

# Overheid en sociale dienstverlening

J. J. van Dijk

## Inleiding

Verleden jaar werd een omvangrijk en kostbaar onderzoeksproject met betrekking tot het functioneren van gemeentelijke sociale diensten in Nederland met een synoptisch eindrapport afgerond.<sup>1</sup> Dit project biedt velerlei aanknopingspunten voor een beleidsmatige en wetenschappelijke bezinning over het brede en urgente vraagstuk van overheid en dienstverlening.

In deze bijdrage wordt in de eerste plaats een beeld gegeven van de achtergronden en probleemvelden van het onderzoek. Ook komen in globale zin conclusies en aanbevelingen aan de orde, zoals deze naar aanleiding van het project — ten dele in samspraak met de betrokken centrale en lokale beleidsinstanties — geformuleerd zijn. De lezer kan op andere plaatsen in ruim bestek kennis nemen van deze bevindingen, conclusies en aanbevelingen.<sup>2</sup>

In de vijf bijdragen in dit speciale nummer van *Beleid en Maatschappij* gaat het niet alleen om de beleidsrelevantie van het project Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD-en) in Nederland, maar ook om de denkkaders die gaandeweg het onderzoeksproces (in de jaren '75-'78) ontwikkeld zijn. De onderzoekers hebben de indruk dat deze 'nieuwe' denkkaders en veranderingsvoorstellen, die tezamen geleid hebben tot de conceptie 'GSD Nieuwe Stijl' ook gelden voor diagnose van de uitvoering van de sociale zekerheid in haar algemeenheid.

Van meet af aan hebben de onderzoekers gepoogd verschillende kennisgebieden (en denkradities!) rond het vraagstuk van overheid en dienstverlening — i.c. de bijstandsverlening — te synthetiseren.

## Problemen rond de bijstandsverlening in het midden van de 70-er jaren

In het begin van de jaren zeventig werd het steeds duidelijker dat de GSD-en te kampen hadden met problemen betreffende haar taakstelling, de relaties met burgers en cliënten, de interne en externe organisatie (vooral in de grotere diensten), en de besturing. Ten gevolge van de economische stagnatie (die nog steeds voortduurt) hebben zich sedert het begin van de zeventiger jaren veel meer mensen tot de sociale dienst gewend dan voordien het geval was. Naast dit probleem van toenemende massaliteit heeft het cliëntenbestand zich in ver-

schillende probleemgroepen gedifferentieerd: langdurig werklozen, gescheiden vrouwen, bejaarden. Zowel in de zin van werkbelasting als in de zin van confrontatie met 'collectieve' probleemsituaties geraakten de sociale diensten 'onder druk'. Het rechtsbewustzijn van cliënten werd sterker en hun mondigheid trad meer aan het licht onder meer in de vorm van klachten, in vragen om informatie en toelichting over de behandeling van bijstands aanvragen.

De eisen ten aanzien van de humaniteit en het persoonlijk karakter van de behandeling werden sterker. Bij een in toenemende mate (onder meer uit inkomenspolitieke overwegingen) centraal normerend beleid (vanuit CRM), werd de roep om een sterkere individualisering van de beoordeling van bijstands aanvragen luider. Particuliere hulpverleners (het Alg. Maatschappelijk Werk, wetswinkels, e.d.), lokale actiegroepen en andere 'buitenstaanders' legden, soms in de vorm van een zwartboek, her en der in Nederland, de vinger op zwakke plekken van de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) door Gemeentelijke Sociale Diensten. Deze acties betroffen veelal problemen als overschrijding van wettelijke uitkeringstermijnen, bureaucratische werkwijzen van ambtenaren, ontoereikende begeleiding van cliënten, en ook overschrijding van de overheidstaak in de vorm van het zich gaan bezighouden met maatschappelijk werk. Deze en andere problemen en fricties in de bijstandsverlening werden aanvankelijk door het management van de diensten en door bestuurders (wethouder, gemeenteraadsleden) als *tactische problemen* gedefinieerd. Dit betekende (en betekent) dat oplossingen gezocht werden in het vlak van personeelsuitbreiding, verzwaring van de opleiding

---

Dr. J. J. van Dijk is als hoogleraar in de sociologie van arbeid en organisatie sinds 1974 verbonden aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. Als adviseur en projectleider is hij tevens betrokken bij het IVA (sectie organisatie) in het kader van opdracht-onderzoek. Hij publiceert regelmatig over de vraagstukken van arbeid, organisatie en beleid.

Adres: p/a Katholieke Hogeschool Tilburg, telefoon 013 - 669111.

---

van de uitkeringsambtenaren, en efficiency-bevorderende maatregelen. Toch werd geleidelijk door betrokkenen ook een aantal *strategische vraagstukken* onderkend.

Moet de sociale dienst zich (blijven) beperken tot financiële dienstverlening, of moet haar taak ver breed worden tot een actieve begeleiding van cliënten en immateriële hulpverlening?

Moet het gemeentebestuur politiek-bestuurlijk richting geven aan de ontwikkeling van de GSD, en deze zien als veel meer dan een 'uitkeringskantoor'?

Moet de GSD met andere plaatselijke instellingen voor hulpverlening — zowel van de overheid (bijv. het arbeidsbureau) als van het particuliere initiatief — als één hulpverleningsnetwerk functioneren? Kortom vraagstukken die *strategisch* genoemd mogen worden omdat zij betrekking hebben op keuzen ten aanzien van de taak en rol van de sociale diensten in de lokale samenleving.

