

In de frontlinie

tussen hulp en recht



Jacqueline de Savornin Lohman & Hannie Raaff

uitgeverij

In de frontlinie tussen hulp en recht



In de frontlinie tussen hulp en recht

Jacqueline de Savornin Lohman
Hannie Raaff

Derde, herziene druk
onder redactie van Hannie Raaff

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2018

Webondersteuning

Bij dit boek hoort een website met aanvullend materiaal. Het adres van deze website is: **www.coutinho.nl/frontlinie**

- Voor studenten zijn per hoofdstuk studieopdrachten ontworpen, die bestaan uit definities, vragen en uitspraken. Hiermee kunnen studenten zelf controleren of ze de stof begrepen hebben.
- Voor docenten zijn onder andere didactische handreikingen, voorbeeldtentamens, casuïstiek en PowerPointpresentaties beschikbaar.

© 2001/2008 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2001

Derde, herziene druk 2008, vijfde oplage 2018

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0113 7

NUR 740, 820

Voorwoord

Voor u ligt de derde druk van dit boek dat gaat over de uitvoeringspraktijk in het spanningsveld tussen hulp en recht. Centraal staan werkers in de jeugdhulpverlening, de thuiszorg, de uitvoering van sociale verzekeringen, de reclassering, allemaal professionals die in direct contact staan met burgers. Zij bevinden zich, zoals de titel zegt, *in de frontlinie tussen hulp en recht*.

De laatste jaren is in versneld tempo het beleid op al deze terreinen ingrijpend herzien. Privatisering en marktwerking, afrekenen op 'output', allemaal ontwikkelingen die werkers op het uitvoerend vlak raken en waardoor zij soms ook extra onder druk komen te staan. Aan de andere kant is er ook continuïteit. De ethische principes, die te vinden zijn in de theorie en praktijk van hulp en recht, hebben hun kracht niet verloren, integendeel, ze zijn belangrijk als leidraad bij het nemen van beslissingen. En ondanks, of juist dankzij deze ontwikkelingen groeit het inzicht hoe belangrijk dit werk in de frontlinie is voor de leefbaarheid van de samenleving.

Dit boek heeft ook een geschiedenis. De eerste druk kwam tot stand door onze samenwerking. Hannie Raaff, docent aan de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening van de Hogeschool Zuyd, is met mij in debat gegaan over mijn boek *Doe wel en zie om. Maatschappelijke dienstverlening in relatie tot het recht* (1990) dat aan een herdruk toe was. Wij hebben toen in 2001 samen een heel nieuw boek geschreven, dat veel meer rekening hield met de praktijk van het werk waar Hannie haar ervaring ligt. Omdat ik mij uit het werkzame leven heb teruggetrokken, is de herziening van deze derde druk helemaal haar werk. Zij heeft mij gevraagd het voorwoord te schrijven, wat ik als een eer beschouw want het blijft een boeiend boek, waarin – met name door haar deskundigheid en ervaring als docent – praktijk en theorie elkaar ontmoeten.

Ik wens eenieder, die dit boek gebruikt in opleiding en praktijk van het werk, heel veel succes toe.

Jacquelien de Savornin Lohman

Emeritus hoogleraar jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, faculteit Pedagogiek en onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam.

29 maart 2008



Inhoud

Inleiding	13
DEEL 1 – Schets van de verzorgingsstaat	23
1 Tekortkomingen van het huidige stelsel	25
1.1 Eigentijdse sociale problemen	25
1.1.1 Oude en nieuwe vraagstukken	25
1.1.2 Secundaire problemen	28
1.2 Tekortkomingen van het stelsel: het perspectief van de burger (microniveau)	29
1.2.1 Onderbenutting en misbruik	29
1.2.2 Marginalisering en stigmatisering	31
1.2.3 Desoriëntatie en passiviteit	33
1.2.4 Onverschilligheid en crimineel gedrag	35
1.3 Tekortkomingen van het stelsel: het perspectief van de instellingen (mesoniveau)	36
1.3.1 Beleid maken met ‘onuitvoerbare’ regelgeving	36
1.3.2 Bureaucratisering	38
1.3.3 Overleven in tijden van bezuinigingen	40
1.4 Tekortkomingen van het stelsel: het perspectief van de frontliniewerker	43
1.4.1 Omgaan met ‘onuitvoerbare’ regels	43
1.4.2 Discretionaire ruimte	46
1.5 Tekortkomingen van het stelsel: het perspectief van de overheid (macroniveau)	47
1.5.1 De trias politica	47
1.5.2 Drie politieke visies	48
1.6 De invalshoek van dit boek	49
1.6.1 Secundaire problemen	49
1.6.2 De focus op de instellingen	50
1.6.3 Frontliniewerkers als sleutel voor verandering	51
1.6.4 De rode draad	52
1.7 Samenvatting	53

