kennis, ook een aanzienlijke sociale/maatschappelijke werkkennis en -kunde vereist is. Daarmee zijn we gekomen aan de tweede onzekerheidsbron van de GSD: de cliënt. En weer is het de contactambtenaar die geacht wordt de voor een goed contact met de cliënt benodigde kennis en vaardigheden te bezitten.

Van de centrale onzekerheidsbronnen van de GSD wordt dus een belangrijk deel beheerst door de contactambtenaren, én zij vervullen een centrale positie in het uitvoerende proces van de GSD. Bovendien zijn zij als beroepsgroep in hoge mate onvervangbaar. Andere ambtenaren missen de benodigde sociale kennis en vaardigheden, terwijl ande-

re 'sociale beroepen' de benodigde kennis van wetten en regelingen ontberen. Aan de positie van de contactambtenaren kan dus een grote intern-organisatorische macht worden toegeschreven.

*Doeleinden.* Centraal in de definitie van professionalisering die hier gebruikt wordt, staat dat beroepsgroepen hun machtspositie gebruiken om bepaalde doeleinden te bereiken. Deze doeleinden kunnen in twee groepen worden onderscheiden: het verbeteren van de gebruikswaarde van het beroep (het nut dat de gebruiker van het beroep heeft), en het verbeteren van de beloning voor de geleverde diensten. In sommige professionaliseringsstudies wordt (eenzijdig) de nadruk gelegd op dit laatste deel. Te denken valt hierbij aan zaken als primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, status en vooral ook autonomie en invloed op het beleid van de organisatie. Verbetering van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden staat bij de contactambtenaren op dit moment zeker niet voorop; vergroting van de autonomie daarentegen speelt wel een belangrijke rol.

Mensen kunnen echter ook door andere dan uitsluitend 'economische' doeleinden worden gemotiveerd. Het nut dat de gebruiker van de door de professional geleverde dienst heeft, kan op zich een reden zijn om deze dienst te verbeteren.<sup>14</sup> Zo is de wens van contactambtenaren om meer tijd voor psychosociale hulpverlening, op zijn minst mede gebaseerd op de verwachting dat de cliënten van de GSD hiermee gebaat zullen zijn.

Het verbeteren van de gebruikswaarde heeft echter nog een bijkomend voordeel. Hoe nuttiger een dienst voor de gebruiker is, hoe eerder de gebruiker geneigd zal zijn een grotere beloning daar tegenover te stellen. De gebruikswaarde heeft dus een belangrijke legitimerende functie ten aanzien van de beloningen. Hoe de prioriteit ligt tussen het verbeteren van de gebruikswaarde en het verbeteren van de beloning is een moeilijk uit te maken zaak. Wel kan gesteld worden dat zolang het verbeteren van de gebruikswaarde van een beroep de beloning ervan niet schaadt, beide doeleinden zullen worden nagestreefd. Veranderingen in de gebruikswaarde van een beroep en de beloning voor de geleverde diensten, zijn echter geen resultante van ontwikkelingen die geheel buiten de macht

van de beroepsgroep liggen. In meer of mindere mate is beïnvloeding van deze ontwikkelingen mogelijk, met name door beïnvloeding van de machtspositie van de beroepsbeoefenaren.<sup>15</sup> In de volgende paragraaf wordt hieraan aandacht besteed.

*Collectief gedrag.* Essentieel voor het proces van professionalisering is dat beroepsbeoefenaren ontdekken dat ze gemeenschappelijke belangen hebben<sup>16</sup> en dat ze ertoe overgaan (een deel van) de belangenbehartiging te collectivieren. Deze belangenbehartiging bestaat voor een deel uit de bescherming en zo mogelijk verbetering van de gebruikswaarde van het beroep en de beloningen voor de dienstverlening. In het algemeen creëren beroepsbeoefenaren voor deze belangenbehartiging een beroepsorganisatie.<sup>17</sup>

Kan nu bij de contactambtenaren van collectivering van de belangen behartiging worden gesproken? Van een duidelijk invloedrijke beroepsorganisatie is geen sprake.<sup>18</sup> Er is natuurlijk wel sprake van een zekere informele collectivering op bescheiden schaal, omdat contactambtenaren binnen de organisatie in deze niet als individuen, maar als groep handelen.

