



Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen  
Academiejaar 2010-2011

**SOCIAAL WERKERS EN MANAGERIALISME:  
EEN ONDERZOEK IN DE PRAKTIJK VAN HET CAW-ONTHAAL**

**Masterproef ingediend tot het behalen van de graad 'Master in het Sociaal Werk'**  
Peleman Brecht

Promotor: Dr. Rudi Roose

## **Samenvatting**

De Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) in Vlaanderen en Brussel staan aan de vooravond van een aantal grondige veranderingen. De beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin voor de beleidsperiode 2009-2014, het nog te bekrachtigen Decreet Betreffende het Algemeen Welzijnswerk van acht mei 2009 en niet in het minst de in februari 2011 verschenen nota van Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeuren tekenen de krachtlijnen uit waaronder de hervormingen van de CAW vorm zullen krijgen. In deze ontwikkelingen is er sprake van een managerialistisch discours, waarbij men zich voornamelijk richt op de organisatie van het aanbod aan hulp- en dienstverlening binnen het Algemeen Welzijnswerk, alsof men ervan uitgaat dat sociale problemen organisatieproblemen zijn. Daarin schuilt het risico dat de sociale omstandigheden en voorwaarden waarin sociaal werkpraktijken tot stand komen niet opgenomen worden. In het openhouden van het debat daarrond heeft de sociaal werker een belangrijke stem, daar hij over een discretionaire ruimte beschikt die hem in staat stelt mee vorm te geven aan het beleid. Die handelingsruimte wordt echter onder druk gezet door de huidige ontwikkelingen die een strikter regulerend kader scheppen, waardoor men het moeilijk vindt om die stem op te nemen. In deze masterproef werd op zoek gegaan naar hoe sociaal werkers in de praktijk van het CAW-onthaal hun discretionaire ruimte invullen in het licht van enkele managerialistische ontwikkelingen. Er kan vastgesteld worden dat zij een individueel gericht hulpverleningsdiscours ontwikkelen en dat een technische invulling van het sociaal werk op de loer ligt.

## Woord vooraf

Het neerpennen van een voorwoord of een 'woord vooraf' gebeurt paradoxaal genoeg meestal aan het einde van het schrijfproces, waardoor het eigenlijk voor de auteur het laatste woord betekent, of het 'woord achteraf'. Voor mij is dit evenzeer waar.

Sterker nog, het impliceert tevens niet alleen het afsluiten van het schrijfproces van deze masterproef, het betekent voor mij ook het afronden van een belangrijke periode. Na het afstuderen als 'Bachelor in de Orthopedagogie' voelde ik een drang naar verbreding en verruiming van de ervaringen en de kennis die ik in de Hogent heb mogen opdoen. Die uitdaging heb ik gevonden in het starten aan de opleiding 'Master in het Sociaal Werk'. De aanvang via het schakelprogramma betekende voor mij een niet altijd even gemakkelijk zoekproces, maar nu aan het einde van het masterprogramma voel ik me dankbaar voor de brede opstelling van waaruit de opleiding vertrekt.

Een sociaal pedagogisch perspectief betekent voor mij een verrijking die ik niet wil kwijtraken. Daarom is het schrijven van deze masterproef ook een poging geweest om te putten uit de rijke inzichten opgedaan in de opleiding en zodoende een relevante sociaal pedagogische vraag uit te werken.

Ik had dat proces niet kunnen volbrengen zonder de steun van enkele belangrijke mensen. Die mensen wil ik hier dan ook graag bedanken.

De onthaalmedewerkers die mij even toelieten in hun wereld; jullie wil ik bedanken om me te woord te staan en zodoende bij te dragen aan dit onderzoek.

Mijn promotor Rudi Roose; jou wil ik bedanken om me te begeleiden in het schrijfproces, samen met mij van gedachten te wisselen en me steeds uit te nodigen wanneer je dacht dat iets relevant zou zijn voor mijn onderzoek.

Mijn ouders; jullie wil ik bedanken voor de kansen die jullie me steeds geboden hebben en het geloof in mijn kunnen. Papa, bedankt ook voor het nalezen.

Mieke, bedankt om voor mij de vrouw te zijn waarop ik terugval, bedankt voor het nalezen, de warme liefde waarmee je telkens voor me klaarstaat en je oneindige steun.

# Inhoudsopgave

1. Inleiding en probleemstelling .....	1
2. Onderzoekopzet .....	6
3. Managerialisme .....	13
3.1 Omschrijving van het concept 'managerialisme' .....	13
3.2 Neoliberalisme als achtergrond .....	14
3.3 Ontwikkelingen in het sociaal werk in de richting van een managerialistisch discours.....	16
3.4 Implicaties voor het sociaal werk.....	18
3.5 Implicaties voor het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen en Brussel .....	23
3.5.1 In welke socio-historische context krijgt het Algemeen Welzijnswerk vorm? .....	23
3.5.2 8 mei 2009: een nieuw decreet voor het Algemeen Welzijnswerk.....	26
3.6 Besluit .....	28
4. Discretionaire ruimte .....	29
4.1 Discretionaire ruimte en managerialisme .....	29
4.2 Hoe vullen sociaal werkers hun discretionaire ruimte in? .....	33
4.3 Een managersperspectief .....	38
4.4 Besluit .....	39
5. Een onderzoek in de praktijk van het CAW-onthaal .....	41
5.1 Inleiding .....	41
5.2 Schets van de onthaalwerking binnen de CAW .....	41
5.2 De onthaalwerking .....	43
5.2.1 De onthaalwerking op zich.....	43
5.2.2 Modules .....	44
5.2.3 Doorverwijzing .....	45
5.2.4 Wachtlijsten .....	47
5.2.5 Registratie en dossiervorming.....	48
5.2.6 Kwaliteit van hulpverleners .....	50
5.2.7 Naar de cliënten toe: op maat en vraaggestuurd werken.....	51
5.2.8 Tijd .....	52
5.3 De nakende schaalvergroting en fusiegolf .....	52
5.4 Werking van het eigen CAW .....	54
5.4.1 Structuur en niveaus binnen het eigen CAW .....	54
5.4.2 Procedures en regels .....	56
5.4.3 Controle .....	57

5.4.4 Werkdruk .....	57
5.4.5 Relatie met eigen leidinggevenden .....	58
5.4.6 Online hulpverlening .....	58
5.4.7 Cliëntbijdragen .....	59
5.5 De relatie met het Steunpunt en de overheid .....	59
5.5.1 De relatie met het Steunpunt .....	59
5.5.2 Inspectie en controle .....	61
5.5.3 Nomenclatuur .....	63
5.6 Besluit .....	63
6. Besluit .....	65
Addendum .....	68
Bronnenlijst .....	69
Bijlage: Brief onthaalmedewerkers .....	74

## 1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

*“We moeten streven naar het naadloos laten aansluiten van het aanbod op de vraag”, “Financiële middelen moeten effectief en efficiënt gebruikt worden”, “Snoeien om te groeien”, “De transparantie van diensten en voorzieningen moet toenemen”, “De kwaliteitseisen zullen stijgen”, “We moeten innoveren”.* Het zijn bekend klinkende uitspraken die behoren tot het arsenaal van de manager, zoals die gekend is in zijn meest klassieke vorm: hij die plant, organiseert, leidt en coördineert (Buelens, 1992). En hoewel management oorspronkelijk een praktijk uit de private sector was, slopen er sedert de neoliberale hervormingen uit de jaren 1980 – 1990 verschillende managerialistische principes de publieke en sociale sector binnen (Gatenby & Hume, 2004). Sociaal werkprofessionals werden bestempeld als managers (Clarke & Newman, 1997) en sociale dienstverleningsorganisaties kregen de macht en een hoge mate van autonomie om beleidsresultaten te leveren, afgestemd op de verwachtingen en de politieke doelstellingen van de overheid. Een macht die echter van bij het begin gereguleerd werd door een geheel aan directe controlerende maatregelen zoals inspectie en doorlichting, financieringsregelingen en de dreiging om die macht te verliezen (Newman, 2005).

Op die manier heeft er zich volgens Reinders (2008) een wijziging plaatsgevonden in het professionalisme en de verantwoordelijkheden van sociale voorzieningen. De sociale sector is een onderdeel geworden van een diensteneconomie. Hij schrijft daar drie grote oorzaken aan toe: het neoliberale denken, het New Public Management en het managerialisme. Managerialisme kan begrepen worden als een geheel aan overtuigingen en praktijken die er van uit gaan dat beter management een resem aan economische en sociale problemen kan oplossen. Het is een weerspiegeling van het dominante marktkapitalistische model dat zich laat voelen over de hele wereld en diep doorgedrongen is tot in elk aspect van het dagelijkse leven (Tsui & Cheung, 2004).

Ook in de sectoren die in Vlaanderen behoren tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zijn ontwikkelingen in de richting van een managerialistisch discours terug te vinden. De zinnestjes aan het begin van de eerste alinea bovenaan deze pagina komen bijvoorbeeld letterlijk uit de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin voor de beleidsperiode 2009-2014 (Vandeurzen, 2009) en vormen maar een greep uit het geheel aan managementtaal waarmee deze beleidsnota doordrongen is. Zo staan er ook voor de sector van het Algemeen Welzijnswerk heel wat veranderingen voor de deur. Het nieuwe decreet betreffende het Algemeen Welzijnswerk van 08 mei 2009 (Belgisch Staatsblad 08/07/2009) is daar een eerste aanduiding van, al heeft het nog geen uitvoeringsbesluit. Daarnaast echter luiden ook de roep naar sociaal ondernemerschap (Fret,

2009; Serrien, 2002), de modulering van het hulpaanbod (Serrien, 2009), de opening naar marktprincipes (Fret, 2009; Fret & Serrien, 2009; Vandeurzen, 2009), het ontwikkelen van indicatoren en een programmatie (De Groof, Daems & Hermans, 2008), de ontwikkelingen richting schaalvergroting, vraagsturing, veranderende registratievereisten en een toegankelijker onthaal (Vandeurzen, 2009, 2011) onvermijdelijk enkele grote uitdagingen voor het Algemeen Welzijnswerk in. Heel illustratief daarvoor is de onlangs verschenen nota van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen (februari 2011) over de krachtlijnen voor een nieuw uitzicht voor de Centra Algemeen Welzijnswerk. Men spreekt over *“de verzakelijking van het Welzijnswerk”* (zie onder meer De Cort, 2001).

Veel van deze ontwikkelingen verwijzen immers duidelijk naar de organisatorische kant van de hulpverlening en hebben een vorm van management nodig (Healy, 2002). Wanneer dat management echter verheven wordt tot een managerialisme en men gaat geloven dat sociale problemen organisatieproblemen zijn en aldus gemanaged kunnen worden, dan ontkent men de grond van die sociale problemen (Tsui & Cheung, 2004).

Op die manier ontstaat er een spanningsveld met een sociaal pedagogisch perspectief op het sociaal werk. Sociale pedagogiek gaat immers niet alleen over het hervormen van de praktijk, maar ook over de sociale omstandigheden en voorwaarden waarin deze praktijk tot stand komt en werkt (Coussée, Bradt, Roose & Bouverne-De Bie, 2010). Sociale pedagogiek als perspectief op het sociaal werk brengt de onderliggende probleemdefinities van pedagogische instituties aan het licht en focust zich op de vraag wie sociale problemen definieert, hoe die worden gedefinieerd en welke groepen er aan de kern van die problemen gezet worden (Hämäläinen, 2003; Coussée, Bradt, Roose & Bouverne-De Bie, 2010). Het ‘sociale’ wordt vanuit dit perspectief ingevuld als de tussenruimte tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid en het sociaal werk als forum voor debat over die verhouding (Bradt & Bouverne-De Bie, 2009).

Wanneer sociale problemen echter verworden tot organisatorische problemen en men zich enkel bezighoudt met het hervormen van sociaal werkpraktijken wordt het debat gesloten (Lorenz, 2001 in Sewpaul & Jones, 2005). Lorenz (2001, in Sewpaul & Jones, 2005) pleit daarom voor een onbegrensde benadering van sociaal werkpraktijken, waarbij de spanningen, dubbelzinnigheden en contradicties eigen aan het sociaal werk niet onmiddellijk opgelost moeten worden, maar net constant onderwerp van discussie moeten blijven, omdat ze op die manier net bijdragen aan de ontwikkeling van het sociaal werk. Het implementeren van individuele en oplossingsgerichte strategieën om sociale problemen te ‘genezen’ houdt het risico in dat sociale problemen geïsoleerd worden van de bredere structuren in de

samenleving en dat sociaal werkinterventies niet meer gericht zijn op het bijdragen aan een besef van menselijke waardigheid (Bouverne-De Bie, 2009).

Met betrekking tot dit spanningsveld is het belangrijk te zien dat het sociaal werk zelf actor is in het creëren van deze verhoudingen (Bradt & Bouverne-De Bie, 2009) en dat aldus ook de sociaal werker hierin een belangrijke stem opneemt. Hij is immers niet zomaar een uitvoerder van het beleid, maar hij geeft er zelf actief mee vorm aan. De sociaal werker is een *street level bureaucrat* (Lipsky, 1980) die werkt in een setting gekenmerkt door de aanwezigheid van een significante managementdimensie (Evans, 2011) en waarbinnen hij beschikt over een 'discretionaire ruimte'. Dat is de handelingsruimte die een hulpverlener bezit, het aantal vrijheidsgraden om in diens praktijk zelf nog te kunnen beslissen wat hij (niet) gaat doen. Die discretionaire ruimte kan op verschillende manieren ingevuld worden en het is belangrijk te gaan kijken op welke wijze sociaal werkers daar mee om gaan (Evans, 2004). Een aantal onderzoeken toont in dit licht verzet- en weerstandstrategieën die sociaal werkers in hun dagelijkse praktijk ontwikkelen om met de veranderende omgeving om te gaan (zie onder meer Smith, 2007; Aronson & Smith, 2010; Carey & Foster, 2011).

Deze masterproef wil in dit licht een blik werpen op de Vlaamse context, meer bepaald in de sector van het Algemeen Welzijnswerk, vanuit de hierboven kort geschetste vaststelling dat de sector aan de vooravond van heel wat organisatorische veranderingen staat. Concreter wordt in dit onderzoek de praktijk van het onthaal in de autonome Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) onder de loep genomen. Het onthaal fungeert immers als 'toegangspoort' tot de CAW en vormt daarom in de meeste gevallen het eerste contact tussen de complexe situatie van de hulpvrager en de mogelijkheden van de hulpverlener binnen een organisatorische realiteit. De onthaalwerking in de CAW wordt onder andere daarom voor deze masterproef beschouwd als een interessante onderzoekspraktijk.

Het onderzoek van deze masterproef ontplooit zich aldus via drie grote onderzoeksvragen:

*Welke ontwikkelingen in de praktijk van het CAW-Onthaal verwijzen naar een managerialistisch discours?*

*Hoe gaan sociaal werkers werkzaam in de praktijk van het CAW-Onthaal daar mee om?*

*Wat betekent dat voor het sociaal werk?*

Onderliggend aan deze onderzoeksvragen gaan enkele hypothesen schuil:



*Er is sprake van een managerialistisch discours in de actuele ontwikkelingen van de CAW, waarbij men er in gelooft dat de kwaliteit van de hulpverlening zal verbeteren door het aanbod anders te organiseren.*

*Door deze ontwikkelingen hebben de sociaal werkers werkzaam in het CAW-Onthaal het gevoel minder vrije handelingsruimte te hebben.*

De onderzoeksopzet rond deze vragen wordt uitgewerkt in het hiernavolgende hoofdstuk, hoofdstuk twee. Het onderzoek valt immers uiteen in een empirisch luik en een theoretisch luik, waarbij het empirische luik bestaat uit een bevraging van zeventien sociaal werkers werkzaam in het onthaal van dertien autonome CAW, aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews. Het theoretische luik bestaat uit een inhoudelijke uitwerking van de gekozen kaders in deze masterproef, zijnde 'managerialisme' en 'discretionaire ruimte'. Deze kaders komen als aparte hoofdstukken aan bod.

Om op de eerste onderzoeksvraag te kunnen antwoorden, werden enkele deelvragen opgesteld die in hoofdstuk drie uitgewerkt worden. *Wat betekent managerialisme? Tegen welke achtergrond heeft het zich ontwikkeld? Hoe heeft een managerialistisch discours zich ontwikkeld in het sociaal werk en voor welke veranderingen heeft het gezorgd? Hoe is dat terug te vinden in het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen en Brussel?* Er wordt bij deze laatste deelvraag een historisch overzicht van de ontwikkeling van het Algemeen Welzijnswerk geschetst alsook een beeld van de huidige 'stand van zaken'.

Hoofdstuk vier probeert hierna een antwoord te formuleren op de vraag hoe sociaal werkers met deze ontwikkelingen omgaan. Ook hier vangt het hoofdstuk aan met een uitwerking van het concept, als antwoord op volgende deelvragen: *Wat is discretionaire ruimte? Hoe verhoudt de discretionaire ruimte zich tot een managerialistisch discours? Hoe vullen sociaal werkers hun discretionaire ruimte in?*

Na de theoretische uiteenzetting over beide begrippen wordt in hoofdstuk vijf de praktijk van het onthaal geschetst, waarbij de onderzoeksresultaten het empirische luik aan bod komen als antwoord op de vragen *“Waar vinden sociaal werkers werkzaam in het CAW-Onthaal managerialistische ontwikkelingen terug en welke betekenis geven zij daaraan?”* en *“Hoe vullen sociaal werkers werkzaam in het CAW-Onthaal in het licht van die ontwikkelingen hun discretionaire ruimte in?”*

Vanuit de onderzoeksresultaten wordt een bijdrage geleverd aan een antwoord op de derde onderzoeksvraag naar de betekenis van de deze ontwikkelingen voor het sociaal werk.

In het laatste hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek tenslotte gebundeld om zodoende enkele conclusies te kunnen trekken, discussiepunten aan te brengen en aanbevelingen te maken voor verder onderzoek.

## 2. ONDERZOEKSOPZET

De keuze van de methodologie en de onderzoekspositie zeggen iets over het soort beeld dat de onderzoeker van de werkelijkheid wil en denkt te kunnen geven, over diens kennisambitie en over de degelijkheid waarmee het onderzoek gedaan wordt (Piessens, 2008). Voor de volledigheid worden hier dan ook nog eens de drie grote onderzoeksvragen benoemd:

*Welke ontwikkelingen in de praktijk van het CAW-Onthaal verwijzen naar een managerialistisch discours?*

*Hoe gaan sociaal werkers werkzaam in de praktijk van het CAW-Onthaal daar mee om?*

*Wat betekent dat voor het sociaal werk?*

Als poging om hier een antwoord op te geven valt deze masterproef uiteen in een theoretisch en een empirisch luik, waarbij het theoretische gedeelte twee grote kaders omvat, met name het managerialisme en de discretionaire ruimte van sociaal werkers. In de volgende hoofdstukken worden deze begrippen uitgewerkt, waarbij het hoofdstuk rond managerialisme een antwoord probeert te geven op wat men onder het begrip verstaat, wat de historische en internationale achtergrond ervan is en op welke manier het actueel een plaats krijgt binnen het ruime sociaal werk en het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen en Brussel. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier het begrip 'discretionaire ruimte' uitgewerkt, waarbij eveneens op zoek gegaan wordt naar wat men onder het concept verstaat, om daarna te kijken naar hoe sociaal werkers hun discretionaire ruimte invullen.

De deelvragen bij de verschillende hoofdstukken staan meer in detail besproken in de inleiding van deze masterproef. Voor de inhoudelijke uitwerking van de deelvragen werd beroep gedaan op Vlaamse en internationale literatuur. Daarbij werd gebruikt gemaakt van verschillende universiteitsbibliotheken, databanken zoals EBSCO en Web of Science, databanken van Nederlandstalige tijdschriften, gepubliceerd en niet-gepubliceerd cursusmateriaal van de Universiteit Gent, maar ook bronnen beschikbaar gesteld door de Vlaamse Overheid en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk en de populaire zoekmachine Google. De meest gebruikte zoektermen waren: managerialisme, managerialism, discretionaire ruimte, discretion, verzakelijking, organisatiedenken, social pedagogy, sociale pedagogiek, managementdenken, algemeen welzijnswerk.

Na de uitwerking van de inhoudelijke kaders wordt in hoofdstuk vijf geschetst hoe de praktijk van het CAW-onthaal eruit ziet, waarna de bevindingen uit het empirische luik van deze masterproef worden toegelicht. Het doel van het empirische deel van dit onderzoek was (1)

te begrijpen waar ontwikkelingen in de richting van een managerialistisch discours terug te vinden zijn in de praktijk van het CAW-Onthaal en hoe sociaal werkers daar naar kijken en (2) hoe zij daar mee omgaan. Op die manier sluit het ene deel van het empirische luik aan bij het concept 'managerialisme' en het andere deel bij het concept 'discretionaire ruimte'.

Vanuit de onderzoeksresultaten wordt een bijdrage geleverd aan een antwoord op de derde onderzoeksvraag naar de betekenis van de deze ontwikkelingen voor het sociaal werk. Zoals in de inleiding reeds gesteld wordt daarbij uitgegaan van een sociaal pedagogisch perspectief.

De onderzoeksopzet van het empirische luik bestaat uit veertien semigestructureerde diepte-interviews met zeventien sociaal werkers uit dertien autonome CAW in Vlaanderen en Brussel. Elk interview bevat vier grote vragen.

1. Een vraag naar de werkcontext: *“Beschrijf hoe de praktijk van het onthaal eruitziet?”*
2. Het managerialisme als kader wordt geschetst: *“Waar herkent u dat, waar niet en op welke wijze wel/niet?”*
3. *“Welke spanningen ervaart u hiermee/ziet u?”*
4. *“Hoe gaat u daarmee om?”*

De tweede en derde vraag verwijzen hierbij naar het managerialisme, zoals uitgewerkt in het volgende hoofdstuk van deze masterproef. Het kader dat werd meegegeven was dat van Tsui & Cheung (2004, zie verder), waarbij hun acht ideeën als topiclijst en checklist gebruikt werden om de gesprekken te voeden en om te bewaken dat in elk gesprek dezelfde onderwerpen aan bod zouden komen. De vierde vraag peilt naar de discretionaire ruimte, zoals uitgewerkt in het vierde hoofdstuk van deze masterproef. Het doel was daarbij te achterhalen op welke manier de sociaal werkers hun handelingsruimte invullen in het licht van de managerialistische invloeden in hun praktijk. In die zin liepen de vier vragen in de gesprekken vaak door elkaar. Tevens werden de hypothesen, zoals geformuleerd in het inleidend hoofdstuk van deze masterproef, als vraag of als stelling ingebracht in de gesprekken.

Door te werken met een semigestructureerde vragenlijst bestaande uit vier open vragen was het mogelijk de sociaal werkers zelf veel te laten vertellen en het interview meer te benaderen als een gesprek over een aantal ontwikkelingen en hoe zij daar mee omgaan. In die zin vertrekt het empirische luik van deze masterproef vanuit een constructivistisch paradigma, waarbij men ervan uitgaat dat de werkelijkheid niet is, maar geconstrueerd wordt. Het constructivisme wijst er op dat dingen, sociale feiten, sociale gebeurtenissen en sociale

problemen voortdurend betekenissen krijgen toegewezen en dat dit op zich een sociaal proces is waarin actoren meespelen, een sociaal proces dat een specifieke vorm krijgt binnen sociale structuren (Denzin & Lincoln, 2001). Op die manier vindt het onderzoek uit deze masterproef zijn plaats binnen een kwalitatief/interpretatief onderzoekskader. Het doel is te beschrijven en te interpreteren hoe sociaal werkers kijken naar hun eigen praktijk en hoe zij zich daarin bewegen. De focus van het onderzoek is niet enkel de gemanagerialiseerde praktijk zelf, maar ook hoe de maatschappelijke, culturele en historische omstandigheden en structuren die praktijk mee vorm geven, wat hoofdzakelijk uitgewerkt wordt in de theoretische delen van deze masterproef. Het empirische luik focust dan op de betekenissen die sociaal werkers toekennen aan de veranderende omgeving, hun gevoelens daarbij en de manier waarop ze al dan niet strategieën 'inzetten' om met de vrijgekomen of ingeperkte ruimte om te gaan.