2	Van nachtwakersstaat naar participatiesamenleving	55
2.1	Inleiding	55
2.2	Vermaatschappelijking van barmhartigheid en rechtvaardigheid	56
2.3	Van 'Gemeinschaft' naar 'Gesellschaft'	57
2.4	Van 'minimale staat' naar 'verzorgingsstaat'	58
2.4.1	Dynamiek tussen de staat als Leviathan en de staat als beschermer	58
2.4.2	Dynamiek tussen particulier initiatief en overheidszorg	60
2.5	De staat als weldoener en de verzorgingsstaat	62
2.5.1	Van Armenwet naar Bijstandswet: de staat als weldoener	62
2.5.2	Opkomst en afbouw van collectieve sociale verzekeringen	63
2.6	Consequenties van het ontstaan van bureaucratieën	66
2.6.1	Het bureaucratisch organisatiemodel	66
2.6.2	Normgerechtigheid en Einzelfallgerechtigheid	67
2.7	De spanning tussen recht en hulp	69
2.7.1	Recht en hulp groeien uit elkaar	69
2.7.2	Verfijning van regelgeving: grote bezuinigingen	71
2.7.3	Opkomst van de technologie en de informatiesamenleving	73
2.7.4	Professionalisering: opkomst en tegenbeweging	74
2.7.5	Juridisering van de samenleving	76
2.8	De terugtrekkende overheid	77
2.8.1	Verschuivingen van overheid naar markt	79
2.8.2	Decentralisatie: van Rijksoverheid naar Gemeentelijke overheid	82
2.8.3	Verschuiving van overheid naar privésector	84
2.9	Mondialisering	86
2.10	Samenvatting	88
2.11	Hoe nu verder?	89

DEEL 2 – Hulpverlening en recht: professionele praktijken **91**

3	Hulp en recht: ontmoeting op vier domeinen	93
3.1	Inleiding	93
3.1.1	Aansluiting bij het voorafgaande	93
3.1.2	Het begrip 'recht'	93
3.1.3	Het begrip 'hulpverlening'	94
3.1.4	Verhouding tussen hulp en recht	94
3.1.5	Het begrip 'discretionaire ruimte'	94
3.1.6	Vier domeinen	95

3.2	Het eerste domein: straf- en maatregelrecht	96
3.2.1	Functies van het straf- en maatregelrecht	96
3.2.2	Discretionaire ruimte in de uitvoering van het straf- en maatregelrecht	100
3.3	Het tweede domein: de sociale rechten	102
3.3.1	Sociale grondrechten tegenover klassieke grondrechten	102
3.3.2	Het recht op onderwijs en gezondheidszorg en de markt	102
3.3.3	Sociale rechten en de markt	103
3.3.4	Discretionaire ruimte in de uitvoering van de sociale rechten	104
3.4	Het derde domein: het familie- en jeugdrecht	107
3.4.1	Burgerrechten, ouders, kinderen en de staat	107
3.4.2	De ots: scherpere scheiding tussen hulp en recht	109
3.4.3	Discretionaire ruimte in het familie- en jeugdrecht	110
3.5	Het vierde domein: het Vreemdelingenrecht	112
3.5.1	Mensenrechten en burgerrechten	112
3.5.2	Een versnipperd veld met vele onzekerheden	114
3.5.3	Discretionaire ruimte in de uitvoering van het vreemdelingenrecht en de inburgering	115
3.6	Samenvatting	117
4	Het denken in termen van rechten: rechtenethiek	119
4.1	Inleiding	119
4.2	Achttiende-eeuwse denkers: Rousseau, Montesquieu en Kant	120
4.2.1	Inleiding	120
4.2.2	Gelijkheid voor de wet: Rousseau (1712-1778)	120
4.2.3	Vrijheidsrechten van de burger: Montesquieu (1689-1755)	121
4.2.4	Fatsoenlijke samenleving: Kant (1724-1804)	123
4.3	Eigentijdse filosofen: Rawls, Habermas en Kohlberg	124
4.3.1	Inleiding	124
4.3.2	John Rawls	124
4.3.3	Jürgen Habermas	126
4.3.4	Laurence Kohlberg	132
4.4	Schaduwkant van de rechtenethiek	135
4.4.1	Inleiding	135
4.4.2	Verzakelijking van 'solidariteit'	135
4.4.3	Juridisering van de hulpverlening	136
4.4.4	Onderschatting van de betekenis van de context voor de kwaliteit van het bestaan	137
4.4.5	Machtsgevoeligheid van het recht	137
4.4.6	Juridisch model is conflictmodel	138
4.5	Samenvatting	138