Tot 1975 bestond er echter geen 'professionele vereniging' voor GSD-contactambtenaren. Alleen voor degenen met een sociale academie-opleiding was er de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers (NVMW) met daarin het functieverband GSD. Deze groepering beraadde zich wel op het openstellen van het functieverband voor MBO-opgeleiden, maar was daar nog niet mee klaar. Vanuit een GSD wordt dan het plan gelanceerd voor de oprichting van een eigen club. Er zijn in den lande enkele medestanders en het Landelijk Contact Veldwerkers is geboren. Doel van deze organisatie is vooral het creëren van een platform voor de contactambtenaren van waaruit de visie van de contactambtenaren op de Bijstandsverlening en de GSD kan worden geventileerd.

De activiteiten hebben zich tot nu toe hoofdzakelijk beperkt tot het in de openbaarheid brengen van een aantal 'open brieven' aan de staatssecretaris van CRM, waarin de visie van het LKV op bepaalde wetsvoornemens werd verwoord. Na een periode van enige stilte heeft het LKV onlangs (medio 1979) besloten toe te treden tot de nieuwe

Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers (NOW) (waarin ook de NVMW is opgegaan) en als functieverband LKV-GSD verder te opereren. Men verwacht van deze 'fusie' vooral solidariteit van andere welzijnswerkers met de ideeën over GSD en bijstandsverlening.

### **Strategisch gedrag van contactambtenaren**

*Psychosociale dienstverlening.* Zoals hierboven omschreven, is de machtspositie van een organisatie-unit, of een beroepsgroep binnen de organisatie afhankelijk van de mate van beheersing van centrale onzekerheidsbronnen, centraliteit in het productie- of dienstverleningsproces, en onvervangbaarheid door andere beroepsgroepen. Verbetering van de gebruikswaarde en de beloning van een beroep kan het beste geschieden door bescherming of verbetering van de machtspositie van de groep.

We hebben nu een GSD waarbij een centraal gedeelte van het uitvoerend niveau wordt gevormd door ambtenaren met een specialistische, maar tevens niet specifiek GSD-gerichte opleiding, en een op het maatschappelijk werk gerichte werkoriëntering. Hiertoe mede geïnspireerd door de opleidingen, en contacten met collega-maatschappelijk werkers bij het Particulier Initiatief, én op grond van de eigen ervaring met cliënten, ontwikkelt zich bij de contactambtenaren en hun directe chefs een eigen visie op de relatie cliënt-GSD, en de rol daarin van de contactambtenaar. Niet dat er nu gesproken kan worden van een door alle ambtenaren gedeelde, coherente en consistente visie, maar wel is duidelijk dat in het algemeen 'de geesten zich meer en meer scheiden' tussen het uitvoerende personeel (de contactambtenaren althans) en de rest van de GSD-organisatie (leiding én overig personeel). Men verwijt die 'rest' een te wettische en/of organisatiegerichte houding waarbij de cliënt niet centraal staat, waardoor de contactambtenaar de cliënt niet echt kan helpen en uitsluitend de controleur mag spelen.

De contactambtenaren trachten de 'situatie te herdefiniëren', zoals dat in een eerder stadium door de GSD-leiding is gedaan. Met name wordt de nadruk gelegd op de psychosociale factoren die bij een groot deel van de cliënten achter de uitkeringsbehoefte liggen, én op het feit dat het hier gaat

om één totale cliënt-problematiek die dus niet uiteen gerafeld mag worden en door verschillende instanties behandeld mag worden (ic. de GSD en het Algemeen Maatschappelijk Werk). Voor de beheersing van deze 'nieuwe onzekerheidsbron' hebben uiteraard alleen de MBO/HBO-opgeleide contactambtenaren het juiste antoord, maar t.g.v. de grote case-load hebben ze er geen of nauwelijks tijd voor.

De contactambtenaren hebben wel een (vage) oplossing voor de problemen: veel meer contactambtenaren aanstellen, en hen een veel grotere autonomie geven, zowel ten aanzien van de te verstreken uitkeringen, als ten aanzien van de immateriële hulpverlening. Het past tenslotte niet bij een professionele functie dat men zo sterk gecontroleerd wordt, nota bene door niet-vakgenoten, die bovendien geen contact hebben met de cliënt.