Op de volgende pagina wordt een beknopt schematisch overzicht gegeven van enkele objectieve gegevens met betrekking tot de interviews. Er wordt weergegeven in welk soort regio het CAW zich bevindt: landelijk, verstedelijkt of in een grootstad, hoeveel 'fysieke' vestigingsplaatsen het CAW heeft en of er gewerkt wordt met één dan wel meerdere onthaalteams. Verder wordt ook nog weergegeven of de respondent een man of een vrouw is (of beide, in het geval van een dubbelinterview), welke diens voornaamste functies zijn binnen het CAW en hoe lang de persoon in kwestie reeds werkzaam is in het CAW. De gegevens uit onderstaand schema zijn de gegevens zoals van toepassing op het moment van het gesprek. Bij indienen van deze masterproef zullen er heel wat wijzigingen doorgevoerd zijn in de betreffende CAW, zowel op organisatorisch vlak (één of meerdere onthaalteams, fusies, ...) als op personeelsvlak (functiesplitsing onthaal - begeleiding). Deze ontwikkelingen komen in de volgende hoofdstukken aan bod.

De beknopte objectieve beschrijving van de regio en de onthaalwerking per CAW heeft tot doel een inzicht te geven in de grootte van het betreffende CAW. Maar omdat 'grootte' op verschillende manieren ingevuld kan worden – via het aantal werknemers, het aantal deelwerkingen, de grootte van het werkingsgebied, de grootte van het centrale gebouw, ... - werd gekozen voor een aanduiding via het soort regio, in combinatie met het aantal fysieke vestigingsplaatsen en de organisatie van het onthaal. Met het aantal vestigingsplaatsen wordt het aantal fysieke locaties bedoeld waar het CAW in kwestie een of meerdere deelwerkingen huisvest en die al dan niet rechtstreeks toegankelijk zijn voor cliënten. De opsplitsing betreffende de regio van het CAW (landelijk – verstedelijkt – grootstad) is een persoonlijke keuze gebaseerd op de verwoording van de geïnterviewde onthaalmedewerkers van het CAW in kwestie. Deze zaken geven een indicatie van de grootte van het CAW, maar zeggen natuurlijk niet alles. De volgorde waarin de CAW in de lijst

voorkomen volgt de volgorde van de momenten waarop de gesprekken hebben plaatsgevonden.

Verder lijkt het nog zinvol om kort toe te lichten hoeveel CAW er uit welke Vlaamse provincie (en Brussel) bevroegd werden:

- Antwerpen: 0 CAW
- Brussel: 2 CAW
- Limburg: 1 CAW
- Oost-Vlaanderen: 4 CAW
- Vlaams-Brabant: 3 CAW
- West-Vlaanderen: 3 CAW

KORTE BESCHRIJVING REGIO EN ONTHAAL	MAN/VROUW	VOORNAAMSTE FUNCTIES	# JAAR WERKZAAM IN HET CAW
1 Landelijke regio, 4 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Onthaal - Begeleidingen binnen slachtofferhulp - Vrijwilligerscoördinator (beleid) - Registratieverantwoordelijke (beleid)	8
2. Landelijke regio, 4 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Onthaal - Jongerenproject online hulpverlening	1,5
3. Verstedelijkte regio, 10 vestigingen, 1 onthaalteam	Man	- Vluchtelingenwerker binnen het onthaal	6
4. Verstedelijkte regio, 6 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Onthaal - Registratieverantwoordelijke	6,5
5. Grootstad, 10 vestigingen, 1 onthaalteam	Vrouw	- Onthaal	3
6. Verstedelijkte regio, 8 vestigingen, verschillende onthaalteams	Man	- Begeleiding in 'Gezins- en relationeel werk' - Onthaal	33
7. Grootstad, 9 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Coördinator	12
	Man	- Onthaal en begeleiding	12
8. Verstedelijkte regio, 5 vestigingen, 1 onthaalteam	Vrouw	- Onthaal - Begeleiding	9+
	Vrouw	- Onthaal - Begeleiding & Schuldhulpverlening	9+
9. Verstedelijkte regio, 10 vestigingen, verschillende onthaalteams	Man	- Onthaal - Begeleiding	8
	Vrouw	- Onthaal - Begeleiding	4,5
10. Verstedelijkte regio, 11 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Onthaal - Begeleiding	14
11. Grootstad, 6 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Kwaliteitscoördinator - Inhoudelijk stafmedewerker – beleidsplan + registratie	22
12. Landelijke regio, 6 vestigingen, verschillende onthaalteams	Vrouw	- Onthaal	2
13. Grootstad, 8 vestigingen, verschillende onthaalteams	Man	- Onthaal - Begeleiding	16
14. Grootstad, 9 vestigingen, verschillende onthaalteams (zelfde CAW als nr. 7)	Man	- Clusterverantwoordelijke Forensisch luik - Teamverantwoordelijke slachtofferhulp & JWW	13

In de maand januari 2011 werd via mail een brief gestuurd naar alle onthaalwerkingen van alle autonome Centra voor Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen en Brussel. Er is geen selectie gebeurd op basis van regio of grootte omdat er in Vlaanderen en Brussel slechts 25 (of 26 of 27, afhankelijk van de bron) autonome CAW zijn, waardoor de opgelegde marge van 10 à 15 interviews voor een masterproef op zich al een significant aantal is ten opzichte van het totale aantal autonome CAW. De brief is in bijlage aan deze masterproef toegevoegd. In de brief stond er een algemene uitleg over de opzet van het onderzoek en over de verwachtingen naar de respondenten toe.

In vrijwel elk CAW dat gereageerd heeft op de brief heeft in de periode februari – april 2011 een interview van gemiddeld anderhalf uur plaatsgevonden. In één CAW vonden er twee interviews plaats (zie hierboven nr.7 en nr.14), eerst met een coördinator en een medewerker van een bepaalde deelwerking, daarna met een coördinator van een andere deelwerking. Dit gebeurde als dusdanig omdat het CAW in kwestie dat zelf voorstelde en omdat de werking en de visie van het CAW in grote mate verschilt van de andere CAW. Het contact met het CAW waar het hier over gaat is overigens niet gebeurd via de verstuurd brief, doch via een ontmoeting op een studiedag georganiseerd door de Brusselse Welzijnsraad. Twee CAW, waarvan het ene uit een grootstad en het andere uit een verstedelijkte regio, hadden oorspronkelijk aangegeven bereid te zijn mee te werken, maar desondanks hebben hier geen interviews plaatsgevonden. Het ene CAW gaf aan dat het een te drukke periode was omwille van reorganisaties, met het andere is het contact verloren gegaan.

Hoewel de focus van de interviews uitdrukkelijk op de ervaringen en de handelingsruimte van sociaal werkers werkzaam in de praktijk van het CAW-onthaal lag is in afspraak met de promotor van deze masterproef beslist om hier vrij mee om te gaan, op basis van de reacties van de aangeschreven CAW. Zo was er één CAW waarvan de onthaalmedewerkers geen tijd vonden om een gesprek aan te gaan en is de kwaliteitscoördinator ingesprongen. Drie andere CAW stelden daarentegen voor om met twee medewerkers samen een dubbelinterview te houden, waarvan er overigens één niet heeft plaatsgevonden. En in nog een ander CAW vond dan weer een dubbelinterview plaats met een coördinator en een medewerker. Daarnaast hanteren sommige CAW een strikt onderscheid tussen medewerkers die onthaal doen en medewerkers die begeleidingen op zich nemen, terwijl in andere CAW beide (en andere) functies opgenomen worden door verschillende personen. Op die manier was het echter mogelijk om een zeer gevarieerde kijk te krijgen op de praktijk van het onthaal.



Tenslotte is het nog belangrijk om op te merken dat er in elk gesprek gekozen werd voor anonimiteit van de geïnterviewde. Door de sociaal werkers er van te verzekeren dat de gegevens anoniem verwerkt zouden worden, werd getracht de privacy en de openheid van het gesprek te waarborgen. Elk gesprek werd op geluidsband opgenomen en daarna letterlijk uitgetypt, waarbij persoons- en plaatsnamen niet herkenbaar neergeschreven werden. De uitgeschreven interviews werden vervolgens naast het literatuuronderzoek gelegd om er bevindingen uit te halen en het literatuuronderzoek zodoende aan te vullen met empirisch materiaal. Ze zijn in pdf-vorm beschikbaar ter inzage bij de promotor van deze masterproef.

### **3. MANAGERIALISME**

*In dit hoofdstuk wordt het begrip managerialisme uitgediept. Er volgt een omschrijving van het begrip, waarna het gekaderd wordt tegen een historische en internationale achtergrond. Tevens worden enkele ontwikkelingen in het sociaal werk in de richting van een managerialistisch discours beschreven en wordt uitgediept wat de betekenis van dat managerialisme is voor het sociaal werk, eerst voor het sociaal werk in ruime zin, dan met betrekking tot de Vlaamse context, meer bepaald in de praktijk van het Algemeen Welzijnswerk.*

#### **3.1 Omschrijving van het concept 'managerialisme'**

Managerialisme kan begrepen worden als een geheel aan overtuigingen en praktijken die er van uit gaan dat beter management een resem aan economische en sociale problemen kan oplossen (Tsui & Cheung, 2004). Concreter gaat het daarbij over een vorm van organisatiedenken waarbij men resultaten tracht te verbeteren door het toepassen van managementtechnieken (Pollit, 1990) waaronder het 'meer doen met minder' en het beschouwen van de non-profitsector alsof deze niet verschilt van de for-profitsector (Rees, 1999). Men streeft er naar de efficiëntie te verhogen door middel van verschillende instrumenten en doelen zoals kostencontrole, prestatiebeoordeling, financiële transparantie, verantwoordelijkheid en kwaliteitscontrole door middel van 'output indicatoren' (Baines, 2004). Het managerialisme is een weerspiegeling van het dominante marktkapitalistische model dat zich laat voelen over de hele wereld en diep doorgedrongen is tot in elk aspect van het dagelijkse leven (Tsui & Cheung, 2004). Clarke en Newman (1997) spreken over de 'managerial state' omdat ze het managerialisme als een cultureel vormgegeven en onderscheiden set van ideologieën en praktijken beschouwen die de bouwstenen vormen voor een opkomende politieke schikking.

Daarin werd het managerialisme bijzonder invloedrijk wanneer meer en beter management gepromoot werd als dé manier om vooruit te gaan voor Westerse economieën die economische achteruitgang en stagnatie op het vlak van wereldcompetitie ervoeren. Deze algemeen aanvaarde ideologie was voelbaar in zowel de private als de publieke sector (Gatenby & Hume, 2004). Tegelijkertijd vond er ook een 'hergeboorte' van het managerialisme plaats in die zin dat er onder verschillende strekkingen (Human Resource Management, Total Quality Management, Re-engineering,...) een nieuwe, positieve definitie gegeven werd aan 'management'. Het beeld van de manager als oubollige organisatieopportunist veranderde in een ondernemende en inspirerende veranderingsactor. Deze nieuwe manager is in staat om uit het dal van de crisis en de teleurstelling te klimmen

en de situatie veroorzaakt door het falen van de oude organisatiementaliteit te redden (Clarke & Newman, 1997).

### **3.2 Neoliberalisme als achtergrond**

Zoals reeds aangegeven was management oorspronkelijk een praktijk uit de private sector en is het vooral sedert de neoliberale hervormingen uit de jaren '80-'90 dat er verschillende managerialistische principes de publieke en sociale sector binnengedrongen zijn (Gatenby & Hume, 2004). Managerialisme wordt op die manier geassocieerd met globalisering en neoliberalisme (Baines, 2004).

Harvey (2005) stelt dat het neoliberalisme het best begrepen kan worden als een theorie over politieke en economische praktijken die stelt dat het menselijke welbevinden het best bereikt kan worden via liberale individuele vrijheid en ondernemerschap binnen een institutioneel kader gekenmerkt door sterke eigendomsrechten, vrije markt en vrije handel. Er kunnen 3 kernelementen opgesomd worden: 'methodologisch individualisme' waarbij gesteld wordt dat de samenleving te herleiden valt tot individuen die enkel hun eigenbelang dienen, 'rationaliteit' en 'de heerschappij van de markt' (Pratt, 2005). Het neoliberalisme wordt geassocieerd met een voorkeur voor een minimale staat, waarbij de markt gezien wordt als de beste manier om economische activiteiten te organiseren omwille van de daarbij horende competitie, efficiëntie en keuze. Men wil aldus meer markt en deregulering en privatisering worden centrale thema's in de debatten over de hervorming van de welvaartstaat (Lamer, 2000).

Het neoliberalisme als ideologie is wijd verspreid geraakt na de oliecrisis van 1973 (Ferguson, 2008) samen met onder andere de globalisering van de economie en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarktkansen van laaggeschoolden, de toenemende vergrijzing en de stijgende ziektekosten. Het vertrouwen in de groei en de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat verbrokkelde in de jaren '80 en men sprak van een stagnerende verzorgingsstaat (Van Doorn & Schuyt, 1982).

De kritieken op de verzorgingsstaat hebben echter niet uitsluitend te maken met de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, maar ook met de ideologische verankering ervan (Bouverne-De Bie, 2007). Zo zijn er kritieken op het kapitalistisch systeem dat ten grondslag ligt aan de verzorgingsstaat, waarbij men stelt dat de samenlevingsordening zelf fundamenteel gebaseerd blijft op de uitbuiting van arbeid en natuur. Andere kritieken gaan over de rol van de overheid waarbij men enerzijds vindt dat de overheid een te grote greep gekregen heeft op het maatschappelijk leven en men anderzijds vaststelt dat de overheid overbevroegd is en er niet in slaagt de gestelde verwachtingen te realiseren. Deze laatste

vaststelling is gestoeld op drie mogelijke oorzaken: (1) de tegenstelling tussen de interventielogica van de verzorgingsstaat en haar afnemende interventiecapaciteit onder invloed van de globalisering ten voordele van een vermarkting van het sociale, (2) de ontwikkeling naar een risicomaatschappij en (3) de toenemende individualisering. Er werd vanuit die optiek gepleit voor een 'herijking' van de verzorgingsstaat en er ontstond een verschuiving via de 'activerende verzorgingsstaat' naar een 'actieve welvaartstaat' (Bouverne-De Bie, 2007).

Deze actieve welvaartstaat wordt in Vlaanderen als dusdanig geconceptualiseerd door Frank Vandenbroucke (1999) die te leen gaat bij Giddens' 'Derde Weg-denken', wat een combinatie van neoliberalisme en sociale democratie inhoudt (Jacobs & Van Doorslaer, 2000). De centrale elementen van de actieve welvaartstaat zijn (arbeids)participatie, verantwoord burgerschap en de ontwikkeling van een preventief beleid en deze dienen in hun onderlinge samenhang begrepen te worden. Zo hangt de ontwikkeling van een preventief beleid samen met een grotere individuele verantwoordelijkheid voor eigen en andermans welzijn (Bouverne-De Bie, 2007). De oriëntatie van de actieve welvaartstaat is duidelijk: *“een verstandig actieve staat die streeft naar een actieve samenleving zonder de oude ambitie van de welvaartstaat - adequate sociale bescherming - op te geven”* (Vandenbroucke, 1999). Volgens Jacobs & Van Doorslaer (2000) houdt dit echter geen fundamentele koerswending in op vlak van sociale en economische politiek. Men bouwt immers voort op de fundamenten van de matigende welvaartstaat en de activerende benadering is niets nieuws.

Internationaal wordt gesproken over een verschuiving van 'welfare naar workfare'. Het sociaal beleid ging zich focussen op het transformeren van individuen tot actieve spelers in een competitieve globale economie en men richtte zich op het promoten van permanente innovatie en flexibiliteit (McDonald, 2006). De economische globalisering had in de eerste plaats politieke implicaties voor duidelijk liberale welvaartstaten. Zij waren immers reeds economisch gebonden aan de uitbreiding en de promotie van marktkrachten in de wijde samenleving en politiek verbonden met een grondwettelijke staat met weinig interventiemogelijkheden in de economie en de gemeenschap. Mede daardoor werden zij neoliberal, wat in deze begrepen kan worden als een bestendinging en een intensificatie van hun liberale gedachtegoed (McDonald, 2006).

Ferguson (2008) stelt dat de belofte van het neoliberalisme nooit nagekomen is en misschien zelfs nooit verwezenlijkt zal kunnen worden. De armoede is niet voor iedereen gedaald, voor sommigen is ze zelfs vermeerderd, de inkomensongelijkheid is alleen maar gegroeid en wordt nu vergezeld van een gezondheidsongelijkheid en het neoliberalisme heeft

daarenboven voor een stijgende onzekerheid gezorgd in bijna elk levensdomein. Volgens Larner (2000) is het neoliberalisme dan ook een complexer - en vager - fenomeen dan men vaak durft te erkennen. Ze stelt dat de manier waarop men het neoliberalisme interpreteert een verschillende implicatie heeft op het begrijpen van de hervormingen van de welvaartstaat en dat de bril waarmee men naar het concept neoliberalisme kijkt mee vorm geeft aan de manier waarop men het doel en de inhoud van politieke interventies leest. Analyses die het neoliberalisme karakteriseren als een beleidsantwoord op de noden van de geglobaliseerde economie of als het bepalen van de beleidsagenda van 'nieuw rechts' lopen het risico om het belang van actuele hervormingen in 'beheersen' (governing) te onderschatten. Volgens Larner (2000) is het neoliberalisme aldus zowel een politiek discours over de aard van het beheersen als een geheel aan praktijken die het mogelijk maken individuen van op een afstand te beheersen. In die optiek vindt ze aansluiting bij de neo-foucauldiaanse literatuur rond 'governmentality', als bril om naar hervormingen van de welvaartstaat te kijken. De neo-foucauldiaanse literatuur maakt een onderscheid tussen 'government' en 'governance' en stelt dat het niet is omdat neoliberalisme minder 'government' betekent dat het ook minder 'governance' betekent. Integendeel, neoliberale beheersingsstrategieën moedigen mensen aan om zichzelf te zien als geïndividualiseerde en actieve subjecten verantwoordelijk voor het bevorderen van hun eigen welbevinden (Larner, 2000).

### **3.3 Ontwikkelingen in het sociaal werk in de richting van een managerialistisch discours**

De hervormingen van de welvaartstaat zoals hierboven beschreven zijn mede aangestuurd door een moderniteitsdenken waarbij moderniteit begrepen kan worden als een emancipatorisch project van vooruitgang, oorspronkelijk ingegeven door de Verlichting. Het sociaal werk op haar beurt representeert eveneens dit moderniteitsdenken (McDonald, 2006). Het is daarom zinvol om te gaan kijken naar de geschiedenis van het sociaal werk om inzicht te krijgen in hoe een managerialistisch discours haar intrede gemaakt heeft.

Lorenz (2007) beschrijft op die manier drie grote fasen in de geschiedenis van het sociaal werk als drie moderniseringsgolven in de ontwikkeling van een methodologie van het sociaal werk. De eerste golf was die van de overgang van vrijwillig sociaal werk op basis van liefdadigheid en via het gezond verstand naar systematische interventies in de vorm van georganiseerde liefdadigheid. Modernisering betekent hier 'doelgericht handelen' en het systematisch en instrumenteel inzetten van sociaal werk in een project van nationale eenheid en integratie waarin duidelijke standaarden van acceptabel gedrag heersen (Lorenz, 2007). Gregory & Holloway (2005) benoemen het sociaal werk in deze periode als een

*morele onderneming*. Naast de financiële en praktische ondersteuning moesten mensen immers moreel gegidst worden via regelmatige bezoeken. De persoon die ondersteuning nodig heeft wordt gezien als moreel zwak en moet gegidst worden. De basis voor de interventie is aldus morele rechtvaardigheid. De staat heeft hier een residuele rol en moet de verantwoordelijkheid zo snel mogelijk terug bij het individu leggen. Er ontstaat een onderscheid tussen mensen die ondersteuning verdienen en zij die geen ondersteuning verdienen.

De tweede golf ontstond na de Tweede Wereldoorlog en focuste zich op het opbouwen van gemeenschappen via drie strategieën: economische hulp, politieke heropvoeding in de richting van democratie en sociale integratie via het verwezenlijken van een sociaal veiligheidsnet op materieel en persoonlijk vlak door middel van een beleid van sociale voorzieningen. Sociaal werkers dienden hier een professionele aanblik te geven aan de ontwikkelingen. Ze hielpen de sociale beleidsmaatregelen af te stemmen op de noden van individuele cliënten (Lorenz, 2007). Gregory & Holloway (2005) beschrijven het sociaal werk hier als een *therapeutische onderneming* waarin op een klinische manier gewerkt wordt. Naast invloeden uit overgewaarde populaire Amerikaanse psychologische (psychodynamische) modellen is het de politieke en economische context die de contouren uittekent waarbinnen een klinisch sociaal werk tot stand komt. Door de relatieve economische stabiliteit geloofden mensen in de capaciteit van de staat om te blijven voorzien in sociale zekerheid en ze vertrouwden hier ook op. Dat zorgde er voor dat men het accepteerde dat de staat kon interveniëren.

Men voerde aldus een zeer positivistisch discours. De staat mag tussenkomen, het sociaal werk diagnosticeert en stelt een behandeling op die de cliënt in staat moet stellen terug in de maatschappij geïntegreerd te worden. Gaandeweg verandert de benaming van de subjecten van de interventie. Waar zij eerst benoemd worden als 'arm', 'in nood', 'imbeciel', 'probleemgezin', krijgen zij vanaf de vroege jaren '60 omschrijvingen als 'de persoon', 'de cliënt', 'een uniek menselijk wezen met verlangens en doelen die het wil verwezenlijken'. Echter wordt deze cliënt niet in staat geacht zijn eigen probleem te kunnen benoemen. Het is aan de sociaal werker om het probleem te interpreteren en te behandelen. De relatie tussen de cliënt en de sociaal werker is er een waarbij de professionele dominantie van de sociaal werker bevestigd wordt (Gregory & Holloway, 2005). Het professionalisme evolueerde aldus naar een 'representativiteitsstrategie' waarbij de professionals de noden van de cliënten beter kunnen inschatten dan de cliënten zelf. Dit leidde tot een objectivering van interventies die gericht waren op de 'gemiddelde cliënt'. Sociaal werkmethoden negeerden de individuele identiteit en historische feitelijkheden (Lorenz, 2007). Verder wordt aangenomen dat elk probleem wel ergens een individuele psychologische oorzaak heeft.

Gaandeweg komt in de jaren '60 de sociale context van de cliënt meer in het vizier onder invloed van sociologische theorieën en wordt de cliënt gezien als 'een persoon in interactie met zijn situatie'. Op die manier verschuift de focus van 'directe behandeling' van de cliënt naar 'indirecte behandeling' van de omgeving van de cliënt. In deze periode wordt de sociaal werker gekarakteriseerd door zijn persoonlijke kwaliteiten, vaardigheden en professionaliteit. Hij moet sympathiek zijn, eerlijk, respectvol, attentief en hij moet warmte uitstralen (Gregory & Holloway, 2005).

De derde golf bereikt actueel de meeste landen met gevestigde structuren van sociale voorzieningen. Ze komt tot stand in de context van een antwoord op de zogenaamde crisis van de welvaartstaat, de vermeende onhoudbaarheid van de verwezenlijkingen van de naoorlogse consensus die Europa economisch succes en sociale stabiliteit verzekerde (Lorenz, 2007). Gregory & Holloway (2005) lassen hier een 'tussenperiode' in van instabiliteit en crisis, een periode waarin de voorwaarden gecreëerd worden waaronder het managerialistische sociaal werk zich zal ontwikkelen (economische recessie, stijging van de structurele werkloosheid, verlies van stabiele levenslange carrièreverwachtingen, chronische deprivatie voor sommigen, vergrote kloof tussen rijk en arm, aanmoediging van consumentisme,...) In de derde golf wordt het sociaal werk door Gregory & Holloway (2005) omschreven als *managerialistische onderneming*, waarbij de klemtoon komt te liggen op het 'managen van resultaten'.