5	Het denken in termen van zorgethiek	141
5.1	Inleiding	141
5.2	Achttiende-eeuwse Schotse filosofen: Hutcheson, Hume en Smith	141
5.2.1	Inleiding	141
5.2.2	Grootste geluk voor het grootste aantal: Francis Hutcheson (1694-1746)	142
5.2.3	Het begrip 'benevolence': David Hume (1711-1776)	143
5.2.4	Het begrip 'sympathy': Adam Smith (1723-1790)	143
5.3	De scheiding tussen private en publieke sfeer	144
5.4	Eigentijdse filosofen: Rorty, Tronto en Gilligan	145
5.4.1	Inleiding	145
5.4.2	Herwaardering van ervaringskennis: Richard Rorty	145
5.4.3	Herwaardering van de zorgethiek: Joan Tronto	146
5.4.4	Herwaardering van medeleven in morele ontwikkeling: Carol Gilligan	147
5.5	De schaduwkant van de zorgethiek	148
5.5.1	Behoefte is grenzeloos	148
5.5.2	Zorg maakt afhankelijk	148
5.5.3	Erkennen van verschil leidt tot uitsluiting	149
5.5.4	Verstikkende goede bedoelingen	149
5.5.5	Onduidelijkheid en willekeur	149
5.5.6	Zorg verhult machtsuitoefening	149
5.5.7	Het Sjakiesyndroom	150
5.5.8	Herkennen en vermijden	150
5.6	Samenvatting	150
6	Zorgethiek en rechtenethiek: op zoek naar de juiste balans	153
6.1	Inleiding	153
6.2	Kenmerken van rechtenethiek en zorgethiek	153
6.3	Synergie in raakvlakbegrippen	155
6.3.1	Betrokkenheid, aansprakelijkheid: verantwoordelijkheid	155
6.3.2	Contextgericht, Einzelfallgerechtigtheid: maatwerk	155
6.3.3	Empathie/aandacht, procedure: zorgvuldigheid	156
6.3.4	Emotioneel, rationeel: communicatie	156
6.3.5	Behoeften, rechten: opdat-oplossingen	157
6.4	Balans met behulp van raakvlakbegrippen in de vier rechtsdomeinen	157
6.4.1	Balans in het eerste domein: het straf- en maatregelrecht	157
6.4.2	Balans in het tweede domein: de sociale zekerheid	158
6.4.3	Balans in het derde domein: het familie- en jeugdrecht	159
6.4.4	Balans in het vierde domein: het vreemdelingenrecht	161
6.5	Samenvatting	164

7	De werkprincipes van de frontliniewerker	167
7.1	Inleiding	167
7.2	Herkennen van dilemma's in de frontlinie	170
7.2.1	Discretionaire ruimte en dilemma's	170
7.2.2	Ruimte en dilemma's in het veld cliënt-wet- en regelgeving	172
7.2.3	Ruimte en dilemma's in het veld cliënt-instelling	174
7.2.4	Ruimte en dilemma's in de relatie werker-client	175
7.2.5	Samenvatting van de dilemma's in de frontlinie	177
7.3	Het legitimeren van beslissingen	178
7.3.1	Mogelijkheden en beperkingen van een model	178
7.3.2	De casus	179
7.3.3	Het argumentatie- en beslissingsmodel	180
7.3.4	De emoties van de frontliniewerker	187
7.4	Contextgericht werken	188
7.4.1	Wat wordt verstaan onder contextgericht werken?	188
7.4.2	De houding van de werker	189
7.4.3	Kijken naar de context, voorkomen van de tunnelblik	192
7.4.4	Overbruggen van de verschillen tussen systeemwereld en leefwereld	197
7.5	Het oplossen van problemen tussen burgers onderling in een prejuridisch stadium	200
7.5.1	Nadelen van een juridische benadering van conflicten	200
7.5.2	Bemiddeling of mediation	202
7.5.3	Schaduwkanten van mediation	204
7.6	Het vierde werkprincipe: de signaleringstaak in de praktijk	205
7.6.1	Signalering: een begripsbepaling	205
7.6.2	Signalering als feedback voor beleidskwesties	206
7.6.3	Signalering van ontwikkelingen in de samenleving: preventie	208
7.6.4	Signalering: actief burgerschap	209
7.7	Samenvatting	211
8	Instellingen: op zoek naar de menselijke maat	213
8.1	Inleiding	213
8.2	Kenmerken van publieke instellingen	214
8.2.1	Maatschappelijke opdracht en verantwoording	215
8.2.2	Financiering	216
8.2.3	Structuur en cultuur	217
8.2.4	De diensten en de burger	219

8.3	Dilemma's van publieke organisaties	220
8.3.1	Discretionaire ruimte	221
8.3.2	Bureaucratie	222
8.3.3	Controle en kwaliteitsbewaking	223
8.3.4	Omgaan met fouten en catastrofes	224
8.4	Op zoek naar de menselijke maat	227
8.4.1	Deregulering	227
8.4.2	Systematische signalering	228
8.4.3	Investeren in kritische tegenspelers	229
8.4.4	Investeren in professionals	230
8.4.5	Meerzijdige kwaliteitsbewaking	231
8.4.6	Het vieren van succes	232
8.4.7	De uitvoering centraal	232
8.5	Samenvatting	233
	Literatuur	235
	Register	241

Inleiding

De Nederlandse burger is eraan gewend geraakt dat, zodra hij te maken krijgt met sociale problemen, er tal van publieke voorzieningen beschikbaar zijn om deze te helpen oplossen. Van de wieg tot het graf zijn er, voor alle mogelijke problemen van individuele burgers of conflicten tussen burgers onderling, voorzieningen met publieke taken in het leven geroepen. De spelregels voor de aanpak van deze problemen, of het nu om financiële steun gaat, om hulp bij ziekte of om garanties voor veiligheid, worden neergelegd in wetgeving, waarvan de uitvoering in handen ligt van sociale diensten, uitvoeringsinstellingen voor sociale zekerheid, de reclassering en andere instellingen met publieke taken.