*Autonomie.* De strijd in de GSD spitst zich in feite toe op de opvattingen over de voor de GSD eigende technologie (cliënt-gericht versus wet- of organisatie-gericht), waarbij de onderliggende twist gaat om de autonomie en de taakopvatting van de contactambtenaar. Beide kampen hebben voor hun standpunt heel terechte argumenten en kunnen hun betoog met harde feiten ondersteunen. Enerzijds de complexiteit van de cliënt-problematiek, diens vraag om psychosociale hulpverlening, en de behoefte aan een vertrouwensband met de ambtenaar, anderzijds de door de samenleving (in casu de gemeente en de ministeries) gewenste controle op de uitgave van overheidsgeld, en de zorg voor een te emotionele betrokkenheid van de ambtenaren. Aanvankelijk lopen de belangen van de GSD-leiding parallel aan die van de contactambtenaren. De 'ontdekking' van de cliënt en van zijn psychosociale problemen opent de mogelijkheid de GSD om te bouwen van een 'uitkeringsfabriek' naar een 'welzijnsinstelling.' Vanuit dit perspectief heeft de GSD-leiding geen bezwaar tegen de maatschappelijke werkhouding van de contactambtenaren. Ze komt echter in de problemen wanneer blijkt dat deze contactambtenaren veel (en soms wordt gesteld: liefst alle) tijd willen besteden aan deze psychosociale problematiek. Hiermee wordt echter de primaire (en in veel gevallen formeel enige) taak van de GSD (namelijk materiële dienstverle-

ning) in gevaar gebracht. Bovendien dreigt de GSD-leiding de greep op de contactambtenaren en hun 'productie' te verliezen, wanneer deze grotere autonomie krijgen. Dit is te meer ongewenst gelet op de controle-eisen die door de centrale overheid worden gesteld. Er is dus nu sprake van zowel belangenparalleliteit tussen contactambtenaren en GSD-leiding (met name in de relatie met gemeentebestuur en PI) als belangentegenstelling (autonomie voor de contactambtenaren versus beheersbaarheid van de organisatie door de GSD-leiding). Ondanks dat groepen strategisch gedrag ontwikkelen om bepaalde doelen te bereiken, verlopen ontwikkelingen niet altijd zoals gepland of gewenst. De GSD-en worden namelijk geconfronteerd met een enorme toename in het aantal cliënten. Dus terwijl het uitvoerend apparaat met de leiding strijdt om meer autonomie en meer tijd voor begeleiding van cliënten, leidt de feitelijke situatie juist in de tegenover gestelde richting: minder tijd voor de cliënt. Leiding en uitvoerders vinden elkaar op het punt van de noodzaak tot snelle uitbreiding van het aantal contactambtenaren.

In deze situatie gaat het landelijk onderzoek door het IVA naar het functioneren van de GSD van start. Aanvankelijk staat de GSD-leiding (in de gedaante van DIVOSA) wat gereserveerd tegenover het onderzoek. Doorslaggevend is echter dat een ondersteuning van de personeelsbehoefte wordt verwacht ('als het onderzoek in ieder geval maar case-load criteria oplevert'). De contactambtenaren zijn van het begin positiever omdat zij een ondersteuning van hun streven naar meer autonomie en meer tijd voor psychosociale hulp verwachten van het onderzoek. Het onderzoek resulteert min of meer in een ondersteuning van het streven van de contactambtenaren naar meer autonomie. Het projectteam is er zelfs (bijna) in geslaagd de beroepsgroep een 'nieuwe identiteit' te geven door de promotie van de titel 'Bijstandsmaatschappelijk Werker'. Onderzoek kan dus in deze processen een (belangrijke?) rol spelen.