### **3.4 Implicaties voor het sociaal werk**

Vanuit deze achtergrond kan de vraag gesteld worden wat het managerialisme betekent voor het sociaal werk. Tsui & Cheung (2004) benoemen zo acht ideeën die volgens hen de invloed van het managerialisme samenvatten:

1. De cliënt is een klant (en geen gebruiker van diensten): het zijn de cliënten die de kwaliteit van de dienstverlening bepalen.
2. De manager staat centraal (en niet de frontliniewerkers): de frontliniewerkers voeren uit wat het management denkt, plant en beslist. Zij worden zowel gemanagerialiseerd als gemarginaliseerd.
3. "Werknemers" in de plaats van professionals: de staf voelt zich eerder 'vervreemde bureaucraten' dan professionele practitioners.
4. Managementkennis domineert over professionele kennis en common sense: de voorstanders van het managerialisme geloven dat efficiënt management zal leiden tot betere resultaten. De managementtechnologie is het leidende principe geworden voor actie.

5. De markt als werkomgeving: het managerialisme ziet de samenleving als een markt met strijdige belangen, niet als een gemeenschap met een gezamenlijk doel.
6. Efficiëntie is de maatstaf van kwaliteit (en niet effectiviteit).
7. De basis van de relatie wordt bepaald door cash en contract (en niet door zorg en ondersteuning).
8. Kwaliteit wordt gelijkgesteld aan standaardisatie en documentatie.

Deze acht thema's worden in deze masterproef als 'standaardwerk' beschouwd om de invloed van het managerialisme op sociaal werkpraktijken te vatten. Ze worden enerzijds gehanteerd als onderzoeksthema's om verdere literatuur rond te verzamelen en anderzijds hebben ze ook als basis gediend om met de sociaal werkers in gesprek te gaan over hun praktijk om zodoende het empirische luik uit te bouwen.

Naast het werk van Tsui & Cheung (2004) zijn er aldus nog heel wat andere auteurs die wijzen op een aantal gevolgen voor het sociaal werk en daarmee een inhoudelijke aanvulling betekenen op de 8 bovenstaande ideeën. Zo zou volgen Gregory & Holloway (2005) de taal van het risicomanagement en het consumentisme het sociaal werkdiscours domineren. Er verschijnen pasklare handleidingen die voorschrijven hoe de processen van risicoberekening en management gevoerd moeten worden. Het sociaal werk krijgt in veel gevallen een technische invulling, wat geïllustreerd wordt door de vele protocollen, standaarden, sjablonen,... Men gaat weg van de medische benadering naar een benadering waarbij het ontwikkelen van procedures om aan risicoberekening te doen centraal staat (Gregory & Holloway, 2005).

Ferguson (2008) duidt op de volgende implicaties voor het sociaal werk: (1) er ontstaat een regime van strenge regulering, (2) in plaats van professionele identiteit gaat het over een organisatiegerichte identiteit, en (3) de integratie van diensten wordt de sleutel voor effectiviteit. Ook Harris (2003) wijst hier op een gecentraliseerde beleidsvoering met quasi zelfstandige delen die sterk gereguleerd zijn vanuit het centrum, met allerlei processen van externe evaluatie, doorlichting, inspectie, het werken met algemene standaarden en prestatie-indicatoren tot gevolg. Het sociaal werk heeft volgens Lorenz (2007) op die manier minder te maken met assisteren, adviseren en ondersteunen, maar meer met versterken, controleren en het nastreven van delen. Het controlerende aspect is van toepassing zowel bij cliënten als bij sociaal werkers zelf. Cliënten moeten hun trouw bewijzen aan verschillende standaardprogramma's en sociaal werkers moeten via allerlei bureaucratische procedures aantonen dat zij die trouw van hun cliënten versterken. Regulering, proceduralisering en inspectie worden op die manier belangrijke onderdelen van het sociaal werk. Ferguson (2008) geeft twee redenen aan voor de toegenomen klemtoon daarop. Ten eerste stelt hij



dat men vanuit conservatieve vleugels vaak hoort zeggen dat het sociaal werk faalt en dat sociaal werkers bijgevolg gereguleerd moeten worden omdat ze de nodige veranderingen niet zelf teweeg kunnen brengen. Ten tweede stelt hij vast dat men een ongebreideld geloof heeft in de markt en in competitie, omdat dat de beste middelen zouden zijn om keuze en een hoge mate van kwaliteitsvolle dienstverlening te verzekeren. Men vindt echter dat de markt gereguleerd moet worden om er voor te zorgen dat ze efficiënt functioneert en dat de standaarden behouden blijven (Ferguson, 2008).

Sociaal werkers worden aldus betrokken in de omvang van een neoliberaal sociaal beleid dat zich bezig houdt met het creëren van markten in sociale dienstverleningsorganisaties volgens de standaarden van kosteneffectiviteit. Er wordt een nadruk gelegd op het activeren van cliënten om hun eigen leven vorm te geven, ingegeven door een geobjectiveerde en gekwantificeerde kijk op sociale problemen die opgelost kunnen worden via managerialistische procedures (Lorenz, 2007).

Het managerialistische paradigma van het sociaal werk, dat op die manier eens te meer aangehaald wordt als oplossing voor de reputatie van ineffectiviteit die het sociaal werk achtervolgt, wordt onderbouwd door positivistische aannames over de aard van sociaal functioneren en verandering. Op die manier wordt de complexiteit waarin mensen hun sociale problemen ervaren omzeild en verwaarloost men de tegensprekelijkheid waarin sociale interventies onvermijdelijk ingebed zijn. Het managerialisme profileert zich niet enkel als een leidende strategie voor organisaties, maar ook als een universele waarde die geen alternatieven toelaat voor de rationaliteit die het voorstelt (Lorenz, 2007). Vanuit een managementdenken wordt men zodoende verwacht rationeel, voorspelbaar en gestructureerd te handelen, terwijl men in het sociaal werk net irrationeel, onvoorspelbaar en ongestructureerd moet kunnen werken (Roose, 2011). De sociaal werker wordt immers geconfronteerd met menselijke problemen waarvoor geen pasklare oplossing bestaat. Het is best mogelijk dat twee verschillende sociaal werkers in eenzelfde situatie met dezelfde cliënt een andere richting uitgaan en dat op zich maakt van 'efficiëntie' een moeilijk te hanteren begrip in het sociaal werk (Debaene, 2005).

Dit doet dan weer veel vragen oproepen over de ontwikkelingen naar vraaggestuurd werken en het werken met modules, om een hulpverlening aan te bieden 'op maat van de cliënt'. Volgens Van der Lans (2010) is vraagsturing gericht op het in het juiste vakje krijgen van het vragende individu. Hij stelt dat dit een bureaucratische ramp is, een bureaucratisch construct waarbij geen gedachte gewijd is aan de belevingswaarde van mensen als ze zich aan de poort van de instantie melden. De individuele hulpvrager wordt in de moderne samenleving gezien als de hefboom van zijn verandering. Hij moet in staat zijn te erkennen dat hij een

probleem heeft en dat probleem kunnen benoemen, ermee naar een voorziening stappen, waar 'sociale dokters' zich over het probleem zullen buigen om de hulpvrager een ticket te geven voor een individuele reis doorheen de wereld van instituties (Van der Lans, 2010).

'Behoeftte' en 'zorg' worden als generieke welzijnsbegrippen op die manier vervangen door 'vraag' en 'aanbod', begrippen die verwijzen naar een marktdenken. De hulpvrager wordt voorgesteld als een soevereine consument die over de vrijheid beschikt om zelf te kiezen uit een aanbod van diensten. Vaak worden daarbij de begrippen 'vraaggestuurd', 'vraaggericht' en 'behoeftegestuurd' door elkaar gebruikt. Deze begrippen verwijzen op het eerste gezicht dan ook naar hetzelfde, maar ze hebben niettemin verschillende betekenissen. 'Vraaggericht' is gedacht vanuit het aanbod, 'vraaggestuurd' geeft het primaat aan de vraag en 'behoeftegestuurd' is nog anders. Er wordt een merkwaardig onderscheid gemaakt tussen 'de vraag', dit is de hulpvraag van de cliënt, en 'de behoefte', dit is een door de hulpverlener vastgestelde nood. In de vrij toegankelijke hulp stemt men het aanbod zo goed mogelijk af op de vraag door verplichte uniforme registratie en de inventarisatie van de hulpverlening binnen het netwerk. De behoefte blijft vaak het uitgangspunt van de zorgorganisatie, maar dan wel in de vorm van een door het aanbod verwerkte vraag (Notredame, 2002).

De problemen van cliënten moeten overigens bij voorkeur registreerbaar en 'behapbaar' blijven (Van der Lans, 2010). Trommel (2001) wijst hier op de risico's op het gebied van cliëntselectie. Met name sectoren die er op gericht zijn kansarme groepen te bedienen, worden bij volledige marktwerking geconfronteerd met aanzienlijke risico's op het gebied van 'afroming'. Ook Lammertyn (1998) wijst hier op het gevolg van een sterke resultaatgerichtheid die er voor zorgt dat men goede resultaten wil behalen, waardoor men zich vooral gaat richten op het werken met 'gemakkelijke cliënten'.

Over marktwerking in de zorg is evenwel nog niet alles gezegd. Mouwen (2004) stelt dat met de term 'markt' geduid wordt op *"een voortbrengingssysteem van producten en diensten dat gebaseerd is op de werking van vraag en aanbod"* en dat moderne non-profitorganisaties zich daar in toenemende mate op richten. Zelfs het maken van winst is voor bepaalde non-profitorganisaties niet meer uitgesloten en ook continue innovatie, grootschaligheid en verbondenheid met allerlei netwerken zijn in toenemende mate kenmerken van organisaties in de non-profitsector (Mouwen, 2004). Ook Baines (2004) spreekt over non-market en pro-market elementen in de zorgsector. Ze stelt dat de zorg niet volledig vermarkt is, maar dat er wel verschillende ontwikkelingen in die richting op gaan. Zo zorgt de afbakening van het aanbod bijvoorbeeld voor doorstroming naar de privé.

Eikenberry & Kluver (2004) stellen dat wanneer non-profitorganisaties principes en waarden van de private markt overnemen, dat nefast kan zijn voor democratie en burgerschap omdat

het invloed heeft op de kracht van non-profitorganisaties om een sterke 'civil society' uit te bouwen en te behouden. Het marktdenken hecht immers weinig waarde aan democratische idealen zoals eerlijkheid en rechtvaardigheid.

Globaal gezien zou men kunnen stellen dat het managerialisme streeft naar voorspelbaarheid en beheersbaarheid, terwijl net dat op gespannen voet staat met de eigenheid van het sociaal werk en de vraag naar kwaliteit van aanwezigheid in de complexe leefwereld van mensen (Roose, 2011). Het betekent volgens Lorenz (2007) in veel gevallen een verminderde mogelijkheid voor sociaal werkers en organisaties om zich te verbinden met de identiteit van mensen als een collectieve, veelzijdige en complexe identiteit.

Veel van deze ontwikkelingen verwijzen duidelijk naar de organisatorische kant van de hulpverlening en hebben een vorm van management nodig (Healy, 2002). Enige nuancering is hier immers wel op zijn plaats. Mouwen (2004) stelt bijvoorbeeld dat het enigszins jammer is dat de non-profitsector zo lang buiten het gezichtsveld gebleven is van de managementwetenschappen, daar het toch een sector is met een grote verscheidenheid en waarvan de organisatorische kant de nodige uitdagingen met zich meebrengt. Organisaties in de social profitsector zitten immers verweven in een complexe triade van overheid – burger – voorziening waarvan *“de normatieve dimensie er in bestaat dat elk van de samenstellende elementen zodanig moet worden uitgebouwd dat de confrontatie tussen de drie productief wordt.”* (Notredame, 2002, p.33). Het management van dat uitbouwen brengt op zich al de nodige uitdagingen met zich mee.

Wanneer dat management echter verheven wordt tot een managerialisme en men gaat geloven dat sociale problemen organisatieproblemen zijn en aldus gemanaged kunnen worden, dan ontkent men de grond van die sociale problemen (Tsui & Cheung, 2004). Zo wijzen Van Houten & Prins (1995) op het gevaar van het te strikt hanteren van bedrijfseconomische principes omdat die in strijd komen te staan met het streven naar een menswaardig regime. Non-profitorganisaties zijn meer dan enkel 'tools' om de meest efficiënte en effectieve dienstverlening te bereiken, het zijn ook belangrijke hefboomen om een sterk maatschappelijk middenveld te creëren en te behouden (Eikenberry & Kluver, 2004). Het implementeren van individuele en oplossingsgerichte strategieën om sociale problemen te 'genezen' houdt het risico in dat sociale problemen geïsoleerd worden van de bredere structuren in de samenleving en dat sociaal werkinterventies niet meer gericht zijn op het bijdragen aan een besef van menselijke waardigheid (Bouverne-De Bie, 2009).

### **3.5 Implicaties voor het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen en Brussel**

Ook in de sectoren die in Vlaanderen behoren tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zijn ontwikkelingen in de richting van een managerialistisch discours terug te vinden. De totstandkoming van de sector Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen wordt gevat in een context van veranderingen met betrekking tot de actieve welvaarstaat en zit daarom bij oorsprong reeds vervat in een neoliberal denken. Om hier meer inzicht in te krijgen wordt hiernavolgend het ontstaan van de sector Algemeen Welzijnswerk beknopt besproken. Daarna wordt dieper ingegaan op enkele actuele ontwikkelingen met betrekking tot de sector van het Algemeen Welzijnswerk.

#### **3.5.1 In welke socio-historische context krijgt het Algemeen Welzijnswerk vorm? (Piessens, 2008).**

An Piessens (2008) beschrijft in haar proefschrift "De grammatica van het welzijnswerk" historische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die de actuele context van het Algemeen Welzijnswerk beter kunnen doen begrijpen. Hieronder wordt daarom een beknopte samenvatting gegeven van de socio-historische context zoals An Piessens die beschrijft in haar proefschrift. In het kader van deze masterproef lijkt het relevant ook die achtergrond mee te nemen.

Piessens (2008, pp.103-140) beschrijft vier grote voor de Belgische en Vlaamse context belangrijke ontwikkelingen van het welzijnswerk. Daarnaast wordt ook het kwaliteitsdenken in deze ontwikkelingen besproken.

#### **1. De invloed van de verzuiling**

Het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen is gegroeid vanuit door de overheid gesubsidieerd particulier initiatief. In de vormgeving daaraan is de verzuiling vanaf het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw tot in de jaren '60 van de 20<sup>e</sup> eeuw een belangrijke invloed geweest. Vanaf het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw werd zeer veel geïnvesteerd in de opbouw van intermediaire structuren tussen individu en staat, om individuen en vooral de 'gevaarlijke klasse' te begeleiden 'van de wieg tot het graf'. Het begrip verzuiling verwijst naar levensbeschouwelijke breuklijnen waardoor aparte werelden ontstaan die in hun afzonderlijke verenigingen transacties ondergaan. De sociale wereld in België heeft zich vooral langs een katholieke en socialistische zuil ontwikkeld en ook het welzijnswerk kreeg op die manier in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw verzuild vorm. Initiatieven als armenzorg en volksontwikkeling liepen gedeeltelijk samen met politieke ontwikkelingen, alleen al omdat ze uitdrukking gaven aan verschillende probleemdefiniëringen en ideeën over de gepaste reactie daarop. Voor de heersende groepen kwam het er op aan de arbeidersklasse sociaal

te integreren zonder iets essentieels te veranderen aan de bestaande maatschappelijke machtsstructuren. Sleutelwoorden waren hier 'verzedelijken', 'moraliseren'. Het welzijnswerk wordt in de 20<sup>e</sup> eeuw een integrerend element in de samenleving, maar dat verloopt lange tijd langs de zuilen. De ontwikkeling van de Belgische verzorgingsstaat gaat zelfs samen met een expansie van de zuilen.

Vanaf de jaren '60 van de 20<sup>e</sup> eeuw erodeert de zuilformule onder invloed van de secularisering en de welvaartsgroei die respectievelijk de katholieke en socialistische zuilen minder evident maken. Het levensbeschouwelijk karakter verdwijnt naar de achtergrond en marktbescherming en politieke agenda's winnen aan belang. Ook het maatschappelijk middenveld wordt in toenemende mate benaderd in markttermen.

## **2. Maatschappelijke dienstverlening in de jaren '60 en '70**

Er ontstaat een belangrijk oriëntatiepunt voor de discussie over de maatschappelijke dienstverlening in België en Vlaanderen door de tweedeling tussen publieke en private materies. Enerzijds bestaat er een grote traditie van particuliere welzijnsinitiatieven (private dienstverlening), anderzijds wordt met de wet op de OCMW's van 8 juli 1976 het recht op maatschappelijke dienstverlening als subjectief recht voor elke persoon ingeschreven en wordt benadrukt dat deze dienstverlening een verantwoordelijkheid is van de gemeenschap.

Naast de openbare maatschappelijke dienstverlening bestond er een heel versnipperd landschap aan welzijnsinitiatieven. De meeste werksoorten die later onder het Algemeen Welzijnswerk gegroepeerd zullen worden, ontstonden (als kleinschalige en laagdrempelige initiatieven) in de jaren '60 en '70 van de 20<sup>e</sup> eeuw en groeiden vanuit een drietal bewegingen: (1) brede maatschappelijke en emancipatorische bewegingen, (2) een beweging van kritiek op de totaalinstellingen in de welzijnszorg en (3) een beweging naar interne vernieuwing en professionalisering van bepaalde zorgvormen. Deze welzijnsinitiatieven kwamen onder uiteenlopende regelgeving terecht, wat er later mede voor zorgde dat het Algemeen Welzijnswerk vanuit een enorme verscheidenheid vorm kreeg.

## **3. De staatshervorming van 1980**

De staatshervorming van 1980 was belangrijk voor de ontwikkelingen in het welzijnswerk, aangezien de communautarisering inhield dat bijstand aan personen een gemeenschapsaangelegenheid werd. Alle welzijnsinitiatieven werden overgeheveld naar het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. In de hervorming van de verschillende sectoren van de welzijnszorg wilde de Vlaamse Overheid meer sturend optreden in de ontwikkeling van het welzijnsbeleid. Eerst kwamen de grote categoriale zorgsectoren aan de beurt. De analyse van de situatie op het

welzijnswerkveld verwees naar een te grote versnippering van de welzijnssector, voor gebruikers en voor welzijnswerkers en naar de verkokering van initiatieven, wat onduidelijkheid en ontoegankelijkheid in de hand werkte. Er was nood aan bezinning over de welzijnssector.

#### **4. De creatie van de sector Algemeen Welzijnswerk**

De term 'Algemeen Welzijnswerk' wordt in de jaren '90 van de 20<sup>e</sup> eeuw ingevoerd door het kaderdecreet op het Algemeen Welzijnswerk van 1991, wat na de hervormingen van de grote categoriale zorgsectoren in de jaren '80 tot stand kwam. Drie grote doelstellingen stonden centraal in de creatie van het decreet: (1) harmonisering van de regelgeving, (2) profilering van het Algemeen Welzijnswerk en (3) structurering van het Algemeen Welzijnswerk met het oog op een betere toegankelijkheid. Het decreet groepeerde ambulante en residentiële welzijnswerk en stelde een aantal erkenningscategorieën op die op dat moment nog vrij nauw aansloten bij de bestaande werksoorten. In dit decreet werden echter enkel grote lijnen vastgelegd, waardoor het ook wel eens de naam 'lege doos' kreeg.

In 1997 was het aldus tijd voor een nieuw decreet voor het Algemeen Welzijnswerk. In dat decreet zijn de doelstellingen dezelfde gebleven als in het decreet van 1991, maar werden 'deregulering' en 'responsabilisering' de nieuwe sleutelwoorden, wat wijst op een veranderende relatie tussen sector en overheid. De overheid, die zich terugplooit op haar kerntaken, wil inhoudelijk minder sturend optreden en verplaatst de verantwoordelijkheid meer naar het lokale niveau en naar de sector zelf. Vanuit deze optiek kan de enveloppenfinanciering gemotiveerd worden. Deregulering houdt de afschaffing van de erkenningscategorieën en erkenningsvoorwaarden in. Deze worden vervangen door 'algemene opdrachten'. Anderzijds verdwijnen de erkenningsvoorwaarden echter niet helemaal. In het kwaliteitsdecreet (1997) worden nieuwe voorwaarden tot erkenning opgenomen. De verwachting is dat centra via omgevingsanalyses en beleidsplannen zelf hun concrete werking uittekenen. Er wordt gesproken van een 'governance-benadering'.

#### **5. Het kwaliteitsdenken**

Met het kwaliteitsdecreet van 1997 worden de voorzieningen verplicht een kwaliteitsbeleid te voeren. De overheid biedt een voorwaardenscheppend kader aan en formuleert minimale kwaliteitseisen (op doelstellingsniveau), maar de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een kwalitatieve dienstverlening en het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen is daarbij (gedeeltelijk) verschoven van de overheid naar de voorzieningen zelf (CAW Witboek, 2004). Dit gaat gepaard met de verwachting dat welzijnszorg efficiënt en effectief ingezet zou worden, wat hier verwijst naar het vermijden van overlapping en dubbelgebruik, naar een

goede spreiding van het aanbod en naar een goede afstemming tussen zorgvraag en hulpaanbod (Piessens, 2008). Op die manier echter definieert de overheid kwaliteit in termen van organisatorische vereisten, eerder dan op basis van de subjectieve relatie tussen hulpverleners en cliënten. De overheid stuurt de zorg, waarbij het afstemmingsprobleem tussen vraag en aanbod als een interorganisatieprobleem benaderd wordt (Notredame, 2002). Het CAW-beleidsplan (per 3 jaar) is hier het centrale sturingsinstrument en kan worden gezien als een 'onderhandeld contract' tussen CAW en de subsidiërende overheid. Dit impliceert een dialoog tussen de overheid en het CAW (CAW Witboek, 2004).

Ondertussen is dit kwaliteitsdecreet reeds vervangen door het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, al heeft dit nog geen uitvoering gekregen voor wat betreft het Algemeen Welzijnswerk (Vandeurzen, 2011). Volgens huidig Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen (2011) verschuift met dit nieuwe kwaliteitsdecreet de aandacht van de kwaliteitszorg naar de kwaliteit van de zorg. De bepalingen uit het kwaliteitsdecreet dienen verdere uitvoering te krijgen in de sectorale regelgeving (Vandeurzen, 2011).

Beleidsontwikkeling inzake Algemeen Welzijnswerk oriënteert zich vooral op een benadering van welzijnswerk als een afstemming tussen vraag en aanbod. Ten aanzien van de maatschappelijke vraag welke rol Algemeen Welzijnswerk moet opnemen wordt Algemeen Welzijnswerk gezien als een aanvullende voorziening die nodig is om tussen te komen wanneer mensen integratie- en participatieproblemen ondervinden. Daarom krijgt het verschillende opdrachten en een positie tussen basisvoorzieningen en samenleving in: het Algemeen Welzijnswerk moet het kritisch geweten zijn ten opzichte van de basisvoorzieningen en een deskundig antwoord bieden op de welzijnsbehoeften van individuen. Om de rechten van de gebruikers te beschermen worden er kwaliteitscriteria ontwikkeld voor de hulp- en dienstverlening en wordt er aandacht geschonken aan de rechtspositie van de gebruiker (Piessens, 2008).

### **3.5.2 8 mei 2009: een nieuw decreet voor het Algemeen Welzijnswerk**

Dat er voor de sector van het Algemeen Welzijnswerk actueel heel wat veranderingen voor de deur staan is duidelijk. Het nieuwe decreet van 08 mei 2009 is daar een eerste aanduiding van, al heeft het, net zoals het hierboven genoemde kwaliteitsdecreet, nog geen uitvoeringsbesluit. Minister Vandeurzen (2011) geeft aan welke eisen het decreet vooropstelt *“voor een goede organisatie van het Algemeen Welzijnswerk”*:

1. een vlotte toegankelijkheid voor burgers
2. een duidelijke herkenbaarheid van de dienst

3. elke cliënt moet op een gelijkwaardige manier kunnen worden begeleid
4. elke cliënt moet zorg op maat krijgen

Volgens Vandeurzen (2011) hebben de CAW sinds het vorige decreet hun werking verder geprofessionaliseerd en gedifferentieerd, maar onvoldoende geïntegreerd. Hij concludeert dat het noodzakelijk is, willen de CAW hun opdracht op een doeltreffende manier kunnen opnemen, dat: (1) de opdrachten van de CAW meer gestandaardiseerd moeten worden en de verwachtingen van de overheid ten aanzien van de CAW duidelijker omschreven en (2) dat de sector op een zodanige manier wordt georganiseerd dat efficiëntie en effectiviteit worden gemaximaliseerd.