Oplossingen om sociale problemen beheersbaar te houden zijn deels vastgelegd in wetgeving, waaraan burgers rechtstreeks aanspraken ontleunen, en zijn deels in een zeer gevarieerd hulp- en dienstverleningsaanbod ondergebracht. In een democratische samenleving als de onze zijn regels per definitie aan verandering onderhevig. Zij worden vastgesteld in wisselende politieke coalities, waarbij ook economische belangen meespelen en – niet te vergeten – gevestigde belangen van de instellingen die deze taken moeten uitvoeren en – vooral de laatste jaren – van de markt.

De wetten en regels om de samenleving leefbaar en humaan te houden, leiden aan hetzelfde euvel als alle regels van welk spel dan ook: er wordt een loopje met de regels genomen, ze worden niet altijd eerlijk bevonden en de toepassing is te rigide of te soepel. Het antwoord van de politiek op deze ‘onbedoelde neveneffecten’ lezen we dagelijks in de krant: regels worden bijgesteld, verwijnd, afgeschaft, aangescherpt en de uitvoerende instellingen moeten restrictiever worden, of juist meer rekening houden met individuele noden. Ook de hulpverlening is een continue zorg: de vraag naar hulp is veelal groter dan de overheid kan bekostigen. Daarom wordt de uitvoering van de hulp aan voorschriften gebonden in de vorm van protocollen en voorgeschreven behandelingsplannen.

De moderne burger is er niet alleen aan gewend om voor alle problemen die zich in het leven kunnen voordoen een beroep te doen op een overheidsvoorziening, hij is ook min of meer gewend geraakt aan de problemen die deze instellingen op hun beurt veroorzaken. We hebben het dan over secundaire problemen, zoals de overlap: het langs elkaar werken van instellingen, bergen papier en onduidelijke regels. Bureaucratisering lijkt vaak de tol die

moet worden betaald voor zorgvuldige controle op de naleving van wetten en regels, en de correcte besteding van publieke geldmiddelen.

De meeste burgers accepteren gelaten de wachttijden, controles en beslissingen van professionals, die naar hun beleving dikwijls onnavolgbaar zijn. De frustraties die zij bij hun omgang met bureaucratieën oplopen, komen veelal terecht op het bord van de persoon die de regels uitvoert, door de burgers wel laatdunkend 'de ambtenaar' genoemd. Het betreft een gemêleerde groep professionals, bestaande uit sociaaljuridische dienstverleners, maatschappelijk werkers, jeugdhulpverleners, wijkagenten en werkers in de thuiszorg.

Het is gebruikelijk om het werk van deze dienstverleners te bespreken in het kader waar de professie thuishoort. De wijkagent past dan in de justitiële sector, vallend onder het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de psycholoog bij de gezondheidszorg en het maatschappelijk werk tot de gemeentelijke welzijnszorg. De sociale verzekeringen zijn terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met zijn eigen vertakkingen en jargon. Door deze verkokering dreigen de gezamenlijke elementen, die het werken in de publieke dienstverlening nu juist zo interessant en ook belangwekkend maken, uit beeld te raken.

Wat deze werkers met elkaar gemeen hebben, is dat zij in direct contact staan met de burgers, waardoor zij over unieke informatie beschikken, en tegelijkertijd in de instelling waar zij werken 'aan het eind van de lijn' staan en de regels 'domweg' moeten uitvoeren. Van hen wordt loyaliteit verwacht met de instelling en solidariteit met de burger die op hun diensten zijn aangewezen. Dat kan wringen. Hulp en recht, van oorsprong praktijken die beide hetzelfde doel hadden – namelijk vóór integratie en tégen marginalisering – worden vanwege de ver doorgevoerde verkokering tegen elkaar uitgespeeld. Juist op het uitvoerende vlak, de frontoffice, ontstaat behoefte aan de ethische verantwoording die immers ten grondslag ligt aan het aanbod op het gebied van hulp en recht. Deze oriëntaties herkenbaar maken in het professioneel handelen, zodat burgers weer begrijpen waarom het allemaal draait, is de uitdaging voor dit werk aan de basis. Daarin ligt de kracht van deze werkers, aan wie de auteurs van dit boek de geuzennaam 'frontliniewerkers' meegeven.

Verreweg de meeste van deze professionals beginnen vol goede moed aan een publieke functie, waarin zij te maken krijgen met noties uit de hulpverlening en uit het recht. Zij willen mensen helpen en hebben affiniteit met de rationaliteit van het recht. Bovendien is de hartenklop van de samenleving zelden zo voelbaar als in de spreekkamer van de sociale dienst, op een zwoele, onrustige zomeravond in de oude buurt. Burgers die problemen hebben of die zelf veroorzaken, leveren boeiende verhalen op. Het werk

dat moet worden verricht mag dan hectisch en soms ondankbaar zijn, dynamisch is het zeker. Maar vroeg of laat zullen de werkers zichzelf de vraag gaan stellen: Waartoe dient het allemaal? Welk nut heeft het werk voor de mensen die zich tot de instellingen wenden? Wordt de samenleving er echt beter van?