#### Over effectiviteit van dienstverlenende organisaties

De analyses van het functioneren van een dienstverlenende organisatie zoals een GSD stelt een netelig vraagstuk. Een recente overzichtsstudie over de effectiviteit van organisaties van Pennings en Goodman mondt uit in de (niet zo schokkende) conclusie dat de beoordeling van effectiviteit verschillend uitvalt al naar gelang het belang (de situatiedefinitie) van waaruit 'een partij' of een actor het functioneren van een organisatie percipieert.<sup>3 4</sup> De benadering van een organisatie in termen van belanghebbende 'partijen' of actoren — haar in de verbindingen met buitenwereld opvattend als een politiek systeem — is een eigentijds organisatie-wetenschappelijk paradigma dat in de zeventiger jaren aanzienlijk aan invloed gewonnen heeft, en waarin een interessante convergentie van organisatie-sociologische en politiek-sociologische denktradities zichtbaar is.<sup>5</sup>

Wat betekent dit nu voor de analyse en interpretatie van het GSD-gebeuren? Het functioneren van een sociale dienst kan (moet?) beoordeeld worden vanuit verschillende gezichtspunten en volgens diverse maatstaven. De *cliënt* verwacht een snelle beoordeling van de aanvraag, een humane behandeling, en soms belangstelling (of zelfs begeleiding), die verder strekt dan wetstoepassing en een financiële uitkering. Hij verwacht een benadering die

gericht is op zijn belevingswereld, hetgeen een verwachting van individualisering van de aanvraagsbehandeling kan insluiten. Voor het plaatselijk *bestuur* — Raad en College — is de politieke en democratische controle op het GSD-gebeuren van belang. Het gemeentebestuur heeft ook behoefte aan informatie — via de GSD — die gebruikt kan worden voor de definiëring van lokale probleemsituaties. Het gezichtspunt van lokaal sociaal of welzijnsbeleid neemt in belangrijkheid toe.

*De centrale overheid* verwacht dat de sociale dienst — als uitvoeringsorgaan — allereerst haar wettelijke opdracht (vastgelegd in de ABW en WWV) vervult, en zich daarbij laat leiden — via wettelijke toetsing — door centrale beleidslijnen en uitkeringsnormen.

*De uitvoerende ambtenaren* worden geconfronteerd met 'nood'-situaties van individuele cliënten en van groeperingen. Onder deze druk en gestimuleerd door een meer psycho-sociaal gerichte opleiding, willen zij de bijstandsverlening een meer cliënt-gericht en professioneel karakter geven. Een verbreding van de taak in de sfeer van psychosociale hulpverlening zou tot een kwalitatief betere uitvoering van het werk en tevens tot een grotere arbeidssatisfactie kunnen leiden.

Deze opstelling doet hen ook andere eisen stellen aan supervisie en leiding binnen de sociale dienst, aan organisatievormen voor het uitvoerend werk, en aan condities door personeelsbeleid te scheppen (bijv. opleiding en loopbaanontwikkeling).

Instellingen van het *particulier initiatief* vinden dat psychosociale hulpverlening in eigenlijke zin niet behoort tot het terrein van een wetstoepassende en financieel-dienstverlenende overheidsinstantie als een GSD. De sociale dienst mag haar taak en rol niet expanderen over de grenzen van uitvoering van de wet (i.c. de ABW). Humane behandeling en gerichte verwijzing naar particuliere eerstelijns en andere voorzieningen (in gevallen waar de financiële 'nood' samengaat met psychosociale problemen) vormen de 'natuurlijke begrenzingen' voor de overheid als dienstverlener.

Ziedaar een aantal partijen betrokken bij het GSD-vraagstuk en hun opties. Ziedaar ook een 'lijst' van maatstaven die aangelegd kunnen worden bij de beoordeling van het functioneren van de sociale dienst.

### Bijstandsverlening: systeem-in-problemen en actoren-in-conflict

In het onderzoeksproject GSD — is een poging ondernomen om twee complementaire beschouwingwijzen te volgen en te integreren.<sup>6</sup>

Bijstandsverlening en cliëntbehandeling in het raam van de ABW komen tot stand in een complex systeem. De centrale overheid (o.a. CRM), het gemeentebestuur, management, uitvoerende werkeenheden, probleemsituaties van individuele cliënten en groeperingen (dit is de 'markt') en overige lokale hulpverleningsvoorzieningen, kunnen als met elkaar verbonden subsystemen beschouwd worden. Besturing van het complexe systeem stelt eisen aan de kwaliteit van operationele, coördinerende, informatieverwerkings- en beleidsprocessen. Dit complexe systeem is in vele gemeentelijke situaties in problemen geraakt.

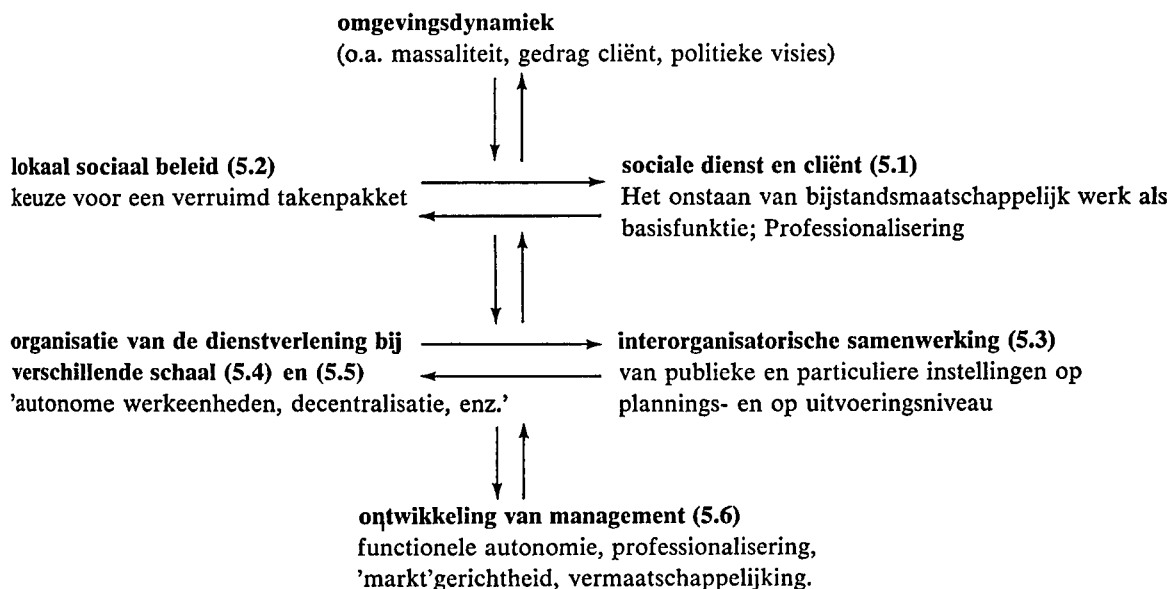
Bijstandsverlening is ook problematisch geworden doordat verschillen actoren bij het oplossen van de vele werk- en beleidsproblemen vanuit verschillende oriëntaties en belangen 'strategisch' handelen. Dat wil zeggen dat de werkverhoudingen tussen cliënten en ambtenaren, tussen leiding en medewerkers van de dienst, tussen besturen en uitvoerders (hogere en lagere), gekleurd worden door uiteenlopende werkoriëntaties, processen van onderhandeling en invloedverwerving, waarbij de 'strate-