Vandeurzen (2011) wil dan ook naar een “*vernieuwd krachtig Algemeen Welzijnswerk*” en hij zet daar in een in februari 2011 verschenen nota drie doelen voor uit

1. Het verhogen van de kwaliteit van de eerstelijns hulp- en dienstverlening vanuit de vaststelling dat er lacunes en overlappingsen bestaan in het hulpaanbod van de CAW als gevolg van (1) een gebrek aan een programmatie en (2) het ontbreken van een duidelijke definitie van de algemene taken van de CAW. Een volgende vaststelling waarmee hij deze doelstelling staft is dat er tekortkomingen zijn in de beleidsplannen van de CAW, met gevolgen voor de jaarverslagen en voor het toezicht op de werking van de voorzieningen. En een derde vaststelling is dat de sector zelf te weinig zorgt voor onderlinge afstemming betreffende de invullingen van nieuwe opdrachten en doelgroepen. Vanuit deze vaststellingen wil Vandeurzen (2011) op zoek gaan naar instrumenten om de kwaliteit van de hulp- en dienstverlening van de sector van de CAW te verhogen, door een meer eenduidig hulpaanbod en een eenduidig methodisch hulpverleningskader te installeren.

Dat wil hij doen door: (1) een evenwichtig gespreid aanbod in vergelijkbare werkgebieden te installeren, (2) een minimaal hulp- en dienstverleningsaanbod per regio te garanderen en (3) door slechts 1 voorziening per werkgebied verantwoordelijk te maken voor de uitbouw van het psychosociale eerstelijns hulpaanbod in 1 bepaalde regio.

2. Het doorvoeren van een ‘noodzakelijke’ schaalvergroting. Volgens Vandeurzen (2011) dringen fusieoperaties tussen bestaande CAW zich op.

3. Inzetten op de ondersteuningsstructuur van de CAW naar methodiekontwikkeling, het stimuleren van kennis- en ervaringsuitwisseling, het opbouwen van expertise, evenals naar het benutten van de innovatieve capaciteit binnen de sector en het



uitwerken van praktijkrichtlijnen voor de sector. Een methode die hier volgens Vandeurzen aan toe kan bijdragen is het protocolleren, *“waarbij op een systematische wijze wordt nagegaan in welke mate hulpverleningsmethodieken en – technieken werkzaam zijn en leiden tot een positief resultaat bij de cliënten. Via het expliciteren van hulpverleningsmethodieken en – technieken in draaiboeken met praktijkrichtlijnen, willen we de deskundigheid, creativiteit, innovaties en het inzicht van hulpverleners versterken. Bovendien zal dit de uniformiteit van het hulpverleningsaanbod in de sector verhogen.”*

Volgens Vandeurzen (2011) betekent de schaalvergroting dat er nieuwe werkgebieden komen met telkens één bevoegd CAW per werkgebied. Er moet een voldoende schaalgrootte zijn, met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op termijn zal de financiering van de extra middelen per provincie worden toegekend. Het zogenaamde ‘Zorgregiodecreet’ wordt het verplichte kader om de programmatie van de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen op te enten. Daarnaast zal elk CAW over hetzelfde minimale basispakket aan hulpverlening binnen het werkgebied beschikken.

### **3.6 Besluit**

*Dit hoofdstuk heeft een historisch en maatschappelijk overzicht willen geven met betrekking tot de ontwikkeling van een managementdiscours in het sociaal werk. Daarbij werd duidelijk gemaakt dat de hervormingen van de welvaartstaat een bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van het sociaal werk, maar dat het sociaal werk op haar beurt ook een actor is geweest in het construeren van discoursen. De totstandkoming van het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen is daar een illustratie van en de beschrijving ervan zorgt ervoor dat de huidige context van de onderzoekspraktijk, het CAW-onthaal, duidelijk gekaderd wordt.*

## **4. DISCRETIONAIRE RUIMTE**

*In dit hoofdstuk wordt naar een antwoord gezocht op de vraag wat het managerialisme betekent voor de discretionaire ruimte van sociaal werkers. Er wordt daarbij vertrokken van een definitie van het begrip 'discretionaire ruimte' en wat de betekenis is van die discretionaire ruimte in een gemanagerialiseerde sociaal werkpraktijk. Vervolgens wordt de vraag hoe sociaal werkers hun discretionaire ruimte benutten in een gemanagerialiseerde context belicht.*

### **4.1 Discretionaire ruimte en managerialisme**

De ontwikkelingen in de richting van een managerialistisch discours doen vragen oproepen over de rol en de ruimte van sociaal werkers werkzaam in een verzakelijkte praktijk. Volgens Reinders (2008) hebben veel professionele sociaal werkers namelijk het gevoel dat de doelstellingen van de organisatie waarvoor ze werken gaan primeren boven de doelstellingen van hun eigen professionaliteit. Op die manier zou het managementdenken het professionele handelen gekoloniseerd hebben, wat zich uit in spanningen tussen de perspectieven van professionele sociaal werkers, gebruikers en managers en een profilering van het managementdiscours tegenover het professionele discours. Zo zou er enerzijds een persistente spanning tussen discoursen van vertrouwen en managerialisme ontstaan en anderzijds een aanhoudende strijd voor professionele autonomie tegenover toenemende controlemechanismen (Gilbert, 2005).

Jonker (2002) daarentegen schreef haar doctoraalstudie over de invloed van verzakelijking in de Nederlandse welzijnssector op de professionele rol van maatschappelijk werkers en trekt als belangrijkste conclusie dat de professionele rol van de maatschappelijk werkers naar eigen zeggen niet is aangetast. Wel geven zij aan dat de randvoorwaarden waaronder zij moeten werken wel degelijk veranderd zijn. Zo moeten zij bijvoorbeeld veel meer verantwoording afleggen als voorheen en moeten sommigen aan een bepaalde productienorm voldoen. Enkele maatschappelijk werkers geven anderzijds aan wel degelijk een invloed van verzakelijking in hun werkomgeving te bespeuren, maar zonder dat daarbij het eigenlijke werk ten overstaan van de cliënt wezenlijk veranderd is. Zo wordt er bijvoorbeeld nog steeds methodisch gewerkt, alleen wordt het heden ten dage misschien in een andere vorm gepresenteerd.

Het is in dit licht interessant om het begrip 'discretionaire ruimte' onder de loep te nemen. Met discretionaire ruimte wordt de handelingsruimte van professionals bedoeld, het aantal vrijheidsgraden waar een professionele sociaal werker over beschikt om in zijn praktijk zelf nog te kunnen beslissen wat hij gaat doen (Evans, 2004). Soetenhorst-De Savornin Lohman

(1990) stelt dat deze 'beslisruimte' nodig is in een organisatie, dat de handelingsvrijheid en de intuïtie van de hulpverlener voorop komen te staan zonder dat de organisatie daarin met haar regels te veel beperkingen oplegt en er aldus een speelveld kan ontstaan dat zij de discretionaire ruimte noemt. Volgens Lipsky (1980) is dit speelveld er sowieso al omdat een sociaal werker handelt in een context waar hij niet louter een uitvoerder van het beleid is, maar zelf actief mee vorm geeft aan dat beleid. In die zin noemt Lipsky (1980) de sociaal werker een 'street level bureaucrat', die werkt in een 'street level bureaucracy'; een sociale dienstverleningsorganisatie gekenmerkt door de aanwezigheid van een significante managementdimensie (Evans, 2011).

In de literatuur kunnen met betrekking tot de discretionaire ruimte twee 'stromingen' aangeduid worden. Enerzijds de 'curtailment' literatuur, anderzijds de 'continuation' literatuur (Evans, 2004). In de curtailment literatuur gaat men er van uit dat de hulpverlener minder handelingsruimte heeft dan vroeger, men spreekt over een 'verenging van de discretie' en men stelt dat dit leidt tot een technisch in plaats van een democratisch professionalisme (Nothdurfer & Lorenz, 2010). Daartegenover wordt het idee van continuation geplaatst, waarbij men stelt dat de hulpverlener nog steeds veel handelingsruimte heeft, maar op een andere manier dan vroeger. Frontliniewerkers kunnen hun discretionaire ruimte immers op verschillende manieren invullen, waarbij het niet meer gaat om meer of minder handelingsruimte, maar om de wijze waarop men er mee om gaat (Evans, 2004).

Evans (2004, 2011) is echter van mening dat het debat rond de discretionaire ruimte niet op die manier gevoerd mag worden en pleit voor een verruiming van het begrip 'discretionaire ruimte' en het debat errond. Twee werken van hem (2004, 2011) zijn op dit gebied toonaangevend.

In de paper die hij schreef met Harris (Evans, 2004) over 'The exaggerated death of discretion', stelt hij dat het debat over de discretionaire ruimte niet gevoerd mag worden enkel in termen van 'curtailment' of 'continuation' omdat men op die manier een bredere analyse van discretionaire ruimte onmogelijk maakt. Hij gebruikt de inzichten van Lipsky (1980) om de discussie te verbreden, er impliciet van uitgaande dat veel auteurs verder bouwen op een onvolledige interpretatie van diens analyse. Zo beschrijft Lipsky (1980) drie factoren die vormgeven aan de discretionaire ruimte.

1. Street level bureaucrats werken met mensen die onvoorspelbaar zijn, gevarieerd en verschillende en dynamische noden hebben en moeten daarom op verschillende manieren kunnen reageren op verschillende situaties, afhankelijk van wie of wat er voor hen zit. De situaties van de mensen waarmee ze werken zijn te complex om voorgeschreven antwoorden op te geven.

2. De autonomie van street level bureaucrats wordt bepaald door organisatieregels en -normen, maar die regels, eerder dan dat ze managerialistische controle zouden bevorderen, zouden wel eens een belemmering kunnen vormen voor de controle op hun werk. Regels hebben immers vaak verschillende doelen tegelijkertijd, soms met conflicterende of tegenstrijdige aspecten.
3. Ten derde, (volgend op de twee voorgaande) het aantal vrijheidsgraden dat street level bureaucrats nodig hebben om hun job te doen in overeenstemming met de individuele noden van de cliënt, samen met de discretionaire ruimte gecreëerd door verwarring in het beleid, geeft hen de speelruimte om niet alleen te werken volgens hun eigen interpretatie van organisatiedoelen, maar ook om te werken op manieren die tegen die doelen ingaan of die doelen ondermijnen.

Lipsky (1980) besluit hieruit dat het beleid dat gemaakt wordt op de werkvloer zelf, door de frontliniewerkers, verschilt van het beleid dat formeel gecommuniceerd wordt en dat de discretionaire ruimte aldus een door het management niet te elimineren component is in het werk van frontliniewerkers.

Evans (2004) benadrukt dat discretionaire ruimte geen 'alles of niets-fenomeen' is. Er moet gekeken worden naar de verschillende machtsgradaties in de relatie tussen managers en professionelen om te zien dat discretie gradueel verloopt, waarbij het een verschillend aantal vrijheidsgraden toelaat binnen een complex geheel aan principes en regels. Evans (2004) haalt hierbij ook Dworkin (1978) aan die stelt dat discretionaire ruimte niet betekent: 'het ontbreken van regels', maar dat het net gaat over de ruimte die ontstaat tussen de regels door. Dworkin (1978) geeft aan dat er verschillende vormen van discretionaire ruimte zijn: discretie in een sterke zin, waarbij men het ontwikkelen van regels als eindpunt van discretionaire ruimte zelf ziet, en een zwakkere vorm, waarbij men regels vrij kan interpreteren of zelf de ruimte heeft beslissingen te nemen binnen de opgelegde regels. Volgens Lipsky (1980) zijn, zoals eerder gezegd, zulke regels binnen een organisatie vaak tegenstrijdig en de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende actoren vaak onduidelijk, wat er voor zorgt dat de interpretatie van en het zelf maken van beslissingen vaak ingegeven wordt door een keuze van het aantal regels waaronder men wil handelen. Op die manier zou men kunnen spreken van een 'day to day discretion' (Evans, 2004).

Verder geeft Lipsky (1980) nog drie factoren aan in de werking van discretionaire ruimte.

1. De discretionaire ruimte nodig om de job te doen. Lipsky ziet het werk van street level bureaucrats als een essentiële menselijke dienstverlening waarin discretionaire

ruimte nodig is om aan onvoorspelbare en veranderende behoeften tegemoet te komen. Het eigene aan sociale dienstverlening is net dat er in elke situatie opnieuw gezocht moet worden naar welke ondersteuning het best tegemoet zal komen aan de noden van de cliënt. Daarbij geeft Lipsky nog aan dat het bestaan van regels niet sowieso de doodsklok van de discretionaire ruimte inluidt, maar, integendeel, dat er net door het creëren van regels, een discretionaire ruimte ontstaat.

2. De discretionaire ruimte als gevolg van een vaag beleid. Beleidsteksten en procedures zijn ontegensprekelijk belangrijk, maar doordat ze vaak vaag zijn, ambitieus, of elkaar tegenspreken, blijft er steeds een mate van onzekerheid mee gepaard gaan, die er voor zorgt dat men de individuele discretionaire ruimte moet benutten om beleidsregels te interpreteren en om te zetten in praktische actie.
3. De discretionaire ruimte als omverwerping van het beleid. Mensen kunnen op een creatieve manier de regels interpreteren maar ze kunnen anderzijds ook ontkennen dat ze de ruimte hebben om die regels vrij te interpreteren. Paradoxaal echter is hier dat het stellen dat je geen ruimte hebt om regels te interpreteren eveneens een vorm van discretionaire ruimte is die gebruikt kan worden om het beleid te ondermijnen. Beleidsmakers en managers nemen immers aan dat hun regels toch niet tot op de letter gevolgd zullen worden. Het is ook mogelijk dat mensen hun discretionaire ruimte ontkennen om zichzelf te beschermen. Harris (1987) heeft het hier over de defensieve praktijk: sociaal werkers gaan de procedures opvolgen tot op de letter, uit angst om beschuldigd te worden.

Zodoende stelt Evans (2004) dat we moeten erkennen dat er discretionaire ruimte aanwezig is in het sociaal werk, zelfs op plaatsen die onderhevig zijn aan strikte beleidsregulering. Soms is het zelfs zo dat in praktijken waar meer regels opgelegd worden ook meer discretionaire ruimte aanwezig is door de vage, tegenstrijdige en complexe regels en procedures.

Evans (2004) opent in deze tekst tenslotte de vraag naar de politieke en ideologische context van discretionaire ruimte. De politieke en ideologische vragen met betrekking tot discretie zijn complex en multidimensioneel: "*Hoe wordt discretie geconstrueerd, door wie en in het belang van wie?*" "*Wat is het belang van discretionaire ruimte?*" "*Welke vorm moet het aannemen?*" Horward (2000) en Baldwin (1998) zijn hieromtrent bezorgd over de manier waarop het gebruik van discretionaire ruimte soms ingaat tegen de belangen van de cliënten (Horward, 2000; Baldwin, 1998; in: Evans, 2004).

In het tweede werk van Tony Evans waar uit geput kan worden om een breder begrip te krijgen van de discretionaire ruimte bekritiseert hij de invulling die Lipsky geeft aan discretionaire ruimte binnen een street level bureaucracy. Evans (2011) stelt daarin dat Lipsky's analyse van street level bureaucratieën enorm relevant is voor huidige debatten omtrent de organisatie en het management van sociale voorzieningen, maar tegelijkertijd ook problematisch, want Lipsky geeft daarin te weinig aandacht aan de relatie tussen de manager en de professional. Hij brengt evenmin in rekening dat dit een invloed heeft op de discretionaire ruimte (Evans, 2011).

Want hoewel Lipsky's analyse een belangrijk tegengewicht vormt op de in de literatuur gangbare gedachte dat het management in sociale voorzieningen alomtegenwoordig is en daarom de discretionaire ruimte zou inperken, deelt het dezelfde aannames als deze auteurs over het managerialisme als dominerend, waarbij managers en professionals als anders en antagonistisch bestempeld worden (Evans, 2011). Lipsky scheert managers nogal snel over één kam, terwijl er verschillende gradaties van managers bestaan, die niet allemaal resoluut achter de waarden van de organisatie staan. Het is daarom bijvoorbeeld ook onwaarschijnlijk dat het beleid in zijn aller oorspronkelijkste vorm gecommuniceerd wordt. Alvorens dat gebeurt moet het immers verschillende niveaus passeren, waar het onderwerp wordt van discussie en compromis (Evans, 2011).

Via een casestudy stelt Evans (2011) zodoende vast dat de professionele status van sociaal werkers daadwerkelijk een invloed heeft op zowel de aard van hun discretionaire ruimte als op de manier waarop die gemanaged wordt. Hij besluit dat Lipsky's werk aangevuld moet worden met een blik op de rol van andere perspectieven, zoals professionaliteit, in het onderzoeken van de relatie tussen managers en professionals en van discretionaire ruimte in sociaal werk bureaucratieën (Evans, 2011).

## **4.2 Hoe vullen sociaal werkers hun discretionaire ruimte in?**

*Vanuit de theorievorming rond discretionaire ruimte kan nu gekeken worden hoe sociaal werkers de ruimte die ze hebben invullen.*

In hun zoektocht naar positieve krachten die het sociaal werk in de richting van een bevrijdende (emancipatorische/ontgrenzende) praktijk sturen duiden Beresford & Croft (2004) op de kracht van de toegewijde sociaal werker als sleutelfiguur in het ontwikkelen van een emancipatorische praktijk. Deze zit volgens hen echter steeds in een zwakke positie en is blijvend onderhevig aan organisatorische inkrimpingen en de hiërarchie van de organisatie. Sociaal werkers moeten nu veel te veel bemiddelen tussen de brede structuren van het sociaal werk en de sociale voorzieningen. Dit zal enkel veranderen wanneer ze

collectief kracht en ondersteuning voor elkaar verwerven in en tegen hun organisaties. Ondertussen bevindt de strijd zich volgens hen vooral op het individuele niveau (Beresford & Croft, 2004), waar praktijken van verzet (resistance) terug te vinden zijn, waarbij sociaal werkers gebruik maken van hun discretionaire ruimte en strategieën ontwikkelen om die 'strijd' te voeren.

Als het over verzet gaat, zijn Thomas & Davies (2005) echter van mening dat er in de literatuur te weinig aandacht gegeven wordt aan de persoonlijke ervaringen van sociaal werkers. Ze stellen dat er in onderzoek naar praktijken van verzet te vaak een beperkte definitie van verzet gehanteerd wordt en vaak dan nog vanuit een negatief paradigma (*"Het werknemerskorps dat vecht tegen de controle van het management"*). Daardoor mist volgens hen heel wat onderzoek de complexiteit en de nuances van verzet op het individuele niveau en de beweegredenen van die weerstand. Thomas & Davies (2005) stellen dat gemanagerialiseerde werkpraktijken namelijk nieuwe professionele en gemanagerialiseerde subjectiviteiten promoot en focussen zich in hun onderzoek op die verschillende identiteiten. Zodoende ontwikkelen ze een complexere multidirectionele kijk op 'resistance' als een proces dat zich bevindt op het niveau van betekenis en identiteit; ze hebben het over de 'micropolitics of resistance'. Verzet wordt op die manier begrepen als een constant proces van aanpassing aan, omverwerping van en herinschrijving in de dominerende discoursen. Dit gebeurt wanneer individuen zich confronteren met hun eigen identiteitsbeleving en hierover reflecteren, op die manier contradicties en spanningen herkennen om aldoende meer of minder subtiel betekenissen en begrip te wijzigen.

Ook willen ze de in de literatuur vaak geschetste dualiteit tussen werknemer - management overstijgen door weerstand te zien als een proces dat plaatsvindt in een veld van macht en betekenis, eerder dan gewoon een reactie op een maatregel. Daardoor vestigen ze de aandacht op de creatieve en generatieve dimensies van verzet, wanneer individuen zich verbinden met 'het zelf als een ander' en tonen ze ook aan dat het proces van verzet eveneens inhoudt dat datgene waartegen weerstand geboden wordt stoffelijk gemaakt en gereproduceerd wordt, waardoor weerstand dus een arena van politieke strijd wordt (Thomas & Davies, 2005).

Ook Smith (2007) kwam tot de constatactie dat praktijken van verzet, actie en weerstand niet eenduidig te definiëren zijn. Zij ging op zoek naar praktijken van verzet waarbij sociaal werkers op een offensieve manier gebruik maken van hun discretionaire ruimte en strategieën ontwikkelen om zo maximaal mogelijk tegemoet te komen aan de noden van hun cliënten. Analyserend wat er daadwerkelijk gebeurt op de werkvloer bij frontliniewerkers in een gemanagerialiseerde sociaal werkpraktijk botste ze op een kluwen aan complexe

puzzels die achter verhalen van verzet schuil gingen. De sociaal werkers uit haar onderzoek waren bezorgd om het welbevinden en de situatie van hun cliënten, maar tegelijk ook om hun eigen werknemerspositie en de angst om bijvoorbeeld een alleenstaande ouder te worden. Smith (2007) stelt dat sociaal werkers op die manier “multiple selves” zijn, mensen wier leven doorspekt is met contradicties. Deze verschillende identiteiten dragen bij aan het soort verzet dat mensen aantekenen en zorgen er aldus voor dat deze werknemers constant balanceren op een strijdveld tussen aanvaarden en verzet aantekenen. Op die manier benoemt Smith (2007) de frontliniepraktijk in het sociaal werk als “a new field of struggle” en kan ze drie strategieën onderscheiden.

1. Stealth social work: het gaat hier over een aantal ‘tegenactiviteiten’ die onttrokken worden aan de ‘radar’ van managerialistische controle. Men gaat zich bijvoorbeeld heel stug vasthouden aan een beleid of aan procedures die niet meer van kracht zijn, uit de overtuiging dat de procedures van vroeger betere kwaliteit met zich meebrengen. En als men daarop ‘betrap’t zou worden, dan houdt men zich van de domme door bijvoorbeeld te zeggen dat men het vergeten was. Men doet dit vaak uit een gebrek aan vertrouwen in de mogelijkheid om dingen te veranderen op de werkvloer. In plaats van te lobbyen om procedures, methoden te veranderen, wordt er op een andere verborgen en stille manier weerstand geboden; door het zelf toch anders te doen of door ‘zwart werk’ te verrichten. “*Changing the rules had been replaced with quietly breaking the rules*” (Smith, 2007).
2. Impression management: hiermee wordt bedoeld op handelingen die de aandacht afleiden om zo de weerstand te camoufleren, vaak door mensen die zich kwetsbaar voelen voor controle en regels. Op die manier kunnen verdoken manieren van weerstand benoemd worden zoals stil zijn, confrontatie vermijden maar wel vriendelijk doen of door het gebruik van symbolen in de inrichting van een bureau (bijvoorbeeld een gebrandschilderde paarse iris in het raam als een vrouwensymbool, maar niet iedereen ziet dat). Impression management heeft ook te maken met het doen alsof je ‘een van hen bent’ door het verwachte taalgebruik te hanteren of de gedachten van de leidende figuur over te nemen en dan strategisch te gebruiken. Het zijn strategieën die ervoor zorgen dat mensen in een ondergeschikte positie niet ‘gestraft’ worden. Er wordt een cultuur geschapen die zich onder en tegen de heersende cultuur in begeeft om alternatieve manieren van betekenisverlening op te bouwen.
3. Hidden and transitory coalitions: hier gaat het over het smeden van coalities met mensen die dezelfde visie hebben. Men gaat strategisch en bewust ‘bondgenoten’ en



‘vijanden’ zoeken en dat kunnen dezelfde personen zijn op een ander moment, in een andere situatie.

Smith (2007) besluit dat het duidelijk is dat neoliberale herstructureringsprocessen vele mogelijkheden voor democratische tegenstand en anti-oppressieve interventiepraktijken kortsluiten. De hierboven beschreven strategieën kunnen manieren zijn om tegemoet te komen aan de behoeften van de cliënten en diens netwerken en tegelijkertijd te zorgen voor het behoud van hun eigen werkzekerheid.