Zij werken in een spanningsveld dat wordt bepaald door de wetten en regels van de overheid, het beleid van de instelling en de wensen/noden van hun cliënten. Daarbinnen worden ze voor keuzes gesteld, maar hoe legitimeren ze hun beslissingen? Moeten zij interveniëren of juist niet? Een beroepscode biedt weliswaar een kader, maar dat is te theoretisch om te gebruiken bij de dagelijkse ethische dilemma's waar frontliniewerkers mee geconfronteerd worden.

Voor mensen die werkzaam zijn op het raakvlak tussen hulp en recht, en dagelijks te maken hebben met burgers die van hun dienstverlening afhankelijk zijn, is het een opgave om het werk met een goed evenwicht tussen realiteitszin en idealisme te blijven beschouwen en niet onverschillig of – erger nog – burn-out te raken. Na verloop van tijd kiezen veel frontliniewerkers voor een bureaufunctie of managementfunctie wat verder van het vuur verwijderd. Een begrijpelijk reactie, maar wel jammer. De kans om het op basis van ervaring en nieuwe inzichten anders te gaan doen, wordt zo gemist. Het veroorzaakt ook veel personeelsswisselingen aan de basis, bijvoorbeeld bij de sociale diensten en de jeugdhulpverlening. Dit komt de kwaliteit en de continuïteit niet ten goede.

De kwaliteit van de dienstverlening is voor veel groepen burgers in achterstandssituaties – maar niet alleen voor hen – bepalend voor de kwaliteit van hun leven. Het gezicht van de dienstverlener is het gezicht van de samenleving. Alle reden dus om te zorgen dat die praktijken worden verbeterd en dat de uitvoerend werkers, ondanks de moeilijke keuzes die ze moeten maken en ondanks de onvermijdelijke stress, hun werk goed kunnen doen en er plezier in blijven houden.

Dit boek wil helpen om het praktische handelen van frontliniewerkers te verbeteren. Niet alleen door instructies aan deze werkers zelf, maar ook en vooral door het inzicht in het spanningsveld waarin zij werken, te verhelderen. Het management van de instelling en beleidsmakers kunnen de condities creëren, waardoor frontliniewerkers beter kunnen functioneren, achter hun eigen beslissingen kunnen staan en daardoor – zo hopen wij – ook minder snel gedemotiveerd raken. Het gaat niet om de toepassing van nieuwe cliëntgerichte methodieken. Centraal staat de positie van de frontliniewerker, de beslissingsruimte waarover hij beschikt, en de vraag hoe de dragende principes vanuit de hulpverlening en vanuit het recht daarin het best tot uitdrukking komen.

In het erkennen en benutten van dit spanningsveld ligt een behoorlijk potentieel voor de verbetering van de aanpak van sociale problemen. Juist omdat frontliniewerkers bekend zijn met wet- en regelgeving, en een prima uitzicht hebben op de leefwereld van de burgers om wie het gaat, zitten zij in een uitgelezen positie om deze verbeteringen mede vorm te geven. Daartoe zijn twee zaken van belang: discretionaire ruimte en contextgericht werken. Discretionaire ruimte is de ruimte die werkers hebben om naar eigen inzicht binnen dit spanningsveld te kunnen werken en beslissingen te nemen. Contextgericht werken is de vaardigheid om bij het nemen van beslissingen aansluiting te zoeken bij de leefwereld van de burgers om wie het gaat. Dat is de invalshoek die als een rode draad door ons boek loopt.

De opbouw van het boek

Je zou de opbouw van dit boek kunnen vergelijken met de planning van een renovatie van een monumentenpand dat niet meer aan de eisen van de huidige bewoners voldoet. In het eerste deel maken de architecten een inventarisatie van de structuur van het huis, de zwakke plekken en de redenen waarom het niet meer voldoet. In het tweede deel worden de wensen, ideeën en idealen van de bewoners onderzocht – welke zaken willen zij van het oude huis bewaren, wat vernieuwen en wat moet zelfs in de oude, oorspronkelijke staat worden teruggebracht? In het derde deel worden de tekeningen gepresenteerd waarin de ideeën een concrete vorm hebben gekregen. De lezers van het boek zijn zowel de bewoners als de bouwvakkers: zij bepalen wat ze met de adviezen van de architecten doen.

Het boek bestaat uit drie delen. Deel 1 (hoofdstuk 1 en 2) geeft een schets van de verzorgingsstaat, zoals die in de loop der jaren is gegroeid, veranderd, en de tekortkomingen van dit stelsel. Hoofdstuk 1 beschrijft de maatschappelijke vraagstukken, die op dit moment spelen. Het gaat dan om secundaire problemen, zoals bureaucratie, de beperkingen om via wetgeving de instellingen aan te sturen en de effecten die dit heeft op de mensen. Deze tekortkomingen worden beschreven vanuit vier perspectieven: van de burgers, van de instellingen, van de frontliniewerkers en van de overheid. De frontliniewerkers, de professionals die in direct contact staan met de burgers, vervullen een sleutelpositie als het gaat om verbetering van de uitvoeringspraktijk. Zij vormen dan ook de rode draad in dit boek.