gieën' goeddeels verborgen blijven. In de literatuur vindt men bijvoorbeeld bij T. Burns, M. Crozier, algemene typering van dit strategisch handelen, en wel in termen van resp. oriëntaties (op werk, op carrière, op macht, enz.) en 'spelen' bijv. taakafbakening, cliëntgerichtheid.<sup>7</sup>

Men kan — beide beschouwingwijzen volgend — constateren dat er een dynamisch krachtenveld bestaat rond de bijstandsverlening. Via periodes van conflict en crisis zijn naast desintegrerende ook vernieuwingstendenties in vele lokale situaties zichtbaar geworden.<sup>8</sup>

### Gemeentelijke sociale dienstverlening: samenhangende probleemvelden

Het vraagstuk van de uitvoering van de sociale zekerheid in het algemeen en van de bijstandsverlening in het bijzonder, kan in één denkmodel geschetst worden. Het hieronder weergegeven *denkmodel* kan als een logische redenering opgevat worden. Het is een *raamwerk voor analyse en rapportering* van de velerlei onderzoeksbevindingen. De weergegeven redenering zou tevens als *veranderingsstrategie* gekozen kunnen worden bij pogingen van overheden om gestalte geven aan vernieuwing van beleid en uitvoering in het vlak van de sociale zekerheid.<sup>9</sup>



*Sociale dienst en cliënt.* In de interactie van sociale dienst en cliënt tekens zich in de zeventiger jaren een streven af van uitvoerende ambtenaren (z.g. contactambtenaren) om de bijstandsverlening te verruimen en te verdiepen. Het gaat hierbij in de meeste situaties om een spontaan veranderingsproces, soms ook om het gevolg van een expliciete beleidskeuze van het gemeentebestuur. Bijstandsverlening ontwikkelt zich van een administratief-juridische taak (wetstoepassing) naar een vorm van hulpverlening, waarin het toepassen van de wet, actieve begeleiding van de cliënt, en behandeling van psychosociale problemen, die samenhangen met de financiële problematiek, tot een nieuwe functie, tot een nieuw taakveld gecombineerd raken. Er ontstaat anders gezegd rond de uitvoering van de sociale zekerheid een 'eerste lijns' functie van en binnen het lokale overheidsapparaat. Deze bevinding heeft de aanleiding gevormd om als eerste kernaanbeveling te formuleren: het ontwikkelen van de basisfunctie van de GSD in de richting van *'bijstandsmaatschappelijk werk'*. Dit moet omvatten: 'financiële hulpvragen behandelen en tot een oplossing brengen . . . de aard en de omstandigheden van de financiële hulpvraag volgen in de tijd . . . het begeleiden van de cliënt tijdens en na de aanvraagprocedure en nagaan of er sprake is van sociale en psychosociale problematiek . . . het bevorderen dat de cliënt zelf een oplossing vindt dan wel verwezen wordt naar een gespecialiseerde instelling voor hulpverlening. . .'<sup>10</sup>

De minimale taakopdracht zou tot uitdrukking gebracht kunnen worden in een gewijzigde formulering van de Algemene Bijstandswet. Deze aanbeveling is niet alleen inductief vanuit analyse van de veranderende praktijk ontwikkeld. Een speciaal deelonderzoek 'Trends en Visies', op basis voor beleidsdocumenten en interviews met deskundigen, was erop gericht een prospectief beleidskader te ontwikkelen. Uit deze analyse van de ontwikkeling van de 'markt' van bijstandsccliënten kwamen *prognoses* voort. Wanneer deze prognoses geconfronteerd worden met de situatie in het midden van de zeventiger jaren, komt een *scenario* van bijstandsmaatschappelijk werk als realistisch en plausibel naar voren.

Deze prognoses zijn: een blijvend groot aantal bijstandsccliënten, het zich duidelijker aftekenen van

economische en/of sociale probleem- of achterstandsgroepen, de positie van de sociale zekerheid als 'sluis' naar diverse welzijnsvoorzieningen, het reële gevaar van toedekking of bevestiging van sociale problemen met geld ('financialisering'), de blijvend moeilijke toegankelijkheid van welzijnsvoorzieningen voor de 'lower class', de mondigheid van cliënten, het verdwijnen van stigmatisering van de gang naar de sociale zekerheid, en de noodzaak van het bevorderen van activiteit(arbeid) buiten de sfeer van een betaalde baan.<sup>11</sup>

*Sociale dienst en lokaal sociaal beleid.* Het voorgaande houdt in dat er sprake is van een *politiek-bestuurlijk vraagstuk*. Een GSD is weliswaar primair een uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid (i.c. ABW/WWV) maar kan in het licht van bovengenoemde prognoses, gezien worden als een object van lokaal sociaal beleid. Het is via deze dienst dat het overheidsbestuur in contact komt met lokale probleemsituaties en probleemgroepen. Bijstandsverlening leidt er toe dat noodsituaties in de lokale samenleving, die om een preventieve benadering vragen, zichtbaar worden en als zodanig gesignaleerd kunnen worden. Bijstandsbeleid moet bijvoorbeeld vanwege inkomens-politieke overwegingen op landelijk politiek niveau bepaald en gecontroleerd worden. Rond de uitvoering van de wet ligt er echter voor de lokale politiek een terrein braak voor GSD-beleid. Politieke sturing, strategische keuzen ten aanzien van het takenpakket van de GSD, en controle van haar werkwijze, raken het hart van lokale sociale politiek.