### Conclusies en aanbevelingen

*De contactambtenaar.* In het voorgaande is in grote lijnen het beroepsvormings- en professionaliseringsproces van contactambtenaren bij de GSD

geschetst. Dat dit proces nog niet voltooid is, zal duidelijk zijn. In welke richting de ontwikkeling zal gaan is slechts globaal aan te geven: het accent in het strategisch gedrag van individuele beroepsbeoefenaren én beroepsgroep zal blijven liggen op het verkrijgen van meer autonomie, maar ook zal waarschijnlijk getracht worden een grotere invloed te verwerven op het beleid ten aanzien van de GSD.<sup>19</sup> De contactambtenaren zullen blijven trachten hun autonomie te vergroten door de benadruking van hun centrale rol bij de dienstverlening door de GSD. Dit zal worden bevorderd wanneer de GSD ook formeel een belangrijker taak krijgt in de hulpverlening bij psychosociale problemen. De contactambtenaren zullen trachten de technologie van de GSD zo gestructureerd te krijgen dat deze zo optimaal mogelijk op hun werkzaamheden zal zijn afgestemd (bijv. vermindering van de administratieve werkzaamheden).

Hierbij zal echter nog een andere claim komen. Wanneer de centrale rol bij de uitvoering van de contactambtenaren op redelijk grote schaal zal zijn erkend, zullen vroeg of laat pogingen worden ondernomen om dit tot uitdrukking te laten komen in de primaire arbeidsvoorwaarden: opwaardering van de functie dus. In vergaderingen hier en daar in het land werd reeds ten tijde van het onderzoek gesteld dat een grotere verantwoordelijkheid (behorend bij een grotere autonomie) pas kon worden aanvaard wanneer de inschaling van de contactambtenaar daarmee in overeenstemming zou worden gebracht. Een belangrijke factor hierbij zal zijn in hoeverre het proces van collectivering van belangenbehartiging op boven-lokaal niveau zal doorzetten. Het LKV is hiervan een eerste fenomeen, maar de vraag is of deze beroepsorganisatie voldoende aanhang en invloed zal kunnen verwerven. Belangrijk is ook of de contactambtenaren voldoende 'sponsors' voor hun activiteiten zullen kunnen vinden.

In het voorgaande is reeds gewezen op de rol van de GSD-leiding en het Algemeen Maatschappelijk Werk, maar daarbij is ook gewezen op de belangen tegenstellingen. Een mogelijke coalitiegenoot is de cliënt. Zolang echter de cliënt niet komt tot collectivering van zijn belangenbehartiging, kan deze bondgenoot geen rol van betekenis spelen. Er worden enige pogingen in deze richting ondernomen

(o.a. de Bond van Bijstandtrekkers).

*Professionalisering bij de overheid.* Voor één beroep binnen de overheidsorganisatie is de vorming en de start van een professionaliseringsproces hier beschreven. Het hier beschreven voorbeeld is echter geen uitzondering. Ook voor andere beroepen binnen de overheid is een dergelijk verhaal te schrijven. De hier beschreven processen van vergroten van kennis en kunde, collectivering van belangenbehartiging, strategisch gedrag ten aanzien van de machtspositie binnen de organisatie, en dergelijke, kunnen ook in deze andere gevallen in meer of mindere mate worden herkend.

Zoals in de organisatieliteratuur<sup>20</sup> wordt aangegeven kan het gedrag van individuen en groepen gezien worden als gericht op het verwerven en vergroten van autonomie en invloed op het beleid. In die zin is het hier gestelde niet iets nieuws. Wat echter minder wordt gezien, is, dat de groepsvorming in deze dikwijls plaatsvindt langs de lijnen van beroepsvorming en professionalisering, óók bij die beroepen die niet tot de 'klassieke professies' of de 'semi-professies' behoren. Belangrijk is ook dat de collectivering van het strategisch gedrag zich niet beperkt tot het niveau van de eigen organisatie, maar daarboven uitstijgt. En dit verschijnsel beperkt zich geenszins tot de in het begin van dit artikel genoemde sectoren van onderwijs, gezondheidszorg, rechtshulp en welzijnswerk. De meest duidelijke exponenten hiervan zijn de grote aantallen 'clubs van functiegenoten' bij de overheid (maar ook wel daarbuiten). Ik denk daarbij aan formele organisaties als de al genoemde DIVOSA, de Vereniging van Gemeentesecretarissen in Nederland, de Vereniging van Inspecteurs van 'sRijksbelastingen, etc. Maar ook minder formele 'overlegclubs' als het overleg van Administrateurs van GSD's, of het overleg van onderzoekers van GSD's, behoren hiertoe. Hoewel deze organisaties en overlegorganen veelal niet de vorm aannemen van echte beroepsorganisaties zoals die bestaan bij bijvoorbeeld de 'vrije beroepen', is hun rol in vele opzichten gelijk.