Hoofdstuk 2 geeft een schets van de opkomst, uitbouw en dynamiek van de verzorgingsstaat en hoe die weer veranderde in een participatiesamenleving. Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen en de achterliggende gedachten die hebben geleid tot het stelsel zoals wij dit nu kennen? Welke veranderingen hebben er plaatsgevonden en waarom? Ons sociale

stelsel is deels opgetrokken met behulp van noties uit het recht, deels is het geënt op principes van hulpverlening en zorg. Na de uitbouw in de jaren na de Tweede Wereldoorlog treedt rond de jaren tachtig van de vorige eeuw een kentering op, die leidt tot een zekere mate van herordening tussen de overheid, de markt en de private sfeer. Een ontwikkeling die deels werd ingegeven door economische motieven 'de bomen groeien niet meer tot aan de hemel', deels door een veranderende visie op de maakbaarheid van de samenleving. Een proces dat nog steeds gaande is. De vraagstukken geschetst in hoofdstuk 1, manifesteren zich heftiger na die kentering.

Deel 2 (hoofdstuk 3 tot en met 6) behandelt het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan hulpverlening en recht, professionele praktijken die bedoeld zijn als antwoord op sociale problemen. Filosofen en politici uit vervlogen tijden en van recente datum hebben hun stempel gedrukt op de rechtenethiek en zorgethiek, zoals wij die nu kennen. Wat kunnen we vandaag de dag nog van ze leren?

Hoofdstuk 3 gaat eerst in op de betekenis van de begrippen recht en hulpverlening. Hoewel het om verschillende praktijken gaat, zijn zij beide bedoeld om 'mensen binnen de boot te houden', en maatschappelijke integratie en samenhang te bewerkstelligen. Achtereenvolgens worden de vier domeinen besproken, waarin recht en hulpverlening in een bepaalde relatie tot elkaar staan: het straf- en maatregelrecht, de sociale zekerheid, het familie- en jeugdrecht en het vreemdelingenrecht. In elk domein bevinden zich frontliniewerkers, met een eigen discretionaire ruimte, waarin zij inhoud kunnen geven aan de ethiek van het recht en van de hulpverlening. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de rechtenethiek, waarbij een aantal invloedrijke filosofen en hun inzichten de revue passeren. Het eindigt met de schaduwkant of negatieve aspecten van een te eenzijdig gebruik van juridische constructies, zoals de verzakelijking en polarisatie van menselijke relaties, en de verhulling van machtsaspecten.

In hoofdstuk 5 staat de zorgethiek centraal. De inzichten van enkele achttiende-eeuwse en eigentijdse filosofen worden besproken om de kenmerkende aspecten van de zorgethiek aan te geven. Ook deze praktijk kent een schaduwkant, zoals het afhankelijk maken van de zorg.

Het gaat er dus om een goede balans te vinden tussen beide praktijken. Daaraan is hoofdstuk 6 gewijd. De frontliniewerkers kunnen deze balans trachten te vinden, als zij zich voor lastige beslissingen gesteld zien, die zich niet zonder meer in het domein van het recht of van de zorgethiek bevinden. In een aantal opzichten zijn beide praktijken gelijk gericht, vertonen zij synergie. In een aantal 'raakvlakbegrippen', zoals verantwoordelijkheid, contextgericht werken en communicatie, komt deze tweezijdige ethische oriëntatie tot uitdrukking. Per rechtsdomein wordt door middel van een voorbeeld aangegeven, wat de betekenis van deze raakvlakbegrippen is om een juiste balans te vinden tussen noties uit de hulp en uit het recht.

In deel 3 (hoofdstuk 7 en 8) draait alles om de frontliniewerkers en de organisaties waarbinnen ze werken. Eerst in de positie van professional tegenover cliënten: welke werkprincipes zijn daarbij van belang? Vervolgens in hun positie als werknemer bij een instelling: welke condities zijn nodig om de kwaliteit van het werk in de frontlinie te garanderen en wat betekent dit voor het management van de instelling?

Hoofdstuk 7 behandelt de werkprincipes die frontliniewerkers ten dienste staan als zij te maken krijgen met lastige dilemma's. Hun werk bevindt zich in een spanningsveld tussen drie grootheden: de cliënt, de wet- en regelgeving en de instelling. Daarbinnen beschikken zij over een zekere discretionaire ruimte. Van hen wordt verlangd hun beslissingen te legitimeren: door zorgvuldige besluitvorming en door gebruik te maken van noties uit de rechtenethiek en uit de zorgethiek. Raakvlakbegrippen, zoals maatwerk en verantwoordelijkheid, kunnen hierbij van nut zijn. Frontliniewerkers staan tussen systeem- en leefwereld. Contextgericht werken biedt mogelijkheden om daartussen een brug te slaan. De voor- en nadelen van bemiddeling of mediation komen aan bod en in de laatste paragraaf komt het sluitstuk aan de orde: de signaleringstaak.