De realiteit week in het midden van de jaren zeventig duidelijk af van dit streefbeeld. Het onderzoek wees uit dat het functioneren van de GSD in het algemeen niet voldoende in politieke termen aan de orde werd gesteld. De gemeenteraad beperkte zich veelal tot het bespreken van problemen betreffende de capaciteit en de mankracht van de dienst. De aanleidingen tot discussie over de sociale dienst werden vooral gevormd door klachten van bijstandsccliënten, protesten van particuliere instellingen over de taakafbakening en — niet in de laatste plaats — door grote verschillen in opvatting tussen leidinggevend en de werkers, die in de praktijk tot een nieuwe taak moeten komen. Vele gemeentebesturen ervoeren de ABW als een beleid

dat van buiten, namelijk van de centrale overheid, afkomstig is en dat door een gemeente moet worden uitgevoerd.

Ook de verantwoordelijke wethouder (Sociale Zaken) — benaderde de taakstelling van de dienst lang niet altijd als een sociaal-politiek vraagstuk. Taakafbakening ten opzichte van het particuliere initiatief en het voorkomen van grensconflicten hebben in discussienota's de boventoon.<sup>12</sup>

De hierboven genoemde prognoses, die nopen tot een heroriëntatie ten aanzien van de sociale decentralisatie van welzijnsbeleid, vormden de basis voor het formuleren van een *tweede kernaanbeveling*: een strategische keuze door het gemeentebestuur voor een aanzienlijk *verbrede opvatting* over taak en rol van de sociale dienst in de lokale samenleving.

Behalve de hierboven aangegeven basisfunctie van het bijstandsmaatschappelijk werk zou deze verbrede taak van de dienst moeten inhouden: 'het initiëren en bijdragen leveren aan begeleidings- en sociaal-culturele projecten ten aanzien van lokale probleemgroepen . . . signalering (ook via informatiesystemen) aangaande de situatie van probleemgroepen en probleemsituaties (in regio, stad, wijk of buurt) in verband met plaatselijk welzijnsbeleid . . . in het bijzonder met het oog op kansarme groepen en lagere inkomensgroepen . . . het overgaan tot het voorzien in behoeften aan gespecialiseerde hulpverlening (indien verwijzing naar particuliere instellingen niet geëffectueerd kan worden). . .'<sup>13</sup>

*De sociale dienst en het lokale hulpverleningswerk.* Een keuze voor een verbreed takenpakket voor de GSD en de feitelijke ontwikkeling van het uitvoerend werk in de richting van bijstandsmaatschappelijk werk, scheppen een *interorganisatorisch vraagstuk*.

De traditionele grens tussen overheid en instellingen van het particulier initiatief wordt gerelativeerd. Dit geldt zowel op het niveau van de beleidsvorming als op het niveau van de uitvoering. Een GSD moet als een lokale instelling voor dienst- en hulpverlening gezien worden, die in deze processen met 'schakels' aan andere overheidsdiensten en instellingen verbonden is.

Rond voor de hand liggende 'schakels' van de sociale dienst met instellingen voor maatschappelijk

werk, voor sociaal-cultureel werk, e.d., bleek er zelden sprake van gerichte verwijzing, werkafspraken, of coördinatie. Over en weer evalueerde men soms ook de taakvervulling in ongunstige termen. Over het domein van de overheid resp. particuliere instellingen op het gebied van hulpverlening bestond bij medewerkers uit beide sferen opvallend weinig consensus. Ideologische verschillen — visies over hulpverlening in termen van onafhankelijkheid en mate van directiviteit — wogen hierin nogal zwaar.<sup>14</sup>

De gemeenten bevonden zich in de periode van het onderzoek nog voor de drempel naar experimentele aanzetten tot lokale welzijnsplanning. De ontwerp-kaderwet specifiek welzijn, schetst een perspectief waarin democratisering (politieke verankering), participatie van de bevolking, en vooral het bevorderen van grotere samenhang in het geheel van lokale welzijnsvoorzieningen hoofd-doelstellingen zijn. Confrontatie van de huidige situatie met dit perspectief heeft tot een kernaanbeveling geleid: een *meerjarenplan* voor de Gemeentelijke Sociale Dienst zal tot stand moeten komen in het kader van een bredere lokale (of regionale) welzijnsplanning, die betrekking heeft op andere — particuliere — instellingen op het gebied van de maatschappelijke zorg.

Op het niveau van de uitvoerende dienstverlening van Sociale Dienst, arbeidsbureau, instellingen voor maatschappelijk werk, enz., moeten, al naar gelang het type probleem, *hulpverleningsnetwerken* ontstaan. Hierin kunnen uitwisseling van kennis, gerichte verwijzing van cliënten, en projectmatige behandeling van probleemsituaties gecoördineerd en enigermate geformaliseerd plaatsvinden.

*De organisatie van de dienstverlening.* Uit het onderzoek kwam naar voren dat in de grotere diensten de organisatievorm, de taakverdeling en werkwijzen bureaucratische kenmerken vertoonden.<sup>15</sup> Bureaucratisering is niet alleen een structureel gegeven dat zichtbaar wordt in organisatiekenmerken als formalisering, hiërarchering, e.d. Het is vooral ook een 'organizational ideology', een strategie, bijvoorbeeld van de leiding, waarbij men tracht werkprocessen te routiniseren en daarmee beter voorspelbaar, controleerbaar en doelmatiger te doen verlopen.<sup>16</sup>

In een situatie als die van de Gemeentelijke Sociale Dienst, waar een primaire taak van rechtvaardige wetstoepassing geldt, bleek deze strategie veelal ten grondslag te liggen aan het feitelijke ontwerp van organisatie en taken.

Zo bleek er een voorkeur voor specialisatie naar stappen van het proces van behandeling van een aanvraag: intake, onderzoek, wetstechnische toetsing, advies, en beslissing (eventueel: follow up in de vorm van hercontrole).

Ook een specialisatie naar soorten wet (ABW, WWV, RWW, enz.) kwam voor. Coördinatie vond veelal plaats langs de weg van een relatief groot aantal hiërarchische niveaus.