Deze min of meer officiële en geformaliseerde organisaties gaat het in eerste instantie om vergroting van de kennis/kunde door onderlinge uitwisseling van ervaringen en kennis. Dikwijls hebben ze ook

een rol bij het totstandkomen van specifieke opleidingen op hun terrein. Maar ook gaat het om beïnvloeding van het beleid. Natuurlijk gaat dit over het algemeen gepaard met de bekende professionele argumenten als het bezitten van de kennis en de service-oriëntatie, maar er is nogal eens een onder-ton te bespeuren die gericht is op vergroting van de autonomie, het centraler doen worden van het domein of het beroep, en het 'definiëren van de situatie'. Gevraagd en ongevraagd zijn deze organen dikwijls belangrijke (want gelegitimeerd met terzake-kundigheid) adviseurs van beleidsfunctionarissen en politici. Op grond van hun kennis en kunde hebben ze een belangrijke machtspositie in het besluitvormingsproces. Zo laat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zich in allerlei zaken rond de GSD (voornamelijk) adviseren door DIVOSA. Bij de discussie over de invloed van de 'vierde macht' zou ook aan de invloed van de hier bedoelde professionele adviesorganen gedacht moeten worden. Dus niet alleen de professionalisering van beroepen in de sectoren die door het Particulier Initiatief worden gedomineerd, bemoeilijkt de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat, óók de professionalisering van beroepen binnen de overheidsorganisaties doet dit. Óók *binnen* het overheidsapparaat ontstaat een 'maatschappelijk middenveld' waarop de top weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet.

### Aanbevelingen

Van Doorn noemt in zijn artikel als de meest wenselijke weg om de verzorgingsmaatschappij beter te kunnen beheersen, een 'herdefiniëring van het professionalisme',<sup>21</sup> een herwaardering van de zo veelvuldig geprezen 'zegeningen' van professionalisering. Een zekere terughoudendheid ten aanzien van professionalisering, een 'gezond wantrouwen', is zeker op zijn plaats.

In het algemeen moet er van uit gegaan worden dat de handelingen van beroepsbeoefenaren en beroepsorganisaties mede worden beïnvloed door de belangen van de betreffende individuen en groepen. Zolang dit belang parallel loopt met dat van de cliënt en/of het algemeen belang, met andere woorden zolang gebruikswaarde en beloning in een 'redelijke' verhouding tot elkaar staan, kan zeer goed van de deskundigheden gebruik worden ge-

maakt. Maar deze, door professionele beroepsgroepen als altijd aanwezig gepropageerde, belangenparallelliteit, moet terdege in de gaten worden gehouden, want de belangen kunnen gaan divergeren. In de GSD-sfeer kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (extreme) zaken als het afstoten door de GSD van de financiële hulpverlening, het zoveel mogelijk vermijden van contacten met andere welzijnsinstellingen en het zo min mogelijk verwijzen van cliënten. Uiteindelijk moeten de beleidskeuzen politieke keuzen blijven, gehoord de adviezen van deskundigen. Maar niet alleen van hen, ook bijvoorbeeld van de cliënten. Iets dergelijks is bijvoorbeeld in de kaderwet specifiek welzijn al voorzien, maar zou ook gerealiseerd moeten worden ten aanzien van andere terreinen. Willen cliënten in een dergelijke opzet een rol van betekenis spelen dan is ook voor hen de enig mogelijke weg die van collectivering van de behartiging van hun belangen.