Ook Carey & Foster (2011) gingen op zoek naar kleine en grotere vormen van verborgen en toch vaak aanwezig verzet in sociaal werkpraktijken. Ze benoemen het als ‘deviant social work’ en willen het daarmee strikt onderscheiden van ‘radical social work’. Het radicaal sociaal werkdiscours houdt zich volgens hen te veel bezig met ‘macro’-thema’s zoals de rol van het sociaal werk binnen het verminderde welvaartsapparaat, de onderliggende oorzaken van striktere regulering in het sociaal werk, enzovoort, maar veel te weinig met toepasbare adviezen voor sociaal werkers op de vloer, omtrent hoe men dat radicaal sociaal werk in de frontlinie kan ‘beoefenen’. ‘Deviant social work’ omschrijven zij als kleine, verborgen, subtiele, praktische, gewiekste daden van weerstand, foefjes, bedrog, vormen van sabotage die verwickeld zijn met de sociaal werkpraktijk. Het gaat daarbij niet over collectief verzet, het is niet gebonden aan een emancipatorische of kritische agenda en het vormt een reactie op processen van controle (Carey & Foster, 2011).

De auteurs erkennen echter wel enkele gelijkenissen tussen deviant social work en radical social work, op ideologisch en cultureel vlak:

- een gevoel van wantrouwen ten opzichte van macht,
- het in vraag stellen van de bureaucratie en verschillende gevestigde organisatorische en culturele waarden,
- een bezorgdheid om de sociale rechtvaardigheid,
- een algemene minachting voor veel vaststaande wettelijke bepalingen en vormen van beleid en
- een algemene empathie voor de situatie van de cliënten.

Daarnaast zijn er een aantal zaken “*that separate the deviant from the radical*”, waarbij deviant social work de volgende kenmerken heeft:

- een baanbrekende en creatieve mate van individualisme,
- een gebrek aan een expliciete verbinding met een formeel emancipatorisch praktijkmodel,

- toewijding aan een reeks slinkse of verborgen activiteiten (en soms waarden), wat in contrast staat met wat het radicaal sociaal werk voorstelt, met name de collectieve of de op klasse gebaseerde strijd,
- vanuit uiteenlopende beweegredenen, soms instinctief, maar zeker niet gedreven door het oog op een carrière of andere ego-gerichte motieven,
- een praktijkgericht in vraag stellen van een gegeven beleid of vaststaande professionele normen, wat in sommige gevallen leidt tot een verwerping van gedragsmatige, systemische of taakgerichte sociaal werkbenaderingen,
- de invloed van verwachtingen die typisch kleinschalig zijn, bescheiden, pragmatisch en typisch niet-ideologisch,
- een deskundig begrijpen van de noden van de cliënten, er op gericht direct praktische en tastbare ondersteuning te kunnen bieden aan kwetsbare groepen en
- een zekere mate van scepticisme, wat vaak leidt tot cynisme, vooral met betrekking tot organisatorische, beleid gerelateerde, professioneel of academisch aangestuurde retoriek die grootse, emotioneel uitbuitende en idealistische thema's zoals: empowerment, kwaliteitsbevordering, participatie, het bestrijden van weerstand, enzovoort benadrukt.

Verder geven de auteurs nog aan dat deviant social work minder kans maakt geïnstitutionaliseerd te worden omdat het niet gebonden aan een academisch discours, zoals dat bij het radicaal sociaal werk wel het geval is. Wanneer men deviant social work 'toepast' blijft het veel minder zichtbaar in een organisatie, waardoor het minder snel slachtoffer zal worden van managerialistische regulering en controle (Carey & Foster, 2011).

Carey & Foster (2011) hebben in hun onderzoek zodoende verschillende uitingsvormen van deviant sociaal work gevonden.

- Het breken met of het omzeilen van regels, vanuit een soort altruïsme. Heel vaak zijn de sociaal werkers uit het onderzoek van mening dat ze niet anders kunnen dan de regels te omzeilen om organisatorische of wettelijke beperkingen te overwinnen.
- Het negeren van de regels, vanuit een algemeen cynisme/scepticisme met betrekking tot het beleid. Bijvoorbeeld door meer tijd met de cliënten door te brengen dan opgelegd of door deel te nemen aan niet gespecificeerde onprofessionele praktijken. Ook bijvoorbeeld door te overdrijven in het benoemen welke noden cliënten hebben om zo meer ondersteuning te krijgen.
- Ook vindt men meer extreme praktijken terug, zoals bijvoorbeeld het inlichten van lokale media over geplande inkrimpingen in de financiering van de dienstverlening om het beleid onder druk te zetten of door de cliënten, hun familieleden of informele

zorgfiguren aan te sporen om te overdrijven over hun noodsituatie wanneer ze om ondersteuning gaan vragen.

### **4.3 Een managersperspectief**

Aansluitend bij het idee dat het onderzoek naar discretionaire ruimte in sociaal werkbureaucratieën aangevuld moet worden met een analyse van de relatie tussen managers en professionals (Evans, 2011) lijkt het aangewezen om ook managers van sociaal werkpraktijken aan het woord te laten omtrent hun ervaringen in het werken in een neoliberale verzakelijkte context. Zoals eerder gesteld kunnen managers immers niet over één kam geschoren worden en zijn zij niet sowieso resoluut de belichaming van een strikt regulerend beleid (Evans, 2011).

Zo stellen Aronson & Smith (2011) bijvoorbeeld vast dat ook (in hun onderzoek vrouwelijke) managers in hedendaagse sociaal werkpraktijken te kampen hebben met complexe 'multiple selves' waardoor ze de ene keer 'het spel' meespelen en er de andere keer verzet tegen plegen. In deze verwikkeling van 'compliance' en 'resistance' proberen ze daarenboven hun gevoel van eigenwaarde te beschermen door één identiteit als vaste referentie te behouden met waarden en overtuigingen waarop ze kunnen terugvallen indien nodig. Daarnaast merken de managers ook op dat ze de ene keer meer stereotypisch vrouwelijke gedragingen zullen stellen zoals behulpzaam zijn, verzoeningsgezind, oog hebben voor de relatie, niet confronterend zijn, maar de andere keer gedwongen worden om meer mannelijke gedragingen te stellen die typisch zijn voor hedendaagse managementpraktijken: autoritair zijn, strategisch ingesteld, veeleisend, maar ook het maken van overuren en het afstemmen van het gezinsleven op de werksituatie.

De managers uit dit en eerder onderzoek (Aronson & Smith, 2009) vinden het eveneens een uitdaging om sociale rechtvaardigheid op de agenda te houden. Ze zien dit als een eeuwigdurende bezorgdheid die in tijden van snelle hervorming extra onder druk komt te staan. Net zoals de bezorgdheid om 'gekoloniseerd' te worden door een liberaal denken die zich er makkelijk toe leent om de context waarin ze werken te simplificeren, waardoor ze niet meer in staat zouden zijn kritisch te denken. De managers zitten er zelf mee verveeld dat ze vaak het label opgeplakt krijgen van 'medeplichtig te zijn aan neoliberale prioriteiten'. Men mag niet vergeten dat ook managers in hun handelen politieke keuzes maken (Aronson & Smith, 2011) en daarbij in een complexe positie zitten, tussen een organisatielogica en een sociale rechtvaardigheidslogica in (Aronson & Smith, 2009). De managers vinden echter manieren *"to expand the social"* (Aronson & Smith, 2009).

1. Expliciet “nee” zeggen: de verwachtingen van overheden duidelijk verwerpen wanneer ze indruisen tegen hun eigen waarden en hun toewijding naar de noden van hun cliënten.
2. Het uitbreiden van rechten: zelf de opgelegde ‘selectiecriteria’ aanpassen om er voor te zorgen dat de meest uitgesloten cliënten ook aanspraak kunnen maken op de ondersteuning.
3. Het uitbreiden en politiseren van de praktijk: door technische en apolitieke praktijken binnen de organisatie te bekritisieren en aan het wankelen te brengen en door kritische en anti-oppressieve perspectieven in de organisatie te introduceren alsook daar gericht personeel op aanwerven.

Healy (2002) pleit in deze context voor de ontwikkeling van managementbenaderingen die de eisen van de veranderende omgeving erkennen, zonder daarbij de gerichtheid op een besef van menselijke waardigheid en de kennis van de complexiteit inherent verbonden aan sociaal werkpraktijken op te offeren. Deze elementen horen volgens Mouwen (2004) opgenomen te worden in de missie van non-profitorganisaties. Ze maken immers deel uit van het richtinggevend principe van de organisatie: *“Het geheel aan normen, waarden, overtuigingen, intenties en ambities (...) te verklaren uit de historisch gegroeide organisatiecultuur en de gevoelde sociale verantwoordelijkheid van de organisatie voor de samenleving als geheel.”* (Mouwen, 2004, p.47).

Het mag duidelijk zijn dat deze managers voor sociaal werkonderzoek een belangrijk onderzoeksobject vormen en in die zin een ontbrekend perspectief in deze masterproef. Het bestek van een masterproef is echter te klein om een relevante studie uit te voeren naar perspectieven van sociaal werkers én perspectieven van hun managers en hoe die interageren. Daarnaast werd evenwel expliciet gekozen voor het actorperspectief van sociaal werkers uit de frontlinie, vanuit een persoonlijk aanvoelen dat hun positie in een veranderende context onder druk komt te staan en zij de directe brug vormen tussen de noden van de cliënten en de mogelijkheden van de organisatie. Een persoonlijke interesse over hoe mensen hier een praktijk rond bouwen en hoe ze daar naar kijken, samen met het ontbreken van soortgelijk onderzoeksmateriaal in een Vlaamse context, hebben er voor gezorgd dat in dit onderzoek de klemtoon kwam te liggen op de ervaringen van sociaal werkers in plaats van op die van managers van sociaal werkpraktijken.

#### **4.4 Besluit**

*De literatuur omtrent de discretionaire ruimte leert dat het debat niet gevoerd dient te worden over meer of minder discretionaire ruimte, maar over de manier waarop sociaal werkers er in*

*een praktijk mee omgaan, hoe ze er invulling aan geven, ervan uitgaande dat er sowieso discretionaire ruimte is. In die optiek kunnen er enkele verzetsstrategieën aangeduid worden die mensen hanteren in een gemanagede context. Er werd vooral ingegaan op strategieën die frontliniewerkers ontwikkelen, doch mag een managersperspectief hierbij niet vergeten worden. Zowel sociaal werkers als managers kunnen niet over één kam geschoren worden en gaan op een verschillende manier om met een regulerend kader waarbinnen ze werken. In de beperktheid van deze masterproef werd gekozen om het empirische luik uit te bouwen rond het actorschap van frontliniewerkers.*

## **5. EEN ONDERZOEK IN DE PRAKTIJK VAN HET CAW-ONTHAAL**

### **5.1 Inleiding**

*In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het empirische luik van het onderzoek toegelicht. Er wordt daarbij gepoogd een antwoord te formuleren op de vragen “Waar vinden sociaal werkers werkzaam in het CAW-onthaal managerialistische ontwikkelingen terug en welke betekenis geven zij daar aan?” en “Hoe vullen sociaal werkers werkzaam in het CAW-Onthaal in het licht van die ontwikkelingen hun discretionaire ruimte in?” Er werd gekozen om dit hoofdstuk te structureren op basis van een aantal deelaspecten van de onthaalwerking in de CAW die onder impuls van de actuele ontwikkelingen onder druk staan, of waar op zijn minst veel vragen bij te stellen zijn. Daarom wordt gestart met een schets van hoe de onthaalwerking binnen de CAW er in zijn algemeenheid uitziet, wat tevens ook deel uitmaakt van de verantwoording voor de keuze van de onderzoekspraktijk.*

### **5.2 Schets van de onthaalwerking binnen de CAW**

De Centra voor Algemeen Welzijnswerk staan ter beschikking van alle personen wiens welzijnskansen bedreigd zijn of verminderd worden als gevolg van persoonlijke, relationele, gezins- of maatschappelijke factoren. Op dit moment zijn er in Vlaanderen en Brussel 25 CAW ([www.caw.be](http://www.caw.be)) die opereren in 20 werkgebieden. In de werking van het CAW zijn er drie kerntaken te onderscheiden, namelijk (1) onthaal, (2) begeleiding en (3) preventie en beleidssignalering. De CAW staan in voor een algemeen onthaal voor de gehele bevolking en voor om het even welke welzijnsvraag. Er dient wel op zo'n manier te worden gewerkt dat de meest kwetsbaren bereikt worden. Daarnaast garanderen de CAW een onthaal voor drie specifieke doelgroepen: (1) jongeren van 12 tot 25 jaar via het Jongerenadviescentrum (JAC), (2) gedetineerden en (3) slachtoffers. Ook biedt men psychosociale en residentiële begeleiding bij thuisloosheid en bij persoonlijke, relationele, forensische en opvoedingsproblemen (De Groof et al., 2008).

Elk CAW heeft aldus één of meer algemene onthaalpunten in de regio. Het onthaal dient altijd en overal gratis en voor iedereen toegankelijk te zijn, er zouden geen wachtlijsten mogen zijn. In dat onthaal verstrekt het CAW informatie en advies en indien nodig onmiddellijke opvang of hulp. Het is meer dan het louter ‘ontvangen van mensen’. Mensen worden geholpen in het ontrafelen van de hulpvraag en de probleemsituatie waardoor het onthaal gezien wordt als eerste fase in de hulpverlening. Waar nodig wijst het CAW de weg naar andere diensten, als die beter geplaatst zijn om de cliënt voort te helpen ([www.caw.be](http://www.caw.be)).

De onthaalmedewerker in een CAW is aldus degene die het eerste contact heeft met de cliënt en op die manier op het directe brandpunt zit tussen de noden van de cliënt, de organisatievereisten, de ontwikkelingen in het welzijnswerk en de maatschappelijke verwachtingen. Vanuit die optiek is, samen met de eerder beschreven ontwikkelingen in het Algemeen Welzijnswerk, gekozen voor de praktijk van het CAW-Onthaal en de ervaringen van de onthaalmedewerkers als onderzoeksobject voor deze masterproef.

Wat na 14 gesprekken onmiddellijk opvalt is dat het huidige CAW-landschap een grote variëteit aan centra en manieren om het onthaal te organiseren herbergt. Soms gaat het over kleine accentverschillen, maar soms ook over een volledig andere aanpak. Momenteel nog hebben van de bevroegde CAW tien centra deelwerkingen die elk apart een onthaal voorzien, in de drie andere wordt er (reeds) gewerkt met één algemeen/centraal onthaal. Van de zeventien bevroegde sociaal werkers waren er overigens drie die enkel en alleen onthaalwerking doen, veertien andere doen meer dan alleen onthaal, bijvoorbeeld naast onthaal ook begeleidingswerk. Dit wordt schematisch beschreven in de onderzoeksopzet in hoofdstuk twee (cfr. supra). Het is echter niet zo dat de sociaal werkers uit de CAW waar gewerkt wordt met één centraal onthaal daarom ook enkel onthaal doen.

Elk bevroegd CAW is op de een of andere manier bezig met de in de nota van Vandeurzen (2011) uitgestippelde krachtlijnen met betrekking tot de reorganisatie van het Algemeen Welzijnswerk en meer in het bijzonder met de schaalvergroting en de nakende fusiegolf. Het was dan ook onmiddellijk duidelijk dat er heel wat leeft daarrond en dat een aantal CAW midden in een of andere reorganisatie zit, al is dat dan op verschillende snelheden. Dat verklaart tevens ook waarom sommige CAW, of sommige onthaaldiensten, niet konden ingaan op de uitnodiging voor een interview voor deze masterproef. Van daaruit worden twee uitersten vastgesteld: langs de ene kant CAW die hier op anticiperen en te kennen geven van voorbereidingen die reeds getroffen worden (n = 8) en langs de andere kant één CAW dat er resoluut voor kiest de lokale inbedding te behouden.

Met betrekking tot de reorganisatie kan gesteld worden dat er een 'managementlogica' domineert in die zin dat het beleid er in gelooft dat door een efficiëntere inzet van de middelen en een efficiëntere organisatie van het aanbod, dus door de fusie en het werken met een centraal onthaal, de hulpverlening beter zal zijn. Bijna elke medewerker voelt bij deze logica aan dat dit niet zal werken, of maar zal werken voor een klein deel van de cliënten, dat deel dat een duidelijke vraag kan stellen en waarvoor een gepast aanbod bestaat. Bijna elke medewerker geeft aan dat men hierdoor veel mensen zal verliezen, want de situaties van mensen passen niet in een duidelijk hokje. Door een gestroomlijnd aanbod wordt heel veel van de complexiteit van de situaties van mensen weggeknipt. De

onthaalmedewerkers merken op dat hun ervaringen vanuit de praktijk niet meegenomen worden in de beslissingen van het beleid.

Het mensbeeld dat in deze ontwikkelingen domineert is heel duidelijk dat van de autonome, rationele mens die het heft in eigen handen neemt, weet wat zijn probleem is, naar het onthaal toe stapt, zegt welke zorg hij wil, die zorg krijgt, waardoor het probleem na x aantal tijd opgelost is.

Opvallend en ook een beetje verontrustend echter, is dat de medewerkers deze ontwikkelingen en de valkuilen en spanningen daarbij kunnen benoemen en aangeven, maar dat ze nergens een stem (kunnen) opnemen om dat tegen te gaan of het debat daarrond te openen. De redenen daarvoor hebben te maken met: de organisatie van het onthaal op zich, de werking van het eigen CAW, de relatie met het Steunpunt en de overheid. Deze worden hieronder verder uitgewerkt.

## **5.2 De onthaalwerking**

### **5.2.1 De onthaalwerking op zich**

Het lijkt er op dat het onthaal op zich een zeer 'gemanagede' vorm van hulpverlening is. Er zijn immers een aantal opgelegde fasen die allemaal onder het onthaal vallen.

1. Aanmelding: dit is de fase waarin een cliënt contact opneemt met het CAW, louter om een afspraak te maken. Dit kan door te bellen, te mailen of binnen te lopen.
2. Onthaal: van zodra in de aanmeldingsfase iets gezegd wordt over de problematiek of de vraag, dan komt men in de onthaalfase. Deze bestaat uit vraagverduidelijking en adviesverstrekking. Er kunnen verschillende gesprekken volgen.
3. Intake: wanneer er een globaal overzicht is van de situatie van de cliënt, dan wordt er beslist of de hulpverlening stopt, of de cliënt wordt doorverwezen naar een externe organisatie of dat er binnen het CAW een begeleiding opgestart wordt. In dit laatste geval wordt een intakefiche opgesteld.
4. Begeleiding: dit slaat zowel op de begeleiding in de onthaalfase als op de begeleiding opgenomen door een andere dienst binnen het CAW.

Deze fasen vormen een onderdeel van de standaardprocedure met betrekking tot het onthaal.

Afhankelijk van de regio waar het CAW zich bevindt, worden er verschillende permanentie-uren gehanteerd, waarop het onthaal toegankelijk is, via verschillende 'contactmanieren': mensen kunnen bellen, mailen, of langs gaan. In een aantal CAW die zich in een landelijke regio bevinden is het aantal telefonische permanentie-uren veel groter dan de 'fysieke',



waarop mensen kunnen binnenlopen. Zo hield één CAW zelfs enkel telefonische permanentie en in een ander konden mensen één uur per dag binnenlopen, terwijl er bijna dagelijks telefonische permanentie is van 09h – 16h. Over het algemeen duren de onthaalgesprekken een uur tot anderhalf uur.

De huidige afbakening op regio wordt niet zo strikt gehanteerd. Mensen die wonen in een regio waar eigenlijk een CAW is, maar die toch naar een CAW willen gaan, bijvoorbeeld omdat hun werk in die streek plaatsvindt, kunnen dat. Daar gaan de sociaal werkers niet zo strikt mee om.

In de onthaalfase is de sociaal werker in principe vrij om te kiezen hoeveel gesprekken er plaatsvinden, alvorens een opstart naar een begeleiding moet worden gemaakt.

### 5.2.2 Modules

De bevroagde hulpverleners kunnen aanduiden welke modules zij aanbieden. In de praktijk wordt dat nu vooral nog gebruikt voor de registratie, om aan te geven voor welk zorgpakket er gekozen werd. Men geeft aan dat het doel achter de modulering enerzijds een soort specialisatie en anderzijds een controlemiddel is om te kijken of de hulpverlener wel doet wat er in de module staat, met andere woorden een koppeling van modules aan hulpverleners. Vanuit de overheid wordt dit in stand gehouden, want bij de aankondiging van het werken met die modules werd bijvoorbeeld gezegd: *“dat het op termijn de bedoeling is om de hulpverleners die bepaalde modules zijn toegekend daar dan ook vorming in te laten volgen.”*. Dit wordt ook gestimuleerd door bijvoorbeeld te gaan kiezen voor een duidelijke functieopsplitsing, bijvoorbeeld óf onthaal óf begeleiding. In de periode van de gesprekken waren er drie medewerkers die enkel en alleen onthaal deden, twee andere gaven aan dat zij dit jaar nog zouden moeten kiezen voor onthaal of begeleiding.

Men staat behoorlijk kritisch ten opzichte van het modulair werken. Men vindt dat daardoor cliënten en hun problemen opgedeeld worden in categorieën en op basis daarvan doorverwezen worden naar de juiste plaats (n = 5), terwijl *“Mensen ervaren hun problemen niet in schijfjes”*. En *“Een mens is geen module”*.

Toch zorgt het werken met zorgpakketten ervoor dat mensen voor dit naar hier en voor dat naar daar moeten gaan. Hebben ze een veelheid aan problemen, dan vallen ze onder de module ‘Integraal Werk’. In andere gevallen worden gewoon drie of vier verschillende modules aangekruist, soms worden ze ook allemaal aangekruist. Op die manier wordt de situatie van de cliënten artificieel opgesplitst.

Die specialisatie, waarbij in de toekomst hulpverleners worden toegewezen aan een module vindt men op zich een goede zaak, anderzijds vindt men dat de hulpverleners ook nog buiten

de lijstjes moeten kunnen kleuren. “... we doen dat dan wel die module daar op zetten, maar concreet kijken wij vooral naar wie die begeleiding graag wil opnemen en wie die begeleiding kan opnemen. En dan bij voorkeur degene die het onthaal gedaan heeft, zodanig dat de cliënt niet moet switchen van hulpverlener...”. In de keuze van methodieken, modellen en invalshoeken is men echter vrij, de modules perken dit niet in.

*“Als je bijvoorbeeld zegt: ‘Wij doen niet aan relatietherapie, maar we doen wel aan begeleiding van koppels’, dat is eigenlijk twee keer hetzelfde, maar bij het Steunpunt is dat twee keer een aparte module, God weet welke logica dat er daar achter zit.”*

Men kadert het modulair werken in een algemene tendens om te begrenzen, om af te bakenen. Daardoor is er soms geen aanbod voor mensen, wat men kan signaleren via een signaleringsfiche. Men heeft echter het gevoel dat daar niet altijd gehoor aan gegeven wordt. (n = 4)

### **5.2.3 Doorverwijzing**

Ook het doorverwijzen is een typisch kenmerk van het onthaalwerk en hangt voor een deel samen met de modulering. Mensen komen binnen via de onthaalpoort en wanneer hun vraag voldoende duidelijk is, worden ze doorverwezen.

Vooraf in een grootstedelijke context merkt men op dat cliënten veel verschillende organisaties ‘aflopen’, op zoek naar ondersteuning. Het gaat hierbij vooral om mensen zonder papieren. Anderzijds wordt ook toegegeven dat men daar zelf ook aan toe bijdraagt. Er wordt veel doorverwezen en niet altijd gericht, overleg in de wijk is daarbij zeer belangrijk. In een grootstedelijke context ervaart men het moeilijker om bijvoorbeeld de sociale kaart goed te kennen.

*“Dat vind ik wel, ja, er wordt veel, mensen worden veel doorverwezen dat is inderdaad wel waar. En wij doen er ergens wel ook aan mee. Bijvoorbeeld: ‘Werk en woning zoeken? Ga maar bij het CAW!’ maar wij gaan ze dan nog eens doorsturen omdat er gezegd wordt van: ‘Dat doen we niet.’”*

Men gaat hiermee om door zo snel en adequaat mogelijk een inschatting te maken van wat de vragen en de noden van de cliënt zijn, zodat hij snel op de juiste plek komt. Men geeft aan dat de overheid de verwachting uit het onthaal kort en snel te houden. Een onthaalmedewerkster die enkel telefonische permanentie houdt heeft een manier ‘ontwikkeld’ om mensen snel te kunnen helpen, wanneer deze mensen moeilijk vrijuit kunnen spreken aan de telefoon. Via een sturend vraag-antwoordgesprek komt ze snel te weten wat ‘het probleem’ is van de cliënt om zodoende ook een aanbod te kunnen voorzien.