Centralisatie kwam als tendentie naar voren in de zware nadruk op preventieve controle door een scherpe scheiding van onderzoek en advies enerzijds, wetstechnische toetsing of 'decisie' anderzijds. Tenslotte werd overwegend gedacht en gehandeld in termen van individuele taakstellingen en verantwoordelijkheden, ondanks de sterke samenhang van bijdragen aan het werkproces. In een toenevend dynamische en problematische omgeving, leidt dit patroon van leiding en samenwerking in vele situaties tot spanningen en conflicten. Dit komt naar voren in de volgende functioneringsproblemen:

- specialisatie volgens stappen in het proces van behandeling van een aanvraag leidt tot fragmentatie van het probleem van de cliënt. Ook de aandacht voor omstandigheden en achtergronden, bijvoorbeeld gelegen in de wijk- of buurtsituatie, of ook de sociale categorie waartoe de cliënt behoort, geraakt op de achtergrond.
- Afnemende communicatie tussen de werkers (basis) en de leiding (top). De uitvoerende werkers benadrukken de cliëntgerichtheid en het professioneel verlenen van diensten en hulp. De leiding legt vooral het accent op wetsgerichtheid, en op het bereiken van een goed beheersbaar uitvoeringsproces.
- De leiding is vooral bezig met het oplossen van interne beheersingsvraagstukken. De strategische gerichtheid op de taak en rol van de dienst of het overleg met gemeentebestuur, publiek en cliëntengroeperingen krijgt onvoldoende kans zich te ontwikkelen.
- Er ontstaat een discrepantie tussen de taaksitua-

tie (druk vanuit de omgeving, interne fricties in de dienst) en de motivatie en taakopvatting van de ambtenaren, die in continuë interactie met de cliënten staan. Individueel en of collectief wordt hier verschillend door de werkers op gereageerd. Arbeidsontevredenheid vormt bij relatief velen de bron van verzuim en verloop (met name naar sociale diensten in kleine gemeenten). Anderen stellen zich ritualistisch op en houden vast aan een wetsgerichte administratieve opvatting van de taak. Velen stellen zich actief op ten aanzien van die veranderende taaksituatie en herdefiniëren de taak — soms tegen de wens van de leiding in.

Bovenstaande bevindingen hebben geleid tot een aantal *kernaanbevelingen in het organisatorische vlak*. Een eerste houdt in dat '... de bijstandsmaatschappelijke werkeenheden, bestaande uit zes tot vijftien ambtenaren, de belangrijkste bouwsteen vormt waaruit de dienst is opgebouwd ... binnen deze werkeenheden kunnen de ambtenaren een zelfstandige onderzoeks- en adviesfunctie vervullen waarin financiële en psycho-sociale hulpverlening met elkaar gecombineerd worden... binnen deze werkeenheden moeten er mogelijkheden zijn voor uitwisseling van inzicht en ervaring, voor het raadplegen van collega's en in moeilijke gevallen van een supervisor, voor systematische evaluatie en bevordering van de deskundigheid ... op deze wijze ontstaat een balans voor autonomie en teamvorming ... een professionele sfeer, waarin de aandacht voor de cliënt voorop staat en bureaucratische rompslomp tot een minimum beperkt is ... de bijstandsmaatschappelijke werkeenheden vormt een voorwaarde voor integrale aanpak van de hulpverlening en voor de ontwikkeling van de werker ... deze werkeenheden vragen een supervisie waarbij het accent ligt op professionele begeleiding en deskundigheidsbevordering die gestalte krijgen in taakgericht werkoverleg. .<sup>19</sup>

Wanneer de uitvoerende dienstverlening aldus haar beslag krijgt in relatief autonome werkgroepen, waarin voldoende specialistische taken samengebracht worden (bijvoorbeeld ook administratieve en wetstechnische ondersteuning) worden gunstige voorwaarden geschapen voor externe slagvaardigheid en flexibiliteit, voor motivatie van de werkers, en voor het toepassen van decentralisatie in gro-

te(re) sociale diensten.

Een tweede aanbeveling luidt dan ook '... de werkeenheden productgericht te specialiseren, dat wil zeggen naar marktsegmenten: typen of categorieën van cliënten en wijken of naar typen klanten en wijken... wanneer het aantal werkeenheden groot is moet het bijstandsmaatschappelijk werk als geheel een 'divisie' van de sociale dienst uitmaken.<sup>20</sup>

*Organisatievorm in samenhang met schaal.* Er is getracht een typologie van Gemeentelijke Sociale Diensten te ontwikkelen op basis van diverse variabelen, zoals het takenpakket (smal/breed) de aard van de lokale sociaal-economische problematiek, de omvang en aard van de particuliere hulpverleningsvoorzieningen, en de grootte van de gemeente. Er bleek één variabele te zijn waarmee vrijwel alle andere variabelen, met inbegrip van organisatorische kenmerken, in verband stonden, namelijk de gemeente-grootte, en ook de grootte van de dienst die daarmee sterk samenhangt.

Daarom lijkt een onderscheid tussen drie organisatievormen geboden:

- De sociale dienst die één enkelvoudige bijstandsmaatschappelijke werkeenheden is (waarin geen subgroepen zijn gevormd) en voorkomt in gemeenten tot ongeveer 15.000 inwoners. Dit betekent voor zeer kleine gemeenten dat er op het gebied van bijstandsverlening *intergemeentelijke samenwerking* vereist is.

Een specifiek probleem in deze situaties is gelegen in *het 'klein levensvatbaar maken'* in het licht van de reeds weergegeven aanbevelingen. Pas bij een inwonertal van ongeveer 10.000 ontstaat een degelijke basis voor een zelfstandige gemeentelijke bijstandsmaatschappelijke werkeenheden.<sup>19</sup>

- Een sociale dienst die een gedifferentieerde organisatie is bestaande uit meerdere (cliënt- en/of wijkgerichte) werkeenheden. Deze organisatievorm komt voor bij sociale diensten met een personeelsbezetting van 10 tot 60 ambtenaren, in gemeenten tussen ongeveer 15 en 50.000 inwoners. Het specifieke probleem wordt gevormd door de *structuur van de leiding*. Er begint dan een gelaagde organisatie te ontstaan: een aantal bijstandsmaatschappelijke werkeenheden, elk onder een operationeel gerichte leiding, en een al-

gemeen gericht management.