In hoofdstuk 8 staan de instellingen centraal: welk instellingsbeleid is nodig om te garanderen dat de frontliniewerkers hun werk optimaal kunnen doen en dat de burger goed geholpen wordt? Het gaat erom dat er een verbinding wordt gelegd tussen het beleid en de uitvoering. Daartoe is het nodig om de organisatie 'te kantelen'. Daarmee wordt bedoeld dat de contacten tussen cliënt en professional centraal staan bij de vormgeving van de interne processen. Dit in afwijking van het traditionele organisatiemodel waarin het management de regels top-down vaststelt met de uitvoering als sluitstuk. In een aantal sectoren is deze kanteling al gaande door de roep om 'maatwerk'. Ook binnen de overheid zelf groeit het bewustzijn dat deregulering onontkoombaar is en dat de burger in de dienstverlening centraal moet staan. We gaan na waarom dit proces ondanks de goede wil van verschillende actoren, zo moeizaam verloopt: ideeën die ontwikkeld zijn om het kantelen van organisaties te bevorderen. De signaleringsfunctie wordt ook hier behandeld als middel bij uitstek om de schat aan kennis die op het uitvoerend vlak beschikbaar is, zichtbaar te maken, zodat zij kan leiden tot herijking van het beleid. In plaats van zich naar binnen te keren, moet de instelling zich naar buiten openstellen, zodat zij in verbinding blijft staan met de ontwikkelingen in de samenleving. Netwerkvorming en samenwerking met andere instellingen, die met dezelfde sociale problemen te maken hebben, maar zich in een andere sector bevinden – bijvoorbeeld tussen uitvoeringsinstellingen en buurtwerk – zijn daar voorbeelden van.

Het boek is zo opgebouwd dat de delen en de hoofdstukken op zichzelf te lezen en te gebruiken zijn. Dat betekent overigens wel dat een zekere 'overlap' niet te vermijden was.

De doelgroepen

Het boek is in eerste instantie geschreven voor studenten binnen het hoger beroepsonderwijs, en dan met name voor studenten die worden opgeleid voor functies waarin mensen en wetten een rol spelen. We denken daarbij aan sociaaljuridische dienstverleners, sociaalpedagogische hulpverleners, maatschappelijk werkers en politieopleidingen. In tweede instantie hopen we dat de ‘frontliniewerkers’ – de uitvoerend werkers in het boeiende maar moeilijke terrein tussen mensen, wetten en instituties – inspiratie uit het boek halen om hun dagelijks werk uit te voeren, vol te houden, er plezier in te hebben en in de praktijk te verbeteren. Het boek is zeer bruikbaar in post-hbo-opleidingen.

Wij hebben de overtuiging dat belangrijke vernieuwingen plaatsvinden op het snijvlak van hulp en recht, en vaak vanaf de basis worden ontwikkeld. Over de schouders van de uitvoerders en studenten richten we ons echter ook op het management van instellingen. Het boek biedt ook voor hen een instrumentarium, in de vorm van analyse en begrippenkader, om veranderingen in hun instelling te realiseren.

Plaats van het boek in het onderwijs

Wie op de grens van het tweede en derde millennium een studieboek schrijft, staat voor het probleem dat het hoger beroepsonderwijs doorlopend verandert, niet alleen inhoudelijk, maar ook qua didactische opzet. Bij de meeste opleidingen is er sprake van competentiegestuurd onderwijs. Daarnaast zijn er diverse vormen van projectonderwijs, probleemgestuurd onderwijs, enzovoort. De post-hbo-cursussen, waar dit boek ook voor bedoeld is, zijn vaak modulair van opzet. Het is ondoenlijk om aan te sluiten bij de veelheid aan didactische modellen die in het hbo gangbaar zijn. Wat we wel geprobeerd hebben is het boek geschikt en aantrekkelijk te maken voor zelfstudie. Bij het schrijven van het boek hadden we primair voltijdstudenten die na 1990 geboren zijn op het oog. Van hun ervaringswereld en voorkennis zijn we in eerste instantie uitgegaan.

Ondanks het streven om het boek geschikt te maken voor zelfstudie, is begeleiding van een inhoudsdeskundige zeer gewenst. De theorie is soms pittig en een inhoudsdeskundige zal hier en daar extra uitleg moeten geven. Ook de omschakeling van theorie naar praktijk en vice versa, vraagt om wat hulp. Daarnaast zal de stof veel vragen opwerpen waarover studenten zullen willen discussiëren.

In het boek zijn minder praktijkvoorbeelden gebruikt dan didactisch gezien wenselijk is. De reden hiervoor is dat een praktijkvoorbeeld uit 2008 al in 2010 gedateerd kan zijn, waardoor het boek te snel veroudert. Dit

hangt samen met snel veranderende wetgeving en trends. De docenten zullen dus, met of zonder de studenten, naar passende praktijkvoorbeelden moeten zoeken.

Over de plaats die het boek kan hebben binnen opleidingen kunnen we moeilijk een uitspraak doen. Dit zal afhangen van de curriculumopbouw en het onderwijsconcept.

Deel 1 kan zonder meer gebruikt worden in de propedeutische fase of het tweede studiejaar. Deze stof sluit prima aan op de oriëntatie op het werkveld. Deel 2 en 3 hebben een hoger abstractieniveau; studenten hebben wat hulp nodig om de stof onder de knie te krijgen en de verbinding te leggen tussen theorie en praktijk. Het behandelen van deze stof voor de stage heeft als voordeel dat de student de praktijk beter begrijpt, zeker als de stof tijdens supervisie of studiecontactdagen nog eens wordt opgefrist. Na de stage zijn de delen 2 en 3 beter te begrijpen, maar de student kan dan niet 'al doende leren' tijdens de stagepraktijk.