De persoon die permanentie heeft op het onthaal is op dat moment vrij om te beslissen welke hulp hier gepast zou zijn. Soms wordt er snel overlegd, dan klopt men bij een collega aan. Na een aantal onthaalgesprekken kan een begeleiding opgestart worden, bij onduidelijkheid wordt overlegd op het team. In de meeste gevallen staat er geen officieel getal op het aantal onthaalgesprekken voorafgaand aan een begeleiding, de onthaalmedewerker is hier redelijk vrij in. Dat heeft ook te maken met het feit dat de meeste van de bevroegde sociaal werkers zowel onthaal als begeleiding op zich nemen. Één onthaalmedewerker die enkel onthaal doet sprak over het feit dat zij af en toe aangesproken wordt op haar 'taak' om door te verwijzen wanneer men vindt dat ze te lang bezig is in de onthaalfase, terwijl zij eigenlijk zelf van mening is dat ze die tijd met de cliënt nog nodig heeft. Op dat moment gaat ze een discussie aan op de teamvergadering en houdt ze voet bij stuk tot wanneer ze vindt dat er een goed argument komt, waardoor ze beslist de persoon toch door te verwijzen.

Doorverwijzen op zich is een heel zakelijke manier om aan hulpverlening te doen en men vindt dat heel moeilijk. Mensen moeten hun pijnlijke verhaal meerdere keren doen en de stap zetten naar een andere dienst of een andere locatie is vaak al heel moeilijk, of gebeurt soms ook niet. Wanneer mensen worden doorverwezen naar een dienst buiten het CAW, of naar een hogere lijn binnen de echelonering komen ze soms niet goed terecht. Bijvoorbeeld omdat men daar verwacht dat cliënten een heel duidelijke vraag kunnen stellen, of omdat ze daar niet voldoen aan de 'categorie'. Hier kunnen enkele voorbeelden geschetst worden van hoe sociaal werkers daar mee om gaan.

- Een sociaal werker geeft aan dat hij, wanneer het mogelijk is de mensen nog eens opbelt om te vragen of ze gegaan zijn naar waar ze werden doorverwezen en hoe daar het geweest is.
- Wanneer cliënten niet binnen geraken, gaan in sommige gevallen de sociaal werkers mee om de cliënt in kwestie zelf te gaan aanmelden, terwijl dat eigenlijk niet in hun takenpakket zit.
- In andere gevallen gaat men via een omweg proberen de cliënt toch nog binnen te krijgen bij dezelfde organisatie waar het eerder niet lukte, bijvoorbeeld via een CGGZ (Centrum Geestelijke Gezondheidszorg).

Hier wordt al duidelijk dat tijd een belangrijk instrument is voor de onthaalmedewerker. Hij moet tijd hebben om deze dingen te kunnen doen.

Er ontstaat ook een vreemd mechanisme dat, vooral wanneer het druk is, in een aantal CAW mensen die het kunnen betalen meteen doorverwezen worden naar de privé. Dit gebeurt ook wanneer het eigen aanbod ontoereikend is en men weet dat er op de tweede lijn wachtlijsten

zijn en dat de cliënt eigenlijk een privétherapeut kan betalen. Dit punt komt ook nog terug onder het titeltje 'Cliëntenbijdrage' (cfr. infra). Is dit een soort van positieve discriminatie of is het uit noodzaak om niet met een wachtlijst te moeten werken?

Over het doorverwijzen wordt ook gezegd dat mensen worden opgedeeld in categorieën om het beheersbaar te houden, om duidelijke handvatten te hebben zodat ze gericht kunnen worden doorverwezen binnen of buiten het eigen CAW. Soms is er geen aanbod voor mensen. Daar gaat men hoofdzakelijk op de volgende manieren mee om:

- het hiaat signaleren met behulp van een signaleringfiche (cfr. infra),
- een stem opnemen in een lokaal overlegplatform en daar “de zaag” gaan spelen,
- toch erkenning geven aan de cliënt. Soms kunnen mensen geen begeleiding krijgen binnen het CAW, maar blijven ze wel op het onthaal komen voor erkenning en de emotionele kant van hun problematiek.

Soms passen mensen niet onder één aanbod. Daar gaat men eveneens op verschillende manieren mee om.

- Men gaat zoeken naar wat het ‘meest dringende’ is of wat de meest dringende vraag is van de cliënt om daar onder een bepaalde deelwerking aan te gaan werken.
- In andere CAW wordt gaat men over tot duo-begeleidingen, waarbij bijvoorbeeld ‘de begeleiding’ de psychologische kant opneemt en ‘het onthaal’ de sociaal administratieve zaken.

#### **5.2.4 Wachtlijsten**

De bevroegde CAW-medewerkers geven aan dat erop bepaalde diensten wachtlijsten bestaan en dat dit voornamelijk door een gebrek aan mankracht is. Overigens spreekt men van ‘wachttijden’ in plaats van ‘wachtlijsten’, maar eigenlijk is dat hetzelfde. Zoals een medewerker sprekend aangeeft:

*“Wij zitten niet met een wachtlijst, maar met een wachttijd. Is dat hetzelfde? Goh, nee, euhm omdat we geen chronologische volgorde hebben daar in, van wanneer mensen zich aanmelden. Mensen worden wel nog toegewezen aan personen, maar het hangt dan meer af van ‘Wanneer heeft die specifieke persoon tijd om dit er bij op te nemen?’”*

Er bestaan geen duidelijke richtlijnen over wat men moet doen met een wachttijd. Er is een algemeen geldende afspraak die stelt dat jongeren niet op een wachtlijst terecht mogen komen en dat jongeren dus altijd voorrang krijgen. Aldus ontstaat er een verschil in het omgaan met wachttijden.

- In een aantal CAW gaat men gewoon op datum werken, chronologisch, waarbij degene die er eerst op staat het eerst geholpen wordt. De sociaal werkers geven hier aan dat ze niet willen en niet kunnen bepalen wie er een dringender nood heeft dan iemand anders.
- In andere CAW worden de wachttijden besproken op een teamvergadering en gaat men wel op zoek naar de meest acute problemen.

Verder probeert men de wachttijden te verkorten door te gaan kijken of er toch geen gaatje meer vrij is in de agenda, maar men legt zich er ook vaak bij neer als dit niet zo is. Één onthaalmedewerkster die enkel telefonische permanentie houdt en de agenda's van haar collega's beheert, geeft aan dat ze bij het begin van de week ervoor zorgt dat ze zo ver mogelijk vooruit plant, en zo veel mogelijk vrije momenten overhoudt in het begin van de week, om op crisissituaties te kunnen inspelen.

Men denkt mensen te verliezen door de wachttijden. Vaak wordt gezegd: *“Maar ja, we hebben altijd al mensen verloren”* of *“We weten het niet of we mensen verliezen.”* In drie gesprekken werd zelfs aangegeven dat er een aantal situaties zichzelf oplost, of dat mensen, wanneer ze worden opgebeld met de boodschap dat er plaats is, geen nood meer hebben aan ondersteuning.

### **5.2.5 Registratie en dossiervorming**

De registratie en de dossiervorming betekent voor bijna iedereen een grote tijdsinvestering. Men vindt dat men veel moet noteren en registreren en dat daar veel tijd naar toe gaat. Vier onthaalmedewerkers geven aan ongeveer 15 minuten per onthaalgesprek bezig te zijn met registratie.

De reden waarom er geregistreerd en genoteerd moet worden, wordt aangeduid als volgt: *“Bij alles wat je doet moet je kunnen aantonen dat je het gedaan hebt”*. De twee bevraagde registratieverantwoordelijken vinden een mooi en degelijk dossier wel nog iets belangrijker dan de anderen. Zo stelt een van de twee: *“Ik weet waarom het moet (...) Voor cijfers he. Je moet een duidelijk beeld krijgen, we worden gesubsidieerd door de overheid en als wij niet duidelijk laten zien wat dat wij doen, ja dan kan daar iets aan vasthangen he. En ik wil ook wel laten zien hoe hard we werken. Als we niet alles noteren, dan gaat de helft verloren.”*

Elke geïnterviewde geeft echter aan dat het geen manier is om te achterhalen of men op een goede manier aan het hulpverleners is. Men kan immers veel mensen zien op een korte tijd en dat allemaal goed gaan registreren, maar eigenlijk niet kwalitatief bezig zijn. Men kan er anderzijds ook voor kiezen om meer tijd uit te rekken voor de cliënten en kwalitatiever bezig

te zijn, maar zoiets kan niet geregistreerd worden. Dit verklaart deels waarom men dat zo lastig vindt om te doen.

Verder geeft men ook nog aan dat de focus op het registreren komt *“... vanuit de idee dat als het neergeschreven staat het controleerbaar is. Maar of het goed is wat daar neergeschreven staat, die vraag wordt niet gesteld”* en *“elke kwantitatieve registratie zegt niks, want in vier gesprekken kan ik misschien veel meer bereiken, of juist niets, dan in tien of twintig gesprekken”*

Alle CAW gebruiken het TELLUS of het WEBREG registratieprogramma, met de bedoeling binnen een vijftal jaar naar een volledig elektronisch dossier te gaan (WEBREG). De cijfergegevens die worden ingegeven komen in het jaarverslag en gaan dan naar het Steunpunt, en zo naar de overheid. Het Steunpunt ontwikkelt ook verder het WEBREG programma.

De meeste CAW gebruiken de intakefiche van Baert. Één CAW geeft expliciet aan de Baertmethodiek niet te gebruiken. Men houdt aldaar ook een andere manier van ‘intake’, namelijk een intake die bestaat uit twee gesprekken met twee verschillende hulpverleners.

In de periode voor het moment dat de registratie moet worden doorgegeven is iedereen daar heel hard mee bezig en is er soms zelfs geen tijd meer om cliënten te zien: *“En is het: heb jij nog plaats om die mens te zien? Bwa ja, nee ik ben bezig met mijn administratie. Ja ik ook.”*

In één CAW zijn er verschillende verwachtingen met betrekking tot de registratie van andere diensten naar het onthaal toe; zo wil één dienst bijvoorbeeld wél de Baertfiche krijgen, terwijl de andere diensten dat niet hoeven.

Van de overheid uit wordt gevraagd een ‘mobiel onthaal’ te hebben, waarbij de onthaalmedewerkers zich gaan verplaatsen, maar in het registratieprogramma is er (nog) geen module voor mobiel onthaal en men kan dat zelf niet aanpassen. Men kan enkel registreren, zonder daarin iets te kunnen wijzigen.

Als men zelf de dossiervorming en de registratie belangrijk vindt, zoals dat bij de registratieverantwoordelijken het geval is, dan gaat men zelf ook meer punctueel zijn in het bijhouden van een dossier. Meestal is de volgende uitspraak echter meer van toepassing: *“Maar ja, ik doe het he, omdat het moet, omdat het decretaal bepaald is”*.

Sommigen ontwikkelen hun eigen systeempje door bijvoorbeeld na elk gesprek korte notities te nemen, dan alles in een map te steken en twee keer per jaar, wanneer de registratie doorgegeven moet worden twee of drie dagen bezig zijn met het in orde brengen daarvan.

Ook wordt een verschillende praktijk met betrekking tot het noteren van de telefoongesprekken waargenomen. In principe wordt elk contactmoment geregistreerd, maar telefoons tussendoor, bijvoorbeeld naar andere diensten, worden soms wel en soms niet genoteerd. Sociaal werkers die alles zelf graag aantoonbaar willen maken, gaan dat bijvoorbeeld wel doen. Anderen zijn van mening dat ze hun tijd vooral willen geven aan de cliënten, waardoor ze dan bijvoorbeeld vier contactmomenten die hebben plaatsgevonden registreren, maar de zes telefoontjes tussendoor naar een deurwaarder bijvoorbeeld, of naar een externe dienst niet noteren.

### **5.2.6 Kwaliteit van hulpverleners**

*“En dat (kwaliteit) ja, daar is een soort discours dat op zichzelf leeft, dat heeft weinig of niks te maken met de realiteit van het werk. Dat is een taalgebruik dat dient om de overheid en de inspectie en uzelf als je dan inspectie krijgt, dan praat je ook dat taaltje, en dan is iedereen tevreden, maar dat is een leeg vat, een lege doos.”*

#### **De sociaal werkers over “goed hulpverleners”**

De vraag: “Wat is voor jou goed hulpverleners?” of “Wanneer ben jij op een kwalitatieve manier bezig?” werd heel vaak vanuit het gevoel beantwoord.

- Heel vaak wanneer men voelt de cliënt geholpen te hebben: *“Als ik het gevoel heb juiste informatie gegeven te hebben”*.
- *“Als ik voel dat de cliënten dankbaar zijn, of als de cliënten dankbaarheid tonen, als ze een kaartje sturen, of als ze zeggen dat ze hebben nagedacht over wat in het vorige gesprek aan bod gekomen is.”*
- Door niet te snel te gaan doorverwijzen, maar de tijd te nemen om de situatie te verkennen
- *“Dat mensen vooruit kunnen gaan of toch tenminste stabiliseren in hun situatie”*
- Soms ook niks doen, het wat loslaten en de cliënt het zelf laten doen
- De mensen goed kunnen onthalen, dat ze niet vijf keer moeten bellen voor ze een afspraak hebben.
- Een goed contact met de cliënt en goed doorverwijzen.
- *“Ook al kunnen we vanuit ons aanbod niets bieden, toch de cliënt laten komen om zijn/haar verhaal te laten doen en te kijken waar die verder geholpen zou kunnen worden”*.
- Correct handelen, de juiste stappen zetten, eerlijk zijn, de cliënt als mens respecteren.

Het gevoel van de hulpverleners en het kunnen nemen van tijd blijken hierin aldus twee belangrijke elementen.

### **5.2.7 Naar de cliënten toe: op maat en vraaggestuurd werken**

Op maat werken wordt ingevuld en benoemd als 'met een gedeelde maat werken', waar men als sociaal werker nog behoorlijk vrij is om daar mee om te gaan. Eens de deur van de spreekkamer dicht is, is het de hulpverlener die kiest welke modellen en technieken hij gebruikt. Het ijkpunt is de vraag van de cliënt.

Anderzijds wordt er ook motivatie en engagement verwacht van de cliënt: *"Ik denk dat motivatie hier nog altijd de belangrijkste vereiste is (...) het is niet vrijblijvend he, als je hier binnen komt en je wil begeleiding dan ga je ook een engagement aan"*. In dit CAW worden er bijvoorbeeld afspraken gemaakt, een soort van contract, dat ondertekend wordt. Op die manier balanceert men op een spanning tussen idealistische en realistische doelstellingen. Als het dan bijvoorbeeld te moeilijk wordt of onhaalbaar lijkt, dan kan men het wel nog gaan aanpassen.

Een ander sprekend citaat over werken op maat: *"We zeggen altijd dat we werken op maat van de cliënt, maar de vraag, tot zolang die in het aanbod past gaat het, we proberen zoveel mogelijk het aanbod af te stemmen op de vraag van de cliënt, maar in de praktijk merk ik toch nog veel van: als een cliënt in een bepaald aanbod past, geen probleem, maar een heleboel cliënten past niet in het kastje. En die, wat doe je daar mee? Die blijven dan vaak in het onthaal langskomen."*

Men gaat hier op verschillende manieren mee om, door bijvoorbeeld naar de cliënten toe heel duidelijk te gaan afbakenen: *"Mijn rol is beperkt"* *"Dit mag je van mij verwachten"*. Ook gebeurt het vaak dat men naar de cliënt toe benoemt dat het de cliënt zelf is die het werk moet doen.

Verder is een aantal geïnterviewden ook de mening toegedaan dat de cliënten mondiger geworden zijn en dat ze een verruimde mogelijkheid hebben om een gerichte keuze te maken uit het aanbod. In veel gevallen zorgt dat er voor dat de hulpverleners meer op hun strepen gaan staan naar cliënten toe en aangeven: *"Het is dat of niks"*.

Wanneer cliënten aangeven dat de hulpverlening mag stopgezet worden, terwijl de sociaal werker het gevoel heeft dat er wel nog ondersteuning nodig is, dan gaat men in de meeste gevallen die keuze van de cliënt respecteren.



### 5.2.8 Tijd

Tijd wordt door iedereen aangeduid als een belangrijk instrument in de hulpverlening. Maar men geeft ook aan dat net die tijd onder druk komt te staan door bijvoorbeeld registratie en dossiervorming. In elk CAW wordt ongeveer één uur uitgetrokken per cliënt. Een aantal sociaal werkers geeft aan sowieso een half uur langer te voorzien. Men stelt ook dat er veel druk komt te liggen op de agenda van de sociaal werkers, waardoor het niet altijd mogelijk is anderhalf uur uit te trekken voor een gesprek.

*“Ja en veel cliënten, of sommige cliënten slagen er ook wel in om telkens om vijf minuten voor het einde van het uur in tranen uit te barsten, dus ja, dan loopt het soms wel eens uit. En dan zeg je niet van: ‘Het is nu twee voor. We gaan afronden!’”*

Men zoekt naar systemen om met de tijdsdruk om te gaan: door bijvoorbeeld nieuwe permanentiesystemen in te voeren, te werken met een telefonische back-up of iemand in te schakelen die alle mensen opvangt die zonder afspraak binnenkomen, of door het organiseren van een doelgroepspecifiek onthaal.

Men geeft aan dat er minder tijd is om nog met de cliënt mee te gaan naar bijvoorbeeld de mutualiteit of een andere dienst, of om op huisbezoek te gaan. Vanuit het onthaal op huisbezoek gaan werd volgens twee sociaal werkers vroeger veel meer gedaan dan nu. Ze stellen dat als ze dit willen doen, ze dit stevig moeten kunnen verantwoorden.

### 5.3 De nakende schaalvergroting en fusiegolf

Elk bevroegd CAW is op de een of andere manier bezig met de in de nota van Vandeurzen uitgestippelde krachtlijnen met betrekking tot de reorganisatie van het Algemeen Welzijnswerk en meer in het bijzonder met de schaalvergroting en de nakende fusiegolf. Het was dan ook onmiddellijk duidelijk dat er heel wat leeft daarrond en dat een aantal CAW midden in een of andere reorganisatie zit, al is het dan op verschillende snelheden. Dat verklaart tevens ook waarom sommige CAW, of sommige onthaaldiensten niet konden ingaan op de uitnodiging voor een interview voor deze masterproef. Er kunnen daarin twee uitersten geschetst worden: langs de ene kant CAW die hierop anticiperen en zelf al voorbereidingen beginnen te treffen om samen te gaan, bijvoorbeeld door samen met het naburig CAW een algemeen onthaal te organiseren. Langs de andere kant is er van de bevroegde CAW slechts één CAW dat de lokale inbedding resoluut behoudt. In de CAW die zelf voorbereidingen aan het treffen zijn *“om te anticiperen op een opgelegde fusie”*, valt het op dat de veldwerkers betrokken worden, maar pas nadat de grote lijnen eigenlijk al uitgezet zijn, en dan in veel verdere fasen later al weer niet meer. In het CAW dat niet in de stroomlijning mee wil gaan, worden de medewerkers heel nauw bij het beleid betrokken. Er

is veel onduidelijkheid en onzekerheid aanwezig bij de verschillende medewerkers. Ze weten vaak niet wat hen te wachten staat en ze zijn bang dat hun ruimte ingeperkt gaat worden. Tevens stellen ze zich verschillende vragen bij de ratio achter een volgende fusie en is men bang voor een stroomlijning. Ze ervaren dat zij niet betrokken worden in die beslissingen.

In het algemeen staat men dan ook eerder negatief ten opzichte van de schaalvergroting en de geplande fusies. Men denkt dat het aan de organisatorische kant van de hulpverlening ten goede zal komen, dat er een betere samenwerking zal zijn en een beter contact met de collega's. Daarentegen is men bezorgd over de kwaliteit, die men in deze context dan voornamelijk uitdrukt in termen van bereikbaarheid, dicht contact met de cliënt door bijvoorbeeld huisbezoeken of mee te gaan naar diensten.

Er leven ook een aantal 'angsten' met betrekking tot de fusie, zoals bijvoorbeeld de angst voor het verlies van posities. De kwaliteitscoördinator uit een grootstedelijk CAW geeft ook aan dat ze vermoedt dat een andere reden voor de fusiegolf ook meer ligt in het beheersbaar maken voor de overheid, zodanig dat de overheid meer grip heeft op de sector, omdat ze misschien niet altijd alles vertaald zien. De bevroegde sociaal werkers zijn geen voorstander van zo'n uniformisering. Een volgende fusiegolf installeren betekent ook een stroomlijning denkt men. In een uniform onthaal gelooft men niet, men is bang dat de hulpverlening onpersoonlijk wordt en men ziet geen inhoudelijk argument om dat te doen.

Een aantal citaten die de ambivalentie omtrent dit veelbesproken onderwerp duidelijk schetst:

*“Maar wat dat daar echt uit gaat komen, allee ik sta daar ook wel niet achter ze, het is te hopen dat dat niet gebeurt. Maar dat is ook uit een gebrek aan middelen dat ze alles meer groeperen, maar ik denk niet dat dat ten goede komt van uw cliënten. Sowieso zijn we al moeilijk bereikbaar.”*

*“Die (de middelen) zijn zeker te beperkt. En ze zullen nog beperkter worden he, want ze gaan nog eens stroomlijnen, he de nieuwe fusies zitten er weer aan te komen, nergens, nergens in heel de nota van Vandeurzen wordt over de cliënt gesproken, nergens. Ja, over programmatie en management en beheer.”*

*“En, allee, op zich zeggen we: ‘Schaalvergroting, bon, daar kunnen we mee leven als we creatief mogen zijn in hoe we dat dan vorm geven’. Nu komt daarbij de heel sterke programmatie, daar kunnen we niet mee overweg. We vinden ook dat, als sociaal assistent zit je tussen de overheid en het werkveld en uw publiek of de maatschappij. Je moet kunnen, het is onze verdomde plicht om een overheid aan te klagen, want je wordt constant geconfronteerd met de hiaten van een beleid in een maatschappij, je moet dat dus kunnen*

*aanklagen bij een overheid, maar dat kan niet meer als ze u zo sterk gaan programmeren, ze maken u gewoon monddood.”*

*“Ik vind, het maakt het werken niet makkelijker, een schaalvergroting. Ik denk dat dat vooral dingen zijn die door het beleid, waar dat het beleid zijn voordeel uit haalt, maar waar medewerkers op zich, wij, de voordelen voor ons zijn eigenlijk beperkt tot niets. Alee, je kan er het beste van maken en je kan, ja voor ons was het voordeel misschien op dat moment zo een stuk een nieuwe wind laten waaien.”*

*“En ik denk, euhm, het is voor ons eigen al moeilijk om het overzicht te houden, voor een cliënt moet dat nog veel moeilijker zijn om het overzicht te houden. Naar efficiëntie zie ik daar echt niet zo veel in. Alee, het kan hoogstens even efficiënt zijn, maar ik kan mij moeilijk voorstellen hoe het efficiënter kan worden. Alee, ik weet eigenlijk niet goed welke redenering dat daar achter zit, dat het ook echt efficiënter zou kunnen zijn?”*

Ook stelt men hierbij de vraag voor wie het efficiënter moet zijn. *“Ik denk zeker niet dat het voor de cliënt efficiënter wordt. Zeker niet in een overgangperiode.”*

Één CAW geeft expliciet aan dat het totaal niet achter de nota van Vandeurzen staat en dat het beslist heeft om nog één keer fundamenteel ten strijde te trekken. Hoe, dat weet men nog niet, alvast met een brief.

Er is dus veel onzekerheid en onduidelijkheid en dat vindt men lastig. Men gaat hier op verschillende manieren mee om:

- door gewoon door te doen met het eigenlijke werk, zich daar op te focussen zonder zich bezig te houden met zaken die daar rond hangen, men gaat er zich een stuk van afzetten,
- door te relativieren,
- maar ook door te ondergaan: *“Goh, wij kunnen wij altijd bedenkingen uiten, maar de beslissingen worden genomen door andere mensen. En die bedenkingen worden en kunnen zelden, alee, onze bedenkingen schroeven zelden beslissingen terug.”*

Daarenboven lijkt het dat hoe groter een centrum wordt; hoe meer een structuur van een middenkader gecreëerd moet worden om het ‘beheersbaar’ te houden.