- Een gelaagde sociale dienst waarin de differentiatie zover is voortgeschreden dat tussen topleiding (directie) en de basis twee of meer leidinggevende niveaus zijn geschoven, vanwege de velerlei coördinatieproblemen die niet meer spontaan en horizontaal opgelost kunnen worden. Deze gelaagde organisatie treft men aan in grote gemeenten. De personeelsbezetting van deze diensten kan oplopen tot 800 à 1000 man. Het specifieke probleem van de diensten is gelegen in *het 'groot acceptabel houden'* in het licht van gevaren van vervreemding en de vele communicatieproblemen. Het streven in deze diensten moet gericht zijn op wijkwijze deconcentratie en *decentralisatie*.

*Ontwikkeling van management.* De voorgaande beschouwingen en aanbevelingen vereisen voor de Gemeentelijke Sociale Dienst en haar management een speelruimte ten opzichte van het gemeentebestuur en het gemeentelijk 'apparaat'. De speelruimte wordt begrensd door de wettelijke regelingen en voorschriften van de centrale overheid, en door hoofdlijnen van sociaal beleid die het gemeentebestuur vaststelt bij voorkeur in het raam van een lokale welzijnsplanning.

Er moet binnen deze begrenzingen een aanzienlijke speelruimte zijn voor het management van de sociale dienst, en wel om de volgende redenen:

- Er moet via en door de dienst beleid ontwikkeld worden. Dit veronderstelt dat er informatie is over wensen en verwachtingen van cliëntgroeperingen over specifieke lokale probleemsituaties. Hiervoor zijn bestuurlijke informatiesystemen vereist maar ook consulaties van en overleg met de werkeenheden, die in direct contact met cliënten staan. Er moet samenhang bevorderd worden in lokale welzijnsvoorzieningen. Dit vraagt om het opbouwen van een netwerk voor hulpverlening tezamen met andere lokale — particuliere — instellingen.
- Een organisatie als een Gemeentelijke Sociale Dienst is voor een optimaal functioneren overwegend afhankelijk van kwaliteit, motivatie en taakgericht samenwerken van medewerkers. Personeels- en organisatieontwikkeling vormen daarom een cruciale management-functie. Op-

leiding, loopbaan-ontwikkeling, taakstructureering, en decentralisatie vormen daarbij de belangrijkste aandachtspunten.

- De Sociale Dienst bevindt zich in een proces van vermaatschappelijking'. In de relatie met het gemeentebestuur nemen de signalering en definiëring van lokale probleemsituaties een belangrijke plaats in. Ook aan systemen en procedures van publieke verantwoording en controle worden hoge eisen gesteld.

Leidingsgevenden op het gebied van de sociale dienstverlening maken een proces door waarbij zij zich minder en minder als 'uitvoerend ambtenaar' kunnen opstellen. Professionalisering, cliëntgerichtheid en politieke sensitiviteit zijn hoofdlijnen bij verdere ontwikkeling van management.

### Conclusies

Na een beleidsmatige bespreking van probleemvelden, is het gewenst in kort bestek enige centrale begrippen en denkkaders de revue te laten passeren. Deze concepten hebben het in onderlinge samenhang mogelijk gemaakt het spanningsvolle gebeuren rond bijstandsverlening te analyseren en te interpreteren.

De onderzoekers zijn van mening dat onderstaande interpretatiekaders van betekenis kunnen zijn voor een beter begrip van veranderingen en vraagstukken in het vlak van overheid- en dienstverlening, in het bijzonder op het gebied van de uitvoering van de sociale zekerheid.

Spanningsvolle ervaringen in het werk — vanwege interne en externe druk van problemen — en een sociaal gerichte opleiding, verklaren waarom vele ambtenaren in cliëntgerichte uitvoeringsfuncties, enerzijds stress beleven en gedemotiveerd raken, anderzijds zich expressiever oriënteren ten aanzien van hun arbeid.<sup>19</sup> Een van de reactievormen op deze situatie kan men typeren als *beroepsvorming en professionalisering*. Ambtelijke uitvoering in een problematische omgeving vormt het vertrekpunt voor het definiëren van een nieuw — verbreed en verdiept — taakveld van hulpverlening: een eerste fase van beroepsvorming. Ten opzichte van leidingen, bestuurders en hulpverleners in andere (particuliere) instellingen wordt dit 'domein' verdedigd. De actie van de uitvoerende ambtenaren kan gezien worden als een strategie van professionalise-

ring: het streven naar legitimering, het verwerven van een machtspositie en het behartigen van maatschappelijke en eigen belangen. Deze belangen zijn: meer autonomie in het werk, speelruimte voor cliëntgerichte taakvervulling, nieuwe organisatievormen, kennis en kunde in het vlak van hulpverlening.<sup>20</sup>

Dit sociale proces aan de basis schept *dynamiek* — spannings- en conflictsituaties en spontane veranderingsprocessen — in de overheidsorganisatie. De denktraditie rond 'bureaucratie versus professie' biedt hiervoor geen voldoende bevredigend interpretatiekader. Dit moet veeleer gezocht worden in het werk van Crozier, Burns, Pettigrew, e.a.<sup>21</sup>

Omgevingsdynamiek schept nieuwe werkproblemen, die als onzekerheidszones en als potentiële conflictvelden opgevat kunnen worden. Leiding en werkers benaderen deze problemen vanuit verschillende situatiedefinities, d.w.z. belangen en motieven. Zij kunnen in een machts- en conflictproces verwickeld raken. Het vóórtduren van interne spannings- en conflictsituaties brengt een aantal organisatorische processen op gang die als vicieuze cirkels beschreven kunnen worden: afnemende *werkcommunicatie* tussen top en basis, een sterk centraliserende dan wel een *laissez faire* opstelling van de leiding, informele werkverbanden aan de basis die ontkoppeld raken van de organisatie als geheel. Het systeem heeft een overmaat aan intern overleg nodig, of desintegreert. In beide gevallen vertoont het meer en meer 'kortsluiting' ten opzichte van de omgeving. Na een crisisperiode, of interventies van buitenaf, komen manifeste en formele veranderingstprocessen op gang: discussie en besluitvorming over taak, rol en organisatie van de dienst, ook op politiek-bestuurlijk niveau.