De studiehandleiding bij dit boek is te vinden op de website van de uitgeverij: www.coutinho.nl/frontlinie.

- Voor docenten worden per hoofdstuk een paar didactische handreikingen gegeven zoals werkvormen, mogelijke studentopdrachten, Power-Point presentaties, toetsmogelijkheden, enzovoort.
- Voor studenten zijn per hoofdstuk studieopdrachten ontworpen, die bestaan uit definities, vragen en uitspraken. Hiermee kunnen studenten zelf kunnen controleren of ze de stof begrepen hebben.

De leerdoelen

Het boek kan, afhankelijk van het gebruik binnen de opleiding, aan de ontwikkeling van meerdere competenties een bijdrage leveren. De ervaring leert dat 'de frontlinie' in diverse opleidingen gebruikt wordt en daarmee is het verwijzen naar competenties voor ons als auteurs een zinloze onderneming. Wij kunnen wel aangeven welke leerdoelen we voor ogen hadden bij het schrijven van dit boek, op basis daarvan kunnen docenten het boek dan inpassen in de voor hun eigen opleiding geldende competenties.

Het centrale leerdoel is: *studenten een denkkader meegeven op basis waarvan ze kritisch en creatief leren nadenken en handelen in hun (toekomstige) beroep.*

Van daaruit wordt gewerkt aan de volgende leerdoelen:

- De studenten leren de verbinding te leggen tussen sociale problemen in de samenleving en de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

- De studenten krijgen inzicht in historische ontwikkelingen die medebepalend zijn voor de huidige dynamiek van de verzorgingsstaat/participatiesamenleving.
- De studenten zijn zich bewust van hun discretionaire ruimte.
- De studenten zijn zich ervan bewust dat de dagelijkse spanning tussen hulp en recht ook kan worden geïnterpreteerd als synergie: een bron waaruit mogelijke verbeteringen van de uitvoeringspraktijk kunnen voortkomen.
- De studenten leren – los van hun eigen gevoel of intuïtie – zich te legitimeren voor moeilijke beslissingen die ze meestal moeten nemen. Ze krijgen hiertoe noties mee uit zowel de zorg- als de rechtenethiek.
- De studenten leren de kracht van hun positie – kennis van zowel de systeemwereld als de leefwereld van de cliënten – beter te overzien en te benutten.
- De studenten ontwikkelen een integraal denkkader over hun beroep, waarin zij specifiekere kennis op gebied van recht, sociale wetenschappen en methodisch-agogische vakken, een plaats kunnen geven.
- De studenten maken kennis met andere vormen van beleidsdenken dan het vaak nog gehanteerde top-downmodel.

Bij de derde druk

De eerste druk van *In de frontlinie tussen hulp en recht* verscheen in 2001. Sindsdien is er veel in de samenleving veranderd. De verzorgingsstaat werd een participatiesamenleving; de angst voor terreur kreeg invloed op alle mogelijke sectoren; en de mondialisering nam steeds verder toe. Ideeën die we in de eerste druk beschreven – discretionaire ruimte voor de uitvoerders en het kantelen van (overheids)organisaties – kwamen steeds meer in de publieke belangstelling te staan.

Deze derde druk verschijnt in 2008. Vanwege bovengenoemde ontwikkelingen in de samenleving was een grondige herziening nodig. Beschrijvingen van ontwikkelingen moesten geactualiseerd worden, en voorbeelden vervangen. Veel instanties en personen hebben sinds 2001 een belangrijke bijdrage geleverd aan het denken over de frontlinie tussen hulp en recht, aan hun gedachtegoed is ook recht gedaan.

Jacqueline de Savornin Lohman, de eerste auteur van de eerste en tweede druk, stelt in het Voorwoord dat ze zich uit het werkzaam leven heeft teruggetrokken en dat ze de herziening van deze derde druk van de frontlinie geheel aan mij heeft overgelaten. Gelukkig heeft ze het niet kunnen nalaten om af en toe toch haar kritische oog op de nieuwe teksten te laten vallen en van commentaar te voorzien.

Tijdens het schrijven aan deze derde druk viel het mij pas goed op dat ondanks alle veranderingen die sinds 2001 hadden plaatsgevonden, de rode draad van het boek nog helemaal actueel is. Mijn grote dank bij het verschijnen van deze derde druk gaat dan ook uit naar Jacqueline de Savornin Lohman.

Maar ook de aanstormende generatie frontliniewerkers verdient mijn dank, de studenten van de opleiding sjo van de Hogeschool Zuyd. Als stagedocent mocht ik meegenieten van hun onbevooroordeelde, verbaasde commentaar op hun eerste praktijkervaring. Ze gaven mij toestemming om hun verhalen als voorbeeld te gebruiken om de gecompliceerde analyses die in dit boek beschreven worden, te verhelderen.

Het is zover, de derde druk is klaar. Het is nu aan de lezer om te oordelen of het boek een positieve bijdrage levert aan de actuele praktijk. Vanzelfsprekend blijf ik geïnteresseerd in uw kritiek en uw op- en aanmerkingen. Die zal ik zeker meenemen in de volgende druk.

Hannie Raaff
Maastricht, 2008

DEEL 1

Schets van de verzorgingsstaat