## **5.4 Werking van het eigen CAW**

### **5.4.1 Structuur en niveaus binnen het eigen CAW**

Voor de werksituatie van de bevroegde mensen wordt verwezen naar de onderzoeksopzet in hoofdstuk twee (cfr. supra).

In de ontwikkeling van het Algemeen Welzijnswerk en de CAW in het bijzonder werden alsmaar meer functies en niveaus opgericht. Er heeft zich gaandeweg een moeilijke structuur gevestigd die van CAW tot CAW verschilt. Hieronder enkele voorbeelden:

1. personeel → teambegeleiders → directie,
2. personeel → teamverantwoordelijke → clustercoördinatoren → stafmedewerkers → directrice,
3. personeel → teambegeleiders → clustercoördinatoren → twee stafleden → een directeur + twee personeelsdirectrices → een algemeen directrice,
4. personeel → stuurgroep van zes à zeven mensen uit het personeel → twee stafmedewerkers waaronder de kwaliteitsverantwoordelijke → een directeur.

In dit laatste CAW wordt niet gewerkt met coördinatoren, maar met 'zelfsturende teams' en dit vanuit financiële overwegingen. Er zijn op die manier immers geen officiële 'coördinatoren', maar hulpverleners zelf die dit werk doen. Dit wordt als moeilijk ervaren "... omdat je niet die term 'coördinator' op u geplakt hebt gekregen"

De complexe structuur zorgt ervoor dat het moeilijk is om zaken 'naar boven doorgesijpeld' te krijgen. *"Nu heb je die tussenniveaus bij wijze van spreken. Stel nu, als 'gewone werkkraft' ja, je moet er niet meer aan denken om zelf te bellen naar iets. Je moet het zeggen aan je coördinator en je coördinator moet het dan 'meenemen' naar het coördinatorenteam en dan gaat de directie daar misschien iets mee doen of niet, die directie die moet ook afhangen van vergaderingen op het Steunpunt neem ik aan, maar daar heb ik absoluut geen zicht op. En dan? Dan verdwijnt dit in de grote ruimte, of niet. Dus er is een heleboel, euhm, tussenstappen zijn er, en zaken zijn anoniemer geworden."*

Ook wordt er kritiek gegeven op het feit dat heel wat mensen in een leidinggevende positie weinig of geen praktijkervaring hebben. *"Je merkt sowieso dat de bedrijfsvisie zo wat meer in de sociale sector begint door te dringen. De meeste die als directie ook aan het hoofd staan zijn meestal ook wel mensen die nooit echt in de praktijk gestaan hebben, maar die van een bedrijf over komen of die ergens wel, ja en dat, ik denk dat je dat wel, door heen de jaren wel meer begint te zien."*

*"Ik heb het gevoel dat er wat voeling kwijt is. De CAW zijn geprofessionaliseerd en beter gemanaged, maar er is een stukje voeling kwijt, meer professionalisme, maar minder voeling."*

Vier van de bevraagde sociaal werkers met elk minimum tien jaar ervaring geven aan bewust niet voor een coördinerende functie geambieerd te hebben.

### 5.4.2 Procedures en regels

Doorheen de gesprekken komt een aantal situaties aan bod waarbij men aangeeft te botsen op de 'regels' van het centrum. Hieronder worden enkele voorbeelden geschetst en wordt beschreven hoe men er mee om gaat.

Bijvoorbeeld wanneer het onthaal net gaat sluiten en er staat een cliënt voor de deur die geen onderdak heeft. Men vindt dat lastig, ook omdat het 'werk' er eigenlijk op zit voor de dag, maar men gaat die persoon toch opvangen en zoeken naar een opvangmogelijkheid. In uiterste nood wordt gebruik gemaakt van een achterpoortje, zoals bijvoorbeeld een nacht in het ziekenhuis of bij de politie, waarvan men weet dat die in principe altijd mensen moeten helpen.

Een ander voorbeeld heeft te maken met doorverwijzing: in principe gaat men altijd intern doorverwijzen (dus naar een andere dienst binnen het CAW) binnen de spreekuren, maar als er iemand buiten de spreekuren heel emotioneel of in crisis voor de deur staat, dan gaat die persoon wel opgevangen worden en wordt er gezocht naar mogelijke ondersteuning.

In een onthaal waar voorlopig enkel permanenties via de telefoon gebeuren en er komen toch mensen 'binnengelopen' gaat men onder het vakje 'aanmelding' in plaats van 'onthaal' een afspraak maken en waarop die cliënten kunnen terugkomen. Een andere onthaalmedewerkster die in dezelfde situatie zit gaat de mensen niet wegsturen, maar ze legt hen uit dat ze hun verhaal gerust kunnen doen, maar dat er verschillende telefoons tussen het gesprek zullen plaatsvinden, omdat er eigenlijk geen fysieke permanentie is, maar enkel een telefonische.

Ook over procedures werd veel gepraat. Zo is er een standaardprocedure die zegt dat wanneer mensen voor de eerste keer binnenkomen, er hen verteld moet worden wat een CAW is, wat de deontologie ervan is, wat de klachtenprocedure inhoudt en dat er dan pas in gesprek gegaan kan worden, omdat de cliënten dan zeggegd akkoord gaan met de regels. Hier gaat men op verschillende manieren mee om, bijvoorbeeld door de regel een beetje naar de hand te zetten door een kortere versie van de info te geven en het meer te integreren in het gesprek, niet standaard bij het begin. Men vindt dat geen manier van werken, wanneer mensen 'boven hun theewater' binnenkomen.

Over het kwaliteitshandboek geldt de volgende uitspraak als algemene stelling: *"Een kwaliteitshandboek is goed, omdat het een vorm van standaardisatie is, omdat er een aantal objectieve maatstaven in zitten. Maar die zeggen niks over het kwalitatief contact met de cliënt."*

Men merkt de neiging om alles meer in procedures te gieten en men is daar bang van. Men wil immers niet louter een uitvoerder worden, een “receptionist”. Anderzijds wordt ook de kritiek geuit dat er heel veel tijd gaat naar het ontwikkelen van procedures, terwijl men daar eigenlijk in de praktijk niet naar kijkt. De meeste hulpverleners geven aan toch intuïtief te handelen in een ‘crisisituatie’ omdat men niet altijd de tijd heeft om dan met het team terug te koppelen, ook al staat het in de procedure beschreven dat dat wel moet.

Men bekijkt procedures als “verlamvend” en “verarmend” en men volgt ze ook vaak niet. Er zijn er dan ook zo veel en ze staan vaak niet ergens centraal, wat maakt dat het tijdrovend en moeilijk is om ze te gaan opzoeken.

Één sociaal werker over de klachtenprocedure: *“Ik denk soms dat die meer dient om de organisatie te beschermen dan om de cliënt te dienen hoor, maar goed. (...) Dat is zoiets van: ‘Stel nu dat er iemand een klacht indient, dan kunnen we bewijzen dat we de procedure gevolgd hebben.’ Dat is een beetje cynisch he wat ik nu zeg, ik zou het liever anders zien hoor.”*

#### **5.4.3 Controle**

Men vindt in het algemeen dat controle en inspectie is iets wat er bijhoort. Echter geeft men wel aan dat er steeds meer controle bijkomt, bijvoorbeeld naar de dossiervorming en registratie toe, maar ook bijvoorbeeld naar het opvolgen van uren. In deze kan gesproken worden over een vorm van interne controle, door leidinggevenden in het CAW zelf, via bijvoorbeeld het bijhouden van een dagboek, of het noteren van elk binnenkomend telefoontje.

Met betrekking tot het omgaan met het werkrooster geven in één CAW twee sociaal werkers aan dat de directie eigenlijk een strikt uurrooster oplegt, maar dat het team daar stilletjes gewoon zelf flexibel mee omgaat. Bijvoorbeeld wanneer men recup neemt, zorgt het team er zelf voor dat er iemand voor de permanentie, dat er iemand in huis is, zodat de directie dat eigenlijk niet aanvoelt.

#### **5.4.4 Werkdruk**

Men ervaart te weinig tijd om alles te kunnen doen wat men wil/moet doen. Een sprekend citaat vat de meningen rond werkdruk samen: *“Er komen systematisch meer opdrachten bij, maar de financiering van de CAW gaat niet systematisch mee naar omhoog.”* Die opdrachten worden vaak vanuit de partijpolitiek en de media aangestuurd, op basis van actuele gebeurtenissen of thema’s en men heeft het gevoel dat daarbij altijd in eerste instantie naar de welzijnssector gekeken wordt. Zo zijn er projecten bijgekomen rond intrafamiliaal geweld en seksueel delinquenten.

In de loop van de jaren zijn er op die manier steeds meer opdrachten en teams bijgekomen waarbij telkens naar het onthaal gekeken werd als toegangspoort. Daardoor stelt men dat het onthaal meer en meer een specialisatie aan het worden is om met mensen heel sterk in de breedte te kunnen werken, maar niet in de diepte.

Er worden ook heel veel werkgroepen opgericht: *“Voor alles is er een werkgroep”*. Men vindt dat er daardoor heel veel werk op hen afkomt, maar men ziet het ook als een manier om betrokken te worden, al vinden er wel heel veel en niet altijd even functionele vergaderingen plaats.

#### **5.4.5 Relatie met eigen leidinggevenden**

Wanneer men stelt ‘een tegendraads CAW te zijn’ dan heeft men het vaak over de rol die de directeur van het CAW volgens hen aanneemt op het directeurenoverleg en daarbij niet altijd in een gemakkelijke positie zit.

Daarnaast ervaart men in sommige gevallen een groter wordende afstand tussen de leidinggevenden en zichzelf: *“Ik denk dat eigenlijk, euhm, als ik kijk naar onze algemeen directeur, vroeger zagen wij die in de cafetaria, hij zit al jaren niet meer in de cafetaria, ik denk dat je ook verder weg komt te staan van de praktijk, die mensen draaien dan ook al jaren niet meer mee echt binnen de praktijk, euhm, ik denk dat dat een theoretische job geworden, en geen praktijk-job. En ja, dat die kloof groter wordt zeker, tussen de theorie en de praktijk?”*

Anderzijds geeft een viertal sociaal werkers ook aan dat ze vermoeden dat er al heel wat gefilterd en gebufferd wordt door de directeurs of de coördinatoren.

#### **5.4.6 Online hulpverlening**

Online hulpverlening komt stilaan zo overal wel van de grond, ingegeven vanuit het werk dat de JAC daarrond reeds verricht hebben en is daarom dus vooral nog op jongeren gericht. Er is hier echter wel een vreemde beweging aan de gang: eigenlijk is online werken via een chatforum onthaalwerking, maar dan anoniemer. Er bestaan hier echter geen echte richtlijnen en procedures over registratie, hoewel de gesprekken, volgens vier geïnterviewden, soms diepgaander zijn dan in een fysiek contact omdat cliënten zich minder geremd voelen. Anderzijds vormt de chattekst natuurlijk wel het letterlijke verslag van het gesprek, maar desalniettemin bestaan met betrekking tot de online hulpverlening toch wel nog veel onbeantwoorde vragen.

Zo gaf een onthaalmedewerkster aan dat er in heel het CAW wel twintig tot dertig procedures waren, zoals bijvoorbeeld ‘wat te doen bij dreiging van zelfmoord’, maar dat daar bij chathulpverlening niets rond bestaat. *“Da’s allemaal standaard uitgeschreven, bij chat is*

*er daar dus niks over. Als daar iemand zegt: 'ik pleeg nu zelfmoord, ik sta aan de trein van I. en ik spring er nu onder, ik ben aan het chatten met mijn facebookprofiel' weet ik veel, ja dan is daar niks van procedure..."*

#### **5.4.7 Cliëntbijdragen**

Voor het onthaal worden nog geen bijdragen gevraagd, voor de begeleiding wel, in sommige CAW wordt daar althans over gesproken. De cliëntbijdragen worden dan 'berekend' op basis van het inkomen van de cliënt, maar toch eerder subjectief gekleurd. Er bestaat niet echt een regel voor, behalve dan dat de financiële bijdrage geen drempel mag zijn. Hoe maken de onthaalmedewerkers dan een keuze? Sommigen bepalen het op basis van de schulden die de cliënt reeds heeft, andere 'wegen af' hoe emotioneel betrokken ze zijn bij de cliënt, nog anderen gaan de cliënt zelf laten beslissen en in een paar gesprekken wordt aangegeven dat door de onduidelijkheid en moeilijkheid van de regel men rap zal zeggen dat er geen bijdrage hoeft te worden gegeven. De bevroegde sociaal werkers die hier over spreken geven aan het toch moeilijk te hebben met het vragen naar het inkomen van de cliënten. Het persoonlijke, het gevoelsmatige primeert hier vaak.

Tevens komt hier ook de logica naar boven dat wanneer mensen de begeleiding kunnen betalen, ze worden doorverwezen naar de privé.

### **5.5 De relatie met het Steunpunt en de overheid**

#### **5.5.1 De relatie met het Steunpunt**

Het al vaak genoemde Steunpunt Algemeen Welzijnswerk fungeert als ondersteunings- en expertisecentrum voor medewerkers en verantwoordelijken van de CAW en het straathoekwerk ([www.steunpunt.be](http://www.steunpunt.be)). Een aantal geïnterviewden die al langer meedraaien in het werkveld geven aan dat de relatie met het Steunpunt toch wel sterk veranderd is ten opzichte van 'vroeger'. Men geeft, niet zonder enig cynisme, aan dat de rol van het Steunpunt geëvolueerd is van een bemiddelende rol tussen de sector en de overheid naar een "*verlengde van een overheid*".

*"Ik denk dat de meeste van ons nu gaan zeggen dat het Steunpunt ons niet steunt. Wij ervaren dat als een verlengde van de overheid, dat zich volledig heeft verkocht aan de overheid en al die nieuwe toestanden, dat komt allemaal via het Steunpunt naar ons en wij hebben daar niks aan te zeggen. Meestal gebeuren de dingen compleet boven ons hoofd heen en vernemen wij het pas als het al een feit is."*

*"... een van de nieuwe dingen is dat ze nu vinden dat we zo kort mogelijk moeten hulpverleners. Alsof dat tien gesprekken met iemand nu een graadmeter is voor de kwaliteit? Het kan zijn dat tien gesprekken veel te lang is, het kan zijn dat het te kort is."*



In het algemeen frustrereert men zich over de beleidskeuzes. Men heeft het gevoel dat er te weinig middelen worden vrijgemaakt en dat de verhouding over hoe middelen verdeeld worden niet logisch is. Ook heeft men het gevoel er ver van af te staan. Men geeft aan niet (meer) te weten waar het beleid zich mee bezig houdt en wie de mensen van het Steunpunt zijn. Ook ervaart men dat het beleid ver van de werkvloer af staat. Men vermoedt dat de uiteindelijke bedoelingen wel dezelfde zullen zijn, maar dat het beleid een andere taal spreekt en men elkaar niet vindt. Men vindt dat er geen kritische stem vanuit het Steunpunt komt, dat de sector in het algemeen een beetje de tanden kwijtgeraakt is en dat men weinig assertief is in het aanpakken van de problemen.

Men geeft aan daarmee om te gaan door ervaringen van op de werkvloer proberen te signaleren, maar als men merkt dat het na herhaaldelijke pogingen niet aankomt, dan gaat men op een bepaald moment afstand nemen van dat beleid en zich gaan focussen op het zo goed mogelijk invullen van het werk met de cliënt. Het lijkt dus alsof men op de duur nog weinig actorschap opneemt:

*“Wij weten in alle geval niet waar wij met onze onvrede terecht kunnen en vaak neem je dan zo’n houding aan, niet van gelatenheid hoor, maar van ja: ‘ok, het zal nu weer dat zijn’. Ondertussen doen wij met onze cliënten nog altijd wat wij denken dat wij moeten doen. Maar er is zeker geen georganiseerd protest of zo. Voor zover dat ik weet toch.”*

De reden voor het feit dat men niet weet waar zij met hun onvrede terecht kunnen kan liggen in het creëren van de verschillende tussenniveaus die er soms voor zorgen dat alle weerstand of bedenkingen ‘weggefilterd’ worden. De signaleringfiche is daar een sprekend voorbeeld van. Een hiaat in de frontlinie opmerken, daar een nota over schrijven en die dan door een coördinator laten vertalen op beleidsniveau, dat zijn veel stappen die telkens een verlies aan betrokkenheid met zich mee kunnen brengen.

Men geeft anderzijds aan dat men niet het gevoel heeft dat de interactie met de cliënt in het gedrang komt. Het beleid focust immers op de organisatorische kant van de hulpverlening, waardoor men voornamelijk een afwachtende houding aanneemt waarin men positief wil blijven denken. De respondenten geven aan nog steeds voldoende tijd en ruimte te hebben om met de cliënt bezig te zijn. Aldus gaat men zich eigenlijk onttrekken van het organisatorische debat en gaat men zich met al hun beschikbare tijd ten volle richten op het werk de cliënten. Men richt zich dus vooral op het individuele en het technische sociaal werk is niet veraf, zie ook de trend naar specialisatie.

Een maatschappelijke rol wordt daarbij amper opgenomen, wat bevestigd wordt in de gesprekken. Men geeft aan geen grip te hebben op structurele problemen: *“De sociale sector*

*gaat de structurele problemen niet oplossen, de sociale sector is te weinig assertief om de structurele problemen aan te kaarten. Er wordt nog weinig maatschappelijk debat gevoerd. Er is geen forum, geen verzet.”*

*“...iemand die kansarm is en in een krot woont, die in een lage opleiding zit, of die zelfs geen opleiding heeft en daardoor geen werk heeft, die 4 of 5 of 2 of 1 kind heeft en die geschorst is van zijn dop, begin er maar eens mee om dat structureel op te lossen, dat is gewoon onmogelijk. Want het een hangt vast met het ander en dan worden ze dakloos en dan hebben ze geen mutualiteit meer...”*

*“Ik vind wel dat er op beleidsniveau of op structureel niveau wel dingen mogen gebeuren. Zeker rond het migratiebeleid en asielbeleid en zo, maar het is niet dat ik er actief mee bezig ben, ik ben nog niet op straat gekomen of zo. Nee. Ik ben eigenlijk meer iemand wel van de werkvloer en ik zal voor mijn cliënten doen wat ik kan en daar zal ik voor vechten.”*

Het sociaal werk krijgt aldus een heel individuele invulling. Als dat gegeven geplaatst wordt naast het mensbeeld dat achter de visie op onthaalwerking schuilgaat, namelijk dat van de autonome, rationele en mondige mens die het eigen heft in handen neemt, weet wat zijn probleem is, naar het onthaal toe stapt, zegt welke zorg hij wil, die zorg krijgt, waardoor het probleem na x aantal tijd opgelost zal zijn, dan doet dat toch vragen oproepen over de rol van het sociaal werk en de manier waarop het ingevuld wordt.

### **5.5.2 Inspectie en controle**

Met betrekking tot inspectie zijn niet alle respondenten al even veel gecontroleerd geweest. Sommige geïnterviewden nog nooit, anderen al drie keer of meer. In het algemeen kan gesteld worden dat controle en inspectie iets is wat er volgens de bevraagde onthaalmedewerkers bij hoort, maar men voelt wel aan dat er steeds meer controle bijkomt. Men stelt dat het niet leuk is om gecontroleerd te worden door de overheid, maar men begrijpt het wel en men vindt het ook logisch omdat de overheid voor de subsidies zorgt. Men vraagt zich, in aansluiting bij de meningen over de registratie, echter af of dat wel de goede manier is om te weten te komen of men goed hulpverleent.

Wanneer extra middelen ingezet worden voor een bijkomende opdracht is er ook extra controle op dat project, bijvoorbeeld het project rond partnergeweld. Men vindt dat normaal dat er dan meer controle is, men moet dan alles kunnen aantonen. Men gaat op verschillende om met de stijgende nadruk op controle:

- door uit eerdere ervaringen met inspectie voorbereidingen te treffen: *“Ik heb het geluk gehad dat al drie keer te mogen hebben, dan weet je op de duur wel waar je op moet letten...”*,

- door het gewoon te aanvaarden, omdat men het logisch vindt, men biedt geen weerstand,
- door er in mee te gaan, omdat men al *“een trapje hoger zit”*, bijvoorbeeld zoals bij de registratieverantwoordelijken.

*“Dat er een gezonde vorm van inspectie is, dat is positief, maar dat het formeel is, dat het keurslijf wordt en dat het bevreemdend is bij momenten zodat je niet meer weet van waar het komt, dat is niet goed.”* Om die vervreemding weg te houden en zichzelf daar dus een stuk in te beschermen ontstaat er een praktijk waar bij men minimaal doet wat nodig is, voor zover men het zinvol vindt en het de kerntaak niet aantast.

*“Kijk het is simpel he, euhm, zij subsidiëren ons he, en van subsidiëring hangt heel de werking van je centrum af. Het is niet zo dat wij een revolutie tegen Khaddafi willen ontketenen, maar de overheid is een soort Big Brother geworden.”*

*“... datgene wat helpt, dat wat werkt in gesprekken, is naast een aantal concrete dingen, vaak de menselijke factor, het vertrouwen, tijd voor de dingen, het feit dat je aanwezig bent. Men moet niet altijd handelen, men moet soms er gewoon zijn, en dat kan je niet meten he, dat is moeilijk he.”*

In drie CAW heeft er zich iets bijzonders voorgedaan, dat hier zeker te benoemen waard is. Drie CAW hebben bezoek gehad van een ‘Mystery shopper’: iemand die beweert een cliënt te zijn, maar dat eigenlijk niet is, om bij wijze van onderzoek naar de praktijk te kunnen kijken. Dat hebben de drie CAW niet geapprecieerd. Uit de interviews met hen kan een citaat gehaald worden dat hierover eigenlijk alles zegt:

*“... ze doen dingen waarvan wij zeer verontwaardigd zijn. Ik weet niet of u al bij andere gehoord hebt van dat ‘Mystery shoppen’? (...) Dit is, dit kan gewoon niet. Het is bij ons ook gebeurd. Je krijgt bijvoorbeeld, een van mijn collega’s, ze zijn niet bij mij terecht gekomen, maar dat maakt niet, een collega die al 20 jaar in het werkveld zit, ze krijgt een cliënt over de vloer en die man vertelt daar dat die financiële problemen heeft, dat hij ook te maken heeft met de dood van zijn vrouw, zij is nog niet lang overleden, dus de collega die die intake doet gaat daar wel in mee, ja als iemand vertelt: ‘Mijn vrouw is overleden.’, dan sta je daar niet bij als robot, he dan ben je empathisch, dan geef je een aantal adviezen, een paar mogelijkheden voor eventuele doorverwijzing. En dan krijg je drie dagen later doodleuk een briefje dat het eigenlijk een ‘onderzoek’ was en dat het niet bedoeld is als controle... Nu, dit kan niet, dat is Big Brother. Laat het zo zijn om ervaringen op te doen hoe dat wij ons onthaal doen, dan denk ik: ‘Vraag het ons he verdomme!’ of ‘Organiseer een congres of een forum, maar toch niet op die manier!’ Nu, onze directie die was daar ook niet mee gediend hoor.”*

De eerste dagen na het bezoek van de 'Mystery shopper' is men op de hoede geweest en ging men elke 'rare' vraag toch een stukje wantrouwen.

### **5.5.3 Nomenclatuur**

Men geeft aan dat er op het beleidsniveau vaak discussies plaatsvinden over hoe bepaalde deelaspecten van het werk genoemd moeten worden. Zo geeft een onthaalmedewerkster aan dat begeleidingen binnen de onthaalfase niet meer 'begeleiding' genoemd mogen worden, maar dat zij 'trajecten' moeten heten: *"Daar krijg je zo wel discussies over, op het coördinatorenoverleg, over de benaming. Begeleiding doet begeleiding, onthaal mag niet meer spreken over 'onthaalbegeleiding', wij moeten spreken over een 'onthaaltraject' Zo naar benamingen toe, wordt er zo wel gediscussieerd, dat je zegt: "Alee, waar zitten ze nu weer over te discussieren? (...) Ik vind dat dikke zever, alee ja, dat vind ik naast de kwestie. "* Een ander voorbeeld: in een bepaald CAW mag men niet 'teamcoördinator' zeggen, maar dient men 'teamverantwoordelijke' te zeggen, de bevroegde sociaal werker in kwestie weet niet waarom.