*Besturing en management* zijn lange tijd een 'black box' geweest in het organisatiesociologische denken. De beschouwingen waren gevangen in de analyse van structuurkenmerken enerzijds, in het denken binnen een contingentie-model anderzijds.<sup>22</sup>

Bij besluitvorming over doelstellingen (taak), externe relatiepatronen (rol) en de inrichting en functionering (organisatie) van een organisatie, worden door dominante groepen (bestuurders, leiding, soms de werkers aan de basis), veelal impliciet, strategische of 'politieke' keuzen gemaakt. Bij deze besluitvorming spelen visies, houdingen en belan-



gen van bestuurders en leidinggevendenden ('power holders') een grote rol. Bovendien trachten belanghebbende groeperingen deze besluitvorming te beïnvloeden. Het proces kan uitmonden in het uitstellen van beslissingen, in een compromis, of vernieuwing van beleid.<sup>23</sup>

Rond 'schakels' in processen van dienst- en hulpverlening ontstaat *interdependentie* tussen overheidsorganisaties en particuliere instellingen. Leiding en werkers worden zich bewust van deze interdependenties. Er is sprake van een gemeenschappelijk probleemveld waaraan afzonderlijke organisaties gecoördineerde bijdragen zouden moeten leveren. Wanneer de frequentie van interactie en uitwisseling toeneemt, kan het accent meer op gezamenlijke probleemoplossing, of meer op onderhandeling (eigen voortbestaan) gelegd worden.<sup>24</sup> Het is van belang bij de analyses van *interorganisatie* relaties of velden een 'onderbouw' en een 'bovenbouw' te onderscheiden.<sup>25</sup>

De onderbouw wordt uitgemaakt door machtsprocessen: de competitie tussen organisaties om cliënten ('markten'), financiële middelen, en vooral publieke erkenning van het taakveld of domein. De bovenbouw wordt uitgemaakt door houdingen en interacties die de 'vertegenwoordigers' van organisaties — op uitvoerend en op beleidsniveau — op elkaar betrekken. Hier moet onderscheiden worden naar (de mate van) consensus in ideologische zin (i.c. visies ten aanzien van benadering van cliënten en hun noodsituaties), consensus betreffende het domein (over afbakening dan wel overlapping van het taakveld), en formele werkcoördinatie (bijv. verwijzingsafspraken).

De onderbouw is bepalend voor evenwichtbevorderende of -versturende processen in de bovenbouw.

Er zijn vele publicaties verschenen over het dysfunctioneren van het representatieve democratische systeem met name ook op het gemeentelijk niveau. Insprakprocessen zullen niet in een meer directe beïnvloeding en correctie door de bevolking van de lokale politiek resulteren.<sup>26</sup>

De gemeentelijke bestuurlijke situatie kan dualistisch genoemd worden. De uitvoeringsautoriteit — college en 'apparaat' is hierin nogal eens dominant ten opzichte van de gemeenteraad, die de beleidsautoriteit is. Op het gebied van gemeentelijke so-

ciale dienstverlening kan men her en der met voldoening constateren dat beleidsvernieuwing en politisering ook via actie langs het ambtelijke kanaal tot stand kunnen komen. Een cliëntgerichte en meer professionele taakdefinitie in uitvoerende en leidinggevende ambtelijke functies is hierbij een belangrijk mechanisme. Decentralisatie en projectmatig werken binnen grote diensten en het ontwikkelen van netwerken met andere — particuliere — organisaties zijn ook voorwaarden. Bij gemeentelijke sociale of welzijnsplanning staan communicatie met en participatie van de bevolking centraal. Ook aan de vernieuwende bijdrage vanuit het ambtelijk apparaat moet grote betekenis gehecht worden.

#### Noten

<sup>1</sup> Van Dyck, J. J. J., Godfroj, A. J. A., Plasmans, J. Th., Smoor, B. L., *Naar een gemeentelijke Sociale Dienst Nieuwe Stijl, Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van een onderzoek*, IVA, Tilburg, 1979.

<sup>2</sup> Over deel- en facetonderzoeken, verricht in het kader van het project Onderzoek Gemeentelijke Sociale Diensten, zijn in 1977 en 1978 de volgende publicaties uitgegeven door het IVA te Tilburg: Westpalm van Hoorn, *Gemeente en Gemeentelijke Sociale Dienst*; Godfroj, A. J. A., *De Gemeentelijke Sociale Dienst in verhouding tot andere lokale dienstverlenende organisaties*; Lemmen, P. J. H., de Lange, W. A. M., *Sociale Dienstverlening in kleine gemeenten*; Plasmans, J. Th., *Managementopvattingen, organisatiestructuur en arbeidsbeleving in Gemeentelijke Sociale Diensten*; Smoor, B. L., *GSD-cliënten en hun belevingswereld: van der Krogt, Th. P. W. M., De Gemeentelijke Sociale Dienst als dienstverlenend systeem*; Nootgedagd, D. A. D., *Gemeentelijke Sociale Diensten in verandering, een studie van veranderingsprocessen*, en: Dunnewijk, De bijstandsmatenschappelijk werker en zijn opleiding. Ten behoeve van de onderzoeksfase 'Werken met de resultaten' werd een voorlopig eindrapport samengesteld, en wel: van Dyck, J. J. J., van der Krogt, Th. P. W. M., (Red.), *Gemeentelijke Sociale Dienstverlening in Ontwikkeling* (september, 1977).

<sup>3</sup> Goodman, P. S., Pennings, M., e.a., *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, San Francisco, 1977.

<sup>4</sup> Deze benadering van effectiviteit bij het organisatieonderzoek verwijst naar het langer bekende stakeholder-model zoals bijvoorbeeld ontwikkeld door Cyert, R. M., March, J. G., *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, 1963.

<sup>5</sup> In dit verband kunnen als tamelijk veel geciteerde voorbeelden genoemd worden: Silverman, D., *The Theory of Organisations*, 1970; Crozier, M., Friedberg, E., *L'Acteur et le Système*, Parijs, 1978; Burns, T., *Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change*, *Administrative Science Quarterly*, 6, no. 3, pp. 257-81; Mouzelis, N. P., *Organisation and Bureaucracy*, Londen, 1967.