Overheid en burger moeten zich niet laten afdringen van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van taakstelling van uitvoerende (overheids-)organisaties, de prioriteitstelling ten aanzien van taken, en de evaluatie van de taakuitoefening. Voor een deel kan dit laatste gebeuren door stimulering van de bekende interne beroepscontrole mechanismen als code, tuchtrecht, en inter- en supervisie. Maar hierbij kan het niet blijven, ook externe controle zal moeten worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld evaluatie-onderzoek, de ontwikkeling van effectiviteitscriteria voor de hulpverlening en dergelijke. Een bescheidener plaats voor professionals, een plaats van adviseur en *niet* van beslisser, is nodig om aan de gevaren van een technocratie te ontkomen.

### Noten

<sup>1</sup> J. J. A. van Doorn, De beheersbaarheid van de verzorgingsstaat, *Beleid en Maatschappij*, 4 (1977), blz. 116-117.

<sup>2</sup> Van Doorn, idem; blz. 117.

<sup>3</sup> Van Doorn, idem; blz. 121-122. Zie ook B. Peper, Beheersproblemen in de welzijnssector, *Beleid en Maatschappij*, 4 (1977), blz. 135-136.

<sup>4</sup> Van Doorn, idem; blz. 119.

<sup>5</sup> A. L. Mok, *Sociale ongelijkheid, beroep en organisa-*



tie, Leiden, 1973, Stenfert Kroese (inaugurale rede).

<sup>6</sup> A. L. Mok, Professionalisering als maatschappelijk verschijnsel, in: *Mens en Onderneming*, 31 (1977) 4.

<sup>7</sup> Met de term 'crisisambtenaren' worden bedoeld ambtenaren van de toenmalige armenzorg die waren gerekruteerd uit het werklozenbestand van de crisisjaren.

<sup>8</sup> J. J. J. van Dijck en Th. P. W. M. van der Krogt, *Gemeentelijke Sociale Dienstverlening in ontwikkeling*, Tilburg, 1977, IVA, blz. 21.

<sup>9</sup> St. Green, Professional/bureaucratic conflict, *The Sociological Review*, 23 (1975), blz. 137 e.v.

<sup>10</sup> De voornaamste studies waarop dit artikel gebaseerd is zijn: E. Freidson, *Profession of Medicine*, New York, 1970, Harper and Row; T. Johnson, *Professions and Power*, London, 1972, MacMillan; A. L. Mok, *Beroepen in actie*, Meppel, 1973, Boom; N. Parry and J. Parry, *The rise of the Medical Profession*, London, 1976, Croom Helm; T. J. Watson, *The Personnel Manager*, London, 1977, Routledge and Kegan Paul; G. K. Gyarmati, The doctrine of the professions: basis of a power structure, in: *International Social Science Journal*, 27 (1975), 629-654; idem, *Notes for a political theory of the professions*; paper presented to the World Congress of Sociology, Sweden, Uppsala, august 1978.

<sup>11</sup> Parry en Parry, idem.

<sup>12</sup> Gyarmati, *Notes*; etc., idem.

<sup>13</sup> D. J. Hickson e.o., A strategic contingencies theory of intraorganizational power; in: G. Salaman and K. Thompson, *People and Organisation*, London, 1973, Longman.

<sup>14</sup> Mok, *Beroepen in actie*, blz. 32.

<sup>15</sup> Zie met name Freidson, idem; Watson, idem; en Gyarmati, *Notes*, etc. idem.

<sup>16</sup> Watson, idem.

<sup>17</sup> In principe staan hiertoe twee wegen open: professionalisering (gebaseerd op kennis en kunde) en vakbondsvorming (gebaseerd op solidariteit). Zie Parry en Parry, idem. De aandacht gaat hier verder alleen uit naar professionalisering.

<sup>18</sup> Belangrijke uitzondering hierop is uiteraard de belangenbehartiging in de materiële sfeer. Van oudsher is dit het terrein van de ambtenarenbonden. Deze belangenbehartiging is echter niet specifiek voor de contactambtenaren en wordt daarom hier verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>19</sup> J. J. J. van Dijck, *Organisaties in verandering*, Rotterdam, 1972, Univ. Pers Rotterdam.

<sup>20</sup> J. E. Haas and T. E. Drabek, *Complex Organizations: a sociological perspective*, New York, 1973, MacMillan.

<sup>21</sup> Van Doorn, idem; blz. 124.