Men gaat daar vaak mee om door humor te gebruiken, het te relativiseren en de focus op de cliënt te leggen, zonder zich iets aan te trekken van de benaming.

## **5.6 Besluit**

Er kan gesteld worden dat er in de sector van het Algemeen Welzijnswerk en meer bepaald in de context van de onthaalwerkingen een verzakelijking aan de gang is. De verschuivingen richting schaalvergroting en fusionering beheersen de leefwereld van de bevroegde sociaal werkers. Men heeft er veel vragen, twijfels en bedenkingen bij en men staat in het algemeen eerder negatief tegenover enkele ontwikkelingen die daardoor in gang gezet of versterkt worden. Daar deze ontwikkelingen doorheen de hierboven beschreven deelaspecten van de onthaalpraktijk vloeien en er misschien niet altijd even duidelijk uitkomen worden ze hier kort nog even opgesomd.

Door de klemtoon op het (re-)organiseren van het aanbod ontstaat er in het Algemeen Welzijnswerk een neiging naar afbakening; de ondersteuning aan mensen wordt gefragmenteerd aangeboden via modules, waardoor men voor bepaalde problemen op de ene plaats en voor andere problemen op de andere plaats terecht kan. Men knipt op die manier heel wat van de complexiteit van de situatie waar cliënten in zitten weg, men verliest er cliënten door en er ontstaat een toenemende specialisatie, ook in het onthaal, dat zich vooral breed, maar minder diep moet organiseren. Sociaal werkers worden geconfronteerd met het moeten maken van een keuze tussen begeleidingswerk of onthaalwerk waar ze vroeger nog beide konden doen. Schaalvergroting brengt ook het oprichten van diverse

coördinerende niveaus met zich mee. In die tussenniveaus komen mensen terecht die verder van de praktijk weg staan, waardoor er soms gesproken wordt van een verlies aan voeling met de complexe realiteit. In het beleid dat zij uitstippelen leggen ze vaak een nadruk op het meten van resultaten en het bijhouden van veel cijfermateriaal, om de kwaliteit te waarborgen, terwijl dat de kwaliteit van de interactie tussen de cliënt en de hulpverlener niet te meten valt. Men voelt de neiging om de hulpverlening beheersbaar te houden en te gieten in een uniform keurslijf door middel van allerlei procedures en regels, programmatie en afstemming op elkaar. Er komen tevens veel opdrachten bij waardoor de werkdruk stijgt, zonder dat er daarom systematisch ook meer middelen bijkomen.

Tevens ontstaat er een individueel discours, vanuit de ervaring dat het omgaan met structurele problemen heel moeilijk is en dat men weinig vat heeft op beslissingen die genomen worden door het beleid. Zodoende richt men zich op het ten volle benutten van de beschikbare tijd met de cliënten. Er ligt een gevaar op de loer voor het afknippen van de maatschappelijk rol van de sociaal werker die steeds meer een technische en individu-gerichte werker wordt. Men ervaart moeilijkheden in het aanklaarten van deze dreiging en men mist een forum waar de twijfels en bedenkingen een plaats krijgen.

## 6. BESLUIT

In deze masterproef werd op zoek gegaan naar managerialistische ontwikkelingen in de praktijk van het CAW-onthaal en naar hoe sociaal werkers werkzaam in die praktijk daarmee omgaan. Het onderzoek nam deze twee elementen als belangrijkste onderzoeksvragen en vertrok vanuit twee hypothesen; namelijk (1) dat er inderdaad sprake is van een managerialistisch discours in de actuele ontwikkelingen van de CAW, waarbij men erin gelooft dat de kwaliteit van de hulpverlening zal verbeteren door het aanbod anders te organiseren en (2) dat de sociaal werkers werkzaam in de praktijk van het CAW-onthaal het gevoel hebben minder vrije handelingsruimte te hebben. De onderzoeksopzet bestond uit twee luiken, waarbij data gehaald werd uit enerzijds een theoretisch luik via literatuurstudie en anderzijds een empirisch luik aan de hand van veertien diepte-interviews met sociaal werkers werkzaam in het onthaal.

Zodoende kon aangetoond worden dat er inderdaad sprake is van managerialistische ontwikkelingen in de actuele praktijk van het CAW-onthaal. Deze ontwikkelingen worden niet in het minst ingezet door de door de overheid geplande hervorming van het Algemeen Welzijnswerk, die een schaalvergroting en een fusiegolf teweeg zal brengen op organisatorisch vlak. Het lijkt er op alsof men er in gelooft dat er betere hulp verleend zal worden door het aanbod anders te organiseren en daarmee de basisaanname van het managerialisme bevestigt. De organisatorische veranderingen hebben echter ook inhoudelijke implicaties voor het werk van de onthaalmedewerkers en over veel van deze ontwikkelingen leven dan ook veel vragen, bedenkingen en twijfels die moeilijk gehoor vinden. Elke bevroegde onthaalmedewerker gaf aan daar toch mee bezig te zijn en heel wat CAW zijn effectief reeds gestart met organisatorische voorbereidingen voor de nakende fusie.

Hoewel de bevroegde onthaalmedewerkers inschatten dat een schaalvergroting inderdaad samenwerking kan bevorderen en de CAW een sterkere stem kan doen laten opnemen, maakt men zich toch een aantal wezenlijke bedenkingen. Zo merkt men op dat door de klemtoon op het (re-)organiseren van het aanbod te leggen er in het Algemeen Welzijnswerk een neiging tot afbakening ontstaat, waarbij de ondersteuning aan mensen gefragmenteerd aangeboden wordt via modules. Daardoor worden de problemen van mensen opgesplitst in delen en krijgen cliënten op die manier een ticket voor de 'doorverwijzingscarrousel' van de organisatie en daarbuiten. Men knipt op die manier heel wat van de complexiteit van de situatie waar cliënten in zitten weg, men verliest er cliënten door en er ontstaat een toenemende specialisatie, ook in het onthaal, dat zich vooral breed, maar minder diep moet organiseren. Sociaal werkers worden geconfronteerd met het moeten maken van een keuze

tussen of begeleidingswerk of onthaalwerk waar ze vroeger nog beide konden doen. Schaalvergroting brengt ook het oprichten van diverse coördinerende niveaus met zich mee. In die tussenniveaus komen mensen terecht die verder van de praktijk weg staan, waardoor er soms gesproken wordt van een verlies aan voeling met de complexe realiteit. In het beleid dat zij uitstippelen leggen ze daarenboven vaak een nadruk op het meten van resultaten en het bijhouden van allerlei cijfermateriaal om de kwaliteit te waarborgen, terwijl de kwaliteit van de interactie tussen de cliënt en de hulpverlener niet te meten valt. Men voelt de neiging om de hulpverlening beheersbaar te houden en te gieten in een uniform keurslijf door middel van allerlei procedures en regels, programmatie en afstemming op elkaar. Er komen tevens veel opdrachten bij waardoor de werkdruk stijgt, zonder dat er daarom systematisch ook meer middelen bijkomen.

Vanuit de literatuurstudie wordt ook duidelijk gemaakt dat deze tendensen niet enkel van deze tijd zijn, maar begrepen moeten worden vanuit een historisch en maatschappelijk kader. Het beschreven overzicht van de ontwikkeling van de sector Algemeen Welzijnswerk laat op die manier zien dat het sociaal werk niet enkel een gevolg is van maatschappelijke ontwikkelingen, maar zelf ook die ontwikkelingen mee vorm geeft.

Naast het schetsen van de actuele managerialistische invloeden in het sociaal werk en het Algemeen Welzijnswerk wordt in deze masterproef ook op zoek gegaan naar hoe sociaal werkers met die ontwikkelingen omgaan. Daarbij kan als belangrijke conclusie gesteld worden dat zij heel weinig greep ervaren op de grote beleidsbeslissingen. Ze merken tevens op dat de beslissingen ver van de realiteit weg genomen worden omdat ze vaak moeilijk te rijmen vallen met de dagelijkse praktijk waarin de mensen werken. Bovendien vindt men het moeilijk een stem op te nemen in het debat. Of ze worden mond dood gemaakt door de stugge organisatiemechanismen, of men maakt het imago van de 'zachte sector' waar. Hoe het ook zij, men vindt nergens een platform of een forum om hun bedenkingen ergens een plaats te geven.

Van de dertien bevraagde CAW is er slechts één dat er een fundamenteel andere kijk op na houdt en er resoluut voor kiest om niet mee te gaan in de stroomlijning.

Men ervaart daarentegen wel nog veel vrijheid en ruimte in de interactie met de cliënt, waardoor er daarop een extra gerichtheid ontstaat. Naast praktijken van mini-verzet, gaat men zich voornamelijk neerleggen bij de grote beleidsbeslissingen en op die manier van het sociaal werk iets individueels en soms zelfs iets technisch maken. Er ontstaat een individueel discours met betrekking tot de hulpverlening, waardoor veel van de valkuilen en de moeilijkheden behouden blijven. Men geeft tevens ook aan dat het moeilijk is om op dat structurele niveau te geraken als sociaal werker.

Het debat over de hervorming van sociaal werkpraktijken komt op die manier onder druk te staan. Een te grote focus op het managen van de organisatie van het aanbod houdt het risico in de structurele verbondenheid van sociale problemen uit het oog te verliezen. Er moet op een creatieve manier gereflecteerd worden over sociaal werkpraktijken om de onderliggende probleemdefinities aan het licht te brengen. De sociale beleidsagenda moet verbreed worden door een aantal voor de hand liggende aannames te 'demystificeren' en door te gaan kijken wie sociale problemen definieert, hoe die worden gedefinieerd en welke groepen er aan de kern van die problemen gezet worden (Coussée, Bradt, Roose & Bouverne-De Bie, 2010). Sociale problemen mogen niet geïsoleerd worden van de bredere structuren in de samenleving en sociaal werkinterventies moeten gericht blijven op het bijdragen aan een besef van menselijke waardigheid (Bouverne-De Bie, 2009).

De hervormingen die het sociaal werk in het algemeen en het Algemeen Welzijnswerk in het bijzonder te wachten staan, moeten daarom gevoerd blijven worden vanuit een sociaal pedagogisch perspectief. Dit uitgangspunt opent onmiddellijk mogelijkheden voor verder onderzoek.

In navolging tot wat Evans (2011) aanhaalt kan een onderzoek naar het perspectief van managers en een kijk op de relatie tussen professionals en managers het hervormingsdebat verruimen. Daarbij kan gekeken worden naar hoe men professionaliteit invult en wat dit betekent voor een sociaal werkpraktijk.

De sector van het Algemeen Welzijnswerk is niet de enige sector die geconfronteerd wordt met de in deze masterproef beschreven ontwikkelingen. Ook in die sectoren kan er op zoek gegaan worden naar hoe men de debatten open kan houden. Centraal daarbij moet een besef aanwezig zijn dat de actuele situatie van de sector een historische en maatschappelijke bepaaldheid met zich meedraagt die de debatten kleurt. Hier dient echter ook het actorperspectief van het sociaal werk mee in kaart gebracht te worden.

Voor de sector van het Algemeen Welzijnswerk hoopt deze masterproef een bijdrage te kunnen leveren aan het debat, door de ruimere context op macro- en mesoniveau en het perspectief van sociaal werkers samen te brengen. Op die manier is het onderzoek niet af, maar dat zal het gelukkig nooit zijn, wil men het debat open houden. De vragen die er liggen zijn complex, net zoals het sociaal werk op zich. Een belangrijke eerste stap in het open en levend houden van het debat is erkennen dat het moeilijk en complex is zodat men van daaruit elkaar tegemoet kan treden, niet om alles direct op te lossen, wel om zich gezamenlijk te buigen over die complexiteit en hoe er mee omgegaan kan worden.



## ADDENDUM

In de afwerkingsfase van deze masterproef werd een online forum opgericht door mensen uit het werkveld, onder de naam: 'Meer Fusies? Nee bedankt!' als reactie op de in februari 2011 verschenen nota van minister Vandeuren over de krachtlijnen van de hervorming voor de CAW. Het forum is de eerste uiterlijke vorm van protest en een poging om een draagvlak te creëren binnen de sector. Het forum is te bezoeken via <http://meerfusiesneebedankt.ning.com/>.



Ik hoop dat het een verhaal van kansen wordt, door met elkaar in gesprek te gaan, het debat te openen en open te houden. En misschien kunnen enkele inzichten uit deze masterproef daar een kleine bijdrage aan leveren.

## BRONNENLIJST

- Alvesson, M. (2003). Beyond neo-positivists, romantics and localists: a reflexive approach to interviews in organizational research. *Academy of management review*, 28(1): 13-33.
- Aronson, J. Smith, K. (2009). Managing restructured social services: expanding the social? *British Journal of Social Work*, 1: 1-18.
- Aronson, J. Smith, K. (2011). Identity work and critical social service management: balancing on a tightrope? *British Journal of Social Work*, 41: 432-448.
- Baines, D. (2004). Pro-Market, non-market: the dual nature of organizational change in social services delivery. *Critical Social Policy*, 24: 5-29.
- Beresford, P. Croft, S. Service users and practitioners reunited: the key component for social work reform. *British Journal of Social Work*, 34: 53-68.
- Bouverne-De Bie, M. (2007). *Sociale agogiek*. Gent: Academia Press.
- Bouverne-De Bie, M. (2009). *Ontwikkeling sociale pedagogiek*. Niet gepubliceerd cursusmateriaal.
- Bradt, L. Bouverne-De Bie, M. (2009). Victim offender mediation as a social work practice. *International Social Work*, 52(2): 181-193.
- Buelens, M. (1992). *Management en effectieve organisatie*. Tielt: Lannoo.
- Burton, J. Van Den Broek, D. (2009). Accountable and countable: Information management systems and the bureaucratization of social work. *British Journal of Social Work*, 39: 1326-1342.
- Carey, M. Foster, V. (2011). Introducing 'deviant' social work: contextualising the limits of radical social work whilst understanding (fragmented) resistance within the social work labour proces. *British Journal of Social Work*, 1: 1-18.
- Clarke, J. Newman, J. (1997). *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Coussée, F. Bradt, L. Roose, R. Bouverne-De Bie, M. (2010). The emerging social pedagogical paradigm in UK child and youth care: deus ex machine or walking the beaten path? *British Journal of Social Work*, 40: 789-805.

De Groof, M. Daems, A. Hermans, K. (2008). *Ontwikkelen van indicatoren en een programmatie voor het Algemeen Welzijnswerk*. Leuven: LUCAS.

Debaene, R. (2005). Werken met inzet van je persoon. *Alert*, 31(1): 43-51

Denzin, N.K. Lincoln, Y.S. (2001). *The American tradition in qualitative research*. London: Sage.

Eikenberry, A.M. Kluver, J.D. (2004). The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk? *Public Administration Review*, 64(2): 132 - 140.

Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: critiquing street level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41: 368-386.

Evans, T. Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34: 871-895.

Ferguson, I. (2008). *Reclaiming social work*. Challenging neo-liberalism and promoting social justice. London: Sage.

Fret, L. (2009). Vlaams minister Jo Vandeurzen over marktwerking en sociaal ondernemen. *Alert*, 35(5): 41-45.

Fret, L. Serrien, L. (2009). Strategische beleidskeuzes voor sociaal werk. Gesprek met Secretaris-Generaal Marc Morris. *Alert*, 35(1): 23-31.

Gatenby, B. Hume, K. M. (2004). Powerful discourses for social service. A feminist poststructural and action inquiry. *Journal of Organizational Change Management*, 17(3): 269-280.

Geerts, F. (1998). Schaalvergroting... en kwaliteit. Verslag van een C.E.Z.-blikopener. *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 22(209): 1-7.

Gregory, M. Holloway, M. (2005). Language and the Shaping of Social Work. *British Journal of Social Work*, 35: 37-53.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: University Press.

Healy, K. (2002). Managing human services in a market environment: What role for social workers? *British Journal of Social Work*, 32: 527-540.

Jacobs, L. (2010). Een nieuwe ondernemingsvorm voor de zorgsector. De coöperatie verdient meer aandacht. *Weliswaar*, 96: 30.

- Jacobs, R. Van Doorslaer, J. (2000). *Het pomphuis van de 21<sup>e</sup> eeuw. Educatie in de actieve welvaartstaat*. Leuven: Garant.
- Jonker, I. (2002). *Verzakelijking in de welzijnssector: ideaal of catastrofaal? Onderzoek naar verzakelijking en professionaliteit in het algemeen maatschappelijk werk*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Lammertyn, F. (1998). Aspecten van (on)toegankelijkheid. Een sociologische duiding. In S. Opdebeeck, C. Van Audenhove & F. Lammertyn (Red.), *De toegankelijkheid van de voorzieningen in de welzijns- en gezondheidszorg. Visies uit de praktijk, het onderzoek en het beleid*. Leuven: Lucas.
- Larner, W. (2000). Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality. *Studies in political economy*, 63: 5-25.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorenz, W. (2005). Social work and a New Social Order: Challenging neo-liberalism's erosion of solidarity. *Social Work & Society*, 3(1): 93–101.
- Lorenz, W. (2007). Practising history: memory and contemporary professional practice. *International Journal of Social Work*, 50(5): 597–612.
- Lorenz, W. (2008). Paradigms and politics: understanding methods paradigms in an historical context: The case of social pedagogy. *British Journal of Social Work*, 38: 625-644.
- McDonald, C. (2006). *Challenging social work. The context of practice*. Palgrave Macmillan.
- Miller, P. Rose, N. (2008). *Governing the present*. Cambridge: Polity Press.
- Mouwen, C. A. M. (2004). *Strategische planning voor de moderne non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Newman, J. (2005). Enter the transformational leader: Network governance and the micro-politics of modernization. *Sociology*, 39(4): 717–734.
- Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism: present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39: 761–84.
- Nothdurfer, U. Lorenz, W. (2010). Beyond the pro and contra of evidence-based practice: reflections on a recurring dilemma at the core of social work. *Social Work & Society*, 8(1): 46-59.

- Notredame, L. (2002). Integrale jeugdhulp volgens de regel van 3. *Alert*, 28(5): 30-51.
- Parry-Jones, B. & Soulsby, J. (2001). Needs-led assessment: the challenges and the reality. *Health and Social Care in the Community*, 9(6), 414-428.
- Piessens, A. (2008). *De grammatica van het welzijnswerk*. Gent: Academia Press.
- Pollit, C. (1990). *Managerialism and the public service: The Anglo-American experience*. Cambridge: Blackwell.
- Pratt, A. (2005). Neoliberalism and social policy. In: Lavalette, M. Pratt, A. (ed.). *Social policy: theories, concepts and issues*. London: Sage.
- Rees, S. (1999). Managerialism in social welfare: proposals for a humanitarian alternative: an Australian perspective. *European Journal of Social Work*, 2: 193–202.
- Reinders, H. (2008). The transformation of human services. *Journal of Intellectual Disability Research*, 52(7): 564-572.
- Roose, R. (2011). *Sociaal werk en sociale pedagogiek*. Universiteit Gent: ongepubliceerd cursusmateriaal.
- Serrien, L. (2009). (Voor-) oordelen over de modulering van het hulpaanbod. *Alert*, 35(4): 67-73.
- Serrien, L. (2010). De toekomst van het Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen. Sociaal ondernemen wordt de grote uitdaging. *Weliswaar*, 92: 38-39.
- Sewpaul, V. Jones, D. (2005). Global Standards for the Education and Training of the Social Work Profession. *International Journal of Social Welfare*, 14: 218-230.
- Smith, K. (2007). Social work, restructuring and everyday resistance. "Best practices" gone underground. In Baines, D. (ed.), *Doing anti-oppressive practice. Building transformative politicized social work*. Fernwood Publishing: Halifax.
- Soetenhorst-De Savornin Lohman, J. (1990). *Doe wel en zie om. Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*. Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk. (2004). *CAW-Witboek 2004. Voor een sterke eerste lijn in de Vlaamse Welzijnzorg*. Antwerpen.
- Thomas, R., Linstead, A. (2002). Losing the plot? Middle managers and identity. *Organization*, 9(1): 71-93.

Thomas, R. Davies, A. (2005). Theorizing the micro-politics of resistance: New Public Management and managerial identities in the UK Public Services. *Organization studies*, 26: 683-706.

Trommel, W. (2001). Marktwerking in de publieke sector. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 28(3): 130-138.

Tsui, M. Cheung, F. C. H. (2004). Gone with the wind: The impact of managerialism on human services. *British Journal of Social Work*, 34: 437-424.

Van der Lans, J. (2010). *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus.

Van Doorn, J. A. A. Schuyt, C. J. M. (1982). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam: Boom.

Van Houten, D.J. Prins, M.C.J. (1995). Kwaliteit en zorg. Over zorg-Taylorisme en kwaliteit van het leven. *Sociale Interventie*, 4(2): 47-55.

Vandenbroucke, F. (1999, 13 december). Den Uyl lezing (Actieve welvaartstaat). Geraadpleegd op 14 maart 2011 op het World Wide Web: <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/T-991213.htm>.

Vandeurzen, J. (2009). *Beleidsnota 2009-2014. Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*.

Vandeurzen, J. (2011). *Een sterk eerstelijns welzijnswerk. Een nieuw uitzicht voor de CAW*. Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen.

[www.caw.be](http://www.caw.be)

[www.steunpunt.be](http://www.steunpunt.be)

## BIJLAGE: BRIEF ONTHAALMEDEWERKERS

Geachte heer/mevrouw,

als laatstejaarsstudent 'Master in het Sociaal Werk' aan de universiteit van Gent ben ik momenteel bezig met het schrijven van mijn masterproef (thesis).

Daarin ga ik op zoek naar de wijze waarop onthaalmedewerkers van autonome CAW's hun praktijk beleven in het licht van enkele actuele ontwikkelingen in het sociaal werk, zoals schaalvergroting, veranderende registratievereisten, vraaggestuurd/vraaggericht werken, het streven naar efficiëntie en effectiviteit in functie van de kwaliteit, modulering van het zorgaanbod, marktwerking in de zorg,..., ontwikkelingen die wijzen op een intrede van managementdenken in het sociaal werk.

Naast het schetsen van een historisch, internationaal en maatschappelijk kader waarbinnen deze managementinvloeden ontstaan, is het mijn betrachting een gesprek aan te gaan met de onthaalmedewerkers van autonome CAW's rond hun ervaring met deze ontwikkelingen. Ik wil begrijpen hoe zij naar hun praktijk kijken, welke managementdynamieken zij ervaren, hoe zij zich hier tegenover positioneren, welke strategieën zij al dan niet gebruiken om met de daaraan verbonden vrijgekomen/ingeperkte ruimte om te gaan en hoe zij in het kader van dit alles toch zo 'goed' mogelijk proberen te handelen in de dagelijkse interactie met hun cliënten.

Zicht krijgen op hoe sociaal werkers zo'n praktijk ontwikkelen is een erg waardevolle manier om een 'managementdiscours' in zijn concrete realiteit te begrijpen. Ik hoop dan ook dat de verhalen en voorbeelden andere sociaal werkers die met dezelfde dynamieken geconfronteerd worden kunnen inspireren of voeden in het ontwikkelen van hun praktijk.

Bijgevolg zou ik heel graag met u in gesprek gaan, idealiter in de maand februari of maart 2011. Ik schat dat een gesprek ongeveer 1,5 uur zal duren. Graag wil ik het gesprek opnemen, al zal het anoniem verwerkt worden in de masterproef. Om niet te veel van uw tijd af te snoepen kan ik me met de wagen heel gemakkelijk tot bij u verplaatsen.

Indien u bereid bent om mee te werken, dan mag u mij dat laten weten en contacteer ik u zo snel mogelijk voor een afspraak. U mag ook steeds enkele momenten via mail voorstellen. Daarnaast ben ik natuurlijk ook bereikbaar voor al uw vragen, via mail of telefoon.

In de hoop dat ik op uw medewerking kan rekenen,

groet ik u van ganser harte.

Brecht Peleman

[brecht.peleman@ugent.be](mailto:brecht.peleman@ugent.be)

0479/75.14.93