<sup>6</sup> Dooorgaans wordt in de organisatiesociologische literatuur naar dit onderscheid verwezen in termen van systeembenadering en actie- of actorbenadering (bijvoorbeeld: van Dyck, J. J. J., *Organisatie in Verandering*, Rotterdam, 1974); binnen het actie-paradigma van organisaties doen zich vele varianten voor waarbij het naar mijn mening om niet veel meer dan terminologische verschillen gaat: partijenmodel, organisatie als politiek systeem, organisatie als 'arena', e.d. In meer fundamentele en methodologische zin verwijzen systeem- en actiebenadering naar twee verschillende beschouwingswijzen van de sociale werkelijkheid. Deze worden wel eens de katascopische en de anascopische genoemd (Zijderveld, A. C., *De abstracte samenleving*.

<sup>7</sup> Burns, o.c.; Crozier, Friedberg, o.c.

<sup>8</sup> Illustratief is in dit verband de 'geschiedenis' van de Gemeentelijke Sociale Dienst te Rotterdam in de periode 1971-1977. In 1977 werd gedurende 3-4 maanden door het IVA een crisis-onderzoek verricht in opdracht van het College en de Dienst: *Organisatie-onderzoek Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam: Analyse van een Ontwikkelingsgang*, Tilburg, 1977.

<sup>9</sup> Een eerste uitwerking hiervan vindt men in: van Dyck, J. J. J., De uitvoering van de Sociale Zekerheid: de ontwikkeling van management en organisatie, *Sociaal Maandblad Arbeid*, november 1979, 34e jrg., nr. 11, pp. 746-53.

<sup>10</sup> *Naar een Gemeentelijke Sociale Dienst Nieuwe Stijl*, pp. 26-7.

<sup>11</sup> Idem, pp. 21-3.

<sup>12</sup> Idem, pp. 20.

<sup>13</sup> Idem, pp. 26-7.

<sup>14</sup> Idem, pp. 32-4.

<sup>15</sup> Idem, pp. 54-85.

<sup>16</sup> Onderzoek in het raam van een actie-paradigma zou men als 'analyse stratégique' kunnen aanduiden (ofr. Crozier, M., Friedberg, E., o.c.). Het is daarbij van belang om gegevens te verzamelen over opvattingen, visies, 'beelden' — in dit verband — ten aanzien van hulpverlening, arbeid in een overheidsorganisatie, democratische controle, e.d.

<sup>17</sup> *Naar een Gemeentelijke Sociale Dienst Nieuwe Stijl*, pp. 46-8.

<sup>18</sup> Idem, pp. 46-7.

<sup>19</sup> Idem, pp. 56-60.

<sup>20</sup> In de beroepsociologische literatuur heeft zich in de afgelopen tien jaar een opvallende vernieuwing voorgedaan. De traditionele benadering van beroep, professie, en professionalisering in termen van attributen (zoals systematische kennis, institutionalisering van opleiding, de vorming van een beroepsvereniging, het ontstaan van een gedragscode) wordt meer en meer verlaten. Hierbij is het elitaire karakter van de traditionele theorie een aanknopingspunt voor kritiek. In de nieuwe benadering spelen de volgende noties een centrale rol: professionalisme als geïnstitutionaliseerde zelfregulering (Johnson, T. J., *Professions and Power*, Londen, 1972), het proces van beroepsvorming, (Mok, A. L., *Beroepen in Actie*, Meppel, 1973), professionalisering als een collectieve actie gericht op belangenbehartiging (van der Krogt, Th., *Professionalisering en Institutionalisering*, waarschijnlijk najaar 1980).

<sup>21</sup> De denktraditie rond 'bureaucratie versus professie' biedt een statisch en mechanistisch analysekader, waarin de beide polen in ideaaltypische kenmerken verschijnen. Het is vervolgens een 'gesloten' beschouwing waarin — zonder verwijzing naar omgevingsdynamiek noch naar machtsprocessen — de ontmoeting van organisatiekenmerken en houdingen van de participanten het ontstaan van spanning en conflict verklaart (bijvoorbeeld: Kornhauser, W., *Scientists in Industry: Conflict and Accommodation*, Berkeley, 1962); Pettigrew, A., *The Politics of Organisational Decision-making*, Londen, 1974, is een interessante empirische operationalisering van het actie-paradigma.

<sup>22</sup> Deze hoofdstromingen hebben het beeld van de organisatiesociologie in de 70-er jaren zeer sterk bepaald. Men vindt dit beeld mooi weerspiegeld in diverse jaargangen van de *Administrative Science Quarterly*. Een overzicht van beide benaderingen (resp. gebaseerd op de zogenaamde Aston-studies van Pugh, D., Hickson, D., e.a., en een 'school' die zich naar aanleiding van *Organization and Environment* (Lawrence, P., Lorsch, J., Harvard, 1967) gevormd lijkt te hebben, vindt men in Kieser, A., Kubicek, H., *Organisationstheorien (I, II)*, Stuttgart, 1978.

<sup>23</sup> Pettigrew, o.c.

<sup>24</sup> Walton, R. E., *Interorganizational Decision Making and Identity Conflict*, in: Tuite, M., Chisholm, R., Radnor, M., *Interorganizational Decision Making*, Chicago, 1972.

<sup>25</sup> Op het gebied van de studie van interorganisatorische relaties is er nog geen sprake van theorievorming die aan eisen van consistentie beantwoordt. Ook valt op dat veelal het niveau van empirische generalisatie niet overschreden wordt. Een gunstige uitzondering

vormt: Benson J. Kenneth, The Interorganizational Network as a Political Economy, in: *Organization and Environment* (L. Karpik, Ed.), Londen, 1978.

<sup>20</sup> Jolles, H. M., *De Poreuze Democratie*, Alphen a/d Rijn, 1972; idem, Representatie en Democratie, in:

*Mens en Maatschappij*, 1972, jrg. 47, nr. 3/4; Korsten, A. F. A., Kropman, J. A., *Participatie en Politiek*, Nijmegen, 1977; Ringeling, A. B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen a/d Rijn, 1978; Naschold, F., *Organisatie en Democratie*, Utrecht, 1970.